



KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW
THE CHANCELLERY OF THE PRIME MINISTER



EFEKTYWNOŚĆ DOBREGO RZĄDZENIA I ETYKI W ADMINISTRACJI CENTRALNEJ: OCENA WYNIKÓW REFORM W KONTEKŚCIE KRYZYSU FINANSOWEGO

Prof. Christoph Demmke & Timo Moilanen, SNE

**Badanie na 57. spotkanie Dyrektorów Generalnych
Służb Publicznych państw członkowskich
Unii Europejskiej**



Efektywność dobrego rządzenia i etyki w administracji centralnej: ocena wyników reform w kontekście kryzysu finansowego

*Badanie na 57. spotkanie Dyrektorów Generalnych Służb
Publicznych państw członkowskich Unii Europejskiej*

Prof. Christoph Demmke & Timo Moilanen, SNE

Europejski Instytut Administracji Publicznej

grudzień 2011

- tłumaczenie z języka angielskiego -

Kody krajów

BE	Belgia	Królestwo Belgii
BG	Bułgaria	Republika Bułgarii
CA	Kanada	Kanada
CZ	Czechy	Czechy
DK	Dania	Królestwo Danii
DE	Niemcy	Republika Federalna Niemiec
EE	Estonia	Republika Estońska
IE	Irlandia	Irlandia
EL	Grecja	Republika Grecka
ES	Hiszpania	Królestwo Hiszpanii
FR	Francja	Republika Francuska
IT	Włochy	Republika Włoska
CY	Cypr	Republika Cypru
LV	Łotwa	Republika Łotewska
LT	Litwa	Republika Litewska
LU	Luksemburg	Wielkie Księstwo Luksemburga
HU	Węgry	Republika Węgierska
MT	Malta	Republika Maltańska
NL	Holandia	Królestwo Holandii
AT	Austria	Republika Austriacka
PL	Polska	Rzeczpospolita Polska
PT	Portugalia	Republika Portugalska
RO	Rumunia	Rumunia
SI	Słowenia	Republika Słoweńska
SK	Słowacja	Republika Słowacka
FI	Finlandia	Republika Finlandii
SE	Szwecja	Królestwo Szwecji
UK	Zjednoczone Królestwo	Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej
US/USA		Stany Zjednoczone Ameryki Północnej

SPIS TREŚCI

STRESZCZENIE	1
1. WPROWADZENIE: Etyka jako element dobrego rządzenia	5
2. Pytania metodologiczne	12
2.1 Pytanie badawcze i przydział pracy	12
2.2 Metodologia i hipoteza	15
2.3 Analiza konsekwencji reform zarządzania publicznego oraz reform organizacyjnych dla porządku etycznego	20
2.4 Granice opracowania	23
3. Etyka oraz kontekst etyki w służbach publicznych- definicje	28
3.1 Cnoty i zasady	28
3.2 Wartości i etyka w życiu publicznym	33
3.3 Etyka publiczna i etos publiczny – inne niż etyka prywatna?	38
3.4 Motywacja w służbach publicznych a etos służby publicznej	45
3.5 Ewolucja etyki i wartości w miejscu pracy	48
4. Polityki etyczne i zarządzanie etyką	51
4.1 Polityki etyczne – nacisk na metody, nie na efekty	51
4.2 Zarządzanie etyką – w poszukiwaniu właściwego podejścia	59
4.2.1 Projektowanie właściwych inicjatyw	66
4.2.2 Narzędzia samooceny lub audyty	68
4.2.3 Zarządzanie konfliktem interesów	69
4.3 Instytucjonalizacja polityk etycznych i wyzwanie w postaci zarządzania – polityki ujawniania i organa etyczne	71
4.3.1 Polityki ujawniania dla Sprawujący Urzędy Publiczne oraz Urzędników Państwowych Najwyższego Szczebla	72
4.3.2 Stworzenie wyspecjalizowanych organów, instytucji, komisji i organów doradczych dotyczących etyki	78
4.3.2.1 Organa wyspecjalizowane w obszarze konfliktu interesów	78
4.3.2.2 Cechy funkcjonalne – władza, funkcje i zasoby komitetów etycznych na szczeblu rządowym	80
4.3.2.3 Jednostki, instytucje lub organa specjalne, które prowadzą dochodzenie w kwestii polityk dotyczących niewłaściwego postępowania i korupcji	81
4.3.2.4. Inne instytucje, których zadaniem jest koordynacja polityk etycznych i/lub zarządzanie nimi	83

4.3.2.5 Wnioski	83
5. Reformy zarządzania publicznego i zmiana wartości w miejscu pracy	85
5.1 Reformy zarządzania publicznego, sprawiedliwość organizacyjna i etyka w miejscu pracy	85
5.2 Reformy organizacyjne i decentralizacja polityk HR	88
5.3 Wpływ kryzysu finansowego na zachowanie pracowników	91
5.4 Reformy systemu pewności stałego zatrudnienia	93
5.5 Skutki reform systemu płac i opieki społecznej na etykę	97
5.6 Mobilność pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym	100
5.7 Reforma procedur rekrutacji i ich wpływ na etykę	102
6. Badanie i analiza EFEKTYWNOŚCI instrumentów etycznych	104
6.1 Wprowadzenie: jakiego rodzaju instrumentów do zarządzania zasobami ludzkimi należy użyć, aby propagować etykę w sektorze publicznym?	104
6.2 Zasady etyczne – przypadek ustawodawstwa dyscyplinarnego	106
6.3 Kodeks etyczny	108
6.4 Przywództwo	113
6.5 Szkolenie	117
6.6 Wnioski	118
7. Wpływ zasad etycznych na zachowanie etyczne – więcej zasad, lepsza skuteczność?	120
7.1. Pozytywne aspekty zasad i standardów w obszarze etyki	121
7.2 Aspekty krytyczne	128
7.3 Koszty etyki i walki z korupcją	129
8. Wyniki: Wrost etyczności służb publicznych i dobrego rządzenia	132
8.1 Etyka jako polityka moralna	133
8.2 Okoliczności związane z etyką i zaufaniem	136
8.3 Rozwój zachowań etycznych	139
9. Wnioski	143
Bibliografia	150
Aneks 1: zebrane dane	155
Aneks 2: informacje dodatkowe	156
Aneks 3: kwestionariusz ankiety	158

Spis rysunków

Rys. 1. Charakterystyczne elementy dobrego rządzenia	9
Rys. 2. Często wskazywane fundamentalne zasady służby publicznej (2000 i 2009).....	37
Rys. 3. Relacje między kontinuum od biurokracji tradycyjnej do post-biurokracji oraz indeksem postrzegania korupcji.....	44
Rys. 4. Polityki etyczne z punktu widzenia cyklu programowego	52
Rys. 5. Czy publiczne dyskusje na temat etyki wynikają z wartości czy są napędzane skandalami? (N=25).....	55
Rys. 6. Publiczne dyskusje o etyce w służbie publicznej w UE-27	56
Rys. 7. Główne przeszkody i trudności stojące na drodze skutecznej polityki etycznej	58
Rys. 8. Typologia instrumentów zarządzania uczciwością (na podstawie OBWE 2009).	61
Rys. 9. Stopień ujawniania interesów prywatnych w trzech gałęziach władzy w 2010 r.	72
Rys. 10. Poziom ujawniania interesów prywatnych wybranych urzędników z ryzykownych obszarów.....	73
Rys. 11. Stopień w jakim tendencje w kierunku reform zasobów ludzkich są narażone na naruszenia zasady uczciwości (N=24)	87
Rys. 12. Wpływ środków oszczędnościowych w miejscu pracy (N=25)	93
Rys. 13. Czy motorem napędowym debat publicznych na tematy etyczne są wartości, czy skandale? (N=25)	134
Rys. 14. Składniki zaufania (Robbins 2005).....	137

Spis tabel

Tabela 1. Dziewięć możliwych konsekwencji reform sektora publicznego	18
Tabela 2. Opinie panelu ekspertów na temat skuteczności 21 metod antykorupcyjnych (odsetek respondentów uważających, że dana metoda jest skuteczna).....	64
Tabela 3. Oświadczenie finansowe urzędników wybranych, urzędników służby cywilnej najwyższego szczebla i innych mianowanych urzędników	75
Tabela 4. Argumenty za stosowaniem polityk składania publicznych oświadczeń oraz przeciwko nim.....	76
Tabela 5. Główne różnice pomiędzy samoregulacją i niezależnymi komitetami etycznymi dla osób sprawujących urzędy publiczne.....	79
Tabela 6. Pewność stałego zatrudnienia urzędników służby cywilnej w porównaniu do pewności stałego zatrudnienia w sektorze prywatnym w podziale na typ struktury służby cywilnej.....	94
Tabela 7. Skuteczność różnych instrumentów etycznych	105
Tabela 8. Wykorzystanie różnych rodzajów kodeksów etycznych w państwach członkowskich UE.....	111
Tabela 9. Komunikowanie reguł etycznych za pośrednictwem różnych rodzajów szkoleń ..	117
Tabela 10. Czy wciąż potrzeba więcej zasad i standardów?	120
Tabela 11. Czy zgadzają się Państwo, że w ostatnich latach – w państwa administracji – zdefiniowano więcej kwestii, które mogą stać się przedmiotem potencjalnych nieetycznych zachowań?	127

Tabela 12. Wpływ kryzysu finansowego na poziomy zaufania.....	136
Tabela 13. Postawy etyczne uległy poprawie (mniej korupcji, mniej nieetycznych zachowań)	140
Tabela 14. Informacje na temat szkoleń związanych z etyką w państwach członkowskich..	156

STRESZCZENIE

1. Przez ostatnie dwa dziesięciolecia państwa członkowskie przeznaczyły znaczące środki na ustanowienie standardów etycznych, czego dowodem stała się rosnąca liczba kodeksów etyki.
2. Mimo to wciąż brak jest instrumentów oraz metodologii umożliwiających dokonywanie długookresowych pomiarów kształtowania zachowań etycznych. Istnieją podstawy pozwalające przypuszczać, że, patrząc z perspektywy historycznej, pracownicy służby cywilnej stali się bardziej wyczuleni na kwestie etyki w dziedzinach takich jak świadomość na rzecz walki z dyskryminacją, mobbingiem, przyjmowaniem prezentów, rozdawnictwem politycznym, świadomość przejrzystości oraz odpowiedzialności, niż miało to miejsce dawniej.
3. Z drugiej strony natomiast istnieje coraz więcej zasad oraz standardów, które mogą zostać złamane. Co więcej, wymagania wzrosły, standardy zaś stają się coraz bardziej restrykcyjne. Nowo wprowadzane reformy w zakresie zarządzania publicznego także niosą za sobą nowe wyzwania oraz zagrożenia.
4. W ujęciu ogólnym należy stwierdzić, że polityki etyczne nabrały większego niż wcześniej znaczenia. Widać to na przykładzie intensywności działań regulacyjnych, rosnącej liczby zasad oraz standardów, rozszerzania znaczenia pojęcia „etyki”, przyjmowania większej liczby kodeksów etycznych, wprowadzania bardziej kompleksowych mechanizmów dotyczących odpowiedzialności, wzrastającej instytucjonalizacji zasad etyki (np. poprzez ustanawianie komisji etycznych, organów monitorujących, polityk jawności itd.), oraz rosnącej liczby szkoleń dotyczących etyki.
5. W ramach omawianego trendu dało się zaobserwować wzrost liczebności zasad oraz standardów, jak również ilości zjawisk określanych jako zachowania nieetyczne. Mimo to w niektórych regionach wciąż potrzebne jest wprowadzanie nowych regulacji, w szczególności na terenie Europy Wschodniej; na terenie krajów nordyckich taka potrzeba nie zachodzi. Jest to niezwykle, szczególnie z uwagi na fakt iż w wielu państwach Europy Wschodniej funkcjonuje więcej regulacji tego rodzaju niż w krajach nordyckich. Pozwala to przypuszczać, że wprowadzanie nowych regulacji jest potrzebne w konkretnym kontekście politycznym, ekonomicznym, prawnym oraz instytucjonalnym, charakteryzującym się niskim poziomem zaufania publicznego.
6. W ujęciu ogólnym, deregulacja zasad etycznych wydaje się zadaniem niemożliwym z politycznego punktu widzenia, prócz tego idea ta nie znajduje poparcia w społeczeństwie. Z drugiej strony, w niektórych państwach funkcjonują niezwykle szczegółowe przepisy w zakresie ujawniania korzyści majątkowych, które mogłyby zostać uproszczone. Co więcej, jakość ustawodawstwa odnoszącego się do zagadnienia jawności także wymaga poprawy.
7. Należy dodać, iż zdajemy sobie sprawę z faktu, że trend idący w stronę wprowadzania nowych regulacji dotyczących etyki zaczyna tracić rozpęd. Niemniej nasze ustalenia nie wskazują na to, aby następowało przeniesienie akcentu na skuteczniejsze

wdrażanie, egzekwowanie oraz instytucjonalizację polityk oraz zasad dotyczących etyki.

8. Państwa członkowskie przeznaczyły bardzo niewielkie środki na dokonanie oceny efektywności polityk etycznych w kontekście kształtowania zachowań etycznych oraz związanych z tym kosztów, biurokracji i efektów ubocznych. Niemniej jednak coraz więcej państw członkowskich przeznacza środki na badania w zakresie etyki służące analizie tego, jak klimat etyczny jest postrzegany.
9. W wielu państwach polityki etyczne funkcjonują w atmosferze wznoszącego poziomu nieufności (przy czym poziom nieufności jest większy w stosunku do polityków niż do pracowników służby cywilnej). Z tego powodu wiele państw członkowskich znalazło się pod presją zintensyfikowania działań podejmowanych w dziedzinie etyki, aby podnieść poziom zaufania publicznego. Na proces budowania zaufania może mieć jednak wpływ wiele innych zjawisk. Wydaje się oczywiste, że zmniejszenie intensywności podejmowanych działań doprowadziłoby prawdopodobnie do dalszego obniżenia poziomu zaufania, ale z drugiej strony nie jest powiedziane, że podjęcie bardziej intensywnych działań na pewno przyczyniłoby się do jego wzrostu.
10. Motorem napędowym polityk etycznych są przede wszystkim skandale. Pojawiają się, rozkwitają, są reformowane i rozszerzane w odpowiedzi na występujące skandale oraz na związane z nimi zainteresowanie mediów. Co za tym idzie, niektóre kwestie stają się obiektem dużego zainteresowania medialnego oraz politycznego (przykładem mogą być korupcja oraz nadużycia finansowe), podczas gdy inne, niebędące przedmiotem publicznej dyskusji w takim zakresie (np. mobbing czy brak poszanowania dla fundamentalnych zasad), nie są tak szeroko omawiane.
11. Fakt, że motorem napędowym polityk etycznych są często skandale, przyczynia się do powstawania polityk o charakterze symbolicznym, które w najlepszym przypadku prowadzić mogą do tworzenia nowych regulacji. Tym samym nacisk kładziony jest na przyjmowanie nowych polityk, nie zaś na ich wdrożenie oraz egzekwowanie. Zjawisko to znajduje potwierdzenie w fakcie, że etyka często nie jest dziedziną, którą traktuje się w sposób poważny.
12. Fakt, że wiele państw członkowskich nie traktuje kwestii etyki w sposób poważny przeczy opinii, iż pracownicy służby cywilnej mają dobrze rozwiniętą świadomość uregulowań dotyczących etyki. Niektóre państwa w swoich sprawozdaniach stwierdziły także, że w dziedzinie szkoleń oraz świadomości w zakresie etyki występują braki. Co więcej, szkolenia w zakresie etyki uważane są za instrument o dużej skuteczności.
13. Jeśli idzie o skuteczność instrumentów etycznych, przywództwo oraz otwartość uznawane są za najistotniejsze wartości. Tuż za nimi plasują się ustawodawstwo w zakresie etyki oraz szkolenia. Słabe przywództwo, z drugiej strony, jest jedną z największych przeszkód dla skuteczności polityk etycznych. Co więcej, poczynione ustalenia pokazują, że kryzys finansowy może przyczynić się do spadku poziomu zaufania do przywództwa.
14. Mając na uwadze aktualny stan wdrażania zasad odnoszących się do aktywności zawodowej podejmowanej po zakończeniu zatrudnienia w administracji (ang.: *post-employment*), są one uważane za instrument najmniej efektywny. Restrykcyjne polityki dotyczące korzyści majątkowych, działalność specjalistów ds. etyki

- zawodowej, prowadzenie rejestrów korzyści majątkowych, ochrona demaskatorów oraz kodeksy etyczne także uważane są za instrumenty o mniejszej skuteczności.
15. Mało prawdopodobne jest, aby w najbliższym czasie rozwinąć się miał rozbudowany system biurokracji zajmującej się zasadami etycznymi, jak ma to miejsce w USA oraz w Kanadzie. Istnieją jednak wyjątki, pojawiające się w ewoluującym wciąż systemie polityk dotyczących jawności (rejestry korzyści) oraz w ramach walki z korupcją.
 16. Większość struktur instytucjonalnych jest wciąż słaba, a egzekwowanie oraz monitorowanie polityk etycznych nadal stanowi przeszkodę utrudniającą ustanowienie skutecznej polityki etycznej.
 17. Państwa członkowskie wykazują o wiele większą aktywność w zakresie instytucjonalizacji polityki antykorupcyjnej oraz polityki unikania konfliktów interesów, niż w zakresie innego rodzaju polityk etycznych. W ujęciu ogólnym, struktury instytucjonalne odznaczają się dużym zróżnicowaniem oraz wysokim poziomem fragmentacji. W odniesieniu do polityk dotyczących korupcji oraz konfliktów interesów zaobserwować można trend idący w kierunku tworzenia wyspecjalizowanych organów, których zadaniem jest wykrywanie przypadków konfliktów interesów oraz korupcji w państwowych instytucjach publicznych. Idealną sytuacją jest, kiedy organy te są organami niezależnymi.
 18. Jedynie kilka państw członkowskich utworzyło scentralizowane i zintegrowane struktury instytucjonalne działające na polu etyki (np. BIOS w Holandii, KNAB na Łotwie oraz Komisja Standardów Życia Publicznego (the Committee on Standards of Public Life) w Zjednoczonym Królestwie).
 19. W dalszym ciągu jednak w obszarze efektywnych metod instytucjonalizacji polityk etycznych pozostaje więcej pytań niż odpowiedzi. Jakże do tej pory były doświadczenia w zakresie monitorowania oraz zarządzania polityką jawności? Czy państwa członkowskie kiedykolwiek dokonywały oceny, czy struktury instytucjonalne działające na polu etyki są efektywne i wydajne? Czy potrzebne jest utworzenie określonych organów koordynujących? Czy organy doradcze, takie jak BIOS w Holandii, przyczyniają się do kształtowania dobrych praktyk i stanowią wzorzec do naśladowania? Czy wszystkie organy działające na polu etyki powinny cieszyć się autonomią finansową oraz instytucjonalną?
 20. Fakt, że struktury biurokratyczne zajmujące się zasadami etycznymi są wciąż rozwinięte w stopniu ograniczonym, może być domyślnie postrzegany jako wynikający z niezdolności państw członkowskich do przeanalizowania kosztów omawianego zagadnienia. Ujmując sprawę w sposób bardziej konkretny, niemal żadne spośród państw członkowskich nie dysponuje dowodami dotyczącymi wydatków poczynionych w związku z kwestiami etyki. Wynika to głównie z faktu, iż każda profesjonalna i wiarygodna ocena kosztów wymaga horyzontalnego i zintegrowanego podejścia do kwestii kształtowania kosztów. Tymczasem koszty związane z zasadami etyki są dziś rozłożone pomiędzy różne instytucje.
 21. Inną cechą charakterystyczną polityk etycznych jest to, że państwa członkowskie nie wykonują w odniesieniu do tych polityk analiz kosztów i korzyści. Wciąż pokutuje opinia, że zapobieganie sytuacjom skandalicznym z perspektywy etycznej usprawiedliwia wzrost nakładów finansowych.

22. Według opinii państw członkowskich, do reform w dziedzinie zarządzania zasobami ludzkimi, które są w największym stopniu narażone na występowanie naruszeń zasad uczciwości, zaliczają się polityka rekrutacji, reformy płacowe, polityka awansu oraz polityka mobilności.
23. Rozwój nowych technologii teleinformatycznych (ICT) nie jest jak na razie postrzegany jako podatny trend w dziedzinie reform na polu etyki. Niemniej jednak nieustanny rozwój nowych, zróżnicowanych metod komunikowania się przyczyni się w przyszłości do powstania nowych wyzwań o charakterze etycznym. Nowe technologie teleinformatyczne oznaczają też, że poszczególni pracownicy służby publicznej będą mieć dostęp do coraz większej liczby instrumentów służących komunikowaniu się. Z drugiej strony coraz częściej pojawiać się będą sytuacje umożliwiające sprawowanie kontroli nad wykorzystywaniem technologii teleinformatycznych, a także ingerowanie w sprawy prywatne. Oznacza to, że ilość wyzwań oraz trudności w zakresie zarządzania sektorem publicznym wzrośnie w sposób wykładniczy.
24. W ujęciu ogólnym wpływ, jaki kryzys finansowy ma na zagadnienia natury etycznej nie został ani wnikliwie zbadany, ani też nie jest on łatwy do przeanalizowania, większość państw członkowskich zaś dopiero zaczyna ten wpływ monitorować. Ustalenia poczynione w konsekwencji wykonanego badania wskazują na istnienie związku pomiędzy wyższym poziomem deficytu budżetowego a wyższym poziomem braku zaufania do instytucji publicznych. Co więcej, kryzys finansowy wywiera najsilniejszy wpływ na przywiązanie do miejsca pracy oraz na satysfakcję z pracy. Z uwagi na znaczenie omawianej kwestii zalecamy, aby była ona w przyszłości monitorowana w sposób bardziej wnikliwy.
25. Inne poczynione ustalenia sugerują, iż szczególną uwagę należy poświęcić kwestii działań podejmowanych przez pracowników po zakończeniu zatrudnienia. Z uwagi na zacieranie się granic pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, regulowanie oraz zarządzanie okresem po zatrudnieniu w najbliższej przyszłości wzrośnie na znaczeniu. Dodatkowo trend idący w kierunku bardziej elastycznych form umów regulujących zatrudnienie powoduje, że coraz trudniej jest stworzyć efektywne strategie odnoszące się do okresu po zakończeniu zatrudnienia wobec personelu, który staje się coraz bardziej zróżnicowany. Z drugiej strony, państwa członkowskie do tej pory odnosiły się krytycznie do skuteczności regulacji dotyczących okresu po ustaniu zatrudnienia. Jest faktem, iż regulacje dotyczące okresu po ustaniu zatrudnienia uznawane są za najmniej skuteczny instrument w dziedzinie etyki. Z tego powodu państwa członkowskie powinny podjąć starania mające na celu zaprojektowanie skuteczniejszych instrumentów dla tej dziedziny.
26. Podsumowując, stwierdzamy, że w dziedzinie etyki zbyt duży nacisk kładziono do tej pory na skandale oraz na zapobieganie czynom zakazanym. Uważamy, iż tego rodzaju odgórne podejście do regulacji w zakresie zapewnienia przestrzegania zasad uczciwości w procesie rządzenia musi wyjść poza model działań na polu prawa oraz polityki, który koncentruje się wokół idei „złoczyńcy”. Zamiast tego należy dokonać analizy społecznej psychologii funkcjonowania organizacji, a także analizy zdolności jednostek oraz przywódców do rozumienia własnego zachowania i do postrzegania go w sposób krytyczny.

1. WPROWADZENIE: ETYKA JAKO ELEMENT DOBREGO RZĄDZENIA

Nie istnieją żadne instrumenty ani metodologie, które umożliwiałyby dokonywanie długookresowych pomiarów w zakresie kształtowania zachowań etycznych; istnieją jednak podstawy pozwalające przypuszczać, że – patrząc z perspektywy historycznej – pracownicy służby cywilnej stali się bardziej wyczuleni na kwestie etyki, niż miało to miejsce dawniej, w dziedzinach takich jak świadomość na rzecz walki z dyskryminacją, mobbingiem, przyjmowaniem prezentów, rozdawnictwem politycznym, świadomość przejrzystości oraz odpowiedzialności. Przez okres ostatnich dwóch dekad wszystkie państwa członkowskie przeznaczyły także znaczące środki na potrzeby ustanawiania odpowiednich standardów w dziedzinie etyki. Wszystkie spośród państw członkowskich akceptują, że etyka w życiu publicznym ma istotne znaczenie z kilku powodów: instytucje publiczne zapewniają naszym państwom ochronę przed zagrożeniami o charakterze zewnętrznym oraz wewnętrznym. Władze państwowe wykorzystują także środki – takie jak groźba użycia przemocy – które mają wpływ na los nas wszystkich. Władze publiczne oraz określone grupy pracodawców o charakterze publicznym (sędziowie, funkcjonariusze policji, personel wojskowy) mogą dokonywać ingerencji w dobra osobiste. Funkcjonariusze publiczni zajmują się świadczeniem usług oraz dóbr – takich jak służba zdrowia, możliwość podjęcia pracy – które przez większość obywateli uznawane są za istotne. Funkcjonariusze publiczni na wszystkich poziomach władzy państwowej sprawują wreszcie kontrolę nad pieniędzmi publicznymi, przekazanymi do dyspozycji władz państwowych przez parlament wybierany głosami obywateli państwa. Służby publiczne ponoszą odpowiedzialność za sprawne, efektywne i podporządkowane zasadom etyki zarządzanie tego rodzaju funduszami – szczególnie w czasach, kiedy budżet państwa jest ograniczony.

W konsekwencji, funkcjonariusze publiczni oraz instytucje publiczne w wielu sytuacjach są w stanie w istotny sposób wpływać na jakość życia w naszych społeczeństwach. Z przyczyn powyższych pragniemy, aby ich działania podporządkowane były zasadom oraz politykom zapobiegającym podejmowaniu przez nich działań sprzecznych z regułami etyki. "Ponieważ w ramach demokracji urzędnicy oraz instytucje mają za zadanie działać w naszym imieniu oraz wyłącznie z naszego upoważnienia, pragniemy aby ich działania były zgodne z zasadami moralnymi, którym hołdujemy"¹.

W konsekwencji, przez długi czas pokutowała opinia, że pracownicy służby cywilnej powiązani są z autorytetem państwa i nie mogą być porównywani z innymi pracownikami sektora publicznego bądź prywatnego. Zyskali oni status publicznoprawny (przynajmniej w większości państw) w celu podporządkowania ich władzy państwowej oraz rządowi prawa, nie zaś jednostkowym interesom. Ów status publicznoprawny wywodzi się z czasów Rewolucji Francuskiej i ma za zadanie zapewnić utworzenie, oraz gwarantować istnienie, społeczeństwa demokratycznego (Schulze 2004, 39). W Niemczech inspiratorem nadania urzędnikom statusu publicznoprawnego był filozof Friedrich Hegel. Wyznawana przez Hegla idea służby cywilnej oraz państwa jako takiego wiązała się z wyobrażeniem "Lewiatana",

¹Amy Gutmann/Dennis Thompson, *Ethics and Politics (Etyka i Polityka)*, Thompson/Wadsworth, Wydanie Czwarte, 2006, str. x

stojącego ponad społeczeństwem i ponad obywatelami. Jego główną rolą była ochrona społeczeństwa poprzez egzekwowanie obowiązujących regulacji w celu osiągnięcia stanu sprawiedliwości oraz wyważenia przeciwstawnych, egoistycznych interesów w tym społeczeństwie występujących.

Definicją biurokracji, która wywarła największy wpływ na rozumienie tego terminu, jest definicja stworzona przez Maxa Webera. Podczas słynnego wykładu "Polityka jako zawód i powołanie" wygłoszonego w 1919 roku, opisał on rolę funkcjonariuszy publicznych w sposób następujący:

Honor funkcjonariusza publicznego związany jest z jego zdolnością sumiennego wykonywania poleceń władz zwierzchnich w taki sposób, jakby polecenia te zbieżne były z jego własnym przekonaniem. Stwierdzenie to prawdziwe jest nawet wówczas, gdy polecenie owo wydaje się mu niesłuszne, a także wówczas, gdy pomimo jego protestów, władza nalega, aby polecenie zostało wykonane. Gdyby nie owa moralna dyscyplina oraz zdolność do samozaprzeczenia, w najwyższym sensie tego stwierdzenia, cały aparat państwa rozpadłby się w pył"

Według Webera, istotą zachowania właściwego pracownikom administracji jest wykonywanie wydanych zgodnie z prawem poleceń. Można powiedzieć, że na poziomie minimalnym administracja może być postrzegana jako dobra i zgodna z zasadami etyki, jeśli w jej ramach udaje się wdrażać i egzekwować istniejące ustawy, przepisy i założenia aktualnego rządu. Dodatkowo, zachowanie zgodne z zasadami etyki bądź też przynajmniej możliwe do zaakceptowania z punktu widzenia tych zasad zdefiniowane zostało w oparciu o pojęcia przestrzegania prawa, bezstronności oraz standaryzacji. Ukierunkowanie na przepisy miało także na celu zapewnienie przestrzegania zasad sprawiedliwości i słuszności, wcielenie w życie zasady selekcji merytorycznej, przypisanie praw obywatelom i ochronę pracowników państwowych przed wpływem arbitralnych decyzji politycznych. Weber sugerował, iż pracownik służby cywilnej winien wykonywać czynności administracyjne bez konfliktu, namiętności czy emocji. Proces komunikacji winien zostać "odczłowieczony" poprzez wyeliminowanie uczuć takich jak nienawiść oraz innych irracjonalnych, opartych na emocjach czynników. Pracownik służby cywilnej nie powinien brać na siebie zadania właściwego politykom: walki!² Zamiast tego, jednym z najważniejszych obowiązków pracownika służby cywilnej jest wykonywanie swoich funkcji w sposób bezstronny i racjonalny.

Zasada praworządności z pewnością jest jedną z najważniejszych zasad w europejskim prawie administracyjnym. Jej przestrzeganie jest gwarantowane konstytucyjnie we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej. Na przykład w Austrii i Finlandii zasada praworządności jest wyraźnie powiązana z administracją publiczną. Według austriackiej konstytucji, "Cała administracja publiczna powinna opierać się na przepisach prawa" (art. 18(1)). Fińska konstytucja zawiera stwierdzenie, że "Wykonywanie władzy publicznej powinno być realizowane na podstawie ustawy. W każdej sferze działalności publicznej należy bezwzględnie przestrzegać prawa." (ustęp 2). W międzyczasie jednak zmieniła się definicja dobrej administracji, zgodnej z zasadami etyki. Pojęcie to nabrało szerszego znaczenia, stało się bardziej złożone i skomplikowane.

² Max Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Stuttgart 1999, str. 32.

Posłuszeństwo wobec władzy stanowi fundament tradycyjnej biurokracji; w wielu krajach idea ta wciąż żyje – i ma się dobrze. Z punktu widzenia etyki, przestrzeganie przepisów prawa bądź też poleceń przełożonego zazwyczaj nie stwarza problemów. Omawiana wyżej zasada wciąż stanowi bardzo istotną wytyczną dla funkcjonariuszy publicznych, jako że podkreśla ona znaczenie praworządności oraz lojalności wobec władz państwowych pochodzących z demokratycznych wyborów. Niemniej jednak problemem z weberowską koncepcją omawianą powyżej jest fakt, iż jako wytyczna w zakresie etyki jest ona po prostu zbyt wąska dla dzisiejszego, wielopoziomowego sposobu rządzenia.

W czasach współczesnych coraz bardziej powszechna jest świadomość faktu, że praca w sferze publicznej jest zjawiskiem o wiele bardziej skomplikowanym i że zasada racjonalności nie ma już w niej, jak twierdził Weber, dominującego charakteru. W rzeczy samej, współcześni eksperci uważają, iż pracownicy służby cywilnej nie powinni być postrzegani jako tryby stanowiące element maszynierii. W rzeczywistości, praca w sektorze publicznym odznacza się bardziej osobistym podejściem, jest uwikłana w sferę wartości, emocjonalna, pluralistyczna z natury i bardziej niż kiedykolwiek nieprzewidywalna. Przykładowo, współcześni funkcjonariusze publiczni dysponują większą swobodą w podejmowaniu decyzji, niż przewidywał to Weber.

Przesadne trzymanie się reguł może również stwarzać problemy, co pokazują Adams i Balfour w książce *"In the Face of Administrative Evil: Finding a Basis for Ethics in the Public Service (W obliczu urzędniczego zła: poszukiwanie podstawy dla zasad etyki w służbie publicznej)"*³. Z drugiej strony, praworządność oraz prawo administracyjne jako takie pozostają podstawowymi koncepcjami w ramach wszystkich systemów administracji na terenie Europy.

Dziwne jest to, że dyskusje na temat roli prawa (administracyjnego) i zasad dotyczących administracji nie były kluczową kwestią w okresie szczytowej popularności idei Nowego Zarządzania Publicznego. Jednym z powodów może być to, że prawo administracyjne przeważnie było postrzegane jako bariera, która blokuje możliwości dotyczące wyboru polityki oraz reform. Zbyt duża ilość przepisów również była traktowana z podejrzliwością, jako podstawowy powód niewydolności sektora publicznego. W związku z tym tradycyjne działania administracyjne były postrzegane jako sztywne, ograniczone przez przepisy, scentralizowane oraz obsesyjnie narzucające sposób postępowania – regulujące proces i kontrolujące wykorzystanie zasobów – ale zupełnie ignorujące efekt końcowy. W rezultacie teorie dotyczące Nowego Zarządzania Publicznego zostały zdominowane przez dyskusje na tematy gospodarcze, polityczne i organizacyjne.

W międzyczasie koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego mocno straciła na atrakcyjności, jako że "zbyt duży" nacisk na myślenie o charakterze menedżerskim (a także zbyt mocne koncentrowanie się teoriach racjonalnego wyboru) ma także wiele aspektów negatywnych. Z tego też powodu przedmiotem dyskusji stały się nowe koncepcje, takie jak

³Guy Adams/Danny L. Balfour, *In the Face of Administrative Evil: Finding a Basis for Ethics in the Public Service (W obliczu urzędniczego zła: poszukiwanie podstaw dla zasad etyki w służbie publicznej)*, w: Jay M. Shafritz/Albert C. Hyde, *Klasyka Administracji Publicznej*, Wydanie Szóste, str. 566

rząd kooperacyjny, rząd cyfrowy, państwo neoweberowskie bądź rząd post-biurokratyczny. W dyskusji tej nie kładzie się już nacisku wyłącznie na sprawność czy też na przenoszenie doświadczeń z sektora prywatnego. Zamiast tego, nacisk kładziony jest na sprawność, efektywność, koordynację, jakość oraz zorientowanie na obywatela. W rzeczy samej, na prowadzenie wysuwają się tutaj idee „dobrego rządzenia” oraz „dobrej administracji”.

W czasach współczesnych, znaczenie oraz ograniczenia właściwe dla etyki neutralności są już powszechnie znane. Przyjmuje się, że indywidualne zachowania nie są determinowane wyłącznie przez zasady oraz polityki. Wpływ na owe zachowania mają w dużej mierze aspekty natury kulturowej, wartości takie jak przywództwo, sprawiedliwość, a także wrażenia oraz uczucia takie jak nadzieje, obawy, aspiracje itd. Z tego też powodu prawa, zasady oraz standardy etyczne nie mają zastosowania do wszystkich aspektów ludzkiego funkcjonowania, ani też nie dostarczają one zawsze odpowiedzi w przypadkach dylematów etycznych czy konfliktów natury osobistej. Fakt ten sugeruje także, iż zachowanie zgodne z zasadami etyki bądź też przynajmniej możliwe do zaakceptowania z punktu widzenia tych zasad zdefiniowane może być nie tylko w oparciu o samo przestrzeganie norm, ale obejmuje ono także kwestie takie jak sprawiedliwość, przywództwo, kultura etyczna oraz szerszy, społeczny kontekst danego zachowania.

