

# Metodologia nauk administracyjnych

**25 V**

## Etyka a korupcja (8)

W ramach badań nad administracją w zakresie korupcji analizowane jest **łapownictwo czynne**, które polega na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści osobie pełniącej funkcję publiczną (dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby) w zamian za działanie lub zaniechanie działania przy wykonywaniu jej funkcji. W tym samym stopniu analizie podlega **łapownictwo bierne**, którym jest czyn polegający na żądaniu lub przyjmowaniu przez osobę pełniącą funkcję publiczną bezpośrednio lub pośrednio jakichkolwiek nienależnych korzyści (dla niej samej lub dla jakiegokolwiek innej osoby) lub przyjmowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania przy wykonywaniu jej funkcji.

Związek przyjętej przez funkcjonariusza publicznego korzyści z pełnioną funkcją publiczną polega na faktycznej możliwości podjęcia konkretnych czynności służbowych, czyli wiąże się z pełnieniem funkcji publicznej.

# Etyka a korupcja (9)

W ramach badań nad administracją publiczną z punktu widzenia działań korupcyjnych analizie poddawane są działania związane z **nadużyciem władzy publicznej**. Nadużycie to stanowi poważne naruszenie prawa i etyki urzędniczej. Funkcjonariusz popełnia przestępstwo przekraczając swoje uprawnienia (np. wydając zgodę na prowadzenie działalności gospodarczej, choć nie ma do tego uprawnień) albo nie dopełniając obowiązku (np. funkcjonariusz Urzędu Celnego, który w zamian za gratyfikację finansową, nie sprawdzi wartości towaru podlegającego ocłeniu). Władzy może nadużywać określona osoba lub grupa ludzi, np. przedstawiciele samorządu terytorialnego mogą zdecydować o oddaniu atrakcyjnego gruntu inwestorowi, podczas gdy ten grunt można byłoby korzystniej sprzedać innemu podmiotowi. Przedmiotem ochrony jest tu więc nie tylko prawidłowa działalność instytucji państwowych i samorządowych, ale także interes publiczny lub prywatny. Nadużycie władzy publicznej jest złamaniem ustawowych obowiązków pracownika administracji, których podstawą jest zgodne z prawem wykonywanie zadań publicznych.

## Etyka a korupcja (10)

Istotnym aspektem badań dot. korupcji urzędniczej jest analizowanie zjawiska tzw. klientelizmu. Klientelizm jest to popieranie i protegowanie przez osoby wpływowe (określane jako patroni) osób świadczących na ich rzecz usługi (klientów). Podstawę tej relacji stanowi wzajemna wymiana korzyści. Wymiana dób i usług opiera się przede wszystkim na osobistej więzi analizowanej w kategoriach obowiązku moralnego. Strony, pomiędzy którymi wykształca się taka forma „współpracy”, mają nierówny wobec siebie status (ekonomiczny, społeczny). Cechami właściwymi klientelizmu są wzajemność, ale zarazem asymetria. Patron jest znajdującym się wyższym szczeblu drabiny społecznej protektorem klienta. Relacja podporządkowania wyklucza równoprawność pozycji, ale ze względu na obopólne korzyści uzyskiwane przez strony układu nie prowadzi to do napięć. Dobrowolność, stabilność i ciągłość więzi klientelistycznych wymuszają nastawienie koncyliacyjne i kooperacyjne.

Pojęcie klientelizmu wywodzi się od łacińskiego słowa „clients”, które w starożytnym Rzymie oznaczało ludzi wolnych (także wyzwolenców), decydujących się dobrowolnie podlegać wyżej postawionemu patronowi (*patronus*), pochodzącemu najczęściej z rodu zamożnych patrycjuszów.

## Etyka a korupcja (11)

Ze względu na złożony charakter **związków klientystycznych** i nieporównywalność czy nieekwiwalentność korzyści odnoszonych przez każdą ze stron w badaniach nad administracją publiczną zjawisko ujmowane jest z dwóch perspektyw. Z pozycji podmiotu podporządkowanego mówi się o **klientelizmie**, który charakteryzuje się oddawaniem swoich usług, np. polegającym na długotrwałym poparciu politycznym, w zamian za wsparcie na stanowisku i karierze w administracji, natomiast z pozycji patrona (pływowego decydenta politycznego lub zasobnego dysponenta dóbr ekonomicznych) relacja ta jest określana jako **patronaż**.

