



Biuletyn Instytutu Badań i Analiz Politologicznych

BIULETYN
INSTYTUTU BADAŃ I ANALIZ
POLITOLIGOCZNYCH
BIBAP 01 (05)/2010

Fundacja Instytut Badań i Analiz Politologicznych
ul. Ostrzycka 2/4, 04-043 Warszawa
NIP 951-220-98-31 KRS 0000274356

BIULETYN INSTYTUTU BADAŃ I ANALIZ POLITOLIGOCZNYCH

SPIS TREŚCI

- I. **Reakcja prasy zagranicznej na wydarzenia z 10 kwietnia 2010 r. na przykładzie wybranych internetowych wydań niemiecko i angielskich magazynów** – *Agnieszka Kafara*.....3-9
- II. **Nowelizacja ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej. Czy urzędnicy mogą w sposób obiektywny badać historię?** - *Tomasz Węgielnik*.....10-15
- III. **Znaczenie sfery publicznej w cyfrowej gospodarce** - *Monika Sadlok*....16-19
- IV. **Po ciemnej stronie transformacji gospodarczej, czyli wpływ sieci nieformalnych powiązań ekonomicznych na rozwój gospodarczy Europy Środkowo – Wschodniej** - *Monika Sadlok*.....20-35
- V. **We wdrażaniu POKL na tle innych regionów – próba oceny** - *Paweł Falenta*.....36-41

Agnieszka Kafara¹

*Reakcja prasy zagranicznej na wydarzenia z 10 kwietnia 2010 r. na przykładzie
wybranych internetowych wydań niemiecko i anglojęzycznych magazynów
(*Die Zeit, Der Spiegel, The Time, New York Times*)*

10 kwietnia 2010 - informacja o katastrofie w Smoleńsku dotarła do Polaków już po godzinie 9.00. Wszystkie media informowały o wydarzeniach na lotnisku pod Smoleńskiem. Tragedia ofiar i ich bliskich, stała się tematem numer jeden, tragedią przeżywaną na forum mediów, dziejącą się na oczach całego świata. Żadne media zagraniczne nie pozostały obojętne. Już po godz. 10.00 na łamach internetowych wydań gazet, portalach pojawiały się informacje o wydarzeniach pod Smoleńskiem. Nowoczesne media w szczególności mam na myśli internetowe wydania gazet na bieżąco relacjonowały wydarzenia. Natychmiast wszystkie portale, wydania gazet, strony radia, telewizji zmieniły kolorystykę swoich wydań, w których dominowała czerń. Media zamieszczały nie tylko informację ze zdjęciami, ale też filmy z miejsca katastrofy, z Polski mających miejsce pod pałacem Prezydenckim przy Krakowskim Przedmieściu w Warszawie.

Na łamach internetowych wydań ukazały się tytuły „Polski Prezydent oraz 95 osób zginęło w katastrofie lotniczej”², „Polska opłakuje tragiczny wypadek samolotowy”³, „Tragiczny koniec narodowej misji”⁴, „Polska pogrążona w bólu”⁵, „Będzie nam brakowało Lecha Kaczyńskiego”⁶. Informacja o katastrofie pod Smoleńskiem dotarła wszędzie. „W Polsce zaczął się tydzień żałoby narodowej po katastrofie samolotu, w której zginął prezydent Lech Kaczyński, jego żona i kilkunastu wybitnych polityków. Dziewięćdziesiąt sześć osób zginęło w katastrofie rosyjskiego samolotu Tupolew TU- 154. Polscy politycy lecieli do Katynia na obchody 70-tej rocznicy zbrodni dokonanej na polskich oficerach”.⁷ Każdy z analizowanych przeze mnie wydań internetowych The New York Times, The Times, Die Zeit oraz Der Spiegel zamieszczały informację dotyczącą podróży prezydenta Lecha Kaczyńskiego, jego małżonki oraz czołowych polskich polityków do Katynia miejsca, gdzie w 1940 r. radzieckie służby bezpieczeństwa zamordowały 20.000 polskich oficerów. W artykule

¹ Ekspert w dziedzinie polityka krajowa, polityka kulturalna, dziennikarstwo.

² The Time, Polish President, 95 Others Die in Plane Crash , AP / JIM HEINTZ, Saturday, Apr. 10, 2010, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1981053,00.html#ixzz0m6RjdBkh>

³ The Time, Poland Mourns a devastating plane crash , B. Pasek, 10.04.2010

⁴ Der Spiegel, Tragisches Ende einer nationalen Mission, Jan Puhl, 10.04.2010, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,688250,00.html>

⁵ Die Zeit, Polen erstarrt in Trauer“ , 10.04.2010

⁶ Die Zeit, Lech Kaczyński wird uns fehlen, 10.04.2010

⁷ The Time, Poland Mourns a devastating plane crash , B. Pasek, 10.04.2010

10.04.2010 opublikowanym w Der Spiegel pojawia się dokładny opis metody zastrzelenia polskich oficerów.⁸ Die Zeit szerzej przedstawia to co miało miejsce w 1940 r. określając wydarzenia w Katyniu jako tragiczną historię polski, do której przyczynił się plan Niemców i Rosjan. Miał on na celu zniszczenie polskiej inteligencji. Niemiecka prasa pisze także o historycznych skojarzeniach Polaków dotyczących Katynia. Die Zeit cytuje Lecha Wałęsę, który na antenie TVN 24 powiedział „To jest drugi Katyń. Zniszczono część elity naszego kraju” oraz Aleksandra Kwaśniewskiego – „To miejsce jest przeklęte, a jego symbolika straszna”.⁹ Die Zeit wspomina także o niewyjaśnionej katastrofie samolotu z polskimi aliantami i gen. Władysławem Sikorskim w lipcu 1943 r. nad Gibraltarem.

The Times w katastrofie widzi nową płaszczyznę niezależności i demokracji Polski. Na jego łamach czytamy „wśród tych, którzy zginęli w nowej pielgrzymce ku pokoju jest Prezydent Lech Kaczyński”. Zwraca uwagę, że historycy mogą łączyć te dwa wydarzenia co będzie istotnym punktem zwrotnym w stosunkach polsko-rosyjskich oraz możliwością do geopolitycznych zmian w Europie.¹⁰ Wspomina także o spotkaniu premiera Donalda Tuska z premierem Władymirem Putinem na uroczystościach w Katyniu trzy dni wcześniej i pojednaniu obu narodów. W wydarzeniach tych widzi szansę dla początku nowej ery w historii stosunków polsko – rosyjskich, przyjaznych stosunków, które prowadzić będą do wzmocnienia bezpieczeństwa w Europie Środkowo – Wschodniej w szczególności dla państw sąsiadujących z Rosją a nawet Gruzji. Z. Brzeziński tak komentuje swoje prognozy - jeśli moje przewidywania spełnią się będzie to kamień milowym w stosunkach europejskich. Przypominając jednocześnie, że dopiero niedawno miało miejsce pojednanie między Polską, a Niemcami oraz o możliwości poprawy stosunków między Rosją a USA.¹¹ Podobnie spotkanie dwóch premierów postrzega The New York Times, który pisze, że premier Putin poczynił duży krok na rzecz poprawy stosunków między państwami zarazem będąc pierwszym rosyjskim przywódcą, który wziął udział w uroczystościach obchodu wydarzeń z 1940 r. w Katyniu. Wspomina także, że Rosja przez długi czas winę za dokonaną zbrodnię zrzuciła na Niemców.¹² Die Zeit wcześniejsze spotkanie premiera D. Tuska i premiera W. Putina określa jako historyczne, a podróż Kaczyńskiego do Katynia jako tragiczny symbol wcześniejszych

⁸Der Spiegel, Tragisches Ende einer nationalen Mission, Jan Puhl, 10.04.2010, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,688250,00.html>

⁹ Die Zeit, Polen erstart in Trauer“, 10.04.2010

¹⁰ The Time, From Poland’s tragedy, hope for better ties with Russia, Z. Brzeziński, 15.04.2010, www.time.com/time/world/article/0,8599,1981930,00.html#ixzz0m6SAeqOf

¹¹The Time, From Poland’s tragedy, hope for better ties with Russia, Z. Brzeziński, 15.04.2010, www.time.com/time/world/article/0,8599,1981930,00.html#ixzz0m6SAeqOf

¹² The New York Times, Polish president dies in jet crash in Russia, 11.04.2010

wydarzeń.¹³ Wskazuje też na zmiany w zachowaniu strony rosyjskiej po katastrofie, reakcje prezydenta Rosji na wydarzenie i zarządzenie żałoby narodowej w poniedziałek (12.04.2010). Prezydent Rosji w swoim wystąpieniu telewizyjnym mówił o tragedii. Poza tym w rosyjskiej TV emitowano zdjęcia wszystkich osób, które zginęły w katastrofie oraz po raz pierwszy wyemitowano film polskiego reżysera Andrzeja Wajdy „Katyń”.¹⁴ Podkreśla, że Polska i Niemcy są teraz razem i z innymi sąsiadami państwa oraz że nie powinno się komplikować stosunków panujących pomiędzy Rosją i Polską, a z drugiej strony także między Niemcami i tymi państwami.¹⁵ The New York Times w artykule z 12.04.2010 „Polish crash Inquiry looks at decision to land” opisuje pożegnanie ciała prezydenta L. Kaczyńskiego przez premiera Putina na lotnisku w Smoleńsku.

Każdy z analizowanych tytułów zamieszcza także notkę biograficzną o Lechu Kaczyńskim, jego pochodzeniu, wykształceniu, epizodzie filmowym, działalności politycznej. Przedstawia także sylwetkę L. Kaczyńskiego jako prezydenta i relacje jego z przywódcami innych Państw. The New York Times pisze, że Lech Kaczyński nie był tym z tych niezwykłych ludzi. Tylko 30 % Polaków pozytywnie oceniało jego osobę i działania. „Był powszechnie uznawany za najgorszego Prezydenta od 1989 r.” i komentuje, że jego szanse na wygraną w wyborach prezydenckich 2010 r. były znikome. Według The New York Times to, że stał się bohaterem narodowym nie ma nic wspólnego z jego osobą, ale z miejscem, gdzie zmarł. „Śmierć Pana Kaczyńskiego jest ostatnim rozdziałem w długotrwałym konflikcie w rozumieniu ofiary, męczeństwa i śmierci”.¹⁶ Zdanie to podziela także The Times, który sugeruje, że rola L. Kaczyńskiego w dużej mierze była symboliczna, a poparcie ze strony społeczeństwa coraz mniejsze. Określa go jako patriotę, człowieka głęboko wierzącego, mało liberalnego.¹⁷ Der Spiegel podobnie jak prasa anglojęzyczna zauważa, że L. Kaczyński postrzegany był przez Polaków i media polskie jako polityk uparty, nie odnoszący sukcesów, nie mający szansy na ponowny wybór.¹⁸ Die Zeit natomiast postrzega L. Kaczyńskiego jako osobę z charyzmą i osobowością, która miała duże znaczenie w kraju tak jak jego poprzednicy Lech Wałęsa i Aleksander Kwaśniewski.¹⁹

Zarówno prasa anglojęzyczna i niemieckojęzyczna podobnie jak polska prasa szybko zaczęły spekulować o przyczynach zaistniałej katastrofy. Powoływały się na badaczy

¹³ Die Zeit, Eine tragodie, die uber Polen hinausreicht, 11.04.2010

¹⁴ Die Zeit, Katyn ist heute, 12.04.2010,

¹⁵ Die Zeit, Ein Hauch schlechten Gewissens, 16.04.2010

¹⁶ The New York Times, Polish heroes, polish victim, W. Osiatyński, 15.04.2010

¹⁷ The Time, Poland's Mourning after, B. Pasek, 15.04.2010

¹⁸ Der Spiegel, Medwedew legt an Kaczynskis Sarg Rosen nieder, 18.04.2010

¹⁹ Die Zeit, Noch ist Polen nicht verloren, 10.04.2010,

przypuszczających, że przyczyną katastrofy był błąd człowieka i że nie było żadnych problemów technicznych.²⁰ Wspomina także o powrocie ciała L. Kaczyńskiego do Polski i próbach odnalezienia ciała jego żony. The Times opisuje rozmowy z obsługą lotniska, która nie tylko ostrzegła załogę polskiego samolotu o złych warunkach pogodowych, pozwoliła na trzykrotną próbę lądowania, a następnie zwróciła się z prośbą, aby wylądowali na innym lotnisku w Mińsku lub Moskwie. Jednak załoga się nie zgodziła.²¹ W kolejnym artykule wspomina, że samolot wyposażony był w system lądowania ILS, jednak lotnisko gdzie lądowali nie dysponowało nim. Jest zapasowym lotniskiem wojskowym o czym wspominają także rosyjskie media.²² Niemieckojęzyczna prasa także spekuluje na temat wypadku jednak dużo szersze przedstawia doniesienia jak do nie go doszło i kto jest winien tragicznej śmierci tylu ludzi. Der Spiegel opisuje całą sytuację jaka miała miejsce 10.04.2010 powołując się na rozmowę z kontrolerem ruchu lotniska w Smoleńsku. Cytuje także inne artykuły z prasy zagranicznej np. brytyjski Guardian, który podejrzewał problemy komunikacyjne między załogą, a obsługą lotniska i że to one doprowadziły do katastrofy. Temu jednak zaprzecza ojciec jednego z pilotów.²³ Wiele gazet przywołuje także wydarzenia z poprzedniego roku kiedy to prezydent L. Kaczyński chciał zmusić pilota do lądowania. Historię tą opisuje Der Spiegel pisząc, że to nie był pierwszy przypadek ingerencji, gdyż już w 2008 r. prezydent L. Kaczyński chciał lądować w stolicy Gruzji Tbilisi, gdzie wybuchły walki między Rosją, a Gruzją. Wtedy odesłano samolot do Azerbejdżanu, a pilot odmówił lądowania w Gruzji, ponieważ nie miał na nie zgody. Prezydent zagroził, że wyciągnie konsekwencje w związku z brakiem wykonania nakazu przez pilota. Kiedy w prasie polskiej zrobiło się na ten temat głośno m.in. w Gazecie Wyborczej pilot został nagrodzony medalem.²⁴ Die Zeit w artykule „Ein Jahr bis zur Klarung der Unfallursache” S. Schmitt przywołuje także liczne wypowiedzi psychologów dotyczące psychiki i wpływu na nią oraz stresu związanego z przewożeniem wielu ważnych osobistości, a także przybyciem na czas.²⁵

