

Przejrzysty samorząd

Przejrzysty samorząd

Podręcznik dobrych praktyk

Pod redakcją Cezarego Trutkowskiego

Copyright.....



Wprowadzenie <i>Cezary Trutkowski</i>	7
Rozdział 1	
Międzynarodowe doświadczenia w przeciwdziałaniu korupcji w administracji publicznej <i>Tomasz Grzegorz Grosse</i>	21
Rozdział 2	
Przeciwdziałanie korupcji w Polsce – doświadczenia działań <i>Piotr Koryś</i>	39
Rozdział 3	
Prawne aspekty zjawisk korupcyjnych <i>Anna Wojciechowska-Nowak</i>	55
Rozdział 4	
Konflikt interesów <i>Tomasz Potkański</i>	73
Rozdział 5	
Etyka w działaniu urzędnika publicznego <i>Przemysław Fenrych</i>	97
Rozdział 6	
Przepływ informacji w urzędzie. Zarządzanie wiedzą <i>Beata Kozłowska</i>	113
Rozdział 7	
Obsługa klienta urzędu (przejrzysty proces decyzyjny) <i>Piotr Paweł Szczęsny</i>	133
Rozdział 8	
Polityka rekrutacyjna <i>Natasza de Szentimray, Bartłomiej Kustoń</i>	151
Rozdział 9	
Polityka informacyjna urzędu gminy <i>Anna Hejda</i>	175
Rozdział 10	
Kontrola wewnętrzna i zewnętrzna <i>Wiesława Borczyk, Marek Wójcik</i>	191

Rozdział 11

Strategiczne podejście do przeciwdziałania korupcji w urzędzie
(lokalne strategie antykorupcyjne) *Wiesława Borczyk, Marek Wójcik* 215

Noty o autorach 239



Cezary Trutkowski

Wprowadzenie

Doświadczenia systemu komunistycznego, w którym kraje Europy Środkowo-Wschodniej trwały przez wiele lat, niestety nie sprzyjają budowaniu ani utrwalaniu przejrzystości w życiu publicznym¹. Brakuje w tym zakresie wiedzy, nawyków, praktyk, procedur, a niejednokrotnie też tzw. woli politycznej. Dlatego właśnie w wielu krajach postkomunistycznych korupcja pozostaje poważnym problemem społecznym (gdyż wiąże się z destrukcją społecznego zaufania), politycznym (ponieważ niszczy wiarę w sens demokratycznego uczestnictwa) i ekonomicznym (przyczyniając się do poważnych strat w gospodarce). Problemy te wskazała Komisja Europejska, która w raporcie opublikowanym w 2001 roku (przed poszerzeniem UE o dziesięć nowych krajów) stwierdzała: „(...) korupcja, przekupstwo i przestępstwa ekonomiczne wciąż są bardzo rozpowszechnione w krajach kandydackich, gdzie przyczyniają się do zaniku zaufania ze strony obywateli i dyskredytują wprowadzane reformy”².

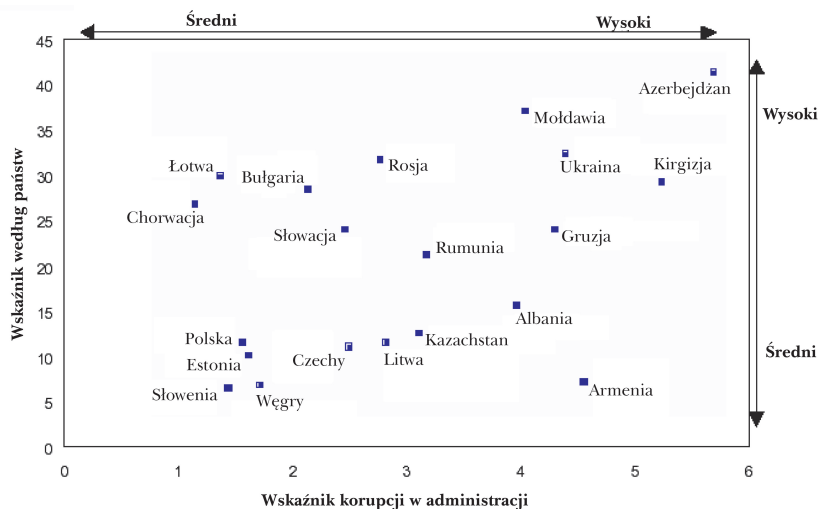
Także Bank Światowy podkreśla³, że właściwie we wszystkich krajach byłego bloku sowieckiego korupcja (w różnej postaci) pozostaje problemem bardzo istotnym. W Polsce jej poziom nie spada poniżej „średniego” na obydwu wyróżnianych przez Bank wymiarach: wymiarze „zawłaszczenia państwa” i wymiarze „korupcji administracyjnej”. Pierwszy z nich oznacza działania jednostek, grup czy instytucji zmierzające do nieformalnego wpływania na stanowienie prawa w celu zabezpieczenia prywatnych interesów (na ogół ze znaczną szkodą dla dobra publicznego). Działania te są na ogół związane z nielegalnym i niejawnym przekazywaniem korzyści

¹ Autorzy raportu opublikowanego przez Open Society Institute (Monitoring the EU accession process: corruption and anti-corruption policy, 2002) stwierdzają, że: „Systemy komunistyczne wykorzystywały korupcję jako sposób na konsolidację władzy oraz budowę systemów ekonomicznych, których przetrwanie zależało od korupcji. [W efekcie, systemy te] – przynajmniej na późniejszym etapie swego rozwoju – skończyły jako kleptokracje, gdzie rozpowszechniona korupcja i defraudacja majątku stanowiły normę. To z kolei pozostawiło spadek w postaci wzorów zachowań niesprzyjających ustanowieniu dobrze funkcjonujących demokracji czy kultur potępiających korupcję” (s. 43).

² Cytat za przytaczanym tu raportem Open Society Institute, s. 19.

³ Anticorruption in Transition. A Contribution to the Policy Debate (2000).

osobom sprawującym funkcje publiczne. Drugi, czyli korupcja administracyjna, związany jest z kolei ze świadomym omijaniem bądź łamaniem obowiązującego już prawa w celu osiągnięcia prywatnych korzyści i również wiąże się z uzyskiwaniem nielegalnych korzyści przez funkcjonariuszy publicznych.



Zgodnie z opinią wyrażoną w cytowanym tu raporcie Banku Światowego „kraje przechodzące transformację ustrojową zaangażowały się w intensywny proces definiowania podstawowych zasad i określania reguł działania głównych instytucji rządzących sferą ekonomiczną i społeczną przy jednocześnie dokonywanej redystrybucji większości posiadanych zasobów [np. reparytyzacji majątku państwowego – C. T.]. W wielu krajach znaczący wpływ na ten proces wywarły działania o charakterze korupcyjnym, zmierzające do zaspokojenia wpływów wąskich grup interesów i tym samym zakłócające prawidłowy rozwój ekonomiczny i polityczny”⁴. Nic zatem dziwnego, że w przekonaniu wielu obserwatorów życia publicznego „korupcja w Polsce porzuciła już dawno szarawe formy socjalistycznego kamuflażu i zaczęła – podobnie jak dzieje się na całym świecie – wieść żywot jawny, wielobarwny, urozmaicony: w urzędach, gabinetach lekarskich, na ulicach, w kuluarach politycznych salonów, w świetle dziennikarskich reflektorów”⁵. Opinie tego typu pozostają w zgodzie z przekonaniami zdecydowanej większości społeczeństwa o wszechobecności korupcji w naszej rzeczywistości.

Warto jednak podkreślić, że mamy tu na ogół do czynienia nie tyle z faktami, co z generalną opinią o korupcji, odnoszącą się do całości krajowej administracji – obydwie przytaczane wyżej indeksy Banku Światowego doty-

⁴ Tamże, s. xiii.

⁵ M. Środa, Wstęp do wydania polskiego, w: Susan Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego i Wydawnictwo Sic! 2001.

czą postrzegania korupcji przez właścicieli firm i zwykłych obywateli, a nie liczby przypadków, w których korupcja została faktycznie udowodniona. A ponieważ ludzie na ogół wykazują skłonność do generalizacji, to w przekonaniach obywateli obydwa te wymiary pozostają ze sobą połączone – jako że dość często słyszymy o korupcji z ogólnokrajowych mediów, skłonni jesteśmy do wyrażania przekonania o powszechnym jej występowaniu.

Tymczasem w Polsce, gdzie większość kompetencji administracyjnych została przesunięta na poziom samorządu lokalnego, tj. samorządu gminnego i powiatowego, a także w pewnym stopniu – zwiększonym od 1 stycznia 2006 – na poziom samorządu regionalnego, tj. wojewódzkiego, obywatele w niewielu jedynie przypadkach mają do czynienia z administracją rządową, podczas gdy działalność władz lokalnych obserwują niemal na co dzień. Tym samym, w systemach przynajmniej w części zdecentralizowanych powinniśmy odróżnić występowanie korupcji na szczeblu krajowym (w znacznej części odnoszącej się do obszaru „zawłaszczania państwa”) od korupcji występującej w administracji samorządowej (przeważnie mającej charakter „administracyjny”).

Dane zgromadzone przez Program „Przeciw Korupcji” Fundacji im. Stefana Batorego⁶ wskazują, że pomimo powszechnego przekonania o obecności korupcji w życiu publicznym (wspieranego często opisem kolejnych afer, przynoszonym przez krajowe media) indywidualne doświadczenia dotyczące korupcji na szczeblu lokalnym są dość ograniczone – w 2004 tylko około 30% respondentów w krajowych badaniach wskazywała na występowanie korupcji w samorządzie. Moje własne badania, zrealizowane w 2000 roku w małych polskich miastach⁷ przyniosły dość zaskakujące w tym zakresie rezultaty – jedynie 10% respondentów zgadzało się wtedy z opinią, że bez łapówki nic się nie da w samorządzie załatwić.

Nie oznacza to oczywiście, że korupcja na szczeblu lokalnym jest problemem drugorzędnym – wszędzie tam bowiem, gdzie mamy do czynienia z wykorzystaniem publicznych pieniędzy przy jednoczesnym braku przejrzystych procedur, korupcja będzie kwitła niejako w naturalny sposób. W wielu miejscach władze lokalne wolą podejmować decyzje w sposób nie nazbyt przejrzysty w zaciśniętych swych gabinetów, bez konsultacji i informowania o tym obywateli. Postawa taka nie zawsze musi się oczywiście wiązać z obecnością korupcji czy innych nieetycznych działań. Możliwe, że niektórzy urzędnicy lokalni po prostu nie widzą potrzeby społecznych konsultacji, nie doceniają konieczności informowania o podejmowanych

⁶ Więcej informacji można znaleźć na stronie Programu: www.batory.org.pl/korupcja/index.htm.

⁷ Więcej o tych badaniach znajdzie Czytelnik w książce: C. Trutkowski, S. Mandes, *Kapitał społeczny w małych miastach*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar” 2005.

działaniach lub w nawale problemów, z którymi muszą sobie radzić, nie znajdują czasu na opracowanie i wdrażanie przejrzystych procedur administracyjnych. Tym samym zapominają jednak, że brak przejrzystości działań samorządu to niejako zaniechanie przeciwdziałania nielegalnemu wykorzystywaniu tego stanu przez nieuczciwych urzędników.

Jak zawsze istnieje też druga strona medalu. Niektórzy obywatele o działania samorządu w ogóle nie pytają i nie interesują się sprawami lokalnymi. Ponownie, przyczyną takich postaw mogą być doświadczenia historyczne (dawniej pytanie o działania władzy mogło napaść bieda) lub brak wiary w możliwość wywierania jakiegokolwiek wpływu na postępowanie administracji. Niezależnie jednak od przyczyn z pewnością brak otwartości ze strony samorządu tylko pogłębia takie postawy. W efekcie możemy obserwować powstawanie błędnego koła izolacji władzy – brak przejrzystości działań pogłębia niechęć obywateli do interesowania się sprawami lokalnymi, a to z kolei nie skłania władz do podejmowania wysiłków na rzecz zwiększenia przejrzystości. Koło się zamyka, a możliwości korupcji rosną.

ZNACZENIE WSPÓLNOT LOKALNYCH

Myślenie o lokalnej wspólnocie można organizować w dwóch podstawowych wymiarach. Pierwszy z nich wyznacza lokalność w sensie geograficznym – określa ją w kategoriach wsi, miasteczka, gminy czy powiatu. Drugi wymiar odwołuje się do istniejących więzi społecznych i zawiera w sobie elementy społecznej tożsamości wyznaczonej poczuciem przynależności do określonej grupy i wzajemnym zaufaniem, jakim obdarzają się jej członkowie. To właśnie wzajemne zaufanie, zarówno w wymiarze stosunków międzyludzkich, jak i relacji pomiędzy obywatelami a władzą lokalną, jest istotnym spoiwem lokalnej społeczności. Co więcej, jak wykazują autorzy licznych badań społecznych realizowanych w różnych krajach⁸, wzajemne zaufanie i rozbudowane więzi społeczne związane są na ogół z wysokim poziomem kapitału społecznego, który z kolei decyduje o rozwoju gospodarczym i cywilizacyjnym ludzkich grup i wspólnot lokalnych. W tych miejscach, gdzie kapitał społeczny jest większy, możemy na ogół obserwować szybszy rozwój ekonomiczny, większy dobrobyt, mniejsze wykluczenie społeczne i większe ogólne zadowolenie z warunków życia.

⁸ Por. R. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Kraków: Znak 1995; tenże, *Bowling Alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster 2000; J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej: Koncepcje i realizacja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2000; C. Trigilia, Social capital and local development, *European Journal of Social Theory* 2001, nr 4; C. Trutkowski, S. Mandes, *Kapitał społeczny...*, dz. cyt.

Rozwój samorządności stwarza członkom społeczności lokalnych możliwość udziału w sprawowaniu władzy i samodzielnego decydowania o własnych sprawach. Oczywiście nie chcę przez to powiedzieć, że takie społeczności dawniej nie istniały – przecież w bardzo wielu lokalnych środowiskach ludzie znali się od lat, kontaktowali się między sobą i pomagali sobie, gdy zaszła potrzeba, a w wielu wypadkach ich los był uzależniony od szeroko rozbudowanych kontaktów, znajomości i związków z innymi. Jednak te powiązania miały na ogół wymiar wyłącznie prywatny – problemy miasta czy wsi były najczęściej poza zasięgiem i, w związku z tym, poza obszarem zainteresowania obywateli. Tymczasem, jak zauważa Wiktor Osiatyński, „społeczeństwo to łącząca ludzi ze sobą w sposób trwały więź instytucji, organizacji, ideałów i postaw, które powodują, że ludzie mają poczucie codziennej, a nie odświętnej wspólnoty: wspólnych interesów, wspólnych potrzeb, wspólnych środków działania”⁹. Społeczność lokalna opiera się na współpracy obywateli działających razem w imię wspólnego dobra, realizujących zadania przekraczające możliwości jednostek i współpracujących przy tym ze swoimi przedstawicielami we władzach lokalnych, wybranymi do okresowego zarządzania lokalnymi zasobami.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera kwestia sposobu rozumienia samorządności. Odgórnie zarządzona decentralizacja władzy, a następnie lepsze lub gorsze zmienianie prawa nie zbuduje przecież społeczeństwa świadomych obywateli. Jak przyznaje Jerzy Reguński, twórca reformy samorządowej w Polsce, „najłatwiej jest zmienić prawo, trudniej przekształcić instytucje, a najtrudniej zmienić ludzką mentalność i nawyki”¹⁰. Tymczasem decentralizacja państwa to nie tylko zmiana w sferze prawnej. Decentralizacja to także przemiana świadomości obywateli – zmiana rozumienia tego, czym jest lokalna wspólnota, jakie zadania przed nią stoją oraz jaka jest rola mieszkańców i samorządu w tej wspólnocie. Doświadczenia wielu krajów pokazują, że dokonanie się takiej przemiany światopoglądowej zajmuje na ogół znacznie więcej czasu niż wprowadzenie najbardziej nawet skomplikowanych zmian prawnych. Jedną z głównych przyczyn tego stanu rzeczy jest zapewne, wspominane już, dziedzictwo czasów komunistycznych. Przez wiele lat samorządność w krajach bloku wschodniego praktycznie nie istniała – o sprawach lokalnych decydowano centralnie, a obywatele nie mieli żadnego wpływu na podejmowane decyzje.

Warto podkreślić, że problemem nie jest tu jedynie zmiana stosunku obywateli do władzy, lecz wyrobienie i przyjęcie całkowicie nowych postaw w relacjach pomiędzy obywatelami a ich przedstawicielami w samo-

⁹ *Rzeczpospolita obywateli*. Warszawa: Rosner i Wspólnicy 2004, s. 119.

¹⁰ J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej*, dz. cyt., s. 388.

rzędzie. Zmianie w ludzkiej świadomości musi ulec cała koncepcja życia lokalnego i współodpowiedzialności za wszelkie lokalne decyzje – z ludzi zamieszkujących dany obszar i rządzonych przez przedstawicieli różnych władz muszą powstać lokalne wspólnoty obywatelskie – lokalne społeczności same o sobie decydujące. Obywatele w Polsce po doświadczeniach lat komunizmu, po czynach społecznych i „dobrowolnym” jednoczeniu się muszą na nowo odkryć dla siebie idee wspólnoty, współodpowiedzialności i współdecydowania oraz wcielić w życie wnioski zrodzone z takiej zmiany. Tylko wtedy, gdy się to dokona, będziemy mogli mówić o prawdziwej decentralizacji władzy państwowej.

Elementem kluczowym świadomości demokratycznej w odniesieniu do wspólnot lokalnych jest sposób definiowania roli obywatela i roli władz lokalnych. W konsekwencji rozumienie tych ról sprowadza się do niezwykle istotnego rozróżnienia pomiędzy samorządnością a lokalnym rządzeniem. Rozwój samorządności związany jest z przemianą postaw obywatelskich. Działanie lokalnej władzy nieodwołujące się do woli i zaangażowania obywateli może zaś być przejawem utrwalania się modelu odgórnego, lepszego lub gorszego rządzenia biernym społeczeństwem. Co więcej, wyniki badań przeprowadzonych przeze mnie w małych polskich miastach wskazują wyraźnie, że model samorządności (postawa obywatelsko-partycypacyjna) sprzyja rozwojowi kapitału społecznego, podczas gdy rządzenie lokalne (postawa etatystyczno-biurokratyczna) w najlepszym razie do jego rozwoju się nie przyczynia. Różnice pomiędzy tymi dwoma modelami zaprezentowałem w tabeli¹¹:

Rządzenie lokalne (postawa etatystyczno-biurokratyczna) niski kapitał społeczny	Samorządność (postawa obywatelsko-partycypacyjna) wysoki kapitał społeczny
Wspólnota nie jest spójna. Często obowiązuje podział my obywatele – oni władza. Widoczna jest instytucjonalna (biurokratyczna) izolacja władz lokalnych przy jednoczesnej koncentracji obywateli na sprawach prywatnych.	Widoczne jest wysokie poczucie spójności wspólnoty lokalnej. Brak biegunowego opisu rzeczywistości w kategoriach obywatele-władza. Władze pełnią rolę przedstawicieli społeczności i zajmują się koordynacją spraw publicznych.
Współodpowiedzialność obywateli za sprawy lokalne jest ograniczona – panuje przekonanie, że za wszystkie sprawy publiczne odpowiadają władze. Po stronie władz leży całkowite sprawstwo w zakresie opracowywania i realizacji planów lokalnego rozwoju.	Panuje wysokie poczucie współodpowiedzialności obywateli za sprawy lokalne. Władze konsultują strategiczne kierunki rozwoju wspólnoty z mieszkańcami.

¹¹ Szersze omówienie tych kwestii można znaleźć w cytowanej już książce: C. Trutkowski, S. Mandes, *Kapitał społeczny...*

Rządzenie lokalne (postawa etatystyczno-biurokratyczna) niski kapitał społeczny	Samorządność (postawa obywatelsko-partycypacyjna) wysoki kapitał społeczny
Panuje przekonanie o ograniczonej możliwości kontroli władz i wpływu na bieg spraw lokalnych.	Obowiązuje pełna przejrzystość działalności władz lokalnych. Częścią zadań i powinności obywatelskich jest bieżący monitoring działalności urzędników. Wśród obywateli widoczna jest potrzeba uczestnictwa i współdecydowania o sprawach lokalnych.
Zaufanie społeczne jest ograniczone zarówno pomiędzy grupami obywateli, jak i w relacjach obywateli z władzą.	Zaufanie (przynajmniej w ramach wspólnoty) jest dość rozbudowane.
Komunikacja i przepływ informacji są ograniczone. Widoczny jest brak konsultacji społecznych.	Komunikacja lokalna i przepływ informacji są rozbudowane i intensywne (co sprzyja działalności prasy lokalnej).
Działalność społeczna jest ograniczona –aktywność obywateli w zasadzie ogranicza się do głosowania w wyborach.	Aktywność obywatelska jest pożądana. Widac zaangażowanie obywateli w działalność lokalnych organizacji społecznych, które przejmują na siebie część zadań samorządu.
Widoczna jest hierarchizacja stosunków władzy z obywatelami. Obowiązują stosunki klientelistyczne.	Hierarchię w stosunkach z obywatelami zastępuje reprezentacja. Obowiązują stosunki partnerskie.

Droga do rozwoju samorządności wiedzie poprzez działania mające na celu zwiększenie obywatelskiego zaangażowania w sprawy lokalne. To z kolei wpływa na ogół na wzmocnienie wspólnoty i rozwój kapitału społecznego. Konieczne jest takie przełamywanie stereotypów związanych z lokalnym zarządzaniem, aby władze widziały potrzebę współdziałania z obywatelami i konieczność inwestowania w rozwój społeczny. Działania w tym obszarze będą sprzyjały przechodzeniu od administracyjnie wprowadzonej decentralizacji państwa i prawnie zdefiniowanego modelu samorządu do społecznie satysfakcjonującego modelu samorządności, który obejmie wszystkich obywateli danej społeczności. W jaki sposób to uczynić? Wydaje się, że najważniejszym elementem jest otwarcie władz na obywateli – podejmowanie nieustannych wysiłków zmierzających do zmniejszania społecznej izolacji administracji lokalnej. Aby to osiągnąć, konieczne jest zapewnienie pełnej przejrzystości działań samorządu i włączenie obywateli w proces decydowania o sposobach i kierunkach rozwoju wspólnoty.

PRZEJRZYSTY SAMORZĄD

Zgodnie z art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (ang. European Charter of Local Self-Government) samorząd oznacza prawo oraz

zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na odpowiedzialność tych społeczności i w interesie ich członków. Rozwój wspólnoty zależy zatem od decyzji podejmowanych na szczeblu lokalnym, a odpowiedzialność za ich rezultaty ponoszą wszyscy obywatele. Dlatego właśnie członkowie danej społeczności powinni mieć pełne prawo do wiedzy o sprawach istotnych dla wspólnoty i oczywiście jest, że we własnym interesie powinni z tego prawa korzystać.

Znajomość spraw o znaczeniu lokalnym jest warunkiem wstępnym jakiegokolwiek zdolności do sensownego decydowania o wyborach związanych z rozwojem społeczności. Aby wyrobić sobie pogląd o tym, jak powinna rozwijać się moja miejscowość, aby wiedzieć, czy decyzje podejmowane w tym zakresie przez wybrane przeze mnie władze są dobre i wreszcie, aby mieć możliwość samodzielnego decydowania o wielu rzeczach ważnych w moim życiu (na przykład gdzie wybudować dom lub jaką działalność gospodarczą uruchomić), muszę znać plany i sposoby działania lokalnych instytucji. Mieszkańcy lokalnych społeczności tylko wtedy będą mogli ocenić, czy władze działają w interesie ich wspólnoty, gdy będą mieli możliwość bieżącego weryfikowania decyzji, które te władze podejmują. Z kolei tylko wtedy, gdy obywatele będą mogli poznać każdą decyzję podjętą przez wójta, burmistrza, urzędników czy radę lokalną oraz gdy w każdej chwili będą mogli zażądać uzasadnienia tych decyzji, władze będą skutecznie ograniczone w podejmowaniu działań niezgodnych z potrzebami rozwojowymi wspólnoty.

Prawo pełnego dostępu do informacji, oczywiście w przypadku gdy jest wykorzystywane, umożliwia zatem z jednej strony aktywny udział obywateli w decydowaniu o sprawach wspólnoty, z drugiej zaś pozwala na rzeczową ocenę działań podejmowanych przez wybranych reprezentantów. Przejrzystość umożliwia wiedzę i zrozumienie lokalnych problemów, a to z kolei sprzyja budowaniu zaufania pomiędzy przedstawicielami władzy a obywatelami.

Komunikat, który w przejrzystym samorządzie władze przekazują mieszkańcom, jest następujący: nasze działania są jawne, nie mamy nic do ukrycia i w pełni odpowiadamy za podejmowane decyzje.

Obywatel wiedząc, że wszelkie decyzje podlegają społecznej kontroli i mając świadomość realnej możliwości udziału mieszkańców w procesie podejmowania tych decyzji, nie ma powodów podejrzewać urzędników o podejmowanie niezgodnych z prawem działań w interesie prywatnym.

Jak już wspomniałem wcześniej, zaufanie obywateli do władz lokalnych sprzyja społecznemu i ekonomicznemu rozwojowi wspólnoty. Społeczności mają się lepiej, a obywatele są bardziej usatysfakcjonowani z faktu zamieszkiwania w danym miejscu, gdy pomiędzy władzą a mieszkańcami

rozwija się dialog sprzyjający budowaniu współodpowiedzialności za sprawy lokalne. Zaufanie społeczne wiąże się z pozytywną oceną jakości działań podejmowanych przez władze, a także, co warto szczególnie podkreślić, z oceną ich działań w zakresie popierania prywatnych wysiłków zmierzających do podniesienia jakości życia. Świadomość istnienia jasnych, czytelnych i przewidywalnych reguł rządzących działaniami wspólnoty sprzyja indywidualnemu planowaniu i podejmowaniu działań przez jej obywateli.

Tam gdzie przejrzystości brakuje, powstają dobre warunki do rozwoju praktyk korupcyjnych. W takich warunkach decyzje podejmuje się w sposób uznaniowy i niejasny, nikt nie może przewidzieć działań władz lokalnych, trudno jest cokolwiek planować, aktywność obywateli zarówno w życiu publicznym, jak i prywatnym zostaje ograniczona, a wspólnota przestaje się rozwijać. Słowem, interes wspólnoty jako całości ulega poważnemu ograniczeniu na rzecz prywatnego interesu grupy lokalnych urzędników.

STRATEGICZNE PODEJŚCIE DO PRZECIWDZIAŁANIA KORUPCJI

Dane Banku Światowego¹² wyraźnie wskazują, że lepsze, bardziej efektywne i przewidywalne zarządzanie zależy wprost proporcjonalnie od wzrostu konkurencyjności i rozwoju gospodarczego państw. Analogicznie rzecz ujmując, lepsze zarządzanie na poziomie lokalnym sprzyja rozwojowi wspólnoty, a korupcja szanse takiego rozwoju skutecznie ogranicza. Lepsze zarządzanie musi oznaczać przyjęcie podejścia strategicznego – tylko w takim wypadku możliwa jest bowiem skuteczna i trwała zmiana zarówno procedur administracyjnych, jak i indywidualnych postaw i nawyków. Strategiczne podejście do zapewnienia przejrzystości i zwalczania korupcji na poziomie lokalnym uniezależni tę walkę od chwilowych priorytetów i politycznych interesów.

Skuteczne i trwałe przeciwdziałanie korupcji na każdym szczeblu władzy wymaga zatem działań kompleksowych i długofalowych. Kluczem do ich powodzenia jest systemowe ograniczenie możliwości zachowań nieetycznych i powstawania sytuacji korupcjogennych. Powinno się przy tym kłaść nacisk na zapobieganie powstawaniu realnego konfliktu interesów, czyli sytuacji, w której dobro własne zostaje przeciwstawione dobru publicznemu.

Oczywiście, to osobista uczciwość każdego człowieka ostatecznie decyduje o tym, czy złamie on prawo, naruszy obowiązujące reguły i przedłoży interes prywatny nad dobro wspólne. W związku z tym często słyszy się głosy po wątpiewające w sensowność wszelkich zapobiegawczych działań antykorupcyjnych – zgodnie z tymi opiniami uczciwemu urzędnikowi ograniczenia

¹² D. Kaufmann (2005), *Myths and realities of governance and corruption*; publikacja dostępna w Internecie pod adresem: www.worldbank.org/wbi/governance/wp-governance.html.

i procedury nie są potrzebne, bo zasady prawego postępowania wyniosł przecież z domu, a nieuczciwy i tak znajdzie sposób na obejście reguł. Z pewnością tkwi w tych opiniach nieco prawdy. Nie sposób jednak zaprzeczyć, że zdecydowana postawa etyczna prezentowana w środowisku społecznym, jasne reguły podejmowania decyzji i przejrzyste procedury działania urzędów skutecznie ograniczają możliwości wielu niezgodnych z prawem zachowań (wynikających z konfliktu interesu publicznego i prywatnego) i wpływają pozytywnie na efektywność i etyczność działania administracji. Owszem, doświadczenia innych krajów pokazują wyraźnie, że korupcji nie da się całkowicie zlikwidować. Pokazują jednak także, że można ją w znaczący sposób ograniczyć.

Istotnym elementem wszelkich działań zapobiegawczych jest przeciwdziałanie konfliktowi interesów. Warto w tym miejscu uświadomić sobie, że funkcjonariusze publiczni w sposób naturalny narażeni są na działanie w sytuacji **potencjalnego** konfliktu interesów. Zagrożenie to powstaje w momencie objęcia przez nich jakiegokolwiek stanowiska w administracji i przeważnie nie zależy od ich woli czy nawet świadomości. Sam fakt występowania potencjalnego konfliktu interesów jest bowiem zjawiskiem naturalnym, obiektywnie przypisanym do funkcji publicznej i wynika z tego, że każdy urzędnik pozostaje członkiem różnych grup społecznych, mających własne cele i interesy. Kwestią o kluczowym znaczeniu jest natomiast to, czy potencjalny konflikt interesów przerodzi się w konflikt realny i jak sytuacja realnego konfliktu interesów zostanie rozwiązana. Szczegółowe omówienie kwestii związanych z zapobieganiem konfliktowi interesów Czytelnik znajdzie w rozdziale 4. Tu pragnę jedynie podkreślić, że dla ostatecznego efektu – czyli wyboru przez urzędnika zachowania etycznego bądź wejścia w sytuację korupcyjną decydujące znaczenie ma jakość elementów, które składają się na całościowy system przeciwdziałania korupcji:

- jakość i skuteczna egzekucja krajowego prawa antykorupcyjnego,
- etyka zawodowa oraz
- skuteczność lokalnych strategii przeciwdziałania korupcji – czyli zestawu procedur, które uszczelniają system określony prawem powszechnym oraz sugerują społecznie pożądane i legalne sposoby rozwiązywania sytuacji realnego konfliktu interesów.

O wszystkich trzech wymienionych tu elementach piszemy w naszym podręczniku.

Zadaniem stojącym przed politykami i ustawodawcami jest oczywiście opracowanie rozwiązań prawnych, które odgórnie ograniczą możliwość działań nieformalnych i nieetycznych w zakresie wykorzystania urzędów publicznych do celów prywatnych. Tego typu reformom powinny towarzyszyć działania zmierzające do opracowania kompleksowych strategii antykorupcyjnych. W świetle powyższych rozważań nie muszę dodawać, że przejrzystość

działania administracji na szczeblu lokalnym – czyli w urzędach najbliższych obywatelowi – jest szczególnie istotna. Ograniczenie korupcji w samorządzie oraz zmiana postaw obywatelskich na bardziej zaangażowane publicznie to dwie pieczenie, które w tym wypadku można upiec na jednym ogniu.

W Polsce brakuje strategii przeciwdziałania korupcji w samorządach terytorialnych. W obliczu braku strategicznego podejścia do ograniczania korupcji w samorządach wiele instytucji pozarządowych i przedstawicieli mediów krajowych¹³ wystąpiło w 2004 roku z propozycją przeprowadzenia ogólnopolskiej, oddolnej akcji promującej przejrzystość życia publicznego w samorządach terytorialnych. Wkrótce potem została uruchomiona akcja pod nazwą „Przejrzysta Polska”.

Program adresowany był do wszystkich samorządów w Polsce – każdy z nich mógł dobrowolnie przystąpić do udziału i zobowiązać się do realizacji wielu zadań związanych z wdrażaniem modelu przejrzystego samorządu¹⁴. Warto podkreślić, że pomimo braku jakiegokolwiek zewnętrznego przymusu, do udziału w programie zgłosiła się 1/3 wszystkich polskich urzędów samorządowych. Każdy z nich przyjął na siebie realizację dodatkowych, nieprzewidzianych prawem zadań, aby stać się samorządem przejrzystym, wolnym od korupcji i otwartym na obywateli.

Zadania przewidziane do realizacji w programie grupuje sześć podstawowych zasad dobrego zarządzania – obszarów, w których miały zostać wprowadzone przejrzyste procedury: zasada przejrzystości, zasada braku tolerancji dla korupcji, zasada partycypacji społecznej, zasada przewidywalności, zasada fachowości, zasada rozliczalności¹⁵.

Realizując program, samorząd musi zrealizować jedno zadanie obligatoryjne wedle każdej z zasad. Ponadto, do każdej zasady przypisano wiele zadań fakultatywnych, które urząd może (i chcąc być przejrzystym – powinien), ale nie musi realizować, aby zakończyć program i otrzymać certyfikat uczestnictwa.

Zgodnie z **zasadą przejrzystości** – mającej zresztą wyraźne umocowanie ustawowe w przepisach ustrojowych samorządu terytorialnego i w przepisach o finansach publicznych, przede wszystkim zaś w przepisach o dostępie do informacji publicznej¹⁶ – wszelka działalność finansowana ze środków

¹³ Instytucje współtworzące i prowadzące akcję to: *Gazeta Wyborcza*, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Program „Przeciw Korupcji” Fundacji im. S. Batorego, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Centrum Edukacji Obywatelskiej i polski oddział Banku Światowego.

¹⁴ Model ten przygotowano na podstawie „Modelu Przejrzystej Gminy”, opracowanego dla Fundacji im. Stefana Batorego przez Andrzeja Szeniańskiego przy współpracy Grażyny Prawelskiej-Skrzypek.

¹⁵ Więcej informacji o Akcji i sposobie jej realizacji można znaleźć na stronach: www.przejrzystapolska.pl i www.frdl.org.pl.

¹⁶ Więcej informacji Czytelnik znajdzie w: H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, wyd. 4. Warszawa: Lexis Nexis 2006, s. 230 nn.

publicznych powinna być jawna, a informacje o tej działalności powinny być łatwo dostępne dla obywateli. Tym samym standard realizacji tej zasady głosi, że mieszkańcy społeczności lokalnej powinni być skutecznie informowani o podstawowych zasadach funkcjonowania administracji samorządowej. Podstawowe dokumenty regulujące sposób funkcjonowania samorządu (ustawy, statut, regulaminy, budżet) powinny być łatwo dostępne, a mieszkańcy powinni wiedzieć, jak można z nich skorzystać. Zadaniem obligatoryjnym tej zasady jest opracowanie dokładnego opisu usług realizowanych przez urząd samorządowy i podanie tego opisu do publicznej wiadomości, tak aby obywatel z góry wiedział, jak załatwić konkretną sprawę, kto za jej załatwienie odpowiada i jakie dokumenty do jej załatwienia są potrzebne. Zgodnie z założeniami, wiedza o tym, jak realizowane są wszelkie procedury administracyjne dotyczące obywateli, wyeliminuje (lub przynajmniej ograniczy) arbitralność decyzji, zwlekane z wydawaniem postanowień, domaganie się niesłusznych opłat czy mnożenie problemów w przypadku złej woli urzędnika. Zadania fakultatywne w tej zasadzie obejmują uruchomienie samorządowego serwisu informacyjnego, opracowanie systemu oznakowania wewnętrznego w urzędzie, utworzenie punktu informacyjnego, utworzenie sieci punktów dostępu do Internetu / stron samorządowych, utworzenie i rozwój sieci tablic informacji lokalnej, zapewniających skuteczny i powszechny dostęp do informacji, korzystanie z języka zrozumiałego dla mieszkańców zamiast wykorzystywania żargonu urzędniczego i opracowanie gminnego/powiatowego katalogu firm.

Zgodnie z **zasadą braku tolerancji dla korupcji** samorząd działa etycznie i jest odporny na działania korupcyjne – władze jasno deklarują i wcielają w życie postawę nietolerowania korupcji. Zadanie obligatoryjne tej zasady dotyczy wypracowania i wdrożenia kodeksu etycznego pracowników urzędu samorządowego, a zadania fakultatywne obejmują przygotowanie i wdrożenie kodeksu etycznego radnego, opracowanie *code of conduct*, przeprowadzenie szerokiej akcji informacyjnej o braku tolerancji dla korupcji w urzędzie, opracowanie planu i przeprowadzenie szkoleń dla pracowników z zakresu etyki w życiu publicznym i opracowanie procedur postępowania w przypadku naruszenia tego kodeksu.

Kolejna zasada odnosi się do przekonania o kluczowym znaczeniu **partycypacji społecznej**. W samorządach podzielających to przekonanie toczy się dialog społeczny, a urząd wspiera organizowanie się mieszkańców, by uczestniczyli w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnej. Wymagane tu zadanie obligatoryjne dotyczy opracowania i wdrożenia wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi – niezależnie od ustawowego obowiązku uchwalenia rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, wynikającego z Ustawy o działalności pożytku publicznego

i o wolontariacie¹⁷. Plan taki powinien stanowić podstawę planowania działań wszelkich organizacji społecznych i umożliwiać kształtowanie współpracy pomiędzy samorządem a tymi organizacjami na podstawie uzgodnionych i publicznie znanych celów. Zadania fakultatywne w tej zasadzie to stworzenie „mapy aktywności”¹⁸ organizacji pozarządowych i inicjatyw na terenie samorządu, prowadzenie społecznej edukacji w zakresie etyki, wprowadzenie do edukacji szkolnej zajęć dla dzieci z zakresu etyki społecznej, stworzenie płaszczyzny dialogu i współpracy z organizacjami biznesowymi oraz stworzenie możliwości inicjatywy uchwałodawczej dla mieszkańców.

Zasada przewidywalności bierze źródło z przekonania, że w samorządach prowadzących działalność bez planu strategicznego ocena podejmowanych przez władze decyzji jest bardzo trudna. Bez przyjętego wcześniej strategicznego planu rozwoju władze zawsze mogą przedstawić jakieś działania jako swoje niepodważalne osiągnięcia. Dlatego też zasada ta głosi, że realizacja zadań publicznych powinna odbywać się w sposób przewidywalny i planowany, a mieszkańcy powinni mieć możliwość uczestniczenia w formułowaniu planów strategicznych. Realizacja tych planów powinna zaś stanowić podstawę oceny prac samorządu lokalnego. Niezwykle ważne w tej zasadzie jest współdziałanie z mieszkańcami i stąd właśnie wynika zadanie obligatoryjne, którym jest opracowanie krótkiego materiału przybliżającego mieszkańcom istniejący w gminie/powiecie aktualny strategiczny dokument rozwojowy (oczywiście wymaga to wcześniejszego opracowania i uchwalenia takiego dokumentu¹⁹). Zadania fakultatywne tej zasady obejmują opracowanie wieloletniego planu finansowego, wieloletniego planu inwestycyjnego oraz krótkiego materiału przybliżającego plany mieszkańcom, a także wprowadzenie stałych terminów obrad rady, tak aby mieszkańcy mogli planować sobie ewentualne uczestnictwo w tych obradach.

Zgodnie z **zasadą fachowości**, w instytucjach samorządowych zadania powinny być realizowane przez osoby kompetentne, potrafiące w efektywny sposób wykorzystać istniejące zasoby do realizacji celów publicznych. Zadaniem obligatoryjnym jest tu opracowanie i wprowadzenie czytelnych i obiektywnych procedur naboru na stanowiska w urzędzie samorządowym, a zadania fakultatywne obejmują wprowadzenie systemu oceny pracy urzędników oraz realizację szkoleń dotyczących kompetencji i zadań samorządu dla urzędników i radnych.

Ostatnią, ale z pewnością nie najmniej ważną zasadą jest **zasada rozliczalności**. Działalność samorządu wiąże się z wydatkowaniem publicznych

¹⁷ Dz. U. 2003 nr 96 poz. 873 z późn. zm., art. 5 ust. 3.

¹⁸ Jest to wykaz organizacji wraz z podaniem rodzaju działalności.

¹⁹ Standardy realizacji tego zadania głoszą, że wszelkie dokumenty o charakterze strategicznym powinno się opracowywać przy aktywnym udziale mieszkańców.

pieniędzy i dlatego powinno się ją mierzyć i rejestrować, a odpowiedzialność poszczególnych osób powinna być jasno określona. Ponadto zasada ta głosi, że samorząd powinien zawsze być w stanie skutecznie poinformować społeczność lokalną o finansowych i organizacyjnych aspektach swojego funkcjonowania. Zadaniem obligatoryjnym jest tu przygotowanie i rozpropagowanie biuletynu pt. *Skąd mamy pieniądze i na co je wydajemy*, tak aby każdy obywatel mógł poznać stan lokalnych finansów i zrozumieć decyzje podejmowane w tym zakresie przez urząd. Pozostałe zadania dotyczą mierzenia skuteczności projektów i programów realizowanych przez samorząd oraz wprowadzenia do praktyki funkcjonowania samorządu głosowania imiennego.

Realizacja programu „Przejrzysta Polska” ma na poziomie lokalnym wymiar strategiczny – dla urzędników oznacza odejście od dawnego, nieprzejrzystego stylu sprawowania władzy, obywatelom zaś daje możliwość kontrolowania i sensownego rozliczania wybieranych co jakiś czas władz.

Oczywiście wdrożenie zasad programu nie jest równoznaczne z opracowaniem lokalnej strategii antykorupcyjnej. Praktyczne wskazówki dotyczące opracowania takiej strategii zaprezentowaliśmy w rozdziale 11 naszego podręcznika.

PODRĘCZNIK JAKO NARZĘDZIE

Staraliśmy się skonstruować nasz podręcznik w taki sposób, aby dostarczał on praktycznych wskazówek dotyczących sposobów budowania przejrzystości i etycznie funkcjonującego urzędu. Kwestie różnych polityk (rekrutacyjnej, informacyjnej), procedur (decyzyjnych, kontrolnych) czy dylematów (etycznych i związanych z konfliktem interesów) udało nam się zilustrować konkretnymi rozwiązaniami wprowadzonymi w życie w polskich samorządach. Przedstawiliśmy także podstawowe informacje dotyczące uregulowań prawnych w zakresie zapobiegania korupcji, a także międzynarodowych i polskich doświadczeń w jej zwalczaniu.

Ograniczenia związane z objętością podręcznika nie pozwoliły jednak szerzej przyjrzeć się na przykład współpracy ze społecznością lokalną (zagadnieniom partycypacji obywatelskiej i społecznego monitoringu władz), aspektom polityki budżetowej czy kwestiom związanym z działalnością partii politycznych, obietnicami wyborczymi czy finansowaniem wyborów. Ze względu na zachodzące zmiany prawne zdecydowaliśmy się także nie omawiać w tej publikacji niezwykle ważnego obszaru zamówień publicznych.

Mamy jednak nadzieję, że w obecnym kształcie podręcznik okaże się przydatnym narzędziem w wysiłkach zmierzających do ograniczenia korupcji w administracji publicznej.



Tomasz Grzegorz Grosse

Międzynarodowe doświadczenia w przeciwdziałaniu korupcji w administracji publicznej

WPROWADZENIE

W ostatnich latach szeroko rozwinęła się debata akademicka o zjawisku korupcji. Istotną płaszczyzną tego zainteresowania są nauki ekonomiczne. Warto zauważyć, że wyniki badań prowadzonych na tym polu w zdecydowanej większości wskazują na negatywny wpływ korupcji na procesy gospodarcze. Według autorów tych badań korupcja obniża wzrost gospodarczy i efektywność gospodarczą¹. Zmniejsza poziom inwestycji gospodarczych², w tym napływ inwestycji zagranicznych³, i zmniejsza ich produktywność⁴. Ponadto wskazuje się na to, że łapownictwo może zachęcać urzędników do wydłużania procedur i czasu obsługiwanie przedsiębiorców⁵. Korupcja zwiększa nie tylko koszty transakcji gospodarczych, lecz również poziom

¹ H. Poirson, *Economic Security, Private Investment, and Growth in Developing Countries*. IMF Working Paper nr 98/4, Washington D.C.: IMF 1998; V. Tanzi, Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures, w: G. T. Abed, S. Gupta (red.), *Governance, Corruption & Economic Performance*, Washington D.C.: IMF 2002; C. Leite, J. Weidmann, Does Mother Nature corrupt? Natural resources, corruption, and economic growth, w: G. T. Abed, S. Gupta (red.), dz. cyt.

² P. Mauro, Corruption and growth, *Quarterly Journal of Economics*, August 1995, vol. 110.

³ P. Romer, New goods, old theory, and the welfare costs of trade restrictions, *Journal of Development Economics*, February 1994, vol. 43; S. Wei, *Why Is Corruption So Much More Taxing than Tax? Arbitrariness Kills*. NBER Working Paper no. 6255, 1997; M. Boycko, A. Shleifer, R. Vishny, *Privatizing Russia*. Cambridge, Mass.: MIT Press 1995; M. Habib, L. Zurawicki, Corruption and foreign direct investment, w: *Global Corruption Report 2004*. London: Pluto Press, Transparency International 2004.

⁴ J. G. Lambsdorff, How corruption affects economic development, w: D. Aufderheide, M. Dabrowski, *Corporate Governance und Corruption*. Berlin: Duncker&Humblot 2005; K. Murphy, A. Shleifer, R. Vishny, Why is rent seeking so costly to growth? *American Economic Review, Papers and Proceedings*, May 1993, vol. 83.

⁵ G. Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. New York: Twentieth Century Fund 1968.

ryzyka, gdyż nigdy nie ma pewności, czy mechanizm korupcji rzeczywiście zagwarantuje realizację zaplanowanego kontraktu⁶. Według wielu ekonomistów zwycięzca skorumpowanego procesu przetargowego wcale nie jest najbardziej efektywny ekonomicznie, lecz jedynie najbardziej korzysta z renty korupcyjnej⁷.

Korupcja ogranicza wielkość dochodów publicznych przy jednoczesnym zwiększeniu wysokości wydatków⁸. Jednocześnie inwestycje publiczne związane z korupcją są najczęściej mniej produktywnie, gorszej jakości i droższe aniżeli inwestycje dokonywane w wyniku uczciwych przetargów⁹. Zjawisko korupcji jest także traktowane przez ekonomistów jako rodzaj nieformalnego podatku, a więc dodatkowe obciążenie dla przedsiębiorców, które wpływa na zmniejszenie ich aktywności gospodarczej¹⁰. Szczególnie wrażliwe na te obciążenia są małe i średnie przedsiębiorstwa oraz firmy wchodzące na dany rynek¹¹. Łapówki płacone przez małe przedsiębiorstwa (liczone w stosunku do ich przychodów) są przy tym większe oraz częstsze niż w przypadku średnich i dużych firm¹². Zjawisko korupcji ma także inne negatywne konsekwencje dla funkcjonowania administracji publicznej, które wpływają na pogorszenie jakości życia społeczeństw. Według badań statystycznych korupcja zwiększa nierówności społeczne oraz przyczynia się do zwiększania biedy w społeczeństwie¹³. W wyniku łapownictwa zmniejszają się wydatki publiczne na edukację i służbę zdrowia¹⁴. Wspomniane powyżej zjawiska zachęcają władze publiczne wielu krajów do podejmowania różnorodnych zabiegów przeciwdziałających korupcji, zwłaszcza w środowisku administracji publicznej.

⁶ M. Boycko i inni, *Privatizing Russia*, dz. cyt.

⁷ W. J. Baumol, Entrepreneurship: Productive, unproductive, and destructive, *Journal of Political Economy*, October 1990, vol. 98; K. M. Murphy, A. Shleifer, R. W. Vishny, The allocation of talent: Implication for growth, *Quarterly Journal of Economics*, May 1991, vol. 106; F. T. Lui, Three aspects of corruption, *Contemporary Economic Policy*, July 1996, vol. 14.

⁸ V. Tanzi, Corruption around the world, dz. cyt.

⁹ V. Tanzi, H. Davoodi, *Corruption, Public Investment, and Growth*. IMF Working Paper 97/139, Washington D.C.: IMF 1997.

¹⁰ V. Tanzi, Corruption around the world, dz. cyt.; S. Wei, *Why Is Corruption...*, dz. cyt.

¹¹ S. Sjaifudian, Graft and the small business, *Far Eastern Economic Review*, October 1997, vol. 16; V. Tanzi, H. Davoodi, *Corruption...*, dz. cyt.; E. Buscaglia, W. Ratliff, *Law and Economics in Developing Countries*. Stanford: Hoover Institution.

¹² *Ten Years of Transition*, London: European Bank for Reconstruction and Development 1999.

¹³ S. Gupta, H. Davoodi, R. Alonso-Terme, *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?* IMF Working Paper 98/76, Washington D.C.: IMF 1998.

¹⁴ P. Mauro, The effects of corruption on growth, investment, and government expenditure: A Cross-country analysis, w: K. A. Elliott (red.), *Corruption in the Global Economy*, Washington D.C.: Institute for International Economics 1997.

ŚRODKI PRAWNE ZAPOBIEGANIA KORUPCJI ADMINISTRACYJNEJ¹⁵

Warunkiem skutecznych działań antykorupcyjnych w administracji wydaje się klarowne określenie kategorii zachowań niezgodnych z prawem oraz sprzyjających rozwojowi korupcji. Odpowiednie regulacje w tej mierze powinny nastąpić na gruncie prawa. W państwach OECD funkcjonuje wiele definicji prawnych przestępstw korupcyjnych. W większości tych państw występuje określenie łapownictwa, jest ono jednakże rozumiane wieloznacznie, w zależności od kodeksu karnego. W niektórych państwach będzie więc obejmowało jedynie przekupstwo urzędników administracji publicznej, a w innych także przedsiębiorców prywatnych.

W wielu krajach wyróżnia się korupcję „czynną” i „bierną”.

W niektórych krajach dla udowodnienia przestępstwa należy zarówno wykazać przyjęcie danej korzyści, jak również przedstawić dowody świadczące o wykonaniu „zakupionej” w ten sposób czynności administracyjnej. W innych karalne jest już samo nakłanianie do korupcji. Tak jest na przykład w niemieckiej ustawie anty-korupcyjnej z 1997 roku, zgodnie z którą kara do trzech lat więzienia grozi za proponowanie urzędnikowi korzyści. Z kolei w austriackim kodeksie karnym do odpowiedzialności karnej pociągane są nie tylko osoby bezpośrednio związane z korupcją, lecz również osoby, które przez swoje działania utrudniają śledztwo, a więc pomagają sprawcy przestępstwa. W Luksemburgu karani są nie tylko urzędnicy, którzy przyjęli korzyść materialną, lecz także ci, którzy dopuścili się czynności niezgodnej z procedurami prawnymi lub odmówili wykonania czynności wymaganej w związku z pełnionym urzędem.

Zwykle surowsze kary spotykają urzędników aniżeli osoby oferujące łapówki. Jednym z wyjątków jest prawo federalne USA, które nie różnicuje kar za korupcję w postaci „czynnej” i „biernej”¹⁶. Szczególnie ostro karani są zazwyczaj urzędnicy piastujący niektóre odpowiedzialne funkcje (np. sędziowie) oraz decydenci, którzy wymuszają płacenie łapówek przez petentów. Ponadto przepisy prawne niektórych krajów wymieniają również inne formy korupcji, takie jak niegospodarność, nadużywanie władzy lub stanowiska służbowego, bezprawne wykorzystanie informacji służbowych, oszustwa wyborcze, oszustwa przetargowe, kupczenie wpływami, oszustwa w sferze subwencji rządowych, oszustwa dotyczące inwestycji kapitałowych itp. W niektórych krajach urzędnik za popełnione nadużycia ponosi nie tylko odpowiedzialność dyscyplinarną i karną, lecz również majątkową.

¹⁵ Szerzej o tym: T. G. Grosse, *Działania anty-korupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Warszawa – Florencja: Fundacja im. S. Batorego, Program „Przeciw Korupcji” 2000.

¹⁶ Por. S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy*, dz. cyt.

ŚRODKI PRZECIWDZIAŁANIA KONFLIKTOWI INTERESÓW

Istotnym problemem w administracji publicznej jest zapobieganie pojawieniu się konfliktu interesów pomiędzy dobrem publicznym a własnymi interesami urzędnika. Na przykład w Stanach Zjednoczonych urzędnicy nie mogą używać stanowiska służbowego do czerpania prywatnych korzyści oraz winni zawiesić wszelkie prywatne interesy finansowe, które mogą w jakikolwiek sposób stać w sprzeczności z ich służbą. W praktyce administracyjnej większości krajów stosuje się także różnego rodzaju środki prewencyjne, jak deklarowanie przez urzędników stanu majątkowego, ograniczenie przyjmowania przez nich podarunków, zakaz lub ograniczenie możliwości dodatkowego zatrudnienia¹⁷. W administracji niemieckiej funkcjonuje kategoryczny zakaz przyjmowania podarunków oraz dodatkowego zatrudnienia w ramach wykonywanych zadań służbowych. W Austrii nie można przyjmować również podarunków, które wprowadzają jedynie tzw. dobrą atmosferę w kontaktach urzędników z petentami. W większości krajów istnieją także ograniczenia odnoszące się do dodatkowego zatrudnienia poza administracją. W Korei Południowej urzędnicy nie mogą angażować się w żadne przedsięwzięcie komercyjne poza administracją, nie mogą wykonywać pracy na rzecz przedsiębiorstwa zaangażowanego w kontrakty rządowe ani nawet inwestować w papiery finansowe takich korporacji. W Irlandii urzędnik nie powinien podejmować zatrudnienia w przedsiębiorstwach prywatnych, które uczestniczą w przetargach publicznych. Ponadto winien każdorazowo zgłaszać swoim zwierzchnikom sytuację, w której jego zewnętrzne interesy stanęły w orbicie spraw publicznych (np. jeśli firma, w której posiada udziały finansowe, rozpocznie starania o kontrakt publiczny). Pracownik administracji powinien także zgłosić fakt swojej niewypłacalności finansowej¹⁸.

W administracji federalnej USA pracownicy nie mogą podejmować dodatkowej pracy w przedsiębiorstwach prywatnych ani nawet reprezentować interesów firm komercyjnych wobec administracji wkrótce po opuszczeniu pracy urzędniczej (przez okres dwóch lat). Wyżsi urzędnicy administracji proszeni są o powstrzymanie się od tej praktyki nawet przez pięć lat po opuszczeniu urzędu¹⁹. Po serii afer korupcyjnych podobne rozwiązanie wprowadzono również w Japonii.

¹⁷ Tamże, s. 155–159.

¹⁸ Por. *Public Sector Corruption. An International Survey of Prevention Measures*. OECD 1999; *Raport na temat środków anty-korupcyjnych w sektorze publicznym, stosowanych w krajach OECD. Etyka w sektorze publicznym: wyzwania i szanse dla krajów OECD*. Paryż: OECD 1997.

¹⁹ S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy*, dz. cyt.

Najczęściej spotykane formy przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej:

- zakaz wykorzystywania pełnionej funkcji zawodowej do czerpania prywatnych korzyści oraz obowiązek zawieszenia wszelkich prywatnych interesów finansowych, które mogą wiązać się z obowiązkami służbowymi w administracji publicznej,
- obowiązek deklarowania przez urzędników stanu majątkowego, ograniczenie przyjmowania przez nich podarunków, zakaz lub ograniczenie możliwości dodatkowego zatrudnienia itd.,
- zakaz reprezentowania interesów firm komercyjnych wobec administracji wkrótce po opuszczeniu pracy urzędniczej,
- zakaz zatrudniania w administracji osoby skazanej wyrokiem sądowym, szczególnie za przestępstwo korupcyjne.

Ponadto w wielu krajach wprowadzono następujące dodatkowe zabezpieczenia:

- prowadzenie specjalnych rejestrów majątkowych dla urzędników,
- przejrzyste określenie osobistej odpowiedzialności urzędników za złamanie dyscypliny służbowej, nadużycia finansowe oraz przestępstwa korupcyjne,
- podwyższanie jakości pracy administracji publicznej oraz wprowadzanie standardów służby cywilnej nie tylko do administracji rządowej, lecz również samorządowej,
- wprowadzanie zasad etyki zawodowej do praktyki administracyjnej oraz szkoleń dla urzędników, które propagują te zasady oraz kształtują postawy i działania służbowe przeciwdziałające łapownictwu.
- systematyczna kontrola stosowania przepisów antykorupcyjnych w administracji, w tym kontrola finansów publicznych.

W kilku krajach nie można zatrudnić w administracji osoby skazanej wyrokiem sądowym, szczególnie za przestępstwo korupcyjne (np. w Grecji i na Węgrzech). W Korei osoba podejrzana o korupcję zostaje zawieszona automatycznie w czynnościach służbowych, a ukarana wyrokiem – dyscyplinarnie zwolniona z pracy. Jednocześnie nie może powrócić do administracji po zakończeniu kary przez okres od trzech do pięciu lat²⁰.

Na ogół administracje prowadzą również specjalne rejestry majątkowe urzędników. W niektórych deklaracje składają jedynie członkowie korpusu politycznego i dyrektorzy generalni agencji oraz urzędów publicznych (Czechy, Japonia). We Francji jest to obowiązek wyłącznie księgowych, w Grecji

²⁰ *Public Sector Corruption...*, dz. cyt.

– polityków uczestniczących w komisjach przetargowych. W innych krajach objęci tym wymogiem są wszyscy członkowie korpusu służby cywilnej (Węgry, Włochy, Korea Południowa, Meksyk, Szwecja). Na przykład w Irlandii urzędnik winien corocznie wypełniać szczegółową deklarację majątkową, w której m.in. określa uzyskane prezenty powyżej wartości 500 funtów, miejsca dodatkowego zatrudnienia oraz otrzymywaną pensję, udziały w przedsiębiorstwach prywatnych oraz posiadłości ziemskie powyżej wartości 10 000 funtów. Powinien również wypełnić dodatkową deklarację w każdej sytuacji, kiedy jego majątek lub interesy finansowe popadają choćby tylko potencjalnie w konflikt interesów z działaniami administracji publicznej²¹.

Częstym sposobem przeciwdziałania korupcji jest raportowanie o nieprawidłowościach w administracji (*whistle-blowing*). Rozbudowany system tego typu informowania istnieje w USA. W celu ochrony osób raportujących przed represjami w miejscu pracy powołano w USA osobę Radcy Specjalnego (*Special Counsel*) oraz jego Biuro (*Office of Special Counsel*). Podstawowym zadaniem tego Biura jest ochrona pracowników administracji rządowej przed represjami. Biuro ma prawo występowania do sądu o nakaz zabraniający agencjom federalnym stosowania środków represyjnych, takich jak zwolnienia, degradacja czy ostracyzm w środowisku pracy²².

KODEKSY ETYCZNE, REGULAMINY

I PORADNIKI WŁAŚCIWEGO POSTĘPOWANIA

Przedstawione powyżej reguły są w wielu krajach upowszechniane wśród kadry administracyjnej przez działania szkoleniowe. Inną formą ich popularyzowania jest zbieranie reguł w formie kodeksów etycznych albo regulaminów postępowania urzędników służby cywilnej²³. Wprowadzenie kodeksów etycznych zaleca swoim członkom Rada Europy²⁴.

Normy etyki zawodowej są zazwyczaj formułowane w sposób szczegółowy i konkretny, odnoszący się do realnie występujących w administracji problemów i konfliktów interesów. Uznaje się bowiem, że pozostawienie urzędnika bez jakichkolwiek wskazówek praktycznych w tej mierze prowadzi do faktycznej rezygnacji z wprowadzenia zachowań moralnych do

²¹ Tamże.

²² Por. J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej 2004, s. 84.

²³ R. Klitgaard, *Combating corruption and promoting ethics in the public service*, strona internetowa www.oecd.org, 2006, także: R. Engel, P. McCallion, *Provision of international best practice examples for ethical guide. Twinning contract: strengthening of the implementation of the anti-corruption strategy*, PL 03/IB/OT/05, April 2006.

²⁴ *Programme of Action against Corruption. Adopted by the Committee of Ministers*. Strasbourg: Council of Europe 1997.

służby publicznej oraz do zaniechania w praktyce służbowej przestrzegania obowiązującego regulaminu.

Wśród zasad etyki zawodowej znajduje się zwykle profesjonalizm wykonywanych czynności urzędniczych, odpowiedzialność za podejmowane decyzje, zachowanie apolitycznego i bezstronnego stosunku do zadań zawodowych, utożsamienie swojej działalności zawodowej z wykonywaniem służby publicznej i rzetelnym stosowaniem obowiązującego prawa, przyjęcie zasady jawności postępowania i otwartego stosunku do opinii publicznej, zachowanie poufności i tajemnicy służbowej, wreszcie uczciwość stosunków zawodowych i koleżeńskich²⁵.

USPRAWNIENIE DZIAŁANIA ADMINISTRACJI

Usprawnianie działania administracji może być istotnym instrumentem ograniczającym korupcję urzędniczą. Można przedstawić co najmniej kilka najczęściej stosowanych kierunków zmian wprowadzanych na świecie²⁶:

- **Wprowadzenie systemu menedżerskiego w administracji.** Wyłanianie dyrektorów w wyniku konkursu i powierzanie im funkcji na zasadzie umowy o dzieło. Rozliczanie ich pracy oraz działań całego zespołu pracowników na podstawie osiąganych wyników oraz wypełnienia warunków kontraktu. W przypadku obszarów wrażliwych na korupcję ocena pracy powinna obejmować także zachowanie przejrzystych procedur oraz jawności postępowania.
- **Wprowadzenie systemu motywacyjnego do pracy urzędników** w postaci nagród oraz systemu awansowania na podstawie podnoszenia przez nich kwalifikacji zawodowych i na podstawie jakości wykonanej pracy. Np. aparat skarbowy powinien nagradzać skuteczne egzekwowanie podatków, co daje równocześnie możliwość przeciwdziałania ewentualnym łapówkom dla urzędników skarbowych.
- **Wprowadzenie systemu „szybkiej ścieżki decyzyjnej”** dla spraw, za których przyspieszenie petent zgodził się ponieść dodatkową opłatę administracyjną. W ten sposób łapówka zamiast do kieszeni urzędnika może wpływać do budżetu danej instytucji. System ten działa na przykład w niektórych urzędach amerykańskich, zajmujących się wydawaniem paszportów.
- **Wprowadzenie większej liczby urzędników do obsługi najbardziej gorących obszarów usług administracyjnych.** Zmniejsza to przeciążenie

²⁵ M. Cabalski, T. G. Grosse, Kodeks etyczny brytyjskiej służby cywilnej, *Biuletyn Służby Cywilnej* 1997, nr 3.

²⁶ R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R. W. Vishny, The quality of government, *The Journal of Law, Economics, and Organization* 1999, 15(1); także: T. G. Grosse, Nowe metody zarządzania zadaniami publicznymi w Unii Europejskiej i w Polsce, *Studia Polityczne* 2005, nr 17.

urzędników pracą oraz pozwala petentom w razie najmniejszych kłopotów natury korupcyjnej skierować się do innego pracownika wykonującego równorzędne zadanie.

- **Autoryzacja niektórych decyzji przez różnych urzędników lub instytucje.** Zwłaszcza decyzje strategiczne powinny być wypracowywane zespołowo, gdyż najczęściej dotyczą wielu obszarów działania. Dobrym przykładem mogą być decyzje w zakresie prywatyzacji.
- **Wprowadzanie nowoczesnych metod technologicznych i informatycznych,** zwłaszcza za pomocą Internetu, w celu zwiększenia transparentności działań administracji, lepszego informowania obywateli o usługach publicznych, raportowania o podejrzeniach korupcji itp.
- Innym sposobem zmniejszenia ryzyka korupcyjnego jest **oddzielenie funkcji przygotowania decyzji od jej wprowadzenia w życie.** W ten sposób inni pracownicy specjalizują się w wypracowaniu decyzji, a inni stykają się bezpośrednio z petentem oraz są odpowiedzialni za czynności implementacyjne. Proces decyzyjny rozbity na kilka podmiotów trudniej jest skorumpować, nawet jeżeli nie zawsze poprawia to wydajność pracy w momencie wprowadzenia zmiany.
- **Wprowadzanie szkoleń** dotyczących zmian organizacyjnych (w celu ich usprawnienia), w tym również zmian inicjujących w praktyce administracyjnej sposoby unikania sytuacji korupcyjnych oraz zasady etyki zawodowej.
- **Wprowadzenie systemu służby cywilnej,** opierającego się na bezstronności i uczciwości urzędników, stabilności zatrudnienia, zachowaniu neutralności politycznej oraz na obowiązku doskonalenia zawodowego²⁷.

OBSZAR SZCZEGÓLNIIE WRAŻLIWY – ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

Zabezpieczenia antykorupcyjne wprowadza się zwłaszcza w obszarach spraw publicznych szczególnie wrażliwych na korupcję, do których zalicza się m.in. służby celne, prywatyzację, decyzje inwestycyjne itp. Na działania korupcyjne są także narażone zamówienia publiczne. W odniesieniu do tego obszaru specjaliści zalecają zastosowanie następujących działań anty-korupcyjnych: (1) zapewnienie jawności zarówno oferty przetargowej, jak również wyników zawartego kontraktu, (2) zachowanie bezstronności procedury przetargowej, (3) zaproszenie szerokiej liczby podmiotów mogących być zainteresowanych przetargiem, (4) zapewnienie należytej oceny jakości oraz zagwarantowanie oszczędnej ceny kontraktu w trosce o zabezpieczenie interesu publicznego²⁸.

²⁷ B. Kudrycka, *Neutralność polityczna urzędników*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 1998; także: T. G. Grosse, Służba cywilna w Polsce u progu XXI wieku, *Studia Polityczne* 2001, nr 12.

²⁸ J. Pope (red.), *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji*. Warszawa 1999: Instytut Spraw Publicznych, Transparency International 1999.

Zachęcają do dokładnego rejestrowania kwot, wydatkowanych na drodze zamówień publicznych we wszystkich urzędach w kraju, także drobnych. Takie wiadomości powinien zbierać centralny urząd kontrolujący prawidłowość procedur przetargowych. Ponadto specjaliści proponują szczegółowe określenie zasad zwalniania podmiotów z wymogu organizowania przetargu oraz każdorazowego upublicznienia tej informacji. Ciekawym rozwiązaniem instytucjonalnym jest irlandzkie Biuro Wyceny (*Valuation Office*), działające pod egidą Ministerstwa Finansów. Na wniosek ministerstw i innych jednostek publicznych wycenia ono nieruchomości – w celu sprzedaży, kupna lub wynajęcia. Dotyczy to też wycen dla samorządu terytorialnego, np. do celów podatkowych. Funkcjonowanie takiej instytucji utrudnia wszelkiego rodzaju zaniżanie lub zawyżanie wartości przy nabywaniu lub zbywaniu nieruchomości²⁹.

Wśród spotykanych ostatnio środków przeciwdziałających korupcji w tej dziedzinie warto również omówić pomysł wprowadzenia tzw. negatywnego rejestru firm. Jest to lista przedsiębiorstw, którym udowodniono jakiekolwiek naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych w przeszłości, w związku z czym odmawia się im prawa do ubiegania o kolejne przetargi. Jak wykazują doświadczenia niemieckie, blisko połowa robót publicznych jest zlecana za łapówki, co podnosi koszt tych inwestycji o około 30%. Dlatego politycy chadeccy opracowali już pod koniec 1997 roku plan, który miał prowadzić do zmniejszenia tego zjawiska. Polegał on na rejestrowaniu w skali całych Niemiec przedsiębiorstw skazanych za korupcję, które nie mogły przez pięć lat ubiegać się o zamówienia publiczne. Dodatkowo przewidziano powołanie specjalnych urzędników śledczych, mających sprawdzać, czy firmy te nie otrzymują zamówień pod zmienioną nazwą i adresem. Wprowadzono odpowiednie przepisy prawne, które zobowiązały władze samorządowe do każdorazowego sprawdzania w rejestrze firm korupcyjnych, ilekroć władze te będą zlecały kontrakty o wartości powyżej 10 000 marek³⁰. Podobne środki zapobiegawcze wprowadził również rząd Belgii³¹.

Innym sposobem zapobiegania oszustwom jest system przetargów publicznych przez Internet. Technologie informatyczne, zwłaszcza za pośrednictwem Internetu, służą również innym sposobom przeciwdziałania korupcji. Pozwalają zwiększyć transparentność procedur urzędniczych przed opinią publiczną, umożliwiają efektywniejszy system raportowania o istniejących nieprawidłowościach (*whistle-blowing*), ułatwiają obywatelom dostęp do informacji³².

²⁹ J. Filek (red.), *Etyczne aspekty...*, dz. cyt., s. 79.

³⁰ K. Grzybowska, Centralny rejestr grzesznych firm, *Rzeczpospolita* 29.12.1997.

³¹ *Public Sector Corruption...*, dz. cyt.

³² M. Walecki, Technologie informacyjne i komunikacyjne w walce z korupcją, *Analizy i Opinie* 2006, nr 61, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych 2006.

PRAKTYKI ANTYKORUPCYJNE W ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

W wielu krajach odnotowuje się poważną skalę nieprawidłowości korupcyjnych na poziomie władz lokalnych. Tak jest na przykład w Wielkiej Brytanii. W raportach Komisji Kontroli (*Audit Commission*), która zgodnie z prawem weryfikuje poprawność działań władz lokalnych, wielokrotnie podkreślano systematyczny wzrost nieprawidłowości finansowych oraz przestępstw korupcyjnych w samorządach. Ocenia się, że na początku lat 90. notowano rocznie ok. 54 000 spraw dotyczących różnego rodzaju oszustw, popełnionych na łączną kwotę blisko 25 mln funtów. Aż 97% władz samorządowych miało kłopoty w związku z korupcją oraz oszustwami finansowymi³³.

Brytyjska strategia działań antykorupcyjnych w samorządach lokalnych³⁴

W związku z przeprowadzonymi badaniami Komisja Kontroli zarekomendowała rządowi oraz jednostkom samorządowym podjęcie następujących kompleksowych działań w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz jej zwalczania:

- **Nadanie odpowiedniego priorytetu politycznego** przez władze danego samorządu terytorialnego działaniom antykorupcyjnym, zwłaszcza osobistemu przykładowi działalności etycznej i powstrzymywania się od zachowań natury klientalnej lub przestępczej.
- **Opracowanie strategicznego planu antykorupcyjnego** w zakresie funkcjonowania urzędu samorządowego. Rozpisanie tej strategii na katalog szczegółowych zadań oraz procedur odpowiadających swoim zakresem obowiązkom służbowym szeregowych urzędników.
- **Wprowadzenie kodu etyki zawodowej pracowników samorządowych.**
- **Cykliczne weryfikowanie przez pracowników własnej pracy** zgodnie z kodeksem etyki zawodowej oraz katalogiem zadań i procedur antykorupcyjnych przyjętych w danym urzędzie.
- **Wprowadzenie we wszystkich jednostkach samorządowych komisji kontroli finansowej oraz systemu kontroli wewnętrznej**, nastawionego na weryfikowanie działań urzędników z punktu widzenia oszustw finansowych oraz łapownictwa.
- **Ocena ryzyka korupcyjnego na poszczególnych stanowiskach służbowych** przez wyspecjalizowane jednostki kontroli wewnętrznej

³³ *Protecting the Public Purse. Probity in the Public Sector: Combating Fraud and Corruption in Local Government*. London: Audit Commission, HMSO 1993.

³⁴ Tamże.

albo prywatne instytucje specjalizujące się w audycie i doradztwie finansowym. Opracowanie na podstawie analizy ryzyka adekwatnych środków zaradczych w sferze organizacyjnej i regulaminowej.

- Wprowadzenie systemu umożliwiającego pracownikom bezpieczne **informowanie o wszelkiego rodzaju nieprawidłowościach** urzędowych, a w razie potrzeby – o kierowanie zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na policję i do państwowych instytucji kontrolnych.
- **Ustanowienie systemu rekrutacyjnego pozwalającego weryfikować kondycję etyczną i niekaralność kandydatów na stanowisko.** Kierowanie się w selekcji i rekrutacji pracowników wyłącznie kryteriami merytorycznymi.
- Wprowadzenie efektywnego **systemu zażaleń i odwołań dla obywateli**, w tym umożliwienie zgłoszenia nieprawidłowości finansowych lub prób wyłudzenia łapówki przez urzędnika.
- **Nawiązanie współpracy z policją, innymi instytucjami samorządowymi** działającymi w kierunku ograniczenia korupcji i z instytucjami obywatelskimi oraz rządowymi. Zainicjowanie działań antykorupcyjnych na forum ogólnokrajowych stowarzyszeń samorządowych (w tym wymiany doświadczeń, szkoleń, konferencji itp.).
- **Wprowadzenie systemu szkoleniowego**, który kształtuje postawy oraz techniki unikania przekupstwa.
- Bezwzględne **stosowanie sankcji prawnych i dyscyplinarnych oraz zasady odpowiedzialności finansowej wobec urzędników** uwikłanych w działalność korupcyjną lub inne oszustwa w zakresie finansów publicznych.
- **Otwarcie działań administracji samorządowej przed opinią publiczną.** Wprowadzanie zwyczaju uzasadniania decyzji urzędowych.
- **Wzmocnienie funkcji kontrolnych sprawowanych przez instytucje rządowe** powołane do weryfikacji działań samorządu terytorialnego, szczególnie w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz nadużyciom finansowym.
- Wprowadzenie zmian do systemu prawnego związanego z finansami samorządowymi, np. ograniczenie poziomu subwencji z budżetu centralnego lub ich czasowe zawieszenie w przypadku stwierdzenia nadużyć finansowych w pracy urzędu samorządowego.
- Wprowadzenie systemu kar i nagród przyznawanych poszczególnym pracownikom przez inspektorów kontrolnych.

Wiele krajów europejskich zdecydowało się wprowadzić niektóre rozwiązania rządowej służby cywilnej na poziom urzędów samorządowych³⁵. Głównym celem tego działania było podwyższenie jakości świadczenia usług publicznych oraz ograniczenie występowania patologii administracyjnych, przede wszystkim korupcji. W niektórych krajach członkowskich Unii Europejskiej, np. we Francji, w Irlandii, Holandii, Hiszpanii, Portugalii i Szwecji służba cywilna obejmuje wszystkich pracowników administracji publicznej, którzy są traktowani równorzędnie, jako przedstawiciele aparatu wykonawczego państwa. Natomiast w Niemczech, Austrii, Luksemburgu i Wielkiej Brytanii, a ostatnio także w Danii i we Włoszech zakres służby cywilnej jest zawężony do tzw. zasadniczej administracji publicznej, rozumianej bądź jako szeroko ujęta administracja rządowa (razem z policją i urzędnikami celnymi), bądź jedynie średnia i wyższa kadra urzędników rządowych³⁶. W przypadku Niemiec ok. 40% urzędników publicznych należy do korpusu służby cywilnej. Są to głównie urzędnicy rządu federalnego i rządów krajowych, ale co ciekawe, w skład korpusu wchodzi także na specjalnych zasadach profesorowie wyższych uczelni. Ustawodawstwo federalne w dużym stopniu obejmuje całość zasad dotyczących służby publicznej³⁷. W roku 1984 wprowadzono we Francji przepisy, które tworzą jednolity dla całego terytorium i wszystkich szczebli samorządowych status urzędników i oddzielają pozycje służbowe urzędników od funkcji radnych samorządowych. Organy samorządowe mają całkowitą swobodę decydowania o naborze i zarządzaniu swoim personelem pod warunkiem dotrzymania zasad zatrudniania urzędników odpowiednich kategorii i stopni na właściwe stanowiska³⁸.

Warto podkreślić, że w wielu krajach, które nie wprowadziły samorządowej służby cywilnej, istnieje wiele przykładów działań przeciwdziałających korupcji w administracji lokalnej. Ponieważ w niektórych krajach samorządy cieszą się stosunkowo dużą autonomią zwłaszcza w kwestiach organizacyjnych, nie wszystkie działania antykorupcyjne są precyzyjnie określone przez prawo krajowe. Niekiedy państwo ogranicza się do określania ogólnych standardów prawnych, a ich wdrożenie i uszczegółowienie zaleca władzom lokalnym. Ponadto odpowiednie agencje rządowe wspierają działania samorządów lokalnych poprzez np. pomoc doradczą lub szkoleniową. Na przykład we Francji

³⁵ Szerzej: T. G. Grosse, Czy w Polsce powinna powstać samorządowa służba cywilna? *Samorząd Terytorialny* 2000, nr 7-8.

³⁶ *European Principles for Public Administration*. Paris: Sigma 1999.

³⁷ D. Bossaert, Ch. Demmke, K. Nomden, R. Polet, A. Auer, *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*. Maastricht: European Institute of Public Administration 2001.

³⁸ F. Gallouedec-Genuys (red.), *About French Administration*. Paris: La documentation Française 1998; *O samorządach terytorialnych we Francji*. Paryż: Dyrekcja Generalna ds. Samorządów Terytorialnych 1998.

Krajowa Rada Kształcenia Służby Cywilnej Terytorialnej (*Conseil national de la formation des élus locaux*) statutowo zajmuje się szkoleniami dla samorządowej służby cywilnej. Rada jest odpowiedzialna za określanie wytycznych dla szkoleń, opracowanie programów nauczania, przygotowanie do egzaminów konkursowych itp. Jednostki samorządu terytorialnego same kształtują swoje plany szkoleniowe, mogą jednak w kwestii szkolenia ustawicznego skorzystać z pomocy instytucji kompetentnych w dziedzinie kształcenia zawodowego³⁹. W niektórych krajach agencje rządowe lub instytucje centralne (ale pozarządowe) prowadzą działania kontrolne lub centralnie organizowane procedury konkursowe dla urzędników samorządowych.

