
Promowanie postawy etycznej w służbie publicznej – doświadczenia państw OECD

*János Bertók**

Walka z korupcją wymaga kompleksowej polityki

Korupcja jest zjawiskiem złożonym. Dlatego też walka z korupcją powinna mieć równie złożony charakter. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) poddała to zjawisko kompleksowej analizie zarówno w aspekcie „podaży”, jak i „popytu”.

Z jednej strony, prace nad stroną „podaży” przyniosły tak istotne rozwiązania jak Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych oraz OECD Principles of Corporate Governance. Z drugiej strony, praca Komitetu Zarządzania Publicznego OECD (PUMA) na polu etyki i zapobiegania korupcji wspiera kraje w ich wysiłkach na rzecz doskonalenia zarządzania sektorem publicznym. Celem tych działań jest wsparcie rządów w monitorowaniu szerszego środowiska służby publicznej oraz stworzenie skutecznych struktur służących promowaniu postaw etycznych i zapobieganiu korupcji wśród urzędników publicznych.

Metodologia prac OECD nad korupcją w sektorze publicznym kładzie nacisk zarówno na mechanizmy służące promocji pożądanych postaw etycznych, jak i zapobieganiu korupcji. Korupcja jest tutaj postrzegana nie tyle

* János Bertók – Public Management Service, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Paryż.

jako indywidualne działania, lecz raczej jako rezultat niedoskonałości systemowej bądź cywilizacyjnej kultury, niedoceniań znaczenia etyki zawodowej. U podstaw tego obszaru działalności OECD leży przekonanie, iż rola państwa w promowaniu pożądaných postaw etycznych i zapobieganiu niewłaściwemu postępowaniu polega na rozwijaniu wzajemnie powiązanych mechanizmów, takich jak doradztwo, zarządzanie i kontrola. Harmonijne ich połączenie dostarcza urzędnikom publicznym bodźców do osiągnięcia celów, do których aspirują. Z jednej strony, promuje się pożądanę wzorce w służbie publicznej, a z drugiej – zniechęca do niewłaściwego postępowania poprzez skuteczne mechanizmy prewencyjne i policyjne. Na podstawie doświadczeń państw członkowskich Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju zdefiniowała instytucje, systemy, instrumenty i warunki, jakie wykorzystują rządy w celu promowania pożądaných postaw etycznych w sektorze publicznym.

Definicja infrastruktury etycznej

Na podstawie opublikowanych ostatnio rezultatów badań Komitet Zarządzania Publicznego OECD (PUMA) określił czynniki wpływające na etyczne zachowanie w służbie publicznej. Przyjmując za punkt wyjścia koncepcję holistyczną, PUMA zaproponowała pojęcie „infrastruktury etycznej” jako kamień węgielny kompleksowej strategii. Zasadniczą kwestię stanowi odpowiedź na pytanie, jak pomóc urzędnikom w przestrzeganiu najwyższych standardów etycznych w szybko zmieniającym się środowisku sektora publicznego, przy zachowaniu ogólnego kierunku reformy zarządzania publicznego, tj. zwiększenia wydajności i skuteczności. Nie ma jednej metody tworzenia infrastruktury etycznej w służbie publicznej. Do promowania profesjonalnych standardów postępowania potrzeba zazwyczaj połączenia bodźców i sankcji¹.

¹ PUMA (1996). To wydawnictwo oraz raporty poszczególnych krajów są dostępne na stronie internetowej www.oecd.org/puma/ethics/pubs/eip96/index.htm.

Infrastruktura etyczna²

Sprawna infrastruktura etyczna wspiera środowisko sektora publicznego, przyczyniając się do wzmacniania wysokich standardów etyki zawodowej. Każdy element stanowi oddzielny, ważny składnik konstrukcyjny, przy czym poszczególne elementy powinny być komplementarne i wzajemnie się wzmacniające. Interakcja tych elementów pozwala osiągnąć synergii, która z kolei prowadzi do powstania spójnej i zintegrowanej infrastruktury. Poszczególne elementy infrastruktury można sklasyfikować podług ich głównych funkcji: doradztwo, zarządzanie i kontrola. Niektóre elementy mogą spełniać więcej niż jedną funkcję.

Doradztwo odbywa się przy znacznym zaangażowaniu się kierownictwa politycznego, poprzez deklaracje wartości (np. kodeks postępowania) oraz działania kształtujące pożądane modele zawodowe, takie jak edukacja i szkolenia.

Zarządzanie dokonuje się na drodze koordynacji realizowanej przez wyspecjalizowaną jednostkę lub centralną agencję zarządzania oraz poprzez kształtowanie warunków służby publicznej, teorii i praktyki zarządzania.

Kontrolę zapewniają ramy prawne umożliwiające niezależne śledztwo i postępowanie sądowe, sprawozdawczość i skuteczne mechanizmy kontrolne, jak również zasada przejrzystości, zaangażowanie i kontrola społeczna.

Optymalne połączenie i zakres tych funkcji zależy od uwarunkowań cywilizacyjnych i polityczno-administracyjnych każdego kraju.

² Pojęcie „infrastruktury etycznej” zostało przedstawione szczegółowo w PUMA (1996).

Dwa modele zarządzania etycznego w państwach OECD

Przy realizacji zadania poprawy postępowania etycznego w służbie publicznej rządu mają do wyboru dwie metody. Pierwsza polega na ścisłym przestrzeganiu procedur administracyjnych, mechanizmów kontrolnych i szczegółowych zasad, które określają, czego urzędnicy powinni unikać, co i jak powinni wykonywać w określonej sytuacji. Koncepcja ta nosi nazwę „zarządzania etycznego w oparciu o przestrzeganie prawa” (*compliance-based ethics management*). Druga metoda, oparta na aspiracjach, kładzie nacisk na promowanie właściwego zachowania bardziej niż na rozbudowywanie mechanizmów karania za błędy i nieetyczne działania. Jest to tzw. „zarządzanie etyczne w oparciu o zasady moralne” (*integrity-based ethics management*). Mimo znaczących różnic natury politycznej, administracyjnej i kulturalnej między poszczególnymi krajami, międzynarodowe tendencje w zarządzaniu etycznym wykazują wspólny kierunek ewolucji. Istnieje ponadto powszechny konsensus co do celowości łączenia tradycyjnej metody zarządzania etycznego w oparciu o przestrzeganie prawa z metodą opartą o promowanie zasad etycznych. Jest to zrozumiałe: regulacje i kontrola stanowią warunek konieczny, lecz nie wystarczający do utrzymania etyki zawodowej; uzupełniają go doradztwo i bodźce motywacyjne.

Przedmiotem szczególnego zainteresowania rządów są obszary, w których dochodzi do kontaktów sektora prywatnego z urzędnikami podejmującymi decyzje według własnego uznania. Najczęściej stosowanymi rozwiązaniami w walce z korupcją w sektorze publicznym są sankcje prawne, w tym karne, w coraz większym stopniu wspierane przez politykę przejrzystości (regulacje dotyczące konfliktu interesów i ujawniania informacji o stanie majątkowym) oraz działalność kontrolną. Metody oceny skuteczności działań antykorupcyjnych są mniej rozpowszechnione i przybierają głównie formę sprawozdań lub okresowych inspekcji³.

³ Opis badań i analizę porównawczą ich wyników zob. „Public Sector Corruption”, OECD, Paris 1999. Wydawnictwo zawiera również raport dotyczący najnowszych trendów w zapobieganiu korupcji, obszarów zagrożeń oraz nowych inicjatyw. Jego streszczenie jest dostępne na stronie internetowej www.oecd.org/puma/governance/ethics/index.htm.

