

Marek Jefremienko

PRZEJRZYSTA, PRZYJAZNA GMINA

WARSZAWA 2003

Na zlecenie Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej
wydała Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, ul. Nowy Świat 49, 00-042 Warszawa.

ISBN: 83-89383-00-4

SPIS TREŚCI

| | |
|--|----|
| WSTĘP | 5 |
| 1. CO TO JEST KORUPCJA? PRZYKŁADY KONFLIKTU INTERESÓW | 6 |
| 1.1. Definicje | 7 |
| 1.2. Konflikty interesów | 9 |
| 2. UREGULOWANIE PRAWNE ZJAWISK KORUPCYJNYCH W GMINACH | 12 |
| 2.1. Typy i kategorie przestępstw łapówkarstwa | 13 |
| 2.2. Bariery dla korupcji | 17 |
| 2.3. Obowiązki osób pełniących funkcje publiczne | 18 |
| 3. KONSEKWENCJE KORUPCJI. ETYKA A KORUPCJA | 23 |
| 3.1. Podważenie podstaw rządów prawa | 23 |
| 3.2 Systemowe konsekwencje korupcji | 24 |
| 3.3 Obowiązki osób publicznych | 25 |
| 3.4 Studium przypadku | 26 |
| 4. NARZĘDZIA ZWALCZANIA ZJAWISK KORUPCYJNYCH | 30 |
| 4.1. Kierunki reform | 30 |
| 4.2. Przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym w urzędach | 32 |
| 4.3. Program zwalczania zjawisk korupcyjnych | 34 |
| 4.4. Tworzenie lokalnych standardów, ich upowszechnianie i egzekucja | 35 |
| 4.5. Przezroczysta gmina | 36 |
| PRZYPISY | 44 |
| ĆWICZENIA | 45 |
| TEST | 46 |

WSTĘP

Mamy nadzieję, że mieszkasz i pracujesz w gminie, która nie ma problemów ze zjawiskami korupcyjnymi. Urząd jest zorganizowany prawidłowo, jak najlepiej służy mieszkańcom, pracują w nim rzetelni pracownicy. Wszystkie decyzje podejmowane są nie tylko zgodnie z prawem, ale też w przejrzysty, jasny dla mieszkańców gminy sposób. Większość mieszkańców zadowolona jest z wyników pracy Rady i Urzędu.

Może się jednak zdarzyć, że w natłoku codziennych obowiązków czegoś nie dostrzegasz, coś uchodzi Twojej uwadze. Małe uchybienie w pracy Rady czy Urzędu, w porę niezauważone, po kilku miesiącach może przerodzić w prawdziwy problem, który będzie coraz trudniej rozwiązać. W tym rozdziale chcemy pokazać Ci potencjalne zagrożenia, po to abyś mógł im w porę zapobiec.

1. CO TO JEST KORUPCJA? PRZYKŁADY KONFLIKTU INTERESÓW



W tym rozdziale chcemy Ci wyjaśnić pojęcia korupcji i konfliktów interesów. Dowiesz się zatem, że korupcja ma różne znaczenia i występuje w różnych formach. Poznasz zagrożenia i pokusy, zawarte w określeniu „konflikty interesów”, jakie występują w administracji publicznej.

Wiedza ta będzie Ci szczególnie pomocna w zrozumieniu problemu korupcji i przyjrzeniu się, w czym szkodzi Tobie i Twojej gminie, a także w poznaniu mechanizmów wpływających na jej występowanie. Będziesz z niej korzystał w trakcie całego szkolenia, a podczas śledzenia kolejnych zagadnień będziesz mógł sam ocenić to zjawisko i rozbudować jego definicję.



Celem tego rozdziału jest:

- 1) Wyjaśnienie pojęcia korupcji;
- 2) Pokazanie obszarów, na których występuje korupcja;
- 3) Przedstawienie problemu konfliktów interesów jako potencjalnego źródła korupcji;
- 4) Ukazanie sposobów zapobiegania tworzeniu się konfliktów interesów.

Podstawy prawne istotne dla tematu:

- 1) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. nr 106, poz. 679 z późn. zm.).
- 2) Ustawa z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., nr 89 poz. 971 z późn. zm.).



1.1 Definicje

W tym podrozdziale przedstawiamy **podstawowe definicje korupcji**. Dzięki tej wiedzy zobaczysz problem z nią związany i lepiej zrozumiesz uregulowania tego zjawiska w polskim Kodeksie karnym, ukazane w kolejnym podrozdziale. Zapoznamy Cię również z konsekwencjami korupcji i zagrożeniami, jakie ona ze sobą niesie.

Wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi i urzędnikom wiedza ta pozwoli na dostrzeżenie zagrożeń korupcyjnych, mogących pojawić się w ich pracy, zrozumienie problemów, jakie korupcja wywołuje, oraz kosztów, jakie z powodów jej występowania trzeba ponieść.

Po lekturze tego podrozdziału powinieneś:

- ❖ Wiedzieć, co to jest korupcja;
- ❖ Umieć podać różne jej znaczenia w zależności od tego, gdzie występuje, i dziedzin, jakiej dotyczy;
- ❖ Mieć świadomość konsekwencji występowania korupcji;
- ❖ Wiedzieć, co to są konflikty interesów i jakie niosą ze sobą zagrożenia;
- ❖ Znać propozycje rozwiązania problemu konfliktów interesów.

Państwo i samorządy kontrolują dystrybucję korzyści i nakładanie kosztów. Rozdział tych korzyści i kosztów znajduje się zwykle w rękach urzędników publicznych, mających określoną swobodę decyzji. Osoby prywatne i firmy, które chcą być traktowane przychylnie, mogą być gotowe za takie traktowanie zapłacić.

Zapłata ma charakter korupcyjny wtedy, gdy w nielegalny sposób otrzymuje ją urzędnik publiczny za dostarczenie jakiejś korzyści lub umożliwienie uniknięcia kosztu. Korupcja to świadectwo nieprawidłowości w zarządzaniu państwem lub gminą. Mechanizm opłat za usługi, tak często stanowiący źródło wydajności gospodarczej i czynnik wzrostu, przyjmując postać łapówki, zagraża praworządności i skuteczności sprawowania władzy.

Rząd i samorządy często świadczą usługi za darmo lub sprzedają je poniżej cen rynkowych. Niejednokrotnie występują ceny podwójne: niskie ceny publiczne i wyższe ceny wolnorynkowe. Wówczas firmy chętnie płacą urzędnikom za dostęp do tych tańszych zasobów. Kiedy państwo kontroluje podaż kredytu i wysokość stóp procentowych, łapówki można płacić za dostęp do kredytu.

Korupcja w badaniach opinii publicznej

Według badań OBOP z listopada 1999 roku za bardzo często występującą formę korupcji uznano:

- ❖ 77% badanych – wręczanie lekarzom publicznej służby zdrowia pieniędzy za zabiegi i opiekę nad chorymi;
- ❖ 64% badanych – wręczanie łapówki celnikom za nienaliczanie cła;
- ❖ 62% badanych – wręczanie łapówki policjantom za niewypisanie mandatu;
- ❖ 60% badanych – wręczanie łapówki urzędnikom;
- ❖ 59% badanych – wręczenie łapówki urzędnikom za wygranie przetargu.

Według badań CBOS z listopada 1999 roku:

- ❖ 61% badanych uznało, że wielu urzędników państwowych czerpie korzyści z pełnionych funkcji publicznych;
- ❖ 84% badanych uznało, że najczęstszym wynaturzeniem naszego życia społecznego są praktyki wykorzystywania pełnionych funkcji publicznych do obsadzania stanowisk znajomymi, kolegami lub krewnymi;
- ❖ 74% badanych uważa, że częste jest branie łapówek za załatwienie jakiejś sprawy;
- ❖ Zdecydowana większość respondentów ocenia, że z przypadkami brania łapówek lub załatwiania czegoś po znajomości spotykamy się głównie w służbie zdrowia.

Według ostatnich badań CBOS dotyczących korupcji z marca 2000 roku 71% respondentów uznało, że korupcja i wykorzystanie wpływów dla prywatnych korzyści wzrosło.

KORUPCJA to wykorzystanie urzędu lub zajmowanego stanowiska dla uzyskania prywatnych lub osobistych korzyści. Przez korzyści prywatne rozumiemy korzyści uzyskiwane na rzecz firm, stowarzyszeń czy ugrupowań politycznych, reprezentowanych przez skorumpowanego, a przez korzyści osobiste – korzyści, jakie odnosi sam skorumpowany lub jego bliscy. Jako środek korumpowania nadal dominuje pieniądź, ale świadczenia rzeczowe, bądź tzw. służbowe, i „ukryte łapówki” stają się coraz częstsze.

„Mała” Korupcja

„Mała” korupcja to łapownictwo bierne i czynne, z którym styka się i/lub w którym uczestniczy obywatel w życiu codziennym (w urzędach, w kontaktach z policją drogową, w środkach komunikacji miejskiej i innych).

Do korupcji zaliczają się:

- ❖ **Przekupstwo:** przyjmowanie/wręczanie dóbr materialnych w zamian za: uzyskanie zamówień i kontraktów rządowych, koncesji, czy orzeczeń sądów, uniknięcie obowiązku celnego, podatkowego lub wynikającego z innych przepisów;
- ❖ **Protekcja:** kumoterstwo, czyli faworyzowanie oparte na nieformalnych powiązaniach;
- ❖ Świadome, **niezgodne z prawem dysponowanie** środkami budżetowymi i majątkiem będącym dobrem publicznym;
- ❖ **Finansowanie partii politycznych w zamian za uzyskiwane wpływy**¹.

Pamiętaj, że korupcja wyrasta z chciwości, to **przedkładanie interesu własnego nad interes publiczny**. To nie tylko branie łapówek, ale również naruszanie pewnych reguł społecznego systemu podziału dóbr, za których przestrzeganie – na różnych szczeblach – jest się odpowiedzialnym. **Bank Światowy, organizacja międzynarodowa, która za cel stawia sobie marginalizację korupcji, definiuje ją jako nadużycie urzędu publicznego dla uzyskania prywatnych korzyści**². Jest to najprostsza i zarazem najogólniejsza z definicji.

O korupcji w sensie klasycznym możemy mówić, gdy mamy: **urzędnika**, sprawcę posiadającego **intencję** skorumpowania go, **ofertę** uzyskania czegoś wartościowego lub uniknięcia czegoś niedogodnego oraz **cel**, jakim jest uzyskanie wpływu na urzędnika w podejmowaniu oficjalnych działań.

Korupcja może występować:

- ❖ Wewnątrz sektorów: publicznego, prywatnego i pozarządowego oraz pomiędzy tymi sektorami.
- ❖ Relacje korupcyjne mogą zachodzić pomiędzy indywidualnymi przedstawicielami podmiotów działających w tych sektorach i/lub pomiędzy grupami przedstawicieli.
- ❖ Przedstawiciele ci mogą działać w interesie określonych podmiotów, w interesie własnym lub mogą łączyć obydwie te interesy.

Najważniejsze zagadnienia tego podrozdziału to:

- ❖ Definicja korupcji;
- ❖ Obszary, na których występuje korupcja;
- ❖ Podział korupcji na „małą” i „dużą”.

Teraz, kiedy już wiesz, co to jest korupcja, łatwiej zrozumiesz przykłady tego zagadnienia, co opisujemy w podrozdziale poniżej.

1.2. Konflikty interesów

W tym podrozdziale opisujemy pojęcie konfliktów interesów. Ułatwi to zrozumienie relacji korupcyjnych, jakie występują w jednostkach samorządowych.

Podrozdział ten pozwoli zwierzchnikom jednostek samorządowych kontrolować procesy decyzyjne w ich jednostkach i zwracać uwagę na relacje mogące być źródłem korupcji.

Po przeczytaniu tego podrozdziału powinieneś:

- ❖ Wiedzieć, na czym polegają konflikty interesów;
- ❖ Rozumieć, jakie niosą ze sobą zagrożenia.

