

Łukasz Afeltowicz¹

Uniwersytet Mikołaja Kopernika

ZAWŁASZCZONE PAŃSTWA, SIECI SPOŁECZNE I WYOBRAŹNIA SOCJOLOGICZNA: KRYTYCZNA ANALIZA KONCEPCJI *STATE CAPTURE*²

Od 1999 roku trwają badania nad specyficzną formą korupcji, określaną mianem zawłaszczenia państwa (*state capture*). Odnosi się ona do działań grup i jednostek podejmowanych z zamiarem wywarcia wpływu w celu uzyskania korzystnych dla siebie ustaw, regulacji, dekretów i programów rządowych. Artykuł stanowi rekonstrukcję ekonomicznych badań nad tym zjawiskiem. Tekst omawia zakrojone na szeroką skalę badania o nazwie Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) realizowane przez Bank Światowy oraz EBOR. Część pierwszą zamyka analiza recepcji badań nad zawłaszczeniem przez polskich badaczy. Druga część artykułu stanowi socjologiczną krytykę badań nad zawłaszczeniem. Tekst ukazuje ograniczenia narzędzi ekonomicznych w dziedzinie analiz zjawisk korupcyjnych i aferowych. Trudności metodologiczne naukowych analiz zjawisk zakulisowych omówiono na przykładzie afery polityczno-gospodarczej znanej pod nazwą „Trójkąt Buchacza”. Tekst zamyka próba socjologicznej reinterpretacji koncepcji zawłaszczenia państwa.

Główne pojęcia: zawłaszczenie państwa, korupcja, pojęcia uwrażliwiające.

Wstęp

Korupcja pojmowana jest często jako nadużycie władzy publicznej w celu uzyskania nieuprawnionych prywatnych korzyści – jednostkowych lub grupowych. Taką definicją posługują się wielokrotnie ekonomiści i socjologowie, Bank Światowy oraz antykorupcyjne organizacje pozarządowe, takie jak Transparency International (Jasiecki 2003: 53). Zjawisko to w mniejszym lub większym stopniu występuje we wszystkich znanych nam typach systemów społeczno-politycznych i gospodarczych, we wszystkich kręgach kulturowych (Jasiecki 2003: 51; Kamiński i Kamiński 2001: 117). Pomędzy poszczególnymi systemami i kulturami istnieją jednak poważne różnice w powszechności praktyk korupcyjnych oraz zakresie ich wpływu na funkcjonowanie danego

Instytut Filozofii UMK, e-mail: afeltowicz@wp.pl

¹ Pragnę podziękować Krzysztofowi Pietrowiczowi, Radosławowi Sojakowi oraz Piotrowi Stankiewiczowi za uwagi do wcześniejszych wersji tekstu.

² Opracowanie powstało w ramach badań Polskiej Platformy Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

kraju i poszczególnych jego instytucji. W wielu przypadkach korupcja stanowi problem incydentalny, często jednak okazuje się problemem systemowym prowadzącym do porażki instytucjonalnej państwa (por. Kamiński 1997: 91; Rose-Ackerman 1999). Problem ten wydaje się szczególnie aktualny w kontekście krajów wychodzących z komunizmu. Nie wytworzyły one jeszcze dojrzałej kultury politycznej, najczęściej pozbawione są efektywnych instytucji kontrolnych, a obejmowanie stanowisk politycznych traktowane jest jako sposobność do zarabiania pieniędzy (por. Kamiński 1997: 92).

Od 1999 roku na świecie rozwijany jest nurt badań nad specyficzną formą korupcji określaną mianem *state capture* (dalej SC). Badania te dotyczą najczęściej państw przechodzących transformację ustrojową (Frye 2002; Jesen 2002; Jones Luong i Weinthal 2004; Hanson i Teague 2005; Hellman i Jones Kaufmann 2003; Iwasaki i Suzuki 2007). Termin *state capture* tłumaczyć można jako „zawłaszczenie” lub „przechwycenie państwa”³ (por. Kamiński i Kamiński 2004: 127–133). Pojęciem tym posługują się między innymi ekonomiści z Banku Światowego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (European Bank for Reconstruction and Development, dalej EBOR) [Anderson i Grey 2006; Bank Światowy 2000; Hellman, Jones, Kaufmann i Schenkerman 2000; Hellman, Jones i Kaufmann 2000; Hellman i Kaufmann 2002]. Dokonują oni rozróżnienia na korupcję administracyjną oraz korupcję typu SC. Pierwsza z wymienionych, nazywana czasami „drobną korupcją” (*petty corruption*), dotyczy sposobu egzekwowania istniejących już praw, rozporządzeń i reguł przez urzędników, organy władzy wykonawczej oraz sądowniczej. Według definicji Banku Światowego korupcja administracyjna odnosi się do wypaczania lub nieegzekwowania regulacji prowadzącego do uzyskania przez państwowych lub pozapaństwowych aktorów korzyści na drodze niedozwolonych, nietransparentnych świadczeń na rzecz urzędników publicznych (Bank Światowy 2000: xvii). Z kolei zawłaszczenie państwa, określane czasami mianem „wielkiej korupcji” (*grand corruption*)⁴, polega na próbie zmiany przez aktorów zinstytucjonalizowanych reguł gry w celu uzyskania prywatnych korzyści. Innymi słowy, SC dotyczy kształtowania praw i reguł obowiązujących uczestników gry rynkowej poprzez wypaczenie czy też „podkopanie” zasad funkcjonowania instytucji, w efekcie czego wąska grupa aktorów uzyskuje uprzywilejowaną pozycję, przynosząc jednak straty społeczeństwu jako całości.

Niniejszy artykuł stanowi krytyczne omówienie badań nad zjawiskiem zawłaszczenia państwa. Pierwsza część poświęcona jest prezentacji koncepcji

³ Terminy „przechwycenie państwa” oraz „zawłaszczenie państwa” wykorzystuję zamiennie.

⁴ Choć w literaturze zawłaszczenia państwa autorzy stawiają czasami znak równości między SC a wielką korupcją stosując je zamiennie, to nie wydaje się, by było to w pełni uzasadnione. Są to raczej dwa rodzaje praktyk, które tylko częściowo się pokrywają.

SC w kontekście innych praktyk korupcyjnych oraz zjawiska *regulatory capture*. Skupię się na rekonstrukcji badań o nazwie Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) realizowanych przez Bank Światowy oraz EBOR w latach 1999–2005. Jednym z ich celów był pomiar poziomu SC w państwach postkomunistycznych.

Druga część tekstu stanowi socjologiczną krytykę badań nad SC. Jak pokaże, koncepcja zawłaszczenia państwa nie jest pozbawiona pewnych istotnych z socjologicznego punktu widzenia słabości. Nie chodzi tu o odrzucenie koncepcji przechwycenia, ale o jej (życziwą) reinterpretację i rewizję założeń teoretycznych. Cel ten można ująć następująco – nieco przewrotnie: postaram się pokazać, że koncepcja ta jest na tyle użyteczna poznawczo, że nie można pozostawić jej wyłącznie w rękach ekonomistów. SC jest heurystyką, która – przynajmniej na poziomie obietnicy – wnosi do namysłu socjologicznego nowe, istotne intuicje oraz rozróżnienia teoretyczne. W szczególności kategoria przechwycenia okazuje się przydatna w analizach zjawisk zakulisowych (między innymi praktyk korupcyjnych, afer polityczno-gospodarczych) oraz przejawów władzy strukturalnej.

Należy podkreślić, że tekst ma metametodologiczny charakter. Stanowi – przynajmniej w pewnym wymiarze – próbę odpowiedzi na pytanie, do jakich narzędzi możemy się odwoływać usiłując badać sfery rzeczywistości społecznej trudno dostępne dla badaczy (Sojak i Wicenty 2005). Zaliczyć należy do nich praktyki korupcyjne, afery polityczno-gospodarcze oraz inne zjawiska zakulisowe (zob. Zybertowicz 2002). Jednocześnie wśród politologów i ekonomistów panuje dość powszechny konsens, że procesy te są istotne dla ogólnego namysłu nad społeczeństwem (Mauro 1995; Rose-Ackerman 1978, 1999; Heidenheimer i Johnston red. 2001). Problematyka ta jest szczególnie istotna w kontekście transformacji ustrojowej oraz gospodarek przejściowych.

Rekonstrukcja badań nad zawłaszczeniem państwa

Jak zaznaczyliśmy na wstępie, korupcja występuje we wszystkich znanych systemach politycznych, w różnej postaci i zakresie. Dobrze ilustruje to anegdota zasłyszana od przedstawiciela jednej z międzynarodowych organizacji zajmujących się tym problemem. Jak sądzę, owa anegdota „uwrażliwi” nas na pewne istotne aspekty zjawisk korupcyjnych. „Czy w Niemczech ma miejsce korupcja? Owszem. Wyobraźmy sobie sytuację, że w dużym niemieckim mieście ma powstać most, ogłaszany jest przetarg zamówień publicznych, w którym startuje szereg firm i wygrywa ta spośród nich, która miała najlepsze doświadczenia lub dała największą łapówkę. Jednak most powstaje w terminie i spełnia normy technologiczne. W Polsce, w analogicznej sytuacji również ogłasza

się przetarg, ponownie wygrywa firma, która dała największą łapówkę. Most powstaje po terminie i niektóre normy technologiczne nie są spełnione. Na Ukrainie wygrywa ta firma, która dała największą łapówkę. Most nigdy nie powstaje”.

Jest to tylko anegdota. Stanowi jednak element reprodukowanego przez wspomniane środowisko obrazu świata. Zawiera przeświadczenia dotyczące natury korupcji, znaczenia strukturalnych kontekstów, w jakich funkcjonuje oraz jej konsekwencji. Sugeruje ona, że decydujące są działania i jakość instytucji nadzorujących realizację zobowiązań firm, takich jak media publiczne, instytucje kontrolujące realizację norm technologicznych oraz organizacje śledzące nielegalne przepływy finansowe. W anegdotycznych Niemczech ich efektywność jest na tyle duża, że firma – nawet jeżeli wygrała przetarg w wyniku działań korupcyjnych – wywiązuje się ze swoich zobowiązań w obawie przed sankcjami, które mogłyby wykluczyć ją z gry rynkowej. Inaczej jest w anegdotycznej Polsce i na Ukrainie, gdzie brak jest analogicznych instytucji lub działają one nieefektywnie.

Przedstawione w anegdocie sytuacje różnią się także pod względem stopnia przechwycenia instytucji przez grupy interesu. Zjawisko to określa się w literaturze ekonomicznej jako „przechwycenie instytucji regulującej” (*regulatory capture* [Bank Światowy 2000: 3]). Kategorię tę wprowadził George J. Stigler (1971). Sformułował hipotezę, iż regulacje nie przyczyniają się do maksymalizacji dobrobytu społecznego, lecz stanowią narzędzie służące prywatnym interesom wybranych podmiotów gospodarczych, które dzięki nim mogą uzyskiwać renty monopolistyczne. Grupy posiadające wpływy polityczne wykorzystują je efektywnie do maksymalizacji zysków (Stigler 1971: 120). Koncepcja *regulatory capture* rozwijana była przez ekonomistów ze szkoły chicagowskiej, między innymi przez Richarda Posnera, Sama Peltzmana oraz Gary’ego S. Beckera. Pokazali oni, że nie tylko firmy dokonują zawłaszczenia instytucji regulujących – działania przechwytyjące, mające na celu ochronę prywatnych interesów i przywilejów, podejmują także decydenci, instytucje finansowe, członkowie związków zawodowych, a nawet konsumenci. Jednocześnie podkreślali zjawisko konkurencji pomiędzy różnymi grupami interesu (Becker 1983). Działania te są zróżnicowane, jeżeli chodzi o przyjmowane strategie, charakter wykorzystywanych zasobów, stopień instytucjonalizacji grup interesu oraz ich organizację.

Zjawisko zawłaszczenia państwa można traktować jako jedną z form przechwycenia instytucji regulujących. Ekspersi Banku Światowego definiują SC następująco: „Zawłaszczenie państwa odnosi się do działań jednostek, grup i firm, podejmowanych zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym z zamiarem wywarcia wpływu w celu uzyskania korzystnych dla siebie ustaw, regulacji, dekretów i programów rządowych, w zamian za niedozwolone

i niejawne udostępnianie prywatnych korzyści urzędnikom publicznym [...]. Wszystkie formy zawłaszczenia państwa skierowane są na uzyskanie renty dla małej grupy jednostek, firm lub sektorów przez zniekształcenie podstawowych zasad prawa i regulacji, co potencjalnie może spowodować ogromne straty dla społeczeństwa jako całości” (Bank Światowy 2000: 3).

Powyższą definicję należy uzupełnić o obserwację, iż zawłaszczeniu państwa towarzyszy monopolizacja rynku wpływów (Hellman i Kaufmann 2002). O SC mówimy wtedy, kiedy zawłaszczenia dokonuje jedynie wąska grupa aktorów (określa się ją w literaturze SC mianem *captors* [Pleines 2004]). Sytuacja, kiedy szeroka grupa ma dostęp do różnego rodzaju instytucji rządowych i może wywierać wpływ, uznawana jest przez ekonomistów za korzystną w perspektywie rozwoju gospodarczego: „Jeżeli możliwość wpływania na instytucje państwowe jest powszechna i równomiernie rozproszona pomiędzy aktorami, pogoń za rentą (*rent-seeking behavior*) może być kompatybilna z efektywną alokacją zasobów. Wypaczenia polityki oraz związane z tym prywatne renty pojawiają się najczęściej, gdy przechwycenie jest skoncentrowane. Państwa, które są poddane oddziaływaniu skoncentrowanych interesów, rzadziej podejmują reformy, które podwyższyłyby jakość rządzenia i jednocześnie ograniczyły wypaczenia oraz restrykcje w ramach gospodarki, dzięki którym grupy wpływu czerpią prywatne renty” (Hellman i Kaufmann 2002: 8).

Oba ujęcia SC nawiązują do kategorii pogoni za rentą polityczną (Wilkin 2005; Zybortowicz i Pilitowski 2009). Kategoria ta jest szeroko wykorzystywana w ekonomii, w szczególności w ekonomicznych analizach życia politycznego prowadzonych w ramach teorii wyboru publicznego (Wilkin red. 2005; Metelska-Szaniawska 2005, 2006). Renta polityczna to forma korzyści związana z wykorzystaniem ograniczonych zasobów, która nie ma charakteru produkcyjnego. Nie zwiększa dobrobytu społecznego, lecz stanowi formę transferu środków od jednych aktorów do drugich. Formą transferu politycznego są między innymi korzystne z perspektywy partykularnych interesów rozstrzygnięcia prawne i decyzje polityczne. Często pogoń za rentą polityczną jest prowadzona za pomocą nielegalnych lub niejawnych metod. O podjęciu pogoni za rentą decyduje stosunek nakładów na tego typu działania do spodziewanych zysków, przy jednoczesnym uwzględnieniu ryzyka ujawnienia tej działalności (por. Zybortowicz i Pilitowski 2009). Działania tego typu prowadzą wielokrotnie do sytuacji niekorzystnej z perspektywy interesu publicznego. Oczywiście nie tylko dążenia do zawłaszczenia państwa stanowią przejaw pogoni za rentą – to samo dotyczy korupcji administracyjnej. Różnica polega jednak na tym, że pierwszy typ prowadzi do erozji instytucji. Bilans gry rynkowej jest zdecydowanie bardziej niekorzystny z perspektywy interesu publicznego w krajach o wyższym poziomie przechwycenia.