Tworzenie zdrowej infrastruktury etycznej

Druga część niniejszego artykułu jest poświęcona omówieniu ram prawnych i mechanizmów infrastruktury etycznej (prawo, instytucje, procedury itp.). Kraje OECD wykorzystują je do internalizacji wartości etycznych w służbie publicznej poprzez:

- zdefiniowanie, upowszechnianie i wdrażanie pożądanych wartości etycznych i standardów postępowania;
- monitoring i promowanie postaw etycznych i wysokich standardów postępowania w toku pracy w służbie publicznej;
- zgłaszanie, wykrywanie, prowadzenie dochodzenia i karanie nieetycznego postępowania urzędników publicznych.

etyka – dlaczego dziś jest tak istotna?

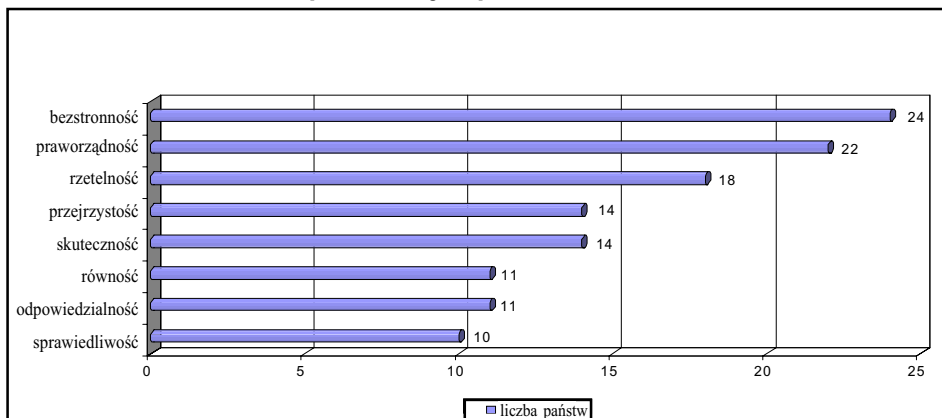
Widoczny spadek społecznego zaufania do rządów stanowi poważne wyzwanie polityczne dla państw OECD. Urzędnicy muszą stawić czoła bardzo zróżnicowanym, nowym problemom (cele, konflikt interesów), będącym wynikiem reform w sektorze publicznym, takim jak przekazanie części kompetencji innym podmiotom, większa uznaniowość kadry menedżerskiej, zmiana relacji między sektorem publicznym i prywatnym oraz wzrost znaczenia mechanizmów rynkowych. Wśród tych czynników należy wymienić ponadto ograniczone środki finansowe, które wymuszają redukcję i restrukturyzację, oraz globalizację, która rozszerzyła kontakty z innymi normami etycznymi i kulturowymi. Zjawiska te prowadzą do zmiany roli służby publicznej w odbiorze społeczeństwa. Solidność instytucji publicznych i wiarygodność urzędników są tymczasem kluczowymi determinantami dobrego zarządzania, a „etyka zawodowa polityków i urzędników jest istotnym elementem społeczeństwa demokratycznego”⁴.

⁴ Wypowiedź Alice Rivlin, przewodniczącej symposium ministerialnego OECD nt. przyszłości służb publicznych, marzec 1996. Więcej o rodzajach problemów etycznych w służbie publicznej zob. PUMA (1997): *Managing Government Ethics*. PUMA Policy Brief, Paris, OECD. Publikacje te są również dostępne na stronie internetowej www.oecd.org/puma/ethics/symposium/polbrief.pdf.

Wartości etyczne w służbie publicznej

Wartości etyczne stanowią fundament służby publicznej. Są to powszechnie uznawane normy, które stanowią, co jest dobre i właściwe. Wartości zawarte w różnych regulacjach tworzą zarazem układ odniesienia dla obywateli, którzy czerpią stąd wzory misji i wizji instytucji publicznych oraz otrzymują ogólne informacje na temat ich bieżącej pracy. Wprawdzie poszczególne państwa mogą odmiennie definiować tę samą wartość, a te same wartości mogą służyć innym celom, to jednak **główne wartości w służbie publicznej są w znacznym stopniu zbieżne**. Poniższy wykres przedstawia osiem najczęściej wskazywanych przez państwa OECD wartości w służbie publicznej:

Wartości w służbie publicznej w państwach OECD



Głoszone w państwach OECD wartości odzwierciedlają ich uwarunkowania narodowe, społeczne, polityczne i administracyjne. Można wśród nich wyróżnić wartości ogólne – podstawowe oraz wartości szczegółowe – pochodne, wynikające ze specyfiki danego kraju. Takie rozróżnienie umożliwia zidentyfikowanie głównych wartości i opracowanie bardziej szczegółowych standardów. Podstawowa zbieżność wynika ze **wspólnych fundamentów tych wartości**, jakimi są społeczeństwo, demokracja i grupa zawodowa. Wspólnym elementem jest także fakt, iż państwa te łączą „tradycyjne” i „nowe” wartości w służbie publicznej. „Tradycyjne” wartości odzwiercie-

dlają zasadniczą misję służby publicznej, „nowe” natomiast wyrażają zapotrzebowanie na nowy etos. Państwa OECD zachowały „tradycyjne” **wartości społeczne i demokratyczne**, poddając je częściowej redefinicji. Wśród wyznawanych wartości najczęściej wymienia się bezstronność (brak dyskryminacji) i neutralność, rzetelność i uczciwość (wymagające najwyższych standardów etycznych), sprawiedliwość i prawość, uprzejmość i życzliwość. Do wartości demokratycznych należą ponadto: praworządność (poszanowanie dla rządów prawa, a zwłaszcza przepisów Konstytucji), przejrzystość i otwartość (w tym dostęp do informacji), obowiązkowość (dobra reputacja i odpowiedzialność za błędy), gotowość do poniesienia konsekwencji (z uwzględnieniem oceny społecznej), posłuszeństwo, równość, służba w interesie publicznym i lojalność wobec państwa.

Wartości zawodowe wykazują większe zróżnicowanie. Umożliwiają także dostosowanie się do ostatniej reformy zarządzania publicznego. Jako kluczową wartość w służbie publicznej blisko połowa państw wymienia skuteczność. Do wartości zawodowych zalicza się też dbałość o mienie i środki publiczne, przestrzeganie tajemnicy służbowej, dążenie do podnoszenia kwalifikacji oraz kierowanie się przy zatrudnianiu pracownika jego osiągnięciami (*merit-based employment*). Nowe podejście do etosu zarządzania publicznego wyznaczają najnowsze wartości zawodowe, takie jak: przekonanie o służebnym charakterze pracy, skuteczność działań oraz pozyskanie satysfakcji obywateli. Niektóre kraje wymieniły oba rodzaje wartości, podstawowe i pochodne. Wartości pochodne wymagają, aby powszechnie wyznawane zasady były przestrzegane również w bardziej szczegółowych sytuacjach lub relacjach. W kontekście zasady bezstronności cztery państwa wymieniły polityczną neutralność jako odrębną wartość podstawową. Przyjęcie tej wartości szczegółowej odegrało kluczową rolę w transformacji administracji publicznej i przyczyniło się do ustanowienia „nowego etosu służby publicznej” w krajach dokonujących transformacji ustrojowej.

W połowie państw OECD dokonano w ostatniej dekadzie rewizji podstawowych wartości w służbie publicznej. Tylko w ostatnich pięciu

latach w jedenastu państwach wartości podstawowe zdefiniowano na nowo. Do udziału w tej rewizji włączono urzędników, których zmiany dotyczą, dzięki czemu uzyskano wzajemne zrozumienie i skrócono okres przygotowawczy do procesu wdrażania. W kilku przypadkach konsultacje wyszły poza służbę publiczną, na szersze forum. W ten sposób poinformowano społeczeństwo o reformach co wpłynęło na pozytywną percepcję służby publicznej. Amerykański Office of Government Ethics przedstawił projekt kodeksu do dyskusji publicznej, by każda zainteresowana osoba mogła wyrazić swą opinię. We Włoszech – obok komentarzy i propozycji wyrażonych przez związki zawodowe – uwzględniono również sygnały ze środków masowego przekazu.

