

Barbara Pytko
Akademia Morska
w Gdyni

Rozwój przedsiębiorczości urzędów samorządowych w procesie kształtowania praktyk antykorupcyjnych

Wprowadzenie

Przeгляд zmian zachodzących w funkcjonowaniu urzędów publicznych umożliwia ocenę stopnia przekształcania tych instytucji z niewydolnych biurokratycznych struktur w nowoczesnie działające organizacje publiczne. Usprawnienie procesu obsługi klienta, skuteczne komunikowanie z mieszkańcami, ustanowienie przejrzystych procedur postępowania, kultura obsługi, lepsze reagowanie na potrzeby to działania, które stały się podstawowym wymiarem jakości funkcjonowania urzędów. Urzędy stawiają ambitne cele doskonalenia, adaptują metody i narzędzia oceny swojej pracy. Dążą do wykreowania w opinii publicznej obrazu nowoczesnego zarządzania publicznego. Zmiany te napawają optymizmem.

Pełnienie funkcji publicznych często stwarza sytuacje, które zmuszają do dokonywania trudnych wyborów między osiągnięciem osobistych korzyści a uczciwością w wykonywaniu służby na rzecz społeczeństwa. Co jakiś czas pojawiają się medialnie głośne problemy związane z zachowaniami nieetycznymi, z korupcją urzędników samorządowych. Nierzadko zachowania te mają miejsce w urzędach posiadających certyfikowane systemy zarządzania. Dlatego też same urzędy – te najbardziej zaawansowane w budowaniu kultury organizacji – podejmują środki zaradcze dla ograniczenia tych nieetycznych zjawisk. Urzędy te przejawiają pionierską przedsiębiorczość w poszukiwaniu i wdrażaniu reguł etycznego postępowania wraz z ich egzekwowaniem w codziennej praktyce, łącznie z wyciąganiem konsekwencji w przypadku ich naruszenia.

Etyka urzędnicza i zapobieganie korupcji w sektorze publicznym – przegląd zasad

Obok ogólnie przyjętego określenia „etyka”, oznaczającego ogół cech i norm moralnych w danej epoce i zbiorowości społecznej, w literaturze naukowej z zakresu funkcjonowania samorządu terytorialnego i administracji publicznej występuje także pojęcie „etyka urzędnicza”.

Nazwa „etyka urzędnicza” oznacza trzy grupy zjawisk. Są to:

- zespoły norm etycznych regulujących moralność urzędników,
- rozważania etyczne dotyczące regulacji etyki i moralności urzędników,
- przedmiot edukacji urzędniczej.

Etyka urzędnicza to coś więcej niż tylko sumienne wykonywanie obowiązków. To zbiór norm moralnych sprzyjających pozytywnemu stosunkowi do pracy i klienta. Celem nadrzędnym etycznych postaw działania administracji jest więc wytworzenie klimatu zaufania, a postawy etyczne mają kształtować wartości prawa, wartości religijne oraz moralność świecka (Lisewska, Rawicka 2009).

Zachowania korupcyjne w działalności administracji publicznej w krajach anglosaskich, w Stanach Zjednoczonych Ameryki czy w krajach skandynawskich już dawno zostały wyeliminowane z codziennej praktyki. Dokonano tam odpowiednich przeobrażeń w sferze rozerwania

relacji między polityką a administracją oraz między administracją a biznesem. Włączono także różne zabezpieczenia prawne eliminujące konflikt interesów czy możliwość kształtowania procesów decyzyjnych opartych na niejasnych zasadach.

Dla budowania demokracji w nowych państwach, o młodym rodowodzie demokracji, powszechnie przywołuje się standardy życia publicznego najstarszej administracji państwa Wielkiej Brytanii. Są to zasady przyjęte przez Komisję Lorda Nolana (w 1995 roku), przyjęte także w całej Europie Zachodniej jako standardy działania administracji, działaczy samorządowych i pracowników samorządowych (tab. 1).

Tab. 1. Standardy życia publicznego dla pracowników administracji Wielkiej Brytanii

Lp.	Wyszczególnienie	Zasada etyczna
1	bezinteresowność	osoby piastujące urząd publiczny powinny podejmować rozstrzygnięcia wyłącznie w imię interesu publicznego , nie czyniąc tego dla korzyści finansowych czy materialnych, dla nich samych, ich rodzin czy przyjaciół
2	prawość	osoby piastujące urząd publiczny nie mogą znaleźć się w zależności finansowej lub materialnej od osób, organizacji, co mogłoby wywierać wpływ na wykonywane przez nie obowiązki urzędowe
3	obiektywizm	prowadząc sprawy publiczne – włączając w to powoływanie na stanowiska publiczne, zawieranie kontraktów lub przedstawianie do nagród – osoby piastujące urząd powinny dokonywać wyboru według kryteriów merytorycznych
4	odpowiedzialność	osoby piastujące urząd publiczny powinny być odpowiedzialne przed społeczeństwem za swe rozstrzygnięcia i działania oraz muszą poddać się każdej procedurze wyjaśniającej
5.	jawność	rozstrzygnięcia podejmowane przez urząd są jawne, na ile tylko to jest możliwe wraz z uzasadnieniem tych rozstrzygnięć, a przekazywanie tych informacji ogranicza się tylko wówczas, gdy wyraźnie wymaga tego interes publiczny
6	uczciwość	osoby piastujące urząd publiczny mają obowiązek zgłosić wszelkie prywatne interesy , które mogą mieć związek z ich obowiązkami publicznymi i muszą podjąć kroki dla rozwiązania każdego zaistniałego konfliktu na rzecz interesu publicznego
7	przykład z góry	osoby piastujące urząd publiczny powinny upowszechniać i wspierać powyższe zasady własnym zachowaniem

Źródło: Kakabadse, Korac-Kakabadse, Kouzmin 2003, s. 490–491.