Koncepcja zawłaszczenia państwa zakorzeniona jest w ekonomii neoklasycznej oraz pewnych nurtach liberalizmu. W najogólniejszym zarysie perspektywa ta zakłada, że optymalny system alokacji zasobów oraz maksymalizacji dobrobytu społecznego opiera się na dwóch mechanizmach: konkurencji wolnorynkowej i konkurencji politycznej. Alokacja zasobów społecznych przebiegająca według procedur SC wytwarza niższy poziom dobrobytu niż wtedy, gdy przebiega według zasad gry rynkowej oraz demokracji. SC podważa oba wymienione mechanizmy. Po pierwsze, w efekcie praktyk przechwylenia wprowadzane są regulacje generujące monopole. Po drugie, SC stanowi proces wprowadzania regulacji w trybie niejawnym lub półjawnym, przy wykorzystaniu nielegalnych metod. Tymczasem normatywny model demokracji zakłada, że regulacje wprowadzane przez polityków i ich społeczna efektywność powinny być oceniane przez obywateli w ramach wyborów politycznych. Kiedy faktycznymi inicjatorami reform są podmioty nieznane obywatelom, a proces kształtowania regulacji pozostaje niejawnym, mechanizmy demokratyczne zostają zawieszane. W świetle powyższych założeń, analiza przyczyn, mechanizmów, zakresu oraz konsekwencji SC okazuje się mieć nie tylko wartość poznawczą, ale również praktyczną.

Jak wspomnieliśmy już wcześniej, badania nad zawłaszczaniem państwa są realizowane przede wszystkim w ramach Banku Światowego i EBOR. Niewątpliwie najważniejszym spośród autorów rozwijających tę koncepcję jest Joel S. Hellman. Wymienić należy tu również Daniela Kaufmanna, Gerainta Jonesa oraz Marka Schenkermana (Hellman i Schenkerman 2000; Hellman, Jones i Kaufmann 2002, 2003; Hellman, Jones, Kaufmann i Schenkerman 2000; Hellman i Kaufmann 2002). Do prac wspomnianych autorów oraz koncepcji SC odwołuje się wielu badaczy, zajmujących się przemianami w krajach postkomunistycznych (Bruszt 2001, 2002; Slinko, Yakovlev i Zhuravskaya 2005; Yakovlev i Zhuravskaya 2004, 2006; Omelyanchuk 2001; Frye 2002; Iwasaki i Suzuki 2007).

Wcześni zwycięzcy transformacji a strategia częściowych reform

Aby lepiej zrozumieć badania nad poziomem zawłaszczenia warto zrekonstruować tu tezy wielokrotnie przywoływanego artykułu Hellmana *Winners Take All* (Hellman 1998). Formuluje on intuicje ekonomiczne, na których zasadza się koncepcja SC. Hellman analizuje pewien paradoks transformacji ustrojowej krajów postkomunistycznych. Wielokrotnie przyjmuje się założenie, że dystrybucja kosztów i zysków płynących z reform przyjmuje postać krzywej J. W praktyce oznacza to, że zanim nastąpi poprawa ekonomiczna, gospodarka musi przejść pewne kosztowne przekształcenia. W krótkim okresie reformy ekonomiczne generują koszty tranzycyjne w postaci wysokiego

bezrobocia, wzrostu cen i spadku produkcji, kiedy to gospodarka dostosowuje się do ogromnych zmian instytucjonalnych i politycznych, co umożliwić ma – w dłuższej perspektywie czasowej – uzyskanie korzyści, jakie oferuje dojrzały system rynkowy. Pojawia się tu dylemat polityczny: w początkowych fazach reform wytwarza się szeroka grupa poszkodowanych, którzy mogą zahamować reformy. Politycy, antycypując tego typu reakcje, unikają radykalnych strategii lub opracowują mechanizmy, które mają uchronić reformy przed reakcją osób poszkodowanych we wczesnej fazie transformacji. Jednak wiele krajów postkomunistycznych nie wpisuje się w ten model. Okazuje się, że najbardziej gruntowne reformy przeprowadzały te kraje, w których – paradoksalnie – politycy mieli do czynienia z najsilniejszym sprzeciwem społeczeństwa. Państwa, gdzie panowały warunki sprzyjające gruntownym przemianom gospodarczo-politycznym (np. nie dochodziło do częstych rotacji władzy lub rozwiązywania instytucji politycznych), obierały kurs reform częściowych. Tak było w przypadku Białorusi i Ukrainy (Hellman 1998: 214). Częściowe reformy generowały w krótkim czasie wyższe koszty tranzycyjne niż reformy całościowe. Innymi słowy, w przypadku wielu krajów wychodzących z komunizmu mieliśmy do czynienia z wysokimi kosztami krótkoterminowymi, które dawały małe korzyści długoterminowe.

Tradycyjne modele zakładały, że reformy mogą się utrzymać, gdyż tworzą krótkoterminowych zwycięzców o znaczących kapitałach, w których interesie leży utrzymanie kierunku przemian. Według Hellmana, w przypadku krajów postkomunistycznych to właśnie zwycięzcy wczesnej fazy transformacji stanowili główną przeszkodę dla jej dalszego przebiegu. W ich interesie było zahamowanie reform: dzięki uzyskanym kapitałom (finansowym, politycznym) oraz wpływowi byli oni w stanie skutecznie uzyskiwać renty polityczne. Generowało to wysokie koszty tranzycyjne dla całego społeczeństwa, ale rzeczonym aktorom przysparzało korzyści większych, niż byłoby w stanie uzyskać w przypadku kontynuacji reform. Tego typu grupy nastawione na uzyskiwanie rent politycznych Andrzej Zybortowicz określa mianem Anty-Rozwojowych Grup Interesów (ARGI; zob. Zybortowicz 2005). W efekcie działania wczesnych zwycięzców wytworzył się szereg monopolii rynkowych, doszło do nieracjonalnej alokacji zasobów, wielu przypadków drenażu środków publicznych oraz patologii w procesach prywatyzacji (por. Kamiński 1997: 103–106, 2001). Przeszkody dla rozwoju reform ekonomicznych w krajach postkomunistycznych miały różnorakie źródła: bankierzy, którzy sprzeciwiali się makroekonomicznej stabilizacji, by utrzymać swoje wysokie zyski czerpane dzięki wypaczonym rynkom finansowym, lokalni urzędnicy, którzy utrudniali wejścia na regionalne rynki w zamian za udział w rentach monopolistów, wreszcie przestępczość zorganizowana, w interesie której leżało niedopuszczenie do wykształcenia się sprawnych instytucji prawa i porządku (por. Hellman 1998:

204). Monopolizacji rynku wpływów w krajach wychodzących z komunizmu sprzyjały następujące czynniki: 1) brak stabilnego systemu finansowania partii politycznych – prowadziło to do ich uzależnienia od aktorów rynkowych; 2) słabo rozwinięte społeczeństwo obywatelskie – przedsiębiorstwa stanowiły jednych z nielicznych aktorów zdolnych do skutecznych działań zorganizowanych; 3) brak regulacji rynku wpływów.

Jednocześnie, jak zauważa Hellman, przesadna integracja wertykalna odziedziczona po okresie radzieckim pozostawiła po sobie w wielu sektorach gospodarki małą liczbę organizacji gospodarczych dysponujących znaczącymi zasobami. Dodatkowo sama transformacja doprowadziła do wytworzenia się dużych struktur holdingowych, które w wybranych państwach opanowały konkretne sektory. Owa koncentracja kapitału – odziedziczona po okresie radzieckim, bądź też ukształtowana podczas transformacji, doprowadziła do nieuchronnej koncentracji wpływów w wybranych krajach. Szczególnie istotny jest fakt, że podstawowe reguły gry i centralne instytucje były kształtowane w niezwykle krótkim czasie. Wcześni ekonomiczni zwycięzcy transformacji, dzięki swoim relatywnie dużym zasobom, byli w stanie zakodować w strukturach społecznych i różnego rodzaju instytucjach swoją przyszłą dominację. Potężni monopolisci oraz nowe grupy finansowo-przemysłowe wykorzystały swoje wpływy, by stworzyć bariery utrudniające wejście na rynki, przeszkody dla konkurencji oraz inne ograniczenia, które miały pozwolić im zachować dominującą rolę. Miało to negatywny wpływ na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw oraz klimat inwestycyjny. Jak podsumowuje swoje analizy Hellman, sukces reform zależy nie tylko od wytworzenia grupy wczesnych zwycięzców, ale również od kontrolowania jej, aby nie przejęła panowania nad samym procesem zmian (por. Hellman 2005).

Mamy tu zatem do czynienia z przejawem władzy strukturalnej (Strange 1997; Staniszki 2003). Władza strukturalna może być rozumiana jako umiejętność tworzenia reguł działania w gospodarce – swego rodzaju warunków brzegowych – korzystnych dla wprowadzającego je aktora. Ograniczają one możliwości wyboru dostępne innym uczestnikom rynku, pozostawiają im w zasadzie wybór opcji korzystnych w szerokim planie dla podmiotu wprowadzającego. SC można traktować jako szczególną próbę ustanowienia władzy strukturalnej.

BEEPS

Kierując się powyższymi intuicjami, eksperci z Banku Światowego i EBOR przeprowadzili w latach 1999–2005 serię badań o nazwie Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)⁵. Przeprowadzono

⁵ Zob. <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/surveys/beeps.htm>

je na dużej próbie przedsiębiorstw funkcjonujących w gospodarkach postkomunistycznych. Badania z 1999–2000 roku przeprowadzono na próbie około 4000 firm z 26 krajów postkomunistycznych. Przebadano 552 firmy rosyjskie, 247 ukraińskich oraz 246 polskich. W innych krajach przebadano od 112 do 166 firm. Badania zostały powtórzone w latach 2002 (BEEPS II) oraz 2005 (BEEPS III). W 2002 roku próbę zwiększono do 6500 firm; do krajów objętym badaniem dołączyła Turcja. W 2005 roku próba wynosiła już 9500 firm i obejmowała 28 krajów (do próby dołączono Turkmenistan)⁶. W dalszej części artykułu będę odwoływał się głównie do wyników pierwszych, jak się wydaje najszerzej dyskutowanych i wielokrotnie cytowanych badań (zob. np. Rodriguez, Uhlenbruck i Eden 2005; Wilson i Damania 2005). Badania oparte były na wywiadach pogłębionych z najważniejszymi pracownikami firm, najczęściej ich menedżerami. Kwestionariusz zawierał ponad 70 pytań dotyczących klimatu inwestycyjnego w wymiarze mikro (funkcjonowanie biurokracji, interwencje państwa, zjawiska korupcyjne) i makro (funkcjonowanie instytucji, polityka państwa). Pytania były formułowane w sposób niebezpośredni. Ankieterzy byli szkoleni przez jedną międzynarodową agencję. Standardowy kwestionariusz był tłumaczony na języki narodowe i ponownie tłumaczony na język angielski w celu sprawdzenia poprawności przekładu. Próby dobrano tak, by reprezentowane były firmy: małe, duże i średnie; z sektora przemysłowego; z małych miast i obszarów wiejskich; z kapitałem zagranicznym; spółki Skarbu Państwa, nowopowstałe i sprywatyzowane; eksporterzy (szczegółowy opis badań: Hellman, Jones, Kaufmann i Schenkerman 2000).

Badania skupiały się na zagadnieniu klimatu inwestycyjnego, jakości rządzenia (*quality of governance*), korupcji administracyjnej oraz przechwyceniu państwa. Na podstawie uzyskanych odpowiedzi usiłowano zidentyfikować, które firmy uciekają się do korupcji administracyjnej, oraz które usiłują dokonywać zawłaszczenia państwa. Jednak stopień zawłaszczenia państwa niekoniecznie musi być uzależniony od liczby firm zaangażowanych w SC. Wyobrazić sobie można sytuację, kiedy mała grupa przedsiębiorstw dokonuje silnego zawłaszczenia. Co więcej, pamiętać należy o uwagach Hellmana, według którego zawłaszczeniu państwa towarzyszy monopolizacja rynku wpływów przez wąską grupę aktorów. Zatem analizując poziom SC powinniśmy spodziewać się, że będziemy mieli raczej do czynienia z wąską grupą organizacji przechwytyjących. Uznano zatem, że SC należy mierzyć na podstawie wpływu przechwycenia państwa przez grupy interesu na gospodarkę, a nie samych wysiłkach mających na celu zawłaszczenie lub liczbę zaangażowanych aktorów.

Respondenci mieli ocenić, w jakim stopniu następujące czynniki mają bezpośredni wpływ na ich biznes: 1) sprzedaż/kupowanie dekretów prezy-

⁶ Zob. <http://www.ebrd.com/country/sector/econo/surveys/beeps05r.pdf>

denckich lub ministerialnych⁷; 2) kupowanie głosów parlamentarzystów; 3) nieprawidłowości w obchodzeniu się z funduszami przez bank centralny; 4) korupcja sądów karnych; 5) korupcja w sądach gospodarczych; 6) niedozwolone płatności na rzecz partii politycznych. Wykorzystując odpowiedzi na pytania sformułowano indeks przechwycenia państwa. Wynik prezentowany był w postaci procenta firm z danego kraju, które uznały, że dany czynnik ma znaczący wpływ na ich funkcjonowanie. Indeks zawłaszczenia państwa stanowił średnią wyciągniętą z wyników odpowiedzi na wspomniane pytania. Według badań z 1999 roku, indeks SC przyjmuje dla badanych państw wartość od 6 (Uzbekistan) do 41 (Azerbejdżan). Średni wynik wynosił 20. Przy niższym kraje były uznawane za te o niskim poziomie zawłaszczenia. Należy do nich między innymi Polska, której indeks SC wynosi 12. Do państw o najwyższym obok Azerbejdżanu poziomie zawłaszczenia należą: Mołdawia (37), Rosja (32) i Ukraina (32). Istotne jest, że poziom korupcji administracyjnej w danym państwie częstokroć nie pokrywa się z poziomem jego zawłaszczenia (Bank Światowy 2000: xxiv–xxxi, 1–24). Krajem o niezwykle wysokim poziomie korupcji administracyjnej jest Armenia, jednocześnie charakteryzuje ją niski poziom zawłaszczenia (7). Tymczasem Chorwacja i Łotwa mają stosunkowo niski poziom korupcji administracyjnej, jednak bardzo wysoki poziom przechwycenia państwa (odpowiednio 27 i 30).