Metody przeciwdziałania korupcji stosowane w administracjach samorządowych nawiązują do rozwiązań praktykowanych w administracji rządowej. Na przykład we Francji urzędnicy samorządowi nie mogą prowadzić działalności prywatnej przynoszącej zysk, nie mogą pobierać korzyści (np. prezentów) od przedsiębiorstwa podlegającego kontroli lub zabiegającego o urzędowe załatwienie sprawy. Szczegółowo określa się przepisy dotyczące przetargów, a za złamanie tych przepisów grozi urzędnikowi kara dyscyplinarna oraz grzywna. Obowiązuje również zakaz łączenia stanowisk w administracji ze stanowiskami obejmowanymi w wyniku wyborów, zwłaszcza w tej samej jednostce samorządowej⁴⁰. Innym przykładem unikania konfliktu interesów jest wyłączanie urzędników z danej sprawy w sytuacji, kiedy zachodzi podejrzenie ich stronniczości lub kolizji interesów. Na przykład w Szwecji takie postępowanie automatycznie dotyczy wszelkich spraw związanych z samym urzędnikiem lub jego najbliższymi, gdy sprawa jest ponownie rozpatrywana po odwołaniu od wcześniejszej decyzji podjętej przez danego urzędnika, albo kiedy istnieją inne uzasadnione przesłanki podważające bezstronność urzędnika.

Ważną zasadą przeciwdziałania nieprawidłowościom w Szwecji jest szerokie informowanie opinii publicznej o działaniach administracji lokalnej, w tym zapewnienie dostępu mieszkańcom do wszystkich dokumentów nieobjętych tajemnicą państwową. Często stosowane są również przepisy dotyczące apolityczności i bezstronności urzędników samorządowych, co ma przeciwdziałać różnym formom korupcji politycznej. Ciekawym mechanizmem dyscyplinującym urzędników jest formuła kadencyjności stosowana w Szwajcarii. Urzędnicy dopuszczający się nieprawidłowości mogą nie otrzymać przedłużenia kontraktu, który najczęściej jest czteroletni, zgodny z kadencją władz samorządowych. W Szwajcarii obowiązują również zasady konkursów na stanowiska urzędnicze, które są ogłaszane do publicznej wiadomości. Istnieją także zasady umożliwiające raportowanie o podejrze-

³⁹ J. Filek (red.), *Etyczne aspekty...*, dz. cyt., s. 94.

⁴⁰ A. Radwańska, D. Nilsson, *Przepisy antykorupcyjne dotyczące pracowników samorządowych w polskim systemie prawnym oraz w systemach prawnych innych państw europejskich*. Warszawa 2002–2003.

niach nieprawidłowości dokonywanych przez urzędników (*whistle-blowing*), choć co ciekawe, nieuzasadnione doniesienie jest karane grzywną⁴¹. Szczególnie rozbudowane przepisy umożliwiające raportowanie o nieprawidłowościach w administracji lokalnej można znaleźć w USA.

W Wielkiej Brytanii służba cywilna obejmuje jedynie urzędników rządowych. Jednak w brytyjskim ustawodawstwie o samorządzie lokalnym istnieją przepisy ustanawiające standardy urzędnicze podobne do norm dla służby rządowej. Jednym z podstawowych jest zasada powoływania pracowników samorządowych na podstawie kryterium merytorycznego. Postępowanie rekrutacyjne powinno być otwarte i równe dla wszystkich kandydatów, oparte na czytelnych wymaganiach względem kandydatów i na jasno określonych kryteriach eliminowania kandydatur. Brytyjska ustawa o samorządzie terytorialnym poświęca dużo miejsca budowaniu otoczenia etycznego samorządu terytorialnego i obliguje jednostki samorządu lokalnego do stworzenia komisji etycznej oraz powołania urzędników ds. etyki. Ponadto zobowiązuje rady jednostek samorządu terytorialnego do uchwalenia kodeksu postępowania opartego na wzorcowym dokumencie ustalonym przez sekretarza stanu zarówno dla radnych, jak i dla urzędników⁴². Kodeksy etyczne dla urzędników samorządu lokalnego wprowadziło także wiele jednostek terytorialnych w Szwecji. W przystępnej formie doradzają urzędnikom, w jaki sposób uchronić się m.in. od zachowań prowadzących do konfliktu interesów lub działalności korupcyjnej⁴³. Brak regulacji dotyczących obowiązkowych szkoleń w zakresie etyki dla pracowników samorządów rekompensują inicjatywy oddolne. W wielu terytorialnych jednostkach administracji publicznej działalność władz samorządowych wspierają komisje etyczne czy też rady ds. etyki, pracujące nad wytycznymi dla pracowników samorządów (nie tylko urzędników, lecz także nauczycieli, pracowników służby zdrowia itd.)⁴⁴.

SYSTEMY KONTROLNE ORAZ ZWALCZANIE KORUPCJI

Skuteczność działań przeciwko korupcji wymaga powiązania działań prewencyjnych ze wzmocnieniem kontroli i ścigania wykroczeń lub przestępstw korupcyjnych⁴⁵. Zasadnicze znaczenie dla efektywnej kontroli i zwalczania korupcji ma zwłaszcza to, czy odpowiednie instytucje są niezależne od decydentów politycznych lub urzędowych, których kontrolują. Dlatego w wielu państwach istnieje praktyka oddzielania urzędów kontrolujących administrację od zwierzchnictwa rządu.

⁴¹ Tamże.

⁴² Por. J. Filek (red.), *Etyczne aspekty...*, dz. cyt., s. 63.

⁴³ *Public Sector Corruption...*, dz. cyt.

⁴⁴ J. Filek (red.), *Etyczne aspekty...*, dz. cyt., s. 96.

⁴⁵ V. Tanzi, *Corruption around the world*, dz. cyt.

W większości państw OECD najwyższą funkcję kontrolną nad administracją publiczną pełnią **komisje parlamentarne** – stałe lub powoływane *ad hoc*, na przykład w celu zbadania konkretnego oskarżenia korupcyjnego⁴⁶. Główną instytucją kontrolną w wielu krajach są zwykle urzędy kontroli skarbowej i finansów publicznych. Specjalizują się w wykrywaniu malwersacji finansowych, ale nie wszystkie śledzą z równą troskliwością również sprawy korupcyjne. Innego typu organem są naczelne instytucje kontroli administracyjnej, które działają w ramach struktur administracji rządowej albo są od niej niezależne i na przykład podporządkowane parlamentowi. Są powołane do weryfikowania prawidłowości funkcjonowania administracji rządowej, całej administracji publicznej albo jedynie niektórych jej działów (na przykład urzędów samorządowych, prawidłowości w dziedzinie zamówień publicznych itp.). Niektóre spośród wymienionych typów instytucji specjalizują się również w badaniu nieprawidłowości korupcyjnych. Na przykład we Francji można wymienić przynajmniej pięć instytucji zajmujących się w różnym stopniu przestępstwami korupcyjnymi. Są to: Trybunał Audytorów, Regionalne Izby Kontroli, Międzyministerialna Misja do spraw Dochodzeń w Zamówieniach Publicznych, Centralna Komisja Zamówień Publicznych, Centralna Służba Zapobiegania Korupcji⁴⁷.

Ważnym instrumentem kontroli nad pracami administracji jest **instytucja rzecznika praw obywatelskich**. Na świecie funkcjonuje wiele rozwiązań w tym względzie. Powołuje się rzeczników poszczególnych sektorów spraw publicznych, jak również rzeczników administracji terytorialnej. Na przykład w USA istnieje rozbudowana sieć lokalnych rzeczników praw obywatelskich, zrzeszonych w Narodowym Związku Rzeczników Praw Obywatelskich (*United States Ombudsman Association*). Działanie rzeczników pełni funkcje kontrolne i przyczynia się do ograniczenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji, w tym również korupcyjnych.

Często stosowanym instrumentem jest powołanie specjalnej **agencji antykorupcyjnej** wyspecjalizowanej w zwalczaniu tego zjawiska⁴⁸. W roku 1993 została powołana we Francji Centralna Służba Zapobiegania Korupcji (*Service Central de Prevention de la Corruption* – SCPC). Jest to bodaj najważniejsza instytucja publiczna we Francji do spraw antykorupcyjnych, także w samorządach terytorialnych. Jest usytuowana przy Ministerstwie Sprawiedliwości, ale utrzymuje względną niezależność organizacyjną od administracji rządowej. Służba składa się z urzędników reprezentujących różne działy administracji i specjalizujących się w przeciwdziałaniu przekupstwu na tych obszarach

⁴⁶ J. Pope (red.), *Rzetelność życia publicznego...*, dz. cyt.

⁴⁷ *Public Sector Corruption...*, dz. cyt.

⁴⁸ Por. *The Global Programme against Corruption. UN Anti-corruption Toolkit*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime 2004.

(m.in. w sprawach wewnętrznych, sprawach trybunałów administracyjnych, policji śledczej, podatków, gospodarki finansami publicznymi itp.). Pracownicy są mianowani na okres czterech lat, z możliwością ponownego mianowania. SCPC zajmuje się szerokim spektrum korupcji administracyjnej oraz politycznej. W szczególności zadaniem tej instytucji jest zbieranie wszelkich informacji o łapownictwie, wypracowywanie standardów prewencyjnych oraz działań podwyższających wykrywalność przestępstw, wreszcie monitorowanie wprowadzanych w życie nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Służba zajmuje się także zbieraniem informacji o zaistniałych malwersacjach lub podejrzeniach o występowanie praktyk korupcyjnych. Uzasadnione zarzuty jest zobowiązana zgłosić do prokuratury w celu wszczęcia postępowania śledczego lub sądowego. Jak twierdzą eksperci, główną wadą SCPC jest brak odpowiednich kompetencji śledczych, prawa do otrzymywania potrzebnych dokumentów z innych urzędów – co utrudnia jej w praktyce prowadzenie skutecznych działań antykorupcyjnych. Ponadto jest w zbyt dużym stopniu uzależniona od politycznych decyzji rządu. Na przykład zgodę na opublikowanie jej dorocznego raportu musi wyrazić premier⁴⁹.

Specjaliści są zgodni, że powołanie specjalnej instytucji kontrolującej prawidłowość działania administracji w kontekście przestępstw korupcyjnych jest bardzo istotnym elementem zwalczania tej patologii. Swoje poparcie dla tej idei wyraziła również Rada Europy⁵⁰. Jednocześnie poza funkcjami kontrolnymi oraz informacyjnymi powinna ona mieć kompetencje śledcze. Tylko w takim przypadku będzie mogła skutecznie uczestniczyć w zwalczaniu łapownictwa.

PODSUMOWANIE

Korupcja występuje we wszystkich krajach bez względu na ich poziom rozwoju, politykę państwa i ustrój gospodarczy oraz społeczny⁵¹. W literaturze przedmiotu możemy znaleźć analizy dotyczące korupcji np. w Stanach Zjednoczonych⁵² i w Unii Europejskiej⁵³. Jednocześnie badania wska-

⁴⁹ *Środki zapobiegające korupcji w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dokument roboczy przygotowany przez Generalną Dyрекcję Studiów Parlamentu Europejskiego*. Warszawa: Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Materiały i Dokumenty nr 261 1999; *Public Sector Corruption...*, dz. cyt.

⁵⁰ *Programme of Action against Corruption*, dz. cyt.

⁵¹ Por. V. Tanzi, *Corruption around the world*, dz. cyt.

⁵² Np. J. E. Alt, D. D. Lassen, *The political economy of institutions and corruption in American states*, *Journal of Theoretical Politics* 2003, vol. 15, nr 3.

⁵³ C. Shore, *Culture and corruption in the EU: Reflections on fraud, nepotism and cronyism in the European Commission*, w: D. Haller, C. Shore (red.), *Corruption: Anthropological Perspectives*. London: Pluto Press 2005.

zują na to, że niektóre kraje i regiony są w szczególny sposób dotknięte tym zjawiskiem. Korupcja wzrasta w ostatnich latach m.in. w Afryce i krajach byłego bloku wschodniego, zwłaszcza powstałych w wyniku rozpadu ZSRR⁵⁴. Z kolei inne kraje, m.in. skandynawskie, mają od lat w badaniach porównawczych niski poziom korupcji⁵⁵.

Podsumowując rozważania dotyczące międzynarodowych doświadczeń przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej, warto odnieść się do dwóch zasadniczych czynników, które mają związek z niskim poziomem korupcji notowanym w krajach skandynawskich. Po pierwsze chodzi o wysoki poziom kapitału społecznego. Badania wskazują, że jest to istotny czynnik zmniejszający skalę korupcji⁵⁶. Okazuje się, że transakcje korupcyjne są powiązane z niskim zaufaniem społecznym. Jednocześnie transakcja korupcyjna może być tylko namiastką brakującego kapitału społecznego i wzajemnego zaufania. Po drugie, prawdopodobieństwo korupcji zwiększają niewłaściwe instytucje gospodarcze i prawne⁵⁷. Wiąże się to głównie z jakością instytucji, w tym również administracyjnych, które odpowiadają za stymulowanie rozwoju gospodarczego. Warto przy tym zauważyć, że nie chodzi po prostu o ograniczanie wielkości administracji, liczby regulacji i skali budżetu wydatkowanego przez instytucje publiczne. Badania dowodzą, że rozbudowane funkcje państwa i duża skala redystrybucji nie są powiązane z wysokim poziomem korupcji⁵⁸. Dowodzi tego również przykład krajów skandynawskich. Jednocześnie istotne znaczenie ma jakość instytucji, a zwłaszcza to, czy sprzyjają one przedsiębiorczości, zwłaszcza małym i średnim przedsiębiorstwom, czy gwarantują im podstawowe prawa i łatwe egzekwowanie tych praw w praktyce. Z tym bezpośrednio wiąże się jakość administracji publicznej, zwłaszcza tej, która stwarza warunki do rozwoju przedsiębiorczości.

WYBRANE STRONY INTERNETOWE

Fundacja Batorego, program „Przeciw korupcji”:

<http://www.batory.org.pl/korupcja/index.htm>,

Bank Światowy:

<http://www.worldbank.org/wbi/governance/index.html>,

⁵⁴ Por. Ch. Bjornskov, M. Paldam, Corruption trends, w: J. G. Lambsdorff, M. Taube, M. Schramm (red.), *The New Institutional Economics of Corruption*, London – New York: Routledge 2005.

⁵⁵ Por. *TI 2005 Corruption Perception Index*. Transparency International 2005.

⁵⁶ Ch. Bjornskov, M. Paldam, Corruption trends, dz. cyt.

⁵⁷ J. G. Lambsdorff, M. Taube, M. Schramm (red.), *The New Institutional Economics*, dz. cyt.; P. Mauro, Corruption and growth, dz. cyt.

⁵⁸ J. Gerring, S. C. Thacker, Do neoliberal policies deter political corruption? *International Organization*, Winter 2005, nr 59.

Rzeczpospolita: portal antykorupcyjny:

<http://www.rzeczpospolita.pl/tematy/korupcja/>,

USAID: program antykorupcyjny:

http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anti-corruption/,

OECD:

http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37447_1_1_1_1_37447,00.html,

The Anti-Corruption Gateway for Europe and Eurasia:

<http://www.nobribes.org/en/default.asp?ed=23>,

Transparency International:

<http://www.transparency.org/>,

Strona Komisji Europejskiej dotycząca walki z korupcją:

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s30000.htm>,

Anti Corruption Network for Transition Economies:

<http://www.anticorruptionnet.org/>,

The U4 Anti-Corruption Resource Centre:

<http://www.u4.no/>,

UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime:

<http://www.unodc.org/unodc/en/corruption.html>,

Australijska sieć antykorupcyjna:

<http://www.anti-corruption-network.org/>,

Brytyjska sieć antykorupcyjna:

<http://www.publishwhatyoupay.org/english/>.



Piotr Koryś

Przeciwdziałanie korupcji w Polsce – doświadczenia działań

Korupcja urzędów publicznych nie była w Polsce nigdy czymś niezwykłym. Układy klientelistyczne, w których patronami posłów na sejm Rzeczypospolitej byli przedstawiciele ościennych mocarstw, przyczyniły się do upadku I Rzeczypospolitej. W czasach zaborów, zwłaszcza w na terenach zaboru rosyjskiego, korumpowanie urzędników było powszechne – i równie powszechnie akceptowane jako sposób walki z nieswoim państwem. W II Rzeczypospolitej oprócz pospolitej korupcji urzędniczej zdarzały się też wielkie afery korupcyjne, w tym związane ze sprzedażą majątku publicznego, czyli w dzisiejszych słowach – z prywatyzacją. W czasach PRL pospolita korupcja rozpowszechniała się coraz bardziej, co było uzasadnione znowu, jak w czasach zaborów, wyraźnym podziałem pomiędzy komunistycznym państwem i nie-komunistycznym społeczeństwem.

Podstawową przyczyną komunistycznej korupcji była, jak się wydaje, sama natura gospodarki niedoborów – w której sieci powiązań i znajomości, układy i możliwości załatwienia sprawy były często walutą wartą dużo więcej niż polski złoty. W długotrwałym procesie doprowadziło to do powszechnej akceptacji korupcji urzędniczej w społeczeństwie. Nie miało oczywiście formy jawnego przyzwolenia, lecz raczej skrywanej wyrozumiałości dla prezentów i upominków wręczanych źle opłacanym urzędnikom publicznym. Tej pospolitej korupcji towarzyszyła – przynajmniej od pewnego momentu – korupcja elit politycznych komunistycznego państwa (nazywana korupcją nomenklatury), wykorzystujących dawane przez władzę możliwości robienia prywatnych interesów¹.

Obydwa te typy korupcji – korupcja nomenklatury i korupcja pospolita – okazały się odporne na proces zmiany systemowej, a w szybko

¹ O korupcji nomenklatury patrz: Korupcja polskiej nomenklatury (Z tajnych akt Najwyższej Izby Kontroli PRL), *Zeszyty Historyczne* 1983, nr 64, s. 148–206. O mechanizmach rozpowszechniania się pospolitej korupcji w schyłkowym okresie istnienia PRL, patrz np. E. i J. Tarkowscy, „Amoralny familizm” czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat osierdziesiątych, w: E. Wnuk-Lipiński (red.), *Grupy i więzi społeczne w systemie monocentrycznym*. Warszawa 1990, s. 37–69.

tworzących się instytucjach i prawach nowego państwa, kształtującego się po roku 1989, ujawniło się wiele luk i możliwości nadużywania zajmowanych stanowisk publicznych od niskiego do wysokiego szczebla. Transformacja systemowa nie zlikwidowała problemu korupcji, co więcej, okazało się, że różne formy korupcji występują z rosnącą intensywnością.

Podczas gdy – jak się wydaje – poziom korupcji pospolitej utrzymywał się przez całe lata 90. na zbliżonym, dość wysokim poziomie, rosło w społeczeństwie przeświadczenie o zwiększającej się skali korupcji politycznej i konsekwencjach z tego wynikających. Swoje apogeum osiągnęło u schyłku XX wieku, w trakcie rządów AWS-UW i potem, w następnej kadencji parlamentu, 2001-2005, w czasie rządów SLD. W tym czasie doszło do ujawnienia wielu „afer” korupcyjnych, z których najsłynniejsza została nazwana „aferą Rywina”². Rozpoczęła się ona od tego, że Lew Rywin, znany producent filmowy, zaoferował Adamowi Michnikowi, redaktorowi *Gazety Wyborczej* płatną pomoc w uchwaleniu przez Sejm ustawy o mediach publicznych w kształcie odpowiadającym spółce Agora, wydawcy dziennika. Powoływał się na kontakty z „grupą trzymającą władzę” i żądał sowitego wynagrodzenia za usługi. Michnik ujawnił przebieg rozmowy z Rywinem. Sam Rywin został później skazany za płatną protekcję, chociaż nie udowodniono ostatecznie, że reprezentował grupę osób związanych z ówczesnym rządem.

Oprócz afery Rywina, do najważniejszych afer korupcyjnych w ostatnich latach zaliczyć można aferę opolską, dotyczącą ubezpieczania elektrowni w Opolu, aferę starachowicką, aferę lekową czy sprawę PZU³.

Dostrzegając zagrożenie korupcją, instytucje państwa podjęły wiele działań mających ograniczyć jej skalę – od badania przyczyn afer korupcyjnych poprzez zmiany prawa po ogłoszenie złożonych strategii przeciwdziałania korupcji. Jednocześnie w tym okresie zintensyfikowały swoje działania instytucje społeczeństwa obywatelskiego dążące do monitoringu korupcji i walki z nią (np. powstały w 2000 roku program „Przeciw korupcji” Fundacji Batorego czy działające w Polsce od 1998 roku Transparency International oraz coraz liczniejsze inicjatywy lokalne). Massmedia zaczęły coraz bardziej interesować się tym zjawiskiem, co nie pozostało bez wpływu na losy niektórych skorumpowanych polityków.

Wciąż jednak wiele wskazuje na to, że poziom korupcji w Polsce jest wysoki. Według badań Transparency International poziom korupcji w Polsce jest w ostatnich latach wyższy niż w większości krajów Europy Środkowej. Ponadto pozycja Polski pogarsza się z roku na rok w porównaniu z innymi

² Serwis *Gazety Wyborczej* poświęcony aferze Rywina znajduje się pod adresem: <http://serwis.gazeta.pl/kraj/0,34387.html>.

³ Informacje i artykuły o tych aferach znaleźć można na stronie dziennika *Rzeczpospolita* poświęconej korupcji w Polsce: <http://www.rzeczpospolita.pl/tematy/korupcja/>.

krajami regionu (por. tabela 1). Na zagrożenia wynikające z dużej skali korupcji w Polsce wskazują raporty organizacji międzynarodowych, np. Banku Światowego⁴. O tym, że skala korupcji w Polsce jest wysoka, świadczą również wyniki badań opinii publicznej. Według badań CBOS z 2004 roku 94% ankietowanych twierdziło, że korupcja jest poważnym problemem. 77% badanych uważało, że urzędnicy państwowi czerpią korzyści ze sprawowanych funkcji. Jednocześnie w porównaniu z poprzednimi badaniami wzrosła liczba respondentów przekonanych, że typowe praktyki korupcyjne, tj. łapówkarstwo czy nepotyzm są powszechne w urzędach i wśród polityków⁵.

Indeks percepcji korupcji w krajach Europy Środkowej

Większa liczba oznacza mniejszy postrzegany poziom korupcji⁶

Nazwa państwa	2002	2003	2004	2005
Czechy	3,7	3,9	4,2	4,3
Estonia	5,6	5,5	6,9	6,4
Litwa	4,8	4,7	4,6	4,8
Łotwa	3,7	3,8	4,0	4,2
Polska	4,0	3,6	3,5	3,4
Słowacja	3,7	3,7	4,0	4,3
Słowenia	6,0	5,9	6,0	6,1
Węgry	4,9	4,8	4,8	5,0

Warto nadmienić, że całkowite usunięcie korupcji ze sfery publicznej wydaje się niemożliwe, zawsze bowiem będą istniały sytuacje, w których pokusa (związana z potencjalnymi korzyściami dla urzędnika bądź polityka i jego petenta) będzie zbyt wielka, by dało się ją zniwelować ryzykiem wykrycia i potencjalnych sankcji. Podobnie trudno liczyć na to, że uda się całkowicie zlikwidować obszar, w którym urzędnik będzie miał pewną swobodę w podejmowaniu decyzji – otwierającą pole do korupcji. Trzeba mimo to z jednej strony dążyć do ograniczenia potencjalnych szans i pokus korupcji, a z drugiej – formować za pośrednictwem kodeksów etyki, szkoleń

⁴ W badaniu Banku Światowego i EBOiR Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS), przeprowadzanym w latach 1999, 2002 i 2005 wśród przedsiębiorców, korupcja jest wciąż wskazywana jako jedna z głównych przeszkód w prowadzeniu firmy. Opinię taką wyraziło ok. 50% ankietowanych firm w 2002 roku i niemal 40% w 2005. Por. *Beeps at glance. Poland*. EBRD, World Bank 2005, <http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPANTCOR/Resources/BAAGREV20060208Poland.pdf>.

⁵ *Postrzeganie korupcji w Polsce. Komunikat z badań*, BS/97/2004, CBOS, czerwiec 2004, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2004/K_097_04.PDF.

⁶ Źródło: <http://www.transparency.pl/www/?a=36&b=39&c=161&d=2&text=169>.

i innych działań właściwe postawy etyczne zarówno wśród reprezentantów interesu publicznego, jak i w całym społeczeństwie. Właściwe przeciwdziałanie korupcji – poprzez zapobieganie, wykrywanie, karanie i edukację antykorupcyjną – wydaje się kluczowe dla dalszego rozwoju Polski, a także dla zmian na poziomie lokalnym. Poniżej omówione zostaną najważniejsze dotychczasowe działania zmierzające do ograniczania korupcji, które w tym okresie podejmowały instytucje publiczne i agendy społeczeństwa obywatelskiego oraz massmedia. Rozwiązania prawne nie będą analizowane szczegółowo, gdyż tej kwestii poświęcony jest kolejny rozdział.

PREWENCJA, CZYLI ZAPOBIEGANIE KORUPCJI

Najważniejszą rolę w zapobieganiu korupcji odgrywają agendy państwa. Służą temu przede wszystkim rozwiązania prawne zmniejszające ryzyko pojawienia się korupcji. Ponadto istotne są wszelkie reformy instytucjonalne (z reguły związane ze skutecznym egzekwowaniem istniejących norm prawnych), zwiększające przejrzystość działania instytucji publicznych. Działanie instytucji publicznych często wspierają projekty i porady eksperckie organizacji pozarządowych.

W Polsce po 1989 roku dość długo ignorowano problematykę korupcji. Oczywiście istniał NIK, możliwości walki z korupcją miały też policja i prokuratura. Jednak dość długo nie pojawiały się żadne nowe rozwiązania prawne mające służyć walce z korupcją, lecz opierano się na istniejących przepisach o przestępczości gospodarczej. Od drugiej połowy lat 90. zaczął się okres zmian w prawie. Przebiegał on dwutorowo – z jednej strony tworzono warunki do budowy odpornych na korupcję struktur politycznych i administracyjnych, z drugiej – w kolejnych ustawach korupcja została precyzyjnie zdefiniowana jako przestępstwo; w szczególności ważną rolę odegrał w tym wypadku nowy kodeks karny. Definicję tę podano w następnym rozdziale poniżej.

**Punktem wyjścia
w zwalczaniu
korupcji jest zawsze
zapobieganie jej
powstawaniu.**

Od niedawna w Polsce można obserwować nasilenie zaplanowanego i zorganizowanego działania agend państwa, wymierzonego bezpośrednio w korupcję w sferze publicznej. Najważniejszym z takich długookresowych zamierzeń jest zapoczątkowana w 2002 roku realizacja Strategii Antykorupcyjnej rządu. W ramach całej strategii przyjęto założenie o równoległych działaniach dotyczących zmiany prawa, reformy administracji i kontroli związków sfery publicznej z gospodarką. Podstawowe cele Strategii to zapobieganie korupcji, stworzenie przejrzystych i przyjaznych obywatelowi struktur administracji publicznej oraz ograniczenie tolerancji społecznej wobec zjawisk korupcyjnych (głównie za pośrednictwem edukacji). Jej istotne elementy to zwiększe-

nie przejrzystości procesu prywatyzacji i gospodarowania mieniem Skarbu Państwa; dopracowanie reguł funkcjonowania Służby Cywilnej, tak by mogła w pełni realizować cele, dla których ją stworzono; ukształtowanie urzędniczego etosu opierającego się na etyce, usprawnienie kontroli oświadczeń majątkowych osób publicznych, ograniczenie możliwości korupcji w instytucjach publicznych, uregulowanie zasad lobbingu oraz ograniczenie rozmiarów funduszy pozabudżetowych pozostających w gestii administracji publicznej. Realizacja strategii przebiega głównie poprzez wprowadzanie licznych nowych bądź poprawionych przepisów prawnych i administracyjnych⁷.

Sposobem na poprawę jakości działania administracji państwowej miało być utworzenie profesjonalnego, wzorowanego na najlepszych przykładach, korpusu służby cywilnej. Pierwszą ustawę o służbie cywilnej Sejm uchwalił 5 listopada 1996 roku, a następną – w grudniu 1998 roku. Powoływała ona do życia służbę cywilną. Ustawa określiła zasady dostępu do tej służby, zasady jej organizacji, funkcjonowania i rozwoju. W celu zapewnienia wysokiej jakości kadr przyszli członkowie korpusu służby cywilnej muszą przejść procedurę kwalifikacyjną. Są oni nieusuwalni z korpusu służby cywilnej, do którego zostają mianowani po spełnieniu ustawowych warunków. Muszą jednak wypełniać określone obowiązki wobec państwa, a w pracy kierować się zasadami neutralności politycznej, bezstronności oraz profesjonalizmu. W zamian za bezpieczeństwo (gwarancja zatrudnienia i wynagrodzenia) mają przestrzegać surowego kodeksu etycznego.

Inne rozwiązania prawne i instytucjonalne zwiększają z kolei przejrzystość działania administracji. Taką funkcję pełnią różnorodne przepisy i rozwiązania instytucjonalne, mające na celu ograniczenie potencjalnych sfer, w których mogłoby dojść do korupcji. Z reguły chodzi o ograniczenie przestrzeni trudnych do skontrolowania i weryfikacji decyzji urzędników oraz o ograniczenie okazji do bezpośredniego kontaktu petenta i urzędnika wydającego decyzję. Przykładami takich rozwiązań są regulacje dotyczące zamówień publicznych, zmiana formuły oceniania uczniów w trakcie nowych egzaminów maturalnych (stworzenie niezależnych komisji oceniających, niezwiązanych z liceami, w których odbywa się matura) czy wprowadzenie drogowych mandatów kredytowych (mających ograniczyć ilość okazji do wręczania łapówek policjantom). Z kolei przejrzystość decyzji politycznych mają zapewnić m.in. ustawa antykorupcyjna i ustawa o lobbingu.

Działaniom państwa na rzecz zminimalizowania potencjalnych pokus realizacji prywatnego interesu przez polityków, urzędników publicznych i szerzej,

⁷ Sprawozdania rządowe z realizacji Strategii dostępne są na stronie:

<http://www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=155> oraz

<http://www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=156>. Niezależne oceny można znaleźć pod adresem: <http://www.batory.org.pl/korupcja/ocena.htm>.

osób związanych z sektorem publicznym zamiast działania na rzecz dobra publicznego towarzyszą rozwiązaniom przyjmowane przez samorządy niektórych grup zawodowych (prawników, lekarzy itp.). Istotną rolę odgrywają kodeksy etyki zawodowej, których naruszenie wiąże się zarówno z sankcjami dyscyplinarnymi, jak i – niekiedy (np. w wypadku sędziów) – prawnymi.

Od pewnego czasu pojawiają się również nowe regulacje dotyczące działań samorządów lokalnych i regionalnych, także w dużym stopniu narażonych na zjawiska korupcyjne⁸. Z reguły mają one postać nowelizacji Ustawy o samorządzie gminnym z 1990 roku oraz ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie wojewódzkim z 1998 roku. By ograniczyć pokusy korupcji, a w szczególności różne formy poszukiwania nieuprawnionych korzyści związanych z pełnieniem funkcji radnego lub pracą w urzędzie samorządowym, wprowadzono wiele regulacji prawnych. Rozwiązania zapobiegające korupcji to w szczególności zakazy łączenia funkcji radnego z niektórymi innymi funkcjami (zwłaszcza w urzędzie gminy, gdzie dana osoba jest radnym), przyjmowania darowizn i podejmowania zajęć mogących podważyć zaufanie obywateli, prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem majątku komunalnego jednostki, w której radnie zasiada oraz zasada wyłączenia radnego z głosowania w sprawach mogących dotyczyć jego interesu prawnego. Podobnie jak inne osoby publiczne radni oraz wyżsi urzędnicy samorządowi mają obecnie obowiązek ujawniać swoje majątki.

Wsparciem dla prewencyjnych działań instytucji publicznych są niezależne usługi eksperckie oraz projekty ustaw formułowane przez organizacje pozarządowe. Z ciekawą inicjatywą wyszło Stowarzyszenie Fair Play. W 2002 roku złożyło do Rzecznika Praw Obywatelskich wnioski o zmianę przepisów kształtujących system naboru na aplikację radcowską, adwokacką i notarialną z powodu ich niezgodności z Konstytucją RP. Przedstawiciele stowarzyszenia domagali się wolnego dostępu do zawodów prawniczych. Zmiany w prawie, które zaproponowali, miały ograniczyć wpływ korporacji prawniczych na skalę rekrutacji na aplikacje adwokackie, a także na dobór kandydatów. Nowe „prawo o adwokaturze”, realizujące te postulaty, weszło w życie 30 czerwca 2005, ale zostało zaskarżone przez Naczelną Radę Adwokacką. Trybunał Konstytucyjny w kwietniu 2006 uznał część nowych przepisów, dotyczących właśnie wpływu korporacji na sposób egzaminów, za niezgodną z Konstytucją⁹.

⁸ Przykładem tego są pojawiające się od czasu do czasu afery korupcyjne dotyczące właśnie samorządów lokalnych. Najgłośniejsze było o układzie pomiędzy samorządem lokalnym a strukturami przestępczości zorganizowanej w Starachowicach. Układ ten sięgnął aż do parlamentu i rządu.

⁹ Uzasadnienie Trybunału Konstytucyjnego dostępne jest pod adresem: http://www.trybunal.gov.pl/OTK/teksty/otk/2006/K_06_06.doc. Więcej informacji o stowarzyszeniu Fair Play znajduje się na jego stronie internetowej: www.fairplay.org.pl.

Ostatnio, dzięki przyjęciu w 2005 roku ustawy o działalności lobbingowej pojawiły się możliwości sformalizowanego uczestnictwa organizacji pozarządowych w procesie stanowienia prawa. Przedstawiciele programu „Przeciw korupcji” realizowanego przez Fundację Batorego chcą wykorzystać te nowe możliwości do monitorowania sposobu uchwalania ustaw o walce z korupcją¹⁰.

KONTROLA WŁADZY I INSTYTUCJI PUBLICZNYCH

Oprócz bezpośrednich działań na rzecz zapobiegania korupcji, istotnym elementem dobrego funkcjonowania państwa jest kontrola tego, co dzieje się na styku administracji i gospodarki.

Ważne jest rozliczanie władzy wszystkich szczebli ze zobowiązań podejmowanych przy okazji wyborów oraz z działań na rzecz realizacji dobra wspólnego. Możliwość kontroli władzy znajduje się w zakresie działań wielu instytucji państwowych, jak NIK i policja skarbową, jednak kluczową rolę muszą odgrywać w niej instytucje społeczeństwa obywatelskiego oraz wolne media.

Podstawowym elementem kontroli władzy jest kontrola zobowiązań podjętych w programach wyborczych; w szczególności sposób dotyczy ona działalności polityków na rzecz interesu publicznego.

Kluczową rolę w kontroli władzy odgrywają wolne media. W Polsce taką kontrolną funkcję mediów można zaobserwować zarówno w przypadku prasy, jak i radio oraz telewizji. Zarówno dzienniki o zasięgu ogólnokrajowym (jak *Gazeta Wyborcza* i *Rzeczpospolita*), jak i małe czasopisma o zasięgu lokalnym starają się kontrolować decyzje polityków i urzędników, a także sprawdzać zgodność zobowiązań wyborczych z rzeczywistymi działaniami. Podobną funkcję pełni część programów publicystycznych w radiu i telewizji, w stacjach zarówno publicznych, jak i prywatnych. W szczególności interesujące wydają się programy interwencyjne, których autorzy szukają tematów na poziomie lokalnym i regionalnym (jak „Pod napięciem” w TVN czy „Sprawa dla reportera” w TVP). Np. w roku 2005 autor programu „Pod napięciem” zajął się problemem korupcji wśród lekarzy¹¹. Pokazano w nim m.in. sprawę zatrzymania dyrektora jednego z warmińskich szpitali przez policję pod zarzutem przyjęcia łapówki. Jedną z „Spraw dla reportera” dotyczyła łapownictwa w Agencji Nieruchomości Rolnych. Dzierżawca ziemi od Agencji Nieruchomości Rolnych spod Wrocławia i inni uczestnicy programu oskar-

¹⁰ <http://www.batory.org.pl/korupcja/prawo.htm>.

¹¹ Pojemna kieszeń w białym kitlu, Pod napięciem, TVN, 24 kwietnia 2005. Zob. także: <http://podnapieciem.onet.pl/1225646,archiwum.html>.

zali urzędników o żądanie łapówki za przedłużenie dzierżawy. Pokazano również, że istnieją podejrzenia wobec grupy pracowników ANR o handel ziemią w imieniu Agencji, który przynosił im nieuprawnione korzyści¹².

Dziennikarstwo śledcze, rozwijające się w Polsce w ostatnich latach, jest najlepszym przykładem tego, jak media mogą się przyczynić do kontroli poczynañ władzy i administracji, a tym samym stać się naturalnym elementem dążeń do zwiększenia przejrzystości życia publicznego.

Jednym z przykładów sukcesu dziennikarstwa śledczego na poziomie lokalnym są publikacje *Tygodnika Podhalańskiego*. Józef Jerzy Jurecki w artykułach *Nietykalni* i *Nietykalni aresztowani* opisał korupcję w zakopiańskim Urzędzie Skarbowym. Pokazał grupę osób, które przyjmowały i wymuszały łapówki – tytułowych nietykalnych. Dzięki dziennikarskiemu śledztwu zakopiańskimi nietykalnymi zainteresowała się prokuratura i trafili oni do aresztu¹³. Massmedia często skutecznie uzupełniają lub zastępują nieefektywnie działające organy państwa i nieskuteczne lub zbyt słabe poczynania społeczeństwa obywatelskiego. Warto przypomnieć choćby udział mediów w ujawnieniu bądź nagłośnieniu innych spraw, jak np. opisaną wcześniej sprawę Rywina czy afery lekowej. Dziennikarze *Rzeczypospolitej* opisali nieprawidłowości w Ministerstwie Zdrowia polegające m.in. na podejrzeniu, że wysocy urzędnicy Ministerstwa proponowali firmom farmaceutycznym wpisanie ich preparatów na listę leków refundowanych w zamian za łapówkę. Afera ta miała i inne wątki korupcyjne¹⁴.

Kontrola zobowiązań polityków w Polsce jest również przedmiotem zainteresowania organizacji pozarządowych. Na szczególną uwagę zasługują w tym wypadku działania programu „Przeciw Korupcji”, który przeprowadził m.in. analizę realizacji antykorupcyjnych zobowiązań wyborczych podjętych przez wszystkie ugrupowania w wyborach 2001, a teraz prowadzi bieżący monitoring tych zobowiązań. Wiele z obietnic nie zostało zrealizowanych. Kontrolowane są wydatki na kampanie wyborcze, a także proces stanowienia prawa. Elementem kontroli władzy, a także działań grup zawodowych związanych z interesem publicznym (jak lekarze czy prawnicy) jest także „Barometr Korupcji” – prowadzone regularnie badania nad percepcją korupcji w Polsce (m.in. w administracji publicznej,

¹² Łapówka, Sprawa dla reportera, TVP 1, 04.08.2005. Zob. też.:

<http://ww6.tvp.pl/View?Cat=4551&id=231581>

¹³ J. J. Jurecki, *Nietykalni*, *Tygodnik Podhalański* 14.11.2002; idem, *Nietykalni aresztowani*, *Tygodnik Podhalański* 7.2003.. Treść obu artykułów dostępna jest pod adresem:

<http://www.batory.org.pl/korupcja/n1.htm#areszt>.

¹⁴ Więcej o tej aferze można znaleźć pod adresem:

<http://www.rzeczpospolita.pl/tematy/korupcja/#9>

w publicznej służbie zdrowia, na wyższych szczeblach władzy). Program „Przeciw Korupcji” wspiera też działania kontrolne na poziomie lokalnym – gminy i powiatu, pomagając tworzyć Lokalne Grupy Obywatelskie.

Od 2000 roku w Polsce zaczęło wzrastać zainteresowanie monitorowaniem i kontrolowaniem funkcjonowania administracji i władz. Pojawiły się takie ruchy, jak Stop Korupcji, Normalne Państwo czy opisane powyżej Stowarzyszenie Fair Play, mające na celu kontrolowanie poczynąń władz wszelkiego szczebla, rejestrowanie przypadków korupcji, monitorowanie prawa polskiego. Stowarzyszenie Stop Korupcji podejmuje działania na rzecz zwiększenia przejrzystości życia publicznego i edukacji obywatelskiej¹⁵. Ruch Normalne Państwo stawia sobie za cel m.in. zmianę ordynacji wyborczej na większościową z jednomandatowymi okręgami wyborczymi, doprowadzenie do uproszczenia przepisów podatkowych i zwiększenia przejrzystości nominacji w sferze publicznej¹⁶.

Interesującym przejawem działań obywatelskich jest program „Przejrzysta Polska”. Program adresowany był do samorządów, które mogły dobrowolnie zobowiązać się do wdrażania modelu przejrzystego samorządu. Do udziału w programie zgłosiła się 1/3 wszystkich polskich urzędów samorządowych, które przyjęły na siebie realizację dodatkowych, nieprzewidzianych prawem zadań, po to aby mogły stać się bardziej przejrzyste, wolne od korupcji i otwarte na obywateli¹⁷. Więcej informacji o tym programie Czytelnik znajdzie we wprowadzeniu do naszego podręcznika.

Bardzo ważną rolę w przeciwdziałaniu korupcji odgrywają instytucje publiczne niezależne od rządu. W polskich warunkach warto przede wszystkim wskazać na Najwyższą Izbę Kontroli oraz Rzecznika Praw Obywatelskich. Kluczowym ogniwem w kontroli działań instytucji publicznych jest właśnie NIK, najważniejsza instytucja kontroli państwowej w państwie. Przeciwdziałanie korupcji na styku sektora prywatnego i publicznego stało się od końca lat 90. jednym z priorytetowych kierunków kontroli NIK. Izba przeprowadza kontrolę działalności organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych (pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności) samorządów i samorządowych jednostek organizacyjnych (z punktu widzenia legalności, gospodarności i rzetelności) oraz wszystkich innych podmiotów, które wykorzystują majątek lub środki publiczne (pod względem legalności i gospodarności). Zadaniem NIK jest też wskazywanie luk w przepisach prawa lub

Kontrola działań polityków i urzędników nie może być pełna bez udziału instytucji państwa.

¹⁵ <http://www.stopkorupcji.org>.

¹⁶ <http://www.normalne.pl/>.

¹⁷ <http://www.przejrzystapolska.pl>.

ich nieprecyzyjności, niedomagań organizacyjnych, słabości nadzoru bądź braku kontroli. NIK może też proponować konieczne zdaniem jego przedstawicieli rozwiązania prawne i organizacyjne – odgrywa więc również rolę ekspercką w stosunku do parlamentu i rządu. Rzecznik Praw Obywatelskich może inicjować na podstawie skargi obywatela dochodzenie w sprawie przestępstwa korupcyjnego lub niezgodności z konstytucją (albo innymi przepisami) pewnych rozwiązań prawnych. Tak było w opisanym wyżej przypadku skargi Stowarzyszenia Fair Play.

Oprócz NIK działają inne instytucje kontrolne w państwie. Dzięki swoim uprawnieniom istotną rolę w kontroli działań i decyzji polityków może odgrywać Kontrola Skarbowa. Do tych uprawnień, zgodnie z ustawą o kontroli skarbowej, należy m.in. kontrola źródeł pochodzenia majątku w przypadku niezgłoszenia do opodatkowania działalności gospodarczej, a także kontrola źródeł dochodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów, badanie wykorzystania mienia otrzymanego od Skarbu Państwa w celu realizacji zadań publicznych oraz prawidłowości prywatyzacji mienia Skarbu Państwa.

Ważnym rozwiązaniem wprowadzającym możliwość kontroli decyzji urzędników stało się wspomniane już prawo o zamówieniach publicznych. Wprowadzenie dość sztywnych zasad współpracy instytucji publicznych i przedsiębiorstw prywatnych – bo tego w dużym stopniu ono dotyczy – nie zawsze (choć często) prowadzi do obniżenia kosztów działania administracji. Zawsze jednak gwarantuje wzrost przejrzystości i zmniejszenie dyskrecjonalności decyzji urzędniczych. Kontrolą wykonywania prawa zamówień publicznych zajmuje się Urząd Zamówień Publicznych. Przede wszystkim pilnuje on efektywnego wydatkowania środków publicznych przez nadzorowanie realizacji zamówień publicznych, których klientem są instytucje publiczne.

Ostatnio parlament zaczął intensywniej wykorzystywać swoje uprawnienia kontrolne w szczególności wobec polityków i urzędników wysokiego szczebla. Narzędziem są tu – działające z mniejszym lub większym powodzeniem – nadzwyczajne komisje śledcze (do zbadania ujawnionych w mediach podejrzeń o korupcję podczas prac nad nowelizacją ustawy o radiofonii i telewizji, do zbadania prawidłowości prywatyzacji Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń Spółka Akcyjna, do zbadania zarzutu nieprawidłowości w nadzorze Ministerstwa Skarbu Państwa nad przedstawicielami Skarbu Państwa w spółce PKN Orlen S.A.). Nawet jeśli rzadko przynoszą one bezpośrednie skutki prawne, a także nie zawsze wyniki ich działań są zgodne z oczekiwaniami – dzięki nim uchylony został rąbek tajemnicy o związkach wielkiej i lokalnej polityki, biznesu oraz – czasem – świata przestępczego.

WYKRYWANIE I ZWALCZANIE KORUPCJI

Oprócz norm prawnych i aparatu kontroli państwo, by zapobiegać korupcji, musi dysponować stosownym aparatem ich egzekucji. W przeciwieństwie do innych sfer działalności antykorupcyjnej – przeciwdziałania korupcji, kontroli działań władzy czy edukacji – wykrywanie i zwalczanie korupcji jest niemal wyłącznie domeną państwa.

Zwalczaniem korupcji w pierwszym rzędzie zajmuje się policja. Korupcja leży przede wszystkim w sferze zainteresowania wydziałów zajmujących się przestępczością gospodarczą, niekiedy przestępstwami korupcyjnymi zajmują się też komórki zwalczające przestępczość zorganizowaną. Zwalczanie wielkiej korupcji jest też jednym z celów działania Centralnego Biura Śledczego. Oprócz tego w komendach wojewódzkich utworzono specjalne wydziały do walki z korupcją. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na co pewien czas ponawiane zachęty obywateli do współpracy z policją w zwalczaniu korupcji. Przykładem tego są anonimowe telefony informacyjne, za pośrednictwem których można poinformować o korupcji. Takie telefony działają z reguły przy Wydziałach do Walki z Korupcją, np. w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Szczecinie przy specjalnie powołanym Wydziale do Walki z Korupcją działa „anonimowy antykorupcyjny telefon zaufania”.

Ostatnio została powołana instytucja państwowa, której celem będzie wyłącznie zwalczanie korupcji – Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA). Będzie ono w sprawach dotyczących korupcji w sferze publicznej łączyło uprawnienia Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, policji, NIK i kontroli skarbowej. Głównymi zadaniami CBA mają być rozpoznawanie przestępstw o charakterze korupcyjnym, zapobieganie im i wykrywanie ich. Aktywność urzędu nie będzie się ograniczała jedynie do funkcji śledczych. CBA ma się zajmować monitorowaniem życia publicznego, m.in. kontrolą rzetelności i prawdziwości deklaracji majątkowych oraz oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej składanych przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Ważną rolę w wykrywaniu przestępstw korupcyjnych mogą spełnić instytucje kontroli państwowej, takie jak NIK oraz kontrola skarbową. W wypadku podejrzenia bądź wykrycia przestępstw gospodarczych, w tym korupcji, współpracują one z policją i prokuraturą. Prokuratura koordynuje działania mające na celu zwalczanie przestępczości, w tym przestępczości gospodarczej, zbiera, porządkuje oraz analizuje dowody winy, a także przygotowuje akty oskarżenia i kieruje je do sądu w sprawach, w których reprezentuje państwo. Prokuratura może również zlecać prowadzenie śledztw. Dzięki temu w rękach prokuratury koncentrują się wiedza i informacje zebrane przez różne instytucje państwowe i obywateli, co zwiększa szansę na

wykrycie korupcji. Niezawisłe sądy decydują z kolei, na podstawie materiału dowodowego przygotowanego przez prokuraturę, o karaniu winnych przestępstw korupcyjnych. Same sankcje opisane są w następnym rozdziale.

EDUKACJA ANTYKORUPCYJNA I INFORMACJA

Edukację antykorupcyjną trzeba prowadzić w zróżnicowany sposób i kierować do różnych grup społecznych. Oczywiście jest ona potrzebna w szkole i na uniwersytecie, ale ważną rolę w tego typu edukacji odgrywiają szkolenia etyczne urzędników publicznych i przedstawicieli wszystkich grup zawodowych podatnych na korupcję. Wreszcie bardzo ważne są kampanie edukacyjno-informacyjne skierowane do ogółu obywateli, a w szczególności do osób skłonnych płacić łapówki. Stosowne postawy społeczne mogą też kształtować działania nakierowane na informowanie obywateli o przypadkach korupcji. Dlatego ważną rolę w edukacji mają do odegrania państwo i samorządy, instytucje społeczeństwa obywatelskiego oraz media. Priorytetem powinno być promowanie odpowiednich wzorców postępowania, uwrażliwianie na problematykę korupcji i ograniczanie społecznej tolerancji dla korupcji.

W 2003 roku Ministerstwo Edukacji i Nauki w ramach realizacji *Strategii Antykorupcyjnej* wprowadziło do podstawy programowej kształcenia ogólnego problematykę korupcji i jej zwalczania. Na przykład w realizowanym przez Centrum Edukacji Obywatelskiej programie „Młodzi Przeciw Korupcji” nauczyciele prowadzą w szkołach ponadpodstawowych zajęcia o korupcji, głównie na lekcjach z wiedzy o społeczeństwie. Ich celem jest przede wszystkim zmiana postaw uczniów (a za ich pośrednictwem również rodziców) oraz nauczycieli wobec korupcji głównie przez pokazywanie i analizowanie jej niekorzystnych skutków w trakcie warsztatów i dyskusji, a także gier, projektów realizowanych przez grupy uczniów i wycieczek obywatelskich¹⁸. Kolejnym przykładem strategii edukacji obejmującej zarówno uczniów, jak i nauczycieli jest również model „Przejrzystej Szkoły” stworzony na podłożu modelu przejrzystej gminy, a zaproponowany przez Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli. Program ten ma promować standardy etycznego postępowania w życiu publicznym, dbać o przejrzystość instytucji publicznych, w tym także szkoły, budować lokalną politykę na rzecz przejrzystości życia publicznego, pogłębiać wiedzę ucznia o zagrożeniach wiążących się z korupcją, zmieniać postawy ucznia wobec korupcji, a także przełamywać poczucie bezsilności i braku nadziei na skuteczną walkę z korupcją. W myśl projektu w szkole powinny obowią-

¹⁸ <http://www.ceo.org.pl/index.php?wysw=7&sgl=1&dzial=1011>.

zywać zasady: jawności, troski o etykę zawodową, współpracy z otoczeniem społecznym, przewidywalności, wiarygodności oraz fachowości¹⁹.

Bardzo ważnym elementem edukacji antykorupcyjnej są różnego rodzaju szkolenia w miejscu pracy, a więc działania adresowane do osób, które zakończyły już formalną edukację. W szczególności takie szkolenia są ważnym narzędziem zmiany postaw urzędników oraz innych osób, które w trakcie wykonywania pracy powinny dbać o interes publiczny (nauczycieli, prawników, lekarzy). Tego typu szkolenia są organizowane zarówno wewnątrz instytucji publicznych, jak i we współpracy z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego. W pewnej części są finansowane ze środków Unii Europejskiej. Liczne szkolenia urzędników prowadzi program Strategia Antykorupcyjna, częściowo we współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Kluczową rolę w edukacji antykorupcyjnej odgrywają szkolenia etyczne urzędników publicznych i przedstawicieli wszystkich grup zawodowych podatnych na korupcję.

Organizacje pozarządowe kierują swoją ofertę edukacyjną do ogółu obywateli, a w szczególności do osób najaktywniejszych i zdolnych do zmobilizowania lokalnych społeczności.

Znakomitym przykładem tego typu edukacji obywatelskiej jest tworzenie przy udziale programu „Przeciw Korupcji” Fundacji Batorego Lokalnych Grup Obywatelskich. W ramach programu były szkolone osoby, które potem organizowały Lokalne Grupy Obywatelskie, a za ich pomocą społeczny monitoring władzy; osoby te prowadzą nadal działania informacyjno-edukacyjne.

Ważnym medium w edukowaniu obywateli staje się Internet. Fundacja Batorego oferuje na swojej stronie www.fundacja-batorego.pl podręczną biblioteczkę informacyjną, zasoby o charakterze edukacyjno-informacyjnym można też znaleźć na stronach innych organizacji zajmujących się problematyką korupcji, jak np. polski oddział Transparency International lub ruch Normalne Państwo (por. dodatkowe źródła informacji poniżej).

Ważną rolę w edukacji społecznej odgrywają masowe kampanie edukacyjne, wykorzystujące narzędzia marketingu społecznego. W Polsce w ostatnich latach przeprowadzono kilka takich kampanii. W 2000 roku program „Przeciw Korupcji” zainicjował kampanię społeczną pod hasłem „KorupcJa? Nie musisz dawać, nie musisz brać w tym udziału”, mającą zwrócić uwagę obywateli na problem korupcji oraz na to, że dzięki indywidualnym decy-

¹⁹ Więcej o tym zob. <http://www.koweziu.edu.pl/edukator/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=149>.

zjom o nieuczestniczeniu w korupcji można zmniejszyć jej skalę. W trakcie tej kampanii wykorzystano spoty reklamowe w radiu i telewizji, plakaty, ulotki i karty pocztowe. Kampania objęła swym zasięgiem przede wszystkim trzynaście największych miast Polski²⁰. Ruch Normalne Państwo przeprowadził dwie kampanie społeczne. Pierwsza, „Choroba brudnych rąk”, odbyła się w Warszawie, druga – „Nie daję / nie biorę łapówek” miała charakter ogólnopolski.

W edukacji antykorupcyjnej istotną funkcję pełnią masowe media, zarówno ze względu na zasięg, jak i na siłę oddziaływania. To głównie dzięki nim są upowszechniane informacje o korupcji. Po części także na świadomość społeczną miały zapewne wpływ codzienne relacje (telewizyjne i radiowe) z przesłuchań przed komisjami śledczymi Sejmu, które ujawniły przed szeroką publicznością przynajmniej część wiedzy o nieformalnych, a często korupcyjnych związkach między biznesem a polityką. Ważną rolę edukacyjno-informacyjną odgrywają opisane już powyżej artykuły śledcze. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na konkurs programu „Przeciw korupcji” na najlepszy dziennikarski materiał śledczy.

PODSUMOWANIE

W latach 90. korupcję w Polsce dość rzadko postrzegano jako poważny problem. Sytuacja ta zaczęła się niedawno zmieniać. Ostatnie lata przyniosły wiele widocznych działań antykorupcyjnych, realizowanych zarówno przez instytucje państwowe i samorządowe, jak i przez organizacje pozarządowe. Problematyka korupcji w Polsce zajęła też media oraz instytucje międzynarodowe (czego szczególnym wyrazem był opublikowany w 1999 roku raport Banku Światowego o korupcji w Polsce)²¹.

Działania antykorupcyjne muszą przebiegać w czterech wymiarach. Pierwszy z nich to przeciwdziałanie korupcji przez tworzenie stosownych norm prawnych i rozwiązań instytucjonalnych, drugi – kontrola osób publicznych, trzeci – wykrywanie korupcji i karanie, a czwarty – edukowanie społeczeństwa. W każdym z tych wymiarów można dostrzec sukcesy zarówno agend państwowych, jak i instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

²⁰ <http://www.batory.org.pl/korupcja/kam2000.htm>.

²¹ *Korupcja w Polsce: przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku. Raport Banku Światowego*, Warszawa 1999. Angielska wersja raportu jest dostępna pod adresem: http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/08/17/000090341_20050817144825/Rendered/PDF/333100P0671240Poland1Corruption01public1.pdf.

Pełna ocena skuteczności przeciwdziałania korupcji jest trudna. Na razie horyzont czasowy podejmowanych działań jest zbyt mały, by jednoznacznie rozstrzygnąć ten problem. Trudno też wskazać strategię gwarantującą przyszły sukces. Pewne nadzieje budzi rosnąca aktywność agend państwa, czego świadectwem są Strategia Antykorupcyjna rządu oraz niedawne powołanie CBA. Jest również oczywiste, że zaangażowanie się instytucji pozarządowych oraz dobrowolne działania obywateli są dobrą drogą do ograniczenia poziomu korupcji. To dzięki takim działaniom korupcja stała się w Polsce ważnym problemem publicznym, a ludziom coraz łatwiej jest rezygnować z płacenia łapówek i wykorzystywania nieformalnych powiązań. Również działania edukacyjne, eksperckie i kontrolne zdają się przynosić coraz lepsze rezultaty. Jednak ich rzeczywistą skuteczność będzie można ocenić, podobnie jak w przypadku agend państwa, dopiero w dłuższym okresie. Wreszcie warto podkreślić, że wzrost zainteresowania mediów problematyką korupcji przyczynił się do dostrzeżenia zagrożeń z nią związanych.

Proces modernizacji Polski i racjonalizacji życia gospodarczego, a także konieczność konkurowania na rynkach globalnych w najbliższych latach będą sprzyjać spadkowi poziomu korupcji. Może się do tego przyczynić również postępujący proces integracji europejskiej. Nie można jednak zakładać, że bez działań indywidualnych, społecznych i państwowych, problem sam zniknie.

DODATKOWE ŹRÓDŁA INFORMACJI

Serwis *Gazety Wyborczej* dotyczący „afery Rywina”:

<http://serwisy.gazeta.pl/kraj/0,34387.html>.

Serwis *Rzeczpospolitej* zawierający zbiór artykułów z tej gazety o różnych aferach korupcyjnych:

<http://www.rzeczpospolita.pl/tematy/korupcja/>.

Zbiór publikacji udostępnianych przez program „Przeciw Korupcji” Fundacji Batorego. Dostępne są m.in. poradniki dla radnych, model przejrzystej gminy oraz informator prawny o korupcji w Polsce:

<http://www.batory.org.pl/korupcja/pub.htm>

Strona *www* polskiego oddziału Transparency International. Bogaty zbiór raportów i analiz:

<http://www.transparency.pl>.

Strona *www* Centrum Edukacji Obywatelskiej, prowadzącego m.in. program „Młodzi przeciw korupcji”. Bogaty zbiór materiałów dydaktycznych:

<http://www.ceo.org.pl>.

Strona *www* Instytutu Spraw Publicznych:

<http://www.isp.org.pl>.

Strona www Najwyższej Izby Kontroli:

<http://www.nik.gov.pl>.

Strona polskiego oddziału Banku Światowego:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/POLANDEXTN/0,,menuPK:304800~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:304795,00.html>.

Anna Wojciechowska-Nowak

Prawne aspekty zjawisk korupcyjnych

Przepisy o charakterze antykorupcyjnym obejmują bardzo szeroką problematykę. Mieszczą się w niej przestępczość korupcyjna, zagadnienia związane z konfliktem interesów, nepotyzmem, kontrolą pochodzenia majątków osób pełniących funkcje publiczne, handel wpływami, w tym finansowanie działalności politycznej oraz zasady prowadzenia tzw. działalności lobbingowej, gospodarowanie środkami publicznymi i w końcu zapewnienie przejrzystości życia publicznego. Wyczerpujące przedstawienie wskazanych obszarów, z uwzględnieniem zróżnicowania zasad dotyczących różnych grup zawodowych, nie było możliwe w niniejszej publikacji. Dlatego koncentrujemy się na zagadnieniach zasadniczych z punktu widzenia urzędników administracji publicznej.

KORUPCJA URZĘDNICZA

Ewolucja przepisów określających szeroko rozumianą przestępczość korupcyjną zmierzała do objęcia zakresem regulacji karnej możliwie pełnego spektrum zjawisk o charakterze korupcyjnym oraz grona podmiotów w nich uczestniczących. Istotne znaczenie miała tu nowela kodeksu karnego (odtąd k.k.) z 13.06.2003, która po pierwsze poszerzyła katalog sprawców korupcji urzędniczej przez wprowadzenie definicji osoby pełniącej funkcję publiczną (do tego czasu – zgodnie z literą kodeksu karnego – zakres podmiotowy przestępstw korupcyjnych opierał się na węższym pojęciu funkcjonariusza publicznego, które na przykład nie obejmowało osób zatrudnionych w spółkach komunalnych), po drugie zaś poddała odpowiedzialności karnej zachowania dotąd niepenalizowane, tj. łapownictwo w wyborach (art. 250a k.k.), w obrocie gospodarczym (296a k.k.) oraz w sporcie (296b k.k.).

W niniejszej publikacji zajmujemy się korupcją urzędniczą w sensie ścisłym, a więc łapownictwem oraz płatną protekcją. Zjawiska o charakterze korupcyjnym obejmują jednak dużo szerszy katalog czynów zabronionych (np. przestępstwo nadużycia władzy – 231 k.k., przestępstwo niegospodarności – 296 k.k., wyłudzenia dotacji, subwencji lub zamówienia publicznego – 297 k.k., udaremnienie przetargu – 305 §1 k.k., rozpowszechnianie

falszowych informacji, zatajenie informacji związanych z przetargiem publicznym – 305 §2 k.k.).

Przestępstwa **sprzedajności (łapownictwa biernego, 228 k.k.)** dopuszcza się ten, kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść lub jej obietnicę. Sprawcą czynu może być wyłącznie osoba pełniąca funkcję publiczną, m.in. pracownicy administracji państwowej oraz samorządu terytorialnego z wyłączeniem jednak pełniących czynności usługowe¹. Karze podlega również druga strona „transakcji” korupcyjnej, tj. osoba, która udziela albo obiecuje udzielić korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji (przekupstwo – łapownictwo czynne, 229 k.k.).

Przestępstwo **płatnej protekcji (230 k.k.)** polega na podjęciu się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść lub jej obietnicę. Popelnia je osoba, która powołuje się na wpływy w instytucji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej albo krajowej lub w zagranicznej jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi. Sprawca nie musi mieć faktycznych wpływów w danej instytucji – wystarczy, że przekonanie takie wywoła. Odpowiedzialności karnej podlega również korzystający z płatnej protekcji (230a k.k.), tj. osoba, która udziela albo obiecuje udzielić korzyści w zamian za pośrednictwo w wymienionych instytucjach, gdy pośrednictwo to polega na bezprawnym wywarcu wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji.

Korzyść w przestępstwach korupcyjnych może mieć charakter zarówno majątkowy (w tym pieniężny, rzeczowy), jak i osobisty (np. awans lub przyjęcie do pracy). Może to być korzyść własna lub cudza.

Ustawodawca, aby złamać solidarność uczestników procederu i zwiększyć wykrywalność, zwalnia z odpowiedzialności osobę, która okazała tzw. **czynny żal**. Sprawca nie podlega karze pod warunkiem, że korzyść lub jej obietnica zostały przyjęte, a sprawca zawiadomił organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział. Wyłączenie to dotyczy jednak co do zasady tylko osób wręczających lub oferujących korzyść².

¹ Do osób pełniących czynności usługowe zalicza się stanowiska pozamerytoryczne, na przykład sprzątaczkę czy magazyniera.

² Nieco odmiennie została uregulowana kwestia czynnego żalu w wypadku korupcji wyborczej. Tu na łagodniejsze traktowanie może liczyć wyborca, który zawiadomił organ powołany do ścigania o przestępstwie i okolicznościach jego popełnienia, zanim organ ten o nich się dowiedział. W przeciwieństwie jednak do wypadków, o których mowa była wcześniej, odpowiedzialność karna nie zostaje wyłączona. Sąd natomiast stosuje nadzwyczajne złagodzenie kary lub może odstąpić od jej wymierzenia.

Kodeks karny przewiduje tzw. uprzywilejowane oraz kwalifikowane typy przestępstw łapówkarskich. Uprzywilejowanie przejawia się w łagodniejszym rodzaju kary oraz obniżeniu jej górnej granicy, jeśli czyn mieści się w tzw. wypadku mniejszej wagi³. Zaostrzeniu natomiast ulega odpowiedzialność karna przy wystąpieniu określonych okoliczności, takich jak:

- przyjęcie, wręczenie korzyści za zachowanie stanowiące naruszenie przepisów prawa (łapownictwo, płatna protekcja);
- żądanie korzyści przez pełniącego funkcję publiczną lub uzależnienie wykonania czynności służbowej od otrzymania korzyści (łapownictwo);
- przyjęcie, wręczenie korzyści majątkowej znacznej wartości (łapownictwo), tj. przekraczającej dwustukrotną wysokość najniższego miesięcznego wynagrodzenia.

ZAPOBIEGANIE KONFLIKTOWI INTERESÓW

Konflikt interesów to sytuacja, w której z interesem publicznym konkuruje interes prywatny. To sytuacja rodząca ryzyko, że wąski interes jednostkowy (względnie grupowy) zostanie zrealizowany kosztem interesu ogólnospołecznego. Ryzyko to wzmacnia się, jeśli rzecznikiem obu rodzajów interesów staje się ta sama osoba, w szczególności wówczas, gdy osoba sprawująca władztwo publiczne lub dysponująca środkami publicznymi pozostaje jednocześnie aktywna na polu gospodarczym. Dlatego przepisy nakładają restrykcje ograniczające aktywność zawodową osób, których zadaniem jest reprezentowanie interesu publicznego. Właściwe regulacje mają na celu zapewnienie bezstronności, lojalności i dyspozycyjności funkcjonariuszy, a ponadto budowanie zaufania społecznego do instytucji publicznych. Różne grupy zawodowe obowiązują odmienne zasady, najczęściej zawarte w poszczególnych pragmatykach służbowych. Ponieważ niniejsza publikacja adresowana jest głównie do urzędników samorządowych, omówimy regulacje dotyczące tej grupy i jedynie zasygnalizujemy odrębności odnoszące się do urzędników państwowych oraz członków korpusu służby cywilnej.

Pracownicy samorządowi

Pracownikom samorządowym nie wolno wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność⁴.

³ Czy dany stan faktyczny mieści się w wypadku mniejszej wagi, zależy od okoliczności oraz zachowania sprawcy i każdorazowo podlega ocenie sądu.

⁴ art. 18 Ustawy z dn. 22.03.1990 o pracownikach samorządowych. Analogiczne zakazy zawierają art. 19a Ustawy z dn. 16.09.1982 o pracownikach urzędów państwowych oraz art. 72 Ustawy z dn. 18.12.1998 o służbie cywilnej.

Przepis zawiera dwa zakazy. Po pierwsze pracownik samorządowy powinien powstrzymać się od zajęć dodatkowych realizowanych kosztem obowiązków służbowych, np. w czasie godzin pracy w urzędzie. Po drugie niedozwolone są te formy aktywności, które stawiałyby pod znakiem zapytania bezstronność i uczciwość danego urzędnika.

Do tego rodzaju zajęć Najwyższa Izba Kontroli zalicza prowadzenie działalności usługowej na terenie właściwości urzędu, w którym dana osoba jest zatrudniona, jeśli zakres tej działalności pozostaje w związku z obowiązkami służbowymi tej osoby. Za przykład może służyć prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie architektury i budownictwa przez pracowników inspektoratów nadzoru budowlanego, wydziałów architektury, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz działalności gospodarczej w dziedzinie geodezji i kartografii przez pracowników referatów geodezji. Do kolizji interesów będzie dochodzić w wypadku świadczenia przez pracowników urzędu usług na rzecz jego interesantów, osób występujących o decyzje administracyjne lub ubiegających się o zamówienia publiczne.

Sąd Najwyższy przyjmuje bardziej restrykcyjną wykładnię stwierdzając, że pracownik samorządowy nie powinien podejmować żadnych zajęć podobnych do spraw, które załatwia pracodawca, niezależnie od tego czy przedmiot działalności dodatkowej pokrywa się z obowiązkami służbowymi pracownika, czy też nie⁵.

Omawiane ograniczenia dotyczą wszelkich form dodatkowego zatrudnienia, niezależnie od tego, czy jego podstawą będzie stosunek pracy, umowa cywilno-prawna, czy też własna działalność gospodarcza. Obostrzenia odnoszą się również do działalności niezarobkowej, np. społecznej. Na taką interpretację jednoznacznie wskazuje określenie „zajęcia”, które obejmuje szerszy niż „zatrudnienie” zakres znaczeniowy. Zakaz podejmowania działalności ubocznej bywa również rozszerzany na działalność polityczną⁶, pomimo że apolityczność pracowników samorządowych nie została wprost zapisana w ustawie⁷.

Obowiązek nadzoru nad przestrzeganiem norm zapobiegających kolizji interesów ciąży na kierowniku jednostki (w tym na wójcie, burmistrzu, prezydencie, staroście oraz marszałku województwa) jako podmio-

⁵ W orzeczeniu sygn. II PK 134/05, Sąd Najwyższy stwierdził, że do konfliktu interesów dochodzi także w wypadku, gdy urzędnik zatrudniony w wydziale rolnictwa starostwa równolegle prowadzi firmę geodezyjną. Starostwo bowiem wydaje decyzje administracyjne w tym obszarze.

⁶ T. Szewc, LEX/el. 2003.

⁷ Apolityczność członka korpusu służby cywilnej przewiduje art. 69 Ustawy o służbie cywilnej.

cie wykonującym czynności z zakresu prawa pracy. Kontrola ma charakter następczy. Pracownik nie musi bowiem występować o uprzednią zgodę⁸. Sam ocenia, czy zajęcia dodatkowe nie będą kolidowały z obowiązkami służbowymi oraz czy nie narażą go na zarzut stronniczości. Jest on jednak zobowiązany do złożenia oświadczenia o prowadzonej działalności gospodarczej oraz o zmianie jej charakteru. Na tej podstawie pracodawca powinien dokonać oceny ryzyka występowania kolizji interesów. Oświadczenie o prowadzonej działalności gospodarczej nie dostarcza jednak informacji co do innych form aktywności zawodowej, a także zajęć niezarobkowych. Do mechanizmów kontrolnych należą też oświadczenia o stanie majątkowym. Pracownicy samorządowi składają je na żądanie pracodawcy⁹.

Naruszenie omawianych zakazów stanowi podstawę do rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem. Przy tym w orzecznictwie przyjmuje się, że pracodawca nie musi wykazywać, iż pracownik działał w sposób stronniczy lub interesowny. Okolicznością uzasadniającą wypowiedzenie jest sama możliwość wywołania podejrzenia o stronniczość i interesowność¹⁰. Jeśli natomiast naruszenia dopuści się pracownik mianowany, powinno dojść do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

Osoby pełniące funkcje publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego. Wśród pracowników samorządowych wyodrębnia się grono osób pełniących funkcje publiczne, wobec których stosuje się odmienne ograniczenia. Do tej kategorii na gruncie Ustawy z dn. 21.08.1997 o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tzw. ustawa antykorupcyjna) należą: wójt, burmistrz, prezydent miasta, ich zastępcy, członkowie zarządów powiatów i województw, skarbnicy, sekretarze oraz osoby wydające decyzje administracyjne, a także osoby, które wprowadzie nie wykonują władztwa publicznego, jednak z racji zarządzania majątkiem publicznym zostały włączone do grona pełniących funkcje publiczne. W tej kategorii mieszczą się: kierownicy jednostek organizacyjnych gminy, powiatu lub województwa oraz osoby zarządzające i członkowie organów zarządzających samorządowymi osobami prawnymi.

Ustawa antykorupcyjna wprowadza dwa rodzaje zakazów: na czas trwania stosunku pracy oraz po jego wygaśnięciu. Przy tym, w przeciwieństwie do regulacji dotyczącej zwykłych pracowników samorządowych, ograniczenia zostały tu wymienione wyczerpująco i nie zawierają elementów ocennych.

⁸ Inaczej Ustawa o pracownikach urzędów państwowych (patrz art. 19 ust. 1) oraz Ustawa o służbie cywilnej (patrz art. 72).

⁹ Inaczej w Ustawie o pracownikach urzędów państwowych (patrz art. 17 ust. 4).

¹⁰ Orzeczenie SN z 18.06.1998, sygn. I PKN 188/98, OSNAP 1999/13.

W czasie pełnienia funkcji publicznej nie wolno:

- zasiadać w zarządach, radach nadzorczych lub komisjach rewizyjnych spółek prawa handlowego,
- podejmować zatrudnienia lub wykonywać innych zajęć w tych spółkach, które mogłyby wywołać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność,
- zasiadać w zarządach, radach nadzorczych lub komisjach rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych,
- zasiadać w zarządach fundacji prowadzących działalność gospodarczą,
- posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego – w każdej z tych spółek,
- 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 prowadzenia rodzinnego gospodarstwa rolnego).

Zakaz zajmowania stanowisk we władzach spółek prawa handlowego nie obejmuje urzędników samorządowych, którzy zostali skierowani do spółek z udziałem gminy, powiatu lub województwa, do ich związków lub do innych osób prawnych jednostek samorządu terytorialnego jako przedstawiciele tych podmiotów. Osoba taka nie może być przedstawicielem w więcej niż dwóch spółkach.

Złamanie zakazów przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta skutkuje wygaśnięciem mandatu. Jeśli natomiast naruszenia dopuszcza się członek zarządu województwa lub powiatu, skarbnik albo sekretarz, rada gminy, powiatu lub sejmik wojewódzki podejmują – najpóźniej po upływie miesiąca od dnia, w którym przewodniczący uzyskał informację o naruszeniu – uchwałę o odwołaniu danej osoby. W razie bezczynności rady lub sejmiku wojewoda wzywa te organy do podjęcia stosownego aktu w ciągu 30 dni, a po bezskutecznym upływie tego terminu wydaje tzw. zarządzenie zastępcze¹¹. W wypadku gdy ograniczenia narusza osoba upoważniona do wydawania decyzji administracyjnych, przepisy w sposób jednoznaczny nakładają na pracodawcę obowiązek rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika. Przypomnijmy, że w stosunku do szeregowych pracowników samorządowych pracodawca zachowuje autonomię wyboru sankcji, gdy pracownik podejmuje zajęcia mogące rodzić podejrzenie o stronnictwo lub interesowność.

¹¹ Art. 98a Ustawy z dn. 8.03.1990 o samorządzie gminnym.

Osoby pełniące funkcje publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego przed upływem roku od zaprzestania zajmowania stanowiska nie mogą podjąć zatrudnienia ani wykonywać innych zajęć u przedsiębiorcy, jeżeli brały udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tego przedsiębiorcy.

Od zakazu przewiduje się dwa odstępstwa. Nie odnosi się on do osób, które brały udział w wydawaniu decyzji administracyjnych w sprawie ustalenia wymiaru podatków i opłat lokalnych na podstawie odrębnych przepisów, z wyjątkiem decyzji dotyczących ulg i zwolnień w tych podatkach lub opłatach. Ponadto zgody na podjęcie zatrudnienia przed upływem rocznego terminu może udzielić komisja powołana przez Prezesa Rady Ministrów.

Osoby pełniące funkcje publiczne w jednostkach samorządu terytorialnego nie mogą przyjmować nieodpłatnie jakichkolwiek świadczeń o charakterze majątkowym od podmiotów lub podmiotów od nich zależnych, jeżeli biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych dotyczących tych podmiotów mieli bezpośredni wpływ na treść rozstrzygnięcia¹². Nie wolno również przyjmować świadczeń majątkowych za odpłatnością, jeśli jej wysokość byłaby niższa od rzeczywistej wartości przyjętego świadczenia. Zakaz rozciąga się nie tylko na czas pełnienia funkcji lub trwania zatrudnienia, lecz również na okres 3 lat po zakończeniu.

Zakazy nie obejmują nabywania przedmiotów i usług dostępnych w ofercie publicznej. Nie odnoszą się również do gadżetów reklamowych i promocyjnych ani do nagród przyznawanych w konkursach na działalność artystyczną.

NEPOTYZM

Rozwiązania prawne zabezpieczające przed praktykami nepotycznymi w administracji publicznej obejmują prowadzenie naboru do pracy w drodze konkursu oraz ograniczenia w zatrudnianiu osób spokrewnionych lub pozostających w stosunkach rodzinnych z zajmującymi stanowiska lub piastującymi funkcje publiczne.

¹² Art. 24m Ustawy o samorządzie gminnym, art. 25h ust. 1 Ustawy z 5.06.1998 o samorządzie powiatowym, art. 27h ust. 1 Ustawy z 5.06.1998 o samorządzie województwa.

Tryb konkursowy przewidziano jedynie przy obsadzaniu wyższych stanowisk w służbie cywilnej¹³. Nabór do pracy urzędników samorządowych¹⁴ oraz na pozostałe stanowiska w służbie cywilnej¹⁵ zawiera elementy konkurencyjności, choć właściwe przepisy nie określają trybu przeprowadzenia konkursów. Ustawa o pracownikach urzędów państwowych pomija tę kwestię.

Powyższe po pierwsze dotyczy stanowisk urzędniczych. Konkurencyjny proces rekrutacji nie obejmuje więc na przykład pracowników obsługi ani technicznych. Po drugie zasada obejmuje tylko stanowiska zajmowane na podstawie mianowania i umowy o pracę, nie odnosi się zatem do zastępcy wójta (burmistrza, prezydenta miasta), sekretarza gminy, sekretarza powiatu, skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu gminy), skarbnika powiatu (głównego księgowego budżetu powiatu), skarbnika województwa (głównego księgowego budżetu województwa). Po trzecie nie wszystkie osoby kojarzone z zadaniami samorządu są pracownikami samorządowymi (np. zatrudnieni w samorządowych osobach prawnych).

**Rekrutacja
pracowników
samorządowych
odbywa się na
zasadach jawności
i konkurencyjności.**

Ogłoszenie o wolnym wakacie powinno ukazać się w *Biuletynie Informacji Publicznej* oraz na tablicy informacyjnej danego urzędu lub jednostki. Niestety ustawodawca nie zadbał o większą dostępności informacji o wolnych stanowiskach, poszerzając listę miejsc publikacji chociażby o prasę. Ogłoszenie powinno zawierać nazwę i adres jednostki, określenie stanowiska, wymagań (ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe), zakresu zadań związanych z danym stanowiskiem, listy wymaganych dokumentów, termin i miejsce ich składania. Termin ten nie może być krótszy niż 14 dni od dnia opublikowania ogłoszenia w *Biuletynie*.

