

Piotr Laskowski

Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości

KORUPCJA WŁADZ SAMORZĄDOWYCH JAKO ZAGROŻENIE DLA GOSPODARKI LOKALNEJ

1. Wstęp

Zmiana systemu społeczno-ekonomicznego w Polsce, a także związana z nią przebudowa gospodarki narodowej wywołuje potrzebę wsparcia tych procesów przez prawidłowo funkcjonującą administrację rządową i samorządową. W momencie reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce, zakładano, iż „ręka wolnego samorządu” zdoła uporządkować większość spraw. Każdy ze szczebli samorządu terytorialnego¹ ma do wykonania wiele zadań istotnych dla danej społeczności lokalnej i odpowiednich dla obszaru, jaki obejmuje. Obecnie można jednak odnieść wrażenie, iż samorządność w Polsce znajduje się na pewnym rozdrożu.

Dzisiaj martwimy się niewydolnością finansową wielu jednostek samorządowych, a przecież zjawiskiem równie groźnym jest korupcja na szczeblu lokalnym. Korupcja, o której tak wiele mówi się i pisze ostatnio w Polsce, w powszechnym odczuciu społecznym przeniknęła do wszystkich sfer zinstytucjonalizowanego życia w naszym kraju². Nierzetelność i nieuczciwość w życiu publicznym są występami, wynikające

¹ Reaktywowany w maju 1990 r. samorząd terytorialny w Polsce przez osiem lat funkcjonował wyłącznie na najniższym, podstawowym szczeblu gminy. Dopiero od 1 stycznia 1999 r. utworzono jeszcze powiaty i województwa samorządowe.

² Według szacunków tzw. wartość detalicznego rynku łapówek jest oceniana w Polsce na 5-7 miliardów dolarów. W prowadzonym przez Transparency International rankingu uczciwych i skorumpowanych krajów Polska od kilku lat zajmuje coraz gorszą pozycję i w roku 2004 znalazła się na 65 miejscu wśród krajów świata, najniższym z krajów Unii Europejskiej. Należy równocześnie dodać, iż według ocen Banku Światowego korupcja pochłania ok. 5% produktu globalnego świata, a w krajach, w których jest szeroko rozpowszechniona, jej skutki przyrównuje się do dodatkowego – 20% podatku.

z nich nadużycia stanowią przeważnie karalne przestępstwa, a wszystkie prowadzą do destrukcji politycznego ładu wspólnoty obywatelskiej. Od tego problemu nie jest również wolny samorząd terytorialny w Polsce. Coraz większa liczba doniesień mediów o przypadkach korupcji na szczeblu lokalnym nie jest wyłącznie skutkiem zwiększenia skali korupcji w tym środowisku. Głównych przyczyn sprzyjających ujawnianiu przypadków korupcji w administracji samorządowej autor niniejszego artykułu upatruje w zmniejszającym się przyzwoleniu społecznym na tę patologię.

2. Przyczyny i zakres korupcji

Korupcja³ to nadużywanie władzy w celu uzyskania prywatnych korzyści⁴, które może przyjmować różne formy i występować na wszystkich poziomach życia gospodarczego i społecznego⁵. Korupcja jest swego rodzaju patologią społeczną, która stoi w sprzeczności z systemem wartości akceptowanym w danej społeczności. Najczęściej do korupcji przyczyniają się [3, s. 84]:

- wadliwy (nieprzejrzysty i nieskuteczny) system prawny,
- źle działająca (niesprawna) administracja,
- uwikłanie gospodarki w politykę,
- chęć szybszego załatwienia sprawy,
- nieprzestrzeganie istniejących kodeksów zawodowych.