Niestety wszystkie omawiane gazety szeroko omawiają politykę i wybory prezydenckie, które miały się odbyć na jesieni 2010 w Polsce. Niemiecki Der Spiegel pisze, że katastrofa uczyniła z Lecha Kaczyńskiego narodową ikoną i zastanawia się nad tym czy jego brat przejmie polityczną spuściznę. Powołuje się także na opinię polskiego filozofa religii Zbigniewa Mikołajka, który uważa, że Polacy zawsze potrzebowali męczeństwa jak

²⁰ The Time, Investigators: no problems with polish plane, M. Scislowska, 12.04.2010

²¹ The Time, Poland's President to be buried Sunday, M. Scislowska I M. Moore, 13.04.2010

²² The Time, Russia points to human terror In fatal polish Crash, M. Moore I M. Scislowska, 13.04.2010

²³ Der Spiegel, Die Tragodie hatte verhindert werden können, A. Langer, 14.04.2010

²⁴ Der Spiegel, Was die Katastrophe verhindert hatte, H. Dambeck, 12.04.2010

²⁵ Die Zeit, Ein Jahr bis zur Klarung der Unfallursache, S. Schmitt, 13.04.2010

powietrza. Dodaje że „tożsamość Polaków polega na postrzeganiu siebie jako wiecznej ofiary i to bardzo dobrze się Polsce udaje.” Spekuluje, że Jarosław Kaczyński mógłby wystartować w wyborach. Czytamy „Jest teraz bratem męczennika, który spoczywa na Wawelu. Ale czy wytrzyma osobisty kryzys?”²⁶ Szerzej o politycznych możliwościach brata i możliwym wzmocnieniu pozycji partii PIS zajmuje się Die Zeit, według którego o tym zdecydują tylko dwa czynniki tj. postępowanie brata Jarosława Kaczyńskiego oraz próba przedłużenia rządów partii przez jego kandydaturę na prezydenta. Spekuluje też na temat kampanii wyborczej Jarosława Kaczyńskiego wskazując, że właściwe byłoby wykorzystanie przez niego własnego polityczne instynktu i możliwości partii.²⁷

Wszystkie z przedstawionych magazynów piszą o pożegnaniu Prezydenta Polski i jego żony przez naród. W Die Zeit czytamy o pożegnaniu w Parlamencie zmarłych kolegów i koleżanki „na pustych miejscach po osobach które zginęły w katastrofie leżały zdjęcia i kwiaty”.²⁸ W kolejnym artykule pisze nawet o ludziach zebranych na placu w Słubienicach na granicy polsko – niemieckiej.²⁹ Poza tym wszystkie z analizowanych magazynów piszą o licznych uczestnictwie Polaków w mszach świętych, tłumach zebranych przed pałacem prezydenckim, pogrążonych w ciszy i modlitwie, a także czekających w długich kolejkach żeby pożegnać parę prezydencką w pałacu.³⁰ Na łamach wydań internetowych zamieszczają również informacje o pogrzebie pary prezydenckiej, który odbył się 18 kwietnia 2010 r. w Krakowie na Wawelu.³¹ Miejsce pochówku pary prezydenckiej prasa opisuje jako miejsce wiecznego spoczynku królów polskich, poetów i mężów stanów w tym gen. W. Sikorskiego.³² Wiele miejsca poświęca na dokładny opis przebieg pogrzebu.

Niestety równie szybko jak wiadomość o tragedii pod Smoleńskiem ukazała się informacja o licznych protestach wywołanych pogrzebem Prezydenta i jego żony na Wawelu. W prasie zagranicznej odbiło się mocnym echem, że część Polaków nie zgadza się z podjętą decyzją m.in. polski reżyser Andrzej Wajda, profesor filozofii Jan Hartman, Stefan Bratowski czy Andrzej Romanowski. Na facebooku powstała grupa zbierająca podpisy pod protestem dotyczącym miejsca pochówku, na którym podpisało się ponad 24 000 osób. W Krakowie

²⁶ Der Spiegel, Medwedew legt an Kaczynskis Sarg Rosen nieder, 18.04.2010

²⁷ Die Zeit, Polens politische talents, 12.04.2010

²⁸ Die Zeit, Polnisches Parlament ehrt die Absturzopfer, 13.04.2010

²⁹ Die Zeit, Polen unter Shock aber handlungsfähig, 11.04.2010

³⁰ Der Spiegel, Die gelahmte Nation, 11.04.2010,

Die Zeit, Als ginge ein Teil der Familie, 13.04.2010

The Time, Poland's Mourning after, B. Pasek, 15.04.2010

Der Spiegel, Polen nimmt Abschied von Präsident Kaczynski, 17.04.2010

³¹ Der Spiegel, Polen nimmt Abschied von Präsident Kaczynski, 17.04.2010

³² The Time, Poland holds funeral for President, wife, V. Gera, 18.04.2010

Der Spiegel, Medwedew legt an Kaczynskis Sarg Rosen nieder, 18.04.2010

miały miejsce uliczne protesty. Każdy z tytułów cytowała wypowiedzi polskiej elity, a także zwykłych ludzi i ich opinie dotyczące pogrzebu na Wawelu, na którym od dawna nie chowano elity polskiej.

Niektóre z magazynów jak niemiecki *Die Zeit* i angielskojęzyczny *The New York Times* przedstawiają reakcję rządzących innych Państwa na tragedię pod Smoleńskiem i cytują ich wypowiedzi. *New York Times* pisze „Z głębokim smutkiem wyrażam nasze współczucie jak i wszyscy Rosjanie – powiedział prezydent Miedwiediew, który natychmiast wezwał służby rosyjskie do przeprowadzenia śledztwa w sprawie katastrofy. Cytuje także wypowiedź kanclerz Niemiec Angeli Merkel „Jestem głęboko zaniepokojona wypadkiem i śmiercią prezydenta polski. W liście do premiera Tuska napisała Niemcy stoją po waszej stronie w tych trudnych momentach.”³³ Przedstawia także stosunki polsko - niemiecki w ostatnich czasach i starania Kanclerz Niemiec mające na celu ich poprawę. *Die Zeit* podobnie jak omawiana poprzednio gazeta cytuje wypowiedzi dowódców innych krajów przywołując wypowiedzi m.in. prezydenta Rosji i kanclerz Niemiec, a także prezydenta Francji N. Sarkozy, który mówił o przyjaznych stosunkach między Polską i Francją. Ma on także nadzieje, że relacje obu państw jeszcze się wzmocnią. Według prezydenta Francji prezydent Lech Kaczyński oddał życie za swój kraj, a to co się wydarzyło jest tragicznym przeżyciem dla niego. Podobnie wypowiadał się prezydent Włoch oraz sekretarz generalny NATO A. F. Rasmussen deklarujący, że jego myśli są z Polakami w tych trudnych momentach.³⁴

Omawiane magazyny zamieszczały szerokie informacje dotyczące wydarzeń w Polsce poczynając od katastrofy, spekulacji nad jej przyczynami, pogrzeb poprzez politykę i sytuację polityczną w Polsce jak i opisując uczucia narodu, przywołując wypowiedzi przedstawicieli innych Państw łączących się w bólu z Polską. Wszyscy też po tragedii oczekują poprawy stosunków polsko – rosyjskich czemu wiele miejsca poświęca prasa niemieckojęzyczna wspominając także o stosunkach między Polską Niemcami, a Rosją. W prasie niemieckojęzycznej dominują także liczne odwołania do historii i dokładne opisy wydarzeń historycznych. Pojawia się także dyskusja na temat wspólnych podróży reprezentantów Niemiec w związku z czym kanclerz Niemiec i prezydent mieli przylecieć do Polski różnymi samolotami. Prasa anglojęzyczna niestety opisuje też bardzo przykre zjawisko związane z zarabianiem na nieszczęściu i śmierci poprzez handel pamiątkami z wizerunkiem prezydenta i pary prezydenckiej po internetowe domeny zawierające nazwisko prezydenta. Pisze także o

³³ *The New York Times*, World leader, especially Merkel, Express sadness, J. Dempsey, 11.04.2010

³⁴ *Die Zeit*, Lech Kaczyński wird uns fehlen, 10.04.2010

cenach jakie niektóre z hotelów w Krakowie ustaliły na pogrzeb Prezydenta.³⁵ Artykuły zamieszczane na łamach analizowanych gazet rzetelnie przedstawiają wydarzenia nawiązując także do historii Polski, ale także w niektórych przypadkach wskazały na preferencje polityczne gazety.

Wydarzenia z 10 kwietnia 2010 r. stały się tragedią międzynarodową. W wielu Państwach rozgorzały dyskusje dotyczące zasad podróżowania przedstawicieli Państw. Tragedia ta była ludzką tragedią niestety w Polsce na krótko. Obecnie największym problemem jest jaką rolę odegra katastrofa i jak wpłynie na kampanie wyborcze kandydatów na prezydenta. Niesyte w Polsce ciągle pojawiają się niepokojące głosy na temat teorii spiskowych, fałszowania śledztwa przez Rosjan, niechęci do przekazywania informacji stronie polskiej i współpracy. Dla wielu jednak wydarzenia te otwierają nową erę stosunków polsko – rosyjskich zdecydowanie bliższych przyjaźni niż wrogości i nieufności. Reakcja prasy zagranicznej na taką skalę ukazują, jak takie tragedie wpływają na uczucia ludzi, integrują ich. Ukazują jak zmieniają stosunki między państwami i miejmy nadzieję jak otwierają nowe perspektywy budowania wspólnej przyszłości. Zaistniałe wydarzenia są także przykładem jak działają interaktywne media w szczególności w sytuacjach kryzysowych oraz jak ogromny wpływ mają na każdy aspekt życia społecznego. Dzięki nim prasa może reagować dynamicznie na zaistniałe zdarzenia i nie pozostawać w tyle za TV czy radio. Internet umożliwił prasie nie tylko natychmiastową reakcję na otaczającą nas rzeczywistość, ale też pozwolił na zamieszczanie większej ilości informacji i dokładniejszych, wzbogaconych często o zdjęcia, a czasem filmy. Tak szybka reakcja prasy zagranicznej na katastrofę pod Smoleńskiem zintegrowało ludzi z całego świata i nikt nie pozostał obojętny. Tragedia wstrząsnęła nie tylko Polską, ale światem co widzimy na przykładzie Die Zeit, Der Spiegel, The New York Times i The Times.

³⁵ The New York Times, Zarobić na katastrofie, D. Bilefsky, 16.04.2010a

Tomasz Węgielnik³⁶

Nowelizacja ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej. Czy urzędnicy mogą w sposób obiektywny badać historię?

7 stycznia 2010 roku odbyło się w Sejmie RP pierwsze czytanie kolejnej nowelizacji ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej. Tym samym po 10 letnim okresie funkcjonowania rozpoczęła się dyskusja na temat dorobku i zasad funkcjonowania instytucji, której zamysł powstała zaraz po zwycięstwie AWS w 1997 roku. Inicjatorem powstania IPN był ówczesny minister - koordynator służb specjalnych - Janusz Pałubicki, a nad projektem ustawy pracowali min. prof. Andrzej Rzepliński i Witold Kulesza. Weto do ustawy o IPN Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego zostało odrzucone przez doraźne porozumienie parlamentarne AWS-UW-PSL. Ostatecznie nową instytucję powołano 19 stycznia 1999 roku. Pierwszym Prezesem IPN został wrocławski senator PO Leon Kieres. W Smoleńskiej tragedii 10 kwietnia 2010 roku zginął urzędujący Prezes IPN Janusz Kurtyka, na czele IPN pełniąc obowiązki Prezesa IPN stanął Franciszek Gryciuk, dotychczasowy wiceprezes IPN. Projekt nowelizacji ustawy autorstwa Platformy Obywatelskiej, poseł tej partii Arkadiusz Rybicki, polityczny koordynator nowego projektu również zginął w Smoleńsku, zakończył już swoją ścieżkę parlamentarną i do jego wejścia w życie brakuje decyzji Prezydenta. Istotą nowelizacji ustawy o IPN jest powołanie 9-osobowej Rady IPN, która ma zastąpić dotychczas funkcjonujące 11 osobowe kolegium, oraz zmiana sposobu wyboru Prezesa, polegająca na osłabieniu jego pozycji.

