

Strategie antykorupcyjne jako integralny element procesu kształcenia kadr administracji publicznej

*Mariusz Dmochowski
Anetta Dębicka**

Walka z korupcją jest jednym z największych wyzwań, jakie stają przed współczesnym światem. Korupcja nie jest bowiem problemem jednego państwa, grupy krajów, pewnych elit czy grup społecznych. Korupcja jest zjawiskiem, które dotyka w mniejszym lub większym stopniu nas wszystkich. Podkopuje fundamenty dobrego zarządzania sprawami publicznymi, prowadzi do całkowitego wypaczenia pojmowania interesu publicznego i tworzonych w jego imię polityk publicznych, powoduje niewłaściwą redystrybucję dóbr publicznych, zagraża właściwemu rozwojowi sektora prywatnego i wpływa nań destrukcyjnie. Jak stwierdzają eksperci Banku Światowego, OECD czy Transparency International, całkowite wyeliminowanie tego zjawiska jest niemożliwe, gdyż stanowi ono swoisty fenomen głęboko zakorzeniony kulturowo, społecznie i politycznie. Zwracają natomiast uwagę, iż możliwe jest utrzymywanie kontroli nad korupcją i związanymi z nią zjawiskami, tak by nie zagrażały one najważniejszym fundamentom życia publicznego. Osiągnięcie tego celu wymaga jednak współpracy szerokiego kręgu uczestników życia publicznego, którzy razem stworzą swoisty zintegrowany front walki z korupcją, przy aktywnym udziale państwa, społeczeństwa obywatelskiego, sektora prywatnego, organizacji pozarządowych i mediów.

* Mariusz Dmochowski – asystent w Wyższej Szkole Administracji Publicznej w Białymstoku.
Anetta Dębicka – asystent w Wyższej Szkole Administracji Publicznej w Białymstoku.

Poważne zainteresowanie zagadnieniem korupcji, zarówno wśród naukowców, jak i polityków oraz urzędników administracji publicznej czynnie uczestniczących w procesie zarządzania państwem, jest raczej nowym zjawiskiem. Jak wynika z materiałów Rady Europy zawartych w raporcie z 31 maja 2002 r.¹, większość dokumentów oraz oficjalnych stanowisk rządowych w tym zakresie została opracowana w ostatnich dwóch–trzech latach. Dokumenty te mają często znaczenie deklaratywne i wymagają jeszcze wielu uzupełnień, zanim nabiorą charakteru systemów operacyjnych.

W większości krajów, jeśli nie we wszystkich, dane statystyczne dotyczące korupcji są mocno ograniczone i niepełne. Również literatura naukowa w tej dziedzinie jest bardzo uboga, brak podstawowych badań zarówno samego zjawiska, jak i skutecznych, przynoszących wymierne efekty metod zwalczania korupcji.

W Polsce nie ma ani jednego monograficznego opracowania, które pokazywałoby w całościowym ujęciu prawne i instytucjonalne instrumenty walki ze zjawiskami korupcyjnymi i na poziomie rządowej administracji centralnej, i na szczeblu lokalnym; w przypadku Polski – samorządowym.

Wobec powyższego nasuwa się pytanie, kto i w jaki sposób powinien opracowywać strategie walki z korupcją, do kogo programy te powinny być adresowane i za pomocą jakich narzędzi i środków możliwe byłoby osiągnięcie najbardziej pożądaných efektów. Wydaje się, iż poza mediami i organizacji pozarządowymi, priorytetowe znaczenie będą miały programy wypracowywane przez struktury administracji publicznej. W przeciwieństwie do programów społecznych, których realizacja opiera się na dobrej woli i akceptacji społeczeństwa, organy administracji rządowej i samorządowej mogą zagwarantować przestrzeganie zalecanych wzorców postępowania, korzystając z narzędzi przymusu państwowego, jakimi dysponują. Zwłaszcza w tych społeczeństwach, w których poczucie misji publicznej wśród funkcjonariuszy publicznych nie jest jeszcze wystarczająco silne i istnieje wiele

¹ *The Prevention of Corruption in Central and Eastern Europe*. Raport z 31 maja 2002 r. sporządzony w ramach programu Octopus przez Wydział Przemoczości Gospodarczej Dyrektoriatu Generalnego ds. Analiz Prawnych Rady Europy.

zagrożeń korupcyjnych, system sankcji i skutecznych środków ich egzekucji może być czynnikiem decydującym o skuteczności podejmowanych działań.