Po upływie terminu przewidzianego na wniesienie dokumentów organizujący nabór ma obowiązek opublikować – niestety tylko w *Biuletynie Informacji Publicznej* – listę kandydatów spełniających kryteria formalne. Upowszechnieniu podlega również informacja o wyniku naboru i zatrudnieniu konkretnego kandydata. Ogłasza się ją w terminie 14 dni od zatrudnienia kandydata, a w wypadku gdy do zatrudnienia nie doszło – od zakończenia rekrutacji. Informacja zostaje zamieszczona w *Biuletynie* oraz widnieje na tablicy informacyjnej przez co najmniej trzy miesiące. Jej koniecznym elementem jest uzasadnienie wyboru lub podanie powodu, z którego do zatrudnienia nie doszło.

¹³ Art. 41 i następne Ustawy o służbie cywilnej.

¹⁴ Zasadę konkurencyjności i jawności naboru na stanowiska pracy w administracji samorządowej wprowadza nowelizacja Ustawy o pracownikach samorządowych z dn. 6.05.2005 – art. 3a.

¹⁵ Art. 22a i następne Ustawy o służbie cywilnej.

Z punktu widzenia pełnego urzeczywistnienia zasady konkurencyjności naboru, praktyka pracodawców samorządowych powinna wykraczać poza minimum wskazane w przepisach. W szczególności dotyczy to zapewnienia jak najszerszej dostępności informacji o wolnych stanowiskach pracy oraz przebiegu postępowania rekrutacyjnego. Tym samym jako niesatysfakcjonujące należy oceniać udostępnianie takich informacji wyłącznie w Biuletynie *Informacji Publicznej* oraz na tablicy ogłoszeń danego urzędu.

Warto zwrócić uwagę, że zasady rekrutacji zostały skonstruowane w sposób umożliwiający kontrolę społeczną. W pierwszej kolejności kontrolę taką umożliwia jawność naboru i omówione już obowiązki informacyjne. Nie mniej istotne jest i to, że dane o wszystkich kandydatach stanowią informację publiczną, co pociąga obowiązek ich udostępnienia już nie tylko osobom, które nie zostały zatrudnione, ale każdemu zainteresowanemu bez względu na interes faktyczny lub prawny. Jawność odnosi się wyłącznie do danych objętych treścią ogłoszenia o wolnych stanowiskach.

Ograniczenia w zatrudnieniu osób spokrewnionych

Małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia lub stosunku powinowactwa pierwszego stopnia i przysposobienia, opieki lub kurateli – nie mogą być zatrudnieni u pracodawców samorządowych, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej¹⁶.

Zakaz obejmuje wszystkich pracowników samorządowych niezależnie od podstawy zatrudnienia. W równym stopniu odnosi się więc do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, jak i do osób, których stosunek pracy wynika z wyboru, powołania lub mianowania.

Stopień pokrewieństwa wyznacza liczba urodzeń dzielących dane osoby. I tak pierwszy stopień pokrewieństwa łączy rodziców i dzieci, drugi – dziadków i wnuki, rodzeństwo (również przyrodnie). Powinowactwo pierwszego stopnia zachodzi w relacji teść (teściowa) – zięć (synowa).

Bezpośrednia podległość służbowa wynika ze struktury organizacyjnej danej jednostki. Rozumiana literalnie oznacza brak szczebli pośrednich pomiędzy stanowiskami zajmowanymi przez osoby pozostające w stosunkach rodzinnych. Przyjmuje się jednak, że bezpośrednia podległość ma miejsce również wtedy, gdy przełożony rozstrzyga o zakresie czynności podwładnego, niezależnie od liczby stopni w strukturze organizacyjnej

¹⁶ Art. 6 Ustawy o pracownikach samorządowych; analogiczne ograniczenia przewiduje Ustawa o służbie cywilnej w art. 71 oraz Ustawa o pracownikach urzędów państwowych w art. 9.

dzielącej te osoby¹⁷. Zawężenie zakazu do wykładni literalnej rodziłoby ryzyko jego prostego obchodzenia poprzez manipulowanie strukturą organizacyjną danego podmiotu. Relacja bezpośredniej podległości służbowej pomiędzy określonymi podmiotami bywa też wprost określona w przepisach. Na przykład pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych podlega kierownikowi danej jednostki (np. wójtowi, prezydentowi, burmistrzowi, staroście, marszałkowi województwa)¹⁸, a rzecznik konsumentów – bezpośrednio radzie powiatu¹⁹, co oznacza, że nie ma prawnych przeszkód, aby stanowisko to objął na przykład małżonek starosty.

Zakaz trwa przez cały okres zatrudnienia, jeśli więc osoby pozostające w bezpośredniej podległości służbowej zawrą związek małżeński, pracodawca musi albo przenieść jedną z nich na inne stanowisko, albo rozwiązać z nią stosunek pracy.

Małżonkowie radnych, wójtów, zastępców wójtów, sekretarzy gminy, skarbników gminy, kierowników jednostek organizacyjnych gminy oraz osób zarządzających i członków organów zarządzających gminnymi osobami prawnymi nie mogą być we władzach zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami spółek handlowych z udziałem gminnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby²⁰.

Wybór lub powołanie tych osób na wymienione funkcje są z mocy prawa nieważne.

DOSTĘP DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Przełom w dostępie do informacji publicznej wprowadziła Konstytucja z 1997 roku, ustanawiając *expressis verbis* w art. 61 prawo każdego obywatela do uzyskiwania wiedzy o sprawach publicznych. Wcześniej krąg podmiotów uprawnionych do informacji miał charakter ograniczony (obejmował na przykład strony danego postępowania, dziennikarzy, parlamentarzystów, radnych oraz organizacje społeczne). Nadanie prawu do informacji rangi konstytucyjnej wprowadziło też ważny mechanizm budowania społeczeństwa obywatelskiego. Z uwagi na samodzielny charakter tej normy do czasu wejścia w życie Ustawy z 6.09.2001 o dostępie do informacji publicznej mogła ona służyć jako wyłączna podstawa prawna domagania się przed właściwymi organami dostępu do danych publicznych.

¹⁷ Orzeczenie NSA, sygn. II SA 1042/91.

¹⁸ Art. 18 ust. 2 Ustawy z dn. 22.01.1999 o ochronie informacji niejawnych.

¹⁹ Art. 35 ust. 3 Ustawy z dn. 15.12.2000 o ochronie konkurencji i konsumentów.

²⁰ Art. 24f ust. 2 Ustawy o samorządzie gminnym, art. 25b ust. 3 Ustawy o samorządzie powiatowym, art. 27b ust. 3 Ustawy o samorządzie województwa.

Informacja publiczna, podmioty zobowiązane i uprawnione

Informację publiczną stanowi każda informacja dotycząca działalności organów władzy publicznej, osób pełniących funkcje publiczne, jak również działalności innych podmiotów w zakresie publicznej sfery ich działalności, tj. wykonywania zadań władzy publicznej lub gospodarowania mieniem komunalnym lub Skarbu Państwa.

Ustawa zawiera obszerny katalog przykładów informacji publicznej²¹. Nie jest to jednak lista zamknięta. Obowiązek udostępnienia będzie więc odnosił się również do innych danych, o ile tylko spełniają wyżej wskazane kryteria.

Prawo do informacji publicznej ma charakter powszechny, przysługuje każdemu (art. 2 ust. 1). Konstytucja zawęza wprawdzie krąg uprawnionych do obywateli, wykluczając tym samym bezpaństwowców oraz obywateli innych państw – lecz ustawa, zgodnie ze standardami międzynarodowymi i na tej zasadzie, że odpowiednie przepisy konstytucyjne określają jedynie standardy minimalne, rozszerza to prawo na wszystkich.

Podmiot zobowiązany nie może uzależniać udzielenia informacji od wykazania przez zainteresowanego interesu faktycznego lub prawnego²².

²¹ Art. 6 Ustawy o dostępie do informacji publicznej obejmuje m.in. informacje o:

- polityce wewnętrznej i zagranicznej,
- podmiotach zobowiązanych do udostępnienia informacji publicznej, w tym o organach i osobach sprawujących w nich funkcje, strukturze własnościowej oraz majątku, którym dysponują,
- trybie działania władz publicznych,
- trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej,
- sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych,
- sposobach przyjmowania i załatwiania spraw,
- stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania,
- prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o zasadach udostępniania danych w nich zawartych,
- naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych,
- konkursie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej, w zakresie określonym w przepisach odrębnych,
- treści aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć,
- wynikach kontroli oraz wystąpienia podmiotów ją przeprowadzających,
- treści wystąpień organów władzy publicznej,
- stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych,
- majątku publicznym, w tym o majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego,
- długu publicznym,
- pomocy publicznej,
- ciężarach publicznych.

²² Art. 2 ust. 2 Ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Informacji może zatem żądać nie tylko osoba, której sprawa bezpośrednio dotyczy, lecz również podmioty postronne, w tym organizacje oraz niesformalizowane grupy społeczne.

Zobowiązane do udostępniania informacji publicznej są:

- władze publiczne, ich struktury pomocnicze i jednostki organizacyjne,
- inne podmioty wykonujące zadania publiczne²³ lub dysponujące majątkiem publicznym²⁴,
- związki zawodowe, ich organizacje i partie polityczne.

Podmioty te udostępniają informację, jeśli są w jej posiadaniu, co z jednej strony oznacza, że obowiązek nie ogranicza się tylko do informacji wytworzonej przez dany podmiot, a z drugiej – że podmioty zobowiązane nie muszą pozyskiwać danych, którymi dysponują inne instytucje.

Wyłączenia stosowania ustawy

Przepisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej nie stosuje się w dwóch wypadkach: gdy tryb dostępu do określonych informacji został uregulowany odrębnie oraz gdy prawo do informacji wchodzi w kolizję z innymi dobrami prawnie chronionymi, którym ustawodawca przyznaje pierwszeństwo.

Art. 1 ust. 2 Ustawy o dostępie do informacji publicznej zawiera normę kolizyjną, w myśl której:

Przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi²⁵.

Naturalnie dana informacja nie przestaje należeć do kategorii informacji publicznej. Jedynie dostęp odbywa się na odmiennych zasadach. Zupełne wyłączenie następuje wtedy, gdy regulacja odrębna ma charakter kompletny, a do spraw nieobjętych przepisami szczególnymi stosuje się Ustawę o dostępie do informacji publicznej²⁶.

²³ Na przykład fundacje wykonujące zadania użyteczności publicznej na podstawie Ustawy z 6.04.1984 o fundacjach, również stowarzyszenia, realizujące cele i zadania o charakterze publicznym (patrz wyrok NSA z 12.09.2003, sygn. II SAB 91/2003, II SAB 92/2003, *Rzeczpospolita* 214 (2003), s. C1).

²⁴ Można wskazać na organy spółek z udziałem gminy, powiatu lub województwa.

²⁵ Należą do nich m.in.: Ustawa z 20.07.2000 o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Ustawa z 17.05.1989 – prawo geodezyjne i kartograficzne, Ustawa z 29.01.2004 – prawo zamówień publicznych, Ustawa z 18.12.1998 o Instytucie Pamięci Narodowej, Ustawa z 27.04.2001 – prawo ochrony środowiska.

²⁶ Na przykład Ustawa – prawo zamówień publicznych nie wskazuje terminu udostępnienia kopii protokołu, wobec czego stosować należy termin określony w art. 13 ust. 1 Ustawy o dostępie do informacji publicznej.

Prawo dostępu do informacji publicznej podlega ograniczeniu ze względu na ochronę określonych interesów indywidualnych i zbiorowych.

Pierwszeństwo przed prawem do informacji zyskują następujące dobra:

- informacje ustawowo chronione²⁷;
- prywatność osoby fizycznej oraz tajemnica przedsiębiorcy²⁸.

Ochrona prywatności osób fizycznych nie może jednak stanowić podstawy do odmowy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, informacji mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym informacji o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji. Uposażenie osób pełniących funkcje publiczne stanowi zatem informację publiczną. Ograniczenie dostępu do informacji zostaje również uchylone w wypadku rezygnacji osoby lub przedsiębiorcy z prawa do prywatności.

Sposób udostępnienia informacji publicznej

Informację publiczną udostępnia się:

- przez zamieszczenie w *Biuletynie Informacji Publicznej*,
- na wniosek,
- przez wyłożenie lub wywieszenie w miejscach ogólnie dostępnych,
- przez zainstalowanie w miejscach ogólnie dostępnych urządzeń umożliwiających zapoznanie się z informacją,
- przez wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów.

Biuletyn Informacji Publicznej. W *Biuletynie* obligatoryjnie zamieszcza się informacje:

- o polityce wewnętrznej i zagranicznej,
- o podmiotach zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej oraz o zasadach ich funkcjonowania, a także
- dane publiczne w postaci dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających, treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej,

²⁷ Należą do nich informacje niejawne regulowane Ustawą z 22.01.1999 o ochronie informacji niejawnych, tajemnice zawodowe (lekarska, adwokacka, radcowska, notarialna, bankowa, ubezpieczeniowa, skarbową), tajemnica danych osobowych.

²⁸ Art. 5 Ustawy o dostępie do informacji publicznej. Tajemnicę przedsiębiorstwa definiuje Ustawa z 16.04.1993 o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji w art. 11 jako „nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności”.

- informacje o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych oraz
- dane dotyczące majątku publicznego.

Podmiot prowadzący *Biuletyn* powinien także wskazać na jego stronach, w jaki sposób zainteresowani mogą uzyskać informacje tam nieudostępnione. Ponadto w wypadku wyłączenia jawności należy podać w *Biuletynie* zakres wyłączenia, podstawę prawną oraz wskazać organ lub osobę, które dokonały wyłączenia. Jeśli wyłączenie jawności nastąpiło ze względu na ochronę prywatności osoby fizycznej lub interes przedsiębiorcy, należy również wskazać tę osobę lub tego przedsiębiorcę. Obowiązek ten stanowi mechanizm umożliwiający kontrolę społeczną nad nieuzasadnionym zamykaniem dostępu do informacji publicznej.

Podmiot zobowiązany może stosownie do własnego uznania rozszerzyć treść *Biuletynu* o inne dane, co zwalnia go z obowiązku udostępniania ich na wniosek.

Informacja udostępniana na wniosek. Jak już wspomniano, na wniosek udziela się informacji, które nie znalazły się na stronach *Biuletynu Informacji Publicznej*. Ustawodawca dąży przy tym do usuwania zbędnych formalności mogących wprowadzać nieuzasadnione bariery i w odniesieniu do informacji, której można udzielić niezwłocznie, nakłada obowiązek udzielenia jej bez pisemnego wniosku (art. 10 ust. 2). Przepisy nie wymagają szczególnej formy wniosku. Spotykane w praktyce formularze wniosku nie mogą żądać danych zbędnych z punktu widzenia udzielenia informacji (np. nr PESEL). Ich treść powinna ograniczać się do danych koniecznych do wywiązania się danej jednostki z obowiązku udostępnienia informacji (imię, nazwisko, dane teleadresowe, zakres żądania, podpis).

Dostęp do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych. Posiedzenia organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych – tj. w odniesieniu do samorządów, rad gminnych i powiatowych oraz sejmików województw – są jawne i powszechnie dostępne (art. 18 ust. 1). Zasada ta nie obejmuje jednak organów pomocniczych. Ich obrady mogą toczyć się w trybie jawnym, o ile wynika to z przepisów prawa lub gdy taką decyzję podejmie sam organ pomocniczy²⁹. I tak – posiedzenia Sejmu są jawne, jednak posiedzenia komisji sejmowych już nie. Regulamin Sejmu nie przewiduje tu bowiem trybu jawnego. Odmienne natomiast stanowią ustawy samorządowe.

²⁹ Orzeczenie NSA z 2002.10.30, sygn. II SAB 154/02, LEX nr 137847

Posiedzenia komisji rady gminy, powiatu oraz sejmiku wojewódzkiego są otwarte³⁰.

Na organach, których posiedzenia odbywają się w trybie jawnym, spoczywa obowiązek zapewnienia odpowiednich środków lokalowych lub technicznych. Norma ta została w istotny sposób osłabiona zastrzeżeniem, że ograniczenie dostępu do posiedzeń organów władzy z przyczyn lokalowych lub technicznych nie może prowadzić do dyskryminacji zainteresowanych informacją publiczną.

Jawność działalności kolegialnych organów władzy publicznej obejmuje, oprócz prawa wstępu na ich posiedzenia, dostęp do dokumentów rejestrujących ich przebieg, tj. protokołów i stenogramów. Informację publiczną stanowią również materiały audiowizualne i teleinformatyczne pochodzące z posiedzeń. Jeśli przebieg posiedzenia został utrwalony na audiowizualnych lub teleinformatycznych nośnikach informacji, nośniki te podlegają udostępnieniu. To z kolei zwalnia organ z obowiązku sporządzania protokołów lub stenogramów – pod warunkiem jednak, że na nośnikach teleinformatycznych lub audiowizualnych zarejestrowany został pełny przebieg posiedzenia.

Zasady udostępniania informacji publicznej

Swobodę wyboru formy oraz sposobu udostępnienia informacji może ograniczać sytuacja, w której podmiot zobowiązany nie dysponuje odpowiednimi środkami technicznymi (art. 14 ust. 2). Jeśli środki te nie pozwalają na udzielenie informacji w formie wskazanej we wniosku, podmiot zobowiązany powiadamia wnioskodawcę o przyczynach niemożności udzielenia informacji we wskazanej przez niego formie oraz o formie lub sposobie, w jakich informacja może zostać niezwłocznie udostępniona. Powiadomienie to powinno zostać dokonane na piśmie i przyjmuje postać niezaskarżalnego postanowienia. Zainteresowany ma 14 dni na złożenie ponownego wniosku uwzględniającego realne możliwości podmiotu dysponującego informacją publiczną. Po bezskutecznym upływie tego terminu postępowanie zostaje umorzone poprzez wydanie decyzji administracyjnej.

Prawo do informacji publicznej obejmuje nie tylko uprawnienie do zapoznania się z nią, lecz również możliwość utrwalenia informacji w sposób

Udostępnienie informacji następuje zgodnie z formą i w sposób wskazany we wniosku (art. 14 ust. 1).

³⁰ Patrz art. 11b ust. 2 Ustawy o samorządzie gminnym, art. 8a Ustawy o samorządzie powiatowym oraz art. 15a ust. 2 Ustawy o samorządzie województwa.

umożliwiający wielokrotne korzystanie. Udostępniający ma wobec tego obowiązek zapewnić środki organizacyjno-techniczne dające możliwość kopiowania, wydruku, przesłania lub przeniesienia informacji publicznej na powszechnie stosowany nośnik informacji. Przez nośnik powszechnie stosowany rozumie się standardowe środki przetwarzania danych, występujące w ogólnym użyciu. Do takich obecnie należy zaliczyć dyskietki, płyty CD, pocztę elektroniczną. Katalog ten będzie ulegał rozszerzeniu wraz z upowszechnianiem się środków przechowywania danych.

Ustawodawca słusznie wyszedł z założenia, że bariery finansowe mogą w poważnym stopniu ograniczać prawo do informacji. Od tej zasady wprowadzony został jednak wyjątek. Jeśli udzielenie informacji generowało-

Dostęp do informacji publicznej jest bezpłatny (art. 7 ust. 2) .

by dodatkowe koszty związane ze wskazanym we wniosku sposobem udostępnienia lub koniecznością przekształcenia informacji w formę wskazaną we wniosku, podmiot zobowiązany może pobrać od wnioskodawcy opłatę w wysokości odpowiadającej tym kosztom (art. 15 ust. 1). Dotychczasowa

praktyka wskazuje, że przepis ten bywa interpretowany w sposób, który *de facto* niweczy sens zasady bezpłatnego dostępu do informacji. Tymczasem, jak każdy wyjątek, musi być interpretowany zawężająco. I tak opłaty są dopuszczalne, o ile – w związku ze wskazanym sposobem udostępnienia lub przekształcenia formy informacji – spełniają następujące warunki:

1. Opłaty nakłada tylko w wypadku udzielania informacji na wniosek.
2. Mają one rekompensować wyłącznie koszty dodatkowe, nie zaś związane ze zwykłym funkcjonowaniem podmiotu. Do takich w świetle dotychczasowego orzecznictwa nie należą koszty pracy urzędnika przygotowującego informację³¹.
3. Opłaty muszą odpowiadać kosztom rzeczywiście poniesionym, a nie kosztom potencjalnym lub spodziewanym w przyszłości. Opłaty nie mogą również stanowić dodatkowego źródła pozyskiwania środków finansowych. Dlatego też nie mieszczą się w omawianym wyjątku opłaty za kserokopię, dyskietkę, CD przewyższające realny koszt zakupu tych materiałów, a tym bardziej jakiegokolwiek opłaty pobierane za samo wysłanie wiadomości pocztą elektroniczną. Podmiot zobowiązany nie może też wliczać do kosztów ponoszonych w związku z udzielaniem informacji publicznej cen zakupu oraz kwot amortyzacji urządzeń.

Kolejną barierą, która może naruszać istotę prawa do informacji, jest przewlekłość postępowania. Istota prawa polega m.in. na tym, że informacja zostaje udzielona w rozsądnym terminie. Dlatego ustawodawca wprowadza zasadę szybkości udzielenia informacji publicznej.

³¹ Orzeczenie WSA z 2004.10.20, sygn. IV SA/Wr 505/04, OSS 2005/1/12.

Informacji publicznej udziela się bez zbędnej zwłoki, nie później niż w terminie 14 dni od złożenia wniosku (art. 13 ust. 1). Warto przypomnieć, że wówczas gdy jest to możliwe, informacji udziela się bezzwłocznie (art. 10 ust. 2).

Wyjątki od zasady szybkości obejmują trzy przypadki. Po pierwsze, jeżeli informacja publiczna nie może być udostępniona w terminie podstawowym, podmiot zobowiązany powiadamia wnioskodawcę o powodach opóźnienia oraz o nowym terminie, który nie może przekroczyć 2 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Po drugie opóźnienie może wynikać z konieczności zawiadomienia wnioskodawcy o nałożeniu opłaty. Udostępnienie informacji następuje po upływie 14 dni od dnia takiego zawiadomienia. Po trzecie termin udostępnienia informacji może ulec przesunięciu w związku ze wskazaniem innych niż określone we wniosku form i sposobów udostępnienia informacji.

Formy rozstrzygnięć i kontrola wypełniania obowiązku udostępniania informacji publicznej. Odmowa udzielenia informacji przez organ władzy publicznej przybiera formę decyzji administracyjnej. Podobnie, w drodze decyzji, organ umarza postępowanie, jeśli wnioskodawca, którego organ powiadomił o innych niż określone we wniosku dostępnych formach lub sposobach udzielenia informacji, nie złożył nowego wniosku. Rozstrzygnięcie w formie decyzji umożliwia stronie – w zależności od organu – wniesienie odwołania albo wniosku o ponowne rozstrzygnięcie zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego (art. 16 ust. 1). Oba środki zaskarżenia powinny zostać rozpoznane w terminie 14 dni. Rozstrzygnięcie wydane w wyniku ich rozpatrzenia podlega kontroli sądowo-administracyjnej.

Udzielenie informacji publicznej jest natomiast czynnością materialno-techniczną³², nie zaś decyzją w rozumieniu k.p.a., wobec czego braki w informacji nie podlegają zaskarżeniu w drodze odwołania. W grę wchodzić może jednak zastosowanie środków przewidzianych dla milczenia administracji, w tym skarga do sądu administracyjnego.

Decyzji nie wydaje się również w wypadku, gdy dany organ nie dysponuje żadaną informacją, gdy nie stanowi ona informacji publicznej ani gdy informacja podlega udostępnieniu w innym trybie. Organ, do którego wniosek wpłynął, jedynie zawiadamia wnioskodawcę o powodzie nieudostępnienia informacji.

³² Wyrok NSA z 20.06.2002, sygn. IISA/Lu 507/02.

Odmowa udzielenia informacji z powołaniem się na ochronę danych osobowych, prawo do prywatności oraz tajemnicę inną niż państwowa, służbowa, skarbowe lub statystyczna podlega zaskarżeniu w drodze powództwa do sądu powszechnego (art. 22 ust. 1). Sprawy dotyczące odmowy udostępnienia informacji w związku z ochroną tajemnicy państwowej, służbowej, skarbowej lub statystycznej rozpoznaje sąd administracyjny. To samo dotyczy wypadków, gdy wnioskodawcą jest dziennikarz³³.

Prawo do informacji publicznej można egzekwować także na drodze postępowania karnego. Nieudostępnienie informacji wbrew ciążącemu obowiązkowi stanowi czyn zabroniony, zagrożony karą grzywny, ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku. Niezależnie od odpowiedzialności karnej może również stanowić podstawę do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika.

Podsumowując można stwierdzić, że polskie ustawodawstwo zawiera wiele regulacji, których celem jest oprócz sankcjonowania zachowań o charakterze korupcyjnym przede wszystkim ograniczanie samej możliwości ich wystąpienia. Mimo to w odniesieniu do omówionych powyżej regulacji należy wskazać na konieczność uszczelnienia przepisów Ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, ujednolicenia zasad podejmowania dodatkowych zajęć przez pracowników samorządowych, urzędów państwowych oraz członków korpusu służby cywilnej. Postuluje się również potrzebę rozszerzenia zasady jawności składanych oświadczeń o stanie majątkowym. Najwyższa Izba Kontroli dodatkowo zwraca uwagę na problem braku faktycznej weryfikacji oświadczeń oraz na powstające stąd wątpliwości, czy oświadczenia w praktyce pełnią zakładaną funkcję antykorupcyjną. Rozszerzenia na całą administrację publiczną wymaga także zasada konkurencyjności naboru do pracy. Tam zaś, gdzie zasada ta już obowiązuje, wskazane byłoby jej wzmocnienie przez wprowadzenie procedur przeprowadzania konkursów. Niezależnie od luk oraz niedoskonałości w istniejącym ustawodawstwie, poważnym problemem wciąż pozostaje kwestia egzekwowania prawa, w szczególności przez organy powołane do pełnienia nadzoru.

³³ Art. 4 ust. 4 Ustawy z 26.01.1984 – prawo prasowe.

Tomasz Potkański

Konflikt interesów

WPROWADZENIE

Nauki społeczne jak socjologia, antropologia czy psychologia jednoznacznie **kojarzą przyczyny zjawiska konfliktu interesów z funkcjonowaniem zasady wzajemności w relacjach społecznych**. W myśl tej reguły, która jest doskonale udokumentowana we wszystkich kulturach świata, ludzie nawiązując i utrzymując relacje społeczne, podświadomie dążą do utrzymania równowagi we wzajemnych świadczeniach i transakcjach (społecznych lub ekonomicznych). Zjawisko to, doskonale znane nam obecnie z działania firm marketingowych i technik marketingu bezpośredniego, jest powodem, dla którego często świadomie sięga się po zabiegi tworzące zobowiązanie drugiej strony (w naszym wypadku – urzędnika publicznego) do odwzajemnienia się. Brak wiedzy o funkcjonowaniu tej fundamentalnej zasady i jej konsekwencji wpływa na to, że do dzisiaj wiele osób wypełniając „obligacje społeczne” czy „zobowiązania wobec swojego środowiska”, nieświadomie daje się „wmanewrować” w sytuację konfliktu interesów. Osoby, których to dotyczy, są najczęściej całkowicie przekonane, że będą potrafiły zachować obiektywność w każdych warunkach, niezależnie od takich zobowiązań. Jest to typowa racjonalizacja w obliczu rozejścia się pożądanego wzorca zachowań, który każe się wystrzegać takich sytuacji, oraz ich realnego postępowania. Często sytuacja taka w następnym kroku przeradza się w działanie o charakterze czysto korupcyjnym, zgodnie z powiedzeniem „miłe złego początki”.

Pojęcie konfliktu interesów i jego relacja do problemu korupcji: analiza zjawiska

Ponieważ sama nazwa zjawiska w sposób obrazowy odwołuje się do jego głównej cechy, to wydaje się, że wszyscy doskonale rozumiemy jej znaczenie. Ta powszechnie deklarowana wiedza nie pokrywa się z faktami. Wydaje się, że jako społeczeństwo, w tym urzędnicy publiczni, mamy w istocie bardzo ograniczoną świadomość natury zjawiska konfliktu interesów oraz

jego destrukcyjnych konsekwencji dla ładu politycznego, społecznego i gospodarczego.

Najkrótsza definicja zjawiska konfliktu interesów¹ odnosi się do sytuacji, kiedy dana osoba, w tym wypadku funkcjonariusz publiczny (np. samorządowy), podejmując decyzję w sprawach publicznych znajduje się w sytuacji podwójnej lojalności wobec interesu publicznego oraz prywatnego (swojego, rodziny, grupy itd.). W efekcie podejmuje on decyzję (lub uczestniczy w jej podjęciu) w sprawie, której rozstrzygnięciem jest osobiście zainteresowany, a więc nie jest bezstronny².

Konflikt interesów jest zjawiskiem ściśle związanym z zachowaniami korupcyjnymi. Jednakże natura tego zjawiska nie pozwala na włączenie go do prostej typologii tych zachowań. Rozpatrując zjawiska korupcyjne na osi czasu, możemy bowiem powiedzieć, że **większość sytuacji konfliktu interesów poprzedza któreś z zachowań korupcyjnych i może (choć nie musi) się w takie zachowanie przerodzić**. Dla rozróżnienia i uporządkowania tych pojęć posłużmy się modelem powstawania zjawisk korupcyjnych i przeciwdziałania im³.

Model powstawania i przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym zakłada, że konflikt interesów to zjawisko o narastającym natężeniu. Istnieje często jako konflikt potencjalny i jeśli się go nie utrzyma pod kontrolą, to przeradza się w konflikt realny, który już bezpośrednio poprzedza występowanie sytuacji korupcyjnej. Jednak nie zawsze tak się musi stać. Funkcjonariusz publiczny ma bowiem wybór i może zawsze przerwać narastającą sytuację konfliktu interesów – rozwiązując go zgodnie z interesem publicznym. Wynika z tego, że jeśli potrafimy znacząco ograniczyć liczbę sytuacji realnego konfliktu interesów to zmniejszymy również liczbę zjawisk korupcyjnych.

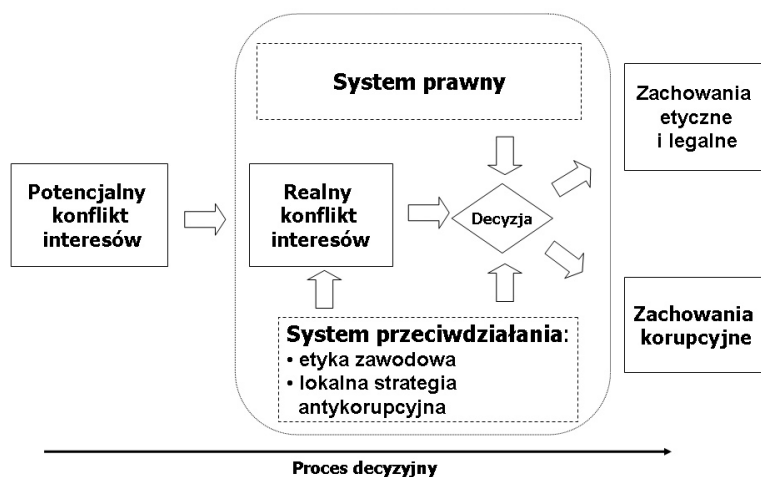
Podział na potencjalny i realny konflikt interesów jest najbardziej charakterystyczną cechą omawianego zjawiska. Powinniśmy sobie uzmysłowić, że zatrudniając się w tym sektorze, wszyscy funkcjonariusze publiczni

¹ W przygotowaniu rozdziału wykorzystano m.in. artykuł A. Lewickiej-Strzałeckiej, Teoretyczne i praktyczne aspekty identyfikacji i ograniczania konfliktu interesów, w: A. Węgrzeczki (red.), *Konflikt interesów – konflikt wartości*, w druku. Mimo że niektórych szczegółowych pojęć używa się tu odmiennie, to w opinii autora jest to bardzo systematyczna i godna polecenia analiza sytuacji konfliktu interesów (adres www.cebi.pl/public.php?id=22).

² Aspekty prawne występowania konfliktu interesów omówiono w rozdziale III.

³ Prezentowany tu model powstawania i przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym wypracowano w trakcie spotkania trenerów programu szkoleniowego „Wzmacnianie wdrażania Strategii Antykorupcyjnej” w firmie Kantor Polska.

w sposób naturalny narażają się na występowanie sytuacji potencjalnego konfliktu interesów. Dzieje się to często niezależnie od ich woli czy nawet świadomości, funkcjonują bowiem w społeczeństwie, w którym mają krewnych i znajomych lub posiadają jakąś prywatną własność, której rynkowa wartość lub użyteczność zależy w ten lub inny sposób od decyzji jakiegoś organu władzy publicznej. Są na przykład rodzicami dziecka uczęszczającego do szkoły, którą być może należałoby zamknąć z przyczyn ekonomiczno-demograficznych, mają dom przy ulicy, wzdłuż której będzie budowana sieć wodno-kanalizacyjna, lub są sąsiadami nowo planowanej inwestycji. W ten sposób rzeczywiste relacje społeczne czy własnościowe tworzą tło **potencjalnych konfliktów interesów** między ich interesem prywatnym (szeroko definiowanym) a interesem publicznym, czyli instytucji ich zatrudniającej.



Fakt występowania potencjalnego konfliktu interesów jest zjawiskiem naturalnym, obiektywnie przypisanym do funkcji publicznej. Sam w sobie nie jest jeszcze zjawiskiem nagannym. Naprawdę ważne jest to, jak zapobiegamy jego pogłębianiu się i przerodzeniu w konflikt realny lub, gdy do tego dojdzie – jak jest rozwiązywany w następnych krokach.

Potencjalny konflikt interesów może się czasami przerodzić w **realny konflikt**, gdy w konkretnej sytuacji interes prywatny **faktycznie** staje naprzeciw interesu publicznego (np. wydawanie decyzji administracyjnej w sprawie, która dotyczy rodziny) lub gdy w odczuciu społecznym zachodzi możliwość, że decyzje funkcjonariusza publicznego będą nieobiektywne (np. radny jest członkiem zarządu klubu sportowego, który wnioskuje o dotacje z miasta). Zaistnienie takiej sytuacji jest już rzeczywistym zagrożeniem dla porządku społecznego i gospodarczego. Jest to sytuacja jednoznacznie negatywna

społecznie, choć nie zawsze możemy winić za jej występowanie funkcjonariusza publicznego. Czasami oczywiście świadomie dopuszcza on do takiej sytuacji, ale równie często jest bez swojej woli ani inicjatywy stawiany w takim położeniu. Ważne jest, jaką decyzję w obliczu występowania realnego konfliktu interesów podejmie funkcjonariusz publiczny.

Moment jego **decyzji** o dalszym sposobie rozstrzygnięcia konfliktu jest kolejnym ważnym stadium w naszym modelu. Te decyzje nie odbywają się w próżni. Z jednej strony wpływa na nie **system prawny**, w jakim działa dany segment sfery publicznej, np. samorządy. Z drugiej strony na decyzję urzędnika publicznego wpływają jego **osobista etyka zawodowa** (jako zbiór uznawanych wartości i wynikających z nich zasad działania) oraz funkcjonujące w jego instytucji **procedury, wynikające z przyjętej lokalnej strategii przeciwdziałania korupcji**. Wszystkie te czynniki tworzą lokalny system przeciwdziałania korupcji – funkcjonujący w danej instytucji.

W następnym kroku indywidualna decyzja funkcjonariusza publicznego może się przerodzić albo w sytuację **etycznie poprawną (zachowanie etyczne)**, albo w **konkretne zachowanie korupcyjne**. W tym uproszczonym modelu moment **podejmowania decyzji** w istocie zawiera w sobie wiele różnych sytuacji. Realny konflikt interesu może przybrać postać konkretnej sytuacji kolizji interesu prywatnego i publicznego (podejmowanie decyzji w sprawie dotyczącej decydenta, lub w skrajnej wersji propozycja łapówkarska). Takie sytuacje analizujemy zwykle jako odrębne zjawisko korupcyjne, np. przekupstwo, faworyzowanie, nepotyzm czy kradzież i dysponujemy odrębnymi instrumentami do jego oceny i możliwościami penalizacji. Z drugiej strony mamy jednak do czynienia z sytuacją bardziej mięką: często zanim jeszcze decyzja zostanie wydana, w odczuciu społecznym zachodzi podejrzenie, że decyzje funkcjonariusza publicznego w danej sprawie mogą być nieobiektywne (np. istniejące koneksje rodzinne czy polityczne). W takich przypadkach to funkcjonariusz publiczny musi udowodnić, że jest inaczej. Rozstrzygającym argumentem jest tutaj opinia publiczna i lokalny odbiór sytuacji, a nie cechy samej decyzji ostatecznie podjętej w danej sprawie. Dowiedzenie, że taka sytuacja nie występuje, należy, w odróżnieniu od pozostałych zjawisk korupcyjnych, do urzędnika publicznego.

Czasami funkcjonariusz publiczny świadomie i z premedytacją dopuszcza do sytuacji realnego konfliktu interesów. Jest to w sposób oczywisty działanie etycznie naganne. Może się jednak zdarzyć, że, przypadek lub pozycja społeczna czy rodzinna postawią go niespodziewanie w takiej sytuacji. Zatem nie potępiajmy od razu takiej osoby, bo naprawdę ważne i budujące publiczną świadomość etyczną jest to, jak funkcjonariusz publiczny rozstrzyga taką sytuację.

Międzynarodowe standardy postępowania w sytuacji wystąpienia konfliktu interesów nakazują bezwzględne publiczne ujawnienie jej przez zainteresowaną osobę, a w większości przypadków całkowite odsunięcie się od udziału w podejmowaniu decyzji w takiej sprawie. W innych krajach otwarte wycofanie się osoby publicznej z danej sprawy jest dowodem na to, że osoba ta postępuje etycznie, że szanuje prawo i współobywateli, a nie że „ma coś na sumieniu”.

W rozumieniu przyjętym dla tego opracowania **o realnym konflikcie interesów mówimy wtedy, gdy istnieje sama możliwość, że osobisty interes przeważy nad interesem publicznym przy przyszłym podejmowaniu decyzji**. Fakt przeistoczenia się realnego konfliktu interesów w sytuację korupcyjną – czyli faktyczna realizacja interesu prywatnego kosztem publicznego – oznacza wystąpienie odrębnego zjawiska ściśle korupcyjnego: np. przekupstwa, faworyzowania, nepotyzmu czy kradzieży. Do oceny tych zjawisk posiadamy odrębne instrumenty i możliwości penalizacji.

Wydaje się, że to właśnie brak świadomości przyczyn i form zjawiska konfliktu interesów (wynikających m.in. z funkcjonowania wspomnianej na wstępie „zasady wzajemności”), a także jego skutków dla prawidłowego wykonywania obowiązków funkcjonariusza publicznego jest w sensie ilościowym główną przyczyną powszechności zjawiska konfliktu interesów w polskiej administracji publicznej.

Choć „twardych” danych ilościowych brakuje, to jednak z praktyki funkcjonowania sektora administracji publicznej wiemy, że wśród zjawisk, które społeczeństwo ocenia jako naganne etycznie, liczba przypadków realnego konfliktu interesów jest kilkakrotnie wyższa niż liczba sytuacji rzeczywistych zjawisk korupcyjnych, mimo że lawina doniesień prasowych koncentruje się głównie na tych drugich. Oprócz sporadycznych przypadków, zjawiska realnego konfliktu interesów rzadko podnosi się w rozmowach z dziennikarzami i nieczęsto przedostają się one do prasy, ponieważ po prostu nie zwracają niczyjej uwagi – są nadal akceptowane jako „stały element gry”.

Ta sytuacja zmienia się szybko, szczególnie w dużych i średnich miastach, gdzie świadomość etycznej naganności takich sytuacji rośnie. Jednak w miastach małych i w gminach wiejskich, mimo że „wszyscy wszystko wiedzą”, otwarte i publiczne wskazywanie na te zjawiska może być powodem niechęci środowiska lokalnego, a często przyczynia się do dyskomfortu osoby zgłaszającej problem („nie wypada donosić”, „zawsze tak było i czy coś się stało?”)⁴.

⁴ Np. w Stanach Zjednoczonych pracownik zgłaszający publicznie lub drogą służbową nieprawidłowości w zakresie etyki w działaniu swej instytucji podlega ochronie prawnej przed jakimikolwiek próbami odwetu czy zastraszania w w miejscu pracy – podjęcie takich działań przez przełożonych jest wykroczeniem ściganym przez prawo (*Whistleblowers Policy*). Zgłoszona sprawa jest obligatoryjnie badana przez upoważnione osoby lub instytucje.

Bezczynność instytucji publicznych sprzyja upowszechnianiu się postawy braku zaangażowania w sprawy publiczne po stronie zwykłych obywateli („urzędnicy nie reagują, to dlaczego ja mam się narażać?”, „i tak nic ode mnie nie zależy”).

Równoległe do takiego biernego i przyzwalającego podejścia wskutek nieznajomości właściwych standardów pracy i postępowania etycznego zjawiska związane z konfliktem interesów są przedmiotem wielu nieformalnych komentarzy w społecznościach lokalnych. Choć mieszkańcy nie wiedzą dokładnie, „jak powinno być”, to podświadomie czują, że „coś jest nie tak”. Można zaryzykować tezę, że to nie rzeczywiste przypadki zjawisk korupcyjnych, lecz właśnie rozpowszechnienie zjawisk o charakterze konfliktu interesów jest głównym powodem pokutującej opinii o rozpowszechnieniu korupcji i słabości zasad etycznych w administracji publicznej, w tym samorządowej. **Podważa to w sposób bezpośredni zaufanie do funkcjonowania władz samorządowych, a przez to do skuteczności działania państwa i systemu demokratycznego.** Jest to bardzo negatywna konsekwencja istnienia zjawiska i powód do pesymizmu.

Jednocześnie na podobnej zasadzie możemy znaleźć powody do optymizmu. Choć nie wszystkie sytuacje (realnego) konfliktu interesów przerodzą się w zjawiska korupcyjne, to jednak będzie to znaczący procent. Jeżeli zatem ograniczymy liczbę przypadków realnego konfliktu interesów, co przy właściwym i zintegrowanym podejściu nie będzie trudnym zadaniem, to tym samym znacząco zmniejszymy liczbę przypadków korupcji.

Szczegółowe definicje i sposób uregulowania problematyki zapobiegania konfliktowi interesów w polskim i zagranicznych systemach prawnych

Funkcjonujące w obiegu prawnym w Polsce, Unii Europejskiej i USA definicje „konfliktu interesów” są dość szerokie i płynnie przeplatają oba wymiary: potencjalny i faktyczny tego zjawiska.

Modelowy kodeks etycznego postępowania urzędników publicznych, przyjęty w 2000 roku przez Komitet Ministrów Rady Europy, stwierdza w art. 13:

1. Konflikt interesów pojawia się w sytuacji, kiedy interes prywatny osoby pełniącej funkcję publiczną wpływa, bądź wydaje się wpływać, na bezstronne i obiektywne wykonywanie jej oficjalnych funkcji.
2. Interes prywatny osoby pełniącej funkcję publiczną dotyczy jakiegokolwiek korzyści dla niej, jej rodziny, osób spokrewnionych, przyjaciół i osób albo organizacji, z którymi ma albo miała ona kontakty gospodarcze bądź polityczne. Dotyczy to także zobowiązań finansowych bądź cywilnych z tym związanych.

Prof. A. Z. Kamiński, członek Transparency International Polska, definiuje konflikt interesów jako „pełnienie przez osobę publiczną, albo członków jej najbliższej rodziny, funkcji lub utrzymywanie kontaktów o charakterze prywatnym, które wpływać mogą na treść urzędowych zachowań w sposób rodzący wątpliwości, co do ich bezstronności”⁵.

W polskim ustawodawstwie konflikt interesów definiuje się głównie przez wymienienie sytuacji, które go egzemplifikują i ustanowienie wymogu niedopuszczania do ich powstania. Podobnie jest w ustawodawstwie krajowym i lokalnym innych państw, m.in. USA i państw UE.

Ponieważ znacząca część zapisów aktualnego ustawodawstwa antykorupcyjnego, opisanego w szczegółach w rozdziale 3, odnosi się właśnie do problematyki zapobiegania konfliktowi interesów, dlatego niniejszy rozdział jedynie skrótowo zarysuje relacje do poszczególnych aktów prawnych.

Na podkreślenie zasługują dwa trendy w tym zakresie. Po pierwsze rozwiązania te są rozrzucone po wielu ustawach, wielokrotnie nowelizowanych, dlatego brak im niezbędnej spójności, co obniża ich wartość jako podstawy procesu edukacyjnego. Jednocześnie po dekadzie lat 90., kiedy to ustawodawstwo nie dostrzegało prawie w ogóle problemu, obecnie można zaobserwować konsekwentny trend do zaostrzania przepisów. Ostatnia duża nowelizacja kilku ustaw w tym zakresie nastąpiła w listopadzie 2002 i obowiązuje od 1 stycznia 2003. Zarówno w świetle praktyki stosowania tych przepisów, jak i w świetle wystąpienia RPO do Trybunału Konstytucyjnego można postawić tezę, że przepisy te zostały w pewnym zakresie przeregulowane, naruszając m.in. prawa obywatelskie zagwarantowane w Konstytucji RP. W konsekwencji mogą one zniechęcić sporą część wartościowych radnych i pracowników samorządowych do pozostania w sektorze publicznym ze względu na praktyczną dolegliwość (kwestia bezpieczeństwa osobistego i rodzin – publiczna dostępność deklaracji majątkowych) ich stosowania. Mimo tych rzeczywistych dolegliwości, praktyka ujawniania stanu majątkowego jest dzisiaj standardem międzynarodowym, choć zakres osób, jaki jej podlega, sposób ujawniania i analizy oświadczeń są już wynikiem decyzji danego kraju.

Gdy mówimy o groźbie przeregulowania, odnosi się to szczególnie do małych społeczności lokalnych, gdzie osoby aktywne o dużym potencjale pełnią często kilka ról społecznych i zawodowych, a nie mają wielu alternatyw (np. radny lekarz wynajmuje gabinet w budynku gminnej przychodni zdrowia). Tymczasem ustawa praktycznie eliminuje te osoby z działalności publicznej. Tymczasem często byłoby większą korzyścią odbycie publicznej dyskusji o faktycznym stopniu zagrożenia konfliktem interesów, ujawnie-

⁵ Cytat za M. Waleckim, Konflikt interesów – regulacje prawne i kwestie etyczne; materiały programu „Podnoszenie świadomości członków korpusu służby cywilnej w zakresie dylematów etycznych”, PHARE 2003.

nie ewentualnych zagrożeń i po uzyskaniu konsensu, umożliwienie danej osobie dalszego pełnienia funkcji publicznej z korzyścią dla społeczności bez pozbawiania jej praw, lecz z silnym zabezpieczeniem przed powstaniem realnego konfliktu (np. zakaz stosowania stawek preferencyjnych przy wynajmie lokali, obligatoryjny nakaz przetargu przy wynajmie itp.).

Znowelizowane w roku 2002 przepisy ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, tzw. ustawa antykorupcyjna z 1997 roku oraz nowelizacja ustaw o pracownikach samorządowych, o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim tworzą już bardzo gęstą i na pozór dość represyjną sieć zakazów⁶.

Polski system prawny dopiero od niedawna, i to w sposób nadal wybiórczy, stara się uregulować problematykę zapobiegania powstawaniu sytuacji konfliktu interesów. Obowiązki towarzyszące wykonywaniu zadań w administracji publicznej są określone w przepisach bardzo ogólnie, podobnie jak lista ograniczeń i zakazów, co nie ułatwia interpretacji w przypadkach szczegółowych. W krajach wysoko rozwiniętych pomocą służą tutaj kodeksy etyki (zbiór wartości i zasad, jakimi kierują się funkcjonariusze publiczni) lub kodeksy etycznego postępowania (szczegółowe procedury postępowania w celu wdrożenia tych zasad – szczególnie w sytuacjach konfliktowych). Często oba dokumenty łączy się w jeden.

Dla urzędników służby cywilnej (rządowej) istnieje od roku 2002 jeden, przyjęty zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów, kodeks etyczny, ale kodeksy etyczne w samorządach są przyjmowane oddolnie przez pracowników i ich zakres jest dość dowolny. Co prawda polepsza to identyfikację pracowników i lokalnych liderów z zapisami kodeksu, ale w szczegółowych kwestiach pozwala na ominięcie lub niedoprecyzowanie problematyki zapobiegania konfliktowi interesów w kwestiach, które lokalnie są drażliwe. Obok kodeksów etyki, przyjmowanych jako osobiste zobowiązanie przez pracowników, w jednostkach samorządu uchwałą organów wykonawczych przyjmuje się często kodeksy postępowania etycznego, które uzupełniają i uszczegółwiają dokumenty określające obligatoryjne zasady postępowania zatrudnionych pracowników.

Doświadczenia tego procesu w ramach Akcji Społecznej „Przejrzysta Polska”, zainicjowanej przez *Gazetę Wyborczą* i instytucje partnerskie, wskazują, w ocenie autora, na niską szczegółowość i użyteczność samodzielnie opracowywanych kodeksów postępowania etycznego. W znakomitej większości brak im określenia zarówno zasad i metod egzekucji zapisów, jak i mechanizmów stałego monitoringu wdrażania.

⁶ Więcej informacji – patrz rozdział 3.

W ocenie autora do lepszych przykładów kodeksu postępowania etycznego należą m.in. dokumenty przyjęte przez gminy Biała i Zdzeszowice z woj. opolskiego oraz gminę Tuchola z woj. kujawsko-pomorskiego. Wszystkie istniejące przykłady są łatwo dostępne poprzez stronę www.przejrzystapolska.pl (zakładka: interaktywna mapa). W kilku przypadkach samorządy zdecydowały się na utworzenie komisji ds. etyki jako instytucji zaangażowanej w monitoring postanowień oraz wyznaczonej do doradzania i rozstrzygania spraw w tej dziedzinie. Takie uregulowanie pojawia się m.in. w kodeksie etyki starostwa pabianickiego, gdzie utworzono wspomnianą komisję. Ta ciekawa i rozbudowana propozycja wymaga jednak komentarza, z tekstu wynika bowiem, że komisja rozpatruje skargi na naruszenie kodeksu etyki i podejmuje decyzje o zastosowaniu sankcji dyscyplinarnych wobec pracowników. Niewątpliwie decyzje komisji ds. etyki mają charakter rekomendacji dla kierownika jednostki i nabierają mocy oraz mogą być w jakiś sposób egzekwowane dopiero po przyjęciu tej rekomendacji przez kierownika jednostki – starostę. Komisja taka jest, w obecnym stanie prawnym, najwyżej społecznym ciałem doradczym kierownika jednostki. Niemniej jednak fakt jej istnienia jest dużym krokiem naprzód w dziedzinie budowania systemu przeciwdziałania zjawiskom korupcji.

Niezależnie od tych osiągnięć, często eksperymentalnej natury (jak wspomniana komisja), można stwierdzić, że w większości polskich samorządów budowa infrastruktury antykorupcyjnej (strategia, dokumenty wdrożeniowe, konkretne sprawdzone procedury działania) dopiero się rozpoczyna i problematyka ta dopiero wchodzi do praktyki codziennego zarządzania, choć dobry początek został niewątpliwie już zrobiony.

Obok wspomnianych ustaw ustrojowych, ustawy o pracownikach samorządowych i ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne bardzo silnym narzędziem są zapisy antykorupcyjne zawarte w kodeksie karnym. I tak art. 228 mówi o odpowiedzialności karnej osoby, która przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę, żąda takiej korzyści lub też uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej. Art. 229 penalizuje osobę wręczającą lub obiecującą korzyść majątkową funkcjonariuszowi publicznemu. Art. 231 mówi o odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego, który przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego⁷. Są to jednak zapisy, które dotyczą tylko rzeczywistych dokonanych lub dokonujących się sytuacji korupcyjnych, pomijając całą gamę sytuacji potencjalnego i realnego konfliktu interesów, o którym mówiliśmy, że występuje najczęściej. Ponadto trzeba zauważyć, że przepisy

⁷ Więcej informacji w rozdziale 3.

k.k. definiują tylko ograniczoną liczbę przypadków. Można je przenosić na konkretne badane zjawiska tylko w drodze postępowania prokuratorskiego, a następnie procesu sądowego; ich charakter edukacyjny i prewencyjny jest, ze względu na ogólnikowość norm i hermetyczność języka prawniczego, niezmiernie ograniczony. Należy też zaznaczyć, że system ten zakłada zapisane w prawie domniemanie niewinności urzędnika, co właśnie w odniesieniu do sytuacji konfliktu interesów nie ma zastosowania. Uwarunkowania te pokazują, że prawo karne i jego stosowanie są ważnym, ale nie wystarczającym narzędziem walki ze zjawiskami korupcyjnymi, w tym z konfliktem interesów w służbie publicznej. Potrzebna jest edukacja i prewencja.

Tymczasem w krajach UE, szczególnie w Wielkiej Brytanii, a także w USA i Kanadzie problematyka konfliktu interesów jest bardzo ściśle uregulowana zarówno przez zapisy w ustawach, jak i przez szczegółowe zapisy kodeksów postępowania etycznego, a także przez działalność odpowiednich instytucji kontrolnych na poziomie państwowym lub lokalnym.

Np. w Wielkiej Brytanii postępowanie urzędników kontrolują na podstawie zapisów prawa i treści kodeksów etycznych bezpośredni przełożeni oraz sądy, a zachowanie wybieralnych przedstawicieli władz samorządowych (radnych) nadzoruje powoływana przez rząd Rada ds. Standardów Etycznych (The Standards Board of England). Do kompetencji Rady m.in. należy badanie zarzutów stawianych przez władze samorządowe i orzekanie, czy zachowanie radnego było zgodne, czy niezgodne z wymaganymi prawem standardami. W szczególności Rada może: a) doradzać w sprawach związanych z postępowaniem przedstawicieli wybieralnych władz lokalnych; b) badać pisemne zarzuty dotyczące potencjalnego przekroczenia przez przedstawiciela władz lokalnych przepisów kodeksu postępowania. Brak takiej instytucji w Polsce lub brak prawnego upoważnienia rad jednostek samorządu do oceny postępowania etycznego swoich członków, a tym bardziej do nakładania na nich kar z tym związanych powoduje, że gorszące przykłady postępowania wybieralnych przedstawicieli społeczności lokalnych zniechęcają mieszkańców do idei demokracji lokalnej i ponoszenia za nią współodpowiedzialności. Coraz częściej powoływane doraźne komisje ds. etyki w radach samorządowych, działające jednak bez jakichkolwiek uprawnień i możliwości egzekucji nie są, ani nie będą w stanie poprawić sytuacji.

System amerykański, w stopniu większym niż systemy wszystkich innych krajów, skupia się na zapobieganiu dochodzenia do sytuacji konfliktu interesów. Jest to system zdecentralizowany, na który składają się m.in. 1) działania Rządowego Biura Etyki na poziomie federalnym, które monitoruje stan zjawiska w kraju i koordynuje programy edukacyjne i prewencyjne dotyczące etycznego postępowania pracowników zatrudnionych w organach władzy wykonawczej, 2) szczegółowe ustawodawstwo antykorupcyjne na

poziomie stanowym, które w zakresie zapobiegania konfliktowi interesów wymienia konieczność składania deklaracji majątkowych, wyprzedzającego „ujawniania własnych interesów” i ich „konfliktu z interesem publicznym”, zakazuje przyjmowania prezentów, wprowadza ograniczenie dodatkowego zatrudnienia i zatrudnienia po zaprzestaniu pracy w sektorze publicznym itp., a także zakłada 3) szeroką rolę wszystkich władz wykonawczych w tym zakresie promocji, szkoleń i egzekucji. Każdy z organów wykonawczych na poziomie federalnym, stanowym i lokalnym ma własny program działań z zakresu etyki, który jest zarządzany przez instytucję Doradcy ds. Etyki lub Komisji ds. Etyki. Rolą takiego urzędnika / komisji jest:

- interpretacja przepisów dotyczących sposobu postępowania w odniesieniu do konkretnych sytuacji w danej instytucji,
- analizowanie sprawozdań finansowych (jako narzędzia identyfikacji wykroczeń przeciw normom etycznego postępowania) oraz
- zapewnianie ciągłych szkoleń i doradztwa w kwestiach związanych z kodeksem postępowania etycznego.

Każde z miast USA ma prawo przyjmować dodatkowe wewnętrzne przepisy, o ile nie stoją one w sprzeczności przepisami stanowymi i federalnymi w tym zakresie. Miasta często z tego korzystają przyjmując bardziej restrykcyjne przepisy wewnętrzne dotyczące problematyki etycznych zachowań pracowników samorządowych i radnych. Kodeksy lokalne, powtarzając uregulowania stanowe lub zaostrzając je, regulują m.in. następujące zachowania wchodzące w zakres problematyki konfliktu interesów i szerzej etyki zawodowej:

- korzyści majątkowe (łapówki) i finansowe,
- uczestnictwo w imprezach rozrywkowych i przyjmowanie podarunków,
- otrzymywanie zniżek na towary lub usługi w związku z pracą w samorządzie,
- wykorzystanie informacji poufnych,
- wykorzystanie środków (finansów) publicznych do celów prywatnych,
- wykorzystanie publicznego majątku do celów prywatnych,
- użytkowanie służbowych komputerów, telefonów,
- ograniczenia w zatrudnieniu w czasie pracy w samorządzie,
- ograniczenia w zatrudnieniu po ustaniu pracy w samorządzie,
- aktywność polityczna pracowników samorządowych,
- spożywanie napojów alkoholowych przez pracowników samorządowych,
- zbieranie dotacji na jakieś cele w miejscu pracy,
- równe traktowanie obywateli (interesantów),
- dyskryminacja i molestowanie pracowników,
- ochrona prawna i faktyczna osób zgłaszających wykroczenia urzędników i radnych,
- zasady działania miejskiej komisji ds. etyki.

Częścią profesjonalnej infrastruktury zapobiegania zjawiskom korupcji są stowarzyszenia profesjonalne. Pracownicy samorządów wyższego szczebla są często członkami ICMA (Międzynarodowego Stowarzyszenia Zarządców Miast). Organizacja ta od roku 1924 ma swój kodeks etyki urzędnika samorządowego, który obowiązuje jej członków. Jest on co pewien czas aktualizowany, aby nadążyć za nowymi zagrożeniami (ostatnia aktualizacja nastąpiła w roku 2004), i uzupełniany o komentarze oraz wskazówki. Organizacja przygotowuje też stały cykl szkoleń dla członków, którzy podczas tych szkoleń uczą się na konkretnych przykładach m.in. rozpoznawać sytuacje konfliktu interesów i przeciwdziałać im.

Na naszą uwagę zasługują zarówno techniki i materiały szkoleniowe stosowane w jednostkach administracji publicznej, jak i lokalne przepisy, które w sposób dostosowany do warunków danego samorządu uszczegółowiają bardziej ogólne zapisy polityk stanowych czy federalnych. Uzupełnieniem ich są szczegółowe instrukcje do samokształcenia (typowe pytania i odpowiedzi – co jest, a co nie jest sytuacją naganną etycznie). Na przykładzie kodeksu etycznego miasta Hillsboro ze stanu Oregon w USA (Załącznik – Dobra Praktyka nr 1) prześledzimy poziom szczegółowości zapisów kodeksów postępowania etycznego, jakie uchwały tamtejsze rady. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby takie szczegółowe kodeksy postępowania funkcjonowały w Polsce, aczkolwiek nie wszystkie podobne zapisy będą miały w naszym kraju podstawę prawną i dlatego część będzie raczej bardziej deklaracją intencji i opisem pożądanego wzorca zachowań pracowników. Jednakże wobec niedostatków wiedzy i zrozumienia dla wagi tej problematyki promocja opisów poświadczonych zachowań i specyfikacja zachowań nagannych też jest potrzebna jako istotna część systemu zapobiegania zjawiskom korupcyjnym w polskich samorządach.

Rozwiązania o charakterze modelowym – najważniejsze elementy zdrowego systemu w jednostce samorządu

Modelowy system przeciwdziałania powstawaniu sytuacji konfliktu interesów musi być częścią całej infrastruktury etycznej w polskich samorządach. Składają się na niego zarówno **system prawny**, w którym działają samorządy, jak i ugruntowane zasady **etyki zawodowej** pracowników oraz funkcjonujące w ich instytucji **procedury wynikające z przyjętej lokalnej strategii przeciwdziałania korupcji**. Wszystkie te czynniki tworzą lokalny system przeciwdziałania korupcji – funkcjonujący w danej instytucji. Szerszy opis tego systemu, jego składników i etapów wdrożenia zawiera rozdział 5. Tutaj jedynie zarysujemy na praktycznych przykładach jego najbardziej istotne elementy, i to w dwu wersjach rozwojowych – jako ze-

staw minimalny i zestaw optymalny, tak aby każda jednostka samorządu, bez względu na stopień zaawansowania pracy nad systemem mogła znaleźć rozwiązania dla siebie, a w przyszłości poprawiać je i uzupełniać.

Minimalny zestaw elementów systemu zapobiegania sytuacjom konfliktu interesów będzie się składał z następujących bazowych elementów. Ich konsekwentne wdrożenie samo w sobie skokowo może poprawić sytuację w dziedzinie przestrzegania norm etycznych:

- Widoczne, stałe i realne zaangażowanie lidera samorządowego w zapobieganie zjawiskom korupcyjnym, a nie tylko jednorazowa deklaracja, np. przy przyjmowaniu kodeksu etycznego.
- Odwaga polityczna lidera samorządowego (na niższym poziomie kierowników jednostek podległych), aby kulturalnie, lecz stanowczo ukrócić sytuacje trwającego od lat konfliktu interesów w swojej jednostce w myśl zasady, że „lepiej późno niż wcale”. W każdej społeczności lokalnej jest ich kilka i wszyscy o nich wiedzą, ale są do nich przyzwyczajeni. Najczęściej dotyczy to spraw zatrudnienia lub sposobu/zakresu wykorzystywania majątku publicznego (np. samochód służbowy do celów prywatnych). Potrzebny jest tu „nowy początek” – jako forma uwiarygodnienia podejścia do problemu przez lidera samorządowego.
- Przyjęcie samego kodeksu etycznego, w miarę możliwości uzupełnionego o bardziej szczegółowe wytyczne, jak interpretować ogólne zasady postępowania w warunkach danego samorządu (tzw. kodeks postępowania etycznego).
- Regularne prowadzenie okresowej oceny pracowników z uwzględnieniem informacji o ewentualnych zachowaniach nieetycznych (w tym na pograniczu konfliktu interesów). Stwarza to możliwość oficjalnego notowania w dokumentach pracowniczych ewentualnych zastrzeżeń dotyczących tych kwestii, które nie dają jeszcze podstawy do wszczynania postępowań dyscyplinarnych, ale je ułatwią w przyszłości, gdyby odnośne zachowania się powtórzyły. Może się to stać bardzo ważnym czynnikiem motywującym dla przyszłych zachowań pracowniczych, tym bardziej że w większości samorządów nadal nie przeprowadza się okresowych ocen pracowników.
- Prowadzenie przynajmniej wrywkowej kontroli wewnętrznej w wybranych jednostkach organizacyjnych i podległych pod kątem realizacji zapisów ustawodawstwa antykorupcyjnego. Wybór jednostek/wydziałów i tematów powinien opierać się na choćby uproszczonej analizie ryzyka wystąpienia zjawisk etycznie wątpliwych, co pozwoli na skupienie w tym miejscu posiadanego potencjału do kontroli. Jest to ważne, bo w małych gminach działania kontrolne mogą wyłączyć sporą grupę najcenniejszych pracowników merytorycznych z innych prac, co jest

częstym powodem bezustannego odwlekania tych działań mimo ustawowego obowiązku.

- Prowadzenie corocznych szkoleń warsztatowych dla pracowników z zakresu etyki pracowniczej na podstawie wniosków zgromadzonych przez kierownictwo jednostki w ciągu poprzedniego roku lub na podstawie propozycji zgłoszonych przez pracowników. Szkolenia mogą prowadzić w różnych formach osoby z zewnątrz lub pracownicy, ale zawsze w obecności i przy osobistym zaangażowaniu lidera samorządowego oraz grupy kierowników wysokiego i średniego szczebla. Szkolenia powinny objąć różne grupy pracowników samorządowych, w tym nauczycieli, pracowników komunalnych, pracowników jednostek upowszechniania kultury, a przynajmniej ich szefów, gdyż z tymi grupami mieszkańcy mają kontakt częściej niż z pracownikami urzędu miasta/gminy/starostwa. Od ich zachowań i reakcji w konkretnych sytuacjach zależy znacząca część opinii o etycznym obrazie władz samorządowych.

Z doświadczenia wielu samorządowców wynika, że wszystko zależy od postawy lidera, który albo potrafi stworzyć atmosferę sprzyjającą rozwiązywaniu problemu („chciałbym, aby takie sytuacje u nas nie wystąpiły”), albo – np. z czystej niewiedzy i ignorancji, a nie wskutek „skorumpowania” – może dezauduować wysiłki podwładnych promujących tę tematykę w urzędzie, kwitując ją komentarzami czy uśmieszkami. W takiej sytuacji pozostali pracownicy będą traktowali wysiłki koleżanki lub kolegi (np. sekretarza urzędu) promujących te kwestie z przymrużeniem oka. Nie załamujmy się jednak, jeśli nasz szef nie od razu wchodzi w pożądaną rolę. Często, tak jak i pozostałym pracownikom, brak mu wyobraźni czy doświadczenia w rozwiązywaniu problemów etycznych. Musimy to teraz wszyscy nadrobić. W większości przypadków, po rozmowie z dobrze przygotowanym podwładnym, szef świadomie zacznie pełnić rolę lidera w tym zakresie. On też czasami potrzebuje edukacji.

Zestaw środków w wariancie optymalnym:

- Powołanie komisji ds. etyki w urzędzie, tak aby wykształcić grupę wewnętrznych liderów promujących tematykę wśród pracowników, potrafiących oceniać sytuacje, jakie mogą zaistnieć lub zaistniały i doradzać liderowi danego samorządu, jakie kroki należy podjąć w konkretnych przypadkach. W polskich warunkach komisje ds. etyki w urzędach miast/gmin mogą pełnić w sensie prawnym wyłącznie rolę doradcą wobec kierownika jednostki (wójta/burmistrza). Może on doradzać także przy analizie ryzyka wystąpienia zjawisk korupcyjnych w różnych działach funkcjonowania urzędu i samorządu. Wydaje się, że im mniejsza jest jednostka samorządu, tym bardziej rolę tę musi pełnić sam burmistrz/wójt, i odwrotnie, ewentualna rola komisji wzrasta w większych jednostkach, gdzie lider nie jest w stanie sam spełniać tej roli.

- Włączenie rady miasta do procesu promocji podejścia, m.in. przez zasugerowanie radnym, aby przygotowali dla samych siebie kodeks etyki radnego przy pełnej świadomości wątplętego umocowania takiego kodeksu w prawie. Kodeksy radnego mają charakter deklaratywno-edukacyjny i na razie musimy przy tym pozostać.
- Wprowadzenie ścieżki dydaktycznej w szkołach o zjawisku korupcji (w sektorze publicznym i prywatnym) i o zapobieganiu mu. Powinna ona dotyczyć także roli mieszkańców i przedsiębiorców w inicjowaniu takich sytuacji oraz we współodpowiedzialności obu stron.
- Prowadzenie formalnej i profesjonalnej kontroli wewnętrznej w wybranych/wszystkich jednostkach organizacyjnych i podległych. Elementem oceny powinna być zawsze analiza ryzyka wystąpienia zjawisk etycznie wątpliwych, co będzie powodowało skupienie kontroli na tych miejscach i podniesienie jej efektywności – w tym skupienie kontroli na przestrzeganiu formalnych przepisów ustawodawstwa antykorupcyjnego (zakaz zatrudniania radnych, zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia rodzącego konflikt interesów, weryfikacja składanych oświadczeń majątkowych, deklarowanie ewentualnego konfliktu interesów przy podejmowaniu decyzji itp.).
- W przypadku rekrutacji nowych pracowników informowanie ich o oczekiwaniach w zakresie przestrzegania zasad etyki zawodowej. Będzie im trudniej w przyszłości powiedzieć, że nie wiedzieli; być może po raz pierwszy w życiu zwrócimy im uwagę na te aspekty, lecz przecież ich praca i zachowanie będą świadczyły o całym samorządzie.
- Powołanie doradcy ds. etyki w jednostce samorządu – doświadczonego pracownika cieszącego się powszechnym szacunkiem – jako osoby, która ma za zadanie upowszechniać wiedzę o zagrożeniach etycznych i sposobach zapobiegania im, oraz prowadzić indywidualne doradztwo oraz docelowo grupowe szkolenia. Jest to nowa rola i jej użyteczność będzie tym większa, im większa jest skala jednostki samorządu. Doradca ds. etyki nie może być pierwszym elementem tej infrastruktury, ale jednym z ostatnich – niejako jej zwieńczeniem.
- Włączenie różnymi metodami mieszkańców do monitorowania zjawiska na terenie samorządu (np. przyjęcia przez burmistrza/wójta/starostę interesantów ze skargami, otwarte spotkania burmistrza/wójta/starosty z mieszkańcami, pytania do burmistrza/wójta/starosty na stronie internetowej i udzielanie odpowiedzi przez stronę www, okresowe ankiety skierowane do mieszkańców, współpraca z mediami lokalnymi i otwartość wobec nich – w tym również wobec opozycyjnych, które bywają dalekie od obiektywizmu w relacjonowaniu sytuacji. W ostatecznym rachunku taka otwarta polityka powinna się bezpośrednio lub pośrednio opłacić.

DOBRE PRAKTYKI

Dobra praktyka nr 1: „Hillsboro, USA. Wytyczne nt. etyki w działalności samorządowej”.

Ustawodawstwo nt. etyki stanu Oregon reguluje i definiuje wiele aspektów etycznego postępowania w sektorze publicznym. Samorządy lokalne mają prawo w istotnych dla siebie fragmentach zaostrzyć wymagania wobec własnych pracowników. Zobrazujemy to na przykładzie wytycznych nt. etyki przyjętych przez władze miasta Hillsboro (70 tys. mieszkańców) w stanie Oregon w północno-zachodniej części USA. Z powodu ograniczeń przestrzeni wydawniczej niektóre rozdziały tej wewnętrznej regulacji pominięto lub pozostawiono nierozwinięte.

Poradnik dla personelu Miasta Hillsboro: Ogólne zasady, wytyczne, standardy i praktyka ich stosowania

Rozdział nr 7.2. Wytyczne nt. etyki (ostatnia aktualizacja: marzec 2002; fragmenty)

Deklaracja Polityki Miasta Hillsboro

Jako urzędnicy publiczni jesteśmy wszyscy zobowiązani do zachowania wysokich standardów etycznych (...). Dochowanie tych standardów wymaga stałej nauki rozpoznawania problemów etycznych, przyczyn ich powstawania i sposobów rozwiązywania. (...) Oczekuje się, że wszyscy pracownicy miasta Hillsboro będą przestrzegali wytycznych zawartych w niniejszej Polityce Miasta.

Naczelne zasady profesjonalnego postępowania

Starając się samodzielnie ocenić wymiar etyczny różnych działań, należy pamiętać, że:

- Chociaż przepisy prawa opisują sposób postępowania urzędnika publicznego, to jednak często nie dotyczą aspektów etycznych.
- Fakt, że jakieś zachowanie jest legalne, nie oznacza automatycznie, że jest ono również etyczne. Dlatego też polityka miasta może być w pewnych obszarach bardziej wymagająca niż przepisy prawa stanowego, a sposób postępowania pracowników miasta musi być z nią zgodny.
- Jak wszyscy pracownicy publiczni pracujemy w środowisku, w którym odczucie społeczne, że czyjeś działanie jest nieetyczne, jest równie szkodliwe i destrukcyjne, jak samo takie działanie.
- Kiedy sami mamy wątpliwości co do etycznych aspektów naszych działań, zastanówmy się najpierw, co pomyślą o tym mieszkańcy, kiedy naza-

jutrz miejscowa gazeta opisze tę sytuację. Udzielenie sobie odpowiedzi na to pytanie pomoże od razu rozstrzygnąć wiele kwestii etycznych.

- Jeśli masz wątpliwości – nie obawiaj się porozmawiać z kolegą z Komisji ds. Etyki lub z przełożonym, którzy pomogą je wyjaśnić. (...)
- Chociaż prawo chroni wolność słowa i wyznania pracowników publicznych, muszą się oni jednak podporządkować prawu federalnemu i stanowemu.
- Jeśli pracownik uważa, że inny pracownik lub radny działa z pogwałceniem przepisów nt. etyki w życiu publicznym, to powinien postąpić w sposób określony prawem stanowym (...) oraz Polityką Miasta, rozdział (...) – Postępowanie w razie skarg. Pracownicy na wszystkich szczeblach administracji mają obowiązek zgłaszać dostrzeżone naruszenia przepisów etycznych.
- Sankcje i sposób postępowania administracji publicznej w przypadkach naruszenia prawa federalnego, stanowego lub Polityki Miasta opisuje niniejsza Polityka w rozdziale dotyczącym wykroczeń i sankcji.

Korzyści majątkowe („łapówki”)

Polityka miasta jest spójna z ustawodawstwem stanowym (...), które zabrania pracownikom publicznym uzyskiwania jakichkolwiek korzyści finansowych (z wyłączeniem wynagrodzenia, zwrotu wydatków i nagród) i unikania wynikających z mocy prawa obciążeń finansowych przez zasłanianie się zatrudnieniem i pozycją w administracji miejskiej.

Uczestnictwo w imprezach rozrywkowych i przyjmowanie подарunków

- Przepisy stanowe (...) ograniczają wartość legalnie przyjmowanych prezentów do:
 1. łącznie 100 USD rocznie z jednego źródła, o którym wiadomo, że może mieć interes prawny lub administracyjny (faktyczny) na terenie miasta;
 2. łącznie 100 USD od osoby przy okazji uczestnictwa w pojedynczej imprezie rozrywkowej w obecności fundatora, ale do łącznej wysokości 250 USD na osobę w roku kalendarzowym z pojedynczego źródła.
- Przepisy stanowe (...) nie określają górnej wartości подарunków, jakie urzędnicy i przedstawiciele władz miasta mogą przyjmować od osób, które są ich przyjaciółmi lub rodziną. Z definicji „podarunku” wyłącza się podarunki otrzymane od członków rodziny, dotacje na kampanie wyborcze (reguluje to inna część legislacji), przyjmowanie wyżywienia, kosztów podróży i zakwaterowania w związku z podróżą służbową oraz konsumpcję jedzenia i napojów w obecności osoby, która pokrywa rachunek [w innych stanach i w przypadku pracowników administracji federalnej fundowanie posiłków i napojów uznaje się za podarunki i ich

wartość jest limitowana do 40–60 USD jednorazowo; powyżej tej wartości są one zabronione – T. P.] (...) [Jednakże Wytyczne nt. etyki Miasta Hillsboro, przyjęte w roku 2002, pkt. 2 stwierdzają, że:] Zgodnie z Polityką Miasta pracownicy nie powinni przyjmować żadnych podarunków, jeśli może powstać przy tej okazji publiczne przekonanie, że naruszy to normy etyczne. Generalnie, jeśli wręczenie podarunku następuje w kontekście pełnienia obowiązków pracowniczych, to osoba, dla której podarunek jest przeznaczony, musi się zastosować do Polityki Miasta, nawet jeśli podmiot wręczający podarunek nie ma faktycznego (administracyjnego ani prawnego) interesu na terenie Miasta. Jeśli jednak podarunek taki zostanie faktycznie dostarczony (pocztą lub do biura – np. pożywienie), to muszą go wykorzystać wspólnie wszyscy pracownicy lub należy go przekazać instytucji charytatywnej.

Przykład: Kosz z owocami [w Polsce odpowiednikiem byłyby „czekoladki”]

Firma „wysokich technologii”, która ostatnio wybudowała w mieście nową fabrykę, przesyła kosz owoców o wartości oszacowanej *ex post* na 45 USD Justinowi, pracownikowi miejskiemu, który w ramach swych obowiązków załatwia sprawy związane z funkcjonowaniem tej fabryki. Czy Justin może zabrać taki kosz do domu?

Zabranie kosza z owocami do domu nie będzie pogwałceniem zasad opisanych w przepisach stanowych (...), wartość prezentu jest bowiem niższa niż 100 USD i jest to pierwszy podarunek od tej firmy. Jednakże Polityka Miasta głosi, że taki podarunek dla osoby zaangażowanej w wydawanie decyzji w sprawie tej firmy może być odebrany jako niewłaściwy, i dlatego należy odmawiać przyjmowania takich podarunków albo, jeśli nie ma takiej praktycznej możliwości, należy je przekazać do wspólnej konsumpcji wszystkich pracowników i gości urzędu (np. postawić na kontuarze w punkcie przyjęć interesantów) lub przesłać jakiejś organizacji charytatywnej.

Przykład: Gadżety promocyjne

Nell, pracownica miejski zajmująca się zamówieniami publicznymi na materiały biurowe otrzymuje długopis od lokalnego dostawcy (sklepu). Dostawca ten używa długopisu z logo firmy jako podarunku dla wszystkich swoich klientów; jest to pierwszy taki podarunek dla Urzędu Miasta w tym roku kalendarzowym od tego sklepu. Czy Nell może przyjąć ten podarunek, czy też musi go przekazać do swojego Wydziału – do wspólnego wykorzystania przez pracowników?

