



## ROZDZIAŁ

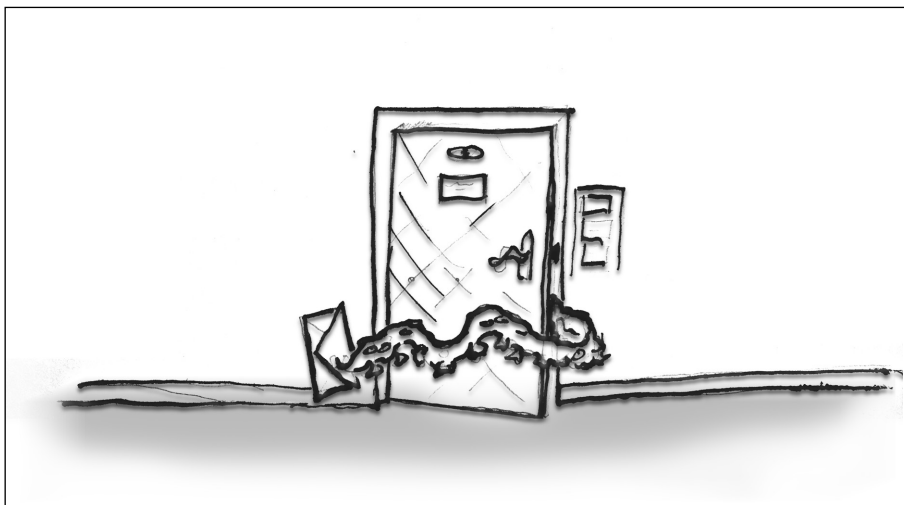
### Przemysław Fenrych, Grażyna Kopińska **ETYKA w SAMORZĄDZIE**

1. Czego powinien unikać radny lub pracownik samorządowy, aby nie być podejrzanym o korupcję czy zachowania nieetyczne?
2. Jaką rolę w zabezpieczeniu przed korupcją może odgrywać fakt przyjęcia Kodeksu Etycznego przez radnych i pracowników urzędu samorządowego?
3. Jakie są praktyczne metody zabezpieczania przed wystąpieniem korupcji w samorządach?
4. W jaki (nie moralizatorski) sposób można przeciwstawiać się korupcji w urzędach?

## Radny i urzędnik samorządowy – osoby pełniące funkcje publiczne

Radny to osoba, której zaufali wyborcy, uważając, że najlepiej będzie reprezentowała ich interesy w radzie gminy. Pełnienie funkcji radnego niesie ze sobą wiele przywilejów, ale także zobowiązań. Urzędnicy samorządowi, zwłaszcza ci pełniący funkcje kierownicze, podobnie jak radni, uważani są za osoby pełniące funkcje publiczne. Oczekuje się, że będą prezentować nie tylko wysoki poziom profesjonalizmu, ale też zawsze będą postępować etycznie, tak aby nie podważać zaufania do funkcji czy urzędu, jaki pełnią. Dobro społeczności, którą reprezentują, będą stawiać ponad dobro osobiste.

Osoby pełniące funkcje publiczne korzystają z przywilejów, ale poddane są również licznym ograniczeniom. Ograniczenia te tworzone są głównie w celu uchronienia tych osób od podejrzeń o korupcję i od znalezienia się w sytuacji konfliktu interesu prywatnego i publicznego.



Radni i urzędnicy samorządowi narażeni są na korupcję, gdyż dysponują dobrem publicznym (majątkiem gminnym, dostępem do miejsc pracy, do informacji). A korupcja to „nadużywanie urzędu publicznego do osiągnięcia prywatnych lub osobistych korzyści”. Przez korzyści prywatne rozumiemy

korzyści firmy, stowarzyszenia, ugrupowania politycznego związanego z osobą pełniącą urząd publiczny, a osobiste – swoje i swoich bliskich. Korzyści te mogą przybierać formę pieniężną lub rzeczową, ale może to być także np. załatwianie intratnych posad, zleceń lub umożliwianie dostępu do ważnych, ogólnie niedostępnych informacji krewnym lub znajomym osoby sprawującej publiczny urząd.