Przykłady konfliktów interesów:

- ❖ **Poborcy podatkowi w USA byli właścicielami klubów i nie pobierali podatków od swoich dostawców³;**
- ❖ Geodeta gminny zarejestrował na żonę spółkę, świadczącą usługi geodezyjne, i kieruje do tej firmy interesantów w Urzędzie;
- ❖ Wiceburmistrz do spraw architektury i zagospodarowania przestrzennego powierza firmie córki, w której ma udziały, projektowanie nadzorowanych przez siebie obiektów;
- ❖ Szef gminnego ośrodka sportu i rekreacji zatrudnia brata jako prezesa miejscowego klubu sportowego;

- ❖ Dyrektor szkoły prowadzi z żoną działalność korepetytorską w zakresie egzaminów szkolnych;
- ❖ Burmistrz jest w swojej partii odpowiedzialny za pomoc bezrobotnym członkom tej partii;
- ❖ Dyrektor szpitala prowadzi także przedsiębiorstwo pogrzebowe;
- ❖ Kierownik referatu ewidencji gruntów ma udziały w miejscowej dużej firmie budowlanej.

Czy domyślasz się już, co to znaczy KONFLIKT INTERESÓW?

Konflikty interesów występują, gdy urzędnicy podejmują lub uczestniczą pośrednio w działalności gospodarczej w zakresie spraw, które podlegają ich kompetencji urzędowej. Zawsze wtedy, kiedy urzędnik znajduje się w sytuacji, w której musi wybierać pomiędzy dobrem publicznym a swoim osobistym, dochodzi do konfliktu interesów. Osoba pełniąca funkcję publiczną ma obowiązek unikania takich sytuacji. Jest to przykład najbardziej rozpowszechnionej sytuacji korupcyjnej.

Urzędnicy mogą bezpodstawnie uprzywilejować przedsiębiorstwa, w których mają interes, kosztem innych firm, które mogłyby wykonywać zadania publiczne przy mniejszych kosztach i bardziej kompetentnie.

Nie potrzeba tu żadnych łapówek. Wystarczy, że urzędnicy dbają jedynie o własne interesy ekonomiczne.

Ustawa o pracownikach samorządowych w art. 18 mówi, że: „Pracownik samorządowy nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność”.

Najważniejsze zagadnienia tego rozdziału to:

- ❖ Definicje korupcji i obszary jej występowania;
- ❖ Definicja konfliktów interesów i przykłady obrazujące taką sytuację.

Teraz, gdy wiesz, co to są konflikty interesów, i znasz definicję korupcji, przedstawimy Ci regulacje prawne zjawisk korupcyjnych.

2. UREGULOWANIE PRAWNE ZJAWISK KORUPCYJNYCH W GMINACH



Rozdział ten poświęcony jest regulacjom prawnym zjawisk korupcyjnych. Na ten typ korupcji składają się akty sprzedajności, rozumianej jako przyjmowanie lub żądanie korzyści w związku z pełnionymi funkcjami, przekupstwa – wręczanie, obiecywanie takich korzyści i inne. Pamiętaj, że stroną w tym procederze, sprawcą lub przedmiotem oddziaływania staje się osoba zaliczana przez prawo danego państwa do osób pełniących zadania oficjalne, określana różnymi terminami: urzędnik, osoba pełniąca funkcję publiczną, funkcjonariusz publiczny.

UWAGA!

Korupcji sprzyjają procedury administracyjne tworzące sztuczne ograniczenia w uprawnieniach stron, na przykład koncesje, utajnianie toku postępowania oraz zawiłe prezentowanie uprawnień w ustawach.



Podstawy prawne istotne dla tematu:

- ❖ Ustawa o zamówieniach publicznych z dnia 10 czerwca 1994 r. (Dz. U. z 1994 r., nr 76, poz. 344 z późn. zm.);
- ❖ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 1997 r., nr 106, poz. 679 z późn. zm.);
- ❖ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.);
- ❖ Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2001 r., nr 46, poz. 499 z późn. zm.);
- ❖ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., nr 89, poz. 971 z późn. zm.);
- ❖ Ustawa Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 90, poz. 557 z późn. zm.).



Celem tego rozdziału jest:

- ❖ Analiza przepisów prawnych organizujących wykonywanie funkcji publicznych;
- ❖ Przybliżenie sfer działalności narażonych na korupcję.

2.1. Typy i kategorie przestępstw łapówkarstwa

W tym podrozdziale opisujemy **podstawowe kategorie prawne i typy przestępstw łapówkarstwa** w ujęciu kodeksowym i pozakodeksowym oraz kryminologicznym. Dzięki temu poznasz stan prawny na dzień dzisiejszy w Polsce, dotyczący korupcji.

Wszystkim **pracownikom samorządu terytorialnego** wiedza ta pozwoli na zrozumienie powagi zjawiska korupcji i ukaże jej różne odmiany, które przewiduje Kodeks karny.

Po lekturze tego podrozdziału powinieneś wiedzieć:

- ❖ Jak korupcja jest klasyfikowana w Kodeksie karnym;
- ❖ Jakie znamiona musi nosić korupcja, aby być przestępstwem w rozumieniu Kodeksu karnego;
- ❖ Jaką sankcją jest zagrożone przestępstwo korupcji.

Polski Kodeks karny z 06 czerwca 1997 roku wyróżnia następujące typy przestępstw o charakterze korupcyjnym⁴:

1. Łapownictwo bierne (sprzedajność) określone w art. 228 § 1 Kodeksu karnego, jako typ podstawowy określa następujące zachowania:

- ❖ Przyjmowanie korzyści majątkowych lub osobistych;
- ❖ Obietnicę przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej;
- ❖ Żądanie korzyści majątkowej lub osobistej.

Dopuszczenie się tego działania zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Wymieniony w § 2 tego samego artykułu typ sprzedajności odnoszący się do przypadku mniejszej wagi zagrożony jest grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Natomiast inną sankcją przewidział ustawodawca, określając **zachowanie, polegające na przyjęciu lub obietnicy przyjęcia korzyści majątkowej znacznej wartości, za co obecnie grozi pozbawienie wolności od lat 2 do 12⁵.**

Podmiotem przestępstwa określonego w art. 228 Kodeksu karnego jest osoba pełniąca funkcję publiczną, w tym wójt, burmistrz, radny, urzędnik gminny⁶.

Art. 115 § 13 Kodeksu karnego podaje definicję funkcjonariusza publicznego:

Funkcjonariuszem publicznym jest:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) Poseł, senator, radny;
- 3) Sędzia, ławnik, prokurator, notariusz, komornik, kurator sądowy, osoba orzekająca w sprawach o wykroczenia lub w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy;
- 4) **Osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych;**
- 5) **Osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu;**
- 6) **Osoba pełniąca czynną służbę wojskową.**

Przez pojęcie **sprzedajności** należy rozumieć wykorzystywanie przez osobę, pełniącą funkcję publiczną, posiadanej pozycji prawnej dla osiągnięcia nienależnych zysków. W swej istocie sprzedajność jest szczególną formą wyzysku.

Jako przykład⁷ można wskazać przypadek dotyczący przyjęcia kwoty 2 845,81 zł. przez prezesów przedsiębiorstwa państwowego w zamian za usunięcie z listy zwolnionych długoletniej pracownicy. Krystynie M. do jubileuszu 30 lat pracy brakowało zaledwie kilku miesięcy. Nieoczekiwanie znalazła się jednak na liście pracowników przewidzianych do grupowego zwolnienia. Wyjście z sytuacji znalazł prezes firmy, który obiecał kobiecie, że jej nie zwolni, pod warunkiem że odda mu całą kwotę przewidzianą na jubileusz 30 lat pracy. Zdesperowana kobieta zgodziła się na stawiane warunki. Kiedy dostała pieniądze, „uzbrojona” w dyktafon poszła do szefa przekazać mu obiecaną kwotę. Prezesa jednak nie było. Zastąpiła jego zastępcę, który stwierdził, że o wszystkim wie i odbierze pieniądze. Nagrywając całą rozmowę kobieta poprosiła o przeliczenie na głos całej kwoty. Zapytała również, czy może sobie zachować na pamiątkę 30 lat pracy końcówkę jubileuszu – 81 gr. Wiceprezes kategorycznie odmówił, twierdząc, że przecież umowa opiewała na całą jubileuszową kwotę. Co do grosza. Prokuratura Rejonowa przedstawiła prezesowi przedsiębiorstwa zarzut przyjmowania korzyści majątkowej w związku z zajmowaniem funkcji publicznej. Wiceprezesowi zarzucono pomocnictwo w tym procederze. Obaj mężczyźni przebywają na wolności, wpłacili po 3 tysiące złotych poręczenia majątkowego.

2. Łapownictwo czynne

Przekupstwo

Przez przekupstwo rozumiemy udzielenie korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną, aby zwróciła ona szczególną uwagę na interesy osoby przekupującej.

Przykład: „...Pijany 46 letni mieszkaniec M. chciał przekupić tarnogórską drogówkę 100-złotowym banknotem. Policjanci pieniądze wzięli, a potem o wszystkim opowiedzieli przełożonym. Kierowca trafił na 2 miesiące do aresztu”. „O tym, że dawanie łapówek nie popłaca, przekonał się 39-letni obywatel Niemiec, który prowadził samochód pod wpływem alkoholu. Podczas kontroli drogowej w Raciborzu wsunął do kieszeni kurtki jednego z policjantów 100 marek. Sprawa skończy się w sądzie, a nieuczciwy Niemiec musiał wpłacić 10 tysięcy złotych tytułem poręczenia majątkowego”. „200 złotych łapówki chciał wręczyć także kierowca malucha, mieszkaniec woj. małopolskiego, policjantom z D. Prowadził on auto po pijanemu”.

Oba wymienione typy kwalifikowane tego przestępstwa: łapownictwo czynne i bierne, podlegają zastrzonym karom. Poprzednie uregulowanie kodeksowe przewidywało karę pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5. (W tej chwili brak nowego uregulowania tej kwestii.) Art. 229 § 5 Kodeksu karnego określa zachowanie polegające na udzieleniu lub obietnicy udzielenia korzyści majątkowej lub osobistej zagranicznemu funkcjonariuszowi publicznemu w związku z pełnieniem tej funkcji. W tym przypadku przepisy § 1-4 art. 229 Kodeksu karnego stosuje się odpowiednio.

3. Opłacony protekcjonizm

Opłacony protekcjonizm, tj. czyn określony w art. 230 Kodeksu karnego, zagrożony jest karą pozbawienia wolności do lat 3.

Przykład: „W Ośrodku Egzaminowania Kierowców w R. działała dobrze zorganizowana szajka, a inspektorzy są naganiaczami skorumpowanego egzaminatora. W ośrodku można było kupić prawo jazdy kategorii „B” za 1 500 złotych, rozszerzone o uprawnienia do prowadzenia ciężarówek i traktorów kosztowało do 2 300 złotych. Oczywiście o żadnym egzaminie nie było mowy, niektórzy z nowo upieczonych posiadaczy prawa jazdy nie umieli nawet prowadzić samochodu. Pomimo wysokich cen ludzie masowo korzystali z tej oferty. Pieniędźmi wszyscy zamieszani w tą sprawę dzielili się sprawiedliwie”.

Dla wyczerpania znamion płatnej protekcji sprawca musi:

- ❖ Powoływać się na swoje wpływy w instytucji państwowej lub samorządu terytorialnego;
- ❖ Podjąć się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub jej obietnicę.

Przykład obrazujący przekroczenie uprawnień, o którym mowa wyżej dotyczy sprzedaży przez zarząd miasta T. gruntu wartego 7 milionów za 35 tysięcy złotych. „...W dniu 19.03.1998 roku zawarty został akt notarialny, na mocy którego działający w imieniu miasta T. wiceprezydenci Anna K. i Czesław S. zamienili się na działki z obywatelem miasta Józefem B. Gmina oddała panu B grunt znakomicie usytuowany komunikacyjnie, zlokalizowany w bezpośrednim sąsiedztwie Specjalnej Strefy Ekonomicznej, w zamian zaś wzięła podmokłe, do niczego nie nadające się nieużytki pod lasem podmiejskiej dzielnicy Ż. Wymiana taka była możliwa m.in. dlatego, że gminny grunt wyceniono łącznie na 35 tysięcy złotych, bagna zaś warte były 21 tysięcy złotych. Działająca w imieniu Józefa B. firma

developerska odsprzedała ziemię przy ul. Towarowej spółce z siedzibą w W. Puszczaona przez zarząd T. ziemia za 35 tysięcy złotych nabrała nagle wartości ponadstukrotnie wyższej. Firma dała mianowicie Józefowi B. za grunt przy Specjalnej Strefie Ekonomicznej sumę 3 674 256 złotych. Nowy właściciel kupował grunt dla firmy „T.”, która zamierzała tam postawić hipermarket. I postawiła, płacąc za tę możliwość prawie 7 milionów złotych, a więc znowu dwukrotnie więcej niż wziął poprzedni pośrednik”.