Zwrócić należy uwagę na fakt, że na gruncie metodologii BEEPS dokonuje się wyraźnego rozróżnienia na sferę aktorów prywatnych i publicznych. Metodologia ta zakłada następujący model relacji między sferą publiczną a prywatną. Oto przedsiębiorstwo, jako racjonalny aktor, dąży do uzyskania przewagi w grze rynkowej. Jedną z możliwości, wobec których stoi, jest próba uzyskania renty politycznej – odwołując się do takich metod, jak wymiana przysług, płatna protekcja czy lobbing przedsiębiorstwo może wywierać wpływ na instytucje ustanawiające reguły samej gry, aby uzyskać korzyści w postaci subsydiów, ulg lub preferencyjnych rozstrzygnięć prawnych i dekretów.

Przejdźmy do wniosków, jakie wyciągnięto z bazy danych BEEPS. Jedną z ważnych obserwacji dotyczyła relacji między rodzajem firmy a płaconymi przez nią „nieformalnymi podatkami”. Przez nieformalny podatek rozumie się zarówno łapówki, jak i „podatek czasowy” (czyli czas, jaki pracownicy wysokiego szczebla muszą poświęcić na negocjacje z politykami i urzędnikami). Jak twierdzą Hellman, Jones i Kaufmann (2003: 771), próba przechwycenia stanowi strategię najczęściej stosowaną przez firmy *de novo*, które usiłują rywalizować

⁷ W pierwotnej, anglojęzycznej wersji ankiety mowa jest o dekretach prezydenckich – ze względu na różnice w organizacji instytucji politycznych istniejące pomiędzy badanymi państwami, niektóre pytania musiały być dopasowywane do konkretnych warunków systemu władzy.

wać z dużymi firmami posiadającymi ściśle historyczne i formalne powiązania z państwem. Istotny jest tu fakt, że na gruncie metodologii BEEPS korupcja typu SC odróżniana jest od nieformalnych powiązań personalnych i możliwości wywierania wpływu (Hellman, Jones i Kaufmann 2003: 761). Ekonomiści pokazują również, iż wielokrotnie zdarza się, że państwo zwiększa zapotrzebowanie przedsiębiorców na główne dobra publiczne (np. bezpieczeństwo praw własności), w efekcie czego firmy dążą do zakupienia tego typu „usług” bezpośrednio od urzędników państwowych. Jednocześnie małe firmy nie posiadają zasobów niezbędnych do przechwycenia państwa i ponoszą koszty pogoni za rentą większych firm. Osłabienie małych i średnich przedsiębiorstw prowadzi do efektu ekonomicznego błędnego koła (*vicious circle*), który może podkopać wzrost gospodarczy oraz postęp reform. Przykładowo, osłabienie małych i średnich przedsiębiorstw zmusza je do działań nielegalnych. Brak przekonania o efektywności państwa może skłaniać przedsiębiorców do niepłacenia podatków. To z kolei pogłębia erozję instytucjonalną państwa.

W innym miejscu Hellman i Kaufmann (2002) zwracają uwagę na relacje pomiędzy „podatkiem czasowym” a łapówkami. Jak twierdzą na podstawie danych BEEPS, są one względem siebie substytutowe – firmy, których menedżerowie poświęcają dużo czasu na negocjacje z urzędnikami państwowymi, nie muszą przeznaczать tak dużych środków na łapownictwo.

W artykule *Inequality of Influence* Hellman i Kaufmann (2002) skupili się z kolei na percepcji jakości i wiarygodności instytucji przez małych i średnich przedsiębiorców. Argumentują, że koncentracja wpływów w rękach nielicznych graczy rynkowych oddziałuje niekorzystnie na wiarygodność instytucji w oczach przedsiębiorców – zmniejsza to między innymi prawdopodobieństwo, że będą oni łożyli podatki na te właśnie instytucje. Mali i średni przedsiębiorcy, postrzegając gospodarkę jako zdominowaną przez „kolesiów” (*crony bias*), mogą wstrzymywać płatność podatków, odwoływać się do łapówek i unikać sądów, a tym samym pogłębiać erozję instytucji państwowych.

Miary stworzone przez ekspertów Banku Światowego i EBOR mają w dużej mierze subiektywny charakter – reprezentują sposób, w jaki przedsiębiorcy postrzegają klimat inwestycyjny i jakość rządzenia. Narzędzie BEEPS, bazując na niebezpośrednich odpowiedziach respondentów na pytania o zachowania korupcyjne, miało również pozwolić wychwytywać potencjalnych *captors* lub identyfikować firmy i reprezentowane przez nie branże, które inwestują duże środki w łapownictwo.

Alternatywne konceptualizacje zawłaszczenia państwa

Badania nad SC nie ograniczają się wyłącznie do analiz prowadzonych na podstawie wyników BEEPS. Przytoczmy tu kilka alternatywnych prób konceptualizacji zawłaszczenia państwa na gruncie nauk ekonomicznych.

W artykule *Laws for Sale: Evidence From Russia*, Irina Slinko, Evgeny Yakovlev oraz Ekaterina Zhuravskaya (2005) podjęli próbę skonstruowania obiektywnych miar zawłaszczenia państwa. Dokonali oni analizy preferencyjnego traktowania wybranych aktorów rynkowych w poszczególnych regionach Federacji Rosyjskiej w latach 1992–2000. Podstawę do identyfikowania preferencyjnie traktowanych aktorów rynkowych stanowiła analiza regionalnych praw i regulacji. Jak argumentują autorzy, Rosja stanowi dobry przypadek do badania konsekwencji SC z następujących powodów. Po pierwsze, dominacja dużych firm ułatwia identyfikowanie potencjalnych *captors*. Po drugie, we wczesnych latach dziewięćdziesiątych, Rosja uległa politycznej i gospodarczej decentralizacji, co zaowocowało zróżnicowaniem instytucji politycznych w poszczególnych regionach oraz ich podatności na działanie zorganizowanych grup interesu. Po trzecie, w Rosji, w przeciwieństwie do wielu innych krajów, w których panuje tak zwany „kapitalizm koleśiów” (*crony capitalism*), informacje o regulacjach są podawane do publicznej wiadomości.

W analizie skupiono się na największych w danym regionie firmach zakładając, że wpływy polityczne będą najprawdopodobniej skupione właśnie w ich rękach. Próbę stanowiły przedsiębiorstwa, które choć raz w ciągu analizowanego okresu znalazły się na liście pięciu firm w danym regionie o najwyższej sprzedaży. Ostatecznie próba objęła 978 firm w 73 regionach (uwzględniano do 20 największych w regionie). Następnie przeszukano rosyjską bazę danych, zawierającą informacje o wdrażanych rozporządzeniach, regulacjach i decyzjach administracyjnych *Consultant Plus*⁸ w poszukiwaniu informacji na temat preferencyjnego traktowania badanych firm. Za preferencyjne traktowanie uznawano między innymi ulgi podatkowe, oficjalne odroczenia płatności podatku, udzielanie pożyczek z gwarancją ze strony regionalnego budżetu, ustanawianie specjalnych otwartych stref ekonomicznych lub subsydia. Do najczęstszych form preferencyjnego traktowania należą: zwolnienie z podatku (46% wszystkich przypadków) oraz kredyty dotowane z budżetu regionalnego lub bezpośrednio subsydia (26%)⁹. Jeden z przykładów preferencyjnego traktowania stanowiący najprawdopodobniej efekt SC, który podają autorzy,

⁸ Jest to największa sieć usługowa działająca na rynku informacyjnym oraz usług prawnych. Główna funkcja polega na upowszechnianiu decyzji administracyjnych oraz dokumentów prawnych. Sieć obsługują dwie firmy – Network Coordination Center zajmujące się oprogramowaniem oraz Regional Information Centers sprzedające produkty i zawierające porozumienia z instytucjami administracyjnymi. System obsługuje zarówno instytucje przemysłowe oraz finansowe, jak również administrację prezydenta, Dumę i agencje federalne (zob. <http://www.consultant.ru/>; <http://www.consultant.ru/sys/english/>).

⁹ Autorzy sprawdzili w pięciu regionach, ile można znaleźć przypadków preferencyjnego traktowania, jeżeli próbę rozszerzyć do 50 największych firm. Nie znaleziono przypadku tego typu traktowania poza pierwotną próbą (zob. Slinko, Yakovlev i Zhuravskaya 2005: 291).

dotyczy Okręgu Kamczackiego, gdzie w jednym z budżetów znalazł się zapis o wsparciu dla rybołówstwa. W praktyce bardzo duże wsparcie przeznaczone było tylko dla jednej firmy o nazwie Akros, choć w okręgu funkcjonowało wiele innych przedsiębiorstw rybackich.

Na podstawie zebranych danych ustalono wskaźnik poziomu przechwycenia dla poszczególnych regionów. Skupiono się nie tyle na ilości przypadków preferencyjnego traktowania w danym regionie (byłby to raczej wskaźnik ogólnego poziomu paternalizmu), co na koncentracji tych korzyści wśród firm z poszczególnych regionów.

Wykorzystując zebrane dane autorzy wysuwają szereg tez. W regionach o wysokim poziomie zawłaszczenia firmy z silnymi kontaktami politycznymi radzą sobie lepiej niż przedsiębiorstwa ich pozbawione; w obszarach, gdzie zawłaszczenie jest niskie, lepiej radzą sobie przedsiębiorstwa niebazujące na dostępie do urzędników państwowych. Firmy z silnymi powiązaniem politycznymi, poza preferencyjnym traktowaniem, znajdują się również w lepszej pozycji przetargowej względem swoich pracowników, dostawców i poborców podatkowych. Wysoki poziom przechwycenia negatywnie wpływa na funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw oraz firm pozbawionych koneksji politycznych. Zyski płynące z preferencyjnego traktowania są wyższe w obszarach o wysokim SC.

Ekonomiści zajmujący się zjawiskiem zawłaszczenia usiłowali uchwycić je na kilka innych sposobów. Przykładowo, Oleksiy Omelyanchuk (2001) sugerował, że punkt wyjścia dla badań nad SC mogą stanowić analizy poszczególnych systemów politycznych. Argumentuje, że różne systemy organizacji życia publicznego i politycznego są w mniejszym lub większym stopniu podatne na przechwycenie. Na przykład, w Rosji dokonanie skutecznego przechwycenia wymagałoby uzyskania wpływu na Gabinet Prezydenta i jego otoczenie. Tymczasem w przypadku Ukrainy skuteczne kształtowanie instytucjonalnego otoczenia i zasad gry rynkowej zakładałoby również uzyskanie wpływu na decyzje ciała ustawodawczego. Z kolei Timothy Frye sugeruje, że należałoby ponownie przemyśleć sam koncept przechwycenia. Argumentuje między innymi, że dotychczasowa konceptualizacja SC sugeruje, iż mamy do czynienia z jednostronnymi dźwigniami – że silni aktorzy rynkowi wykorzystują swoje kapitały, by wywierać wpływ na polityków przy stosunkowo niskich nakładach i wysokich rentach. Tymczasem politycy niejednokrotnie stosując własne dźwignie, wymuszają na firmach podwyższenie nakładów koniecznych do uzyskania renty. Proponuje on, by mówić nie o przechwyceniu państwa, ale raczej o wymianie między elitami (*elite exchange*) [Frye 2002].

Recepcja badań nad *state capture* w Polsce

Recepcja badań nad SC na gruncie polskim jest niezwykle ograniczona. W dyskursie publicznym terminy „zawłaszczenie” oraz „przechwycenie pań-

stwa” pojawiają się, ale funkcjonują najczęściej jako luźne metafory. W polskiej literaturze naukowej o SC wspomina się bardzo rzadko. Do kategorii tej odwoływali się *explicite* Antoni Z. Kamiński oraz Bartłomiej Kamiński (2001, 2004: 125–153). Analizy Banku Światowego i EBOR przywołuje między innymi Andrzej Zybortowicz (2005). Do zawłaszczenia państwa jako korupcji na wysokich szczeblach władzy nawiązywał również Krzysztof Jasiołkowski (2002, 2003, 2004). Analiza zawartości czasopism z zakresu nauk społecznych i ekonomicznych pokazuje, że koncepcja SC jest praktycznie nieznana w polskim kontekście – nawiązania do niej mają charakter co najwyżej sygnałowy (zob. np.: Makowski 2004; Nowakowski 2005). Brak jednak artykułu, który omawiałby tę koncepcję szerzej lub stosował ją do analizy konkretnego przypadku. Nie oznacza to, że w polskich czasopismach naukowych brak artykułów poświęconych korupcji jako takiej – prace tego typu pojawiają się, ale dotyczą niemal wyłącznie zjawiska drobnej korupcji.

Mamy tu do czynienia z pewnym istotnym dysonansem poznawczym. Przynajmniej od czasu afery Rywina media publiczne pełne są informacji o różnego rodzaju sprawach, z których wiele nosi znamiona działań typu SC¹⁰. Korupcja w Polsce jest coraz częściej postrzegana jako zjawisko o charakterze systemowym. Szereg zagranicznych instytucji i ekspertów prowadzi badania nad zawłaszczeniem państwa w krajach transformacji. Tymczasem w polskiej literaturze naukowej brak jest prób teoretycznej konceptualizacji zjawisk korupcyjnych w innym niż administracyjnym wymiarze. Polscy autorzy nie podejmują również empirycznych studiów nad korupcją opartych na kategorii przechwycenia, podczas gdy tego typu analizy są dość powszechnie prowadzone przez badaczy z innych krajów postkomunistycznych (np.: Begović 2005; Bruszt 2001, 2002; Kuzio 2005; Lambert-Mogiliansky, Sonin i Zhuravskaya 2007; Kuznetsova i Kuznetsova 2003; Mungiu-Pippidi 2006; Omelyanchuk 2001; Slinko, Yakovlev i Zhuravskaya 2005; Yakovlev 2006; Yakovlev i Zhuravskaya 2004, 2006). Jakie mogą być przyczyny takiego stanu rzeczy? Możliwe wyjaśnienia słabej recepcji narzędzi SC i związanego z nią dysonansu dotyczą: 1) barier metodologicznych; 2) barier psychologicznych oraz instytucjonalnych; 3) trendów badawczych.