Niemniej jednak z uwagi na długoletnią tradycję związaną z ideą "etyki neutralności", rola oraz znaczenie emocji w miejscu pracy wciąż pozostaje kwestią w dużej mierze nieprzebadaną, czasem zaś nawet kwestia ta w sektorze publicznym pozostaje zupełnie nierozpoznana. (Cropanzano/Stein/Nadisc 2011: xiii⁴). Poddawanie zachowań oraz samych jednostek ludzkich zmianom jest także zadaniem niezmiernie trudnym, które nie może zostać dokonane poprzez zwyczajne ustanowienie nowych zasad, standardów oraz polityk. Bądź też, jak ujął to Follett w swej pracy pod tytułem „Wydawanie poleceń” (1926⁵), "nie da się sprawić, aby ludzie działali w najbardziej satysfakcjonujący sposób poprzez wydawanie im poleceń bądź nawoływanie do zrobienia czegoś; ponadto jednak nawet przedstawianie im swoich argumentów, nawet przekonanie ich na poziomie intelektualnym może nie wystarczyć (...) Albowiem całe nasze życie, nasza pobierana na początku nauka, nasze późniejsze doświadczenia, wszystkie nasze uczucia, przekonania, uprzedzenia, wszystkie nasze pragnienia, sprawiły, że nasz umysł nabrał pewnych przyzwyczajzeń... Dlatego też niewiele da nam osiągnięcie porozumienia na poziomie tylko i wyłącznie intelektualnym; jeżeli nie zmienisz systemu ludzkich przyzwyczajzeń, to tak naprawdę nie zmienisz też samych ludzi"⁶.

Dzisiaj język Nowego Zarządzania Publicznego (NZP) zastępowany jest przez koncepcję dobrej administracji oraz dobrych rządów. Chociaż istnieje tak wiele definicji dobrych rządów co definicji NZP, koncepcja dobrych rządów zawiera w sobie szersze i bardziej zróżnicowane reguły polityczne i organizacyjne odnoszące się do praktyk zarządzania. Bazuje ona także na dobrym przywództwie, organizacyjnej sprawiedliwości, niedyskryminacji oraz odnosi się do coraz większej ilości kwestii, które są uznawane za nieetyczne.

⁴ Russel Cropanzano/Jorgan H. Stein/Thierry Nadisc, *Social Justice and the Experience of Emotion (Sprawiedliwość Społeczna i Doświadczenie Emocji)*, Routledge, Nowy Jork, 2011

⁵ Mary Parker Follett, *The Giving of Orders (Wydawanie Poleceń)* (1926), w: Shafritz/Hyde, op cit., str. 65

⁶Ibid.

Rys. 1. Charakterystyczne elementy dobrego rządzenia ⁷



(zgodnie z ruchem wskazówek zegara, od góry: Odpowiedzialność, Przejrzystość, Reaktywność, Słuszność i inkluzyjność, Efektywność i wydajność, Przestrzeganie zasady praworządności, Partycypacyjność, Zorientowanie na konsensus; w centrum- „DOBRE RZĄDY”)

Podczas gdy sprawność rządu polega na lepszych wskaźnikach dotyczących wkładu, wydajności i wyników, efektywność polega na lepszym radzeniu sobie z problemami i wyzwaniem (podnoszenie standardów dotyczących zdrowia, walka z bezrobociem, ograniczenie zanieczyszczenia środowiska) oraz poprawie jakości (lepsze usługi dla obywateli). Dobry i etyczny sposób rządzenia polega na byciu dobrym i na osiągnięciu i utrzymywaniu standardów społecznych (demokracja, zaufanie, szacunek, uczciwość, przyzwoitość itd.). Czy dzięki rządzeniu wszystkie te cele mogą zostać zrealizowane? Czy robienie czegoś dobrego to to samo, co robienie czegoś dobrze? Czy rząd może być efektywny, sprawny i dobry?

Mimo to jednak zwłaszcza retoryka dobrych rządów pełna jest dobrych, lecz jednocześnie sprzecznych intencji. Chcemy lepszych rządów, lepszych przywódców, reprezentatywnej i zróżnicowanej administracji, większej elastyczności, mniej rozbudowanej hierarchii, większej niezależności stanowisk pracy, zarządzania partycypacyjnego, efektywnych przepisów antydyskryminacyjnych, lepszych wyników, lepszych struktur odpowiedzialności, większej przejrzystości i jawności oraz większego ukierunkowania na obywateli. W związku z tym podczas dyskusji na temat dobrych rządów najczęściej wspomniane są następujące czynniki: odpowiedzialność, przejrzystość, zwalczanie korupcji, zarządzanie partycypacyjne i umocnienie struktury sądniczej⁸.

W rzeczywistości koncepcja dobrych rządów i dobrej administracji staje się coraz szersza i mieści w sobie coraz więcej elementów, takich jak potrzeba zmniejszenia obciążeń administracyjnych, lepsza jakość usług, większa satysfakcja obywateli, większa przejrzystość przy jednoczesnym zwiększaniu efektywności i poziomu zaufania. Podobnie, zagadnienie etycznego rządu staje się coraz bardziej skomplikowane, wychodząc poza granice, jakie na początku wyznaczał nacisk kładziony na walkę z korupcją oraz malwersacjami, i obejmując

⁷ Statskontoret (2005). *Principles of Good Administration [Zasady dobrej administracji]*. Sztokholm. Komisja Gospodarczo-Społeczna Narodów Zjednoczonych ds. Azji i Pacyfiku: *What is good governance? [Na czym polegają dobre rządy?]* <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>, 18.4.2011

⁸ Agere, Sam (2000). *Promoting good governance. Principles, practices and perspectives (Promowanie dobrych rządów. Zasady, praktyki i perspektywy)*. Sekretariat Wspólnoty Narodów.

wiele nowych dziedzin, takich jak konflikty interesów, etyczne przywództwo, przejrzystość, odpowiedzialność, polityki dotyczące jawności, zagadnienia związane z obowiązkami pracowników po ustaniu stosunku pracy, itd.

Tym samym staje się jasne, że polityki etyczne oraz zagadnienia walki z dyskryminacją i/lub promowania różnorodności mają wiele cech wspólnych. Podczas gdy w przeszłości koncepcja walki z dyskryminacją koncentrowała się na równości szans, równości traktowania oraz równości płac, dzisiaj obejmuje ona o wiele większy zakres zagadnień, zawierając w sobie walkę z dyskryminacją z powodu płci, pochodzenia rasowego bądź etnicznego, wyznania bądź przekonań, niepełnosprawności, wieku czy orientacji seksualnej (Art. 10 TFUE). Orzecznictwo ETS w dziedzinie dyskryminacji z powodu wieku zawiera imponującą liczbę ważnych, rozbudowanych orzeczeń.

Jak twierdzą Salminen i in., oddaliśmy się od minimalistycznego modelu dobrych i etycznych rządów, podążając ku modelowi maksymalistycznemu⁹. Salminen i in. uważają, że "koncepcja minimalistyczna zawiera w sobie minimalne wymagania dotyczące rządów, które można zaakceptować z punktu widzenia etyki, podczas gdy koncepcja maksymalistyczna ma za zadanie wzbogacić nasze rozumienie tego, jakie elementy składają się, bądź też mogą się składać, na koncepcję rządów odznaczających się wysoką jakością i kierujących się pojęciem dobra w etycznym rozumieniu tego słowa. Minimalistyczna koncepcja etycznych rządów wyznacza zestaw zakazów o charakterze absolutnym, których władzom publicznym oraz pracownikom służby cywilnej nie wolno jest pod żadnym pozorem złamać. Obejmują one zakaz wszelkich form korupcji (np. łapówkarstwo, nadużycie władzy i nepotyzm), stosowania wymuszenia czy przymusu, oszustwa, kradzieży oraz dyskryminacji (...). Natomiast maksymalistyczna koncepcja dobrego rządzenia przywołuje dodatkowo nakazy o charakterze pozytywnym, takie jak "działaj uczciwie i bezstronnie", "stój na straży dobrobytu obywateli" oraz "dbaj o wykonanie zadań administracyjnych, które ci powierzono". Ponadto, koncepcja maksymalistyczna definiuje pozytywne cechy dobrej władzy czy dobrego pracownika służby cywilnej, takie jak rzetelność, uczynność, cierpliwość i ludzkie podejście do innych".

Niniejsze studium ma za zadanie odpowiedzieć na pytanie, czy dążenie do nowej i bardziej rozbudowanej koncepcji etyki oraz rządów przynosi efekty. Czy stanowi ono postęp względem tradycyjnej koncepcji "etyki neutralności"? Czy w zakresie etycznego zachowywania się da się zaobserwować postępy? Czy nowo zaprojektowane instrumenty są efektywne? A może oczekujemy zbyt wiele? Czy stajemy się zbyt wymagający? Czy możliwa jest sytuacja, w której etyki jest "zbyt dużo"?

Jak przekonamy się na dalszym etapie niniejszej pracy, nie jest możliwe stworzenie prostego przepisu na sukces w tej dziedzinie. Niemniej jednak postaramy się przeanalizować istniejące wyzwania w tak wyczerpujący sposób, jak tylko będzie to możliwe. Niniejsze studium przedstawia ogólne spojrzenie na efektywność polityk etycznych na centralnym poziomie administracyjnym, główne widoczne trendy reformatorskie oraz zasadnicze skutki wybranych krajowych polityk w zakresie reform dotyczących dziedziny etyki. Zasadniczym celem niniejszej pracy jest dostarczenie empirycznych dowodów, faktów oraz statystyk porównawczych w celu wspierania ekspertów oraz badaczy w realizacji zadania polegającego

⁹ Salminen, Ari (red.) (2010) *Ethical Governance (Etyczne Rządy)*. Uniwersytet Vaasa, str. 32.

na lepszym zrozumieniu natury reform oraz zmian, jakie mają dziś miejsce. Nawet to jednak jest ryzykowne, ponieważ polityki etyczne są niezmiernie skomplikowane i techniczne z natury. Z tego też powodu dokonywanie wszelkiego rodzaju analiz porównawczych wiąże się z ryzykiem, że będą one zbyt powierzchowne. Dlatego też niniejsze studium odnosi się do badań o charakterze ogólnym, które uznać można za dobry punkt zaczepienia przed podjęciem bardziej wnikliwych badań różnego rodzaju kwestii oraz instrumentów, takich jak te odnoszące się do zagadnienia przywództwa, demaskatorstwa czy działań pracowników po ustaniu zatrudnienia.

Pragniemy wyrazić wdzięczność Polskiej Prezydencji w Unii Europejskiej oraz wszystkim ekspertom krajowym i unijnym w ramach Europejskiej Sieci Administracji Publicznej (EUPAN) za ich cenny wkład w opracowywanie niniejszej pracy. Dziękujemy także Panu Krzysztofowi Banasiowi, Prezesowi Grupy Roboczej ds. Zasobów Ludzkich (HRWG) za jego nieustające wsparcie przez cały okres realizacji projektu, oraz Pani Radcy Katarzynie Dudzik za jej wyjątkowe umiejętności koordynacyjne oraz rzetelną pomoc.

2. PYTANIA METODOLOGICZNE

2.1 Pytanie badawcze i przydział pracy

Podjęcie jakiegokolwiek szczerzej dyskusji na temat etyki oraz dobrych rządów wymaga zdolności komunikowania innym kwestii trudnych oraz odwagi, aby uwypuklić opinie nierzadko pozostające w sprzeczności z przyjętymi założeniami. Powszechnie wiadomo, że etyka służby publicznej uznawana jest za bardzo poważny problem w niektórych państwach, podczas gdy w innych do problemu tego przywiązuje się mniejszą wagę. Stanowi to istotne wyzwanie dla badania o charakterze porównawczym, jako że wiele kwestii będących przedmiotem tegoż to kwestie skomplikowane i delikatne. Z tego powodu rządy, organizacje, a nawet eksperci na poziomie krajowym często wołają nie podejmować na te tematy otwartej dyskusji.

Mimo to wierzymy, że niniejsza praca ułatwi prowadzenie owocnej dyskusji zarówno w ramach sieci EUPAN jak i na poziomie krajowym. Z tego powodu głęboki dialog niezbędny jest aby określić, jakie elementy składają się na odpowiednie z punktu widzenia etyki zachowanie. Koncepcja taka wyłonić się może jedynie wskutek tego rodzaju dialogu. W rzeczy samej, niniejsza praca stara się podejść do kwestii etyki oraz dobrych rządów w sposób krytyczny, otwarty i szczerzy. Nie ma czegoś takiego jak łatwe odpowiedzi. Niemniej jednak, co jak mniemamy niniejsze studium ma szansę wykazać, istnieje kilka obiecujących odpowiedzi oraz wiele zaskakujących rezultatów, które pomogą i wesprą państwa członkowskie w procesie wdrażanych przez nie reform.

Dyskusje na temat etyki oraz uczciwości mają w ramach sieci EUPAN długą tradycję. W 2004 roku, w ramach Prezydencji Irlandzkiej oraz Holenderskiej przeprowadzone zostały dwa badania dotyczące etyki oraz uczciwości w państwach członkowskich UE¹⁰. W następstwie tych badań, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Królestwa Holandii zainicjowało dyskusję dotyczącą dobrych praktyk w zakresie etyki oraz uczciwości. W 2006 roku, prace nad tym tematem kontynuowano w ramach Fińskiej Prezydencji UE¹¹. W 2007 roku, Komisja Europejska zamówiła badanie empiryczne dotyczące uregulowań w zakresie konfliktów interesów wśród funkcjonariuszy publicznych w państwach członkowskich UE¹², korzystając w tym zakresie z pomocy sieci EUPAN. W 2008 roku, w ramach Słoweńskiej Prezydencji UE przeprowadzono badanie dotyczące sukcesów oraz porażek w zakresie zarządzania zasobami

¹⁰Bossaert, Danielle & Demmke, Christoph (2005). *Main challenges in the field of ethics and integrity in the EU Member States (Zasadnicze wyzwania na polu etyki i uczciwości w państwach członkowskich UE)*, Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA), Maastricht.

¹¹ Moillanen, Timo i Salminen, Ari (2007), *Comparative study on the public-service ethics of the EU Member States (Studium porównawcze etyki służby publicznej w państwach członkowskich UE)*, Edita Prima Plc, Helsinki

¹²Demmke, Christoph & Bovens, Mark & Henökl, Thomas & Moilanen, Timo (2008), *Regulating conflicts of interest for holders of public office in the European Union (Regulacje w zakresie konfliktu interesów wśród funkcjonariuszy publicznych w Unii Europejskiej)*, Europejski Instytut Administracji Publicznej (EIPA), Maastricht.

ludzkimi¹³, które zawierało rozdział dotyczący etyki oraz zaufania publicznego. Badanie dotyczące podnoszenia poziomu zaufania do rządów przeprowadzono wreszcie także w 2009 roku, w nieformalnej atmosferze Europejskiego Dialogu Społecznego dla administracji publicznej szczebla centralnego¹⁴.

Co ciekawe, wskazane wyżej działania podjęte na polu etyki nigdy nie zostały poddane scalającej je analizie oraz ocenie. Co więcej, na forum EUPAN nigdy nie podjęto dyskusji na temat wartości dodanej, jaką niosą ze sobą te badania. Nie podjęto też żadnych działań związanych z kwestią efektywności działań dotyczących etyki oraz uczciwości jako takich. W rzeczywistości, przez wiele lat dyskusje dotyczące etyki miały charakter stosunkowo abstrakcyjny i teoretyczny, koncentrując się jednocześnie na regułach oraz obowiązkach (takich jak obowiązki pracowników w zakresie bezstronności oraz działania zgodnego z przepisami prawa). W tym samym czasie, wprowadzane przez rządy państw polityki etyczne koncentrowały się na zagadnieniach z zakresu regulacji, np. na wprowadzaniu nowych zasad, standardów, kodeksów etyki oraz instrumentów etycznych. W okresie późniejszym, dyskusje koncentrowały się na skutkach reform etycznych w ramach tzw. nowego zarządzania publicznego. Często dyskusje te miały charakter ideologiczny, jako że wielu ekspertów starało się wytłumaczyć sprzeczności zachodzące pomiędzy wartościami funkcjonującymi w sektorze prywatnym oraz publicznym. Z tego powodu podnoszono argument, że NZP (Nowe Zarządzanie Publiczne) da początek nowym wyzwaniom w dziedzinie etyki.

Do dnia dzisiejszego odbyło się niewiele dyskusji dotyczących "wyników" i "efektów" oraz skutków polityk reformujących dotyczących zachowań w miejscu pracy, czy też odnoszących się do wartości dodanej i efektywności polityk etycznych. Niewiele też przeprowadzono analiz kosztów i korzyści w odniesieniu do polityk etycznych. Ponadto zaś także w odniesieniu do organizacyjnych aspektów etyki istnieje bardzo niewiele badań. Jak można dokonać instytucjonalizacji efektywnych polityk etycznych w ramach organizacji? Co wiemy na temat dobrych praktyk oraz sposobów na zorganizowanie polityk etycznych w najlepszy możliwy sposób?¹⁵

Wraz z nadejściem kryzysu finansowego rozpoczęły się trwające wciąż procesy restrukturyzacji europejskich gospodarek. Dobrowolne oraz przymusowe zwolnienia, reformy systemów emerytalnych, przenoszenie miejsc pracy oraz redukcja płac dotyczą nie tylko sektora publicznego oraz pracowników służb publicznych, ale mają także wpływ na etykę pracy.

¹³Demmke, Christoph & Henökl, Thomas & Moilanen, Timo (2008), *What are public services good at? Success of public services in the field of human resource management (Służby publiczne – w czym są dobre? Sukcesy służb publicznych na polu zarządzania zasobami ludzkimi)*; Sprawozdanie na 50 Zjazd Dyrektorów Generalnych Służb Publicznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Maj 2008.

¹⁴Tarren, David (2009). *Improving Trust for Central Government (Budowanie zaufania do rządu centralnego)*, Sprawozdanie dla TUNED i EUPAN.

¹⁵Hoekstra & Kaptein & van de Burg (2010). *Het institutionaliseren van integriteit: de organisatie van de integriteitsfunctie binnen lokale overheden verkend. Bestuurs Wetenschappen*, 64(5), 54-73; Thompson, Dennis F. (2004). *Restoring Responsibility: Ethics in Government, Business, and Healthcare (Przywracanie odpowiedzialności: etyka w rządzeniu, biznesie oraz służbie zdrowia)*, Cambridge University Press.

W naszym studium posuwamy się o jeden krok do przodu w dyskusji na temat efektywności zasad etycznych. Badanie nasze to nie tylko kontynuacja pracy zakończonej przez EUPAN. Dyskusji poddamy także "stan wiedzy akademickiej", przynajmniej w takim zakresie, w jakim jesteśmy z nim zaznajomieni.

Naszym zdaniem dyskusje dotyczące etyki powinny być lepiej zintegrowane z innymi zagadnieniami dotyczącymi polityki i jednocześnie mającymi bezpośredni wpływ na zachowania pracowników. Wyróżnić wśród nich można np. znaczenie reform zarządzania publicznego, wpływ kryzysu finansowego na zachowania pracowników, znaczenie polityk w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi oraz stylów sprawowanego przywództwa, relacje między postrzeganiem uczciwości w organizacjach oraz kultury organizacyjnej, a nastawieniem pracowników, analizę kosztów i korzyści (np. co wiemy na temat kosztów polityk etycznych?). Następnie pragniemy zaproponować otwartą dyskusję na temat wartości dodanej polityk etycznych oraz instrumentów etycznych jako takich.

Etyka stanowi integralny element dobrych rządów. Obie koncepcje mają wiele cech wspólnych. Ujmując rzecz ogólnie, polityki związane z dobrymi rządami powinny być w większym stopniu zorientowane na obywatela, przejrzystość, odpowiedzialność, walkę z dyskryminacją, walkę z korupcją oraz partycypację. Jak dotąd, efekty polityk dobrych rządów w większości oceniane były pozytywnie. Czemu zresztą ktokolwiek miałby negocjować przejrzystość, partycypację, otwartość itd.? Jednak niewiele wysiłku włożonego zostało w dyskusje na temat bardziej problematycznych aspektów koncepcji dobrych rządów. Przykładowo, czy większa przejrzystość prowadzi do wzrostu ingerencji w prywatność obywateli? Jak bardzo zbiurokratyzowane są polityki nastawione na walkę z dyskryminacją? Wreszcie, na ile polityki etyczne są w ogóle efektywne? Czy zwiększenie się liczby reguł oraz standardów w dziedzinie walki z korupcją oraz konfliktami interesów przyczynia się do zmniejszenia skali korupcji oraz do zminimalizowania występowania konfliktów interesów?

Dobre intencje towarzyszące koncepcji dobrych rządów mogą także popadać w konflikt z bezlitosnymi realiami programów oszczędnościowych wprowadzanych w wielu państwach. W jaki sposób zmiany te wpływają na pracowników sektora publicznego? Zaskakiwać może fakt, że jak na razie wykonano tylko kilka badań na temat wpływu, jaki wprowadzenie polityk oszczędnościowych ma na jakość świadczonych usług, na etykę zachowań, motywację, zaangażowanie oraz skuteczność pracowników publicznych.

W kwietniu 2011 roku, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów w ramach Polskiej Prezydencji UE porozumiała się z Europejskim Instytutem Administracji Publicznej (EIPA) co do przeprowadzenia niniejszego badania. Zgodnie z mandatem udzielonym przez Polską Prezydencję, celem niniejszego studium jest dokonanie analizy oraz porównanie efektywności różnych polityk, zasad oraz standardów etyki zawodowej w dziedzinie dobrych rządów wśród poszczególnych państw członkowskich UE. Inną kwestią będącą przedmiotem zainteresowania jest zdobycie większej ilości informacji dotyczących kosztów oraz korzyści płynących z polityk etycznych.

Dlatego też państwa członkowskie zostały zaproszone do udziału w niniejszym studium na drodze dostarczenia danych wejściowych (o charakterze empirycznym), uczestnictwa w dyskusjach i warsztatach, wreszcie w dyskusjach na najwyższym szczeblu administracyjnym,

jakie odbędą się na 57 spotkaniu Dyrektorów Generalnych w grudniu 2011 roku w Warszawie. Ogólnie w badaniu wzięło udział 26 państw członkowskich, za wyjątkiem Rumunii, a także Komisja Europejska.

2.2 Metodologia i hipoteza

W obecnych czasach dyskusje dotyczące polityk dobrych rządów koncentrują się na efektach pozytywnych (w o wiele mniejszym stopniu zaś na efektach negatywnych bądź niezamierzonych), choć istnieje wiele dowodów na to, że wiele polityk związanych z dobrym rządzeniem osiąga także efekty noszące znamiona paradoksu. Przykładowo, mimo iż obywatele pragną zmniejszenia obciążeń administracyjnych, uproszczenia oraz deregulacji administracji, oczekują oni także nowych przepisów i zasad mających na celu zwalczanie terroryzmu, ochronę danych, walkę ze zmianami klimatycznymi, korupcją, konfliktami interesów, ochronę praw obywateli, walkę z dyskryminacją oraz promowanie różnorodności. Inną paradoksalną cechą trwającej dziś dyskusji na temat reform jest brak spójności pomiędzy dynamiką ich wprowadzania w niektórych dziedzinach i jej brakiem w innych dziedzinach. Przykładowo, podczas gdy do wprowadzania nowych polityk etycznych oraz mechanizmów odpowiedzialności przywiązuje się dużą wagę, ocena efektywności instrumentów etycznych i instrumentów związanych z odpowiedzialnością została praktycznie zaniedbana.

Zgadza się z opinią, jaką wysuwają Pollitt i Bouckaert, mianowicie że historia reform w dziedzinie zarządzania publicznego to także historia kompromisów, ograniczeń, dylematów, paradoksów oraz sprzeczności¹⁶. W swoim przełomowym dziele *Public Management Reform (Reforma Zarządzania Publicznego)*, Pollitt i Bouckaert przedstawiają następujące sprzeczności¹⁷:

- Zwiększyć polityczną władzę nad biurokracją/pozwolić kierownikom zajmować się zarządzaniem/umocnić pozycję odbiorców usług.
- Uczynić priorytetem działania oszczędnościowe/poprawić jakość sektora publicznego
- Promować elastyczność i innowacyjność/zwiększać poziom zaufania obywateli, a tym samym także stopień legitymacji, jaką cieszy się rząd.
- Motywować personel i promować zmiany o charakterze kulturowym/osłabiać gwarancje zatrudnienia i odchudzić kadry
- Zmniejszać obciążenia związane z kontrolami wewnętrznymi oraz związaną z nimi "robotą papierkową"/zwiększyć odpowiedzialność kadry kierowniczej
- Zwiększyć ilość działań prowadzonych na zasadzie partnerstwa oraz współpracy z podmiotami zewnętrznymi/poprawić koordynację poziomą.
- Zwiększyć efektywność/zwiększyć odpowiedzialność kadry menedżerskiej
- Promować idee otwartości władzy oraz przejrzystości/zapewnić ochronę prywatności.

Także i "nowe" wartości nie są wolne od sprzeczności: model, w którym równe traktowanie każdej osoby równoznaczne było z traktowaniem jej w sposób sprawiedliwy, nie jest już w

¹⁶Bouckaert, Geert/Pollitt, Christopher (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis (Reforma Zarządzania Publicznego. Analiza Porównawcza)*. Wydanie trzecie. Oxford, str. 182 .

¹⁷Bouckaert/Pollitt, *Public Management Reform. op cit.*, str. 187

naszych czasach modelem zasadniczym: "W epoce standaryzacji oraz towarzyszącego jej upadku modelu rządów rozdawniczych pogląd oraz praktyka oparta na idei, że równe traktowanie oznacza traktowanie godziwe, trafiały na podatny grunt. Ale w społeczeństwach postmodernistycznych i w obliczu różnorodności etnicznej, rasowej, płciowej oraz wiekowej, wyłonieni w wyborach funkcjonariusze publiczni oraz przedstawiciele administracji stanęli przed nowym wyzwaniem – musieli mianowicie raz jeszcze przemyśleć, jak sprawić, aby wszyscy ludzie traktowani byli w sposób sprawiedliwy, mimo że nie wszystkich traktować się będzie w sposób równy"¹⁸. Jest to jedno z największych wyzwań w dziedzinie reform usług publicznych jako że nowe sposoby koncepcyjnego opracowania idei sprawiedliwości oraz merytokracji prowadzą także do powstawania nowych dylematów, niedoskonałości oraz problemów związanych z samą ideą sprawiedliwości. Za przykład posłużyć może porzucenie ustandaryzowanego i opartego na zasadzie starszeństwa systemu płac, które da się zaobserwować w wielu państwach członkowskich. Dziś tego rodzaju systemy postrzega się jako pozostające w stanie konfliktu ze współczesnym rozumieniem idei merytokracji oraz sprawiedliwości. Dodatkowo, w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości analizowana jest kwestia, czy oparte na zasadzie starszeństwa systemy płacowe nie są sprzeczne z zasadą niedyskryminacji ze względu na wiek.

Dziś państwa członkowskie Unii Europejskiej stały się bardziej merytokratyczne i jednocześnie bardziej spolaryzowane. Im bardziej koncepcja merytokracji staje się rzeczywistością, tym bardziej "wydaje się ona legitymizować powstawanie uprzywilejowanej hierarchii..."¹⁹. Paradoks, jaki dotyka zasady merytokracji wynika z problematycznego zjawiska charakteryzującego stosowane przez nas systemy wynagradzania, a mianowicie z tego, że systemy te, wynagradzając "ludzi utalentowanych", nie mają litości dla tych, którzy w konkurencyjnych zmaganiach ponoszą porażkę. W obecnych czasach wzrastający poziom nierówności oraz problemy z mobilnością społeczeństwa prowadzić mogą do utraty kapitału społecznego, do występowania frustracji, niezadowolenia oraz alienacji. "Kolejnym poważnym problemem dotyczącym etycznych podstaw merytokracji jest fakt, że praktycznie nie prowadzi się dyskusji, jakie aspekty merytokracji nie zapewniają sprawiedliwego rozwiązania wobec występujących dziś olbrzymich różnic w statusie, wynagrodzeniach oraz władzy..."²⁰ Innym problemem jest to, iż zasada merytokracji może niekiedy być autodestrukcyjna, jako że "im więcej szans mają ludzie na odniesienie sukcesu w społeczeństwie, tym mniejszą najprawdopodobniej sukces ten mieć będzie dla nich wartość"²¹. Jeśli wszyscy ludzie inwestowali będą w lepsze i bardziej rozległe wykształcenie, a także w swoje kompetencje i zdolności, wówczas proces ten ostatecznie przekształci się w wyścig na szczyt. Każdy może się wówczas bardzo szybko rozczarować. Robert Merton wykazał, że satysfakcja z pracy była wyższa w tych jednostkach, w których wskaźnik awansu był niski, nie zaś w tych, w których osiągał on wysoką wartość. "Jeśli istnieje jakakolwiek

¹⁸Donald Menzel, *Ethics and Integrity in the Public Service (Etyka i rzetelność w służbach publicznych)*, w: Menzel, Donald/White, Harvey L. (red.) (2011), *The State of Public Administration (Kondycja Administracji Publicznej)*, Sharpe, Londyn, 2011, str. 122.

¹⁹Donald Menzel, *Ethics and Integrity in the Public Service*, w: Menzel, Donald/White, Harvey L., op cit., str. 137

²⁰Donald Menzel, *Ethics and Integrity in the Public Service*, w: Menzel, Donald/White, Harvey L., op cit., str. 131

²¹Dench, op cit., str. 190

rzecz gorsza niż bycie zablokowanym, to jest to patrzeć, jak inni osiągają sukces, podczas gdy ty poniosłeś klęskę"²². Merytokracja jako podstawa dla podejmowania decyzji dotyczących zatrudnienia stanowi jedną z kluczowych wartości; mimo to jednak stosunkowo niewielu pracowników wierzy w to, że zasada ta będzie mieć w istocie zastosowanie, a co więcej, w wielu państwach obserwuje się pogłębienie takiego sposobu myślenia. "Nawet biorąc pod uwagę fakt, że sposób postrzegania sytuacji uzależniony jest od tego, czy respondenci faktycznie osiągnęli sukces w swoich staraniach o zdobycie zatrudnienia, wyniki wciąż pozostają niezadowolające"²³.

Proces nadawania coraz większego znaczenia wartościom o charakterze indywidualnym oraz podejściom opartym na podstawach merytorycznych widoczny jest także w innych dziedzinach. Przykładowo, procedury rekrutacyjne, polityki dotyczące mobilności czy mechanizmy wynagradzania i awansu poddawane są nieustającym reformom wskutek zastosowania nowych (odchodzących od standaryzacji i zindywidualizowanych) koncepcji godziwości i merytokracji. Co więcej, podejście do zasady starszeństwa, znaczenia posiadanych kwalifikacji, zdolności i kompetencji zmieniło się i stało bardziej elastyczne i zindywidualizowane. W ujęciu ogólnym, większość państw przyjęła trend w kierunku postępującej decentralizacji obowiązków, zaś różne organizacje sektora publicznego promują zróżnicowane wartości. Należy się spodziewać, że wskazana wyżej tendencja idąca w kierunku fragmentaryzacji i dywersyfikacji służb publicznych mieć będzie także istotny wpływ na proces dywersyfikacji wartości oraz polityk etycznych.

Główna hipoteza, jaką stawiamy w niniejszym badaniu, brzmi, że aktualne trendy dotyczące przeprowadzanych reform w dziedzinie etyki przynoszą szereg skutków pozytywnych, niemniej jednak mają one także skutki negatywne, w większości wywołane w sposób nieumyślny.

W rzeczywistości, polityki etyczne oraz polityki dobrych rządów mogą nieść za sobą o wiele więcej konsekwencji, mimo że większość dyskusji koncentrowało się głównie na konsekwencjach pozytywnych, w o wiele mniejszym stopniu zaś na konsekwencjach negatywnych bądź niezamierzonych. Przykładowo, wprowadzenie prohibicji w USA na początku ubiegłego wieku zakończyło się fiaskiem zarówno z punktu widzenia moralnego jak i z punktu widzenia skuteczności przepisów prawa, natomiast w przypadku wprowadzonych niedawno polityk antynikotynowych efekt jest zupełnie inny. W wielu społeczeństwach liczba palących spada już od kilku lat.

Do niedawna zagadnienie przejrzystości uznawane było za obszar, w którym skutki są wyłącznie pozytywne (wliczając w to także skutki wprowadzania polityk etycznych). Obywatele oczekują od rządów większej przejrzystości i żądają informacji o tym kto, dlaczego i jakie podejmuje decyzje. Przejrzystość uważana jest za niezbędny element w walce o zapewnienie odpowiedzialnego sprawowania władzy przez rządy, o utrzymanie zaufania obywateli przez instytucje publiczne oraz o równość szans w biznesie. Większa przejrzystość

²² Ibid.

²³ Lynelle Briggs (2009), *Testing APS Ethics: Where's the Integrity? (Etyka w służbie publicznej Australii poddana próbie: Gdzie podziela się uczciwość?)*, *The Australian Journal of Public Administration (Dziennik Administracji Publicznej Australii)*, tom 68 nr 2, str. 134-134

stanowi także klucz dla zachowania uczciwości w sektorze publicznym poprzez zmniejszenie ryzyka występowania malwersacji, korupcji oraz niegospodarności w odniesieniu do publicznych pieniędzy²⁴. Podczas gdy poświęcone koncepcji otwartego rządu strony internetowe (takie jak www.data.gov) oraz sprawozdania przedstawiane przez organizacje międzynarodowe²⁵ z entuzjazmem przyjmują korzyści płynące z większej przejrzystości, inni autorzy doszli do bardzo ambiwalentnych konkluzji co do konsekwencji tego rodzaju polityk²⁶. Przykładowo, wymóg dotyczący przekazywania szczegółowych informacji i danych osobowych do różnego rodzaju rejestrów może być uważany za krzywdzący z punktu widzenia poczucia uczciwości danej jednostki ludzkiej²⁷. W 2010 roku, skandal związany z portalem Wikileaks w drastyczny sposób pokazał, jak dążenie do otwartości i przejrzystości może kłócić się z innymi zasadami o charakterze politycznym bądź administracyjnym.

Hesse i in. (2003) przedstawili użyteczną macierz pozwalającą poddać ocenie zróżnicowane skutki mogące towarzyszyć reformom²⁸. Po pierwsze, wpływ działań reformujących na osiągnięcie zasadniczych celów może być efektywny bądź nieefektywny w sensie pozytywnym bądź negatywnym. Po drugie, reformy mogą wpływać nie tylko na cel zasadniczy, ale także na niektóre spośród pozostałych celów. Innymi słowy, mogą one mieć pozytywne bądź negatywne efekty uboczne, bądź też nie mieć żadnych efektów ubocznych. Dzięki zastosowaniu powyższych kombinacji możliwe jest stworzenie dziewięcioczęściowej tabeli zawierającej opis dziewięciu różnych kombinacji odnośnie do zaistniałych skutków. (Tabela 1). Zastosowanie tego rodzaju struktury analitycznej w dziedzinie etyki może także stanowić zachętę do podjęcia dyskursu o bardziej racjonalnym charakterze.

Tabela 1. Dziewięć możliwych konsekwencji reform sektora publicznego

	Wpływ na pozostałe cele		
Wpływ na cel zasadniczy	Brak (brak skutków ubocznych)	Pozytywne skutki uboczne	Negatywne skutki uboczne
Efektywność pozytywna osiągnięcie celu	(1) <i>Efektywność prosta</i> (działanie zgodne z planem)	(2) <i>Efektywność plus korzyść</i> (cel osiągnięty przy	(3) <i>Efektywność plus strata</i> (cel osiągnięty przy jednoczesnym

²⁴ OBWE, *Government at a Glance (Rzut oka na rząd)* (2011), OBWE, Paryż

²⁵ Instytut Banku Światowego (2011) *Proactive Transparency. The Future of the right to information? (Przejrzystość proaktywna. Przyszłość prawa do informacji?)*, Waszyngton, D.C.