Upowszechnianie wartości

Wartości, które nie są upowszechniane, pozostają wartościami martwymi, na papierze. Większość państw OECD **stosuje różne instrumenty do upowszechniania wartości podstawowych** wśród urzędników publicznych. Podstawową metodą jest zaznajamianie z nimi w momencie podejmowania przez daną osobę pracy w służbie publicznej. Niektóre państwa włączają wartości podstawowe do umów o zatrudnieniu oraz do programów szkoleniowych. Nowym trendem jest wykorzystywanie w tym celu nowoczesnych technologii informacji, takich jak Internet, Intranet i CD-ROM.

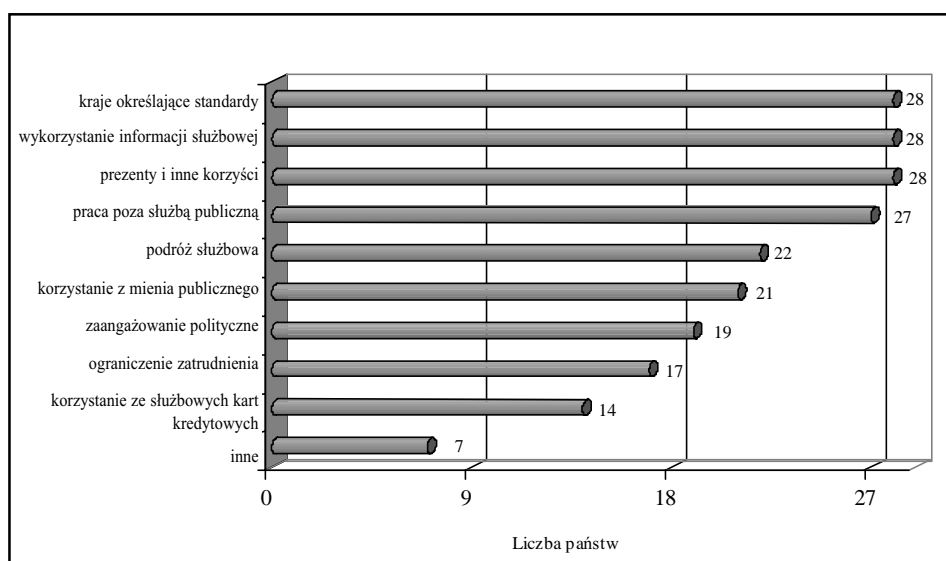
Prace nad zdefiniowaniem wartości podstawowych przyniosą jedynie częściowy sukces, gdy nie będzie im towarzyszyć zaangażowanie ze strony urzędników oraz zrozumienie przez nich zasad ogólnych. Nową metodą, zastosowaną przez niektóre państwa, były **badania** znaczenia wartości w służbie publicznej.

Wdrażanie wartości

Urzędnicy muszą być świadomi standardów, jakie zgodnie z oczekiwaniami powinni stosować w swej codziennej pracy, a także pożądanych postaw etycznych. Dodatkowe wskazówki umożliwiają przy tym doprecyzowanie standardów oraz wartości w konkretnym kontekście a także identyfi-

ację wartości ambicjonalnych. Podstawę do nakreślenia standardów zachowań urzędników służby cywilnej stanowią akty prawne. Co więcej, prawo reguluje procedurę dochodzenia i postępowania sądowego. Prawo jest jednak mało elastycznym narzędziem, służy bowiem przede wszystkim do wytyczenia nieprzekraczalnych granic, stojąc na straży określonego minimum etycznego. Poniższy schemat przedstawia czynności regulowane przez standardy postępowania w krajach OECD.

Określenie standardów postępowania: czynności



Standardy pożądanego zachowania urzędników publicznych zostały określone w różnego rodzaju dokumentach. Powszechnie stosowane są trzy formy: ustawa, kodeks etyczny oraz regulaminy. W ponad dwóch trzecich państw OECD **ustanowiono ramy prawne** tych standardów. Stosowne przepisy prawne ujęto w Konstytucji, ustawie o służbie publicznej, kodeksie postępowania administracyjnego, kodeksie pracy, specjalnych kodeksach postępowania, a także w regulacjach dotyczących postępowania dyscyplinarnego, konfliktu interesów oraz ograniczeń zatrudnienia po zakończeniu służby publicznej. Kodeks etyczny lub kodeks służby cywilnej jest powszechnie

uznaną regulacją w ponad jednej trzeciej państw członkowskich. Innymi regulacjami są: karty praw klienta, okólniki, podręczniki i dokumenty szkoleniowe dla służby cywilnej. Trzon infrastruktury etycznej stanowi prawo karne. Kodeks karny jest układem odniesienia, gdyż określa rodzaje zachowań, które nie są akceptowane w służbie publicznej. **Korupcja wśród urzędników publicznych jest karana we wszystkich państwach OECD.** W większości z nich przewidziano sankcje karne za aktywne i pasywne formy korupcji, działania bezpośrednie i pośrednie, a także sam zamiar jej popełnienia. Karalne są ponadto stronniczość przy podejmowaniu decyzji oraz nadużycie stanowiska lub zaufania publicznego.

W większości państw OECD dla niektórych grup bądź zawodów opracowano dodatkowe regulaminy. Takiego instrumentu wymagają zwłaszcza tzw. obszary wrażliwe, gdzie możliwość wystąpienia konfliktu interesów jest największa. Niektóre zawody wypracowały własne kodeksy etyczne, które zawierają dodatkowe szczegółowe standardy uwzględniające specyfikę danej profesji. Standardy te mogą być również zawarte w ich statutach; kontrolę ich przestrzegania sprawują organy samorządu zawodowego. Do wrażliwych należą obszary realizacji kluczowych funkcji państwa, takich jak egzekwowanie prawa, sądownictwo i obrona narodowa, sektor finansów (podatki i administracja celna), a także samorządów zawodowych (lekarze, personel medyczny, prawnicy). Powszechnie stosowane są także regulaminy służbowe dla polityków i urzędników publicznych, którzy pełnią funkcje na styku polityki i administracji. W niektórych krajach istnieją odrębne kodeksy przeznaczone dla ministrów, a dotyczące zagadnień związanych z pełnieniem przez nich funkcji rządowej. Podręcznik Gabinetu Irlandii⁵ zawiera m.in. rozdziały poświęcone odpowiedzialności ministra, zagadnieniom etycznym i konfliktowi interesów. W niektórych państwach obowiązują regulaminy postępowania w takich szczególnych momentach, jak kampania wyborcza czy zmiana gabinetu. Instrukcja brytyjskiego Cabinet Office szczegółowo określa np. rolę i zasady postępowania urzędników publicznych

⁵ Podręcznik (Irish Cabinet Handbook) jest dostępny na stronie internetowej www.irlgov.ie/taoiseach/publication/cabinethandbook/contents.htm.

w czasie kampanii wyborczej, w zakresie polityki informacyjnej, wykorzystywania mienia państwowego i zaangażowania politycznego⁶.

Głównym problemem przy ustanawianiu standardów zachowań jest, z jednej strony, ich powszechność w całej służbie publicznej, a z drugiej – konieczność uwzględnienia specyfiki poszczególnych sektorów i instytucji. W 1965 roku przyjęto w USA modelowy kodeks postępowania, a na jego podstawie poszczególne agendy opracowały następnie własne standardy (niekiedy dotyczyły one nawet konkretnych zawodów). Po opracowaniu własnych zestawów standardów postępowania przez poszczególne agendy okazało się, że różnice w interpretacji tych standardów są znaczne. Krytykę takiego systemu wzbudził także różny zakres realizacji wartości modelowych. W rezultacie postulowano konieczność powrotu do jednolitego zbioru standardów, jednakowego dla całej służby publicznej. W konsekwencji prezydent Bush w 1989 roku zlecił Office of Government Ethics opracowanie jednolitego zbioru standardów postępowania, który obowiązuje do tej pory.