Zamieszczone we wspomnianym raporcie Rady Europy informacje o sytuacji w Polsce są bardzo skromne i właściwie ograniczają się do stwierdzenia, że Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej pracuje nad strategią antykorupcyjną. Efektem prac prowadzonych od 2000 r. są podstawowe założenia tego programu, przedstawione opinii publicznej. Pod przewodnictwem ministra spraw wewnętrznych i administracji Krzysztofa Janika międzyresortowy zespół przygotował, a rząd zatwierdził strategię antykorupcyjną zakładającą wprowadzenie przejrzystych procedur w administracji publicznej, zwłaszcza w procesach prywatyzacji, zamówieniach publicznych i ochronie zdrowia. Strategia ma objąć administrację centralną i samorządową, wymiar sprawiedliwości, funkcjonariuszy mundurowych i służbę cywilną. Jej realizacja ma umożliwić osiągnięcie trzech głównych celów: skuteczności wykrywania przestępstw korupcyjnych, wdrożenia efektywnych mechanizmów walki z korupcją w administracji publicznej oraz zwiększenia świadomości publicznej i promocję etycznych wzorców postępowania. Walka ze zjawiskiem korupcji powinna mieć formę wielokierunkowych i długofalowych działań, uwzględniających różnorodne czynniki natury prawnej, społecznej i organizacyjnej. Podstawowe założenia programu to uporządkowanie przepisów prawnych w jednolity i spójny merytorycznie system, gwarantujący stabilność prawną dla podmiotów życia publicznego jako warunek rozwoju ekonomicznego społeczeństwa i państwa, oraz wprowadzenie zmian organizacyjnych, usprawniających administrację i wpływających na jej profesjonalizm. Strategia antykorupcyjna podkreśla również konieczność współdziałania polityków, urzędników i obywateli z jednej strony oraz struktur państwowych, organizacji pozarządowych i społecznych, mediów – z drugiej. Konieczna jest więc zmiana społecznego nastawienia do zjawisk korupcyjnych, propagowanie etyki i kultury prawnej w społeczeństwie oraz umacnianie więzi między społeczeństwem obywatelskim a politykami i funkcjonariuszami publicznymi wykazującymi wolę walki z tą patologią. Służyć temu może wprowadzenie kodeksów etycznych dla poszczególnych grup

zawodowych. Podkreśla się jednak, że jednym z największych wyzwań staje się upowszechnianie wiedzy na temat zagrożeń oraz konsekwencji praktyk korupcyjnych w ramach procesu edukacyjnego, aby dotrzeć do jak najszerszego kręgu Polaków².

Słabą stroną strategii jest brak dobrej polityki informacyjnej oraz promocji proponowanych działań i osiągniętych już efektów. Należy podkreślić, że docierające do opinii publicznej informacje na temat jej szczegółów pochodzą głównie z prasy, stąd trudno dziwić się sceptycznym opiniom o tym programie. Już teraz kontrowersje wzbudzają niektóre propozycje zwalczania zjawisk korupcyjnych, np. wśród policjantów. Społeczeństwo dowiedziało się z mediów m.in. o tym, iż zespół międzyresortowy proponuje ograniczyć sumę pieniędzy, jaką mogą przy sobie posiadać policjanci w czasie służby, aby w ten sposób móc monitorować przypadki przyjmowania przez nich łapówek od sprawców wykroczeń drogowych. Postuluje się również zakaz posiadania przez policjantów w czasie służby prywatnych telefonów komórkowych, za pomocą których mogliby zawiadamiać przestępców o organizowanych obławach policyjnych. Fragmentaryczna wiedza na temat rządowej strategii antykorupcyjnej może stać się poważną przeszkodą w jej realizacji, gdyż społeczeństwo nie będzie przekonane o zasadności podejmowanych działań.