²⁶ Hood, Christopher/Heald, David (red.) (2006). *Transparency. The Key to Better Governance? (Przejrzystość. Klucz do lepszego rządzenia?)* Oxford University Press; Brin, David (1998), *The Transparent Society (Przejrzyste społeczeństwo)*.

²⁷ Także jeden z raportów SIGMA stwierdza, że "mimo wszystko jednak, doświadczenia zebrane w państwach OBWE oraz UE pokazały, iż promowanie otwartości w organach rządu oraz administracji jest w praktyce niezmiernie trudnym zadaniem" (SIGMA 2010). Zapewnienie realizacji przysługującego obywatelom prawa do wiedzy poprzez umożliwienie im uzyskiwania odpowiedniego dostępu do informacji zgromadzonych w urzędach publicznych pozostaje celem trudno osiągalnym. Konieczność zabezpieczenia głównych interesów publicznych oraz prywatnych (od poufnego charakteru stosunków międzynarodowych po prawo do prywatności jednostki) trudno jest pogodzić z dążeniem do przejrzystości w konkretnych sprawach"

²⁸ Hesse, Joachim/Hood, Christopher/Peters, Guy (red.) (2003). *Paradoxes in Public Sector Reform: An International Comparison. (Paradoksy reformy sektora publicznego: międzynarodowa analiza porównawcza)*, Duncker & Humblot, Berlin.

zasadniczego		jednoczesnym wzmocnieniu innych celów)	poświęceniu części innych celów)
Nieefektywność brak skutku	(4) <i>Nieefektywność prosta</i> (np. "same słowa i zero czynów" w ramach programów reformujących)	(5) <i>Nieefektywność plus korzyść</i> (główny cel nieosiągnięty przy jednoczesnym uzyskaniu pozytywnych skutków ubocznych)	(6) <i>Nieefektywność plus strata</i> (główny cel nieosiągnięty przy dodatkowych negatywnych skutkach ubocznych)
Efektywność negatywna efekty odwrotne do zamierzonych	(7) <i>Efekt odwrotny prosty</i> (wynik odwrotny do zamierzonego)	(8) <i>Efekt odwrotny plus korzyść</i> (efekt odwrotny w przypadku celu zasadniczego przy jednoczesnym uzyskaniu pozytywnych skutków ubocznych)	(9) <i>Efekt odwrotny plus strata</i> (efekt odwrotny w przypadku celu zasadniczego przy jednoczesnym wystąpieniu negatywnych skutków ubocznych)

Źródło: Hesse & Hood & Peters (2003)

Jedna z istotniejszych hipotez zawartych w niniejszej pracy głosi, że polityki etyczne prowadzą także do występowania szeregu niezamierzonych efektów ubocznych, takich jak rozrost biurokracji, wzrost kosztów, zwiększenie ingerencji w życie prywatne, wykorzystywanie instrumentów związanych z moralnością przez media i polityków do ich własnych celów, zmniejszenie zaufania publicznego w miejsce jego zwiększenia itd. Co więcej, konsekwencje zwiększenia ilości zasad oraz standardów uzależnione są od innych zmiennych, takich jak dobre warunki pracy, dobre przywództwo oraz wrażenie, że strategie dotyczące zasobów ludzkich mają sprawiedliwy charakter.

Inna z przyjętych hipotez głosi, że wiele państw członkowskich znacząco nasiliło swoją aktywność na polu etyki. Państwa te starają się stworzyć wrażenie, iż polityki etyczne mają duże znaczenie, że wprowadzono wiele nowych zasad oraz strategii, że przywództwo stanowi istotny instrument na polu etyki, że dokonano inwestycji w polityki szkoleniowe, że funkcjonariusze publiczni są niezmiernie kompetentni w dziedzinie etyki itd. Mimo to jednak zakładamy, iż w rzeczywistości administracyjnej polityki etyczne nie są poważnie traktowane i że istnieje przepaść pomiędzy aktywnością polityczną i medialną a faktyczną instytucjonalizacją polityk etycznych.

Nasza ostatnia hipoteza dotyczy efektów licznych reform w zakresie zarządzania oraz wpływu kryzysu finansowego. Uważamy, że wiele trwających w chwili obecnej reform (w większości zaś te, które wprowadzane są w ramach pakietów oszczędnościowych) przynosi wysoce ambiwalentne konsekwencje w odniesieniu do zachowań pracowników w ich miejscach pracy. Co więcej, aktualne trendy w reformach prowadzą do powstawania lepszych

polityk etycznych oraz do postępów etycznych, niemniej jednak niosą one za sobą także nowe wyzwania, a nawet prowadzą do pogarszania się sytuacji.

2.3 Analiza konsekwencji reform zarządzania publicznego oraz reform organizacyjnych dla porządku etycznego

Przez wiele lat badacze usiłowali ustalić, dlaczego pracownicy w miejscu pracy zachowują się w sposób etyczny bądź nieetyczny²⁹. Większość przyjęła rozróżnienie, jakie przedstawili Kish-Gephart i in. (2010)³⁰ odnoszące się do charakterystyk indywidualnych, charakterystyk dotyczących kwestii moralnych oraz charakterystyk organizacyjnych. W szczególności w przypadku środowiska społecznego, w którym pracownicy publiczni funkcjonują, zauważono istnienie związków z istotnymi zmiennymi wyjściowymi. W konsekwencji ważną kwestią, jaką należy poddać analizie jest to, czy konkretne aspekty kontekstu organizacyjnego i społecznego mają jakiś wpływ na podejście oraz zachowania konkretnych pracowników. Przykładowo uznano, że sposób, w jaki pracownicy postrzegają atmosferę oraz kulturę etyczną i styl sprawowanego przywództwa wywiera wpływ na podejście oraz zachowania pracowników. Ujmując kwestię w sposób bardziej teoretyczny, teoria słuszności uznaje, że pracownicy (sektora publicznego) dokonują zestawienia swojego wkładu w pracę organizacji (wysiłek, stres, inwencja, intensywność pracy) z korzyściami płynącymi z tegoż (wynagrodzenie, nagrody, awanse, status itd.). Co więcej, swój wkład w pracę organizacji zestawiają oni także ze stosunkiem wkładu do korzyści, jaki osiągają ich koledzy z pracy. Teoria słuszności związana jest z teoriami sprawiedliwości społecznej, etyki behawioralnej oraz merytokracji. Do teorii tych powrócimy w dalszej części niniejszego opracowania. Jeżeli pracownicy sektora publicznego nie mają spodziewanej satysfakcji, może dojść do wystąpienia poczucia "niesłuszności", co prowadzić może do niezadowolenia, zaniku motywacji bądź innych skutków o charakterze behawioralnym. W czasach obecnych stosunek wkładu do korzyści uległ zmianie wskutek wprowadzania programów oszczędnościowych. Jak na razie, niewiele wiadomo na temat wpływu tych programów na poczucie słuszności u pracowników.

Na kartach swojej słynnej książki *A Theory of Justice (Teoria sprawiedliwości)*, filozof John Rawls przedstawia argumenty na rzecz pogodzenia ze sobą idei wolności oraz równości w oparciu o określone pryncypia³¹. Rawls twierdzi, że nierówność możliwa jest do zaakceptowania jedynie wówczas, kiedy przynosi ona korzyści tym, którym powodzi się najgorzej. Rawls definiuje dwie zasady sprawiedliwości. Zgodnie z pierwszą zasadą sprawiedliwości, każdemu człowiekowi winno przysługiwać takie samo prawo względem

²⁹ Bernerth, J./Jack Walker, H./Walter, F./Hirschfeld, RR. *A Study of Workplace Justice. Differences during Times of Change: It is not all about me (Studium sprawiedliwości w miejscu pracy. Nowości w epoce zmian: nie chodzi tylko o mnie)*, w: The Journal of Applied Science (Dziennik Nauk Stosowanych) XX (X), str. 1-24; Zoghbi-Manrique-de-Lara, P. (2010), *Do Unfair Procedures Predict Employees Ethical Behavior by Deactivating Formal Regulations? (Czy niesprawiedliwe procedury wpływają na zachowania etyczne pracowników poprzez zniesienie reguł formalnych?)*, w: Journal of Business Ethics (Dziennik Etyki Biznesu), nr. 94, str. 411-425

³⁰ Kish-Gephart JJ, Harrison DA, Treviño L.K (2010), *Bad apples, bad cases, and bad barrels: meta-analytic evidence about sources of unethical decisions at work (Zepsute jabłka, ciężkie przypadki i brudne beczki: meta-analityczny materiał dowodowy odnośnie źródeł nieetycznych decyzji w miejscu pracy)*, w: Journal of Applied Psychology (Dziennik Psychologii Stosowanej), Styczeń 1995(1): 1-31

³¹ Rawls, John (1971). *A Theory of Justice (Teoria sprawiedliwości)* Harvard University Press.

najbardziej szeroko zakrojonej spośród podstawowych wolności, odpowiadającej podobnym wolnościom przysługującym innym osobom. Podstawowymi wolnościami, którymi cieszą się obywatele, są, mówiąc ogólnie, wolność polityczna (tj. prawo do głosowania i do ubiegania się o wybór na stanowiska publiczne), wolność słowa i zgromadzeń, wolność sumienia, własność prywatna oraz wolność od nieuzasadnionego aresztowania. Zgodnie z drugą zasadą sprawiedliwości, nierówności o charakterze społecznym i ekonomicznym powinny zostać rozłożone w taki sposób, aby (a) przynosiły one jak najwięcej korzyści tym członkom społeczeństwa, którym powodzi się najgorzej (*zasada zróżnicowania*), oraz (b) urzędy i stanowiska muszą być dostępne dla wszystkich na warunkach sprawiedliwej równości oraz wyrównanych szans³².

Zasady pierwszej nie wolno naruszać, nawet jeśli naruszenie to miałyby służyć realizacji zasady drugiej, powyżej pewnego nieokreślonego, lecz niskiego poziomu rozwoju ekonomicznego (tj. zasada pierwsza, w większości sytuacji, mieć będzie, w sensie leksykalnym, pierwszeństwo w stosunku do zasady drugiej). Jednak ponieważ istnieje ryzyko kolizji pomiędzy różnego rodzaju podstawowymi wolnościami, konieczne może okazać się poszukiwanie między nimi wzajemnych ustępstw, tak aby uzyskać jak najszerszy zakrojony system posiadanych praw. Z tego powodu istnieje pewna doza niepewności co do tego, co dokładnie nakazuje omawiana zasada, jej wymagania spełniać zaś mogą różne zbiory wspomnianych wolności.

Obecnie wszystkie państwa UE są, w szerokim znaczeniu tego terminu, państwami merytokratycznymi, uznającymi zasady wynikające z teorii, którą przedstawił Rawls. Z drugiej strony, coraz większy nacisk na efektywność oraz merytokrację przyczynił się także do powstania większej ilości zaburzeń równości w naszym społeczeństwie (OBWE 2008)³³.

Termin "sprawiedliwość organizacyjna" odnosi się do zakresu, w jakim reformy administracyjne oraz polityki z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi postrzegane są jako przyczyniające się do osiągnięcia sprawiedliwych rezultatów. Teorie sprawiedliwości organizacyjnej łączone były także z kwestiami dotyczącymi ochrony zdrowia. Eksperti często dokonują rozróżnienia pomiędzy sprawiedliwością rozdzielczą, sprawiedliwością proceduralną oraz sprawiedliwością interakcyjną. Sprawiedliwość rozdzielcza odnosi się do sprawiedliwości w rozdziale osiągniętych efektów. Przykładowo, "szef mojej jednostki stosuje takie same kryteria oceny wydajności pracy co sami pracownicy, przez co uzyskujemy sprawiedliwe efekty, odpowiadające naszej wydajności pracy". Sprawiedliwość proceduralna to sprawiedliwość procedury podejmowania decyzji, w ramach której efekty, o których mowa powyżej, są rozdzielane. Przykładowo, "szef mojej jednostki w ramach stosowanych przez siebie procedur przestrzega kryteriów sprawiedliwości i spójności, ja zaś mam możliwość wyrażenia swojej opinii w ramach procedur komunikacji zwrotnej". Sprawiedliwość interakcyjna odnosi się natomiast do tego, czy w ramach procesu podejmowania decyzji oraz rozdziału efektów człowiek traktowany jest w sposób sprawiedliwy. Przykładowo, "jestem traktowany z szacunkiem, procedury mające zastosowanie w ramach oceny wydajności pracy zostały mi wytłumaczone w sposób terminowy, a wyjaśnienia, jakie uzyskałem w ramach komunikacji zwrotnej są racjonalne".

³² Ibid., str. 303.

³³ OBWE, *Growing Unequal? (Coraz większa nierówność?)*, Paryż 2008

Wpływ tego, jak postrzegana jest sprawiedliwość organizacyjna, na wydajność pracy, wywodzi się z teorii słuszności. Pozwala to przypuszczać, że kiedy ludzie zmuszeni są znosić niesprawiedliwość, będą się oni starali odzyskać poczucie sprawiedliwości w inny sposób (przykładowo, poprzez zmianę swojej wydajności pracy). Sprawiedliwość proceduralna wpływa na wydajność pracy poprzez procesy pracy oraz ich wpływ na podejście pracowników, podczas gdy sprawiedliwość rozdzielcza wpływa na efektywność pracy wtedy, gdy mamy do czynienia z kwestiami dotyczącymi wydajności (przykładem może być rozdział nagród dokonywany po ocenie wydajności pracy). Teorię tę można więc podsumować następująco: pozytywne zmiany co do postrzegania sprawiedliwości wpływają też korzystnie na motywację, produktywność oraz wydajność.

Dlatego też nie tylko prawa oraz zasady, lecz również postrzegana sprawiedliwość może w znaczący sposób wpływać na indywidualne zachowania i mieć pozytywny bądź negatywny wpływ na wydajność zarówno jednostki, jak i organizacji. Przykładowo, jak przekonamy się w dalszej części niniejszego opracowania, zadowolenie z pracy maleje w momencie wprowadzenia programów oszczędnościowych (oraz towarzyszącego im postrzeganego spadkowi poziomu sprawiedliwości organizacyjnej. Dodatkowo, poziom zaangażowania organizacyjnego wydaje się związany z postrzeganiem sprawiedliwości proceduralnej oraz rozdzielczej, co z kolei także powiązane jest z działaniami podjętymi w kontekście kryzysu finansowego).

Tym samym stwierdzić można, że ludzie z natury zwracają dużą uwagę na element sprawiedliwości towarzyszący poszczególnym wydarzeniom oraz sytuacjom w swoim codziennym życiu, w zróżnicowanych kontekstach. Jednostki reagują na działania oraz decyzje podejmowane przez organizacje każdego dnia. W literaturze akademickiej eksperci wykazywali istnienie wielu negatywnych efektów ubocznych, jakie nieprofesjonalna ocena wydajności pracy, zwolnienia z pracy, niesprawiedliwe decyzje dotyczące awansów, decyzje oparte na względach osobistych w miejsce merytorycznych, cięcia płac, niesprawiedliwe decyzje rekrutacyjne itd. mają w odniesieniu do postrzegania godziwości w pracy. W istocie obecny trend charakteryzuje się wprowadzeniem różnorodnych programów oszczędnościowych w wielu państwach UE. Co zatem dzieje się z pracownikami później, kiedy rządy narodowe kontynuują wprowadzanie drastycznych cięć płac oraz reform emerytalnych, podejmują decyzje w zakresie dobrowolnego bądź obligatoryjnego przenoszenia miejsc pracy, ograniczają szanse awansu, redukują bezpieczeństwo pracy, ograniczają zakres programów ochrony zdrowia, dokonują reformy standardowego modelu zatrudnienia itd.?

Kryzys finansowy przyczynił się także do przyspieszenia reform tradycyjnego statusu zatrudnienia (zatrudnienie dożywotnie, zatrudnienie na pełen etat) oraz do powstania tzw. modeli *flexicurity* (łączyjących elastyczność rynku pracy z bezpieczeństwem socjalnym). Coraz więcej państw członkowskich staje w obliczu coraz silniej zaznaczonych sprzeczności dotyczących zatrudniania pracowników sektora publicznego na stanowiskach należących do korpusu służby cywilnej. Dodatkowo, rosnący odsetek państw członkowskich zatrudnia coraz większą liczbę pracowników na czas określony. Doprowadziło to do sytuacji, w której kilka państw członkowskich zaczęło stosować różne modele stosunku pracy w tych samych sektorach, a czasem także w odniesieniu do tych samych zawodów. O zachowaniach

etycznych pracowników służby publicznej, pracowników sektora publicznego oraz pracowników zatrudnionych na umowy krótkoterminowe w opisanych wyżej warunkach wiadomo niewiele. Czy różne kategorie pracowników wykazują różne wzorce zachowań z powodu zróżnicowanego statusu zatrudnienia?

Naciski o charakterze ekonomicznym, cięcia budżetowe, redukcje płac oraz szansa awansu mogą powodować zwiększenie poziomu stresu, poziomu konkurencji oraz ogólny upadek kultury organizacyjnej (klimatu etycznego). W takich sytuacjach ucierpieć mogą wartości takie jak sprawiedliwość, uprzejmość, odporność na nadużycia władzy oraz bezstronność. To z kolei doprowadzić może do nasilenia się naruszeń zasad etyki, takich jak kradzież środków organizacyjnych, nieprawidłowości podczas pracy, niepożądane zachowania itd.

Mimo to jak dotąd jednak wciąż bardzo niewiele istnieje dowodów na wpływ kryzysu finansowego na zachowania w miejscu pracy jako takie. Przykładowo, redukcje w zakresie wynagrodzenia oraz świadczeń oraz zmiany w harmonogramach pracy, które mają bezpośredni wpływ na osobistą kondycję finansową, życie oraz warunki bytowe pracowników, mogą prowadzić do wzrostu ilości przewinień i poziomu zubożenia oraz spadku zaangażowania. Jedną z kwestii, która z punktu widzenia zarządzania ma szczególne znaczenie jest to, czy pracownicy mogą zechcieć "odegrać się" na organizacji w odpowiedzi na zaistniałą sytuację, a jeśli tak, to w jaki sposób. Przeprowadzone niedawno w USA badanie³⁴ wykazało, że wiele postaci przewinień wydaje się stanowić dowód tego, iż pracownicy pragną odreagować swoją frustrację i/lub odzyskać część tego, co utracili wskutek decyzji podjętych przez kadrę zarządzającą. Przykładowo, w przypadkach zmniejszenia poziomu wynagrodzenia/świadczeń obserwuje się 81-procentowy wzrost przypadków nadużyć w użytkowaniu Internetu oraz 84-procentowy wzrost nadużyć dotyczących zasobów spółki. Z drugiej strony natomiast w sytuacji zwolnień pracowników obserwuje się niższy wzrost występowania tych form nadużyć (odpowiednio 38 i 52 procent). Reformy polegające na cięciu kosztów kojarzone są także z bardzo znaczącym spadkiem poziomu zaangażowania pracowników oraz wzrostem ich zubożenia (Gallup), co wiąże się z wydajnością pracowników oraz ich zaangażowaniem.

Niemniej, kryzys finansowy przynieść może także pozytywne konsekwencje w odniesieniu do kwestii etyki w służbach publicznych, lub też nie przynieść ich wcale. Przykładowo, jest także możliwe, że w ciężkich czasach, kiedy dobrobyt organizacji bądź też nawet jej istnienie mogą być zagrożone, kadra zarządzająca podejmować będzie więcej rozmów na temat jakości stosowanych standardów, aby zapewnić organizacji bezpieczne przejście przez okres kryzysu. Możliwe jest też, że niektórzy pracownicy będą mniej skłonni dopuszczać się przewinień, kiedy kadra zarządzająca pozostaje w stanie najwyższej gotowości.

2.4 Granice opracowania

Z uwagi na komparatystyczne oraz empiryczne podejście, jakie zastosowano w niniejszym opracowaniu, jego autorzy doskonale zdają sobie sprawę z wielu trudności oraz wyzwań, jakie stają przed nimi w związku z podjętym przedsięwzięciem badawczym. Do tego dodać

³⁴Patrz <http://www.ethics.org/nbes/files/NBESResearchBrief.pdf> (data ostatniego sprawdzenia pliku: 3 czerwca 2011)

należy fakt, że etyka służb publicznych jest w czasach głębokiego kryzysu ekonomicznego dotyczącego wiele państw tematem niezmiernie delikatnym, a nawet nacechowanym politycznie. Jeśli przeanalizujemy wskaźniki ilości odpowiedzi 26 państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej, wówczas dostrzeżemy rosnące zainteresowanie omawianym tematem.

Mimo to, w procesie interpretowania rezultatów naszych badań należy wziąć pod uwagę kilka ograniczeń. Pierwsze z nich dotyczy podejścia samych autorów niniejszego opracowania. W niniejszej pracy nie koncentrowano się na kwestii korupcji oraz jej zwalczania. Mimo że działania nakierowane na walkę z korupcją wiążą się z działaniami powiązаныmi z etyką, praca niniejsza koncentrować się będzie na etyce w administracji. Innym powodem była konieczność uniknięcia dublowania pracy już wykonanej przez inne organizacje międzynarodowe takie jak OBWE, Bank Światowy oraz Radę Europy (GRECO).

Ponadto w dziedzinie etyki możemy analizować i poddawać dyskusji jedynie to, co "widzimy". Etyka jest niczym góra lodowa, jako że widoczny jest jedynie jej czubek. W pracy *Objective Knowledge (Wiedza obiektywna)* (1972), Karl Popper wprowadził rozróżnienie pomiędzy przewidywalnymi, racjonalnymi, uporządkowanymi i zorganizowanymi na wzór maszyn systemami społecznymi, oraz systemami społecznymi, które przypominają chmury. Badanie zjawisk etyki zalicza się do tych drugich – podobnych do chmur, a więc z natury niewyraźnych, skomplikowanych i płynnych.

Jak już zostało powiedziane, na reformy i polityki etyczne dotyczące służb publicznych składa się wiele reform o charakterze prawnym, ekonomicznym i politycznym, którym towarzyszą skutki o charakterze kulturowym, psychologicznym oraz behawioralnym. W pracy *"The Honor Code. How Moral Revolution Happen (Kodeks honorowy. Jak dochodzi do rewolucji moralnej)* (2011)", Appiah ukazuje, w jaki sposób do przewrotu moralnego motywuje lekceważenie, pogwałcenie kodeksów honorowych oraz brak szacunku – nie zaś (wyuczony) reguły oraz cnoty.

W konsekwencji, etyka administracyjna także stała się bardziej skomplikowana. Jedną z największych zalet prowadzenia badań w sektorze publicznym jest różnorodność podmiotów, które wyrażają zainteresowanie tematem. Gdzie indziej odnaleźlibyśmy większą liczbę badaczy zagadnień zarządzania, ekspertów w dziedzinie administracji publicznej, psychologów, specjalistów od nauk politycznych, filozofów moralności, socjologów organizacji oraz specjalistów w zakresie ekonomii zachowań? Niniejsza praca odnosi się do szerokiego spektrum tematów, począwszy od kształtu infrastruktury etycznej, aż po etykę w miejscu pracy.

Inne trudności wynikają z faktu, że dane zjawisko można wytłumaczyć na wiele sposobów i że jego przyczyny można zidentyfikować tak samo na poziomie indywidualnym (trudności w obchodzeniu się z pieniędzmi, problemy zawodowe, wątpliwe kontakty towarzyskie itd.), na poziomie organizacyjnym sektora publicznego (niezadowolające przywództwo, niesprawiedliwe decyzje w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, niewystarczające środki zapobiegawcze, zbyt niski poziom wynagrodzenia itd.), jak i na poziomie politycznym czy ekonomicznym (brak wyraźnej granicy między władzą wykonawczą a sądowniczą itd.). Najlepszym przykładem jest prowadzenie badań na temat powiązań pomiędzy etyką a

poziomem zaufania. W niniejszym opracowaniu wyjaśnione zostanie, dlaczego badanie poziomu zaufania wymaga o wiele bardziej kompleksowego podejścia.

Kompleksowość ta musi oczywiście być brana pod uwagę także podczas określania efektywności polityk oraz instrumentów etycznych. Zachowania sprzeczne z zasadami etyki nie są powodowane głównie przez grupki nieuczciwych jednostek. Zachowania etyczne funkcjonariuszy publicznych zależą w dużej mierze od zastosowanych rozwiązań organizacyjnych, instytucjonalnych oraz prawnych. Zgodnie z powyższym założeniem, nieuczciwe zachowania stanowią głównie konsekwencję negatywnego wpływu, jaki wywierają konkretne struktury związane z występowaniem różnego rodzaju okazji oraz zachęt, takie jak brak efektywnych mechanizmów kontroli i uświadamiania, złe warunki pracy, słaby etos służby publicznej czy też po prostu fakt, że szansa na bycie przyłapanym jest niewielka.

Związana z tematem literatura doskonale ilustruje fakt, że spełnianie wzorców należytych zachowań w sektorze publicznym zależy nie tylko od pojedynczych instrumentów takich jak skuteczne ustawodawstwo o charakterze dyscyplinarnym, ustanowienie wydajnych organów kontroli i nadzoru czy też atrakcyjny kodeks postępowania, lecz od istnienia ogólnego systemu związanego z uczciwością w życiu publicznym na poziomie krajowym (Transparency International), bądź też wielotorowej strategii antykorupcyjnej (Bank Światowy, GRECO) lub wielowymiarowej infrastruktury etycznej (OBWE). Główną cechą tego rodzaju wielowymiarowego podejścia jest to, że wedle tej opinii etyka uznawana jest za podstawową cechę dobrych rządów. Wpływ na to podejście mają także charakterystyki oraz interakcje kontekstów politycznych oraz prawnych, a także polityka gospodarcza.³⁵ Każda efektywna infrastruktura etyczna winna jednocześnie starać się kontrolować pracowników służby cywilnej oraz nimi kierować i zarządzać (także poprzez lepszej jakości przywództwo)³⁶. W konsekwencji, myślenie, że jeden instrument bądź jedno podejście może wystarczyć aby stworzyć uczciwą służbę cywilną składającą się z dobrze umotywowanych i działających w sposób etyczny pracowników jest myśleniem iluzorycznym.

Z przyczyn powyższych niniejsze opracowanie bazuje w dużej mierze na hipotezie, że efektywna walka z wykroczeniami wymaga zastosowania zarówno działań o charakterze kompleksowym, jak i działań partykularnych. Do tego należy dodać konieczność projektowania efektywnych instrumentów mieszczących się w narodowej tradycji oraz kulturze administracji. Oznacza to przykładowo, że o wiele trudniejsze jest promowanie uczciwości w państwach o niskim poziomie zaufania publicznego niż w państwach, gdzie poziom ten jest wysoki. Z tego powodu, nawet jeżeli w dyskusjach dotyczących etyki zmienia się relatywnie niewiele, kwestie etyczne zawsze stanowią odbicie danego kontekstu społecznego, kulturowego, politycznego i ekonomicznego oraz zmieniających się wartości, jakimi kierują się nasze społeczeństwa.

³⁵Patrz np. Bank Światowy (2000), *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate (Walka z korupcją w okresie przemian: wkład w debatę nad zasadami polityki)*, Waszyngton; OBWE (1997), *Trust in government (Zaufanie do rządu)*, Paryż 2000; OBWE, *Managing government ethics (Zarządzanie etyką rządu)*, Puma Policy Brief N° 1.

³⁶OBWE (2000), *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries (Budowanie zaufania publicznego: regulacje dotyczące etyki w państwach OBWE)*, Puma Policy Brief No.7, wiosna 2000 roku.

Ponadto w celu radzenia sobie z różnymi rodzajami niewłaściwych zachowań należy zastosować zróżnicowane instrumenty. Wydaje się oczywiste, że zwalczanie zmian w zachowaniach takich jak zgłaszanie zachorowań przez zdrowych pracowników, minimalizacja wkładanego w pracę wysiłku oraz zaangażowania czy też wykorzystywanie czasu przeznaczonego na pracę w celach prywatnych – zmian, które zdecydowanie uznać można za nieetyczne – wymagać może innych instrumentów niż w przypadku przyjmowania łapówek w zamian za wyrządzenie komuś przysługi. Pierwszy zestaw zachowań wynikać może z braku motywacji bądź ze słabej jakości przywództwa, podczas gdy przyczyną drugiego z nich mogą być braki w zakresie zdolności monitorowania pracowników. W innych przypadkach, np. kiedy funkcjonariusze przyjmują nielegalne opłaty za podjęcie pewnych decyzji, trudności nastęrczać może nawet samo znalezienie efektywnych instrumentów, jako że udowodnienie danego czynu może okazać się niemożliwe nawet pomimo zwiększenia intensywności monitoringu.³⁷

Etyka stanowi kompleksowy problem, przez co indywidualne zachowania oraz indywidualne sposoby postrzegania sprawiedliwości muszą być analizowane z zastosowaniem wielu różnych łańcuchów przyczynowych. Na tej samej zasadzie przyznać należy, że zebrane przez nas dane pochodzą ze zbyt małej próby, jako że w niniejszym badaniu wzięli udział wyłącznie przedstawiciele administracji rządowej. Odpowiedzi udzielane były przez ekspertów w dziedzinie etyki oraz zarządzania zasobami ludzkimi z odpowiednich ministerstw poszczególnych państw członkowskich UE. W związku z powyższym zdawaliśmy sobie sprawę z niebezpieczeństwa, że część odpowiedzi mogła mieć charakter stronniczy z powodów politycznych i że reprezentowały one raczej oficjalną opinię rządu i/lub pracodawcy. Należy także dodać, że zebrane dane pochodzą z dość homogenicznej grupy usytuowanej na tym samym poziomie organizacyjnym (głównie od ekspertów z ministerstw na poziomie federalnym oraz centralnych agencji rządowych). Przyszłe badania powinny objąć swoim zasięgiem o wiele szerszą grupę respondentów i uwzględnić także pracowników niższego szczebla, wysokich funkcjonariuszy służby cywilnej, przedstawicieli związków zawodowych i pracowniczych, pracowników organizacji szczebla innego niż centralny itd.

Inne ograniczenia odnoszą się do zastosowanej w ramach badania metodologii. Wszystkie dane w ramach niniejszego opracowania zebrane zostały z zastosowaniem kwestionariuszy, w dyskusjach oraz poprzez walidacje w ramach dwóch warsztatów oraz jednego spotkania na najwyższym szczeblu. W idealnej sytuacji należałoby przeprowadzić więcej wywiadów oraz zastosować poufne badania typu *self-report*, aby być w stanie zweryfikować wyniki analizy.

Studium niniejsze oparte zostało na nowej i innowacyjnej koncepcji. Po pierwsze, opracowany został specjalny dokument programowy w celu poddania go pod dyskusję we wszystkich państwach członkowskich oraz w Komisji Europejskiej w ramach sieci EUPAN. Dokument ten został przekazany wszystkim państwom członkowskim tak szybko, jak tylko było to możliwe (początek czerwca 2011 roku) w celu umożliwienia wszystkim partycypującym stronom przygotowania odpowiedzi we właściwym czasie. Państwa

³⁷Andvig, Jens Chr./Odd-Helge Fjeldstad, op.cit., str.131.

członkowskie otrzymały także możliwość przeanalizowania treści dokumentu oraz przedstawienia swoich opinii na jego temat w wygodnym dla siebie czasie.

Po drugie, dokument zawierał pewną ilość pytań wyjaśniających, które poddaliśmy pod dyskusję w ramach pierwszego posiedzenia Grupy Roboczej ds. Praw Człowieka (HRWG) we wrześniu 2011. Grupa badaczy przedstawiła temat oraz jego znaczenie dla państw członkowskich, a uczestnicy przedstawili swoje opinie odnośnie do postawionych pytań. Zaprosiliśmy także kilka delegacji narodowych do przedstawienia interesujących studiów przypadków oraz zestawień dobrych praktyk. Holenderska BIOS, Łotewska KNAB oraz OBWE wzięły udział w posiedzeniu HRWG i przedstawiły prezentacje dotyczące podejmowanych przez nie działań. Stosując tego rodzaju podejście chcieliśmy dać państwom członkowskim więcej czasu na przygotowanie się na dyskusję w ramach HRWG. W konsekwencji, procesu tego nie cechowało w tak znacznym stopniu, jak ma to miejsce zazwyczaj, tradycyjne podejście o charakterze ad-hoc. Ostatecznym celem zastosowanego podejścia było rozszerzenie wartości dodanej, jaką przedstawia EUPAN.

Po trzecie, wiele prowadzonych wcześniej dyskusji dotyczących efektywności zasad etycznych było w dużym stopniu niezadowolających. Odnośnie do tej tematyki nie istnieją prawie żadne statystyki, publikacje oraz fakty. Sytuacja ta wydaje się zaskakująca, jako że niektóre kraje utworzyły zaawansowane i profesjonalne systemy związane z zagadnieniem uczciwości publicznej, takie jak Holenderski BIOS (*Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector*), Brytyjska Komisja Standardów Życia Publicznego (*Committee on Standards in Public Life*) czy też Łotewski KNAB (Biuro Zwalczania i Przeciwdziałania Korupcji), a także złożone infrastruktury związane z zagadnieniem etyki (patrz OBWE 2000). Niemniej jednak w temacie efektywności systemów etycznych oraz kwestii powiązanych z zagadnieniem sprawiedliwości organizacyjnej (np. znaczenia reform w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi dla postrzegania sprawiedliwości oraz dla zachowań w miejscu pracy) przeprowadzono tylko kilka badań.

3. ETYKA ORAZ KONTEKST ETYKI W SŁUŻBACH PUBLICZNYCH- DEFINICJE

3.1 Cnoty i zasady

Etyka pojawia się wszędzie. Znaczenia etyki nie sposób jest analizować wyłącznie w szerszym kontekście rosnących oczekiwań opinii publicznej względem jakości usług publicznych oraz wiarygodności pracowników sektora publicznego. Nowe tematy będące przedmiotem dyskursu społecznego – korporacyjna odpowiedzialność społeczna spółek działających na arenie międzynarodowej, wynagrodzenie kadry menedżerskiej najwyższego szczebla, korzyści w dziedzinie medycyny płynące z inżynierii genetycznej, eutanazja, etyczne aspekty "zielonego aktywizmu" udziałowców spółek, wpływ nowych mediów na kulturę i społeczeństwo, odpowiedzialność człowieka za zmiany klimatu, wymagania zdrowego żywienia, polityki antynikotynowe, wymogi dotyczące przejrzystości i odpowiedzialności itd. – stanowią odbicie rosnącego znaczenia, jakie przypisuje się wartościom oraz zasadom. W dziedzinie etyki służb publicznych, "wytworzenie etosu uczciwości i przejrzystości jest czymś na kształt "Świętego Graala"³⁸.

Koncepcja dobrych rządów oraz etyka bazują na założeniu, że możliwe jest zdefiniowanie pojęć "dobrej administracji" oraz "etycznego zachowania". Wymaga to dyskusji na temat zasad oraz wartości, a także tego, co chcemy osiągnąć i dlaczego. Co do tego ostatniego pytania, koncepcja etyki oraz etycznego zachowania w dużej mierze nadal pozostaje pod wpływem wprowadzonego przez Arystotelesa podziału na cnoty i przywary. Według Arystotelesa, cnoty i przywary stanowią przeciwstawne formy przyjmowanych przez człowieka postaw. Cnoty stanowią pozytywne aspekty ludzkiego zachowania, przywary zaś – negatywne. Cnota oznacza zachowanie odznaczające się wysokimi standardami moralnymi i stanowi pewien schemat myślenia oraz zachowania oparty na tego rodzaju wysokich standardach moralnych.