Powyższe standardy mają charakter powszechny w życiu publicznym Wielkiej Brytanii, ale także zaczynają przenikać do życia publicznego innych państw demokratycznych¹. Są to wskazówki nie tyle dla ustawodawców, ale dla pracowników urzędów publicznych.

Większe korzyści osiąga się, jeśli standardy etyczne kształtują się poza ustawodawstwem, jako wypracowane zasady regulacji tych postępowań przez zainteresowane

¹ Parlament Europejski w 2001 roku wydał *Europejski Kodeks Dobrej Administracji* do stosowania we wszystkich organach i instytucjach Unii Europejskiej.

środowiska, a sankcje nie wynikają z prawa, ale z „niebytu politycznego” lub eliminacji z życia społecznego (tak się dzieje w ugruntowanych demokracjach).

Doświadczenia polskiej administracji publicznej wskazują, że w przeszłości nie dbano o etykę służby publicznej, po 1989 roku nie było wystarczających warunków, by na nowo wytworzyć kulturę proetycznych zachowań. Wręcz przeciwnie, szybko dokonujące się zmiany ustrojowe obnażyły zjawisko wzrostu liczby i rozmiarów afer w administracji publicznej, samorządach i urzędach administracji lokalnej (Izdebski 2003, s. 194–196). Samorząd terytorialny stanowi obszar, w którym stykają się, przenikają oraz kolidują ze sobą interesy (dobra) osobiste prywatne i interesy (dobra) publiczne. To współlistnienie różnych grup interesu, to także pole styku władzy samorządowej, polityków lokalnych i biznesu. Współlistnienie tych sfer przyczynia się w dużej mierze do konfliktu interesów i realnym staje się wystąpienie zachowań ryzykownych. A zatem postuluje się, by osoby działające i pracujące w strukturze samorządu terytorialnego charakteryzowały się właściwą postawą moralno-etyczną i nie wykorzystywały swoich stanowisk do osobistych celów (Wojciechowski 2003, s. 119–130).

W tym zakresie zasadne jest pytanie: czy w aktywności osoby publicznej, przedsiębiorczo włączającej się w kreowanie przemian, może istnieć przyzwolenie na odstępstwo od tych zasad, dla osiągnięcia innych celów. Odpowiedź nie jest jednoznaczna, ale wartości moralne są jednoznaczne:

- bezinteresowność,
- jawność,
- uczciwość,
- staranność,
- sprawiedliwość,
- rzetelność,
- wiarygodność.

Te przykładowe wartości to swoiste punkty odniesienia dla wyborców, a więc to wyborcy mają ten mandat decyzyjny i mogą wpływać na zablokowanie kandydata o wątpliwej moralności. Jednak prowadzenie kampanii wyborczej w szumie medialnym i politycznym oraz niska świadomość wyborców najczęściej nie pozwala zweryfikować tych wartości u osób kandydujących do władz lokalnych. Trudniej wyegzekwować obywatelom zmianę zachowań etycznych pracowników samorządowych, ponieważ nie mają odpowiednich narzędzi nacisku prócz skarg czy upublicznienia informacji w mediach.

Priorytetem jakości funkcjonowania administracji publicznej staje się więc konieczność odbudowania etosu służby publicznej, w tym przywrócenie standardów etycznego postępowania.

Wiele urzędów administracji samorządowej ma wdrożone procedury jakościowego postępowania oparte na międzynarodowej normie ISO 9001. Norma ta ze względu na swój ogólny charakter nie precyzuje wymagań w obszarze zachowań etycznych. Jednak w takich organizacjach jak urzędy samorządowe, nie można jakości kreować wyłącznie na standardach jakości obsługi klienta czy jakości usług publicznych bez doskonalenia standardów zachowań samych urzędników.

W Polsce skala skażenia instytucji publicznych korupcją jest spora. Przenika wszystkie szczeble administracji publicznej. W urzędach samorządowych zjawisko korupcji także jest dostrzegane zarówno przez radnych, jak i przez mieszkańców. Ma to związek najczęściej z zawołanością procesów decyzyjnych. W sferze działań publicznych w urzędzie korupcji urzędniczej z pewnością sprzyja:

- nieprzejrzystość prawa oraz jego duża zmienność,

- brak jasnych i przejrzystych kryteriów wykonywania zadań administracji,
- niestosowanie zasady jawności i przejrzystości działania.

W ocenie zjawisk korupcyjnych w urzędach samorządowych mieszkańcy i radni samorządów lokalnych są zgodni, że zjawisko to występuje z różnym natężeniem (tab. 2). Wskazują oni na wydziały: Inżynierii i Gospodarki Komunalnej, Geodezji, Architektury, Gospodarki Mieszkaniowej czy Dochodowości Gospodarczej, gdzie procedury podejmowania decyzji są najmniej przejrzyste.

Tab. 2. Zachowania urzędnicze i skala występowania korupcji

Wyszczególnienie	Mieszkańcy	Radni
urzędnicy popełniają drobne przekroczenia przepisów na rzecz swoich przyjaciół	■ XX	■ X
w zamian za przychylne nastawienie urzędnicy i ich partie przyjmują prezenty i przysługi	■ XX	■ X
o wyborze kontrahenta w przetargu komunalnym decydują znajomości	■ XX	■ X
urzędnicy, podejmując decyzje, kierują się przede wszystkim własnymi korzyściami	■ XX	■ X
urzędnicy oczekują łapówki w zamian za załatwienie danej sprawy	■ XX	■ X
urzędnicy w zamian za oferowane korzyści tolerują działalność grup przestępczych	■ X	■ X
decyzje urzędników w sprawach publicznych częściej są uzależnione od powiązań niż wyrazem ich własnych przekonań	■ XX	■ X

■ czarna korupcja – społeczność jednoznacznie uważa dany akt za korupcję
 XX – zdarza się często

X – zdarza się sporadycznie

Źródło: Frączak 2001.