Warto w tym miejscu przytoczyć rodzaje powiązań korupcyjnych występujących między gospodarką a sektorem publicznym, na które zwrócono uwagę w materiałach Banku Światowego. Są to [5, s. 4-5]:

- *administrative corruption* – nielegalne płatności na rzecz funkcjonariuszy publicznych w celu odpowiedniego wykorzystania regulacji ustanowionych przez państwo w odniesieniu do działalności firmy (np. zamówienia publiczne, zezwolenia, zwolnienia podatkowe). Główną przyczyną tej korupcji jest wyłączność urzędników w podejmowaniu decyzji w zakresie przydziałów, zwolnień itp.;
- *state capture* – nielegalne płatności na rzecz funkcjonariuszy publicznych w celu wpływania na kształt stanowionego prawa (w tym prawa miejscowego);
- *influence* – wpływanie na kształt stanowionego prawa bez dokonywania nielegalnych płatności na rzecz osób publicznych.

³ W ujęciu definicyjnym za korupcję uznaje się „przyjmowanie lub żądanie przez pracownika instytucji państwowej lub społecznej korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za wykonanie czynności urzędowej lub za naruszenie prawa”. Por. [8, s. 1018].

⁴ W Polsce na przełomie XX i XXI w. pojawiła się specyficzna forma korupcji, której cechą charakterystyczną jest uzyskiwanie korzyści dla formacji politycznej będącej aktualnie u władzy. Jest to częściowo związane z poczuciem „obowiązku” spłacenia kredytu, jakim dana formacja obdarzyła swojego przedstawiciela, powierzając mu pełnienie funkcji w administracji rządowej lub samorządowej.

⁵ Trudno stwierdzić, które formy korupcji mają bardziej negatywne skutki lub występują częściej niż inne. U podłoża korupcji leży chęć pokątnego manipulowania przepływem publicznych środków i nieuprawnionego wykorzystywania publicznych zasobów. Oznacza to w praktyce, że trafiają one w ręce nie tych, którzy potrafiliby je najrzetelniej i najskuteczniej spożytkować, lecz tych, którzy potrafili zdobyć do nich dostęp sposobami nieuczciwymi.

Wzrastające w ostatnim okresie zainteresowanie problematyką korupcji w Polsce jest wynikiem, z jednej strony, ujawniania kolejnych nieprawidłowości z udziałem osób piastujących funkcje publiczne, z drugiej zaś – formułowania strategii mających powstrzymać nasilanie się zjawiska [1, s. 142]. Statystykę osób skazanych za korupcję w Polsce w latach 2000-2003 przedstawia tab. 1. Analiza danych pozwala stwierdzić, iż w zakresie stwierdzonych przestępstw korupcyjnych (za które autor uznaje tylko przestępstwa osób skazanych prawomocnym wyrokiem sądu) odnotowano znaczny ich wzrost. Ze względu na czas trwania procesów sądowych w tabeli nie ujęto danych dotyczących lat 2004-2005, kiedy to nastąpił prawdziwy „wysyp” przestępstw korupcyjnych, od których niestety nie był wolny sektor samorządowy.

Tabela 1. Osoby skazane w Polsce prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa korupcji w latach 2000-2003

Kwalifikacja prawna*	2000 r.	2001 r.	2002 r.	2003 r.	Dynamika 2001/2000	Dynamika 2002/2000	Dynamika 2003/2000
Art. 228 par. 1 k.k.	52	55	61	45	105,8	117	86
Art. 228 par. 2 k.k.	1	1	2	4	100	200	400
Art. 228 par. 3 k.k.	38	38	74	65	100	195,8	171
Art. 228 par. 4 k.k.	12	6	12	5	50	100	41,7
Art. 228 par. 5 k.k.	1	1	3	2	100	300	200
Art. 229 par. 1 k.k.	77	72	74	134	93,5	96,1	174
Art. 229 par. 2 k.k.	4	12	10	16	300	250	400
Art. 229 par. 3 k.k.	314	360	362	496	114,5	115,3	149,4
Art. 229 par. 4 k.k.	X	X	2	1	X	X	X
Art. 230	22	14	18	33	63,6	81,8	150
Art. 231 par. 1 k.k.	35	41	50	50	117	142,8	142,8
Art. 231 par. 2 k.k.	22	27	29	43	122,7	131,8	195,5
Art. 231 par. 3 k.k.	2	2	0	3	100	0	150
Razem	582	631	697	897	108,4	119,7	154,1

* Katalog przestępstw dotyczących korupcji stanowi aneks I do niniejszego artykułu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości.