1. Istnieje szereg trudności metodologicznych związanych z badaniem zakulisowych sfer życia społecznego oraz niejawnych procesów społecznych, do

¹⁰ Przykładami są: 1) afera hazardowa (zob. np.: Majewski i Gajewski 2003 a, 2003b, 2003c; Rybak i Zasuń 2003; Rybak, Zasuń i inni 2003); 2) afera Fabryki Wagon, znana również jako afera wagonowa (zob. np.: Kalukin 2003a, 2003b; Pytlakowski 2003; Poznański 2004; zob. również NIK 2004); 3) afera korupcyjna w Ministerstwie Finansów (zob. np.: Glapiak, Duda i Filipowska 2006; Skiwerski, Wróblewski i Kącik 2006; Duda i Jałoszewski 2007; Jałoszewski 2007); 4) afera WGI (Warszawskiej Grupy Inwestycyjnej) [zob. np.: Brycki, Marszałek i Kittel 2006; Kittel i Marszałek 2006; Karpiński 2006].

których należy niewątpliwie zawłaszczenie państwa (Sojak i Wicenty 2005). Trudność ta polega między innymi na ograniczonym dostępie do wiarygodnych danych oraz braku wypracowanych metod ich zbierania i weryfikacji. Badacze często pozbawieni są narzędzi pojęciowych pozwalających modelować zakulisowe wymiary życia społecznego. Niejednokrotnie, nawet jeśli istnieją użyteczne z tej perspektywy koncepcje, to nie są one zakorzenione w szerszych kontekstach interpretacyjnych¹¹. Utrudnia to intersubiektywną komunikowalność badań i wymusza na badaczu zjawisk zakulisowych nieustanną artykulację założeń i wiedzy milczącej (Sojak i Wicenty 2005: 193–210). Odnieśmy to do badań nad przechwyceniem. Kategoria SC jest stosunkowo młoda, niemniej jednak zakorzeniona w szeregu nurtów badawczych (teoria wyboru publicznego, pogoń za rentą, koncepcja *regulatory capture*). Z kolei badania EBOR i Banku Światowego traktować można jako próbę obejścia wskazanych powyżej barier – oto wykorzystano standardowe narzędzia w niestandardowy sposób ukazując istotny aspekt procesu transformacji. Dlatego też trudności metodologiczne tylko częściowo tłumaczą słabą recepcję badań nad zawłaszczeniem.

2. Przejdźmy do ewentualnej roli barier instytucjonalnych i psychologicznych związanych z badaniem wymiarów zakulisowych (Sojak i Wicenty 2005: 173–193). Do pierwszych należy system finansowania badań naukowych – koncepcje i projekty badawcze słabo zakorzenione w kontekście danej dyscypliny mają małe szanse na finansowanie badań. Większe prawdopodobieństwo uzyskania środków mają projekty, które odwołują się do standardowych narzędzi (choćby nawet wyniki dzięki nim uzyskane wnoszą mało z naukowego punktu widzenia). Wśród przyczyn psychologicznych utrudniających badanie kulisy wymienić można wysokie koszty emocjonalne, jak również opisywany przez Elisabeth Noelle-Neumann efekt „spirali milczenia” (zob. Sojak i Wicenty 2005: 173–180) – gdy pogłębia się rozbieżność między opiniami prywatnymi a publicznie przyjmowanymi, te pierwsze ulegają marginalizacji. W obliczu publicznego dyskursu jednostka zachowuje dla siebie swoje niepopularne opinie w obawie przed izolacją społeczną lub stygmatyzacją. Treści niepopularne są coraz bardziej marginalizowane i coraz częściej przemilczane. W efekcie, myślenie o zakulisowych wymiarach życia społecznego pozostaje co najwyżej „niewinną rozrywką umysłową uprawianą w kularach konferencji socjologicznych” (Sojak i Wicenty 2005: 177). Wracając do badań nad zawłaszczeniem stwierdzić należy, że podejście metodologiczne badaczy z Banku Światowego i EBOR wpisuje się w ogólnie akceptowane metody.

¹¹ Jeżeli chodzi o kontekst polski, to wymienić można tu jako przykład wprowadzone przez Adama Podgóreckiego kategorie „kontrola trzeciego stopnia” i „brudna wspólnota” (Podgórecki 1976, 1987; zob. Wedel 2003; Zybortowicz 2009).

Jednak problematyczna okazuje się wciąż tematyka korupcji jako zjawiska systemowego. Czyżby w Polsce brak było podatnego gruntu, na którym mogłyby rozwijać się tego typu badania?

3. Wziąć należy również pod uwagę, że tematyka przechwycenia mogła znaleźć się na marginesie polskiego dyskursu naukowego za sprawą mniej lub bardziej przygodnych czynników. Wszak w dziedzinie selekcji problemów naukowych, podobnie jak w innych sferach życia społecznego, niejednokrotnie pojawia się efekt podążania za trendem (zob. np. *bandwagon effect*; Fujimura 1992). Do „modnych” tematów polskiej socjologii niewątpliwie należą społeczeństwo sieciowe oraz współczesne teorie komunikacji czy analizy późnej nowoczesności. Można by bronić hipotezy, iż tematyka przechwycenia w wyniku przypadkowych procesów już na samym początku nie skupiła na sobie wystarczającej uwagi, by móc zaistnieć w dyskursie badawczym; została przyćmiona przez dominujące trendy. Jednak pamiętać należy również, że do popularnych tematów polskiej socjologii należy także transformacja. W tym kontekście nikła recepcja modeli i narzędzi SC przez polskich badaczy wydaje się jeszcze dziwniejsza: skoro problem przemian ustrojowych trwających w Polsce od dwóch dziesięcioleci cieszy się niesłabnącym zainteresowaniem badaczy społecznych, dlaczego zatem nie są wykorzystywane narzędzia Banku Światowego i EBOR opracowane w celu analizy tego typu procesów?¹²

Socjologiczna rekonceptualizacja kategorii *state capture*

Studia nad zawłaszczeniem państwa – socjologiczna krytyka

Skoro zrekonstruowaliśmy koncepcję SC, przejść możemy do jej konstruktywnej krytyki. Najogólniej rzecz ujmując, podstawowy zarzut, jaki można sformułować pod adresem przywoływanych badaczy zawłaszczenia, jest taki, iż pozbawieni są oni tego, co za Charlesem W. Millssem określa się „wyobraźnią socjologiczną” (Mills 2007; zob. Mucha 1985: 93–115). Jej istotą jest umiejętność skupienia się na kluczowych, a nie pobocznych procesach, zachodzących zarówno na mikro-, jak i makropoziomie struktury społecznej. Przede wszystkim, Mills krytykował praktykę dostosowywania problemów badawczych do istniejącej metodologii, w wyniku czego błahe kwestie analizowane były za pomocą coraz bardziej wyszukanych narzędzi. Z kolei problemy fundamentalne dla zrozumienia mechanizmów rządzących rzeczywistością społeczną, znajdujące się poza zasięgiem metodologii, były pomijane.

¹² Wrażliwość na warunki początkowe sprawia, że przywoływane powyżej mechanizmy oraz czynniki mogą skuteczniej określać kształt przyszłego pola badawczego. Hipoteza odwołująca się do trendów badawczych jest zatem komplementarna względem wyjaśnień w kategoriach instytucjonalnych i psychologicznych.

Analogiczne do Millsa podejście reprezentuje Herbert Blumer (1954). Jego zdaniem, wielokrotnie mamy do czynienia z sytuacją, gdy pozwala się modnym procedurom badawczym określać przedmiot badań. Tymczasem to właściwości badanych obiektów i procesów powinny określać metody ich analizy. Oczywiście stosowanie precyzyjnej aparatury pojęciowej w budowaniu teorii jest pożądane, lecz przy uwzględnieniu zmiennej i konstruktywnej natury procesów społecznych okazuje się to wielokrotnie niemożliwe. Dlatego należy odwołać się do pojęć uwrażliwiających. Choć pozbawione precyzji, dostarczają one wskazówek i sugestii dotyczących wagi poszczególnych zdarzeń oraz metod, jakie należy zastosować w celu ich zbadania. Zastosowanie pojęć uwrażliwiających nie wyklucza ich dalszego doprecyzowywania w trakcie analiz, gdy „oswajamy” poznawczo przedmiot badań. Innymi słowy, w naukach społecznych do formułowania twierdzeń naukowych i prób ich sprawdzenia można przystąpić dopiero, gdy uzyska się ogólny obraz badanego świata.

Badacze SC nie uczynili takiego wstępnego oglądu zjawiska punktem wyjścia swoich analiz. Jednocześnie oparli swoje badania na błędnym modelu procesów związanych z korupcją. Intuicyjny obraz świata społecznego, który zakładają narzędzia stosowane przez ekonomistów w analizach SC jest nader uproszczony i generuje szereg błędów. Jednocześnie ekonomiści przyjęli pewne paraliżujące założenia. Po pierwsze, dokonano ścisłego oddzielenia sfery prywatnej od państwowej. Po drugie, przyjęto, że podmiotami procesu przechwycenia są pojedyncze przedsiębiorstwa.

Aktorzy, organizacje i zorganizowane grupy interesu zaangażowane w działania korupcyjne w praktyce nieustannie przekraczają granicę prywatne/publiczne. Co więcej, efektywność tych grup polega właśnie na czynieniu owej granicy nieistotną. Jak zauważa Ken Jowitt, podstawowa słabość dotychczasowych podejść do korupcji bierze się stąd, iż kładą one nadmierny nacisk na różnice między sferą publiczną i prywatną: „Poleganie na tej różnicy uniemożliwia doprecyzowanie istoty i znaczenia korupcji w sytuacjach, w których nie istnieje rozróżnienie między domeną publiczną i prywatną. Zaproponowana przez Bank Światowy definicja korupcji podkreśla różnice między ogólnymi i partykularnymi interesami w instytucjach lub organizacjach, gdzie korupcja odnosi się do sytuacji, w której członkowie organizacji myślą/zrównują własne jednostkowe interesy z podstawowymi interesami organizacji, a szefowie organizacji ponoszą porażkę w sprawnym ustanowieniu różnicy między ogólnymi a partykularnymi interesami” (Jowitt 1983: 293; tłum. za Wedel 2007: 96–97).

Jednym z problemów związanych z doprecyzowaniem korupcji jest pytanie o to, kto jest podmiotem tego procesu? Badacze SC poszukiwali podmiotów przechwytyjących wśród organizacji takich jak firmy – bytów, które na gruncie nauk społecznych mają jasno określony status. Jednocześnie są to organiza-

cje formalne, dzięki czemu możemy chociażby uwzględnić je w naszej bazie danych czy wysłać do nich ankietera. Model relacji zakładany w analizach SC jest dość prosty: mamy tu dwie oddzielone od siebie sfery – świat polityki i biznesu; firmy odwołując się do płatnej protekcji, wykorzystując lobbing oraz inne metody dążą do uzyskania rent politycznych, w postaci subsydiów, ulg lub preferujących je rozstrzygnięć prawnych i dekretów. Tymczasem, jak sugeruje wielu badaczy, relacje społeczne związane z procesami korupcyjnymi czy próbami przechwycenia państwa są o wiele bardziej złożone.

Zacznijmy od przywołania propozycji Anny Grzymala-Busse. W tekście *Beyond Clientelism* (Grzymala-Busse 2008) pokazuje ona, że zawłaszczenie niekoniecznie musi być dokonywane przez aktorów zewnętrznych wobec instytucji politycznych, jak sugeruje to metodologia BEEPS. W swoich analizach uzupełnia ona w istotny sposób model stosowany w badaniach Banku Światowego i EBOR – opisuje procesy przechwycenia zasobów państwowych dokonywane od wewnątrz przez same elity polityczne (posługuje się określeniem *incumbent state capture*). Proponowany przez nią model bierze pod uwagę kalkulacje, dokonywane przez piastujących urzędy członków elit; decydując o rodzaju strategii pogoni za rentą polityczną uwzględniają oni między innymi wielkość potencjalnych rent, konieczność dzielenia się korzyściami z innymi aktorami w celu buforowania własnej pogoni za rentą polityczną, ryzyko utraty urzędu i związane z tym koszty. W zależności od zastanych ram instytucjonalnych, okupujący urzędy wybierają jedną z omawianych przez Grzymalę-Busse strategii przechwycenia zasobów i ich redystrybucji, na przykład politykę wyzysku lub rabunkową.

Jeszcze inaczej do procesów zawłaszczenia zasobów państwowych podchodzą Janine Wedel (2007) oraz Jadwiga Staniszkis (2003). Zdaniem obu autorek w przypadku SC nie mamy do czynienia z pojedynczymi aktorami (zewnętrznymi lub wewnętrznymi), ale całymimi ich sieciami. Formalne instytucje stanowią najczęściej jedynie fragment owych sieci relacji – dominują raczej nieformalne grupy interesu. W skład owych sieci społecznych wchodzić mogą aktorzy, którzy nie pełnią żadnych istotnych formalnych funkcji – są to niejednokrotnie pojedyncze osoby, które działają na stykach różnego rodzaju grup i organizacji, oddając przysługi, przekazując informację, integrując i mediując pomiędzy różnymi węzłami sieci, a tym samym ją konsolidując.

Jednocześnie nieuprawnione jest obstawanie przy rozróżnieniu na sferę publiczną i prywatną. Weźmy jako przykład sytuację, kiedy instytucją dokonującą przechwycenia jest duża spółka Skarbu Państwa. Pierwsza rzecz, na jaką należy zwrócić uwagę, to fakt, że organizacje tego typu niejednokrotnie obsadzone są przez polityków lub członków ich rodzin. Nie można również zapominać o przebiegu karier poszczególnych ludzi, którzy przemierzają się pomiędzy stanowiskami w instytucjach politycznych a radami nadzor-

czymi przedsiębiorstw, stanowiskami menedżerskimi lub etatami w firmach konsultingowych, ewentualnie instytucjami przygotowującymi płatne ekspertyzy. Przykładowo, Antoni Z. Kamiński pokazuje, że jedną z patologii procesu prywatyzacji w Polsce było tolerowanie przez elity postsolidarnościowe konfliktów interesu (Kamiński 1997: 103–106). „Przedsiębiorstwa państwowe były najczęściej prywatyzowane w następujący sposób. Wysoki urzędnik z ministerstwa kierujący prywatyzacją danego przedsiębiorstwa otrzymywał od zainteresowanej firmy, ewentualnie jej konsultanta bądź inwestora propozycję odbycia bardzo dobrze opłacanych wykładów, seminariów lub konsultacji. Kiedy przedsiębiorstwo zostało przekształcone w Spółkę Skarbu Państwa, urzędnik stawał się opłacanym członkiem rady zarządczej. Dalszy rozwój tej „ko-operacji” z przedsiębiorstwem zależał od przyjętej procedury prywatyzacji. Jeżeli uznano, że przedsiębiorstwo zostanie sprzedane zagranicznemu inwestorowi, urzędnik negocjował warunki sprzedaży w imieniu Ministerstwa. Kiedy transakcja została sfinalizowana, mógł otrzymać stanowisko dyrektora lub – w sytuacji kiedy w transakcji pośredniczyła zagraniczna firma konsultingowa – mógł znaleźć zatrudnienie właśnie w niej, ewentualnie mógł zatrzymać swoje stanowisko w Ministerstwie zachowując swoje płatne stanowisko w radzie zarządczej firmy” (Kamiński 1997: 104).