Zasady określone w przepisach stanowych (...) nt. etyki zostałyby złamane tylko wtedy, gdyby sumaryczna wartość podarunku dla Nell w danym roku od tego dostawcy przekroczyła 100 USD. Jednak byłoby naruszeniem Polityki Miasta, gdyby przyjęcie takiego podarunku stworzyło publicznie wrażenie nierównego traktowania i zostało odczytanie przez

innych jako niewłaściwe. Nell musi sama ocenić, czy przyjęcie takiego podarunku może w przyszłości wpłynąć na jej stosunek do firmy i czy może przez to promować przy przyszłych zakupach tę konkretną firmę kosztem innych. Ponieważ długopis ma wartość minimalną, a miasto otrzymuje wiele przedmiotów o znaczeniu promocyjnym od wielu dostawców, dlatego jego przyjęcie najprawdopodobniej nie wpłynie na przyszłe decyzje Nell. Można więc założyć, że może ona przyjąć długopis i nie przekazywać go do wspólnego wykorzystania.

Przykład: Posiłki i imprezy rozrywkowe

Sue zarządza w imieniu miasta dużymi kontraktami z firmami konsultingowymi. John pracuje dla dużej ogólnokrajowej firmy konsultingowej, która właśnie otworzyła swoje biuro w Portland i ma nadzieję otrzymać od miasta kontrakt na wykonanie usługi X. Aby jego firma została w ogóle dostrzeżona, John zaprasza Sue na kolację do drogiej restauracji, a Sue przyjmuje zaproszenie. Rachunek za kolację Sue wynosi 60 USD. Miesiąc później John zaprasza Sue na koncert, a potem na kolację. Rachunek za Sue wyniósł 150 USD, z czego 100 USD za bilet i 50 USD za kolację. Czy Sue wykorzystwała swoją pozycję do osiągnięcia korzyści finansowej?

Podarunki w postaci jedzenia i napojów można przyjmować bez limitów wartości pod warunkiem, że są konsumowane w obecności osoby pokrywającej koszty (zapraszającej). Koszty udziału w imprezach (np. koncert), też w towarzystwie osób sponsorujących, nie mogą być wyższe niż 100 USD jednorazowo, a 250 USD rocznie (wytyczne z przepisów stanowych).

Mimo że legalne, czy przyjęcie zaproszenia na koncert i kolację jest w tej sytuacji etyczne? W celu udzielenia sobie odpowiedzi najlepiej zastosować „test lokalnej gazety”. W pewnych warunkach opinia publiczna może takie kontakty, szczególnie następujące przed podjęciem jakiejś decyzji, osądzać jako nieetyczne. Nie ma znaczenia, jak uważa będzie Sue, aby nie traktować preferencyjnie Johna w stosunku do innych oferentów. Jeśli opinia publiczna uzna lub może uznać taką sytuację za niewłaściwą, to Sue powinna uwzględnić ten punkt widzenia.

Otrzymywanie zniżek na towary lub usługi

Przykład: Prezent w postaci kuponów uprawniających do zniżki

Wyobraźmy sobie, że nowo otwarty park rozrywki przysłał do Urzędu Miasta (nie do indywidualnych pracowników) pakiet kuponów uprawniających do wstępu ze zniżką o wartości 10 USD. Takie same kupony otrzymują prywatni pracodawcy. Czy rozdyskrebowanie ich wśród pracowników Urzędu metodą „kto pierwszy, ten lepszy” (po jednym na osobę) nie narusza ustawodawstwa etycznego, jeśli jednocześnie Urząd nie rozprowadza tych kuponów wśród klientów Urzędu?

Zgodnie z ustawodawstwem stanowym (...) taka sytuacja nie jest wykroczeniem, ponieważ ta sama oferta była dostępna dla innych osób przez dystrybucję wśród prywatnych pracodawców. Byłoby inaczej, gdyby: 1) wystawca kuponów miał jakiś interes w decyzjach Miasta w najbliższym czasie; 2) pracownik miasta otrzymujący kupon był władny podejmować decyzje wpływające na funkcjonowanie tego parku; 3) dany pracownik otrzymał już w roku kalendarzowym upominki o takiej wartości, że przekroczyłoby to łącznie 100 USD od tego samego dostawcy (parku rozrywki).

Otrzymywanie korzyści finansowych

Zgodnie z przepisami stanowymi (...), żaden pracownik publiczny nie może wykorzystywać swojej pozycji służbowej do otrzymywania osobistych korzyści finansowych innych niż jego regularne wynagrodzenie. Obejmuje to także zwracanie się podwładnych do przełożonych z prośbą o zgodę na wykonanie w czasie godzin pracy czynności przysparzających korzyści prośącemu, nabywanie przedmiotów i usług poprzez system zakupów publicznych realizowanych przez miasto oraz wykorzystywanie publicznego wyposażenia do celów prywatnych.

Polityka miasta w tym zakresie jest bardziej restrykcyjna niż przepisy stanowe (...):

1. Jeśli pracownik wygłasza wykład lub publiczną prezentację, działając w imieniu swojego miasta (powołując się na nie), to niezależnie od tego, czy robi to w swoim czasie wolnym, czy też w czasie służbowym – może zaakceptować pokrycie przez organizatora wykładu/konferencji kosztów przejazdu, ale musi odmówić przyjęcia wynagrodzenia. Jeśli to się nie udało (organizator konferencji nalegał), to przyjęte honorarium należy przekazać do kasy miejskiej.
2. Ponadto pracownik musi uzyskać zezwolenie swojego przełożonego na przygotowanie i wygłoszenie wykładu/prezentacji, jeśli to wystąpienie będzie się odbywać w godzinach urzędowania (...).

Przykład: Duane chce dodać swoje zamówienie na komputer osobisty do zamówienia, jakie Miasto składa dostawcy. Czy jest w porządku, że Duane otrzyma taki sam rabat jak Miasto, chociaż zapłaci za ten komputer z własnej kieszeni?

Jak wynika z przepisów stanowych (...) pracownicy publiczni nie mogą korzystać z rabatów wynegocjowanych przez instytucje publiczne, chyba że taki rabat jest publicznie dostępny dużemu segmentowi odbiorców na rynku poza własną instytucją. Niemniej jednak Duane nie może dodać do zamówienia miejskiego jednej sztuki sprzętu, a potem zwrócić miastu odpowiedniej kwoty. Duane musi sama w czasie pozasłużbowym skontaktować się ze sprzedawcą i bezpośrednio uiścić opłatę za swój towar.

Konflikt interesów – obowiązek zgłoszenia

Przepisy stanowe (...) definiują pojęcie rzeczywistego konfliktu interesów jako sytuacji, w której pracownik publiczny podejmuje oficjalne działanie, a ono w efekcie będzie miało wpływ finansowy na niego samego, jego bliskich i krewnych lub podmiot, z którym pracownik lub jego krewni są związani (tj. są pracownikami, właścicielami lub współwłaścicielami – w tym posiadają, lub w ubiegłym roku kalendarzowym posiadali, akcje tego podmiotu o wartości co najmniej 1000 USD). Potencjalny konflikt interesów występuje wtedy, gdy pracownik publiczny jest w sytuacji, w której jego działanie może finansowo wpływać na niego samego, rodzinę i krewnych lub związaną z nim instytucję.

Treść stosownego rozdziału (...) w przepisach stanowych wymaga, aby pracownik publiczny, który znajdzie się w sytuacji rzeczywistego lub potencjalnego konfliktu interesów, powiadomił o tym przełożonego w formie pisemnej. Zawiadomienie musi opisywać naturę tego konfliktu, a przełożony musi rozstrzygnąć, czy pracownik może kontynuować swoje zadanie, lub jeśli potwierdzi rozumienie pracownika, to musi przekazać wykonanie zadania komu innemu lub sam je wykonać. Zgłoszenie musi pozostać w aktach.

Polityka Miasta generalnie zabrania pracownikom i radnym udziału w jakimkolwiek działaniu, które tworzy sytuację konfliktu interesów lub może być odczytane jako tworzące taką sytuację (...). Pracownik musi ujawnić każdą sytuację potencjalnego lub rzeczywistego konfliktu interesów i musi powstrzymać się od jakiegokolwiek udziału w takim działaniu. Polityka Miasta jest tu zatem ostrzejsza niż ta, którą przewidują przepisy stanowe (...), tj. [wymaga] ujawnienia każdej sytuacji potencjalnego i rzeczywistego konfliktu interesów, a powstrzymania się od uczestnictwa – tylko w przypadku działań, które stanowią rzeczywisty konflikt interesów.

Przykład: Tom pracuje dla miasta, a jego żona posiada pakiet akcji o wartości 5000 USD w dużej firmie, która zaopatruje miasto w materiały biurowe.

Stanowe ustawodawstwo etyczne zabrania utrzymywania takich relacji biznesowych jak wyżej opisana. Jednak Tom nie znajduje się w sytuacji konfliktu interesów, mimo że jego żona posiada pakiet akcji wart więcej niż 1000 USD w firmie, która jest dostawcą dla Miasta. Byłoby tak, gdyby obowiązki Toma wymagały od niego udziału w podejmowaniu decyzji w sprawie firmy, z którą popada w konflikt interesów. Tom musiałby wówczas oficjalnie zgłosić taki konflikt na piśmie swojemu przełożonemu i powstrzymać się od uczestnictwa w decyzji. Przełożony Toma musiałby to zgłoszenie dołączyć z własnym opisem do dokumentacji sprawy.

Należy pamiętać, że udziału kapitałowego poprzez fundusze inwestycyjne nie uznaje się za podlegający konfliktowi interesów.

Przykład: Bob odpowiada za zamawianie usług sprzątanía w budynkach miejskich. Firma X, której właścicielem jest szwagier Boba, złożyła w po-

stępowaniu przetargowym najniższą ofertę. Czy Bob jest w sytuacji konfliktu interesów?

Tak. Ustawodawstwo etyczne szeroko traktuje sytuacje konfliktu interesów. Chociaż Bob nie odniesie żadnej korzyści osobistej, a miasto nie poniesie żadnej straty w tym wypadku, to Bob pozostaje w sytuacji rzeczywistego konfliktu interesów, ponieważ krewny (powinowaty) Boba ma interes finansowy w otrzymaniu tego zlecenia.

Ograniczenia w podejmowaniu dodatkowego zatrudnienia w trakcie pracy w samorządzie

Polityka Miasta w tym względzie jest bardziej rygorystyczna niż przepisy stanowe w rozdziale (...), ponieważ bierze pod uwagę również jakość wykonywania dotychczasowej pracy publicznej, podczas gdy prawo stanowe rozpatruje tylko problem uniknięcia finansowego wpływu dodatkowej pracy na rozstrzygnięcia podejmowane w trakcie pełnienia funkcji publicznej. Prawo przewiduje także zakaz promowania tej dodatkowej działalności w trakcie pełnienia funkcji publicznej. Zatrudnienie w sektorze prywatnym musi być zawsze oddzielone od pełnienia funkcji publicznej. Wytyczne stanowe (...) dodatkowo określają zasady, jakie musi spełnić osoba, która zdecyduje się na podjęcie pracy równoległej do jej obowiązków w sektorze publicznym:

1. Pracy dodatkowej nie można wykonywać w czasie pełnienia funkcji w sektorze publicznym.
2. Budynki publiczne, wyposażenie, personel, posiadane dane ani inne zasoby publiczne nie mogą być wykorzystane do prowadzenia dodatkowej działalności prywatnej.
3. Pracownikowi nie wolno uzależniać podjęcia czynności służbowej w sektorze publicznym wobec osoby trzeciej od swoich relacji biznesowych z tą osobą.
4. Pracownikowi nie wolno wykorzystywać informacji poufnych, uzyskanych dzięki pracy w instytucji publicznej, do celów działalności dodatkowej.
5. Pracownik publiczny zawiadomi swoje władze zwierzchnie w formie pisemnej o istnieniu potencjalnego lub rzeczywistego konfliktu interesów, gdyby miał on powstać w wyniku jednoczesnego wykonywania obu zajęć. (...)

Napoje alkoholowe

Przykład: Klara bierze udział w konferencji na tematy profesjonalne, która obejmuje wieczorną imprezę integracyjną. Czy może w trakcie tej imprezy wypić napój alkoholowy?

Klara może wypić napój alkoholowy tylko wtedy, gdy dzieje się to po zakończeniu godzin pracy, i gdy koszty zakupu tego alkoholu nie obciążają finansowo miasta, a także jeśli nie będzie prowadziła potem samochodu. (...)

Równe traktowanie obywateli (interesantów, przedsiębiorców): (...)

Polityka Miasta zabrania urzędnikom miejskim i radnym preferencyjnego traktowania jakichkolwiek osób w stosunku do sposobu traktowania innych osób.

Przykład: Pytania od interesantów o polecenie dobrej firmy wykonującej usługi X. Karla, pracownica miejska, często otrzymuje pytania, która z firm jest najlepsza w swojej dziedzinie. Jak należy potraktować taką sprawę?

Przepisy stanowe (...) nie omawiają bezpośrednio takiego przypadku, jednak Polityka Miasta głosi, że wskazywanie jednego wykonawcy może zrodzić wrażenie nierównego traktowania i dlatego jest niewłaściwe. Można natomiast przekazać pytającemu interesantowi listę co najmniej 3–4 firm, z którymi Miasto ma dobre doświadczenia współpracy.

Dodatkowa pomoc

Nie wszystkie podniesione problemy etyczne są łatwe do rozstrzygnięcia. Niektóre mogą dotyczyć aspektów, które nie są jeszcze uregulowane w ustawodawstwie stanowym ani w Polityce Miasta nt. Etyki. W takich przypadkach można się zwrócić do Stanowej Komisji ds. Standardów i ich Stosowania⁸, która odpowie na indywidualne pytania oraz może opublikować wytyczne w sprawach o szerszym znaczeniu.

Pracownicy mogą także zwrócić się do Miejskiej Komisji ds. Etyki z pytaniami dotyczącymi tej tematyki.

Załącznik: Miejska Komisja ds. Etyki

Zasada członkostwa w Komisji:

Członkostwo w komisji jest przechodnie. W dłuższym okresie wszystkie Wydziały Urzędu Miasta będą reprezentowane w Komisji.

Obecny skład członków Komisji: [8 nazwisk]

Uzasadnienie i metoda pracy Komisji:

Wydane przez Miasto Wytyczne nt. Etyki nie będą w stanie opisać wszystkich sytuacji, które mogą rodzić problemy natury etycznej. Będą się pojawiały nowe pytania, na które aktualne wytyczne nie dadzą jednoznacznej odpowiedzi. Rolą Komisji ds. Etyki jest stałe uzupełnianie Wytycznych przez interpretowanie i doradzanie pracownikom przy pojawiających się problemach.

- Problemy i pytania z zakresu zachowań etycznych, które wymagają natychmiastowej odpowiedzi, należy kierować do członków Komisji z Wydziału Finansów i Wydziału ds. Kadr [nazwiska], odpowiedzialnych za bezzwłoczne przedyskutowanie ich z dwoma lub trzema pozostałymi członkami Komisji i za udzielenie odpowiedzi/rekomendacji. Jeśli osoba

⁸ Oregon Government Standards and Practices Commission.

pytająca nie jest usatysfakcjonowana odpowiedzią/rekomendacją, sprawa będzie przedmiotem dyskusji całej Komisji. Osoba pytająca nieusatysfakcjonowana rekomendacją może się odwołać do Zarządcy Miasta (City Manager) po ostateczne rozstrzygnięcie.

- Problematiczne rozliczenia finansowe przedłożone Wydziałowi Finansów kierownik tego Wydziału może przedyskutować z kierownikiem właściwego Wydziału, który dokonał wydatków. Jeśli ten kierownik nie zgadza się z kierownikiem Wydziału Finansów, sprawa przechodzi do Zarządcy Miasta w celu wydania decyzji.
- Każdy członek Komisji prowadzi katalog spraw, którymi się zajmował i w których wydawał rekomendację.
- Komisja spotyka się regularnie, aby przedyskutować sprawy wniesione do Komisji w normalnym trybie, a także inne sprawy wymagające jej uwagi.
- Problemy rozpatrywane przez Komisję i wydane rekomendacje przedstawia się na stałych spotkaniach kierownictwa Urzędu.
- Decyzje dotyczące Polityki Miasta w sprawach etyki upowszechnia się wśród pracowników poprzez pisma okólne oraz e-mailem, a Wytyczne ds. Etyki wydawane przez Miasto corocznie poddaje się przeglądowi. Nowe wytyczne będą zastępować poprzednie.
- Członkowie Miejskiej Komisji ds. Etyki będą zapraszani do różnych wydziałów Urzędu Miasta w celu informowania i edukacji pracowników na tematy zawarte w Wytycznych.

DODATKOWE ŹRÓDŁA INFORMACJI: UŻYTECZNA BIBLIOGRAFIA

1. A. Lewicka-Strzałecka, Teoretyczne i praktyczne aspekty identyfikacji i ograniczania konfliktu interesów, w: A. Węgrzecki (red.) *Konflikt interesów – konflikt wartości*, w druku. Publikacja dostępna pod adresem: www.cebi.pl/public.php?id=22.
2. Kodeks etyki członków Międzynarodowego Stowarzyszenia Zarządców Miast/Powiatów (USA) – International Association of Country/City Managers Associations – wraz z wytycznymi stosowania, dostępny na stronie internetowej www.icma.org, www.icma.org/main/bc.asp?bcid=40&hsid=1&ssid1=17&ssid2=24.
3. T. G. Grosse, *Działania anty-korupcyjne w państwach członkowskich OECD*. Warszawa – Florencja 2000.
4. J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów*. Kraków: MSAP AE i MSWiA 2004.
5. W. Borczyk, J. Filek, S. Kmak, M. Wójcik, *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Zeszyty ćwiczeniowe*. Kraków: MSAP AE i MSWiA 2004.

Przemysław Fenrych

Etyka w działaniu urzędnika publicznego

ETYKA URZĘDNIKA W SŁUŻBIE PUBLICZNEJ

– PODSTAWOWE ZAGADNIENIA

Sformułowanie „etyka urzędnika w służbie publicznej” może budzić opór u samych zainteresowanych, zwłaszcza jeśli jest elementem akcji antykorupcyjnej lub walki z biurokracją. Brzmi bowiem w takim sformułowaniu jak ostry apel: „Urzędniku! Zachowuj się wreszcie przyzwoicie!” Co więcej: mówiąc o etyce urzędnika, zatem konkretnego człowieka, łatwo zostawić na boku etyczność samej instytucji, łatwo zapomnieć o etosie administracji publicznej. Tymczasem, choć odpowiedzialność etyczna ma zawsze charakter indywidualny, to jednak świadomość etyczna powstaje w grupie społecznej, jest wynikiem społecznej dyskusji o etyce (lub braku takiej dyskusji!) i ma charakter konsensu. To ostatnie zdanie nie ma prowadzić do usprawiedliwienia skorumpowanego urzędnika („bierze, bo wszyscy biorą”), ale przygotowuje konstatację, że jeśli chcemy, by działania urzędników publicznych były etyczne, nie możemy skoncentrować się jedynie na przekonywaniu ich do moralnego zachowania, lecz musimy zatroszczyć się o naprawę całego układu. Zawód urzędnika w służbie publicznej należy do sfery zawodów zaufania publicznego, dlatego etyka tego zawodu jest tak ważna. Koncentrowanie się jedynie na analizie działań poszczególnych osób byłoby wszakże pustym moralizowaniem – kształtowaniu postaw musi towarzyszyć budowanie etycznego systemu administracji.

Etyka to nauka o moralności, poszukująca odpowiedzi na pytania, co jest dobre, co jest złe, co to jest powinność moralna, co to jest sumienie, jaki jest wpływ zachowań dobrych i złych na człowieka i szerszą społeczność, na relacje między ludźmi. Docierając do zagadnień najważniejszych, etyka pyta, jaki jest sens życia człowieka, jego ostateczny cel. W centrum tych wszystkich pytań jest zawsze człowiek, twórca i odbiorca działań. Kiedy więc pytamy o etyczność konkretnych działań, pytamy w zasadzie o jakość wpływu, jaki te działania wywarły zarówno na podejmującego je, jak i na ich adresatów i obserwatorów.

Etyka urzędnicza znajduje się gdzieś na styku etyki pracy (także etyki zawodowej) i etyki obywatelskiej, skoro działalność urzędników na postawy obywatelskie może mieć (i ma!) przemożny wpływ. O pracy urzędnika powiemy, że jest etyczna, jeśli:

- Jest **nastawiona na dzieło**, na efekt, nie jest jedynie bezpłodnym zabijaniem czasu. Dodać należy, że dzieło to (w sensie efektu pracy całego urzędu, niekoniecznie pojedynczego pracownika) w ostatecznym rozrachunku musi być poza administracją. Biurokratycznym niebezpieczeństwem jest bowiem nakręcanie pracy w urzędzie nie dla realizacji celów społecznych, lecz dla samej administracji. Przeciężeni urzędnicy tworzą wówczas tony okólników, kwestionariuszy i formularzy, które w żadnym stopniu nie przybliżają rozwiązania społecznych problemów.
- Jest **drogą samorozwoju pracującego**, nie degraduje go, lecz rozwija, a sposób jej wykonania i końcowy efekt pomaga w rozwoju innym ludziom (współpracownikom, interesantom itp.). Ten rozwój urzędnika może się dokonywać także w pracy męczącej i mechanicznej – jeśli tylko jej owoce są potrzebne, służą innym ludziom.
- Jest **uczestnictwem w rozwoju otaczającego świata**, sprzyja temu rozwojowi, rozwiązuje problemy w zakresie, w jakim została ustanowiona – innym na poziomie gminy, innym na poziomie państwa, innym na poziomie Unii Europejskiej.
- Jest **służbą na rzecz porządku społecznego**, sprzyja budowie właściwych relacji społecznych, budowaniu więzi, przeciwdziała społecznej destrukcji i degradacji.

Odpowiedzialność za etyczne funkcjonowanie urzędu rozkłada się różnie, stosownie do funkcji i zakresu odpowiedzialności. Na kierowniku urzędu spoczywa oczywiście największa odpowiedzialność, odpowiada on także za etyczność pracy podwładnych. Realizacja tej odpowiedzialności to jednak nie tylko nadzór, to także tworzenie warunków pracy umożliwiających etyczną pracę i skłaniających do niej.

W literaturze pojawiło się określenie *infrastruktura etyczna*; odpowiedzialność za jej tworzenie spoczywa w pierwszym rzędzie na kierownictwie urzędu.

W Polsce i w Europie od lat toczy się dyskusja, jakie zasady powinny rządzić pracę urzędnika służby publicznej, aby można ją było uznać za etyczną. Skład tych zasad jest jeszcze płynny, w różnych środowiskach i krajach różnie się je akcentuje, niemniej jednak niektóre pojawiają się we wszystkich dyskusjach. I tak etyczny urzędnik w swoim działaniu powinien być:

- **Bezstronny** – wszelkie decyzje powinien podejmować w imię dobra publicznego, pomijając jakiekolwiek własne korzyści, bądź korzyści osób lub organizacji sobie bliskich.
- **Obiektywny** – wszelkie decyzje powinien podejmować kierując się wyłącznie kryteriami merytorycznymi. Obiektywizm jako zasada wyklucza motywy polityczne (np. decyzja przyniesie korzyść mojej partii) i wyznaniowe (np. odmówienie komuś stanowiska z powodów religijnych), nie mówiąc już o motywach finansowych.
- **Niezawisły** – podejmując decyzję, nie powinien być w jakikolwiek sposób i w jakimkolwiek wymiarze zależny od osób lub środowisk, których ta decyzja może dotyczyć.
- **Przejrzysty** – wszystkie decyzje powinien podejmować tak jawnie, jak tylko jest to możliwe. Każda decyzja powinna mieć jawne uzasadnienie, a ograniczenie tej zasady musi stanowić wyjątek motywowany dobrem publicznym.
- **Rzetelny** – realizujący wszystkie zadania, także bardziej odległe od jego poglądów, z największą starannością i troską, wykorzystując w pełni swoją wiedzę i umiejętności.
- **Odpowiedzialny** – świadomy, że działa w interesie społecznym i odpowiada przed społeczeństwem za swoje decyzje. W konsekwencji oznacza to stałą gotowość do poddania się społecznej kontroli.

Dyskusja trwa. Niektórzy dodają do powyższych zasad także przywództwo, podkreślając znaczenie promocji i poparcia etycznego działania urzędu, inni podkreślają ważność zasady uprzejmości.

URZĘDNIK SŁUŻBY PUBLICZNEJ W RELACJACH ETYCZNYCH

Etyka poszukuje odpowiedzi na pytanie, które działania człowieka – w tym przypadku pełniącego funkcję urzędnika służby publicznej – są dobre, a które złe. Każde działanie (a także zaniechanie działania!) odnosi się do kogoś, choćby tym kimś był sam działający człowiek. Nie ma działań, które nie byłyby w relacji do kogoś, najczęściej zaś można je oceniać w wielu relacjach równocześnie.

Najogólniejszym punktem odniesienia dla urzędnika jest **dobro wspólne**, zwane także czasem interesem publicznym. W nim zawiera się sens służby publicznej, dla dobra wspólnego powstaje urząd, tworzy się administrację i wydaje na nią publiczne pieniądze. Brzmi to prosto, ale proste nie jest. Cóż to bowiem jest „dobro wspólne”, czyj interes jest interesem publicznym, skoro różne grupy społeczne reprezentują różne, czasem przeciwstawne interesy? Urzędnik zajmujący się w urzędzie gminy problemami niepełnosprawnych za punkt wyjścia przyjmie dobro tej grupy społecznej. Ale przecież niepełnosprawni są częścią całej społeczności gminnej, gmina częścią społeczności

powiatowej, powiat częścią regionu – ten z kolei częścią kraju, przecież kraju europejskiego, cała zaś Europa należy do społeczności ludzkiej. Rzecz w tym, by służba dobru mniejszej społeczności przyczyniała się do rozwoju dobra społeczności większej, aż do samej góry – do państwa i społeczności ludzkiej. Ten kierunek „w górę” powinien rodzić solidarność społeczności mniejszych, nie jest jednak ostateczny, na każdym bowiem poziomie **społeczność jest dobra tylko wówczas, jeśli służy rozwojowi i osiągnięciu najważniejszych ludzkich celów każdej z osób, które ją tworzą.**

Codziennym punktem odniesienia dla urzędnika jest **urząd**. Urząd jako instytucja publiczna mająca spełniać określone cele w społeczności, lecz także jako zorganizowana społeczność pracujących ludzi. Każdym swoim działaniem pracownik tworzy jakość urzędu, zatem każde działanie ma wymiar etyczny. W urzędzie jako całości tworzy się większość kolejnych relacji etycznych. Najbardziej typowe i oczywiste są relacje z **przełożonymi, współpracownikami i podwładnymi**. W tej hierarchicznie zorganizowanej przestrzeni tworzy się klimat etyczny instytucji, tu właśnie powstaje przekonanie, czasem przyjmowane bezdyskusyjnie, a nawet bezrefleksyjnie, o tym, co jest dobre, a co jest niedopuszczalne ze względów moralnych.

Także w urzędzie, ale nie tylko w nim, dokonuje się spotkanie urzędnika z **interesantem**. Jakość tego spotkania, począwszy od zaaranżowania jego atmosfery, poprzez kompetencje zawodowe i komunikacyjne, aż do bezstronności i uczciwości w załatwianiu konkretnej sprawy – wszystko to jest przedmiotem najczęściej prowadzonej dyskusji o etycznej jakości działania urzędnika.

W ostatecznym wymiarze etyczna jakość wymienionych powyżej relacji zależy od tworzących je osób. Wiele jednak zależy także od **warunków zewnętrznych**, w jakich zachodzą. Przykład najprostszy: jeśli przy biurku, przy którym toczy się rozmowa urzędnika z interesantem, stoi krzesło dla tego ostatniego, rozmowa może mieć charakter partnerski, zatem jest spotkaniem szanujących się osób. Jeśli jednak tego krzesła nie ma, wówczas na samym wstępie tworzy się relacja niekorzystna, mogąca powodować irytację. Kolejka przy okienku czasem jest nieunikniona – późniejsza rozmowa przy nim będzie miała jednak lepszy charakter, jeśli oczekujący będą wcześniej znali orientacyjny czas oczekiwania, a czekając będą mogli usiąść. To sprawy drobne, choć ważne – do bardziej zasadniczych zaliczyć można takie tworzenie przestrzeni urzędu i obowiązujących w nim procedur, by spotkanie korupcyjne było bardzo utrudnione.

URZĘDNIK WŚRÓD DYLEMATÓW MORALNYCH

Każde ludzkie działanie wymaga etycznej refleksji – działanie urzędnika nie jest w tym względzie wyjątkiem. Refleksja ta obejmuje:

- **Cel** działania (czyli powód, dla którego angażuje się siły i środki) – pytanie przy tej okazji może brzmieć np. tak: czy decyzję o przeznaczeniu w budżecie miasta dużych kwot na budowę dróg podejmujemy istotnie dla poprawienia komunikacji w mieście, czy raczej dominującym (choć ukrytym) celem jest zapewnienie kontraktu konkretnej firmie? Etyczny wymiar ma także pytanie, komu i w jaki sposób ma pomóc Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w sytuacji, gdy brakuje środków, by pomóc wszystkim zgodnie z przysługującym im prawem.
- **Rezultat** (przy czym trzeba brać pod uwagę zarówno efekty zamierzone, jak i nieplanowane konsekwencje) – np. nieplanowanym zapewne efektem omijania zasad wynikających z prawa o zamówieniach publicznych jest ograniczenie inwestycji i wzrostu gospodarczego w gminie.
- **Treść** (co konkretnie ma być wykonywane, jaka jest droga do rezultatu) – np. nieetyczne może okazać się sprowadzenie kryteriów przetargu wyłącznie do ceny – musi się to bowiem odbić na jakości inwestycji. Padają tu zatem pytania o rzetelność i gospodarność...
- **Metodę** (w jaki sposób działanie będzie realizowane) – jest to także pytanie o czystość procedur, ważnych szczególnie (ale nie wyłącznie) w sprawach personalnych, mają one bowiem przeciwdziałać takim zjawiskom, jak faworyzowanie, protekcja, nepotyzm, kumoterstwo.
- **Czas** (jak długo działanie musi być i będzie wykonywane) – długie terminy może bowiem powodować zarówno troska o staranność załatwienia sprawy, jak i opieszałość, mogą one także być próbą wymuszenia korupcyjnych propozycji interesanta.
- **Warunki** (w jakiej atmosferze, w jakim kontekście sytuacyjnym działanie będzie realizowane).

Celem etycznej refleksji jest doprowadzenie do tego, by każde działanie urzędnika było zgodne z prawem i zgodne z moralnością, zatem legalne i etyczne. Problem w tym, a pokazują to także powyższe przykłady, że wiele czynników złożyło się na to, iż w licznych sytuacjach etyczne rozstrzygnięcie nie jest ani jasne, ani łatwe – mamy do czynienia z **dylematami etycznymi**. Dwa rodzaje dylematów są szczególnie częste:

- **Dylemat moralny** pojawia się wówczas, gdy urzędnik stojący przed podjęciem decyzji nie jest w stanie uzgodnić go z kilkoma zasadami moralnymi naraz. Na przykład zasada dobra wspólnego nakazuje mu podjąć decyzję o budowie drogi, bez której miasto się nie rozwinie, natomiast zasada solidarności nie pozwala mu poprowadzić jej przez użytkowane przez emerytów i bezrobotnych działki. Dylemat moralny pojawia się także wówczas, gdy prawo nie nadąża za życiem, a skomplikowane przepisy uniemożliwiają etyczne rozwiązywanie problemów. Konieczność wyboru między działaniem zgodnym z prawem i procedurami (legalnym)

a działaniem korzystnym dla społeczności lub konkretnego człowieka (etycznym) nie jest dla urzędników sytuacją rzadką.

- **Dylemat lojalności** miewa dwa wymiary: jeden może wynikać ze sprzeczności pomiędzy własnymi przekonaniami urzędnika a obowiązkiem realizowania polityki władz, którym podlega (powstaje wówczas pytanie, komu ma służyć: państwu czy społeczeństwu, władzom czy ludziom), drugi będą tworzyć niewłaściwe relacje personalne, w których znajdzie się z własnej winy lub bez niej. Ta druga sytuacja nazywana bywa **konfliktem interesów** między dobrem publicznym, o które urzędnik powinien się troszczyć, a dobrem prywatnym tegoż urzędnika lub osób czy organizacji mu bliskich. Konflikt interesów może być sytuacją trwałą i najczęściej świadomie przyjętą oraz zaakceptowaną (w literaturze nazywa się to „pozostawianiem w konflikcie interesów”) lub przejściową, spowodowaną nierzadko przez zbieg okoliczności (publikacje mówią wówczas o „znalezieniu się w konflikcie interesów”). Pierwsza sytuacja jest niemal zawsze nieetyczna, druga znacznie rzadziej – godziwym wyjściem, gdy zajdzie, jest przede wszystkim ujawnienie sytuacji zwierzchnikom i (jeśli to możliwe) wycofanie się z podejmowania decyzji w danej sprawie¹.

ROZWIĄZANIA O CHARAKTERZE MODELOWYM – NAJWAŻNIEJSZE ELEMENTY ZDROWEGO SYSTEMU W JEDNOSTCE SAMORZĄDU

Wspomniano już wyżej, że podmiotem etycznego postępowania jest zawsze osoba, pojedynczy człowiek. Nie działa on jednak w próżni, nie jest sam, podlega wpływom. Dobrze pod względem etycznym zorganizowana instytucja sprzyja etycznym decyzjom i wyborom każdego pracownika, z kolei instytucja zła pod tym względem ułatwia samousprawiedliwianie nieetycznych zachowań. W tej pierwszej nawet osoba o złych przyzwyczajeniach raczej zachowa się przyzwoicie, w tej drugiej nawet osoba uczciwa będzie miała trudności z zachowaniem się wiernie wobec swoich, etycznie właściwych, zasad. Ułatwiać etyczne zachowanie każdego urzędnika ma tworzenie **infrastruktury etycznej** w urzędzie. Na infrastrukturę etyczną składa się wiele bardzo rozmaitych czynników, które z uwagi na funkcje najczęściej grupuje się w trzech obszarach określanych jako zarządzanie, wspieranie oraz kontrola.

Zarządzanie to koordynacja wszelkich działań zmierzających do podniesienia i utrzymania wysokich standardów etycznych w instytucji. Składa się na nie analiza sytuacji etycznej w urzędzie, opracowywanie planu i programu podnoszenia kwalifikacji etycznych pracowników, a następnie koordynacja szkoleń i dyskusji, opracowywanie stosownych materiałów, promocja do-

¹ Problematykę konfliktu interesów rozwija rozdział 3.

brych praktyk, organizowanie doradztwa, wreszcie sporządzanie okresowych raportów i analiz. W krajach zachodnich zajmują się tym specjalnie powołane instytucje koordynujące, działające tak na poziomie całego kraju, jak i w poszczególnych urzędach. Obszar zarządzania dotyczy także tworzenia warunków pracy w służbie publicznej. Na czele tej sfery stoi polityka kadrowa w urzędzie, poczynając od czytelnych zasad i kryteriów rekrutacji pracowników, poprzez zasady awansowania z uwzględnieniem kryteriów etycznych, do podejmowania kroków dyscyplinarnych w przypadku wykroczeń etycznych. Niezwykle ważne wydaje się tutaj wyróżnienie stanowisk pracy szczególnie narażonych na pokusę korupcji i innych zachowań nieetycznych. Tworzenie etycznych warunków pracy to także wprowadzanie przejrzystych procedur utrudniających pokusę korupcji, to wreszcie taka organizacja przestrzeni pracy w urzędzie, która możliwość ulegania tej pokusie mocno ograniczy.

Na **wspieranie** składać się będzie przygotowywanie odpowiednich dokumentów określających etyczne zachowania urzędników w różnych sytuacjach. Należą do nich kodeksy etyczne, kodeksy postępowania itp. Ważne jest, by dokumenty takie powstawały z udziałem samych zainteresowanych, by mogli oni uznać się za ich współautorów. Kodeksy etyczne są swoistym punktem odniesienia dla urzędników i ich zwierzchników, nie są dokumentami prawnymi, lecz rodzajem składu zasad. Są niezbędne w etycznej edukacji, nie ma w nich jednak zapisów egzekucyjnych. Kodeksy postępowania, odwołujące się do kodeksów etycznych, są bardziej szczegółowe, wskazują, jak w konkretnych przypadkach powinien zachować się uczciwy urzędnik. Jest to zatem zestaw procedur postępowania w określonych sytuacjach, a także procedur określających sposób postępowania i konsekwencje w sytuacjach, gdy doszło do naruszenia zasad zawartych w kodeksie etycznym. Wśród materiałów wspomagających mogą się znaleźć także przydatne w dyskusjach i szkoleniach poradniki i przewodniki etyczne. Bardzo istotnym elementem wspierającym są szkolenia i doradztwo etyczne, muszą się jednak odbywać z uznaniem podmiotowości i dojrzałości uczestników. Żadna działalność wspierająca nie będzie praktycznie możliwa bez woli politycznej władz urzędu. Wola ta wyraża się z jednej strony w konkretnych decyzjach budujących infrastrukturę etyczną, z drugiej w przywództwie etycznym opartym na przekonaniu, że nie będzie etyczna instytucja, której szef zachowuje się nieetycznie.

Kontrola wymaga wcześniej ram prawnych jako podstawy do rozliczania – bez nich nie są możliwe analiza i ściganie wykroczeń. Ramy te mogą powstawać poza urzędem (ustawy, rozporządzenia ministerialne) i w samym urzędzie (kodeksy postępowania, regulaminy, zarządzenia). Istotne w budowie infrastruktury etycznej jest także sformułowanie owych ram, by były jasne i przejrzyste, by umożliwiały podjęcie odpowiedzialności i wprowadzenie efektywnych mechanizmów najpierw samokontroli, a potem kontroli

wewnętrznej i zewnętrznej. Zasady, przepisy i instytucje tej kontroli opisano w innym rozdziale tego podręcznika. Aktywność obywatelska, istotny element infrastruktury etycznej, zwłaszcza w sferze kontroli, wymaga uprzedniej aktywności ze strony urzędu. Po pierwsze dlatego, że urząd musi być przejrzysty, by obywatele mogli wyrobić sobie opinię o jego działaniu, po drugie dlatego, że obyczaj i umiejętności partycypacji obywatelskiej trzeba obywateli stopniowo uczyć – zwłaszcza po dziesięcioleciach państwa totalitarnego.

ETYKA W URZĘDZIE – PODEJŚCIE STRATEGICZNE

Budowanie etycznie funkcjonującego urzędu wymaga działań różnorodnych i uporządkowanych, najlepiej układających się w jednolitą strategię obliczoną na lata pracy. Rzeczą pożądaną byłoby opracowanie i przyjęcie stosownego dokumentu w tej kwestii. Dokument taki – strategia działań w zakresie etyki – z jednej strony pomoże w uporządkowaniu działań, z drugiej będzie przydatny w uzgodnieniu ich ze wszystkimi podmiotami, które o etyczny urząd powinny się zatroszczyć. Strategia powinna być dokumentem publicznym, za jej wdrażanie odpowiedzialne będzie oczywiście kierownictwo urzędu, ale zawarte w nim zapisy i sugerowane działania pozwolą na aktywne uczestnictwo w jej realizacji także szeregowych pracowników. Dokument powinien uporządkować wszystkie działania, jakie na rzecz etycznego urzędu będą podejmowane, a przede wszystkim:

- **przywództwo etyczne**, polegające najpierw na wyrażeniu w sposób wyrazisty woli władz w kwestii etyki w urzędzie, a następnie na podkreśleniu szczególnej odpowiedzialności kierownictwa urzędu za jego etyczny kształt;
- **etyczne zarządzanie zasobami ludzkimi**, poczynając od czytelnych zasad rekrutacji pracowników, poprzez zasady podnoszenia kwalifikacji i awansowania;
- **tworzenie jasnych zasad funkcjonowania urzędu i przejrzystych procedur** utrudniających zachowania nieetyczne, a szczególnie korupcyjne;
- **budowanie kultury etycznej urzędu**, w szczególności poprzez organizację systematycznej edukacji i dyskusji pracowników na tematy etyczne;
- **tworzenie dokumentów i struktur wprost zajmujących się sprawami etyki w urzędzie**, takich jak kodeksy etyczne i kodeksy postępowania, instytucja doradcy ds. etyki w urzędzie, komisje bądź komitety etyczne itp.
- **organizację społecznej partycypacji i monitoringu**, by z jednej strony wzmocnić proetyczne tendencje w urzędzie, z drugiej podnieść autorytet urzędu budującego swą etyczną tożsamość;
- **usankcjonowanie działań indywidualnych**, podejmowanych przez pracowników wtedy, gdy widzą oni nieetyczne sytuacje w urzędzie, na które kierownictwo nie reaguje lub które – co gorsza – samo powoduje.

Dokument, o którym mowa, powinien być dokumentem wysokiej rangi, dobrze znanym w urzędzie i społeczności obsługiwanej przez urząd. Powinien także być dokumentem żywym, uaktualnianym, dostosowywanym do potrzeb urzędu, wdrażającym działania sprawdzone gdzie indziej.

DOBRE PRAKTYKI

Procedury tworzenia kodeksów etycznych

Kodeksy etyczne do niedawna praktycznie nie istniały w polskich urzędach. Zmieniło się to po działaniu o ogromnym zasięgu – akcji „Przejrzysta Polska”². Wśród zadań, które musiały zrealizować wszystkie samorządy, chcące na koniec otrzymać certyfikat, było także zadanie polegające na opracowaniu kodeksu etycznego pracownika urzędu. Efektem tego zadania był dokument – kodeks etyczny, ale istotę stanowiła dyskusja o etycznej pracy urzędnika, dyskusja, w której zgodnie z założeniem akcji uczestniczyć mieli wszyscy pracownicy. Oto zapis zadania – co najmniej czterysta polskich samorządów zrealizowało je w stopniu wystarczającym do zaliczenia.

*Zasada braku tolerancji dla korupcji*³

Zadanie obligatoryjne: Wypracowanie i wdrożenie kodeksu etycznego pracowników urzędu gminnego/powiatowego.

Opis/standard wykonania:

Kodeks etyczny jest zbiorem wartości i zasad, jakimi kierują się pracownicy danego urzędu. Zadanie jest wykonane, gdy:

- kodeks etyczny jest tekstem stworzonym przez pracowników danego urzędu (nie jest to powielenie kodeksów z innych urzędów),
- kodeks zawiera wartości i zasady, jakimi kierują się urzędnicy, tekst kodeksu nie zawiera zapisów dotyczących kwestii prawnych (regulowanych ustawowo),
- kodeks nie jest przyjęty zarządzeniem kierownika jednostki organizacyjnej, jest własnością grupy, która go stworzyła, a nie instytucji,
- tekst kodeksu jest znany wszystkim pracownikom oraz mieszkańcom,
- tekst kodeksu nie podlega okresowej ocenie i aktualizacji.

Szacowany czas realizacji:

15 tygodni

² Więcej informacji o programie „Przejrzysta Polska” znajdzie Czytelnik we Wprowadzeniu do niniejszego podręcznika.

³ Zadanie to zostało opracowane w ramach akcji „Przejrzysta Polska”. Jego autorem jest Bohdan Kamiński.

Sposoby raportowania realizacji:

- tekst kodeksu etycznego pracowników urzędu umieszczony na stronie internetowej urzędu – link do strony.
- krótki raport o sposobach informacji dla społeczności lokalnej o wdrożeniu kodeksu etycznego urzędnika (ewentualne zdjęcia materiałów wizualizacyjnych – plakaty, tekst kodeksu wywieszony w biurze obsługi klienta).

Sugerowana przez autorów akcji sekwencja działań:

1. Stworzenie ram organizacyjnych dla przedsięwzięcia (utworzenie zespołu zadaniowego lub powierzenie tego zadania do wykonania wybranej osobie).
2. Poinformowanie wszystkich pracowników o przystąpieniu do tworzenia kodeksu etycznego (informacja, co to jest kodeks etyczny, metody pracy przy jego tworzeniu, sposoby wprowadzenia kodeksu do praktyki funkcjonowania urzędu).
3. Zorganizowanie dyskusji w urzędzie (w formie warsztatów lub ankiety) na temat wartości i zasad, jakimi powinni kierować się urzędnicy.
4. Opracowanie projektu tekstu kodeksu etycznego na podstawie wniosków z dyskusji (punkt 3).
5. Powielenie tekstu projektu kodeksu i dostarczenie go każdemu urzędnikowi.
6. Dyskusja nad projektem kodeksu etycznego (podczas spotkań – warsztaty lub indywidualnie – e-mail, uwagi zgłaszane osobiście).
7. Analiza zgłoszonych uwag i opracowanie ostatecznej wersji kodeksu etycznego.
8. Powielenie kodeksu etycznego i dostarczenie kopii kodeksu każdemu pracownikowi urzędu.
9. Informacja dla społeczności lokalnej o tym, że powstał kodeks etyczny urzędnika, jakie wartości i zasady deklarują urzędnicy.

Kodeksy etyczne

Pińczowscy urzędnicy samorządowi o swoim kodeksie etycznym tak piszą na swojej stronie internetowej:

„Zespół zadaniowy uczestniczył w szkoleniach nt. *Etyczne aspekty pracy pracownika administracji publicznej*. Sprawozdanie wraz z materiałami ze szkolenia zostało przedstawione na naradzie kierowników, jak również na spotkaniu z pracownikami. Zebrano propozycje zasad i wartości, jakie pracownicy chcieliby zawrzeć w kodeksie. Wszystkie zasady i wartości etyczne zostały spisane i ujęte we wstępnym projekcie. Projekt był wielokrotnie modyfikowany. Kodeks Etyczny Pracowników został zamieszczony na stronie www.pinczow.com.pl/przejrzystapolska, umieszczony na tablicy ogłoszeń w holu głównym oraz wysłany na skrzynkę e-mailową każdego pracownika Urzędu i dostarczony na biurko.

Rezultat: Przestrzeganie zasad Kodeksu Etycznego wśród urzędników powoduje świadomość odpowiedzialności każdego pracownika za jakość obsługi klienta i zapobiega przyczynom nieprawidłowości w działaniu Urzędu. Przestrzeganie zasad określonych w Kodeksie jest dla pracowników nieodłączną częścią codziennej pracy i życia”.

Na tej samej stronie zamieszczony jest tekst Kodeksu:

KODEKS ETYCZNY **pracownika urzędu miejskiego w Pińczowie**

Chcąc zmusić ludzi, aby dobrze o nas mówili, jedyny sposób to czynić dobrze.
Wolter

My, pracownicy Urzędu Miejskiego, przyjmujemy niniejszy Kodeks jako zbiór wartości i zasad, którymi kierujemy się w codziennej pracy na rzecz społeczności miasta i gminy Pińczów.

Celem Kodeksu Etycznego jest sprecyzowanie wartości, zasad i standardów zachowań pracowników Urzędu Miejskiego, związanych z pełnieniem przez nich obowiązków służbowych oraz poinformowanie obywateli o przyjętych standardach zachowań, jakich mają prawo oczekiwać od pracowników Urzędu Miejskiego w Pińczowie.

Kodeks Etyczny, jako zbiór wytycznych codziennego postępowania zawodowego, ma służyć wszystkim tym, którzy zdecydowali się związać swą przyszłość z zawodem pracownika samorządowego.

Cały czas będziemy mieli na uwadze, że pracownicy Urzędu Miejskiego w Pińczowie są wizytówką naszej Małej Ojczyzny, jaką jest gmina Pińczów.

Mając powyższe na względzie:

1. Pracujemy tak, by nasze działania mogły być wzorem praworządności i prowadziły do pogłębiania zaufania mieszkańców, inwestorów i turystów do administracji miasta.
2. Zobowiązujemy się kierować w swojej pracy zasadą dobra klientów.
3. Realizujemy swoje obowiązki w sposób niebudzący wątpliwości etycznych i dążymy do budowania zaufania mieszkańców do Urzędu.
4. Przedkładamy dobro publiczne nad interes własny i swojego środowiska.
5. Nie będziemy wykorzystywać kontaktów służbowych dla własnych korzyści.

Obowiązki i kompetencje:

1. Pozostawiamy przed wejściem do Urzędu sprawy osobiste, a w miejscu pracy koncentrujemy się wyłącznie na zagadnieniach zawodowych.
2. Pracujemy sumiennie, dążymy do osiągnięcia najlepszych rezultatów swojej pracy i mamy na względzie wnikliwe oraz rozważne wykonywanie powierzonych nam zadań.
3. Jesteśmy zdecydowani w podejmowaniu zadań i odpowiedzialni za swoje postępowanie.
4. Dotrzymujemy zobowiązań, kierujemy się prawem i przewidzianym trybem działania.
5. Zawsze jesteśmy gotowi do przyjęcia krytyki, uznania swoich błędów i do naprawienia ich konsekwencji.

6. Racjonalnie, oszczędnie i efektywnie gospodarujemy publicznymi środkami finansowymi.
7. W bezpośrednim kontakcie z interesantami jesteśmy taktowni, uprzejmi, prezentujemy wysoką kulturę osobistą.
8. Dbamy o rzetelną obsługę klienta.
9. Wykazujemy powściągliwość i rozwagę w publicznym wypowiedaniu poglądów na temat pracy organów Urzędu.
10. Rozwijamy swoją wiedzę zawodową, potrzebną do jak najlepszego wykonywania pracy w Urzędzie.
11. Jesteśmy gotowi do korzystania z wiedzy zwierzchników, podwładnych i kolegów.

Bezstronność i neutralność polityczna:

1. Jesteśmy bezstronni i sprawiedliwi w wykonywaniu zadań i obowiązków.
2. Nie dopuszczamy (osoby decyzyjne) do podejrzeń o związek między interesem publicznym i prywatnym.
3. Od osób zaangażowanych w sprawę nie przyjmujemy żadnych korzyści materialnych ani osobistych.
4. Szanujemy prawo do informacji, mając na względzie jawność działania administracji publicznej oraz dochowujemy tajemnicy służbowej.
5. Podczas wykonywania obowiązków jesteśmy neutralni politycznie.
6. Lojalnie i rzetelnie realizujemy zadania służbowe bez względu na własne przekonania i poglądy polityczne.
7. Nie manifestujemy w miejscu pracy swoich poglądów i sympatii politycznych.
8. Eliminujemy wpływy polityczne na rekrutację i awanse w Urzędzie.

Zakończenie:

1. My Pracownicy Urzędu Miejskiego w Pińczowie zobowiązujemy się przestrzegać przepisów Kodeksu Etycznego i kierować się jego zasadami.
2. Swoją deklarację przestrzegania zasad i wartości zapisanych w niniejszym Kodeksie potwierdzamy podpisem, który wraz z treścią dokumentu zostanie załączony do akt osobowych.
3. Postanowienia Kodeksu obowiązują wszystkich pracowników bez względu na rodzaj wykonywanej pracy, wymiar czasu pracy oraz zajmowane stanowisko.
4. Pracownicy nowo zatrudnieni mają obowiązek zapoznania się z Kodeksem.
5. Treść Kodeksu w formie elektronicznej zostanie umieszczona na stronie Serwisu internetowego Urzędu, a także upowszechni się wśród wspólnoty samorządowej oraz mediów w celu propagowania zawartych w nim wartości i zasad.

Pińczów, sierpień 2005

Kodeksy postępowania

Kodeks postępowania etycznego drogą zarządzenia wprowadził w powiecie tomaszowskim starosta.

KODEKS POSTĘPOWANIA ETYCZNEGO pracowników Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim

Rozdział I. Zasady ogólne

- § 1. Kodeks postępowania etycznego normuje postępowanie w przypadku naruszenia postanowień Kodeksu Etyki pracowników samorządowych Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim.

- § 2. Postanowienia Kodeksu postępowania etycznego stanowią uzupełnienie innych przepisów normujących sytuację prawną pracowników Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim i nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności.

Rozdział II. Źródła informacji

- § 3. Źródłem wiadomości o przypadkach naruszenia przez pracownika Kodeksu Etyki są pisemne informacje kierowane do Starosty.
- § 4. Informacje o naruszeniu Kodeksu Etyki Starosta przekazuje do Komisji Etyki w celu ich rozpatrzenia.

Rozdział III. Komisja Etyki Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim

- § 5. 1. Stałą Komisję Etyki Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim powołuje Starosta na okres dwóch lat.
2. W skład Komisji, o której mowa w ust. 1, wchodzi pracownicy, którzy mają co najmniej dwuletni staż pracy w Starostwie i nie byli karani w ciągu ostatniego roku karą upomnienia bądź pieniężną lub w ciągu dwóch lat karą nagany.
3. Komisja Etyki składa się z pięciu pracowników Starostwa, w tym trzy osoby wybrano spośród Naczelników/Kierowników, a dwie spośród pozostałych pracowników.
4. Pracą Komisji Etyki kieruje Przewodniczący wybrany ze składu Komisji przez jej członków zwykłą większością głosów.
5. W przypadku gdy postępowanie dotyczy członka Komisji Etyki, podlega on wyłączeniu z udziału w rozpoznawaniu sprawy.
6. Starosta niezwłocznie odwołuje członka Komisji Etyki w przypadku ukarania go karą, o której mowa w ust. 2.
7. W przypadku odwołania bądź wyłączenia członka Komisji Etyki Starosta powołuje w jego miejsce innego pracownika.
- § 6. Komisja Etyki obraduje na posiedzeniach zwoływanych w miarę potrzeby.
- § 7. Do zadań Komisji Etyki należy:
- 1) analiza przestrzegania Kodeksu Etyki przez pracowników,
 - 2) prowadzenie postępowania wyjaśniającego w przypadku powzięcia wiadomości o naruszeniu przez pracownika Kodeksu Etyki,
 - 3) podjęcie decyzji o zastosowaniu kary,
 - 4) informowanie Starostę o zastosowaniu kary wobec pracownika, przeciwko któremu toczyło się postępowanie.

Rozdział IV. Postępowanie przed Komisją Etyki

- § 8. 1. Komisja Etyki wszczyna postępowanie niezwłocznie po powzięciu wiadomości o naruszeniu przez pracownika Kodeksu Etyki.
2. Komisja Etyki rozstrzyga sprawę po dokładnym ustaleniu stanu faktycznego oraz wysłuchaniu pracownika, przeciwko któremu toczy się postępowanie.
3. Komisja wymierza karę, biorąc pod uwagę stopień naruszenia Kodeksu Etyki, szkodliwość społeczną i skutki czynu, a także zachowanie się obwinionego przed naruszeniem Kodeksu.

Rozdział V. Kary dyscyplinujące

- § 9. Karami za naruszenie Kodeksu Etyki są:
- 1) udzielenie reprimendy przez bezpośredniego przełożonego w obecności pracowników Wydziału/ Referatu, a w przypadku kierownika komórki organizacyjnej przez Starostę,

- 2) udzielenie pisemnego napomnienia,
- 3) zobowiązanie do naprawienia moralnych szkód wyrządzonych pokrzywdzonemu.

§ 10. Kary, o których mowa w § 9, mogą być udzielone łącznie.

Rozdział VI. Postanowienia końcowe

§ 11. Oświadczenie o zapoznaniu się pracownika z niniejszym Kodeksem winno być dołączone do akt osobowych.

Szkolenie z etyki w urzędzie publicznym⁴

Urząd Miasta Koszalina zatrudnia 328 osób. Prezydent Miasta uznał, że ważnym elementem kształtującym etyczny poziom pracy urzędu będzie wprowadzenie zasady corocznych szkoleń o tematyce etycznej. Motywacja została umieszczona w zarządzeniu wdrażającym zasadę:

ZARZĄDZENIE WEWNĘTRZNE NR 195/05

Prezydenta Miasta Koszalina z dnia 22 listopada 2005 r.

w sprawie wprowadzenia procedury przeprowadzania szkoleń z zakresu etyki w życiu publicznym dla pracowników Urzędu Miejskiego w Koszalinie.

Na podstawie art. 12 ust. 5 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Koszalinie, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 26/163/03 Prezydenta Miasta Koszalina z dnia 4 marca 2003 r. z późniejszymi zmianami, zarządzam co następuje:

- § 1. Wprowadzam obowiązek corocznego przeprowadzania szkoleń dla wszystkich pracowników Urzędu Miejskiego w Koszalinie z zakresu etyki w życiu publicznym.
- § 2. Celem przeprowadzania szkoleń określonych w § 1 jest propagowanie wartości, zasad etycznych oraz określenie standardów postępowania pracowników samorządowych Urzędu Miejskiego w Koszalinie.
- § 3. 1. Szkolenie z zakresu etyki w życiu publicznym stanowi wewnętrzną formę szkoleń i prowadzone jest przez specjalistów w tym zakresie. Podmiot szkolący, składając ofertę przeprowadzenia szkolenia, musi wykazać się odpowiednim przygotowaniem dydaktycznym oraz doświadczeniem.
2. Szkolenie obejmujące minimum 5 godzin wykładowych powinno odbywać się poza siedzibą Urzędu. Ma to zapewnić efektywność prowadzonych zajęć i umożliwić pracownikom czynny w nich udział poprzez dyskusję, ćwiczenia oraz bieżące wyjaśnianie wątpliwości.
- § 4. Wykonanie Zarządzenia powierzam Dyrektorowi Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego.
- § 3. Nadzór nad wykonaniem Zarządzenia powierzam Sekretarzowi Miasta.
- § 4. Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.

W roku 2005 realizację szkoleń powierzono szczecińskiemu Centrum Szkoleniowemu Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Wszystkich pracowników podzielono na 10 zespołów szkoleniowych, aby z jednej strony szkoleniami objąć rzeczywiście wszystkich, z drugiej utworzyć grupy, które będą mogły podjąć dyskusję w ramach zajęć prowadzonych interaktywnie. Wszystkie szkolenia prowa-

⁴ Więcej informacji o szkoleniach i zarządzaniu wiedzą w urzędzie zawiera rozdział 7.

dzono według tego samego schematu, wszystkie odbyły się na przełomie czerwca i lipca 2005 roku. W programie pięciogodzinnych warsztatów podjęto następujące kwestie:

Etyka w urzędzie gminy – o czym i dlaczego o tym mówimy

Sesja wprowadzająca w temat i metodę pracy, integrująca prowadzących i uczestników, motywująca do wspólnej pracy. Ważne było, by uczestnicy przekonali się, że celem spotkania nie jest reedukacja skorumpowanych biurokratów, lecz realizacja wspólnego dzieła – zbudowanie przejrzystego, życzliwego mieszkańcom i interesantom urzędu obsługiwanego przez kompetentnych i uczciwych urzędników. Wykorzystano metodę „skojarzenia” (Co ci się kojarzy ze sformulowaniem „Etyka w urzędzie gminy”?), by rozkręcić dyskusję i wskazać na wielowątkowość zagadnień.

Etyczne aspekty działalności administracji publicznej – rozwiązania polskie i europejskie

Krótki wykład ilustrowany slajdami umożliwił wyjaśnienie podstawowych pojęć i zagadnień związanych z problematyką warsztatów.

Dylematy etyczne pracownika samorządowego – problemy i drogi rozwiązywania

Praca w małych zespołach w oparciu o rozdane na kartkach opisy wydarzeń, z jakimi spotkać się mogą urzędnicy w trakcie swej pracy (*case study*). Po zapoznaniu się ze scenką każdy zespół zapisywał sobie wyobrażony przez siebie scenariusz dalszych wydarzeń – część zespołów tworzyła scenariusze negatywne (nieetyczny wybór i jego konsekwencje dla gminy, urzędu, zainteresowanego), część pozytywne. Dyskusja bardzo szybko przechodziła na sytuacje niesymulowane...

Budowanie infrastruktury etycznej urzędu

Uczestnicy podzieleni zostali na niewielkie zespoły, każdy zespół przygotował po trzy działania, które – zdaniem uczestników – były niezbędne, by warunki pracy i obsługa interesanta były bardziej etyczne. Propozycje zapisywane na plakatach i na ekranie (wykorzystywano rzutnik multimedialny) pozwoliły na ożywioną dyskusję.

Etyczny urząd miejski – co to oznacza dla pracownika i obywatela?

Podsumowanie, połączone z wypełnianiem przez uczestników karty ewaluacyjnej, zawierającej także pytania o postulowane tematy kolejnych szkoleń.

PROPONOWANA LITERATURA

Janina Filek (red. nauk.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*. Kraków: MSAP AE 2004. Część I: *Poradnik dla samorządów*. S. 252. Część II: *Zeszyty ćwiczeniowe*. S. 69.

Publikacja ma formę poradnika adresowanego do urzędników, a także ekspertów szkolących kadry administracji w dziedzinie etyki. Część pierwsza po znakomitym wprowadzeniu Janiny Filek (Rola etyki w działalności samorządowej) zawiera przegląd zagranicznych i krajowych rozwiązań w zakresie budowy etycznej administracji publicznej. Świetnym pomysłem redakcyjnym jest opracowana przez Wiesławę

Borczyk „Mapa ryzyka. Możliwość występowania nieprawidłowości w wybranych obszarach działalności samorządów”. Uzupełnieniem tej części są załączniki – przykłady konkretnych dokumentów i procedur budujących etyczny urząd. Część II – *Zeszyty ćwiczeniowe* – umożliwia realizację szkoleń z etyki dla urzędników samorządowych. Zawiera 10 studiów przypadku pozwalających na samodzielną lub grupową analizę konkretnych sytuacji i dylematów etycznych. Do książki dołączona jest płyta CD.

Książka została opracowana w ramach projektu „Program Rozwoju Instytucjonalnego” (PRI) realizowanego przez konsorcjum Canadian Urban Institute i Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

János Bertók, Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej – doświadczenia państw OECD, *Służba Cywilna*, wiosna – lato 2001, nr 2, s. 51–78.

Interesująco napisany artykuł prezentuje zachodnioeuropejskie metody zarządzania sferą etyki w administracji. Ciekawe uwagi dotyczące tworzenia infrastruktury etycznej w urzędzie.

Beata Kozłowska

Przepływ informacji w urzędzie Zarządzanie wiedzą

WPROWADZENIE

Przepływ informacji i zarządzanie wiedzą to dwa, zazwyczaj niedoceniane, aspekty funkcjonowania urzędu, których prawidłowe działanie jest niezbędne, aby administracja publiczna mogła skutecznie i efektywnie wykonywać swoje zadania. Do tej pory, poruszając ten temat, najczęściej ograniczano się do mówienia jedynie o problemach z przepływem informacji. Obecnie na to zjawisko patrzy się szerzej i analizuje całokształt zagadnień związanych z zarządzaniem wiedzą, a nie tylko ich mały fragment związany z rozpowszechnianiem informacji.

Zarządzanie wiedzą to proces, którego celem jest umożliwienie jak najlepszego wykorzystywania wiedzy do realizacji celów organizacji. Na przykład wynikiem dobrego zarządzania wiedzą w jednym z wielu aspektów działania urzędu, jakim jest rozwiązywanie problemów i podejmowanie decyzji, jest zagwarantowanie osobie podejmującej decyzję dostępu do niezbędnych informacji we właściwym miejscu i czasie.

Proces zarządzania wiedzą składa się z kilku elementów:

- identyfikacja i lokalizowanie zasobów wiedzy zarówno wewnątrz własnej organizacji, jak i w jej otoczeniu zewnętrznym,
- pozyskiwanie wiedzy, której organizacja nie posiada, a która jest jej potrzebna do realizacji jej zadań,
- rozwijanie wiedzy w procesie doskonalenia wykonywanych procesów oraz poprzez innowacje,
- dzielenie się wiedzą (aspekt kontaktów międzyludzkich) i jej rozpowszechnianie (aspekt organizacyjno-techniczny),
- wykorzystywanie wiedzy poprzez budowę odpowiedniej kultury organizacyjnej oraz eliminację barier utrudniających dostęp do wiedzy,
- zachowywanie wiedzy po to, aby nie utracić zasobów, które już zostały zgromadzone.

Elementy te tworzą system, którego spoiwem są cele i ocena ich osiągnięcia, powiązane sprzężeniem zwrotnym.

Zarządzanie wiedzą ma zastosowanie do tworzenia lub rozwijania zarówno kompetencji w zakresie zadań publicznych, jak też kompetencji o charakterze organizacyjnym. Ze względu na zakres tej publikacji oraz jej objętość ukazanie roli zarządzania wiedzą w zapewnieniu prawidłowości działania urzędu zostanie ograniczone do wybranych zagadnień związanych z etyką i korupcją¹.

W jaki sposób zarządzanie wiedzą wiąże się z zapobieganiem korupcji?

Jak już wcześniej wspomniano, głównym celem zarządzania wiedzą jest maksymalne wykorzystywanie jej do realizacji celów danej organizacji. W przypadku urzędu jednym z takich celów jest optymalne świadczenie usług dla jego klientów. Jakość tej obsługi dwójako przekłada się na działania antykorupcyjne:

Z jednej strony urząd, w którym sprawy prowadzi się w sposób prawidłowy i sprawny, a rozstrzygnięcia wydaje szybko i na podstawie jasno określonych kryteriów, nie tworzy popytu na korupcję. Klient takiego urzędu nie ma potrzeby szukania dojścia do urzędnika prowadzącego sprawę i stosowania różnych sposobów na zyskanie jego przychylności czy też przyspieszenie załatwienia sprawy, ponieważ spełniając określone kryteria formalne bez problemu otrzymuje potrzebne mu rozstrzygnięcie. Z drugiej strony korupcja niszczy efektywność pracy urzędu, a więc urząd, któremu zależy na świadczeniu wysokiej jakości usług, powinien dążyć do eliminowania korupcji.

Doskonalenie wymaga prowadzenia monitoringu podejmowanych działań. Dzięki temu organizacja uzyskuje informacje o tym, jakie wyniki osiąga (np. ile decyzji wydanych przez urząd II instancja uchyła z winy urzędu, ile trwa wydanie danego rodzaju decyzji), wyciąga z nich wnioski (np. o braku kompetencji pracownika wydającego decyzję, nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach, zbyt długiego lub zbyt pośpiesznego wydawania decyzji) i wdraża działania naprawcze. Jednym z efektów takiego monitoringu jest m.in. identyfikacja przypadków korupcji oraz eliminacja obszarów potencjalnych zachowań korupcyjnych.

Zapewnienie odpowiedniej jakości realizowanych procesów osiąga się dzięki wprowadzeniu pisemnych procedur, opisujących prawidłowy i optymalny przebieg postępowań, oraz instrukcji wspierających działanie pra-

¹ Osobom zainteresowanym bardziej szczegółowym poznaniem zagadnień związanych z zarządzaniem wiedzą w organizacjach polecam książki:

G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, *Zarządzanie wiedzą w organizacji*. Oficyna Ekonomiczna: Kraków 2004.

P. M. Senge, *Piąta dyscyplina*. Oficyna Ekonomiczna: Kraków 2003.

cownika tam, gdzie prawo pozostawia duże pole dla uznaniowości. Takie dokumenty przez uregulowanie przebiegu procesu oraz udostępnienie wiedzy o nim ograniczają zakres władzy urzędnika i pozwalają kontrolować jego działania.

Instytucja, która we wszystkich swoich działaniach kieruje się poprawą efektywności swojego funkcjonowania, także zatrudnia, ocenia i awansuje pracowników na podstawie kryterium fachowości. W takim urzędzie podnoszenie kwalifikacji jest wynikiem analizy uzyskiwanych przez pracownika wyników i potrzeb samej instytucji, ponieważ tylko wtedy inwestycja w pracownika bezpośrednio przekłada się na konkretne efekty.

Warto zauważyć, że system zarządzania wiedzą można także wykorzystywać wprost do realizacji celów związanych z wprowadzeniem rozwiązań antykorupcyjnych. W takiej sytuacji opisany wcześniej model może posłużyć do uporządkowania prowadzonych działań i zintegrowania ich w spójną całość, a narzędzia zarządzania wiedzą będą dobierane na podstawie kryterium przydatności do realizacji lokalnej strategii antykorupcyjnej.

OBECNY STAN PRAKTYK W TYM ZAKRESIE W ADMINISTRACJI POLSKIEJ

Kompleksowe podejście do zarządzania wiedzą jest nowością w polskiej administracji. Z tej racji opis obecnego stanu praktyk w zakresie zarządzania wiedzą ograniczymy do kilku przykładowych elementów.

W wielu polskich urzędach pytanie o **cele działania urzędu** pozostaje bez odpowiedzi. Nieznane są także pojęcia wizji i misji urzędu, a kultura organizacyjna jest tylko pustym pojęciem. Trudno w tej sytuacji wymagać, aby pracownicy tych instytucji kierowali się w swojej działalności czymś, co nie zostało nigdy określone, i by czuli się współodpowiedzialni za pracę całego urzędu. Tym samym nie wykorzystuje się możliwości dawania pracownikom poczucia tożsamości, wzbudzania ich zaangażowania w coś więcej niż własny interes, utrzymywania organizacji w całości przez dostarczanie właściwych norm i zachowań, wzmacniania postaw etycznych i ograniczania zachowań korupcyjnych.

Do wyjątków należą urzędy, które **zbierają i analizują wyniki swojej działalności**. Praktyka ta jest częściej spotykana w jednostkach, które mają certyfikowane systemy jakości. Jednak nawet w tej grupie liczne są urzędy, w których certyfikat jest jedynie elementem promocji, a źle wdrożone systemy i brak zrozumienia idei ciągłego doskonalenia się sprawiają, że organizacje te, zamiast poprawiać swoje działanie, stają się odporne na zmianę.

Monitoring pracy urzędu niejednokrotnie ogranicza się do badania efektu końcowego danego procesu (np. czy rozstrzygnięcie było prawidłowe) bez analizy samego jego przebiegu (np. terminu podjęcia określonych czynności, czasu trwania, jednolitości postępowania w podobnych sprawach). Prowadzenie takiego monitoringu wymaga, oczywiście, wdrożenia narzędzi, dzięki którym łatwo będzie można dotrzeć do informacji o tym, kto, kiedy, jaką decyzję podejmuje i jaka jest treść tego rozstrzygnięcia. Tylko w ten sposób możliwe jest uzyskanie informacji niezbędnych do faktycznej optymalizacji pracy urzędu i ograniczenia obszarów potencjalnych zachowań korupcyjnych. Sytuacje, w których urzędnik jest nakłaniany do ewidentnego naruszenia prawa, nie są tak powszechne jak te, w których od pozyskania przychylności urzędnika zależy sposób, a co za tym idzie także czas prowadzenia postępowania, a działanie to jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa.

Zazwyczaj urzędy ograniczają monitoring swojej działalności do analizy wyników kontroli, audytów, skarg, rozstrzygnięć sądowych czy organów wyższej instancji, zapominając, że jest to jedynie cząstkowy obraz tego, co dzieje się w urzędzie. Tymczasem zakres monitoringu nie powinien zawężać się do badania jedynie spraw związanych z merytoryczną działalnością urzędu, lecz objąć także kwestie organizacyjne, w tym funkcjonowanie infrastruktury antykorupcyjnej, zagadnienia kultury organizacyjnej, zachowań i postaw etycznych, obsługę klienta.

Podejście urzędów administracji publicznej do **podnoszenia kwalifikacji pracowników** poprzez szkolenia rzadko ma charakter rozwiązania systemowego. Niewiele urzędów ma wdrożone systemy oceny pracowników, której wyniki byłyby powiązane z działaniami szkoleniowymi. Równie mała liczba urzędów dokonuje, czy to samodzielnie, czy też poprzez usługę zewnętrzną, identyfikacji potrzeb szkoleniowych swoich pracowników. Najczęściej urzędy ograniczają podnoszenie kwalifikacji pracowników do aktualizacji wiedzy o przepisach prawnych (nowo wprowadzonych regulacji lub zmian w obowiązujących przepisach), pozostawiając inne aspekty kwalifikacji pracowników bez żadnego wsparcia; decyzja o skierowaniu pracownika na szkolenie bywa wynikiem odpowiedzi na otrzymaną ofertę szkoleniową, a nie rezultatem świadomego, planowego działania.

Problematyka etyki zawodowej w działaniach na rzecz podnoszenia kwalifikacji pracowników urzędów administracji publicznej jest niemal całkowicie pomijana. Z rozmów z przedstawicielami urzędów na ten temat najczęściej można dowiedzieć się, że nie ma takiej potrzeby, ponieważ wartości i normy, jakimi urzędnicy powinni się kierować w swojej pracy, zostały zapisane w przepisach prawa, a ich znajomość i stosowanie jest obowiązkowe. Pojawiają się także opinie, że uczenie dorosłego człowieka, co jest

dobrem, a co złem, jest wręcz niestosowne, ponieważ są to podstawowe normy społeczne i każdy powinien je znać. Według niektórych już samo założenie, że urzędnik potrzebuje szkolenia z etyki, „godzi” w jego dobre imię. Tylko nieliczne urzędy dostrzegają potrzebę szerszego spojrzenia na kompetencje pracowników i włączenia do zakresu ich kształcenia także zagadnień etyki zawodowej, tworząc trwałe, systemowe rozwiązania, które powodują, że szkolenie z etyki nie jest jednorazowym wydarzeniem, lecz stałym elementem procesu podnoszenia kwalifikacji urzędników².

ROZWIĄZANIA O CHARAKTERZE MODELOWYM: NAJWAŻNIEJSZE ELEMENTY ZDROWEGO SYSTEMU W JEDNOSTCE SAMORZĄDU

Urząd określa cele zarządzania wiedzą i dokonuje pomiaru ich osiągnięcia

Każdy system zarządzania, aby mógł być skuteczny, wymaga określenia celów i dokonywania pomiaru ich osiągnięcia. Utworzenie takiego sprzężenia zwrotnego służy zwiększeniu efektywności systemu. Zarządzanie wiedzą, tak jak każde inne działanie wiąże się z realizacją określonych zadań, wykorzystywaniem zasobów ludzkich, czasowych i finansowych. Podejmując ten wysiłek, warto wiedzieć, jakie przynosi skutki.

Cele zarządzania powinny wynikać z wizji i misji organizacji i wejść w skład jej planów strategicznych. Jednym z takich przykładowych celów, bezpośrednio związanych z ciągłym doskonaleniem jakości świadczonych usług, może być eliminacja obszarów sprzyjających korupcji. Opracowanie planu zarządzania wiedzą dla osiągnięcia tego celu to krok w stronę działań operacyjnych. To zadanie będzie wymagało określenia kluczowych zasobów wiedzy i dokonania oceny, które z tych zasobów urząd posiada, a które musi dopiero pozyskać. W trakcie takiej analizy może się także okazać, że potrzebne rozwiązania jeszcze nie istnieją i konieczne będzie ich opracowanie. W stosunku do istniejących zasobów niezbędne będzie stworzenie mechanizmów ich zbierania, porządkowania, udostępniania i zachowywania. Stopień wykorzystywania uzyskanej w ten sposób wiedzy będzie w sposób bezpośredni przekładał się na osiągnięcie wyznaczonego celu.

Posiadanie takiego planu daje podstawy do umieszczania zadań związanych z zarządzaniem wiedzą w budżecie organizacji i rocznym planie działań.

² Więcej o tym w rozdziale 5.

Urząd wie, jakie zasoby wiedzy są mu potrzebne i potrafi je zlokalizować

Wytworzenie każdej kompetencji, także dotyczącej kultury organizacyjnej i przestrzegania zasad etycznych, wymaga w pierwszym rzędzie, o czym była wcześniej mowa, określenia, jaka wiedza jest kluczowa dla powstania tej kompetencji. Następny krok to ujawnianie źródeł wiedzy, najpierw wewnątrz własnej organizacji, a następnie w jej otoczeniu.

Wewnątrz organizacji źródłem wiedzy są jej pracownicy, bazy danych, zbiory informacji, różnego rodzaju dokumenty. Na zewnątrz znajdują się: wiedza ekspercka, wiedza klientów, wiedza i doświadczenie innych urzędów. Analizując te wszystkie źródła wiedzy, należy przede wszystkim mieć na względzie ich przydatność z punktu widzenia danej kompetencji, np. na ile dane zawarte w określonym rejestrze mogą pomóc w ocenie jakości, a tym samym również prawidłowości pracy urzędnika.

Jednym z cennych źródeł wiedzy jest benchmarking, czyli znajdowanie organizacji lepszych w jakiejś dziedzinie od własnej i wykorzystywanie wiedzy tych organizacji do poprawy swojego działania. Ta metoda pozwala ocenić efektywność instytucji w porównaniu z innymi, podobnymi do niej, a wyniki tej oceny skłaniają do poszukiwania i eliminacji przyczyn złego stanu rzeczy, za które może być na przykład odpowiedzialna korupcja. Więcej informacji o tej metodzie znajduje się w dalszej części rozdziału.

Urząd stale pozyskuje i rozwija potrzebne zasoby wiedzy

Dobrym punktem wyjścia do rozpoczęcia procesu uczenia się jest identyfikacja luk w wiedzy. Po rozpoznaniu braków należy podjąć decyzję o sposobie ich uzupełniania – czy samodzielnie tworzyć wiedzę wewnątrz urzędu, czy też pozyskiwać ją ze źródeł zewnętrznych. W niektórych sytuacjach takie analizy są bezprzedmiotowe, potrzebne rozwiązanie jeszcze nie istnieje i trzeba je samodzielnie opracować, np. metodę oceny potrzeb szkoleniowych w zakresie etyki. Należy zauważyć, że powstawanie innowacji wymaga kultury organizacyjnej, która wspiera ten proces. Podstawowymi elementami takiej kultury powinny być: promowanie pracy zespołowej, która sprzyja tworzeniu synergii grupowej, docenianie wartości myślenia oraz tolerancja dla popełnianych błędów.

Z kolei w innych sytuacjach taka decyzja wymaga analizy zalet i wad każdego z rozwiązań, np. czy zatrudnić eksperta z zewnątrz, czy też przeszkolić własnego pracownika (w kierunku doradcy etycznego, audytora wewnętrznego, specjalisty z danej dziedziny). Warto mieć na względzie,

oprócz korzyści czysto ekonomicznych, skuteczność danego rozwiązania (np. możliwość uzyskania obiektywnej opinii, autorytet źródła wiedzy) oraz brać pod uwagę właściwość charakterystyczną dla każdej organizacji: odrzucanie wiedzy, która nie pochodzi od niej samej (np. uznawanie informacji uzyskanych od klientów za nieprawdziwe, wynikające z chęci zemsty na urzędnikach, załatwienia własnych interesów, braku kompetencji).