W analizowanych czterech latach największy przyrost osób skazanych za przestępstwa korupcyjne widoczny jest w dwóch kategoriach, tj. osób, które w związku z pełnioną funkcją publiczną przyjęły korzyść majątkową (art. 228 k.k.) lub takiej korzyści udzieliły (art. 229 k.k.). Pomimo zwiększającej się liczby osób, którym udowodniono popełnienie przestępstw o charakterze korupcyjnym, w odczuciu społecznym zjawisko to nadal pozostaje postrzegane jako trudno wykrywalne i na polu którego wymiar sprawiedliwości zbyt rzadko odnosi sukces. Należy dostrzec, iż w 2003 r. za przestępstwa korupcyjne w Polsce prawomocnie skazano 897 osób, co stoi w znacznej sprzeczności ze skalą problemu.

Korupcja przestała być zjawiskiem opisywanym jedynie przez prawników i etyków i obecnie stała się istotnym czynnikiem wpływającym na stan gospodarki. Badanie związków między korupcją a rozwojem gospodarczym pozwala na dostrzeżenie następujących zależności [4, s. 5-6]:

- korupcja zakłóca funkcjonowanie podstawowego mechanizmu rynkowego, czyli wolnej konkurencji,
- korupcja ogranicza wzrost gospodarczy,
- korupcja ma negatywny wpływ na finanse publiczne,
- korupcja ogranicza inwestycyjny potencjał podmiotu gospodarczego,
- korupcja zniechęca do inwestowania zagranicznych inwestorów,
- korupcja ułatwia funkcjonowanie zorganizowanej przestępczości.

3. Samorząd lokalny a korupcja

Administracja samorządowa przełomu XX i XXI w. przeorientowała swoje funkcje i z modelu „anonimowej biurokracji” zmieniła profil na „administrację świadczącą”. Wraz z tą, niewątpliwie, istotną zmianą pojawiła się koncepcja administracji zarządzanej nowocześnie, przyjmującej pozytywne wzorce zaczerpnięte ze świata instytucji komercyjnych. Nowy model zarządzania publicznego (New Public Management) spowodował zmianę paradygmatu biurokracji na paradygmat przedsiębiorczości [6, s. 397]. Koncepcja nowego modelu zarządzania publicznego opiera się na założeniu, iż w sektorze publicznym zarządzanie jako wyodrębniona działalność może być zastosowane w taki sam sposób, jak w sektorze prywatnym. Koncepcja ta obejmuje [11, s. 583]:

- adaptację praktyk zarządzania sektorem prywatnym do zarządzania w sektorze publicznym,
- położenie akcentu na ekonomikę (efektywność),
- decentralizację zarządzania połączoną z ulepszonymi mechanizmami sprawozdawczości i monitoringu,
- preferencje dla własności prywatnej, konkurencyjnego świadczenia usług i zlecania ich wykonawstwa na zewnątrz.

Stereotyp urzędu administracji samorządowej jako miejsca, w którym „załatwia się sprawy” i dzieli pieniądze ulega zmianie. Obecnie upowszechnia się stanowisko, iż podstawowym zadaniem jednostki samorządu terytorialnego jest przygotowanie i realizacja powszechnie akceptowanej wizji dotyczącej działalności bieżącej, rozwoju oraz sformułowania planu strategicznego [2, s. 185-187]. Przekształcenia w polskim systemie administracyjnym, transformacja gospodarcza jednostek samorządowych stwarzają zagrożenia powiązań korupcyjnych (pomiędzy biznesem a administracją samorządową) oraz wystawiają na próbę uczciwość urzędników decydujących o sposobie rozdysponowania środków finansowych pozostających w dyspozycji jednostek samorządowych lub podejmujących decyzje.