## Ograniczenia ustawowe dotyczące radnych i pracowników samorządowych

### Ograniczenia ustawowe dotyczące radnych

Część ograniczeń obowiązujących radnych i urzędników samorządowych zapisana jest w ustawach i kodeksach. Zaczniemy od przepisów prawa, których przestrzeganie uchroni radnego przed podejrzeniem o korupcję lub stwarzaniem sytuacji korupcyjnej:

- Radnym nie może być osoba prawomocnie skazana za przestępstwo umyślne.
- Radnego nie wolno zatrudniać w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat.
- Radny nie może pełnić funkcji kierownika gminnej jednostki organizacyjnej lub jego zastępcy.
- Radny nie może wykonywać pracy na podstawie umowy cywilno-prawnej (np. umowy o dzieło, umowy-zlecenia, umowy agencyjnej) zawartej z wójtem, burmistrzem czy prezydentem miasta w gminie, w której uzyskał mandat.
- Radny nie może podejmować dodatkowych zajęć oraz otrzymywać darowizn, mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania przez niego mandatu radnego. Przez zajęcie dodatkowe należy rozumieć jakąkolwiek czynność niezwiązaną z wykonywaniem mandatu. Darowizną jest – zgodnie z kodeksem cywilnym – bezpłatne świadczenie na rzecz obdarowanego kosztem majątku darczyńcy.
- Radny nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością

lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.

- Radny nie może posiadać pakietu większego niż 10% udziałów lub akcji w spółkach prawa handlowego z udziałem gminnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby.
- Radny nie może powoływać się na swój mandat w związku z podjętym dodatkowym zajęciem bądź działalnością gospodarczą prowadzoną na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami.
- Radni i ich małżonkowie nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych, ani pełnomocnikami handlowymi spółek prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych.
- Radny zobowiązany jest do złożenia co rok oświadczenia o swoim stanie majątkowym (w tym majątku objętego współwłasnością małżeńską) oraz oświadczenia o działalności gospodarczej prowadzonej przez jego małżonka na terenie gminy, w której uzyskał mandat. Oświadczenia są jawne, z wyjątkiem informacji dotyczącym adresu i położenia nieruchomości. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu powoduje odpowiedzialność karną.
- Radny nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.
- Nie można łączyć mandatu radnego z mandatem posła lub senatora, członkostwem w organie innej jednostki samorządu terytorialnego oraz z wykonywaniem funkcji wojewody lub wicewojewody. Można być radnym tylko jednej rady.
- Mandatu radnego nie można również łączyć: ze stanowiskiem prezesa, członka kolegium, naczelnika wydziału oraz inspektora do spraw kontroli regionalnej izby obrachunkowej, z członkostwem w samorządowym kolegium odwoławczym, z pełnieniem obowiązków sędziego, prokuratora, urzędnika służby cywilnej.
- Wysokość diet przysługujących radnym jest zależna od wielkości gminy, ale nie może przekroczyć półtorakrotnej kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej.

Zarówno radni, jak i pracownicy samorządowi (z wyjątkiem pracowników pełniących wyłącznie czynności usługowe), jako funkcjonariusze publiczni podlegają przepisom kodeksu karnego. Najważniejsze przepisy kodeksu karnego mające zapobiegać korupcji to: art. 228 (dotyczy sprzedajności urzędniczej, łapówkarstwa biernego), art. 229 (łapownictwa

czynnego), art. 230 (protekcjonizmu) i art. 231 (nadużycia władzy). Zarówno radny, jak i urzędnik samorządowy popełniający te przestępstwa, podlegają stosownym karom.

## Ograniczenia ustawowe dotyczące pracowników samorządowych

Przejdźmy obecnie do przepisów prawa obowiązujących pracowników samorządowych. Pracownikami samorządowymi są również wójt, burmistrz i prezydent miasta, czyli funkcjonariusze wybierani w wyborach bezpośrednich. Wszędzie poniżej, gdy używamy określenia „wójt”, oznacza ono także burmistrza i prezydenta miasta.