1. Biuro Udostępniania i Archiwizacji Dokumentów

Jednym z głównych zadań działania hybrydalnego pomyślanego IPN (funkcja edukacyjna, naukowa, prokuratorska, lustracyjna) jest archiwizacją dokumentacji wytworzonej przez organy bezpieczeństwa PRL, w wybranych aspektach również organy bezpieczeństwa ZSRR i III Rzeszy. Największą strukturą w ramach IPN jest BUiAD, na 2056 pracowników tej instytucji około 870 osób jest zatrudniona w archiwum, co stanowi 41% całej liczby zatrudnionych. Wyszukanie akt, ich odbiór od dotychczasowych dysponentów, umieszczenie ich w nowych magazynach, wstępne uporządkowania i adaptacja trwało około 2 lat. Kolejnym etapem był proces przejmowania archiwaliów od służb specjalnych,

³⁶ Ekspert w dziedzinie polityki państw obszaru postradzieckiego, polityki energetycznej

przysparzało to wielu problemów np. w trakcie procesu rozwiązania WSI okazało się, iż nie wszystkie dokumenty, które powinny znaleźć się w zasobach IPN, zostały przekazane tej instytucji. Cały czas trwa proces przenoszenia archiwaliów ze zbioru zastrzeżonego do zbioru jawnego, w ostatnim okresie sprawozdawczym dotyczyło to 320 jednostek archiwalnych. Aktualnie BUiAD zajmuje się udostępnianiem, digitalizacją, konserwacją i porządkowaniem zasobu archiwalnego na który składa się 97 km skatalogowanych akt, dla porównania Archiwa Państwowe posiadające około połowę mniejszy budżet, zarządzają 400 km akt. Znaczna część zasobu IPN znajduje się w dyspozycji 11 oddziałów lokalnych tej instytucji np. szczeciński, powstały w 2005 roku dysponuje 112,20 metrami bieżącymi akt, w jego Biurze udostępniania i archiwizacji dokumentów pracuje 14 ze 150 osób zatrudnionych w całym oddziale. We wszystkich jednostkach szczecińskich Archiwów Państwowych zarządzających 9800 metrami akt, pracuje 50 osób w tym 40 na stanowiskach merytorycznych.

Katalog archiwów IPN zbudowany jest na bazie „spisów zdawczo odbiorczych” jakie zostały podpisane w momencie przejmowania przez IPN archiwów od ich dotychczasowych dysponentów. Aktom zostały nadana nowe sygnatury, warto zaznaczyć, iż archiwum nie przyjęło jeszcze ostatecznego kształtu. Według pracowników archiwów IPN, celem jest powstanie systemu sygnatur, które byłyby jak najbardziej zbliżone do numerów identyfikacyjnych nadanych przez wytwórcę dokumentów. Pracownicy archiwum prowadzą w godzinach pracy również „badania naukowe” które owocują publikacjami naukowymi np. w formie wyboru dokumentów lub artykułami w periodykach naukowych. Reforma organizacyjna pionu archiwalnego IPN rozpoczęta w 2006 roku polegająca min. na opracowaniu komputerowej bazy wszystkich zasobów archiwalnych IPN zakończyła się na początku 2010 roku. Od lutego, w każdej czytelni tej instytucji dostępny jest terminal z dostępem do programu „Nexus” - sygnatury akt, oraz cyfrową bazę zdjęć pozostających w dyspozycji IPN o nazwie „Zeus”. Zbudowano również bazę danych „Kartoteka”, która jest elektronicznym wykazem kartotek operacyjnych. W 2009 roku BUiAD przyjął około 63 tys. wniosków dziennikarsko-naukowych, jego pracownicy dokonali 175 tys. „sprawdzeń” wynikających min z obowiązków nałożonych przez ustawę dezubekizacyjną.

Dotychczasowe funkcjonowanie działu archiwalnego IPN ocenić należy zdecydowanie miernie, wynikać to może min. z faktu, iż pracownicy archiwów w przeważającej większości nie mają kierunkowego wykształcenia oraz doświadczenia pracy archiwisty. Główne dysfunkcje to brak obligatoryjnej instrukcji mówiącej o możliwości wykorzystania archiwalnych spisów ewidencyjnych czy brak informacji dla składającego rewers o nie odnalezieniu wszystkich dokumentów. Podstawową bolączką jest jednak czas realizacji

rewersów, może on wynosić od jednego dnia, po dwa miesiące (krajowy termin według postępowania administracyjnego), w praktyce część rewersów jest realizowana wiele miesięcy, a nawet lat. Istnieje też problem niedostępności (brak informacji o czasie niedostępności) konkretnych archiwaliów będących wykorzystywanych przez sądy, instytucje państwa, prokuratorów lub samych pracowników IPN, co prowadzi do ich swoistej „prywatyzacji” - w wypadku tych ostatnich. Specyfika zasobu archiwalnego powoduje, iż użytkownicy korzystający z archiwum IPN silnie zależni są od woli współpracy lub jej braku po stronie zatrudnionych tam ludzi. W kilkunastoletniej perspektywie (po zakończeniu działań prokuratorskich i lustracyjnych) nie widać żadnego uzasadnienia dla funkcjonowania odrębnych archiwów IPN, winno być one włączone do Archiwów Państwowych. Warto zaznaczyć, iż zasady funkcjonowania archiwów IPN powodują głębokie podziały w polskim środowisku archiwalnym min. przez to, iż pracownicy innych państwowych instytucji archiwalnych otrzymują niższe uposażenie niż ich odpowiednicy w IPN, praca archiwistów IPN jest również bardziej ceniona w sensie symbolicznym, to właśnie ich Prezydent RP Lech Kaczyński odznaczył w związku z pracą, którą wykonują.

2. Biuro Edukacji Publicznej

Najbardziej widoczną jednostką organizacyjną w ramach IPN jest BEP i jego lokalne oddziały, to właśnie w ramach tego działu powstało większość z około 800-set publikacji tej instytucji. W ramach prac BEP IPN zorganizowano kilkaset konferencji naukowych, wykładów otwartych oraz szkoleń dla nauczycieli. BEP wytwarza pomoce naukowe dla nauczycieli, jego pracownicy zbierają relacje od świadków historii oraz gromadzą „historyczne dokumenty” przekazywane przez nich. BEP realizuje kilkanaście ogólnopolskich projektów badawczych, 11 oddziałów biura prowadzi zaś kilkadziesiąt projektów badawczych o zasięgu lokalnym. Cele edukacyjno-popularyzatorskie realizowane przez BEP spowodował, iż jest on jednostką nastawioną na interakcję z otoczeniem zewnętrznym. Charakter i zakres funkcjonowania BEP powoduje, iż znaczna część zatrudnionych tu pracowników nie jest dyplomowanymi historykami, nie zmienia to faktu, iż część wzmiankowanych pracowników publicznie przedstawia się w charakterze zawodowych historyków. Zasada maksymalnej dostępności dla odbiorcy części inicjatyw edukacyjnych i publikacji IPN oraz fakt, iż jej autorzy nie są zawodowymi historykami powoduje, że często zdarzają się sytuacje w których publikacje tworzone są w kanonie publicystycznym i mają dużo merytorycznych błędów. Przykładem tego typu sytuacja jest publikacja „Zbuntowane miasto” szczecińskiego OBEP-u,

która zawiera kilkadziesiąt poważnych błędów i zafałszowań. Kolejną dysfunkcją BEP są „obligatoryjne” publikacje rocznicowe w przeważającej mierze opracowywane przez osoby przypadkowe, nie posiadające dorobku w danym temacie. W wypadku wielu publikacji naukowych BEP jedynym recenzentem naukowym był tylko inny pracownik IPN. Znaczna część efektów pracy BEP nigdy nie doczekała się zewnętrznej oceny ich merytorycznej wartości, powoduje to np. sytuację w której część wystaw jest źle lub w ogóle nie opisana.

3. Biuro Lustracyjne i Główna Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu

W październiku 2006 roku na mocy nowelizacji w IPN stworzono Biuro Lustracyjne i jego oddziały lokalne. Celem jego działania jest weryfikacja oświadczeń lustracyjnych złożone przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz publikacja katalogów z wysokimi funkcjonariuszami PRL oraz z osobami obecnie piastującymi funkcje publiczne. W pionie lustracyjnym IPN zatrudnionych jest łącznie z prokuratorami 210 osób, co stanowi około 10% wszystkich zatrudnionych, a jego budżet wynosił w 2008-2009 17,5 mln zł. Czyli około 8 % całego budżetu opisywanej instytucji. We wzmacniakowym czasie Biuro Lustracyjne przebadło prawdziwość 9032 oświadczeń, wskazało, 94 potencjalnych kłamców lustracyjnych, skierował do sądu 113 wniosków, ostatecznie sądy pierwszej instancji 17 osób uznały za kłamców lustracyjnych. GKŚZpNP będąca kontynuacją prac Głównej Komisji Badania Zbrodni Niemieckich w Polsce jest pionem śledczym IPN i stanowi jednocześnie część Prokuratury RP, jej Dyrektor jest jednocześnie zastępcą Prokuratora Generalnego. Celem jej funkcjonowania jest sądowe ściganie zbrodni niemieckich popełnionych w czasie okupacji hitlerowskiej, zbrodnie stalinowskie oraz przestępstw nie ulegających przedawnieniu, popełnionych na Polakach w latach 1939-1956. W pionie śledczym jest zatrudnionych około 175 osób. Od swego powstania KŚZpNP przeprowadziła około 6300 postępowań przygotowawczych, skierowała 242 aktów oskarżenia przeciwko 385 sprawcom zbrodni oraz przesłuchała 67397 świadków. Reasumując, rażą wysokie koszty funkcjonowania Biura Lustracyjnego, po szczegółowym zapoznaniu się z aktami jednego z dochodzeń KŚZpNP stwierdzam, iż jakość tego postępowania była w najlepszym wypadku mierna (nie przesłuchano nawet rodziny, osoby wobec której podejrzewa się, iż była ofiarą zabójstwa politycznego).

4. Nowelizacja ustawy o IPN

Istotą kolejnej nowelizacji ustawy jest likwidacja Kolegium IPN, którego członkowie wskazywani i wybierani byli przez ciała polityczne, na rzecz nowej mającej mieć apolityczny charakter Rady IPN. Jej członkowie będą wskazywani przez Zgromadzenie Elektorów wyłonione z reprezentantów renomowanych uczelni oraz Instytutu Historii i Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk. Spośród nich Sejm będzie wybierał pięciu członków, Senat dwóch, Prezydent kolejnych dwóch z czterech kandydatów zgłoszonych przez Krajową Radę Sądownictwa. W nowej sytuacji prawnej nastąpi osłabienie pozycji samego Prezesa IPN powoływanego przez Sejm zwykłą wielkością głosów na wniosek Rady IPN (dotychczas 3/5), który będzie mógł być odwołany przez Sejm zwykłą większością głosów (dotychczas 3/5). Rewolucją jest obligatoryjny 7 dniowy czas udostępniania dokumentów, również byłym funkcjonariuszom organów bezpieczeństwa oraz ich nie animizowanie. Według komentatorów głównym efektem nowej ustawy będą zmiany personalne na rzecz środowisk akademickich. Mało zwraca się uwagę na fakt umożliwienia pozyskania grantów badawczych z budżetu IPN przez badaczy nie pracujących w tej instytucji.

5. Wnioski

IPN jest instytucją bardzo drogą z dużym przerostem zatrudnienia pracowników, których kompetencje i efekty pracy w zasadzie nie podlegają weryfikacji zewnętrznej. Budżet Naczelnej Dyrekcji Archiwów Państwowych zarządzającej 400 km akt, to 114 mln zł, co przekłada się na ponad 1500 etatów. Roczny budżet IPN zarządzającego 97 km skatalogowanych akt, to 218mln i około 2056 etatów. Łatwo można stwierdzić, iż IPN jest jedną z nielicznych instytucji publicznych w Polsce, która nie liczy się z wydatkami. Większość konferencji organizowana jest w luksusowych hotelach, mimo iż w wielu przypadkach wyłącznymi ich uczestnikami są prelegenci. IPN przejął również reprezentacyjne budynki w wielu miastach Polski, przykładem niech będzie fakt, iż w Warszawie posiada on, aż siedem lokalizacji. Duża liczba publikacji świadczy o ogromnych możliwościach finansowych tej instytucji. Nie jasny jest poziom merytoryczny wzmiankowanych „ustaleń badawczych”, bowiem w większości nie doczekały się one rzetelnej recenzji naukowej lub choćby publicystycznej. Stawiany IPN zarzut upolitycznienia polega na selektywnych badaniach takich, a nie innych aspektów historii. Najlepszym tego przykładem jest publikacja analizująca agenturalny epizod Lecha Wałęsy, bez wcześniejszego

zajęcia się całościowo jego historią. Tygodniowy czas udostępnienia akt połączony z coraz większą digitalizacją (w 2009 r. wykonano kopie cyfrowe blisko 16 tysięcy jednostek archiwalnych, a także 35 tys. mikrofilmów i mikroklisz oraz 50 tys. fotografii) będzie miał zasadnicze znaczenia i wpłynie znacząco na ostateczny kształt archiwum. Nowelizacja ustawy IPN nie odpowiada na pytanie czy urzędnicy państwowi będący w zależności służbowej od swoich zwierzchników są w stanie pisać obiektywną historię.