Analiza dotychczasowych działań struktur administracji publicznej i osiągniętych efektów skłania do zastanowienia się nad sposobami wspierania wysiłków w zakresie zwalczania korupcji. Czynnikiem, który może przynieść wymierne rezultaty, traktowanym jednak nie jako środek sam w sobie, ale narzędzie wspierające zasadniczy program walki, może być włączenie do procesu kształcenia przyszłych kadr administracji publicznej szkoleń w zakresie tworzenia i realizacji strategii antykorupcyjnych w sektorze publicznym. Trudno jest w tym momencie przewidzieć efekty proponowanego programu, gdyż w zasadzie nie ma pełnych danych o tym, czy w Polsce prowadzone są szkolenia w dziedzinie polityki antykorupcyjnej, kto kogo uczy

² Informacje opracowane na podstawie programu zwalczania korupcji „Strategia antykorupcyjna”, przyjętego na posiedzeniu Rady Ministrów RP 17 września 2002 r.

i co zawierają programy w tej dziedzinie. Na podstawie posiadanych informacji możemy jedynie stwierdzić, iż na przykład Urząd Służby Cywilnej w ramach szkoleń centralnych w zakresie etyki urzędników administracji publicznej przewiduje moduł zajmujący się korupcją, przygotowany przez profesorów Marka Dębickiego i Barbarę Kudrycką. Podobnie Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku włączyła taki moduł szkoleniowy do nauczania przedmiotu „Etyka administracyjna”. Inne szkoły prywatne nie prowadzą podobnych szkoleń, gdyż mają odmienne podejście do nauczania tego przedmiotu. Nie ma danych na temat jego wykładania na wydziałach prawa – z dostępnych informacji wynika, że nie zajmują się one tą problematyką. Nie jesteśmy tu wyjątkiem. W USA tylko nieliczne wydziały prawa lub administracji publicznej mają w swoich programach tego typu przedmiot. Można się spodziewać, że u naszych sąsiadów sytuacja jest podobna.

Podsumowując, można pokusić się o stwierdzenie, iż programów szkoleń antykorupcyjnych na szeroką skalę – jako elementu procesu kształcenia przyszłych kadr administracji publicznej – do tej pory nie przygotowano i tym bardziej nie są one stosowane w praktyce. Problemu wspierania ogólnokrajowych programów antykorupcyjnych nie rozwiązuje również nauczanie etyki administracyjnej, gdyż jest to tylko jeden z komponentów, jakie powinny obejmować szkolenia urzędników administracji publicznej. Stąd zasadnym wydaje się wypracowanie założeń, na których moglibyśmy oprzeć koncepcję takiego kursu/seminarium, a następnie ujęcie treści merytorycznych w konkretne formy dydaktyczne.

Należy podkreślić, iż zarówno przy analizie zjawiska korupcji, jak i w pracach nad zawartością kursów w dziedzinie problematyki antykorupcyjnej, priorytetem powinno być uwzględnienie uwarunkowań konkretnego systemu normatywnego, kultury polityczno-prawnej, rozwiązań ustrojowo-instytucjonalnych i szeroko rozumianego środowiska lokalnego. Nie wyklucza to oczywiście odwołań do doświadczeń innych krajów w tej dziedzinie, poprzez korzystanie z wypracowanej już metodologii i podejścia pedagogicznego, jak też oparcia autorskich programów szkoleniowych na uniwersalnych zagadnieniach profilaktyki antykorupcyjnej.

Niezależnie od realiów prawnych i politycznych poszczególnych krajów, regionów czy miast, korupcja struktur administracji publicznej jest „rakiem, który atakuje różne organy”, wspomniane zaś uwarunkowania implikują metody tego ataku. Nie można jednak stosować tych samych metod w krajach o różnorodnych systemach prawnych, sytuacji ekonomicznej i kulturze politycznej. Przygotowując zajęcia, należy bardzo starannie i rozważnie adaptować materiały i doświadczenia z innych systemów polityczno-prawnych niż nasz własny.

Odwołując się do posiadanych informacji i doświadczeń w prowadzeniu zajęć dydaktycznych poświęconych problematyce infrastruktury etycznej życia publicznego, podjęliśmy próbę stworzenia wstępnej koncepcji bazowego kursu/seminarium zajmującego się problematyką korupcji w administracji publicznej. Jej zasadniczym celem jest przedstawienie autorskiej propozycji nie jako zamkniętej koncepcji zajęć, lecz raczej jako materiału do dyskusji i dalszych działań, które doprowadzą do wypracowania uniwersalnych założeń merytorycznych, uwzględniających zarówno doświadczenia innych krajów, jak też specyfikę odbiorców poszczególnych kursów/szkoleń.