- Wójtem nie może być osoba prawomocnie skazana za przestępstwo umyślne.
- Funkcji wójta oraz jego zastępcy nie można łączyć z funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie, członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której jest się wójtem lub zastępcą wójta, z zatrudnieniem w administracji rządowej, oraz pełnieniem mandatu posła lub senatora.
- Wójt nie może podejmować dodatkowych zajęć oraz otrzymywać darowizn mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania przez niego funkcji wójta.

Pracownik samorządowy zostaje wyłączony od udziału w sprawie w sytuacjach mogących budzić wątpliwości co do jego bezstronności. Sytuacje takie zachodzą np. wtedy, gdy pracownik ten jest stroną albo pozostaje z jedną ze stron w takim stosunku prawnym, że wynik sprawy może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki, sprawa dotyczy jego małżonka oraz krewnych i powinowatych, chodzi o sprawę, w której pracownik ten brał udział w wydawaniu zaskarżonej decyzji w niższej instancji lub o sprawę, w której jedną ze stron jest osoba pozostająca wobec niego w stosunku nadrzędności służbowej.

Pracownik samorządowy nie może zasiadać w komisjach przetargowych lub wykonywać innych czynności związanych z postępowaniem o zamówienia publiczne, jeżeli oferenci pozostają z nim w związku małżeńskim lub są jego krewnymi, jeżeli minęło mniej niż trzy lata od momentu kiedy pozostawał w stosunku pracy lub zlecenia z oferentem, oraz jeżeli pozostaje z oferentem w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to

budzić uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności. Pracownik samorządowy występujący w imieniu ogłaszającej przetarg jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest do złożenia pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności podlegających wyłączeniu.

- Pracownik samorządowy nie może być radnym gminy, w której pracuje.
- Małżonkowie, krewni oraz powinowaci pracownika samorządowego nie mogą być zatrudnieni w tym samym urzędzie, jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości, tzn. gdy jeden z krewnych lub powinowatych jest bezpośrednim przełożonym drugiego.
- Pracownicy samorządowi pełniący funkcje zarządcze (czyli wójt, zastępca wójta, sekretarz gminy, skarbnik gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta) zobowiązani są do pisemnego poinformowania o zatrudnieniu małżonka na terenie „swojej” jednostki samorządu terytorialnego lub zmianie przez niego stanowiska służbowego. To samo dotyczy zawieranych przez te osoby umów cywilnoprawnych z organami jednostek samorządu terytorialnego.
- Pracownicy samorządowi nie mogą wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami lub mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Dotyczy to dodatkowych zajęć urzędników, zarówno o charakterze zarobkowym, jak i niezarobkowym. Pracownik ma obowiązek złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej, w którym określi jej charakter. Niezłożenie takiego oświadczenia w terminie 30 dni od dnia zatrudnienia powoduje odpowiedzialność dyscyplinarną. Podanie nieprawdy lub zatajenie prawdy w oświadczeniu o prowadzeniu działalności gospodarczej powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 233 § 1 kodeksu karnego.
- Pracownicy samorządowi pełniący funkcje zarządcze zobowiązani są do składania co roku oświadczenia o stanie majątkowym, które zawiera dane dotyczące ich majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnotą majątkową. Oświadczenia są jawne. Podanie nieprawdy w oświadczeniu powoduje odpowiedzialność karną.
- Pracownik samorządowy jest obowiązany na żądanie osoby upoważnionej do czynności w sprawach z zakresu prawa pracy złożyć oświadczenie o stanie majątkowym.

- Pracownicy samorządowi pełniący funkcje zarządcze nie mogą: być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego, być zatrudnieni lub wykonywać inne zajęcia w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywołać podejrzenie o ich stronniczość lub bezinteresowność, być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, (z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych), być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą, posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziały przedstawiające więcej niż 10% kapitału zakładowego, prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności (nie dotyczy to działalności wytwórczej w rolnictwie, w zakresie i formie gospodarstwa rodzinnego.).
- Wójt, zastępca wójta, skarbnik gminy, sekretarz gminy, kierownik jednostki organizacyjnej gminy, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta w trakcie pełnienia funkcji lub trwania zatrudnienia oraz przez okres 3 lat po zakończeniu pełnienia funkcji lub ustaniu zatrudnienia nie mogą przyjąć jakiegokolwiek świadczenia o charakterze majątkowym, nieodpłatnie lub odpłatnie, w wysokości niższej od jego rzeczywistej wartości od podmiotu lub podmiotu od niego zależnego, jeżeli biorąc udział w wydaniu rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych jego dotyczących mieli bezpośredni wpływ na jego treść.