Monika Sadlok³⁷

Znaczenie sfery publicznej w cyfrowej gospodarce.

„Farmer i fabrykant nie mogą istnieć nie otrzymując zysków, podobnie jak robotnik nie może istnieć nie otrzymując płacy (...) Zysk wykazuje naturalną tendencję zniżkową, gdyż w miarę rozwoju społeczeństwa i wzrostu bogactwa trzeba poświęcić coraz więcej pracy, aby otrzymać dodatkowe ilości potrzebnej żywności. Tendencję tę, stanowiącą jak gdyby siłę ciężenia zysków, hamują na szczęście, co pewien czas ulepszenia maszyn służących do produkcji artykułów pierwszej potrzeby, a także odkrycia”.

Wydajność stanowiła przez cały wiek XIX klucz od bram wzrostu gospodarczego, rozwoju społecznego i dobrobytu każdej jednostki. Sformułowana przez Taylora „naukowa metoda zarządzania” stanowiła w owym czasie receptę na maksymalizację wydajności pracy, której realnym przykładem była fabryka Forda. Zastosowana w produkcji samochodów taśma produkcyjna oraz precyzyjnie określona liczba i czas ruchów potrzebnych do wykonania danej czynności przez pracownika, idealnie oddawała ducha okresu wielkoprzemysłowego kapitalizmu. Robotnik nie miał zastanawiać się nad sensem jakości swojej pracy, lecz jedynie wykonywać określoną czynność, za którą otrzymywał płacę, którą następnie miał przeznaczać na konsumpcję. Tym samym stanowił milczący element w służbie generowania wzrostu gospodarczego.

Jednak jak pokazuje historia, kapitalizm industrialny nie przetrwał próby czasu i polec musiał w starciu z rewolucją intelektualno – kulturową, która jak pisze Castells polegała na przejściu od „industrializmu” do „informacjonizmu”. Przejściu do Nowej Cyfrowej Gospodarki, gdzie główną rolę odgrywa innowacja. „Każda innowacja rodzi się i rozwija w trzech etapach. Najpierw w głowie twórcy rodzi się pomysł lub projekt, czyli inwencja, ze zrealizowanego pomysłu rodzi się dzieło lub czyn, tj. innowacja w ścisłym tego słowa znaczeniu. Gdy dzieło znajdzie uznanie wśród odbiorców, doznaje ono upowszechnienia w postaci dzieł naśladowczych, powielonych i stosowanych w praktyce społecznej. Dzieła twórcze, innowacyjne tworzą kulturę w ścisłym tego słowa znaczeniu, natomiast dzieła odtwórcze, upowszechnione – cywilizację. Cywilizacja z kolei tworzy podłoże dla następujących aktów twórczych”.

³⁷ Ekspert w dziedzinie gospodarki, ekonomii, polityki gospodarczej, rynku walutowego czy giełdy

W wygłoszonym w 1980 roku referacie „Kryzys Przyszłości” Krzysztof Pomian, zwraca jeszcze uwagę na jeden istotny czynnik sprawczy rewolucji, którego początku szukać należy ponad 2000 lat wstecz – pieniądź. Z niewinnego pośrednika wymiany handlowej, stał się najbardziej pożądanym i rozpalającym wyobraźnię narzędziem obsługi transakcji w erze cyfrowej gospodarki. Wiedza i edukacja stają się podstawowymi narzędziami, dzięki którym gospodarka może się rozwijać i jednocześnie stanowić realną konkurencję dla państw, które opierają swój rozwój nadal na tradycyjnych gałęziach przemysłu i niezwykle taniej, często pozbawionych jakichkolwiek praw, sile roboczej.

Wyczerpała się idea kapitalizmu industrialnego, a nowym punktem rozwoju stał się informacjonalizm, czyli „paradygmat technologiczny oparty na powiększaniu ludzkich możliwości w przetwarzaniu informacji poprzez wykorzystanie bliźniaczych rewolucji w mikroelektronice i inżynierii genetycznej” Siła Państwa ma swoje źródło w nauce.

Na początku XXI wieku obserwujemy nieustanne przyspieszenie aktywności naukowej i wynalazczej niezależnie od metod jej pomiaru: liczby patentów, publikacji naukowych, nakładów na badania i rozwój, liczbą zatrudnionych w sektorze badawczo – rozwojowym, udziałami wartości intelektualnej w tworzeniu produktów i usług. Istnieją nawet quasi – prawa opisujące naturę tego przyspieszenia, jak choćby słynne prawo Moore’a, mówiące, że szybkość mikroprocesorów podwaja się co 18 miesięcy.

Istnieje jednak i inna perspektywa, oparta na tezie Karla R. Poppera, mówiące, iż nie sposób obecnie przewidzieć przyszłości, głównie z uwagi na fakt całkowitej nieprzewidywalności dalszego rozwoju wiedzy. Czas na realizm w ocenie wydarzeń i wyjątkową przenikliwość w diagnozowaniu mechanizmów postępu.

Dobrym przykładem tej koncepcji jest Bill Emmott, autor 20:21 Vision. The Lessons of the 20th Century for the 21st., w której przedstawił kapitalizm, jako system „zaprogramowanym na kryzys”, który krąży na krawędzi chaosu, a jedyną gwarancją spokojnej przyszłości, w tej sytuacji, są Stany Zjednoczone, których potęga militarna i gospodarcza stanowi fundament ładu globalnego. Jednak w sposób precyzyjny w tezach zawartych w prognozie na XXI wiek „Następne 100 lat”, G. Friedmann, wywołuje w owym myśleniu chaos. Jak przewiduje nadchodzi czas dominacji nowych państw, nawet, jeśli w chwili obecnej wydaje się to całkowicie absurdalne. Jednak nie tylko geopolityka stanowi źródło rosnącego niepokoju, ale także nowe niebezpieczeństwa związane z biotechnologią, inżynierią genetyczną. Obawa państwa przed utratą pozycji lidera innowacji prowadzić może do załamania znanej dotychczas hierarchii ważności podstawowych zasad. Jak pokazała katastrofa elektrowni jądrowej w Czarnobylu, w imię wartości ważnych dla ugruntowania mocarstwowej pozycji

państwa, bez trudu pierwszeństwo przyznać można maszynie a nie człowiekowi, który dodatkowo sprowadzony zostaje do roli wadliwego elementu systemu.

Przykład grupy australijskich uczonych, która w trakcie badań nad ospą zdołała w 2003 roku mimo woli zniszczyć system immunologiczny wszystkich poddanych doświadczeniu myszy, stanowił na tyle silne ostrzeżenie, że pojawiła się potrzeba opracowania kodeksów zachowań, która pozwoliłaby na kontynuację badań naukowych w sposób bezpieczny, tak by nie dopuścić do jakichkolwiek wypadków.

Innego rodzaju niebezpieczeństwo wiąże się z przestrzenią kosmiczną, a przede wszystkim możliwością jej militaryzacji. Okres zimnej wojny pokazał, iż można tę drogę wykorzystywać w celu tranzytu rakiet balistycznych. Jeśli jednak uwzględni się także uzależnienie współczesnego społeczeństwa od kosmosu ze względu na funkcje cywilne, takie jak telekomunikacja, każda nowa broń, a zwłaszcza jej rozmieszczenie na stanowiskach, wiąże się z problemami bezpieczeństwa na wypadek konfliktu i zarazem potencjalnej dezorganizacji życia społecznego. Wydarzenia sprzed ośmiu lat związane z atakiem terrorystycznym Al – Kaid – y, nie pozwalają zapomnieć o zagrożeniu płynącym ze strony pozapaństwowych, ale jednak silnych i sprawnych organizacji walczących w imię religii, poszanowania praw mniejszości itp.

Wiek XXI jawi się jako okres nawrotu wielkich średniowiecznych lęków przed katastrofami naturalnymi i pandemiemi wywołanymi w sposób świadomy lub też nie przez człowieka.

Postawić, więc można pytanie gdzie szukać recepty na przyszłość. Analiza natury człowieka T. Hobbsa pozostaje jak najbardziej aktualna, jednak już sposób na jej przewycięzenie daleki jest do teraźniejszości, z uwagi na fakt, iż Hobbes nie mógł przewidzieć obecnego stanu wiedzy, techniki i nowoczesnego kapitalizm. By jednak szukać inspiracji warto zaczerpnąć z tez Heraklita, który tworzył w cieniu chaosu i wojny, uznając je za siły kosmiczne, ulegające ciągłym przemianom, złudna jest jednak nadzieja, iż kiedykolwiek konflikt czy spór zniknie z zasad życia społecznego. Rozwiązanie jest tylko jedno - by poradzić sobie z kryzysem przyszłości należy odbudować sferę publiczną, złożoną z tych samych praw, które gwarantują i konstytuują wolność prywatną. W epoce wolnorynkowej demokracji liberalnej, jej zadaniem była ochrona nienaruszalności indywidualnej przestrzeni każdego obywatela. Wypełnianie owej misji staje się także niezbędne w czasie Nowej Cyfrowej Gospodarki, przesiąkniętej uczuciem strachu o przyszłość, tak, aby potencjalna ochrona prywatności i bezpieczeństwa obywatela nie stała się źródłem jego całkowitego cyfrowego zniewolenia. Czy jednak narzędzie w postaci wolnej i niezależnej prasy, które według Holmsa służyć ma ujawnieniu wszelkich niedoskonałości w funkcjonowaniu instytucji państwa i „nie jest jedynie ujściem

dla osobistej wolności, lecz także metodą za pomocą, której zbiorowość może zajmować się własnymi brakami i zaradzać im” nadal pozostanie skutecznym?

Praktycznie zanikła możliwość autentycznej oceny działań suwerennych władz. Opinia publiczna otrzymuje gotowy produkt w postaci konkretnej decyzji, która nie jest już wynikiem dyskusji społecznej.

Współczesny człowiek, coraz bardziej traci orientację w ogromnej ilości dostarczanych codziennie informacji. Staje się łatwym obiektem manipulacji, który doświadcza całkowitego zaniku własnej możliwości oceny wydarzeń. Stąd też i decyzje polityczne, podejmowane przecież przez przedstawicieli tegoż społeczeństwa, przypominają coraz bardziej storytelling niż szansę na autentyczną poprawę jakości funkcjonowania Państwa i jego instytucji.

Wolność słowa, która według J.S. Milla miała służyć docieraniu do prawdy, a nie zdobywaniu władzy, która stanowić miała instrumentem ochrony obywateli przed poczynaniami władzy, a nie narzędzie manipulacji i zdobywania wpływów przez reprezentantów klasy politycznej, traci swoją ochronną funkcję.

Habermas nazywa to zjawisko uspołecznieniem państwa i upolitycznieniem społeczeństwa. Zanik sfery publicznej, która stanowiła niezwykle ważny element każdego demokratycznego państwa, prowadzi do wzmocnienia sfery indywidualizmu, w której nie ma już miejsca na dobro wspólne. Swobodny dostęp do edukacji i informacji nie powoduje wzrostu świadomości społeczeństwa, a jedynie stwarza złudne poczucie mądrości, ocenianej obecnie jedynie poprzez biegłość w obsłudze otaczających urzędów, a nie znajomości humanistyki, zasad rządzących światem przyrody, poszukiwaniem innowacyjnych rozwiązań. Bez sfery publicznej nie można mówić o wolności jednostki, dostajemy jedynie jej iluzję.

Choć sfera publiczna może objąć jedynie część ludzkiej aktywności i zaspokoić jedynie część ludzkich aspiracji i to nawet nie tych najistotniejszych, to jednak bez niej nie jest w ogóle możliwe funkcjonowanie demokratycznego, a nie opartego na lęku o przyszłość, społeczeństwa.

Monika Sadlok

Po ciemnej stronie transformacji gospodarczej, czyli wpływ sieci nieformalnych powiązań ekonomicznych na rozwój gospodarczy Europy Środkowo – Wschodniej.

Po dwudziestu latach transformacji systemowej w Europie Środkowo – Wschodniej można dokonywać już pewnego wstępnego bilansu owych przemian. Dostępne uzasadnienie dokonujących się procesów transformacji szukają inspiracji w koncepcjach modernizacji, interpretacjach rewolucyjnych lub poglądach godzących te dwa podejścia.

Rozwój transformacji ustrojowej w Środkowo-Wschodniej Europie bywa także często zestawiany automatycznie z wzorcami ustrojowymi demokracji zachodnich. W konsekwencji „zachodzące procesy rozwojowe są redukowane do kilku wariantów formułującego się państwa i społeczeństwa” w sferze instytucjonalno-prawnej są to opcje między parlamentarnym a prezydialnym typem rządów, w sferze społecznej, model społeczeństwa w mniejszym lub większym stopniu określanym przez pluralistyczne lub korporacyjne struktury, w sferze ekonomicznej, jako porządek gospodarki rynkowej, zróżnicowany pod względem stopnia państwowej interwencji i dominującej formy własności środków produkcji.