Podstawowym zagadnieniem wydaje się określenie miejsca i roli takiego kursu w procesie kształcenia kadr administracji publicznej, a także zdefiniowanie jego adresatów. Według naszej koncepcji szkoleń antykorupcyjnych wysiłki powinny zmierzać do stworzenia koncepcji seminarium/kursu dla potrzeb studiów wyższych, trwającego jeden semestr. Opracowany model szkolenia mógłby również stanowić część programu szkoleń dla urzędników administracji publicznej, po wprowadzeniu odpowiednich modyfikacji, dostosowujących materię szkoleniową nie tylko do konkretnych potrzeb, ale i uwarunkowań takiego szkolenia. Za włączeniem szkoleń antykorupcyjnych już do programu studiów wyższych przemawia wiele argumentów. Po pierwsze, wydaje się, że łatwiej jest wpajać zasady administracji transparentnej, otwartej, uczciwej i przyjaznej równoległe z zasadniczą wiedzą o administracji jako systemie i wzorcowych zasadach jej funkcjonowania. Daje to wyjątkową możliwość wielopłaszczyznowego zapoznania studentów z em-

pirycznymi badaniami pokazującymi szkodliwość zjawisk korupcyjnych dla samej administracji publicznej i dla jej wizerunku w społeczeństwie. Przeprowadzane w trakcie szkolenia analizy czy dyskusje, a także własne opracowania uczestników kursu pozwolą wyczulić ich jako przyszłych urzędników administracji publicznej na zjawiska korupcyjne, sygnały nieetycznych praktyk w urzędzie, jak też wzmocnią ich system wartości, bardzo ważny w sprawowaniu funkcji publicznej zgodnie z oczekiwaniami pluralistycznego społeczeństwa obywatelskiego. Rozpoczynając pracę jako funkcjonariusze publiczni, będą oni już mieli pewien podstawowy zasób wiedzy na temat zjawiska korupcji, działający jako swoisty środek prewencyjny. Powstaje bowiem duże prawdopodobieństwo, iż jeśli zastaną w swoim przyszłym miejscu pracy zjawiska korupcyjne, to nawet jeśli nie podejmą starań, aby je zwalczać, na pewno nie przyłączą się do powszechnie stosowanych praktyk, gdyż po prostu będą je uważać za niewłaściwe. Późniejsze szkolenia, prowadzone jako element procesu podnoszenia kwalifikacji zawodowych kadr administracji publicznej, w połączeniu z naturalnym zjawiskiem zastępowania dotychczasowych pracowników nowym pokoleniem urzędników, stanowiłyby jedynie przypomnienie wiedzy przyswojonej na studiach i w większym stopniu uczulałyby na zjawiska korupcyjne z punktu widzenia specyfiki urzędu, w którym pracownik jest zatrudniony.

Przygotowując koncepcje szkoleń antykorupcyjnych, należy opierać się w miarę możliwości na konkretnych sytuacjach i ograniczać teoretyczne czy modelowe prezentacje, ponieważ stan naszej wiedzy w tej dziedzinie jest zbyt ubogi, by skupiać się na syntetycznych teoriach. W związku z faktem, że zajęcia przewidziane są dla różnorodnych grup, poszczególne moduły powinny być tak skonstruowane, aby można je było dostosowywać do oddzielnych grup zależnie od poziomu ich wiedzy i – najważniejsze – praktycznego doświadczenia uczestników. Podstawową przewidzianą grupą odbiorców są studenci wydziałów prawa i administracji publicznej, którzy zaliczyli już takie przedmioty, jak „Wstęp do nauk prawnych” i „Wstęp do nauki o administracji publicznej”. Bez takiego przygotowania naszym zdaniem zajęcia byłyby przedwcześnie.

Na najniższym poziomie wiedzy i doświadczenia zajęcia mają na celu wprowadzenie słuchaczy do zagadnień korupcji. W przypadku szkoleń dla urzędników administracji publicznej program kursu powinien zostać wzbogacony o elementy natury praktycznej, poprzez odwołanie do podstawowych zagadnień strukturalnych i funkcjonalnych organów administracji publicznej reprezentowanych przez uczestników kursu. Warunkiem koniecznym jest jednak odpowiednie przygotowanie zawodowe takiej grupy odbiorców – urzędnicy powinni mieć ukończone wyższe studia i doświadczenie praktyczne. Podstawową metodą szkoleniową seminariów dla tej grupy odbiorców powinno być przygotowywanie przez uczestników analiz i konkretnych programów antykorupcyjnych dla urzędów, w których pracują albo które są im dobrze znane.