Od teorii do praktyki

Promowanie postaw etycznych rozpoczyna się od zdefiniowania wartości i standardów postępowania. Kolejny krok wymaga jednak posłużenia się mechanizmami wspierającymi upowszechnianie i stosowanie deklarowanych wartości i standardów. Mechanizmy te umożliwiają, z jednej strony, monitoring przestrzegania wartości i nagradzanie wzorowych postaw, a z drugiej – zgłaszanie, wykrywanie i karanie przypadków zachowań nieetycznych.

Tworzenie sprzyjającego środowiska pracy

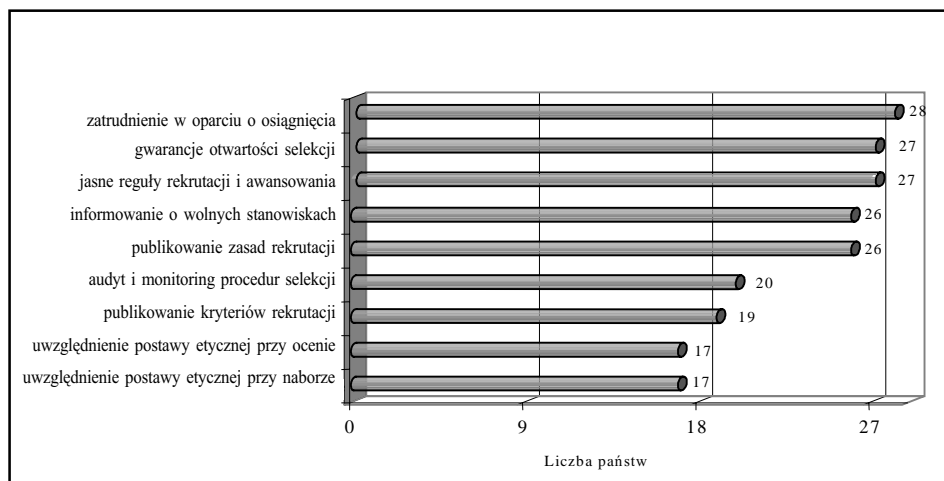
Środowisko pracy ma bezpośredni wpływ na stosowanie wartości i standardów etycznych w służbie publicznej w codziennej praktyce. Ramy, które zapewniają właściwe funkcjonowanie podstawowych wartości, tworzy teoria i praktyka zarządzania. Państwa OECD podejmują działania w kierunku **zapewnienia przejrzystości administracji publicznej** (i odpowiedzialno-

⁶ Instrukcja jest dostępna na stronie internetowej www.cabinet-office.gov.uk/central/1999/conduct.htm.

ści urzędników za podejmowane decyzje), a także **zapobiegania konfliktom interesów** poprzez obowiązek ujawniania otrzymanych prezentów i innych korzyści. Państwa koncentrują również uwagę na obszarach szczególnie podatnych na korupcję i przeprowadzają **kontrole**, dotyczące m.in. procedury zamówień publicznych. Jedną z metod polega na konsekwentnym stosowaniu zasady wielu aktorów (*multiple-presence principle*), tj. kierowaniu kolejnymi etapami realizacji kontraktu przez różnych urzędników. Powszechnie stosowane są szczegółowe rozwiązania antykorupcyjne w odniesieniu do kontraktów publicznych: podmioty, którym udowodniono udział w korupcji, tracą na określony czas prawo do uczestnictwa w przetargach.

Zarządzanie zasobami ludzkimi odgrywa kluczową rolę w promowaniu środowiska etycznego w krajach OECD. Szczególnie ważną jest promocja profesjonalizmu, kwalifikacji zawodowych i przejrzystości pracy bieżącej. Jak to widać na przedstawionym niżej schemacie, państwa niemal **jednomyślnie uzależniają rekrutację i awansowanie od osiągnięć pracownika**, tworząc niezbędne reguły, instrukcje i mechanizmy kontroli, procedury rekrutacji i awansowania.

Elementy zarządzania zasobami ludzkimi służące rozwojowi środowiska etycznego



Połowa państw OECD w trakcie procesu rekrutacji uwzględnia postawę etyczną kandydata poprzez:

- sprawdzenie w centralnym rejestrze skazanych;
- ocenę standardów etycznych kandydata w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej i podczas okresu próbnego;
- przeprowadzenie wywiadu środowiskowego i ocena nieposzlakowanej opinii kandydatów na wyższe stanowiska.

W ponad dwóch trzecich państw szczególną uwagę zwraca się na stanowiska podatne na korupcję. Są to przede wszystkim stanowiska wymagające częstych kontaktów z sektorami, w których ścierają się interesy ekonomiczne (administracja podatkowa i celna, stanowiska związane z realizacją kontraktów i przyznawaniem licencji), a także stanowiska w sektorach egzekwowania prawa (policja, prokuratura, sądownictwo) i bezpieczeństwa państwa. Do powszechnie stosowanych środków należy rotacja pracowników, surowsze regulaminy, dodatkowe instrukcje oraz pogłębiona kontrola wewnętrzna, nadzór i audyt. Wśród środków prewencyjnych można wymienić wymóg składania szczegółowej deklaracji o sytuacji materialnej, ocenę ryzyka i bardziej intensywne badania środowiska.

Informowanie i szkolenie urzędników publicznych w zakresie zagadnień etycznych

Internalizacja podstawowych wartości etycznych przez urzędników publicznych umożliwia ich stosowanie w konkretnych sytuacjach. Wymaga to jednak uprzedniego poinformowania urzędników o oczekiwanych standardach zachowania i rozwijania umiejętności rozwiązywania dylematów etycznych. **W prawie wszystkich państwach OECD organizowane są (obowiązkowe i/lub dobrowolne) szkolenia w zakresie zagadnień etycznych.** W niektórych państwach opracowano ogólny plan szkoleń całej służby cywilnej, w innych – poszczególne ministerstwa lub agencje prowadzą szkolenia według własnych programów. Głównym celem szkoleń jest podniesienie poziomu świadomości etycznej urzędników publicznych oraz ich skuteczne

informowanie o standardach zachowania oczekiwanych od pracowników służby publicznej. Dodatkowym celem jest rozwijanie umiejętności dokonywania wyborów moralnych oraz etycznej oceny zjawisk. Z tego względu programy kursów szkolenia w zakresie problematyki etycznej obejmują zarówno ogólną teorię, jak i analizę poszczególnych przypadków działań nieetycznych, dostarczają materiałów i inicjują debaty na ten temat. Uzupełniające szkolenia w zakresie etyki są poświęcone głównie bieżącym zagadnieniom i nowym problemom.

Doradztwo i konsultacje przy rozwiązywaniu problemów etycznych w pracy

W większości państw OECD udzielanie wskazówek i doradzanie urzędnikom publicznym przy rozwiązywaniu ich problemów i dylematów etycznych w pracy należy do kompetencji bezpośrednich **przełożonych i menedżerów**. Kierownictwo może dzielić tę odpowiedzialność z innymi urzędnikami-doradcami etycznymi, przedstawicielami związków zawodowych lub specjalnych agencji i komisji. W niektórych państwach funkcje te pełnią wyłącznie wyspecjalizowane agencje i komisje lub wyznaczone osoby, z którymi można się kontaktować osobiście – bezpośrednio lub za pomocą środków łączności (telefon, poczta elektroniczna). W USA w każdej agencji zatrudnionych jest zwykle kilkoro urzędników ds. etyki; w Japonii zadania te realizują funkcjonariusze odpowiedzialni za dyscyplinę w ministerstwie lub agencji.