W dzisiejszych czasach niemal niemożliwe byłoby znalezienie organizacji publicznych działających bez fundamentalnych zasad oraz kodeksów etyki, wymieniających pewien zestaw cnót oraz zasad, którymi funkcjonariusze publiczni winni się kierować.

Zdefiniowanie pojęcia cnoty nie było zadaniem łatwym nawet dla samego Arystotelesa. W swoim dziele pt. *Etyka nikomachejska*, Arystoteles zdefiniował cnotę jako punkt równowagi pomiędzy nadmiarem a niedostatkami danej cechy. Przykładowo, odwaga stanowi stan pośredni pomiędzy tchórzostwem a brawurą, zaś tolerancja – stan pośredni pomiędzy zaściankowością a permisywizmem. Przywary stanowią odwrotność cnót.

³⁸ Gay, Oonagh (2006). *Comparing Systems of Ethics Regulation. (Porównanie systemów regulacji etycznej)* w: Saint-Martin, Denis & Thompson, Fred (red.), *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective (Rządzenie a etyka działalności publicznej: standardy i praktyki w perspektywie porównawczej)*. Tom 14. Amsterdam/Boston/Heidelberg/Boston/New York/Oxford/Paris/San Diego/San Francisco/Singapore/Sydney/Tokyo, str. 107

W późniejszym okresie, filozof Kant poddał w wątpliwość, czy proste rozróżnienia pomiędzy "dobrymi" cnótami oraz "złymi" przywarami mają jakikolwiek sens. Zdaniem Kanta, większość cnót, jak również przywar, ma charakter w dużym stopniu ambiwalentny i powinno zawsze być oceniane w konkretnym kontekście, a także z punktu widzenia tego, czy służą one wyższym zasadom moralności, czy też nie. W swoim dziele "Metafizyka moralności", Kant poszedł jeszcze dalej: "Nigdzie w świecie, ani nawet w ogóle poza jego obrębem, niepodobna sobie pomyśleć żadnej rzeczy, którą bez ograniczenia można by uważać za dobrą, oprócz jedynie dobrej woli"³⁹. Mimo to dziś coraz więcej ekspertów odkrywa (ponownie) znaczenie etyki opartej na idei cnoty, czerpiąc inspirację ze słynnych słów Arystotelesa z *Etyki nikomachejskiej*: "Ani z natury, ani też przeciw naturze, nie są cnoty czymś nam wrodzonym; z natury jesteśmy tylko zdolni do ich nabywania, a rozwijamy je dzięki przyzwyczajeniu (...). Albowiem tych rzeczy, których musimy nauczyć się, zanim będziemy w stanie je wykonywać, uczymy się właśnie poprzez ich wykonywanie..."⁴⁰. Dlatego też nabywanie cnót może być początkowo zadaniem niełatwym, ale w drodze praktyki staje się ono coraz prostsze, aż w końcu staje się ono przyzwyczajeniem.

W czasach obecnych podejścia prezentowane przez Kanta oraz Arystotelesa stosowane są w praktyce tylko po części. Zamiast tego, politycy oraz kierownictwo sektora publicznego zazwyczaj podchodzą do zagadnienia etyki w sposób utylitarny. Starają się podejmować etyczne decyzje przynoszące korzyść jak największej liczbie pracowników bądź wyborców, czasem zaś aby osiągnąć pozytywne cele, mają się niewłaściwych środków. Mimo tego powszechnie uznaje się, że musimy zidentyfikować limity o charakterze moralnym oraz etycznym, które pozwolą ograniczyć zastosowanie tego rodzaju środków. Do tego zaś potrzebne nam są zasady oraz cnoty. W rzeczywistości w naszych konstytucjach, ustawach oraz kodeksach odnajdziemy wiele zasad i wartości o charakterze etycznym. Poza tym, administracja nie może ryzykować funkcjonowania bez kodeksu etycznego. Jednocześnie, jak się wydaje, społeczeństwa Zachodu tak bardzo przyzwyczały się do istnienia wielu zasad i wartości o charakterze etycznym, że zbyt mało się na ich temat dyskutuje i w konsekwencji brakuje świadomości co do ich dokładnego znaczenia oraz wzajemnych relacji.

Pomimo wszystkich istniejących różnic, wszystkie państwa członkowskie zgadzają się, że tradycyjne zasady (zasada bezstronności, zasada legalności itd.) oraz konkretne zasady i standardy etyczne stanowią niezbędny element w działalności pracowników służby cywilnej. Uzasadnienia dla konkretnych zasad oraz reguł funkcjonują we wszystkich państwach UE (konkretne zadania pracowników służby cywilnej winny łączyć się z konkretnymi obowiązkami oraz powinnościami).

Najważniejszymi spośród zasad funkcjonujących we wszystkich państwach członkowskich są: obowiązek przestrzegania zasady rządów prawa oraz obowiązek pracy w służbie wspólnego dobra (a także zasada demokracji). Pracownicy służby cywilnej pełnić mają swoje zadania w sposób bezstronny i sprawiedliwy, a także kierować się interesem ogółu. Przykładowo, Art. 153 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że "w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań państwa, w urzędach administracji rządowej działa korpus służby cywilnej". Inne,

³⁹ Immanuel Kant (brak daty), *Metafizyka moralności*, w: Britannica Great Books, Tom 42, str. 256

⁴⁰ Arystoteles (brak daty), *Etyka nikomachejska*, w: Britannica Great Books, Tom 9, str.348.

mające zasięg ogólnoeuropejski zasady odnoszą się do przyjmowania prezentów, obowiązku składania przysięgi, obowiązku traktowania pewnych spraw jako tajemnice bądź jako informacje poufne, obowiązku składania oświadczenia w przedmiocie osiągniętych przychodów, posiadanego majątku itd. Nieco inny charakter ma funkcjonujące w Zjednoczonym Królestwie zestawienie Siedmiu Zasad Życia Publicznego⁴¹, odnoszące się do wszystkich sprawujących urzędy publiczne i zawierające kilka bardzo ogólnych zasad, takich jak altruizm, uczciwość, oraz obiektywizm (więcej informacji na str. 123).

W konsekwencji, na pracownikach służby cywilnej ciążyą także inne, często bardziej restrykcyjne obowiązki i powinności, niż w przypadku pracowników sektora prywatnego. Wszystkie krajowe ustawy o służbie cywilnej zawierają w sobie zestaw szczegółowych, konkretnych obowiązków oraz powinności dla pracowników służby cywilnej, a także dla pracodawców. Dobry przykład stanowi tutaj ustawa o pracownikach służby cywilnej obowiązująca w Słowenii, która określa kilka istotnych zasad, takich jak zasada równego dostępu (w Artykule 7), zasada legalności (w Artykule 8), zasada fachowości (w Artykule 9), zasada honorowego działania (Art. 10), zasada ograniczeń i obowiązków w odniesieniu do przyjmowania prezentów (Art. 11) oraz zasada poufności (Art. 12).

W niektórych spośród państw członkowskich konkretne zobowiązania nałożone są nawet na mocy postanowień Konstytucji bądź też mogą być z jej treści bezpośrednio wywodzone. Artykuł 103, paragraf III Konstytucji Hiszpanii, na przykład, stanowi o ochronie bezstronności pracowników służby cywilnej podczas wykonywania przez nich ich funkcji; zgodnie z Artykułem 98 Konstytucji Włoch, pracownicy służby cywilnej służyć mają wyłącznie narodowi; zaś Artykuł 296, paragraf I Konstytucji Portugalii nakazuje pracownikom służby cywilnej pracę na rzecz wspólnego dobra. W Niemczech, obowiązek neutralności stanowi jedną z podstawowych zasad, na których opiera się działanie służby cywilnej i jest on umocowany konstytucyjnie na mocy Artykułu 33 paragraf IV Konstytucji Niemiec. Pośredni wyraz obowiązek zachowania neutralności zyskuje w treści Artykułu 103 paragrafu I Konstytucji Grecji, który stanowi, że pracownicy służby cywilnej mają za zadanie wypełniać wolę państwa oraz służyć narodowi. W Luksemburgu ciężący na pracownikach służby cywilnej obowiązek zachowania neutralności wywodzić można w sposób pośredni z treści przysięgi, którą na mocy Art. 110 mają oni składać.

Ogólne zobowiązanie wykonywania powierzonych zadań w sposób neutralny wyrażone jest w konkretnej postaci w różnorodnych indywidualnych zobowiązaniach ciężących na urzędniku. Neutralność pracownika służby publicznej chroniona jest z jednej strony przed wpływami natury finansowej, z drugiej zaś przed wpływami natury politycznej. Środki odnoszące się do tych pierwszych to między innymi zakazy dotyczące przyjmowania łapówek oraz prezentów. W coraz większym stopniu rozrasta się też sieć reguł oraz uregulowań w zakresie przeciwdziałania konfliktom interesów, dotyczących aktywności pracowników po ustaniu zatrudnienia, działalności dodatkowej oraz zatrudnieniu na kilku stanowiskach na raz itd. W ujęciu ogólnym, jeśli idzie o zasady etyki, sprawujący urzędy publiczne oraz pracownicy służby cywilnej podlegają o wiele bardziej restrykcyjnym regulacjom niż inni pracownicy sektora

⁴¹ http://www.public-standards.gov.uk/about_us/the_seven_principles_of_life.aspx

publicznego czy prywatnego. Jednak w większości państw członkowskich największy nacisk kładzie się nie na neutralność pracowników publicznych jeśli idzie o wpływy o charakterze finansowym, lecz w zakresie wpływów o charakterze politycznym – przy czym celem jest tutaj zabezpieczenie stabilności administracji oraz stworzenie osłony przeciwko siłom politycznym kształtującym życie państwa.

W większości państw członkowskich UE istnieje ponadto ciężący na pracownikach służby cywilnej obowiązek działania w dobrej wierze czy też obowiązek lojalności wobec pracodawcy; jednak znaczenie tego obowiązku w poszczególnych państwach członkowskich jest zróżnicowane. Stwierdzenie to w szczególności sprawdza się w odniesieniu do zagadnienia lojalności względem konstytucji, która przybiera w Niemczech zakres o wiele szerszy niż gdziekolwiek indziej. Natomiast obowiązek posłuszeństwa wobec poleceń służbowych od dawna już miał dla pracowników sektora publicznego charakter wiążący we wszystkich państwach członkowskich UE i generalnie miał za zadanie podkreślić ich podległość względem wydawanych poleceń. Nie jest jednak pewne, jaki dziś jest zasięg tej podległości we wszystkich państwach członkowskich. W niektórych spośród nich, granicę stanowi punkt, w którym pracownik publiczny otrzyma polecenie popełnienia czynu zabronionego zagrożonego karą.

Inne, dodatkowe zasady odnoszące się do obowiązków oraz powinności urzędników różnią się w zależności od danego państwa. Przykładowo, w obowiązującej w Niemczech Ustawie o Służbie Cywilnej, 26 paragrafów poświęconych jest konkretnym prawom oraz zobowiązaniom. Dotyczą one kwestii takich jak porozumiewanie się z mediami ("Dyrektor instytucji podejmuje decyzje co do tego, kto powinien przekazywać informacje mediom"), przyjmowanie prezentów, konkretne postanowienia dotyczące ubioru, wyboru miejsca zamieszkania (które nie powinno znajdować się zbyt daleko od miejsca pracy), obowiązku złożenia przysięgi oraz wielu innych zagadnień. Wiele z tych obowiązków oraz zobowiązań nie posiada odpowiedników w innych państwach członkowskich. Przykładowo, paragraf 78 odnosi się do tzw. *Fürsorgepflicht des Dienstherrn* (obowiązek pracodawcy bądź przełożonego w zakresie sprawowania opieki nad pracownikiem służby cywilnej). Przepis ten zobowiązuje przełożonego/pracodawcę do sprawowania opieki nad pracownikiem służby cywilnej i jego rodziną nawet po zakończeniu kariery w ramach służby cywilnej. Zgodnie z tą filozofią, pracownik służby cywilnej nie jest zwyczajnym pracownikiem państwowym, ale pozostaje w służbie cywilnej przez całe życie. W konsekwencji oczekuje się, że pracownik służby cywilnej pozostanie w swojej działalności wierny państwu, państwo zaś w zamian za to otoczy go należyłą opieką: *"związek pomiędzy pracownikiem służby cywilnej a państwem (...) ma inny charakter niż związek pracownika z prywatną firmą. Związku tego nie da się opisać poprzez proste zastosowanie koncepcji "dożywotniego zatrudnienia" (we Francji preferowany jest termin "system kariery w służbie cywilnej", który ma mniej negatywne konotacje) (...). Związek ten trwa przez cały okres aktywnego życia zawodowego (...) i pociąga za sobą konieczność wykonywania przez pracownika służby cywilnej pewnych zobowiązań (...) ale stanowi także uzasadnienie uprawnień, z których korzysta pracownik służby cywilnej..."*

Jak pokazują odpowiedzi udzielone w niniejszym badaniu, wiele tradycyjnych (biurokratycznych) zasad, standardów oraz zobowiązań o charakterze etycznym nadal obowiązuje. Co więcej, tradycyjne zasady takie jak niemiecka *Fuersorgepflicht* bądź

Alimentationsprinzip nigdy nie uległy zmianie. Jest to zjawisko niezwykle, zwłaszcza biorąc pod uwagę zmiany jakie w ostatnich latach miały miejsce w innych dziedzinach. W rzeczywistości, aktualne trendy w dziedzinie reform, prowadzące w kierunku struktury post-biurokratycznej doprowadziły do przyjęcia większej liczby kodeksów mających za zadanie regulowanie zachowań pracowników służby cywilnej. Pomimo więc wszystkich trendów w dziedzinie reform, jakie pojawiały się do tej pory, a także pomimo wysiłków mających na celu deregulację polityki zarządzania zasobami ludzkimi, liczebność konkretnych zasad odnoszących się do obowiązków oraz powinności faktycznie wzrosła. Zamiast deregulacji następuje dziś re-regulacja, szczególnie jeśli idzie o kodeksy postępowania, zagadnienia związane z przeciwdziałaniem konfliktom interesów, zwalczaniem dyskryminacji, promowaniem różnorodności, odpowiedzialności, zarządzaniem wydajnością, przejrzystością oraz zorientowaniem na obywateli.

Co ciekawe, dyskusje dotyczące potrzeb w zakresie (nowych) wartości oraz zarządzania wartościami stały się bardziej istotne niż dyskusje dotyczące tego, jak zasady oraz wartości zastosowane mogą być w praktyce. W rzeczywistości, połączenie ze sobą wszystkich zasad i wartości oraz jednoczesne ich przestrzeganie może być niełatwym zadaniem. Jak uważa Briggs, "nadmierny nacisk na jedną grupę wartości może powodować naruszenie pozostałych. Żadnych wartości nie należy egzekwować w taki sposób, że znajdą się one w bezpośrednim konflikcie z innymi wartościami"⁴². Przykładowo, zasada lojalności może doznawać kolizji z zasadą legalności oraz zasadą bezstronności.

W niniejszej pracy staramy się zastosować podejście kompromisowe. Przede wszystkim, opieramy się na twierdzeniu, że zachowanie etyczne jest czymś, czego można się nauczyć i co następnie można kultywować. Po drugie, sądzimy że wartości oraz cnoty jako takie są koncepcjami ambiwalentnymi, czasem zaś nawet prowadzącymi do sprzeczności. W niektórych przypadkach nawet pozytywne wartości mogą przynosić bardzo ambiwalentne efekty. Co więcej, dyskusja o tym, co w istocie powinno stanowić zestaw cnót kardynalnych, ulega wraz z upływem czasu kolejnym zmianom. Przykładowo, cnoty takie jak skromność czy bezstronność należy zawsze interpretować w oparciu o kontekst oraz czasy, w jakich się znajdujemy. Na tej samej zasadzie, w epoce przekształcających się sposobów rządzenia oraz zmieniających się wartości trudniejsze staje się także definiowanie przywar oraz zachowań nieetycznych. Jak twierdzi filozof Seel⁴³, wyraźnie negatywne z natury jest wyłącznie okrucieństwo. Wszystkie inne przywary mają ambiwalentny charakter.

Po drugie, wykonywanie pracy w sposób etyczny i w oparciu o zestaw cnót nie jest ani bardziej, ani mniej wymagające niż prowadzenie zgodnego z zasadami etyki życia prywatnego. Etyczne zakupy, etyczne inwestowanie, etyczne spożywanie posiłków, etyczne podróżowanie, etyczne prowadzenie samochodu, etyczne wychowywanie dzieci... W swojej książce pt. "*A life stripped bare. My year trying to live ethically (Życie pod lupą. Jak przez rok starałem się żyć w sposób etyczny)*", Leo Hickman, dziennikarz brytyjskiej gazety *The Guardian*, podejmuje taką próbę. Jego książka to niesamowita ilustracja tego, jak trudno jest

⁴² Lynelle Briggs (2009), *Testing the APS Ethics: Where is the integrity? (Etyka w służbie publicznej Australii poddana próbie: Gdzie podziela się rzetelność?)*, w: *The Australian Journal of Public Administration (Dziennik Administracji Publicznej Australii)*, 2009, str. 119.

⁴³ Martin Seel (2011), *111 Tugenden, 111 Laster*, Fischer, Frankfurt/Main.

żyć w sposób etyczny – jeżeli w ogóle jest to możliwe. "Łatwiej jest nauczać, wygłaszać kazania, studiować, propagować, debatować oraz pisać na temat etyki niż w istocie praktykować etyczny sposób życia"⁴⁴.

3.2 Wartości i etyka w życiu publicznym

Jak wykazano w poprzednim podrozdziale, służby publiczne w zakresie wartości oraz zasad potrzebują odpowiednich wytycznych. Ale w jaki sposób wartości i zasady podlegają zmianom i rozwojowi? I jakie znaczenie ma ten fakt dla efektywności reguł etyki?

Patrząc wstecz, wydaje się, że od czasów *Etyki Nikomachejskiej* Arystotelesa, "dla każdej ery dałoby się wskazać kilka wyrazów stanowiących istotę panującego wówczas światopoglądu-stałych punktów, będących miarą wszystkiego innego. W czasach starożytnych były to cnoty w rodzaju sprawiedliwości i męstwa; w średniowieczu były to wartości o charakterze religijnym takie jak wiara, łaska i Bóg; w osiemnastym wieku były to natomiast racjonalne koncepcje i słowa takie jak rozum, natura oraz prawo..."⁴⁵. Za to dziś wyrazami tymi wydają się terminy oznaczające złożone koncepcje w rodzaju wydajności, merytokracji, odpowiedzialności, elastyczności oraz dobrych rządów.

Ponadto, wartości właściwe dla służby publicznej, takie jak neutralność, stabilność, hierarchia, lojalność i bezstronność mają dziś inne znaczenie niż miało to miejsce kiedyś⁴⁶. W rzeczy samej, wartości nigdy nie giną – one się zmieniają. Dlatego też nigdy nie istniała statyczna koncepcja oraz jednolity sposób rozumienia wartości oraz etyki w życiu publicznym. Co więcej, trudno byłoby wykazać, że wartości mogą ginąć.

W dzisiejszych czasach ludzie stają się coraz bardziej wymagający i krytycznie nastawieni do swoich przywódców oraz władz, ale także bardziej krytyczni w stosunku do własnych aspiracji życiowych. Jednocześnie, istnienie wartości o charakterze uniwersalnym oraz natura samych wartości stają się kwestiami coraz bardziej niepewnymi. Można rzec nawet, że tam, gdzie państwo, politycy oraz inni przywódcy polityczni, administracyjni i religijni widziani są z bardziej niż kiedykolwiek krytycznej perspektywy, to obywatele wyznaczają wobec siebie samych, a także wobec uznawanych przez siebie koncepcji religii, wiary, szczęścia i samorealizacji, coraz wyższe standardy. Nigdy wcześniej ludzie nie mieli tak wysokich wymagań względem własnej samorealizacji oraz rozwoju.

Jak stwierdza Schulze⁴⁷, żyjemy dziś w dekadzie moralnego relatywizmu i moralnej tolerancji, ale nie w wieku moralnego upadku. A nawet przeciwnie: wzrost oczekiwań w dziedzinie etyki należy uznać za korzystne zjawisko, jako że odzwierciedla ono fakt, iż

⁴⁴Leo Hickman (2006), *A life stripped bare. My year trying to live ethically* (*Życie pod lupą. Jak przez rok starałem się żyć w sposób etyczny*), Eden

⁴⁵Dwight Waldo (1948), *The Administrative State* (*Państwo administracyjne*), Ronald Press, New York, str.19

⁴⁶van der Wal, Zeger (2008), *Value Solidity, Differences, Similarities and Conflicts Between the Organisational Values of Government and Business* (*Trwałość wartości, różnice, podobieństwa i konflikty pomiędzy wartościami organizacyjnymi w rządzeniu i w biznesie*), Rozprawa Naukowa w ramach Wolnego Uniwersytetu w Amsterdamie.

⁴⁷Schulze, Gerhard (2006), *Die Sünde*, Carl Hanser, Monachium

podejście obywateli do władz stało się bardziej krytyczne i bardziej dojrzałe. W dzisiejszych czasach obywatele mają także mniejszy niż kiedykolwiek wcześniej poziom tolerancji względem zachowań nieetycznych.

Mimo to, wielu obserwatorów obawia się, że współczesny "relatywizm moralny" doprowadzi do erozji wartości⁴⁸. Należy zatem przypomnieć, że ów "relatywizm" towarzyszył rodzajowi ludzkiemu od chwili jego narodzin. W swojej książce *The Division of Labour in Society (O podziale pracy społecznej)* (1893), Emile Durkheim, francuski socjolog, przedstawił koncepcję *anomie* (anomalii). Terminem tym określał on pewne zjawisko mające miejsce w społeczeństwie. Zjawisko to polegało na tym, że zasady określające, jak ludzie powinni się względem siebie zachowywać, ulegały rozkładowi. Anomia, definiowana w sposób uproszczony, oznacza stan, w którym normy ulegają pomieszeniu, są niejasne bądź też nie istnieją wcale. Według Durkheima, jest to sytuacja, w której dochodzi do deficytu normatywnego. Anomia odnosi się więc do rozkładu norm społecznych i jest stanem, w którym normy nie mają już wpływu na działania podejmowane przez jednostki w ramach społeczeństwa. Zmieniające się uwarunkowania, jak również proces przystosowywania się do wymogów życia, prowadzą do niezadowolenia, konfliktów oraz dewiacji. Durkheim zaobserwował, że w trudnych okresach, np. w czasach kryzysu ekonomicznego, anomia nasila się. Uważał on, że nagłe zmiany społeczne stanowiły przyczynę powstawania stanu anomalii. Podobną teorię przedstawił później w USA Robert Merton ("*Social Structure and Anomie [Anomia i struktura społeczna]*", 1938).

Jednak żaden z tych dwóch autorów nie wytłumaczył zjawiska równoczesnego tworzenia się nowych wartości oraz norm.

W swojej pracy pt. "*The Responsible Administrator (Administrator odpowiedzialny)*" Cooper stwierdza, że "żyjemy w czasach przejściowych, w których modernistyczne dziedzictwo administracji publicznej w coraz większym stopniu koliduje z modelem postmodernistycznym"⁴⁹. Podstawowymi fenomenami towarzyszącymi zjawisku "nowoczesności" są pewne założenia dotyczące wartości uniwersalnych, wartości absolutnych, biurokracji oraz racjonalności. Natomiast ponowoczesność (postmodernizm) jest to koncepcja, w ramach której "fundamentalne założenia, jako założenia ostateczne i absolutne, zostają zdyskredytowane. Założenia dotyczące jakiejś obiektywnie prawdziwej i uniwersalnej natury ludzkiej bądź prawa natury czy też absolutnych wartości i prawd o ostatecznym charakterze (...) stają się nieaktualne..."⁵⁰. "Homogeniczny charakter tradycyjnego społeczeństwa, wraz z więziami kulturalnymi które, je łączyły i stabilizowały, został przełamany (...). Pojawiły się nowe odmiany stylu życia, a w drodze ewolucji powstały nowe sposoby radzenia sobie z szerokim spektrum stylów życia, diet, preferencji, filozofii politycznych oraz sposobów wymiany dóbr"⁵¹. Implikacje tych zmian dla administracji publicznej są oczywiste: administracja postmodernistyczna odznacza się zazwyczaj większą różnorodnością, mniejszą hierarchizacją, większą elastycznością i reprezentatywnością, i

⁴⁸Lukes, Steven (2008), *Moral Relativism (Relatywizm moralny)*, Picador, Nowy Jork

⁴⁹Cooper, Terry L. (2006), *The Responsible Administrator (Administrator odpowiedzialny)*, Jossey Bass, wydanie 5, str. 45.

⁵⁰ Cooper, *The responsible*, op cit., str. 46.

⁵¹ Cooper, *The responsible*, op cit., str. 52.

mniejszym dystansem do obywateli. Podczas gdy określenie "biurokracja" odzwierciedla klarowne wartości ("hierarchia, formalizm, standaryzacja, racjonalność, posłuszeństwo itd.), określenie "postmodernistyczny" sugeruje istnienie sprzecznych ze sobą wartości oraz dylematów tych wartości dotyczących.

Problem, jaki wiąże się z tego rodzaju opisem administracji w XXI wieku, wydaje się oczywisty. Podczas gdy określenie "biurokracja" czy "nowoczesność" mogą być łatwo zdefiniowane i rozłożone na konkretne składniki, w przypadku określenia "ponowoczesność" (postmodernizm) nie jest to już tak proste. Termin ten bowiem odzwierciedla koncepcję, która jest z natury płynna, i nie daje nam wyrazistej definicji ani też nie ułatwia orientacji. Mimo że określenie "ponowoczesność" może w adekwatny sposób opisywać aktualnie trwający proces zmian, stanowi ono zagadkę dla tych, których zadaniem jest inicjowanie procesów zmian. Idea administracji ponowoczesnej ukazuje, że brak nam zrozumienia, czym w istocie mogłaby być (uniwersalna) alternatywa dla biurokratycznych form organizacji. W większości określenia "ponowoczesny", "organizacja post-biurokratyczna" czy też "służby post-publiczne" nie są niczym innym, jak tylko "kontr-definicjami", mającymi charakter wyłącznie negatywny.

Panujący w czasach obecnych trend w kierunku ponowoczesnej służby publicznej przypomina nam o tym, jak istotne są wartości i zasady.

Bourdieu, Coleman, szczególnie zaś Putnam wykazali, że (wspólne) wartości oraz zaufanie stanowią istotny element "kapitału społecznego". Putnam zdefiniował kapitał społeczny jako "cechy organizacji społecznej, takie jak zaufanie, normy oraz sieci powiązań, które są w stanie przyczynić się do poprawienia wydajności społeczeństwa poprzez ułatwianie podejmowania skoordynowanych działań"⁵². Główna myśl, jaką przedstawił Putnam, głosi, że ludzie podjęli decyzję o stopniowym wycofywaniu się z życia obywatelskiego. W konsekwencji, ten trend w kierunku indywidualizacji powoduje niszczenie kapitału społecznego oraz spójności społeczeństwa. Podobnie jak Putnam (aczkolwiek z mniejszym naciskiem na zagadnienia z dziedziny nauk politycznych), Ehrenberg ukazuje, na polu psychologii, że trendy społeczne prowadzące ku coraz większej indywidualizacji i autonomizacji przyczyniają się do powstawania nowego rodzaju zaburzeń psychicznych (np. wzrost ilości przypadków depresji czy syndrom wypalenia)⁵³.

Mimo to jednak wciąż trudno jest dokonać analizy, która dawałaby odpowiedź na pytanie, czy kapitał społeczny jest faktycznie zagrożony i czy fakt ten ma wpływ na zachowania etyczne jednostek ludzkich.

W 2003 roku w Holandii opublikowano dwa badania dotyczące rozwoju wartości oraz norm w holenderskim społeczeństwie (w tym kilka obserwacji o charakterze komparatystycznym w odniesieniu do różnych państw europejskich)⁵⁴. Był to raport sporządzony przez Holenderską

⁵²Putnam, R.D., (1993), *Making Democracy work: civil traditions in modern Italy (Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech)*, Princeton, str.169

⁵³ Ehrenberg, Alain (2010), *La Societe du Malaise*, Odile Jacob.

⁵⁴ Agencja Planowania Społecznego i Kulturalnego [*Sociaal en Cultureel Planbureau*] (2004), Paul Dekker/Joep de Hart/Paul de Beer/wsparcie: Christa Hubers, *De moraal in de publieke opinie (Moralność w Opinii Publicznej)*, Haga, <http://www.scp.nl>; Rada Naukowa ds. Polityki Rządu

Radę Naukową ds. Polityki Rządu (*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – WRR*) oraz raport na temat norm i wartości (*Waarden, Normen en de last van het gedrag*)⁵⁵. Jednak wyniki obu badań, jak również innego badania dotyczącego "Moralności w opinii społecznej" (2004) przynajmniej do pewnego stopnia wydają się przeczyć popularnym stereotypom dotyczącym ciągłego moralnego i etycznego upadku, jaki ma rzekomo miejsce w naszych społeczeństwach. W rzeczywistości oba sprawozdania stwierdzają, że obywatele mają zdumiewająco klarowne zdanie na temat tego, co wedle ich opinii stanowi powszechnie akceptowane z punktu widzenia etyki i moralności zachowanie, co zaś takim zachowaniem nie jest. Na przykład na pytanie, czy należy przestrzegać istniejących przepisów prawa oraz je egzekwować, tylko bardzo niewielka mniejszość udzieliła odpowiedzi negatywnej.

Ponadto, akceptacja zasady rządów prawa, osobistych wolności takich jak np. prawo do wyrażania opinii, prawo do ochrony przed dyskryminacją, prawo głosu, poparcie zasad demokracji itd. wciąż cieszą się wśród obywateli Europy bardzo powszechnym uznaniem. Dodatkowo, stopień dobrowolnego angażowania się obywateli w działalność organizacji o charakterze wyznaniowym, politycznym czy kulturalnym utrzymuje się na dość stałym poziomie i nie wydaje się spadać. Wzrost znaczenia indywidualizmu w naszych społeczeństwach nie wydaje się prowadzić do zmniejszenia się poziomu dobrowolnego zaangażowania w życie społeczne. "Indywidualizm to nie to samo co egoizm"⁵⁶.

Mimo to, w prowadzonych współcześnie dyskusjach dotyczących wartości w życiu publicznym zbyt często zakłada się, że istnieje jeden, uniwersalny zestaw wartości⁵⁷, podczas gdy niedawne badania pokazują, że w różnych organizacjach wyznawane są różne wartości⁵⁸. W konsekwencji, niektórzy autorzy analizują potrzebę zapewnienia wartościom o charakterze publicznym ochrony przed wpływem wartości pochodzących z sektora prywatnego. W ten sposób podtrzymywane są sztuczne rozróżnienia pomiędzy tym co "publiczne", a tym co "prywatne". Tymczasem de Graaf i van de Wal pokazują, że "wartości takie jak rentowność, konkurencyjność oraz zorientowanie na klienta mają większy wpływ przy podejmowaniu decyzji biznesowych; w organizacjach o charakterze publicznym, wartości takie jak zasadność, zgodność z prawem, odpowiedzialność oraz bezstronność mają dominujące

(*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid – WRR*) (2003), *Waarden, Normen en de last van het gedrag* (Wartości, standardy i ciężar zachowań), Haga

⁵⁵Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2003), "*Waarden, Normen en de last van het gedrag*", op cit.

⁵⁶ Sociaal en Cultureel Planbureau, *De moraal in de publieke opinie*, op cit., str.81 (tłumaczenie)

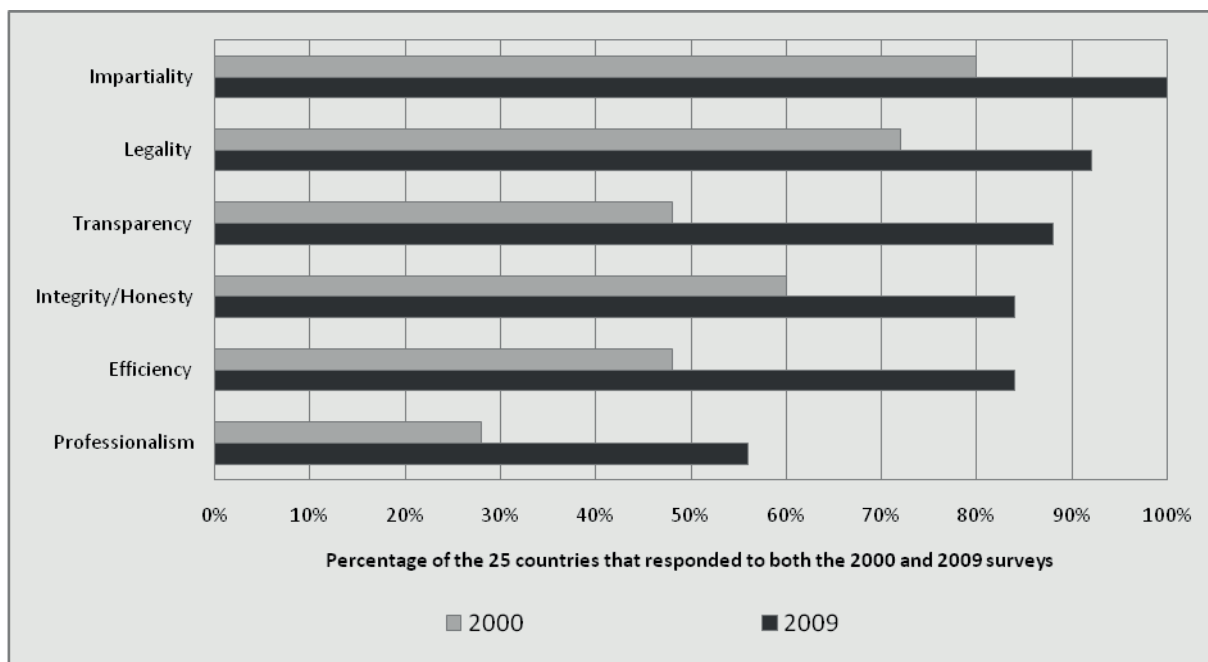
⁵⁷van der Wal, Zeger/E.Th. van Hout (2009), *Is Public Value Pluralism Paramount... (Czy pluralizm wartości w życiu publicznym jest najważniejszy...)*, *International Journal of Public Administration* (Międzynarodowy Dziennik Administracji Publicznej), Tom 32, numer: 3-4, str. 220-231

⁵⁸Sandra van Thiel & Zeger van der Wal, (2010), *Birds of a feather? The effect of organisational value congruence on the relationship between ministries and quangos (Ulepieni z tej samej gliny? Znaczenie kongruencji wartości organizacyjnych dla wzajemnych relacji pomiędzy ministerstwami oraz organizacjami quasi-pozarządowymi)*, w: *Public Organisation Review* (Przegląd Organizacji Publicznych), 10(4), str. 377-397.

znaczenie. Jednakże pomiędzy poszczególnymi organizacjami w ramach każdego sektora istnieją ogromne różnice"⁵⁹.

W międzyczasie do klasycznego zestawu wartości dołączyły także nowe wartości takie jak przejrzystość, różnorodność, zrównoważony rozwój oraz elastyczność. Jak się wydaje, w przyszłości zjawiskami dominującymi będzie pojawianie się kolejnych sprzeczności pomiędzy wartościami, jak również pojawianie się nowych wartości. Przykładowo, w okresie ostatnich dziesięciu lat, "liczba państw uznających przejrzystość za zasadę zaliczającą się do fundamentalnych reguł, na których oparte winno być funkcjonowanie służb publicznych, niemal się podwoiła"⁶⁰. Za wartość o coraz bardziej istotnym znaczeniu uważana jest także wydajność. Tym samym możliwe jest, że za dziesięć lat "prywatność", bądź też, alternatywnie, "zabezpieczenie ryzyka" stawały się będą wartościami o jeszcze większym znaczeniu niż dziś. Co więcej, niektóre problemy natury etycznej mogą zostać rozwiązane, pojawić się mogą natomiast problemy zupełnie nowe. Dlatego też możliwe jest, że szkolenie pracowników służby cywilnej w zakresie rozwiązywania dylematów może stać się kwestią ważniejszą, niż miało to miejsce w przeszłości.