Główne cele programu to wprowadzenie słuchaczy do problematyki korupcji w sektorze publicznym oraz indywidualna i grupowa praca nad konkretnymi rozwiązaniami mającymi na celu:

- wypracowywanie metod wykrywania korupcji i ustalania jej rozmiarów,
- rozpoznawanie korupcjogennych regulacji prawnych, działań politycznych oraz sytuacji o wysokim ryzyku korupcyjnym,
- tworzenie systemów prewencyjnych,
- proponowanie narzędzi i rozwiązań strukturalno-procesowych, skierowanych na zmniejszanie korupcji, oraz komponentów lub całościowego systemu sankcji za zachowania korupcyjne.

Zajęcia mogą być podzielone na następujące moduły, które stanowią systemowe podejście do problemów korupcji w sektorze publicznym.

Moduł 1. Ocena dziedzin życia publicznego narażonych na korupcję

Celem tego modułu szkoleniowego jest wprowadzenie uczestników kursu do analizy baz danych pozwalających na ocenę potencjału korupcyjnego. Proponujemy tutaj odwołanie się do danych demograficznych (struktura społeczeństwa, dane dotyczące spraw socjalnych, zróżnicowania etnicznego,

religijnego, różnic językowych; dane określające poziom wykształcenia społeczeństwa mogą mieć tutaj największe znaczenie), ekonomicznych (poziom bezrobocia, struktura zatrudnienia, dystrybucja zarobków w społeczeństwie, dane o tzw. szarej strefie itp.), danych dotyczących zaufania do elit polityczno-biurokratycznych (poziom zaufania społeczeństwa i wiarygodności funkcjonariuszy publicznych) oraz danych o przestępczości, stanowiącej najwyższy poziom korupcji (przestępstwa urzędnicze, łapownictwo itp.). Jako podsumowanie analizy wszystkich powyższych elementów może posłużyć ocena danych z prasy i mediów elektronicznych, dotyczących korupcji.

Moduł ten winien być tak skonstruowany, aby słuchacze/studenci sami wyszukiwali informacje na powyższe tematy, a następnie uczestniczyli w seminariach poświęconych ich analizie oraz budowaniu hipotez co do związków przyczynowych pomiędzy trendami statystycznymi a korupcją (np. im niższe wykształcenie „klientów” administracji, tym łatwiej o zachowania korupcyjne urzędników; im większy udział „szarej strefy” w produkcie globalnym brutto, tym większe prawdopodobieństwo korupcji; zarobki i stabilność zatrudnienia urzędników też mają wpływ na prawdopodobieństwo zachowań korupcyjnych).

Moduł 2. Potencjał korupcjogenny w administracji publicznej

Celem tego modułu jest zapoznanie uczestników z najbardziej typowymi przykładami organów administracji publicznej cechujących się wysokim poziomem ryzyka zagrożenia korupcją. Moduł opiera się na hipotezie, która znajduje uzasadnienie w literaturze fachowej bazującej na badaniach empirycznych, iż pewne urzędy i pewne rodzaje decyzji mają znaczny potencjał korupcyjny. Wskazując dziedziny zagrożone korupcją, należy podkreślić, że katalog taki nie wyczerpuje wszystkich sytuacji, w których mamy do czynienia z korupcją, a jedynie podaje te najbardziej typowe. Niewątpliwie można do nich zaliczyć:

- przetargi publiczne;
- uznaniowe decyzje administracyjne;

- wszystkie te sytuacje, w których – w wyniku decyzji administracyjnej – podmiot prawny lub osoba fizyczna może odnieść korzyści materialne jako bezpośredni lub nawet pośredni rezultat decyzji bądź aktu administracyjnego (np. przyznanie koncesji, wydanie pozwolenia, uchwalenie przepisu korzystnego dla danego podmiotu itp.);
- sytuacje, w których uzyskanie informacji niedostępnych dla ogółu społeczeństwa (jak plany zagospodarowania przestrzennego, projektowane zmiany w przepisach podatkowych itp.) może potencjalnie umożliwić uzyskanie prywatnego zysku ekonomicznego;
- sytuacje, w których w wyniku decyzji/aktu administracyjnego osoba fizyczna lub prawna może stracić uprawnienia (utrata prawa jazdy itp.) lub podlegać karze (np. za zanieczyszczanie środowiska).