4. Przekroczenie uprawnień

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązku to zdarzenie określone w art. 231 Kodeksu karnego.

Dla bytu tego zdarzenia, jako typu podstawowego, spełniony musi być warunek działania na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, za co grozi kara pobawienia wolności do lat 3. Typ kwalifikowany, określony w § 2, stanowi o przypadku dopuszczenia się tego czynu w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej; sprawca czynu podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Nadto na uwagę zasługują inne przepisy Kodeksu karnego oraz ustaw, których celem było określenie niektórych zachowań mających znamiona szeroko występującej korupcji. Należy do nich ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Ustawa narzuca obowiązek złożenia oświadczeń majątkowych osobom na następujących stanowiskach:

- ❖ Sędziów Sądu Najwyższego;
- ❖ Sędziów NSA;
- ❖ Sędziów sądów powszechnych;
- ❖ Komorników sądowych;
- ❖ Prokuratorów;
- ❖ Radnych;
- ❖ Niektórych stanowiskach w Regionalnych Izbach Obrachunkowych;
- ❖ Adwokatów i radców prawnych, wykonujących zawód.

Przyglądając się konstrukcji art. 10 ust. 4, stwierdzamy, że oświadczenie majątkowe, o którym mowa w ust. 1, składa się przed objęciem stanowiska, a następnie co roku, do dnia 31 marca, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, a także w dniu opuszczenia stanowiska. Oceniając sformułowanie: „...według stanu na dzień 31 grudnia...” można zauważyć, że ważność sporządzonego oświadczenia majątkowego jest zgodna ze stanem majątku tylko 1 dzień, tzn. 31 grudnia.

Polskie prawo zakłada, że w przypadku wyczerpania ustawowych znamion przestępstwa o charakterze korupcyjnym odpowiedzialności karnej podlegają wspólnie: wręczający korzyść

majątkową, jak również przyjmujący ją. Rozwiązanie to wynika z konstrukcji art. 18 § 1 i art. 20 Kodeksu karnego.

Zapis wspomnianych powyżej art. 18 § 1 i art. 20 Kodeksu karnego umożliwia uniknięcie kary przez obydwu sprawców poprzez solidarne milczenie w sprawie. Wiele autorytetów skłania się ku poglądowi, że solidarność tę trzeba rozerwać poprzez zróżnicowanie kar dla stron przestępstwa.

Najważniejsze zagadnienia tego podrozdziału to:

- ❖ Przepisy prawne regulujące korupcję;
- ❖ Definicja czynu, który jest korupcją;
- ❖ Sankcja, jaką jest zagrożone przestępstwo korupcji.

Teraz, gdy znasz stan prawny w kwestii korupcji, zrozumiesz, jak istotną kwestią jest walka z korupcją i jak niebezpieczne jest jej występowanie w samorządzie.

2.2. Bariery dla korupcji

W tym podrozdziale przedstawimy Ci procedury, które mają wyeliminować z postępowania (np. w sprawie zamówień publicznych) czynniki korupcjogenne. Analiza przepisów prawnych pozwoli Tobie, urzędnikowi, który działa na podstawie i w granicach prawa, przypomnieć sobie zasady funkcjonowania w urzędzie, aby zapewniać jawność i bezstronność działań.

Radnym wiedza ta pozwoli na poznanie zasad ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego, a co za tym idzie, zdobycie informacji, dlaczego niektórzy są wyłączeni z możliwości ubiegania się o zamówienie publiczne.

Pewnie się domyślasz, że z punktu widzenia zwalczania przestępczości korupcyjnej w sferze gospodarczej istotne znaczenia ma łamanie ustawy o zamówieniach publicznych⁸. Jej celem jest zapewnienie jawności i bezstronności działań gospodarczych finansowanych ze środków publicznych; zachowanie zasad uczciwej konkurencji i równorzędnego traktowania kontrahentów w procesie przyznawania zamówień publicznych oraz właściwe gospodarowanie finansami publicznymi.

Do stosowania przepisów ustawy zobowiązane są państwowe jednostki budżetowe, fundusze celowe, jednostki samorządu terytorialnego i samorządowe jednostki organizacyjne, spółdzielnie, fundacje, stowarzyszenia, w zakresie, w jakim dysponują środkami publicznymi, oraz ustawowo określone jednostki wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej, publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

Naruszana może być m. in. dyspozycja ust. 1 w art. 19, wykluczająca możliwość ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego:

- 1) **Osobom fizycznym**, które prawomocnie skazano za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, przestępstwo przekupstwa albo inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych (pkt 4);
- 2) **Osobom prawnym**, których urzędujących członków władz prawomocnie skazano za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego, przestępstwo przekupstwa albo inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych (pkt 5);

- 3) Przedsiębiorcom**, na których w ciągu ostatnich trzech lat została nałożona kara pieniężna za czyn nieuczciwej konkurencji, polegający na przekupstwie osoby pełniącej funkcję publiczną (pkt. 6).

UWAGA!

Osoba fizyczna – dorosły, po ukończeniu 18 roku życia.

Osoba prawna – np. jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo), spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna, spółdzielnia, przedsiębiorstwo państwowe.

Przedsiębiorca – osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, wspólnik spółki cywilnej, spółki osobowe prawa handlowego: spółka jawna, partnerska, komandytowa, komandytowo-akcyjna, spółki kapitałowe: spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna, spółdzielnia, przedsiębiorstwo państwowe.

Łamane mogą być także postanowienia art. 20 zakazujące udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne osobom, które:

- ❖ pozostają w związku małżeńskim lub stosunku pokrewieństwa z oferentem, jego zastępcą prawnym lub członkami władz osób prawnych przystępujących do przetargu,
- ❖ przed upływem trzech lat były w stosunku pracy lub zlecenia z oferentem albo były członkami władz osób prawnych ubiegających się o udzielenie zamówienia,
- ❖ pozostają z dostawcą albo wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności.

Ponadto mogą występować inne naruszenia, np. niewłaściwe określanie przedmiotu zamówienia (dzielenie zamówienia), ustawianie oferty pod jednego z oferentów, przecieki z komisji itp.

Najważniejsze zagadnienia tego podrozdziału to:

Postanowienia ustaw, eliminujące z postępowania o zamówienie publiczne określone osoby.

ZASTANÓW SIĘ!

Czy rozumiesz, dlaczego osoby wymienione w powyższych postanowieniach nie mogą ubiegać się o udzielenie zamówienia publicznego i zakazany jest ich udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego?

2.3. Obowiązki osób pełniących funkcje publiczne

W tym podrozdziale przybliżymy Ci ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Pracownikom ta wiedza pozwoli poznać ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej. Dowiedzą się oni, jak łatwo można zostać

postrzeżonym jako osoba nieuczciwa i, co najważniejsze, ze studium przypadku pracownicy dowiedzą się, jak opinia publiczna kontroluje i weryfikuje przejawy nieuczciwości w samorządzie.

Po lekturze tego podrozdziału powinieneś wiedzieć:

- ❖ Jakie są zakazy dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne;
- ❖ Jakie obowiązki ciążyą na osobach pełniących funkcje publiczne.

Powszechne łamanie ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne jest istotną przyczyną korupcji⁹.

Ustawa reguluje prawo prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska publiczne, w tym takie, jak członkowie samorządowego kolegium odwoławczego, zarząd (wójt, burmistrz, prezydent) jednostek samorządu terytorialnego, skarbnicy, sekretarze i inne osoby wydające decyzje administracyjne. Osoby te:

- ❖ nie mogą zajmować stanowiska wójta, burmistrza, prezydenta, być członkami rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego;
- ❖ nie mogą być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywoływać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność;
- ❖ nie mogą być członkami zarządów rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych;
- ❖ nie mogą być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą;
- ❖ nie mogą posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego w każdej z tych spółek;
- ❖ nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego.

Pamiętaj, że naruszenie zakazów przez osoby nimi objęte stanowi przewinienie służbowe i podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej lub stanowi podstawę do odwołania ze stanowiska bądź rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia, z winy pracownika.

Określone w przepisach osoby nie powinny również przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy.

Łamana, z punktu widzenia korupcji na szczeblu samorządowym, może być również ustawa o samorządzie gminnym¹⁰, nakładająca szereg ograniczeń na radnych. Zakazuje ona na przykład radnym podejmowania zajęć oraz otrzymywania darowizn, które mogą podważyć zaufanie wyborców do sprawowania przez nich mandatu.

Musisz wiedzieć, że radni nie mogą między innymi prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek, wykorzystując mienie komunalne, nie mogą być członkami władz zarządzających, kontrolnych lub rewizyjnych spółek prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych. Są również zobowiązani do składania oświadczeń o swoim stanie majątkowym, w tym o majątku objętym wspólnotą małżeńską. Przepisy te stosuje się odpowiednio do radnych powiatów¹¹ i sejmików wojewódzkich¹².



Zatrzymajmy się przez chwilę przy ustawie o pracownikach samorządowych, która określa status prawny pracowników zatrudnionych m. in. w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, starostwie powiatowym, urzędzie gminy i w jednostkach pomocniczych gminy, a także w gminnych jednostkach i zakładach budżetowych oraz w biurach jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego (art.1).

Najważniejszym przepisem „antykorupcyjnym” jest art. 18, już wcześniej przywoływany, jednak należy zwrócić uwagę na inne przepisy, szczegółowo określające sytuację pracownika samorządowego. I tak:

Art. 6 wskazuje **osoby, które nie mogą być zatrudnione u pracodawców samorządowych, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej.** Są to: małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia lub w stosunku powinowactwa pierwszego stopnia i przysposobienia, opieki lub kurateli.

Art. 15 i art. 16 opisują **podstawowe obowiązki pracownika samorządowego:**

- 1) dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesów gminy oraz indywidualnych interesów obywateli, czyli m. in.:
 - ❖ przestrzeganie prawa;
 - ❖ wykonywanie zadań urzędu sumiennie, sprawnie i bezstronnie;
 - ❖ informowanie organów, instytucji i osób fizycznych oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu urzędu, jeżeli prawo tego nie zabrania;
 - ❖ zachowanie tajemnicy służbowej w zakresie przez prawo przewidzianym;
 - ❖ zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim.
- 2) sumienne i staranne wypełnianie poleceń przełożonego (jeśli jednak w przekonaniu pracownika polecenie to jest niezgodne z prawem, pracownik powinien przedstawić zwierzchnikowi swoje zastrzeżenia, a w razie gdy polecenie jest potwierdzone na piśmie, jest zobowiązany je wykonać, jednocześnie informując o swoich wątpliwościach wójta, burmistrza, prezydenta jednostki samorządowej);
- 3) zakaz wykonywania poleceń, których wykonanie stanowiłoby przestępstwo lub groziło niepowetowanymi stratami, według przekonania pracownika.

Art. 18, jak wcześniej zostało zaznaczone, zakazuje pracownikom samorządowym wykony-

wania zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

Art. 27 stanowi o powołaniu komisji dyscyplinarnych I i II stopnia w jednostkach samorządowych do orzekania w sprawach dyscyplinarnych.

W art. 10 ust. 1 pkt 1, art. 14 ust. 1 pkt 1 i 2 i art. 25 i 26 jest mowa o odpowiedzialności pracowników i karach za nieprzestrzeganie ustawowych obowiązków.

Ustawa o pracownikach samorządowych wyraża stanowisko ustawodawcy wobec statusu pracownika samorządowego, którego pracę postrzega nie jako uprzywilejowaną, a jego samego jako ważniejszego od zwykłego członka wspólnoty samorządowej, ale jako służbę, uwzględniającą indywidualne interesy obywateli (art. 15 ust. 1), opartą na zasadzie legalizmu i zachowaniu godności.

ZASADA LEGALIZMU – Działanie na podstawie i w granicach prawa.