Proste porównanie wschodnioeuropejskich rozwiązań, z wzorcami starych demokracji, bez uwzględniania stopnia efektywności, legitymizacji i akceptacji formalnych struktur i instytucji, prowadzi do pojawienia się trzech błędów, które mają wpływ na prognozowanie dalszego rozwoju społeczno – gospodarczego. Są to błędy: instytucjonalny – przejawiających się z nadmiernym przecenianiu znaczenia rozwiązań instytucjonalnych dla zachowań indywidualnych i zbiorowych. Np. prawne ramy systemu rządów nie muszą prowadzić do stabilizacji systemu partyjnego; błąd ekonomiczny-sprowadza się do nadmiernego zaufania, zwłaszcza w wymiarze krótkotrwałym, do roli struktur rynkowych i gwarancji prywatnej własności na rozwój gospodarczy; błąd woluntaryzmu-przejawia się z przecenianiu znaczenia charyzmy osobowości politycznych.

Transformacja systemowa w Europie Środkowo – Wschodniej wskazuje na następującą zależność; efektywna i silna gospodarka rynkowa nie może funkcjonować bez legitymizowanych i skutecznych instytucji politycznych. Jednak oddziaływanie przez 40 lat rządów jednej partii i gospodarki centralnie planowanej, jest na tyle silne, że utworzenie demokratycznych instytucji i rozszerzenie elity politycznej okazało się niewystarczające dla szybkiego zapanowania nowych wartości i wzorców zachowań.

W wszystkich krajach regionu zostały utworzone instytucje, które stanowią bazę dla pluralizmu, demokratycznego państwa prawa oraz ochrony własności prywatnej. Nowe konstytucje, ordynacje wyborcze i ustawy o funkcjonowaniu partii politycznych otworzyły drogę do konkurencyjnego systemu partyjnego i politycznego opartego na trójpodziale władzy. Jednak w procesie przeobrażeń każdego porządku państwowego zasadniczą rolę odgrywa także kultura polityczna społeczeństwa, reprezentowane wartości i sposoby myślenia. I właśnie w tym miejscu dochodzi do niezwykle trudnego procesu przechodzenia od mentalności *homo sovieticus* do *homo economicus*. Niestety nie zawsze zmiana reguł gospodarki centralnie planowanej na rynkową przebiega w sposób w pełni zgodny z ogólnie przyjętymi normami prawnymi.

Celem referatu jest przedstawienie zjawiska korupcji, jako procesu wpływającego na rozwój gospodarczo – społeczny państwa Europy Środkowo – Wschodniej.

1. Pojęcie korupcji. Krótki rys historyczny.

Oficjalne źródła mówią, iż towarzyszy człowiekowi od momenty wynalezienia przez Fenicjan pieniądza. Jednak już nasi prehistoryczni przodkowie stosowali zasadę: „coś za coś”. Łapówkarstwo uległo rozwojowi w czasach starożytności- szczególnie w Starożytnym Rzymie za panowania cesarza Konstansa. To właśnie w tamtym okresie korupcja zaczęła prosperować wśród pracowników administracji cesarskiej. Wiele wojen domowych, przeprowadzanych na terytoriach Imperium Rzymskiego, uzależnionych było od wysokości wręczanej łapówki dowódcy armii. Zjawisko korupcji nie ominęło również czasów biblijnych.

Zwierzenia proroka Samuela, który w swej księdze utrzymywał, że w trakcie pełnienia urzędu powstrzymywał się od przyjmowania prezentów:

„Czy wzięłem, komu wołu, czy zabrałem czyjego ośła, czy komu wyrządziłem krzywdę lub gnębiłem, albo z czyjej ręki przyjąłem dar, aby zakryć oczy na jego sprawę? [...] Odpowiedzieli na to: Nie byliśmy krzywdzeni ani gnębieni, nie wzięłeś też niczego z niczyjej ręki. Rzekł, więc znowu: Pan mi świadkiem i dzisiejszy Jego pomazaniec wobec was, że nic nie znaleźliście w moim ręku. [...]”

1 Sm 12, 3-5,

Dopiero w czasach nowożytnych, a szczególnie w renesansie i baroku, zaczęto oficjalnie sprzeciwiać się łapówkarstwu. Dotychczasowe opinie przerodziły się w słowa krytyki, a jednym z największych oponentów zjawiska był Erazm z Rotterdamu. Również w swych

utworach przekupstwa, jako elementu ludzkiej natury nie ominął Szekspir. Egoizm i brak zasad moralnych, obłudę człowieka ukazując w „Hamlecie”.

Na przełomie XIX i XX wieku zaczęto poważnie zastanawiać się nad tym problemem. Rozważano wszelkie czynniki przyczyniające się do rozwoju oraz skutki tego zjawiska.

W formie artystycznej korupcję przedstawił pod koniec XIX wieku Elihu Vedder, gdzie upadła kobieta symbolizuje zepsucie świata, a jednocześnie pożądanie i chciwość, a więc uczucia związane z korupcją.

Powszechnie uważa się, że korupcja jest niczym innym jak wręczeniem tzw. „koperty”, czyli łapówki. Pojęcie to ma jednak wiele znaczeń, gdyż za korupcję uważa się praktycznie niezwiązane ze sobą zjawiska, Np. nepotyzm i defraudację.

Skonstruowanie definicji korupcji sprawiło ekspertom niesłychanie wiele problemów.

Najnowsza, zaaprobowana przez Bank Światowy, brzmi:

„Korupcja to nadużywanie urzędu publicznego lub pozycji zawodowej w celu osiągnięcia prywatnych korzyści”.

Charakterystyczną cechą korupcji jest występowanie dwóch stron: „dającego” i „biorącego”.

Bez nich zjawisko korupcji nie istnieje - zawsze musi być strona, która w sposób bezprawny dąży do osiągnięcia korzyści osobistej, a także strona, która za określoną rekompensatą (pieniężną bądź materialną) ułatwia osiągnięcie korzyści pierwszemu podmiotowi. Taką definicją korupcji posługują się ekonomiści i socjologowie, Bank Światowy oraz antykorupcyjne organizacje pozarządowe jak Transparency International (Kamiński 1997; Tanzi 1998; Pope 1999; Grosse 2000; Rose-Ackerman 2001)

1.1 Zjawisko korupcji w Europie Środkowo – Wschodniej

Korupcja jest problemem ponadczasowym i ponadustrojowym. W mniejszym lub większym zakresie występuje we wszystkich typach systemów społeczno-politycznych i gospodarczych, we wszystkich kręgach kulturowych. Stwierdzenie to dotyczy także i najwyższych urzędników w państwie, elit politycznych. Zjawisko korupcji występuje w państwach Europy Środkowo – Wschodniej z różnym nasileniem, gdzie stanowi immanentną część wielopłaszczyznowych powiązań i zależności w systemie władzy. Na przykład rosyjska Fundacja INDEM, kierowana przez Gieorgija Satarowa, byłego doradcę prezydenta Jelcyna, opublikowała raport szacujący korupcję na styku administracji i biznesu na kwotę około 33, 5 mld. dolarów rocznie, czyli niewiele mniej, niż wynosi dochodowa część całego rosyjskiego

budżetu, obliczana na ok. 40 mld. dolarów. „W Rosji strategia „inwestowania w politykę” przez biznes uznawana jest za jedną z najbardziej efektywnych metod pomnażania kapitału.” Z kolei według praskiego dziennika „Mlada Fronta Dnes”, w oparciu o rozmowy z prawnikami i przedsiębiorcami udało się ustalić cennik łapówek w urzędach państwowych Republiki Czeskiej. Według inwestorów zagranicznych korupcja stała się najpoważniejszym problemem czeskiej gospodarki. „Na rynku pojawili się nawet wyspecjalizowani pośrednicy, występujący jako doradcy firm zagranicznych, którzy znając lokalne zwyczaje, od razu w cenę swoich legalnych usług wliczają wysokość płaconych łapówek.”

1.2. Pojęcie korupcji na wysokich szczeblach władzy

Postępowanie się pojęciem korupcji, w tym zwłaszcza korupcji na wysokich szczeblach władzy w odniesieniu do kraju posocjalistycznej transformacji ustrojowej wymaga pewnych uściśleń. Zmienna jest, bowiem zarówno jego treść, jak i rozumienie tego zjawiska. Co odróżnia korupcję na wysokich szczeblach władzy od innych rodzajów korupcji np. w służbie zdrowia lub w edukacji?.

Można wprowadzić trzy rozróżnienia: kryterium podmiotowego, przedmiotowego oraz instrumentalnego. „Kryterium podmiotowe umożliwia wyodrębnienie określonego kręgu osób za pomocą identyfikacji konkretnych stanowisk i organów władzy, w których są zatrudnieni ludzie mogący uczestniczyć w praktykach korupcyjnych. Kryterium przedmiotowe wskazuje na typ zagadnień, którymi merytorycznie zajmują się te osoby. Obydwa te kryteria koncentrują uwagę na zjawiskach określanych niekiedy, jako „korupcja polityczna” i „korupcja na urzędzie”. Ten pierwszy rodzaj korupcji wiąże się z politycznym charakterem pełnionej funkcji, obejmowanej najczęściej wskutek zwycięstwa w wyborach (parlamentarnych, prezydenckich). Natomiast na korupcję „na urzędzie” składają się akty sprzedajności i przekupstwa, w których sprawcą lub przedmiotem oddziaływania staje się osoba zaliczana przez prawo danego państwa do osób pełniących oficjalne zadania, określana różnymi terminami: urzędnik, osoba pełniąca funkcję publiczną, funkcjonariusz publiczny”.

2. Pojęcie instytucji i ich wpływ na kształtowanie się zachowań korupcyjnych.

Pojęcie korupcji związane jest także bardzo ściśle z pojęciem instytucji. Warto, więc także w kilku zdaniach sprecyzować ten termin. Od początku XIX wieku możemy zaobserwować stale rosnącą dysproporcję w dochodach między krajami najbiedniejszymi i

najbogatszymi. Według tradycyjnych badań wzrostu gospodarczego za bezpośrednie przyczyny tej dywergencji należałoby uznać różnice: „w akumulacji kapitału (rzecowego i ludzkiego), w łącznej produktywności czynników produkcji, w tempie postępu technicznego.” Nie da się jednak ukryć, że znaczna część czynników powodujących zmienności wzrostu w czasie, między krajami, pozostaje nadal niewyjaśniona. Ekonomiści zaczęli upatrywać źródeł tego zjawiska w stopniu otwartości gospodarki, w położeniu geograficznym, coraz częściej jednak w literaturze pojawiają się argumenty, iż różnice w poziomie dochodów i dynamice wzrostu zależą, od jakości instytucji danej gospodarki. Laureat Nagrody Nobla Duoglass C. North postawił sobie pytanie „Jak wytłumaczyć trwałe ubóstwo w obliczu obfitości?” I odpowiada „Jeśli znane są źródła bogactwa, dlaczego biedne kraje po prostu nie zaadoptują rozwiązań, które je do niego zbliżają?...Trzeba zachęcać ludzi, by inwestowali w bardziej wydajne technologie, podnosili swoje umiejętności i organizowali efektywne rynki. Takie bodźce urzeczywistnione są w instytucjach.”

Thorsteon Veblen twierdził, że instytucje jest czymś w rodzaju zwyczaju, który stał się w sposób oczywisty niezbędny oraz powszechnie akceptowany.” W publikacji z 1900 roku Gustav von Schmoller, stwierdził, że instytucja to zbiór formalnych i nieformalnych zasad, „częściowe uporządkowanie życia społecznego, które spełnia szczególne cele i które może niezależnie, dalej ulegać ewolucji. Daje ono przedsiębiorcom podstawy dla kształtowania działań społecznych w długim okresie. Przykład to: własność, niewolnictwo, pańszczyzna, małżeństwo, opieka prawna, system rynkowy, wolność handlu.” Najczęściej jednak przytaczaną definicją jest ta zaproponowana przez D. Northa. W jego rozumieniu „instytucje są regułami gry w społeczeństwie lub bardziej formalnie, są one obmyślonymi przez ludzi ograniczeniami, które kształtują ich wzajemne oddziaływanie na siebie.” Dodaje także, że „instytucje składają się z zestawu ograniczeń zachowań w formie zasad i regulacji; a wreszcie również z zestawu moralnych, etycznych i behawioralnych norm, które definiują zarysy i które ograniczają sposób, w który zasady i regulacje są sprecyzowane, a ich egzekwowanie przeprowadzone.”

Problemem związanym z instytucjami, staje się ich rozróżnienie od polityki ekonomicznej. „Słabo dopracowane pozostaje zagadnienie komplementarności i substytucyjności oraz względnej autonomii instytucji i polityki ekonomicznej. (...) Politykę ekonomiczną można umyślnie zmieniać, a instytucji nie. Ze względu na to, że instytucje nieformalne to głęboko zakorzenione w kulturze i obyczajach normy społeczne, ich niezmiennosc w długim okresie implikuje stwierdzenie, że względnie prosto potrafimy odróżnić te instytucje od polityki

ekonomicznej. Jednakże znacznie trudniej jest znaleźć ekonomistom kryterium dla rozróżnienia instytucji formalnych i polityki.”