Uczestnicy powinni przygotować informacje o przepisach i praktykach dotyczących tego typu decyzji oraz instytucji, w których te decyzje są podejmowane. Ponadto można polecić im, aby zebrali dane (jeśli są dostępne) wskazujące na problemy w tych sferach. Następnie wraz z osobą prowadzącą zajęcia winni w drodze dyskusji ustalić te elementy prawne, strukturalne i mieszczące się w systemie zarządzania zasobami ludzkimi, które tworzą warunki sprzyjające korupcji. Zajęcia można łatwo dostosować do dyskusji na bazie zarówno administracji (i przepisów) rządowej, jak i samorządowej (w polskich warunkach). W efekcie powinny one doprowadzić do wypracowania ogólnej oceny potencjału korupcyjnego w danej administracji.

Moduł 3. Strategie zarządzania zasobami ludzkimi skierowane na zmniejszanie zagrożenia korupcją i zjawisk korupcyjnych

Jako swoiste motto tej części szkolenia może posłużyć myśl: „Nie ma korupcji bez skorumpowanych ludzi”. Proponowany moduł powinien, naszym zdaniem, obejmować trzy komponenty.

Pierwszy to analiza roli właściwego zarządzania w tworzeniu „antykorupcyjnego klimatu” w miejscu pracy. W ramach tego zagadnienia proponu-

jemy omówienie metod tworzenia atmosfery, w której korupcja pojmowana jest przez pracowników w jak najbardziej negatywny sposób, poprzez wzmocnione obowiązywanie w miejscu pracy stosownych norm etycznych.

W drugiej części poświęconej metodom zapobiegania korupcji omawiane będą strukturalne i proceduralne środki ograniczające ryzyko korupcji, zagadnienie otwartości i transparentności, zasady unikania konfliktu interesu, rotacja, rozdzielenie procesu podejmowania decyzji pomiędzy kilku pracowników.

Wreszcie proponujemy prezentację problematyki monitorowania pracowników i „klientów” administracji jako istotnego elementu strategii zarządzania zasobami ludzkimi skierowanych na zmniejszenie zagrożenia korupcją. Będzie ona dotyczyć monitorowania pracowników mających problemy emocjonalne, finansowe, uzależnionych od alkoholu, narkotyków i hazardu, jak też zagadnienia kar łącznie ze zwolnieniami. Warto również odwołać się do problemu tolerancji jako metody walki z korupcją stosowanej w wielu administracjach.

Moduł 4. Prawo a korupcja

Celem tego modułu jest ocena prawa i technik legislacyjnych traktowanych jako narzędzia walki z korupcją, a także jako czynniki, które mogą implikować warunki sprzyjające jej występowaniu. Proponujemy, aby moduł ten poświęcony był analizie wybranych norm prawa urzędniczego, prawa pracy, przepisów o zamówieniach publicznych, o konflikcie interesu, przepisów określających jawność i transparentność administracji publicznej, a także szeroko pojmowanego prawa karnego. Wybór przepisów powinien zawierać te z nich, które – choć powszechnie uważane są w literaturze i praktyce za korupcjogenne – są nągminnie uwzględniane w procesie tworzenia prawa.

Pierwszą kategorię stanowią niewątpliwie zagadnienia związane z brakiem jasności i/lub sprzecznością pomiędzy normami prawnymi, a także pomiędzy ustawami a przepisami wykonawczymi.

Kolejna grupa czynników o charakterze korupcjogennym obejmuje szeroko rozumiane narzędzia procedury administracyjnej. Warto zwrócić uwagę uczestników szkolenia na problematykę zbyt szeroko rozbudowanych uprawnień do stosowania uznania administracyjnego, tajności postępowań rozumianej jako brak jawności i podejmowanie decyzji bez udziału stron. Katalog zagadnień proceduralnych należy również wzbogacić o niejasne reguły decyzyjne, nieefektywny i powolny proces decyzyjny oraz źle skonstruowany system odwołań. Aby normy prawne nie były martwe i istniało poczucie obowiązku ich przestrzegania, należy stworzyć konkretny system sankcji. W czasie realizacji tego modułu należy więc poruszyć kwestie źle przemyślanego systemu kar za zachowania korupcyjne, konieczności zintegrowania kar administracyjnych z normami prawa karnego oraz wprowadzenia większej klarowności prawa karnego co do przestępstw korupcyjnych.