UWAGA!

Zapewne znasz, Czytelniku, sytuacje, które w powszechnym odczuciu nie są uważane za przejawy łamania prawa. Mówimy tu o dość częstych sytuacjach, takich jak te, gdy szeregowi pracownicy urzędów po godzinach pracy (albo również w trakcie) wykonują zlecenia od prywatnych inwestorów lub innych podmiotów (plany podziałów geodezyjnych, projekty architektoniczne, budowlane itp.), które są zatwierdzane przez nich samych lub ich kierowników w ich własnym urzędzie. Trzeba zdać sobie z tego sprawę, że sytuacje te stanowią naruszenie art. 18. ustawy o pracownikach samorządowych, który mówi, że: „Pracownik samorządowy nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność”. Jest to typowy przykład konfliktu interesów.

Poniższe badanie zostało oparte na niewielkiej próbie respondentów i opisuje ich subiektywne odczucia, więc nie jest obiektywnym odzwierciedleniem rzeczywistości, ale przyda Ci się do poznania opinii zwykłych mieszkańców. Możesz się z nimi nie zgadzać, mimo to:

- ❖ **Zastanów się, jakie mogą być przyczyny przedstawianych przez nich opinii?**
- ❖ **Dysponując wiedzą z poprzednich rozdziałów, jak zmieniłbyś funkcjonowanie urzędu, aby stał się przyjazny dla mieszkańców?**

Wyniki badania pochodzą z pracy licencjackiej „Teoretyczne i praktyczne problemy korupcji w administracji samorządowej”¹³.

Badanie objęło 51-osobową próbę losową mieszkańców gminy Bielany oraz 28 członków Rady Gminy. Uwzględniono trzy zmienne określające demograficzny skład prób: płeć, wiek i wykształcenie. Zamieszczono je w celu ogólnego scharakteryzowania zbiorowości badanych i ewentualnego zweryfikowania zależności postaw od cech demograficznych. Mieszkańcy byli selekcjonowani na dwóch osiedlach: Potok i Chomiczówka.

Zdecydowana większość, bo aż ponad 70% respondentów w grupie mieszkańców deklarowała, że załatwia sprawy w urzędzie 1–2 razy w roku. Sprawy, w jakich respondenci kierowali się do urzędu, to głównie sprawy prywatne (68,6%), a nie służbowe (31,4%).

Wydziały, w jakich najczęściej załatwiano sprawy, to: Wydział Ewidencji Ludności – 37,6%, Wydział Komunikacji – 31,7%, Wydział Gospodarki Mieszkaniowej – 29,8%, Wydział Geodezji i Gospodarki – 25,7%¹⁴.

57 % respondentów jest zadowolonych z funkcjonowania urzędu, zaś 10% zdecydowanie nie. **Powstała przy tym bardzo istotna zależność: im częściej mieszkańcy występują w roli petenta, tym zadowolenie jest niższe. Aż 2/3 spośród osób bywających w urzędzie częściej niż raz w miesiącu wyraża negatywną opinię na temat jego funkcjonowania.** Pozytywnie pracę urzędu oceniają osoby, które odwiedziły urząd 1-2 razy (40%) lub wcale w ciągu ostatniego roku (58,3%).

Najczęściej wskazywane trudności napotymane w urzędzie to zbyt dużo formalności (62,8%) i opieszałość urzędników (37,3%). Dziwi natomiast fakt, że tylko 4% respondentów jako niedogodność w kontaktach z urzędnikami wskazuje korupcję oraz jedynie 2% twierdzi, że nie napotyka żadnych trudności¹⁵.

Na korupcję uniemożliwiającą właściwe kontakty z urzędem najczęściej wskazywały osoby odwiedzające urząd częściej niż raz w miesiącu. Jednocześnie 1/3 radnych twierdząco odpowiedziała na pytanie, czy mieszkańcy często wskazują na problem korupcji wśród urzędników samorządowych.

Z danych tych wynika, że osoby posiadające większe doświadczenie w kontaktach z urzędem wyrażają bardziej kategorię opinię na temat korupcji urzędników. Jednak odsetek osób często załatwiających sprawy urzędowe w gminie był bardzo niski (5,9%).

Jeżeli przyjmujemy założenie, że odpowiedź twierdząca na pytanie: „Często mówi się, że właściwe załatwienie sprawy przez urzędnika jest uzależnione od jakiejś formy wywdzięczenia się. Czy spotkał/a się Pan/i z taką opinią?” jest wskaźnikiem subiektywnego przekonania o skorumpowaniu urzędów, to odsetek 74,5% potwierdzających tę opinię wskazuje na odczuwanie wysokiego poziomu skorumpowania.

Zdecydowana większość respondentów twierdzi, że polskie prawo nieskutecznie przeciwdziała korupcji. Taką opinię wyraziło aż 86,2% mieszkańców. Jeszcze większy odsetek radnych podpisuje się pod podobnym stwierdzeniem (blisko 93%). **Zwróć uwagę, że jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy mogłyby być przepisy, które stanowią, że karalne jest zarówno przyjmowanie łapówki, jak i korupcja czynna, czyli oferowanie korzyści w zamian za pomoc w realizacji swych zamierzeń.**

Prawie połowa mieszkańców (49%) uważa, że prewencja i wykrywalność zachowań korupcyjnych byłaby większa, gdyby karalność obejmowała tylko przyjmujących łapówki¹⁶. Radni, posiadając zapewne większe doświadczenie prawne, zgadzają się z tą opinią jeszcze częściej niż mieszkańcy, gdyż opinię tę potwierdza 57,2%¹⁷.

Najważniejsze zagadnienia tego rozdziału to:

- ❖ Zakazy dotyczące osób ubiegających się o zamówienie publiczne i biorących udział w postępowaniu o zamówienie publiczne;
- ❖ Analiza przepisów prawnych, regulujących zjawiska korupcyjne, zakazujących podejmowania działalności gospodarczej osobom pełniącym funkcje publiczne;
- ❖ Przybliżenie sfer działalności narażonych na korupcję.

3. KONSEKWENCJE KORUPCJI. ETYKA A KORUPCJA



Najważniejszą kwestią, z której musisz zdać sobie sprawę, jest to, że uleganie (albo nie) korupcji nie jest jedynie sprawą naszego sumienia i pociąga za sobą nie tylko koszty indywidualne. Nawet załóżek korupcji w administracji publicznej w przyszłości odbije się na całej organizacji państwa. Przyniesie utratę zaufania do prawa i porządku społecznego, ale też bardziej „policzalne” straty: niepotrzebne, a bardzo obciążające kieszeń podatnika inwestycje, utratę przychodów państwa i podnoszenie kosztów organizacji administracji publicznej.

Celem tego rozdziału jest przybliżenie pojęcia kosztów korupcji i próba wyjaśnienia, dlaczego „**CO ROKU Z MAJĄTKU PUBLICZNEGO GINIE W ‘NIEWYJAŚNIONYCH OKOLICZNOŚCIACH’ 400-800 MLN ZŁOTYCH**” (*Wprost*, 14 listopada 1999).

Celem tego rozdziału jest także pokazanie głębokiego związku pomiędzy etyką a korupcją. Pragniemy udowodnić, że konieczną przesłanką w przypadku Polski jest osiągnięcie wysokiego poziomu etycznego wśród osób sprawujących funkcje publiczne przez rozbudowanie struktur społeczeństwa obywatelskiego. Konieczna jest restytucja pozytywnych wartości w życiu publicznym.

3.1. Podważenie podstaw rządów prawa

Rządy prawa opierają się o zasady rangi konstytucyjnej. Konstytucja w art. 2 (Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej) i art. 7 (Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa) formułuje podstawy ustroju Rzeczypospolitej Polskiej.

Podważenie rządów prawa nie pociąga za sobą od razu konsekwencji, polegających na naruszeniu struktury władz państwowych lub destabilizacji państwa. Konsekwencje te to następujące powoli zmiany w społecznej świadomości i różny stosunek do norm prawnych. Ponieważ człowiek, a szczególnie człowiek pozbawiony możliwości oparcia swojego działania na wiarygodnych zasadach prawa, zawsze na pierwszym miejscu postawi własny interes, skutki takiego postępowania będą miały przede wszystkim wymiar ekonomiczny i społeczny.

W tym podrozdziale opisujemy konsekwencje korupcji w aspekcie ekonomicznym i społecznym.

Wszystkim samorządowcom wiedza ta pozwoli na zdanie sobie sprawy jak daleko sięga wpływ korupcji i jakie koszty ponosi zarówno państwo, jak i społeczeństwo z powodu jej występowania.

Po lekturze tego podrozdziału powinieneś:

- ❖ Wiedzieć, jakie koszty ponosi społeczeństwo i państwo z powodu występowania korupcji;
- ❖ Znać przykłady obrazujące poruszaną problematykę.

3.2 Systemowe konsekwencje korupcji.

Korupcja wywołuje następujące konsekwencje społeczne i ekonomiczne¹⁸:

- ❖ Utratę zaufania w stosunku do instytucji życia publicznego: korupcja może podważać podstawy rządów prawa, dyscypliny podatkowej, poszanowania dla relacji umownych, porządku i bezpieczeństwa publicznego, a ostatecznie podstawy legitymizacji władzy państwowej.
- ❖ Makrofiskalne: poprzez utratę przychodów państwa (z podatków, ceł i prywatyzacji) oraz ponoszenie nadmiernych kosztów (np. w dziedzinie zamówień publicznych);
- ❖ Ograniczanie produktywności inwestycji i wzrostu gospodarczego: poprzez świadome nadużywanie kompetencji regulacyjnych. Statystyki międzynarodowe wykazują, że im wyższy wskaźnik występowania korupcji, tym niższa w danym kraju stopa inwestycji i wzrostu gospodarczego.
- ❖ **Obciążenie dla społeczeństwa: poprzez nadmierne opodatkowanie, egzekwowanie łapówek przy dostarczaniu usług oraz słaby dostęp do usług i ich niska jakość;**

W państwach rozwiniętych, przy wysokim stopniu korupcji nakłady inwestycyjne wynoszą przeciętnie 13% produktu krajowego brutto, przy małej korupcji – 22%. Przyczyna tkwi w tym, że administracja publiczna, samorządowa i rządowa powierza korupcyjnie swoje pieniądze tym, którzy są najmniej efektywni.

Możesz się przekonać, że nawet tam, gdzie korupcja współwystępuje ze wzrostem gospodarczym, łapówki to przyczyna dodatkowych kosztów i nieprawidłowości. Skorumpowani urzędnicy wysokiego szczebla nadmiernie wspierają bezproduktywne inwestycje publiczne i niedostatecznie zasilają inwestycje już rozpoczęte.

Pamiętaj, że korupcja zmniejsza ogólną sumę inwestycji i ogranicza bezpośrednio inwestycje zagraniczne, a przy tym zachęca do nadmiernego inwestowania w infrastrukturę publiczną. W skorumpowanym państwie względną przewagę uzyskują takie pozbawione skrupułów podmioty ekonomiczne, jak osoby biorące udział w nielegalnej działalności gospodarczej.

Kraj i gmina o dużej korupcji stają się ogólnie biedniejsze i mogą wpaść w pułapkę korupcyjną, w której korupcja rodzi nową korupcję i zniechęca do legalnego inwestowania w działalność gospodarczą.

UWAGA!

Im większa swoboda decydowania urzędników i im mniejsza możliwość otrzymania usługi, tym większe koszty ponosi system akceptujący korupcję. Nawet wtedy, gdy wszyscy uzyskujący daną usługę spełniają wymogi. Koszty te to czas i praca potencjalnych beneficjentów; takie właśnie koszty muszą oni ponieść w wyniku podejmowanych przez urzędników prób wymuszenia łapówek.

Tolerowanie korupcji w dziedzinie tak ważnej jak świadczenie usług publicznych może zachęcać do rozszerzania się jej na inne dziedziny i przynosić znaczne szkody. Utrwalona korupcja może przyczynić się do niepewności w świecie biznesu i blokować wprowadzone przez państwo reformy.

3.3 Obowiązki osób publicznych

W tym podrozdziale przedstawiamy Ci podstawowe wartości, którymi posługiwanie się w życiu prywatnym i zawodowym pozwoli wyeliminować zjawisko korupcji. Przekażemy Ci pojęcie kodeksu etycznego, który już powstał w niektórych gminach i wyznacza zasady działalności urzędniczej.