Samorządy lokalne jako jednostki z natury rzeczy bliższe zwykłemu człowiekowi powinny teoretycznie podlegać bardziej wnikliwej kontroli ze strony obywateli. Samorządy działają jednak w bezpośrednim kontakcie z ludźmi, co powoduje, że są szczególnie narażone na pokusy korupcji. Na zjawisko korupcji na szczeblu lokalnym istotnie wpływają dwie okoliczności. Pierwszą jest silna więź, jaka łączy partie polityczne i radnych. Drugą stanowią procedury, które blokują skutecznie kontrolę wyborców nad radnymi [9, s. 129-130]. Okazuje się, że w naszym kraju społeczeństwo obywatelskie nie jest jeszcze wystarczająco rozwinięte, aby społeczność lokalna czuła współodpowiedzialność za funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, a co za tym idzie – „patrzyła na ręce” lokalnym władzom. Wiele badań wskazuje na to, iż korupcja jest dobrze zdomowiona w naszej świadomości społecznej. Okazuje się, że w większości przypadków urzędnik nawet nie sugeruje potrzeby przekazania łapówki dla załatwienia sprawy.

W walce z korupcją wymiar sprawiedliwości wspierają kolejne przepisy prawne i regulacje antykorupcyjne. W dziedzinie tej pomogą też prawdopodobnie nowe technologie, które do minimum ograniczą kontakt petenta z urzędnikiem. Podstawową kwestią w walce z korupcją na każdym szczeblu jest jednak zmiana świadomości społecznej i odrzucenie łapówki jako sposobu załatwiania jakichkolwiek spraw. Z kolei władza samorządowa (reprezentowana przez swoich urzędników) przy korzystaniu z prawa podejmowania decyzji, powinna:

- realizować jedynie te zadania, dla których moc jej nadano,
- nie mieć uprzedzeń i pozostawać obiektywną oraz bezstronną,
- przestrzegać zasady równości wobec prawa,
- zachować właściwe proporcje między wszelkimi efektami odwrotnymi, jakie może mieć jej decyzja w odniesieniu do praw, swobód czy interesów ludzi, a celem, któremu służy,
- podejmować decyzje w rozsądnym czasie,
- stosować wszelkie ogólne wskazówki administracyjne w sposób konsekwentny, jednocześnie biorąc pod uwagę szczególne okoliczności każdego przypadku.

Do głównych przyczyn występowania korupcji w administracji samorządowej zaliczyć należy:⁶

- nadmiar kompetencji w ręku jednego urzędnika,
- dowolność w podejmowaniu decyzji,
- lekceważenie dokumentacji i sprawozdawczości,
- słabość kontroli wewnętrznej,
- nierówność w dostępie do informacji,
- brak odpowiedzialności osobistej,
- nadmierne korzystanie z usług zewnętrznych (polegające na korzystaniu przez administrację publiczną z zewnętrznych usług doradczych i eksperckich,

⁶ Zobacz więcej w: [10].

którymi zastępowane są czynności należące do podstawowych obowiązków jednostek organizacyjnych danej instytucji),

- uchylenie się od kontroli państwowej (rozmyślnie unikanie kontroli, np. poprzez kwestionowanie podstaw prawnych lub zakresu kompetencji organu kontroli),
- słabość rozwiązań antykorupcyjnych.

Szczegółowo kwestią korupcji w samorządzie zajęła się Fundacja Batorego. W ramach Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego w czerwcu i lipcu 2002 r. przeprowadzono badanie socjologiczne dotyczące zjawiska korupcji w samorządach⁷. Najczęściej wymieniane powody wręczania łapówek urzędnikom samorządowym to:

- przyjmowanie do pracy, awansowanie, obsadzanie różnych stanowisk,
- przyspieszenie załatwiania różnych spraw urzędowych, wydawanie dokumentów, zaświadczeń, zezwoleń,
- wydawanie pozwoleń na budowę, zmiany warunków zabudowy,
- sprzedaż gruntów, mienia komunalnego,
- wydawanie zezwoleń, koncesji na prowadzenie różnorodnej działalności gospodarczej,
- przetargi – ustalanie ich warunków i terminów.