3. Teoretyczne interpretacje korupcji i ich odniesienia do posocjalistycznej transformacji ustrojowej.

Istnieje wielu prób teoretycznego wyjaśnienia pochodzenia korupcji, jej roli i przyczyn rozwoju. Alan Doig wyróżnił kilka zasadniczych grup takich teorii:

1. teorie kontekstualne i funkcjonalne,
2. teorie nowych lub kształtujących się systemów politycznych,
3. teorie kulturowe,

Pierwsza grupa, rozpatruje zachowania aktorów sceny politycznej w kategoriach słabości instytucji sprzyjających wytworzeniu się oraz przestrzeganiu pożądanym standardów zachowań w sferze publicznej, które zjawisko korupcji marginalizują. „W tym ujęciu zakres korupcji jest konsekwencją bodźców o strukturze instytucjonalnej, które mogą wzmacniać bądź ograniczać zachowania tego rodzaju.”

Teorie nowych lub kształtujących się systemów politycznych koncentrują się na problemach ustrojowych państw odchodzących od systemów autorytarnych. Zwracają one uwagę na istnienie w wielu krajach ugruntowanych tradycji splotów zależności i powiązań tworzących wzory kultury korupcji, które bardzo często są tolerowane i akceptowane przez ogół społeczeństwa.

Teorie kulturowe, rozpatrują z kolei korupcję, jako rezultat różnicowań pomiędzy standardami oficjalnymi i sferą życia codziennego. Kluczową kwestią jest tutaj stosunek obywateli do państwa i jego organów.

Jak wymienione koncepcje mogą odnosić się do regionu Europy Środkowo – Wschodniej?

Większość badaczy transformacji regionu przyznaje, iż zachowania korupcyjne są tutaj głęboko zakorzenione, a w sposób szczególny zostało zinstytucjonalizowane w okresie socjalizmu. Z perspektywy teorii kontekstualnych i funkcjonalnych można więc stwierdzić, że w okresie transformacji istniały warunki, które wywoływały bodźce wzmacniające korupcję. Na Ukrainie, w Bułgarii, Republice Czeskiej i na Słowacji przejście na gospodarkę rynkową uruchomiło korupcję monetarną, która zastąpiła poprzedni system przywilejów nowym, zgodnie, z którym wszystko można kupić istnieje tylko kwestia ceny.

W przypadku teorii nowych i kształtujących się systemów politycznych „proceduralne kryteria demokracji są spełnione: odbywają się wolne wybory, istnieje opozycja, itd., Jednakże cały zespół tych reguł i instytucji często nie tworzy spójnych, działających z regularnością, akceptowanych powszechnie i przewidywalnych zasad, które uzyskiwałyby trwałe poparcie obywateli.” W perspektywie kulturowej zdaniem Jacka Tarkowskiego „długie lata życia w warunkach trwałych i powszechnych niedoborów i niesprawnych, nieprzyjaznych instytucji upowszechniły przekonanie, że układy są najbardziej efektywnym, a niekiedy jedynym sposobem łagodzenia niedogodności i trudności życia codziennego”.

W odniesieniu do regionu szczególnie nośne poznawczo wydają się być teorie kryzysu państwa narodowego. Rozpad RWPG, reformy rynkowe, liberalizacja handlu, Unia Europejska, wszyscy ci nowi aktorzy mają znaczące możliwości wywierania wpływu na politykę i gospodarkę, słabych wciąż jeszcze krajów Europy Środkowo – Wschodniej. Tworzy się tam przecież ciągle jeszcze system regulacji prawnych, które mają skutecznie monitorować finansowy aspekt działania korporacji ponadnarodowych, które to stają się największymi udziałowcami w procesach prywatyzacji. Łapówki dawane w celu zawierania kontraktów zagranicznych są często kwalifikowane, jako „promocja eksportu” co umożliwia nawet w pełni legalne odpisywanie od dochodu tego typu wydatków. Na poziomie administracji rządowej podobną rolę pełnią nierzadko zagraniczne kredyty, programy pomocowe, których uruchomienie stanowi okazję do czerpania prywatnych korzyści przez zarządzających nimi polityków i urzędników.

3.1. Strategii interpretacji korupcji

W pierwszych latach transformacji w publicznej dyskusji, zdecydowanie przeważała interpretacja korupcji, jako „produktu ubocznego” zmian systemowych. Dla jej uzasadnienia elity polityczne i gospodarcze stosowały kilka strategii argumentacji. Po pierwsze w imię wspierania prywatnej przedsiębiorczości i reform rynkowych, wymagana była akceptacja przyspieszenia procesu formowania się rodzimego kapitału i klasy średniej, niemal wszystkimi dostępnymi metodami. Zwolennicy tego podejścia przyjmowali, że brak kapitału prywatnego można złagodzić poprzez polityczne przyzwolenie na zastosowanie szeregu sposobów tworzenia nowych firm w sektorze prywatnym, w tym także zawłaszczania majątku państwowych przedsiębiorstw i metody „szarej strefy”. Podejściu temu towarzyszyły także niekiedy argumenty o celowości i użyteczności korupcji, jako sposobu na usprawnienie działań wielu instytucji odziedziczonych po socjalizmie. Drugą odmianą strategii

rozpatrywania korupcji, jako „produktu ubocznego” było interpretowanie tego zjawiska, jako patologicznego, jednak występującego w różnej skali w każdej gospodarce, a więc nieuchronnego. „Przejście od gospodarki centralnie planowanej do wolnego rynku pociąga za sobą negatywne skutki w postaci nadużyć finansowych, oszustw, są to jednak koszty nieuniknione, ale przejściowe, które ulegają osłabieniu w momencie stabilizacji gospodarczej”.

Niektórzy zwolennicy tego typu podejścia uważali wręcz, że zjawisko korupcji zostaje nadmiernie wyolbrzymiane i stanowi argument w ustach tych, którzy dążą do opóźnienia reform gospodarczych.

Na poziomie politycznym wczesnym przejawem świadomości tego problemu była uchwała Sejmu z 1992 roku w sprawie przeciwdziałania patologicznym zjawiskom niegospodarności, nadużyć i korupcji w gospodarce zobowiązująca także premiera do przełożenia analiza ich przyczyn i skutków. W innych interpretacjach transformacja posocjalistyczna jest rozpatrywana, jako przetasowanie, kombinacje dawnych i nowych zasobów, tworzenie nowych strategii działania bazujących na nieostrych granicach sektora publicznego i prywatnego. „Korupcja, która była cechą gospodarki niedoboru opartej głównie na sieciach nieformalnych więzi, w odmiennych warunkach systemowych znajduje nowe, jeszcze większe obszary ekspansji. Szczególnie silne w sferach przekształceń własnościowych, zasilania środkami budżetowymi wybranych podmiotów gospodarczych i niektórych grup społecznych.”

Korupcję bardzo trudno oszacować, zmierzyć lub policzyć. Wyrażany jest nawet pogląd, iż „zjawisko to nie da się ująć w rozsądną mierzalną postać, rozpada się bowiem na szereg powiązanych ze sobą wskaźników częściowych”. Z tego też powodu większość oficjalnych danych dotyczących korupcji, jak orzecznictwo sądowe, statystyki działań prokuratorskich, jest na ogół zaniżana i ma charakter pozorny. Badanie korupcji jest więc naznaczone subiektywizmem i znacznym ryzykiem błędu. W celu zminimalizowania związanych z nimi ograniczeń używa się wielu metod i mierników, które tłumaczą różnorodność uzyskiwanych wyników. W corocznym Rankingu poziomu korupcji Transparency International, organizacji zestawiającej szacunkowe rozmiary tego zjawiska przeprowadzane w blisko 100 państwach.

3.2. Skala korupcji i jej charakter w Polsce po 1989 roku.

W raporcie Banku Światowego czytamy: „według badań, w gospodarkach podlegających transformacji systemowej, z uwzględnieniem byłego Związku Sowieckiego,

występuje korupcja na większą skalę niż w jakiegokolwiek innej części świata. W Europie Środkowo – Wschodniej sytuacja w tym zakresie należy do najgorszych”. Raport nie ma stwierdzeń wartościujących i nie podaje szacunków rozmiarów badanego zjawiska, to jednak zawarta w nim diagnoza i rekomendacje dotyczące korupcji, zwłaszcza na najwyższych szczeblach władzy, wyraźnie pokazuje na jej systemowe źródła, związane z niską przejrzystością działania, jakością mechanizmów nadzoru i rozliczeń.

Na systemowy charakter tego zjawiska zwraca także uwagę raport NIK z marca 2000 roku: „Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK”. Umożliwiły one wskazanie głównych obszarów zagrożenia korupcją w Polsce. Obejmują one: „procedury prywatyzacyjne, wycena majątku, gospodarowanie majątkiem publicznym, działalność funduszy celowych i agencji, udzielanie zamówień publicznych, udzielanie koncesji, a nawet finansowanie badań naukowych.” Wymienione obszary leżą w większości w zakresie działania i nadzoru ludzi na wysokich szczeblach władzy. Równocześnie osoby wywodzące się z tych środowisk takie jak współpracownicy polityczni, partnerzy biznesowi i krewni, są też częściej niż przedstawiciele innych grup społecznych uczestnikami rozmaitych procesów decyzyjnych w tych obszarach.

Niezależnie od trudnego, a często i niemożliwego do precyzyjnego oszacowania zakresu korupcji w tych obszarach niezwykle istotna jest waga spraw oraz ranga decydentów, których one dotyczą. Jakościowo ważnym miernikiem rozmiarów i charakteru korupcji w Polsce są informacje w mediach i doniesienia o działaniach prokuratorskich oraz postępowaniach sądowych wobec osób z najwyższych szczebli władzy w Polsce. Spektakularnymi przykładami takich działań stały się sprawy FOZZ i Art. B. W 1995 roku dyskutowane było posiadanie akcji Towarzystwa Ubezpieczeniowo – Asekuracyjnego „Polisa”, później powołanie Agencji Rozwoju Gospodarczego, a także zarzuty wobec znanych postaci na styku biznesu i polityki, jak były wicepremier i szef Głównego Urzędu Ceł I. Sekuła lub senator A. Gawronik. W ostatnim okresie można także wymienić kilka tego typu przypadków m.in. aresztowania menedżerów, których wiosną 2001 roku wymieniano wśród 30 najbardziej wpływowych ludzi biznesu w Polsce (W. Jamroży i G. Wieczerzak). Pod zarzutem płatnej protekcji aresztowany został były wiceminister obrony R. Szeremietiew. Niewyjaśnione pozostają sprawy zabójstw byłego komendanta policji gen M. Papały, wiceministra sportu J. Dębskiego. Sprawy te mogą być wskaźnikiem niskiej efektywności wymiaru sprawiedliwości, ale także i zjawiska, w którym „sędziowie i prokuratorzy odnoszą wrażenie, że przestępcy dużo wcześniej wiedzą o planowanych zmianach w prawie, do których mogą się

przygotować, dokonując szeregu korzystnych posunięć i inwestycji – tak było m.in. z otwieraniem kantorów na początku lat 90-tych”.

Od niedawna w Polsce podnoszony jest problem korupcji związany z finansowaniem polityki, koniecznością zdobywania przez partie polityczne pieniędzy na kampanie wyborcze. Eksperti Instytutu Spraw Publicznych szacują, że połowa pieniędzy, z których korzystają politycy, jest niejawna bądź pochodzi z nieznanych źródeł.

Korupcja polityczna na wysokich szczeblach władzy jest również obecna w postaci, jak to określa raport Banku Światowego, „niedostatecznego rozpoznania problematyki konfliktu interesów.” W Polsce mimo wejścia w życie ustawy dotyczącej wymogu ujawniania stanu majątkowego, nie przypisuje się tym zagadnieniom należytej uwagi. Skuteczność istniejących w tym względzie rozwiązań jest niska.

W kontekście przedstawionych powyżej uwarunkowań korupcji i jej wybranych mierników, nie zaskakuje przeswiadczenie, że korupcja stanowi istotny problem społeczny. We wrześniu 2001 roku według CBOS wśród najczęściej wskazywanych problemów respondentów wymienili na piątym miejscu korupcję. Pod względem wagi społecznej wyprzedzają ją jedynie kwestie związane z położeniem materialnym (bezrobocie, emerytura, bieda), przestępczością czy ochroną zdrowia. Z kolei wśród dziedzin w których korupcja występuje najczęściej wymienia się sferę publiczną (działacze partyjni, radni, posłowie, senatorowie), służbę zdrowia, urzędy celne, sądy i prokuraturę.

Tabela 1. Postrzegania wagi i skali korupcji w Polsce (w %)

Jak Pan(i) sądzi, czy korupcja w Polsce jest problemem dużym czy małym?

	Wskazania respondentów według terminów badań		
	1991	1992	2002
częstym	33	49	46
raczej dużym	38	37	40
raczej małym	15	8	6
bardzo małym	2	1	0
trudno powiedzieć	12	5	8

źródło: Falkowska M., Korupcja i łapownictwo w życiu publicznym, CBOS, 2002, s.4

Jak pokazują wyniki badań CBOS w społeczeństwie panuje niemal powszechne przekonanie, że korupcja stanowi duży, narastający problem. Najczęstszym przejawem patologii życia publicznego, jest w ocenie respondentów stosowanie pozamerytorycznych kryteriów przy obsadzaniu wysokich lub strategicznie ważnych stanowisk. Powszechne jest przekonanie, że

wśród wysokich urzędników państwowych częste są przypadki tworzenia sieci wzajemnych powiązań (dane CBOS 2002)

3.3. Korupcja w innych państwach Europy Środkowo –Wschodniej po 1989 roku.

Rumunia

Podstawowym miernikiem poziomu korupcji w Rumuni uznaje się stosowany przez Transparency International - CPI (Corruption Perception Index). Analizując przypadek Rumuni widać, iż od 1997 roku kraj ten przyjął wielu rozwiązań przyczyniających się do zmniejszenia zjawiska korupcji. Stało się to jednak pod wpływem wymogów struktur Unii Europejskiej, niż inicjatywy rządów krajowych. Elity polityczne nie wykazywały wystarczającej motywacji i chęci do wyeliminowania tego zjawiska z życia gospodarczo – społecznego. Okres koalicyjnych rządów Konwencji Demokratycznej Rumunii oraz Partii Demokratycznej, był wręcz okresem stałego wzrostu korupcji. Kiedy prezydent Contantinescu utworzył w 1997 roku Krajową Radę do Walki z Korupcją, został przez rządzącą koalicję oskarżony o polityczny zamach na struktury partii politycznych. Recesja, spory polityczne, a także uwarunkowania historyczne, oddalały walkę z korupcją na dalszy plan.