## Kodeksy etyczne

Część ograniczeń obowiązujących radnych i urzędników samorządowych zapisana jest w ustawach i kodeksach, jest to minimum obowiązujące wszystkich, które nie jest jednak wystarczające. Można zachować się tak, że nie złamie się litery prawa, a mimo to narazi na szwank zaufanie wyborców, mieszkańców.

Wyobraźmy sobie taką sytuację: w naszym mieście przedsiębiorca buduje nowy, luksusowy dom wielorodzinny. Sprzedał już większość mieszkań. Któregoś dnia przychodzi do radnego cieszącego się dużym poparciem społecznym i proponuje mu zakup mieszkania po cenie rynkowej. Mówi: „Zapłaci pan, tak jak każdy, uczciwą cenę, żadnych zniżek. Ale ponieważ wiem, że jest pan człowiekiem niezamożnym, nie musi mi pan płacić całości przed wprowadzeniem się do mieszkania. Może pan mnie spłacać w 5 lat, w ratach. Zależy mi, aby w moich domach mieszkali ludzie ogólnie szanowani, na stanowiskach”. Czy radny powinien skorzystać z tej propozycji? Przecież nie złamie prawa, zapłaci taką samą cenę jak inni mieszkańcy. Ale czy na pewno? Czy inni mieszkańcy tego miasta też mogą rozłożyć spłatę długu za mieszkanie w tym domu na 5 lat? Czy radny nie dostał tej korzystnej propozycji właśnie dlatego, że pełni funkcję radnego? Za kilka miesięcy ten przedsiębiorca przyjdzie do gminy i będzie stawał do przetargu na zakup placu pod budowę kolejnego domu. Nawet jeśli on i radny będą zachowywać się bardzo uczciwie, nie będą wykorzystywać – przedsiębiorca znajomości z radnym, a radny poczucia wdzięczności do przedsiębiorcy – to i tak atmosfera nie będzie dobra. Mieszkańcy będą mieli prawo myśleć, że przedsiębiorca ma specjalne względy w gminie, bo w jego domach mieszkają radni, którzy kupili mieszkania na innych warunkach niż reszta, że są mu coś winni. Czy było warto? Uczciwy przedsiębiorca, dbający o dobre imię firmy, nie powinien składać tego typu propozycji osobie publicznej, przedstawicielowi władzy. Radny nie powinien korzystać z tego typu okazji, aby swoim nierozważnym zachowaniem nie podważać zaufania obywateli do siebie i do pełnionej funkcji.

Aby mieć pewność jak w takich sytuacjach „na pograniczu” się zachować, grupy osób pełniących mandat społeczny (np. posłowie czy radni) i zawody szczególne – zawody zaufania publicznego – tworzą kodeksy wewnętrzne, często zwane kodeksami etycznymi. Czasem są one spisane, czasem są tylko zwyczajowe. Zawsze stawiają one wymagania wyższe niż w aktualnie obowiązującym prawie. Kodeksy takie tworzone są przez samych członków tych środowisk w najlepiej pojętym interesie własnym. Członkowie tych grup chcą przekazać swoim klientom czy wyborcom, że rozumieją wyjątkowość przyjętych przez siebie obowiązków i że chcą je wykonywać z największą starannością. W kodeksach tych mówią: „Chcę być osobą godną waszego zaufania, obiecuję zachowywać się uczciwie i jeśli przyrzeczeń tych nie dochowam, możecie mnie uznać za osobę niewiarygodną”.

Zachęcam, aby rady oraz urzędy samorządu terytorialnego tworzyły swoje kodeksy etyczne i informowały o nich jak najszerszej wyborców. Zachowania takie, podjęte w celach niekoniunkturalnych, budują zaufanie do władz. O tym co znajdzie się w takim kodeksie zadecydują sami tworzący go.