Nowe technologie dostarczają wskazówek dotyczących rozwiązywania problemów etycznych w bardzo atrakcyjnej formie. Internet stał się powszechnie używanym instrumentem; różne organizacje dysponują własnymi stronami, na których zamieszczają informacje o odpowiednich przepisach prawa, pomocnych dokumentach i innych źródłach oraz materiałach szkoleniowych związanych z programami etycznymi. Strona kanadyjskiego Urzędu Doradcy ds. Etyki udostępnia m.in. regulacje w zakresie konfliktu interesów, zatrudnienia po opuszczeniu służby publicznej czy lobbingu. Ofe-

ruje ponadto otwarte dla wszystkich forum, umożliwiające urzędnikom publicznym i pozostałym obywatelom komentowanie bieżących wydarzeń. Na uwagę zasługuje strona internetowa należąca do biblioteki Office of Government Ethics w USA, która zawiera materiały źródłowe do szkolenia w zakresie problematyki etycznej dla kadry zarządzającej. Na stronie znajduje się m.in. gra interaktywna, którą można skopiować i wykorzystać w komputerowym programie szkoleniowym⁷.

Ujawnianie stanu majątkowego

Rządy dążą do **minimalizowania możliwości konfliktu pomiędzy interesem prywatnym a obowiązkami publicznymi**. Takiemu celowi służą ustanowione przez nie precyzyjne zasady oraz szczegółowe wskazówki dotyczące postępowania w przypadku konfliktu interesów. Równie istotna jest wiedza o urzędnikach, którzy są osobiście zainteresowani w podjęciu jakiejś decyzji – ze względu na posiadane prawa majątkowe. Ujawnienie tego rodzaju informacji zwiększa przejrzystość procesu decyzyjnego i zapobiega korupcji, umożliwiając zidentyfikowanie potencjalnych obszarów kolizji interesu publicznego i prywatnego. Z tego względu **niemal wszystkie państwa OECD wprowadziły obowiązek ujawniania stanu majątkowego w momencie podejmowania pracy w służbie publicznej**. W niektórych państwach wymóg ten obowiązuje urzędników każdego szczebla, w innych – tylko tych, którzy piastują wysokie stanowiska kierownicze lub mają do czynienia z tzw. obszarami podatnymi na korupcję.

Szczególą uwagę otacza się także stanowiska polityczne, jak: parlamentarzysta, minister, członek gabinetu politycznego, sekretarz i podsekretarz stanu. W niektórych państwach do składania deklaracji majątkowych zobligowani są także urzędnicy niższych szczebli administracji państwowej (np. szczebla regionalnego). Polityka jawności stanu posiadania dotyczy także pracowników tych działów służb publicznych, których praca związana jest z działalnością finansową, tj. zarządzaniem długiem, kontraktami i zamówie-

⁷ Do gry można bezpośrednio przystąpić na stronie internetowej www.usoge.gov/usoge006.html#computer.

niami publicznymi, z administracją podatkową i audytem. Wymóg ten obejmuje również kadre kierowniczą banku centralnego i spółek skarbu państwa. Obowiązek składania deklaracji o stanie majątkowym mają pracownicy służby cywilnej pięciu państw: Australii, Grecji, Meksyku, Polski i Turcji.

Najbardziej rygorystyczne wymagania stawia się politykom i wyższym urzędnikom publicznym. Im większa jest odpowiedzialność polityka, tym większej kontroli społecznej podlega. W Wielkiej Brytanii ministrowie składają oświadczenie, iż nie znajdują się w sytuacji konfliktu interesów, zobowiązując się do zrzeczenia się części uprawnień lub wycofania się z udziału w niektórych decyzjach podejmowanych przez rząd. Oprócz polityków, równie rygorystycznym **przepisom nakazującym ujawnienie stanu majątkowego podlegają sektory** administracji podatkowej i celnej, robot publicznych, bezpieczeństwa państwa, prokuratury i policji.

W większości państw OECD oświadczenie majątkowe zawiera informacje o aktualnych zasobach finansowych i prowadzonej działalności gospodarczej (aktywa, zobowiązania, źródła i wysokość dochodów). Niektóre państwa wymagają ponadto informacji o otrzymanych darowiznach, zajmowanych równolegle stanowiskach, wcześniejszym zatrudnieniu, a nawet o umowach z dotychczasowymi i potencjalnym pracodawcami. Ujawnieniu podlegają także sponsorowane podróże, kontrakty publiczne, udział w spółkach i lokaty kapitału, akcje oraz wynagrodzenia powyżej określonego poziomu przed rozpoczęciem pracy w administracji rządowej (\$5000 w USA).

Podstawowym **celem** polityki jawności stanu majątkowego jest, z jednej strony, zapobieganie konfliktom interesów, z drugiej – pomoc w wykryciu nielegalnego wzbogacenia się, w przeprowadzeniu dochodzenia i procedury dyscyplinarnej. W większości krajów są to informacje poufne, a dostęp do nich – ograniczony. Mogą z nich skorzystać jedynie przełożeni i menedżerowie. Innym celem tej polityki jest zapewnienie ścisłej kontroli publicznej. Aby ułatwić to zadanie, informacje zawarte w oświadczeniach są publikowane w biuletynie urzędowym (np. we Włoszech i Korei) lub bezpośrednio

nio podawane do wiadomości publicznej (w Portugalii i USA). Występuje również model mieszany, w którym są publikowane jedynie oświadczenia składane przez urzędników wyższego szczebla (także ich małżonków i dzieci). Niekiedy dane te znajdują się pod ochroną prawa (np. Privacy Act w Kanadzie). Istnieją także wyspecjalizowane instytucje centralne, które regulują procedurę ujawniania informacji o stanie majątkowym osób sprawujących funkcje publiczne i nadzorują ją, np. Office of Government Ethics w USA lub Urząd Doradcy ds. Etyki w Kanadzie.

Procedury zgłaszania przypadków nieetycznego zachowania

Dwie trzecie państw członkowskich OECD wprowadziło obowiązek informowania przez urzędników publicznych o przypadkach nieetycznego zachowania i/lub ustanowiło procedurę ich zgłaszania. Mimo iż prawo reguluje te procedury, ważną rolę odgrywają również wewnętrzne regulaminy. W krajach o silnej tradycji prawa administracyjnego urzędnicy publiczni ponoszą pełną odpowiedzialność osobistą za zgodność swych działań służbowych z prawem. Oznacza to, że urzędnik odpowiada – zgodnie z kodeksem karnym, regulacjami dyscyplinarnymi i przepisami o odpowiedzialności finansowej – za wszelkie bezprawne działania, nawet jeżeli przełożony je zaaprobował. Kiedy dochodzi do konfliktu między lojalnością wobec prawa a posłuszeństwem (obowiązkiem wykonania poleceń przełożonego), zaś urzędnik publiczny ma wątpliwości co do zgodności takiego polecenia z prawem, powinien o swych wątpliwościach poinformować przełożonego. Jeżeli bezpośredni przełożony podtrzymuje swą decyzję, urzędnik ma obowiązek powiadomienia o tym wyższego przełożonego. Jeżeli po tym przełożony nie zmieni swjej decyzji, urzędnik powinien ją wykonać – o ile nie prowadzi to do administracyjnego wykroczenia, naruszenia godności człowieka lub przestępstwa. Urzędnicy publiczni, którzy dopełnili przedstawionej procedury postępowania, mają prawne gwarancje ochrony.