Procesy podejmowania decyzji rzadko uwzględniają kryterium etyczności. Urzędnik nie stawia pytania: czy wydana decyzja i okoliczności postępowania dla powzięcia decyzji cechowały znamiona etyczności? Jest głównym decydem jej wykonalności, a więc z góry zakłada, że starannie przemyślał cały problem i zgromadził niezbędne dowody. Źle się dzieje, gdy cały proces decyzyjny prowadzi się z przemyślnym fałszowaniem zebranych dokumentów po to, aby upozorować zgodność decyzji z obowiązującymi procedurami. Jednocześnie zacierają się ewentualne dowody niebezpieczne w razie ujawnienia, tworząc nieprawdziwe fakty, w celu uniknięcia konsekwencji.

Obowiązująca w Polsce regulacja prawna jest niedoskonała. Przepisy zapobiegające zjawiskom korupcyjnym w administracji charakteryzuje duże rozproszenie (w 11 ustawach, począwszy od samorządowych ustaw ustrojowych, kończąc na kodeksie karnym). Ale, pomimo rozproszenia, są one bardzo restrykcyjne. Zgodnie z art. 228 kodeksu karnego „każdy, kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą, albo jej obietnicę, podlega karze **pozbawienia wolności od sześciu miesięcy do lat ośmiu**”. „Jeżeli przyjęta np. przez pracownika samorządowego korzyść majątkowa jest znacznej wartości, to sprawca może ponieść **karę nawet 12 lat pozbawienia wolności**”.

Tak restrykcyjne przepisy prawa nie odstraszą jednak pracowników samorządowych od działań korupcyjnych. Nie wierzą bowiem oni w skuteczność ich wyegzekwowania.

Często spotyka się w praktyce urzędniczej solidarność urzędników w znaczeniu negatywnym, która polega na ochronie swoich członków przed odpowiedzialnością za zachowania nieetyczne. Uznaje się ich za pokrzywdzonych. Znane są przypadki sprawowania władzy z aresztu, pełnienia służby publicznej przez prezydentów czy burmistrzów pomimo zarzutów prokuratorskich. Obmyśla się strategiczną obronę, ujmując się za ofiarą, wskazując, ile dobrego zrobiono pod rządami tego urzędnika. Ile za jego kadencji udało się uzyskać funduszy unijnych, ile dróg wyremontować, ilu osobom pomóc. Zacierają się tym samym prawidłowy ogląd sytuacji, uznając niską szkodliwość czynu. Istnieje w Polsce silna więź partii politycznych z radnymi i władzami samorządowymi, która to więź właśnie decyduje o skali zamazywania rzeczywistości korupcyjnej i nieetycznego zachowania.

Samo prawo nie wyeliminuje zachowań nieetycznych czy korupcyjnych. Jest ono tylko jednym z instrumentów zwalczania tych zjawisk. Dlatego trzeba poszukiwać innych rozwiązań, wymaga to przygotowania i wdrożenia nowego instrumentarium w sferze społecznej, politycznej i administracyjnej. Przykładowe działania prewencyjne mogą dotyczyć:

- doboru urzędników pod względem etycznym,
- ścigania i karania przestępców na stanowiskach urzędniczych,
- eliminowania z sektora władzy i administracji osób podatnych na korupcję,
- upowszechnienia standardów działania polityków i urzędników,
- ustalenia sposobów unikania potencjalnych konfliktów interesów,
- monitorowania działalności urzędów publicznych,
- tworzenia klimatu solidarnej troski całego zespołu urzędników o eliminowanie zachowań nieetycznych (Misiąg (red.) 2005, s. 97).

Postulat wyraźnego określenia reguł etycznych w polskiej administracji publicznej jest konieczny, choć sam w sobie nie wyeliminuje problemów. Z podobnymi problemami borykały się i Wielka Brytania, i USA, i kraje skandynawskie, kiedy budowały swoje demokratyczne systemy. W tradycji parlamentarnej oraz samorządowej Wielkiej Brytanii stosowane były zasady etyczne już od XVII wieku. Ale i dziś swoje funkcje wypełnia tam efektywnie Komisja Etyki i Przywilejów dla Radnych. Radni są przez nią rozliczani z przestrzegania zasad etycznych. Z kolei w USA wzmocniono formy zapobiegania zachowaniom nieetycznym. W Centrum Etyki Rządowej opracowano ogólne zasady i wytyczne zachowań pracowników służby publicznej.

Szwecja, która w odległej przeszłości borykała się z korupcją, dziś postrzegana jest jako państwo wolne od tego problemu. Nie istnieją tam jednak kodeksy etyczne dla administracji publicznej. Służby publiczne nie mają etycznego przewodnika, nie ma tam także specyficznego kodu zachowań dla urzędników. Istnieją natomiast inne mechanizmy zabezpieczeń²:

- zapis w konstytucji dający ochronę osobom ujawniającym nieprawidłowości w administracji,
- sprawne instytucje kontrolne i wymiaru sprawiedliwości,
- rekrutacja ludzi na podstawie wartości, umiejętności, a nie znajomości,
- rekrutacja spośród absolwentów uczelni przygotowujących do pracy w administracji,
- samodzielne organizowanie przez biznesmenów kampanii w ważnych dla nich sprawach i przekonywanie opinii publicznej, bez pośrednictwa polityków czy radnych w sprawach urzędowych,

² Z wywiadu dr. S. Andersena – specjalisty od problemów z korupcją w życiu publicznym w Szwecji – zamieszczonego w czasopiśmie „Polska Dziennik Bałtycki” z 27 marca 2009 r.

- natychmiastowy obowiązek zgłaszania sytuacji konfliktu interesu,
- jawność dostępu obywateli do dokumentów publicznych,
- świadomość, że każdy urzędnik może być skontrolowany, a za nieprawidłowości grozi utrata stanowiska.

A zatem są tam jasne reguły i natychmiast egzekwowane ich naruszenie.

W 1990 roku Rada Europy przyjęła konwencję o korupcji, a w Polsce w 2002 roku przyjęto *Strategię Antykorupcyjną* nakierowaną na: uporządkowanie prawa, powszechne uczestnictwo oraz zmianę klimatu społecznego panującego wokół korupcji, podnoszenie etyki i kultury zachowań.