Czterdzieści trzy lata panowania reżimu socjalistycznego doprowadziły do zaakceptowania zjawiska korupcji wśród kadry urzędniczej Epoka Ceausescu, to czas mianowania na najwyższe szczeble urzędnicze najbliższych i lojalnych współpracowników, a deficyt wielu towarów doprowadził, iż przekupstwo, łapówkarstwo stały się narzędziem pozwalającym przeżyć zwykłym obywatelom.

Powyższe przyzwyczajenia skutecznie tłumili wszelkie próby zwalczania zjawiska korupcji przez wiele lat transformacji. W 1995 roku Rumunia przystąpiła do negocjacji z akcesyjnych. Normy i regulacje obowiązujące w Unii Europejskiej, musiały zostać wprowadzone także i tu. Regularne raporty Komisji Europejskiej, wyraźnie wskazują, iż od 2002 roku rozpoczęła się tendencja spadkowa w sferze korupcji.

Węgry

Z kieszeni węgierskich obywateli znika rocznie ponad miliard forintów, które zostają wykorzystane na opłacenie różnego rodzaju łapówek. Na pytanie o najbardziej

skorumpowaną sferę społeczno – gospodarczą, według badań prowadzonych przez Instytut Gallupa, jednoznacznie wskazywana na ochrona zdrowia, około 40% ankietowanych wierzy, iż wręczenie łapówki urzędnikowi państwowemu lub samorządowemu ułatwia i przyspiesza załatwieniu sprawy urzędowej. Duży problem stanowi także korupcja polityczna, a szczególnie kwestia finansowania partii politycznych. Najczęstszą formą korzyści majątkowej wręczanej na najwyższym szczeblu politycznym jest samochód (szczególnie marki Audi).

Republika Czeska

Prowadzone przez Czeski Instytut Statystyczny badania, pokazują, iż 31% obywateli uważa, iż najbardziej skorumpowanym sektorem jest administracja publiczna, na drugim miejscu (15%) system sprawiedliwości oraz system opieki zdrowotnej, w dalszej kolejności znajdują się policja, edukacja (7%)

Najczęściej do wręczania łapówek dochodzi przy okazji zatrzymania do kontroli drogowej, bądź uniknięcia kary więzienia w przypadku lekkich przestępstw.

Ogromnym problemem jest także zjawisko korupcji w instytucjach podatkowych.

Pomimo istnienia przejrzystego systemu prawnego, 39% ankietowanych przedsiębiorców przyznaje, iż za łapówkę można uniknąć zapłaty wyższego podatku.

Sporym problemem, jest także sektor przyznawania licencji. Na początku transformacji systemowej, otrzymanie licencji upoważniającej do założenia banku było stosunkowo proste, jednak w miarę rozwoju tego sektora, pojawiania się akcjonariuszy, system regulacji prawnych stała się coraz mniej przejrzysty, a to stanowiło doskonałe pole do rozwoju nielegalnego handlu licencjami. I to nie tylko bankowymi, ale także telekomunikacyjnymi oraz związanymi z nadawaniem bezpłatnych częstotliwości radiowo – telewizyjnych.

Od 1997 roku, rządy Czech podejmowały szereg inicjatyw mających na celu wyeliminowanie z życia społecznego wszelkich form korupcji. Przede wszystkim skierowano ogromne środki na przygotowania akcji edukacyjnych, pod patronatem ministerstwa sprawiedliwości, zainicjowano rządowy program „Czyste ręce” .

Estonia

Estonia, od momentu rozpoczęcia transformacji systemowej starała się wprowadzać takie rozwiązania prawne, aby ograniczyć do minimum zjawisko korupcji. Jednak raport GRECO, pokazuje, że jednak problem nie został całkowicie rozwiązany.

Tabela 2. Zmiana (w %) liczby zjawisk korupcyjnych w okresie 1998 - 2002

	1998	1999	2000	2001	2002
łapówki (dawanie)	31	12	17	17	15
łapówki (przyjmowanie)	8	6	24	18	17
nadużywanie stanowiska	12	8	7	8	6

źródło: opracowanie własne na podstawie raportu GRECO

Zjawisko korupcji na szczeblu centralnym jest nikłe. Od 1997 roku w prasie nie ukazał się żaden artykuł, który wskazywałby na zaistnienie afery korupcyjnej na wyższym szczeblu administracji. Problem leży jednak na poziomie samorządów, które posiadają szeroką autonomię działania. W latach 1995 – 2001 to właśnie w administracji samorządowej „doszło do zatrzymania 208 osób podejrzanych o przyjmowanie łapówki, z czego 165 zostało skazanych prawomocnym wyrokiem sądu.”

Na szczeblu samorządowym istnieją komisje kontrolne, których zadaniem jest czuwanie nad prawidłowym przebiegiem wszystkich przetargów, zamówień ze strony organów samorządu. Często jednak zdarza się, że członkami owych komisji są sami pracownicy samorządowi, jedyny wyjątek stanowi komisja działająca w Talinie, która składa się z niezależnych członków.

Można wykazać kilka sektorów, wokół których dochodzi najczęściej do przypadków korupcji/łapówkarstwa:

- prywatyzacja/rewitalizacja terenu, nielegalne lobbowanie na rzecz jednej z firm, udziałowca
- handel dobrem gminy/miasta, jednym z największych skandali, który skończył się dymisją premiera – Tiit Vähi, był ujawniony przypadek sprzedaży apartamentów należących do majątku miasta Talina, po zaniżonej wycenie określonym grupom znajomych premiera.
- projekty publiczne, wybranie odpowiedniego projektanta, wykonawcę. W latach 1996 -1999 w jednym z dystryktów Talina – Haaberst, miał miejsce przypadek wynajęcie do realizacji projektu budowlanego, firmy, której właścicielem był syn ówczesnego burmistrza miasta.
- nadużywanie pieniędzy z publicznego budżetu – burmistrz Võru, wysłał członków rady miasta na konferencję w Maroku.

Polityka antykorupcyjna

Do 2002 roku, rząd nie opracowywał żadnej strategii do walki z korupcją, tym niemniej poszczególne ministerstwa tworzyły wewnętrzne dokumenty. Strategia Narodowa, która zaczęła obowiązywać od 2003 roku wyznaczyła kilka podstawowych celów. Przede wszystkim wzmocnienie kontroli wewnątrz ministerstw, wyeliminowanie całkowicie korupcji z systemu sprawiedliwości, podjęcie wspólnych wysiłków samorządów i administracji rządowej przeciwko handlarzom narkotyków, nielegalnego alkoholu, handlu niebezpiecznymi odpadami.

4. Przyczyny korupcji na wysokich szczeblach władzy.

Na problem korupcji elit politycznych i gospodarczych warto spojrzeć z perspektywy socjologów. Jacek Kurczewski, były wicemarszałek Sejmu, zwraca uwagę na prozaiczne przyczyny korupcji w Polsce. W okresie tworzenia podstaw nowego ustroju warstwa polityków, którzy przejmowali stery składała się z ludzi nowych, wzajemnie się nie znających o których też niewiele wiedziano. Częste zmiany rządu i krótkie kadencje parlamentarne powodowały wysoki stopień rotacji w ośrodkach władzy. Ludzie dawnego reżimu byli przyzwyczajeni do rządzenia korzystającego z monopolistycznej pozycji partii, cenzury i przemocy. Z kolei ludzie dawnej opozycji prawie wszystko wcześniej przeprowadzali poza prawem i przyzwyczaili się jedynie do moralnej odpowiedzialności przed społeczeństwem. Obydwa rodzaje doświadczeń politycznych nie stanowiły najlepszego przygotowania do działalności w warunkach demokracji i wolnego rynku. Warto w tym miejscu przywołać Tocquevillea, który uważał, że rewolucjoniści i reformatorzy są zwykle wytworem kultury politycznej poprzedniego ustroju. Jeśli nie szanowano praw własności, nie ceniono profesjonalizmu w rządzeniu i uprawiano politykę nie licząc się z prawem, to takie wzorce zachowań zostały przeniesione na okoliczności i metody tworzenia nowych instytucji.

Sprawowanie władzy w okresie transformacji daje ludziom na wysokich szczeblach władzy szczególnie szanse realizacji zarówno reform systemowych, jak i partykularnych interesów. Głównym problemem staje się wytworzenie zbyt wielu zachęt do zachowań pasożytniczych, marginalizujących szersze interesy społeczne.

Andrzej Kojder, ówczesny przewodniczący Polskiego Towarzystwa Socjologicznego podsumowując pierwszą dekadę przemian po 1989 roku, uważał „że miejsce osłabionego zaufania zajmuje cynizm, manipulacja zastępuje lojalność a niewiara w powodzenie solidarnych działań owocuje obojętnością. Areną nieobyczajności, bezkarności, braku

obywatelskiej odpowiedzialności staje się świat większej i mniejszej polityki. To stamtąd płyną sygnały, że nie istnieją niezbywalne powinności, że niemal wszystko jest dozwolone, że egoizm, prawda czy kłamstwo to pojęcia względne” .

Zakończenie

Istnieje wyraźna zależność pomiędzy posocjalistyczną transformacją ustrojową a korupcją, zwłaszcza występującą na wysokich szczeblach władzy. Korupcja stanowi jedną z cech konstytutywnych transformacji w kierunku gospodarki rynkowej i liberalnej demokracji w rejonie Europy Środkowo – Wschodniej. Jest to wniosek konkurencyjny wobec tezy, że zjawiska korupcyjne są jedynie „produktem ubocznym” w całym procesie transformacji. Obrazowym przykładem jest prywatyzacja zasobów skarbu państwa. Nie tylko w Polsce liberalne strategie prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych mają krótkookresowe konsekwencje niekiedy zupełnie odmienne od oczekiwanych. Prywatyzacja uważana za główny sposób odejścia od upolitycznienia użytkowania własności i wpływów grup interesów staje się często wręcz modelowym przykładem tego zjawiska. Nie tylko polskie doświadczenia dowodzą, że ekipy rządowe standardowo oferują państwowy majątek swoim politycznym stronnikom.

W rezultacie działania, które początkowo miały z znacznej mierze charakter przypadkowy, choć nie jednostkowy, będące skutkiem m.in. odziedziczenia struktur i praktyk poprzedniego ustroju, zostały stopniowo przekształcone w obowiązujące reguły i normy, jak zasada partyjnego „podziału łupów”.

Międzynarodowe badania porównawcze (Bank Światowy, Transparency International itd.) pokazują, że problem ten przebiega podobnie we wszystkich krajach posocjalistycznych. Punktem wyjścia dla krajów tego regionu był ustrój, w którym korupcja występowała na dużą skalę, przejrzystość decyzji była niska, a negatywne postawy wobec państwa powszechne. W okresach zmian systemowych podatność na korupcję dodatkowo nasiliła się, ponieważ działania odchodzącego reżimu łagodniały, a instytucje kontroli znajdowały się w stadium schyłkowym. Jednocześnie nowe instytucje mające wspierać demokratyczne zmiany polityczne, gospodarkę rynkową i rządy prawa znajdowały się na wczesnym etapie rozwoju. W takich okolicznościach korupcja nie natrafiała na znaczące blokady systemowe.

Bardziej problematyczne jest natomiast rola nowych elit politycznych i gospodarczych. Jako najwięksi beneficjenci transformacji, elity te niekoniecznie są zainteresowane ograniczeniem

korupcji, która właśnie tym środowiskom stwarza szczególne możliwości kapitalizacji zajmowanych stanowisk.

Istnieją różne fazy rozwoju gospodarki rynkowej. Powstają w okresie ich trwania również odmienne możliwości wyborów politycznych i instytucjonalnych określających dalsze kierunki ewolucji ustroju i społeczeństwa. Główne niebezpieczeństwo związane jest z systemowym charakterem korupcji w krajach Europy Środkowo – Wschodniej, polegające na tym, że zjawisko to przyczynia się istotnie do reprodukcji ich niższego statusu w relacjach z centrami współczesnego świata.

Jak wskazuje Bank Światowy koszty korupcji obejmują w regionie: „pogorszenie, jakości zarządzania makroekonomicznego, redukcją produktywnych inwestycji i wzrostu gospodarczego, zwiększenie kosztów transakcyjnych w gospodarce, co zmniejsza zdolność konkurencyjną, a także wzrost obciążeń i nierówności traktowania obywateli oraz utratę zaufania do instytucji życia publicznego.”