Dla wielu urzędów głównym źródłem pozyskiwania wiedzy są szkolenia. Podnoszenie kwalifikacji powinno być powiązane z oceną pracowników (pod kątem tego, jakich kompetencji pracownikowi brakuje, aby mógł lepiej wykonywać swoje zadania) i potrzebami samego urzędu, ponieważ tylko wtedy możliwe jest celowe i planowe pozyskiwanie wiedzy. Taką ocenę należy jakiś czas po szkoleniu powtórzyć, aby można było zobaczyć, czy inwestycja w kwalifikacje pracownika przekłada się na poprawę jakości jego pracy.

Cennym źródłem wiedzy dla każdej organizacji, która dąży do poprawy swojego funkcjonowania, są klienci. Z tego źródła można uzyskać zarówno informacje o jakości pracy urzędu, jak i o potencjalnych obszarach korupcji. Szczególnie ci klienci, których praca zawodowa wymaga częstych kontaktów z danym urzędem, mogą dostarczyć wielu wartościowych informacji w tej mierze.

Urząd dąży do rozpowszechniania wiedzy oraz buduje kulturę dzielenia się wiedzą

Posiadanie wiedzy przez organizację ma znaczenie wtedy, kiedy pracownicy mogą z niej skorzystać. Dostęp do niektórych zasobów wiedzy wymaga jedynie sprawnych systemów dystrybucji, inne, na przykład wiedza i doświadczenie pracowników, mogą być przekazywane jedynie przez bezpośredni kontakt i tylko wtedy, gdy osoba dysponująca wiedzą chce się nią podzielić, a druga osoba zechce tę wiedzę przyjąć.

W niektórych sytuacjach wiedza decyduje o władzy i może być wykorzystywana także do wymuszania nienależnych korzyści majątkowych.

Rozpowszechnianie wiedzy powinno odbywać się dwutorowo. Z jednej strony można to czynić przez wdrażanie rozwiązań technicznych, które ułatwią dostęp do niektórych zasobów wiedzy, np. Intranet – rodzaj wewnętrznego Internetu, w którym zgromadzone są różne zbiory informacji potrzebne pracownikom do wykonywania przydzielonych im zadań, czy wewnętrzny elektroniczny obieg dokumentów, dzięki któremu

można monitorować przebieg załatwiania spraw przez poszczególnych urzędników. Z drugiej strony może się to odbywać przez działania na rzecz likwidacji barier w dzieleniu się wiedzą, co jest dużo trudniejsze. Struktura organizacyjna urzędu, w której podziały funkcjonalne nakładają się na podziały hierarchiczne, nie sprzyja dzieleniu się wiedzą. Kluczowe znaczenie w eliminowaniu tworzonych przez nią barier ma kultura organizacji, w której promuje się komunikację poziomą oraz komunikację z dołu do góry.

Jeżeli pracownik wie, że może zgłaszać swoje uwagi, wnioski dotyczące usprawnienia organizacji pracy i że są one traktowane poważnie (jako cenny zasób), chętniej będzie dzielił się swoją wiedzą niż w sytuacji, kiedy jest jedynie biernym odbiorcą poleceń otrzymywanych od kierownictwa i nikt nawet nie próbuje spożytkować wiedzy, jaką ten pracownik posiada dzięki bezpośredniemu wykonywaniu zadań, kontaktom z klientami, szkoleniom.

Elementem kultury organizacji są także relacje pomiędzy pracownikami oraz między pracownikiem a organizacją. W organizacjach nastawionych na rywalizację oraz w tych, w których pracownik widzi siebie bardziej jako narzędzie niż współtwórcę w osiągnięciu celów, dochodzi do zakłócenia postrzegania organizacji jako pewnej całości. Pracownicy skupiają się na wykonywaniu swoich zadań, ale wąsko rozumianych, nie utożsamiają się z organizacją, nie dbają o jej dobro. Jest to sytuacja, która stwarza środowisko sprzyjające zachowaniom korupcyjnym oraz praktycznie uniemożliwia efektywne wdrożenie systemu zarządzania jakością.

Jeżeli rozwój jest dla danej instytucji wartością, to tworzy ona kulturę nastawioną na uczenie się. Jednym z praktycznych przejawów istnienia takiej kultury jest przekazywanie podwładnym informacji zwrotnej o wykonywanych przez nich zadaniach. Taka informacja służy wzmocnieniu pożądanых zachowań i eliminacji zachowań niewłaściwych. Warto pamiętać, że przekazując informację zwrotną, należy zacząć od tego, co w ocenianym zachowaniu było dobre, a następnie wskazać konkretne, niepożądane elementy i ich skutki oraz zaproponować działania, które pozwolą zapobiec ich wystąpieniu w przyszłości.

Urząd wykorzystuje wiedzę do poprawy swojego działania

Prawidłowy przebieg procesów lokalizowania, pozyskiwania, rozwijania czy też rozpowszechniania wiedzy to tylko połowa drogi. Aby można było mówić o sukcesach w zarządzaniu wiedzą, trzeba ją wykorzystywać. Opracowanie strategii działania, przygotowanie planów operacyjnych, budowa

odpowiedniej infrastruktury zbierania danych i informacji nie gwarantuje osiągnięcia założonych celów.

Wiedza, która nie jest wykorzystywana, nie istnieje. Systemowe podejście do zarządzania wiedzą powoduje, że tworzone są rozwiązania, które zapobiegają tej sytuacji i urząd korzysta ze swoich zasobów w celu ciągłego podnoszenia jakości świadczonych przez siebie usług.

Przeszkodą w wykorzystywaniu wiedzy mogą być bariery psychologiczne, wynikające z obawy o swoją pozycję („nie mogę pokazać, że czegoś nie wiem”) czy z przeceniania własnej wartości („wiem już wszystko i nie potrzebuję się szkolić”). Wykorzystywanie wiedzy utrudnia rutyna, która powoduje, że wydaje się ono niepotrzebne („tak robimy od zawsze”) lub nawet niemożliwe (przekonanie, że i tak nic się nie zmienia).

Poważną przeszkodą w wykorzystywaniu wiedzy mogą być także zwyczaje i atmosfera panująca w pracy, np. wprowadzenie systemu oceny pracowników bywa odbierane jako narzędzie zwolnień. Zachęcanie do wykorzystywania wiedzy i tworzenie kultury organizacyjnej, która faktycznie będzie wspierała ten proces, pozwala zmniejszyć te bariery.

Stopień wykorzystywania wiedzy zależy również od jej jakości, czyli korzyści, które można dzięki niej uzyskać. Jeżeli dostęp do wiedzy będzie utrudniony, to nie będzie ona wykorzystywana. Program komputerowy obsługujący elektroniczny obieg dokumentów w taki sposób, że uzyskanie danych o przebiegu postępowań administracyjnych wymaga pomocy informatyka, nie zachęca do korzystania z zasobów wiedzy, jakie zawiera.

Dobrym przykładem rozwiązania, które ułatwia wykorzystywanie wiedzy, jest stworzenie procesu przeglądów funkcjonowania urzędu. W takim procesie ujmuje się różne przydatne z punktu widzenia celów organizacji źródła danych oraz informacji i na ich podstawie tworzy się system, który informacje te przetwarza na konkretne działania. Opisywany przegląd może mieć charakter kompleksowy lub wycinkowy, dotyczący konkretnego obszaru działalności urzędu, np. zagrożenia korupcją. Przykład takiego rozwiązania w odniesieniu do całego urzędu został przedstawiony w części dotyczącej dobrych praktyk.

Urząd zachowuje swoją wiedzę

Z punktu widzenia poprawy efektywności i działań antykorupcyjnych zachowywanie wiedzy ma istotne znaczenie, ponieważ doświadczenia z przeszłości są punktem wyjścia do wprowadzania usprawnień, umożli-

wiają proces uczenia się. Informacja o tym, jakie błędy zostały popełnione w zrealizowanych przedsięwzięciach, pozwala przewidzieć zastosowanie odpowiednich środków zaradczych przy planowaniu realizacji nowych projektów. Kompletna i uporządkowana dokumentacja z postępowania przetargowego umożliwia jego kontrolę, może być także dobrym przykładem dla osób, które dopiero uczą się zasad jej przygotowywania.

Rozwijanie wiedzy jest możliwe tylko wtedy, gdy zadba się o zachowanie dotychczasowych zasobów wiedzy organizacji.

Proces zachowywania wiedzy można podzielić na trzy etapy: selekcję (określenie, którzy pracownicy i które zasoby wiedzy są kluczowe dla organizacji), zachowywanie (pracowników – np. przez odpowiednie motywowanie, danych i informacji – przez ich zorganizowanie i zebranie w określonym miejscu) i aktualizację (wymiana nieaktualnych danych na nowe).

W przypadku urzędów niektóre aspekty zachowywania wiedzy uregulowała instrukcja kancelaryjna. Inne pozostają bez takich regulacji.

Jednym z rozwiązań, które warto wprowadzić, jest obowiązek przygotowywania raportów o realizowanych projektach po to, aby w przyszłości można było korzystać z zebranych tam doświadczeń. Dobrym sposobem na zachowywanie wiedzy jest także przygotowanie pisemnych procedur, w których wiedza pracowników wykonujących poszczególne czynności przynajmniej w części staje się wiedzą całej organizacji.

ROZWIĄZANIA O CHARAKTERZE MODELOWYM

Szkolenia z etyki³

Jednym z zadań do wyboru dla samorządów podczas akcji „Przejrzysta Polska” było wprowadzenie szkoleń z etyki do praktyki działania urzędu. Zadanie to realizowano przez organizację szkolenia wewnętrznego (dla własnych pracowników). Szkolenia z etyki prowadzili trenerzy specjalizujący się w tej tematyce, wykładowcy szkół wyższych, jak również osoby stanu duchownego (np. w Urzędzie Miasta Nowy Targ szkolenia z etyki w 2005 roku prowadził ojciec Leon Knabit – przeor tynieckich benedyktynów).

Właściwie przygotowane i umiejętnie przeprowadzone szkolenia z etyki były dobrze odbierane przez pracowników. Niektóre z osób uczestni-

³ Opisane praktyki powstały w ramach Akcji Społecznej „Przejrzysta Polska”. Więcej informacji o tej akcji znajdzie Czytelnik we wprowadzeniu do podręcznika oraz na stronie www.przejrzystapolska.pl.

czących w szkoleniach podkreślały szczególną potrzebę poruszenia tego tematu, ponieważ często nie zdawały sobie sprawy z konsekwencji swoich działań i ich znaczenia dla życia innego człowieka. Inne osoby zwracały uwagę na to, że po raz pierwszy kierownictwo urzędu dostrzegło złożoność sytuacji, w jakiej muszą pracować urzędnicy, i dało im wsparcie poprzez możliwość przedyskutowania z etykiem nurtujących ich zagadnień.

Poniżej przedstawiono program szkoleń zrealizowanych w ramach akcji w Urzędzie Miasta w Jeleniej Górze⁴.

Program szkolenia z etyki w UM w Jeleniej Górze

Etyka – Podstawy etyki. Definicja etyki i jej filozoficzne podstawy

- Zmysł etyczny. Ukazanie osoby ludzkiej w odniesieniu do świata wartości.
- Jaki mam system wartości? Wartości osobiste i społeczne – korelacja między nimi.
- Zdefiniowanie wartości, podział i ich rola w życiu człowieka. Definicja wartości i znaczenie ich w życiu człowieka.
- Praca jako środek do realizacji wartości. Ukazanie wartości pracy i realizowania wartości ludzkich.
- Zwiększenie umiejętności wyborów w sytuacjach trudnych. Kształtowanie umiejętności podejmowania decyzji w sytuacjach konieczności wyboru.
- Etyka w życiu publicznym. Etyka w postępowaniu administracyjnym.
- Kreowanie wizerunku Urzędu Miasta (zewnętrznego i wewnętrznego).
- Przedstawienie etycznych standardów we właściwym funkcjonowaniu urzędu – jawność i przejrzystość oraz doprecyzowanie ich w kontekście funkcjonowania Urzędu Miasta w Jeleniej Górze.
- Zjawiska patologiczne w cywilizacji współczesnej. Refleksja nad istnieniem zjawisk patologicznych i ich wpływem na społeczeństwo.
- Korupcja – co to takiego? Szczegółowe informacje na temat korupcji oraz skutków wynikających z tego zjawiska.
- Zjawiska korupcyjne w polskim życiu publicznym i ich skutki dla państwa. Ukazanie uczestnikom możliwych sytuacji w służbie publicznej umożliwiających powstanie korupcji. Przepisy antykorupcyjne w polskim systemie prawnym.
- Ustawodawstwo korupcyjne w Polsce. Zwiększenie świadomości uczestników na temat wagi przestępstwa, jakim jest korupcja.

⁴ Źródło: www.jeleniagora.pl.

- Jak przeciwdziałać korupcji w urzędzie? Wyszczególnienie możliwych sposobów i mechanizmów przeciwdziałania korupcji w urzędzie. Ustawa o pracownikach samorządowych i bariery antykorupcyjne. Odpowiedzialność pracownika samorządowego. Odpowiedzialność z ustawy o samorządzie gminnym i o pracownikach samorządowych. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Odpowiedzialność służbowa i zawodowa.
- Upowszechnienie kodeksu etyki pracownika Urzędu Miasta Jeleniej Góry.

Szkolenie przeprowadziła firma CIS NEPHAX Maria Jolanta Podsiadły.

W szkoleniu w Jeleniej Górze uczestniczyli wszyscy pracownicy Urzędu Miasta: od prezydenta przez naczelników i inspektorów po dozorców i konserwatorów. Uczestnicy szkolenia zostali podzieleni na dziewięć grup według kryteriów realizowanych zadań. Ramowy program szkolenia uwzględniał charakter pracy, zakres zadań i odpowiedzialności osób tworzących grupy. Szkolenie przeprowadzono w formie ośmiogodzinnych warsztatów, z wyjątkiem grupy pracowników obsługi technicznej, dla której realizowany był program pięciogodzinny.

Po zakończeniu szkolenia firma szkoleniowa sporządziła raport przedstawiający analizę stopnia znajomości norm etycznych oraz wpływ szkolenia na wzrost morale pracowników. Szkolenia w następnych latach przeprowadzane będą według rocznych planów szkoleń.

Niektóre urzędy ponadto wprowadziły specjalne procedury, które nie tylko gwarantują cykliczność szkoleń z etyki, lecz także dopasowanie tematyki tych szkoleń do aktualnych potrzeb pracowników. Tego typu rozwiązanie zastosowało Starostwo Powiatowe w Strzelinie. Zgodnie z przyjętą tutaj procedurą, program szkolenia tworzony jest na podstawie propozycji zgłaszanych przez pracowników Starostwa oraz wyników oceny szkolenia przeprowadzonego w poprzednim roku. W procedurze podano także terminy wykonywania poszczególnych czynności oraz dołączono krótką ankietę oceniającą szkolenie⁵.

W rozdziale 5 sprawy tworzenia infrastruktury etycznej w urzędzie i organizacji szkoleń z zakresu etyki omówiono w sposób bardziej obszerny.

⁵ Pełny tekst procedury można pobrać ze strony www.powiatstrzelinski.pl. Przedstawiono tam także efekty pracy uczestników szkolenia oraz fragmenty materiałów szkoleniowych.

Benchmarking jako źródło pozyskiwania wiedzy i dzielenia się wiedzą

Benchmarking to proces porównywania działania własnej organizacji z innymi, uważanymi za najlepsze w analizowanym obszarze, w celu poprawy jej działania.

Początki tej metody wywodzą się z powszechnej w pierwszej połowie XX wieku praktyki rozbierania na części produktów konkurencji po to, aby poznać sposób ich wytworzenia i tę metodę powielić⁶. Istota benchmarkingu nie polega jednakże na znajdowaniu i przenoszeniu gotowych rozwiązań (co byłoby najprostsze, ale niekoniecznie najskuteczniejsze), lecz na znajdowaniu czynników, które decydują, że analizowany proces/praktyka funkcjonuje efektywnie, i na własnym dochodzeniu do najlepszych wyników.

Benchmarking, dzięki postawieniu na doskonalenie działania instytucji na podstawie najlepszych praktyk, może być pozytywnym motywatorem do podnoszenia skuteczności działań pracowników urzędu, a tym samym skutecznym narzędziem polityki antykorupcyjnej.

Wdrożenie benchmarkingu wymaga odpowiedzi na trzy pytania: 1) co chcemy osiągnąć, 2) na jakim etapie znajdujemy się obecnie w dążeniu do obranego celu oraz 3) co musimy zrobić, aby ten cel osiągnąć. Udzielenie odpowiedzi na te pytania jest uzależnione od wykonania następujących działań:

- określenia, co będzie porównywane (wybór przedmiotu benchmarkingu powinien wynikać z misji danej organizacji lub z jej celów strategicznych; w benchmarkingu chodzi o planowe poszukiwanie rozwiązań w dziedzinach kluczowych z punktu widzenia celów działania organizacji i środowiska, w którym ona funkcjonuje),
- dokładnego poznania, jak przebiegają wybrane do porównywania procesy oraz jakie wartości osiągają opisujące je wskaźniki,
- wyboru porównywanej organizacji (ze względu na kryterium wyboru organizacji wyróżnia się co najmniej kilka rodzajów benchmarkingu),
- zebrania danych z zewnątrz, ich analizy i zaplanowania usprawnień (dane zebrane w ramach benchmarkingu zawsze powinny obejmować wyniki, czyli wskaźniki liczbowe, oraz praktykę, czyli opisy procesów; dzięki samemu porównywaniu liczb niczego się nie osiągnie, konieczne jest analizowanie praktyk, które spowodowały osiągnięcie takich wyników).

Na podstawie powyższych ustaleń następuje wdrożenie przyjętego planu zmian. Na tym benchmarking się jednak nie kończy, ponieważ proces ten ma charakter ciągły. Zmianie ulega przedmiot benchmarkingu, organizacja

⁶ T. Bendell, L. Boulter, *Benchmarking*. Kraków: Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu 2000.

porównawcza, ale cel jest ten sam – nieustająca poprawa jakości swojego działania. Biorąc pod uwagę perspektywę etyczną, mierzenie efektywności i monitorowanie procesów przy dużym zaangażowaniu pracowników pozytywnie motywuje ich do dostarczania usług najlepszych, a nie tylko „opłacanych”.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że benchmarking można również stosować w ocenie działań podejmowanych w ramach lokalnej strategii antykorupcyjnej. Strategia taka zakłada przecież wdrożenie procedur i działań, których efektywność można porównywać z wynikami innych, przechodzących podobny proces, samorządów.

Poniżej przedstawiono próbę wykorzystania benchmarkingu do monitorowania procesów zachodzących w urzędach administracji samorządowej, podjętą wspólnie przez sześć miast: Bielsko-Białą, Częstochowę, Gliwice, Kraków, Opole i Tychy⁷.

Inicjatorem tego przedsięwzięcia był Urząd Miejski w Gliwicach. Prace przygotowawcze rozpoczęły się od powołania zespołu zadaniowego siedmiu pracowników Urzędu, reprezentujących cztery różne wydziały. Następnie przeprowadzono badanie ankietowe wśród pracowników szczebla kierowniczego. Na podstawie uzyskanych wyników zostały zidentyfikowane kluczowe obszary, które powinny być poddane porównaniom i doskonaleniu. Kolejnym krokiem było utworzenie grupy porównawczej. Do projektu zaproszono 12 miast na prawach powiatu, 7 z nich odpowiedziało na to zaproszenie, a ostatecznie 5 zdecydowało się przystąpić do projektu.

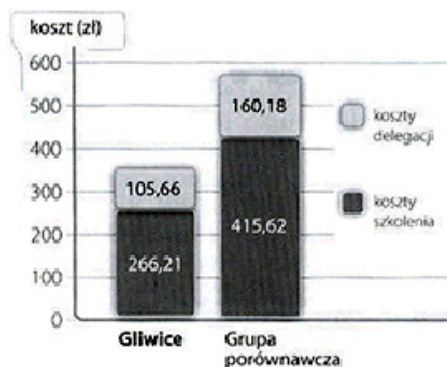
Zainteresowane samorządy podpisały porozumienie o wspólnym zbieraniu określonych danych na identycznych kwestionariuszach. Najpierw przeprowadzono badania pilotażowe. Zadaniem pilotażu było sprawdzenie, czy istnieje możliwość oceny i doskonalenia wyników urzędu na podstawie wymiany informacji pomiędzy zainteresowanymi stronami, oraz weryfikacja opracowanej procedury. Pilotaż objął następujące aspekty działania urzędu:

- wybrane koszty administracyjne na 1 pracownika (np. materiały biurowe, usługi telekomunikacyjne),
- podnoszenie kwalifikacji przez pracowników (np. środki wydatkowane na szkolenia, liczba szkoleń wewnętrznych i zewnętrznych),
- skargi dotyczące pracy urzędu (np. liczba skarg, średni czas ich załatwiania).

Na podstawie analizy uzyskanych wyników wszystkie urzędy uczestniczące w badaniu mogły określić swoje słabe strony, a odnosząc się do najlepszego urzędu w danej dziedzinie, zaplanować działania doskonalące. Poniżej przedstawiono wartości jednego z obliczonych wskaźników.

⁷ Opis tej praktyki przygotowano na podstawie informacji uzyskanych z Urzędu Miasta w Tychach oraz artykułu P. Rogali: Doświadczenia Urzędu Miejskiego w Gliwicach. Zastosowanie benchmarkingu w administracji publicznej, www.umbrella.org.pl.

Źródło: Piotr Rogala, Doświadczenia Urzędu Miejskiego w Gliwicach. Zastosowanie benchmarkingu w administracji publicznej, www.umbrella.org.pl.



Rysunek 1. Średni koszt szkolenia zewnętrznego

W efekcie analiz benchmarkingowych w Urzędzie Miejskim w Gliwicach podjęto decyzję m.in. o zmianie polityki w stosunku do dostawcy usług telekomunikacyjnych, a także o zmianach w zakresie procesu rozpatrywania skarg przez Radę Miejską pod kątem terminowości. Pilotaż pozwolił zweryfikować przyjęte zasady współpracy oraz dopracować metodologię badania.

Obecnie w projekcie uczestniczy już 13 miast: Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Częstochowa, Gdańsk, Gliwice, Kalisz, Katowice, Kraków, Opole, Rybnik, Szczecin, Tarnów, Tychy. Miasta te tworzą partnerstwo benchmarkingowe. Uczestnikami projektu mogą być wyłącznie urzędy miast na prawach powiatu (w celu zachowania porównywalności danych). Obowiązki i uprawnienia uczestników tego badania oraz zasady dostępu do wyników badania oraz ich prezentacji na zewnątrz zostały zapisane w specjalnym porozumieniu⁸.

Przykładowe wyniki dla całej grupy porównawczej w I półroczu 2005 roku

Pozwolenia na budowę, przebudowę i rozbudowę obiektów budowlanych oraz zmiany sposobu użytkowania

Analizowany zakres	Średni wynik w grupie porównawczej
Liczba spraw w przeliczeniu na 10 000 mieszkańców	25,07
Średni czas załatwiania spraw	34 dni
Odsetek odwołań w stosunku do liczby wydanych decyzji	1,38%

„Badania porównawcze realizowane były przy współpracy urzędów miast: Bielska-Białej, Częstochowy, Gdańska, Gliwic, Kalisza, Katowic, Krakowa, Opola, Szczecina, Tarnowa i Tychów”.

⁸ Więcej informacji o tym rozwiązaniu można uzyskać u sekretarza tego projektu, naczelnik Wydziału Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Gliwicach, pani Katarzyny Topolskiej-Ciuruś, tel. 032 231 14 32, fax 032 238 21 90, e-mail: or@um.gliwice.pl.

Skargi na działalność urzędów

Analizowany zakres	Średni wynik w grupie porównawczej
Liczba skarg w przeliczeniu na 10 000 mieszkańców	1,70
Średni czas załatwiania skarg rozpatrywanych przez Radę Miejską	56 dni
Średni czas załatwiania skarg rozpatrywanych przez Prezydenta Miasta lub osobę upoważnioną	24 dni
Odsetek skarg uznanych za zasadne (lub w części zasadne)	30.13%

„Badania porównawcze realizowane były przy współpracy urzędów miast: Bielska-Białej, Częstochowy, Gdańska, Gliwic, Kalisza, Katowic, Krakowa, Opola, Szczecina, Tarnowa i Tychów”.

Liczba pracowników i koszty administracyjne

Analizowany zakres	Średni wynik w grupie porównawczej
Liczba pracowników na stanowiskach umysłowych w przeliczeniu na 10 000 mieszkańców	27
Miesięczne koszty administracyjne urzędów w przeliczeniu na 1 mieszkańca	11,86 zł

„Badania porównawcze realizowane były przy współpracy urzędów miast: Bielska-Białej, Częstochowy, Gdańska, Gliwic, Kalisza, Katowic, Krakowa, Opola, Szczecina, Tarnowa i Tychów”.

Podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników

Analizowany zakres	Średni wynik w grupie porównawczej
Odsetek pracowników urzędów posiadających wykształcenie wyższe	60,27%
Odsetek pracowników, którym urząd udzielał pomocy w studiach	3,40%
Liczba pracowników przeszkolonych przez urząd na szkoleniach zewnętrznych	291
Liczba pracowników przeszkolonych przez urząd na szkoleniach wewnętrznych	275

„Badania porównawcze realizowane były przy współpracy urzędów miast: Bielska-Białej, Częstochowy, Gdańska, Gliwic, Kalisza, Katowic, Krakowa, Opola, Szczecina, Tarnowa i Tychów”.

System zarządzania jakością

Administracja publiczna jest dobrym miejscem dla wprowadzania systemów zarządzania jakością (SZJ), ponieważ zdecydowanie bardziej od sektora komercyjnego potrzebuje rozwiązań, które stymulowałyby ją do lepszego działania. Niewielu urzędników zdaje sobie sprawę z celu istnienia urzędu, co przekłada się na traktowanie obywatela raczej nie jak klienta, lecz bardziej jak petenta, zwłaszcza że administracja publiczna ma monopol na świadczenie określonych usług, a obywatel jest obowiązany z jej usług korzystać. Urząd jako organizacja działająca w sektorze publicznym nie ma żadnego naturalnego systemu ochrony przed nadmiernym rozrostem biurokracji, coraz wyższym kosztem oraz niskim poziomem świadczonych usług. Optymalizacja procesów zachodzących w urzędzie przy pomocy SZJ może wpłynąć w sposób bezpośredni na poprawę zadowolenia klienta z usług urzędu, standaryzacja zaś i nadzór nad działaniami pracowników może znacząco ograniczyć pole do zachowań korupcyjnych.

Urząd Miasta w Dzierżoniowie jako pierwsza jednostka administracji publicznej w kraju uzyskał Certyfikat Systemu Zarządzania Jakością według normy ISO-9002-1994. Wprowadzanie systemu zainicjował w 1997 roku ówczesny burmistrz pan Leszek Tymcio. Po roku wyteżonej pracy nad wdrażaniem systemu Urząd otrzymał certyfikat jakości. Od tego momentu samorząd otrzymał wiele wyróżnień, m.in. Lider Zarządzania 2004 w kategorii „Przyjazny Urząd”, Gmina Fair Play 2003.

W 2000 roku, kiedy zaczęła obowiązywać nowa norma z serii ISO 9000, Urząd ponownie przebudował swój system według nowych zasad i uzyskał nowy certyfikat. Kolejnym etapem w pracy nad jakością było wdrożenie samooceny według metody CAF (Common Assessment Framework).

Obecnie Urząd prowadzi badania porównawcze urzędów gmin o podobnej wielkości (benchmarking), badania satysfakcji klienta zewnętrznego i wewnętrznego, badania socjometryczne, poddaje się jako organizacja badaniom CAF. Wdraża także zintegrowany program zarządzania środowiskowego.

Szczególnie interesujący w kontekście systemów zarządzania jakością jest aspekt zarządzania wiedzą w urzędzie. Wprowadzenie systemu jakości wiąże się z utworzeniem całego zbioru wskaźników do pomiaru różnych aspektów działania urzędu. System wymaga, aby takiego pomiaru dokonywać cyklicznie, a jego wyniki analizować i przekładać na działania korygujące. Dodatkowym elementem działań oceniających jest audyt, w czasie

którego dość szczegółowo bada się prawidłowość przebiegu poszczególnych procesów.

W pewnym uproszczeniu system zarządzania jakością według norm ISO wymaga:

- ustalenia Pełnomocnika ds. jakości,
- określania polityki jakości – dokumentu, w którym zostaną wskazane cele dotyczące jakości usług,
- identyfikacji procesów, które przebiegają w urzędzie – przykładowym procesem może być wydawanie określonej decyzji lub dokonywanie zakupów,
- wyboru kluczowych procesów z punktu widzenia polityki jakości,
- dokonania racjonalizacji tych procesów i opisanie ich przebiegu w formie procedur oraz uzupełnienia o instrukcje,
- przygotowania nadprocedur, które będą regulowały działanie całego systemu, m.in. procedury nadzoru nad dokumentami, procedury działań korygujących i zapobiegawczych,
- wyboru i przeszkolenia audytorów wewnętrznych,
- wdrożenia przygotowanych procedur i instrukcji oraz oceny tego wdrożenia przez audyt,
- zewnętrznej certyfikacji, czyli niezależnej oceny wdrożenia systemu wraz z pisemnym potwierdzeniem jego wyniku,
- ciągłej oceny systemu i jego doskonalenia.

Przykładem tego typu rozwiązania jest procedura przeglądu funkcjonowania Urzędu Miasta w Dzierżoniowie. Dokonuje się jej co roku do 15 lutego. Cykliczność przeglądu zapewnia stałe dostarczanie informacji o stopniu realizacji wyznaczonych zadań i o funkcjonowaniu urzędu. Przegląd uwzględnia następujące elementy:

- wyniki z auditów wewnętrznych,
- wnioski z kontroli wewnętrznych i zewnętrznych i stopień ich realizacji,
- analizę uchylonych decyzji administracyjnych i zaskarżonych uchwał,
- analizę skarg i wniosków wnoszonych do burmistrza,
- analizę wniosków radnych,
- analizę budżetu Urzędu Miasta pod względem zapewnienia zasobów,
- wdrożone działania korygujące i zapobiegawcze,
- stopień realizacji wniosków dotyczących poprawy systemu zarządzania jakością,
- analizę celów zawartych w polityce jakości Urzędu.

Wnioski z przeglądu funkcjonowania urzędu są podstawą do:

- zmian w polityce jakości,
- oceny procesów pod kątem ich poprawności, skuteczności i efektywności, zapotrzebowania na zasoby; dodatkowym źródłem informacji o przebiegu procesów są wyniki badań klientów,
- oceny realizacji planu działań korygujących i zapobiegawczych,
- ustalenia zadań w rocznych planach poprawy jakości.

Cennym uzupełnieniem tej procedury byłoby rozbudowanie jej zakresu o działania antykorupcyjne.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze inne stosowane w UM Dzierżoniów rozwiązania dotyczące zarządzania wiedzą – badanie opinii klienta wewnętrznego (pracownika Urzędu). Zazwyczaj tego typu badania adresowane są jedynie do klientów zewnętrznych. Przedmiotem oceny dokonywanej przez pracowników jest poziom zadowolenia z pracy i funkcjonowanie systemu zarządzania jakością. Jest to dobry sposób na monitorowanie tego, co dzieje się w organizacji. Warte rozważenia wydaje się także w tym rozwiązaniu rozszerzenie zakresu ankiety o badanie atmosfery etycznej i postaw związanych z etyką oraz o ocenę przejrzystości działań innych pracowników Urzędu. Wyniki takich badań mogą być podstawą wprowadzenia wielu nowych usprawnień działalności Urzędu, przyczyniających się do podnoszenia przejrzystości i sprawności jego działania.

**Badanie satysfakcji pracownika
Urzędu Miasta w Dzierżoniowie
2005 – wyniki**

Oceny: 1 – powoduje bardzo duże niezadowolenie
 2 – powoduje niezadowolenie
 3 – jest obojętne
 4 – daje zadowolenie
 5 – daje bardzo dużo zadowolenia

Zwrot kwestionariuszy – 87%

Ocena

Klimat organizacji	1	2	3	4	5
1. Styl kierowania bezpośrednich przełożonych	0	7	3	39	9
2. Poziom stosunków i współpracy z współpracownikami:					
a) w całej organizacji	0	5	11	44	3
b) we własnej komórce organizacyjnej	0	1	8	34	20
3. Sposób rozwiązywania konfliktów	1	4	19	35	4
4. Komunikowanie się i sposób obiegu informacji	0	8	15	36	4
5. Warunki na stanowisku pracy i w urzędzie	0	5	2	24	32

Charakter pracy					
1. Twoja aktualna praca	0	2	4	36	21
2. Ilość pracy, jaką masz wykonać	4	10	9	33	7
3. Atmosfera panująca w organizacji	0	6	4	44	9
Rozwój kariery					
1. Aktualna możliwość awansu	9	9	24	19	1
2. Możliwość realizacji aspiracji i celów zawodowych	4	5	14	34	5
3. Zakres, w jakim uczestniczysz w podejmowaniu decyzji	1	5	14	37	5
4. Zakres elastyczności i swobody przekazany przez przełożonych	2	4	9	41	6
Wynagrodzenie i uznanie					
1. Uzyskana w 2005 r. ocena Twojej pracy	0	1	9	34	18
2. Motywowanie stosowane przez organizację	1	13	25	19	4
3. Stopień wykorzystania umiejętności, jakie posiadasz	1	8	8	36	9
4. Poziom Twoich zarobków	6	15	13	24	3
System jakości					
1. Usprawnienie pracy przez wdrożenie SZJ	2	4	16	35	5
2. Stopień poprawy jakości świadczonych przez Ciebie usług	0	0	6	46	10
3. Stopień, w jakim (Twoim zdaniem) realizowane są cele organizacji:					
– załatwianie spraw w terminach i trybach określonych w przepisach prawa i w obowiązujących procedurach	0	2	6	40	13
– warunki organizacyjne i techniczne obsługi klienta	0	1	0	28	34
– uwzględnianie w pracy organizacji oczekiwań klienta	0	2	2	38	20
– identyfikowanie obszarów do poprawy i korekta zidentyfikowanych nieprawidłowości	0	4	9	47	3

Źródło: www.um.dzierzoniow.pl

DODATKOWE ŹRÓDŁA INFORMACJI

- T. Bendell, L. Boulter, *Benchmarking*. Kraków: Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu 2000.
- G. Probst, S. Raub, K. Romhardt, *Zarządzanie wiedzą w organizacji*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna 2004.
- P. M. Senge, *Piąta dyscyplina*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna 2003.
- www.przejrzystapolska.pl
- www.umbrella.org.pl
- www.um.dzierzoniow.pl



Piotr Paweł Szczęsny

Obsługa klienta urzędu (przejrzysty proces decyzyjny)

WPROWADZENIE

Wyniki badań wykonanych przez różne instytucje wskazują, że jednym z głównych pól korupcji w administracji jest proces decyzyjny. Zagrożenie korupcją jest szczególnie duże tam, gdzie dochodzi do wydawania różnego rodzaju decyzji, zezwoleń czy koncesji. Jako przyczyny tego stanu rzeczy wielu badaczy zjawiska korupcji wskazuje na brak przejrzystości procesu decyzyjnego, ograniczony dostęp do informacji zarówno o przebiegu samego procesu (co się dzieje pomiędzy złożeniem wniosku a uzyskaniem rozstrzygnięcia), jak również o obowiązujących w danym obszarze regulacjach prawnych (władza urzędnika znającego przepisy), a w wielu wypadkach także na uznaniowość decyzji.

OBECNY STAN PRAKTYK W TYM ZAKRESIE W POLSKIEJ ADMINISTRACJI

Przedmiotem postępowania administracyjnego jest ustalenie na podstawie obowiązujących przepisów prawa materialnego zakresu praw lub obowiązków konkretnych osób. Prawo, które to reguluje, nieustannie podlega jednak różnym modyfikacjom. Niepewność stanu prawnego, wynikająca z ciągłych nowelizacji przepisów, stanowi jedną z podstawowych bolączek polskich urzędów i z całą pewnością przyczynia się do braku przejrzystości procesów decyzyjnych.

Ciągłe nowelizowanie przepisów prawa nakłada na urzędnika dodatkowy, często odczuwany jako uciążliwy, obowiązek śledzenia tych zmian i ich wpływu na podejmowane przez niego czynności czy rozstrzygnięcia. Niepewność stanu prawnego prowadzi do niemal nieustannego procesu konsultowania z przełożonymi lub prawnikami prawie każdej czynności podejmowanej w sprawie. Brak wiedzy jest także przyczyną niechętnego udzielania informacji o przysługujących klientowi uprawnieniach lub

konsekwencjach jego postępowania. Niechętnie także udziela się informacji w formie pisemnej, umożliwiającą wykorzystanie tej informacji przez klienta jako stanowiska urzędu zajętego w określonej kwestii.

Zdarza się, że w polskich urzędach kontakty między urzędnikiem a klientem ograniczają się do minimum, co jest tłumaczone natłokiem spraw, ilością innych spotkań itd., a udzielanie informacji utożsamia się z pouczeniem o możliwości złożenia pisma do sprawy lub odwołania od wydanego rozstrzygnięcia. Najczęściej dopiero pod naporem żądań klientów następuje pełniejsze poinformowanie o przebiegu postępowania czy wpływie wyniku określonej czynności przeprowadzonej w trakcie postępowania na jego wynik; urzędnik niechętnie wskazuje także przesłanki, jakimi kierował się przy podejmowaniu określonych czynności czy rozstrzygnięć.

Postępowanie administracyjne najczęściej wszczyna złożenie wniosku przez klienta – stronę zainteresowaną uzyskaniem decyzji administracyjnej. Organ administracyjny ma obowiązek sprawdzenia, czy wniosek spełnia wymagania określone przepisami prawa. W przypadku stwierdzenia braków podania wzywa stronę do ich uzupełnienia. Wezwania te są bardzo często schematyczne, ogólnikowe, pisane „skrótowym myślowym”, z użyciem pojęć czy wyrażen branżowych (specjalistycznych), najczęściej nieznanymi stronom postępowania. Ich zrozumienie wymaga niejednokrotnie kontaktu z urzędnikiem w celu wyjaśnienia, co właściwie jest przedmiotem żądań skierowanych do strony. Ogólnikowość takich pism często nie jest przypadkowa i stanowi także swego rodzaju wentyl bezpieczeństwa dla braku staranności w pracy urzędnika. Nieuważne, pobieżne przeglądanie dokumentów przedkładanych przez wnioskodawców prowadzi do pomijania braków, które uniemożliwiają, zgodne z przepisami prawa, rozpoznanie sprawy. Ponadto ogólnikowość zapisów wezwań pozwala zawsze na stwierdzenie, że były one przedmiotem rozważań. W ten oto prosty sposób odpowiedzialność za prawidłowe prowadzenie postępowania zostaje przeniesiona na stronę postępowania – klienta urzędu.

Wezwanie o uzupełnienie braków podania jest także traktowane jako „broń” przeciwko niewygodnym, kontrowersyjnym sprawom, których rozstrzygnięcie może wywołać społeczne niezadowolenie. Nieuzupełnienie braków podania w terminie przewidzianym kodeksem postępowania administracyjnego (k.p.a.) powoduje bowiem pozostawienie podania bez rozpoznania.

Można spotkać się także z sytuacją, w której przed tym samym organem administracyjnym postępowania w tym samym przedmiocie toczą się w podobny, ale nie jednakowy sposób. Jest to przypadłość szczególnie częsta w dużych jednostkach administracji publicznej o rozbudowanej strukturze organizacyjnej. Niekiedy komórki organizacyjne tych organów

zachowują się w sposób niemal autonomiczny, stosując własne i odbiegające od stosowanych przez pozostałe komórki organizacyjne procedury czy interpretacje przepisów prawa. Ta sytuacja może także dotyczyć poszczególnych urzędników. Okazuje się wtedy, że w zależności od tego, kto prowadzi sprawę, wymagania stawiane wnioskodawcom lub liczba czynności podejmowanych w postępowaniu mogą być zupełnie inne, co w oczywisty sposób sprzyja działaniom korupcyjnym. Tego rodzaju sytuacja może także prowadzić do przewlekłości postępowań. Brak ustalonej procedury jednakowo stosowanej przez wszystkich pracowników organu jest często przyczyną kwestionowania prawidłowości działania przez ich przełożonych, inne jednostki organizacyjne urzędu, czy też organy odwoławcze.

Z drugiej strony rozpowszechnioną przypadłością polskich urzędów jest również nadmierny schematyzm działania, usprawiedliwiany postępowaniem zgodnym z przyjętymi w jednostce procedurami. Niemal powszechnie zapomina się, że postępowanie administracyjne ma rozstrzygać w sprawie indywidualnej, w konkretnym stanie faktycznym i prawnym. Częstokroć nie wiadomo, jakiego rodzaju dowody zebrane w sprawie stały się podstawą wydania orzeczenia albo dłaczego zastosowano taką a nie inną wykładnię przepisu. Indywidualizm rozstrzygania zastępuje się masową produkcją decyzji o niemal identycznych uzasadnieniach.

ROZWIĄZANIA O CHARAKTERZE MODELOWYM

– NAJWAŻNIEJSZE ELEMENTY ZDROWEGO SYSTEMU

Postanowienia rozdziału 2 kodeksu postępowania administracyjnego regulują zasady, jakimi winien kierować się organ administracji publicznej. Zasady te określają nie tylko sposób interpretacji przepisów prawa czy stosowania instytucji proceduralnych, lecz także zachowania urzędnika w stosunku do klienta urzędu.

Prawidłowo ukształtowany proces decyzyjny w urzędzie z jednej strony powinien umożliwiać dostęp klienta do informacji, a z drugiej wymaga zrozumienia przez urzędnika roli informowania w tym procesie. Prawo do informacji daje klientowi możliwość skutecznej kontroli prawidłowości postępowania organów administracji publicznej. Klient świadomy swoich praw i obowiązków jest bowiem bardziej skłonny respektować decyzje organów.

Skuteczność działań informacyjnych ściśle wiąże się z dostępnością, aktualnością, kompletnością, zrozumiałością i wiarygodnością informacji. Ma to wpływ na osłabienie podejrzliwości i braku zaufania do podejmowanych przez urzędnika czynności, a w konsekwencji na ograniczenie przesłanek do zachowań korupcyjnych.

Niezależnie od przebiegu postępowania, muszą zostać stworzone warunki **swobodnego dostępu do akt sprawy**¹. Klient ma bowiem prawo do kontroli poczynąń organu oraz zasadności jego działań i powinien mieć możliwość zapoznania się z opiniami i uwagami innych stron postępowania lub organów administracyjnych. Ponadto musi mieć możliwość wyrażenia swojej opinii czy zwrócenia uwagi na dostrzeżone nieprawidłowości, i to w taki sposób, który zapewni otrzymanie informacji zwrotnej od organu, dotyczącej rozpatrzenia jego uwagi czy opinii.

Rozstrzygając sprawę, organ powinien kierować się **obiektywizmem i bezstronnością**. Oznacza to, że powinien wziąć pod uwagę wszystkie elementy istotne dla rozstrzygnięcia, rozważyć je stosownie do ich wagi i unikać rozpatrywania tych z nich, które nie mają znaczenia dla podejmowanej decyzji. Organ powinien także przestrzegać zasady rozstrzygania wszelkiego rodzaju wątpliwości na korzyść strony, jeżeli tylko nie stoi na przeszkodzie ważny interes społeczny.

Rozstrzygnięcia w sprawach winny zatem zapadać w miarę szybko, przy zastosowaniu najprostszych przewidzianych prawem środków. Urzędnik powinien zdawać sobie sprawę z tego, że **zasada osiągnięcia końcowego celu postępowania administracyjnego** należy do kardynalnych zasad postępowania administracyjnego. Przewlekłość postępowania jest zawsze zaprzeczeniem stabilności i pewności w stosunkach społecznych i podważa autorytet władzy.

Urzędnik powinien zdawać sobie sprawę nie tylko z odpowiedzialności za rezultat swojego rozstrzygnięcia, ale także z odpowiedzialności za brak decyzji. Konieczne jest zrozumienie, że stanowisko w organach administracji publicznej wiąże się najczęściej z dokonywaniem wyborów, wazaniem interesu prywatnego i publicznego, a czasem z podejmowaniem rozstrzygnięć nie przynoszących powszechnego aplauzu czy nie zadowalających wszystkich zainteresowanych. Ogromnie ważna jest zatem **odpowiedzialność za sam fakt podjęcia (czy niepodjęcia) decyzji**, a nie tylko za jej treść.

Niezmiernie ważny jest także w kontaktach urzędnika i klienta **sposób zachowania** pracowników organów administracji publicznej. Otwartość, dostępność, życzliwość, cierpliwość w udzieleniu informacji, uprzejmość – to cechy, które powinny charakteryzować urzędnika. Nie bez znaczenia jest także stworzenie odpowiednich warunków lokalowych, umożliwiających swobodny i nieskrępowany kontakt urzędnika z klientem.

¹ Ustawę o dostępie do informacji publicznej szerzej opisano w rozdziale 3. Należy jednak podkreślić, że ustawa ta dotyczy tylko jawności zewnętrznej w postępowaniu administracyjnym oraz ogólnej informacji o trybie załatwiania spraw – natomiast jawność wewnętrzną, wobec „klienta” w toku postępowania administracyjnego, w tym dostęp do akt postępowania, normuje k.p.a. (a w sprawach podatkowych Ordynacja podatkowa).

Zaufanie do urzędników i poszanowanie ich decyzji są wprost proporcjonalne do ich kompetencji. Urzędnicy muszą więc nieustannie **podnosić swoje kwalifikacje** przez systematyczne zapoznawanie się z nowelizowanymi przepisami prawa i literaturą prawniczą oraz udział w szkoleniach i spotkaniach umożliwiających wymianę doświadczeń.

WYKAZ NAJWAŻNIEJSZYCH ELEMENTÓW (ZASAD ZDROWEGO SYSTEMU W DANYM OBSZARZE)

Elementy zdrowego systemu można zorganizować w trzy zasadnicze obszary zagadnień:

1. Dostęp do informacji:

- Klient ma dostęp do informacji przed rozpoczęciem załatwienia sprawy i w trakcie prowadzenia postępowania administracyjnego.
- Urzędnik szanuje prawo klienta do informacji i jest świadomy obowiązku udzielania tej informacji.
- Informacja, której udziela urząd, jest wyczerpująca, wiarygodna, aktualna i przyjazna dla klienta (zrozumiała).
- Klient ma przez cały czas trwania postępowania dostęp do dokumentacji swojej sprawy.
- Informacja jest dostępna przez różne kanały informacyjne: bezpośrednio w urzędzie, telefonicznie, przez Internet.

2. Przezroczystość postępowania:

- Przebieg postępowania jest przejrzysty i na ile to możliwe wystandaryzowany.
- Klient wie, jak będzie przebiegało postępowanie: kiedy się rozpocznie i kiedy się zakończy, jakie zapadną uzgodnienia, w jaki sposób uzyska rozstrzygnięcie i jakie środki odwoławcze mu przysługują.
- Klient wie, jakie warunki musi spełnić, żeby otrzymać rozstrzygnięcie.
- Przebieg postępowania w podobnych sprawach jest taki sam.
- Przebieg postępowania jest dokumentowany.
- Urząd wyczerpująco i w sposób zrozumiały uzasadnia swoje decyzje.

3. Odpowiedzialność za decyzje:

- Osoby prowadzące postępowanie i dokonujące rozstrzygnięć ponoszą odpowiedzialność za swoje decyzje.
- Urzędnik ciągle podnosi swoje kwalifikacje, ma dostęp do literatury i specjalistycznego doradztwa.
- Urzędnik jest gotów podjąć decyzję oraz ponieść za nią odpowiedzialność.

PREZENTACJA DOBRYCH PRAKTYK

Karty usług

Karty usług, przez niektóre urzędy nazywane także procedurami, to krótkie materiały informacyjne o świadczonych przez urząd usługach. Zadaniem tych materiałów jest pomoc klientom urzędu w załatwieniu ich sprawy. Zakres informacji podawany na karcie jest różny w poszczególnych urzędach. Najczęściej jednak karty te wskazują, jakie dokumenty są potrzebne dla wszczęcia postępowania i gdzie należy je złożyć, określają wysokość wymaganej opłaty, miejsce, gdzie można uzyskać bardziej szczegółowe informacje o danej usłudze, czas załatwienia sprawy oraz przewidywany tryb odwoławczy. Karty są dostępne na stronie internetowej urzędu oraz w biurze obsługi klienta (jeśli istnieje) lub w poszczególnych wydziałach/referatach urzędu.

Karty usług powstały w celu pomocy klientom urzędu w kontakcie ze złożoną strukturą biurokratyczną. Przeciętny człowiek ma trudności ze zidentyfikowaniem właściwego miejsca załatwienia sprawy. Nie bez znaczenia jest tutaj także aspekt przestrzenny urzędu (liczne pokoje, piętra, skrzydła, różne budynki), który dla wielu osób jest znaczną barierą współpracy z instytucją. W skrajnych przypadkach dodatkowym utrudnieniem może być nieprzychylność urzędników, którzy często traktują osoby przychodzące do urzędu jak intruzów przeszkadzających w pracy. Usługi administracyjne operują swoistym językiem prawniczym i niejednokrotnie korzystają z wysoce specjalistycznego słownictwa, a złożoność systemu prawnego i nieustające zmiany w przepisach sprawiają, że rozeznanie się w tej skomplikowanej materii prawnej sprawia kłopot nie tylko klientom, lecz także samym urzędnikom. Nieznajomość przez klientów przebiegu postępowania administracyjnego i swoich w nim praw oraz bariery w kontakcie z urzędem sprzyjają zachowaniom korupcyjnym.

Karty usług mogą poprawić tę sytuację i dać obywatelowi pakiet informacji, który pozwoli mu bezproblemowo uzyskać interesującą go usługę. To rozwiązanie jest też korzystne dla pracowników urzędu, którzy po wprowadzeniu kart nie będą musieli poświęcać części swojego czasu na udzielanie informacji zawartej w kartach, co pozwoli im skoncentrować się na pracy merytorycznej. Właściwie przygotowane karty powinny także zwiększyć liczbę kompletnych wniosków składanych w postępowaniach administracyjnych, a więc *de facto* ułatwić i przyspieszyć prowadzenie tych postępowań.

Na podstawie wyżej opisanych potrzeb klientów urzędu jasne jest, że karty powinny zawierać informacje dotyczące zarówno merytorycznych aspektów sprawy (np. przybliżenie uregulowań prawnych świadczenia danej usługi), jak i praktycznych, dotyczących prowadzenia samego postępowania.

nia (wymagane dokumenty, opłaty, termin itp.) oraz dotyczących kontaktów z urzędem (gdzie można uzyskać informację, dokonać opłaty itd.).

Karty usług są rozwiązaniem dość powszechnie stosowanym w urzędach jednostek samorządowych, natomiast stosunkowo słabiej rozpowszechnione są w urzędach administracji rządowej. To rozwiązanie można z powodzeniem przenieść na całą administrację.

Poniżej zamieszczono przykładową kartę usługi pochodzącą z Urzędu Miejskiego w Łęcznej, woj. lubelskie. Kartę opracowano w ramach akcji „Przejrzysta Polska”.



URZĄD MIEJSKI W ŁĘCZNEJ

pl. Kościuszki 5, 21-010 Łęczna, tel. (081) 752-11-50,

www.leczna.pl, e-mail: info@um.leczna.pl

BIURO OBSŁUGI INTERESANTA (081) 752-40-01

WPIS DO EWIDENCJI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ



WYMAGANE DOKUMENTY I MIEJSCE ICH SKŁADANIA

1. Wniosek o dokonanie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej (druk do pobrania w Biurze Obsługi Interesanta (pok. nr 11).
2. Do wglądu:
 - dowód osobisty osoby ubiegającej się o wpis do ewidencji z aktualnym adresem zamieszkania,
 - potwierdzenie uiszczenia opłaty.
3. Dokumenty należy składać w Biurze Obsługi Interesanta Urzędu Miejskiego w Łęcznej (pok. nr 11) lub przesłać pocztą na adres Urzędu Miejskiego, pl. Kościuszki 5.
4. Godziny otwarcia Urzędu: poniedziałek, środa, czwartek, piątek: 7.00–15.00, wtorek: 8.00–16.00.



OPŁATY

Stała za wykonanie wpisu – 100,00 zł – płatna w punkcie kasowym w Urzędzie.

TERMIN ZAŁATWIENIA SPRAWY PRZEZ URZĄD

Do 14 dni. Odbiór zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej może nastąpić w jednej z dwóch form:

- osobiście przez wnioskodawcę,
- za pośrednictwem poczty.

O formie odbioru decyduje wnioskodawca. Jeżeli jej nie wybierze, obowiązuje dostarczenie za pośrednictwem poczty.

SPÓSOB ODWOŁANIA

1. W przypadku niezadowolenia z wydanej decyzji, wnioskodawcy przysługuje prawo złożenia odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Lublinie za pośrednictwem Burmistrza Łęcznej. Odwołanie składa się w Biurze Obsługi Interesanta Urzędu Miejskiego w Łęcznej, pok. nr 11, w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji wnioskodawcy.
2. Opłata skarbową za odwołanie, płatna w znaczkach skarbowych, które można nabyć w punkcie kasowym w Urzędzie, wynosi 5,00 zł. Za każdy załącznik opłata skarbową wynosi 0,50 zł.



PODSTAWA PRAWNA

Art. 7 b ust. 1 i 3 Ustawy z 19 listopada 1999 – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. z 1999 r., nr 101, poz. 1178 z późn. zm.).



SPRAWĘ ZAŁATWIA

REFERAT SPRAW OBYWATELSKICH
ST. DS. DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ
POK. NR 10, TEL. (081) 752-14-28



DATA AKTUALIZACJI KARTY
3.03.2005

NINIEJSZA KARTA WRAZ
Z NIEZBĘDNYMI WNIOSKAMI
JEST RÓWNIEŻ DOSTĘPNA
NA STRONIE INTERNETOWEJ
URZĘDU MIEJSKIEGO
W ŁĘCZNEJ: WWW.LECZNA.PL

Warto zwrócić uwagę na kilka elementów prezentowanej karty, które decydują o jej wysokiej jakości:

- przejrzysty i przyjazny dla klienta układ graficzny, wykorzystujący przekaz symboliczny w postaci piktogramów, jednolity dla wszystkich kart stosowanych w urzędzie;
- przyjazny język, jakim karta została napisana – nie ma w nim terminów specjalistycznych, zwrotów pochodzących z kodeksu postępowania administracyjnego, skrótów oznaczających komórki organizacyjne czy akty prawne (np. k.p.a.);
- umieszczenie podstawy prawnej na końcu karty; zazwyczaj podstawa prawna stanowi pierwszy element karty, co może sprawiać mylne wrażenie, że jest to najistotniejsza dla klienta informacja; niekiedy podstawy prawne są dość rozbudowane, tzn. podaje się ustawę merytoryczną, kodeks postępowania administracyjnego, ustawę o opłacie skarbowej, a czasem również akty wykonawcze do niektórych ustaw i ta obszerna informacja umieszczona na początku karty powoduje, że karta staje się mniej przyjazna dla użytkownika – zamieszczenie podstawy prawnej na końcu karty jest rozwiązaniem godnym polecenia;
- dołączenie do karty formularza wniosku lub opisanie, jakie elementy ów wniosek powinien zawierać;
- podanie praktycznych informacji związanych z załatwianiem sprawy w urzędzie, np. gdzie i w jakich godzinach należy złożyć wniosek, jaka jest wysokość i forma opłaty skarbowej, gdzie można dokonać opłaty, w jaki sposób decyzja będzie dostarczana wnioskodawcy i w jakim terminie, gdzie można uzyskać szczegółową informację o załatwianej sprawie;
- podanie informacji o trybie odwoławczym oraz kosztach związanych z korzystaniem z tego trybu.

O czym warto pamiętać, przygotowując karty usług?

- Karty usług powinny mieć własną rozpoznawalną i konsekwentnie stosowaną formę graficzną (tabelka, symbole graficzne) oraz czcionkę jednolitą pod względem wielkości i kroju. Ewentualne elementy graficzne w wersji elektronicznej należy zachować w takiej postaci, aby końcowy plik nie był zbyt duży i nie utrudniał pobrania kart przez Internet (odpowiedni typ pliku, rozdzielczość). Zapisów w poszczególnych polach karty powinno się dokonywać w sposób jednolity na wszystkich kartach.
- Do kart usług należy dołączać formularze wniosków i druki. Formularze wniosków mogą mieć postać odrębnych kart lub – jeżeli jest taka możliwość – znaleźć się na odwrocie kart usług. Jeżeli dołączone do kart druki będą publikowane w BIP i/lub na stronie internetowej urzędu w formie plików w formacie PDF, to na stronie internetowej przy kartach usług powinna być informacja o tym, że dla zapoznania się z zawartością nie-

których druków konieczny jest program Adobe Reader i o tym, w jaki sposób (skąd) można go ściągnąć.

- Wymagane dokumenty – karty powinny wskazywać wszystkie dokumenty konieczne do wszczęcia postępowania/wykonania usługi, które ma dostarczyć wnioskodawca. Dokumenty należy wymienić z nazwy, każdy w nowej linii. Sformułowanie „Dokumenty określone rozporządzeniem do ustawy”, które niestety pojawia się w wielu kartach usług, nie niesie treści użytecznej z punktu widzenia klienta. Prezentowana informacja powinna być **precyzyjna**. Konieczne jest podanie: czy mają być załączane oryginały, czy kserokopie dokumentów (i jakie kserokopie – potwierdzone za zgodność z oryginałem czy zwykłe, a jeżeli potwierdzone, to przez kogo). Jeżeli dokument ma być przedstawiony do wglądu, należy to zaznaczyć, ale jednocześnie nie proponować rozwiązania, które to uniemożliwia, np. składanie wniosku na dzienniku podawczym, jeśli nie pracuje tam pracownik merytorycznie załatwiający daną sprawę. Pojęcie „aktualności” powinno być zawsze doprecyzowane, szczególnie wobec wymaganych zaświadczeń, map, wypisów i odpisów przez podanie konkretnego terminu ważności odpowiednich dokumentów.
- Miejsce załatwienia sprawy – należy wskazać miejsce złożenia wniosku i miejsce, w którym usługa jest faktycznie wykonywana.
- Sposób załatwienia sprawy – należy określić rodzaj rozstrzygnięcia/dokument, który potwierdza wykonanie usługi (zaświadczenie, postanowienie, decyzja, pismo). Karty powinny zawierać informacje o sposobie odebrania dokumentu kończącego sprawę i sposobie powiadamiania stron o możliwości odbioru dokumentu. Jeżeli odbiór wymaga spełnienia określonych warunków, należy je precyzyjnie wymienić.
- Termin załatwienia sprawy – oprócz terminów ustawowych warto podawać średnie terminy załatwienia sprawy w danym urzędzie. Oczywiście, należy podać informację, że termin może ulec przedłużeniu, o czym wnioskodawca zostanie zawiadomiony pisemnie. W usługach wykonywanych od razu zamiast wyrazu „niezwłocznie” lepiej użyć określenia „od ręki przy zgłoszeniu”, „na miejscu, przy zgłoszeniu” czy innego o podobnej wymowie.
- Opłata skarbową – przy opłatach skarbowych należy podać informację o jej formie: „opłatę można uiścić w kasie Urzędu bez dodatkowych opłat lub bezpośrednio na konto nr ... w banku ... Przy odbiorze zaświadczenia należy okazać dowód wpłaty lub kopię przelewu” lub „w formie znaczków skarbowych / znaków opłaty skarbowej naklejonych na wniosku / dołączonych do wniosku”. W tym drugim wypadku informację należy rozszerzyć o informacje dotyczące miejsc zakupu znaczków.
- Forma zapisów powinna wyrażać uprzejmość i szacunek dla klienta. Nie należy stosować skrótów ani akronimów, na przykład zastępujących

nazwy komórek organizacyjnych – karty mają być **czytelne z punktu widzenia klienta**. Wszystkie pojęcia specjalistyczne powinny zostać wyjaśnione, czy to w formie definicji, czy przez podanie przykładów.

Zazwyczaj karty tworzą cały zbiór informacji o różnych usługach umieszczanych na stronie internetowej urzędu pod hasłem „Przewodnik po urzędzie” lub „Jak załatwić sprawę w urzędzie?” Przygotowywanie tego zbioru warto rozpocząć od opracowania informacji o **najczęściej** wykonywanych usługach. Z czasem zestaw ten można rozszerzyć także o usługi mniej popularne.

O użyteczności tego zbioru w głównej mierze będzie decydowała poprawność merytoryczna oraz aktualność zamieszczonych informacji. **W celu zapewnienia poprawności i aktualności kart warto wprowadzić odpowiednie procedury postępowania.** Przykładem takiej procedury może być zarządzenie wewnętrzne burmistrza miasta i gminy Łączna, które określa:

- obowiązujący standard karty – wykaz wszystkich informacji, jakie karta powinna zawierać,
- procedurę akceptacji karty – określenie podmiotu, który odpowiada za jej poprawność merytoryczną,
- procedurę aktualizacji karty – określenie trybu aktualizacji okresowej, wynikającej z procesu oceny kart oraz aktualizacji wynikającej ze zmian w przepisach prawa,
- procedurę oceny kart przez klientów urzędu w formie badania ankietowego.

O czym jeszcze należy pamiętać wprowadzając karty usług?

- Aktualizacji karty powinno się dokonywać przed wejściem w życie zmienionych przepisów. Urząd nie może udostępniać kart, które opisują stan niezgodny z aktualnym porządkiem prawnym.
- Regulując działanie kart warto także uwzględnić kwestie kontroli i oceny. Kontrola powinna obejmować przynajmniej dwa aspekty: czy karty są dostępne i aktualne (czy procedura aktualizacyjna przebiega prawidłowo) oraz czy pracownicy wiedzą, jakie są ich zadania w związku z wprowadzeniem kart usług. Ocena powinna dotyczyć tego, jak wprowadzenie kart usług oceniają klienci, na ile informacje umieszczone na kartach są dla nich zrozumiałe, czy są wyczerpujące i przydatne przy realizacji usługi. Ocena powinna także uwzględniać wpływ wprowadzenia kart na poprawę komunikacji z klientami z punktu widzenia urzędu (mniej czasu poświęcanego na informowanie, kompletne wnioski itd.).
- Podczas wprowadzania kart usług należy pamiętać o przeprowadzeniu akcji informacyjnej. Klienci urzędu muszą wiedzieć o wprowadzeniu kart oraz znać miejsca i zasady ich udostępniania. Akcję tę powinno się prowadzić przez kilka miesięcy od wprowadzenia kart i cyklicznie ją powtarzać.

Procedury postępowania

Procedura postępowania to dokument wewnętrzny, formalnie wprowadzony do stosowania, który określa (ustala) przebieg wybranego procesu.

Celem wprowadzenia tego typu regulacji jest wystandaryzowanie postępowania tak, aby każdy pracownik prowadził je w taki sam sposób oraz uzyskiwał ten sam poziom jakościowy. Dzięki temu możliwa jest eliminacja (lub co najmniej zmniejszenie) dowolności w prowadzeniu postępowania, a przebieg procesu oraz odpowiedzialność poszczególnych uczestników procesu są wyraźnie określone. Wiele urzędów wprowadza procedury przy okazji wdrożenia systemu zarządzania jakością, dlatego przeważnie są one od razu wyposażone we wskaźniki pomiaru skuteczności osiągania celu danej procedury. Dodatkową korzyścią – tam gdzie wprowadzanie procedur wspiera praca nad optymalizacją przebiegu procesu – jest zazwyczaj skrócenie czasu oczekiwania na usługę.

Jako przykład tego typu rozwiązań można przedstawić „Instrukcję do procesu wydania decyzji uznaniowej w Urzędzie Skarbowym w Dębicy”, przygotowaną w ramach wprowadzania systemu zarządzania jakością.

Instrukcja ta zawiera następujące elementy:

- Cel wydania – został on sformułowany jako „uszczegółowienie procesu wydania decyzji uznaniowej”. Niestety takie określenie celu nie jest prawidłowe. Funkcją instrukcji jest, co prawda, uszczegółowienie procesu, ale działanie to czemuś służy – jest wykonywane w konkretnym celu. W tym przypadku mogłoby nim być np. „zapewnienie prawidłowości wydawania decyzji uznaniowych”. Generalnie – cel powinien wskazywać to, co spodziewamy się osiągnąć po wprowadzeniu procedury/instrukcji (a zwykle spodziewamy się poprawy jakiegoś aspektu przebiegu procesu). Cel powinien być tak określony, aby można było dokonywać pomiaru stopnia jego osiągnięcia. Im bardziej ogólne określenie celu, tym trudniejszy jest jego pomiar.
- Zakres obowiązywania – w opisywanym materiale wskazano osoby, które mają obowiązek korzystania z instrukcji. W innych tego typu opracowaniach niekiedy ten element bywa określany jako zakres i przedmiot procedury. Przedmiotem procedury jest proces, który ona opisuje, a zakres określa, jaka część procesu została ujęta w procedurze.
- Terminologia – wykaz definicji pojęć używanych w procedurze; w tym przypadku zdefiniowano następujące pojęcia: naczelnik, urząd, komórka podatkowa, pracownik, decyzja uznaniowa, karta obiegu wniosku, karta analizy informacji, spis akt sprawy, pomoc *de minimis*. Definicje te opracowano po to, aby ujednolicić rozumienie niektórych pojęć oraz

uproszczyć następujący później opis przebiegu postępowania. W tym miejscu warto też wyjaśnić używane skróty.

- Kompetencje i odpowiedzialność – wykaz osób/stanowisk, które uczestniczą w realizacji procesu wraz ze wskazaniem działań, za które te osoby są odpowiedzialne oraz upoważnień, jakimi dysponują. Najczęściej wykaz ten obejmuje trzy kategorie pracowników: dyrektora (naczelnika) urzędu, kierownika referatu/wydziału, w którym proces jest realizowany oraz pracowników wykonujących poszczególne czynności. W praktyce urzędowej można spotkać dwa podejścia do opisu tego elementu procedury: ogólne, które w zasadzie sprowadza się do sformułowania „X odpowiada za czynności przewidziane w procedurze” oraz szczegółowe, polegające na wyliczeniu czynności, za które dany pracownik jest odpowiedzialny. Co ciekawe, urząd, który ma prawdopodobnie największe w Polsce doświadczenie i największe osiągnięcia w dziedzinie zarządzania jakością – Urząd Miasta w Dzierżoniowie – preferuje ten drugi sposób opisywania odpowiedzialności².
- Przebieg postępowania – opis wykonywanych działań i czynności z podaniem, kto jest odpowiedzialny za wykonanie działania, na czym to działanie polega i w jakim terminie jest wykonywane. W omawianej instrukcji wyróżniono następujące etapy postępowania, które wynikają z przepisów prawa:
 - wszczęcie postępowania podatkowego,
 - analiza zebranego materiału dowodowego,
 - zawiadomienie podatnika o przysługującym mu prawie do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego,
 - przekazanie projektu decyzji do kierownika komórki podatkowej,
 - przekazanie zaakceptowanego przez kierownika projektu decyzji do akceptacji naczelnikowi,
 - wydanie decyzji,
 - odnotowanie faktu wydania decyzji w systemie POLTAX,
 - przekazanie rejestru do Działu Rachunkowości Podatkowej,
 - przekazanie akt do biblioteki akt bieżących.

Jeżeli wykonywanie czynności wymaga formularzy, należy to odnotować przy opisie czynności z przywołaniem nazwy i numeru formularza. Niekiedy wynik danego działania może być różny, np. analiza kompletności wniosku może wykazać, że jest on kompletny lub nie. W takich sytuacjach opis danego etapu rozdziela się i przebiega dwutorowo aż do uzyskania przez obie ścieżki stanu, który pozwoli przejść do następnego etapu lub zakończyć postępowanie. Poniżej przedstawiono fragment takiego opisu:

² Zob. przykład szczegółowego opisu odpowiedzialności i uprawnień na końcu rozdziału.

„Pracownik **przyjmujący** wniosek (w sekretariacie lub w Sali Obsługi Podatnika) dołącza do wniosku „Kartę obiegu wniosku w sprawie udzielenia ulgi” (załącznik nr 1-F-009/I/001). Dalszy tryb postępowania zależy od tego, czy dany wniosek podlega dekretacji przez Naczelnika Urzędu (zgodnie z zasadami opisanymi w „**Instrukcji postępowania z korespondencją wpływającą do Urzędu Skarbowego w Dębicy**” – I-SZJ/015):

- **wniosek podlegający dekretacji** – pracownik przyjmujący wniosek przekazuje do Działu KP. Pracownik tego działu niezwłocznie wykonuje raporty o zaległościach dla wszystkich kart kontowych podatnika i dokonuje odpowiednich wpisów w karcie obiegu. Najpóźniej następnego dnia po wpływie do urzędu wniosek podatnika wraz z załączonymi wydrukami przekazywany jest z Działu KP Naczelnikowi do dekretacji. Jeżeli z dekretacji wynika, że wniosek dotyczy różnych rodzajów podatków, **pracownik sekretariatu** wykonuje kserokopie wniosku, karty obiegu i raportów o zaległościach w niezbędnych ilościach i wraz z kartą (kartami) obiegu przekazuje kierownikom komórek podatkowych,
- **wniosek niepodlegający dekretacji** (przyjęty w sekretariacie lub w Sali Obsługi Podatnika) – pracownik **przyjmujący** przekazuje wniosek wraz z kartą obiegu kierownikowi odpowiedniej komórki podatkowej. **Pracownik komórki podatkowej (dysponujący oryginałem) w ciągu 2 dni roboczych od otrzymania wykonuje i przekazuje kserokopie wniosku do Działu RE.** Na każdym etapie rozpatrywania wniosku osoby odpowiedzialne potwierdzają na karcie obiegu wniosku fakt jego realizacji, zamieszczając datę i czytelny podpis”.
- Dokumenty związane – wykaz wszystkich aktów prawnych, których znajomość jest konieczna do wykonania czynności opisanych w procedurze/instrukcji. W niektórych procedurach podaje się bazy danych używane w trakcie opisywanego procesu, np. różnego rodzaju elektroniczne rejestry.
- Formularze i załączniki – do procedury powinno się dołączyć szablony, wzory dokumentów, formularze, które będą wykorzystywane przy wykonywaniu działań opisanych w procedurze. Można także dołączyć dokumenty merytoryczne, uszczegółowiające opisywane działania np. instrukcje, listy teledadresowe, wykazy itd. Prezentowaną instrukcję wzbogacono o siedem formularzy wykorzystywanych w trakcie jej realizacji:
 - „Karta obiegu wniosku podatnika w sprawie udzielenia ulgi podatkowej”,
 - „Informacja dotycząca przedsiębiorcy, który otrzymał pomoc publiczną”,
 - „Karta analizy informacji”,
 - „Protokół przesłuchania strony/kontrolowanego”,
 - „Protokół z zapoznania strony ze zgromadzonym materiałem dowodowym”,

- „Rejestr decyzji”,
- „Informacje o postępowaniu egzekucyjnym, administracyjnym i sądowym do wydania decyzji uznaniowej”.

Formularze, szablony elektroniczne, wzory dokumentów są cennym uzupełnieniem procedury. Zwiększają efektywność pracy i ujednolicają dokumenty wykorzystywane przez urząd.

Procedury, oprócz wspomnianego już algorytmu procesu, mogą zawierać jeszcze dwa elementy opisowe: określenie **właściciela procedury**, czyli osoby odpowiedzialnej za jej prawidłowość i aktualność oraz **zapisy**, czyli wskazanie, gdzie przechowywane są dokumenty z przebiegu procesu, jaka jest ich kategoria archiwizacyjna.

Przykładowe rozwiązanie w zakresie zapisów:

Lp.	Nazwa teczki	Oznaczenie z JRWA	Okres przechowywania	Stopień poufności	Osoba odpowiedzialna za prowadzenie
1	Ewidencja dokumentów	01520	A	Jawne	XXX

Prezentowane materiały pochodzą z certyfikowanego systemu zarządzania jakością, ale należy je traktować jako przykładowe rozwiązania, z których można czerpać inspirację do tworzenia własnych procedur. Robiąc to, warto przemyśleć strukturę procedury i znaczenie poszczególnych elementów dla zapewnienia efektywności stosowanych rozwiązań.

Elementy *e-urzędu* – dostęp do informacji o postępowaniu przez Internet

E-urząd to możliwość świadczenia usług administracyjnych *on-line* przy wykorzystaniu elektronicznego obiegu dokumentów oraz Internetu. Klient urzędu ma możliwość złożenia wniosku przez stronę internetową oraz wglądu w to, na jakim etapie znajduje się jego sprawa. W wielu wypadach może otrzymać rozstrzygnięcie bez wizyty w siedzibie urzędu, przez sam kontakt internetowy. Dzięki *e-urzędowi* zwiększa się także możliwość nadzorowania i monitorowania przebiegu spraw przez pracowników i kierowników urzędu oraz częściowe zarządzanie wiedzą urzędu. Do niedawna główną przeszkodą w realizacji idei *e-urzędu* był brak prawnych uwarunkowań związanych z identyfikacją osoby składającej wnioski. Od 2001 roku dzięki ustawie o podpisie elektronicznym bariery prawne przestały już mieć znaczenie i urzędy stopniowo wprowadzają obsługę *on-line*.

Zgodnie z dokumentem „e-Europa 2002. Społeczeństwo informacyjne dla wszystkich” jednym z priorytetowych kierunków działań jest umożliwia-

nie klientom załatwiania spraw urzędowych *on-line*. Obywatele krajów członkowskich Unii powinni przy wykorzystaniu drogi elektronicznej m.in.³: rozliczać podatki, załatwiać dokumenty osobiste, szukać pracy w urzędach, zarejestrować samochód, złożyć wniosek o pozwolenie na budowę, zapisać się na wyższą uczelnię, zmienić meldunek, zarejestrować się w przychodni bądź szpitalu.

Elementy *e-urzędu* wprowadziło wiele urzędów administracji publicznej, m.in. Urząd Miasta w Szczecinie, który oferuje następujące rodzaje usług:

- bieżąca rezerwacja wizyt w Biurze Obsługi Interesantów UM Szczecin,
- umawianie wizyt oraz bezpłatna Infolinia UM,
- monitoring przyjmowania spraw w Biurze Obsługi Interesantów UM Szczecin,
- kancelaria elektroniczna UM Szczecin,
- elektroniczne formularze interaktywne z możliwością składania podpisu elektronicznego,
- Centralny Rejestr Spraw UM Szczecin,
- zbiór aktualnych wpisów do ewidencji działalności gospodarczej dokonanych przez osoby fizyczne,
- bieżące informacje o dowodach rejestracyjnych i prawach jazdy wyprodukowanych przez PWPW w Warszawie,
- bieżące informacje o dowodach osobistych wyprodukowanych przez Drukarnię Skarbową,
- zamiany międzylokatorskie na terenie miasta Szczecin,
- bieżące informacje o zajmowanej pozycji w kolejce mieszkaniowej,
- Centralny Rejestr Skarg UM Szczecin,
- Biuro Obsługi Interesantów UM Szczecin,
- numery kont UM Szczecin.

Poniżej opisano dwa przykładowe rodzaje usług *e-urzędu* UM Szczecin.

- Bieżąca rezerwacja wizyt w Biurze Obsługi Interesantów Urzędu Miasta w Szczecinie: Usługa umożliwia dokonywanie rezerwacji wizyty w Biurze Obsługi Interesantów na konkretny dzień i godzinę. Jest bezpłatna i można korzystać z niej przez całą dobę. Aby zarezerwować wizytę, należy kliknąć w nazwę wybranej usługi lub nazwę wydziału, a następnie wybrać miesiąc, dzień i godzinę. Po wypełnieniu wymaganych pól i wybraniu przycisku „umów wizytę”, wyświetli się potwierdzenie rezerwacji.

W dniu zaplanowanej wizyty, przed określoną wcześniej godziną, należy pobrać bilet przed wejściem do Sali Obsługi ze specjalnego terminalu

³ P. Kamecki, Analiza i opis procesów e-urzędu, *Służba Cywilna*, jesień – zima 2002/2003, nr 5, s. 71–101.

znajdującego się w holu. W tym celu za pośrednictwem klawiatury numerycznej należy wpisać swój numer PESEL. Z wydrukowanym biletem należy przejść do Sali Obsługi i tam oczekiwać na pojawienie się numeru z biletu oraz numeru stanowiska na głównym wyświetlaczu. Numer ten pojawi się również na wyświetlaczu umieszczonym nad wskazanym stanowiskiem delegatury wydziału. Nieodebranie biletu przed zaplanowaną godziną powoduje anulowanie rezerwacji wizyty. Oczywiście rezerwacji takiej wizyty można także dokonać telefonicznie lub w punktach informacyjnych urzędu.

- Centralny Rejestr Spraw Urzędu Miasta w Szczecinie: System „Rejestr” obejmuje wnioski składane przez interesantów w sprawach mających ustawy termin realizacji, z wyłączeniem:
 - wniosków o udzielanie informacji adresowych,
 - wniosków o wydanie dowodów osobistych,
 - wniosków o rejestrację pojazdów,
 - wniosków o wydanie praw jazdy,
 - wniosków do Urzędu Stanu Cywilnego.

Informacje o złożonych wnioskach na prawo jazdy lub dowód osobisty można uzyskać po wybraniu „Prawa jazdy” i „Dowody osobiste” w menu e-Urząd szczecińskiego BIP.

*Przykład: Na dokumencie znajdujemy numer sprawy: **65432**/WUiAB/-II/03. Część numeru zaznaczoną **boldem**, czyli **65432**, wpisujemy do poniższego pola edycyjnego. Część zaznaczona na niebiesko, czyli **03**, oznacza rok 2003, który wybieramy z listy.*

Podaj numer sprawy:

	/	2006	Szukaj
----------------------	---	-----------------------------------	---------------------------------------

Warte podkreślenia jest dokładne wytłumaczenie, poparte różnicowaniem kolorystycznym, jaką część numeru sprawy z dokumentu należy wpisać do formularza.

DODATKOWE ŹRÓDŁA INFORMACJI

Literatura

- J. Stefanowicz, M. Wnuk, *Poradnik dostępu do informacji publicznej*. Warszawa: Transparency International Polska 2005.
- J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*. Kraków: MSAP AE 2004.