Kodeksy etyczne i ich znaczenie w relacjach urzęd – otoczenie

Od niedawna w lokalnych urzędach samorządowych można zauważyć aktywność zarządzających w dostrzeganiu problemu afer, korupcji i zachowań niegodnych urzędnika publicznego. Urzędnicy sami oddolnie zaczynają wyciągać wnioski i inicjować działania naprawcze w kierunku zmiany tego stanu. Jest to jednak nieliczna, pionierska grupa urzędników, przedsiębiorcza i podejmująca próby wypracowania nowych praktyk – edukacji etycznej w urzędach, uwrażliwiania na problemy etyczne, wpajania etycznych postaw oraz prewencji.

Istotnym narzędziem wdrażania tych nowych praktyk etycznych w urzędach administracji samorządowej są kodeksy postępowania etycznego. Kodeks etyki wdrożył już Urząd Gminy w Wąlczu oraz Urząd Miasta Gdyni. Może nie widać jeszcze trwałych skutków jego oddziaływania, ale w świadomości urzędników zarysowały się już ważne ograniczenia. Przyjęto świadomą deklarację zachowania się na stanowisku urzędnika administracji samorządowej.

Wszystkie oddolne inicjatywy podejmowane przez samych urzędników, dotyczące poprawy tego stanu, należy uznać za wielce znaczące wydarzenia dla budowy obrazu polskiego samorządu, wolnego od zachowań nieetycznych. Jest to ważny sygnał wysyłany do społeczności lokalnej, informujący o podnoszeniu jakości życia publicznego, tak negatywnie ocenianego w Polsce.

Przegląd różnych kodeksów etycznych w administracji wskazuje, że wszystkie nakazują konieczność postępowania z uwzględnieniem interesu publicznego i nie kierowania się interesem osobistym. Na ogół zawierają wskazania postaw zabronionych prawem, wskazują na ograniczenia i działania uznawane za nieetyczne. Przykładowy fragment kodeksu etyki pracowników samorządowych Urzędu Miasta Gdyni brzmi następująco:

„My pracownicy urzędu świadomi, jak ważne i niezbędne są dla nas zasady etyczne dla najlepszego wypełniania misji urzędu ustanawiamy *Kodeks Etyki*:

Kierujemy się uczciwością. Stosując przepisy prawa, nie działamy z osobistą chęcią osiągnięcia jakichkolwiek korzyści majątkowych i niemajątkowych w zamian za określone działania lub zaniechania na rzecz jakichkolwiek osób. Nie korzystamy ze środków publicznych, w tym ze sprzętu urzędowego, dla realizacji prywatnych celów. Wiedzy uzyskanej w wyniku czynności służbowych nie wykorzystujemy w niegodnych celach”.

Takie kategorie jak: służba publiczna, profesjonalizm, uczciwość, rzetelność, bezstronność, odpowiedzialność i szacunek dla innych to swoiste normy zachowań etycznych.

Mimo że wiele zjawisk korupcyjnych nie zostanie wyeliminowanych od razu za sprawą samych kodeksów etycznych, to ich wartość jest znaczna. W dłuższej perspektywie przyniesie oczekiwane efekty. Dziś opinie dotyczące ich tworzenia są różne. Przeciwnicy kodeksów przestrzegają przed kolejnym sposobem przymuszania pracowników do stosowania reguł, które są narzucone przez pracodawcę. Praktycy zwracają uwagę na cel konstruowania kodeksów i praktykę ich wprowadzania „same kodyfikatory nie usuną zła, zwłaszcza, gdy zostaną tylko martwą literą na papierze”.

W badaniach ankietowych prowadzonych w polskich firmach w zakresie ważności stosowania kodeksu etycznego 92% pytanym uznawało, że kodeks nie powinien być uchwalany przez sam zarząd, ale konsultowany z pracownikami. 77% badanych dopuściło możliwość zwolnienia osoby z pracy za nieprzestrzeganie kodeksu, a 60% pytanym wskazywało, że kodeks powinien być przedstawiany nowym pracownikom na warsztatach szkoleniowych, na których poszczególne zasady są tłumaczone i dyskutowane z pracownikiem. Istotne jest to, że pracownicy oczekują zapisania w kodeksach tych samych zasad, które są dla nich ważne w życiu codziennym (Stanek 2008, s. 67).

Najważniejsze ze wszystkich zaleceń skutecznego stosowania kodeksów etycznych to:

- aprobata – upewnienie się, że kodeks jest aprobowany przez pracowników,
- regularna rewizja – procedura określająca kontrolę przestrzegania zasad,
- egzekwowanie – świadomość i sankcje w przypadku roz mijania się z nimi.

Droga do uzyskania efektów z przyjęcia kodeksu etycznego pracownika urzędu jest jeszcze daleka. Zalecana praktyka natomiast, by nie skupiać się tylko na legislacyjnych narzędziach zwalczania tego zjawiska w administracji, ale oprzeć się na tzw. „miękkich instrumentach” – pracownikach, jest jednak najwłaściwsza. Niezbędne jest uwrażliwienie urzędników samorządowych na kwestie etyczne, na ryzyko, na wzmocnienie postawy etycznej, na etos całej administracji publicznej.

Monitorowanie kodeksów etycznych

Dla skuteczniejszego stosowania kodeksów etycznych w urzędach wdraża się różne pionierskie rozwiązania, wypracowane często przez samych urzędników. W Urzędzie Miejskim (UM) Kędzierzyn powołano Komisję Etyki, do zadań której należy:

- analiza przestrzegania *Kodeksu Etyki* przez pracowników UM Kędzierzyn,
- prowadzenie postępowania wyjaśniającego w przypadku powzięcia informacji o naruszeniu przez pracownika *Kodeksu Etyki*,
- podjęcie decyzji o zastosowaniu sankcji dyscyplinujących w stosunku do pracownika, który naruszył postanowienia *Kodeksu*,
- informowanie burmistrza i pracowników o stopniu przestrzegania *Kodeksu* przez pracowników urzędu.