Zastanówić musimy się jednocześnie, czy za organizację typu *captor* możemy uznać firmę, jak czynią to ekonomiści? Czy poczynione przez nich – świadomie lub nie – ustępstwo metodologiczne jest uprawnione? Wreszcie, czy taka konceptualizacja aktorów społecznych nie skazuje całego przedsięwzięcia badawczego na porażkę? Oczywiście, aby badać nowe obszary rzeczywistości społecznej musimy punktem wyjścia uczynić procesy i zjawiska, które są już dobrze opisane, by móc odwołać się do wypracowanych i uznanych narzędzi badawczych. W swych badaniach kierowali się intuicjami zawartymi w tekście Hellmana. Kiedy jednak przeszli do konstruowania narzędzi badawczych, intuicje te zniknęły z ich horyzontu poznawczego. Konceptcja zawłaszczenia państwa została „nagięta”, czy może raczej „przycięta”, do istniejących narzędzi metodologicznych. Jednocześnie usiłowano badać zjawisko bez uzyskania jego ogólnego, wstępnego oglądu, co umożliwiłoby wypreparowanie stosownej baterii wskaźników.

Indeks SC daje nam pewien ogląd, jaki poziom ma zawłaszczenie poszczególnych państw. Czy jednak chodzi tu o pomiar korupcji czy może badanie ogólnego klimatu inwestycyjnego? Można zaryzykować stwierdzenie, że Bank Światowy i EBOR to instytucje, które kodują badane przez siebie zjawiska (nawiązując do koncepcji kodów binarnych Niklasa Luhmanna) w kategoriach „stabilna/niestabilna gospodarka” oraz „warunki sprzyjające/niesprzyjające inwestycjom”. Samo badanie było zaprojektowane przede wszystkim do pomiaru jakości rządzenia. Metodologia BEEPS nie pozwala identyfikować

poszczególnych aktorów przechwytyjących. Nie jest również przekonujące, że firmy *de novo* muszą odwoływać się do korupcji, podczas gdy spółki Skarbu Państwa mogą polegać na odziedziczonych po starym systemie wpływach – w okresie transformacji pojawiło się wiele nowych firm, ale część z nich utworzona została na starych kapitałach, zarówno finansowych, jak i społecznych.

Narzędzia ekonomii mają za małą „rozdzielczość” – nie wychwytyją pewnych szczegółów, które w istotny sposób mogą zmienić całościowy ogląd sytuacji. W większości omawianych prac milcząco przyjmuje się, że podmioty przechwytyjące to duże organizacje, dysponujące znaczącymi zasobami, niezbędnymi do przejmowania państwa. Przytoczmy jednak prosty kontrprzykład. W Polsce swego czasu wprowadzono rozporządzenie ministra w taki sposób, że pojawiła się luka prawna – między wygaśnięciem starego rozporządzenia a wejściem w życie nowego były 24 godziny przerwy, kiedy zboże można było wwieźć do Polski bez cła. Jednocześnie pewne grupy biznesowe zadbały o to, żeby na redzie w portach stały już statki załadowane importowanym zbożem, gotowe do rozładunku w trakcie wspomnianego okresu. Jak można przypuszczać, cała sytuacja była nieprzypadkowa¹³. Istotne jest jednak, że firmy zaangażowane w proceder nie należały do grupy wielkich przedsiębiorstw, które analitycy SC utożsamiają z instytucjami zdolnymi do przechwytywania państwa. Ich głównym zasobem był kapitał sieciowy. Jednak narzędzia stosowane dotychczas w analizach SC nie są w stanie rozpoznać tych form kapitału, samej natury sieci społecznych czy nieformalnych grup interesu oraz uwzględnić ich roli.

Podsumowując dotychczasowe uwagi można stwierdzić, że metodologia ekonomiczna pozwoliła na wstępne, heurystyczne wymodelowanie zjawiska SC. Jednocześnie badacze z EBOR i Banku Światowego podjęli próbę pomiaru SC – jakkolwiek przyjęta przez nich metodologia nie jest pozbawiona wad, to umożliwi ona pewien ogląd sytuacji i pozwala na porównania ilościowe. Tym samym metodologia nauk ekonomicznych dotarła do granic swoich możliwości. Aby lepiej zrozumieć naturę zjawisk korupcji, w tym także procesów zawłaszczenia państwa, warto w tym miejscu odwołać się do nieco obszerniejszego studium przypadku afery polityczno-gospodarczej. Jak zobaczymy, powszechne podejścia do korupcji, jak również dystynkcje oraz modele przyjmowane w omawianych badaniach, wielokrotnie nie dają się zastosować do konkretnych przypadków. Przykład dotyczył będzie afery znanej pod nazwą „Trójkąt Buchacza”.

¹³ Informacja pochodzi z jednego z anonimowych wywiadów pogłębionych prowadzonych w ramach badań pilotażowych do projektu „Przemoc jako współregulator przemian instytucjonalnych” (nr 1 H02E 040 26) pod kierunkiem Andrzeja Zybortowicza.

Studium przypadku afery: „Trójkąt Buchacza”

Pragnę zaznaczyć, że „Trójkąt Buchacza” stanowi przede wszystkim przykład afery polityczno-gospodarczej, nie zaś *sensu stricto* zawłaszczenia państwa (przynajmniej nie w rozumieniu metodologii BEEPS). Będziemy mieli tu jednak do czynienia z analogicznymi procesami. Studium to ma pomóc nam zrozumieć ograniczenia terminologii nauk ekonomicznych w odniesieniu do zjawisk aferowych i zakulisowych.

Dlaczego wybór padł na tę właśnie aferę? „Trójkąt Buchacza” jest jedną z najdokładniej przeanalizowanych afer polityczno-gospodarczych III RP. Był on obiektem zainteresowania nie tylko mediów (zob. np. Biały 1998; Karnaszewski 2006; Kublik 2002, 2003; Łakoma 1999), ale przede wszystkim Najwyższej Izby Kontroli (NIK 1999, 2007a, 2007b, 2008a, 2008b), a obecnie również prokuratury. W swojej rekonstrukcji bazuję głównie na materiałach pokontrolnych NIK.

Tytułowy trójkąt to trzy spółki Skarbu Państwa: Polski Fundusz Gwarancyjny (dalej PFG, wcześniejsza nazwa: Agencja Rozwoju Gospodarczego SA), Międzynarodowa Korporacja Gwarancyjna Sp. z o.o. (dalej MKG, wcześniej Polska Korporacja Eksportowa Sp. z o.o.) i Chemia Polska Sp. z o.o. W latach 1994–1995, w wyniku działalności związanych z PSL ministrów w rządach Waldemara Pawlaka, Józefa Oleksego i Włodzimierza Cimoszewicza, Skarb Państwa utracił kontrolę nad wymienionymi spółkami, których majątek szacowano na 500–800 mln zł. Afera wzięła swoją nazwę od jednego z jej inicjatorów – Jacka Buchacza, byłego Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą. Buchacz oraz Lesław Podkański (obaj z PSL) w latach 1994–1995 wnieśli do spółek Trójkąta majątek o łącznej wartości 545 mln zł (głównie w postaci akcji należących do Skarbu Państwa przedsiębiorstw). Inną ważną postacią – wymienianą w kontekście tego przedsięwzięcia przez media (zob. np. Karnaszewski 2006) był doradca Buchacza, Piotr Bykowski.

Mechanizm ten był następujący. W wyniku skomplikowanych przekształceń własnościowych należące do Skarbu Państwa spółki Trójkąta obejmowały nawzajem swoje akcje. Do rad nadzorczych tych firm weszli ludzie nominowani przez ministra Buchacza i jego otoczenie. Nastąpiła autonomizacja spółek Trójkąta – Skarb Państwa jako mniejszościowy udziałowiec w spółkach nie mógł ani odzyskać kontroli nad wniesionym majątkiem, ani odwoływać członków rad nadzorczych bez ich zgody. *De facto* doprowadziło to do sytuacji, kiedy firmy nie mogły być sprywatyzowane, nie były jednak również kontrolowane przez państwo. Jako instytucje funkcjonujące na pograniczu publicznych i prywatnych reguł gry mogły czerpać szereg korzyści – z jednej strony były osłanianie i wspierane przez Skarb Państwa, z drugiej zaś posiadały autonomię charakterystyczną dla firm prywatnych. Stwarzało to dogodne warunki do wyprowadzania pieniędzy. Przykładowo, inwestowano kapitał Trójkąta (formalnie stanowiący

własność Skarbu Państwa) w zewnętrzne firmy prywatne, które były zarządzane przez członków zarządów firm Trójkąta, ewentualnie ich znajomych lub członków rodzin. Obsadzanie osobami ze swojego otoczenia kluczowych stanowisk było nie tylko metodą kontroli przepływu środków finansowych. Były to jednocześnie synekury pozwalające wyprowadzić pewną część środków bezpośrednio do kieszeni jednostek organizujących całe przedsięwzięcie. Spółki Trójkąta były z roku na rok warte coraz mniej¹⁴, co można traktować jako stopniowy drenaż środków publicznych. Sprzeczną z interesem publicznym działalność ludzi Trójkąta przyjmowała również inne postacie. Pieniądze wyprowadzano poprzez obrót akcjami zewnętrznych firm na niekorzystnych dla spółek warunkach. Przytoczmy tu fragment jednego z wystąpień pokontrolnych NIK, zawierającego zarzuty o niegospodarność Zarządu Chemii Polskiej w związku z obrotem akcjami Elektrim SA: „W okresie od 14 do 18 lutego 2000 r. (Chemia Polska Sp. z o.o.) sprzedała łącznie 290 750 akcji Elektrim SA osiągając przychód ze sprzedaży w wysokości 16 614 475 zł. Średnia cena sprzedaży akcji wyniosła 57,14 zł. Bezpośrednio po tym, w dniach od 18 do 22 lutego 2000 r. Spółka nabyła 300 000 akcji Elektrim SA za łączną kwotę 19 542 910,20 zł. Średnia cena zakupu jednej akcji Elektrim SA w dniach 18 – 22 lutego wyniosła 65,14 zł. W ocenie Izby powyższe operacje giełdowe noszą znamiona niegospodarności. Na powtórne nabycie 290 750 akcji Elektrim SA Spółka wydatkowała bowiem 2 324 960 zł więcej, niż uzyskała z ich sprzedaży w dniach 14 – 18 lutego 2000 r. [...] Izba zwraca uwagę, iż jeszcze w dniu 18 lutego 2000 r. Chemia Polska sprzedała 39 750 akcji Elektrim SA po cenie 57,50 zł, by następnie w tym samym dniu odkupić 92 250 akcji po średniej cenie 65,71 zł” (NIK 2007a: 4).

W przypadku działalności Trójkąta mieliśmy również do czynienia z nieformalnymi gratyfikacjami. Uwagę NIK zwróciły również niezwykle wysokie fundusze reprezentacyjne spółek Trójkąta. Przykładowo, w latach 1999–2006 Chemia Polska wydała na same zegarki (63 szt.) i wieczne pióra (18 szt.) 235,2 tys. zł. Część pieniędzy wyprowadzono również w postaci darowizn na rzecz fundacji i stowarzyszeń. Przykładowo, w latach 1999, 2000 i 2003 Chemia Polska przekazała na rzecz Stowarzyszenia Czerwonej Róży darowizny w łącznej kwocie 182,6 tys. zł. Warto odnotować tu zaistniały konflikt interesu: założycielami Stowarzyszenia byli Józef Kot i Ludwik Klinkosz – członkowie zarządu Chemii Polskiej, pełniący w różnych okresach funkcję prezesa zarządu spółki. Dodatkowo Klinkosz w interesującym nas okresie pełnił funkcję Przewodniczącego Stowarzyszenia (NIK 2007a: 7).

Uderzająca jest skala marnotrawstwa środków publicznych. Oto Skarb Państwa traci kontrolę nad firmami wartymi setki milionów złotych. Jednocze-

¹⁴ Przykładowo, kapitał własny Chemia Polska Sp z o.o. 1 stycznia 1999 wynosił 575,2 mln zł, a pod koniec 2006 roku zaledwie 279,7 mln zł, co oznacza spadek o 51,37% (NIK 2007a: 2).

śnie dokonuje się stopniowy drenaż środków publicznych. Natomiast wygląda na to, że renta osób zaangażowanych w całą aferę jest stosunkowo niewielka względem strat poniesionych przez Rzeczpospolitą. Innymi słowy, podmioty afery, aby uzyskać relatywnie niewielkie korzyści musiały zmarnotrawić ich wielokrotność.

Wróćmy jednak do osób zaangażowanych w aferę. Inicjatywę całego procederu przypisuje się Buchaczowi. Jednak w późniejszym okresie został on wykluczony z kręgu osób zaangażowanych w organizację całego przedsięwzięcia. Nie był to odosobniony przypadek zmiany personalnej; sama afera zainicjowana została przez ludzi z otoczenia premiera Pawłaka, kontynuowali ją jednak ludzie związani z SLD. Jednak, pomimo zmian wśród osób zaangażowanych, nieformalna grupa interesu jako całość była w stanie funkcjonować dalej – przyjęła ona postać lineażu (Vedres i Stark 2008). Najbardziej widoczni w całym przedsięwzięciu byli Ludwik Klinkosz, Józef Kot i Jan Chaładaj. Przemieszczali się oni pomiędzy instytucjami biznesowymi, politycznymi (a nawet trzecim sektorem) – raz pełnili funkcje urzędników państwowych, a innym razem zasiadali w radach nadzorczych spółek. Zajmowali stanowiska zarówno w ramach samego Trójkąta, jak i w spółkach zależnych¹⁵. Zwróćmy również uwagę na kolejną istotną kwestię: aktorzy związani z aferą nie wywodzili się z jednego stronnictwa czy też partii politycznej. Przedsięwzięcie przebiegało częściowo ponad oficjalnymi podziałami polskiej sceny politycznej – zaczęli je ludzie związani z PSL oraz premierem Pawlakiem za czasów jego urzędowania, a kontynuowali członkowie oraz polityczne zaplecze SLD (zasadniczo jednak było to środowisko postkomunistyczne wywodzące się z korzeni PRL i partii tam funkcjonujących – PZPR i ZSL).