Strony www

- www.przejrzystapolska.pl – strona zawiera przykłady różnych dobrych praktyk stosowanych przez urzędy administracji samorządowej w celu zapewnienia przejrzystości, opisy standardów jakościowych proponowanych rozwiązań wraz ze szczegółowymi planami wdrożenia; zalecenia realizacji niektórych rozwiązań opisano także w formie prezentacji i są one dostępne w dziale „Materiały szkoleniowe”,
- www.egov.pl – Paweł Kamecki, Analiza i opis procesów e-urzędu,
- www.leczna.pl – serwis Urzędu Miejskiego w Łęcznej, zawiera opisywane i wiele innych dobrze opracowanych kart usług,
- www.szczecin.pl – serwis Urzędu Miejskiego w Szczecinie (elementy e-urzędu),
- www.um.dzierzonow.pl – strona internetowa Urzędu Miasta w Dzierżoniowie – jednego z niewielu urzędów, który opublikował w *Biuletynie Informacji Publicznych* dokumenty systemu zarządzania jakością, w tym procedury.

ZAŁĄCZNIK

PRZYKŁAD PRZYPISANIA ODPOWIEDZIALNOŚCI I UPRAWNIENI

Procedura procesu realizacji inwestycji Urzędu Miasta w Dzierżoniowie (fragment)

Odpowiedzialność i uprawnienia

Operacja	Odpowiedzialni, uprawnieni
1. Uchwalenie planu budżetowego.	Rada Miejska
2. Wybór pracownika prowadzącego inwestycję. 3. Ustalenie harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji inwestycji. 4. Wybór trybu zamówienia. 5. Złożenie wniosku o powołanie komisji przetargowej. 6. Ogłoszenie o wyborze oferenta. 7. Zwrot wadium. 8. Nadzór nad realizowanymi zadaniami inwestycyjnymi. 9. Odbiór częściowy robót budowlanych. 10. Odbiór prac projektowych. 11. Złożenie wniosków o powołanie komisji odbiorowej i komisji ds. przeglądów gwarancyjnych. 12. Zwolnienie bądź rozliczenie należytego wykonania przedmiotu umowy. 13. Sprawozdawczość.	Kierownik Wydziału Inwestycji

Operacja	Odpowiedzialni, uprawnieni
14. Przygotowanie specyfikacji istotnych warunków zamówienia. 15. Przygotowanie i ogłoszenie zamówienia publicznego lub zaproszenia do składania ofert. 16. Kontrola wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania przedmiotu umowy. 17. Przygotowanie wniosku o zwolnienie wadium. 18. Zawiadomienie właściwych instytucji o rozpoczęciu robót budowlanych. 19. Koordynacja realizacji zadania inwestycyjnego. 20. Odbiór i rozliczenie finansowe zadania. 21. Zawiadomienie właściwych instytucji o zakończeniu robót budowlanych.	Pracownik prowadzący inwestycję
22. Przygotowanie wniosku w sprawie naliczania kar umownych.	
23. Przekazanie obiektu budowlanego do użytkowania (dokument OT, PT). 24. Przygotowanie wniosku w sprawie zwolnienia bądź rozliczenia należytego wykonania przedmiotu umowy. 25. Archiwizacja dokumentów.	
26. Otwarcie ofert.	Komisja Przetargowa
27. Ocena ofert. 28. Propozycja oferty najkorzystniejszej. 29. Uczestnictwo w procedurze protestów i odwołań.	
30. Zatwierdzenie projektu ogłoszenia o zamówieniu publicznym. 31. Zgoda na wprowadzenie aneksu do umowy. 32. Powołanie komisji przetargowej. 33. Powołanie komisji odbiorowej dla robót budowlanych. 34. Powołanie komisji do przeglądów gwarancyjnych. 35. Zatwierdzenie wysokości kar umownych. 36. Zatwierdzenie propozycji wyboru oferty.	
37. Przyjmowanie ofert.	Sekretariat
38. Podpisanie umowy. 39. Podpisanie aneksu do umowy.	Burmistrz lub osoba przez niego upoważniona
40. Odbiór końcowy. 41. Przegląd gwarancyjny	Komisja odbiorowa

Natasza de Szentimray, Bartłomiej Kustoń

Polityka rekrutacyjna

Aby mniej było łokci i pleców, a więcej serca i rozumu.

Gadające głowy, film dok. K. Kieślowskiego (1980)

WPROWADZENIE

Zarządzanie urzędem polega na wykorzystaniu wszystkich zasobów, którymi się dysponuje, do osiągnięcia przyjętych celów. Tym co wyróżnia właściwie zarządzaną jednostkę administracji, są kompetentni pracownicy z ich zdolnościami, wiedzą, umiejętnościami praktycznymi oraz motywacją do pracy. Pozyskiwanie odpowiednich ludzi oraz tworzenie warunków skłaniających ich do aktywnego uczestnictwa w życiu urzędu jest obecnie jednym z nadrzędnych zadań w dziedzinie zarządzania, którą współcześnie określa się jako zarządzanie zasobami ludzkimi (ZZL) i wdraża się coraz powszechniej w administracji publicznej.

Efektywny system zarządzania zespołami ludzkimi obejmuje szeroką gamę zagadnień dzielonych najczęściej na cztery dziedziny:

- proces rekrutacji i selekcji kadr,
- system ocen okresowych,
- system motywacyjny,
- system doskonalenia kompetencji i rozwoju.

Oczywiście stopień skomplikowania poszczególnych elementów w dużej mierze zależy od wielkości urzędu. Prezentując zagadnienia w tym rozdziale, staraliśmy się dokonać przeglądu całości zagadnienia rekrutacji z punktu widzenia zapewnienia przejrzystości i dobrej jakości procesu. Pokazujemy, jak stosować elementy rekrutacyjne w urzędach administracji publicznej w celu uniknięcia konfliktu interesów, eliminowania nepotyzmu i zapewnienia optymalnych rezultatów procesu rekrutacji.

Urząd, który stosuje wszystkie techniki ZZL, można najkrócej opisać następująco:

Istnieje całościowa, w pełni sformalizowana oraz znana wszystkim pracownikom polityka kadrowa. Obowiązują i są stosowane procedury rekrutacji personelu na każdym etapie tego procesu. Stosuje się system ocen pracowniczych, którego rezultaty są podstawą do awansowania i przeszeręgowania oraz do sporządzania planów szkoleniowych. Przygotowuje się roczne plany zatrudnienia. Wszystkie stanowiska pracy zostały dokładnie opisane. Awansowanie, przeszeręgowanie oraz nagradzanie pracowników odbywa się zgodnie z obowiązującymi zasadami. Wszystkie elementy polityki kadrowej są oceniane okresowo, a wyniki oceny służą doskonaleniu tych elementów.

Znając już kontekst i cel, do którego zmierzamy, warto postawić kilka zasadniczych pytań:

- Czy zatrudnianie bądź premiowanie krewnych i znajomych na stanowiskach urzędniczych jest właściwą ścieżką postępowania w dobrze zarządzanym urzędzie?
- Co to jest nepotyzm i czy jest zjawiskiem pomocnym w dobrym zarządzaniu?
- Jaki istnieje związek między konfliktem interesów, opisywanym w odrębnym rozdziale tego podręcznika a nepotyzmem?
- Czy naprawdę da się efektywnie realizować działania urzędu, uwzględniając pojawiające się relacje z rodziną i bliskimi?

Część z nich wydaje się retoryczna w teorii, jednak praktyka urzędów pokazuje inaczej.

Niewiele osób zaprzeczy tezie, że dobrze jest mieć znajomości, jeszcze lepiej – członka rodziny osadzonego na wysokim stanowisku w miejscu dla nas ważnym: na uczelni, w urzędzie, jakiejś instytucji – bo ten na pewno nie odmówi „pomocy”. Wtedy oczywiście jest ona czymś naturalnym, nieszkodliwym i w ogóle się o niej nie mówi, bo i po co?

Nepotyzm (łac. *nepos* – wnuk, bratanek) – faworyzowanie członków rodziny przy obsadzaniu stanowisk i przydzielaniu godności.

I tak przemilcza się to drobne wstawiennictwo i idzie się dalej swoją drogą, drogą postępującej już bez przeszkód „kariery”. Tak toczy się walka o sukces personalny.

Tymczasem podstawowym celem zarządzania zasobami ludzkimi jest zapewnienie w urzędzie wymaganej liczby pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, w odpowiednim miejscu i czasie. W procesie doboru pracowników wykorzystuje się wiele metod rekrutacji i doboru; każda z nich

obciążona jest ryzykiem popełnienia błędów oraz poniesienia związanych z tym kosztów. Dlatego też pozyskiwanie pracowników nie powinno odbywać się metodą prób i błędów, a już na pewno nie powinno być oparte na nepotycznym systemie zatrudniania rodziny i znajomych, lecz stanowić spójny system działań, ukierunkowanych na osiągnięcie głównego celu.

Urząd, chcący zapewnić jasny, przejrzysty i skuteczny proces doboru kadr, powinien stosować pewne, konkretne, szczegółowo określone i wdrożone procedury naboru (jedną z takich procedur opiszemy dokładnie w dalszej części rozdziału). Każda taka procedura, przewidująca możliwe sytuacje, będzie funkcjonować w kulturze organizacji danego urzędu. Co to jest kultura organizacji i jaki może mieć wpływ na procesy naboru?

Prof. Bogdan Nogalski¹ stwierdza:

„Kultura organizacji gospodarczej tworzy system typowych dla niej wartości, norm i symboli, rozwijający się przez długi czas, a jego wynikiem jest uformowanie się wzorców postępowania dla danej grupy społecznej oraz określonej hierarchii wartości. Składa się on z elementów koncepcyjnych tworzących intelektualne podstawy norm i wzorców postępowania i percepcyjnych, tj. symboli i wzorów antropologiczno-socjologicznych, takich jak: wytwory sztuki, język, anegdoty, legendy, zwyczaje, rytuały, ceremonie”.

Jak widać przedstawiona definicja mocno wiąże kulturę organizacji z pojęciami etyki, które są kluczowe dla całości niniejszego podręcznika.

Czym więc jest kultura organizacji?

1. czynnikiem odróżniającym daną organizację od innych z uwagi na to, że kultura stanowi system norm, przekonań i wartości, zbudowany na tradycji i podzielany przez uczestników organizacji,
2. ważnym punktem odniesienia w procesie formułowania celów i strategii,
3. wzorcem oceny, selekcji i interpretacji programów działania, czynnikiem kształtującym zachowanie i działania ludzi w organizacji,
4. elementem integrującym, prowadzącym do ujednolicenia działań poszczególnych uczestników organizacji,
5. odzwierciedleniem związków organizacji z otoczeniem: jej uczestnicy wnoszą własne wzorce i normy działania, a zastane wzorce kulturowe modyfikują ich dotychczasowe systemy wartości, oddziałując na kulturę otoczenia,
6. mechanizmem, uzmysławiającym nowym członkom organizacji, jak należy działać w danej kulturze organizacji.

¹ B. Nogalski, *Kultura organizacyjna – duch organizacji*. Bydgoszcz 1998.

Zdecydowana większość czynników wpływających na kulturę organizacji wiąże się z istniejącymi zasobami ludzkimi. Elementem łączącym te dwie sfery zarządzania jest sposób zarządzania, który moglibyśmy nazwać zarządzaniem przez cele. Podstawowymi założeniami zarządzania przez cele są: orientacja na oczekiwania klienta i orientacja na procesy. Ważna jest tu odpowiedź na pytanie, kto jest klientem urzędu – decydenci odpowiedzialni za zatrudnianie rodziny i znajomych razem z powiązanymi z nimi osobami czy ogół społeczeństwa? Tym razem jest to na pewno pytanie retoryczne.

DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA

To, że jakość aparatu administracyjnego naszego państwa jest zła, stanowi wiedzę tyleż powszechną, co opartą głównie na przekonaniu, które kształtuje się w codziennych kontaktach obywatela z urzędnikiem. Alarmujące są wyniki sondaży opinii publicznej, wielość ujawnianych afer, publikacje krytykujące zmurszałe struktury. Coraz wyraźniej świadczy to o tym, że zbliżamy się niebezpiecznie do granicy, poza którą nie widać już dróg dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju demokratycznego państwa oraz dla praworządności systemu, nie mówiąc już o tak nieodzownym elemencie systemu demokratycznego, jakim jest społeczeństwo obywatelskie.

Jak wykazują badania statystyczne², administrację w Polsce śmiało można by nazwać familijną, bo niemal na każdym jej szczeblu zatrudniani są członkowie rodzin. Aż 91% badanych uważa, że wysocy urzędnicy i politycy obsadzają stanowiska w urzędach oraz w spółkach skarbu państwa i spółkach komunalnych krewnymi i znajomymi. Według tych samych badań tylko 7% ankietowanych deklaruowało wiarę w uczciwość wyższych urzędników państwowych. Aż 50% badanych jest przekonanych, że nepotyzm to zjawisko (*nomen omen*) *nagminne*. Ponad 30% polskich urzędników nie uważa nepotyzmu za zło. Badani powołują się przy tym na prywatne firmy, gdzie często pracują krewni właściciela. Porównanie takie nie jest jednak właściwe, ponieważ – po pierwsze – urzędy nie są prywatną własnością; po drugie administracja publiczna służy do obsługi społeczeństwa, a nie do dbania o interesy krewnych. Po trzecie pokrewieństwo nie sprzyja obiektywnej ocenie pracownika i wreszcie – po czwarte – nepotyzm często łamie obowiązującą w urzędach zasadę zatrudniania najlepszego kandydata³.

² *Korupcja, nepotyzm, nieuczciwy lobbying*. Centrum Badania Opinii Społecznej: Warszawa, styczeń 2004.

³ Fragment artykułu: V. Krasnowska, T. Krzyżak, Rzeczpospolita familijna, *Wprost*, 22 sierpnia 2004.

Naborem kandydatów na stanowiska urzędnicze w samorządzie terytorialnym powinny rządzić trzy zasady: równego dostępu do służby publicznej, otwartości i konkurencyjności.

Równość dostępu do służby publicznej przejawia się w możliwości ubiegania się o miejsce pracy według jednakowych dla wszystkich reguł, to jest bez wyróżniania jakichkolwiek grup osób. Nie polega natomiast na gwarantowaniu obywatelom zatrudnienia w służbie publicznej.

Aktualny stan prawny w zakresie rekrutacji regulują następujące akty:⁴

- Ustawa z 6 maja 2005 o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 122 poz. 1020),
- Ustawa z 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. 2001 nr 142 poz. 1591 z późniejszymi zmianami),
- Ustawa z 26 czerwca 1974 – kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. 1998 nr 21 poz. 94 z późn. zmianami), która weszła w życie 7 sierpnia 2005.
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 28 maja 1996 w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika (Dz. U. 1996 nr 62 poz. 286 z późniejszymi zmianami).

Pierwsza ustawa najszerzej definiuje zasady naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze. Nabór obejmuje kandydatów spełniających wymagania formalne, którzy na podstawie umowy o pracę lub mianowania mają być zatrudnieni na stanowiskach pracowników samorządowych, na wolnych stanowiskach urzędniczych i stanowiskach kierowniczych. Otwartemu i konkurencyjnemu naborowi muszą towarzyszyć określone dokumenty, które najlepiej ująć w kompleksowej procedurze i regulaminach naboru, tworząc do nich dobrze przygotowane załączniki. Tego jednak ustawodawca nie wymaga ani nie definiuje.

Ustawa nowelizacyjna szczegółowo określa przebieg procesu naboru, nie pozostawiając wielu możliwości odstępstw w zakresie samego procesu. Można sądzić, że nadrzędnym celem ustawodawcy było stworzenie takich przepisów prawa, które eliminowałyby brak przejrzystości i wprowadzały konkretne, spójne dla całego środowiska służby publicznej (w tym przypadku samorządów) procedury naboru i oceny. Troska ustawodawcy o zapewnienie przejrzystego trybu doboru pracowników do służby publicznej rozciąga się także na administrację rządową, czego dowodem jest Ustawa z 17 czerwca 2005 o zmianie Ustawy o służbie cywilnej i niektórych innych ustaw (Dz. U. nr 132 poz. 1110).

⁴ Więcej informacji o przepisach Czytelnik znajdzie w rozdziale 3 podręcznika.

Sumując postanowienia powyższych przepisów oraz stan doświadczeń w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi i w zakresie etyki, można określić podstawowe zasady, jakimi powinny kierować się osoby odpowiedzialne za realizację procesów naboru w administracji. Akty te pozostaną jednak tylko martwym prawem, jeżeli nie wdroży się ich skutecznie w poszczególnych urzędach z przekonaniem o ich przydatności.

Instytucje, które zajmują się tą tematyką, realizując w sektorze administracji programy szkoleniowe i doradcze, rozpoczęły więc działania w celu ograniczenia tego negatywnego zjawiska.

Przykładem może być tutaj zakończona na początku 2006 roku I edycja programu „Przejrzysta Polska”⁵. Wśród proponowanych do wdrożenia w samorządach sześciu zasad dobrego zarządzania znalazła się zasada „fachowości”, która głosi, że zadania samorządu „realizują osoby kompetentne, potrafiące efektywnie wykorzystywać zasoby” oraz że „istnieją metody stałej poprawy świadczenia usług”. W ramach realizacji tej zasady zachęcano urzędy do realizacji następujących działań:

- wprowadzenie procedury naboru na każdy wakat w urzędzie; procedura musi zawierać wymóg konkursów na stanowiska kierownicze (zadanie obligatoryjne),
- wprowadzenie systemu ciągłej poprawy funkcjonowania urzędu opartego na celach jakościowych, zakomunikowanych społeczności lokalnej,
- wprowadzenie systemu oceny pracy urzędników,
- wprowadzenie systemu podnoszenia kwalifikacji pracowników obejmującego szkolenia i samokształcenie,
- obowiązkowe szkolenie proceduralne po wyborach oraz tematyczne szkolenia dla rady przynajmniej raz w roku.

Jak widać, założenia najszerszego do tej pory programu, związanego z przejrzystością w polskiej administracji samorządowej, były w tym zakresie bardzo mocno oparte na tematyce dobrego zarządzania zasobami ludzkimi z podkreśleniem elementów przejrzystości naboru i eliminacji nepotyzmu. Zadania zrealizowało ponad 400 jednostek samorządu. Należy zwrócić uwagę na fakt, że zadanie obligatoryjne było *de facto* potwierdzeniem już istniejących zapisów ustawowych, jednak proces jego realizacji został określony w omawianym programie dużo szerzej, niż wymagał ustawodawca. Celem wprowadzenia postulowanych procedur naboru w ramach tego programu było zagwarantowanie równego dostępu do stanowisk pracy i weryfikacja kandydatów na pracowników według kryterium fachowości.

⁵ Opis programu znajduje się we Wprowadzeniu do podręcznika. Więcej informacji na stronie www.przejrzystapolska.pl.

Podsumowując, warto jeszcze raz podkreślić, że rekrutację pracowników do urzędu często postrzega się jako główne źródło nepotyzmu i korupcji. Przyjęcie i stosowanie przejrzystych procedur rekrutacji jest więc istotnym elementem kształtowania obrazu przejrzystego, przyjaznego urzędu i wiąże się bezpośrednio z kulturą organizacji.

ROZWIĄZANIA O CHARAKTERZE MODELOWYM – NAJWAŻNIEJSZE ELEMENTY ZDROWEGO SYSTEMU W JEDNOSTCE SAMORZĄDU

Celem prowadzonej polityki rekrutacyjnej w administracji publicznej powinno być:

- zapewnienie powołania na każde stanowisko, na którym występuje wakat, możliwie najlepszego kandydata, a w przypadku braku takiego kandydata – identyfikacja tego problemu,
- zapewnienie równych szans wszystkim kandydatom,
- zapewnienie zgodności przebiegu całego procesu rekrutacji z prawem i zasadami etycznymi.

Podstawowe, najważniejsze elementy, które muszą się znajdować w efektywnym systemie rekrutacji to:

1. określona polityka celów i zasad rekrutacji,
2. spójny system dokładnych opisów stanowisk pracy wraz z jasnym schematem organizacyjnym,
3. istnienie i stosowanie zatwierdzonych, zgodnych z prawem i znanych procedur rekrutacji personelu.

Ad. 1. Aby można było realizować politykę rekrutacyjną w sposób kompleksowy, musi ona być powiązana z szerokimi działaniami zmierzającymi do stworzenia strategii działania w całym urzędzie, najlepiej opartej na wspomnianej już koncepcji zarządzania przez cele. Każdy urząd powinien dysponować listą głównych celów, do których realizacji został powołany. Z takiego zestawienia rodzi się koncepcja strategii działania wraz z jej programami i projektami strategicznymi. Wśród nich znajdują się w naturalny sposób również te dotyczące polityki kadrowej. Posiadanie jasno określonych celów w zakresie polityki kadrowej, wprowadzających do kultury organizacji jasne i przejrzyste zasady, znane i akceptowane przez wszystkich zainteresowanych uczestników procesu, jest elementem kluczowym, od którego należy rozpocząć wdrażanie całego procesu.

Cele te mogą określać strategia urzędu, dokument polityki jakości i księga jakości, będące elementami systemu zarządzania jakością na podstawie

⁶ Przykład przeprowadzenia takiego procesu można znaleźć w rozdziale XI podręcznika.

norm serii ISO 9001:2000. Element ten jest zbyt szerokim tematem, wykraczającym poza tematykę niniejszego rozdziału. Należy jednak zwrócić uwagę, że nawiązujemy tu ponownie do całej polityki kadrowej, czyli wszystkich elementów ZZL, nie tylko do rekrutacji. Dla opracowania takiej strategii lub polityki konieczne jest przeprowadzenie całego procesu planowania strategicznego w ramach urzędu⁶.

Ad. 2. Rekrutacja ludzi na określone stanowiska w urzędzie to proces długotrwały i często bardzo kosztowny. Dlatego podjęcie błędnej decyzji o zatrudnieniu naraża nas na wymierne straty, nie tylko finansowe. Można mówić tu także o stratach niewymiernych bezpośrednio finansowo, takich jak czas poświęcony na przygotowanie i przeprowadzenie procesu naboru.

Do realizacji celów polityki kadrowej, opartych na zasadach równego dostępu do służby publicznej, otwartości i konkurencyjności konieczne jest wdrożenie w urzędzie podstawowych narzędzi. Należy do nich przede wszystkim karta opisu stanowiska pracy.

Decyzja o przyjęciu ludzi na nowe lub nieobsadzone stanowiska powoduje konieczność określenia cech tych stanowisk, a także sformułowania wymagań, jakie stawiają one kandydatowi. Przeprowadzenie analizy stanowiska pracy służy rejestracji zadań, obowiązków, odpowiedzialności oraz wymagań kwalifikacyjno-osobowościowych.

Czynniki i zasady, o których należy pamiętać przy konstruowaniu karty opisu stanowiska pracy, są następujące:

- odpowiednia szczegółowość – określenie zadań, uniemożliwiające dublowanie działań i przemieszczanie się celów, a umożliwiające kontrolę obciążenia stanowiska i określenie kryteriów wykonania pracy,
 - pamiętamy o przydzielaniu stanowisku pracy zadań, które na danym stanowisku (szczególnie struktury organizacyjnej) najłatwiej wykonać,
 - wszelkie zadania przypisane do danego stanowiska należy wyprowadzać z zadań nadrzędnych, obciążających jednostkę wyższego szczebla, np. wydział (w małych urzędach gmin pracownicy, ze względu na małą ich liczbę, wykonują wiele zadań z różnych dziedzin, dlatego struktura organizacyjna musi tu być szczególnie dobrze przemyślana, by nie powstawały luki kompetencyjne czy konflikty między pracownikami),
 - zadania przydzielone stanowisku pod nazwą „inne zlecone przez kierownika” powinny spełniać warunek określony powyżej, np. pracownik zatrudniony w księgowości nie powinien nagle otrzymać polecenia z kategorii „innych” w zakresie przygotowania studium wykonalności inwestycji,
 - na danym stanowisku pracy powinno się grupować jednorodną problematykę,

- opisy stanowisk nie powinny się dublować w zakresie przydzielonych zadań i odwrotnie – należy unikać luk w organizacji zadań, nieprzepustowości stanowisk (np. oczekiwanie pracownika na wcześniejsze wykonanie zadania przez inne stanowisko, na którym nie zostało ono precyzyjnie określone lub istnieje luka kompetencyjna),
- należy zapewnić znajomość problematyki każdego stanowiska pracy; co najmniej 2 pracowników musi być zdolnych do czasowego zastępstwa,
- określenie mierników, tj. zapewnienie w każdym wypadku kryteriów oceny stopnia wykonania zadań na danym stanowisku. Ta i poprzednia zasada są kluczowe dla prowadzenia zarówno naboru, jak i oceny pracowników,
- określenie wagi powierzanych na danym stanowisku zadań,
- określenie celów i zadań na danym stanowisku – powinny one być równomiernie (klarownie) opisane,
- określenie rzeczywiście wymaganych na tym stanowisku kwalifikacji i wykształcenia (obecnie często zdarza się osoba z wyższym wykształceniem i znajomością języków, która, ze względu na sytuację na rynku pracy, na przykład roznosi korespondencję w urzędzie; wiadomo, że przy nadarzającej się okazji odejdzie z pracy),
- określenie systemu obowiązkowego, permanentnego doszkalania w opisywanym zakresie zadań.

W trakcie przygotowywania procesu naboru skonstruowana poprawnie i zgodnie z rzeczywistą sytuacją karta opisu stanowiska pracy pozwala na bardzo precyzyjne określenie wymogów i oczekiwań dla poszczególnych stanowisk, a tym samym umożliwia precyzyjne sformułowanie oczekiwań wobec kandydatów na ogłoszony wakat. Można wtedy skonstruować takie narzędzia dla danego naboru, które w jasny i przejrzysty sposób pozwolą na wyłonienie najlepszego spośród kandydatów.

Każdy z opisów powinien w efekcie zawierać następujące informacje:

- nazwę stanowiska pracy,
- umiejscowienie w strukturze organizacji (najlepiej w formie diagramu organizacyjnego),
- kluczowe cele stanowiska,
- nazwę komórki organizacyjnej,
- kategorię zaszeregowania,
- podległość bezpośrednią (nadrzędną i podrzędną),
- wymagane wykształcenie, ukończone kursy i szkolenia specjalistyczne,
- wymaganą wiedzę specjalistyczną,

- wymagane umiejętności i zdolności,
- dotychczasowe doświadczenia,
- pożądane cechy osobowości i charakteru (np. w przypadku strażników miejskich i gminnych, pracowników działu promocji itd.),
- zastępstwa (kogo pracownik zastępuje i przez kogo jest zastępowany),
- zadania i odpowiedzialności, związane z tym stanowiskiem (finansowe, prawne, administracyjne biurowe, bhp i inne), uszeregowane według ich ważności (podanie wag),
- granice uprawnień,
- wskaźniki efektywności pracy,
- informacje o przewidzianych szkoleniach.

Opisy stanowisk pracy przygotowuje najczęściej kadra kierownicza urzędu – dla podległych im stanowisk, bądź też robią to działy kadr i potem konsultują opis bezpośrednio z kierownikami.

Proces ten może (i jak się wydaje – powinien, ze względu na bardzo istotną rolę kart w całości omawianego tematu) prowadzić specjalnie powołany zespół roboczy, składający się z kierownictwa urzędu i przedstawicieli niższego szczebla z poszczególnych komórek organizacyjnych.

Jak już wspomniano, karta jest podstawowym elementem systemu rekrutacji. Im lepiej będzie opracowana, tym sprawniejsze i skuteczniejsze będą nabory, mniej będzie niespodzianek i błędnych decyzji rekrutacyjnych.

Ad. 3. Procedurę naboru należy skonstruować tak, aby miała ona zastosowanie we wszystkich możliwych sytuacjach, wynikających z procesu naboru. Jednym słowem, tworząc ją, trzeba nadać jej cechy elastyczności, a jednocześnie zapewnić w całym procesie wszystkie konieczne elementy przejrzystości. Przykładową procedurę prezentujemy w dalszej części rozdziału. Tymczasem zajmijmy się przygotowaniem samej procedury.

Istnienie i stosowanie zatwierdzonych i znanych procedur jest kluczowym elementem powodzenia realizacji zadań rekrutacji. W ramach programu „Przejrzysta Polska” opracowano procedurę wdrożenia systemu naboru⁷, w której w sposób klarowny ukazano etapy przygotowania i wdrożenia procedur rekrutacyjnych.

1. Pierwszą czynnością jest powołanie zespołu roboczego ds. opracowania/optimalizacji procedur rekrutacji na stanowiska kierownicze i merytoryczne oraz na pozostałe stanowiska w urzędzie. Należy podać do publicznej wiadomości fakt powstania zespołu, przygotowującego procedurę rekrutacji.

⁷ Procedurę przygotował zespół ekspertów programu. Więcej informacji na stronie: www.przejrzystapolska.pl.

2. Zespół ten dokonuje najpierw przeglądu procedur rekrutacji na stanowiska kierownicze lub/i stosowanych praktyk (nieopisanych), funkcjonujących w urzędzie, pod kątem ich przydatności i przejrzystości, wydając jednocześnie rekomendacje, dotyczące dalszych prac. Rekomendacje powinny zawierać zalecenia optymalizacji posiadanych procedur lub przystąpienia do tworzenia ich od podstaw.
3. Kolejnym etapem jest opracowanie oddzielnych procedur naboru na stanowiska kierownicze i pozostałe stanowiska urzędnicze. Powinny one zawierać następujące elementy:
 - cel i zakres procedury,
 - właściciela procedury odpowiedzialnego za jej aktualizację,
 - wykaz skrótów wraz z niezbędnymi wyjaśnieniami,
 - tryb zgłaszania wakatu,
 - obowiązek rozpatrzenia możliwości przeprowadzenia rekrutacji wewnętrznej przed przystąpieniem do rekrutacji zewnętrznej,
 - obowiązek przygotowania przez wnioskującego opisu stanowiska (na które jest wakat); opis powinien zawierać:
 - cel istnienia stanowiska, podstawowy zakres obowiązków, wymagania względem kandydata (dotyczące wykształcenia, kwalifikacji, cech osobowych, predyspozycji),
 - koszty zatrudnienia pracownika, wykaz informacji (na podstawie opisu stanowiska), które należy zamieścić w ogłoszeniu, sposób ogłoszenia (termin, rodzaje mediów).

Najczęściej to bezpośredni przełożony sporządza wykaz wymogów stawianych kandydatom na stanowisko w zakresie kwalifikacji, wykształcenia, doświadczenia, umiejętności i cech charakteru. Taki wykaz zawiera zarówno wymogi podstawowe, jak i dodatkowe. Następnie, korzystając z tego wykazu, opracowuje się kryteria wyboru kandydatów na dane stanowisko. Na podstawie tych kryteriów opracowuje się ogłoszenie o wakacie, podejmuje decyzje dotyczące ewentualnego umieszczenia danego kandydata na krótkiej liście wybranych do rozmowy kandydatów i określa zakres testów/badań do przeprowadzenia w trakcie procesu rekrutacji.

- skład komisji konkursowej (stanowiska),
- metody rekrutacji (mogą być alternatywne),
- liczbę osób wybieranych przez komisję konkursową wraz z kryteriami wyboru (sugeruje się, aby były to osoby, które otrzymały najwięcej punktów; dla stanowisk niekierowniczych formuły naboru mogą być uproszczone),
- jeżeli ostateczny wybór należy np. do kierownika jednostki – obowiązek podania do publicznej wiadomości wyniku rekrutacji (termin,

rodzaje mediów), obowiązek wysłania podziękowań i informacji do osób, które nie zostały przyjęte.

Procedura powinna również uwzględniać specyfikę naboru pracowników do robót publicznych oraz wolontariuszy. W procedurze powinny znaleźć się informacje o metodach rekrutacji stosowanych względem poszczególnych stanowisk lub grup stanowisk. Należy zwrócić uwagę na to, że w niektórych przypadkach konieczne będzie przeprowadzenie rozmowy kwalifikacyjnej, w innych zaś wystarczy analiza cv.

4. Informacja o wdrożeniu procedury rekrutacji na stanowiska w urzędzie również powinna być upubliczniona. W trakcie wdrażania procedury należy śledzić na bieżąco, czy informacja o wakatach faktycznie dociera do każdego zainteresowanego mieszkańca.

Powyższy przykład z akcji „Przejrzysta Polska” nie wyczerpuje jeszcze zagadnienia. Dla zapewnienia jednolitości postępowania urzędy tworzą zestawy regulaminów i formularzy określających szczegółowo takie elementy, jak:

- regulamin prowadzenia rozmowy kwalifikacyjnej (komisja prowadzi rozmowę z każdym kandydatem według tego samego schematu postępowania, każdy kandydat przechodzi wszystkie zaplanowane fazy rozmowy w odpowiednich porównywalnych odstępach czasu),
- arkusz oceny kandydata (w czasie rozmowy kwalifikacyjnej wszyscy kandydaci mają mieć zapewnione takie same warunki),
- protokół z przeprowadzonego naboru kandydatów na stanowisko urzędnicze (jest to wymóg prawa sprzyjający zachowaniu zasad przejrzystości),
- oświadczenia członków komisji (członkowie komisji muszą pozostawać bezstronni, dlatego przed rozpoczęciem rozmów kwalifikacyjnych, po zapoznaniu się z nazwiskami kandydatów, podpisują stosowne oświadczenia),
- testy dla kandydatów i zasady ich przeprowadzania (w regulaminie prowadzenia rozmowy kwalifikacyjnej),
- zestawy pytań rekrutacyjnych.

Poniżej prezentujemy przykładowe zasady opracowania i wskazówki do poszczególnych elementów systemu rekrutacji, zapewniające przejrzystość procesu naboru.

1. **Bezstronność komisji.** Przed ogłoszeniem wakatu członkowie komisji rekrutacyjnej biorą udział w zebraniu w celu zapoznania się z wymogami wobec kandydatów na odnośne stanowisko, a także w celu uzgodnienia kryteriów selekcji, zasad oceny i harmonogramu realizacji procesu rekrutacji.

Jeżeli po wpłynięciu wszystkich podań o pracę członek komisji rekrutacyjnej stwierdzi, że jest spokrewniony z jednym z kandydatów, że jest

z nim w innym związku lub że w jego przypadku występuje inny konflikt interesów, ma obowiązek wstrzymania się od dalszego udziału w pracach komisji. W takim przypadku na jego miejsce zostaje powołana inna osoba. Za osoby spokrewnione z członkiem komisji rekrutacyjnej uważa się jego wstępnych i zstępnych krewnych i powinowatych w linii prostej i bocznej do drugiego stopnia pokrewieństwa.

Członkowie komisji rekrutacyjnej powinni również wiedzieć, że mogą wystąpić sytuacje nieprzewidziane przepisami i procedurami, stanowiące jednak przypadki konfliktu interesów. W takich sytuacjach należy również wstrzymać się od udziału w pracach komisji. Zasada ta ma zastosowanie zwłaszcza wtedy, gdy jeden z kandydatów na stanowisko jest bliskim przyjacielem lub dalszym krewnym członka komisji, ale nie mają zastosowania określone powyżej kategorie. Ponadto członek komisji rekrutacyjnej wstrzymuje się od dalszego udziału w pracach komisji, jeżeli uzna, że jego wcześniejsza wiedza / wcześniejsze stosunki z danym kandydatem na stanowisko mogłyby wywołać wrażenie, że faworyzuje / defaworyzuje tego kandydata.

Bezstronność komisji rekrutacyjnej jest istotnym elementem związanym z głównymi ustalonymi w Polsce zasadami naboru na stanowiska urzędnicze – równością dostępu i konkurencyjnością kandydatów.

2. Prowadzenie naboru według zasad równego dostępu do służby publicznej, otwartości i konkurencyjności. Wszystkie osoby, które odpowiedziały na ogłoszenie o wakacie i zwróciły się o udostępnienie dodatkowych informacji dotyczących danego stanowiska, otrzymują takie same informacje od wyznaczonej do tego celu osoby. W szczególności do takich informacji należą:

- formularz podania o pracę,
- opis stanowiska,
- wykaz wymogów stawianych kandydatom na to stanowisko,
- zasady i warunki zatrudnienia,
- kryteria umieszczenia na krótkiej liście kandydatów na to stanowisko,
- informacje wskazujące miejsca, w których dostępny jest egzemplarz polityki rekrutacyjnej urzędu,
- kwestionariusz do celów monitoringu,
- informacje o sposobie powiadomienia odrzuconych kandydatów,
- wszelkie inne informacje, które komisja rekrutacyjna uznała za istotne.

Informacje dla ubiegających się o pracę zawierają ostateczny termin złożenia podania o pracę oraz pouczenie, że rozpatrywane będą tylko podania złożone w terminie zgodnie z instrukcjami. Dlatego bardzo ważne jest rejestrowanie daty upływu każdego podania.

3. **Harmonogram prac.** Wszystkie czynności i zadania związane z procesem rekrutacji powinno się realizować możliwie szybko i sprawnie; kreuje to pozytywny wizerunek urzędu, jednocześnie ogranicza możliwości zachowań nieetycznych – prób nacisku na komisję rekrutacyjną.

Ogłoszenie dotyczące wakatu powinno zawierać termin (datę i godzinę) złożenia podania o pracę. Informacja udostępniana osobom, które zwróciły się o formularz podania o pracę, powinna określać terminy sporządzenia krótkiej listy, rozmów kwalifikacyjnych i wszelkich ewentualnych testów lub badań.

W miarę możliwości wszystkie rozmowy kwalifikacyjne powinno się przeprowadzać tego samego dnia. Jeśli nie jest to możliwe np. ze względu na dużą liczbę kandydatów, cały proces należy zakończyć w możliwie najkrótszym terminie. Jednakże urząd stara się uwzględnić prośby kandydatów, którzy nie mogą stawić się na rozmowę kwalifikacyjną, test lub badanie – jest to zachowanie zasady równego dostępu.

4. **Sporządzanie krótkiej listy.** Po upływie ostatecznego terminu składania podań o pracę komisja rekrutacyjna powinna się zebrać w celu sporządzenia krótkiej listy kandydatów na stanowisko.

Komisja bada wszystkie podania o pracę pod kątem zgodności z podstawowymi kryteriami umieszczenia na krótkiej liście kandydatów. Kandydat spełniający podstawowe kryteria umieszczenia na tej liście jest zapraszany do udziału w następnym etapie rekrutacji. Na tym etapie nie wprowadza się żadnych nowych kryteriów. Jeśli jednak liczba kandydatów spełniających podstawowe kryteria jest zbyt duża, aby z każdym z nich przeprowadzić rozmowę kwalifikacyjną w rozsądnym terminie, komisja może zastosować kryteria dodatkowe.

Jeśli komisja rekrutacyjna uzna, że reakcja na pierwsze ogłoszenie jest niedostateczna lub że kryteria określone w ogłoszeniu nie umożliwiają jej rozróżnienia kandydatów na tyle, aby dokonać wyboru odpowiedniego kandydata na dane stanowisko, może podjąć decyzję o ponownym ogłoszeniu wakatu.

Decyzje podejmowane przez komisję rekrutacyjną w sprawie ewentualnego umieszczenia poszczególnych kandydatów na krótkiej liście powinny być szczegółowo dokumentowane, a kandydatów umieszczonych na krótkiej liście należy zawiadomić na piśmie o terminie rozmowy kwalifikacyjnej.

5. **Rozmowy kwalifikacyjne.** Komisja rekrutacyjna określa przebieg każdej rozmowy kwalifikacyjnej na podstawie wymogów stawianych kandydatom i kryteriów wyboru odpowiedniego kandydata na dane stanowisko.

Komisja uzgadnia zestaw podstawowych pytań, mających na celu sprawdzenie wiedzy i umiejętności poszczególnych kandydatów w od-

niesieniu do kryteriów wyboru odpowiedniego kandydata. W razie potrzeby bezpośredni przełożony opracowuje przykładowe lub proponowane odpowiedzi (aby jeżeli pytania są np. bardzo specjalistyczne, inni członkowie komisji sami mogli ocenić trafność odpowiedzi).

Rozmowa kwalifikacyjna powinna trwać z każdym kandydatem tyle samo. Każdemu kandydatowi zadaje się te same podstawowe pytania i w tej samej kolejności. Komisja rekrutacyjna może również zadać kandydatowi pytania dodatkowe w celu uzyskania wyjaśnień lub szerszego omówienia udzielonej odpowiedzi.

Przed końcem rozmowy kwalifikacyjnej każdy kandydat powinien mieć możliwość podniesienia wszelkich dodatkowych, istotnych kwestii, które nie zostały poruszone w trakcie udzielania odpowiedzi, a także zwrócenia się o udzielenie mu dodatkowych informacji.

Jak konstruować pytania rekrutacyjne?

Przede wszystkim należy zadawać pytania otwarte, czyli takie, które zaczynają się od słów: *kiedy*, *gdzie*, *jak*, *ile* lub są tak skonstruowane, że dają kandydatowi możliwość udzielenia pełnej wypowiedzi. Najprościej rzecz ujmując, pytania otwarte to takie, na które nie można odpowiedzieć *tak* lub *nie*, lecz należy chociaż w małym stopniu zająć konkretne stanowisko lub przynajmniej w jakimś stopniu rozwinąć wypowiedź.

Czasami znajdziemy się w sytuacji, w której niezbędne będzie zadanie pytań pogłębionych czy sondujących. Tę technikę stosuje się często w odniesieniu do ujawnionych przez kandydata ważnych z punktu widzenia rekrutacji obszarów lub w sytuacjach niejasnych, gdy odnosimy wrażenie, że nie poznaliśmy całej prawdy lub mamy pewne wątpliwości co do wcześniejszych wypowiedzi osoby rekrutowanej. Przy technikach pytań pogłębionych i sondujących należy zwrócić szczególną uwagę na to, czy pytania te nie są agresywne w stosunku do kandydata.

Przykładowe rodzaje pytań rekrutacyjnych:

- **Pytania hipotetyczne**, np.:

Co by pan/i zrobił/a, gdyby.....?

Jeśli miał(a)by pan/i do wyboru którąś z opcji..., to którą by pan/i wybrał/a i dlaczego?

- **Pytania dotyczące motywacji**, np.:

Co panią/pana motywuje do pracy oprócz środków finansowych? (uznanie przełożonych, pochwały, wysoki stopień odpowiedzialności, miła atmosfera w miejscu pracy, autonomia w miejscu pracy, bezpieczeństwo zatrudnienia, taktowne dyscyplinowanie – konstruktywna informacja zwrotna, sprawna komunikacja wewnętrzna – szczególnie na poziomie szef–podwładny itd.);

- **Pytania dotyczące zachowań, np.:**
Jak zachował(a)by się pan/i w sytuacji.....?
- **Pytania dotyczące wiedzy.**
- **Pytania dotyczące umiejscowienia kontroli.**

Jest to bardzo ważny typ pytań. Głównym celem tych pytań jest zbadanie, czy kandydat w przyszłości będzie czuł się bezpośrednio odpowiedzialny za powierzone mu zadania, i w dalszej perspektywie, czy jeżeli zdarzy mu się popełnić błąd, to weźmie za to odpowiedzialność, czy też czynników winnych zaistniałej sytuacji będzie poszukiwać poza swoją osobą. Najprostszym przykładem jest pytanie dotyczące np. kilku porażek doświadczonych w życiu – niekoniecznie zawodowym. Kiedy uzyskamy odpowiedź, należy zapytać tę osobę o przyczyny. W rezultacie kandydat sam określi umiejscowienie swojej kontroli. Jeśli będzie mówił o czynnikach zewnętrznych jako głównych przyczynach poniesionych porażek, sytuacja stanie się jasna – będziemy mieli do czynienia z kandydatem o „zewnętrznym” umiejscowieniu kontroli.

6. **Testy dla kandydatów.** Ich przemyślane i umiejętne zastosowanie w procesie selekcji kandydatów do pracy ma wiele zalet dla obu zainteresowanych stron. Główne z nich to ekonomiczność i – bardzo ważny aspekt przejrzystości całego procesu – obiektywizm oceny, w odróżnieniu od możliwych subiektywnych ocen, dokonywanych przez członków komisji rekrutacyjnej w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej. W procesie naboru, w zależności od specyfiki stanowiska, na które odbywa się selekcja kandydatów, używa się wielu rodzajów testów. Część z nich bada obszary kwalifikacyjne, takie jak wiedza ogólna i specjalistyczna z danego zakresu, umiejętności obsługi programów (w tym specjalistycznych, wykorzystywanych na danym stanowisku), obsługi urządzeń występujących na danym stanowisku, stopień znajomości języków obcych itp.

Jeśli chodzi o testy psychometryczne (potocznie zwane psychologicznymi), pozwalają one na zbadanie takich obszarów, jak inteligencja, specyficzne zdolności, osobowość i temperament. Najbardziej znanym przykładem testu jest badanie poziomu inteligencji ogólnej (potocznie określanej IQ), jednak w rekrutacji znacznie bardziej przydatne są testy badające specyficzne zdolności. W tego typu testach badany wykonuje zlecone zadania, dzięki którym badamy zdolności werbalne, zdolności matematyczne, rozwiązywanie problemów, myślenie indukcyjne (zdolność dostrzegania związków między pojęciami i koncepcjami), myślenie dedukcyjne, zdolności przestrzenne, zdolność uczenia się.

Z reguły wyżej wymienione testy przeprowadzają i analizują psycholodzy lub osoby upoważnione do tego przez twórców testów. Ten sposób postępowania jest konieczny, ponieważ narzędzia te stosuje się wobec kandydatów będących w stresie, i w rękach osób niedoświadczonych lub nieostrożnych mogą wyrządzić poważne szkody psychiczne, a przy tym dać nie pewne rezultaty.

Istnieją również testy badające wymiary osobowości lub temperamentu (np. aktywność, sumienność, zorganizowanie, towarzyskość, odporność na stres); najczęściej mają one formę kwestionariusza i składają się z pytań lub twierdzeń, na które badany odpowiada na zadanej skali w taki sposób, by jak najtrafniej określić swoje zachowanie w danej sytuacji. Testy te zazwyczaj interpretuje się za pomocą danych, dzięki którym możemy porównywać wyniki badanej osoby z tabelami norm.

Komisja rekrutacyjna może również poprosić kandydatów w trakcie procesu o wykonanie praktycznych zadań, które są istotne z punktu widzenia zadań i obowiązków na odnośnym stanowisku. Mówimy wtedy o testach sprawdzających konkretne umiejętności kandydata, wymagane na danym stanowisku, np.: bezwzrokowe komputeropisanie o określonej liczbie znaków na minutę, sporządzanie zleconych zadań w poszczególnych wymaganych programach komputerowych (pakiet MS Office lub inne specjalistyczne), testy językowe lub inne.

7. **Monitorowanie przestrzegania zasady równości szans.** Urząd powinien monitorować proces rekrutacji pod kątem przestrzegania zasady równości odnośnie do takich kryteriów, jak np. płeć, stan cywilny, niepełnosprawność, rasa i pochodzenie etniczne. W tym celu urząd zwraca się do każdego kandydata o wypełnienie kwestionariusza do celów monitoringu i dołączenie go do swojego formularza podania o pracę.

W celu zapewnienia równego traktowania w procesie rekrutacji kandydatów niepełnosprawnych, urząd powinien odpowiednio dostosować zasady ubiegania się o pracę, przeprowadzania testów lub badań, a także prowadzenia rozmów kwalifikacyjnych, a w szczególności zapewnić dostęp do informacji w odpowiednim formacie.

Urząd powinien również podjąć wszelkie kroki w celu udzielenia pomocy każdej osobie, która może mieć trudności z wypełnieniem formularza podania o pracę, pod warunkiem że zakres takiej pomocy nie wskazywałby na niemożność spełnienia przez taką osobę wymogów stawianych kandydatom na odnośne stanowisko. Najczęściej już w ogłoszeniu o naborze urząd zwraca się do wszystkich kandydatów będących osobami niepełnosprawnymi o określenie na możliwie jak naj-

wcześniejszym etapie procesu ubiegania się o pracę wszelkich potrzeb / niezbędnych dostosowań, aby można było podjąć odpowiednie kroki.

8. **Decyzje dotyczące wyboru odpowiedniego kandydata.** W trakcie każdej rozmowy kwalifikacyjnej każdy członek komisji sporządza notatki z odpowiedzi udzielanych przez kandydata na zadawane mu pytania oraz z innych udzielanych przez niego informacji.

Komisja może podjąć decyzję o sprawdzeniu (na przykład telefonicznym) referencji określonych przez wybranych kandydatów na etapie podejmowania ostatecznej decyzji. Notatki z tego procesu również powinny być archiwizowane.

Niezwłocznie po zakończeniu każdej rozmowy poszczególni członkowie komisji dokonują oceny kandydata pod kątem zgodności z kryteriami wyboru. Do takiej oceny członkowie komisji rekrutacyjnej wykorzystują informacje udzielane przez kandydatów, w tym odpowiedzi udzielane na zadawane pytania, oraz stosują wszelkie inne, dodatkowe metody przyjęte wcześniej w procesie. Mogą np. wykorzystać uzgodniony wcześniej system oceny i formularze oceny. W takim przypadku musi go zastosować każdy członek komisji rekrutacyjnej do każdego kandydata.

Wybór odpowiedniego kandydata wynika z kolejności ocen przyznanych poszczególnym kandydatom. Jeśli poszczególni członkowie komisji przyznali danemu kandydatowi czy kilku kandydatom różne oceny, omawiają kandydatury i ostatecznie podejmują wspólną decyzję. Każda ocena przyznana przez członka komisji jest ujmowana w zestawieniu zbiorczym i podpisywana przezeń. Ponadto przewodniczący komisji rekrutacyjnej rejestruje wszystkie decyzje dotyczące rekrutacji, w tym decyzje o umieszczaniu kandydatów na liście rezerwowej.

Przewodniczący komisji rekrutacyjnej sporządza dokument zawierający uzasadnienia poszczególnych decyzji, a następnie zwraca się do członków komisji o złożenie podpisów na protokole z jej obrad.

Komisja rekrutacyjna może podjąć decyzję o utworzeniu listy rezerwowej kandydatów, na której kandydaci będą umieszczani w kolejności zgodnej z otrzymaną oceną. Jeśli wybrany pierwotnie kandydat nie przyjął złożonej mu oferty pracy, ofertę składa się pierwszemu kandydatowi z listy rezerwowej. Listę rezerwową można także wykorzystać do wypełnienia podobnych wakatów, które wystąpiły do sześciu miesięcy od zakończenia rekrutacji. W wyjątkowych okolicznościach ten termin może ulec przedłużeniu o kolejnych sześć miesięcy. Każdy kandydat jest informowany o umieszczeniu na liście rezerwowej, o terminie ważności tej listy i o możliwości ubiegania się w trakcie tego okresu o pracę w urzędzie na innym stanowisku, na którym wystąpi wakat.

Wszystkie dokumenty związane z danym procesem rekrutacyjnym, w tym odręczne notatki członków komisji rekrutacyjnej, dział kadr przechowuje w bezpiecznym miejscu przez trzy lata. Stosuje się do nich przepisy o ochronie danych osobowych i dostępie do informacji publicznej.

Wyniki procesu rekrutacji są podawane na piśmie do wiadomości wszystkich kandydatów możliwie najwcześniej. Wybrany kandydat otrzymuje ofertę zatrudnienia pod warunkiem przedstawienia odpowiednich referencji i wykazania się kwalifikacjami, branymi pod uwagę w trakcie rekrutacji. Dowody takie powinny mieć formę świadectwa wystawionego przez odpowiednią instytucję, jeśli zaś nie są dostępne w takiej formie, urząd rozważa możliwość przyjęcia dokumentów innego rodzaju.

DOBRE PRAKTYKI

Procedura naboru na wolne stanowiska urzędnicze w urzędzie gminy Limanowa

Procedura zapewnia obsadzenie określonych stanowisk urzędniczych w Urzędzie Gminy Limanowa przez zatrudnienie na nich pracowników o odpowiednich kwalifikacjach i predyspozycjach, zapewniających sprawność i efektywność realizacji zadań związanych z odnośnym stanowiskiem, tak aby z jednej strony zadania te odpowiadały możliwościom, aspiracjom i oczekiwaniom pracowników, z drugiej zaś, by cele Urzędu Gminy Limanowa były realizowane prawidłowo.

Rozdział 1. Postanowienia ogólne

- § 1. 1. Procedura określa szczegółowe zasady związane z naborem kandydatów na pracowników w Urzędzie Gminy Limanowa na podstawie przejrzystego kryterium fachowości gwarantującego równy, otwarty i konkurencyjny dostęp na wolne stanowiska urzędnicze z wyłączeniem stanowisk pomocniczych i obsługi.
2. Nabór na stanowiska pomocnicze i stanowiska obsługi odbywa się w trybie analizy złożonych ofert pracy.
3. Niniejsze procedury nie mają zastosowania do osób zatrudnianych w ramach prac interwencyjnych oraz stażystów.
4. Właścicielem procedury jest Urząd Gminy Limanowa.
- § 2. Ilekroć w regulaminie jest mowa o:
- 1) urzędzie – należy przez to rozumieć Urząd Gminy Limanowa,
 - 2) wójcie – należy przez to rozumieć Wójta Gminy Limanowa, dokonującego czynności w sprawach z zakresu prawa pracy za Urząd jako pracodawcę,
 - 3) kierownika wydziału – należy przez to rozumieć również pracownika zatrudnionego na samodzielny stanowisku pracy,
 - 4) *Biuletynie Informacji Publicznej* – należy przez to rozumieć biuletyn, o którym mowa w Ustawie z 6 września 2001 o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. nr 112 poz. 1198 z późn. zm.),

- 5) stanowiskach urzędniczych – należy przez to rozumieć stanowiska określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z 2 sierpnia 2005 w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. nr 146 poz. 1223 ze zm.),
- 6) planowaniu zatrudnienia – należy przez to rozumieć przewidywanie odpowiedniej liczby i rodzaju pracowników o określonych zawodowo kwalifikacyjnych cechach we właściwym czasie i miejscu, niezbędnych do realizacji założonych celów i zadań urzędu,
- 7) rekrutacji – należy przez to rozumieć wieloetapowy proces polegający na wyszukiwaniu, rozpoznaniu i przyciągnięciu kandydatów o właściwych kompetencjach dla celów selekcji wystarczającej liczby kandydatów,
- 8) selekcji – należy przez to rozumieć proces zbierania informacji o kandydatach i wyboru spośród nich najbardziej odpowiedniego na wolne stanowisko,
- 9) zatrudnieniu – należy przez to rozumieć nawiązanie stosunku pracy z kandydatem na podstawie umowy o pracę,
- 10) stanowisku pracy – należy przez to rozumieć najmniejszy, niepodzielny system działania zawodowego w strukturze organizacyjnej wydziału lub urzędu,
- 11) opisie stanowiska – należy przez to rozumieć zbiór informacji o celu stanowiska i treści pracy wykonywanej na danym stanowisku oraz wymaganiach stawianych osobom wykonującym tę pracę.

Rozdział 2. Planowanie zatrudnienia

- § 3. 1. Nabór nowych pracowników powinien być zawsze określaniem przyszłych potrzeb urzędu wynikających z prognozy jego funkcjonowania.
2. Podstawowymi wyznacznikami planowania zatrudnienia w urzędzie są w szczególności:
- 1) planowane zmiany w strukturze organizacyjnej urzędu i związane z tym tworzenie nowych stanowisk pracy,
 - 2) zmiana przepisów prawnych nakładająca na urząd nowe kompetencje i zadania,
 - 3) oceny pracy zatrudnionych pracowników, stanowiące podstawowe źródło informacji o istniejących rezerwach w potencjale kadrowym urzędu,
 - 4) planowane fluktuacje kadr.
3. Kierownicy wydziałów zobowiązani są do stałego monitorowania potrzeb kadrowych w kierowanych przez siebie wydziałach i przewidywania wakatów.
- § 4. 1. W przypadku powstania konieczności zatrudnienia nowego pracownika na wolne stanowisko urzędnicze, kierownik wydziału składa co najmniej z dwumiesięcznym wyprzedzeniem wniosek do wójta, którego wzór stanowi załącznik nr 1 do niniejszej procedury.
2. Wniosek kierownika wydziału, o którym mowa w ust. 1, powinien zawierać:
- 1) krótkie uzasadnienie o przyczynie powstania wakatów,
 - 2) opis stanowiska pracy według wzoru będącego załącznikiem nr 2 do niniejszej procedury,
 - 3) zakres czynności na wolne stanowisko pracy według wzoru będącego załącznikiem nr 3 do niniejszej procedury.
- § 5. Akceptacja projektu opisu stanowiska pracy przez sekretarza oraz pisemna zgoda wójta na zatrudnienie pracownika powodują rozpoczęcie procedury naboru kandydatów na wolne stanowisko urzędnicze.

Rozdział 3. Rekrutacja kandydatów

- § 6. 1. Otwarta i jawna rekrutacja ma na celu pozyskanie najlepszych kandydatów na wolne stanowisko urzędnicze.
2. W celu zapewnienia kompetentnej kadry urzędniczej, w pierwszej kolejności stosuje się rekrutację wewnętrzną, a następnie zewnętrzną.
- § 7. 1. Procedurę naboru na wolne stanowiska urzędnicze przeprowadza Komisja Kwalifikacyjna o stałym składzie, z zastrzeżeniem § 8 i § 9 ust. 1, powoływana przez wójta.
2. W skład Komisji Kwalifikacyjnej na stanowiska urzędnicze wchodzi:
- 1) sekretarz gminy,
 - 2) kierownik wydziału wnioskujący o zatrudnienie,
 - 3) pracownik kadr, będący jednocześnie sekretarzem komisji.
- § 8. W skład Komisji Kwalifikacyjnej wójt może powołać dodatkowo inne osoby z odpowiednim przygotowaniem merytorycznym, mającym znaczenie dla właściwej oceny kandydatów.
- § 9. 1. Ze składu Komisji Kwalifikacyjnej wyklucza się osobę, która pozostaje w związku małżeńskim, w stosunku pokrewieństwa lub powinowactwa w linii prostej, pokrewieństwa lub powinowactwa w linii bocznej do drugiego stopnia lub jest związana z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli z kandydatem.
2. Jeśli zajdą okoliczności, o których mowa w ust. 1, wójt dokonuje zmian w składzie Komisji Kwalifikacyjnej.
- § 10. Postępowanie kwalifikacyjne, zwane dalej postępowaniem, jest dwustopniowe i obejmuje następujące etapy:
- 1) Etap pierwszy składa się z:
 - a) ogłoszenia o naborze,
 - b) składania dokumentów,
 - c) wstępnej selekcji,
 - d) ogłoszenia w *Biuletynie Informacji Publicznej* listy kandydatów spełniających wymagania formalne, określone w ogłoszeniu o naborze.
 - 2) Etap drugi składa się z:
 - a) testu kwalifikacyjnego,
 - b) rozmowy kwalifikacyjnej,
 - c) sporządzenia protokołu z przeprowadzonego naboru,
 - d) podjęcia decyzji o zatrudnieniu i podpisaniu umowy,
 - e) ogłoszenia wyników naboru w *Biuletynie Informacji Publicznej* oraz na tablicy informacyjnej w siedzibie urzędu,
 - f) pisemnym powiadomieniu wszystkich uczestników o zakończeniu postępowania kwalifikacyjnego.
- § 11. 1. Ogłoszenie o wolnym stanowisku urzędniczym umieszcza się obligatoryjnie w *Biuletynie Informacji Publicznej* oraz na tablicy informacyjnej w siedzibie urzędu.
2. Możliwe jest umieszczenie ogłoszenia, o którym mowa w ust. 1, dodatkowo w innych miejscach, jak np. w prasie, czy Powiatowym Urzędzie Pracy w Limanowej.
3. Ogłoszenie o naborze na wolne stanowisko urzędnicze zawiera m.in.:
- 1) nazwę i adres jednostki,
 - 2) określenie stanowiska urzędniczego,
 - 3) określenie wymagań związanych ze stanowiskiem urzędniczym zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe,
 - 4) wskazanie zakresu zadań wykonywanych na stanowisku urzędniczym,
 - 5) wskazanie wymaganych dokumentów,
 - 6) określenie terminu i miejsca składania dokumentów.

4. Ogłoszenie o wolnym stanowisku urzędniczym oraz o naborze kandydatów na to stanowisko umieszcza się w *Biuletynie Informacji Publicznej* oraz na tablicy informacyjnej w urzędzie. Wzór ogłoszenia stanowi załącznik nr 4 do niniejszej procedury.
 5. Termin składania dokumentów, określony w ogłoszeniu o naborze, nie może być krótszy niż 14 dni od dnia opublikowania tego ogłoszenia w *Biuletynie Informacji Publicznej*.
- § 12. 1. Na dokumenty, o których mowa w § 11 ust. 5, składają się:
- 1) list motywacyjny,
 - 2) życiorys – *curriculum vitae*,
 - 3) kserokopie świadectw pracy,
 - 4) kserokopie dyplomów potwierdzających wykształcenie,
 - 5) kserokopie zaświadczeń o ukończonych kursach, szkoleniach,
 - 6) oryginał kwestionariusza osobowego.
2. Dokumenty, o których mowa w § 11 ust. 5, przyjmowane są tylko po umieszczeniu ogłoszenia o naborze na wolne stanowisko urzędnicze w terminie określonym w ogłoszeniu w zamkniętych kopertach, z dopiskiem „Nabór na stanowisko urzędnicze w Urzędzie Gminy Limanowa”. Dokumenty te można składać w sekretariacie urzędu lub przesłać pocztą za zwrotnym potwierdzeniem odbioru na adres urzędu, w taki sposób aby do urzędu dotarły najpóźniej w ostatnim dniu terminu składania dokumentów, określonego w ogłoszeniu o naborze.

Rozdział 4. Selekcja kandydatów

- § 13. 1. W pierwszym etapie postępowania Komisja Kwalifikacyjna zapoznaje się z dokumentami złożonymi przez kandydatów, dokonując ich analizy i wykluczając te, które nie spełniają formalnych kryteriów określonych w ogłoszeniu.
2. Wynikiem analizy dokumentów jest wstępna selekcja, polegająca na określeniu listy kandydatów spełniających wymagania formalne określone w ogłoszeniu o naborze. Kandydaci spełniający wymagania formalne zostają dopuszczeni do drugiego etapu postępowania.
- § 14. 1. Po upływie terminu złożenia dokumentów, określonego w ogłoszeniu o naborze i wstępnej selekcji, umieszcza się w *Biuletynie Informacji Publicznej* listę kandydatów, spełniających wymagania formalne określone w ogłoszeniu o naborze, której wzór stanowi załącznik nr 5 do niniejszej procedury.
2. Lista, o której mowa w ust. 1, zawiera imiona i nazwiska kandydatów oraz ich miejsca zamieszkania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego.
3. Lista kandydatów spełniających wymagania formalne będzie umieszczona w *Biuletynie Informacji Publicznej* do momentu ogłoszenia ostatecznych wyników naboru.
4. Informacje o kandydatach, którzy zgłosili się do naboru, stanowią informację publiczną w zakresie objętym wymaganiami związanymi z wolnym stanowiskiem urzędniczym, określonymi w ogłoszeniu o naborze.
- § 15. 1. W drugim etapie postępowania kandydaci, o których mowa w § 14 ust. 2, poddani zostają testowi kwalifikacyjnemu i rozmowie kwalifikacyjnej.
2. Celem testu kwalifikacyjnego jest sprawdzenie wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonywania pracy na określonym stanowisku urzędniczym.
3. Celem rozmowy kwalifikacyjnej jest nawiązanie bezpośredniego kontaktu z kandydatem i weryfikacja informacji zawartych w dokumentach, o których mowa w § 11 ust. 5.

4. Rozmowa kwalifikacyjna pozwoli również zbadać:
 - 1) predyspozycje i umiejętności kandydata, gwarantujące prawidłowe wykonanie powierzonych obowiązków,
 - 2) posiadaną wiedzę na temat samorządu gminnego, w którym kandydat ubiega się o stanowisko,
 - 3) obowiązki i zakres odpowiedzialności na stanowiskach zajmowanych poprzednio przez kandydata,
 - 4) cele zawodowe kandydata.
 5. Każdy członek Komisji Kwalifikacyjnej ocenia kandydata, przyznając mu punkty w skali od 1 do 10. Przy ocenie kandydata uwzględnia się stopień spełnienia wymagań formalnych, wyniki testu kwalifikacyjnego oraz rozmowę kwalifikacyjną.
- § 16. Po przeprowadzeniu selekcji końcowej, Komisja Kwalifikacyjna wybiera kandydata, który uzyskał najwyższą liczbę punktów.
- § 17. 1. Z przeprowadzonego postępowania kwalifikacyjnego sekretarz komisji sporządza protokół, który podpisują wszyscy członkowie Komisji Kwalifikacyjnej.
2. Protokół zawiera w szczególności:
 - 1) określenie stanowiska urzędniczego, na które był prowadzony nabór,
 - 2) liczbę kandydatów oraz imiona, nazwiska i adresy nie więcej niż 5 najlepszych kandydatów, uszeregowanych według spełnienia przez nich poziomu wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze,
 - 3) informacje o zastosowanych metodach i technikach naboru,
 - 4) uzasadnienie danego wyboru.
 3. Wzór protokołu stanowi załącznik nr 6 do niniejszej procedury.
- § 18. 1. Kandydat wyłoniony w drodze naboru zobowiązany jest przed zawarciem umowy o pracę przedłożyć zaświadczenie o niekaralności i zaświadczenie lekarskie potwierdzające brak przeciwwskazań do wykonywania pracy na danym stanowisku pracy.
2. Zaświadczenia, o których mowa w ust. 1, są dołączane do jego akt osobowych.
 3. Informacje o kandydatach, którzy zgłosili się do naboru, stanowią informację publiczną w zakresie objętym wymaganiami związanymi ze stanowiskiem urzędniczym, ogłoszonymi w ogłoszeniu o naborze.
- § 19. Decyzja o zatrudnieniu kandydata, który uzyskał najwyższą liczbę punktów, należy do wójta.
- § 20. Jeżeli żaden z kandydatów nie spełnił warunków zawartych w ogłoszeniu, wówczas procedura naboru zostaje zakończona, a wójt podejmuje decyzję o ogłoszeniu nowego naboru na wolne stanowisko urzędnicze w urzędzie.
- § 21. 1. Informację o wynikach naboru upowszechnia się w terminie 14 dni od dnia zatrudnienia wybranego kandydata lub zakończenia procedury naboru, w przypadku gdy w jego wyniku nie doszło do zatrudnienia żadnego kandydata.
2. Informacja, o której mowa w ust. 1, zawiera:
 - 1) nazwę i adres jednostki,
 - 2) określenie stanowiska urzędniczego,
 - 3) imię i nazwisko wybranego kandydata oraz miejsce zamieszkania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego,
 - 4) uzasadnienie dokonanego wyboru kandydata lub uzasadnienie niezatrudnienia żadnego kandydata.
 3. Informację o wyniku naboru, której wzór stanowi załącznik nr 7 i 7a, upowszechnia się w *Biuletynie Informacji Publicznej* i na tablicy informacyjnej w urzędzie przez okres co najmniej 3 miesięcy.

Rozdział 5. Postanowienia końcowe

- § 22. 1. Jeżeli stosunek pracy osoby wyłonionej w drodze postępowania kwalifikacyjnego ustał w ciągu trzech miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy, możliwe jest zatrudnienie kolejnej osoby spośród najlepszych kandydatów wymienionych w protokole naboru.
2. Przepisy § 21 stosuje się odpowiednio.
- § 23. 1. Dokumenty złożone przez kandydata, który został zatrudniony w wyniku naboru, dołącza się do jego akt osobowych.
2. Dokumenty złożone przez kandydatów, którzy w procesie naboru zakwalifikowali się do dalszego etapu i zostali umieszczeni w protokole, będą przechowywane, zgodnie z instrukcją kancelaryjną przez okres 2 lat, a następnie zostaną przekazane do archiwum zakładowego.
3. Pozostali kandydaci informowani są o miejscu i terminie, w którym mogą odebrać złożone dokumenty. W przypadku nieodebrania dokumentów w wyznaczonym terminie są one przechowywane w siedzibie urzędu do końca roku kalendarzowego, w którym odbyło się postępowanie kwalifikacyjne, a następnie niszczone.

Załączniki do cytowanej tu procedury można znaleźć na stronie:
www.limanowa.pl.

WYBRANA LITERATURA

1. „Program szkolenia kadry kierowniczej i doradców w dziedzinie etyki” w ramach Projektu wzmacniania wdrażania strategii antykorupcyjnej PHARE 2003. Projekt pilotażowy.
2. G. Fox, D. Taylor, *Narzędzia do przeprowadzania rekrutacji i selekcji*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna 2005.
3. „Rynek Pracy”. Administracja publiczna.
4. Szturmują i porzucają urzędy, *Gazeta Prawna* 2006, nr 36.
5. E. Mazurczyk-Jankowska, Dobra komunikacja – dobra rekrutacja, *Human Capitals*: www.kadry.nf.pl.
6. *Zarządzanie w służbie cywilnej*, poradnik praktyczny, 2002.
7. M. Zawicki, S. Mazur, J. Bober (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*. Kraków: MISTIA 2004.
8. J. Kowalski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*. Warszawa: PAOW, FRDL 2003.
9. M. Dale, *Skuteczna rekrutacja i selekcja*. Kraków: Oficyna Ekonomiczna 2006.

STRONY WWW:

1. www.przejrzystapolska.pl
2. www.batory.org.pl
3. Powszechny Model Samooceny dla administracji publicznej
– www.eipa-nl.com
4. www.puszczykowo.pl
5. www.ug.limanowa.pl



Anna Hejda

Polityka informacyjna urzędu gminy

WPROWADZENIE

Wiele opracowań dotyczących problemu korupcji wskazuje na działalność informacyjną jako kluczową dla realizacji idei przejrzystego działania każdego urzędu. Informowanie jest przecież aktem poddania się przez administrację publiczną społecznej ocenie. Dlatego też Ustawa o samorządzie gminnym ustala, że „działalność organów gminy jest jawna. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw”.

Dostęp do informacji o działaniach urzędu jest podstawowym warunkiem prowadzenia skutecznej kontroli społecznej. Dobrze poinformowany i świadomy swoich praw obywatel wie, czego może oczekiwać i czego domagać się w kontaktach z urzędnikiem. Najważniejszą kwestią pozostaje oczywiście pytanie, jak jawność działania jest realizowana w praktyce.

Urząd działający w sposób przejrzysty to taki, w którym klienci są skutecznie poinformowani o:

- pełni praw, jakie im przysługują (jawność informacji, możliwość partycypacji przy tworzeniu kluczowych dokumentów, takich jak budżet i strategię, możliwość udziału w posiedzeniach rady),
- lokalnym prawie (wydawane zarządzenia, projekty uchwał i podejmowane uchwały),
- sposobach obsługi (pełna informacja, jak załatwić sprawę w urzędzie, gdzie otrzymać informację lub pomoc).

OBECNY STAN PRAKTYK W ZAKRESIE POLITYKI INFORMACYJNEJ W ADMINISTRACJI POLSKIEJ

Analizując z punktu widzenia konsultanta stan działań informacyjnych w samorządach, można zauważyć dwa typy podejścia:

- **Realizacja minimum zadań określanych przez ustawodawcę.** Obowiązki dotyczące jawności działania zostały zapisane w Konstytucji RP, Ustawie o dostępie do informacji publicznej, Ustawie o samorządzie

gminnym¹. Choć zapisy ustawowe określają, co i gdzie powinno być publikowane, to nie mogą jednak proponować skutecznych i dopasowanych do lokalnych warunków sposobów informowania. Wiele jednostek ogranicza się zatem do informowania w zakresie minimum określonego w ustawach, bez takich elementów, jak analiza grup odbiorców (do kogo przekaz jest adresowany), dostosowanie środków przekazu do odbiorców (analiza różnych sposobów i środków przekazania informacji), rejestrowanie i analiza sygnału zwrotnego (jakie są efekty przekazywanej informacji). Takie działania nie przyczyniają się do budowy otwartego, przejrzystego, przyjaznego urzędu. Można powiedzieć, że utrwalają schemat petent–urzędnik i zmniejszają szansę na faktyczną i ciągłą kontrolę działań urzędu przez mieszkańców. Należy jednak zauważyć, że tego typu podejście zdarza się coraz rzadziej.

- Podejmowanie działań informacyjnych i szukanie takich rozwiązań, które pozwalają w sposób skuteczny informować w zakresie znacznie szerszym niż ustawowe minimum. Coraz więcej samorządów podejmuje działania oparte na poszukiwaniu własnych rozwiązań, dostosowanych do oczekiwań i możliwości percepcyjnych odbiorców. Ich celem jest sprawienie, by mieszkaniiec czuł się klientem urzędu, a na gminę czy miasto patrzył jak na wspólnotę mieszkańców. Otwartość władz na ocenę ze strony mieszkańców jest ważnym narzędziem przeciwdziałającym korupcji.

W dotychczasowej praktyce najbardziej oczywistym sposobem bezpośredniego komunikowania się urzędu z mieszkańcami było organizowanie **spotkań z mieszkańcami**. Celem takich spotkań jest zazwyczaj poinformowanie społeczności lokalnej o bieżących i ważnych sprawach gminy bądź odpowiedź na istniejące w społeczności niepokoje. Spotkania informacyjne służą również pozyskiwaniu opinii mieszkańców w określonych kwestiach.

Zaletą organizowania spotkań z mieszkańcami jest możliwość bezpośredniego konfrontowania opinii społeczności lokalnej z zamierzeniami władz oraz wywoływanie i utrwalanie w mieszkańcach zaangażowania w sprawy lokalne. Zjawiskiem niebezpiecznym, związanym z tym narzędziem polityki informacyjnej, jest możliwość pozorowania wykorzystania tego instrumentu przez stosowanie nieskutecznych kanałów informowania o organizacji spotkania oraz dobór nieodpowiedniego czasu i miejsca spotkań.

Ponadto powszechnie wykorzystywane w polityce informacyjnej są **lokalne media**. Zaletą wykorzystywania mediów jest stosunkowo szeroki zasięg informacji przy względnie niskich kosztach. Istnieje jednak również niebezpieczeństwo uczynienia z niektórych mediów swego rodzaju „tub propagandowych” działalności urzędu gminy, bez uwzględnienia obiektywnego stanu

¹ Szczegółowe omówienie tych aktów normatywnych zawiera rozdział III podręcznika.

rzeczy. Wiąże się to również czasami z patologicznymi sytuacjami w postaci uzależnienia zamieszczania ogłoszeń, wykupywania tekstów promocyjnych czy przydzielania dotacji przez urząd (a nawet opłacania dziennikarzy) od przychylnego i bezkrytycznego nastawienia do działań władz.

Obecnie zakres możliwych do wykorzystania skutecznych kanałów komunikacji z mieszkańcami uległ znacznemu rozszerzeniu. Tradycyjne kanały informacyjne zostały poszerzone o możliwości związane z pojawieniem się i rozpowszechnieniem Internetu.

Jednym z podstawowych narzędzi informowania przewidzianych przez ustawodawcę jest zamieszczany w Internecie **Biuletyn Informacji Publicznej**. Oczywiście pierwsze pytanie, które w tym miejscu należy postawić, to, czy mieszkańcy w ogóle wiedzą, czym jest *Biuletyn Informacji Publicznej* i co pod białą-czerwoną ikonką BIP, znajdującą się na stronie internetowej urzędu, mogą znaleźć. Niestety, doświadczenia wskazują, że mieszkańcy na ogół tego nie wiedzą. Wejścia na strony *Biuletynu* są zazwyczaj przypadkowe, a pracownicy urzędu często obserwują wzrost liczby wejść tylko z chwilą publikacji oświadczeń majątkowych.

Następną kwestią jest aktualność informacji w BIP i łatwość znalezienia ich w *Biuletynie*. Przeglądając strony internetowe urzędów, można stwierdzić, że zarządzenia są publikowane nawet z kilkumiesięcznym opóźnieniem. Zdarza się, że zamieszczane są uchwały lub zarządzenia bez załączników. Często wyszukiwanie potrzebnych dokumentów jest utrudnione – np. po wejściu do zakładki „Zarządzenia Kierownika Jednostki” czy „Uchwały Rady”, aby znaleźć potrzebny dokument, trzeba znać numer i datę jego przyjęcia. Kolejna częsta niedogodność to brak podziału na miesiące czy choćby lata w zbiorach zarchiwizowanych dokumentów. Powoduje to konieczność przewijania ekranu, aby znaleźć właściwy dokument. Taki sposób publikacji stwarza duże bariery dla szukającego. Jak zatem zapewnić łatwość poszukiwania informacji w *Biuletynie*?

Po wejściu w zakładkę „Zarządzenia i uchwały” powinna pojawić się możliwość wyszukiwania tych dokumentów według:

- numeru dokumentu,
- dokładnej daty przyjęcia,
- okresu przyjęcia od–do (jeśli znane są tylko przybliżone daty),
- słowa-klucza (słowo występujące w nazwie, np. nazwa ulicy, numer szkoły, przedszkola).

Dobłą praktyką jest przygotowanie dla każdego z tych dokumentów krótkich materiałów przybliżających, zawierających skrót najważniejszych zapisów i konkluzji, pisanych prostym zrozumiałym językiem. Krótkie materiały przybliżające powinny pojawiać się po wejściu do linku. Dopiero z takiego poziomu powinna być możliwość zapoznania się z pełnym dokumentem,

opatrzona komentarzem „Jeżeli chcesz poznać cały dokument, znajduje się on w załączniku – link”. W materiale przybliżającym należy zawrzeć również informację, gdzie dany dokument znajduje się w urzędzie i gdzie mieszkańcy mogą otrzymać dodatkowe informacje lub zgłosić uwagi.

Często ogłoszenia o konkursach i rekrutacji oraz o przetargach znajdują się w zakładce „Ogłoszenia”. Zdecydowanie lepszą praktyką jest utworzenie specjalnych zakładzek „Przetargi”, „Praca w urzędzie”. Pod takimi zakładkami powinny znaleźć się zarówno treść ogłoszeń, jak i wyniki postępowań. Dobrą praktyką jest zbiorcze zestawianie wyników przetargów w postaci jednej tabeli (w danym roku). Takie zestawienie pozwala w łatwy sposób zorientować się, kim są zwycięzcy przetargów.