Jeśli chodzi o Kodeks Radnego – proponuję, aby znalazły się tam między innymi takie zapisy jak:

- radny zobowiązuje się być aktywnym w informowaniu wyborców o aktualnych i planowanych pracach rady i komisji;
- radny promuje inicjatywy służące większej jawności działania urzędu i sprawowania władzy przez radę;
- wszystkie ważniejsze decyzje rady podejmowane są w wyniku głosowania imiennego;
- radny zobowiązuje się nie przyjmować żadnych prezentów od osób innych niż najbliższa rodzina;
- w razie wszczęcia przeciwko radnemu postępowania przygotowawczego (karnego) dotyczącego przestępstwa ściganego z urzędu, zobowiązuje się on zwiesić swój mandat aż do rozstrzygnięcia sprawy.

Jeśli chodzi o Kodeks Pracownika Samorządowego, to sądzę, że warto oprzeć go na Kodeksie Etyki Służby Cywilnej. Oto niektóre, szczególnie proponowane zapisy:

- pracownik samorządowy zawsze przedkłada dobro publiczne nad interesy własne i swojego środowiska;
- pracownik samorządowy jest bezstronny w wykonywaniu zadań i obowiązków;
- pracownik samorządowy nie podejmuje żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi;
- pracownik samorządowy nie przyjmuje żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem lub wykonywaną pracą;
- pracownik samorządowy szanuje prawo obywateli do informacji;
- pracownik samorządowy nie manifestuje publicznie poglądów i sympatii politycznych;
- pracownik samorządowy dystansuje się od wszystkich wpływów i nacisków politycznych, które mogą prowadzić do działań stronnictw.



W niektórych państwach w urzędach administracji publicznej powołuje się specjalne stanowisko „doradcy etycznego”. Do osoby takiej, cieszącej się zaufaniem pracowników danej instytucji, może zgłosić się każdy, kto ma wątpliwości jak powinien postąpić w sytuacji nieokreślonej jasno regulaminami i prawem.

Pełniąc funkcję radnego czy pracownika samorządowego, pamiętajmy zawsze, że jesteśmy poddani szczególnie surowej ocenie obywateli. Mają oni do tego prawo, gdyż powierzyli nam w zarząd cześć swojego mienia i część ważnych decyzji co do przyszłości swojej i swoich najbliższych. Zrobmy wszystko, aby ich nie zawieść. Jest nadzieja, że oni przedłużą swoje zaufanie do nas.

## Przejrzysty samorząd – kształtowanie struktury, procedur i obyczajów

### Trzy drogi walki z korupcją w administracji

Korupcja jest zjawiskiem wszechstronnie niszczącym, fatalne efekty są widoczne zarówno w zdeprawowanych obyczajach społecznych, postępującym i beznadziejnym ubóstwie, nieprzekraczalnych barierach rozwojowych, odpływie od społecznej aktywności najaktywniejszych, a zarazem uczciwych jednostek i osobowości. Kraje i społeczności, w których korupcja jest zjawiskiem powszechnym, nie rozwijają się, a w najlepszym razie ten proces jest mocno spowolniony. Korupcji trzeba przeciwdziałać i jest to możliwe – początkiem musi być stałe przeciwdziałanie pogładowi, iż korupcja jest nieprzewycięzalna. Przeciwdziałanie korupcji dokonywać się powinno drogą działań wszechstronnych, różnorodnych, obejmujących swoim zakresem zarówno osoby mogące ulec pokusie korupcji (biernej i czynnej), jak i ich otoczenie, które swoją biernością tworzy atmosferę przyzwolenia. Zwalczać należy zarówno tę wielką korupcję, w której wielomilionowe afery niszczą całą polską gospodarkę i politykę, jak i tę małą, która za oczywistość bierze „danie w łapę kanarowi”, zamiast płacenia normalnego mandatu. Tworzenie przejrzystego, etycznego i efek-

tywnego samorządu dokonać się może jedynie przez równoczesne działanie wielu podmiotów: ustawodawców, instytucji systemu sprawiedliwości, administracji, podmiotów kształtujących opinię publiczną.