Państwa OECD mają bardzo zbliżone **procedury zgłaszania przez obywateli przypadków nieetycznego postępowania** urzędników publicznych.

W każdym kraju funkcjonują takie rozwiązania, jak instytucja rzecznika praw obywatelskich, procedura skargi, punkty informacyjne czy specjalna linia telefoniczna. U podstaw procedury skargi leży anonimowość (m.in. w USA), która uniemożliwia represje oraz wzmacnia zaufanie i poczucie bezpieczeństwa u wnoszącego skargę. Nowy, ogólnodostępny instrument informowania o nieetycznym postępowaniu stanowi Internet. Na przykład, Departament Handlu USA udostępnił już w Internecie „linię antykorupcyjną”, gdzie każdy może złożyć skargę na postępowanie sprzeczne z tzw. konwencją antykorupcyjną OECD⁸.

Kontrola wewnętrzna jako instrument doskonalenia etyki zawodowej w służbie publicznej

W niemal wszystkich krajach OECD prowadzona jest wewnętrzna kontrola, która pozwala menedżerom rozpoznać i ujawnić sytuacje sprzyjające korupcji. Głównymi celami kontroli wewnętrznej jest wykrycie oraz zidentyfikowanie źródeł wykroczeń jednostkowych i nieprawidłowości, przede wszystkim korupcji i oszustwa. Protokoły pokontrolne zawierają szczegółowe zalecenia dotyczące poprawy sytuacji. Zwykle kontrola wewnętrzna jest realizowana poprzez kontrolę finansową, wewnętrzny audyt i kontrolę zarządzania. Szczególną rolę we właściwym zarządzaniu zasobami publicznymi ma kontrola korzystania z mienia publicznego oraz bezpieczeństwa.

W państwach OECD dominują dwa modele: tworzenie ram prawnych lub wzmacnianie już istniejących środków prawnych kontroli wewnętrznej. Kontroli wewnętrznej zazwyczaj towarzyszy jakiś nadzór zewnętrzny. Zewnętrzne organy kontroli odgrywają kluczową rolę w utrzymaniu i doskonaleniu systemu kontroli wewnętrznej. W większości krajów przeprowadzane są coroczne przeglądy. Dostęp do sprawozdań pokontrolnych jest różny w poszczególnych krajach. Zwykle otrzymują je instytucje poddane kontroli (kierownictwo, audytorzy w departamencie, pracownicy, których objęło dochodzenie) oraz zewnętrzne organy nadzoru, takie jak Najwyższa Izba Kontroli i osoby pełniące najwyższe funkcje w państwie (ministrowie, parlamen-

⁸ www.mac.doc.gov/tcc/index.html.

tarzyści itp.). W kilku państwach (m.in. w USA i Nowej Zelandii) obywatele mają dostęp do sprawozdań pokontrolnych.

Badanie przypadków nieetycznego zachowania w służbie publicznej

Urzednicy publiczni ponoszą odpowiedzialność za swe czyny. Społeczeństwo ma prawo badania działalności służby publicznej w sposób bezpośredni i pośredni.

Procedura dyscyplinarna w przypadku naruszenia standardów służby publicznej

W państwach OECD procedura dyscyplinarna stanowi część porządku prawnego. Obowiązkiem przełożonych pozostaje jednak wykrywanie przypadków naruszenia regulaminu służby publicznej oraz stosowanie adekwatnych środków administracyjnych i dyscyplinarnych. Istnieją następujące rodzaje kar dyscyplinarnych:

- ostrzeżenie (ustne lub na piśmie), upomnienie, nagana;
- finansowe lub materialne obciążenie (kara pieniężna) oraz wstrzymanie lub obniżenie wynagrodzenia i/lub innych świadczeń finansowych:
 - grzywna;
 - zawieszenie wypłaty wynagrodzenia;
 - obniżenie wynagrodzenia/innych świadczeń;
 - obniżenie emerytury (Niemcy i Korea);
 - pozbawienie emerytury (Niemcy);
- wpływ na przebieg kariery: obniżenie stopnia służbowego, ograniczenie możliwości awansowania, pozbawienie statusu urzędnika (Węgry) lub przeniesienie na niższe stanowisko, połączone ze zmianą miejsca zamieszkania (Hiszpania);

- zawieszenie w pracy, czasowe zwolnienie;
- wydalenie z pracy, zakaz pracy w służbie publicznej.

Prawidłowość procedury dyscyplinarnej zapewniają specjalne gwarancje prawne dla urzędników publicznych. Nie można podjąć działań dyscyplinarnych, dopóki urzędnik publiczny nie przedstawi swego stanowiska w danej sprawie. Po zakończeniu dochodzenia urzędnikowi przysługuje prawo wglądu do dokumentów związanych ze sprawą. Ponadto urzędnikowi publicznemu, przeciwko któremu wszczęto postępowanie dyscyplinarne, przysługuje odwołanie do sądu i tylko sąd może zakazać pracy w urzędzie publicznym. W większości krajów decyzje w sprawie kar dyscyplinarnych oraz postanowienie o wydaleniu z pracy w urzędzie podlegają procedurze odwoławczej przed sądem lub specjalnymi organami apelacyjnymi.

Dochodzenie i postępowanie w sprawie nieetycznego zachowania

W państwach OECD funkcjonują różne instytucje powołane do prowadzenia dochodzenia w zakresie nieetycznego zachowania oraz korupcji w służbie publicznej. W przypadku wykroczeń dyscyplinarnych dochodzenia w sprawie domniemanego naruszenia standardów etycznych podejmują zainteresowane ministerstwa, departamenty i agencje. Mimo wzmocnienia systemu wewnętrznych mechanizmów kontroli, głównym podmiotem podejmującym dochodzenie i postępowanie w przypadku nieetycznego zachowania w służbie publicznej pozostają instytucje zewnętrzne. W niektórych państwach funkcjonują wyspecjalizowane organy śledcze o wyłącznej jurysdykcji nad określonym sektorem lub instytucjami służby publicznej, np. w zakresie administracji. W wielu krajach współistnieją różne organy śledcze sprawujące nadzór nad całą służbą publiczną. W USA, obok inspektorów generalnych (przy ważniejszych agencjach), główną jednostką śledczą w ramach Departamentu Sprawiedliwości jest Federalne Biuro Śledcze (FBI); z kolei Office of Special Counsel funkcjonuje jako niezależna agencja śled-

cza w takich przypadkach, jak zagrożenie bezpieczeństwa osób zgłaszających nieprawidłowości.

Niezależnie od instytucji rzecznika praw obywatelskich państwa powołują lub tworzą inne **niezależne organy** (stałe lub *ad hoc*) do prowadzenia śledztwa. Takim organem jest np. irlandzka Komisja ds. Urzędów Publicznych, utworzona na mocy ustawy o standardach etycznych w urzędach publicznych z 1995 roku, która jest uprawniona do badania działań naruszających tę ustawę.

W poważniejszych przypadkach, kiedy doszło do popełnienia wykroczenia lub przestępstwa, najczęstszym (choć nie jedynym) organem śledczym jest **policja**. Niektóre kraje utworzyły w ramach policji specjalne służby, których zadaniem jest walka z korupcją w służbie publicznej. Na ogół prowadzenie śledztwa w sprawie nieetycznego zachowania i korupcji w służbie cywilnej należy do kompetencji **prokuratora**. Mimo iż prokuratorzy są niezależni w ramach pełnionych funkcji, nadzór nad ich pracą sprawuje minister sprawiedliwości, którego zalecenia odgrywają pozytywną rolę. Państwa OECD dążą do zapewnienia obiektywności i bezstronności w trakcie dochodzenia i postępowania sądowego oraz do utrzymania niezależności tych instytucji. Instytucje dochodzeniowe podlegają podmiotom wybieralnym: parlamentowi lub rządowi. Środki na ich funkcjonowanie są zagwarantowane przez parlament w ustawie budżetowej. Pracownicy merytoryczni takich instytucji dysponują ponadto ochroną prawną swego bezpieczeństwa i nie mogą być wydaleny z urzędu. W niektórych państwach urzędnicy publiczni, wobec których toczy się postępowanie wyjaśniające, nadal korzystają ze swych uprawnień. W Belgii podejrzenie korupcji nie jest argumentem wystarczającym dla wszczęcia postępowania. Wymagane jest przedstawienie określonego materiału dowodowego lub poszlak.