Pracownikom urzędów i przewodniczącym jednostek samorządowych wiedza ta pozwoli na analizę działań mających podnieść poziom wartości wyznawanych w grupie, zastosowanych w gminach oraz na ułożenie własnego kodeksu etycznego.

Po lekturze tego podrozdziału powinieneś:

- ❖ Zdać sobie sprawę z wpływu kodeksu moralnego na pracę i organizację pracy;
- ❖ Poznać podstawowe wartości społeczne i kulturowe, których stosowanie pozwoli na ograniczenie zagrożenia korupcją do minimum;
- ❖ Wiedzieć, co to jest i do czego służy Kodeks Etyczny.

Należy z całą stanowczością podkreślić, że bez konkretnych działań ze strony państwa, organizacji pozarządowych i inicjatyw lokalnych, mających na celu ukształtowanie norm moralnych i etycznych, nawet najlepsze rozwiązania w sferze prawa nie dadzą oczekiwanych rezultatów.

Konieczne jest wyłonienie i obrona dobra wspólnego w procesie „ścierania się” ze sobą różnych wartości i poglądów. Określenie konkretnych celów w życiu publicznym i odpowiedź na pytanie o to, co jest moralne i niemoralne publicznie. Bez tego Polska wciąż będzie nijakim krajem, w którym wszelkie zmiany i każda działalność publiczna utożsamiana będzie z prywatą i możliwością nieuczciwego zarobku.

Myśląc poważnie o przyszłym rozwoju gospodarczym Polski, należy martwić się faktem niskiej świadomości moralnej w sferze publicznej czy ogólnie słabym poczuciem obywatelstwa i wynikającymi z tego obowiązkami. Rozmowy o etyce i moralności w wykonywaniu zadań publicznych natrafiają często na cyniczne komentarze i uśmiechy¹⁹.

Do podstawowych wartości etycznych, wspólnych dla wszystkich pracowników administracji – bez względu na zajmowane stanowiska, można zaliczyć²⁰:

- ❖ Uczciwość;
- ❖ Profesjonalizm;
- ❖ Lojalność;
- ❖ Otwartość;
- ❖ Prawość;
- ❖ Wiarygodność;
- ❖ Oszczędność;
- ❖ Szacunek wobec ludzi.

Uwierz, że dzięki realnemu wpojeniu tych zasad w etykę urzędniczą możliwe stanie się odbudowanie społecznego zaufania do urzędników, a przy tym również zwiększenie skuteczności administracji.

Również regulacje antykorupcyjne mogą odnosić się do sfery etycznej działalności funkcjonariuszy publicznych. Przykładem próby połączenia norm prawnych i etycznych w przeciwdziałaniu korupcji jest na przykład uchwała Sejmu RP z dnia 17 lipca 1998 r. o zasadach etyki poselskiej. Podobne uchwały podejmowane są na przykład przez ciała kolegialne jednostek samorządu terytorialnego²¹.

3.4 Studium przypadku

Celem opracowywania i przyjmowania kodeksów etycznych jest poprawa jakości działania samorządów terytorialnych, wspieranie oraz pomoc na rzecz fachowej administracji lokalnej.

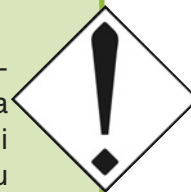
W 1999 roku Stowarzyszenie Skarbników Mazowsza przy współpracy z British Know How Fund opracowało i przyjęło „Kodeks Etyczny Skarbnika”. Został on oparty na wzorach amerykańskich opracowanych dla tego środowiska. Kodeks wydano w formie broszury. Dystrybucji podjęła się Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej i dzisiaj Kodeks jest dostępny dla każdego skarbnika. Kodeks zdobył nagrodę „Samorządowej Lilii” tygodnika „Współnota”. Jego zapisy są uniwersalne i może go z powodzeniem stosować każdy samorządowiec. W oparciu o „Kodeks Etyczny Skarbnika”, ukazujemy Ci na następnej stronie zasady działania urzędnika i jego obowiązki.

Zasady regulujące postępowania każdego urzędnika publicznego, który powinien:

- ❖ Poświęcić się ideałom honoru i moralności we wszystkich relacjach publicznych i osobistych tak, aby zyskać uznanie i zaufanie innych pracowników i mieszkańców.
- ❖ Postępować w sposób umacniający zaufanie mieszkańców do ich urzędu, samorządu oraz jakości ich pracy.
- ❖ Tak postępować w swych sprawach urzędowych i prywatnych, by powstało odczucie, że nie istnieje możliwość wywierania niewłaściwego wpływu na wykonywanie przez urzędnika publicznego obowiązków zawodowych.
- ❖ Uznawać zasadę, że głównym zadaniem samorządu terytorialnego jest zawsze najlepsze służeńie interesom i potrzebom wszystkich ludzi.
- ❖ Na bieżąco informować społeczeństwo odnośnie do spraw samorządu terytorialnego. Wspierać przepływ informacji pomiędzy obywatelami a urzędnikami samorządu; podkreślać przyjazny i pomocny charakter usług świadczonych na rzecz mieszkańców, a także starać się osiągać poprawę jakości i wizerunku usług publicznych.
- ❖ W sposób otwarty dzielić się informacjami z organem sprawującym władzę uchwałodawczą w ramach sumiennego wykonywania swych obowiązków wynikających z ustaw i odpowiednich przepisów.
- ❖ Przeciwwstawiać się wszelkim naruszeniom obowiązków zawodowych w przekonaniu, że Urzędnik publiczny powinien mieć swobodę wykonywania działań urzędowych bez żadnych ingerencji, a także swobodę niedyskryminacyjnego postępowania w każdej sprawie w oparciu o przyjęte zasady i sprawiedliwość.
- ❖ Mieć świadomość, że korzyść osobista lub zysk zawdzięczany informacji poufnej lub inne niż prawidłowe formalnoprawne korzystanie z czasu przeznaczonego na cel pracy publicznej to nieuczciwość.

W całym zakresie współpracy ze swoim otoczeniem zawodowym urzędnikowi publicznemu powinny przyświecać w postępowaniu następujące zasady:

- ❖ Urzędnicy publiczni sprawujący różnorodne funkcje, pracując jednocześnie dla gminy i innej instytucji, powinni unikać uczestnictwa w sprawach stwarzających wrażenie konfliktu interesów. Powinni oni przedstawić możliwość takiego konfliktu władzom nadrzędnym w celu uzyskania opinii w sprawie.
- ❖ Urzędnicy publiczni powinni posiadać reputację osób służących jednakowo i bezstronnie wszystkim członkom organów sprawujących władzę z ramienia samorządu terytorialnego, niezależnie od ich przynależności partyjnej.
- ❖ W tym celu nie powinni oni angażować się czynnie w kampanie wyborcze na rzecz lub przeciwko kandydatom reprezentującym organ rządzący oraz kandydatów na wszelkie ważniejsze wykonawcze stanowiska w swojej jednostce samorządowej.



Urzędnik publiczny nie powinien:

- ❖ Uczestniczyć w działalności politycznej (również, lecz nie tylko, w zbieraniu funduszy, zatwierdzaniu kandydatów partyjnych czy udziale finansowym) na rzecz przedstawicieli gminy, powiatu, województwa samorządowego, państwa czy też urzędów centralnych, aby uniknąć osłabienia sprawiedliwości swego działania w imieniu swojej jednostki samorządu terytorialnego.
- ❖ Podejmować czy uczestniczyć w inwestycjach pośrednich lub bezpośrednich, w jakichkolwiek przedsięwzięciach finansowych, handlowych czy prywatnych transakcjach, stwarzających konflikt z ich obowiązkami zawodowymi.
- ❖ Wykorzystywać poufnych informacji i znajomości spraw dla interesów osobistych. Wytyczna niniejsza uznaje, że urzędowe czynności i decyzje mogą podlegać naciskom w sytuacji konfliktu z inwestycjami prywatnymi urzędnika.
- ❖ Ukrywać wszelkich stosunków osobistych przed organami sprawującymi władzę w każdym przypadku, gdy może zachodzić ewentualność konfliktu interesów. Na przykład jeśli członek rodziny pracuje w firmie budowlanej prowadzącej interesy z samorządem terytorialnym, to fakt taki należy ujawnić.
- ❖ Ujawniać innym osobom informacji poufnych zdobytych z racji pracy na swym stanowisku.
- ❖ Reprezentować żadnych zewnętrznych interesów wobec jakichkolwiek instytucji publicznych czy prywatnych, z wyjątkiem takich, na które istnieje zgoda ze strony organu powołującego, na którego rzecz Urzędnik publiczny pracuje.



Najważniejsze zagadnienia tego rozdziału to:

- ❖ Różnorodność obszarów występowania kosztów korupcji;
- ❖ Przykłady obrazujące problem kosztów korupcji;
- ❖ Analiza cech, jakimi powinien odznaczać się urzędnik;
- ❖ Zasady, jakimi urzędnik powinien kierować się w pracy;
- ❖ Pojęcie Kodeksu Etycznego.

4. NARZĘDZIA ZWALCZANIA ZJAWISK KORUPCYJNYCH



Wszyscy wiemy, że z korupcją można i trzeba walczyć. Najlepsze efekty daje stosowanie kilku instrumentów i narzędzi jednocześnie. Musisz zdać sobie sprawę, że mimo iż generalna reforma całej administracji jest niewątpliwie potrzebna, nie ona jest najważniejsza. Najważniejsze jest ingerowanie w każdą dziedzinę, którą korupcja mogła zainfekować. Stąd przedstawiamy tak różnorodne narzędzia do walki z korupcją: od reformy administracji po systemy motywacyjne w pracy i odpowiednie zachowanie, propagujące wartości etyczne.

W rozdziale tym będziemy odwoływać się do następujących przepisów prawa:

- ❖ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- ❖ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o *dostępie do informacji publicznej* (Dz.U. z 2001 r., nr 112, poz. 1198).

Celem tego rozdziału jest:

- ❖ Przybliżenie kierunków i metod rozwoju narzędzi zwalczania korupcji, poprzez jednoczesne oddziaływanie na kilku płaszczyznach;
- ❖ Ukazanie sensu i potrzeb reform administracji.

4.1. Kierunki reform

W tym podrozdziale przedstawiamy Ci **postulaty reform w administracji publicznej**, które mają usprawnić jej pracę oraz zminimalizować ryzyko wystąpienia korupcji oraz zmniejszyć poziom przyzwolenia społecznego i tolerancji społecznej dla zjawisk korupcyjnych, a także inicjować i promować środowiskowe inicjatywy antykorupcyjne. **Samorządowcom znajomość tej problematyki pozwoli na poszerzenie wiedzy o organizacji administracji publicznej i kierunkach jej zmian.**

Po lekturze tego podrozdziału powinieneś:

Znać metody walki z korupcją i wiedzieć, gdzie można stosować różne rodzaje narzędzi.

Podstawowe reformy antykorupcyjne²² powinny skupiać się na:

1. Deregulacji gospodarki obejmującej:

- ❖ Zabezpieczenie wolnej konkurencji przed praktykami monopolistycznymi;
- ❖ Stworzenie barier ograniczających ekspansję szarej strefy w gospodarce;
- ❖ Określenie zasad lobbingu.

Zadania do zrealizowania w pilnym czasie:

- ❖ Zakończenie procesów prywatyzacji i reprivatyzacji gospodarki;
- ❖ Usprawnienie instytucji związanych z prawną obsługą działalności gospodarczej (rejestr handlowy, księgi wieczyste) oraz rozważenie możliwości ich prywatyzacji;
- ❖ Ograniczenie koncesji, zezwoleń, dotacji, zwolnień podatkowych, różnych ulg itp.;
- ❖ Wprowadzenie zasady jawności w odniesieniu do decyzji właścicielskich Skarbu Państwa oraz struktur samorządowych;
- ❖ Wprowadzenie jawności udzielania zamówień publicznych i oceny efektywności realizacji tych zamówień;
- ❖ Konsekwentne stosowanie zasady jawności w gospodarce finansowej samorządów terytorialnych i instytucji publicznych;
- ❖ Włączenie do działań antykorupcyjnych instytucji samorządu zawodowego i organizacji pozarządowych;
- ❖ Uzyskanie poparcia ze strony związków zawodowych oraz organizacji pracodawców;
- ❖ Kształtowanie postaw antykorupcyjnych przez media i system edukacyjny;
- ❖ Zaangażowanie się przedstawicieli instytucji państwowych i partii politycznych w tworzenie programów antykorupcyjnych.