Podsumowując powyższe uwagi można zaryzykować stwierdzenie, że osoby odpowiedzialne za działalność Trójkąta nie tworzyły grupy o jasno określonych granicach. Stanowiły one raczej dynamiczną (nieustannie zmieniającą swój skład) strukturę sieciową, funkcjonującą dzięki kilku pośrednikom. Jest to oczywiście przypuszczenie, ponieważ na podstawie dostępnych informacji można zrekonstruować zaledwie część sieci powiązań konstytuujących grupę interesu zaangażowaną w działalność Trójkąta.

Cała sprawa nie czekała się jeszcze finału. Nie oznacza to jednak, że przeszła niezauważona. Jak już wspominaliśmy, firmy Trójkąta poddane zostały skrupulatnej kontroli NIK, a sprawą interesuje się prokuratura i media.

¹⁵ Jan Chaładaj był Przewodniczącym Rady Nadzorczej Chemii Polskiej i MKG; był również prezesem spółki zależnej Forcan. Ludwik Klinkosz, Prezes Chemii Polskiej i MKG, był również Wiceprzewodniczącym Rady Nadzorczej spółki zależnej PFG. Wiceprezes PFG – Józef Kot, był zatrudniony w Chemii Polskiej na stanowisku Dyrektora Biura Zarządu, a jednocześnie był Prezesem Hotelu Senator SA oraz Członkiem Rady Nadzorczej Krakowskiego Domu Inwestycyjnego SA – spółek zależnych Chemii Polskiej (NIK 2007a: 7–8, 2008a: 40).

Linia obrony osób zaangażowanych w działalność Trójkąta jest taka, że domniemane wyprowadzanie środków publicznych w ręce prywatne stanowiło *de facto* zwykłe ryzyko rynkowe – rzekomy drenaż środków publicznych prezentuje się jako nieudane inwestycje, które w zamierzeniu miały przynosić korzyści Skarbowi Państwa. Państwo nie dysponuje narzędziami prawnymi pozwalającymi skazać którejkolwiek z osób zaangażowanych w powyższy proceder. Co więcej, pod względem formalnoprawnym, względnie łatwo jest zakwestionować użycie w odniesieniu do powyższej sytuacji terminu „afery polityczno-gospodarcza”.

Nie ma tu w żadnym momencie ewidentnego łamania litery prawa, ani standardowo pojmowanej korupcji. Bardziej wyszukane definicje Banku Światowego oraz EBOR także nie uchwytują natury opisanych procesów. Nie stosuje się tu kategoria korupcji administracyjnej, ani przechwycenie państwa – przynajmniej tak, jak rozumiane są one na gruncie metodologii typu BEEPS. Jeżeli jednak zawiesić definicje i metody pomiaru SC oferowane przez Bank Światowy i EBOR, to okazuje się, że określenie „przechwycenie” w odniesieniu do Trójkąta Buchacza jest jak najbardziej zasadne. Mieliśmy tu bowiem do czynienia z przechwyceniem spółek Skarbu Państwa i nadużyciem funkcji urzędniczych, które doprowadziły do zawłaszczenia publicznych źródeł zasobów i podporządkowania mechanizmów politycznych interesom wąskiej grupy aktorów. Podmiotem przechwytyjącym nie jest tu jednak pojedyncza firma, ale sieć aktorów działających na styku publicznych i prywatnych instytucji, które – przynajmniej w punkcie wyjścia – miały wsparcie najwyższych instytucji państwa.

Przejdźmy do kolejnej istotnej kwestii. Według modelu SC wykorzystywanego w analizach Banku Światowego potężni gracze ustanawiają nowe instytucje, które mają zapewnić im rentę polityczną. Tymczasem w rekonstruowanym tu przypadku (podobnie jak w wielu innych aferach polityczno-gospodarczych) gracze wykorzystali istniejące już (słabe) instytucje na swoją korzyść, zmieniając sposób ich funkcjonowania. Najprawdopodobniej przebudowa istniejących ram instytucjonalnych wymaga mniejszych nakładów związanych z pogonią za rentą niż tworzenie zupełnie nowych instytucji. Jednocześnie sama koncepcja politycznej pogoni za rentą każe nam myśleć o rekonstruowanych tu aktorach jako podmiotach dążących do optymalizacji nakładów i ryzyka związanego z uzyskiwaniem rent. Czy zatem powinniśmy rygorystycznie trzymać się ujęcia przechwycenia wyłącznie jako tworzenia instytucji czy dopuścić w naszych modelach również inne, bardziej wyszukane metody działania nieformalnych grup?

Wiedza na temat całej afery istnieje od dłuższego czasu, jednak cały proceder trwa nadal. Nawet jeżeli grupa dziennikarzy, prokuratorów lub pracowników NIK (czyli przedstawiciele instytucji, którym w ramach normatywnej koncepcji demokracji przypisywać można funkcje kontrolne) była w stanie

zidentyfikować podmioty i mechanizmy afery, nie oznacza to, że udało im się wywrzeć istotny wpływ na przebieg samego proceduru. Pomimo licznych prób, kolejno następującym po sobie rządóm nie udało się odzyskać kontroli nad Trójkątem. Ujmując to w możliwie ogólnym języku socjologicznym, osobom zaangażowanym w Trójkąt Buchacza udało się stworzyć szczelnie domknięte pole instytucjonalne, nad którego regułami przejęli pełną kontrolę. Z pola tego wykluczeni zostali wszyscy, którzy mogliby zaszkodzić przedsięwzięciu lub dołączyć do pogoni za rentą, stwarzając tym samym konkurencję i zmniejszając wielkość rent uzyskiwanych przez osoby zaangażowane. Dokołała się swoista autonomizacja nieformalnej grupy interesów i pola zasobów, którym dysponowała względem zewnętrznych instytucji i demokratycznych reguł gry.

Zawłaszczenie i zjawiska zakulisowe w perspektywie badań socjologicznych

W powyższym studium niewątpliwie mieliśmy do czynienia z pewną formą przechwycenia. Przykład ten wymyka się jednak standardowym konceptualizacjom korupcji. Uchwycenie zjawisk aferowych i związanych z nimi form korupcji zakłada odrzucenie naiwnych, niekiedy wręcz paraliżujących konceptualizacji i rozróżnień teoretycznych, w szczególności rozróżnienia na publiczne i prywatne. Można zaryzykować stwierdzenie, że jednym z istotnych zasobów nieformalnych grup interesu zaangażowanych w polityczną pogon za rentą są właśnie nasze ograniczenia poznawcze przekładające się na nieskuteczność projektowanych instytucji. W ramach dyskursu akademickiego kategoria korupcji traktowana była przez długi czas jak swego rodzaju „czarna skrzynka” – napisano dużo na temat funkcji korupcji i jej wpływu społecznego, jednak same jej mechanizmy oraz przebieg pozostawały słabo zrozumiałe¹⁶. Przeskok poznawczy okazuje się możliwy, kiedy zwiększamy rozdziel-

¹⁶ Analogiczną „czarną skrzynkę” stanowiły przez długi czas zjawiska zmywy oraz konspiracji w dziedzinie przestępczości gospodarczej. Jak twierdzą Wayne Baker i Robert Faulkner (1993), przez długi czas socjologowie zajmujący się przestępczością zorganizowaną posługiwali się nader uproszczonym modelem społecznej organizacji działań konspiracyjnych. Wiedzano bardzo dużo o przestępcach, ale bardzo mało o mechanizmach ich działań. Nie wyobrażano sobie, przykładowo, w jaki sposób mogą być koordynowane szeroko zakrojone tajne przedsięwzięcia angażujące dużą liczbę aktorów; przypuszczano, że skuteczna koordynacja tajnych porozumień możliwa jest jedynie w przypadku małych grup interesu (por. Baker i Faulkner 1993: 842–843). Faulkner i Baker nie tylko pokazują, że możliwe są zmywy angażujące dużą liczbę organizacji, ale rekonstruują oni sam oddolny mechanizm koordynacji. Korekta wcześniejszych przypuszczeń socjologicznych stała się możliwa dzięki zastosowaniu narzędzi i modeli analizy sieci społecznych.

czość naszej analizy, skupiając się na działaniach poszczególnych aktorów, ich zasobach oraz społecznych powiązaniach, na podstawie których funkcjonują.

Takich szczegółowych analiz zjawisk zakulisowych podjęła się między innymi Janine Wedel. Przywołajmy jej propozycje teoretyczne, które pozwolą nam skonceptualizować powyżej zrekonstruowany przypadek afery. Według Wedel nie tylko procesom transformacji, ale także globalizacji towarzyszą działania nieformalnych grup interesu, które charakteryzują się: 1) zacieraniem granic między sferą prywatną a publiczną, 2) transferem zasobów do sfery prywatnej; 3) przerzucaniem kosztów na całość społeczeństwa. Konsekwencją takiego zatarcia jest kłopot z ustaleniem odpowiedzialności, niemożność wykazania konfliktu interesów i trudność w rozliczeniu działalności tych aktorów (Wedel 2004a: 222–226; zob. też Wedel 2003, 2004b, 2007). Dla ich określenia wprowadza kategorię „elastycznych grup” (*flex groups*). Grupy tego typu tworzą jednostki partycypujące jednocześnie w instytucjach publicznych, prywatnych oraz w trzecim sektorze. Niejednokrotnie nie tylko personel, ale same organizacje elastyczne ulokowane są na pograniczu różnych reguł gry. Aktorzy ci manewrują pomiędzy różnymi sferami, wybierając te konteksty instytucjonalne, które są dla nich najkorzystniejsze w danej sytuacji. Wedel przywołuje między innymi kategorię „instytucjonalnych nomadów” (Kamiński i Kurczewska 1994). Uzyskują w ten sposób dostęp do różnorodnych pól zasobów – środków publicznych, urzędników i decydentów, kapitałów finansowych, a nawet zagranicznych środków pomocowych. Raz mogą prezentować się jako rzecznicy instytucji politycznych, w innych przypadkach zaś wykorzystują swoje pozycje w radach nadzorczych lub stowarzyszeniach i fundacjach. Elastyczne grupy nie mają jednoznacznego statusu prawnego – za pomocą dokładnie tych samych manewrów w przestrzeni instytucjonalnej mogą skutecznie unikać restrykcji charakterystycznych dla poszczególnych pól (Wedel 2003, 2004a).

W przypadku działań nieformalnych grup interesu nie mamy do czynienia z natychmiastowymi gratyfikacjami. Zabiegi mające na celu forsowanie, wpływanie lub przechwytywanie nie są jednorazowe. Sieci wpływów mają długoterminowy charakter – nie mamy tu do czynienia z pojedynczymi aktami „korupcji”, ale z całymi układami działań i trwałymi porozumieniami. Skoro nieformalna sieć aktorów nie jest przedsięwzięciem jednorazowym, nie istnieje również potrzeba łatwej do wyśledzenia natychmiastowej gratyfikacji. Zamiast niej mamy do czynienia z odsuniętymi – zarówno w czasie, jak i przestrzeni społecznej – wzajemnymi przysługami, które umykają wielu tradycyjnym konceptualizacjom korupcji.

W perspektywie oferowanej przez Wedel praktyki zawłaszczenia nie polegają na „zakupie” przez firmę korzystnych regulacji. Stanowią one efekt działania struktur sieciowych. Metafora zawłaszczenia sugeruje, że – po pierwsze – mogą istnieć państwa, które są wolne od tego typu wpływów i (po drugie)

że proces przechwycenia odbywa się niezależnie od lub wbrew woli instytucji państwowych oraz ich personelu. Jednak państwo niepowiązane z prywatnymi grupami interesu istnieje tylko w teorii; zawłaszczenie dokonuje się za pośrednictwem nieformalnych sieci powiązań pomiędzy publicznymi i prywatnymi aktorami „wplecionych” w uznane praktyki polityczne. Kategoria „zawłaszczonego państwa” sugeruje również, że państwo to swego rodzaju monolit, który może zostać przechwycony w całości. Tymczasem próby przechwycenia podejmowane są najczęściej przez konkurujące ze sobą grupy interesu, które skupiają się na wybranych instytucjach i zasobach publicznych.

Janine Wedel nie jest, rzecz jasna, jedynym badaczem analizującym zjawiska zakulisowe. Jej prace przytoczyłem głównie dlatego, że *explicite* przywołuje kategorię zawłaszczonego państwa (Wedel 2003, 2007). Spośród innych badaczy zjawisk zakulisowych wspomnieć warto Gretchen Helmke i Stevena Levitsky’ego (2004; zob. również Helmke i Lewitsky red. 2006), Józsefa Böröcza (2000) czy Davida Starka, który prowadził badania nad specyfiką wschodnioeuropejskiego kapitalizmu i *recombinant property* (1996; zob. również: Grabher i Stark red. 1997; Stark i Bruszt 1998).

Pozostaje do rozwinięcia jeszcze jedna kwestia. Otóż wielu spośród przywołanych tu badaczy wykorzystuje w swoich analizach kategorię sieci społecznych. W tym kontekście nie sposób nie odnieść się do rozwijanej od kilkunastu lat w ramach nauk społecznych analizy sieci społecznych (*Social Network Analysis*, SNA [Burt 2005; Jackson 2008]). W ramach tego pola prowadzone są analizy między innymi roli sieci społecznych w procesach zmiany społecznej, ekonomii czy transferze wiedzy naukowej. Część przedstawicieli SNA poświęca uwagę sieciom przestępczym (Morselli, Giguere i Petit 2007), sieciom terrorystycznym (Krebs 2002) lub szerzej tajnym sieciom (*covert networks*) (zob.: Carley 2006; Lindelauf, Borm i Hamers 2009; Robins 2009; Tsvetovat i Carley 2003). Badania te starają się wyjaśnić stabilność tajnych struktur sieciowych, ich zdolności do adaptacji, jak również trudności w ich demontażu. Prace tego typu nabrały szczególnego znaczenia w dobie wojny z terroryzmem. Zastanówmy się zatem nad przydatnością istniejących modeli i prac z zakresu SNA do badań nad formami przechwycenia zasobów i instytucji publicznych.