Głównym kryterium odróżniającym układ klientalny od – najczęściej jednorazowego – aktu korupcyjnego stanowi jego trwałość. Ciągłości tych stosunków w administracji sprzyja fakt, że odwdzięczenie się za przysługę może być odłożone w czasie. Układ klientalny pozostaje wtedy przez pewien czas uśpiony, choć perspektywa konieczności spłacenia „długu” sprzyja podtrzymywaniu relacji.

## Etyka a korupcja (12)

W badaniach nad administracją publiczną w zakresie występowania zjawiska korupcji analizowany jest **partykularyzm** traktowany jako istotna cecha relacji patron – klient. Diada (czyli para) ta opiera się na bezpośredniej wymianie doświadczeń i przysług z partnerem. Nie ma tym samym potrzeby czynienia nakładów na realizację celów zbiorowych. Nie zmienia tego faktu ewentualna masowość czy grupowość klientelizmu – zyskuje nie jednostka tylko zainteresowana grupa. Jako przykład można wskazać lobbying w procesie stanowienia prawa, gdy projekt ustawy pisany jest zgodnie z interesem konkretnej grupy nacisku.

Historyczna ewolucja **klientelizmu** pokazuje, że w praktyce usuwanie jego usankcjonowanych prawnie i obyczajowo form skutkowało przeniesieniem układów klientelistycznych na płaszczyznę nieformalną. W chwili obecnej można mówić o koegzystencji w przestrzeni politycznej i administracyjnej **2 typów „układów”**: **oficjalnych** – wynikających ze sformalizowanych i regulowanych przez prawo stosunków władzy, oraz ukrytych, **nieoficjalnych**, choć działających niejednokrotnie silniej niż te pierwsze.

## Etyka a korupcja (13)

Badanie administracji publicznej z punktu widzenia **zjawiska klientelizmu** ma szczególnie istotne znaczenie, ponieważ zjawisko to narusza reguły rynkowe i zasady społeczeństwa obywatelskiego. Problemem jest to, że współcześnie **patron** to nie ten, kto ma własne zasoby finansowe, którymi uzależnia od siebie klientelę, ale **ten, kto ma dostęp do dóbr ogólnych, do środków publicznych**. Klientelizm i wszelkie inne formy faworytyzmu (kumoterstwo czy nepotyzm) powodują rozluźnienie standardów moralnych urzędników. Przykład dany przez osoby i grupy uznawane za elity jest podejmowany również w układach o mniejszym znaczeniu niż państwowa polityka i gospodarka (np. w urzędach administracji samorządu terytorialnego). Stanowią one również podatny grunt dla korupcji i dla prób opanowania państwa przez sieci powiązań między politykami, urzędnikami państwowymi, biznesem, a czasem także służb specjalnych czy też zwykłych przestępców.

Sieć nieformalnych powiązań tkwi głęboko w strukturach administracyjnych i często tworzy system niepodlegający kontroli społecznej.



## Etyka a korupcja (14)

Kolejnym istotnym zagadnieniem, które jest analizowane w zakresie badań nad administracją publiczną w aspekcie etyki działania jest zjawisko nepotyzmu.

**Nepotyzm jest to nadużywanie zajmowanego stanowiska w administracji poprzez protegowanie członków najbliższej rodziny i krewnych.** Nepotyzm zalicza się do szeroko pojętych zjawisk o charakterze korupcyjnym, niepodlegających jednak sankcjom penalnym (polegającym na pozbawieniu podmiotu ważnych dla niego dóbr). Stanowi on jedną z odmian faworytyzmu, oznaczającego obdarzanie pewnych osób szczególnymi względami, przez co uzyskują one nieuzasadnioną przewagę nad innymi równorzędnymi podmiotami. Nepotyzm należy do tej samej grupy patologii w administracji, co klientelizm i kumoterstwo.

Nepotyzm może mieć charakter oparty na relacjach osobowych, ale często spotykany jest także klientelizm polityczny, także w sferze tworzenia prawa.