2. Podjęciu działań mających na celu zmianę świadomości społecznej poprzez:

- ❖ **Edukację**, czyli wprowadzenie do programów wszystkich typów szkół informacji o istocie korupcji i wynikających stąd zagrożeniach;
- ❖ **Popularyzację wiedzy** (wydawnictwa, media, szkolenia) w zakresie uprawnień klientów różnych instytucji życia publicznego i sposobów dochodzenia swoich praw w kontaktach z instytucjami (drogi skargowe, odwoławcze, sądowe);
- ❖ **Rozpowszechnianie** wyników badań nad źródłami, mechanizmami i skutkami korupcji w Polsce.

Zgodnie z art. 61 Konstytucji RP:

„Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne... Prawo do uzyskania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej”.

Należy podkreślić, że ważnym czynnikiem antykorupcyjnym jest wprowadzenie apolitycznej, profesjonalnej służby cywilnej. W Polsce służba cywilna została wprowadzona do porządku prawnego Konstytucją w 1997 r., uregulowana jest w ustawie o służbie cywilnej z 1998 r.

Zapewne wiesz, jak trudno jest w polskiej rzeczywistości przeforsować działania zmierzające ku realizacji tej konstytucyjnej normy prawnej, skoro w powszechnym mniemaniu osób pełniących funkcje publiczne np. ich zarobki stanowią prywatną informację²³. Problem czytelnego rozgraniczenia sfery publicznej od prywatnej jawi się tu jako pilny problem do rozwiązania. Pomocą w ich rozwiązywaniu będzie z pewnością uchwalona w 2001 r. ustawa o dostępie do informacji publicznej.

Po przeczytaniu tego podrozdziału powinieneś:

- ❖ Znać kierunki reform przeciwdziałających korupcji;
- ❖ Wiedzieć, jakie cele trzeba osiągnąć, by zapobiegać korupcji w okresie długofalowym.

4.2. Przeciwdziałanie zjawiskom korupcyjnym w urzędach²⁴

W tym miejscu wskażemy Ci możliwości przeciwdziałania pojawianiu się konfliktów interesów. Są one oparte o stosowanie systemów motywacyjnych. (Susan Rose-Ackerman rozdziałowi poświęconemu tej problematyce nadała tytuł „Kije i marchewki”). Jak pisze Ackerman: „formalne sankcje prawne to ważne zaplecze, lecz aby zmniejszyć liczbę przypadków korupcji, można wykorzystać zachęty wewnątrz aparatu biurokratycznego. (...) Systemy motywacyjne mogą podkreślać wydajność jednostek lub oferować nagrody i kary w zależności od wydajności grup”. Należy podkreślić, że Susan

Rose-Ackerman traktuje konflikt interesów jako sytuację będącą okazją do korupcji²⁵. Dlatego proponujemy przyjrzenie się właśnie sposobom motywacji pracowników, aby skupili się na pracy w jednostce samorządowej i nie szukali na zewnątrz sytuacji mogących przynieść im różne korzyści.

Dla przewodniczących zarządu (wójta, burmistrza, prezydenta) niniejszy podrozdział stanowi wskazówkę, jak zmienić sytuację w urzędzie, albo jak przeorganizować pracę, aby była ona wolna od konfliktów interesów, które utrudniają wykonywanie zadań publicznych.

Po przeczytaniu tego podrozdziału powinieneś:

- ❖ Wiedzieć, jakie są metody walki z konfliktami interesów;
- ❖ Znać praktyczne przykłady rozwiązań zastosowanych w praktyce.

Podstawowym sposobem odstrasającym od korupcji jest wiarygodny, apolityczny system nadzoru, wykrywający skorumpowanych urzędników. Złapani i wyrzuceni z pracy skorumpowani urzędnicy dobrze opłacanej administracji ponoszą prawdziwą szkodę.

Poprawa płac zmniejsza wartość przyjmowania łapówek, ale może nie zredukować tej wartości do zera. Wysokie wynagrodzenie może jedynie podnieść wysokość żądanej przez urzędnika łapówki w celu przeważenia ryzyka utraty dobrej posady.

Wystarczy, aby zarobki urzędników były porównywalne z płacami osób o podobnych umiejętnościach i zatrudnionych w sektorze prywatnym. Urzędnicy otrzymują wówczas wynagrodzenie podstawowe oraz premię motywacyjną, uzależnioną od wydajności w taki sposób, aby suma oczekiwanych zarobków zrównała płacę, jakiej mogliby oczekiwać w sektorze prywatnym.

Systemy motywacyjne mogą być skuteczne, ale trzeba projektować je ostrożnie, aby uniknąć obdarzania urzędników monopolistyczną władzą, którą mogliby wykorzystać do uzyskania dodatkowych korzyści. Urzędnicy nie mogą mieć możliwości stwarzania nowych utrudnień, które mogliby usuwać w zamian za łapówki.

Systemy motywacyjne najlepiej sprawdzają się tam, gdzie pracownicy uczestniczą w ustalaniu warunków pracy. Czasem jednak praca zespołowa stanowi problem, którego rozwiązanie leży w wynagradzaniu za osiągnięcia indywidualne. Urzędnicy publiczni mogą indywidualnie współdziałać ze sobą w celu zapewnienia wysokiej jakości usługi.

Praca zespołowa to znak rozpoznawczy wielu przypadków korupcji w policji. Tam, gdzie mierzenie wysiłków jest możliwe, zindywidualizowane systemy motywacyjne mogą stanowić klucz do zerwania powiązań korupcyjnych.

Najważniejsze zagadnienia tego podrozdziału to:

- ❖ Metody pozwalające walczyć z występowaniem konfliktów interesów;
- ❖ Przykłady rozwiązań w innych krajach.

4.3. Program zwalczania zjawisk korupcyjnych

W tym podrozdziale wskażemy Ci „punkty zapalne”, w których najszybciej może się rozwinąć korupcja. Dla pracowników samorządu podrozdział ten ma być wskazówką, gdzie można się obawiać wystąpienia nieuczciwych działań; on także jest wstępem do następnego podrozdziału, jak przeciwdziałać tym ogniskom korupcji.

Po przeczytaniu tego podrozdziału powinieneś:

- ❖ Znać przyczyny przyjmowania łapówek przez urzędników;
- ❖ Wiedzieć, jakie wydziały w urzędzie są najbardziej podatne na korupcję.

Korupcja w gminie jest problemem o wiele bardziej palącym i doskwierającym niż gdzie indziej. Wynika to ze znaczenia i przesłania utworzenia samorządu terytorialnego, który działa w oparciu o zasadę pomocniczości i z założenia ma być usytuowany blisko ludzi i ich codziennych problemów. Pojawiające się więc na tym obszarze próby przekupstwa albo nieuczciwego traktowania klientów bezpośrednio wpływają na życie i interesy mieszkańców gminy.

UWAGA!

Zasada pomocniczości określa rolę, jaką samorząd odgrywa w życiu mieszkańców wspólnoty. Gmina ma wypełniać zadania nie za mieszkańców, ale uzupełniać ich działania w sprawach, w których własnymi siłami mieszkańcy nie są w stanie sobie poradzić, albo sprawy te dotyczą całej wspólnoty, a nie pojedynczych osób (np. utrzymywanie zieleni, wydawanie zezwoleń, szkoły).

Do „punktów zapalnych”, jeżeli chodzi o korupcję, należy:

- ❖ **Uznaniowość decyzji w wydziałach urzędu, gdzie mogą pojawić się konflikty interesów;**
- ❖ **Błędy w zarządzaniu personelem.**

W badaniu cytowanym w rozdziale 3 za najczęstsze przyczyny przyjmowania łapówki przez urzędnika mieszkańcy wskazywali nawyki (59,4%), chęć szybkiego wzbogacenia się (48,7%) i brak etyki zawodowej (47,4%)²⁶.

Warto przyjrzeć się, jakie jednostki w gminie są, zdaniem respondentów, najbardziej podatne na korupcję i które należałoby poddać największej kontroli.

Zdaniem radnych wydziały najbardziej zagrożone zjawiskiem korupcji to przede wszystkim: Inwestycje i Gospodarka Komunalna – 57,2%, Geodezja i Gospodarka Gruntami – 51,2%, Architektura – 43%, oraz Gospodarka Mieszkaniowa – 39,3% wskazań²⁷.

Mieszkańcy wskazywali najczęściej na: Gospodarkę Mieszkaniową (47,3%), Inwestycje i Gospodarkę Komunalną (41,4%), Działalność Gospodarczą (33,5%) oraz Geodezję i Gospodarkę Gruntami (29,5%)²⁸. Jak widać, występuje pewna zgodność między radnymi i mieszkańcami.

Zauważ, że postrzeganie sfer narażonych na skorumpowanie nie jest rozbieżne i oscyluje wokół wydziałów, w których w największym stopniu decyzje mogą zależeć od uznania urzędników.

Mieszkańcy zwracają uwagę, że jedną z przyczyn korupcji jest dopuszczenie do funkcjonowania uznaniowości w miejsce profesjonalizmu. Blisko 53% spośród nich wskazuje, że o przyjęciu pracownika do urzędu decydują znajomości, a 21,6%, że przynależność partyjna, a nie profesjonalizm. Kryteria merytoryczne w postaci kwalifikacji wskazało tylko 17,9% radnych i zaledwie 3,9% mieszkańców.

Zobacz, że struktury gmin ciągle zagrożone są błędnym kołem biurokracji – wyuczoną nieudolnością i nierozsądnym zarządzaniem. Zagrożenie to odnosi się do całości działań administracji i korupcja jest w tym procesie jedynie dodatkową siłą napędową.

4.4. Tworzenie lokalnych standardów, ich upowszechnianie i egzekucja

W tym podrozdziale opisujemy uruchomienie procesów efektywnościowych w instytucjach administracji publicznej, powodujących poprawę jakości świadczonych przez nie usług. Pracownikom samorządowym wiedza ta pozwoli na zastosowanie rozwiązań organizacyjnych i podjęcie działań poprawiających wydajność pracy i zmniejszających korupcję.

Po przeczytaniu tego podrozdziału powinieneś:

- ❖ Znać procedury poprawy jakości świadczenia usług w gminie;
- ❖ Wiedzieć, jakie są dostępne propozycje działań przeciwkorupcyjnych w obszarze publicznym.

Kierunki/zadania²⁹:

- ❖ Opracowanie pełnych i precyzyjnych standardów i procedur ograniczających uznaniowość decyzji podejmowanych przez urzędników gminnych;
- ❖ Profesjonalizacja zarządzania gminą, m.in. poprzez oddzielenie funkcji stanowienia od wykonywania;
- ❖ Prowadzenie okresowych kontroli funkcjonowania gmin i ich jednostek organizacyjnych pod kątem zagrożeń korupcyjnych i występowania korupcji (państwowe organy nadzoru, NGO, śledztwa dziennikarskie);
- ❖ Wprowadzenie i/lub wzmocnienie wewnętrznych kontroli antykorupcyjnych w gminach.

Proponowane działania:

- ❖ Wprowadzenie mechanizmów wykonawczo-dyscyplinarnych ułatwiających egzekwowanie wymogu ujawniania majątku przez urzędników i radnych; wprowadzenie standardów mających na celu ograniczenie przyjmowania prezentów i darowizn oraz określenie dziedzin, gdzie ich przyjmowanie jest niedopuszczalne (np. radni).

Proponowane działania w obszarze publicznym:

- ❖ Wprowadzenie jasnych kryteriów obsady stanowisk i przejrzystej procedury mianowania i zwalniania w gminach (profile zawodowe, opis stanowisk i niezbędnych kwalifikacji do ich objęcia w gminie);
- ❖ Wdrożenie mechanizmów zapewniających obligatoryjność działań będących reakcją na raporty NIK po kontrolach w samorządzie.