Rys. 2. Często wskazywane fundamentalne zasady służby publicznej (2000 i 2009)



[Od góry: Bezstronność, Legalność, Przejrzystość, Rzetelność/uczciwość, Wydajność, Profesjonalizm; Na dole: Odsetek 25 państw, które wzięły udział zarówno w badaniu z 2000 roku, jak i w badaniu z 2009 roku]

Źródło: OBWE, *Governance at a Glance (Rzut oka na rządzenie)*, Paryż 2009, str. 40

Zmieniające się wartości sprawiają, że warto poddać pod dyskusję także inną kwestię: jakie są konsekwencje rosnącego znaczenia indywidualnych wartości, takich jak wydajność jednostki.

⁵⁹ G.de Graaf, Z. van der Wal, *On Value Differences Experienced by Sector Switchers (O różnicach wartości w doświadczeniach pracowników zmieniających sektor zatrudnienia)*, w: *Administration and Society (Administracja i Społeczeństwo)*, Tom 40, Nr. 1, marzec 2008, str. 79.

⁶⁰Ibid.

W czasach obecnych pracownicy sektora publicznego chcą być postrzegani jako jednostki i być traktowani w sposób indywidualny, zgodnie z własną, osobistą wydajnością w pracy. W konsekwencji, tradycyjne systemy płacowe oparte na drabinach kariery, wzrostach wynagrodzenia opartych na czasie pracy oraz skonkretyzowanych dietach odzwierciedlają koncepcję zatrudnienia, która dziś powoli zanika. Obecnie pracownicy oczekują natychmiastowych nagród oraz uznania za swoje indywidualne osiągnięcia, np. jeśli dwóch pracowników wykonuje podobne zadania, ale jeden z nich obciążony jest pracą w większym stopniu, wówczas oczekuje, że otrzyma z tego tytułu wyższe wynagrodzenie. Opisany proces indywidualizacji nasila się jeszcze wskutek wprowadzania indywidualnych mechanizmów odpowiedzialności oraz złożonych metod pomiaru wydajności pracy i technik zarządzania tą wydajnością. Wprowadzanie tych technik może skutkować tym, że faworyzowany będzie układ zorientowany na wydajność jednostki, nie zaś na myślenie korporacyjne oraz dobro wspólne. Bardzo niewiele jednak wiadomo na temat zmian, jakie dotyczą "koncepcji godziwości" oraz wartości z tym związanych czy na temat ich znaczenia dla zachowań etycznych w narodowych służbach publicznych.

3.3 Etyka publiczna i etos publiczny – inne niż etyka prywatna?

Jak wskazano w poprzedzających rozdziałach, ani cnoty, ani wartości, ani też etos służby publicznej nie były kiedykolwiek koncepcjami o charakterze statycznym i jednorodnym. Ich znaczenie ulegało ciągłym zmianom i rozwojowi na przestrzeni wieków.

Także definicja pracownika służby publicznej ulegała kolejnym zmianom wraz z upływem czasu. Początkowo, pracownicy służby publicznej byli sługami królów, królowych, lordów i rodów królewskich; nie przysługiwały im żadne prawa, a zwolnić można było ich w dowolnym momencie. Mimo iż większość z nich należała do elity, opłaty otrzymywali oni wyłącznie z dobrej woli monarchy.

W tych czasach stanowiska pracowników służby publicznej można było nabyć, kupić bądź sprzedać. Nepotyzm i korupcja były czymś normalnym, mimo że pracownicy służby publicznej mieli z zasady obowiązek lojalności (początkowo względem monarchów), obowiązek złożenia przysięgi wierności i posłuszeństwa królewskim rozkazom. Ich głównym zadaniem było pobieranie należności podatkowych, wykonywanie zadań o charakterze policyjnym, przygotowywanie oraz zarządzanie prowadzeniem wojen i ochrona monarchii. Systemy rekrutacji nie były oparte na merytorycznych kryteriach. Zamiast tego, w czasach średniowiecza, monarchowie coraz częściej "rekrutowali" swoich urzędników w celu zapewnienia ściągania podatków oraz ochrony terytorium monarchii. Po raz pierwszy praktyka rekrutacji merytorycznej stała się rutyną w epoce panowania Filipa IV Pięknego (1285-1314), który systematycznie powoływał do swej służby prawników (specjalizujących się w prawie rzymskim)⁶¹.

Ta historyczna rola służby (cywilnej) jako instrumentów władzy monarszej wyjaśnia, dlaczego późniejsza służba cywilna w tak dużym stopniu koncentrowała się na regulach, procedurach oraz racjonalności. Celem takiego działania było bowiem uniezależnienie

⁶¹ <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/histoire-fonction-publique.html>

członków służby cywilnej od interesów o osobistym, partykularnym charakterze. W Europie, powstanie niezależnej i bezstronnej służby cywilnej łączy się ściśle z narodzinami państwa republikańskiego (co miało miejsce po raz pierwszy we Francji), a także państwa narodowego (w szczególności po Kongresie Wiedeńskim w 1815 roku)⁶². We Francji, status publicznoprawny został "wynaleziony" podczas Rewolucji Francuskiej w celu związania członków służby cywilnej z państwem, nie zaś z monarchią⁶³.

Jednak stworzenie niezależnej służby cywilnej okazało się zadaniem trudniejszym, niż się początkowo wydawało. Pod koniec XVIII wieku i aż do początków XIX wieku, absolutne, przysługujące pracodawcy prawo do "zwolnienia pracownika łączyło się z doktryną suwerenności w sektorze publicznym. Ponieważ zatrudnienie traktowano jako przywilej, nie jako prawo, podlegało ono zasadom określonym przez rząd. Rząd zaś był suwerenem; ograniczanie przysługujących mu praw w zakresie zarządzania byłoby nieodpowiednie (...). W rzeczy samej, przez większą część dziewiętnastego wieku (...) w polityce personalnej dominował system łupów. (...) Stanowiska publiczne przemieniały się w prywatne lenna, a arogancja, chciwość i oportunizm wygrywały z honorem, otwartością i roztropnością. Faworyzm, kumoterstwo, zastraszanie, korupcja, marnotrawstwo, skandale i gwałtowne zwolnienia były czymś powszechnym w tych podłych czasach. Zamiast rządzenia, najwyższym priorytetem stawało się wynagradzanie przyjaciół, wyświadczenie ludziom przysług w zamian za przysługi od nich otrzymane"⁶⁴.

Praktyki te zmieniały się powoli. Bekke i van der Meer⁶⁵ definiują systemy służby cywilnej jako systemy odpersonalizowane, różniące się od tradycyjnych sposobów rządzenia. Najbardziej istotne zmiany obejmowały wprowadzenie zasady selekcji merytorycznej (wliczając w to egzaminy wstępne, staż zawodowy, poradnictwo zawodowe, polityczną neutralność), które wprowadzone zostały, aby pełnić rolę "moralnego strażnika" demokracji, i które miały za zadanie chronić pracowników przed działaniami podejmowanymi z inspiracji politycznej. "We wszystkich przypadkach, szczególnie zaś w Wielkiej Brytanii, Francji, Prusach i Hiszpanii, powstanie centralnego państwa w połączeniu z centralizacją władzy uznawane jest za istotny czynnik wyjaśniający rosnącą zależność władców od urzędników, zarówno tych wojskowych, jak i tych cywilnych. Rozmnożenie się zadań stojących przed rządem oraz rosnący poziom specjalizacji administracyjnej w końcu sprawiły, że rozdzielenie osobistej oraz administracyjnej części dworu władcy stało się nieuniknione (...). Początkowo była to tylko jednostka organizacyjna, ale symbolizowała ona także głęboką zmianę w stosunkach władzy. Te zmiany ról stanowiły istotny przełom instytucjonalny, jako że relacje władcze pomiędzy członkami służby cywilnej a władcą stawały się (stopniowo) coraz mniej

⁶² Schulze, Hagen, *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, op. cit., str. 39.

⁶³ "Le premier souci des républicains, dès la fin des années 1870, est de s'assurer des sentiments favorables des fonctionnaires à l'égard de la République : la fonction publique", <http://diffusion.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/histoire-fonction-publique.html>

⁶⁴ Bowman, James S./West, Jonathan P. (2008), *Removing Employee Protection: A "See No Evil" Approach to Civil Service Reform (Pozbawianie pracownika ochrony: reforma służby cywilnej na zasadzie "nic nie widziałem, nic nie słyszałem")*, w: Huberts, Leo W. J. C./Maesschalck, Jeroen, /Jurkiewicz, Carole S. (2008), Edward Elgar, Massachusetts, str. 183.

⁶⁵ Bekke/van der Meer, *Civil Service Systems (Systemy Służby Cywilnej)*, op. cit.

spersonalizowane (...). Pracownicy służby cywilnej ewoluowali stopniowo, przechodząc od roli osobistej służby władcy do roli służby państwa"⁶⁶.

Wiele zmian, do jakich doszło na kontynencie europejskim było w istocie konsekwencją wojen napoleońskich oraz związanych z nimi podbojów. "Odnowa polityczno-administracyjna była albo importowana, albo wskrzeszana..."⁶⁷ (...) "Kluczowe znaczenie dla wprowadzenia tych zmian miało powstanie idei Rechtsstaat, czy też, jak określana ona była w krajach anglosaskich, zasady rządów prawa (...) Ta niezmiernie nośna idea niosła za sobą poważne konsekwencje dla relacji łączących rząd oraz system służby cywilnej. (...) Krok po kroku, pozycja prawna pracowników służby cywilnej we wszystkich państwach uległa sformalizowaniu i standaryzacji (...) W miejsce selekcji na podstawie posiadanych przywilejów wiodącą zasadą stawała się zasada selekcji merytorycznej"⁶⁸. Status pracowników służby cywilnej w drodze ewolucji stał się statusem uprzywilejowanym, charakteryzującym się wieloma specyficznymi cechami stosunku pracy, które odróżniały go od stosunku pracy spotykanego zazwyczaj.

Powstanie służby cywilnej we współczesnym rozumieniu tego terminu stanowi skutek wyłonienia się państwa liberalnego, opartego na zasadzie rządów prawa. Pomimo istnienia tej wspólnej podstawy, wiele systemów służby cywilnej różniło się od siebie, a trajektorie ich reformy stawały się stopniowo aż nazbyt specyficzne. Jednocześnie fakt poddania służby cywilnej specjalnej ochronie (nierzadko uważanej za ochronę pozbawioną niezbędnej elastyczności) wzbudzał liczne głosy krytyki. W konsekwencji, zjawisko krytyki służby cywilnej jest mocno powiązane z samym faktem powstania wyodrębnionej służby cywilnej. "Przejeżdżanie się" po biurokracji ma co najmniej dwustuletnią historię.

Jak na ironię, jedna z pierwszych *nowoczesnych* służb cywilnych pojawiła się nie w Europie, lecz w Indiach, ustanowiona przez Kompanię Wschodnioindyjską celem odróżnienia działającej na jej rzecz służby *cywilnej* od służby *wojskowej*⁶⁹. Już w 1793 roku rząd brytyjski opracował kodeks służby cywilnej dla terytorium Indii, "w ramach którego urzędnicy otrzymywali rozsądne, choć niezbyt wygórowane wynagrodzenie i warunki służby. Istotna kwestia, jaką była kwestia awansu, regulowana była zgodnie z zasadą starszeństwa, wedle postanowień ustawy o przywilejach Kompanii (Charter Act) z 1793 roku. Zasada ta uznawana była za formę zabezpieczenia przed protekcją i podejmowaniem niesprawiedliwych decyzji..."⁷⁰. W celu zapobiegania korupcji oraz protekcji, przyznawanie awansów w Kompanii odbywało się na podstawie odbytych egzaminów. System ten następnie został przeniesiony na tereny Zjednoczonego Królestwa w 1854 roku (w oparciu o raport Northcote-Trevelyan, opublikowany ponad 150 lat temu)⁷¹.

⁶⁶Bekke/van der Meer, *Civil Service Systems (Systemy Służby Cywilnej)*, op. cit., str. 276

⁶⁷ Bekke/van der Meer, *Civil Service Systems*, op cit., str. 277.

⁶⁸ Bekke/van der Meer, *Civil Service Systems*, op cit., str. 278.

⁶⁹ Gladden, Edgar Norman (1967), *Civil Services of the United Kingdom (Służba cywilna w Zjednoczonym Królestwie)*, 1856-1970, Frank Cass, Londyn.

⁷⁰ Edgar Norman Gladden, *A History of Public Administration (Historia administracji publicznej)*, Tom II, Frank Cass, Londyn, 1972, str. 251.

⁷¹Stafford Northcote/C. E. Trevelyan, *The Organisation of the Permanent Civil Service (Struktura stałego korpusu służby cywilnej)*, Parliamentary Papers (Dokumenty parlamentarne), Tom XXVII, 1854.

Z kolei dożywotnie posady wprowadzono po raz pierwszy w Bawarii, w Niemczech, w 1805 roku⁷². Nieco później powstała także tak zwana *Alimentationsprinzip*, która zobowiązywała pracowników służby cywilnej do poświęcenia całej swojej osoby (oraz pełnego wymiaru czasu pracy) publicznemu pracodawcy. Z drugiej strony, pracodawca publiczny zobowiązany był zapewnić opiekę pracownikowi służby cywilnej (a także jego rodzinie) przez cały okres ich życia (stąd pochodzi też postulat tworzenia dla pracowników służby cywilnej specjalnych systemów emerytalnych). Obowiązujący na terenie Prus Landrecht Pruski (Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten) z 1794 roku zawierał 19000 paragrafów⁷³.

Gdzie indziej, na terenie miast włoskich (a później także Państwa Włoskiego), w różnych regionach Hiszpanii oraz na części terytorium Holandii, powstawały lokalne modele służby cywilnej, zaadaptowane na potrzeby regionalnej i narodowej tradycji, kultury i potrzeb o charakterze politycznym. We wszystkich społeczeństwach europejskich w coraz większym stopniu rozprzestrzeniał się pogląd, że pracownicy służby cywilnej powiązani byli z władzą państwową i że nie należy porównywać ich z innymi pracownikami sektora publicznego bądź też sektora prywatnego.

Na początku XX wieku niemal we wszystkich spośród dzisiejszych państw członkowskich UE projektowano organizacje publiczne jako struktury biurokratyczne, jako że spodziewano się, iż określone zachowania pracowników służby cywilnej da się uzyskać poprzez zastosowanie konkretnych zasad organizacyjnych. Zgodnie z tradycją wprowadzano więc struktury o charakterze hierarchicznym i sformalizowanym, klarowne i sztywno określone ścieżki kariery, dożywotność posad, pracę na pełen etat, zasadę starszeństwa, uprzywilejowane systemy emerytalne oraz sztywne systemy wynagradzania pracowników, co miało na celu jak największe ograniczenie ryzyka występowania nadmiernych wpływów o charakterze politycznym, korupcji, nadużyć, prywaty oraz niestabilności struktur rządowych. W konsekwencji, tradycyjnym celem, dla którego daną strukturę organizacyjną projektowano tak, a nie inaczej, było nadanie określonego statusu etycznego pracownikom służby cywilnej, którzy mieli za zadanie poświęcać się realizacji ideałów dobra publicznego, neutralności, bezstronności, zachowania poufności informacji oraz wykazywania się w swojej pracy odpowiednim poziomem ekspertyzy. W wielu państwach pracownicy służby cywilnej pracowali zatem w organizacjach o charakterze hierarchicznym, gdzie procedury rekrutacyjne były bardzo dokładnie określone, podobnie jak zresztą powinności o charakterze etycznym; mobilność była niewielka, warunki pracy – zróżnicowane, a systemy opieki społecznej – specyficzne. Jako że sama idea służb społecznych była czymś stosunkowo nowym⁷⁴, większość istniejącej "służby cywilnej" stanowiły służby podatkowe, służby wojskowe i sądowe oraz policyjne. W konsekwencji, najistotniejszym zadaniem, jakie spoczywało na sektorze państwowym, było *kontrolowanie* społeczeństwa, nie zaś *służenie* mu. "Lewiatan" (T. Hobbes) stał ponad społeczeństwem, rządy zaś – aż do lat 70. XX wieku – bardziej interesowały się realizowaniem zakładanych przez siebie programów niż oceną osiągniętych efektów. Co więcej, obywatelom nie wolno było w ogóle kwestionować poczynań władz państwowych.

⁷² Pechstein, Matthias/Summer, Rudolf (2007), *Beiträge zum Beamtenrecht*, Tuebingen, str. 58.

⁷³ Hagen Schulze, *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*, op. cit., str. 96.

⁷⁴ Przykładowo, aż do lat 50. tylko nieliczne kraje prowadziły programy walki z ubóstwem czy też inicjatywy dotyczące bezpieczeństwa żywności, zabezpieczeń społecznych czy ochrony środowiska.

W ramach tej struktury biurokratycznej, gdzie służby publiczne były oddzielone, odseparowane od społeczeństwa i od obywateli, nie istniała możliwość, aby pracownicy służby cywilnej wypowiedzieli strajki czy też zawierali umowy zbiorowe w zakresie warunków pracy. Innymi słowy, pracowników służby cywilnej uznawano za odmienną kategorię personelu. Z uwagi na owo specjalne traktowanie pracowników służby cywilnej, opinia publiczna zaczęła postrzegać ich jako ludzi posiadających zupełnie inne osobowości, działających z odmiennych motywacji, pracujących mniej intensywnie niż pracownicy sektora prywatnego, bardziej ukierunkowanych na bezpieczeństwo czy na przepisy i raczej mało innowacyjnych.

Mimo to, należy przypomnieć, że rodząca się nowoczesna koncepcja biurokracji i służby cywilnej była z natury koncepcją "republikańską", zaprojektowaną w kontrze do tradycyjnej, opartej na charyzmie struktury władzy wywodzącej się z czasów monarchii oraz z epoki średniowiecza. Według Webera, biurokracja jako taka uznawana była za bezstronny instrument władzy, oparty na zasadzie racjonalności. Jego zadaniem było wzmocnienie stabilności państwa przy jednoczesnym ograniczeniu wpływów klasy politycznej. Jednak biurokracja miała nie tylko za zadanie stać się nową postacią racjonalnej władzy – aż do XIX wieku uważana była ona także za najbardziej etyczną i wydajną formę organizacji.

Z uwagi na to założenie, większość nowych państw członkowskich UE w 2005 roku opowiedziało się za strukturami bazującymi na klasycznej drodze kariery. Jednym z głównych powodów, dla którego ustanowiono system drogi kariery, była chęć "walki" z problemem wpływów politycznych oraz politycznego rozdawnictwa, wywodzącym się jeszcze z czasów komunistycznych.

W konsekwencji, na pracownikach służby cywilnej ciążyą także inne, często bardziej restrykcyjne, obowiązki i zobowiązania niż w przypadku pracowników sektora prywatnego. Wszystkie krajowe ustawy o służbie cywilnej zawierają w sobie zestaw szczegółowych, konkretnych obowiązków oraz powinności dla pracowników służby cywilnej, a także dla pracodawców.

Pomimo wszystkich istniejących różnic, także "stare" państwa członkowskie zgadzają się, że tradycyjne zasady (zasada bezstronności, zasada legalności itd.) oraz konkretne zasady i standardy etyczne stanowią niezbędny element w działalności pracowników służby cywilnej.

Przykładowo, pracownicy służby cywilnej w Szwecji muszą znać pewne określone reguły i rozumieć znaczenie, jakie reguły te mają dla działalności ich agencji, a także dla kontaktów nawiązywanych przez nich z obywatelami oraz innymi podmiotami. Urzędnicy muszą także być przygotowani na sytuacje, w których dochodzi do kolizji między tymi zasadami, i muszą wykazywać się zdolnością do kierowania się rozważą, kiedy stykają się z tego rodzaju sytuacjami oraz kiedy podejmują odpowiednie działania.⁷⁵ Zasadami, o których mowa powyżej, są:

⁷⁵ Rada ds. Strategicznego Rozwoju Zasobów Ludzkich, Wspólne Wartości w Służbie Cywilnej, Sztokholm, brak daty.

- Zasada demokracji – cała władza publiczna w Szwecji wywodzi się z powszechnego prawa wyborczego przysługującego narodowi, z demokracji przedstawicielskiej oraz systemu parlamentarnego.
- Zasada legalności- władza publiczna wykonywana może być tylko na podstawie przepisów prawa.
- Zasada obiektywizmu, bezstronności i równego traktowania – wszyscy są równi wobec prawa. Agencje rządowe oraz władza sądownicza musi traktować wszystkich na równych zasadach.
- Zasada wolności formułowania opinii i swobody wyrazu – demokracja w Szwecji oparta jest na zasadzie swobody w formułowaniu opinii.
- Zasada szacunku – władza publiczna ma być wykonywana z zachowaniem szacunku dla wolności i równości każdego człowieka.
- Zasada wydajności i zasada służby – działalność sektora publicznego prowadzona ma być w sposób tak oszczędny, a jednocześnie z zachowaniem tak wysokiej jakości, jak tylko jest to możliwe, uwzględniając dostępne środki.

Wszystkie spośród przytoczonych powyżej zasad są w równym stopniu nowoczesne, co tradycyjne. Ujmując to w nieco inny sposób – istnieje pewna grupa tradycyjnych zasad, które zawsze zachowują przymiot nowoczesności.

Najważniejszymi spośród zasad funkcjonujących we wszystkich państwach członkowskich są: obowiązek przestrzegania zasady rządów prawa oraz obowiązek pracy w służbie wspólnego dobra (a także zasada demokracji); zasady te niekiedy mogą jednak kolidować ze sobą. Pracownicy służby cywilnej pełnić mają swoje zadania w sposób bezstronny i sprawiedliwy, a także kierować się interesem ogółu. Inne zasady o zasięgu ogólnoeuropejskim odnoszą się do zasad dotyczących przyjmowania prezentów, obowiązku składania przysięgi, obowiązków traktowania pewnych kwestii jako kwestii poufnych czy tajnych, obowiązku składania oświadczeń w przedniocie osiągniętych przychodów, posiadanego majątku itd.

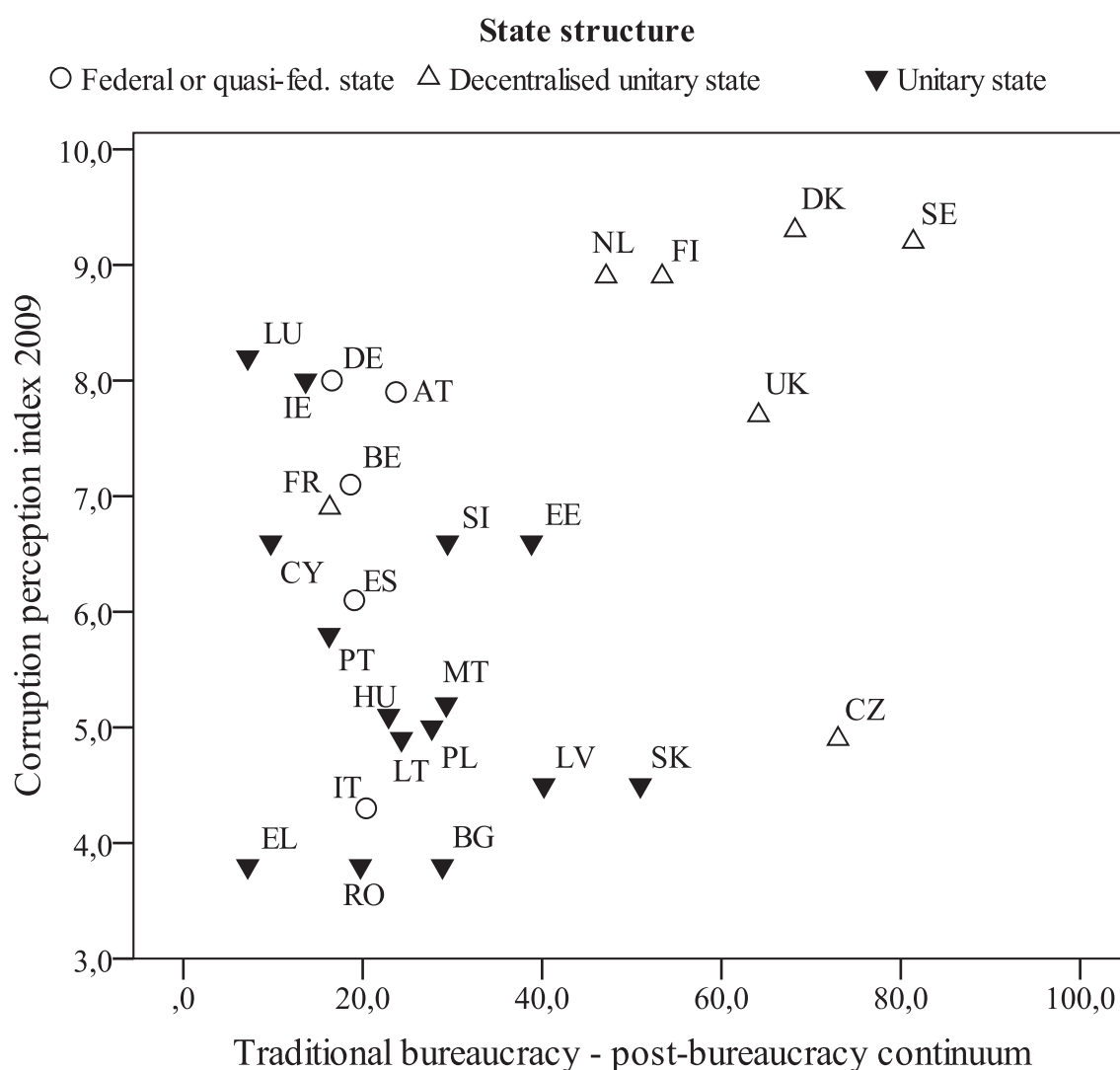
W większości państw członkowskich UE istnieje także obowiązek działania w dobrej wierze bądź też obowiązek lojalności ciążący na pracownikach służby cywilnej względem ich pracodawcy; znaczenie tej zasady jest jednak w poszczególnych państwach członkowskich zróżnicowane. Jest tak szczególnie w odniesieniu do obowiązku zachowania lojalności względem konstytucji.

Jak widać, wiele spośród tradycyjnych (biurokratycznych) zasad, standardów oraz powinności o charakterze etycznym pozostaje wciąż aktualnych. Co więcej, część z tradycyjnych zasad nigdy nie uległa zmianie. Celem istnienia tych zasad jest zapewnienie funkcjonowania bezstronnej służby cywilnej, działającej w oparciu o zasadę rządów prawa. Dlatego też należy uznać, że podstawowym zadaniem członka służby cywilnej jest reprezentowanie etosu służby publicznej. Tego rodzaju forma umocowania nigdy nie straciła na znaczeniu. Niemniej jednak w międzyczasie wartości indywidualne oraz społeczne uległy zmianie. Dziś mamy do czynienia z kolizją różnych zasad oraz wartości. Ten proces zmian podaje w wątpliwość tradycyjne umocowanie etosu służby publicznej. Mimo to jednak proces ten pełen jest dwuznaczności,

jako że nie jest jasne, w jaki sposób nowo powstające wartości mogą stanowić oparcie dla bezstronnych, odpolitycznionych, republikańskich służb publicznych.

W przypadku kilku spośród tradycyjnych zasad także dało się zaobserwować wzajemnie sprzeczne skutki. Przykładem może tu być nadmiar centralizacji, brak elastyczności, brak otwartości, odpowiedzialności oraz zorientowania na obywatela. Co gorsza, jak pokazują Demmke i Moilanen⁷⁶, państwa o cechach biurokratycznych są niekoniecznie mniej skorumpowane niż ma to miejsce w przypadku systemów post-biurokratycznych. Co więcej, niektóre spośród skandynawskich systemów post-biurokratycznych wykazują mniejsze poziomy korupcji, niż ma to miejsce w przypadku niektórych klasycznych państw o charakterze biurokratycznym.

Rys. 3. Relacje między kontinuum od biurokracji tradycyjnej do post-biurokracji oraz indeksem postrzegania korupcji



⁷⁶ Demmke, Christoph/Moilanen, T. (2010), *Civil Services in the EU of 27 (Służba cywilna w Unii 27 państw)*, Peter Lang, Frankfurt/M.

[Na górze: Struktura państwa. Koło – Państwo federacyjne bądź quasi-federacyjne; Trójkąt biały – Zdecentralizowane państwo unitarne; Trójkąt czarny – Państwo unitarne; Po lewej: Indeks postrzegania korupcji 2009; U dołu: Kontinuum – od tradycyjnej biurokracji do systemów post-biurokratycznych.

Źródło: Demmke/Moilanen 2010, 233.

"Można interpretować to jako argument za tym, że elementy biurokratyczne jako takie nie są niezbędne w celu zapewnienia, aby proces rządzenia odbywał się zgodnie z zasadami etyki. W istocie, może być to silny argument przeciwko wielu spośród klasycznych zasad biurokracji. Same aspekty instytucjonalne nie wystarczą dla określenia związku pomiędzy etyką, korupcją, a systemem służby cywilnej"⁷⁷.

3.4 Motywacja w służbach publicznych a etos służby publicznej

Nawet pomimo wszystkich reform zarządzania publicznego, wciąż wiadomo zaskakująco niewiele na temat relacji łączących reformy organizacyjne i zachowania jednostek.

Pierwszą osobą, która wyraziła zainteresowanie zagadnieniem wydajności pracowników służby cywilnej oraz pytaniem, czy motywacja służby publicznej ma jakieś cechy szczególne, był prezydent Woodrow Wilson pod koniec XIX wieku. Wkrótce potem Max Weber zauważył, że istnieje związek pomiędzy strukturą organizacyjną a osobowością. Według Webera, jednostka staje się trybikiem w maszynie nowoczesnej biurokracji. Pomimo iż wierzył on, że żaden inny model organizacyjny nie jest bardziej wydajny ani silniejszy niż biurokracja publiczna bądź prywatna, Weber rozważał także wpływ biurokracji na osobowości ludzi je tworzących.

Max Weber z pewnością podpisałby się pod słynnymi słowami Winstona Churchilla o demokracji, parafrazując je w taki oto sposób: "biurokracja jest najgorszą formą organizacji – z wyjątkiem wszystkich innych form". "Nie kochamy biurokracji, ale potrzebujemy jej, przynajmniej do czasu opracowania działających, alternatywnych form organizacji, które pozwolą nam zachować te cechy biurokracji, które pochwalamy – przewidywalność i stabilność, racjonalność, poleganie na wiedzy ekspertów, godziwe traktowanie – pozbywając się jednocześnie tych cech, którymi gardzimy – sztywność, niezdolność do uwzględniania specjalnych potrzeb i tworzenie barier między korpusem urzędniczym a obywatelem."⁷⁸

Amerykański Socjolog Merton (1940)⁷⁹ był pierwszym badaczem, który analizował związki występujące pomiędzy osobowością a strukturą biurokratyczną. W jego opinii, "...struktura biurokratyczna wywiera ciągły nacisk na urzędnika, zmuszając go do metodycznej, rozważnej i zdyscyplinowanej pracy. (...). Skuteczna biurokracja wymaga dla swojego istnienia, aby ludzie ją tworzący reagowali w sposób niezawodny i byli ściśle podporządkowani

⁷⁷ Demmke/Moilanen, op cit., str.233.

⁷⁸ Patrz Bozeman, Barry (2000), *Bureaucracy and Red Tape (Biurokracja i formalności)*, New Jersey, szczególnie wstęp oraz strona 19.

⁷⁹ Merton, Robert K (1987), *Bureaucratic Structure and Personality (Struktura biurokratyczna a osobowość)*, w: Shafritz, Jay M./Hyde Albert C., *Classics of Public Administration (Klasyka Administracji Publicznej)*, The Dorsey Press, Chicago, Illinois, Wydanie 2, 1987, str.111

obowiązującym przepisom..."⁸⁰. Opinie głoszone przez Mertona stanowiły jednak potwierdzenie wyobrażenia przedsiębiorcy jako indywidualisty zdolnego do podejmowania innowacyjnych działań, w przeciwieństwie do pracownika służby cywilnej, który miał być z natury raczej konformistą unikających wszelkich innowacji. Jednocześnie pojawiła się także idea "biurokratycznej osobowości" oraz przekonanie, że proces socjalizacji dorosłej osobowości dokonuje się poprzez organizację pracy. Powszechnie przyjmuje się, że konkretne zadania, cele (praca dla wspólnego dobra), struktury organizacyjne (w tym przypadku struktury hierarchiczne i zbiurokratyzowane) oraz warunki pracy (np. dożywotnia posada) właściwe dla służby publicznej mają wpływ na osobowość i powodują zachodzenie w niej zmian.

Oznacza to, że zmieniające się struktury organizacyjne, warunki pracy oraz wymagania dotyczące wartości w ramach służby publicznej będą także mieć wpływ na osobowość oraz zachowanie pracownika służby cywilnej. Mimo to, dyskusja na ten temat koncentruje się na naturze "motywacji w sektorze publicznym", w mniejszym stopniu zaś na rozwoju zachowań etycznych.

Jak stwierdził Goodsell, nawet w obliczu całej "biurokratycznej mądrości" należy uznać, że "biurokraci to zwyczajni ludzie". Uczą dzieci, zarządzają lasami, programują komputery, chwytają piratów drogowych, pośredniczą w sporach z tytułu stosunku pracy, wyliczają stosunki kosztów do korzyści, dokonują inspekcji produktów mięsnych, egzekwują zezwolenia w zakresie ochrony środowiska, prowadzą badania, negocjują umowy, opracowują przepisy, toczą wojny itd." W dużym skrócie, biurokraci jako grupa niczym nie różnią się od ogółu społeczeństwa jeśli idzie o ich podejście do kwestii przestępczości, narkotyków, środowiska, dobrobytu oraz poziomu życia w miastach. Także ich poglądy na temat kary śmierci, pożycia przedmałżeńskiego, autobusów szkolnych oraz fundamentalizmu religijnego są dość zbliżone do normy. Ogólnie więc podobieństwa przeważają nad różnicami..."⁸¹.

Z drugiej strony natomiast Perry (1996)⁸² opracował skalę pomiarową składającą się z czterech wymiarów: zainteresowanie kształtowaniem polityki, zaangażowanie w dobro publiczne i obowiązki obywatelskie, empatia oraz altruizm. Wyniki badań sugerują, że ludzie, dla których praca w służbach publicznych jest pracą atrakcyjną, posiadają pewien charakterystyczny rodzaj motywacji, która popycha ich do działania i nadaje temu działaniu kierunek. W konsekwencji, aspekty motywacyjne pracy w służbach publicznych nie mogą być w pełni wytłumaczone za pomocą teorii racjonalnych czy też teorii wyboru publicznego. W rzeczywistości, zróżnicowane aspekty pracy w służbie publicznej pokazują, że motywowy o

⁸⁰ Merton, w: Shafritz/Hyde, op cit., str.112

⁸¹Merton, Robert K (1987)., *Bureaucratic Structure and Personality (Struktura biurokratyczna a osobowość)*, op cit., str. 114.

⁸²Perry, James (1996), "http://www.indiana.edu/~jlpweb/papers/measuring%20psm_perry_JPART1996.pdf" *Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity (Pomiary motywacji w służbie publicznej: ocena wiarygodności i przydatności modeli teoretycznych)*, w: Journal of Public Administration Research and Theory (Dziennik Badań i Teorii Administracji Publicznej), Tom 6, Nr. 1. str. 5-22.

charakterze racjonalnym oraz egoistycznym są tylko dwiema spośród wielu zmiennych, za pomocą których możemy analizować ten rodzaj pracy⁸³.