Na początku 2005 r. „Gazeta Wyborcza” przy wsparciu Fundacji Agora, Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Centrum Edukacji Obywatelskiej i Banku Światowego zainicjowała akcję pod nazwą „Przejrzysta Polska – samorząd bez tajemnic”⁸. Adresatem akcji są samorządy terytorialne, które przy współpracy organizatorów z organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami chcą udoskonalić praktykę sprawowania władzy, dążąc do wyeliminowania korupcji oraz innych form patologii.

4. Podsumowanie

Korupcja jest zjawiskiem uniwersalnym, występującym w mniejszym lub większym stopniu we wszystkich państwach świata, bez względu na miejsce położenia, sposób sprawowania władzy czy też dorobek kulturalny. Dokonujący się w Polsce proces transformacji społeczno-gospodarczej stwarzał korzystne warunki do rozwoju korupcji. Praktykom korupcyjnym, zwłaszcza wśród elit politycznych i gospodarczych, sprzyja brak rozdzielenia funkcji publicznych od działalności gospodarczej.

⁷ Badanie wykazało, że w latach 1999-2002 łapówki w urzędach gminnych, miejskich, powiatowych czy urzędach pracy dawało 11% tych, którzy w ogóle przyznali się do ich wręczania. Po przeliczeniu na wszystkich Polaków oznacza to, że niecałe 2% Polaków wręczyło łapówkę urzędnikom podczas ostatniej kadencji samorządów. W liczbach bezwzględnych oznacza to jednak aż pół miliona wręczających łapówki. Blisko 45% badanych zadeklarowało, że zetknęło się z przypadkami wykorzystywania przez radnych ich funkcji w interesie ich rodziny i znajomych, a 11% z przypadkami brania łapówek przez radnych. Okazuje się jednak, że wiedza ta najczęściej pochodzi z mediów, a nie z osobistego doświadczenia.

⁸ Opis akcji stanowi aneks 2 niniejszego opracowania.

W ich wyniku dostęp do publicznych środków uzyskują osoby o niższych kwalifikacjach i kompetencjach, zatem gorzej nimi gospodarujące lub uzyskujące niezasłużone gratyfikacje za pracę gorszej jakości. Niekompetentny urzędnik publiczny nie tylko kompromituje i ośmiesza państwo czy samorząd, ale i marnuje jego zasoby oraz przysparza strat wspólnocie, w której działa. Jeszcze większe straty powstają, gdy zajmuje on stanowisko zarządcy instytucji prowadzących bezpośrednią działalność gospodarczą, w których kapitał pochodzi ze środków publicznych i jest marnowany.

Obecnie w Polsce próbuje walczyć się z korupcją poprzez podejmowanie działań w sferze legislacyjnej, które zmierzają do likwidacji nieprecyzyjnych zapisów. Korupcji nie wyeliminują jednak najlepsze i najsurowsze przepisy prawa, gdyż problem korupcji tkwi w mentalności społeczeństwa. Walka z korupcją polega na ustaleniu jej obszarów, przyczyn i okoliczności sprzyjających oraz skutecznym ich usuwaniu lub przynajmniej ograniczeniu ich oddziaływania. Tylko systemowe i systematyczne ograniczanie korupcji może przynieść trwale pozytywne rezultaty. Same regulacje prawne nie są więc w stanie rozwiązać problemu korupcji. Konieczną przesłanką w przypadku Polski jest osiągnięcie wysokiego poziomu etycznego wśród osób sprawujących funkcje publiczne przez rozbudowanie struktur społeczeństwa obywatelskiego. Prawidłowe stosunki demokratyczne w społecznościach lokalnych wymagają szczególnej aktywności mieszkańców w rozwiązywaniu wszelkich problemów swojego środowiska [7, s. 104].

Aneks 1

Wyciąg z Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. kodeks karny (DzU nr 88, poz. 553 z dnia 2 sierpnia 1997 r.; sprostowanie z 1997 r. DzU nr 128, poz. 840; zm. z 1999 r. nr 64, poz. 729 i nr 83, poz. 931, z 2000 r. nr 48, poz. 548 i nr 93, poz. 1027):

Art. 228. § 1. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści żąda, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. W wypadku mniejszej wagi, sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 3. Jeżeli czyn określony w § 1 został popełniony w związku z naruszeniem przepisów prawa, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 4. Karze określonej w § 3 podlega także ten, kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, uzależnia wykonanie czynności służbowej od otrzymania korzyści majątkowej.