Zamówienia publiczne

Proponowane działania:

- ❖ Opracowanie w gminie standardowych dokumentów przetargowych;
- ❖ Ramowe określenie w gminie procedur oceny ofert przetargowych: rozważenie wprowadzenia dwustopniowej procedury decyzyjnej – pierwszy stopień dla oceny i rekomendacji, drugi dla podejmowania decyzji;
- ❖ Wprowadzenie „list negatywnych” dla korumpujących firm.

4.5. Przejroczysta gmina

W tym podrozdziale przedstawiamy Ci fragmenty modelu przejroczystej gminy, opracowanego przez Pana Andrzeja Szeniańskiego z zespołem, w którym zostały uwzględnione wcześniej opisane procedury poprawy jakości. Szczególną uwagę zwracamy Ci na:

- ❖ Harmonogramy pracy;
- ❖ Regulaminy pracy;
- ❖ Procedury działania;
- ❖ System oceny pracowników;
- ❖ Dostęp do informacji i prawa.

Współwystępowanie tych elementów i przestrzeganie ich zasad jest gwarancją przejrzystości oraz działania według jasnych, czytelnych i zrozumiałych reguł. Pracownikom urzędów podrozdział ten pozwoli na usystematyzowanie wiedzy w zakresie organizacji pracy w urzędzie oraz na przyjrzenie się, jak zaproponowane przez nas działania uniemożliwiają działalność korupcyjną.

Po przeczytaniu tego podrozdziału powinieneś:

- ❖ Znać narzędzia sprzyjające tworzeniu przejrzystych działań urzędnika;
- ❖ Rozumieć, dlaczego wprowadzanie kolejnych mechanizmów zapobiega korupcji;
- ❖ Wiedzieć, na czym polega i co przedstawia model przezroczystej gminy.

Model Przezroczystej Gminy – opis³⁰

Rada/ Zarząd (w powiecie i województwie)/ Wójt, burmistrz, prezydent (w gminie)

Ustawa o samorządzie gminnym, statut gminy, składy Rady i komisji oraz nazwiska wójta, burmistrza, prezydenta i ich zastępców powinny być jawne i powszechnie dostępne. Podobnie pozostałe ustawy ustrojowe, statuty powiatów i województw oraz składy Rady (Sejmiku), zarządu i komisji. Dokonana ostatnio zmiana ustawy o samorządzie gminnym wprowadza wymóg, aby kwestia dostępu do dokumentów była uregulowana w statucie gminy/miasta.

PROPONOWANE DZIAŁANIA:

- 1) Analiza wdrożeń w innych gminach;
- 2) Poinformowanie opinii publicznej na tablicach w urzędzie i w prasie o dostępie do podstawowych dokumentów gminnych;
- 3) Uchwała rady gminy o zmianach w statucie.

Procedury pracy organów samorządu powinny być tak przygotowane, aby zainteresowani byli w stanie skutecznie wyrazić swoją opinię w trakcie prac prowadzących do rozstrzygnięcia. Statut samorządu, regulaminy pracy rady i zarządu na szczeblu wojewódzkim i powiatowym, oraz wójta, burmistrza czy prezydenta w gminie, powinny określać sposób wypowiedzenia się na poszczególne tematy przez zainteresowanych obywateli. Poza wypadkami określonymi ustawowo głosowania w organach samorządu odbywają się jawnie.

Musisz wiedzieć, że sprawy ujęte w procedurach pracy organów samorządowych powinny być **monitorowane** podczas przejścia przez proces decyzyjny w samorządzie, aby w każdym momencie zainteresowani mogli sprawdzić, na którym etapie rozpatrywania się znajdują.

PROPONOWANE DZIAŁANIA:

- 1) Analiza wdrożeń w innych gminach;
- 2) Poinformowanie opinii publicznej na tablicach w urzędzie i w prasie o dostępie do opisów przyjętych procedur pracy organów – zarządu (wójt, burmistrz, prezydent) i rady;
- 3) Uchwała rady gminy o zmianach w statucie gwarantujących właściwe informowanie obywateli o procedurach prac organów samorządowych.

W statucie i regulaminach powinno zostać przyjęte jako powszechnie obowiązujące postępowanie konkursowe w obsadzaniu wszystkich stanowisk kierowniczych także tam, gdzie nie jest to wymagane przepisami wyższej rangi.

PROPONOWANE DZIAŁANIA:

- 1) Analiza wdrożeń w innych gminach;
- 2) Opracowanie projektów dokumentów;
- 3) Zarządzenie (wójt, burmistrz, prezydent) o przyjęciu trybu i zasad obsady stanowisk w gminie;
- 4) Poinformowanie opinii publicznej o przystąpieniu do opracowania;
- 5) Powołanie składów komisji konkursowych uchwałą zarządu (wójt, burmistrz, prezydent) lub rady.

Samorząd powinien posiadać zatwierdzony strategiczny plan działań. Plan taki, przygotowany w przejrzysty i czytelny sposób, w oparciu o szerokie uzgodnienia społeczne, powinien dawać szansę weryfikacji poszczególnych rozstrzygnięć podejmowanych przez organy i jednostki samorządowe pod kątem ich użyteczności dla realizacji planu.

Samorząd powinien okresowo porównywać swoje wyniki i sposób funkcjonowania z samorządami o podobnym potencjale. Materiały porównawcze powinny być dostępne, a okresowe analizy powinny opisowo interpretować różnice w poszczególnych aspektach funkcjonowania samorządów.

PROPONOWANE DZIAŁANIA:

- 1) Zarządzenie (wójt, burmistrz, prezydent) o przyjęciu zestawu wskaźników do monitorowania;
- 2) Analiza wdrożeń w innych gminach;
- 3) Opracowanie projektów dokumentów;
- 4) Poinformowanie opinii publicznej o przystąpieniu do opracowania;
- 5) Pozyskanie monitorowanych wskaźników z innych, porównywalnych gmin;
- 6) Przeprowadzenie pilotażu w wybranych jednostkach organizacyjnych;
- 7) Korekta programu;
- 8) Zarządzenie (wójt, burmistrz, prezydent) o trybie, terminach i zasadach monitoringu wskaźników, osobach odpowiedzialnych i przepływie informacji o wynikach porównań.

Urząd Gminy:

Regulamin pracy urzędu powinien być jasno opisany i powszechnie dostępny. Wraz z załącznikami graficznymi powinien szczegółowo określać sposób organizacji pracy, strukturę urzędu, zadania oraz ich przypisanie. **Dla wszystkich rutynowych zadań, w tym przede wszystkim dla rozpatrywania indywidualnych spraw, powinny być określone pisemnie i graficznie procedury postępowania pozwalające śledzić w urzędzie postęp pracy nad konkretnym rozstrzygnięciem.**

Procedury powinny umożliwić jednoznaczne określenie osoby wykonującej konkretną czynność w konkretnej sprawie i opisywać czynności niezbędne do podjęcia rozstrzygnięcia.

Odstępstwo od procedury postępowania (nie tylko określonej w przepisach wyższej rangi, ale także przyjętej regulaminem dla uszczegółowienia postępowania określonego w przepisach ogólnych) powinno być dla zainteresowanego podstawą do odwołania do kierownika urzędu. W miarę możliwości podania od petentów powinny być przyjmowane przez osobę inną niż podejmującą w tej sprawie decyzję.

PROPONOWANE DZIAŁANIA:

- 1) Zarządzenie (wójt, burmistrz, prezydent) o podjęciu prac nad opracowaniem księgi procedur i opisu procesów w urzędzie;
- 2) Analiza wdrożeń w innych gminach;
- 3) Opracowanie projektów dokumentów;
- 4) Poinformowanie opinii publicznej na tablicach w urzędzie i prasie o dostępie do przyjętych opisów procesów i procedur;
- 5) Uchwała rady gminy o zmianach w regulaminie organizacyjnym.

Poza regulaminem, w urzędzie powinien istnieć jawny, przyjęty do wiadomości przez wszystkich pracowników i powszechnie dostępny, **kodeks etyczny**, przede wszystkim zobowiązujący pracownika do unikania jakichkolwiek sytuacji niejasnych czy dwuznacznych.

PROPONOWANE DZIAŁANIA:

- 1) Zarządzenie (wójt, burmistrz, prezydent) o opracowaniu kodeksu etycznego urzędnika;
- 2) Analiza wdrożeń w innych gminach;
- 3) Opracowanie projektu kodeksu;
- 4) Dyskusja na posiedzeniu rady gminy o projekcie kodeksu;
- 5) Poinformowanie opinii publicznej o przystąpieniu do opracowania;
- 6) Korekta kodeksu;
- 7) Zarządzenie (wójt, burmistrz, prezydent) o wdrożeniu kodeksu;
- 8) Rozporządzenie burmistrza o wejściu w życie kodeksu.

W urzędzie powinien istnieć sformalizowany **system oceny** pracowników. W jego ramach pracownicy powinni być oceniani między innymi w takich zakresach, jak: sprawność i kompetencja w realizacji zadań zgodnie z obowiązującymi procedurami postępowania, uważna i życzliwa obsługa interesantów, dbałość o nieangażowanie się w sytuacje niejasne i dwuznaczne. Systematyczne ocenianie podwładnych powinno być ważnym elementem oceny przełożonych przez kierownika urzędu.

PROPONOWANE DZIAŁANIA:

- 1) Zarządzenie (wójt, burmistrz, prezydent) o podjęciu wdrożenia **systemu oceny** pracowników;
- 2) Analiza wdrożeń w innych gminach;
- 3) Opracowanie projektów dokumentów do systemu oceny pracowników;
- 4) Poinformowanie opinii publicznej o przystąpieniu do opracowania;
- 5) Przeprowadzenie pilotażu w wybranych jednostkach organizacyjnych;
- 6) Korekta systemu;
- 7) Zarządzenie (wójt, burmistrz, prezydent) o wdrożeniu programu **systemu oceny** pracowników;
- 8) Uchwała rady gminy o wdrożeniu programu **systemu oceny** pracowników i zmianach w statucie.

Informacje o rozstrzygnięciach przetargów podawane są często tylko uczestnikom postępowania. Jednakże podawanie do publicznej wiadomości, czyja oferta została wybrana, czym różniła się od pozostałych, a także składu komisji przetargowej, spowodowałoby znacznie większą odpowiedzialność za podejmowane decyzje wśród członków komisji oraz większe zaangażowanie społeczne do władz lokalnych.

PROPONOWANE DZIAŁANIA:

- 1) Zarządzenie (wójt, burmistrz, prezydent) o podjęciu wdrożenia systemu informacji o rozstrzygnięciach przetargów;
- 2) Analiza wdrożeń w innych gminach;
- 3) Opracowanie projektów dokumentów o trybie i zasadach sporządzania i publikowania informacji o rozstrzygnięciach przetargów;
- 4) Poinformowanie opinii publicznej o przystąpieniu do opracowania;
- 5) Zarządzenie (wójt, burmistrz, prezydent) o wdrożeniu programu informacji o rozstrzygnięciach przetargów i dostępie do tej informacji.

Dostęp do informacji i prawa:

Zainteresowane osoby powinny bez problemu mieć **dostęp do wszystkich istniejących dokumentów samorządu** (poza tymi, których jawność jest wyłączona na podstawie odrębnych przepisów). Uchwały rady gminy, zarządu (wójt, burmistrz, prezydent), a także protokoły z obrad rady, zarządu (wójt, burmistrz, prezydent) i komisji powinny być udostępniane do wglądu, a także do kopiowania.

PROPONOWANE DZIAŁANIA:

- 1) Zarządzenie (wójt, burmistrz, prezydent) o podjęciu wdrożenia systemu dostępu obywateli do informacji o dokumentach i działaniach gminy;
- 2) Analiza wdrożeń w innych gminach;
- 3) Opracowanie projektów uchwał o trybie i zasadach dostępu obywateli do informacji o dokumentach i działaniach gminy;
- 4) Poinformowanie opinii publicznej o przystąpieniu do opracowania;
- 5) Zarządzenie (wójt, burmistrz, prezydent) o wdrożeniu systemu dostępu obywateli do informacji o dokumentach i działaniach gminy.

W społeczności lokalnej powinna istnieć grupa osób znająca swoje prawa. Jeśli nie ma osób, które są w stanie egzekwować od urzędu i władz gminy respektowanie swoich praw, to pozbawione kontroli samorząd i administracja gminna mogą szybko uznać taki stan za normę. To z kolei tworzy stan pokusy omijania uciążliwych, ale koniecznych procedur.