Pracownik, w stosunku do którego Komisja Etyki uznała, że dopuścił się naruszenia postanowień *Kodeksu Etyki*, otrzymuje pisemne upomnienie, o którym Komisja informuje wszystkich pracowników urzędu. Komisja może także wnioskować do burmistrza o nałożenie kary dyscyplinarnej (Sierdziński 2008, s. 33). Jest to włączenie do praktyki urzędniczej nowych zasad odkrywania różnych nieprawidłowości i niebezpiecznych zjawisk dla życia publicznego. To także rozpoznawanie mechanizmów całego kontekstu sprawy, afery – przyczyn, wyjaśnień, usprawiedliwiania się pracownika, poddawania się pod osąd i sprawiedliwą karę. W efekcie tych działań dąży się do osłabienia oddziaływania tych niebezpiecznych relacji w praktyce urzędu.

Daleko idące kroki poczyniono także w Urzędzie Miasta Gdyni. Etykę postawiono tam jako priorytet, a potem włączono w działania systemu ISO 9001, systemu doskonalenia jakości pracy urzędu. Tak więc, przyjmując kompatybilność *Kodeksu* i jakościowych procedur postępowania wdrożono także procedurę jego monitorowania. Nie tylko urząd ten wdrożył *Kodeks Etyki Pracowników*. Praktyka stosowania *Kodeksu Etyki* w celu sprawdzenia skuteczności realizacji przyjętych tam zasad, jest poddawana okresowemu badaniu ankietowemu wśród mieszkańców Gdyni i urzędników. Analizuje się odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy jest Pani/Panu wiadomo, że w UM w Gdyni istnieje *Kodeks Etyki* ustanowiony przez pracowników?

Wyniki badań: 63% mieszkańców wie, 33% nie wie, brak odpowiedzi 4%.

2. Czy zdaniem Pani/Pana fakt ustanowienia *Kodeksu Etyki* wpływa na budowanie zaufania mieszkańców do pracowników urzędu?

Według mieszkańców – 71% wskazuje, że fakt ten wpływa na budowanie zaufania, 25% uznaje, że nie ma wpływu, brak odpowiedzi 4%.

Według pracowników: 61% wskazuje, że fakt ten wpływa na budowanie zaufania, 35% uznaje, że nie ma wpływu, brak odpowiedzi 4%.

3. Czy zdaniem Pani/Pana urzędnicy postępują zgodnie z deklarowanymi zasadami etyki?

Według mieszkańców – 60% wskazuje, że postępuje zgodnie, 33% uznaje, że postępują niezgodnie, 5% uznaje, że jedynie czasami, brak odpowiedzi 2%.

Według pracowników: 66% wskazuje, że postępuje zgodnie, 27% uznaje, że postępują niezgodnie, 7% udzieliło innej odpowiedzi.

Pytania dodatkowe dla pracowników: czy zachodzi potrzeba uaktualnienia Kodeksu – 92% uznało, że nie ma takiej potrzeby, zaś potrzebę widzi 8% urzędników.

Czy istnieje potrzeba prowadzenia dodatkowej edukacji etycznej – 54% uznaje, że nie.

4. Jak ocenia Pani/Pan poziom jakości obsługi interesantów przez pracowników UM w Gdyni
33% odpowiedziało, że bardzo dobrze, 36%, że dobrze, 19%, że zadawalająco, 8%, że źle, brak odpowiedzi 4%.

Urząd zapewnił, że wykorzystał wszystkie wyniki dla doskonalenia postępowania etycznego w drodze okresowych szkoleń pracowników.

W praktyce stosowania kodeksów etycznych pojawiło się nawet wypracowane stanowisko wdrożenia swoistego ogólnopolskiego systemu akredytacji kodeksów etyki jednostki samorządu terytorialnego (całej gminy). Korzyści tej akredytacji upatrywano we wzmacnieniu przedsiębiorczych praktyk dla eliminacji zachowań patologicznych. Wówczas kodeks etyki samorządowej jako narzędzie działań antykorupcyjnych stałby się przedmiotem prac i uzgodnień Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Byłby aktem normatywnym. O wprowadzenie kodeksu etyki do danej gminy zwracałby się prezydent, burmistrz, a Komisja Wspólna ze swoim zespołem audytorskim, po ocenie poziomu działania etycznego, udzielałaby akredytacji, czyli zezwolenia na wprowadzenie kodeksu. Mogłaby także odmówić. Wprowadzenie kodeksu etyki stanowiłoby wizytówkę całej gminy nie tylko urzędu. Udzielenie akredytacji wskazywałoby na to, że gmina ma system zapobiegania możliwym nadużyciom ze strony funkcjonariuszy publicznych i sama go ocenia i doskonali. Kodeksy etyczne byłyby powiązane z systemem zachęt. Za naruszenie kodeksu mogłaby grozić jego utrata oraz utrata dotychczasowych zachęt (Misiąg 2005, poz. 333).

Polityka jakości, cele i audyty etyczne

Sytuacje korupcyjne najczęściej spotykane w urzędach administracji samorządowej to:

- podejmowanie rozstrzygnięć decyzyjnych z uwzględnieniem własnego interesu w wielu sprawach,
- wybór firmy bez przetargu lub z naruszeniem jego zasad,
- nieprawidłowy przydział lokali,
- brak odpowiedniego nadzoru nad podmiotami publicznymi,
- zawieranie niekorzystnych umów z firmami prywatnymi,
- złe gospodarowanie (w tym sprzedaż) mieniem komunalnym,

- brak przejrzystych reguł przy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- brak jasnych reguł współpracy jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami prywatnymi.

Można wymienić wiele innych sytuacji, konfliktów interesów rozwiązywanych ze szkodą dla dobra publicznego, bardziej pokrętnie zrealizowanych spraw, a więc i trudnych do wykrycia.