§ 5. Kto, w związku z pełnieniem funkcji publicznej, przyjmuje korzyść majątkową znacznej wartości lub jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12.

§ 6. Karom określonym w § 1-5 podlega odpowiednio także ten, kto w związku z pełnieniem funkcji publicznej w państwie obcym lub organizacji międzynarodowo-

wej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą, albo jej obietnicę, lub takiej korzyści żąda, albo uzależnia wykonanie czynności służbowej od jej otrzymania.

Art. 229. § 1. Kto udziela lub obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. W wypadku mniejszej wagi sprawca podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa, aby skłonić osobę pełniącą funkcję publiczną do naruszenia przepisów prawa albo udziela korzyści takiej osobie za naruszenie przepisów prawa, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 4. Kto osobie pełniącej funkcję publiczną, w związku z pełnieniem tej funkcji, udziela lub obiecuje udzielić korzyści majątkowej znacznej wartości, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do lat 12.

§ 5. Karom określonym w § 1-4 podlega odpowiednio także ten, kto udziela lub obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w państwie obcym lub w organizacji międzynarodowej w związku z pełnieniem tej funkcji.

Art. 230. Kto, powołując się na swoje wpływy w instytucji państwowej lub samorządu terytorialnego, podejmuje się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub jej obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 231. § 1. Funkcjonariusz publiczny, który, przekraczając swoje uprawnienia lub nie dopełniając obowiązków, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2. Jeżeli sprawca dopuszcza się czynu określonego w § 1 w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 3. Jeżeli sprawca czynu określonego w § 1 działa nieumyślnie i wyrządza istotną szkodę, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

§ 4. Przepisu § 2 nie stosuje się, jeżeli czyn wyczerpuje znamiona czynu zabronionego określonego w art. 228.

Aneks 2

Akcja: Przejrzysta Polska – samorząd bez tajemnic

Inicjatorem akcji, do której swój akces zgłosiło 775 samorządów gminnych i powiatowych z całej Polski, jest „Gazeta Wyborcza” przy wsparciu Fundacji Agory, Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Centrum Edu-

kacji Obywatelskiej i Banku Światowego. Adresatem akcji są samorządy terytorialne, które przy współpracy organizatorów z organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami chcą udoskonalić praktykę sprawowania władzy organizatorów administrowania, dążąc do wyeliminowania korupcji i innych form patologii. Zdaniem organizatorów akcji receptą na wzrost skuteczności i uczciwość jest przestrzeganie przez władze lokalne sześciu zasad rządzenia:

- przejrzystości (standardem jest informowanie mieszkańców o podstawowych zasadach funkcjonowania administracji samorządowej, łatwość w dostępie do dokumentów regulujących sposób jej funkcjonowania – uchwał, statutu, regulaminów, budżetu; mieszkańcy są informowani o planach rady, komisji, przetargach i ich rozstrzygnięciach, planach pracy władz samorządowych);
- braku tolerancji dla korupcji (do pożądaných standardów organizatorzy zaliczają opracowanie i wdrożenie kodeksu etycznego pracowników samorządowych i radnych, nakładającego na nich obowiązek unikania sytuacji, które mogą być zinterpretowane jako korupcyjne, oraz powstrzymywanie się od działań, które mogą być zinterpretowane jako nieetyczne);
- partycypacji społecznej (pożądana jest współpraca z organizacjami pozarządowymi, grupami obywatelskimi, wypracowanie metod skutecznego komunikowania się z mieszkańcami, dotarcie do nich z informacjami na temat funkcjonowania samorządu lokalnego i możliwość zbierania uwag i opinii członków wspólnoty samorządowej. Istotne jest, aby używany przez urzędników język był zrozumiały dla odbiorców);
- przewidywalności (samorząd powinien mieć strategiczny plan rozwoju obejmujący wszystkie obszary działania w wieloletniej perspektywie; strategia rozwoju opracowywana jest i korygowana przy udziale społeczności lokalnej);
- fachowości (nabór i ocena pracowników odbywa się według jasnych reguł, na podstawie kryterium fachowości i zaangażowania w pracę, ważna jest dbałość o podnoszenie kompetencji pracowników);
- rozliczalności (mieszkańcy są informowani, jak wygląda budżet miasta, skąd miasto czerpie dochody, na co wydaje pieniądze).