Pomimo faktu, że zakres badań w dziedzinie motywacji w służbach publicznych wciąż dynamicznie się rozszerza⁸⁴, "jego relatywne znaczenie pozostaje nieznanne"⁸⁵.

Wiele pytań pozostaje bez odpowiedzi⁸⁶. O wiele zbyt mało badań przeprowadzonych do tej pory zostało w odniesieniu do zagadnienia motywacji w służbach publicznych w ujęciu porównawczym. Pozostaje niejasne, czy – a jeżeli tak, to w jaki sposób – można mówić o odmiennym charakterze motywacji służby publicznej, służby cywilnej, na różnych poziomach administracji rządowej i wśród różnych kategorii personelu. Nie wiadomo też czy i w jaki sposób różni się motywacja pracowników ścisłych struktur rządowych, agencji, organów o charakterze częściowo publicznym oraz partnerstwa publiczno-prywatnego (a także w sektorze prywatnym). Jak dotąd sama koncepcja motywacji stosowana była w sposób zbyt jednolity i nie odzwierciedla ona rosnącego zróżnicowania w ramach służby publicznej. Co więcej, badania na skalę międzynarodową na tym polu dopiero mają się rozpocząć. W ramach samej koncepcji przez długi czas dominowało podejście charakterystyczne dla badaczy amerykańskich⁸⁷. Mimo to jednak można podejrzewać, że zróżnicowanie kultury administracyjnej oraz samych systemów służby cywilnej może przyczyniać się do powstawania różnic w samej motywacji w służbach publicznych.

Inną kwestią jest pytanie, jakie korelacje występują pomiędzy zarządzaniem w dziedzinie etyki a motywacją w służbie publicznej⁸⁸, jako że w dużej mierze koncepcja motywacji w służbie publicznej wydaje się nie uwzględniać pewnych wartości (np. bezstronności,

⁸³ Hammerschmid, Gerhard /Meyer, renatte E., /Egger-Peitler, Isabel (2009), *Das Konzept der Public Service Motivation – Status Quo der internationalen Diskussion und erste empirische Evidenzen für den deutschsprachigen Raum*, w: Der moderne Staat, Nr 1/2009, str. 73.

⁸⁴ Perry, James L./Hondeghe, Annie (red.) (2208), *Motivation in Public Management (Motywacja w zarządzaniu publicznym)*, Oxford

⁸⁵ Leisink, Peter/Steijn, Bram, *Recruitment, Attraction and Selection (Rekrutacja, atrakcyjność i aelekcja)*, w: Perry/ Hondeghe, *Motivation in Public Management*, op. cit., str. 124.

⁸⁶ Eymery, Yves /Wyser, Carole (2009), *Identities of Public Sector Employees as a Source of Inspiration for Differentiating HRM Practices: the Swiss case (Tożsamość pracowników sektora publicznego jako źródło inspiracji w procesie różnicowania podejścia do zarządzania zasobami ludzkimi: przypadek Szwajcarii)*, Dokument przedstawiony podczas konferencji EGPA, 2.-5 września 2009.

⁸⁷ Alonso, Pablo / Lewis (2001), Gregory, *Public Service Motivation and Job Performance: Evidence from the Federal Sector (Motywacja i wydajność pracy w sektorze publicznym: sytuacja w sektorze federalnym)*, w: American Review of Public Administration (Przegląd Administracji Publicznej USA), Tom 31, Nr. 4, 2001, str. 363-380; Gene A. Brewer/Sally Colman Selden/Rex L. Facer II (2000), *Individual Conceptions of Public Service Motivation (Indywidualne koncepcje motywacji w służbie publicznej)*, w: Public Administration Review (Przegląd Administracji Publicznej), Tom 60, Nr. 3, Maj/Czerwiec 2000, str. 254-264; Houston, David (2000), *Public Service Motivation: A Multivariate Test (Motywacja w służbie publicznej: analiza wielowymiarowa)*, w: Journal of Public Administration Research and Theory (Dziennik Badań i Teorii Administracji Publicznej), Tom 10, Nr. 4, październik 2000, str. 713-727.

⁸⁸ Maeschalk, Jeroen/ van der Wal, Zeger/Huberts, Leo, *Public Service Motivation and Ethical Conduct (Motywacja i etyczne postępowanie w służbie publicznej)*, w: Perry/Hondeghe, *Motivation in Public Management (Motywacja w Zarządzaniu Publicznym)*, op. cit., str. 157-177.

uczciwości)⁸⁹. Co więcej, wciąż niejasne pozostaje, czy silna motywacja w służbie publicznej jest wartością pozytywną, czy też może ona prowadzić także do działań o charakterze nieetycznym⁹⁰. Mimo że mają one wiele punktów stycznych, teorie motywacji w służbie publicznej nie powinny być mylone z teoriami etyki w życiu publicznym. Obie grupy teorii wskazują na prawdopodobieństwo występowania zróżnicowanych wartości oraz motywacji w ramach służby publicznej. Jednak istnienie innych niż w sektorze prywatnym motywacji nie oznacza, że pracownicy służby publicznej są "lepszymi pracownikami" czy też że postępują w sposób bardziej etyczny⁹¹.

3.5 Ewolucja etyki i wartości w miejscu pracy

Termin "wartości" często stosowany jest zamiennie z terminem "etyka". Mimo że pomiędzy tymi dwoma pojęciami występują bliskie stosunki przybierające niekiedy kształt współzależności, zamiennie ich stosowanie jest problematyczne⁹². Etyka polega na określaniu, co jest właściwe, niewłaściwe bądź złe. Tego rodzaju wybory oraz decyzje etyczne podejmowane są w oparciu o wartości. W dzisiejszych czasach etyka pracowników służby publicznej kształtowana jest przez coraz większą ilość i różnorodność wzajemnie sprzecznych wartości. Ostatecznie można także powiedzieć, że podczas gdy klasyczna etyka służby publicznej ma charakter stosunkowo "konserwatywny" i istniała w takim kształcie przez długi czas, reformy służb publicznych wymagają od urzędników publicznych respektowania nowych, coraz liczniejszych zasad.

Weźmy przypadek etyki w miejscu pracy. Sto lat temu, Weber (na kartach dzieła *Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism (Etyka protestancka a duch kapitalizmu)*, 1904) opisywał istniejącą w kapitalistycznych społeczeństwach protestanckich tendencję, w ramach której zarówno bogaci, jak i biedni pracowali dla samej pracy. W ramach protestanckiej etyki pracy, jak wyjaśnia Weber, najwyższym dobrem jest zarabianie coraz większych ilości pieniędzy i jednocześnie "zdecydowane unikanie wszelkich spontanicznych rozrywek". Zamiast pracować aby żyć, protestanci żyli, aby pracować. W konsekwencji, praca stawała się kontekstem, "w którym człowiek wykazać się mógł cnotami moralnymi oraz praktycznymi". Dziś natomiast wielu pracowników służb publicznych nie postrzega już swojej pracy w kategoriach konkretnego obowiązku o charakterze etycznym. Wiele zawodów wykonywanych w ramach służby publicznej postrzeganych jest jako praca, nie zaś jako powołanie. Mimo to jednak praca jako taka wciąż ma istotne znaczenie dla większości osób. Nawet więcej – indywidualne zorientowanie na wydajność, kształcenie ustawiczne oraz gotowość do ciągłego dostosowywania swoich umiejętności i kompetencji do nowych wyzwań zyskały status nowych, pozytywnych wartości.

Zmieniła się też etyka pracy: dawniej standardowy model zatrudnienia oznaczał, że ludzie mieli pracować na pełen etat i trzymać się swoich, pozostających pod ochroną, stanowisk aż do momentu przejścia na emeryturę. Od pracowników oczekiwano, aby pomiędzy swoim

⁸⁹ Maesschalk, Jeroen/ van der Wal, Zeger/Huberts, Leo, *Public Service Motivation (Motywacja w służbie publicznej)*, str. 161-162.

⁹⁰Maesschalk, Jeroen/ van der Wal, Zeger/Huberts, Leo, *Public Service Motivation* str. 161-162.

⁹¹Maesschalk, Jeroen/ van der Wal, Zeger/Huberts, Leo, *Public Service Motivation*, op. cit. str. 171

⁹² Ibid.

życiem zawodowym a życiem prywatnym utrzymywali szczelną barierę. Dziś standardowy model zatrudnienia stopniowo zanika, a granice między sferami życia publicznego i prywatnego ulegają zatarciu. Także etyka czasu pracy (praca w biurze od 9 do 17, kompletnie oddzielona i odizolowana od życia domowego) może stać się wartością relatywną, jako że niezależnie od miejsca i czasu, pracownicy mogą pozostawać w kontakcie z pracodawcą za pośrednictwem swoich smartfonów. Ponadto, coraz więcej pracowników świadczy pracę na pół etatu bądź też w ramach elastycznego czasu pracy. Jednak mimo wszystko ciężka praca wciąż postrzegana jest jako cnota. W ubiegłych latach czas pracy większości pracowników sektora publicznego w Europie uległ wydłużeniu. Wczesne przechodzenie na emeryturę i 35-godzinny tydzień pracy zaczynają odchodzić w przeszłość. Wiele państw członkowskich zastosowało klauzulę derogacyjną artykułu 17 Europejskiej Dyrektywy w sprawie czasu pracy w odniesieniu do funkcjonariuszy najwyższego szczebla (co pozwala na wydłużenie czasu pracy do ponad 48 godzin tygodniowo).

Dynamiczne zmiany zachodzą także w dziedzinach rozwijania umiejętności pracowników, kształcenia ustawicznego oraz rozwijania kompetencji. Podczas gdy dawniej pracownikami służby cywilnej byli eksperci mogący pochwalić się dyplomami ukończenia określonych uczelni, których późniejsze szkolenie miało bardzo ograniczony zakres, dziś oczekuje się od tych pracowników nieustannego rozwijania swoich umiejętności oraz kompetencji. Te dynamiczne zmiany zachodzące na polu rozwoju kompetencji są typowe dla całej dziedziny etyki w miejscu pracy. Dziś nie istnieje coś takiego jak sztywny zbiór zasad etyki w miejscu pracy. Przeciwnie – zasady te ulegają ciągłej ewolucji. Zmiany zaś zachodzą coraz szybciej.

W obecnych czasach narodowe korpusy służby publicznej coraz częściej też wchodzą w interakcje z obcymi kulturami i wartościami organizacyjnymi. Nie oznacza to, że fundamentalne zasady sektora publicznego – niezależność, oparcie na wartościach merytorycznych, profesjonalizm, inkluzywność, reaktywność i sprawiedliwość – przestaną istnieć. Istnieje natomiast konieczność, aby służby publiczne zdefiniowały i położyły nacisk na te wartości etyczne, które są wartościami wspólnymi dla nich i dla innych sektorów.

"Nieustanne pojawianie się nowych technologii oraz coraz bardziej zróżnicowanych i nieformalnych sposobów komunikowania się także rodzi skomplikowane pytania natury etycznej. Zjawisko to oznacza, że w ramach służb publicznych oraz innych jednostek sektora publicznego coraz częściej występowała będzie konieczność stosowania środków komunikowania się przez Internet, w szczególności weblogów ("blogów"), zarówno w celu badania opinii społeczności oraz osób zainteresowanych w procesie kształtowania polityki, jak i w celu przekazywania informacji na temat wdrażania poszczególnych polityk oraz programów. Nowe technologie telekomunikacyjne oznaczają także, że poszczególni pracownicy służby cywilnej, zarówno w czasie pracy, jak i poza pracą, będą mieć możliwość (a być może i pokusę) skorzystania z szeregu metod wyrażania swojej osobowości, takich jak Facebook, YouTube czy Wikipedia. Problemem jest tutaj łatwość, z jaką można uzyskać dostęp do tego rodzaju informacji, a także szybkość i zasięg ich rozprzestrzeniania się, co oznacza, że nikt nie może być pewien, gdzie i w jakiej formie informacje te mogą się znaleźć. Oznacza to, że wyzwania oraz koszty związane z zagadnieniami etycznymi w sektorze publicznym odnoszącymi się do sfery komunikacji – informacja kontra agitacja, komentarz prywatny kontra komentarz oficjalny czy też kwestia nadużywania zasobów na potrzeby

rozpowszechniania materiałów o charakterze nieprzyzwoitym bądź też związanych z polityką partyjną – będą rosnać w tempie lawinowym"⁹³.

Według Komisarza Służb Publicznych Australii⁹⁴, coraz bardziej potrzebne są nowe metody detekcji w odniesieniu do komentarzy publicznych oraz wykorzystania zasobów teleinformatycznych, które pozwoliłyby zmierzyć się z wyzwaniem, jakie stanowią blogi. "Mam też świadomość faktu, że być może konieczna będzie zmiana sposobu, w jaki postrzegamy nasze prawa i obowiązki w dzisiejszych czasach – w wieku informacji. Problemy, z jakimi borykamy się w związku z nadużywaniem zasobów teleinformatycznych – wśród których w ostatnich latach pojawiały się różne zjawiska, od "przeglądania" osobistych danych innych osób po korzystanie, przechowywanie i rozpowszechnianie materiałów nieprzyzwoitych i obscenicznych – wydają się, przynajmniej po części, efektem długoletniej praktyki, w ramach której pracownicy służby publicznej mają prawo do wykorzystywania (w skromnym zakresie) zasobów publicznych na swoje własne, prywatne potrzeby (...). Mimo wszystko jednak niepokoi mnie fakt, że nadużywanie zasobów teleinformatycznych w ogóle ma miejsce – wydaje się, że albo podstawowe przesłanie gdzieś się zagubiło, albo też występuje pewnego rodzaju dysonans, który powoduje, że ludzie wprawdzie wiedzą, jak powinni się zachowywać, ale nie są skłonni z tej wiedzy skorzystać. W przyszłości będziemy musieli pomyśleć o wyznaczeniu bardziej klarownych i spójnych granic wykorzystywania Internetu i urządzeń mobilnych w celach prywatnych bądź też w celach niewłaściwych, to zaś może pociągać za sobą konieczność przeznaczenia określonych środków na szkolenia oraz inne metody podnoszenia świadomości w tym zakresie"⁹⁵.

⁹³ Lynelle Briggs, Testing APS Ethics (Testowanie etyki APS), op cit. str. 133

⁹⁴ Lynelle Briggs, Testing APS Ethics, op cit. str. 119-136

⁹⁵ Lynelle Briggs, Testing APS Ethics, op cit. str. 134

4. POLITYKI ETYCZNE I ZARZĄDZANIE ETYKĄ

4.1 Polityki etyczne – nacisk na metody, nie na efekty

Standardy etyczne mają istotne znaczenie dla sposobów zarządzania publicznego oraz codziennej praktyki zarządzania. Ton etyczny, jaki utrzymuje dana organizacja publiczna, ma wpływ na jej wydajność, efektywność, proces decyzyjny, zaangażowanie pracowników oraz zadowolenie z pracy, stres doświadczany przez pracowników oraz częstotliwość wymiany kadr.

Nadawanie praktykom etycznym priorytetowego statusu nie dotyczy tylko działania w etyczny sposób czy też bycia wiarygodnym, odnosi się ono także do optymalizacji wydajnego funkcjonowania organizacji publicznych. Organizacje publiczne charakteryzujące się dużą wydajnością odznaczają się generalnie także wysokimi standardami etycznymi, zarówno w sferze zewnętrznej, tj. w ramach relacji z osobami zainteresowanymi, jak i w sferze wewnętrznej, w ramach relacji pomiędzy poszczególnymi pracownikami⁹⁶.

W różnych państwach europejskich systemy polityczne oraz kultura polityczna różnią się pod względem elementów takich jak pozycja parlamentu oraz zakres przysługujących mu uprawnień kontrolnych, stopień spenetrowania biurokracji przez partie polityczne, stopień wolności prasy, stopień rozrostu administracji, kształt struktur organizacyjnych oraz systemów zarządzania zasobami ludzkimi itd.

Pomimo wszystkich różnic konstytucyjnych, politycznych oraz prawnych, przyjmuje się powszechnie, że etyka publiczna rozwijać się może jedynie wtedy, gdy panujące warunki wszędzie są takie same i analogiczne.

Przykładowo, krytycznie nastawiona prasa, przejrzyste i klarowne zasady finansowania partii politycznych oraz czujny parlament mają pozytywny wpływ na etykę sektora publicznego. Gwoli ilustracji: niemal wszystkie istniejące badania pokazują, że wysoki stopień spenetrowania sektora publicznego przez partie polityczne sprzyja zjawiskom rozdawnictwa i protekcji, podczas gdy wyraźne rozdzielenie tych sektorów wpływa pozytywnie na zachowanie uczciwych relacji.⁹⁷ Jest też dość oczywiste, że przejrzystość panująca w sektorze publicznym może być w istotny sposób wzmocniona przez parlament, pod warunkiem, że traktuje on poważnie swoją funkcję nadzorczą oraz kontrolną.

Kolejnym kluczowym elementem na drodze do stworzenia warunków sprzyjających etyce w sektorze publicznym jest istnienie niezależnej władzy sądowniczej wyposażonej w efektywne instytucje egzekwowania odpowiedzialności, takie jak system audytów wewnętrznych, komisje śledcze, rzecznik praw obywatelskich itd. Niezależność oznacza w tym kontekście,

⁹⁶ Lynelle Briggs, *Testing APS Ethics*, op cit., str. 119–136

⁹⁷ Patrz np. Yves/Rhodes, Martin (1997), *"Illicit Governance: Corruption, Scandal and Fraud"* ("Rządy bezprawia: korupcja, skandale i malwersacje"), w: Martin Rhodes, Paul Heywood, Vincent Wright (red.), *Developments in West European Politics (Jak zmienia się polityka w Europie Zachodniej)*, Basingstoke 1997, str. 95-105;

że kierownicy wskazanych wyżej instytucji podlegają specjalnym, odpolitycznionym procedurom powoływania i odwoływania, oraz że zarządzanie zasobami ludzkimi oraz majątkowymi realizowane jest w sposób dostatecznie niezależny. Jedną ze słabości tych instytucji, na jakie wskazuje się w literaturze, jest to, że niedostatecznie koncentrują się one na swojej funkcji badania przypadków naruszenia zasad uczciwości, kładąc większy nacisk na badanie wydajności oraz stanu finansów⁹⁸. Wśród podstawowych wymagań dotyczących struktury prawnej wymienić należy następujące:

- Niezależna i efektywna władza sądownicza
- Niezależna prokuratura
- Efektywnie działające organa odpowiedzialne za nadzór oraz implementację, np. policja
- Sprawne mechanizmy składania skarg i odwołań

Budowaniu etycznego sektora publicznego sprzyjają także czynniki ekonomiczne takie jak dobrze funkcjonująca gospodarka rynkowa, konkurencyjny, niezależny i oparty na zasadach etyki sektor prywatny oraz zaawansowane regulacje prawne dla przetargów publicznych.

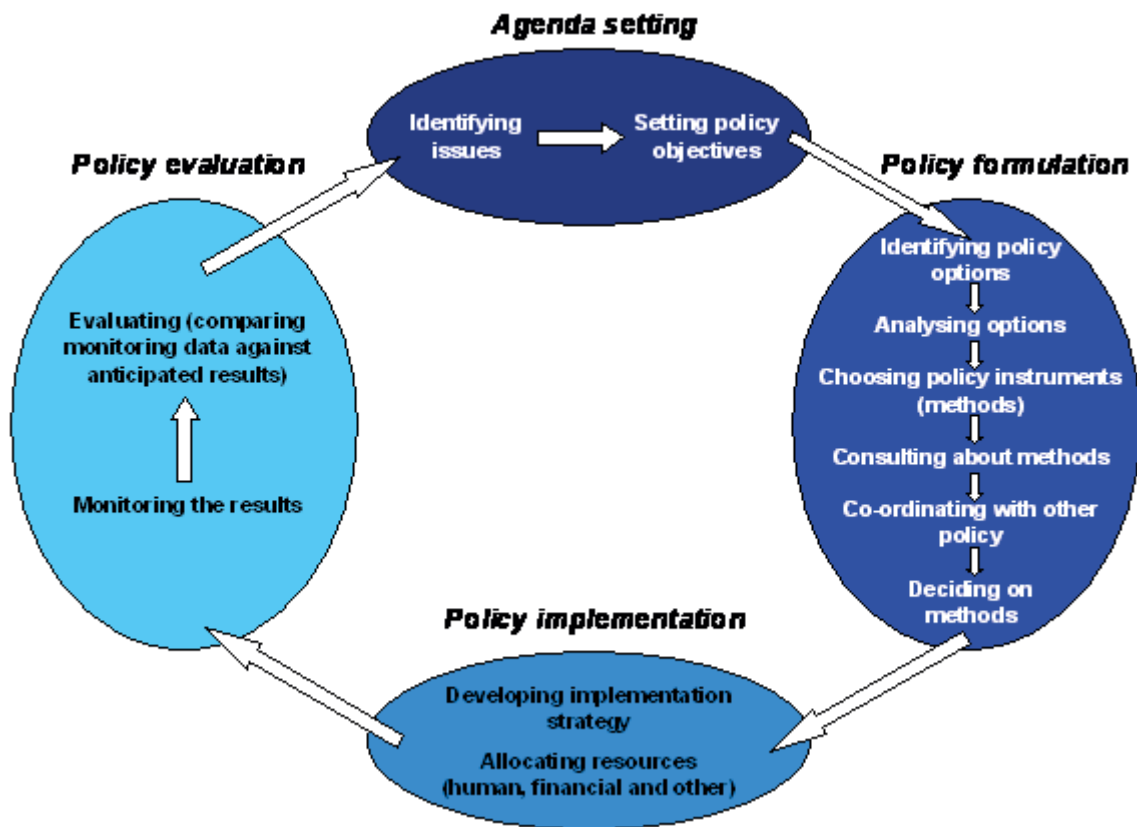
Co więcej, skuteczne regulacje o charakterze etycznym znajdują wsparcie w procesach politycznych mających na celu umacnianie polityk etycznych od etapu opracowywania tych polityk (bądź instrumentów) aż do etapu ich wdrożenia i egzekwowania.

W idealnej sytuacji, proces decyzyjny we wszystkich państwach członkowskich na polu etyki powinien zostać zdefiniowany jako cykl programowy bądź proces polityczny, w ramach którego polityki etyczne są opracowywane, przyjmowane, wdrażane, egzekwowane oraz poddawane ocenie. Polityka jako taka może podlegać ocenie co do tego, czy osiągnięte zostały założone cele, czy też nie, oraz co do tego, jakie za jej pomocą osiągnięto efekty.

Wśród działań inicjujących proces należy wskazać etap tworzenia programu i formułowania polityki, ustanawianie reguł oraz przepisów prawnych, zasad i kodeksów, instrumentów i modeli. Etap wdrożenia polityki obejmuje wszystkie zadania związane z zarządzaniem i organizacją, wliczając w to rozdział ról, funkcji, mechanizmów koordynujących i struktur. Działania kończące proces obejmują monitorowanie, sprawozdawczość oraz egzekwowanie polityk i dotyczą wszystkich zagadnień związanych z wdrożeniem zainicjowanych polityk oraz ich oceną.

Rys. 4. Polityki etyczne z punktu widzenia cyklu programowego

⁹⁸W tym kontekście patrz szczególnie Schwartz, Robert (2003), *Breaches of Integrity and Accountability Institutions: Auditors, Anti-Corruption Agencies and Commissions of Inquiry (Naruszenia zasad uczciwości a instytucje egzekwujące odpowiedzialność: audytorzy, agencje antykorupcyjne i komisje śledcze)*, dokument przedstawiony podczas spotkania Grupy Badawczej dot. Etyki i Uczciwości w Rządzeniu, coroczna konferencja Europejskiej Grupy ds. Administracji Publicznej, wrzesień 2003, Oeiras, Portugalia, str. 10ff. Odnosząc się do śledztw prowadzonych przez Najwyższe Organy Kontroli (SAI) w poszczególnych państwach, autor dochodzi do wniosku, że SAI poświęcają jedynie niewielki ułamek swoich zasobów na badanie naruszeń zasad uczciwości – i podobnie niewielki ułamek wszystkich poczynionych przez nie ustaleń stanowią ustalenia odnoszące się do zasad uczciwości jako takich.



Źródło: www.mfe.govt.nz/.../html/page2.html

Agenda setting	Ustalenie agendy
Identifying issues	Określenie wyników
Setting policy objectives	Ustalenie celów polityki
Policy formulation	Sformułowanie polityki
Identifying policy options	Określenie możliwych polityk
Analysing options	Przeanalizowanie możliwości
Choosing policy instruments (methods)	Wybór instrumentów polityki (metod)
Consulting about methods	Konsultacje w sprawie metod
Co-ordinating with other policy	Koordinacja z inną polityką
Deciding on methods	Wybór metod

Policy implementation	Wdrożenie polityki
Developing implementation strategy	Opracowanie strategii wdrażania
Allocating resources (human, financial and other)	Przydział zasobów (ludzkich, finansowych i innych)
Monitoring the results	Monitorowanie wyników
Evaluating (comparing monitoring data against anticipated results)	Ocena (porównanie monitorowanych danych z oczekiwanymi wynikami)
Policy evaluation	Ocena polityki

W wielu państwach członkowskich skupiono się na działaniach inicjujących polityki etyczne (w tym na procesie ustalania agendy i polityce formułowania zasad do chwili ich przyjęcia). Politycy i kierownicy w instytucjach publicznych zazwyczaj zajmują wobec etyki stanowisko użyteczne. Starają się podejmować etyczne decyzje, które będą z korzyścią dla możliwie dużej liczby pracowników lub wyborców. „Klimat polityczny sprzyja teraz etyce dużo bardziej – lub przynajmniej rozmowie o niej (...). Jedną z przyczyn rosnącego szacunku wobec etyki jest bez wątpienia fakt, że politycy odkryli, iż rozmowy o moralności, a czasem nawet moralne działania, mogą pomóc im wygrać wybory lub utrzymać się na danym stanowisku”⁹⁹.

Jak pokazują wyniki naszego badania ostatnie dziesięciolecie to niewątpliwie czas rosnącej liczby i surowości przepisów i polityk etycznych. Jednakże można to także interpretować jako sygnał, że etyka stała się polityką w dużym stopniu symboliczną. W rzeczywistości, jak zobaczymy później, polityki etyczne są w większości napędzane skandalami i wydarzeniami medialnymi, a sama etyka nie stanowi ważnej polityki. Innym problemem jest fakt, że od polityk etycznych coraz więcej się wymaga. Obecnie powinny one nie tylko zapewnić narzędzia identyfikacji, rozwiązywania wyzwań etycznych i przeciwdziałania im. Powinny także dodatkowo:

- Zwiększać zaufanie opinii publicznej do państwa;
- Pokazywać wysoki stopień uczciwości znacznej większości urzędników państwowych;
- Zapobiegać konfliktom interesów, poprzez poddanie działań urzędów nadzorowi publicznemu; a także
- Umożliwić opinii publicznej ocenę wyników pracy urzędników państwowych poprzez ujawnienie ich innych interesów finansowych.

Jednocześnie polityki etyczne przyjmowane są w bardzo dynamicznie zmieniającym się kontekście zewnętrznym. Na przykład podczas gdy dziesiątki lat temu homoseksualizm

⁹⁹ Gutman/Thompson, op cit, str. ix.

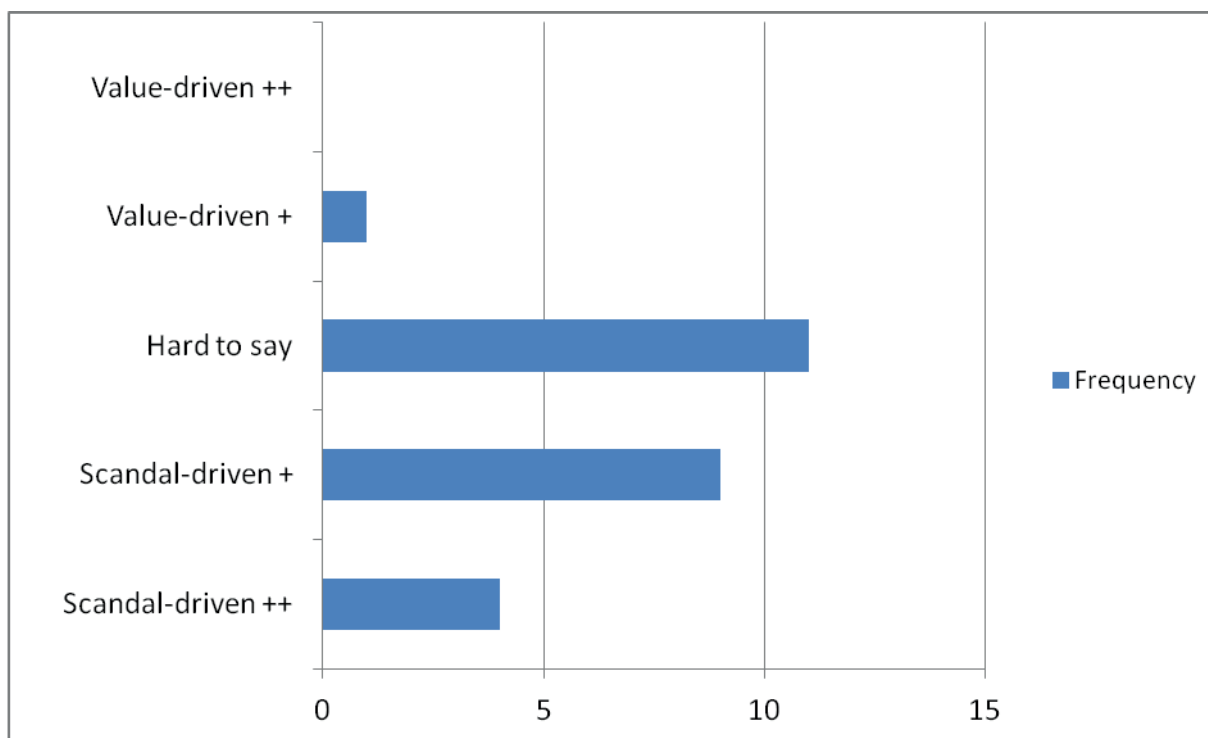
postrzegano jako coś problematycznego (w niektórych kulturach nawet jako chorobę), niezgodnego z nowoczesnymi standardami moralnymi, obecnie jest on powszechnie akceptowany. Tym samym polityki etyczne i moralności zmieniają się wraz ze zmianą norm i wartości.

Mimo szybkich zmian w sposobie postrzegania postaw moralnych i etyki, polityki etyczne (a także moralne) stały się stosunkowo stałym i ważnym elementem polityki. W rzeczywistości etyka stała się instrumentem politycznym sama w sobie. Wdrażanie polityk nie jest jednak traktowane poważnie. Jak można wyjaśnić ten paradoks?

Jak twierdzi Denis Martin, politycy „wciąż przyjmują coraz więcej zasad etycznych, ponieważ: a) to właściwe działanie w demokracji; b) sprzeciw wobec etyki jest trudny pod względem politycznym; c) zasady etyczne to zasoby dostępne w walce politycznej; d) zasoby etyczne stanowią symboliczną gwarancję ochrony przeciwko nieetycznym postępowaniom; a także e) przyjęcie zasobów etycznych kosztuje niewiele, ponieważ są słabo egzekwowane”¹⁰⁰.

Jako że polityki etyczne napędzane są w większości skandalami, polityków i kierowników mniej interesuje proces tworzenia polityki, który ma miejsce po zapadnięciu decyzji. W naszym badaniu jedynie jeden kraj określił polityki etyczne jako w większości wynikające z wartości.

Rys. 5. Czy publiczne dyskusje na temat etyki wynikają z wartości czy są napędzane skandalami? (N=25)



Wynikają z wartości++

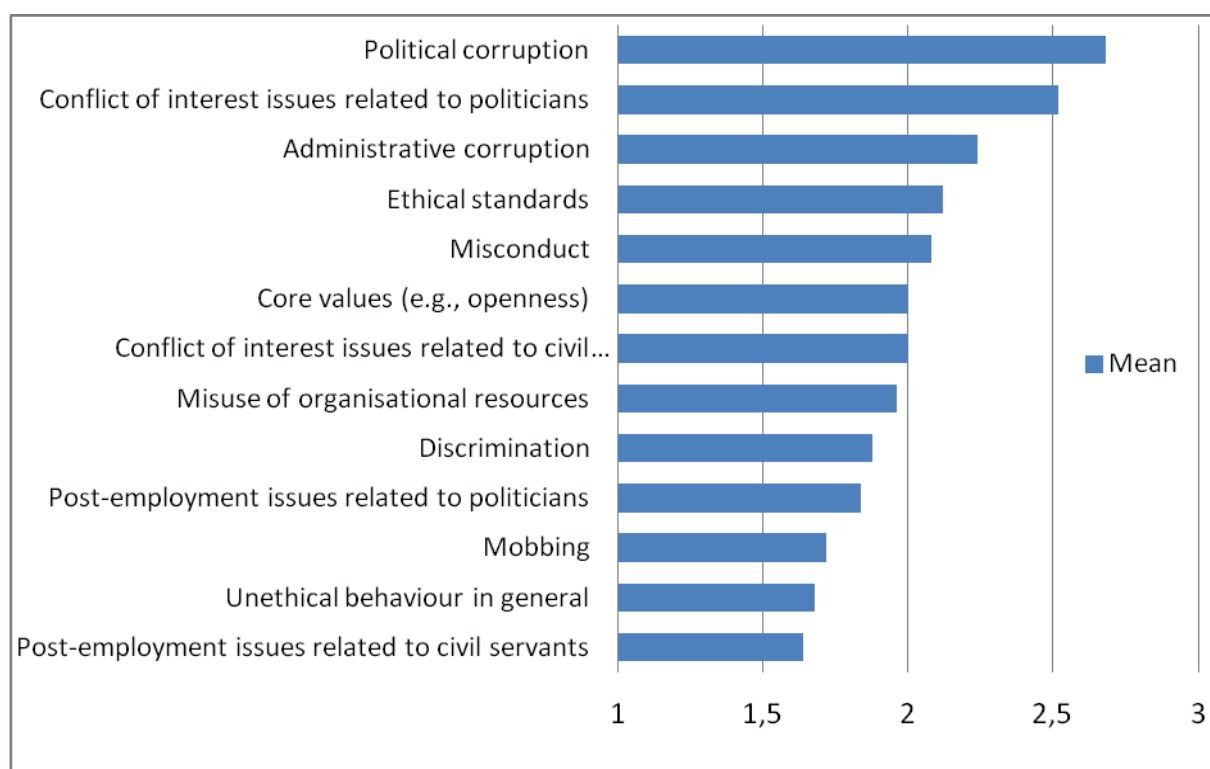
¹⁰⁰ Saint-Martin, Denis (2006), Path dependence and Self-Reinforcing Process (Zależność ścieżki i proces samoumacniania), w: Denis Saint Martin/Fred Thompson (ed.), Public ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective (Publiczna etyka i zarządzanie: standardy i praktyki w perspektywie porównawczej), Elsevier, str. 17.

Wynikają z wartości+	
Trudno powiedzieć	Częstotliwość
Napędzane skandalami+	
Napędzane skandalami++	

W rzeczywistości dominacja polityk, które są napędzane skandalami oznacza także, że więcej niż o innych kwestiach dyskutuje się o etyce dotyczącej bardziej codziennych problemów. Na przykład dyskusje dotyczące korupcji są dużo bardziej interesujące niż te o okresie po zatrudnieniu lub mobbingu.

Rys. 6. Publiczne dyskusje o etyce w służbie publicznej w UE-27

(1=brak, 2=ograniczone, 3=intensywne)



N.B.: Brak Rumunii.