Zdaniem Międzynarodowego Funduszu Walutowego rodzajem korupcji, która najbardziej hamuje wzrost gospodarczy jest masowe rozkradanie funduszy państwowych przez sprzedajnych polityków. Postawy wobec korupcji przekładają się także na wykorzystanie programów strukturalnych i innych funduszy UE.

Paweł Falenta
Dolnośląskie we wdrażaniu POKL na tle innych regionów - próba oceny

Cele Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

Celem głównym Programu jest: wzrost zatrudnienia i spójności społecznej, a do osiągnięcia tego celu przyczynia się realizacja sześciu celów strategicznych do których należą:

- Podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia osób bezrobotnych i biernych zawodowo
- Zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego
- Poprawa zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do zmian zachodzących w gospodarce
- Upowszechnienie edukacji społeczeństwa na każdym etapie kształcenia przy równoczesnym zwiększeniu jakości usług edukacyjnych i ich silniejszym powiązaniu z potrzebami gospodarki opartej na wiedzy
- Zwiększenie potencjału administracji publicznej w zakresie opracowywania polityk i świadczenia usług wysokiej jakości oraz wzmocnienie mechanizmów partnerstwa
- Wzrost spójności terytorialnej

Dążąc do efektywnego rozwoju zasobów ludzkich, Program będzie koncentrował wsparcie na następujących obszarach: zatrudnienie, edukacja, integracja społeczna, rozwój potencjału adaptacyjnego pracowników i przedsiębiorstw, a także zagadnienia związane z budową sprawnej i skutecznej administracji publicznej wszystkich szczebli i wdrażaniem zasady dobrego rządzenia.

Wdrażanie i finansowanie PO KL

Program składa się z 10 Priorytetów, realizowanych zarówno na poziomie centralnym jak i regionalnym. W ramach komponentu centralnego środki zostaną przeznaczone przede wszystkim na wsparcie efektywności struktur i systemów instytucjonalnych, natomiast środki komponentu regionalnego zostaną w głównej mierze przeznaczone na wsparcie dla osób i grup społecznych. W opracowaniu tym zajmę się właśnie komponentem regionalnym.

Program Operacyjny Kapitał Ludzki finansowany będzie w 85 proc. ze środków Unii Europejskiej (Europejskiego Funduszu Społecznego) oraz w 15 proc.

ze środków krajowych. Całość kwoty, jaką przewidziano na realizację Programu, wynosi prawie 11,5 mld euro, w tym wkład finansowy Europejskiego Funduszu Społecznego to ponad 9,7 mld euro, a pozostałą część stanowią środki krajowe.

W ramach PO KL przewiduje się możliwość realizacji projektów w dwóch głównych trybach: systemowym i konkursowym. W trybie systemowym projekty są realizowane przez beneficjentów imiennie wskazanych w Programie lub dodatkowych dokumentach stanowiących jego uszczegółowienie. Natomiast w trybie konkursowym projekty będą mogły realizować wszystkie podmioty m.in.:

- instytucje rynku pracy,
- instytucje szkoleniowe,
- jednostki administracji rządowej i samorządowej,
- przedsiębiorcy,
- instytucje otoczenia biznesu,
- organizacje pozarządowe,
- instytucje systemu oświaty i szkolnictwa wyższego,
- inne podmioty.

Komponent regionalny PO KL

W ramach komponentu regionalnego PO KL realizowane są następujące priorytety:

VI - Rynek pracy otwarty dla wszystkich

VII - Promocja integracji społecznej

VIII - Regionalne kadry gospodarki

IX - Rozwój wykształcenia i kompetencji w regionach

Na realizację priorytetów z komponentu regionalnego przewidziano 6.036.479.265,00 zł, co stanowi 62,19% z ogólnej kwoty 9.707.176.000,00 zł przewidzianej na realizację całego PO KL w Polsce.

Dla województwa dolnośląskiego przewidziano w ramach komponentu regionalnego **485.369.954,00 zł**, co stanowi **6,3%** z puli rozdzielonej na 16 województw w Polsce.

Dla porównania mazowieckie dostało aż 907.076.079,00 zł (11,78%) a opolskie zaledwie 174.335.858,00 (2,26%). Na poszczególne priorytety dolnośląskiemu przyznano:

VI – 154.250.306,87

VII – 106.133.694,90

VIII – 108.564.977,36

IX – 116.420.974,87.

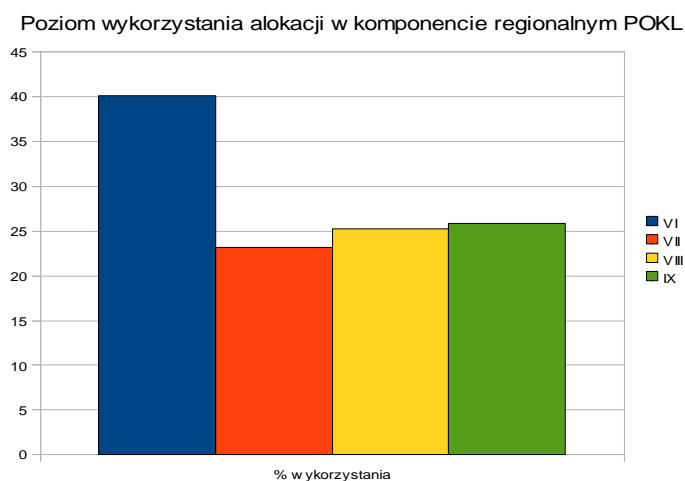
W województwie dolnośląskim system zarządzania poszczególnymi priorytetami kształtuje się następująco:

Priorytety	Institucja Pośrednicząca II stopnia (Instytucja Wdrażająca)	Institucja Pośrednicząca
VI, VII, VIII (z wyłączeniem działania 8.2)	Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy w Wałbrzychu	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego
VIII (działanie 8.2) IX	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego

Realizacja komponentu regionalnego PO KL w województwie dolnośląskim na tle innych regionów

W stosunku do całości środków przewidzianych na lata 2007 – 2013 dla całego PO KL dynamika w ostatnim roku w stosunku do wartości środków publicznych w ramach podpisanych umów / wydanych decyzji wzrosła z 12% do 33,7%, zaś w ujęciu wartościowym z 6.115 mln zł do 15.873 mln zł. poniższy wykres:

Poziom wykorzystania alokacji w ramach komponentu regionalnego dla całej Polski ilustruje



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MRR

Stan wdrażania (wielkość zakontraktowanych środków) w ramach poszczególnych priorytetów komponentu regionalnego w skali kraju wygląda następująco:

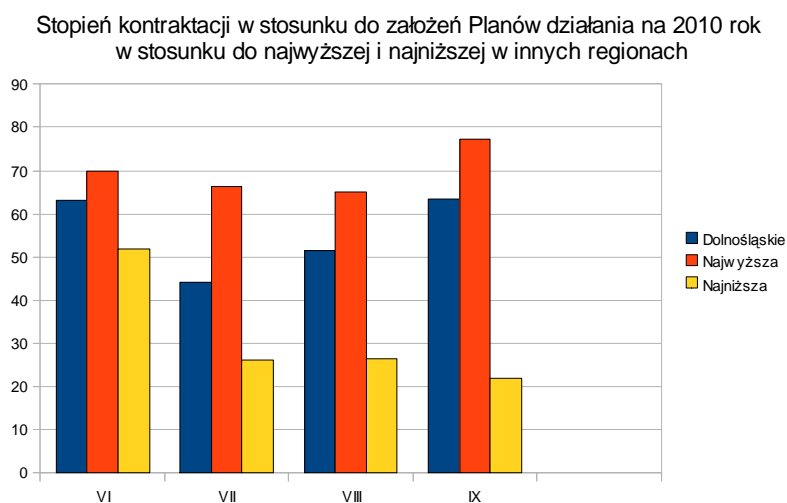
VI – 2.434.569.148,00 VII – 1.488.919.823,00, VIII – 1.652.724.081,00 IX – 1.818.691.217,00

Pod względem liczby podpisanych umów (zakontraktowanych środków) dolnośląskie plasuje się na 9 miejscu w kraju – 791 umów. Pierwszą trójkę otwiera mazowieckie – 1199 umów, a za nim łódzkie – 1161 i śląskie – 1151 umów. Na końcu znajduje się opolskie z 419 umowami.

Najwyższy stopień wykorzystania alokacji (podpisane umowy) przewidzianej na lata 2007 – 2013 w ramach komponentu regionalnego wystąpił w województwie warmińsko – mazurskim (39%), podkarpackim (38,4%) i zachodniopomorskim (36,4%). Najniższy zaś odnotowano w województwie mazowieckim (21,2%), wielkopolskim (22,7%) oraz podlaskim (28%). Dolnośląskie osiągnęło wynik – 32,4% a więc nieznacznie powyżej średniej krajowej (wartość podpisanych umów to 649.279.559,00 zł).

Najwyższy stopień wykorzystania alokacji pod względem zatwierdzonych wniosków o płatność w ramach komponentu regionalnego wystąpił w województwie warmińsko – mazurskim (21,5%) i zachodniopomorskim (21%). Najniższy zaś odnotowano w województwie mazowieckim (8,8%), lubuskim (8,9%) oraz wielkopolskim (10,6%). Dolnośląskie osiągnęło wynik – 12,4% a więc nieznacznie poniżej średniej krajowej (wartość zatwierdzonych wniosków o płatność to 247.591.436,00 zł).

Stopień kontraktacji w stosunku do założeń Planów działania na 2010 rok dla poszczególnych priorytetów przedstawia poniższy wykres:



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z www.efs.gov.pl

Jak pokazują powyższe dane i wykresy, dolnośląskiego nie można z pewnością nazwać liderem w zakresie realizacji komponentu regionalnego PO KL. Tym niemniej nie znajdują się też w końcówce województw słabo radzących sobie z PO KL. Można stwierdzić, iż ma solidną, dobrą pozycję w średniej krajowej. Problemy we wdrażaniu POKL, a tym samym w wykorzystaniu środków w ramach poszczególnych priorytetów z pewnością powodowały, iż poziom kontraktacji był na takim a nie innym poziomie. Wśród najczęstszych problemów możemy wymienić:

1. zmieniające się regulacje prawne, w tym wytyczne dotyczące poszczególnych aspektów wdrażania PO KL,
2. zmiany organizacyjne w instytucjach związanych z realizacją PO KL na szczeblu regionu np. Przejęcie części zadań w maju 2009 r. z DWUP do UMWD,
3. nieprzestrzeganie obowiązujących procedur i terminów zarówno przez IP2 jak i beneficjentów, w tym błędy w składanych wnioskach o płatność,
4. długi proces obiegu podpisywanych umów i zatwierdzanych wniosków o płatność w ramach danego urzędu,
5. nieodpowiednia organizacja pracy pracowników zatrudnionych przy wdrażaniu PO KL lub/i zbyt mała obsada kadrowa,
6. opóźnienie w przepływach finansowych na wszystkich szczeblach,
7. problemy techniczne np. z systemem KSI – SIMIK 07-13.

Myślę, że wymieniałem te najważniejsze i zarazem najbardziej obiektywne. Spostrzeżenia te są w dużej mierze wynikiem mojej pracy jak audytora wewnętrznego w jednej z instytucji odpowiedzialnej za wdrażanie PO KL na Dolnym Śląsku. Dzięki temu ten punkt widzenia ma dwa horyzonty, zewnętrzny jak wewnętrzny.

Resume

Wdrażanie funduszy unijnych zarówno w ramach regionalnych programów operacyjnych, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich jak i POKL na poziomie regionu to strategiczne zadania każdego samorządu województwa. Dlatego tak istotne jest monitorowanie stanu absorpcji funduszy, przyczyn opóźnień we wdrażaniu, nieprawidłowości i innych elementów istotnych we wdrażaniu unijnych środków. Każde województwo stara się wypaść we wszelkich rankingach jak najlepiej, zwłaszcza, że po wydatkowaniu środków w ramach programów regionalnych czeka na najlepszych dodatkowe 100 mln euro na dodatkowe działania. Szansa leży w tzw. Krajowej Rezerwie Wykonania: to dodatkowe

środki, które Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przyznaje województwom najlepiej wykorzystującym unijne dotacje. Ministerstwo nie określiło jeszcze pomiędzy które województwa podzieli wartość około 400 mln euro nagrodę. Wiadomo jednak, że decydujące będą 2 czynniki: wartość podpisanych umów o dofinansowanie oraz tzw. wartość wydatków certyfikowanych (czyli takich, o których refundację beneficjenci już się zwrócili do właściwej instytucji i które następnie zatwierdziła Komisja Europejska). Oprócz niewątpliwych aspektów finansowych, poziom wykorzystania funduszy unijnych, w tym POKL, podnosi atrakcyjność regionu, zwiększa jego konkurencyjność oraz pozwala budować kapitał ludzki i społeczny na wysokim poziomie. Stąd każde województwo, w tym dolnośląskie podejmuje szereg wysiłków, aby być w tym wyścigu na samym szczycie.

Fundacja

Instytut Badań i Analiz Politologicznych

ul. Ostrzycka 2/4, 04-043 Warszawa

NIP 951-220-98-31, KRS 0000274356

www.ibap.pl, katarzyna.rafalowicz@ibap.pl

LUKAS BANK 32194010763025491200000000

WESPRZYJ NASZE PROJEKTY DAROWIZNĄ