SNA dostarcza szeregu kategorii i narzędzi, które z powodzeniem można zastosować w analizach podmiotów dokonujących zawłaszczenia. Jednak w czołowych czasopismach socjologicznych prezentujących prace z zakresu SNA, takich jak „Social Networks”, ale także „American Journal of Sociology” i „American Sociological Review” brak prac skupiających się na sieciach aktorów dokonujących zawłaszczenia czy analizach afer polityczno-gospodarczych. Pamiętać musimy, że analiza sieci społecznych wymaga dużych ilości danych. Przykładowo, w swoim studium przywoływani już Baker i Faulkner

(1993) zrekonstruowali strukturę, która umożliwiła zaistnienie zмовy ekonomicznej w elektrycznym przemyśle ciężkim, która swym zasięgiem objęła setki aktorów. W swoich analizach autorzy posłużyli się istniejącymi już materiałami archiwalnymi – jednym z raportów senackiej Komisji Kefauvera (U.S. Senate Committee on the Judiciary, Subcommittee on Antitrust and Monopoly Hearings on Administered Prices 1961) – nie musieli oni samodzielnie pozyskiwać danych niezbędnych do rekonstrukcji sieci powiązań nieformalnych. Czy możliwe jest powielenie tego podejścia w sytuacji, kiedy nie znamy jeszcze wielu aktorów zaangażowanych w przechwycenie, tak jak ma to miejsce chociażby w przypadku Trójkąta Buchacza? Badacze sieci społecznych w opisie i wyjaśnianiu interesujących ich zjawisk wykorzystują między innymi takie pojęcia, jak: luki strukturalne (*structural holes*) (Burt 2005), zgrupowania (*clusters*), słabe więzi (Granovetter 1973), lineaż czy efekt współspójności (*intercohesion*) [Vedres i Stark 2008]. Pojęcia te można wykorzystać do rekonstrukcji zjawiska SC. Jednak bez dokładnych analiz empirycznych i znajomości powiązań między poszczególnymi aktorami pojęcia te oferują zaledwie wstępne intuicje – umożliwiają nam co najwyżej kontrolowaną spekulację lub formułowanie teoretycznie podbudowanych przypuszczeń. Innymi słowy, jakkolwiek SNA może okazać się nieocenionym narzędziem w analizie konkretnych afer, to nie należy ulegać kolejnej modzie metodologicznej. Jeżeli nie uzyskamy intuicyjnego wglądu w badane procesy, z łatwością możemy podzielić los ekonomicznych badaczy SC. Dlatego niezwykle ważne są szczegółowe studia przypadków, których dostarczają nam tacy badacze jak Wedel.

Podsumowanie: *State capture* jako pojęcie uwrażliwiające

W artykule starałem się zrekonstruować koncepcję i badania nad zawłaszczeniem państwa prowadzone w ramach Banku Światowego i EBOR. Choć reprezentowane przez te instytucje podejście pozwala uchwycić pewne dotychczas słabo konceptualizowane aspekty korupcji, to nie jest pozbawione istotnych z socjologicznego punktu widzenia wad. Po pierwsze, w badaniach nad SC przyjęto ściśle rozróżnienie na sferę prywatną i publiczną. Po drugie, jednostką analizy uczyniono pojedynczą firmę. Przystąpiono do analizy zjawiska, które nie zostało gruntownie przemyślane – nie rozpoznając natury sieci społecznych, ekonomiści przyjęli nader uproszczoną wizję procesu zawłaszczenia, gdzie podmiotem przechwytyjącym jest firma, która korumpuje urzędników w celu uzyskania korzystnych dla siebie regulacji. Tymczasem, jak sugerują przywoływane w drugiej części artykułu badania, aktorzy zakulisowi nie tylko wymykają się tego typu konceptualizacjom, ale przede wszystkim wykorzystują je na swoją korzyść jako zasób w grze.

Podejście autorów BEEPS jest częściowo zrozumiałe. Zapušcili się oni na nowe, stosunkowo słabo skonceptualizowane pole problemowe. Punktem wyjścia uczynili zastosowanie standardowych narzędzi surveyowych do niestandardowego problemu. I choć podejście BEEPS oraz indeks SC trudno uznać za satysfakcjonujące z metodologicznego punktu widzenia, to niewątpliwie przygotowują one grunt do bardziej adekwatnych, choć słabiej zinstytucjonalizowanych narzędzi badawczych. Metody wykorzystywane w ramach BEEPS nie pozwalają identyfikować instytucji przechwytyjących. Mogą jednak okazać się dobrym środkiem pomiaru ogólnego poziomu zawłaszczania. Wymagają one jednak kalibracji. Konieczne jest również uzupełnienie ich o alternatywne podejścia badawcze do zjawiska zawłaszczania państwa. Jedną z takich alternatyw oferują analizy zjawisk zakulisowych prowadzone przez Wedel. Sugeruje ona przyjęcie jako jednostki analizy grupy interesu, rozumianej jako elastyczna struktura sieciowa rozpięta pomiędzy heterogenicznymi polami instytucjonalnymi. Narzędzi do badania procesów zawłaszczania dostarcza nam również analiza sieciowa. Pamiętać jednak należy, że jak dotąd zagadnienia związane z przechwyceniem państwa oraz aferami polityczno-gospodarczymi podnoszono w ramach SNA tylko marginalnie.

Kategoria zawłaszczania pełnić może z powodzeniem funkcję pojęcia uwrażliwiającego – wskazuje pewne istotne z teoretycznego punktu widzenia procesy i obszary życia społecznego. Same analizy ekonomiczne przygotowują grunt dla bardziej zaawansowanych podejść badawczych. Co więcej, kategoria *state capture* może pełnić funkcję uwrażliwiającą, nawet jeśli w toku rozwoju badań nad sferami zakulisowymi, korupcją i aferami polityczno-gospodarczymi miałyby zostać odrzucona na rzecz trafniejszych konceptualizacji.

Na koniec pragnę wskazać obszary problemowe, gdzie może znaleźć zastosowanie kategoria przechwycenia:

1. Badacze SC identyfikują stosunkowo proste mechanizmy formowania się gospodarek rynkowych w warunkach transformacji, które mogłyby okazać się przydatne w modelowaniu procesów zmiany społecznej. Wskazana jest próba zidentyfikowania wczesnych zwycięzców polskiej transformacji ustrojowej, zakresu ich wpływu oraz instytucji, w których kodowali swoją przyszłą dominację.

2. Przemysłany aparat pojęciowy SC może okazać się przydatny w szczegółowych studiach współczesnych zjawisk aferowych, takich jak przypadek Trójkąta Buchacza. Pamiętać należy, że w dziedzinie zjawisk korupcyjnych mamy najczęściej do czynienia z długotrwałymi procesami przebiegającymi przy wykorzystaniu skomplikowanych, w dużej mierze zinstytucjonalizowanych sieci powiązań, a nie jednorazowymi aktami dokonywanymi przez odosobnionych aktorów.

3. Analiz procesów zawłaszczania nie należy ograniczać do krajów postkomunistycznych. Istotnym problemem niepodjętym przez przedstawicieli

Banku Światowego i EBOR jest pytanie o obecność i zakres praktyk zawłaszczenia w krajach o dojrzałym systemie gospodarczo-politycznym, takich jak Niemcy czy Stany Zjednoczone.

4. Nie mniej interesujący jest problem globalizacji rozważany pod kątem ewentualnych prób zawłaszczenia instytucji i zasobów państwowych przez aktorów transnarodowych (zob. np. Szalacha 2004). Tego typu analizę przechwycenia państwa o dojrzałym systemie polityczno-gospodarczym przeprowadził George Monbiot w pracy *Captive State* (Monbiot 2001). Nie tylko opisuje on przypadki przechwycenia w Wielkiej Brytanii, ale – w szerszym planie – analizuje wpływ działań podmiotów transnarodowych (w tym regulacji typu *Multilateral Agreement on Investment*) na funkcjonowanie państw narodowych. Jego analizy sugerują, że wielokrotnie mamy do czynienia z sytuacją, kiedy rdzeń instytucjonalny państwa zostaje podporządkowany realizacji interesów ponadnarodowych grup interesu. Ponownie należy jednak ostrożnie podchodzić do ścisłego rozróżnienia prywatne/publiczne.

Literatura

- Anderson, James H. i Cheryl W. Grey. 2006. *Anticorruption in Transition 3. Who Is Succeeding... And Why?* Washington: The International Bank for Reconstruction and Development / World Bank.
- Baker, Wayne E. i Robert E. Faulkner. 1993. *The Social Organization of Conspiracy: Illegal Networks in the Heavy Electrical Equipment Industry*. „American Sociological Review” vol. 58, 6: 837–860.
- Bank Światowy. 2000, *Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate*, Washington <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/contribution.pdf> (dostęp: 23.05.2009).
- Becker, Gary S. 1983. *The Theory of Competition among Pressure Groups form Political Influence*. „Quarterly Journal of Economics” vol. 98, nr 3: 371–400.
- Begović, Boris. 2005. *Corruption, Lobbying and State Capture*, CLDS Working Paper nr 0106, <http://danica.popovic.ekof.bg.ac.yu/106.pdf> (dostęp: 23.05.2009).
- Biały, Aleksander. 1998. *Lekcja za 200 milionów*, „Rzeczpospolita” 02/07/1998: 1, 10.
- Blumer, Herbert. 1954. *What is Wrong with Social Theory?* „American Sociological Review” vol. 19, 1: 3–10.
- Böröcz, József. 2000. *Informality Rules*. „East European Politics and Societies” vol. 14, 2: 348–380.
- Bruszt, László. 2001. *Heterarchies and Developmental Traps*. „Brazilian Journal of Political Economy” vol. 21, 1: 3–20.
- Bruszt, László. 2002. *Market Making as State Making: Constitutions and Economic Development in Post-Communist Eastern Europe*. „Constitutional Political Economy” 13: 53–72.

- Brycki, Grzegorz i Anna Marszałek, kitt. 2006. *Spółki o niejasnych powiązaniach*. „Rzeczpospolita” 3807, 05/04/2006: X1.
- Burt, Ronald S. 2005. *Brokerage and Closure. Introduction to Social Capital*. Oxford: Oxford University Press.
- Carley, Kathleen M. 2006. *Destabilization of Covert Networks*. „Computational and Mathematical Organization Theory” vol. 12, 1: 51–66.
- Duda, Maciej i Mariusz Jałoszewski. 2007. *Kto pomógł Stokłosie wygrywać sprawy*. „Rzeczpospolita” nr 4048; 23/01/2007: X1.
- Frye, Timothy. 2002. *Capture or Exchange? Business Lobbying in Russia*. „Europe-Asia Studies” vol. 54, 7: 1017–1034.
- Fujimura, Joan. H. 1992. *Crafting science: standardized packages, boundary objects, and “translation”*. W: A. Pickering (red.). *Science as Practice and Culture*. Chicago: University of Chicago Press, s. 168–211.
- Głapiak, Elżbieta, Maciej Duda i Monika Filipowska. 2006. *Ziobro rozbija układ podatkowy*. „Rzeczpospolita” 3840, 17/05/2006: X1.
- Grabher, Gernot i David Stark (red.). 1997. *Restructuring Networks in Post-Socialism. Legacies, Linkages, and Localities*. Oxford: Oxford University Press.
- Granovetter, Mark. 1973. *The Strength of Weak Ties*. „The American Journal of Sociology” vol. 78, 6: 1360–1380.
- Grzymala-Busse, Anna. 2008. *Beyond Clientelism. Incumbent State Capture and State Formation*. „Comparative Political Studies” vol. 41, 4/5: 638–673.
- Hanson, Philip i Elizabeth Teague. 2005. *Big Business and the State in Russia*. „Europe-Asia Studies” vol. 57, 5: 657–680.
- Heidenheimer, Arnold i Michael Johnston. 2001. *Political Corruption: Concepts and Contexts*. Transaction Publishers.
- Hellman, Joel S. 1998. *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Post-communist Transitions*. „World Politics” 50: 203–234.
- Hellman, Joel S. 2005. *Strategies to Combat State Capture and Administrative Corruption in Transition Economies*, http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/quinghua_paper_hellman.pdf (dostęp: 23.05.2009).
- Hellman, Joel S. i Daniel Kaufmann. 2002. *The Inequality of Influence*, http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/inequality_influence.pdf (dostęp: 23.05.2009).
- Hellman, Joel S. i Mark Schenkerman. 2000. *Intervention, Corruption and Capture: the Nexus between Enterprise and the State*. „Economics of Transition” 8 (3): 545–799.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones i Daniel Kaufmann. 2002. *Far From Home: Do Foreign Investors Import Higher Standards of Governance in Transition Economies?*, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/farfromhome.pdf> (dostęp: 23.05.2009).
- Hellman, Joel S., Geraint Jones i Daniel Kaufmann. 2003. *Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies*. „Journal of Comparative Economy” 31: 751–773.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones, Daniel Kaufmann i Mark Schenkerman. 2000. *Measuring Governance, Corruption, and State Capture. How Firms and Bureaucrats*

- Shape the Business Environment in Transition Economies*. „Policy Research Working Paper” 2312, Washington: Bank Światowy.
- Helmke, Gretchen i Steven Levitsky. 2004. *Informal Institutions and Comparative: A Research Agenda*. „Perspectives on Politics” vol. 2, 4: 725–740.
- Helmke, Gretchen i Steven Levitsky (red.). 2006. *Informal institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Iwasaki, Ichiro i Taku Suzuki. 2007. *Transition Strategy, Corporate Exploitation, and State Capture: An Empirical Analysis of Former Soviet States*. „Communist and Post-Communist Studies” vol. 40, 4: 393–422.
- Jackson, Matthew O. 2008. *Social and Economic Networks*. Princeton: Princeton University Press.
- Jałoszewski, Mariusz. 2007. *Mafia założyła raj podatkowy*. „Rzeczpospolita” 4183; 18/06/2007: X1.
- Jasiecki, Krzysztof. 2002. *Elita biznesu w Polsce. Drugie narodziny kapitalizmu*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Jasiecki, Krzysztof. 2003. *Korupcja w procesie transformacji*. W: M. Jarosz (red.). *Pułapki prywatyzacji*. Warszawa: ISP PAN, s. 51–77.
- Jasiecki, Krzysztof. 2004. *Związki biznesu z polityką. Pomiędzy lobbieniem a korupcją*. W: H. Domański, A. Ostrowska i A. Rychard (red.). *Niepokoje polskie*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN, s. 311–344.
- Jesen, Nathan. 2002. *Economic Reform, State Capture, and International Investment in Transition Economies*. „Journal of International Development” vol. 14, 7: 973–977.
- Jones Luong, Pauline i Erika Weinthal. 2004. *Contra Coercion: Russian Tax Reform, Exogenous Shocks, and Negotiated Institutional Change*. „The American Political Science Review” vol. 98, 1: 139–152.
- Jowitt, Ken. 1983. *Soviet Neotraditionalism: the Political Corruption of a Leninist Regime*. „Europe-Asia Studies” vol. 35, 3: 275–297.
- Kalukin, Rafał. 2003a. *Jak prezes Wagonu innych wykolejał*. „Gazeta Wyborcza” 189, 14/08/2003–15/08/2003: 4.
- Kalukin, Rafał. 2003b. *Walka o Wagon*. „Gazeta Wyborcza” 190, 16/08/2003–17/08/2003: 26.
- Kamiński, Antoni Z. 1997. *Corruption Under the Post-Communist Transformation: The Case of Poland*. „Polish Sociological Review” 2 (118): 91–117.
- Kamiński, Antoni Z. 2001. *Patologia procesów prywatyzacji. Kapitalizm polityczny. Korupcja*. W: M. Jarosz (red.). *Manowce polskiej prywatyzacji*. Warszawa: WN PWN, ISP PAN, s. 26–43.
- Kamiński, Antoni Z. i Bartłomiej Kamiński. 2001. *Governance in Transition: The Challenge of Subverting Corruption*. „Economic Survey of Europe” 2: 117–147.
- Kamiński, Antoni Z. i Bartłomiej Kamiński. 2004. *Korupcja rządów. Państwa komunistyczne w dobie globalizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Trio, ISP PAN.
- Kamiński, Antoni Z. i Joanna Kurczewska. 1994. *Main Actors of Transformation: The Nomadic Elites*. W: E. Allard i W. Wesołowski (red.). *The General Outlines of Transformation*. Warszawa: IFiS PAN, s. 132–153.