Rozwiązywanie problemów etycznych i walka z korupcją

Metoda rozwiązywania problemów etycznych stanowi część polityki zarządzania sektorem publicznym. Kluczową rolę w rozwijaniu spójnej polityki w tej dziedzinie odgrywa koordynowanie poszczególnych sposobów rozwiązań. Politykę tę charakteryzuje wzajemne uzupełnianie się i wspieranie różnych działań dla osiągnięcia celów wyznaczonych przez rząd. Przekonane o potrzebie koordynacji działań na poziomie ogólnokrajowym państwa OECD podjęły wiele inicjatyw w celu zapewnienia spójności i kompletności swej polityki w zakresie rozwiązywania problemów etycznych i walki z korupcją.

Narodowy plan/strategia w zakresie etycznej służby publicznej jest realizowany w jednej trzeciej państw OECD. W ośmiu krajach w jego przygotowaniu i wdrażaniu uczestniczyły organizacje pozarządowe. Strategie antykorupcyjne przyjęte przez nowych członków OECD z Europy Środkowej – Czechy, Polskę i Węgry – zdefiniowały korupcję jako jedno z najważniejszych zagrożeń dla państwa w okresie transformacji ustrojowej. Za priorytet uznano modernizację całej służby publicznej, a w pierwszej kolejności przyjęcie bardziej restrykcyjnych regulacji, zapewnienie przejrzystości w administracji publicznej (m.in. przejrzystości procedury finansowania partii politycznych), ułatwienie dostępu do informacji rządowej, wspieranie wolności środków przekazu, a także rozwijanie współpracy międzynarodowej w tych dziedzinach. Narodowy program walki z korupcją zawiera szereg przedsięwzięć dotyczących służby publicznej. W Niemczech np. obejmuje on rozpoznanie obszarów podatnych na korupcję, analizę ryzyka, stosowanie zasady wielu aktorów, rotację personelu, powołanie stanowiska ds. zapobiegania korupcji, pogłębiony audyt wewnętrzny, stworzenie instrukcji dla urzędników wyższych rangą, podnoszenie poziomu etyki zawodowej oraz wprowadzenie specjalnych zabezpieczeń procesu zamówień publicznych.

Ocena ryzyka, przeszkody i warunki powodzenia

Mimo iż ocena indywidualnego postępowania leży w gestii kierownictwa każdej instytucji służby publicznej, większość krajów OECD wprowadziła stosowne procedury i powołała instytucje do oceny efektywności mechanizmów wspierania zachowań etycznych w służbie publicznej. Prowadzenie kontroli i przedstawianie raportów pokontrolnych jest z reguły zadaniem urzędów centralnych i ministerstw odpowiedzialnych za zarządzanie służbą publiczną oraz organów audytorskich. Okresowe kontrole dokonywane są zwykle co rok lub co dwa lata. Kanadyjski Urząd Głównego Audytora bada funkcjonowanie różnych elementów infrastruktury etycznej w poszczególnych departamentach i sektorach na poziomie federalnym; ocenę i zalecenia pokontrolne formułuje w swym raporcie⁹. Każdy nowy rząd (co 4–5 lat) dokonuje ponadto oceny polityki promowania postawy etycznej w administracji, natomiast Urząd Doradcy ds. Etyki udziela konsultacji urzędnikom publicznym. W Wielkiej Brytanii Komitet ds. Standardów w Życiu Publicznym dokonał przeglądu aktualnych standardów etycznych w kluczowych dziedzinach oraz ocenił stopień wdrożenia rekomendacji zawartych w raporcie z 1995 roku. W USA opracowane zostały procedury oceny programów etycznych w agencjach i departamentach.

Skuteczny program składa się z wzajemnie uzupełniających się działań i uwzględnia szerokie środowisko służby publicznej. Mimo różnej hierarchii priorytetów większość państw prezentuje podobne podejście. Do uzyskania przez państwa skandynawskie reputacji państw o najniższym na świecie poziomie korupcji przyczyniły się takie elementy, jak tradycja, wysoki poziom kultury zawodowej i pragmatyczny model zarządzania sektorem publicznym. Różnorodność stosowanych środków zapewniają natomiast niezależność i profesjonalizm urzędników. Do skutecznych czynników i metod tworzenia korzystnego środowiska etycznego należy ponadto szeroki dialog z urzędnikami publicznymi nad projektami pilotażowymi, szczegółowymi projektami reformy służby publicznej i in.

⁹ www.oag-bvg.gc.ca/domino/oag-bvg.nsf/html/menue.html.

Do najbardziej skutecznych środków należy promowanie zasady przejrzystości i zapobieganie konfliktowi interesów. We Włoszech temu celowi służą odrębne regulacje prawne, dotyczące np. uproszczenia procedur administracyjnych, ograniczenia zakresu tajemnicy służbowej i uznaniowości, a także obowiązku corocznego składania przez urzędników publicznych deklaracji o stanie majątkowym. We Włoszech, Wielkiej Brytanii, Kanadzie i USA wymóg ujawniania stanu majątkowego stanowi podstawowy instrument profilaktyki konfliktu interesów. Równie ważnym instrumentem jest klarowny i powszechnie obowiązujący kodeks standardów postępowania. Niezbędnymi działaniami uzupełniającymi po ustanowieniu standardów są szkolenia praktyczne i doradztwo. Szkolenia te rozpoczyna się już w rodzinie i szkole, a kontynuuje podczas pracy w administracji.

Za istotny warunek powodzenia uważa się wzmacnianie kontroli. Polega ono na nowelizacji istniejących ram prawnych (np. w Kanadzie dotyczyło to kodeksu karnego, regulacji w zakresie konfliktu interesów i zatrudnienia po opuszczeniu służby publicznej) oraz rozszerzaniu zakresu kontroli wewnętrznej (np. Korea, Polska). Oprócz kontroli wewnętrznej prowadzi się ponadto szeroką kontrolę zewnętrzną. Realizują ją niezależne instytucje, takie jak rzecznik praw obywatelskich (Szwecja), Urząd ds. Audytu (Meksyk, Polska, Wielka Brytania), a nawet organizacje społeczne (Korea, Szwecja) i media (Szwecja). Ważnym instrumentem walki z korupcją oraz promowania etycznych norm postępowania jest także system ścigania i odpowiedzialności karnej urzędników publicznych, którzy popełnili wykroczenie. Bardzo skutecznym środkiem zwalczania korupcji w państwach dokonujących transformacji ustrojowej są, w ocenie tych państw, przepisy zawarte w kodeksie karnym, w połączeniu z działalnością organów śledczych i sądów.

Niektóre państwa przykładają szczególną wagę do poprawy zarządzania i warunków pracy. Za pozytywne należy uznać działania zmierzające do poprawy wydajności i skuteczności oraz wzmacnianie zasady awansu na podstawie osiągnięć. Są to czynniki sprzyjające utrzymaniu korupcji na niskim poziomie. System zarządzania oparty na solidnym fundamencie jest

ważniejszy od indywidualnych cząstkowych działań antykorupcyjnych. U podstaw kompleksowej polityki zarządzania leży ograniczenie liczby szczegółowych regulacji, wykorzystywanie nowych technologii przy systemowej organizacji służby publicznej, a także uwzględnianie różnych opcji i możliwych efektów ubocznych. W większości krajów OECD coraz większą wagę przykładają się raczej do prewencji niż do działań represyjnych. Panuje przekonanie, iż aktywne promowanie etycznego zachowania może przynieść lepsze wyniki niż karanie przypadków naruszania zasad etycznych.