Możliwość efektywnego skorzystania z przysługujących praw wymaga od członka społeczności lokalnej wiedzy na temat budżetu. Jeśli nawet informacje o przeznaczeniu środków publicznych są poprawnie przygotowane przez radę czy zarząd (wójt, burmistrz, prezydent), to zrozumienie zawartych tam informacji wymaga pewnego poziomu wiedzy i umiejętności analizowania informacji. Stały proces edukacji społeczności lokalnej w tym zakresie jest niezbędny.

Możliwość uzyskania w swoich zmaganiach z urzędem czy władzą wsparcia ze strony jakiejś organizacji daje obywatelom szanse na skuteczniejsze działanie. Również sama aktywność w ramach stowarzyszenia, czy fundacji, jest czynnikiem podnoszącym zainteresowanie sprawami publicznymi wśród zaangażowanych osób.

PROPONOWANE DZIAŁANIA:

- 1) Zarządzenie (wójt, burmistrz, prezydent) o systemie pomocy prawnej w zakresie uprawnień mieszkańców w kontaktach z samorządem;
- 2) Analiza wdrożeń w innych gminach;
- 3) Opracowanie projektów dokumentów o pomocy prawnej w zakresie uprawnień mieszkańców w kontaktach z samorządem;
- 4) Poinformowanie opinii publicznej o przystąpieniu do opracowania;
- 5) Przeprowadzenie pilotażu w wybranych jednostkach pomocniczych;
- 6) Korekta programu;
- 7) Decyzja wójta, burmistrza, prezydenta o wdrożeniu programu o pomocy prawnej w zakresie uprawnień mieszkańców w kontaktach z samorządem;
- 8) Uchwała rady gminy o wdrożeniu programu o pomocy prawnej w zakresie uprawnień mieszkańców w kontaktach z samorządem.

Samorządowa administracja publiczna w Polsce tworzona jest od niedawna i podlega wciąż znacznym przeobrażeniom. W takich warunkach utrzymanie uwagi społeczności lokalnej nie na pomówieniach czy plotkach, lecz na sprawach merytorycznych, czyli wykonywaniu przez radę, zarząd (wójt, burmistrz, prezydent) i urząd swoich zadań, wymaga nieustannego, **efektywnego procesu edukacji społeczeństwa w zakresie szeroko rozumianych spraw publicznych.**

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego regulowane jest szeregiem przepisów. **Niejasne, stale zmieniające się prawo powoduje, że obywatele w konfrontacji z urzędnikami czy radnymi czują się bezradni.** Istnienie takich instytucji, jak biura porad obywatelskich, doradztwo prawne organizowane przez różne fundacje, stowarzyszenia, organizacje konsumenckie (dofinansowywane czasem nawet przez same gminy) daje szanse na efektywne skorzystanie przez obywateli z przysługujących im praw.

Niezależne media to niezbędny element społecznej kontroli nad władzami wszelkiego szczebla. Gazeta gminna bez dotacji, ogłoszeń ze strony samorządu, jednostek komunalnych, ma jednak nikłe szanse na przetrwanie. Z drugiej strony czasem trudno znaleźć takie lokalne czasopisma, które potrafiłyby w sposób obiektywny i wyważony oceniać jakość pracy samorządu czy urzędów.

Wynika to albo ze słabości merytorycznej dziennikarzy, albo z zaangażowania się gazety po stronie władzy lub jej przeciwników. Jednakże nieliczne niezależne pisma lokalne oraz media regionalne pełnią rolę niezależnego głosu opinii publicznej i są niezbędnym i niezastąpionym elementem przejrzystości życia publicznego.

Na podstawie Modelu Przejrzystej Gminy autorstwa Pana Andrzeja Szeniawskiego opracowano test (dostępny na www.przeciw-korupcji.org.pl), którego wypełnienie pomoże w określeniu, co jeszcze w funkcjonowaniu Twojej gminy można poprawić, aby była ona w pełni przejrzysta i przyjazna obywatelom.

Najważniejsze zagadnienia w tym rozdziale to:

- ❖ Znajomość tych wydziałów, w których ryzyko wystąpienia korupcji jest największe;
- ❖ Mechanizmy, które zapobiegają wystąpieniu korupcji;
- ❖ Model przejrzystej gminy.

Opracowano na podstawie materiałów Fundacji Batorego, Program „Przeciw Korupcji”, za zgodą dyrektora programu Pani Grażyny Kopińskiej.



Poniższe prace polecane są do przeczytania w całości.



Etyka i przeciwdziałanie zjawiskom korupcji

D. Palacz, A. Witkowski, D. Woźnicki, Korupcja i mechanizmy jej zwalczania, Program „Przeciw korupcji”, Warszawa 2001
A. Kubiak, Korupcja w doświadczeniu codziennym. Raport z badań, Program „Przeciw korupcji”, Warszawa 2001

PRZYPISY

- ¹ Wyliczenie za: Bank Światowy *Korupcja w Polsce: przegląd obszarów priorytetowych I propozycji przeciwdziałania zjawisku*.
- ² *Korupcja w Polsce: przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*, Bank Światowy, Warszawa 1999 r.
- ³ Pierwsze dwa przykłady podano za: Susan Rose-Ackerman: *Korupcja i rządy*, wyd. Fundacja Batorego i Wydawnictwo Sic!, 2002 r.
- ⁴ Wyliczenie za: D. Palacz, A. Wojtkowski, D. Woźnicki: *Korupcja i mechanizmy jej zwalczania*, Program „Przeciw korupcji”, Warszawa 2001 r.
- ⁵ Ostatnia nowelizacja Kodeksu karnego dotycząca zaostrzenia kar za popełnienie niektórych przestępstw weszła w życie w dniu 04.02.2001 r. (Dz.U. nr 93. poz.1027).
- ⁶ Osoba pełniąca funkcję publiczną w państwie obcym lub organizacji międzynarodowej.
- ⁷ Przykłady, przytoczone w oparciu o doniesienia prasowe, pochodzą z opracowania D. Palacza, A. Wojtkowskiego, D. Woźnickiego: *Korupcja i mechanizmy jej zwalczania*, Program „Przeciw korupcji”, Warszawa 2001. (www.przeciw-korupcji.org.pl).
- ⁸ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (t. j. Dz. U. z 1998 r., nr 119, poz. 773 z późn. zm.).
- ⁹ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. nr 106, poz. 679 z późn. zm.).
- ¹⁰ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- ¹¹ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.).
- ¹² Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. nr 91, poz 576 z późn. zm.).
- ¹³ A. Frączek: *Teoretyczne i praktyczne problemy korupcji w administracji samorządowej*. Praca znajduje się na stronie Programu „Przeciw korupcji” (www.przeciw-korupcji.org.pl).
- ¹⁴ Wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.
- ¹⁵ Wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.
- ¹⁶ 21,6% mieszkańców nie miło w tej kwestii wyrobionej opinii.
- ¹⁷ 25% radnych nie miało w tej kwestii wyrobionej opinii.
- ¹⁸ Podrozdział ten powstał w oparciu o książkę Susan Rose-Ackerman: *Korupcja i rządy*.
- ¹⁹ B. Kudrycka, M. Dębicki: *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000 r., s. 9.
- ²⁰ B. Kudrycka, M. Dębicki: *op. cit.*; s. 15.
- ²¹ Patrz np. *Kodeks postępowania Urzędnika Magistratu Krakowskiego*.
- ²² Reformy są przedstawione za: *Założenia strategii przeciwdziałania korupcji w Polsce*, stanowisko Antykorupcyjnej Grupy Roboczej, działającej przy wsparciu organizacyjnym Banku Światowego, s. 6.
- ²³ S. Kosieliński: *Spółeczeństwo niedoinformowane*, Rzeczpospolita nr 74 z 2000 r.
- ²⁴ Podrozdział powstał w oparciu o ww książkę Susan Rose-Ackerman: *Korupcja i rządy*, ss. 160-164.
- ²⁵ Rozdział *Konflikty interesów* w książce *Korupcja i rządy*, *op. cit.*, s. 155.
- ²⁶ Wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.
- ²⁷ Wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.
- ²⁸ Wyniki nie sumują się do 100%, ponieważ respondenci mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.
- ²⁹ Tekst został opracowany na podstawie: *Założenia strategii przeciwdziałania korupcji w Polsce*, stanowisko Antykorupcyjnej Grupy Roboczej, działającej przy wsparciu organizacyjnym Banku Światowego.
- ³⁰ Opis na podstawie *Modelu Przezroczystej Gminy*, A. Szeniawski, współpraca G. Prawelska- Skrzypek. Praca znajduje się na stronie Programu „Przeciw korupcji” (www.przeciw-korupcji.org.pl).

ĆWICZENIA

ĆWICZENIE I

Wypisz anonimowo na tej kartce, jakie trzy znane Ci konflikty interesów występują w Twoim otoczeniu zawodowym.

ĆWICZENIE II

W urzędzie powinien istnieć sformalizowany system oceny pracowników. W jego ramach pracownicy powinni być oceniani między innymi w takich zakresach, jak: sprawność i kompetencja w realizacji zadań zgodnie z obowiązującymi procedurami postępowania, uważna i życzliwa obsługa interesantów, dbałość o nieangażowanie się w sytuacje niejasne i dwuznaczne. Opisz w punktach szczegółowo, jakie kroki podejmiesz, aby opracować i wdrożyć system oceny i nagradzania pracowników.

ĆWICZENIE III

Regulamin pracy urzędu powinien być jasno opisany i powszechnie dostępny. Dla wszystkich rutynowych zadań, w tym przede wszystkim dla rozpatrywania indywidualnych spraw, powinny być określone pisemnie i graficznie procedury postępowania, pozwalające śledzić w urzędzie postęp pracy nad konkretnym rozstrzygnięciem. Opisz w punktach, jak praktycznie wdrożyć w gminie powyższe postulaty.

ĆWICZENIE IV

Samorząd powinien okresowo porównywać swoje wyniki i sposób funkcjonowania z samorządami o podobnym potencjale. Materiały porównawcze powinny być dostępne, a okresowe analizy powinny opisowo interpretować różnice w poszczególnych aspektach funkcjonowania samorządów, co może być pomocne w odpowiedzi na pytanie, czy nie rozwija się w urzędzie korupcja. Opisz w punktach, o jakich pięć przykładowych wyników może chodzić, i również w punktach kroki, jakie prowadzą do uzyskania i wykorzystania takich wyników.

TEST

Spróbuj odpowiedzieć na poniższe pytania, wybierając jedną z podanych odpowiedzi (prawidłowe odpowiedzi znajdziesz na stronie internetowej programu szkoleniowego <http://www.paow-frdl.pl>).

1. Zjawiska korupcyjne to:
 - a) uprzywilejowanie osób poleconych, znajomych i rodziny;
 - b) wykorzystywanie stanowiska do osiągnięcia nienależnych korzyści;
 - c) stosowanie dopłat do czynności administracyjnych.

2. Konflikt interesów to:
 - a) uczestnictwo w prowadzeniu działalności gospodarczej w dziedzinie, w której się jest urzędnikiem publicznym;
 - b) praca na dwóch podobnych etatach w różnych instytucjach;
 - c) praca na stanowisku inżyniera mimo wykształcenia humanistycznego.

3. Zjawiska korupcyjne są szkodliwe bo:
 - a) utrudniają obieg pieniądza;
 - b) powodują marnotrawstwo środków publicznych;
 - c) wzmagają inflację.

4. Korupcja szkodzi, między innymi:
 - a) urzędnikowi publicznej instytucji;
 - b) klientowi w urzędzie publicznym;
 - c) skali i jakości inwestycji gminnych.

5. Korupcja jest karana zgodnie z:
 - a) powszechnie obowiązującymi normami etycznymi;
 - b) regulaminami służbowymi w urzędzie;
 - c) kodeksem karnym.

6. Najbardziej zagrożony korupcją w urzędzie gminy jest wydział:
 - a) geodezji;
 - b) ewidencji ludności;
 - c) biuro rady gminy.

7. Przejrzysta gmina to model gminy z:
 - a) opisanymi procedurami postępowania i procesami załatwiania spraw;
 - b) szklanymi szybami pomiędzy pokojami;
 - c) opracowanymi w 100% planami zagospodarowania przestrzennego.