Korupcja w polityce
Konflikty interesów dotyczące polityków
Korupcja w administracji
Standardy etyczne

Niewłaściwe zachowanie	
Główne wartości (np. otwartość)	
Konflikty interesów dotyczące urzędników służby cywilnej	średnia
Niewłaściwe wykorzystanie zasobów organizacji	
Dyskryminacja	
Zatrudnianie byłych polityków	
Mobbing	
Nieetyczne zachowanie ogólnie	
Zatrudnianie byłych urzędników służby cywilnej	

Jednakże polityki etyczne nie powstają jedynie w wyniku skandali. To powszechnie akceptowane przekonanie stoi w sprzeczności z faktem, że różnią się one w zależności od kraju. Sugeruje to, że wpływ na tę politykę mają również konteksty polityczne, kulturowe i instytucjonalne. Ponadto przeoczono także różnice w kontekstach instytucjonalnych, w których podejmowano decyzje dotyczące etyki: obowiązujące wartości, przywództwo, kultura organizacyjna, wpływ warunków pracy na zachowanie, struktury organizacyjne, itd.

Poza tym istnieje ogromna różnica pomiędzy politykami etycznymi, a zarządzaniem etyką. Podczas gdy te pierwsze są w większości symboliczne, zarządzanie staje się coraz bardziej skomplikowane i sformalizowane. Polityki etyczne i kwestie zarządzania często sobie zaprzeczają. Na przykład wdrażanie zasady bezstronności i zarządzanie nią często stoi w sprzeczności z interesami politycznymi i gospodarczymi.

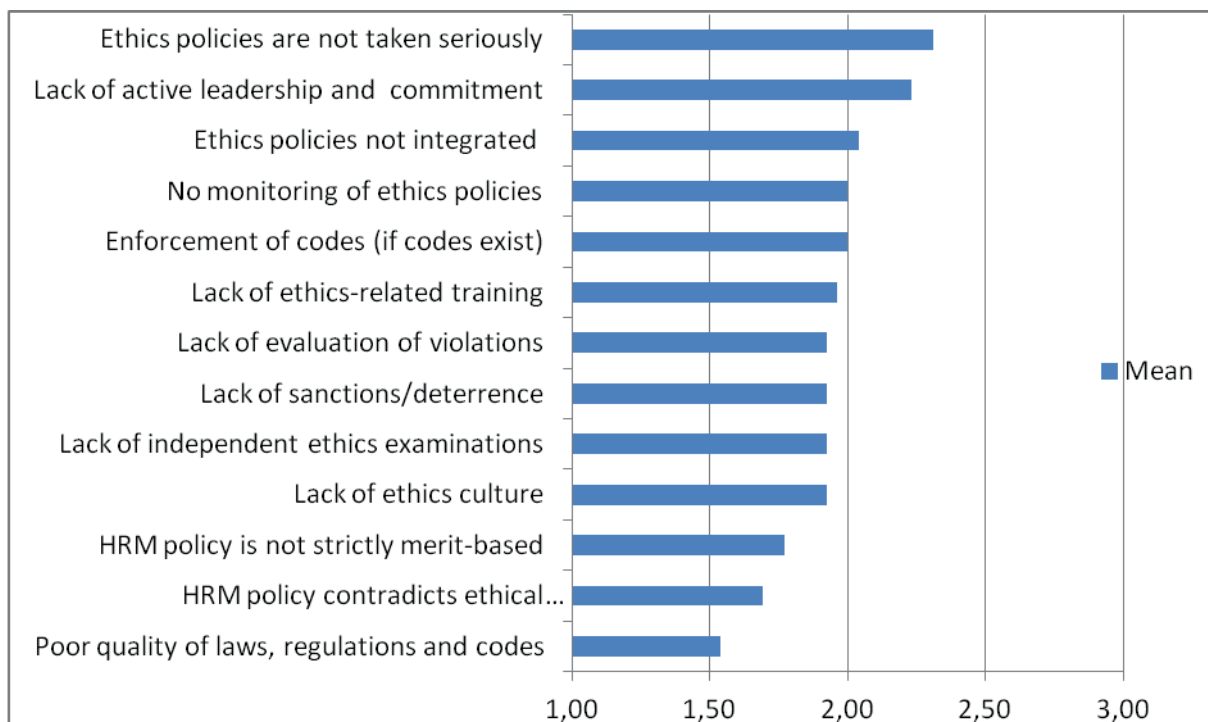
W rezultacie zbyt niewiele zrobiono w obszarze zajmowania się wynikami polityk etycznych i ich oceny. Widać to na przykładzie wyceny kosztów: prawie wszystkie państwa członkowskie przyznały, że nigdy nie przeprowadziły oceny kosztów polityk etycznych. W sumie jest także niewiele informacji dotyczących wyników zastosowania w obszarze etyki różnych instrumentów. Na przykład jakie są wyniki polityk anty-lapówkarskich? Czy są one skuteczniejsze niż surowe przepisy dotyczące możliwości zatrudniania osób z określonych obszarów?

Kolejne pytanie brzmi jaka jest relacja pomiędzy danymi początkowymi polityk etycznych, a ich efektami bezpośrednimi i długofalowymi? Często zakłada się, że więcej lepszych zasad w obszarze etyki i więcej kwestii, którymi polityki etyczne się zajmują przynajmniej w teorii powinno doprowadzić do zwiększenia zaufania, odpowiedzialności, uczciwości i zmniejszenia liczby zachowań nieetycznych czy korupcyjnych. Można by to osiągnąć poprzez poprawę „przepustowości”, np. wiarygodne systemy egzekwowania, skuteczne zarządzanie etyką, etyczne przywództwo i kultury oraz stabilne, trwałe wartości.

W końcu, co wiemy o głównych przeszkodach i trudnościach stojących na drodze realizacji skutecznej polityki etycznej? Nasze badanie udziela na to pytanie ważnych odpowiedzi. Większość państw członkowskich odpowiedziała, że polityki etyczne nie są traktowane poważnie – brak jest wystarczającej świadomości i wiedzy na temat etyki.

Rys. 7. Główne przeszkody i trudności stojące na drodze skutecznej polityki etycznej

(1=brak przeszkód, 2=małe przeszkody, 3=duże przeszkody)



Polityki etyczne nie są traktowane poważnie	
Brak aktywnego przywództwa i zaangażowania	
Niewłączanie polityk etycznych	
Brak monitorowania polityk etycznych	
Egzekwowanie kodeksów (jeśli istnieją)	
Brak szkoleń z zakresu etyki	
Brak oceny naruszeń	średnia
Brak sankcji/ działań odstraszających	
Brak niezależnej oceny etycznej	
Brak kultury etyki	
Polityka zarządzania zasobami ludzkimi oparta nie tylko na zasługach	
Polityka zarządzania zasobami ludzkimi zaprzecza etycznym...	

Z drugiej strony, wcześniejsze badanie podczas Słoweńskiej Prezydencji w UE¹⁰¹ pokazało, że 45,4% pracowników administracji państwowej uważa, że zasady etyczne są obecnie lepsze niż kiedykolwiek wcześniej, a 19,4% nie zgodziło się z tym stwierdzeniem.

Ponadto inne dowody wskazują, że krajowe służby publiczne stały się bardziej przejrzyste, zorientowane na klienta/obywatela, obsługa jest przyjaźniejsza, itd.

Tym samym ocena polityk etycznych jest złożona. Jak na razie jest zbyt mało dowodów empirycznych dotyczących bezpośrednich i długofalowych efektów polityk etycznych. Znamy kwestie związane ze słabym wdrażaniem i egzekwowaniem polityk etycznych. Wiemy na przykład, że wiele niedociągnięć jest wynikiem braku wsparcia dla polityk etycznych ze strony wiarygodnych systemów egzekwowania i skutecznych systemów zarządzania etyką. Oznacza to, że standardy etyczne istnieją na papierze, ale nie przekuwają się w rzeczywiste polityki. Z drugiej strony, zbyt często winę za brak odpowiedzialnej kontroli nad decyzjami i działaniami przenosi się na skandale na tle etycznym. W tym znaczeniu słowo kontrola oznacza głównie negatywny cel zapobiegania przestępstwom. Zasady, hierarchia, sprawozdawczość, monitorowanie i sankcje wymuszające zgodność są środkami stosowanymi do wdrażania celu, jakim jest zapobieganie nadużyciom i błędom.

4.2 Zarządzanie etyką – w poszukiwaniu właściwego podejścia

Literatura z zakresu zarządzania etyką¹⁰² skupia się głównie na sektorze prywatnym. Tak naprawdę jednak, etyka w administracji publicznej różni się w niektórych, choć nie we wszystkich, aspektach od etyki w sektorze prywatnym.

Po pierwsze „istnieje znacząca różnica pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. Obywatele mogą wybierać produkty i usługi w sektorze prywatnym, oraz czy lub gdzie inwestować swoje pieniądze. Ale wszyscy, w taki czy inny sposób, muszą płacić podatki i decyzje rządu mają w taki lub inny sposób wpływ na nich wszystkich. *Quid pro quo* tej sytuacji jest fakt, że obywatele w naszej demokracji mają prawo do, i oczekują, wyjątkowo wysokich standardów zarządzania zasobami – intelektualnymi, osobistymi, materialnymi i finansowymi – gwarantowanymi im przez sektor publiczny. Ich oczekiwania dotyczą:

- skutecznego zarządzania zasobami i odpowiedzialności za ich wykorzystanie;
- niewykorzystywania zasobów do jednostronnych celów politycznych lub zysków osobistych;

oraz

¹⁰¹ Demmke, Christoph / Henökl, Thomas / Moilanen, Timo What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management (W czym są dobre służby publiczne? Sukces służb publicznych w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi), Badanie dla Słoweńskiej Prezydencji, Europejski Instytut Administracji Publicznej, Maastricht, 2008 (nieopublikowane)

¹⁰² Schminke, Marshall (ed.) (2010), *Managerial Ethics (Etyka zarządzania)*, Routledge, Nowy Jork

- standardów zachowania osób, które otrzymują wynagrodzenie za zarządzanie tymi zasobami, a które powinny być bez zarzutu i zgodne ze standardami w innych sektorach, a nawet je przewyższać¹⁰³.

Po drugie, zarządzanie etyką w sektorze publicznym¹⁰⁴ jest poddane większej liczbie ograniczeń i musi uwzględniać kontekst prawny i organizacyjny. Na cele i wybory strategiczne znaczący wpływ mają kwestie polityczne. Także zarządzanie zasobami ludzkimi w sektorze publicznym różni się od tego w sektorze prywatnym, jako że stosuje się i uwzględnia inne zasady i standardy (szczególnie w kwestii stanu prawnego, obowiązku działania pod przysięgą, obowiązujących wymagań procesu naboru, itd.)¹⁰⁵.

Po trzecie, od pracowników administracji publicznej wymaga się, aby rozwijali inne kompetencje niż pracownicy sektora prywatnego, jako że ich nadrzędnym zadaniem jest służba interesom publicznym i poszanowanie przepisów prawa. Według Menzela, postępujący etycznie kierownik przedsiębiorstwa państwowego a) przestrzega wysokich standardów osobistych i zawodowych, b) zna odpowiedni kodeks etyczny i przepisy prawa, 3) w trudnych sytuacjach posiada zdolność myślenia w kategoriach etycznych, 4) potrafi określić etykę i wartości służby publicznej i działać zgodnie z nimi, oraz 5) promuje etyczne praktyki i zachowania w państwowych agencjach i organizacjach¹⁰⁶.

Jednakże zarządzanie etyką w sektorze publicznym i prywatnym także wiele łączy: Dunn (2008) oraz Hoogerwerf i Herweijer (2008)¹⁰⁷ sugerują, że do skutecznego zarządzania etyką konieczne są:

- Wizja zarządzania;
- Centralny podmiot odpowiedzialny za obszar etyki;
- Jasne cele i zamierzenia;
- Konkretnie polityki etyczne zgodne z własnymi celami;
- Spójny wybór instrumentów;
- Stałe komunikaty o politykach etycznych;
- Stałe poddawanie polityk etycznych ocenie.

Podobnie jak w sektorze prywatnym, etyczne zarządzanie w sektorze publicznym to typowy przykład polityki horyzontalnej. Jej pomyślność zależy głównie od włączenia polityk etycznych w inne polityki, wartości organizacyjne, wskazówki, komunikację, podnoszenie świadomości i działania zapobiegawcze. W rezultacie głównym zamierzeniem zarządzania etyką jest nie tylko karanie za przestępstwa, ale także zapobieganie im i zachęcanie do właściwego zachowania poprzez wskazówki i działania orientacyjne, takie jak szkolenia i wprowadzenie kodeksu postępowania.

¹⁰³ Lynelle Briggs, *Testing APS Ethics*, *op. cit.*, str. 119

¹⁰⁴ Patrz Bossaert, Danielle/Demmke, Christoph (2005), *Main Challenges*, *op. cit.*

¹⁰⁵ Rainey, Hal G. (2003), *Understanding and Managing Public Organizations* (Rozumienie organizacji publicznych i zarządzanie nimi), Edycja Trzecia, Jossey Bass, San Francisco.

¹⁰⁶ Menzel, Donald (2010), *Ethics Moments in Government* (Etyka w rządzie), CRC Press, Boca Raton, str. 18.

¹⁰⁷ OBWE (2000), *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*, Puma Policy Brief Nr 7, wiosna 2000.

Badania nad zarządzaniem etyką w europejskim sektorze publicznym zaczęto prowadzić późno, a były one motywowane wczesnymi badaniami OBWE dotyczącymi zaufania i infrastruktur etycznych.¹⁰⁸ Tutaj zarządzanie etyką w administracji publicznej definiowano jako „systematyczny i świadomy wysiłek na rzecz promowania uczciwości organizacyjnej” w organizacjach publicznych¹⁰⁹. Według OBWE solidne ramy uczciwości powinny spełniać cztery ważne funkcje, mianowicie:

- (a) określać i definiować uczciwość,
- (b) zapewniać wskazówki dotyczące uczciwości,
- (c) monitorować uczciwość, oraz
- (d) egzekwować uczciwość.

Rys. 8. Typologia instrumentów zarządzania uczciwością (na podstawie OBWE 2009).

	<i>(a) Determining and defining</i>	<i>(b) Guiding</i>	<i>(c) Monitoring</i>	<i>(d) Enforcing</i>
Core	<ul style="list-style-type: none"> ➤ risk analysis ➤ codes of conduct/ codes of ethics ➤ conflict of interest policy ➤ gifts and hospitality policy ➤ post-employment arrangements ➤ structural arrangements (e.g.: staff rotation for sensitive posts) ➤ analysis of ethical dilemmas ➤ consultation of staff and stakeholders 	<ul style="list-style-type: none"> ● integrity/ ethics training ● oath, signing an “integrity declaration” ● specialized information and advice for staff ➤ integrating ethics issues in regular communication channels ➤ exemplary behaviour by management 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ whistleblowing¹⁴ policy ➤ complaints policy ➤ inspections ➤ integrity testing ➤ survey ➤ measurement of integrity violations and organizational climate ➤ probing for ethical dilemmas and issues among staff 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ formal sanctions ➤ fair and appropriate procedures for handling investigations ➤ communication about integrity violations ➤ informal sanctions
Complementary	<ul style="list-style-type: none"> ➤ assessing the fairness of reward and promotion systems ➤ appropriate procedures for procurement, contract mgt. and payment ➤ measures in personnel mgt. (e.g.: integrity as a criterion for selection, promotion etc.) ➤ measures in financial control (e.g.: “double key”, transparency of financial information) ➤ measures in information mgt (e.g.: protecting automated databases) 		<ul style="list-style-type: none"> ➤ internal control and audit ➤ external control and audit 	

Table 2: Typology of integrity management instruments (based on OECD 2009)

¹⁰⁸ OBWE, Trust, *op. cit.*

¹⁰⁹ Menzel, Donald (2005), Research on Ethics and Integrity in Governance: A Review and Assessment (Badanie etyki i uczciwości w rządzeniu), w: Public Integrity, Spring 2005, vol. 7, Nr 2, str. 147–16829

	<i>(a) Określanie i definiowanie</i>	<i>(b) Wskazówki</i>	<i>(c) Monitorowanie</i>	<i>(d) Egzekwowanie</i>
Główne	<ul style="list-style-type: none"> ➤ analiza ryzyka ➤ kodeksy postępowania/ kodeksy etyczne ➤ polityka dot. konfliktu interesów ➤ polityka dot. podarunków i gościnności ➤ postanowienia w sprawie podejmowania pracy po zatrudnieniu w określonym obszarze ➤ postanowienia strukturalne (np. rotacja kadr na drażliwych stanowiskach) ➤ analiza dylematów etycznych ➤ narada pracowników i udziałowców 	<ul style="list-style-type: none"> • Szkolenia z zakresu uczciwości/etyki • Przysięga, podpisanie „oświadczenia o uczciwości” • Wspecjalizowane informacje i rady dla pracowników ➤ Włączanie kwestii etyki w codzienne kanały komunikacyjne ➤ Wzorcowe zachowanie kierownictwa 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ polityka wobec demaskatorów ➤ polityka dot. skarg ➤ inspekcje ➤ testy uczciwości ➤ badanie ankietowe naruszeń zasady uczciwości oraz klimatu w organizacji ➤ badanie dylematów etycznych i problemów etycznych wśród personelu 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ sankcje formalne ➤ sprawiedliwe i odpowiednie procedury prowadzenia dochodzenia ➤ komunikaty na temat naruszeń zasady uczciwości ➤ sankcje nieformalne
Uzupelniające	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ocena sprawiedliwości systemu nagradzania i awansu ➤ odpowiednie procedury zamówień publicznych, zarządzania kontraktami i płac ➤ środki zarządzania personelem (np. uczciwość jako kryterium wyboru, awansu, itd.) ➤ środki kontroli finansowej (np. na dwóch szczeblach („double key”), przejrzystość informacji finansowych) ➤ środki zarządzania informacją (np. ochrona automatycznych baz danych) 		<ul style="list-style-type: none"> ➤ kontrole wewnętrzne i nadzór ➤ kontrole zewnętrzne i nadzór 	

W podejściu OBWE zawsze podkreślano, że skuteczna infrastruktura etyczna powinna jednocześnie starać się kontrolować urzędników służby cywilnej (poprzez jakościowe ramy legislacyjne, skuteczną odpowiedzialność oraz instytucje kontroli), dawać im wskazówki (poprzez kodeksy postępowania i socjalizację zawodową) oraz nimi zarządzać (poprzez sprawiedliwe warunki pełnienia służby publicznej i ogólny organ koordynujący). Ponadto OBWE podkreśla kluczową rolę zaangażowania przywództwa politycznego.

„The compliance – integrity continuum” (Kontinuum zgodności-uczciwości) (OBWE 1996; 2000; w oryginale Sharp Paine 1994) to nadal główne narzędzie analityczne kategoryzujące różne podejścia do zarządzania etyką. Tak naprawdę rozróżnia ono dwa różne style

i podejścia prawne i administracyjne obecnie stosowane: podejście legalistyczne i podejście oparte na wartościach. W obydwu przypadkach cel jest taki sam: działanie na rzecz wysokich standardów zachowań etycznych¹¹⁰. Jednakże państwa członkowskie nie stosują czystego podejścia, a łączone. Niektóre działają w większości w oparciu o podejście legalistyczne, inne skupiają się na podejściach prewencyjnych. Właściwą kombinację należy jeszcze ustalić. Na przykład Niemcy reprezentują stosunkowo silne podejście legalistyczne.¹¹¹ Inne kraje, np. Zjednoczone Królestwo, stosują mieszaną kombinację podejścia legalistycznego, prewencyjnego i opartego na wartościach.

Każde z podejść stoi przed własnymi wyzwaniami. Podejście legalistyczne musi radzić sobie z mocnymi i słabymi stronami czystej etyki opartej na zasadach. W jego ramach można na przykład tworzyć złożone kodeksy podkreślające znaczenie zgodności z zasadami, tym samym podkreślając silną tendencję legalistyczną¹¹². Tak sytuacja wygląda w Niemczech, więc to całkiem oczywiste, że wspiera się tam stosunkowo wysokie standardy etyczne. W podejściu tym problemy mogą się jednak pojawić, kiedy ludzie zaczynają myśleć, że jeśli coś nie jest wprost zakazane, to nie ma w tym nic złego¹¹³. Poza tym takie podejście próbuje eliminować i przeciwdziałać „najpoważniejszym naruszeniom, ale nie posuwa się wystarczająco daleko w promowaniu pozytywnego podejścia i etycznego zachowania. W rezultacie organizacje, które posługują się wyłącznie tym podejściem, narażone są na dramatyczny wzrost liczby zachowań nieetycznych w chwili gdy członkowie organizacji zauważą, że spada egzekwowalność.”¹¹⁴.

Podejście oparte na wartościach podkreśla znaczenie instrumentów i wartości nieformalnych, które stanowią podstawę zasad ustanowionych przez państwo do zarządzania zasobami publicznymi. Tym samym wykracza ono poza podejście oparte jedynie na zasadach. Jednakże mimo że podejście prewencyjne podkreśla znaczenie wartości, które będą promować pozytywne zachowania etyczne, pozostaje ono związane z konkretnymi obszarami funkcjonalnymi w danej organizacji. Paradoksalnie, mocna strona tego podejścia stanowi jednocześnie jego ograniczenie. Poprzez koncentrowanie się na rozwoju etycznych kompetencji, wartości i cnót podejście to pomija znaczenie i efekty stosowania mechanizmu odstrasżającego i instrumentów formalnych. Zbyt często odnosi się ono także do możliwości zastosowania podejścia opartego na cnotce (możliwość zmiany zachowania poprzez uczenie się o etyce), nie docenia natomiast wpływu czynników zewnętrznych (gospodarczych) na zachowania jednostki.

¹¹⁰ National Defence of Canada, Fundamentals of Canadian Defence Ethics, defence Ethics Program (Krajowa obrona Kanady, Podstawy kanadyjskiej etyki obronności, Program etyki obrony), styczeń 2002, str. 3.

¹¹¹ Patrz na przykład: Michkowitz, Robert Corruption in Law Enforcement Agencies – Views from within the Criminal Justice System: Results from a German Corruption Study (Korupcja w agencjach egzekwowania prawa), w: Fijnaut, Cyrille/Huberts, Leo (2002), Corruption, Integrity and Law Enforcement (Korupcja, uczciwość i egzekwowanie prawa), Kluwer Law International, s. 75-90. Barbara Huber, Sanctions against Bribery Offences in Criminal Law (Sankcje przeciwko przestępstwom korupcyjnym w prawie karnym), w: Fijnaut and Huberts, *op. cit.*, str. 137-151.

¹¹² Canada, Defence Program, *op. cit.*, str. 4.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*

Wszyscy zgadzają się, że obydwa podejścia są zbyt szerokie i niewystarczające do wspierania uczciwości, że należy je uzupełniać podejściem bardziej aktywnym, które postrzega zachowanie etyczne jako konsekwencję takich czynników jak dobre warunki pracy, sprawiedliwe wynagrodzenie, otwarta i motywująca atmosfera pracy, dobrze funkcjonująca i aktywna komunikacja na wszystkich szczeblach oraz znaczenie wzorów ustanawianych przez przywódców politycznych i administracyjnych. Tak naprawdę niezależnie od wybranego podejścia, skuteczność zarządzania etyką zależy od skuteczności różnych instrumentów w różnych kontekstach administracyjnych.

Holenderskie badanie¹¹⁵ dotyczące skuteczności 21 strategii antykorupcyjnych jest ważne dla wszystkich krajów. To ciekawe, że również w tym badaniu widać kluczową rolę, jaką do odegrania ma kierownictwo administracyjne i polityczne. W tym znaczeniu, 86,9% osób uważa, że *większe zaangażowanie ze strony polityków* jest niezbędne do zwalczania nieetycznego zachowania (*wewnętrzna kontrola i nadzór*: 86,5%). To także ciekawe, choć jednocześnie logiczne, że zmienna „*przykład dawany przez kierownictwo najwyższego szczebla*” (80%) także uzyskała stosunkowo dużo odpowiedzi. Z drugiej strony ważnym instrumentem, choć rzadziej wymienianym przez ekspertów, są *surowsze sankcje karne* (64,2%) oraz *rozbudowa systemu policyjnego i sądownictwa* (57,1%). Inne instrumenty określone jako stosunkowo ważne w walce z korupcją to: *publiczne kampanie informacyjne* (71,6%); *kodeks etyczny polityków i urzędników służby cywilnej* (73,1%); *lepsza ochrona demaskatorów* (74,2%) oraz *skuteczniejsza selekcja personelu administracji publicznej* (73,2%).

Tabela 2. Opinie panelu ekspertów na temat skuteczności 21 metod antykorupcyjnych (odsetek respondentów uważających, że dana metoda jest skuteczna)

Strategia	Kraj o wysokim poziomie dochodów (opinie 190 ekspertów)
Gospodarcza	
Odpowiedni standard życia	50%
Wyższe wynagrodzenie dla polityków/pracowników służby publicznej	34,4%
Mniej państwa/prywatyzacja	27,9%
Większa przejrzystość sektora bankowego i finansowego	69,9%
Edukacyjna	
Publiczne kampanie informacyjne	71,6%
Większa ekspozycja publiczna	76,6%

¹¹⁵ Huberts, L.W.J.C. (1998) "What can be done against public corruption and fraud: Expert views on strategies to protect public integrity" (Jak przeciwdziałać korupcji i oszustwom w służbie publicznej: Poglądy ekspertów na temat strategii ochrony uczciwości publicznej), w: *Crime, Law & Social Change* 29, str. 209-224. Badanie oparto na wynikach ankiety przeprowadzonej wśród 257 ekspertów z 49 krajów. Znaleźli się wśród nich badacze (38%), przedstawiciele policji i sądownictwa (28%), służby cywilnej i agencji antykorupcyjnych (12%), audytorzy, kontrolerzy, księgowi (10%) oraz biznesmeni i konsultanci (8%). Mając na uwadze cel niniejszego badania, pod uwagę wzięto jedynie odpowiedzi ekspertów z krajów o wysoki poziomie dochodów.

Zmiana nastawienia wobec rodziny	37,1%
Oddziaływanie na nastawienie pracowników służby publicznej	76,8%
Kultury publicznej	
Przykład dawany przez kierownictwo wyższego szczebla	80%
Kodeks etyczny polityków i urzędników służby cywilnej	73,1%
Lepsza ochrona demaskatorów	74,2%
Organizacyjna/biurokracji	
Rotacja kadr	51,6%
Wewnętrzna kontrola i nadzór	86,5%
Lepsza selekcja personelu administracji publicznej	73,2%
Polityczna	
Większe zaangażowanie polityków	86,9%
Przejrzystość finansów partii	80,3%
Przykład dawany przez kierownictwo wyższego szczebla	80%
Lepszy rozdział władz publicznych	48,4%
Mniej państwa/prywatyzacja	27,9%
Represji/sądownictwa	
Surowsze środki karne	64,2%
Poszerzenie kompetencji policji i sądownictwa	57,1%
Stworzenie niezależnych instytucji	75,1%
Zwalczanie przestępczości zorganizowanej	77,3%
Większa przejrzystość sektora bankowego i finansowego	69,6%

Jednakże nadal istnieje ogromna przepaść pomiędzy (normatywną) ideą, przekonaniem, że przywództwo etyczne jest ważne, a codzienną rzeczywistością administracyjną, która często ogranicza możliwości przejrzystego działania zgodnie z teoriami przywództwa. W związku z tym Mintzberg¹¹⁶ dokonuje rozróżnienia pomiędzy kierownikami a przywódcami. Możliwość sprawowania przywództwa ograniczona jest szeregiem zadań kierowniczych. Dlatego też większość przywódców to raczej kierownicy, nie przywódcy. W “The Ethics Challenge in

¹¹⁶ Mintzberg, Henry (2009), *Managing (Zarządzanie)*, San Francisco.

Public Service”¹¹⁷ (Wyzwania etyczne w służbie publicznej) Lewis opisuje rolę kierowników: „Kierownik w administracji publicznej musi działać szybko w obszarze szarym i marginesowym, gdzie prawo milczy lub jest zawile, okoliczności niejednoznaczne i złożone, a on sam jest odpowiedzialny, pełen najlepszych intencji i zdezorientowany”¹¹⁸. Codzienne zarządzanie pozostawia niewiele czasu na burzę mózgow i rozważanie dylematów. Często długie dni pracy i presja czasu nakładają na kierownika dodatkowy stres. „Tak naprawdę kierownicy dokonują większości wyborów etycznych w następujący sposób: ściśnięcie w żołądka, automatyzm, impuls, intuicja w popularnym znaczeniu tego słowa, zdrowy rozsądek...”¹¹⁹. W większości kierownicy odrzucają koncepcje teoretyczne i tradycje filozoficzne w obszarze etyki uważając je za sztuczne i niepraktyczne. Sama liczba i złożoność tradycji etycznych nie ułatwia kierownikom zarządzania na co dzień. „W rezultacie zobowiązanie do świadomego myślenia etycznego – przemyślenia dylematu i podjęcia moralnie rozsądnej decyzji – spada jedynie na kierownika administracji publicznej”¹²⁰. Konsekwencje tego (nieprofesjonalnego) sposobu radzenia sobie z kwestiami etycznymi oraz brak przywództwa etycznego prowadzą do rozdzwieniu pomiędzy teorią i praktyką. Na przykład badanie “Integriteit van de Overheid”¹²¹ (Uczciwość władzy), zamówione przez holenderskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w 2007 r. pokazało, że stosunkowo duży odsetek pracowników administracji publicznej jest relatywnie niezadowolony z takich kwestii jak przywództwo etyczne, podnoszenie świadomości etycznej i kultura etyczna.

W tym miejscu można wysnuć wniosek, że szkolenia z praktycznej etyki i w zakresie dylematów są ważne dla przywódców pomimo praktycznych ograniczeń codziennego życia kierowników i braku ich czasu.

4.2.1 Projektowanie właściwych inicjatyw

W debacie o etyce w większości brakuje idei, że organizacje publiczne i ich przywódcy powinni być odpowiedzialni za sukces swoich organizacji i odpowiednio nagradzani. Taka negatywna orientacja może doprowadzić do zlekceważenia ujęcia etyki jako procesu uczenia się, w którego skład wchodzi radzenie sobie z problemami. Ponadto jeśli chcemy zastosować systemy sankcji jako realne i skuteczne narzędzia egzekwowania etycznego zachowania, potrzeba więcej badań, które pokażą, jak sankcje mogą wpływać na wewnętrzne moralne motywacje ludzi¹²². Tradycyjnie zarządzanie etyką skupiało się na przestrzeganiu zasad i sankcjach. Podczas gdy badania nad sankcjami i karaniem w obszarze etyki znacząco

¹¹⁷ Lewis, Carol W. (2007), *The Ethics Challenge in Public Service* (Wyzwania etyczne w służbie publicznej), w: Jay M. Shafritz/Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*, Edycja Szósta, Boston, str. 524

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Lewis, *The Ethics Challenge*, *op. cit.*, str. 528.

¹²¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrijksrelaties (2007), *Integriteit van de Overheid*, Den Hague.

¹²² De Creer, David *On the Psychology of Preventing and Dealing with Ethical Failures: A Behavioural Ethics Approach* (O psychologii zapobiegania porażkom etycznym i radzeniu sobie z nimi – behawioralne podejście do etyki), w: Marhall Schimanke (ed.), *Managerial Ethics*, *op. cit.*, str.116.

posunięto do przodu,¹²³ właściwie nieobecne są dyskusje na temat nagradzania i zachęt promujących etyczne zachowania. Nikogo nie nagradza się za etyczne przywództwo lub godne naśladownictwa postępowanie.

Nadal jednakże nie wiadomo, jakiego typu nagrody najlepiej sprawdzają się przy zachęcaniu do odpowiedzialnego zachowania, w tym w dążeniu do doskonałości. W teorii, zrównoważone stosunki etyczne powinny zawierać szereg konsekwencji pozytywnych i negatywnych, co umożliwi stworzenie odpowiednich zachęt promujących sprawność i skuteczność, a także zapobiega nadużyciom i zachowaniom nieetycznym.

Obecnie większość służb publicznych oferuje jedynie różnego rodzaju sankcje za niewłaściwe zachowanie, przestępstwo lub zachowanie nieetyczne. Najczęściej stosuje się instrumenty w postaci działań dyscyplinarnych i zwolnienia urzędnika publicznego w przypadku poważnego przestępstwa. W rzeczywistości sankcje dyscyplinarne stosuje się jedynie w ograniczonej liczbie sytuacji. W ciągu ostatnich lat wielu pracodawców wprowadziło możliwość nałożenia sankcji na pracowników w przypadku słabych wyników pracy. W tym wypadku pracownicy nie dostają promocji lub nie przyznaje im się nagród za wyniki pracy. Jednakże pytanie, czy ten instrument jest skuteczny w obszarze etyki pozostaje otwarte. Literatura dotycząca sprawiedliwości społecznej i organizacyjnej sugeruje, że reakcje podwładnych na sankcje mają miejsce po ocenie sprawiedliwości, która uwzględnia sprawiedliwość efektów (sprawiedliwość dystrybucyjna), kar, procesów, w oparciu o które podejmuje się ostateczne decyzje (sprawiedliwość proceduralna) oraz sposób traktowania w relacjach międzyludzkich (sprawiedliwość interakcyjna). W związku z tym ogromne znaczenie dla skuteczności kar i sankcji ma sposób ich wymierzania. Poza tym na reakcje pracowników duży wpływ mają oceny sprawiedliwości¹²⁴.

Jednakże sankcje i kary mają jedynie niewielki wpływ na wiele obszarów szkodliwego¹²⁵ lub podstępного zachowania pracowników¹²⁶. Stanowi to problem, gdyż szkodliwe dla firmy zachowania pracowników to duże wyzwanie dla organizacji, a stałe nieetyczne postępowanie i słabe wyniki mają duże znaczenie, gdyż osoby, które się do nich przyczyniają:

- osiągają wyniki które nie spełniają wymagań lub nie zapewniają odpowiedniego stosunku jakości do ceny;
- niekorzystnie wpływają na standardy, reputację i profesjonalizm Służb Cywilnych;
- zakłócają przepływ pracy i przysparzają dodatkowej ilości pracy współpracownikom;
- wywołują niezadowolenie i obniżają morale; a także
- dają zły przykład swoim podwładnym.

¹²³ Klebe, Linda Trevino/Gary R. Weaver, *Advances in Research on Punishment in Organisations: Descriptive and Normative Perspectives* (Postępy w badaniach nad karaniem w organizacjach: perspektywa descryptywna i normatywna), w: Schimanke, *op. cit.*, str. 198.

¹²⁴ Linda Klebe Trevino/Gary R. Weaver, *Advances in Research on Punishment in Organisations: Descriptive and Normative Perspectives*, w: Schimanke, *op. cit.*, str. 180.

¹²⁵ Fox, Suzy/Spector, Paul E. (eds.) (2005), *Counterproductive Work Behaviour* (Szkodliwe dla firmy zachowanie pracownika), Washington D.C.

¹²⁶ Greenberg, Jerald (2010), *Insidious Workplace Behaviour* (Podstępne zachowanie pracownika), Routledge.

Nie ma wątpliwości, że w przypadku braku reakcji na zachowanie nieetyczne pracownicy są zdemotywowani, a nawet cyniczni. Podczas gdy brak odpowiedniego uznania dobrych wyników jest często powodem do zmartwień, niemożliwość poradzenia sobie przez organizację z brakiem skuteczności i ze słabymi wynikami wywołuje jeszcze większe niezadowolenie i wpływa na wiarygodność całej organizacji.