W swoim wystąpieniu podczas konferencji „Pogłębianie demokracji w podzielonym świecie”³ rzecznik praw obywatelskich, prof. Andrzej Zoll, podkreślił, iż często tworzenie nowych norm prawnych jest swoistą ucieczką przed poszukiwaniem rozwiązania problemów istniejących w poprzedniej sytuacji prawnej. Jak poinformował, w ubiegłym roku Sejm i inne organy legislacyjne RP stworzyły 2000 aktów prawnych opublikowanych w Dzienniku Ustaw. Oznacza to, że produkuje się normy prawne, które z samego założenia nie mogą dotrzeć do adresata, bo adresat fizycznie nie jest w stanie ich przyjąć. Świadczy to również o tym, że słabą stroną polskiego aparatu jest brak egzekucji prawa. Jeśli bowiem dochodzi się do wniosku, że coś nie funkcjonuje, to w pierwszym odruchu zmienia się ustawę, a nie zastanawia nad tym, co zrobić, aby dotychczas obowiązujący przepis funkcjonował. Jeśli zaś wraz ze zmianą przepisów ustawy nie zmieni się instrumentów prowadzących do egzekucji prawa, to również nowy przepis pozostanie martwy i podzieli los poprzedniej legislacji.

³ A. Zoll: *Ogniska choroby*. „Polityka”, 2002, nr 39.

Moduł 5. Antykorupcyjny audyt instytucjonalny

Na podstawie materiałów, dyskusji i wiedzy uzyskanej na seminariach/warsztatach opartych na modułach 1–4 uczestnicy kursu będą mieli za zadanie przeprowadzić antykorupcyjny audyt w wybranym urzędzie. Celem tego audytu jest ocena potencjału korupcyjnego w danym urzędzie i wszystkich elementów tworzących w nim bariery antykorupcyjne oraz zgłoszenie zmian.

Moduł ten należy skonstruować w sposób nieco odmienny dla każdej z grup odbiorców szkolenia w zależności od posiadanej przez nich wiedzy fachowej i doświadczenia zawodowego. Studenci jako uczestnicy takiego szkolenia będą mogli w większym stopniu skupić się na opracowaniu teoretycznym, a od urzędników przechodzących szkolenie antykorupcyjne będzie można oczekiwać odwołania się w analizach do instytucji, w której pracują, bądź – jeśli przemawiają przeciwko temu względy natury politycznej – jakiegoś innego organu administracji publicznej. Uczestników należy poinstruować, aby koncentrowali się na takich zmianach, których urząd może dokonać wewnętrznie bez potrzeby uchwalania nowych ustaw.

Jak już wspominaliśmy, nie można w tej chwili ocenić potencjalnych efektów wprowadzenia szkoleń w zakresie strategii antykorupcyjnych jako integralnego elementu kształcenia przyszłych kadr administracji publicznej. Wydaje się jednak, że jako komponent szerszej strategii antykorupcyjnej może on odegrać istotną rolę w procesie kształtowania postaw urzędników i postrzegania przez nich realizowanej misji publicznej. Propozycja wprowadzenia szkoleń antykorupcyjnych jest zgodna z założeniami strategii rządowej, traktującej edukację jako kluczowy komponent programu. Analizując korupcję, należy uwzględnić rozmiar i wielopoziomowość tego zjawiska. W sytuacji, jaka istnieje obecnie w Polsce, przestaje ona bowiem być problemem poszczególnych obywateli. Przekształca się w głębsze i poważniejsze zjawisko, bezspornie świadczące o słabości systemu społeczno-politycznego, które skutkuje destrukcją instytucji publicznych i utratą zaufania społecznego.

Mamy nadzieję, że udało się nam zwrócić uwagę na możliwość wykorzystywania szkoleń antykorupcyjnych jako skutecznej metody walki z korupcją i włączyć się do dyskusji o zasadności takich propozycji oraz ich znaczeniu w procesie transformacji polskiego modelu administracji publicznej.