Każdej z tych zasad zostało przypisane zadanie, które gminy uczestniczące w programie muszą wykonać, oraz zadania fakultatywne. Na wykonanie zadań uczestnicy mają maksymalnie 12 miesięcy, ale minimum trzy trzeba zaliczyć do końca września 2005 r. Samorządy, które wezmą udział w programie i uporają się z wybranymi zadaniami, nagrodzone zostaną specjalnym certyfikatem wydanym przez organizatorów prezydentowi (wójtowi, burmistrzowi, staroście). Organizatorzy mają nadzieję, że certyfikat stanie się prawdziwym znakiem jakości dla samorządu, a wysiłek włożony w realizację zadań zostanie doceniony przez społeczność lokalną i potencjalnych inwestorów.

Literatura

- [1] Góral E., *Administracja publiczna wobec zjawiska korupcji*, Materiały Międzynarodowej Konferencji „Jakość administracji publicznej”, Kielce-Cedzyna 2004.
- [2] Laskowski P., *Zarządzanie informacją finansową w jednostkach samorządu terytorialnego pozyskujących środki z funduszy Unii Europejskiej*, [w:] *Monitorowanie otoczenia. Przepływ i bezpieczeństwo informacji*, red. R. Borowiecki, M. Kwieciński, Kraków 2003.
- [3] Laskowski P., *Ekonomia korupcji*, Zeszyty Naukowe nr 33 Politechniki Świętokrzyskiej, Kielce 2005.
- [4] Lewicka-Strzałecka A., *Indywidualny i społeczny wymiar korupcji*, maszynopis, Warszawa 2002.
- [5] Młynarska-Wichtowska A., *Korupcja i walka z nią w świetle działań organizacji międzynarodowych*, Informacja nr 893 Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, Warszawa 2002.
- [6] Prokop P., *Wybrane problemy zarządzania jakością w administracji publicznej*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Lublin 2004.
- [7] *Samorząd w Polsce*, red. S. Wykrętowicz, Poznań 2004.
- [8] *Słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1978, tom 1.
- [9] Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2003
- [10] *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2003*, raport NIK, Warszawa 2004.
- [11] Zalewski A., *Efekty nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Broła, Wrocław 2004.

CORRUPTION OF THE COUNCIL AUTHORITIES AS A MENACE TO THE LOCAL ECONOMY

Summary

The change of the socio-economic system in Poland as well as the transformation of the national economy have brought about the interest in corruption. The main reason for this disastrous pathology, which is being currently experienced in Poland, is the weak, malfunctioning and bureaucratic structure of the local and central authorities. The high rate of corruption means malfunctioning of many institutions. As a result, the country's chances of meaningful development become weaker. In the common judgement, corruption has already penetrated all spheres of the institutional life in our country. The local council in Poland is not free from this problem either.

Local councils, as the units representing mere mortals, should be theoretically better controlled by citizens since working in a given area, they have direct contact with local communities and therefore they are open to the temptation of corruption. As a matter of fact, there are two main factors that influence the growing phenomenon of corruption. Firstly, there is a strong link between political parties and local councillors. Secondly, there are a lot of procedures that effectively deprive voters of the control over their councillors. It turns out that the civic society in our country is still not developed enough. Thus citizens do not feel co-responsibility for the functioning of local councils. Furthermore, people do not feel the need to check local authorities. The results of the public opinion poll have indicated that the phenomenon of corruption is deeply-rooted in our social consciousness.