- Karnaszewski, Piotr. 2006. *Teraz to już nie żarty*. „Forbes” 03/06: 16.
- Karpiński, Szymon. 2006. *Puste konta za fasadą luksusu i profesjonalizmu*. „Rzeczpospolita” 3911, 09/08/2006: X1.
- Kaufmann, Daniel i Shang-Jin Wei. 1999. *Does “Grease Money” Speed Up the Wheels of Commerce?*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2254, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/grease.pdf> (dostęp: 23.05.2009).
- Kittel, Bertold i Anna Marszałek. 2006. *Kłapa rekinów finansjery*. „Rzeczpospolita” 3807, 05/04/2006: X1.
- Krebs, Valdis E. 2002. *Mapping Networks of Terrorist Cells*. „Connections” 24 (3): 43–52.
- Kublik, Andrzej. 2002. *Depozyt Buchacza w rękach Kaczmarka z powodu Klinkosza*. „Gazeta Wyborcza” 39, 15/02/2002: 25.
- Kublik, Andrzej. 2003. *Jak rozsupłać trójkąt Buchacza*. „Gazeta Wyborcza” 251, 27/10/2003: 30.
- Kuzio, Taras. 2005. *Regime type and politics in Ukraine under Kuchma*. „Communist and Post-Communist Studies” 38: 167–190.
- Kuznetsova, Andrei i Olga Kuznetsova. 2003. *Institutions, Business and the State in Russia*. „Europe-Asia Studies” vol. 55, 6: 907–922.
- Lambert-Mogiliansky, Ariane, Konstantin Sonin i Ekaterina Zhuravskaya. 2007. *Are Russian Commercial Courts Biased? Evidence from a Bankruptcy Law Transplant*. „Journal of Comparative Economics” 35: 254–277.
- Lindelauf, Roy, Peter Borm i Herbert Hamers. 2009. *The Influence of Secrecy on the Communication Structure of Covert Networks*. „Social Networks” vol. 31, 2: 126–137.
- Łakoma, Agnieszka. 1999. *Trójkąt Bermudzki*. „Gazeta Wyborcza” 249, 23/10/1999–24/10/1999: 29.
- Majewski, Michał i Jarosław Gajewski. 2003a. *Sprawa jednorękiego bandyty*. „Rzeczpospolita” 3809, 29/11/2003: XI.
- Majewski, Michał i Jarosław Gajewski. 2003b. *Polityczna bomba w automatach*. „Rzeczpospolita” 3090, 01/12/2003: XI.
- Majewski, Michał i Jarosław Gajewski. 2003c. *Wieloreczne interesy*. „Rzeczpospolita” 3091, 02/12/2003: X1.
- Makowski, Grzegorz. 2004. *Korupcja jako problem społeczny*. „Kultura i Społeczeństwo” t. 48, 2: 67–96.
- Mauro, Paolo. 1995. *Corruption and Growth*. „The Quarterly Journal of Economics” vol. 110, 3: 681–712.
- Metelska-Szaniawska, Katarzyna. 2005. *Reformy gospodarcze w krajach postsocjalistycznych w świetle badań ekonomii politycznej*. „Ekonomista” 3: 387–407.
- Metelska-Szaniawska, Katarzyna. 2006. *Niezależność sądownictwa a wzrost gospodarczy*. „Ekonomista” 1: 89–104.
- Mills, Charles Wright. 2007. *Wyobrażenia socjologiczne*. Tłum. Marta Bucholc. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Monbiot, George. 2001. *Captive State: The Corporate Takeover of Britain*. Pan Books.
- Morselli, Carlo, Cyntia Giguere i Katia Petit. 2007. *The Efficiency/Security Trade-off in Criminal Networks*. „Social Networks” vol. 29, 1: 143–53.

- Mucha, Janusz. 1985. *C. W. Mills*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2006. *Democratization Without Decommunization in the Balkans*. http://www.hertie-school.org/binaries/addon/399_democratization_without_decommunization.pdf (dostęp 23.05.2009).
- NIK. 1999. *Informacja o wynikach kontroli działalności spółek z udziałem mienia Skarbu Państwa wniesionego przez b. Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą*, nr ewidencyjny NIK: 208/1999/P/1998/215.
- NIK. 2004. *Informacja o wynikach kontroli wpływu działalności Narodowych Funduszy Inwestycyjnych na wyniki gospodarcze wybranych zakładów naprawczych taboru kolejowego*, nr ewidencji NIK: 196/2004/S05007/KGP
- NIK. 2007a. *Wystąpienie pokontrolne do Zarządu Spółki Chemia Polska Sp. z o.o.*, nr ewidencyjny NIK: K/07/001 KGP/41120-3/07.
- NIK. 2007b. *Wystąpienie pokontrolne do Zarządu Międzynarodowej Korporacji Gwarancyjnej Sp. z o.o.*, nr ewidencyjny NIK: K/07/001 KGP/41120-2/07.
- NIK. 2008a. *Informacja o wynikach kontroli efektywności wykorzystania majątku Skarbu Państwa wniesionego do spółek przez byłego Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą*, nr ewidencyjny NIK: K/07/001 KGP/41120/07 .
- NIK. 2008b. *Wystąpienie pokontrolne do Ministra Skarbu Państwa*, nr ewidencyjny NIK: K/07/001 KGP/41120-1/07.
- Nowakowski, Krzysztof. 2005. *Korupcja a demokracja*. „Przegląd Politologiczny” vol. 10, 4: 7–24.
- Omelianchuk, Oleksiy. 2001. *Explaining State Capture and State Capture Modes: The Case of Russia and Ukraine*, <http://www.ualberta.ca/~cius/stasiuk/st-pdf/Explaining%20State%20Capture.pdf> (dostęp: 23.05.2009).
- Pleines, Heiko. 2004. *Social Partners and Captors. The Role of Non-State Actors in Economic Policy Making in Eastern Europe*. „Romanian Journal of Political Science” 01: 52–66.
- Podgórecki, Adam. 1976. *Kontrola społeczna trzeciego stopnia*. W: *Prace IPSIR UW, tom I: Problemy profilaktyki społecznej i resocjalizacji*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 15–28.
- Podgórecki, Adam. 1987. *Polish Society: A Sociological Analysis*. „Praxis International” vol. 7, 1: 57–78.
- Poznański, Przemysław. 2004. *Wagon znów oszukany, Okazja czyni....* „Gazeta Wyborcza” 49, 27/02/2004: 20.
- Pytlakowski, Piotr. 2003. *Wagon na boczniczy*. „Polityka” 38 (2419), 20/09/2003: 20.
- Robins, Gary. 2009. *Understanding Individual Behaviors within Covert Networks: The Interplay of Individual Qualities, Psychological Predispositions, and Network Effects*. „Trends in Organized Crime” vol. 12, 2: 166–87.
- Rodriguez, Peter, Klaus Uhlenbruck i Lorraine Eden. 2005. *Government Corruption and the Entry Strategies of Multinationals*. „Academy of Management Review” vol. 30, 2: 383–396.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. *Corruption – A Study in Political Economy*. Ap Professional.

- Rose-Ackerman, Susan. 1999. *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press.
- Rybak, Marcin i Rafał Zasuń. 2003. *Gra mało losowa*. „Gazeta Wyborcza” 278, 29/11/2003–30/11/2003, s. 1.
- Rybak, Marcin, Rafał Zasuń i inni. 2003. *Władcy automatów*. „Gazeta Wyborcza” 278, 29/11/2003–01/12/2003, s. 3.
- Skiworski, Piotr, Bogdan Wróblewski i Marcin Kącik. 2006. *Układ z prokuratorską przeszłością*. „Gazeta Wyborcza” 115, 18/05/2006: 4.
- Slinko, Irina, Evgeny Yakovlev i Ekaterina Zhuravskaya. 2005. *Laws for Sale: Evidence From Russia*. „American Law and Economic Review” vol. 7, 1: 284–318.
- Sojak, Radosław i Daniel Wicenty. 2005. *Zagubiona rzeczywistość. O społecznym konstruowaniu niewiedzy*. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Staniszki, Jadwiga. 2003. *Władza globalizacji*. Warszawa: Scholar.
- Stark, David. 1996. *Recombinant property in East European Capitalism*. „The American Journal of Sociology” vol. 101, 4: 993–1027.
- Stark, David i László Bruszt. 1998. *Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strange, Susan. 1997. *Casino capitalism*. Manchester University Press.
- Stigler, George J. 1971. *The Theory of Economic Regulation*. „Bell Journal of Economics and Management” 2 (1): 3–21.
- Szalacha, Joanna. 2004. *Poland as a Captive State?*. „Slovo” vol. 16, 2: 143–151.
- Tsvetovat, Max i Kathleen Carley. 2003. *Bouncing Back: Recovery Mechanisms of Covert Networks*. NAACSOS Conference 2003, Day 3, Electronic Publication, Pittsburgh, PA; http://www.casos.cs.cmu.edu/publications/papers/tsvetovat_2003_bouncingback.pdf (dostęp: 19.09.2009).
- Vedres, Balazs i David Stark. 2008. *Opening Closure: Intercohesion and Entrepreneurial Dynamics in Business Groups*, Working Paper Series, http://www.personal.ceu.hu/staff/Balazs_Vedres/papers/vedres.stark.intercohesion2.pdf (dostęp: 23.05.2009)
- Wedel, Janine. 2001. *Collision and Collusion: The Strange Case of Western Aid to Eastern Europe*. Palgrave Macmillan.
- Wedel, Janine. 2003. *Dirty Togetherness: Institutional Nomads, Networks, and the State-Private Interface in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union*. „Polish Sociological Review” vol. 2, 142: 139–159.
- Wedel, Janine. 2004a. *Blurring the State-Private Divide*. W: M. Spoor (red.). *Globalisation, Poverty and Conflict. A critical “Development” Reader*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, s. 217–235.
- Wedel, Janine. 2004b. *Flex Power: A Capital Way to Gain Clout, Inside and Out*. „The Washington Post” 12 grudnia.
- Wedel, Janine R. 2007. *Klany, kliki i zawłaszczone państwa. O przedefiniowaniu „przejścia” w Europie Środkowowschodniej i dawnych republikach Związku Radzieckiego*. Tłum. Daniel Wicenty. W: R. Sojak (red.). *Szara strefa przemocy – szara strefa transformacji? Przestrzenie przymusu*. Toruń: Wyd. UMK, s. 87–113.
- Wilkin, Jerzy (red.). 2005. *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*. Warszawa: Scholar.

- Wilkin, Jerzy 2005. *Pogoń za rentą przy pomocy mechanizmów politycznych*. W: J. Wilkin (red.). *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*. Warszawa: Scholar, s. 204–219.
- Wilson, John K. i Richard Damania. 2005. *Corruption, political competition and environmental policy*. „Journal of Environmental Economics and Management” 49: 516–535.
- Yakovlev, Andrei. 2006. *The Evolution of Business – State Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture?* „Europe-Asia Studies” vol. 58, 7: 1033–1056.
- Yakovlev, Evgeny i Ekaterina Zhuravskaya. 2004. *State Capture and Controlling Owners of Firms*, CEFIR Working Paper No. 42, http://pdc.ceu.hu/archive/00001894/01/YakovlevZhuravskaya_2004.pdf (dostęp 23.05.2009)
- Yakovlev, Evgeny i Ekaterina Zhuravskaya. 2006. *State capture: From Yeltsin to Putin*, http://www.cefir.ru/ezhuravskaya/research/Yakovlev_Zhuravskaya_Capture_Yeltsin_Putin.pdf (dostęp: 23.05.2009).
- Zybertowicz, Andrzej. 2002. *Demokracja jako fasada: przypadek III RP*. W: E. Mokrzycki, A. Rychard i A. Zybertowicz (red.). *Utracona dynamika? O niedojrzałości polskiej demokracji*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN, s. 173–214.
- Zybertowicz, Andrzej. 2005. *AntyRozwojowe Grupy Interesu: zarys analizy*. W: W. Wesołowski i J. Włodarek (red.). *Kregi integracji i rodzaje tożsamości*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 299–324.
- Zybertowicz, Andrzej. 2009. *Kontrola społeczna trzeciego stopnia*. W: J. Kwaśniewski i J. Winczorek (red.). *Idee naukowe Adama Podgóreckiego*. Tom X Katedry Socjologii Norm, Dewiacji i Kontroli Społecznej IPSIR UW, Warszawa: PTS – IPSIR, s. 152–178.
- Zybertowicz, Andrzej i Bartosz Pilitowski. 2009. *Polityczna pogoń za rentą: Peryferyjna czy strukturalna patologia polskiej transformacji*. W: M. G. Woźniak (red.). *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania instytucjonalne*. Z. 14. Rzeszów: Wydawnictwo UR, s. 110–132.

Captured States, Social Networks and Sociological Imagination: Critical Analysis of Conception of State Capture

Summary

Since 1999 studies are conducted of specific form of corruption known as ‘state capture’. This term refers to a situation in which individual agents and groups of interests are seeking to shape and affect the process of formulating regulations to their advantage through illicit and non-transparent means. In other words, state capture is an attempt of a group of interest to change institutionalized rules of the market game in a way favorable for them in order to gain political rents. This paper is a reconstruction of economic studies on phenomenon of state capture. The first part of paper is devoted to presentation of state capture in context of other forms of corruption. It focuses mainly on series of survey studies known as *Business Environment and Enterprise*

Performance Survey (BEEPS) conducted by World Bank and EBRD. The second part of the paper is a critical analysis of state capture conception and methodology. The text points out limitations of economical research procedures in domain of corruption analysis. Methodological difficulties and restrictions of conception of state capture are discussed on an example of chosen political affair – Buchacz Triangle. The paper ends with sociological reinterpretation of conception of state capture.

Key words: state capture, corruption, sensitizing concepts.