Biuletyn Informacji Publicznej powinien także zawierać informacje dla klientów zgrupowanych w zbiór: „Jak załatwić sprawę w urzędzie?” Dobrą praktyką jest wprowadzanie kart usług, które zawierają informacje o niezbędnych dokumentach potrzebnych do załatwienia sprawy, miejscu i godzinach składania dokumentów, terminach załatwienia spraw, godzinach przyjmowania dokumentów, formie załatwienia sprawy, przysługujących trybach odwoławczych, stosowanych podstawach prawnych².

Wszystkie zaproponowane sposoby zwiększają szanse na to, że *Biuletyn Informacji Publicznej* będzie elementem skutecznej informacji i budowania wizerunku urzędu przejrzystego i przyjaznego dla mieszkańców. Osłabi również przekonanie o uznaniowości wydawanych decyzji, a tym samym podejrzenia o korupcję.

Oczywiście czynnikiem o szczególnym znaczeniu jest przypisanie (w ramach struktury organizacyjnej urzędu) formalnej i faktycznej odpowiedzialności za zarządzanie informacją publiczną w ogóle, a informacją zamieszczaną w BIP w szczególności. Rekomendowaną praktyką jest wyraźne określenie odpowiedzialności zarówno za zapewnienie odpowiedniej intensywności i czytelności gminnej strony BIP, jak i jej aktualności.

WYKAZ NAJWAŻNIEJSZYCH ELEMENTÓW – ZASAD ZDROWEGO SYSTEMU INFORMOWANIA

- **Informowanie powinno być wynikiem aktywności urzędu**, a nie jedynie reakcją na aktywność obywatela. Urząd powinien sformułować strategię informowania społeczności, wyznaczyć cele działalności informacyjnej oraz wskaźniki pomiaru osiągania zaplanowanych celów. Przyjęcie strategii powinna poprzedzać analiza potrzeb mieszkańców w zakresie informacji.

² Więcej informacji o kartach usług Czytelnik znajdzie w rozdziale VII.

- Przekaz informacyjny musi być **atrakcyjny, wiarygodny, zrozumiały i przyjazny** dla odbiorcy.
- Każde działanie informacyjne należy poprzedzić **analizą odbiorców**, do których informacja ma trafić (wykształcenie, zainteresowania, preferowane sposoby zdobywania informacji).
- **Należy badać skuteczność przekazu**, a uzyskane wyniki uwzględniać w działaniach korygujących. Oprócz opinii mieszkańców, ważnym źródłem informacji o skuteczności przekazu są pracownicy urzędu.
- Informacji zewnętrznej powinna towarzyszyć **informacja wewnętrzna**. Każdy urzędnik musi mieć świadomość, że działalność administracji jest finansowana ze środków publicznych i dlatego jedną z podstawowych zasad jego działalności jest jawność postępowania. Należy kształtować i utrzymywać zachowania typu urzędnik–klient w miejsce urzędnik–petent oraz świadomość, że to obowiązkiem urzędnika jest uzasadnienie, dlaczego jakiejś informacji nie może udzielić, a nie obowiązkiem klienta urzędu – w jakim celu chce tę informację pozyskać.

PREZENTACJA DOBRYCH PRAKTYK

Informatory budżetowe

Budżet jest jednym z najważniejszych dokumentów jednostki samorządu terytorialnego. Każdy mieszkaniec ma prawo znać ten dokument, zgłaszać swoje propozycje dotyczące jego treści. Zgodnie z literą prawa po uchwaleniu budżet musi zostać opublikowany w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a także powinno się go ogłaszać w *Biuletynie Informacji Publicznej*, gdzie każdy mieszkaniec będzie mógł się z nim zapoznać. Tutaj pojawiają się dwa zasadnicze pytania:

- Czy mieszkańcy wiedzą o tym, że mogą zapoznać się z treścią budżetu, a jeżeli tak, to gdzie mogą znaleźć jego treść?
- Czy nawet jeżeli wiedzą o swoim prawie i uda im się znaleźć dokument, to czy cokolwiek rozumieją z jego zapisów?

Budżet to dokument finansowy, w którym znajduje się wiele pojęć niezrozumiałych dla przeciętnego mieszkańca, wymagający umiejętności interpretacji danych liczbowych.

Z punktu widzenia zasad poprawnego informowania mieszkańców sama publikacja dokumentu, jakim jest budżet, nie jest wystarczająca. Spełnia wymagania ustawodawcy, natomiast nie spełnia warunków skutecznego przekazu. Aby przekaz był skuteczny, należy przygotować materiał, który jest zrozumiały, ciekawy i przejrzysty dla mieszkańców. Taką rolę odgrywają *Informatory budżetowe*, które wiele jednostek samorządu opracowuje na podstawie budżetu.

Można wskazać dwie grupy warunków, które powinien spełniać informator:

- Warunki dotyczące sposobu przygotowania dokumentu: materiału **nie powinien** przygotowywać Wydział Finansowy. Pracownicy tego wydziału mogą wyjaśniać, konsultować, dostarczać niezbędnych przeliczeń, nie powinni natomiast pisać tego materiału. Dlaczego? Pracownikowi pracującemu w Wydziale Finansowym będzie bardzo trudno pisać językiem zrozumiałym dla ogółu mieszkańców. Dlatego warto pisanie powierzyć osobie, która ma zakres wiedzy i zasób słownictwa finansowego na poziomie zwykłego mieszkańca.
- Warunki dotyczące zawartości: należy pamiętać również o tym, że budżet państwa, miasta, gminy jest dla wielu mieszkańców zbiorem niezrozumiałych zapisów. Dlatego warto materiał o budżecie rozpocząć od porównania go z budżetem domowym. Pozwoli to czytelnikowi zrozumieć pojęcie dochodu, przychodu, wydatku, rozchodu, konsekwencji zwiększania wydatków bez znalezienia dodatkowych źródeł finansowania.

Planując strukturę broszury, należy pamiętać, że mieszkańców najbardziej interesuje to, co ich bezpośrednio dotyczy, a zatem ile jednostka wydaje na szkoły (w przypadku mniejszych gmin), na utrzymanie bezpieczeństwa (duże miasta), na remonty dróg (powiaty), ile kosztuje utrzymanie urzędu czy obsługa rady.

Broszura powinna nie tylko dostarczać informację, lecz także pełnić funkcję edukacyjną. Powinna przystępnie informować, jak powstaje budżet, na jakim etapie i w jaki sposób mieszkańcy mogą zgłaszać wnioski do budżetu, gdzie można zapoznać się z pełnym tekstem.

Przykład proponowanego rozwiązania

Przykładem informatora budżetowego może być przygotowana przez Urząd Miasta w Nowym Targu³ dwunastostronicowa broszura *Skąd mamy pieniądze i na co je wydajemy?*, która została umieszczona na stronie internetowej urzędu. Zawiera ona

- wyjaśnienie, co to jest budżet gminy (przez analogię do budżetu rodzinnego),
- zasady tworzenia budżetu (wraz z informacją, w jaki sposób mieszkańcy mogą wpływać na kształt budżetu przez zgłaszanie wniosków),
- wyjaśnienie pojęć – dotacja, subwencja, deficyt budżetowy (wraz z informacją, którymi z nich miasto może dysponować dowolnie, a które musi wydać na określony cel),
- opis źródeł dochodu miasta (wraz z przykładami, co składa się na podatki i opłaty, skąd pochodzą subwencje, dotacje, udziały w podatkach dochodowych),

³ Źródło: www.nowytarg.pl.

- kwoty dochodów z poszczególnych źródeł (przedstawione również w ujęciu graficznym i procentowym),
- dochody na przestrzeni ostatnich trzech lat wraz z komentarzem pozwalającym zrozumieć powody zmian w dochodach (w formie zestawienia graficznego),
- prezentację zadań, które realizuje miasto (wraz z przykładami),
- kwoty wydatków (przedstawione również w ujęciu graficznym i procentowym),
- zestawienie wydatków w podziale na wydatki bieżące i wydatki inwestycyjne (przedstawienie procentowe i graficzne) w ujęciu trzyletnim wraz z wyjaśnieniem, co się na obydwie grupy wydatków składa,
- zestawienie rzeczowe i kwotowe najważniejszych planowanych inwestycji,
- przeliczenie całości dochodów oraz wydatków na poszczególne cele (oświata i wychowanie, gospodarka komunalna, pomoc społeczna, kultura i sport, drogi) na jednego mieszkańca,
- informację, gdzie można otrzymać dodatkowe informacje i pełny tekst budżetu (adres internetowy, numer pokoju i numer telefonu).

Broszurę ilustrują wykresy i elementy graficzne (kliparty). Nie ma tabel, a dane opatrzone niezbędnym komentarzem. W informacji o tym, jak mieszkańcy mogą wpływać na kształt budżetu, brakuje dat: do kiedy jest tworzony, do kiedy można zgłaszać wnioski.

Należy pamiętać!

- Ważne jest, aby podając informację o wysokości całkowitych dochodów i wydatków jednostki oraz przykłady wysokości wybranych pozycji z dochodów i wydatków, wybierać te, które faktycznie są istotne lub/i mogą być szczególnie interesujące. Złą praktyką jest podawanie wszystkich kwot z budżetu. Powoduje to, że materiał staje się długi i nieprzejrzysty. Dobrą i zalecaną praktyką jest podanie kilku przykładów uszeregowanych od największego wydatku lub dochodu do najmniejszego. Całość dochodów i wydatków można przedstawić w postaci udziału procentowego na wykresie.
- Kwoty wydatków i dochodów należy podać w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Mieszkańcy znacznie łatwiej przyswoją kwoty rzędu setek lub tysięcy złotych niż kwoty milionowe. Należy również wybrać kilka pozycji, np. wydatki na inwestycje czy edukację, i pokazać, jak kształtowały się w ciągu ostatnich trzech lat. Powinno dotyczyć to spraw szczególnie wrażliwych (na przykład edukacja w małych gminach) lub takich, gdzie nastąpiły znaczące zmiany (należy wówczas skomentować przyczynę zjawiska).
- Informator nie powinien być zbyt długi i nie powinien zawierać zbyt wielu szczegółów. Zalecamy przygotowanie materiału kilkustronicowego,

atrakcyjnego wizualnie. Atrakcyjność wizualna to maksymalnie dużo wykresów, porównań, tekstu typu pytanie–odpowiedź („Czy wiesz, że...?”).

- Materiał powinien być publikowany nie tylko w Internecie. Jeżeli ze względów finansowych nie można przygotować kopii dla każdego gospodarstwa domowego, warto rozważyć publikację (na przykład w odcinkach) w lokalnej prasie. Informatory powinny również trafić do szkół jako temat godzin wychowawczych lub zajęć z wiedzy o społeczeństwie. Przygotowując formę graficzną książeczki, należy wziąć pod uwagę sposób jej rozpowszechniania. Inna bowiem powinna być forma, gdy tekst będzie drukowany w odcinkach w gazecie, a inna, gdy będzie to kilkustronicowa broszura.

Ponadto należy zapytać mieszkańców – czytelników, co im się w informatorze podoba, co dodać, co jeszcze wyjaśnić, jakie dane byłyby interesujące. Uwagi po przeanalizowaniu należy uwzględnić w kolejnej edycji materiału.

Materiał powinien ukazywać się co roku, a jego zawartość i procedurę tworzenia powinien przyjąć zarządzeniem kierownik jednostki.

Broszura *Przejrzysty urząd*

Informator budżetowy w formie opisanej powyżej to krok do budowania faktycznej jawności w urzędzie i przekazywania informacji w formie umożliwiającej mieszkańcowi zrozumienie podstaw gospodarki finansowej. Jednak bieżąca działalność to także prowadzenie przetargów, szkolenia urzędników, wydawanie decyzji administracyjnych.

Przykład proponowanego rozwiązania

Urząd Miasta w Kraśniku postanowił przedstawiać na bieżąco informację o urzędzie w publikowanej co trzy miesiące w Internecie i dostępnej do wglądu w urzędzie broszurze *Przejrzyste Miasto Kraśnik*⁴.

Co zawiera ta broszura?

- Wstęp napisany prostym językiem, informujący o prawach mieszkańców w zakresie dostępu do informacji.
- Zestawienie rozstrzygnięć przetargów zawierających informację o zadaniu, wykonawcy, który wygrał oraz ceny wybranej oferty. Można by zapytać, gdzie tutaj nowa jakość, skoro informacja o przetargach jest jawna, a ogłoszenia ukazują się na tablicach. Jest to jednak informacja rozproszona. W broszurze *Przejrzyste Miasto Kraśnik* zestawia się w jednym miejscu i przejrzystej formie (tabelka) wszystkie rozstrzygnięcia przetargowe w danym okresie.
- Wykaz wynagrodzeń wójta, z-cy wójta, skarbnika, sekretarza, kierowników jednostki organizacyjnej, osób zarządzających

⁴ Źródło: www.krasnik.pl.

i członków organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osób wydających decyzje administracyjne w imieniu wójta.

- Składy rad nadzorczych spółek skarbu gminy.
- Nazwiska osób będących w zarządach stowarzyszeń i klubów sportowych.
- Liczba wydanych decyzji administracyjnych w poszczególnych komórkach z podaniem liczby decyzji uchylonych.
- Wydatki na ogłoszenia w prasie, radiu i telewizji.
- Dane dotyczące wykorzystania samochodu służbowego (liczba przejechanych kilometrów).
- Wykaz podatników będących przedsiębiorcami, którym umorzono zaległości podatkowe z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz podatku rolnego lub leśnego w kwocie powyżej 100 zł oraz wykaz osób fizycznych, którym umorzono zaległości podatkowe z tytułu podatku rolnego i leśnego.
- Wykaz podatników, którzy otrzymali zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.
- Wykaz osób, którym przyznano lokale mieszkalne i socjalne. (Przyznawanie lokali jest kwestią szczególnie drażliwą ze względu na to, że w wielu jednostkach popyt przewyższa wielokrotnie podaż. W takich sytuacjach pojawiają się często podejrzenia o protekcję lub kumoterstwo. Dobrze zatem przy tej informacji zawrzeć również czytelny opis kryteriów lub uzasadnienia wyboru.)

Książeczka *Przejrzyste Miasto Kraśnik* ma przejrzystą formę tabel i zestawień, nie zawiera natomiast komentarzy ani porównań z innymi jednostkami podobnej wielkości.

Należy pamiętać!

- Wydając książeczkę *Przejrzysty urząd*, do podanych zestawień warto załączyć komentarze (np. wyjaśnienia kryteriów przydziału mieszkań czy zezwoleń na sprzedaż alkoholu – jest to okazja do uświadomienia mieszkańcom, że przy podejmowaniu szczególnie trudnych decyzji nie ma uznaniowości, lecz stosowane są precyzyjne kryteria).
- Ponadto jeżeli poza stanowiskami wymienionymi w przykładzie urzędnicy wyrażą zgodę na piśmie, można opublikować wynagrodzenia wszystkich pracowników. Taka informacja jest doskonałym uzupełnieniem zawartych w informatorze budżetowym danych o kosztach działania urzędu.
- Jeżeli pracownicy urzędu wyrażą zgodę na piśmie, można opublikować wykaz pracowników urzędu prowadzących działalność gospodarczą.
- Informację o liczbie wydanych decyzji można podać w kilku zestawieniach (np. ile decyzji średnio przypada na urzędnika; można również dodać informację, ile czasu trwa wydawanie decyzji).

- Do informacji o wykorzystaniu samochodu służbowego można dodać inne wydatki urzędu (np. na zakup materiałów biurowych w przeliczeniu na pracownika itp.).
- Warto również na zakończenie broszury podać, kto może udzielić dodatkowych informacji (numer telefonu, adres mailowy).
- Procedura wydawania broszury i jej rozpowszechniania powinna zostać przyjęta zarządzeniem. Należy określić, kto jest odpowiedzialny za jej przygotowanie, co zawiera, jak często się ukazuje, jak uwzględniane są opinie dotyczące zmiany jej zawartości.

Newslettery i serwisy prasowe

W rozmowach z przedstawicielami samorządu można spotkać się z opiniami, że dziennikarze zainteresowani są tylko sensacją, a o samorządzie piszą wtedy, gdy mamy do czynienia z korupcją. Brakuje rzeczowej informacji o działaniach jednostek samorządu terytorialnego. Można też usłyszeć, że czasami zdarzają się sytuacje, w których dziennikarz domaga się informacji, ale termin na jej dostarczenie jest bardzo krótki. Co zatem powinien zrobić samorząd, który chciałby przy pomocy mediów budować swój wizerunek urzędu otwartego, przejrzystego i przyjaznego mieszkańcom? Co zrobić, aby informacja o dobrej działalności urzędu była obecna w mediach?

Urząd musi inicjować kontakty z mediami i z własnej inicjatywy dostarczać tzw. serwisy prasowe. Serwis prasowy to nic innego jak w sposób systematyczny wysyłana do mediów informacja o tym, co zostało zrobione, co jest planowane.

Przykład proponowanego rozwiązania

W Urzędzie Miasta w Myślenicach powołano zarządzeniem burmistrza Gminny Serwis Informacyjny⁵. W zarządzeniu zostały określone następujące kwestie:

- sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem serwisu przez wyznaczonego Koordynatora,
- zasady zbierania przez Koordynatora informacji (zakres tematów, terminy),
- zasady wyboru przez Koordynatora informacji, które znajdują się w serwisie (np. zaplanowane działania poszczególnych wydziałów),
- prawo Koordynatora do zwrócenia się do pracowników z prośbą o przygotowanie materiałów dodatkowych lub materiałów na wybrany temat,

⁵ Źródło: www.myslenice.pl.

- określenie częstotliwości (raz w tygodniu) wraz z podaniem dnia tygodnia i godziny, w których Koordynator przesyła komunikaty prasowe w wersji elektronicznej do mediów,
- uprawnienia Koordynatora do zwracania się z prośbą o autoryzację materiałów,
- nałożenie na Koordynatora obowiązku dbania o to, aby komunikaty prasowe były pisane prostym i przyjaznym językiem.

Ponadto przyjęto wiele szczegółowych zasad:

- Kontakt urzędu z mediami odbywa się za pośrednictwem Koordynatora. Jeżeli pracownik urzędu ma zamiar bezpośrednio skontaktować się z mediami, powinien o tym poinformować Koordynatora. Jeżeli zachodzi potrzeba udzielenia wyjaśnień mediom, wyjaśnienia te Koordynator przygotowuje w formie pisemnej.
- W przypadku konieczności przekazania niezaplanowanego komunikatu mediom Koordynator kontaktuje się bezpośrednio z osobą odpowiedzialną w urzędzie za daną kwestię i w porozumieniu z nią przygotowuje komunikat, po czym niezwłocznie go przesyła.
- W sprawach istotnych dla wizerunku miasta Koordynator konsultuje przygotowany materiał z Burmistrzem Miasta.
- W przypadku bezpośredniego kontaktu mediów z Burmistrzem obecność Koordynatora jest obowiązkowa w celu późniejszej autoryzacji.
- Koordynator jest odpowiedzialny za redagowanie w *Gazecie Myślenickiej* stałej rubryki zawierającej: zapowiedzi sesji Rady Miejskiej wraz z porządkiem obrad, zapowiedzi posiedzeń komisji, zapowiedzi spotkań z mieszkańcami miasta, czatów internetowych, informacje o pracach urzędu.
- W przypadku chęci pozyskania patronatów medialnych wyznaczeni pracownicy z poszczególnych Wydziałów, Referatów i Biur zgłaszają się do Koordynatora zadania w celu podjęcia kroków na rzecz pozyskania patronatu medialnego.
- Na wniosek Burmistrza Koordynator organizuje konferencje prasowe; materiały na konferencje przygotowuje we współpracy z pracownikami urzędu i przekazuje mediom co najmniej dwa dni przed konferencją; sprawozdanie z konferencji ukazuje się na stronie internetowej.
- Koordynator na bieżąco, każdego dnia do godz. 9.00 publikuje w Internecie kalendarium prac Burmistrza na dany dzień.
- Koordynator dwa razy w tygodniu wprowadza na stronę internetową aktualności z życia urzędu. Ponadto jest odpowiedzialny za zamieszczanie ogłoszeń o przetargach, ogłoszeniach, zapowiedziach posiedzeń Rady i komisji.
- Materiały informacyjne dotyczące posiedzeń Rady i komisji, sprawozdań z posiedzeń komisji, wydarzeń i innych ważnych informacji z życia urzędu, zamieszczane są na tablicach za pośrednictwem

Koordinatora, który raz na dwa tygodnie wysyła do wszystkich sołtysów niezbędne komunikaty. Informacje na tablicach zamieszczają sołtysi. Na terenie miasta ogłoszenia wywiesza Straż Miejska.

- Koordynator zadania prowadzi archiwum materiałów przekazywanych do prasy oraz opublikowanych w prasie.

Należy pamiętać!

Procedura przygotowania Gminnego Serwisu powinna zawierać listę mediów, do których serwis jest przesyłany. Ponadto należy zapewnić otwartość listy mediów poprzez informację, w jaki sposób można zgłosić zapotrzebowanie na dostarczenie serwisu.

Oznakowanie urzędu

Podstawową funkcją oznakowania urzędu jest pomoc mieszkańcowi/klientowi w sprawnym poruszaniu się po urzędzie. Klient powinien dzięki dobrej informacji wizualnej od razu trafić tam, gdzie chce.

Przykład proponowanego rozwiązania

W Urzędzie Miasta w Halinowie system oznakowania wewnętrznego wraz z procedurą aktualizacji został przyjęty zarządzeniem⁶. Na system oznakowania składają się:

- tablica informacyjna z nazwami komórek organizacyjnych i numerami pokoi, w których się mieszczą,
- tabliczki informacyjne przy pokojach, zawierające informacje o nazwie komórki, osobach, które w tym pokoju pracują, oraz o zakresie załatwianych spraw,
- tablice ogłoszeniowe z rejestrami dokumentującymi zamieszczone na nich komunikaty,
- identyfikatory dla pracowników z imieniem i nazwiskiem, stanowiskiem, nazwą komórki organizacyjnej oraz zdjęciem pracownika.

Wzory tablic i identyfikatorów zostały dołączone do procedury.

W procedurze wprowadzono zakresy odpowiedzialności:

- sekretarza – za zatwierdzanie wzorów tablic i identyfikatorów, kontrolę i nadzór nad procesem aktualizacji, ocenę działania systemu,
- inspektora ds. osobowych – za opracowanie tablic i identyfikatorów, weryfikację informacji po każdej zmianie, archiwizacji,
- pracownika gospodarczego – za konserwację oznakowania i utrzymanie go w czystości.

W procedurze określono zasady aktualizacji systemu oznakowania. Inspektor ds. osobowych w terminie 7 dni od zaistnienia zmiany (re-

⁶ Źródło: www.halinow.pl.

gulamin, dane osobowe, zakresy obowiązków, uszkodzenia) ma obowiązek wprowadzenia weryfikacji. Za aktualizację informacji na tablicach ogłoszeniowych w urzędzie odpowiedzialni są pracownicy merytoryczni, wymienieni w procedurze w układzie: nazwa tablicy – odpowiedzialny. Wymieniono następujące działy informacji wraz z przyporządkowanymi im osobami: Przetargi, Ochrona Środowiska i Gospodarka Komunalna, Informacje Podatkowe, Geodezja i Gospodarka Gruntami, Działalność Gospodarcza i Sprawy Wojskowe, USC, Ewidencja Ludności i Dowody Osobiste, Informacje Urzędu, Informacje Burmistrza, Informacje Rady Miejskiej. Wymienieni pracownicy w przypisanych zakresach raz w tygodniu mają obowiązek przeglądu i usunięcia nieaktualnych ogłoszeń i naniesienia zmiany na prowadzonych metryczkach tablic.

Klienci mają możliwość oceny systemu oznakowania przez wypełnienie ankiety dostępnej w Biurze Podawczym (punkt informacyjny) oraz na stronie internetowej. Na podstawie wniosków z ankiety sekretarz miasta wprowadza działania korygujące.

Należy pamiętać!

- Tablice (tak informacyjne, jak ogłoszeniowe) muszą znajdować się w dobrze widocznych i oświetlonych miejscach. Tablice informacyjne powinny być wisieć naprzeciw wejścia do urzędu w takim miejscu, aby klient od razu je zauważył. Informacje na tablicach powinny być czytelne (odpowiednio duża czcionka, neutralne tło) i aktualne. W przypadku większych urzędów warto zastosować na przykład różne kolory do oznakowania poszczególnych pięter. Tę kolorystykę należy konsekwentnie zastosować we wszystkich elementach oznakowania. Dobrą praktyką jest powtórzenie na każdym piętrze jeszcze raz tablicy już tylko z informacją, które wydziały i w których pokojach znajdują się na danym piętrze. Na każdym piętrze niezbędna jest również tabliczka z informacją, w której części korytarza znajdują się pokoje oznakowane danymi numerami. Jest to często pomijany element oznakowania, a niezwykle istotny z punktu widzenia klienta.
- Tablice ogłoszeniowe pełnią funkcję informacyjną; zamieszcza się tu m.in. ogłoszenia przetargowe, ogłoszenia o rekrutacji, informacje o wydarzeniach. Tablice takie powinny znajdować się w widocznych i najczęściej odwiedzanych miejscach urzędu – tam gdzie klienci często przechodzą lub zatrzymują się. Tablice te często są oszklone, co zmniejsza czytelność zamieszczonych w nich materiałów. Wydaje się, że tablice wewnętrzne nie są narażone na zniszczenie, warto zatem rozważyć zastosowanie tablic otwartych. Do tablic powinien być całkowicie swobodny, niczym nieograniczony dostęp (np. tablice nie powinny wisieć nad ławkami dla klientów). Powinny również mieć dodatkowe oświetlenie. Ponadto dokumenty prezentowane na tablicach nie powinny być pisane czcionką mniejszą niż 12 pkt.

Należy prowadzić rejestr ogłoszeń i dokumentów zawieszanych na tablicy i zdejmowanych z niej. Osoba odpowiedzialna za prowadzenie rejestru powinna być odpowiedzialna za sprawdzanie, czy zawieszone materiały nie zostały uszkodzone oraz kiedy należy zdjąć ogłoszenia nieaktualne.

- Jeżeli zastosowana została kolorystyka w oznakowaniu pięter, konsekwentnie tabliczki przy drzwiach powinny być również kolorowe. Tak jak w przypadku tablic ważne jest, aby były czytelne.
- Kwestia identyfikatorów często wzbudza kontrowersje i dyskusje. Należy zastanowić się przede wszystkim nad tym, jakie funkcje ma spełniać identyfikator. Po pierwsze – ma informować klienta, z kim rozmawia. Równie ważną funkcją identyfikatora jest zniesienie anonimowości. Klient w urzędzie potrafi wówczas określić, kto jest urzędnikiem, a kto klientem. Jeżeli chce o coś zapytać, nie tylko wie, do kogo się zgłosić, lecz także wie, od kogo informację otrzymał. Można powiedzieć, że identyfikator mobilizuje do zachowań uprzejmych i profesjonalnych. Jest jednak kilka warunków, aby faktycznie identyfikatory odgrywały wymienione wyżej role. Muszą je nosić wszyscy pracownicy. Imię i nazwisko pracownika powinno być napisane czytelną, dużą i pogrubioną czcionką. Informacje o stanowisku mogą być znacznie mniejsze. Tak jak w przypadku tablic przy drzwiach, jeżeli zastosowano kolory poszczególnych pięter, konsekwentnie powinno się stosować te kolory na identyfikatorach.
- Bardzo praktycznym rozwiązaniem, niezależnym od identyfikatorów, są wizytówki na biurkach. Ma to uzasadnienie szczególnie w sytuacji, gdy w pokoju pracuje kilka osób. W przypadku wizytówek opór przed ich stosowaniem jest mniejszy niż w przypadku identyfikatorów. Aby spełniły swoją funkcję, powinny być duże, co najmniej połowa formatu A4, z odpowiednio dużą czcionką. Na wizytówce warto oprócz imienia i nazwiska zawrzeć informacje o stanowisku lub sprawie, którą dany urzędnik się zajmuje.

System tablic informacyjnych

System tablic informacyjnych jest dobrą praktyką informacji zewnętrznej w przypadku małych miast i wsi. W większych miastach taka forma informowania społeczności nie jest skuteczna. W tych przypadkach lepiej informacje podawać w lokalnej prasie.

Przykład proponowanego rozwiązania

W gminie Jednorozec opracowano i przyjęto zarządzeniem procedurę funkcjonowania systemu tablic informacyjnych⁷. Zarządzenie określa:

- spis lokalizacji wszystkich 20 tablic (jedna tablica znajduje się w Urzędzie Gminy, pozostałe na terenie sołectw),

⁷ Źródło: www.jednorozec.pl.

- zakres umieszczanych na tablicach informacji,
 - zasady funkcjonowania i aktualizacji tablic.
- Na tablicach umieszcza się następujące informacje:
- akty prawne organów gminy podlegające podaniu do publicznej wiadomości,
 - ogłoszenia, obwieszczenia i informacje organów gminy,
 - informacje o spotkaniach, zebraniach i konsultacjach społecznych kierowane do mieszkańców gminy,
 - ogłoszenia, obwieszczenia i informacje innych urzędów administracji powiatowej, wojewódzkiej i centralnej, dotyczące funkcjonowania gminy i jej mieszkańców,
 - komunikaty i ogłoszenia komisji wyborczych różnego szczebla,
 - informacje, komunikaty i ogłoszenia innych jednostek samorządu terytorialnego, dotyczące mieszkańców gminy,
 - inne informacje dla mieszkańców gminy.

Tablice zwane sołeckimi są oznakowane herbem gminy Jednorózek. Procedura nakazuje wywieszanie na nich wyżej wymienionych materiałów z takim wyprzedzeniem, aby mieszkańcy mogli się z nimi zapoznać oraz zdejmowanie, kiedy termin wywieszenia minął.

Za koordynowanie umieszczania informacji na tablicach informacyjnych odpowiedzialny jest pracownik Sekretariatu Urzędu Gminy. Kierownicy referatów, samodzielne stanowiska pracy w Urzędzie Gminy oraz kierownicy gminnych jednostek organizacyjnych mają obowiązek dostarczenia koordynatorowi wydrukowanej informacji wraz z adnotacją o dacie wywieszenia oraz dacie usunięcia z tablicy.

Pracownik koordynujący jest odpowiedzialny za:

- terminowe wywieszanie i zdejmowanie informacji na tablicy na terenie budynku Urzędu Gminy oraz archiwizację materiałów,
- terminowe przekazywanie sołtysom materiałów do wywieszania na tablicy wraz z informacją o dacie ich usunięcia.

Sołtysi są odpowiedzialni za bieżące umieszczanie i usuwanie informacji z tablic sołeckich oraz za utrzymanie tablic w czystości.

Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej Urzędu Gminy jest odpowiedzialny za:

- utrzymywanie tablic sołeckich w dobrym stanie technicznym,
- dokonywanie okresowych sprawdzeń – przynajmniej raz na kwartał – czystości, aktualności i stanu tablic sołeckich,
- niezwłoczne reagowanie na stwierdzone niedociągnięcia,
- przedkładanie Sekretarzowi Gminy w terminie do końca lutego, maja, sierpnia i listopada każdego roku informacji o stanie technicznym i estetycznym tablic sołeckich.

Należy pamiętać!

- Dodatkowo można wprowadzić tzw. tablicę wirtualną. Jest to tablica funkcjonująca w Internecie, na której znajdują się wszystkie informacje z tablic na terenie gminy.
- Procedura powinna opisywać, w jaki sposób mieszkańcy mogą postulować wywieszenie nowych tablic – do kogo zgłaszać takie wnioski, na podstawie jakich kryteriów podejmuje się decyzje o lokalizacji nowych tablic.
- Dobrą praktyką jest określenie kryterium dostępności tablic (na ilu mieszkańców przypada tablica, określenie czasu dojścia lub odległości w km).

DODATKOWE ŹRÓDŁA INFORMACJI

Opisane w tym rozdziale przykłady omawiają rozwiązania funkcjonujące w rzeczywistości. Podane niżej numery zarządzeń, które znajdują się na stronach jednostek, pozwalają zajrzeć do odpowiednich dokumentów:

- Zarządzenie w sprawie zasad określających funkcjonowanie Gminnego Serwisu Informacyjnego – Zarządzenie nr 27/05 Burmistrza Miasta i Gminy Myślenice z dnia 04.03.2005 – www.myslenice.pl,
- Procedura aktualizacji informacji w systemie oznakowania wewnętrznego Urzędu Miejskiego w Halinowie – Zarządzenie nr 117/05 z dnia 05.10.2005 – www.halinow.pl,
- Zarządzenie w sprawie określenia sieci tablic informacyjnych w Gminie Jednoróżec – Zarządzenie nr 17/05 Wójta Gminy Jednoróżec z dnia 30.05.2005 – www.jednorozec.pl,
- Zacytowane materiały *Skąd mamy pieniądze i na co je wydajemy?* – broszura informacyjna dla mieszkańców Nowego Targu Edycja 2005 oraz *Przejrzyste Miasto Krasnik* znajdują się na stronach urzędów – www.nowytarg.pl i www.krasnik.pl.

Ponadto dobre praktyki w zakresie przygotowania broszury *Skąd mamy pieniądze i na co je wydajemy?* znajdują się na stronach:

www.ciechanow.powiat.pl, www.jablonna.pl, www.sulejowek.pl, www.krakow.pl, www.siedlce.um.gov.pl, www.ciechanow.powiat.pl

Dobra praktyka w zakresie systemu oznakowania urzędu znajduje się na stronie: www.dabrowa.okay.pl

Dobra praktyka w zakresie procedury Gminnego Serwisu Informacyjnego znajduje się na stronie: www.leczna.pl

Dobra praktyka w zakresie sieci tablic informacyjnych znajduje się na stronie: www.radlin.pl

Wszystkie wymienione rozwiązania zostały opracowane w ramach Akcji Masowej „Przejrzysta Polska”. Więcej rozwiązań znajduje się na stronie Akcji: www.przejrzystapolska.pl.

Wiesława Borczyk, Marek Wójcik

Kontrola wewnętrzna i zewnętrzna

Kontrolowanie należy do podstawowych składników procesu zarządzania w każdej organizacji, w tym w urzędach administracji publicznej. Kontrola wewnętrzna, kontrola finansowa i audyt wewnętrzny stanowią elementy systemu, którego celem jest zapobieganie występowaniu nieprawidłowości i zjawisk niekorzystnych w działalności urzędu oraz wskazywanie sposobów zapobiegania nieprawidłowości w jego pracy.

W administracji publicznej, zarówno rządowej, jak i samorządowej, czynności kontrolne wykonują zarówno zewnętrzne, wyspecjalizowane organy kontroli, jak również czyni to kontrola wewnętrzna, zorganizowana w ramach struktury organizacyjnej urzędu. Zasady prowadzenia kontroli finansowej i audytu wewnętrznego reguluje ustawa o finansach publicznych¹. Opracowanie i wdrożenie konkretnych procedur, instrukcji i mechanizmów składających się na system kontroli finansowej należy do kierownika jednostki.

ORGANY KONTROLI ZEWNĘTRZNEJ

Równoległe z działaniami kontroli wewnętrznej w urzędzie czynności kontrolne wykonują instytucjonalne, specjalistyczne organy kontroli zewnętrznej. Działają one na korzyść rozliczeń publicznych, dodają wiarygodności zapewnieniom osoby lub podmiotu przedkładającego sprawozdanie, są środkiem promowania przejrzystości i jawności w działalności administracji publicznej i innych instytucji życia publicznego. Dostarczają społeczeństwu informacji o powszechnie przyjętych standardach oraz o odchyleniach od zasady legalności, rozliczeniowości, oszczędności, wydajności i skuteczności. Realizowane procesy kontroli wspomagają walkę z korupcją przez umacnianie ram prawnych i instytucjonalnych administracji publicznej.

¹ Ustawa z 30 czerwca 2005 o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.)
– www.mf.gov.pl.

Poniżej przedstawiono krótką charakterystykę najważniejszych instytucji kontroli zewnętrznej, prowadzonej w stosunku do działalności jednostek samorządu terytorialnego².

Prezes Rady Ministrów w razie powtarzającego się naruszania przez radę gminy, powiatu lub sejmik województwa Konstytucji lub ustaw może wnioskować o rozwiązanie przez Sejm rady lub sejmiku.

Najwyższa Izba Kontroli (NIK) jest naczelnym organem kontroli państwowej, podlega Sejmowi i działa na zasadzie kolegialności. Działalność NIK ma na celu ocenę funkcjonowania państwa i gospodarowania środkami publicznymi. Obejmuje także ocenę funkcjonowania administracji państwowej oraz wszystkich podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych przez wskazywanie zagrożeń, nieprawidłowości, nierzetelności i braku uczciwości w wykonywaniu zadań publicznych, jak również przez propagowanie dbałości o porządek prawny. NIK przeprowadza kontrole planowe oraz doraźne. Kontrole NIK w odniesieniu do organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych przeprowadzane są pod względem: legalności, gospodarności, rzetelności.

Należy podkreślić szczególną rolę NIK w tworzeniu standardów kontroli we współpracy z międzynarodowymi instytucjami kontroli. W części rozdziału dotyczącej dobrych praktyk zaprezentowano rozwiązania stosowane przez NIK w zakresie budowania elementów systemu kontroli, oceny ryzyka norm etycznych w działalności urzędu oraz standardów polityki kadrowej wobec pracowników kontroli wewnętrznej.

Minister Finansów, Główny Inspektor Kontroli Skarbowej oraz dyrektorzy urzędów skarbowych wraz z inspektorami kontroli skarbowej tworzą w Polsce system kontroli skarbowej. Do zakresu organów kontroli skarbowej należy:

- kontrola rzetelności deklarowanych podstaw opodatkowania oraz prawidłowości obliczania i wpłacania podatków stanowiących dochód budżetu państwa,
- kontrola celowości i legalności wydatkowania środków budżetowych oraz prawidłowości obliczania i wykorzystania dotacji budżetowych,
- kontrola badania zgodności z prawem wykorzystania i rozporządzania mieniem państwowym, a w szczególności ujawnianie niedoborów.

Regionalne Izby Obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli finansowej jednostek samorządu terytorialnego, związków międzygminnych, związków i stowarzyszeń gmin i powiatów, samorządowych

² Więcej informacji o niektórych prezentowanych tu instytucjach Czytelnik znajdzie w rozdziale II podręcznika.

jednostek organizacyjnych mających osobowość prawną i innych podmiotów w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego.

Naczelnny Sąd Administracyjny i Wojewódzkie Sądy Administracyjne kontrolują działalność organów administracji publicznej, orzekając w sprawach skarg na decyzje administracyjne, uchwały organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego, rozstrzygnięcia nadzorcze organów sprawujących nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego. Każdy, kogo interes prawny lub uprawnienie naruszono uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organy samorządu w sprawach z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć te decyzje do sądu administracyjnego.

Samorządowe Kolegia Odwoławcze wykonują kontrolę instancyjną decyzji organów samorządowych, orzekając w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, które należą do właściwości jednostek samorządu terytorialnego.

Wojewodowie sprawują nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego na podstawie kryterium zgodności z prawem. W razie powtarzającego się naruszenia Konstytucji lub ustaw przez organy zarządzające samorządu wojewodowie mogą występować z wnioskiem o ich odwołanie do Prezesa Rady Ministrów.

Kontrola prokuratorska obejmuje sprawy rozstrzygane przez organy administracyjne w indywidualnych sprawach oraz inne z zakresu administracji publicznej.

Sądy powszechne. Kontrola sądowa nad administracją jest sprawowana wyłącznie na podstawie kryterium legalności. Sądy powszechne w trakcie postępowania w sprawach cywilnych, a także gdy są do tego umocowane ustawowo, w sprawach administracyjnych, w których jedną ze stron jest organ administracji, dokonują oceny jego działań pod względem zgodności z prawem (np. w obrocie cywilnoprawnym – umowy), w tym odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie funkcjonariusza publicznego i samorządowego.

Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje kontrolę administracji publicznej przez rozpatrywanie i załatwianie skarg i wniosków obywateli. Bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, zobowiązanych do przestrzegania wolności oraz praw człowieka i obywatela nie nastąpiło naruszenie prawa lub zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej.

Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych wykonuje kontrolę zgodności przetwarzania danych z przepisami o ochronie danych osobowych.

Państwowa Inspekcja Pracy jest organem nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów oraz zasad bezpieczeństwa i higieny pracy.

KONTROLA WEWNĘTRZNA JAKO KONTROLA ZARZĄDCZA

Zadania kontroli wewnętrznej i jej zakres wynikają z istoty i funkcji organizacji, jaką jest każdy urząd administracji publicznej. Kontrola ta winna być ukierunkowana nie tylko na gospodarowanie finansami i mieniem, lecz także na sprawdzanie prawidłowości kompleksowego wykonywania zadań publicznych zgodnie z właściwością i kompetencją danego urzędu.

Według Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli/Audytu (International Organisation of Supreme Audit Institutions – INTOSAI) **kontrola wewnętrzna jest narzędziem zarządzania wykorzystywanym do uzyskania racjonalnej pewności, że cele zarządzania zostały osiągnięte.**

Warto w tym miejscu przypomnieć, że zarządzanie jest to proces decyzyjny, realizowany na wielu poziomach organizacji, który ma zapewnić eliminację wykrytych zagrożeń, wykorzystywanie zarysowujących się szans oraz efektywne spełnianie przez organizację wszystkich funkcji niezbędnych do osiągnięcia postawionego celu³. Ze względu na złożoność procesu zarządzania, w którym funkcja kontrolna odgrywa zasadniczą rolę, można przyjąć, że „bez kontroli nie ma zarządzania”. Odnosi się to właśnie przede wszystkim do systemu kontroli wewnętrznej jako kontroli zarządczej, stanowiącej instrument sprawnego zarządzania organizacją.

Zarządzanie w urzędzie administracji publicznej



Kontrola wewnętrzna jako kontrola zarządcza stanowi proces zintegrowany z bieżącą, całościową działalnością urzędu administracji publicznej. Powinna obejmować wiele czynności i działań wykonywanych przez zarządzającego urzędem, kierowników wydziałów, pracowników kontroli

³ B. R. Kuc, *Kontrola menedżerska. Przełamywanie barier*. Warszawa: Wydawnictwo Menedżerskie PTM 2001, s. 22.

wewnętrznej, a także pozostałych pracowników na ich stanowiskach pracy. Na system kontroli wewnętrznej składają się bowiem mechanizmy, zasady i procedury, które wiążą się bezpośrednio z rutynowymi, codziennymi procesami pracy oraz procesami zarządzania w jednostce. Elementy systemu kontroli wewnętrznej winny być wbudowane w strukturę organizacyjną, procedury i praktykę przyjętą w danym urzędzie.

Warto podkreślić, że w polskim systemie prawnym nie został dotychczas uregulowany system kontroli wewnętrznej, rozumianej jako system kontroli zarządczej, czyli kontroli obejmującej ogół procesów związanych z działalnością jednostki, służących do realizacji jej celów oraz osiągania określonych rezultatów. W wyniku realizacji zobowiązań negocjacyjnych Polski wobec Unii Europejskiej system kontroli wewnętrznej uregulowano jedynie w zakresie procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem (system kontroli finansowej). Słabość kontroli wewnętrznej w polskiej administracji publicznej wynika przede wszystkim z braku regulacji prawnych dotyczących organizacji, zasad i trybu jej przeprowadzania. Zaplanowane w przyjętej przez rząd polski 17 września 2002 Strategii Antykorupcyjnej prace nad projektem ustawy o kontroli w administracji publicznej niestety nie zostały dotychczas sfinalizowane.

Obowiązek opracowania i wdrożenia systemu kontroli wewnętrznej przez kierownika urzędu administracji publicznej wynika bezpośrednio z konieczności zapewnienia odpowiedniego funkcjonowania, organizacji i ciągłości pracy tego urzędu. Kierownicy urzędów administracji samorządowej, zgodnie z ustawami o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i o samorządzie województwa ponoszą odpowiedzialność za ich organizację i funkcjonowanie⁴. Odpowiednio odnosi się to również do kierowników urzędów administracji rządowej.

SYSTEM KONTROLI WEWNĘTRZNEJ

System kontroli wewnętrznej należy rozumieć jako ogół środków i procedur, za pośrednictwem których kierownictwo jednostki uzyskuje ze źródeł wewnętrznych pewność, że procesy, za które odpowiada, przebiegają w sposób minimalizujący prawdopodobieństwo wystąpienia nieprawidłowości, oszustwa, błędu czy też nieekonomicznych lub nieskutecznych praktyk.

⁴ Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 nr 142, poz. 1591 ze zm.), Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2001 nr 142, poz. 1592 ze zm.), Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz. U. 2001 nr 142, poz. 1590 ze zm.), Internetowy System Aktów Prawnych Kancelarii Sejmu.

Zaprojektowanie i wdrożenie systemu kontroli wewnętrznej winno odbywać się w taki sposób, aby koszty wprowadzania i działania systemu nie przewyższały uzyskiwanych dzięki nim korzyści, przy czym należy uwzględnić korzyści i koszty nie tylko natury finansowej. Zbyt rozbudowany system kontroli wewnętrznej może spowolnić lub wręcz sparaliżować działalność jednostki, dając w zamian relatywnie małe korzyści. Warto przy tym pamiętać, że nawet dobrze zorganizowany i funkcjonujący system kontroli wewnętrznej nie może dać całkowitej pewności, że cele jednostki zostaną osiągnięte. Czynniki zewnętrzne lub wewnętrzne, jak pomyłki, błędy w ocenie sytuacji, presja terminów, naciski kierownictwa, zmowa pracowników, mogą niekorzystnie oddziaływać na skuteczność funkcjonowania systemu kontroli.

Oceniając sprawność systemu kontroli wewnętrznej w danej jednostce, należy uwzględnić następujące elementy:

- identyfikację procedur i zasad istniejącego systemu kontroli wewnętrznej,
- analizę skuteczności istniejącego systemu kontroli,
- analizę działań korygujących podejmowanych przez kierownictwo jednostki kontrolowanej w przypadku stwierdzenia niewłaściwego funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej.

Istotne jest także ustalenie, czy system ten funkcjonuje w sposób ciągły oraz czy jest spójny i skuteczny w osiąganiu zamierzonych rezultatów.

Badania kontrolne w każdym ze wskazanych obszarów tematycznych zmierzają do ustalenia, czy sprawowana w danej jednostce bieżąca kontrola zarządcza – na poszczególnych etapach realizacji zadań – skutecznie i wystarczająco zabezpieczała prawidłowość ich wykonywania. Oceny tej należy dokonywać z punktu widzenia:

- legalności podejmowanych działań,
- ich celowości,
- rzetelności ich wykonywania,
- gospodarności.

Audyt wewnętrzny

Audyt wewnętrzny jest niezależną działalnością doradczą i weryfikującą, której celem jest usprawnienie operacyjne urzędu i wniesienie do niego wartości dodanej. Obejmuje on czynności o charakterze oceniającym, zapewniającym oraz doradczym. To ogół działań, dzięki którym kierownictwo jednostki uzyskuje ocenę jej funkcjonowania w zakresie gospodarki finansowej. Działalność audytu skupia się na obszarach, w których występuje najbardziej istotne ryzyko, i ma za zadanie ocenę efektywności procesów zarządzania ryzykiem. **Podstawowe zasady funkcjonowania audytu wewnętrznego w polskiej administracji publicznej określają: Ustawa**

o finansach publicznych⁵ i rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego⁶.

Audyt wewnętrzny obejmuje jednostki sektora finansów publicznych, których przychody lub wydatki środków publicznych dokonane w roku poprzednim przekroczyły kwotę 35 mln zł. W tej grupie znajduje się około 500 jednostek samorządowych⁷. Z ogólnej liczby jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (16 województw, 314 powiatów i 65 miast na prawach powiatu oraz 2 478 gmin) formalnie zobowiązanych do utworzenia audytu wewnętrznego jest zatem niewiele ponad 20%.

Za całokształt prac związanych z koordynacją kontroli finansowej i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych odpowiada Główny Inspektor Audytu Wewnętrznego, który podlega bezpośrednio Ministrowi Finansów. **Audyt wewnętrzny może prowadzić wyłącznie osoba uprawniona, która zdała egzamin państwowy na audytora wewnętrznego.**

W części rozdziału poświęconej prezentacji dobrych praktyk zamieszczono informację o standardach w zakresie prowadzenia audytu wewnętrznego.

OCENA RYZYKA NARUSZENIA NORM ETYCZNYCH W DZIAŁALNOŚCI URZĘDU

W interesie zarządzających w urzędach samorządu terytorialnego jest uświadomienie sobie typowych zagrożeń, jakie mogą występować w związku z prowadzoną działalnością. Identyfikacja obszarów ryzyka oraz występujących nieprawidłowości ułatwi wczesne zabezpieczenie się przed nimi i ich eliminację. Niektóre z występujących nieprawidłowości mogą być związane z działaniami korupcyjnymi lub występowaniem konfliktu interesów.

Osoby zarządzające oraz pracownicy urzędu mają możliwość zidentyfikowania potencjalnego ryzyka naruszenia norm etycznych w działalności urzędu. Wiedzą one najlepiej, gdzie mogą pojawić się ewentualne zagrożenia. Odpowiedzialność za określenie obszarów ryzyka spoczywa na wielu osobach. Dlatego najlepszym rozwiązaniem jest, gdy procedurę oceny ryzyka realizują niezależnie:

- członkowie kierownictwa wyższego szczebla,
- doradca / trener ds. etyki,

⁵ Ustawa z 30 czerwca 2005 o finansach publicznych (Dz. U. nr 249 poz. 2104 z późn. zm.) – www.mf.gov.pl.

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z 5 lipca 2002 w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego (Dz. U. 2002 nr 111 poz. 973), które jednak może obowiązywać tylko do 30 czerwca 2006.

⁷ Dane: Polska Akademia Rachunkowości S.A.

- członkowie kierownictwa danej komórki organizacyjnej / grupy pracowników,
- pracownicy odpowiedzialni za wypełnianie określonego zadania,
- członkowie odpowiedniego organu pochodzącego z wyboru.

Wśród przykładowych źródeł naruszenia norm etycznych należy wskazać przede wszystkim⁸:

- obrót gotówkowy,
- podejmowanie decyzji o wydatkach przez poszczególne osoby lub grupy pracowników,
- udzielanie zamówień dostawcom lub wykonawcom zewnętrznym,
- zapewnianie osobom lub grupom osób możliwości korzystania ze świadczeń, usług lub ograniczonych zasobów,
- zapewnianie pracownikom swobody w podejmowaniu decyzji dotyczących przyznawania dotacji lub świadczeń,
- podejmowanie decyzji dotyczących wyboru miejsca realizacji danej usługi,
- podejmowanie decyzji dotyczących zatrudnienia lub awansu pracowników,
- podejmowanie decyzji mogących mieć wpływ na karierę zawodową poszczególnych osób w dłuższej perspektywie.

W większości urzędów administracji publicznej istnienie niektórych lub większości potencjalnych obszarów ryzyka ma związek z zakresem uprawnień oraz z obowiązującymi procedurami. Kolejnym krokiem w ocenie ryzyka jest określenie, czy istniejące procedury przyczyniają się do wyeliminowania lub ograniczenia ryzyka.

Poniżej przedstawiono niektóre, przykładowe czynniki ryzyka:

- podejmowanie decyzji i sprawowanie kontroli nad procesem podejmowania decyzji przez jedną i tę samą osobę lub grupę osób,
- praca samodzielna,
- istnienie niejasnych kryteriów podejmowania decyzji bądź ich brak,
- gospodarowanie dużymi sumami pieniędzy bądź udzielanie zamówień o znacznej wartości,
- wysokie koszty określonych usług lub ograniczony dostęp do nich (do takich sytuacji może należeć na przykład przyjęcie do szkoły, do której trudno się dostać ze względu na zbyt dużą liczbę kandydatów, czy przyjęcie do szpitala, który boryka się z niedostateczną liczbą łóżek),
- ocena wniosków i podejmowanie decyzji w sprawie ich uwzględnienia lub odrzucenia przez tę samą osobę lub grupę osób,
- ocena ofert przetargowych i podejmowanie decyzji w sprawie udzielania zamówień przez tę samą osobę lub grupę osób,

⁸ Źródło: opracowano na podstawie materiałów Najwyższej Izby Kontroli, zamieszczonych na stronie internetowej www.bip.nik.pl.

- składanie skarg na naruszenie zasady uczciwości, które następnie nie są rozpatrywane,
- brak jasno określonych procedur,
- brak środków umożliwiających sprawowanie zarządu i sprawowanie nadzoru nad procesem podejmowania decyzji,
- bezpośrednie kontakty pomiędzy beneficjentami a osobami podejmującymi dotyczące ich decyzje,
- sytuacje, w których w interesie kogoś z organizacji lub osób z zewnątrz leży, aby poprosić jej pracowników o zignorowanie obowiązujących procedur.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA NIEPRAWIDŁOWOŚCI UJAWNIONE W WYNIKU KONTROLI

W wyniku ujawnienia przez jednostki kontroli niezgodnego z prawem działania organów władzy publicznej, wskutek którego została wyrządzona szkoda, każdy poszkodowany ma prawo do wynagrodzenia tej szkody. Powyższą zasadę statuuje art. 77 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁹, wyznaczając niewątpliwie kształt i model odpowiedzialności państwa – władzy publicznej za wyrządzone szkody.

Na gruncie **kodeksu cywilnego**¹⁰ odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Jeżeli zaś wykonywanie zadań z zakresu władzy publicznej zlecono, na podstawie porozumienia, jednostce samorządu terytorialnego albo innej osobie prawnej, solidarną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę ponosi ich wykonawca oraz zlecająca je jednostka samorządu terytorialnego albo Skarb Państwa¹¹.

Kodeks cywilny reguluje także odpowiedzialność za wyrządzenie szkody, której źródłem są czynności konwencjonalne organów władzy publicznej, tj. akty normatywne, orzeczenia sądowe i decyzje administracyjne, jak również zaniechanie w podjęciu tych czynności. Odrębność tej regulacji, w porównaniu z art. 417 k.c. jako ogólną formułą odpowiedzialności, polega na wyraźnym określeniu, na czym polega niezgodność z prawem tych czynności konwencjonalnych oraz w jaki sposób ma nastąpić stwierdzenie

⁹ Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 – art. 77: „Każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie władzy publicznej. Ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw”.

¹⁰ Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93 z późn. zm. – stan prawny na 30 czerwca 2006.

¹¹ Art. 417 k.c.

tej niezgodności (także w odniesieniu do zaniechania podjęcia przez organy władzy publicznej wymaganych działań).

Obowiązujące do 31 sierpnia 2004 przepisy kodeksu cywilnego opierały się na nieco innej koncepcji odpowiedzialności, nie obejmując także odpowiedzialności za szkodę spowodowaną w wyniku wydania decyzji, o której stwierdzono następnie, że jest nieważna lub wydana z naruszeniem prawa. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności ponosił Skarb Państwa. Jeżeli szkodę wyrządził funkcjonariusz państwowej osoby prawnej, odpowiedzialność za szkodę ponosiła zamiast Skarbu Państwa ta osoba prawna, a jeżeli szkodę wyrządził funkcjonariusz jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności, odpowiedzialność za szkodę ponosiła ta jednostka samorządu terytorialnego, w której imieniu czynność była wykonywana.

Odpowiedzialność karną funkcjonariuszy publicznych, w tym pracowników administracji rządowej oraz samorządowej, a także innych osób w zakresie, w którym są one uprawnione do wydawania decyzji administracyjnych, regulują przepisy kodeksu karnego¹². Z dniem 1 lipca 2003 roku wprowadzono do polskiego prawa karnego zmiany umożliwiające skuteczniejsze, bardziej efektywne zwalczanie przestępczości korupcyjnej. Zmiany te podyktowane zostały potrzebą dostosowania polskiego systemu prawnego do zobowiązań międzynarodowych, wynikających z ratyfikowania 5 listopada 2002 roku przez Polskę Prawnokarnej Konwencji Rady Europy w sprawie zwalczania przestępczości korupcyjnej¹³. Celem nowelizacji polskiego kodeksu karnego było rozszerzenie penalizacji korupcji na działania, które dotychczas nie były nią objęte (m.in. korupcja w sektorze gospodarczym), wprowadzenie mechanizmów łamiących solidarność przestępczą biorących i dających korzyści majątkowe lub osobiste, a także dokonanie korekty mechanizmów pozwalających na pozbawienie sprawców przestępstw korupcyjnych osiągniętych przychodów. Do przestępstw korupcyjnych zaliczono łapownictwo bierne i czynne, płatną protekcję, powoływanie się na wpływy, bezprawne wywarcie wpływu na decyzję, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną, korupcję wyborczą (art. 228–230 k.k.)¹⁴.

Za nieprawidłowe działania, które nie wyczerpują znamion przestępstwa, pracownicy administracji publicznej ponoszą **odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną**. Jest ona zróżnicowana dla poszczególnych kategorii

¹² Dz. U. 1997 nr 88 poz. 553 ze zm.

¹³ Dz. U. 2005 nr 29 poz. 249, Internetowy System Aktów Prawnych Kancelarii Sejmu (<http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>).

¹⁴ Więcej informacji o przepisach prawa związanych z zapobieganiem korupcji Czytelnik znajdzie w rozdziale 3 podręcznika.

pracowników rządowych i samorządowych oraz zależy od stopnia zawinienia przez pracownika. Przykładowe rodzaje kar są następujące: upomnienie, nagana, nagana z ostrzeżeniem, uniemożliwienie awansu przez okres dwóch lat, przesunięcie na niższe stanowisko, zakaz ubiegania się o stanowisko kierownicze, zakaz pełnienia funkcji kierowniczych przez określony czas, usunięcie z administracji publicznej (wypowiedzenie umowy o pracę, zwolnienie dyscyplinarne).

NAJWAŻNIEJSZE ELEMENTY SYSTEMU KONTROLI WEWNĘTRZNEJ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

– ROZWIĄZANIE MODELOWE

Przedstawiony projekt modelowego systemu kontroli wewnętrznej w urzędach jednostek samorządu terytorialnego w sposób kompleksowy ujmuje poszczególne etapy organizacji i funkcjonowania tego systemu. Można go stosować na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego.

	Obszar	Podstawa
1.	Przypisanie zadań, uprawnień i odpowiedzialności za zarządzanie procesami kontroli Gmina - wójt, burmistrz, prezydent miasta - rada gminy – komisja rewizyjna Powiat - zarząd powiatu, starosta - rada powiatu – komisja rewizyjna Województwo - zarząd województwa, marszałek - sejmik województwa	- Powszechnie obowiązujące przepisy prawa - Akty wewnętrzne - Standardy kontroli i audytu ustanowione przez Ministra Finansów
2.	Organizacja kontroli wewnętrznej i audytu w urzędach samorządowych: - stanowisko, zespół, wydział, departament ds. kontroli wewnętrznej - stanowisko, zespół ds. audytu wewnętrznego - w radzie gminy, powiatu, sejmiku województwa – komisja rewizyjna, doraźne zespoły kontroli	- Statut gminy, powiatu, województwa - Regulamin organizacyjny - Struktura organizacyjna - Opis stanowisk. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności
3.	Kadry realizujące procesy kontroli wewnętrznej i audytu - urzędnicy – kontrolerzy audytorzy - radni – członkowie komisji rewizyjnych	- Procedury rekrutacji, ocen i awansu - Standardy zachowań i postaw etycznych - System szkoleń
4.	Procedury kontroli wewnętrznej i audytu, opracowanie i wdrożenie	- Regulaminy kontroli - Plany, harmonogramy kontroli - Wzory dokumentów kontroli - Standardy kontroli i audytu

	Obszar	Podstawa
5.	Obszary ryzyka	• Procedury identyfikacji ryzyka i eliminowania go
6.	Monitoring procesów kontroli	• Aktualizowanie procedur, działania korygujące
7.	Ocena (ewaluacja) organizacji i funkcjonowania systemu kontroli; zespół ds. ewaluacji (np. w składzie: członek kierownictwa urzędu, audytor wewnętrzny, kierownik zespołu kontroli wewnętrznej)	• Raporty, analizy, sprawozdania, informacje krótkoterminowe i długoterminowe • Procedury zarządzania zmianami
8.	Efekty funkcjonowania systemu kontroli zarządczej – zarządzanie przez kontrolę	• Skuteczna i obiektywna kontrola, poprawa skuteczności funkcjonowania urzędu, wyższa jakość obsługi mieszkańców, wyższy prestiż administracji

Na drodze do zbudowania dobrze zorganizowanego i skutecznego systemu kontroli konieczne jest precyzyjne określenie najważniejszych elementów funkcjonowania tego systemu. Następnym krokiem będzie określenie powiązań pomiędzy elementami systemu oraz wskazanie osób odpowiedzialnych za ich realizację. Duży wkład w konstruowanie modelowych rozwiązań w tym zakresie ma Najwyższa Izba Kontroli. Dlatego na podstawie standardów tej właśnie instytucji opracowano zestawienie najważniejszych elementów funkcjonowania systemu kontroli w jednostce¹⁵.

- System kontroli finansowej jednostki, w szczególności procedury, instrukcje, wytyczne kierownictwa, zakresy obowiązków, jest rzetelnie dokumentowany, a dokumentacja ta jest łatwo dostępna dla wszystkich pracowników, którym te informacje są niezbędne.
- Kierownik jednostki na bieżąco ocenia funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej i jego poszczególnych elementów.
- Kluczowe obowiązki dotyczące prowadzenia, zatwierdzania, rejestrowania i sprawdzania operacji finansowych, gospodarczych i innych zdarzeń są rozdzielone pomiędzy różne osoby, z uwzględnieniem obowiązków i odpowiedzialności głównego księgowego jednostki, określonych w przepisach prawa.
- Czynności związane z realizacją operacji finansowych lub gospodarczych są wykonywane wyłącznie przez osoby do tego upoważnione.
- Zostały wyznaczone osoby odpowiedzialne za ochronę i właściwe wykorzystanie zasobów jednostki.
- Sporządzono zestawienie obowiązków, które w danej jednostce muszą być rozdzielone pomiędzy różnych pracowników.

¹⁵ Źródło: opracowano na podstawie Standardów Najwyższej Izby Kontroli (www.nik.gov.pl).

- Prowadzi się właściwy nadzór w ramach hierarchii służbowej, którego celem jest upewnienie się, że zadania wynikające z przyjętego systemu kontroli finansowej są realizowane.
- Zidentyfikowane problemy są na bieżąco rozwiązywane.
- W przypadkach określonych w ustawie prowadzona jest również obiektywna i niezależna ocena systemu kontroli finansowej przez audytora wewnętrznego.
- Wszystkie operacje finansowe i gospodarcze, a także inne znaczące zdarzenia są rzetelnie dokumentowane, a dokumentacja ta jest łatwo dostępna dla upoważnionych osób.
- Dokumentacja jest pełna oraz umożliwia prześledzenie każdej operacji finansowej, gospodarczej lub zdarzenia od samego początku, w trakcie ich trwania i po ich zakończeniu.
- Operacje finansowe i gospodarcze oraz inne znaczące zdarzenia bezzwłocznie rejestruje się i prawidłowo klasyfikuje.
- Kierownik jednostki lub upoważnieni przez niego pracownicy zatwierdzają wszelkie operacje finansowe i gospodarcze przed ich realizacją.
- Wszystkie przypadki, w których ze względu na nadzwyczajne okoliczności odstępiono od procedur, instrukcji lub wytycznych, są uzasadniane, dokumentowane i zatwierdzane przez kierownika jednostki lub upoważnionego pracownika.
- Zapewnia się odpowiednie mechanizmy w celu utrzymania ciągłości działalności jednostki, w szczególności operacji finansowych i gospodarczych, w każdym czasie i okolicznościach.
- Dostęp do zasobów finansowych, materialnych i informacyjnych jednostki mają wyłącznie osoby upoważnione.

DOBRE PRAKTYKI

Standardy z zakresu kontroli finansowej¹⁶

W celu usprawnienia funkcjonowania systemu kontroli finansowej i audytu Minister Finansów w komunikacie z 30 stycznia 2003 opublikował dokument „Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych”. W dokumencie tym znajdujemy standardy dla obszaru kontroli finansowej oraz w zakresie oceny i audytu wewnętrznego, z których najistotniejsze prezentujemy poniżej.

Wszyscy pracownicy na stanowiskach kierowniczych, pracownicy upoważnieni do wykonywania określonych czynności kontrolnych, a także ogniwa kontroli instytucjonalnej obowiązani są wykonywać bieżące

¹⁶ „Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych” zał. nr 1 i 2 do Komunikatu Ministra Finansów z 30 stycznia 2003 (Dz. Urz. Min. Fin. nr 3 poz. 14).

czynności kontrolne. Kontrola przeprowadzana jest na każdym etapie danego procesu operacyjnego. Działanie kontrolne ma na celu wyeliminowanie przed zakończeniem każdego etapu danego procesu tych zjawisk, które mogą negatywnie wpłynąć na jego wynik końcowy. Ocenia również sprawność organizacji, tj. prawidłowość i efektywność przyjętych kierunków działania oraz dobór środków w celu wykonania założonych zadań. Poniżej zamieszczono standardy opracowane przez Ministra Finansów dla obszaru kontroli finansowej. Odpowiednio przyjęte w nich rozwiązania można zastosować do określenia standardów funkcjonowania kontroli wewnętrznej w odniesieniu do kompleksowej działalności jednostki.

Standardy obejmują następujące elementy:

Środowisko systemu kontroli finansowej

Środowisko systemu kontroli finansowej jest fundamentem dla pozostałych standardów kontroli finansowej. Standardy w tym zakresie dotyczą systemu zarządzania jednostką i jej zorganizowania jako całości. Środowisko systemu kontroli finansowej w sposób zasadniczy determinuje jakość kontroli finansowej w jednostce.

W skład środowiska systemu kontroli wchodzi (czynniki środowiska kontroli):

- Uczciwość i inne wartości etyczne.

Kierownik jednostki oraz pracownicy prezentują taki poziom osobistej i zawodowej uczciwości, który zapewnia osiągnięcie celów kontroli finansowej. Kierownik jednostki przez przykład i codzienne decyzje powinien wspierać i promować wartości etyczne oraz uczciwość osobistą i zawodową wszystkich pracowników. Pracownicy rozumieją, jakie zachowanie i postępowanie jest uważane w jednostce za etyczne. Kierownik jednostki oraz pracownicy powinni być pozytywnie nastawieni do kontroli finansowej i wspierać jej funkcjonowanie. Dysponują wiedzą, umiejętnościami i doświadczeniem, które pozwalają im skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania i obowiązki, a także rozumieć znaczenie rozwoju systemu kontroli finansowej.

- Kompetencje zawodowe pracowników.

Proces zatrudnienia należy prowadzić w taki sposób, aby zapewnić wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko pracy.

- Struktura organizacyjna – styl operacyjnego zarządzania.

Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres sprawozdawczości jest przejrzysty i spójny oraz został określony w formie pisemnej. Każdemu pracownikowi przedstawiono na piśmie zakres jego obowiązków, upraw-

nień i odpowiedzialności. Kierownik jednostki powinien zidentyfikować zadania, przy wykonywaniu których pracownicy mogą być szczególnie podatni na wpływy szkodliwe dla gospodarki finansowej jednostki, oraz ustanowić odpowiednie środki zaradcze.

- Identyfikacja zadań wrażliwych.

Zestawienie zadań wrażliwych oraz procedury służące realizacji środków zaradczych określono w formie pisemnej i zapoznano z nimi pracowników.

- Sposób przydzielania uprawnień i odpowiedzialności.

Zakres uprawnień dotyczących gospodarki finansowej lub majątkowej jednostki, powierzonych poszczególnym pracownikom jest precyzyjnie określony oraz odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji i ryzyka z nimi związanego. Przyjęcie uprawnień jest potwierdzone podpisem pracownika.

- Dbłość o rozwój pracowników.

System szkoleń, motywacyjny system wynagradzania, system ocen i awansowania opierają się na czytelnych kryteriach.

Zarządzanie ryzykiem

Osiągnięcie celów każdej jednostki wiąże się z ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów jednostki. Standardy w tym obszarze wskazują na niezbędne elementy tego procesu, lecz nie określają jedynej metody zarządzania ryzykiem. Zarządzanie ryzykiem obejmuje: monitorowanie realizacji zadań, identyfikację ryzyka, analizę ryzyka i podejmowanie działań zaradczych.

Informacja i komunikacja

Standardy w obszarze informacji i komunikacji dotyczą zapewnienia wszystkim pracownikom jednostki informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków, w szczególności związanych z kontrolą finansową, a także zapewnienia efektywnego systemu komunikacji zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej. System komunikacji powinien umożliwiać przepływ potrzebnych informacji wewnątrz jednostki w kierunku zarówno pionowym (w dół i w górę struktury organizacyjnej), jak i poziomym. System efektywny to taki, który nie tylko zapewnia przepływ informacji, lecz także gwarantuje, że informacje te zostaną właściwie zrozumiane przez odbiorców. Informacja i komunikacja obejmuje: bieżącą informację, efektywny system komunikacji wewnętrznej, komunikację zewnętrzną.

Mechanizmy systemu kontroli finansowej

Standardy w tym zakresie stanowią zestawienie podstawowych mechanizmów, które powinny funkcjonować w ramach systemu kontroli finansowej, nie tworząc jednak wyczerpującego zbioru. System kontroli finansowej powinien być elastyczny, dostosowany do specyficznych potrzeb jednostki.

Mechanizmy (narzędzia) systemu kontroli obejmują m.in.: dokumentowanie systemu kontroli finansowej, dokumentowanie i rejestrowanie operacji finansowych i gospodarczych, zatwierdzanie operacji finansowych, podział obowiązków, nadzór, rejestrowanie odstępstw, ciągłość działalności, a także ograniczenie dostępu do zasobów.

STANDARDY W ZAKRESIE OCENY I AUDYTU WEWNĘTRZNEGO

Audyt wewnętrzny realizowany jest w jednostce sektora finansów publicznych na podstawie Ustawy z 30 czerwca 2005 o finansach publicznych, rozporządzeń wykonawczych, standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych i na podstawie innych wskazówek Ministra Finansów.

Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym to ogół działań, dzięki którym kierownik jednostki uzyskuje obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki w zakresie gospodarki finansowej pod względem legalności, gospodarności, celowości, rzetelności, a także przejrzystości i jawności.

Cele, zasady i zakres audytu wewnętrznego

1. Audyt wewnętrzny jest niezależną, obiektywną działalnością o charakterze ocenającym, zapewniającym i doradczym, prowadzoną w celu wniesienia do jednostki audytowanej wartości dodanej i usprawnienia jej funkcjonowania.
2. Audyt wewnętrzny obejmuje ocenę i badanie adekwatności i skuteczności systemu kontroli wewnętrznej, zarządzania ryzykiem oraz jakości realizowanych zadań, a w szczególności:
 - badanie wiarygodności sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu,
 - ocenę systemu gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi oraz gospodarowania mieniem,
 - ocenę przestrzegania zasady celowości i oszczędności w dokonywaniu wydatków, uzyskania możliwie najlepszych efektów w ramach posia-

- danych środków oraz przestrzegania terminów realizacji zadań i zaciągniętych zobowiązań,
- dokonywanie oceny adekwatności, efektywności i skuteczności systemów kontroli, zarządzania ryzykiem i kierowania jednostką.
3. Audyt wewnętrzny przyczynia się do usprawnienia procesu zarządzania jednostką.
4. Celami audytu wewnętrznego są:
- 1) identyfikacja i analiza ryzyka związanego z działalnością jednostki, a w szczególności ocena efektywności zarządzania ryzykiem oraz ocena systemów kontroli wewnętrznej,
 - 2) wyrażanie opinii o skuteczności mechanizmów kontrolnych w badanym systemie,
 - 3) dostarczenie kierownikowi jednostki na podstawie oceny systemu kontroli wewnętrznej racjonalnego zapewnienia, że jednostka działa prawidłowo,
 - 4) składanie sprawozdań z poczynionych ustaleń oraz tam gdzie jest to właściwe, przedstawianie uwag i wniosków dotyczących poprawy skuteczności działania jednostki w danym obszarze.

Ramy funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych zobligowanych do prowadzenia audytu określają poniższe dokumenty:

- *Karta audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*¹⁷. Celem Karty jest określenie ramowych zasad funkcjonowania audytu wewnętrznego.
- *Kodeks etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*. Kodeks promuje postępowanie etyczne w zawodzie audytora wewnętrznego.
- *Wytyczne (kryteria) do samooceny audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych*. Celem tego dokumentu jest ułatwienie oceny wdrożenia przepisów prawa i standardów audytu oraz oceny pracy audytora wewnętrznego.
- *Wytyczne (wskazówki) do stosowania standardów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych*. Wskazówki mają stanowić pomoc dla audytorów w podejmowaniu rozstrzygnięć i rozwiązywaniu problemów przy przeprowadzaniu audytu.

¹⁷ Komunikat Ministra Finansów z 28 kwietnia 2004 (Dz. Urz. Min. Fin. nr 5 poz. 28).

Zadania kierownika jednostki w zakresie audytu wewnętrznego:

- Zapewnia przygotowanie rocznego planu pracy jednostki, zawierającego poszczególne cele i zadania, komórki organizacyjne odpowiedzialne za ich realizację oraz zasoby (np. osobowe, finansowe, rzeczowe) przeznaczone do ich realizacji.
- Prowadzi bieżącą ocenę (monitoring) realizacji zadań za pomocą mierzalnych wskaźników lub precyzyjnie zdefiniowanych kryteriów.
- Systematycznie, nie rzadziej niż raz w roku, dokonuje identyfikacji zewnętrznego i wewnętrznego ryzyka związanego z osiąganiem celów jednostki, dotyczącego zarówno działania całej jednostki, jak i prowadzonych przez jednostkę konkretnych programów, projektów czy zadań. W przypadku zmiany warunków, w których jednostka funkcjonuje, identyfikację ryzyka powinno się ponawiać.
- Zapewnia systematyczne poddawanie zidentyfikowanego ryzyka analizie mającej na celu określenie możliwych skutków i prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka.
- Określa akceptowany poziom ryzyka, a także działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do poziomu akceptowanego.
- Kierownicy komórek organizacyjnych oraz pracownicy otrzymują w odpowiedniej formie i czasie właściwe i rzetelne informacje potrzebne im do wypełniania obowiązków, w szczególności wynikających z przyjętego systemu kontroli finansowej. System komunikacji wewnętrznej gwarantuje, że każdy pracownik rozumie cele systemu kontroli finansowej i sposób jego funkcjonowania, a także swoją rolę i odpowiedzialność w tym systemie. System ten zapewnia skuteczne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej.
- Zapewnia funkcjonowanie efektywnego systemu komunikacji z podmiotami, które mogą mieć znaczący wpływ na osiąganie celów jednostki i na inną działalność jednostki, dotyczącą w szczególności wydatkowania lub gromadzenia środków publicznych systemu przez audytora wewnętrznego. Obejmuje ocenę systemu kontroli finansowej i audytu wewnętrznego.

PRZYKŁADOWA MAPA RYZYKA – REALIZACJA ZADAŃ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO PRZEZ ORGANIZACJE POZARZĄDOWE¹⁸

Poniżej przedstawiono przykładową mapę ryzyka w obszarze realizacji zadań samorządu terytorialnego przez organizacje pozarządowe. Na poszczególnych etapach realizacji zadania opisano typy ryzyka oraz zidenty-

¹⁸ Źródło: poradnik dla samorządów *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*, praca zbior. pod red. Janiny Filek, Kraków 2004, w ramach Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich i Programu Rozwoju Instytucjonalnego.

fikowano przykłady nieprawidłowości w działaniach jednostek samorządu terytorialnego.

Identyfikacji zagadnień stanowiących przedmiot analizy dokonano na podstawie następujących kryteriów:

- zakres występowania zjawiska (fragment działalności jednostki samorządu terytorialnego czy też szerokie spektrum działania),
- częstotliwość występowania,
- wielkość strat finansowych.

Przykładowa mapa ryzyka i dobór kryteriów, ma charakter do pewnego stopnia arbitralny, co wynika z braku pogłębionych analiz, zwłaszcza o charakterze finansowym i statystycznym. Przy jej pracowaniu wykorzystano materiały kontroli Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz Najwyższej Izby Kontroli. Prezentowana mapa ryzyka ma charakter otwarty, może podlegać modyfikacjom, aktualizacji (np. ze względu na zmiany stanu prawnego) i uzupełnieniom.

Poddany analizie wybrany obszar działalności samorządu terytorialnego wiąże się z realizacją zadań publicznych przez jednostki – organizacje pozarządowe – nienależące do sektora finansów publicznych. Dlatego ze szczególną uwagą oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa zarządzający winni analizować realizację zadań i udzielanie dotacji dla organizacji pozarządowych, mając na względzie odpowiedzialność samorządu terytorialnego za zlecane zadania. Stosunkowo liczne przypadki nieprawidłowości w opisywanym obszarze działania, w tym również o charakterze korupcyjnym, nietetycznym wymagają jak najszybszej identyfikacji i eliminacji.