Obszar, na którym dochodzi do kontaktu sektora publicznego z prywatnym, stale się rozszerza. Stanowi to **poważne wyzwanie** zarówno dla państw, w których reforma zarządzania sektorem publicznym rozpoczęła się w ostatnich dwóch dekadach, jak i dla tych, które rozpoczęły ten proces niedawno. Tak w przypadku Australii oraz Nowej Zelandii, jak i Hiszpanii oraz Polski, określone problemy rodzą się w wyniku coraz szerszych kontaktów sektora publicznego z sektorem prywatnym. Dzieje się tak zwłaszcza w dziedzinach, w których brak fachowego personelu, np. w zarządzaniu projektami rozwojowymi i zamówieniami publicznymi. Stopień ryzyka zwiększają dodatkowo: wdrażanie polityki większej odpowiedzialności i elastyczności w procesie decyzyjnym, decentralizacja i przekazywanie zadań publicznych innym podmiotom. Poszczególne kraje odkryły ponadto nieprawidłowości w swych systemach zarządzania sektorem publicznym, takie jak: nieskuteczny system awansowania (Meksyk, Turcja), brak stabilizacji zawodowej (Meksyk), brak mechanizmów motywacyjnych, brak zaufania do procedury rekrutacyjnej czy wręcz jej lekceważenie. Na negatywny odbiór pracy w służbie publicznej wpływają również różnego rodzaju braki i ograniczenia: niskie wynagrodzenia (Węgry, Meksyk, Polska, Portugalia i Turcja), brak środków na podnoszenie poziomu świadomości etycznej urzędników publicznych, niezadowalające warunki pracy. Do negatywnych czynników zewnętrznych należą z kolei nadmierny nadzór ekonomiczny ze strony państwa, brak skrupulatnego monitorowania rejestrów finansowych, niska skuteczność regulacji prawnych, niższy niż oczekiwano poziom kształcenia, zmiana społecznego statusu służby publicznej oraz brak zaufania do służby publicznej.

Działania wzmacniające przejrzystość są uznawane za **wyjątkowo skuteczne narzędzia** promowania postawy etycznej i zapobiegania korupcji w krajach skandynawskich. Wprowadzenie do administracji zasady przejrzystości i otwartości – zwłaszcza stworzenie bezpośredniego dostępu obywateli do dokumentów publicznych – w znaczący sposób wpłynęło na obniżenie korupcji w służbie publicznej i utrzymywanie jej na niskim poziomie. W nowo przyjętych krajach OECD zasada przejrzystości stała się głównym kierunkowskazem na drodze do demokratyzacji, modernizacji zarządzania oraz stworzenia przyjaznej dla obywatela służby publicznej. W trakcie transformacji ustrojowej państwa Europy Środkowej skoncentrowały uwagę na powoływaniu instytucji nowego systemu, gwarantującego demokrację. Państwa o ustabilizowanych ramach instytucjonalnych odpowiadały na aktualne wyzwania (m.in. finansowanie podmiotów politycznych), poszerzając obszar przejrzystości o nowe dziedziny. W 1996 roku Francja usprawniła system ujawniania finansowania podmiotów politycznych. W 1997 roku rząd brytyjski rozszerzył mandat Komisji ds. Standardów w Życiu Publicznym o zagadnienie finansowania partii politycznych¹⁰.

Po uzyskaniu szerszego dostępu do informacji rządowej kontrola nad służbą publiczną ze strony społeczeństwa i środków masowego przekazu stała się bardziej skuteczna. Kiedy działania urzędników publicznych są widoczne, łatwiej wykryć ich błędy i nieetyczne zachowanie. Uzasadniona zatem jest teza, iż widoczny wzrost przypadków nieetycznego zachowania stanowi raczej wypadkową większej przejrzystości i kontroli niż faktyczny ich wzrost ilościowy. To, co wcześniej było przesłonięte tajemnicą urzędową, dziś zostało poddane kontroli społeczeństwa i środków przekazu. Wzrost przejrzystości wzmacnia ponadto odpowiedzialność – podstawowy fundament demokracji.

¹⁰ Wyniki tych prac i zalecenia Komisji zostały zebrane w raporcie opublikowanym w październiku, dostępnym na stronie internetowej www.official-documents.co.uk/document/cm40/4057/4057.htm.

Koncentracja na przyszłych działaniach

Rządy powinny przygotowywać się do rozwiązywania przyszłych problemów, a nie tylko odpowiadać na wyzwania przeszłości. Jak wskazują doświadczenia państw OECD, aby zdobyć i utrzymać zaufanie społeczeństwa do instytucji publicznych, potrzebne są:

Jasne zdefiniowanie misji służby publicznej. Głównym wyzwaniem dla rządów w szybko zmieniającym się świecie jest dostosowanie misji służby publicznej do bieżących potrzeb oraz stworzenie gwarancji, by jej główne wartości i standardy spełniały zmienne oczekiwania społeczne.

Ochrona wartości i działania dostosowawcze. Zmiana środowiska społeczno-gospodarczego, a zwłaszcza rosnące zapotrzebowanie na przejrzystość działań administracji, wymaga od rządu dokonywania stałego przeglądu mechanizmów dostosowawczych, które zapewniłyby zgodność postępowania urzędników publicznych z oczekiwanymi standardami.

Dostępność procedury zgłaszania przypadków nieetycznego zachowania urzędników publicznych i obywateli. Wykrywaniu przejawów nieetycznego zachowania sprzyjają czytelne i powszechne zasady ich zgłaszania oraz prawna ochrona zgłaszających.

Włączenie działań na rzecz postaw etycznych do zarządzania kompleksowego. Działania na rzecz postaw etycznych nie stanowią odrębnej formy aktywności, są raczej integralną częścią każdego systemu zarządzania. Pełnią pomocniczą rolę, wspierają ten system.

Koordynowanie działań na rzecz postaw etycznych jako warunek sukcesu. Skuteczne działania to kompleks połączonych środków, obejmujących szerokie środowisko służby publicznej. Ocena efektywności tych działań daje decydom przesłanki do wyboru sposobu ich wdrażania i pomaga w konstruowaniu przyszłej polityki.

Większy nacisk na działania prewencyjne niż środki represyjne. Właściwa polityka w dziedzinie etycznego administrowania łączy środki

prawne z działaniami prewencyjnymi. Coraz powszechniejsze jest przekonanie, iż prewencja redukuje potrzebę stosowania środków karnych.

Prognozowanie problemów. Przewidywanie sytuacji, w których może dojść do osłabienia przywiązania do wartości i standardów etycznego postępowania w służbie publicznej, umożliwia rządowi odpowiednią, wyprzedzającą reakcję, eliminującą zagrożenia.

Wykorzystywanie nowych technologii. Umiejętność stosowania nowych technologii umożliwia rządowi tworzenie nowych kanałów internalizacji wartości etycznych przez urzędników służb publicznych, a także informowanie obywateli o standardach zachowań etycznych, jakich mogą oczekiwać w urzędach publicznych¹¹.

¹¹ Poniższy artykuł *Creating a Supportive Environment for Integrity: Lessons Learned from OECD Countries* opiera się częściowo na ostatnich raportach OECD: *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*. Paris 2000; *Public Sector Corruption: An International Survey of Prevention Measures*. Paris 1999; *Ethics in the Public Service: Current Issues and Practice*. Paris 1996. „Public Management Occasional Papers”, nr 14. Paris 1996.