Trzy drogi przeciwdziałania korupcji muszą być wykorzystywane równocześnie. Drogę pierwszą nazwijmy prawną: trzeba tworzyć dobre antykorupcyjne prawo oraz świadomość nieuchronności kary w przypadku korupcji, a zatem podwyższać sprawność policji, prokuratury, sądownictwa. Drugą drogę nazwać można organizacyjną: każe ona budować przejrzyste struktury i procedury, w których korupcja jest niemożliwa lub bardzo utrudniona jasnością i jednoznacznością przepisów oraz procedur. Drogę trzecią nazwałbym edukacyjną lub społeczną: sprowadza się ona do podejmowania ustawicznie wielkiej publicznej dyskusji na temat etyki i efektywności w administracji, polega także na wprowadzaniu problematyki etycznego zarządzania do szkół, do kościelnej katechezy, do publicystyki we wszelkich rodzajach mediów. Konieczne są wszystkie trzy drogi działania. Warto jednak poczynić ciekawe spostrzeżenie: najniższa korupcja jest w krajach, w których dominującą rolę odgrywa trzecia z wymienionych wyżej dróg. Od 2002 roku szereg podmiotów (Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Gazeta Wyborcza, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Fundacja Stefana Batorego, Centrum Edukacji Obywatelskiej) prowadzi Akcję „Przejrzysta Polska”, koncentrując się na drugiej i trzeciej drodze. Zadaniem Akcji jest budowa etycznego samorządu, etycznej infrastruktury w urzędzie jako naturalnej przestrzeni dla jego rozwoju.

### Infrastruktura etyczna w urzędzie

W literaturze pojawiło się nowe określenie: **infrastruktura etyczna** w urzędzie. Chodzi w nim o taką organizację pracy urzędu, taki system wspomagania działań dobrych i odrzucania nagannych, który sprzyja zachowaniom etycznym w sposób niejako naturalny. Twórcy tego określenia wychodzą z założenia, że choć ostatecznie sposób zachowania każdego człowieka jest wynikiem jego autonomicznego wyboru, jednak dobrze pod względem etycznym zorganizowana instytucja sprzyja dobrym 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 dochowaniem swoich etycznie właściwych zasad. Na infrastrukturę etyczną składa się szereg bardzo roz-

maitych czynników, które z uwagi na funkcje najczęściej grupowane są w trzech obszarach określanych jako **zarządzanie, wspieranie oraz kontrola**.

### **Zarządzanie**

Punktem wyjścia dla tego obszaru jest uznanie, że etyczne zachowanie w urzędzie jest zjawiskiem, które trzeba w świadomy sposób kształtować i koordynować. To nie jest tak, że każdy wie, jak się etycznie zachować w każdej sytuacji. Trzeba wypracowywać standardy etyczne instytucji, trzeba uczyć, trzeba opracowywać stosowne materiały, organizować doradztwo. Wszystko to wymaga koordynacji, a na początku woli politycznej zarządu instytucji – w samorządzie wójta (burmistrza, prezydenta miasta, starosty, marszałka województwa) i rady. Konieczne jest także tworzenie etycznych warunków pracy w służbie publicznej. Na czele tej sfery stoi polityka kadrowa w urzędzie – począwszy od czytelnych 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. Zarządzanie obejmie także takie urządzenie samego urzędu i miejsc spotkań urzędników z interesantami, które szanują godność pracujących i spotykających się osób.

### **Wspieranie**

Tu punktem wyjścia jest przyjęcie, że większość osób chce zachowywać się etycznie, czasem jednak ma kłopoty z oceną sytuacji i z rozwiązaniem dylematów etycznych w konkretnych przypadkach. Im służyć ma dyskusja nad kodeksami etycznymi (piszemy o nich powyżej), dyskusja oddolna, a nie narzucona przez kierownictwo urzędu. Analiza wdrażania „Akcji Przejrzysta Polska” wskazuje, że proces dyskusji nad kodeksem jest ważniejszy niż sam końcowy tekst – oto okazuje się, że o sprawach urzędowania można i należy rozmawiać także językiem etyki, że to nie jest tylko organizacja, technika i prawo. Wspierać ten proces mają także pojawiające się stopniowo w urzędach komisje ds. etyki i osoby, analizując jego działanie pod tym kątem, a w razie potrzeby doradzając szefostwu i pracownikom.