Przykładowa mapa ryzyka

Obszar	Opis typów ryzyka oraz zidentyfikowane przykłady nieprawidłowości w działaniu JST
Realizacja zadań samorządu terytorialnego przez organizacje pozarządowe	
W zakresie prawno-organizacyjnym	• brak uregulowania przez organy stanowiące zasad i trybu postępowania o udzielenie dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (niewykonanie ustawy) • podejmowanie uchwały w powyższym zakresie przez organ wykonawczy (uchybiecie kompetencji) • naruszenie kompetencji organu wykonawczego przez upoważnienie – w uchwałach organów stanowiących – komisji rady lub sejmiku do kontroli realizacji zleconego zadania • brak uregulowania zasad przyznawania dotacji (np. brak zasad rozliczania dotacji, nieokreślenie sposobu kontroli wykonania), • ograniczenie udziału podmiotów mogących ubiegać się o dotację (naruszenie zasad konkurencji)

Obszar	Opis typów ryzyka oraz zidentyfikowane przykłady nieprawidłowości w działaniu JST
W zakresie jawności postępowania	• brak zapewnienia jawności postępowania o udzielenie dotacji (niepodanie do publicznej wiadomości lub podanie w ograniczonym zakresie, wyłączenie na tablicy ogłoszeń urzędu zakresu zadań, które można zlecić organizacjom pozarządowym i na które może zostać przyznana dotacja z budżetu)
W zakresie realizacji umów (kontraktów)	• zawieranie umów (kontraktów) z naruszeniem uchwały organu stanowiącego w przedmiotowej sprawie (np. na zadania niebędące zadaniami własnymi jednostki samorządu terytorialnego) • udzielenie dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, ale działających w celu osiągnięcia zysku (np. rolnikom indywidualnym) lub na cele niepubliczne, czy też niezwiązane z realizacją zadań zlecającego samorządu • przyznawanie dotacji bez zaplanowania jej w budżecie, co stanowi naruszenie ustawy o finansach publicznych • przyznawanie dotacji na cele sprzeczne z ustawą o finansach publicznych (np. na pokrycie kosztów utrzymania biura, działalność administracyjną) • niekompletna dokumentacja oferentów lub zawierająca niezetelne informacje o działalności organizacji pozarządowej • udzielenie dotacji bez zachowania procedury określonej w uchwale organu stanowiącego • podpisywanie umów jednoosobowo przez członka zarządu (odpowiednio wójta, burmistrza, prezydenta) bez kontrasygnaty skarbnika, co stanowi naruszenie ustawy w zakresie składania oświadczeń woli • brak opiniowania umów pod względem formalnoprawnym
W zakresie kontroli rzeczowo-finansowej	• brak procedur kontrolnych (wstępnej kontroli złożonej oferty, jak i kontroli w trakcie realizacji zadania i po jego wykonaniu) • niewykonanie oceny możliwości realizacji zadań przez składającego ofertę (co ma wpływ na jakość wykonywania zadań publicznych, niecelowe wydawanie środków) • przyjmowanie niekompletnych dokumentów i dowodów księgowych potwierdzających wykonywanie umów

STANDARDY POLITYKI KADROWEJ DOTYCZĄCE PRACOWNIKÓW KONTROLI WEWNĘTRZNEJ¹⁹

1. Kierownik urzędu powinien dokonywać naboru personelu do pracy w kontroli wewnętrznej o odpowiednich kwalifikacjach, zapewnić im

¹⁹ Opracowanie na podst.: Standardy Najwyższej Izby Kontroli. Poradnik kontrolera, www.nik.gov.pl.

doskonalenie i szkolenie, określić zasady oceny i awansu kontrolerów oraz opracować poradniki oraz inne wytyczne i instrukcje dotyczące przeprowadzania kontroli. Polityka kadrowa i procedury rekrutacji pracowników powinny zapewnić urzędowi kompetentną, zdolną i zaangażowaną kadrą pracowniczą.

2. Zatrudnienie w urzędzie powinno odbywać się w drodze otwartego i przejrzystego procesu rekrutacyjnego, prowadzonego zgodnie z zasadami i kryteriami ustawy o pracownikach samorządowych w formie otwartego konkursu na podstawie ogłoszenia.
3. Pracownicy rekrutowani do pracy w kontroli wewnętrznej jako osoby nadzorujące lub wykonujące czynności kontrolne powinni wykazywać się odpowiednią wiedzą i zdolnościami oraz mieć odpowiednie doświadczenie zawodowe.
4. Podstawą do określenia liczby potrzebnych pracowników oraz wymagań dotyczących ich kwalifikacji i profilu zawodowego powinna być analiza zapotrzebowania urzędu w tym zakresie.
5. Właściwe przygotowanie merytoryczne i fachowe niezbędne do wykonywania obowiązków zapewnia kontrolerom uczestnictwo w szkoleniach specjalistycznych.
6. Gwarancją wysokiego standardu pracy kontrolerskiej jest stałe rozwijanie technicznej i zawodowej biegłości kontrolerów na drodze edukacji i szkolenia. Program regularnych szkoleń należy opracowywać na podstawie analizy potrzeb (w tym organizacyjnych, indywidualnych i związanych z konkretnymi stanowiskami).
7. Konieczne jest przeprowadzanie oceny i analizy uzyskanych rezultatów szkoleń, a wyciągnięte wnioski powinno się wykorzystywać do stałego doskonalenia programu i sposobu przeprowadzania szkoleń.
8. Ocenę przydatności do pracy w kontroli wewnętrznej osób wykonujących i nadzorujących czynności kontrolne formułuje się na podstawie corocznie przeprowadzanych ocen kwalifikacyjnych i wraz z uzasadnieniem doręcza pracownikowi, który może się od niej odwołać do kierownika urzędu. Przedmiotem oceny kwalifikacyjnej jest jakość i efektywność pracy, sposób wykonywania obowiązków służbowych, a także postawa pracownika w służbie i poza służbą. Oceny kwalifikacyjne bierze się pod uwagę przy opiniowaniu, wyróżnianiu i awansowaniu pracownika oraz podejmowaniu innych decyzji dotyczących stosunku pracy.

Standardy pracy kontrolerów kontroli wewnętrznej

1. Kontroler, tj. pracownik nadzorujący lub wykonujący czynności kontrolne, powinien mieć odpowiednie kwalifikacje i kompetencje oraz wykazywać się należyłą starannością i rzetelnością na wszystkich etapach postępowania kontrolnego.
2. Kontroler powinien przestrzegać „Kodeksu etyki urzędnika samorządowego” oraz przeprowadzać kontrolę zgodnie ze standardami kontroli urzędu, chyba że zaistniałyby metodologiczne powody, by ich nie stosować. Odstępstwo takie każdorazowo wymaga jednak zgody nadzorującego daną jednostkę członka kierownictwa urzędu.
3. Kontroler powinien planować i przeprowadzać kontrole w taki sposób, aby chronić i umacniać niezależność, rzetelność, obiektywizm i profesjonalizm urzędu.
4. Kontroler ma obowiązek należytego, bezstronnego i terminowego wykonywania powierzonych mu zadań oraz obiektywnego i rzetelnego ustalania, dokumentowania i oceny wyników kontroli.
5. Przed przystąpieniem do kontroli kontroler powinien zapoznać się z celem, zakresem i metodyką kontroli oraz uzyskać wiedzę o obszarze objętym kontrolą i zrozumienie kontrolowanej działalności w stopniu wystarczającym do przeprowadzenia kontroli. Fakt ten należy udokumentować w aktach sprawy.
6. Podczas planowania i przeprowadzania kontroli kontroler powinien zachować sceptycyzm zawodowy i brać pod uwagę ryzyko, że informacje uzyskane w związku z kontrolą mogą być mylące lub nieprawdziwe.
7. Kontroler powinien być obiektywny w przeprowadzanych kontrolach, co oznacza bezstronne ustalanie i prezentowanie faktów (ustaleń kontroli), dokonywanie ocen przy użyciu jednolicie zdefiniowanych kryteriów, przedstawianie stanowiska władz samorządu i wniosków jedynie na podstawie istotnych faktów, zgodnie z najlepszą wiedzą i doświadczeniem.
8. Kontrolerzy powinni odpowiednio i rzetelnie dokumentować wszelkie czynności związane z planowaniem, przeprowadzaniem i oceną wyników kontroli oraz wykorzystywaniem uwag i realizacją wniosków pokontrolnych.
9. Każdy kontroler winien mieć świadomość, że niepowodzenie przy wykonywaniu powierzonych mu zadań związanych z realizacją planu pracy urzędu, takie jak przekroczenie terminu lub nieuzyskanie zamierzonych celów na poziomie zadania kontrolnego, ma wpływ nie tylko na to konkretne zadanie lub całą koordynowaną kontrolę, lecz również na inne zadania wykonywane przez urząd.
10. W wypadku, gdyby wyniki kontroli miały wpływ na prawa bądź obowiązki kontrolera lub osób mu bliskich albo gdyby powstała wątpliwość

co do jego bezstronności, może on zostać wyłączony z postępowania kontrolnego na swój wniosek lub z urzędu.

11. Kontroler nie powinien wykonywać zajęć, które mogłyby wywoływać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność albo stałyby w sprzeczności z jego obowiązkami i zadaniami urzędu.
12. Kontroler jest zobowiązany do przestrzegania tajemnicy ustawowo chronionej, zachowania w tajemnicy, także po ustaniu zatrudnienia w urzędzie, informacji, które uzyskał wykonując obowiązki służbowe. Niedopuszczalne jest wykorzystywanie tych informacji do celów innych niż służbowe.
13. Kontroler powinien przestrzegać zasad dotyczących poufności i bezpiecznego przechowywania dokumentacji dotyczącej kontroli przez okres odpowiadający potrzebom urzędu oraz w sposób zgodny z przepisami dotyczącymi przechowywania dokumentów.
14. Kontroler powinien być neutralny politycznie.

DODATKOWE ŹRÓDŁA INFORMACJI

1. B. R. Kuc, *Kontrola menedżerska*. Warszawa: Wydawnictwo Menedżerskie PTM 2001.
2. B. R. Kuc, *Audyt wewnętrzny – teoria i praktyka*. Warszawa: PTM 2002.
3. R. W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2001.
4. J. Filek (red.), *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*. Poradnik dla samorządów wraz z Zeszytami ćwiczeń. Kraków: MSAP AE 2004.
5. S. Mazur (red.), *Rozwój instytucjonalny*. Poradnik dla samorządów terytorialnych. Kraków: AE 2004.
6. M. Zawicki, S. Mazur (red.), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy. Przewodnik dla samorządów*. Kraków 2003.

STRONY INTERNETOWE

- www.mf.gov.pl
- www.nik.gov.pl
- www.mswia.gov.pl
- www.bip.krakow.pl
- www.przejrzystapolska.progressframework.com
- www.etyka.usc.gov.pl
- www.msap.ae.krakow.pl
- www.oecd.org
- www.eipa.nl
- www.transparency.org
- www.public-standards.gov.uk
- www.cebi.pl

Wiesława Borczyk, Marek Wójcik

Strategiczne podejście do przeciwdziałania korupcji w urzędzie (lokalne strategie antykorupcyjne)

Większość sytuacji, w których może dojść do korupcji w urzędzie administracji publicznej, jest przewidywalnych. Jak już pisaliśmy w rozdziale V, osoba, która znajdzie się w takiej sytuacji, ma wybór i może przerwać narastający konflikt interesów – rozwiązując go zgodnie z interesem publicznym. Wynika z tego, że jeśli potrafimy znacząco ograniczyć liczbę sytuacji realnego konfliktu interesów, to zmniejszymy również liczbę zjawisk korupcyjnych.

Aby skutecznie przeciwdziałać zjawiskom korupcji i wprowadzać rozwiązania poprawne etycznie do pragmatyki funkcjonowania urzędów administracji publicznej, konieczne są prawidłowo zaplanowane oraz skutecznie zarządzane i wdrażane działania. Takie działania, systemowe oraz kompleksowe, powinny być ujęte w ramy strategii antykorupcyjnej.

Właśnie problematyce strategicznego podejścia do przeciwdziałania korupcji w urzędach administracji na poziomie lokalnym poświęcony będzie ten rozdział („lokalny” będzie oznaczać tyle co: miejscowy, tutejszy, dotyczący konkretnego miejsca, a w ujęciu terytorialnym: odnoszący się do gmin i powiatów).

CZYM JEST LOKALNA STRATEGIA ANTYKORUPCYJNA?

Należy na wstępie wyraźnie podkreślić, że zdaniem autorów konstruowanie strategii antykorupcyjnych powinno się opierać na ogólnie przyjętych i stosowanych zasadach konstruowania dokumentów strategicznych, odnoszących się do kwestii istotnych dla rozwoju społecznego i gospodarczego lokalnych wspólnot mieszkańców.

Tylko takie podejście daje szansę na to, aby w efekcie podejmowanych czynności powstał dokument spójny wewnętrznie i zawierający wszystkie elementy niezbędne do skutecznego działania w zakresie budowania infrastruktury etycznej urzędu, przeciwdziałania zjawiskom korupcji, zwiększenia świadomości publicznej i promocji etycznych wzorców postępowania.

Rzecz jasna, ze względu na ograniczone ramy podręcznika niektóre kwestie dotyczące tej problematyki będzie można jedynie zasygnalizować, w zamian jednak odsyłamy po dodatkowe informacje do obszernej literatury, z której wybrane pozycje zaprezentowano w końcowej części rozdziału.

Czym więc jest strategia? Określenie to pochodzi od greckiego „strategike”, czyli sztuka dowodzenia i przez wieki odnosiło się wyłącznie do dowodzenia armią. Nie od rzeczy będzie jednak zauważyć, że już u starożytnych Greków zawierało dwa podstawowe elementy, które i dziś możemy wyróżnić w ogólnie pojętej strategii: planowanie strategiczne i dowodzenie (zarządzanie strategiczne)¹.

Planowanie strategiczne można podzielić na etap formułowania celów strategicznych oraz etap planowania środków realizacji tych celów (układania planów, programów, projektów strategicznych). Proces zarządzania strategicznego składa się z etapu wdrażania strategii oraz etapu kontroli.

Kwestią zasadniczą jest przyjęcie założenia, że lokalna strategia antykorupcyjna charakteryzuje się wieloletnim horyzontem czasowym oraz że choć obejmuje swoim zasięgiem przede wszystkim działania administracji, to czyni to w powiązaniu z lokalną wspólnotą i, rzecz jasna, w odniesieniu do realiów regionalnych, narodowych czy też europejskich.

Wydaje się, że odpowiednim horyzontem czasowym dla lokalnej strategii antykorupcyjnej będzie okres około 5 lat, co przy niezwykle dynamicznie postępujących procesach zmian społecznych i gospodarczych gwarantuje z jednej strony przewidywalność tych procesów, a z drugiej pozwala nakreślić z należytym rozmachem wizję przyszłości działania administracji publicznej.

Istotne dla prac nad strategią jest także rozstrzygnięcie, jak szeroki ma być jej zakres oraz jak głęboko ma sięgać w procesy taktycznego i operacyjnego planowania. W tym pierwszym aspekcie uważamy, że strategia powinna maksymalnie szeroko obejmować zagadnienia problematyki przeciwdziałania korupcji. Polska jest bowiem dopiero na początku drogi do budowy rozwiązań instytucjonalnych powszechnie obowiązujących w krajach demokratycznych. Z pozoru nieistotne dziś elementy budowy infrastruktury etycznej urzędu mogą mieć w przyszłości istotne znaczenie dla osiągnięcia zamierzonych celów.

WOLA POLITYCZNA LIDERÓW LOKALNYCH

Dla osiągnięcia sukcesu w przygotowaniu prawidłowej strategii antykorupcyjnej, a co jeszcze ważniejsze – we wdrażaniu jej w życie, podstawowe znaczenie ma wola polityczna lokalnych liderów wspólnot samorządowych: wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów, członków zarządu po-

¹ D. R. Gilbert jr, E. Hartman, J. Mauriel, R. E. Freeman, *A Logic for Strategy*. Boston: Bal-linger Press 1988.

wiatu, przewodniczących rad gminy lub powiatu. Wola polityczna to kluczowy warunek budowania i wzmacniania postaw oraz zachowań etycznych w administracji publicznej, a aktywne wsparcie ze strony przedstawicieli organów stanowiących i wykonawczych samorządu to podstawa systemowego wdrażania procesów przeciwdziałania zjawiskom korupcji. To właśnie od tej grupy liderów lokalnych będzie zależeć, czy zostanie podjęta inicjatywa opracowania lokalnej strategii antykorupcyjnej i czy następnie zrealizuje się działania i projekty w niej zaplanowane.

TREŚĆ LOKALNEJ STRATEGII ANTYKORUPCYJNEJ

Treść lokalnej strategii antykorupcyjnej powinna opierać się na kilku zasadach i założeniach, kształtujących jej ramy programowe, a jednocześnie organizujących przyszłą realizację.

Zakłada się, że w całym cyklu życia strategii, a więc na etapie jej planowania, realizacji, monitorowania i oceny należy kierować się następującymi zasadami:

- zasadą partnerstwa – przy czym partnerstwo rozumiemy jako sposób prowadzenia polityki lokalnej otwarcie i przy aktywnej współpracy równoprawnie traktowanych podmiotów z różnych sektorów, na podstawie ustalonych form i mechanizmów postępowania,
- zasadą zarządzania strategicznego – co należy rozumieć jako sposób skutecznego radzenia sobie ze zmianami, na podstawie efektywnego wykorzystania własnego potencjału oraz możliwości w sposób zmierzający do zrealizowania misji i celów strategii w warunkach spodziewanych zmian,
- zasadą autonomii programowej przy zachowaniu zgodności z prawem oraz europejskimi, narodowymi, regionalnymi strategiami antykorupcyjnymi i innymi dokumentami strategicznymi w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego.

Lokalna strategia antykorupcyjna to:

- plan, który ma skutecznie doprowadzić do pozytywnych zmian, z czym najczęściej wiązać się będzie konieczność skoncentrowania posiadanych zasobów na ograniczonej liczbie wybranych priorytetów,
- dokument całościowy, odnoszący się do działań na rzecz „pożądanego obrazu urzędu” (wizja), bez ograniczania zakresu rozstrzygnięć wyłącznie do obecnych kompetencji władz publicznych (kompetencje są zmienne, ale wyzwania stałe),
- skuteczne narzędzie koordynacji wysiłków różnych partnerów (strategia winna inspirować i mobilizować współpracę różnych podmiotów),
- dokument, który stanowi podstawę (punkt wyjścia) do przygotowania bardziej szczegółowych planów, programów i projektów za pomocą których strategia będzie realizowana.

Jakie elementy powinna zawierać prawidłowo opracowana lokalna strategia antykorupcyjna? Na tak postawione pytanie nie ma jedynej prawidłowej odpowiedzi, tak jak nie ma jedynego właściwego rozwiązania. W każdym przypadku będzie to wypadkowa indywidualnych decyzji jej autorów, uwzględniająca między innymi: specyfikę urzędu, indywidualne spojrzenie na problematykę planowania strategicznego, preferencje kierownictwa urzędu, potrzeby lokalnej wspólnoty. Jednakże są pewne elementy uniwersalne, które winny znaleźć się w każdej tego typu strategii, stanowiąc podstawę jej treści. Są to:

- Informacja o przyjętej metodologii prac nad opracowaniem strategii.
- Diagnoza istniejącej sytuacji w urzędzie oraz lokalnej wspólnocie mieszkańców w zakresie funkcjonowania infrastruktury etycznej, rozwiązań prawnych i organizacyjnych mających wpływ na przeciwdziałanie korupcji. Diagnoza ta winna także odnosić się do zewnętrznych uwarunkowań wpływających na funkcjonowanie urzędu i pracę urzędników. Do jej przeprowadzenia niezbędne będzie skorzystanie z takich technik, jak między innymi: analiza SWOT, PESTER czy ABC, analiza interesariuszy², opracowanie drzewa problemów i określenie mapy ryzyka, czyli obszarów, na których mogą występować nieprawidłowości w funkcjonowaniu urzędu.
- Plan strategicznych działań zmierzających do przeciwdziałania korupcji. Składać się on powinien z precyzyjnie sformułowanych i realnych wizji oraz misji działania urzędu, określenia obszarów problemowych, których będzie dotyczyła strategia, zestawienia celów priorytetowych (strategicznych), celów bezpośrednich, zadań do realizacji i programów operacyjnych (zawierających wykaz konkretnych planowanych działań i projektów), których osiągnięcie przyczyni się do osiągnięcia zaplanowanej wizji urzędu.
- Wykaz powiązań i zgodności założeń strategii z celami, politykami, priorytetami innych dokumentów strategicznych szczebla lokalnego, regionalnego, narodowego czy też europejskiego.
- Harmonogram wdrażania strategii oraz podmiotów, które będą ją realizować czy też współpracować przy wprowadzaniu w życie jej założeń. Dla realizacji tych przedsięwzięć niezbędne będzie między innymi sporządzenie planu partycypacji społecznej w strategii i popularyzacji jej założeń oraz planu kroków niezbędnych do podjęcia w związku z formalnym przyjęciem strategii, a następnie wprowadzaniem do niej zmian.
- Plan finansowy realizacji strategii (źródła finansowania działań).

² Termin „interesariusz” stanowi odpowiednik angielskiego słowa „stakeholder” i oznacza podmiot (osobę, grupę, instytucję, organizację itp.), która może wywierać wpływ na daną organizację lub na którą ta organizacja wywiera wpływ (por. R. E. Freeman, *Strategic Management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman 1984).

- Zasady monitorowania, ewaluacji i oceny wdrażania strategii, w tym precyzyjnie określone: schemat instytucjonalny i organizacyjny tych procesów oraz kryteria oceny i wskaźniki monitoringu.
- Prezentacja wybranych, strategicznych projektów realizacyjnych.

ZESPÓŁ PRACUJĄCY NAD OPRACOWANIEM LOKALNEJ STRATEGII ANTYKORUPCYJNEJ

Dla właściwego przygotowania lokalnej strategii antykorupcyjnej bardzo istotne są skład i organizacja pracy zespołu pracującego nad jej przygotowaniem. Zdecydowanie polecamy uruchomienie prac nad opracowaniem lokalnej strategii antykorupcyjnej przez radę gminy (powiatu), która podejmie stosowną uchwałę określającą ogólne zasady tworzenia strategii, zakres i harmonogram czasowy jej opracowania oraz podstawową strukturę zespołu przygotowującego ten dokument.

Zespół ten powinien mieć:

- lidera (najlepiej urzędnik samorządowy wysoko osadzony w strukturze organizacyjnej urzędu np. zastępca wójta, burmistrza lub prezydenta, sekretarz gminy lub kierownik komórki zajmującej się sprawami organizacyjnymi w strukturze urzędu; szef zespołu musi być osobą cieszącą się zaufaniem zarówno mieszkańców, jak i urzędników oraz mieć wysokie kwalifikacje i doświadczenie zawodowe związane z funkcjonowaniem administracji publicznej),
- jasno wytyczone cele i harmonogram prac (najlepiej jako załącznik do uchwały rady gminy o uruchomieniu procedury opracowania strategii),
- ustaloną strukturę i ściśle określone zakresy obowiązków członków zespołu,
- określone reguły i procedury komunikowania się w zespole oraz zasady obiegu i archiwizowania dokumentów i korespondencji.

W skład zespołu powinni wchodzić też radni wytypowani przez radę gminy (powiatu), urzędnicy samorządowi (nie tylko pracownicy urzędu, tacy jak np. radca prawny czy osoba zajmująca się sprawami kadrowymi, lecz także pracownicy jednostek organizacyjnych gminy lub powiatu), przedstawiciele środowisk lokalnych (głównie wytypowani przez organizacje pozarządowe lub okołobiznesowe, działające na obszarze danej wspólnoty samorządowej) oraz inne osoby cieszące się dobrą opinią oraz mające wiedzę i doświadczenie przydatne dla pracy zespołu.

Ostateczny skład zespołu powinien ustalać zarządzeniem wójt (burmistrz, prezydent), z uwzględnieniem, rzecz jasna, decyzji rady w stosunku do delegowanych przez nią radnych.

Dla właściwej organizacji pracy i zarządzania zespołem liczba jego członków nie powinna być zbyt duża, najlepiej gdyby mieściła się w przedziale 7 do 11 osób. Do rozważenia pozostaje kwestia udziału w pracach nad opracowaniem strategii innych osób spoza składu zespołu. Mogą oni wspierać urzędników pracujących nad przygotowaniem takiego dokumentu dzięki temu, że oceniają funkcjonowanie urzędu z perspektywy zewnętrznego i niezależnego obserwatora. Ocena czy też opinia takiej osoby może mieć wpływ na merytoryczną wartość opracowywanego dokumentu. Mogą to być pracownicy innych urzędów, eksperci czy też doradcy mający wiedzę i doświadczenie z zakresu problematyki budowania infrastruktury etycznej i ograniczania zjawisk korupcji.

Zwieńczeniem prac zespołu powinien być projekt strategii, który przeszedł konsultacje społeczne i zostanie przedstawiony radzie gminy lub powiatu – organowi, który stosowną uchwałą przyjmie lokalną strategię antykorupcyjną.

ETAPY PRACY NAD STRATEGIĄ

Harmonogram przygotowywania lokalnej strategii antykorupcyjnej, opracowywanej przez samorząd terytorialny

Proces opracowania strategii powinien trwać kilka miesięcy bez względu na to, czy będziemy go realizować wyłącznie własnymi siłami pracowników urzędu, czy też przez ekspertów zewnętrznych. Trzeba podkreślić, że proces ten sam w sobie będzie mieć walory edukacyjne dla osób i środowisk zaangażowanych w pracę nad przygotowaniem dokumentu strategii.

Poniżej w tabeli prezentujemy wariant naszym zdaniem najlepszy, w którym prace nad opracowaniem strategii koordynuje powołany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub starostę zespół zadaniowy we współpracy z doradcami spoza urzędu, mającymi wiedzę i doświadczenie z zakresu problematyki budowania infrastruktury etycznej i ograniczania korupcji.

Etap analizy

Na wstępie niezbędna będzie analiza aktualnego potencjału i opracowanie raportu, który opisie sytuację w urzędzie w zakresie przeciwdziałania korupcji i budowy jego infrastruktury etycznej. Raport ten powinien prezentować obraz urzędu w faktach i liczbach. Dane te będą podstawą do oceny pozycji, jaką aktualnie zajmujemy, niejako wstępem do pracy nad planem strategicznym. Raport powinien zawierać między innymi: informację o stanie i rozwoju zasobów instytucjonalnych urzędu, obecnych warunkach i prognozie zmian, szansach budowy infrastruktury etycznej i ich dotychczasowym wykorzystaniu, przyczynach aktualnej sytuacji.

Projekt harmonogramu przygotowania lokalnej strategii antykorupcyjnej				
Symbol	Działanie	Termin (miesiąc)	Realizatorzy działania	Działanie poprzedzające
A	Przygotowanie informacji o potrzebie opracowania lokalnej strategii antykorupcyjnej i wskazanie dobrych praktyk z tego zakresu oraz przygotowanie projektu uchwały rady gminy/powiatu w sprawie opracowania lokalnej strategii antykorupcyjnej	0	Sekretarz gminy / powiatu	—
B	Prezentacja projektu uchwały rady gminy/powiatu w sprawie opracowania lokalnej strategii antykorupcyjnej podczas posiedzeń komisji rady	1	Wójt / burmistrz / prezydent miasta / starosta	A
C	Uchwała rady gminy/powiatu w sprawie opracowania lokalnej strategii antykorupcyjnej	1	Rada gminy/powiatu	B
D	Stworzenie ram organizacyjnych dla przedsięwzięcia: powołanie zespołu zadaniowego do spraw opracowania strategii oraz zatrudnienie eksperta zewnętrznego – doradcy wspierającego proces opracowania strategii	2	Wójt / burmistrz / prezydent miasta / starosta	C
E	Opracowanie metodologii i harmonogramu przygotowania strategii antykorupcyjnej	2	Zespół zadaniowy	D
F	Poinformowanie urzędników o przystąpieniu do tworzenia lokalnej strategii antykorupcyjnej	2	Zespół zadaniowy	D
G	Zorganizowanie seminarium dla radnych, urzędników, przedstawicieli organizacji obywatelskich i okołobiznesowych i innych interesariuszy strategii na temat budowania i wzmacniania postaw i zachowań etycznych w administracji publicznej	3	Zespół zadaniowy	E
H	Opracowanie analizy potencjału instytucjonalnego urzędu, diagnozy sytuacji w urzędzie oraz w lokalnej wspólnotie mieszkańców w zakresie funkcjonowania infrastruktury etycznej, rozwiązań prawnych i organizacyjnych, mających wpływ na przeciwdziałanie korupcji	4	Zespół zadaniowy, doradca	G
I	Przeprowadzenie badań ankietowych wśród urzędników, mieszkańców oraz organizacji, instytucji i innych podmiotów współpracujących z urzędem	5	Zespół zadaniowy, doradca	G
J	Przygotowanie i przeprowadzenie I warsztatu strategicznego, podczas którego prezentuje się i dyskutuje główne wnioski z opracowanej analizy potencjału instytucjonalnego urzędu i wyniki badań ankietowych, dyskutuje się o założeniach i priorytetach strategii antykorupcyjnej oraz wybiera grupy robocze, które będą pracowały nad przygotowaniem katalogu projektów do ewentualnej realizacji w strategii	5	Zespół zadaniowy	H

Symbol	Działanie	Termin (miesiąc)	Realizatorzy działania	Działanie poprzedzające
K	Uruchomienie internetowych konsultacji dotyczących kwestii ograniczania korupcji i budowania infrastruktury etycznej w administracji	5	Zespół zadaniowy	G
L	Konsultacje z pracownikami urzędu	5	Zespół zadaniowy, doradca	G
Ł	Posiedzenia grup roboczych opracowujących katalogi projektów i działań w poszczególnych obszarach problemowych	6	Zespół zadaniowy, doradca	J
M	Opracowanie wstępnej wersji lokalnej strategii antykorupcyjnej	6	Zespół zadaniowy, doradca	Ł
N	Przygotowanie i przeprowadzenie II warsztatu strategicznego, podczas którego prezentuje się i dyskutuje treść wstępnej wersji lokalnej strategii antykorupcyjnej	7	Zespół zadaniowy	M
O	Posiedzenia grup roboczych, podczas których uszczegóławia się założenia projektów i działań planowanych w poszczególnych obszarach problemowych	7	Zespół zadaniowy	N
P	Analiza zgłoszonych w trakcie konsultacji i uwag oraz opracowanie dokumentu strategii	8	Zespół zadaniowy, doradca	O
R	Przedstawienie dokumentu strategii do zaopiniowania wójtowi (odpowiednio: burmistrzowi, prezydentowi, staroście), a następnie komisjom rady gminy/powiatu, naniesienie ewentualnych poprawek	8	Zespół zadaniowy / wójt, burmistrz, prezydent, starosta	P
S	Przedstawienie ostatecznej wersji strategii do zatwierdzenia radzie gminy i podjęcie przez nią uchwały	9	Wójt, burmistrz, prezydent, starosta	R
T	Opracowanie krótkiego materiału przybliżającego strategię urzędnikom oraz mieszkańcom i jego rozpropagowanie	9	Zespół zadaniowy	S
U	Umieszczenie lokalnej strategii antykorupcyjnej na stronie internetowej oraz w BIP	9	Sekretarz gminy / powiatu	S
W	Formalizacja wdrożenia kodeksu etycznego, zaplanowanych polityk i procedur (zarządzenia wójta, burmistrza, starosty) oraz ich upowszechnienie wśród pracowników i radnych samorządu oraz mieszkańców.	9	Wójt, burmistrz, prezydent, starosta	S
Z	Monitoring i ocena realizacji strategii, wprowadzanie zmian w strategii	Okres obowiązywania strategii	Rada gminy (powiatu), wójt, burmistrz, prezydent, starosta	S

Na tym etapie realizacji strategii przeprowadzone zostaną:

- analiza SWOT, ABC lub PESTER,
- analiza interesariuszy,
- analiza problemów (opracowanie drzewa problemów oraz mapy ryzyka i określenie obszarów problemowych).

Ważnym zadaniem na tym etapie prac będzie zebranie danych o funkcjonowaniu urzędu, niezbędnych do opracowania raportu „otwarcia” oraz informacji o obowiązujących w Polsce rozwiązaniach prawnych, dobrych praktykach, doświadczeniach krajowych i zagranicznych we wdrażaniu infrastruktury etycznej w administracji publicznej. W trakcie tego etapu można będzie zorganizować warsztaty strategiczne, podczas których zaproszeni do wspólnej pracy nad strategią urzędnicy i przedstawiciele wspólnoty samorządowej dokonają analizy istniejącej infrastruktury etycznej urzędu. Przydatne mogą okazać się takie metody analizy, jak np. SWOT, PESTER lub ABC.

Analiza SWOT stanowi kompleksowe narzędzie pozwalające dokonać oceny otoczenia planowanego przedsięwzięcia, a także wewnętrznych aspektów warunkujących jego powodzenie. To jedna z podstawowych **technik analitycznych**, stosowana najczęściej do analizy wewnętrznego i zewnętrznego środowiska urzędu, której wynik jest podstawą **planowania strategicznego**. Składa się z analizy czterech obszarów: **Strengths** – silne strony, **Weaknesses** – słabe strony, **Opportunities** – szanse, możliwości, **Threats** – zagrożenia. Analiza SWOT w procesie opracowywania lokalnej strategii antykorupcyjnej pozwoli na określenie atutów i słabości urzędu, wykorzystując informacje o jego zasobach rzeczowych, finansowych i ludzkich oraz o jego efektywności w zakresie obsługi obywateli.

PESTER to kolejna z analiz strategicznych, zwykle dotycząca diagnozy stanu otoczenia i podobnie jak SWOT wywodząca się z sektora biznesu, gdzie znana jest jako PEST – analiza otoczenia. Nazwa jej pochodzi od pierwszych liter słów opisujących zewnętrzne trendy, wpływy, oddziaływania: **P**olityczne, **E**konomiczne, **S**połeczne, **T**echnologiczne. Analiza PEST została zaadoptowana do środowiska samorządowego przez rozszerzenie jej o dwa obszary: **E**kologiczny, **R**egulacje prawne. W trakcie prac nad opracowaniem lokalnej strategii antykorupcyjnej analiza ta pozwoli na pełne opisanie otoczenia społeczno-gospodarczego, w jakim funkcjonuje urząd administracji publicznej.

Z kolei Analiza ABC (nazwa wywodzi się od pierwszych liter słów: **A**tuty – **B**ariery – to co **C**iekawe) to warta popularyzacji technika grupowania tego, co wiemy o sytuacji analizowanego podmiotu (w tym przypadku urzędu administracji publicznej)³. W trakcie jej przeprowadzania określa się atuty

³ W. Kłosowski, J. Warda, *Wyspy szans. Jak budować strategię rozwoju lokalnego*. Bielsko-Biała: Biblioteka Rozwoju Lokalnego 2001.

i bariery w działalności urzędu, formułuje ciekawe pytania dotyczące przyszłości jego funkcjonowania.

Osoby uczestniczące w pracach nad przygotowaniem lokalnej strategii antykorupcyjnej identyfikują możliwie największą liczbę faktów dotyczących infrastruktury etycznej urzędu, określają, czy dzięki tym faktom skuteczne, czy nieskuteczne będą działania zmierzające do wdrożenia efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji oraz do zwiększenia świadomości publicznej i promocji etycznych wzorców postępowania. Aby analiza ABC była dokładniejsza, poszczególnym uwarunkowaniom przypisuje się wagi wyrażające ich ważność dla budowy infrastruktury etycznej urzędu i przeciwdziałania korupcji oraz zmienność w czasie tych uwarunkowań.

ANALIZA INTERESARIUSZY⁴

W procesie opracowywania lokalnej strategii antykorupcyjnej istotne znaczenie ma znajomość interesariuszy, reprezentowanych przez nich interesów, sposobów ich artykulacji i możliwości oddziaływania. Interesariusze mogą bowiem wpływać na działalność urzędu zarówno pozytywnie, tzn. wspierać jego cele, jak i negatywnie, utrudniając lub uniemożliwiając realizację jego celów (im większe są potencjalne możliwości oddziaływania, tym większe jest znaczenie interesariuszy dla realizacji strategii).

Analiza interesariuszy jest jednym z kluczowych elementów analizy środowiska realizacji strategii (urząd, pracownicy) i jego otoczenia (wspólnota lokalna oraz szerzej: region, państwo, Unia Europejska). Jej celem jest także określenie rzeczywistego, a nie formalnego układu władzy związanego z zarządzaniem urzędem. Wyniki analizy interesariuszy mogą i powinny stanowić podstawę analizy możliwości realizacyjnych planowanych programów operacyjnych, zadań, działań czy też projektów.

Analiza możliwości realizacyjnych polega na określeniu przewidywanych reakcji interesariuszy wobec podejmowanych działań, zarówno pozytywnych, jak też przede wszystkim negatywnych. W odniesieniu do reakcji negatywnych należy określić przeciwdziałania osłabiające lub niwelujące te reakcje. Plan przeciwdziałania powinien być elementem planu wdrożenia strategii antykorupcyjnej.

Etapy analizy interesariuszy:

- identyfikacja zróżnicowanych interesariuszy,
- grupowanie interesariuszy zgodnie z rolami i rodzajem wpływu na realizację strategii antykorupcyjnej,

⁴ Źródło: prezentując informacje o zasadach prowadzenia analizy interesariuszy, opracowywania drzewa problemów, drzewa celów oraz analizy strategii, oparto się w głównej mierze na treści poradnika *Project Cycle Management Handbook*. Komisja Europejska, marzec 2002.

- charakterystyka interesariuszy ze społecznego i organizacyjnego punktu widzenia,
- analiza interesariuszy pod kątem ich oczekiwań i wzajemnych powiązań,
- ocena potencjału, zasobów i umiejętności interesariuszy,
- przygotowanie konkluzji i zaleceń dla realizacji strategii.

ANALIZA PROBLEMÓW

Analizę problemów wykonuje się najczęściej za pomocą drzewa problemu, które stanowi zwięzły opis istniejącej negatywnej sytuacji. Analiza ta obejmuje następujące etapy:

- analizę istniejącej sytuacji,
- identyfikację kluczowych problemów,
- wskazanie zależności przyczynowo-skutkowych.

Etapy tworzenia drzewa problemów:

- identyfikacja głównych problemów charakteryzujących istniejącą sytuację (burza mózgów),
- wybór pojedynczego problemu startowego/głównego,
- identyfikacja problemów związanych z problemem startowym,
- ustanowienie hierarchii przyczynowo-skutkowej (problemy bezpośrednio powodujące problem startowy umieszcza się poniżej, a problemy, które są bezpośrednimi efektami problemów startowych – powyżej),
- analogiczne działania ze wszystkimi innymi problemami,
- stworzenie diagramu drzewa problemów (połączenie problemów ilustrujące związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy nimi),
- ostateczna analiza diagramu i weryfikacja jego poprawności.

Podczas tworzenia drzewa problemów należy zwracać uwagę na to, by problemy formułować jako sytuacje negatywne; muszą one być rzeczywiste, a nie przyszłe czy wyimaginowane (problem nie jest wynikiem braku rozwiązania, lecz istniejącą negatywną sytuacją).

Na podstawie drzewa problemów określamy **obszary problemowe**, sfery funkcjonowania urzędu, w których najczęściej może dochodzić lub dochodzi do zjawisk korupcyjnych, łamania zasad etyki. Doświadczenie pokazuje, że do obszarów działalności urzędu samorządowego, w których najczęściej pojawiają się zjawiska korupcji, należą m.in.:

- gospodarowanie majątkiem publicznym, w tym jego prywatyzacja,
- realizacja zamówień publicznych,
- wydawanie decyzji administracyjnych i udzielanie koncesji,
- polityka kadrowa, głównie rekrutacja i ocena pracowników,
- kontrola i nadzór,
- zlecanie zadań samorządu terytorialnego organizacjom pozarządowym.

Etap planowania

Drugi etap opracowywania lokalnej strategii antykorupcyjnej to planowanie strategiczne, w ramach którego opracowane zostaną:

- wizja i misja działania urzędu,
- drzewo celów,
- zestawienie celów priorytetowych (strategiczných) oraz celów bezpośrednich,
- analiza strategii,
- zestawienie zadań i programów operacyjnych (zawierające wykaz konkretnych planowanych działań i projektów).

WIZJA I MISJA LOKALNEJ STRATEGII ANTYKORUPCYJNEJ

Jednym z elementów planowania strategicznego jest zdefiniowanie wizji – obrazu idealnego do osiągnięcia w wyniku realizacji strategii. Obraz idealny to swoistego rodzaju marzenie i model, do którego chcemy dążyć. Obraz idealny urzędu administracji publicznej w kontekście etyki winien być wyrazem aspiracji społecznych i odpowiadać twórczym wyobrażeniom przyszłości kierujących nim osób, pracowników tego urzędu, petentów i podmiotów z otoczenia lokalnego, zainteresowanych jego funkcjonowaniem i poprawą jakości świadczonych usług. Wizja powinna określać efekty wykorzystania atutów urzędu oraz eliminacji lub znaczącego ograniczenia zakresu problemów i siły zagrożeń.

Wizja „rządzi” naszym czasem, motywuje do działania, umożliwia dystans do spraw, które nie prowadzą do jego urzeczywistnienia.

Wizja powinna być wspólna dla jak największej grupy pracowników urzędu, co stworzy szansę na to, że będą się oni starali przeznaczyć całą swoją energię na urzeczywistnianie swych wyobrażeń.

Przykładowa treść wizji lokalnej strategii antykorupcyjnej:

Sprawnie zarządzany urząd i samorząd, przejrzysty i otwarty dla mieszkańców, świadczący usługi na wysokim poziomie przez profesjonalnych urzędników, kierujących się poczuciem służby dla dobra wspólnego i poszanowania zasad etyki, działających we współpracy z radnymi oraz innymi liderami lokalnymi w środowisku nieakceptującym zjawiska korupcji.

Z kolei sformułowanie misji oznacza wytyczenie kierunkowych działań prowadzących do realizacji nakreślonej wizji. Powinna ona wynikać z rzetelnej oceny mocnych i słabych stron urzędu i jego pracowników, być realna i wykonalna (równocześnie na tyle elastyczna, by dopuszczać zmiany wynikające z dynamiki szybko zmieniającego się środowiska wewnętrznego i zewnętrznego). Misja powinna odwoływać się do szans stworzonych przez wizję, wprowadzać poczu-

cie kierunku i celu działania. Powinna być wyraźnie sprecyzowana, aby mogła wywierać wpływ na zachowanie urzędników i innych członków społeczności lokalnej w trakcie wykonywania zadań (być czynnikiem jednoczącym wysiłki).

Przykładowa treść misji w lokalnej strategii antykorupcyjnej:

Ugruntowanie istniejących i wprowadzanie nowych systemowych rozwiązań zapobiegających korupcji, sprzyjających budowie infrastruktury etycznej urzędu oraz przejrzystości procedur administracyjnych; podwyższanie poprzez system szkoleń merytorycznych kompetencji pracowników samorządowych i radnych oraz kształtowanie ich właściwych relacji z obywatelami; zwiększenie świadomości publicznej oraz promocja etycznych wzorców postępowania – szczególnie wśród dzieci i młodzieży.

ANALIZA CELÓW

Kluczem do przejścia od analizy problemów do analizy celów jest przekształcanie negatywnych zjawisk w postulat pozytywnego działania. Analiza bieżącej sytuacji w urzędzie pozwoli na wskazanie istniejących niekorzystnych problemów, a poprzez realizację działań zapisanych w strategii antykorupcyjnej będzie można osiągnąć cele traktowane jako obraz pożądanej sytuacji w przyszłości. Analizę celów wykonuje się najczęściej za pomocą drzewa celów, stanowiącego zwięzły opis pożądanej sytuacji w przyszłości.

Analiza celów obejmuje etapy:

- opis przyszłej, pożądanej sytuacji,
- identyfikacja potencjalnych rozwiązań,
- zmiana aspektów negatywnych w pozytywne.

Etapy tworzenia drzewa celów:

- przeformatowanie wszystkich negatywnych sytuacji, wskazanych w analizie problemów, w sytuacje pozytywne, które są pożądane i osiągalne,
- zmiana relacji przyczynowo-skutkowych w relacje: środki – efekty,
- jeśli okaże się to konieczne, przeformatowanie stwierdzeń, dodanie nowych celów (jeśli wydają się właściwe i konieczne do osiągnięcia celu na wyższym poziomie) oraz usunięcie celów, które nie są odpowiednie ani konieczne.

Dla prawidłowego sformułowania strategii antykorupcyjnej niezbędna jest priorytetyzacja celów, które planuje się osiągnąć w trakcie jej realizacji. Wiązać się to będzie zarówno z koniecznością koncentracji na wybranych celach (adekwatnie do posiadanych zasobów), jak i z ich hierarchizacją (cele nadrzędne i podrzędne). Jak wynika z posiadanych doświadczeń, do wdrożenia zmian niezbędne są cele priorytetowe (strategiczne, ogólne) w następujących obszarach:

- każdego z obszarów problemowych (lub najważniejszych problemów),

- każdej z wysoko ocenionych szans zmiany lub utrwalenia pozytywnej aktualnie sytuacji.

Cele priorytetowe a cele bezpośrednie:

- cel priorytetowy jest rodzajem drogowskazu – wyznacza kierunek,
- cel bezpośredni określa, co konkretnie w ramach danego kierunku chcemy osiągnąć,
- osiągnięcie celu bezpośredniego wpływa na realizację celu priorytetowego.

Dla każdego z celów priorytetowych można zaproponować wiele celów szczegółowych, a następnie wybrać i uszeregować cele szczegółowe według ważności i skoncentrować wysiłki na tych, które uzna się za najważniejsze. W procedurze formułowania celów dość często stosuje się tzw. schemat SMART. Oznacza to, że cele muszą być: specyficzne (**S**pecific), mierzalne (**M**asurable), uzgodnione, czyli zaakceptowane (**A**greed), wykonalne (**R**ead) oraz określone w czasie (**T**imed).

Właściwe określenie celów i powiązań między nimi to podstawa dobrej strategii. Powinna ona co najmniej pokazywać uszeregowaną listę najważniejszych celów oraz sposoby, jakimi cele te proponuje się osiągnąć. Nie oznacza to, że nad każdym z celów należy zacząć pracę zaraz w pierwszym roku funkcjonowania strategii. Niektóre będą wymagały dodatkowych informacji, zanim przystąpimy do rozwiązania problemu.

Priorytetowymi celami lokalnej strategii antykorupcyjnej mogłyby być na przykład:

- podniesienie jakości pracy administracji publicznej,
- zwiększenie przejrzystości i efektywności działania władz samorządowych i urzędu samorządowego,
- poprawa jakości zarządzania urzędem i innymi jednostkami organizacyjnymi samorządu terytorialnego,
- bezstronność i uczciwość postępowania zawodowego,
- harmonizowanie postępowania urzędników i radnych z powszechnie uznawanymi wartościami i standardami etycznymi,
- zmiana klimatu społecznego, panującego wokół zjawiska korupcji, podnoszenie etyki i kultury prawnej w społeczeństwie,
- skuteczne wykrywanie przestępstw korupcyjnych.

Drugą kategorią celów, które będą realizowane w ramach lokalnej strategii antykorupcyjnej to cele bezpośrednie (w obszernej literaturze przedmiotu spotkamy także określenia: cele szczegółowe, pośrednie, operacyjne). Spośród wielu możliwych celów bezpośrednich wymieniono poniżej kilka przykładowych:

- podwyższenie merytorycznych kompetencji pracowników,
- reorganizacja procesu selekcyjnego pracowników samorządowych,

- wprowadzenie systemu szkoleń radnych i urzędników,
- wprowadzenie zasady rotacji personelu w obszarach szczególnie narażonych na zjawiska korupcyjne,
- wzmocnienie funkcji kierowniczych nad personelem,
- poprawa systemu komunikacji wewnętrznej w urzędzie,
- wprowadzenie czytelnego systemu procedur administracyjnych,
- zwiększenie transparentności pracy administracji,
- wzmocnienie standardów realizacji zamówień publicznych,
- poprawa skuteczności systemu kontroli,
- zwiększenie wymiaru osobistej odpowiedzialności urzędników za podejmowane decyzje,
- zmiana struktur organizacyjnych oraz procedur ze względu na ograniczenie ryzyka występowania praktyk korupcyjnych,
- promowanie etycznych postaw wśród osób pełniących funkcje publiczne,
- wzmacnianie współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- zwiększenie środków budżetowych przeznaczonych na administrację.

Określając cele, trzeba bezwzględnie podać także miary – wskaźniki, które pozwolą zmierzyć sam cel oraz postęp w jego realizacji. Cel jest dobrze określony, gdy po zakończeniu jego realizacji i pewnym upływie czasu potrafimy ocenić, czy i w jakim stopniu został osiągnięty.

Określając wskaźniki osiągnięć, należy również sprecyzować, skąd będą czerpane informacje, czyli podać ich źródło lub określić sposób sprawdzenia (weryfikacji).

Wskaźniki to ilościowe lub jakościowe mierniki, za pomocą których można monitorować prowadzone w ramach strategii działania, a po zakończeniu wdrażania dokonać oceny skuteczności podejmowanych przedsięwzięć według wcześniej określonych kryteriów.

ANALIZA STRATEGII

Po przeprowadzeniu analizy celów należy dokonać wyboru sposobu poprawy sytuacji za pomocą odpowiedniej strategii wynikającej z uwarunkowań zewnętrznych (np. regulacje prawne, akceptacja społeczna) i wewnętrznych (np. możliwości organizacyjne, styl kierowania, doświadczenie i kwalifikacje pracowników). Analiza strategii obejmuje etap identyfikacji możliwych do zastosowania rozwiązań, które mogą doprowadzić do realizacji założonych celów oraz etap wyboru najskuteczniejszych spośród nich (jednego lub kilku).

Podczas podejmowania decyzji o wyborze strategii warto odpowiedzieć na następujące pytania:

- Jakie działania z dużym prawdopodobieństwem rozwiążą najistotniejsze (kluczowe) obecnie problemy?
- Jakie działania/inicjatywy są planowane lub aktualnie realizowane?
- Co jest możliwe do osiągnięcia?
- Co akceptują interesariusze strategii antykorupcyjnej?
- Jakie są dostępne zasoby?

ZGODNOŚĆ Z INNYMI STRATEGIAMI, POLITYKAMI, PROGRAMAMI

Przedsięwzięcia realizowane w ramach lokalnych strategii antykorupcyjnych nie mogą być oderwane od obowiązującego porządku prawnego. Powinny być spójne z założeniami dokumentów narodowych, europejskich i światowych, przesądzających o zasadach postępowania w dziedzinie zapobiegania korupcji i jej zwalczania oraz wspierania postaw etycznych w sektorze publicznym. Konieczne jest też dostosowanie tych przedsięwzięć do dokumentów strategicznych różnego szczebla, przesądzających o kierunkach rozwoju społecznego i gospodarczego głównie w kontekście instytucjonalnego rozwoju administracji, edukacji i wychowania oraz bezpieczeństwa publicznego.

Lokalna strategia antykorupcyjna, zachowując swoją autonomiczność, winna wkomponować się w szeroko pojętą politykę rozwoju wspólnot samorządowych. Ważne jest także, aby jej zapisy w różnym stopniu uwzględniały zgodność z celami, politykami i strategiami zarówno szczebla międzynarodowego, krajowego i regionalnego, jak i lokalnego.

PROJEKTY REALIZOWANE W RAMACH LOKALNEJ STRATEGII ANTYKORUPCYJNEJ

Formułując opis projektów planowanych w ramach strategii antykorupcyjnej, warto pamiętać o potrzebie odpowiedzi na następujące pytania:

- Dlaczego realizujemy projekt?
- Dla kogo (kto będzie jego beneficjentem)?
- Kto i z kim będzie go realizował?
- Gdzie i kiedy będą podejmowane działania zaplanowane w ramach projektu?
- Za co (zasoby finansowe niezbędne do realizacji projektu i źródło ich pochodzenia)?
- Jakie będą efekty projektu?

Przy realizacji podejmowanych działań warto określić ich produkty (bezpośredni efekt realizacji przedsięwzięcia mierzony konkretnymi wielkościami), rezultaty (bezpośrednie korzyści – pozytywne zmiany, jakie nastąpiły

w wyniku wdrożenia przedsięwzięcia) oraz oddziaływanie (długofalowe, szersze konsekwencje przedsięwzięcia, wykraczające poza natychmiastowe efekty). Poniżej wymieniono kilkanaście propozycji konkretnych działań i projektów możliwych do zaplanowania w ramach lokalnej strategii anty-korupcyjnej. Należy pamiętać, że są to jedynie przykłady działań, wybrane spośród o wiele szerszego katalogu możliwych do zastosowania rozwiązań:

- opracowanie i wdrożenie polityki rekrutacji pracowników,
- opracowanie i wdrożenie polityki oceny i awansu zawodowego pracowników samorządowych,
- wprowadzenie precyzyjnego systemu kar i nagród dla pracowników,
- zatrudnienie audytora wewnętrznego,
- wprowadzenie systemu szkoleń z zakresu etyki,
- precyzyjne określenie osobistej odpowiedzialności urzędników za złamanie dyscypliny służbowej, nadużycia finansowe oraz przestępstwa korupcyjne,
- wprowadzenie obowiązku szkolenia członków rad nadzorczych spółek komunalnych w zakresie zasad funkcjonowania przedsiębiorcy (poprawa jakości nadzoru właścicielskiego),
- wprowadzenie w urzędzie samorządowym komórki kontroli finansowej oraz audytu,
- wprowadzenie polityki udzielania zamówień publicznych,
- wykorzystanie możliwości realizowania zamówień z wykorzystaniem platformy elektronicznej,
- wprowadzenie wzorcowych dokumentów przetargowych i wzorów umów,
- opracowanie i wdrożenie mechanizmu udzielania i realizacji dotacji celowych na wykonywanie zadań własnych samorządu terytorialnego ze środków budżetowych jednostkom spoza sektora finansów publicznych,
- powołanie – w ramach organu stanowiącego samorządu – komisji zajmującej się problematyką etyki,
- wprowadzenie instytucji doradcy do spraw etyki,
- opracowanie i wprowadzenie kodeksu etyki radnych i pracowników samorządowych,
- upowszechnienie kodeksów etyki zawodowej w środowisku urzędniczym,
- uruchomienie biura obsługi obywateli,
- przyjęcie i upowszechnienie systemu przyjęć interesantów oraz kontroli przyjmowania i załatwiania petycji, wniosków i skarg obywateli (polityka rozpatrywania skarg),
- ułatwienie i skrócenie procesu reklamacji niewłaściwie wykonanej usługi
- zamieszczenie w BIP procedur załatwiania spraw w urzędzie,
- upowszechnianie informacji o umorzeniu podatków i opłat lokalnych,
- wprowadzenie w szkołach programu promocji etycznych wzorców postępowania.

MONITORING LOKALNEJ STRATEGII ANTYKORUPCYJNEJ

Istotnym fragmentem lokalnej strategii antykorupcyjnej będą procedury monitoringu jej realizacji. Proces ten polegać będzie na systematycznym zbieraniu i analizowaniu informacji dotyczących wdrażania strategii, w celu zapewnienia zgodności jej realizacji z przyjętymi założeniami i celami. Informacje uzyskane w ramach monitoringu będą wspomagać proces decyzyjny i umożliwiać efektywne korygowanie zaplanowanych przedsięwzięć.

W strategii należy określić:

- co i w jakim celu będzie monitorowane,
- kto i kiedy jakich informacji będzie dostarczał,
- rodzaj instrumentów monitoringu,
- kto i jak często dokona analizy danych.

Błędy, których należy unikać w trakcie prac nad lokalną strategią antykorupcyjną

Korzystanie z doświadczeń innych wiąże się między innymi z analizowaniem popełnianych przez nich błędów. Poniżej podano kilka przykładów sytuacji, których należy unikać w trakcie prac nad lokalną strategią antykorupcyjną:

- formułowanie w trakcie analizy aktualnej sytuacji w urzędzie ocen i założeń wstępnych bez należytego i dokładnego sprawdzenia (bez oparcia się na faktach zamiast na wyobrażeniach),
- przeświadczenie, że „tak jak jest, jest dobrze” lub że „tak zawsze było i było dobrze”,
- niedostateczne włączenie różnych środowisk zainteresowanych poprawą jakości pracy urzędu w proces tworzenia strategii i poparcia dla jej założeń,
- traktowanie harmonogramu działań zapisanych w strategii jako zakończenie procesu planowania,
- zbędne ograniczenie w myśleniu o przyszłych realiach funkcjonowania urzędu (ograniczenie się do utartych i stereotypowych poglądów, brak krytycyzmu wobec przyzwyczajeń oraz schematów działania),
- przyjęcie niewłaściwych priorytetów strategii,
- zbytnia lakoniczność zapisów strategii,
- strategia „patetyczna” – sformułowana na dużym poziomie ogólności (np. wartości ogólnoludzkich) bez propozycji konkretnych działań odniesionych do specyfiki administracji lokalnej,
- bezkrytyczne kopiowanie cudzych wzorów.

DOBRE PRAKTYKI DOTYCZĄCE TWORZENIA LOKALNYCH STRATEGII ANTYKORUPCYJNYCH

1. Siedmiostopniowy model planowania strategicznego

Przedstawiony poniżej siedmiostopniowy model planowania strategicznego jest oparty na pracy J. M. Brysona *Planowanie strategiczne dla organizacji publicznych i non-profit*⁵. Model ten zaprezentowano w Polsce podczas realizacji „Projektu wzmacniania wdrażania strategii antykorupcyjnej”, sfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach programu Phare 2003⁶. Z obszernego opracowania zawierającego szczegółowe wskazówki na temat planowania strategicznego wybrano kilka charakterystycznych elementów uwidaczniających podejście metodologiczne do tworzenia dokumentów strategicznych z zakresu etyki.

„(...) Planowanie strategiczne można zdefiniować jako konsekwentne działanie, w ramach którego podejmuje się podstawowe decyzje i działania w celu ukształtowania oraz ukierunkowania organizacji, w tym udzielenia odpowiedzi na pytanie, co i dlaczego ma ona robić. Poprzez planowanie strategiczne organizacje mogą:

- badać środowisko, w którym istnieją i działają,
- badać czynniki i trendy, które mają wpływ na sposób, w jaki prowadzą swoją działalność i wypełniają swoją rolę,
- zapewnić sobie możliwość wykonywania własnego mandatu i realizowania swojej misji,
- określić sprawy o strategicznym znaczeniu, które należy podjąć,
- znaleźć sposoby rozwiązywania strategicznych kwestii poprzez ponowne badanie i redefiniowanie własnego mandatu, misji, produktów lub usług oraz ich katalogu, a także kosztów i źródeł finansowania oraz metod zarządzania i organizacji.

Skuteczne planowanie strategiczne musi być ukierunkowane na działanie oraz ściśle powiązane z planowaniem taktycznym i operacyjnym. Istnieją trzy podstawowe pytania, które organizacja musi sobie zadawać w trakcie całego procesu planowania strategicznego:

- Kim i czym jesteśmy, czym się obecnie zajmujemy i dlaczego?
- Czym chcemy być oraz czym chcemy się zajmować w przyszłości i dlaczego?
- Jak dokonamy tej transformacji?

Istotne jest, aby organizacje traktowały sprawy etyki i przeciwdziałania korupcji strategicznie. Organizacje powinny również rozważyć zasadność

⁵ J. M. Bryson, *Strategic Planning for Public i Non-profit Organisations*. San Francisco: Jossey-Bass 1995.

⁶ P. McCallion, Program szkolenia kadry kierowniczej wyższego szczebla w dziedzinie etyki. Projekt wzmacniania wdrażania strategii antykorupcyjnej Phare 2003, Warszawa, Polska: MSWiA; NI-CO: Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej; VNG: Holandia.

opracowania i wdrożenia strategii opracowywania i wdrażania zasad oraz procedur w zakresie etyki. Brak takiego podejścia może spowodować, że daną organizację będą cechować działania reaktywne, a nie pro-aktywne, pozbawione kierunku i niedostatecznie przemyślane.

Skuteczni przywódcy mają jasno określony plan tego, co chcą osiągnąć. Przedstawione poniżej informacje pomogą opracować taki plan w kontekście etyki.

Etap pierwszy – proces planowania i opracowywania strategii

Na tym etapie należy:

- określić rolę grupy roboczej ds. strategii w zakresie etyki,
- ustalić skład takiej grupy roboczej,
- ustalić harmonogram działań i przydzielić poszczególnym członkom takiej grupy roboczej obowiązki,
- określić i zaspokoić potrzeby członków grupy roboczej w zakresie szkoleń.

Etap drugi – badanie środowiska

Na tym etapie należy:

- określić czynniki, które mają wpływ na strategię,
- zgromadzić informacje dotyczące środowiska zewnętrznego,
- opracować system monitorowania środowiska zewnętrznego,
- zgromadzić informacje dotyczące środowiska wewnętrznego,
- opracować wyniki badania.

Etap trzeci – konsultacje z zainteresowanymi stronami

Na tym etapie należy:

- ustalić tożsamość grup zainteresowanych stron,
- zasięgnąć ich opinii co do mocnych stron organizacji i obszarów wymagających poprawy.

Etap czwarty – uzgadnianie propozycji wizji i celów nadrzędnych

Na tym etapie należy:

- opracować propozycję wizji,
- opracować propozycję celów nadrzędnych organizacji w zakresie etyki / przeciwdziałania korupcji,
- sprawdzić, czy tak opracowaną propozycję wizji i celów nadrzędnych akceptują wszystkie zainteresowane strony.

Etap piąty – opracowanie projektu strategii

Na tym etapie należy:

- opracować projekt strategii,

- sprawdzić, czy strategia obejmuje zagadnienia z wszystkich poziomów i wszystkich komórek organizacyjnych,
- zwrócić szczególną uwagę na wyniki działań, tzn. na to, jakie cele/zadania zostaną zrealizowane / jakie nastąpią zmiany.

Etap szósty – dalsze konsultacje i przyjęcie strategii

Na tym etapie należy:

- zgromadzić informacje dotyczące reakcji zainteresowanych pracowników organizacji i zainteresowanych stron trzecich na projekty strategii,
- określić potrzeby w zakresie rozwoju, osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych elementów strategii w zakresie etyki,
- opracować ostateczną wersję strategii i przyjąć ją.

Etap siódmy – wdrażanie i dokonywanie przeglądów strategii

Na tym etapie należy:

- określić wewnętrzne i zewnętrzne systemy niezbędne do wsparcia wdrażania strategii,
- ustalić budżet,
- opracować i wdrożyć skuteczne procedury przeglądu,
- opracować i wdrożyć procedurę wprowadzania zmian / dostosowywania strategii do zmieniających się okoliczności,
- opracować i wdrożyć procedurę składania sprawozdań z wszelkich przeglądów strategii”.

2. Założenia brytyjskiej strategii działań antykorupcyjnych w samorządach lokalnych

W 1993 roku brytyjska Komisja Kontroli, zajmująca się funkcjonowaniem systemu samorządowego w Wielkiej Brytanii, stwierdziła wiele nieprawidłowości, które sprzyjały rozwijaniu się działań korupcyjnych oraz innego rodzaju oszustw finansowych⁷. W związku z przeprowadzonymi badaniami Komisja ta zarekomendowała rządowi oraz jednostkom samorządowym podjęcie kompleksowych przedsięwzięć w zakresie przeciwdziałania oraz zwalczania korupcji, formułując je w formie strategii działań antykorupcyjnych w samorządach lokalnych.

Prezentujemy poniżej tezy tego dokumentu, zawierające spójny i praktyczny wykaz działań do podjęcia w samorządach terytorialnych, działań doskonale nadających się do przeniesienia na grunt polskiej praktyki funkcjonowania urzędów samorządowych. Część z tych działań można uznać za

⁷ T. G. Grosse, *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*. Warszawa – Florencja 2000.

zbyt radykalne i trudne do przyjęcia w realiach polskiej demokracji, kultury politycznej i obyczajowości (na przykład wprowadzenie do systemu finansowania samorządów zmian pozwalających na ograniczenie poziomu subwencji z budżetu centralnego lub ich czasowe zawieszenie w przypadku stwierdzenia nadużyć finansowych w pracy urzędu samorządowego lub wprowadzenie systemu nagród przyznawanych poszczególnym pracownikom przez inspektorów kontrolnych). Przekonujący do rozważenia zastosowania tego typu drastycznych pociągnięć może być jednak argument, że Anglicy słynący z podejmowania kategorycznych rozwiązań w zakresie eliminowania patologii życia publicznego mogą się pochwalić nie tylko bardzo wymiernymi sukcesami w ograniczaniu korupcji w administracji publicznej, lecz także np. modelowym rozwiązaniem problemu chuligaństwa na stadionach piłkarskich, co wydaje się w Polsce problemem nie do rozwiązania.

Tezy brytyjskiej strategii działań antykorupcyjnych w samorządach lokalnych⁸

„Nadanie odpowiedniego priorytetu politycznego przez władze danego samorządu terytorialnego działaniom antykorupcyjnym, w tym zwłaszcza osobistemu przykładowi działalności etycznej i powstrzymaniu się od zachowań natury klientalnej lub przestępczej.

Opracowanie strategicznego planu antykorupcyjnego w zakresie funkcjonowania urzędu samorządowego. Rozpisanie tej strategii na katalog szczegółowych zadań oraz procedur odpowiadających swoim zakresem obowiązkom służbowym szeregowych urzędników.

Wprowadzenie kodu etyki zawodowej pracowników samorządowych.

Cykliczne weryfikowanie przez pracowników własnej pracy zgodnie z kodeksem etyki zawodowej oraz katalogiem zadań i procedur antykorupcyjnych przyjętych w danym urzędzie.

Wprowadzenie we wszystkich jednostkach samorządowych komisji kontroli finansowej oraz systemu kontroli wewnętrznej, nastawionego na weryfikowanie działań urzędników z punktu widzenia oszustw finansowych oraz łapownictwa.

Ocena ryzyka korupcyjnego na poszczególnych stanowiskach służbowych, dokonana przez wyspecjalizowane jednostki kontroli wewnętrznej albo prywatne instytucje specjalizujące się w audycie i doradztwie finansowym. Opracowanie na podstawie analizy ryzyka adekwatnych środków zaradczych w sferze organizacyjnej i regulaminowej.

Wprowadzenie systemu umożliwiającego pracownikom bezpieczne **informowanie o wszelkiego rodzaju nieprawidłowościach** urzędowych i pozwalającego w razie konieczności kierować zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na policję i do państwowych instytucji kontrolnych.

Ustanowienie systemu rekrutacyjnego pozwalającego weryfikować kondycję etyczną i niekaralność kandydatów na stanowisko. Kierowanie się w selekcji i rekrutacji pracowników wyłącznie kryteriami merytorycznymi.

⁸ T. G. Grosse, na podstawie: *Protecting the Public Purse* 1993.

Wprowadzenie efektywnego systemu zażaleń i odwołań dla obywateli, w tym umożliwienie zgłoszenia nieprawidłowości finansowych lub prób wyłudzenia łapówki przez urzędnika.

Nawiązanie współpracy z policją, innymi instytucjami samorządowymi działającymi w kierunku ograniczenia korupcji, instytucjami obywatelskimi oraz rządowymi. Zainicjowanie działań antykorupcyjnych na forum ogólnokrajowych stowarzyszeń samorządowych (w tym wymiany doświadczeń, szkoleń, konferencji itp.).

Wprowadzenie systemu szkoleniowego, który kształtuje postawy oraz techniki unikania przekupstwa.

Bezwzględne **egzekwowanie sankcji prawnych, dyscyplinarnych oraz odpowiedzialności finansowej od urzędników** uwikłanych w działalność korupcyjną lub inne oszustwa w zakresie finansów publicznych.

Otwarcie działań administracji samorządowej przed opinią publiczną. Wprowadzanie zwyczaju uzasadniania decyzji urzędowych.

Wzmocnienie funkcji kontrolnych sprawowanych przez instytucje rządowe powołane do weryfikacji działań samorządu terytorialnego, szczególnie w zakresie przeciwdziałania korupcji oraz nadużyciom finansowym.

Wprowadzenie zmian do systemu prawnego związanego z finansami samorządowymi, np. ograniczenie poziomu subwencji z budżetu centralnego lub ich czasowe zawieszenie w przypadku stwierdzenia nadużyć finansowych w pracy urzędu samorządowego.

Wprowadzenie systemu kar i nagród, przyznawanych poszczególnym pracownikom przez inspektorów kontrolnych”.

Poniżej podano przykładowe pozycje literatury i strony internetowe, na których można znaleźć ciekawe informacje dotyczące problematyki prezentowanej w rozdziale.

WYBRANE POZYCJE LITERATURY

1. W. Kłosowski, J. Warda, *Wyspy szans. Jak budować strategię rozwoju lokalnego*. Białsko-Biała: Biblioteka Rozwoju Lokalnego 2001.
2. T. G. Grosse, *Kultura organizacyjna administracji*, *Biuletyn Służby Cywilnej* 1998, nr 2(8).
3. Praca zbior., poradnik *Project Cycle Management Handbook*. Komisja Europejska, marzec 2002.
4. Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego: *Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska*.
5. R. Engel, P. McCallion, *Communication Strategy for the Ethical Guide ‘Implementation of the Anti-corruption Strategy Project’ Funded by the European Union*, Warszawa: PHARE 2003, marzec 2006.
6. T. G. Grosse, *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Warszawa – Florencja 2000.
7. J. Filek (red.), poradnik dla samorządów *Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego*. Kraków: MSAP AE 2004.
8. L. Kaczyński, Komentarz do wydania polskiego, w: J. Pope (red.), *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, Transparency International 1999.

9. *Korupcja w Polsce: Przegląd obszarów priorytetowych i propozycji przeciwdziałania zjawisku*. Bank Światowy Oddział w Warszawie, 1999.
10. Środki zapobiegające korupcji w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dokument roboczy Generalnej Dyrekcji Studiów Parlamentu Europejskiego. *Materiały i Dokumenty* 1999, nr 261. Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.
11. E. Bończak-Kucharczyk, E. Cousins, K. Herbst, M. Steward, *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego*. Warszawa: British Know How Fund 1996.
12. J. Pope (red.), *Rzetelność życia publicznego...*, dz. cyt.

WYBRANE STRONY INTERNETOWE

- www.mswia.gov.pl
- www.mf.gov.pl
- www.etyka.usc.gov.pl
- www.nik.gov.pl
- www.msap.ae.krakow.pl
- www.dobrepraktyki.pl
- www.przejrzystapolska.progressframework.com
- www.infoobywatel.gov.pl
- www.batory.org.pl
- www.ceo.org.pl
- www.oecd.org
- www.eipa.nl
- www.transparency.org
- www.public-standards.gov.uk

NOTY O AUTORACH

WIESŁAWA BORCZYK – prawniczka, radca prawny w urzędach administracji publicznej, licencjonowany wykładowca w zakresie reformy ustrojowej państwa, konsultantka i trenerka w zakresie problematyki samorządu terytorialnego, w dziedzinie organizacji i zarządzania urzędami administracji samorządowej oraz w dziedzinie etyki i zapobiegania zjawiskom korupcji (Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich). Współpracuje z MSAP AE w Krakowie przy projektach budowania nowoczesnej administracji publicznej i z Instytutem Wschodnim, szkoli przedstawicieli administracji lokalnej Ukrainy. Jest współautorką poradników dla urzędników samorządowych.

PRZEMYSŁAW FENRYCH – historyk, dziennikarz, trener, zastępca dyrektora ds. szkoleń w Centrum Szkoleniowym Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej w Szczecinie. W latach 1998–2002 był radnym Miasta Szczecina – przewodniczącym Komisji Edukacji, Sportu i Rekreacji. Jest ekspertem i konsultantem w Akcji Masowej „Przejrzysta Polska” (zasada braku tolerancji dla korupcji), autorem i realizatorem wielu projektów wspomagających budowę etycznego społeczeństwa obywatelskiego na Białorusi, Ukrainie i w Kazachstanie, specjalistą w dziedzinie komunikacji społecznej, nauczania metodami interaktywnymi, organizacji procesu edukacyjnego. Jest wiceprezesem Instytutu Niemiec i Europy Północnej.

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE – dr nauk społecznych, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego (Instytut Socjologii oraz Instytut Historii) i studiów podyplomowych z zakresu integracji europejskiej (Uniwersytet Warszawski i Uniwersytet w Maastricht), stypendysta uniwersytetów w Oksfordzie, Florencji, Yale, Georgetown w Waszyngtonie, ekspert Instytutu Spraw Publicznych. Specjalizuje się w problematyce rozwoju regionalnego, studiach europejskich, administracji publicznej.

ANNA HEJDA – konsultantka i trenerka zarządzania zasobami ludzkimi, informowania społeczności i etyki, od 12 lat pracuje na rzecz administracji publicznej i instytucji międzynarodowych, ma międzynarodowy certyfikat w zakresie treningu, uczenia się i rozwoju Thames Valley University (Londyn), jest członkiem Stowarzyszenia Konsultantów i Trenerów Zarządzania MATRIK. W Programie Aktywizacji Obszarów Wiejskich szkoliła m.in. w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi i etyki. Była konsultantką i trenerką w programie „Przejrzysta Gmina” oraz szefową zespołu ekspertów, konsultantką i trenerką w Akcji Masowej „Przejrzysta Polska”.

BEATA KOZŁOWSKA – trenerka i doradca w zakresie zarządzania i organizacji w sektorze publicznym, autorka licznych opracowań o charakterze planistycznym, prognostycznym i studialnym oraz współtwórczyni wdrożeń rozwiązań poprawiających skuteczność i efektywność działania urzędów, w tym dotyczących zarządzania jakością. Ma doświadczenie w pracy w administracji publicznej na stanowisku kierowniczym. Od 2000 roku jest wiceprezesem krakowskiej firmy konsultingowo-szkoleniowej LEM Projekt. W Akcji Masowej „Przejrzysta Polska” pełni funkcję eksperta zasady przejrzystości.

PIOTR KORYŚ – doktor nauk ekonomicznych, od 2004 roku adiunkt na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Wykłada również w Collegium Civitas. Jest autorem publikacji naukowych, nauczycielem akademickim. W swoich badaniach zajmuje się m.in. analizą źródeł i mechanizmów patologii życia publicznego i gospodarczego, w tym korupcji, w Polsce. Współpracował m.in. z programem „Przeciw Korupcji” Fundacji im. Stefana Batorego i z Centrum Edukacji Obywatelskiej.

BARTŁOMIJ KUSTOŃ – absolwent europeistyki Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu i Uniwersytetu Louvain – La Neuve w Belgii, koordynator projektów i konsultant ds. zarządzania strategicznego i finansów w ramach Programu Partnerstwa dla Samorządu Terytorialnego (LGPP). Jako trener i konsultant działa w stowarzyszeniu konsultantów „Partnerzy dla Samorządu”. Realizował kilkadziesiąt projektów z zakresu zarządzania, planowania finansowego i inwestycyjnego, studiów wykonalności oraz integracji

europiejskiej w kraju i za granicą. Jest audytorem systemów zarządzania jakością i trenerem w zakresie zarządzania w administracji.

TOMASZ POTKAŃSKI – dr nauk społecznych, konsultant w dziedzinie zarządzania w samorządach oraz wieloletni kierownik projektów doradczych i szkoleniowych dla samorządów i administracji publicznej w Polsce i w krajach Europy Wschodniej. W latach 2001–2004 kierował programem „Rozwój instytucjonalny jednostek samorządu terytorialnego” w MSWiA, stanowiącym komponent B-3 Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich. Od roku 2005 jest pracownikiem samorządowym w Podkowie Leśnej, gdzie m.in. nadzorował realizację programu „Przejrzysta Polska”. Jest członkiem Europejskiego i Polskiego Towarzystwa Ewaluacyjnego, aktualnie uczestniczy w ocenie bieżącej IW EQUAL.

PIOTR SZCZĘSNY – konsultant i trener w dziedzinie zarządzania projektami, planowania strategicznego i finansowego oraz kreatywności i problemów decyzyjnych, autor wielu programów szkoleniowych. Od 1994 roku pracuje głównie na rzecz administracji publicznej. Jest licencjonowanym trenerem reformy ustrojowej państwa, ma międzynarodowy certyfikat w zakresie treningu, uczenia się i rozwoju Thames Valley University (Londyn), jest członkiem-założycielem Stowarzyszenia Konsultantów i Trenerów Zarządzania MATRIK. Od 2003 roku jest ewaluatorem w programie Unii Europejskiej Leonardo da Vinci. Pełni funkcję prezesa krakowskiej firmy konsultingowo-szkoleniowej LEM Projekt.

NATASZA DE SZENTIMRAY – konsultantka i trenerka stowarzyszenia „Partnerzy dla Samorządu” w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Prowadzi szkolenia i doradztwo w zakresie naboru i oceny pracowników. Ma wieloletnie doświadczenie związane z prowadzeniem rekrutacji i oceny pracowników w dużych firmach korporacyjnych oraz firmach doradztwa personalnego. Jest certyfikowaną audytorką systemów zarządzania jakością, trenerką programu szkoleń generalnych Urzędu Służby Cywilnej w zakresie komunikacji wewnętrznej, kształtowania cech przywódczych, rozwiązywania problemów, podejmowania decyzji oraz technik radzenia sobie ze stresem.

CEZARY TRUTKOWSKI – dr nauk społecznych, od 1996 roku pracownik Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, konsultant i trener, autor publikacji naukowych, nauczyciel akademicki i badacz społeczny. Przez 8 lat był współwłaścicielem firmy zajmującej się badaniem rynku i opinii publicznej. Jako ekspert Rady Europy wspomagał rozwój samorządów w krajach Europy Wschodniej. W Polsce nadzorował komponent szkoleniowy Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich, zajmował się ewaluacją projektów i oceną potrzeb szkoleniowych, przez wiele lat współpracował z programem „Przeciw Korupcji” Fundacji im. Stefana Batorego oraz był ekspertem programu „Przejrzysta Polska”.

ANNA WOJCIECHOWSKA-NOWAK – prawniczka. Od 2000 roku zajmuje się szeroko rozumianą problematyką praw człowieka, w tym prawem do dobrej administracji. Specjalizuje się w zakresie przepisów antykorupcyjnych. Współpracuje z programem „Przeciw Korupcji” Fundacji im. Stefana Batorego w obszarze szkoleń, monitorowania procesu stanowienia prawa i poradnictwa prawnego w zakresie przejrzystości funkcjonowania administracji publicznej.

MAREK WOJCIK – zastępca dyrektora Biura Związku Powiatów Polskich, koordynator, trener, doradca, autor podręczników w wielu projektach m.in. z zakresu zarządzania w administracji publicznej, rozwoju lokalnego, przedsiębiorczości, finansów publicznych, funduszy strukturalnych, zarządzania projektami. Jest autorem kilkudziesięciu dokumentów strategicznych dla samorządów terytorialnych i przedsiębiorstw, trenerem i autorem materiałów szkoleniowych z zakresu etyki i ograniczania korupcji (m.in. w Programie Rozwoju Instytucjonalnego, Programie Aktywizacji Obszarów Wiejskich, programie „Wzmacnianie wdrażania strategii antykorupcyjnej”).