Podejrzenia i dochodzenie prokuratorskie prowadzone były w stosunku do urzędników urzędów miast w: Szczecinie, Łodzi, Wrocławiu, Katowicach, Gdańsku, Świebodzicach, Przemyśle, Sopocie. Opinia publiczna została poinformowana także o nieprawidłowościach w Krakowie, Poznaniu, Gorzowie, Piotrkowie Trybunalskim i Olsztynie. Wiele z tych urzędów ocenia jakość swojego działania dobrze, oceny te okresowo wydają także firmy certyfikujące, sprawujące nadzór jakościowy nad tymi urzędami.

Analizując polityki jakości urzędów posiadających system zarządzania jakością, można wskazać na zapis wielu różnorodnych celów dotyczących poprawy obsługi klientów, doskonalenia urzędników, empatii dla klienta, lepszego poziomu świadczonych usług. Zdumiewający jest jednak fakt braku celów dotyczących zachowań etycznych. Może rodzić to domniemanie, że lepiej tego tematu nie ruszać i tych celów nie formułować. Albo wychodzi się z założenia, że nasz urząd działa etycznie, nie ma zjawisk korupcji, więc nie ma potrzeby określania tych celów.

Jednak nieliczni, bardziej zdeterminowani włodarze miast, dostrzegają związek jakości działań i etyki. Nowelizując swoje cele jakości, prewencyjnie ukierunkowują działania administracji także na cel jakości powiązany z etyką zachowań i praktyką antykorupcyjną:

„Kształtowanie właściwej postawy etyczno-moralnej i świadomości pracowników na wszystkich poziomach zarządzania urzędem”.

Cel ten wchodzi w zakres modelowania procesu opatrzonego wynikiem jego realizacji, będzie podlegał monitorowaniu, analizom i doskonaleniu stanu jakości, a więc rozwojowi wszystkich działań z tego zakresu. I warto, by wszystkie urzędy dokonały przeglądu swoich polityk jakości oraz włączyły cele jakości powiązane z prewencją antykorupcyjną.

Nową praktyką wspomagającą ocenę zachowań etycznych i diagnozującą skalę zjawisk niepożądanych i obarczonych zjawiskami korupcyjnymi jest **audyt etyczny** (ang. *ethical audit*). Należy on do metod standardu AA1000 (*Account Ability 1000*, opracowany w Wielkiej Brytanii) stosowania najlepszej praktyki w budowaniu reguł społecznej i etycznej odpowiedzialności.

Audyt etyczny to ocena stosowania zasad etycznych w organizacji, której celem jest wspomaganie kreacji klimatu etycznego firmy lub instytucji. Ocena audytowa wykonywana jest przez niezależnych audytorów (będących pracownikami tej instytucji lub pochodzących z zewnątrz), z zachowaniem pełnego obiektywizmu. Wynikiem audytu są rekomendacje mające na celu poprawę kultury organizacji, jej stosunków z otoczeniem, zapewnienie „czystości” prowadzonej przez nią działalności, przejrzystości i prawidłowości podejmowanych decyzji. To również komunikowanie otoczeniu wysokiej odpowiedzialności społecznej organizacji, a także przeciwdziałanie korupcji.

Prowadzenie audytów jakości, zachowania audytorów, raporty z audytów – cała procedura oceny audytowej jest dobrze znana pracownikom urzędów samorządowych. Sami są często osobami audytowymi w zakresie stosowania procedur merytorycznych i instrukcji jakościowych. Ale procedura audytu etycznego w urzędach samorządowych w Polsce jeszcze nie jest znana. Nie znaczy to jednak, że nie wejdzie ona wkrótce jako stała procedura dotycząca tego wrażliwego obszaru.

Jeśli urzędy chcą działać zgodnie z wymaganiami jakościowymi, w interesie zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej i w zgodzie z deklaracją stosowania własnych kodeksów etyki – to czy nie czas zaprosić niezależnego audytora, by uzyskać obiektywny obraz prowadzonej działalności?

Odpowiedź na to pytanie nie jest łatwa, ponieważ nie ma jeszcze Certyfikowanych Etyków Publicznych, przygotowanych do audytu tego trudnego obszaru. Wymaga to wiedzy profesjonalnej z zakresu: „materii administracyjnej”, prawa, stosowanych procedur, odstępstw, analitycznych i specjalistycznych umiejętności, znajomości technik audytowych.

Audytora może mieć pokusę zanalizowania tych zjawisk tak, jak w przypadku każdego innego procesu. Audytując, może pominąć głębię procesów decyzyjnych, zaznaczając jedynie administracyjnie ich przebieg.

W przypadku stosowania praktyk antykorupcyjnych ważne jest nie tylko potwierdzenie istnienia praktyki prewencyjnej czy rozwoju świadomości jakościowej pracowników rozumiejących szkodliwość korupcji urzędniczej. Należałoby sięgnąć głębiej, do problemu kryteriów podejmowania decyzji administracyjnych, istotne są więc pytania:

*Czego audytor oceniający etykę w urzędzie samorządowym powinien szukać i kogo słuchać?
Jak taki audyt ma wyglądać?*

Znając organizację urzędu, jej zadania, opis systemu zarządzania jakością, stosowane procedury prawne i merytoryczne, dotychczasową praktykę postępowania z jednej strony oraz uciążliwość problemów występowania korupcji i negatywnych nieetycznych zachowań z drugiej strony – należałoby rozpatrywać problem na szczeblu zarządczym oraz na szczeblach decyzyjnych związanych z podejmowaniem decyzji administracyjnych.

Szczebel zarządczy to aspekty: misja firmy, cele etyczne, kodeksy i własna praktyka prewencyjna, budowanie świadomości pracowników, własne raporty oceny tego zjawiska, rozumienie wartości przez zarządzających i urzędników, lista problemów etycznych, przegląd sankcji i kar, rozmowy z pracownikami i ocena programów doskonalenia. Rozmowy z klientami, interesariuszami urzędu. Ocena reputacji urzędu – badanie pracowników, klientów, inwestorów, dziennikarzy.