### **Kontrola**

Podstawowe znaczenie mają klarowne zasady i ramy prawne, znane wszystkim, których mają dotyczyć. Powstawać mogą zarówno poza urzędem (ustawy, rozporządzenia ministerialne), jak i w samym urzędzie (kodeksy postępowania, regulaminy, zarządzenia). W sferze kontroli swoje miejsce

powinna mieć także aktywność obywatelska – to nie jest tak, że obywatele mają wpływ na urząd tylko w czasie wyborów. W interesie samorządu jest stworzenie sytuacji, w której jasno widać źródła decyzji władz, a obywatele na bieżąco mogą obserwować ich realizację. Jednak umiejętności partycypacji obywatelskiej trzeba stopniowo nauczyć. Zwłaszcza po dziesięcioleciach państwa totalitarnego.

## Budowa etycznego samorządu

W Akcji „Przejrzysta Polska” nie ma moralizowania. Jest próba budowania samorządu w oparciu o zasady wyrastające z koncepcji dobrego – zatem sprawnego i etycznego – rządu. Autorzy Akcji sformułowali tych zasad sześć. Są to po kolei: zasada przejrzystości, braku tolerancji dla korupcji, partycypacji społecznej, przewidywalności, fachowości i rozliczalności. **Zasada przejrzystości** mówi o takiej organizacji pracy urzędu, w którym przeciętny obywatel nie czuje się zagubiony, ale bez trudu wszystko znajduje i rozumie. Tworzy się zatem jasno sformułowane karty usług, oznakowuje czytelnie urząd, tworzy serwisy dla mass mediów itp. **Zasada braku tolerancji** dla korupcji – to przede wszystkim spojrzenie do wewnątrz: działanie edukacyjne urzędników i radnych wobec siebie, rozeznawanie jakie zachowania są dobre, a jakie złe – i kategoryczne odrzucanie nieuczciwych. Zadania w tej zasadzie każą budować kodeksy etyczne urzędników i radnych – dokumenty, w których sami zainteresowani zapiszą, jak chcą postępować, a wyniki swego wspólnego namysłu ogłaszają mieszkańcom. **Zasada partycypacji** pomaga obywatelom wejść w życie publiczne tak, by mieli realny wpływ na to, co się w ich otoczeniu dzieje. Trzeba sprzyjać samoorganizacji społeczności lokalnej, wspomagać organizacje pozarządowe. **Zasada przewidywalności** z kolei pomaga w dostosowaniu planów indywidualnych i środowiskowych do znanych planów władz lokalnych. W gminie musi być strategia rozwoju, także w wersji napisanej językiem zrozumiałym dla zwykłych ludzi, nie tylko fachowców. Wreszcie **zasada fachowości** każe zatrudniać fachowców, a nie np. krewnych i znajomych wójta, a potem dbać o ich zawodowy rozwój. Konieczne jest zatem z jednej strony opracowanie czytelnych procedur zatrudniania pracowników, z drugiej wypracowanie sprawnego systemu podnoszenia urzędniczych kwalifikacji. Na koniec **zasada rozliczalności** pozwala wszystkim zainteresowanym obserwować, co dzieje się z publicznymi pieniędzmi. Najbardziej widocznym efektem są publikowane w samorządowych witrynach internetowych budżety oraz proste broszurki „Skąd mamy pieniądze i na co je wydajemy?”, trafiające do wszystkich gospodarstw domowych w gminie.



Jak zatem widać, budowanie etycznego samorządu nie polega na gadaniu o etyce. Polega na budowaniu przejrzystych struktur, reguł i obyczajów.