**Brak legalnej definicji nepotyzmu** utrudnia doprecyzowanie kręgu podmiotów w administracji publicznej, które miałyby być traktowane w sposób uprzywilejowany.



## Etyka a korupcja (15)

Z punktu widzenia analizowania funkcjonowania administracji publicznej **nepotyzm** stanowi szczególnie szkodliwy rodzaj nadużycia władzy, ponieważ zaburza w demokratycznym państwie prawnym sprawiedliwy i równy dostęp do stanowisk. Zgodnie natomiast z art. 60 Konstytucji, obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Kryterium decydującym o obsadzie stanowisk w administracji rządowej i samorządowej powinny być wymagane na tym stanowisku kompetencje i umiejętności, a nabór na nie powinien być otwarty i konkurencyjny (art. 11 ust. 1 ustawy z 21 XI 2008 r. o pracownikach samorządowych).

Preferencyjne traktowanie krewnych przy zatrudnianiu w administracji publicznej czy załatwianie kontraktów lub zamówień publicznych z podmiotami gospodarczymi należącymi do członków rodziny urzędnika może bezpośrednio przyczyniać się do powstania **konfliktu interesów**.

## Etyka a korupcja (16)

W badaniach prowadzonych w ramach nauk administracyjnoprawnych analizie podlega kwestia, czy **zasady procedury naboru** urzędników odpowiadają uregulowaniom zawartym w ustawie o pracownikach samorządowych (art. 11 – 18). Nabór na wolne stanowiska w administracji samorządowej podporządkowany jest **4 podstawowym zasadom: gwarantowanego konstytucyjnie równego dostępu, jawności oraz otwartości i konkurencyjności**. Zbiorcze przestrzeganie tych zasad gwarantuje odpowiednią jakość naboru na stanowiska w samorządzie terytorialnym. Jawność naboru nakłada na pracodawcę obowiązek upowszechniania w BIP oraz na tablicy informacyjnej informacji o wolnym stanowisku pracy. Z perspektywy badania, czy istnieje zagrożenie faworyzowania osób bez odpowiednich kompetencji, najważniejsza jest ocena uwzględniania zasady konkurencyjności oznaczającej, że zatrudnienie w administracji znajdą kandydaci najzdolniejsi, najlepiej przygotowani i najpełniej odpowiadający stawianym warunkom selekcyjnym. Formalnym wyrazem wywiązania się pracodawcy z realizacji tej zasady jest protokół z naboru, w którym wyłuszczone zostają motywy dokonanego wyboru.

# Podejście administracji do klienta

## aspekty szczególne

- *Tolerancja i niedyskryminacja* (człowiek obcy w obcym środowisku)
- *Rzetelność i uczciwość* (nie zna swoich praw ani niuansów prawa miejscowego)
- *Napięcie pomiędzy podejściem legalistycznym a etycznym* (sumienie)
- *Unikanie pokus* („łatwiejsze rozwiązania”), gdy odrzucimy czysty legalizm
- *Unikanie rutyny* (niechęć podejmowania nowych, trudnych zagadnień)  
– „Niekompetencja jest niemoralna”

# Główne wartości etyczne urzędnika

## personalne:

1. *sumienność i rzetelność*
2. *uprzejmość i życzliwość*
3. *odpowiedzialność*

## proceduralne:

1. *praworządność*
2. *przeciwdziałanie konfliktowi interesów*
3. *bezstronność i obiektywność postępowania*
4. *neutralność polityczna*
5. *jawność i ochrona tajemnicy*

## **Funkcjonowanie administracji a urzędnicza etyka**

Urzędnik, który swoje zadania wykonuje rzetelnie i w zgodzie z zasadami moralnymi zawsze postrzegany jest w świadomości obywatela jako ten, który stoi na straży praworządności. Osoba, która postępuje zgodnie z zawodową etyką jest świadoma zobowiązań wynikających z posiadanej wiedzy, a także skutków swej działalności.

Dlatego *kodeks etyki {w określonym urzędzie}* powinien być podstawowym instrumentem służącym budowaniu przejrzystej, efektywnej i kompetentnej administracji publicznej, działającej w zgodzie z prawem i służącej obywatelom.