Szczebel decyzyjny to proponowane aspekty: znajomość wartości etycznych szefa i personelu, stosowanie wydziałowych praktyk prewencji, analiza map ryzyka korupcyjnego powiązanego z konkretnymi procedurami merytorycznymi, badanie procesu podejmowania decyzji – analiza prawna, w tym opinii prawnych, dokumentów klienta, wewnętrznych dokumentów powiązanych, uprawnień decyzyjnych; rozmowy z klientami – uczestnikami danego procesu.

Doświadczenia z audytów etycznych, wnioski i programy doskonalące mogą dać podstawę wypracowania konkretnych norm etycznych i prewencji korupcyjnej jednolicie przyjętej oraz stosowanej jako dobrej praktyki administracji publicznej na szczeblu samorządu i na innych szczeblach jej funkcjonowania.

System przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym i własne praktyki urzędów

System przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym został opracowany przez Krajową Izbę Gospodarczą oraz Polskie Centrum Badań i Certyfikacji jako dodatkowe wymagania tzw. System Antykorupcyjny (Kowalczyk, Recha 2009, s. 6–8). Ma on wzmacniać system zarządzania jakością ISO 9001 stosowany w urzędach samorządowych poprzez zintegrowanie, a więc włączenie tych wymagań z obszaru postępowania etycznego, które są specyficzne dla funkcjonowania jednostek publicznych, a nie ujęto ich w normie ISO 9001.

System ten bazuje na zasadach i wymaganiach ujętych w normach:

- ISO 9000:2008 w obszarze zarządzania jakością,
- SA 8000 w obszarze odpowiedzialności społecznej.

Podstawowa koncepcja zintegrowania tych dwóch norm wynikała z następujących przesłanek (Kowalczyk 2007, s. 7–14):

- praktyka zarządzania jakością ISO 9001 powoduje uporządkowanie działań w podstawowych obszarach, wprowadza czytelne procedury, jednoznacznie określa uprawnienia i obowiązki, usprawnia przepływ informacji, ujawnia fakty działalności płynące z różnych analiz, jest rozumiana przez pracowników,
- zarządzanie procesowe w zarządzaniu jakością i przypisanie pracowników do procesu, a nie do komórek organizacyjnych zwiększa ich świadomość oraz inicjatywę, co sprzyja adaptacji nowych metod, w tym także systemu ochrony przed zagrożeniami korupcji,
- nie ujęcie zagadnień odpowiedzialności społecznej urzędników w dokumentach administracyjnych, a więc wpływu ich na otoczenie może sprzyjać korupcji urzędniczej.

System przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym zdefiniowano jako „część systemu zarządzania ukierunkowaną na zapewnienie zaufania, że organizacja wdrożyła rozwiązania mające lub w znacznym stopniu ograniczające możliwość występowania zjawisk korupcyjnych i rozwiązywania te nadzoruje i doskonali”.

Do wymagań normy ISO 9001:2008 dołączono 26 dodatkowych wymagań. Najważniejsze z nich ujęto w tabeli 3.

Jest to system nieobligatoryjny, jego pierwsze wdrożenie nastąpiło w Ministerstwie Sprawiedliwości w 2006 roku i jego zasady są propagowane w różnych środowiskach, zalecane także dla urzędów administracji publicznej.

Rozszerzenie systemu zarządzania jakością o elementy prewencji antykorupcyjnej jest potrzebne, ale droga podjęcia dodatkowych prac nad formalizowaniem tych zasad w urzędach jest jeszcze odległa. Nakłada się na to praktyka źle wdrożonych systemów zarządzania jakością, brak spodziewanych efektów, kryzys finansów publicznych i zawieszanie certyfikatów jakości.

Korzyści wdrożenia tego systemu są jednak bardzo konkretne, przekładają się na odbudowanie zaufania do administracji publicznej i jej urzędników, co w konsekwencji może przyspieszyć demokratyczne przemiany i wzmocnić potencjał społeczeństwa obywatelskiego.

W praktyce administracyjnej urzędów podejmowane są również i inne próby ograniczenia nadużyć urzędników, polegające na stosowaniu własnych rozwiązań organizacyjno-technicznych. Oto przykłady konkretnych rozwiązań:

- z interesantem kontaktuje się inny urzędnik niż ten, który jest funkcyjnym wykonawcą procesu realizacji (Urząd Miasta Gliwice),
- każdego z interesantów przyjmuje dwóch pracowników (Urząd Miejski w Łodzi),
- szkolenia i warsztaty praktyczne dla urzędników na tematy przeciwdziałania i zapobiegania korupcji,
- formułowanie kryteriów oceny etycznej,
- stosowanie kodeksów postępowania etycznego (Urząd Gminy w Wałczu, Urząd Miasta Gdyni).

Wychodząc naprzeciw patologiom i aspektom etycznym, każdy urząd administracji publicznej powinien upublicznić wszystkie zjawiska korupcji w historii na wewnętrznych warsztatach edukacyjnych. Może być to dopełnieniem deklaracji jakości. Doświadczenia niechlubne i ujawnione muszą być wystarczającymi przesłankami, by te „wzorce kombinacji” porzucić. Choć oczyszczanie może trwać latami, to należy dążyć do wyegzekwowania odpowiedniego

poziomu jakości zachowań etycznych urzędników. I to działanie musi być priorytetem. Można w urzędach dyskutować nad formą realizacji, bazując na doświadczeniach innych krajów, doświadczeniach biznesu. Można też zastanowić się, czy adaptować własne rozwiązania, czy wdrożyć audyt etyczny lub system przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym. Warto także rozważyć koszty i korzyści stosowanej praktyki, koszty monitorowania tych procesów, by system był operatywny, efektywny i ekonomiczny.