## Rezultaty Akcji Społecznej „Przejrzysta Polska”

Akcja Społeczna „Przejrzysta Polska” jest jednym z wielu realizowanych obecnie w Polsce projektów, zmierzających do poprawy działalności samorządów. To dobrze – działań takich musi być wiele, musi je prowadzić wiele podmiotów. Wyróżnia Akcję jej masowy zasięg i efektywność. Akcja realizowana była w latach 2004-2006 w całym kraju w trzech etapach: etap pierwszy – pilotażowy, zrealizowany był w 16 samorządach (15 gmin i jeden powiat), każdy z innego województwa. Pracownicy wybranych urzędów podnieśli kwalifikacje podczas dziewięciu sesji szkoleniowych i 160 konsultacji eksperckich, jednak głównym efektem było sprawdzenie w praktyce działania sześciu wyżej opisanych zasad, dokonanie ewaluacji procesu wdrażania. W efekcie ogłoszono drugi etap – akcję masową. Okazała się istotnie masowa: do udziału zgłosiło się w całej Polsce niemal 800 samorządów, ponad 30 procent wszystkich! W samorządach tych wdrożono łącznie ponad 4000 działań. Certyfikat uczestnictwa w Akcji otrzymało ostatecznie 426 samorządów, co oznacza, że Akcja nie była pozorna, nie było łatwo zrealizować zadania wynikające z Akcji – niemal połowa odpadła. W 426 urzędach wisi obecnie charakterystyczny, przejrzysty dyplom uczestnictwa w Akcji, będąc nie tylko ozdobą. To świadectwo, że w urzędach tych funkcjonują karty usług, przedyskutowany został kodeks etyczny, uzgodnione zostały na nowo zasady współpracy z organizacjami pozarządowymi, mieszkańcy mają szansę dobrze znać plany rozwoju swego obszaru, pracownicy są zatrudniani i oceniani według przejrzystych zasad, wreszcie – na końcu, ale przecież nie najmniej ważne – mogą w prostej broszurce poznać budżet swej gminy lub powiatu. Trzeci etap był kontynuacją – zawierał tylko trzy zadania obligatoryjne, z reguły dotyczące monitoringu i ewaluacji zadań wdrażanych w etapie pierwszym. Zainteresowanie samorządów kontynuacją było dużo mniejsze. Zgłosiło się około setki uczestników

Za wcześnie jeszcze, by oceniać efekty Akcji. Z pewnością nie jest tak, że rozwiązane zostały wszystkie problemy, a polska samorządność skrzy się teraz etyczną przejrzystością. Czeka jeszcze ogrom pracy, a zapewne rezultatów w pełni satysfakcjonujących nie osiągnie się nigdy. Ale zrobiono wiele, pokazana została droga.

- Radni oraz pracownicy samorządowi mają w pewnych dziedzinach życia publicznego duże uprawnienia, np. decydują o podziale części pieniędzy publicznych. Naturalnym jest, że tego typu osoby muszą podlegać ostrzejszym niż zwykli obywatele ograniczeniom, np. co do ochrony ich prywatności. Ograniczenia te, wprowadzone ustawowo, mają zapobiegać wystąpieniu zjawisk korupcyjnych.
- Nie wszystko da się skodyfikować. Są zachowania, które nie łamią przepisów prawa, a mimo to są niewłaściwe, nie budują zaufania obywateli do władzy. Kodeksy etyczne, wypracowywane przez zainteresowane środowiska, mają na celu pomoc w unikaniu takich niejasnych, nie do końca określonych sytuacji.
- Droga przeciwdziałania korupcji musi być różnorodna, wielowątkowa. Trzeba budować dobre prawo i sprawić, by było ono przestrzegane, trzeba tworzyć przejrzyste struktury i procedury w urzędach, trzeba wreszcie o dylematach etycznych rozmawiać, zachowań etycznych uczyć.
- Budowa infrastruktury etycznej w urzędzie to proces obejmujący zarządzanie, wspieranie i kontrolę – w efekcie powstaje przestrzeń, w której zachowania nieetyczne są utrudnione, a zachowanie poprawne ułatwione.
- Akcja Społeczna „Przejrzysta Polska” to jeden z większych społecznych ruchów wspomagających budowę etycznego samorządu – nie przez moralizatorstwo, lecz przez tworzenie infrastruktury etycznej w urzędach.