Tab. 3. Wymagania systemu antykorupcyjnego

Lp.	Punkt normy ISO 9001	Wymaganie dodatkowe
1	4.1 określić procesy	identyfikacja procesów decyzyjnych zagrożonych korupcją
2	4.2.3 nadzór nad dokumentami	wykazy aktów prawnych, nadzór nad aktualizacją przepisów, dodatkowe procedury udokumentowane prewencji postępowania
3	5.3 polityka jakości	deklaracja polityki antykorupcyjnej, określenie sankcji za praktyki korupcyjne
4	5.6 przegląd zarządzania	przegląd działań antykorupcyjnych w kraju dla ich aplikacji w organizacji, ocena obszarów zagrożonych korupcją, przeglądy zmian regulacji prawnych, informacje, skargi, badania klientów
4	6.2.2 zasoby ludzkie, świadomość kadry	kwalifikowanie i nadzór (kryteria) personelu w procesach zagrożonych korupcją, spotkania, uświadamianie pracowników
5	7.1 planowanie realizacji wyrobu	analiza procesów, w których występuje bezpośredni kontakt z klientem, sprawdzanie doboru personelu do tych procedur, kontrola postępowania w procesach decyzyjnych, badanie zapisów w zakresie podstaw decyzji przy zapewnieniu wymaganej poufności
6	8. pomiary, analiza, doskonalenie	dotatkowo należy pozyskiwać informacje na temat zastrzeżeń klientów co do trybu postępowania w dotyczących ich procesach decyzyjnych.

Źródło: Dendura 2007, s. 187–192.

Obecnie postuluje się nawet zatrudnianie doradców etycznych w samorządach, dla lepszego przygotowania pracowników do mogących wystąpić zagrożeń. Doradcy zajmowaliby się koordynacją edukacji etycznej urzędników oraz doradztwem w sytuacjach wątpliwych etycznie, gdy zagrożony jest interes publiczny (Sześciło 2009, s. 63–71).

Podsumowanie

Aktywność urzędów samorządowych w kształtowaniu własnych praktyk antykorupcyjnych otwiera nowy rozdział – oddolnej próby eliminacji korupcji z życia społecznego. Kodeksy etyczne są ważnym dokumentem wyznaczającym ramy zachowań etycznych. Monitorowanie ich wskazuje na dużą determinację w kierunku aktywnych zmian. W tych urzędach, w których jest wdrożony system zarządzania jakością ISO 9001, cele etyczne muszą być obecne w polityce jakości i codziennej praktyce.

Organizowanie szkoleń etycznych z wewnętrznym upublicznianiem historii aktów korupcji prewencyjnie wpływa na świadomość i może przyczynić się do zaprzestania tych aktów. Audyty etyczne wymagają przygotowania specjalistycznej kadry i przemyślenia procedury audytu procesów decyzyjnych (podobnie jak przy audycie wyrobu).

Poszukiwanie innych własnych praktyk jest także wskazane. Kształtując własną praktykę antykorupcyjną, należy rozważyć operatywność jej stosowania, przeanalizować efekty i koszty wdrożenia każdego ze sposobów, by także racjonalizować finanse publiczne.

Literatura

1. Dendura K., 2007, *Wymagania systemu antykorupcyjnego w ramach systemu ISO dla organizacji publicznych* [w:] *Dylematy i wyzwania współczesnego zarządzania organizacjami publicznymi*, WSAiB, Gdynia.
2. Frączak A., 2001, *Teoretyczne i praktyczne problemy korupcji w administracji samorządowej*, UW.
3. Izdebki H., 2003, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
4. Kakabadse A., Korac-Kakabadse N., Kouzmin A., 2003, *Ethics, values and behaviours: comparison of three case studies examining the paucity of leadership in government*, Public Administration, Vol. 81, Issue 3, Oxford.
5. Kowalczyk J., 2007, *System działania zagrożeniom korupcyjnym*, „Problemy Jakości”, nr 4, Warszawa.
6. Kowalczyk J., Recha M., 2009, *System działania zagrożeniom korupcyjnym*, „Problemy Jakości”, nr 5, Warszawa.
7. Lisewska P., Rawicka M., 2009, *Etyka jako czynnik wspierający sprawność działania administracji*, „Sekretarz i Organizacja Urzędu”, nr 2, Warszawa.
8. Misiąg W. (red.), 2005, *Wzorcowy urząd. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową*, Warszawa.
9. Sieradziński P., 2008, *Zasady etyki urzędniczej w administracji*, „Sekretarz i Organizacja Urzędu”, nr 6, Warszawa.
10. Stanek A., 2008, *Kodeks etyczny jako narzędzie zarządzania relacjami z pracownikami* [w:] *Rola przedsiębiorczości w gospodarce opartej na wiedzy*, Z. Ziolo i T. Rachwał, „Przedsiębiorczość – Edukacja”, nr 1, Zakład Przedsiębiorczości i Gospodarki Przestrzennej Instytutu Geografii Akademii Pedagogicznej w Krakowie, Wydawnictwo MiWa, Kraków, s. 137–143.
11. Sześciło D., 2009, *Uwagi w sprawie jakości samorządowego prawa Antykorupcyjnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2, Warszawa.
12. Wojciechowski E., 2003, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
13. Materiały wewnętrzne Urzędu Miasta Gdyni.

The Entrepreneurial Development of Public Local Administration Offices in the Process of Implementing Anti-Corruption Polices

The intensified development of Polish Public Local Administration shows a deficiency in monitoring public service ethics. Many offices fail to find a link between the development of entrepreneurial skills and good ethics, a situation which can lead to corruption and malpractice.

Local administration offices have ambitious plans and adapt new methods to assess their activity. From unproductive bureaucratic structures, new more modern organizations are appearing. Clearly, this fact is optimistic.

From time to time cases of public service employees' corruption occur. These often take place in offices with ISO 9001 standard implemented certified quality management system.

In the paper presented above a review of principles has been conducted in order to show how public service workers should behave in their administrative practice.

Pioneering practices such as: ethical procedure, code accreditation, ethical objectives, ethical auditing, anticorruption systems and training courses have also been indicated.

The above mentioned practices are presently in the process of being introduced.