Główne wyzwanie zarządzania szkodliwym dla firmy zachowaniem w miejscu pracy polega na tym, że zarówno w miejscu pracy jak i poza nim na motywację i wyniki jednostki może wpłynąć wiele rzeczy. Jednymi z ważniejszych są brak inicjatyw, niejasne zadania i cele, słabe przywództwo, zdolności, umiejętności i motywacja, nieetyczne zachowanie współpracowników, niedopasowanie oczekiwań związanych z pracą do zadań zawodowych, itd. Kluczowym zadaniem przywódcy powinno być radzenie sobie ze szkodliwym dla firmy zachowaniem pracownika. Dobry kierownik jest w stanie zidentyfikować przyczyny i omówić je z osobami, których dotyczą, aby dowiedzieć się co zrobić, aby naprawić sytuację. W wielu przypadkach wystarczy komunikacja, szkolenia lub treningi. Kierownicy powinni być także uczuleni na inne czynniki takie jak stres, problemy w relacjach w innych i problemy finansowe. Mimo że kierownicy nie mogą ich rozwiązać powinni starać się, aby wyniki były z powrotem na akceptowalnym poziomie.

Ważne także, aby zdać sobie sprawę, że niektóre przyczyny nieetycznego zachowania są zrozumiałe, podczas gdy inne nie. W międzyczasie pojawiło się wiele pozycji na temat przyczyn, sposobów i motywów szkodliwego i podstępного zachowania pracowników.¹²⁷ Ale nadal potrzeba więcej badań, szczególnie w zakresie stresu w miejscu pracy i jego wpływu na zachowanie pracowników. Wygląda na to, że rośnie liczb zaburzeń psychologicznych i chorób związanych ze stresem. Jego rosnący poziom w miejscu pracy ma ogromny wpływ na zachowanie.¹²⁸ Jednorazowe krótkotrwałe obniżenie standardów postępowania różni się także od następujących po sobie okresów takiego postępowania. Im dłużej zezwala się na nieetyczne postępowanie, tym większy problem zarówno dla jednostek jak i organizacji w momencie zajęcia się tym problemem.

Za główną przeszkodę w kierowaniu organizacją uważa się często niezdolność do odpowiedniego radzenia sobie ze szkodliwym dla firmy zachowaniem pracowników (jego przyczynami) i nieetycznym postępowaniem. W powszechnej świadomości panuje przekonanie, że kierownicy często nie mają odpowiednich środków, aby nałożyć sankcje za takie zachowanie, a system oceny niejednokrotnie uniemożliwia danie pracownikom jasnego sygnału, że dane zachowanie jest nie do zaakceptowania.

4.2.2 Narzędzia samooceny lub audyty

Narzędzia samooceny i/lub audyty to dobre narzędzia zapobiegawcze organizacji. Do narzędzi samooceny należą oceny „których celem jest określenie, czy należy przeprowadzić zmiany w klimacie, środowisku, kodeksach i egzekwowaniu polityk etycznych.”¹²⁹ Audyt etyczny nie jest narzędziem księgowym lub zarządzania finansami. W większości

¹²⁷ Greenberg, *Insidious Workplace Behaviour*, op cit; Suzy Fox/Paul E., Spector, *op. cit.*

¹²⁸ Alain Ehrenberg, *La Societe du Malaise*, *op. cit.*

¹²⁹ Donald Menzel (2007), *Ethics Management for Public Administrators (Zarządzanie etyką w administracjach publicznych)*, Sharpe, Armonk, str. 72.

przypadków organizacje proszą swoich pracowników o poufne informacje dotyczące klimatu etycznego w ich organizacji. Instrument ten ma powiązać informacje na temat klimatu etycznego w danej organizacji z takimi wartościami jak wydajność, skuteczność, jakość, zaufanie, itd.

Coraz częściej takie audyty lub oceny proponuje się jako samooceny w Internecie lub intranecie. Trudno ocenić ich skuteczność. Nie należy także zapominać, że instrumenty te mogą łatwo stać się częścią biurokracji. Pracownicy mogą być krytyczni z powodu obaw związanych z kontrolą i ochroną swojej prywatności. Ale obawy te należy „ostrożnie rozważyć w świetle zysków dla organizacji, lepszej produktywności, większej satysfakcji z pracy, mniejszej rotacji kadr, budowania zaufania publicznego wobec agencji. Istnieją także inne ważne przyczyny przeprowadzania audytu etycznego. Może on pomóc zidentyfikować luki w politykach i procedurach, w tym luki w zakresie zwiększania świadomości co do obszarów potencjalnego ryzyka związanego z etyką”.¹³⁰

4.2.3 Zarządzanie konfliktem interesów

Ustawodawstwo w państwach UE i w Komisji Europejskiej zawiera także środki wzmacniające główne wartości służby cywilnej, takie jak bezstronność, neutralność, uczciwość i otwartość, których celem jest zapobieganie łączeniu interesów prywatnych z obowiązkami publicznymi. W tym znaczeniu przepisy dotyczące konfliktu interesów stanowią wyspecjalizowany kodeks stosowany jedynie wobec urzędników oraz osób sprawujących urzędy publiczne¹³¹. Przepisy zakładają wysokie standardy moralne, które znacząco wykraczają poza te, których przestrzegania zazwyczaj oczekuje się od pracowników sektora prywatnego. Ich założeniem nie jest karanie za przestępstwa, ale zapewnienie „zabezpieczeń, które zmniejszają ryzyko niepożądanych zachowań”.¹³² W tym kontekście zapisy prawne stanowią listę rzeczy, których „nie należy” robić i są wprowadzane w życie, ponieważ każdy pracownik sektora publicznego – oprócz tego, że jest urzędnikiem służby cywilnej – jest udziałowcem, członkiem stowarzyszenia lub po prostu należy do rodziny kogoś, kto jest dyrektorem w firmie doradztwa podatkowego.

Pod wieloma względami relacje pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym są bardzo drażliwe i stają się przyczyną nieetycznego zachowania. Obydwa sektory coraz częściej mają ze sobą dużo wspólnego z racji rosnącej liczby partnerstw publiczno-prywatnych, co oznacza więcej konfliktów interesów. Mimo to trudno znaleźć dowody, że skutkuje to większą korupcją i oszustwami. Odpowiedzi w kwestionariuszu nie wskazują jednoznacznej tendencji: w połowie państw członkowskich UE rosnąca mobilność pomiędzy obydwojema sektorami postrzegana jest jako narażenie na naruszenie zasady uczciwości (jedna trzecia państw odpowiedziała „trudno powiedzieć”).

¹³⁰ Menzel, *Ethics Management, op. cit.*, str. 74.

¹³¹ Demmke, Christoph et al. (2008), *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public office in the European Union (Regulacje w zakresie konfliktu interesów u funkcjonariuszy publicznych w Unii Europejskiej)*, Europejski Instytut Spraw Publicznych EIPA, Maastricht

¹³² Na ten temat patrz na przykład: Anechiarico, Frank/Jacobs, James B. (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity (Dążąc do pełnej rzetelności)*, Chicago and London, str. 45-63.

Według badań OBWE głównym źródłem konfliktu interesów w państwach OBWE są (1) druga praca w sektorze prywatnym; (2) partnerstwa publiczno-prawne oraz (3) posiadanie udziałów w podmiocie pozostającym w stosunku umownym lub publicznoprawnym z państwem¹³³.

Jeśli chodzi o instrumenty brane pod uwagę przy zapobieganiu konfliktowi interesów odpowiedzi dotyczyły łączenia mechanizmów, które zwiększają świadomość i zapewniają przejrzystość. Ponadto coraz więcej państw OBWE aktywnie doradza i prosi o ujawnianie interesów na piśmie, aby uniknąć potencjalnego ryzyka.

Mimo że nie można lekceważyć znaczenia niniejszych instrumentów dla tworzenia bardziej otwartego i przejrzystego sektora publicznego, należy stwierdzić, że są one skuteczne jedynie jeśli zarządzanie taką informacją jest zagwarantowane systematycznie i stale. W innym wypadku instrumenty te będą jedynie objaśniały lub naświetlały oszustwa, kiedy już do nich dojdzie.

Zakres ujawniania interesów różni się w zależności od kraju. Poczynając od interesów finansowych po osobiste interesy niezwiązane z finansami, takie jak członkostwo w różnych organizacjach charytatywnych. Trudność polega na zidentyfikowaniu interesu, który może stanowić problem etyczny. Najbardziej powszechnym mechanizmem radzenia sobie z konfliktem interesów jest złożenie oświadczenia na temat osobistych interesów w rejestrze. „Popularność tego mechanizmu zdaje się częściowo wynikać z łatwości jego wdrażania i jednoznacznego przesłania, że służy on przejrzystości w administracji państwowej”¹³⁴. W ramach tego mechanizmu wymaga się okresowych oświadczeń na temat wszystkich określonych interesów w rejestrze interesów. Na przykład w Irlandii szereg urzędników państwowych musi złożyć w rejestrze oświadczenie na temat wszelkich przychodów (także tych swojej rodziny) lub zobowiązać się do złożenia oświadczenia o niezaleganiu (dotyczy Prokuratora Generalnego i urzędników wyższego szczebla)¹³⁵. Ale nie wszędzie stosuje się rejestry interesów. Na przykład w niektórych państwach uważa się, że rejestry stoją w sprzeczności z podstawowymi prawami (prawo do prywatności, prawa osobiste, prawa rodzinne itd.).

Można także zauważyć, że rządy ogólnie coraz większą wagę przywiązują do przepisów związanych z konfliktem interesów i wprowadzają do przepisów o służbie cywilnej większą różnorodność zasad z tego obszaru.

Odpowiedzi z kwestionariusza pokazują, że wiele państw coraz intensywniej dąży do wysokiego stopnia przejrzystości w zakresie prywatnego życia urzędników państwowych. Na

¹³³ Bertok, Janos (2003), "Managing conflicts of interest in OECD countries" (Zarządzanie konfliktami interesów w krajach OBWE), in *Global Corruption Report (Raport o światowej korupcji)*, str. 320.

¹³⁴ Transparency International, Gerard Carney, Dokument roboczy: Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials (Konflikty interesów: ustawodawcy, ministrowie i urzędnicy publiczni), na stronie internetowej TI.

¹³⁵ Standards in Public Office Commission (2003) (Standardy w komisji urzędów publicznych), Guidelines on Compliance with the Provisions of the Ethics in Public Office Acts (Wytyczne w sprawie zgodności z postanowieniami etycznymi Ustawy o Urzędach Publicznych), 1995 i 2001, Dublin, styczeń 2003.

przykład w Irlandii wprowadzono wymagania dotyczące obowiązku dostarczania określonych informacji. Dotyczą one na przykład obowiązku rejestracji dodatkowego miejsca zatrudnienia, prywatnych przychodów bądź udziałów, informacji dotyczących pracy/działalności partnera/partnerki, które mogą stanowić konflikt interesów ze stanowiskiem urzędnika służby cywilnej.

Inne zasady dotyczą przyjmowania prezentów i zaproszeń, a ich celem jest zapobieganie niepożądanym wpływom na podejmowanie decyzje. Może to dotyczyć zaproszenia na obiad od prywatnej firmy, przyjmowania prezentów, w tym wakacji w atrakcyjnym miejscu oferowanych przez ubiegającego się w procedurze zamówienia publicznego, lub drobnego prezentu dla urzędnika służby cywilnej z administracji środowiskowej wręzonego podczas prezentacji dla firmy zajmującej się energią słoneczną.

Jak wspomniano powyżej, konfliktem interesów może być także dodatkowa praca w sektorze prywatnym. W rezultacie urzędnik podatkowy, który jednocześnie pracuje jako doradca podatkowy, z pewnością będzie musiał stanowić czoła większej liczbie sytuacji, gdzie występuje konflikt interesów, niż w przypadku gdyby jedynie wypełniał swoje obowiązki służby publicznej. Większość państw wprowadziła pewne ograniczenia związane z dodatkową działalnością, w celu uniknięcia takich ryzyk i zagwarantowania lojalnego, neutralnego i właściwego wypełniania obowiązków publicznych. Praca dodatkowa oznacza płatną pracę lub obowiązki, których wykonywania urzędnik służby cywilnej ma prawo odmówić, w jakimkolwiek zawodzie, sektorze lub obszarze działalności. Na przykład w Finlandii Ustawa o Urzędnikach Służby Cywilnej określa, że praca dodatkowa nie zwalnia urzędnika państwowego z jego/jej obowiązków oraz nie może poddawać w wątpliwość jego/jej bezstronności w zakresie wykonywania obowiązków państwowych lub w jakikolwiek sposób w ich wykonywaniu przeszkadzać. Urzędnik służby cywilnej nie może podjąć się pracy dodatkowej, która wymaga przeznaczania na nią godzin pracy, chyba że odpowiednie władze udzielą na to pozwolenia. Ponadto urzędnicy służby cywilnej zgłaszają władzom wszelką pracę dodatkową, której władze mogą im zakazać, biorąc pod uwagę takie same przyczyny, jak przy dawaniu pozwolenia na pracę dodatkową.

4.3 Instytucjonalizacja polityk etycznych i wyzwanie w postaci zarządzania – polityki ujawniania i organa etyczne

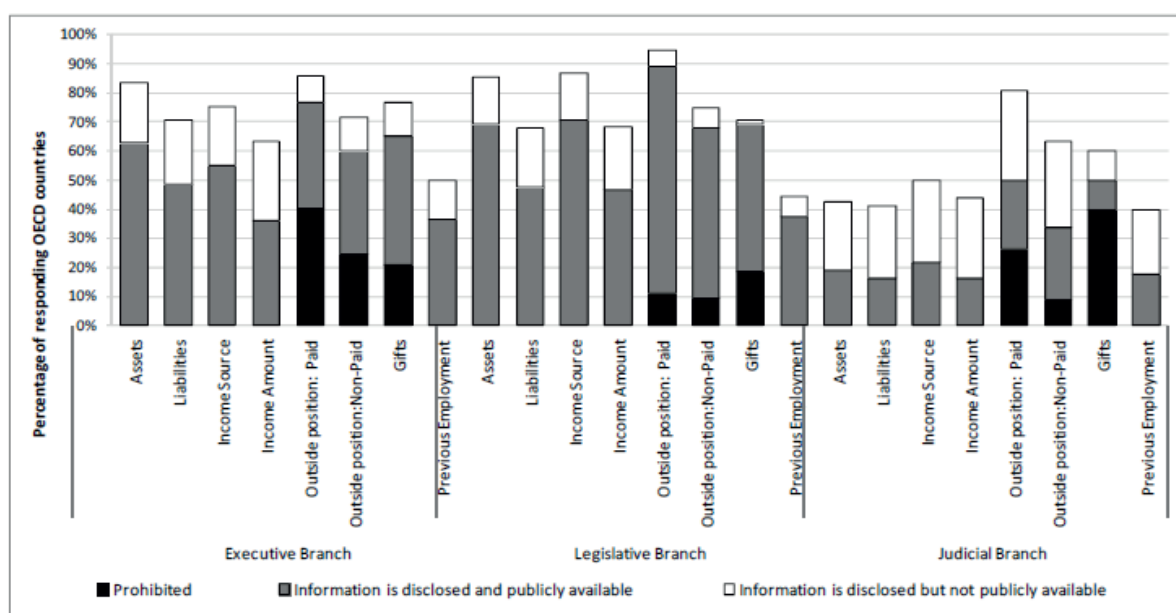
Instytucjonalizacja etyki stanowi jeden z ważnych elementów zarządzania etyką. Oznacza ona wdrażanie i egzekwowanie zasad etyki oraz zarządzanie etyką w sposób formalny i nieformalny, oraz włączanie jej w administracyjną codzienność za pomocą różnych środków i instrumentów.

Państwa członkowskie coraz aktywniej działają w obszarze przepisów i zasad etycznych, co często wymusza potrzebę stworzenia nowych struktur instytucjonalnych i biurokracji związanej z etyką. W rozdziałach poniżej omówimy dwa przykłady: ustanawiania polityk ujawniania i zarządzania nimi oraz powoływania organów, komisji i komitetów etycznych. Naszym celem będzie ocena skuteczności tych środków.

4.3.1 Polityki ujawniania dla Sprawujący Urzędy Publiczne oraz Urzędników Państwowych Najwyższego Szczebla

W ciągu ostatnich lat polityki ujawniania stały się jednym z najważniejszych instrumentów polityk dotyczących konfliktu interesów. Zasadę proaktywnego ujawniania (tzn. informacja musi być dostępna publicznie przed publicznym żądaniem) uważa się za przyczyniającą się do większej odpowiedzialności, przejrzystości i otwartości w administracji państwowej. Publiczną dostępność informacji ujawnionej przez decydentów najwyższego szczebla postrzega się także jako ważny element zwiększający zaufanie wobec administracji państwowej. Obecnie więcej państw członkowskich stosuje zasadę ujawniania wobec osób sprawujących urzędy publiczne (SUP) i urzędników państwowych w obszarze konfliktu interesów. Według OBWE, we wszystkich trzech władzach prywatnymi interesami, które prawo najmocniej reguluje są zewnętrzne płatne stanowiska pracy¹³⁶.

Rys. 9. Stopień ujawniania interesów prywatnych w trzech gałęziach władzy w 2010 r.



Źródło: Government at a Glance, 2011, s. 209.

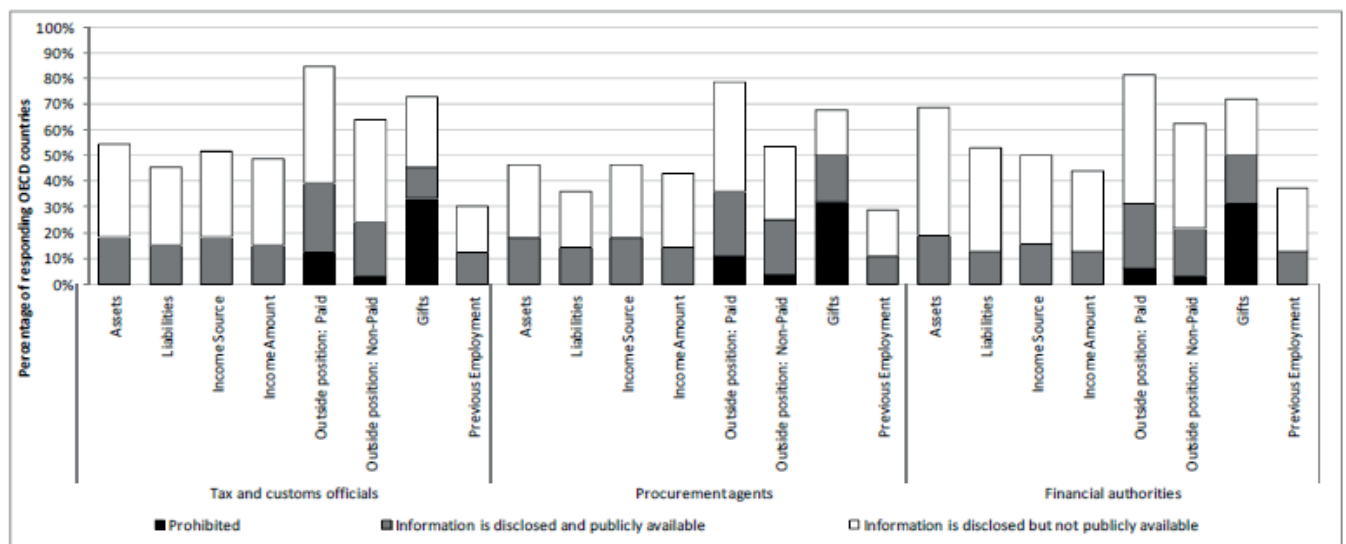
Odsetek krajów OBWE udzielających odpowiedzi			
Aktywa	Władza wykonawcza	Władza ustawodawcza	Sądownictwo
Pasywa			
Źródła przychodów			
Wysokość przychodów			
Stanowisko na zewnątrz – płatne			
Stanowisko na zewnątrz – niepłatne			
Podarunki			
Poprzednie miejsce zatrudnienia			
Aktywa			
Pasywa			
Źródło przychodów			
Wysokość przychodów			
Stanowisko na zewnątrz – płatne			
Stanowisko na zewnątrz – niepłatne			
Podarunki			
Poprzednie miejsce zatrudnienia			
Aktywa			
Pasywa			
Źródło przychodów			
Wysokość przychodów			
Stanowisko na zewnątrz – płatne			
Stanowisko na zewnątrz – niepłatne			
Podarunki			
Poprzednie miejsce zatrudnienia			

¹³⁶ OBWE, Government at a Glance (Rzut oka na rząd), Paryż, 2011, s. 209.

Prohibited	Zakazane
Information is disclosed and publicly available	Informacja jest ujawniona i dostępna publicznie
Information is disclosed but not publicly available	Informacja jest ujawniona, ale nie jest dostępna publicznie

Państwa także w coraz większym stopniu wymagają ujawniania interesów prywatnych (w większości w zakresie zewnętrznych stanowisk i podarunków) przez urzędników pracujących w obszarach narażonych na ryzyko, takich jak podatki, cło, zamówienia publiczne czy finanse. Jednakże prawie wszystkie państwa członkowskie OBWE tylko częściowo publicznie udostępniają ujawnione informacje. Poniższe dane wskazują, że przeciwdziałanie konfliktowi interesów w obszarach narażonych na ryzyko koncentruje się głównie na ujawnianiu i zakazie przyjmowania stanowisk i podarunków z zewnątrz¹³⁷.

Rys. 10. Poziom ujawniania interesów prywatnych wybranych urzędników z ryzykownych obszarów



Źródło: Government at a Glance 2011, str. 210

¹³⁷ OBWE, Governance at a Glance, 2011, *op. cit.*, str. 210.

Odsetek krajów OBWE udzielających odpowiedzi	Aktywa	Pasywa	Źródła przychodów	Wysokość przychodów	Stanowisko na zewnątrz – płatne	Stanowisko na zewnątrz – niepłatne	Podarunki	Poprzednie miejsce zatrudnienia	Aktywa	Pasywa	Źródło przychodów	Wysokość przychodów	Stanowisko na zewnątrz – płatne	Stanowisko na zewnątrz – niepłatne	Podarunki	Poprzednie miejsce zatrudnienia	Aktywa	Pasywa	Źródło przychodów	Wysokość przychodów	Stanowisko na zewnątrz – płatne	Stanowisko na zewnątrz – niepłatne	Podarunki	Poprzednie miejsce zatrudnienia
	Urzędnicy podatkowi i celni						Pośrednicy zamówień publicznych						Władze finansowe											

Prohibited	Zakazane
Information is disclosed and publicly available	Informacja jest ujawniona i dostępna publicznie
Information is disclosed but not publicly available	Informacja jest ujawniona, ale nie jest dostępna publicznie

Jak pokazują nasze wyniki, 92,3% wszystkich polityków i 76,95% wszystkich urzędników najwyższego szczebla ma obowiązek ujawniania swoich interesów finansowych. Podczas gdy niektóre państwa członkowskie mają bardzo szczegółowo określone wymagania dotyczące ujawniania, inne wymagają mniej informacji, w niektórych krajach ujawnia się je na zasadzie dobrowolności (Dania, Szwecja, Holandia). Na przykład w Holandii wybrani i mianowani urzędnicy mają prawny obowiązek upublicznienia wynagrodzenia, jakie otrzymują za dodatkową działalność. W Danii członkowie Parlamentu (Folketingsmedlemmer) na zasadzie dobrowolności ujawniają interesy finansowe w specjalnym rejestrze (Hvervsregister). Członkowie administracji państwowej mają obowiązek ujawniania własnych interesów finansowych oraz interesów żony/męża wedle decyzji politycznej.

W Irlandii wszyscy parlamentarzyści mają co roku obowiązek ujawniania swoich interesów osobistych, w tym finansowych. Urzędnicy muszą ujawniać dodatkowe interesy (w tym finansowe) żony/męża lub partnera/partnerki, dziecka lub dziecka żony/męża, o których wiedzą. Każda inna osoba, do której odnosi się Ustawa o Etyce (tzn. Prokurator Generalny; dyrektorzy organów i agencji państwowych; mianowani pracownicy i specjaliści doradcy) musi ujawnić swoje interesy, oraz interesy swojej żony/swojego męża lub partnera/partnerki, lub swojego dziecka, lub dziecka żony/męża lub partnera/partnerki, które mogą znacząco wpłynąć na wypełnianie przez tę osobę obowiązków publicznych, i o których wie. Dotyczy to także interesów finansowych. Interesy finansowe to posiadane przez daną osobę udziały, akcje, obligacje lub inne podobne inwestycje w jakiegokolwiek firmie lub przedsiębiorstwie, o łącznej nominalnej lub rynkowej wartości powyżej 13 000 €. Nie dotyczy to środków na rachunku bieżącym, na lokacie lub innym podobnym rachunku, ale odnosi się do środków

przechowywanych w funduszach powierniczych lub funduszach zarządzanych. Ujawnienie ma miejsce w rocznym oświadczeniu interesów danej osoby.

Na Litwie obowiązek publicznego ujawniania dotyczy nie tylko interesów finansowych, ale także wszelkich innych interesów prywatnych. We Francji i Niemczech jedynie członkowie rządu i członkowie parlamentu mają obowiązek ujawniania swoich oświadczeń dotyczących przychodów i aktywów majątkowych.

Inne różnice dotyczą stopnia otwartości (ujawnianie publiczne lub wewnętrzne) oraz kwestii nakładania sankcji w przypadku niezłożenia oświadczenia lub opóźnienia. W nowych państwach członkowskich wyjątkowo szczegółowe wymagania dotyczą oświadczeń osób sprawujących urzędy publiczne, w tym prawodawców. Obowiązują ich zakazy przyjmowania honorariów, ograniczenia dotyczące wysokości przychodów z zewnątrz oraz przyjmowanych подарunków.

Kolejna różnica dotyczy zarządzania harmonogramem rejestrów. Niektóre kraje wymagają od swoich SUP i urzędników publicznych nie tylko oświadczeń finansowych, ale także dostarczenia ich w określonym czasie. Większość państw, które brały udział w badaniu ankietowym dostarczyła dokładny harmonogram wymagań dotyczących składania oświadczeń, choć różnią się w szczegółach. Na przykład ustawodawcy w Polsce muszą dostarczyć oświadczenie finansowe w ciągu 30 dni od zajęcia stanowiska, a następnie co roku. Podobnie jest w Niemczech, gdzie każdy Członek Parlamentu musi złożyć oświadczenie finansowe na początku czteroletniej kadencji, a także zdawać sprawozdanie z każdego dodatkowego przychodu, honorariów i prezentów otrzymanych w tym okresie. Niektóre kraje, w tym Czechy i Irlandia, wymagają od swoich członków sprawozdań rocznych.

Popularność oświadczeń publicznych „zdaje się częściowo wynikać z łatwości ich wdrażania i jednoznacznego przesłania, że służą przejrzystości w administracji państwowej”.¹³⁸ Poza tym obowiązek składania publicznych oświadczeń dotyczących interesów osobistych sprzyja tworzeniu bardziej otwartego i przejrzystego sektora politycznego, który jest kluczowy dla zwiększenia prawowitości i zaufania obywateli.

Jak pokazuje nasze badanie, oświadczenia finansowe powszechnie stosuje się wobec polityków i urzędników najwyższego szczebla a także, choć w mniejszym stopniu, innych urzędników państwowych (Tabela 3).

Tabela 3. Oświadczenie finansowe urzędników wybranych, urzędników służby cywilnej najwyższego szczebla i innych mianowanych urzędników

(Częstotliwość w nawiasach)

Urzędnicy wybrani w wyborach	Urzędnicy służby cywilnej najwyższego szczebla	Inni mianowani urzędnicy
------------------------------------	---	--------------------------

¹³⁸ Transparency International, Gerard Carney, Working Paper (Dokument roboczy): Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials (Konflikty interesów: ustawodawcy, ministrowie i urzędnicy publiczni), strona internetowa TI <http://www.transparency.org/>

Wymagane	92 (24)	77 (20)	50 (12)
Niewymagane	8 (2)	23 (6)	50 (12)
W sumie	100 (26)	100 (26)	100 (24)

Należy jednak dokonać rozróżnienia pomiędzy (publicznym lub poufnym) oświadczeniem interesów finansowych, oświadczeniem o dodatkowych interesach, a także wymogiem przechowywania oświadczenia w rejestrze interesów, lub jego braku. Podczas gdy niektórzy SUP i urzędnicy państwowi mają „jedynie” obowiązek deklarowania swoich interesów finansowych, w większości przypadków muszą oni także składać inne oświadczenia, na przykład te dotyczące działalności zawodowej, honorowego członkostwa i prezentacji w rejestrze interesów. Tym samym najważniejsze pytania brzmią czego oświadczenia mają dotyczyć, czy powinny być upublicznione, czy niezależny organ powinien mieć władzę monitorowania rejestrów oraz czy powinny obowiązywać sankcje za nieprzestrzeganie przepisów¹³⁹.

Mimo że instrumenty te cieszą się popularnością, w państwach i różnych instytucjach toczą się ożywione dyskusje dotyczące wad i zalet obowiązku rejestracji oraz rejestracji interesów finansowych.

Tabela 4. Argumenty za stosowaniem polityk składania publicznych oświadczeń oraz przeciwko nim

Argumenty za rejestrem i publicznymi oświadczeniami oraz przeciwko działalności zawodowej	Argumenty przeciwko oświadczeniom, oświadczeniom publicznym oraz za działalnością zawodową
<p>Ustawodawcy i Urzędnicy Państwowi powinni służyć interesom publicznym, a nie prywatnym.</p> <p>Struktura wynagrodzenia sprawia, że ustawodawcy i urzędnicy publiczni nie potrzebują dodatkowego zatrudnienia</p> <p>Dodatkowa działalność zawodowa pochłaniałaby zbyt dużo czasu</p> <p>Działalność dodatkowa ma wpływ na pracę. W rezultacie działalność prywatna stanowi wyzwanie dla obowiązku działania w interesie publicznym</p> <p>Okręgi wyborcze mają prawo wiedzieć, co</p>	<p>Ustawodawcy nie są urzędnikami służby cywilnej (i nie powinni nimi być) i powinni mieć prawo prowadzenia dodatkowej działalności</p> <p>Zbyt szczegółowe wymagania dotyczące oświadczeń publicznych naruszają podstawowe prawa (prawo do prywatności, wykonywania zawodu, itd.)</p> <p>Doświadczenie pokazuje, że rejestry nie są zbyt funkcjonalne. Opinia publiczna często nie interesuje się rejestrami. Wykorzystują je jednakże media.</p> <p>Wprowadzanie i monitorowanie rejestrów</p>

¹³⁹ von Arnim, H.H. (2006), Der gekaufte Abgeordnete – Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik, w: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Nr 3, str. 249.; Waldhoff, C. (2006), Das missverstandene Mandat: Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Normierung der erweiterten Offenbarungspflichten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, w: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Nr 2/2006, str. 251; Muhle, S. (2006), Mehr Transparenz bei Nebeneinkünften von Abgeordneten? Zur Weiterentwicklung des Abgeordnetenrechts in Niedersachsen, w: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Nr 2/2006, str. 266.

<p>robią ustawodawcy i urzędnicy państwowi, ile pieniędzy otrzymują i od kogo</p> <p>Oświadczenia publiczne to najlepszy sposób kontrolowania i wpływania na działania ustawodawców i urzędników państwowych. To także sposób na sprawdzenie, czy wykorzystują oni swój mandat i stanowisko na rzecz dobra publicznego czy prywatnego</p> <p>Obywatele mają prawo wiedzieć, czy decyzje polityczne są wynikiem interesów gospodarczych i osobistych</p> <p>Interesy dodatkowe i zawodowe muszą wywoływać konflikt interesów</p> <p>Aby ocenić działania ustawodawcy i urzędników publicznych ludzie mają prawo wiedzieć, jakie są potencjalne konflikty interesów.</p> <p>Przejrzystość i otwartość stanowią ważne elementy demokracji</p> <p>W wielu przypadkach nie działają mechanizmy samoregulacji. Tym samym, konieczna jest kontrola</p>	<p>tworzy zbędną biurokrację</p> <p>Oświadczenia publiczne nie zmniejszają liczby konfliktów interesów</p> <p>Dodatkowa działalność niekoniecznie musi przyczyniać się do powstania konfliktów interesów</p> <p>Dodatkowe działania umożliwiają ustawodawcom podtrzymanie kontaktu z „rzeczywistością” (i poprzednią pracą)</p> <p>Ustawodawcy nie muszą pracować na pełen etat</p> <p>Wymagania dotyczące oświadczeń mogą mieć negatywny wpływ na zawody wymagające pewnego stopnia poufności (adwokaci, itd.)</p> <p>Zbytняя przejrzystość może szkodzić wolności osobistej</p> <p>Wyborcy powinni oceniać i analizować działania ustawodawców – a nie rejestry</p>
---	---

Główna krytyka składania oświadczeń z interesów w rejestrach odnosi się do tego, że powinny one być zaprojektowane dla polityków, a w mniejszym stopniu dla urzędników państwowych. Poza tym systemy sprawozdawczości są zazwyczaj nazbyt uproszczone, wymagają od danej osoby jedynie bardzo ogólnego sprawozdania. Ciekawą ilustracją tego przykładu jest porównanie oświadczeń finansowych w Komisji Europejskiej z tymi w Parlamencie Europejskim. Podczas gdy niektórzy Komisarze składają stosunkowo szczegółowe deklaracje, prawie wszyscy Posłowie do Parlamentu Europejskiego – bardzo ogólne sprawozdania (lub po prostu odpowiadają „Nic do zadeklarowania”). Ten przykład pokazuje, że oświadczenia i rejestry spełniają swoją funkcję, tylko jeśli wymagania (co do tego, z czego należy zdać sprawozdanie) są jasne i znane. Po drugie, potrzebne jest skuteczne i niezależne monitorowanie tych deklaracji i rejestrów. Po trzecie, konieczne są wiarygodne sankcje za nieprzestrzeganie przepisów. Bez tego trudno wykryć informację nieprawidłową, wprowadzającą w błąd lub niepełną. Z drugiej strony, polityki dotyczące oświadczeń finansowych i rejestrów muszą zostać zaprojektowane w taki sposób, żeby zbieranie i przechowywanie formularzy ze szczegółowymi oświadczeniami finansowymi, oraz zarządzanie nimi, nie wywoływało nowego konfliktu interesów w postaci biurokracji. Na przykład Komisja Europejska ostrzega, że „Jeśli chodzi o urzędników służby cywilnej, zasady dotyczące konfliktu interesów są bardzo jasno wyłożone w Regulaminie Pracowników. Wprowadzenie oświadczeń interesów oznaczałoby biurokratyzację zarządzania danymi, ich

aktualizacji i ochrony, a poza tym nie ma żadnej gwarancji, że przysłuży się to walce w konfliktami interesów”.

Kolejny problem ma charakter prawny – w niektórych państwach od polityków wymaga się przedstawiania w rejestrze szczegółowych informacji (np. także przychodów i majątku ich rodzin), w innych natomiast szczegółowe wymagania dotyczące rejestru nie są tak łatwo akceptowalne. Na przykład w niektórych państwach uważa się, że rejestry stoją w sprzeczności z podstawowymi prawami (prawo do prywatności, prawa osobiste, prawa rodzinne itd.). Z racji różnic w nastawieniu do rejestrów i oświadczeń finansowych, niektóre państwa członkowskie żądają szczegółowych wymagań dotyczących składania oświadczeń, inne proszą o mniej informacji.

W Niemczech pytanie czy rejestry publiczne są dozwolone oraz czy oświadczenia powinny zawierać szczegółowe informacje finansowe była nawet przedmiotem sporu prawnego w Niemieckim Trybunale Konstytucyjnym (*Bundesverfassungsgericht*) w roku 2007. Niemiecki Trybunał Konstytucyjny odrzucił sprawę dziewięciu niemieckich członków parlamentu przeciwko Niemieckiemu Parlamentarnemu Rejestrowi Interesów Finansowych. Sprawa dotyczyła nowego kodeksu *Bundestagu*, który nakładał na członków parlamentu obowiązek informowania przewodniczącego parlamentu o przychodach ich oraz ich rodziny. Orzeczenie wyznaczyło kierunek dla nowego kodeksu (który ponownie jest poprawiany).

4.3.2 Stworzenie wyspecjalizowanych organów, instytucji, komisji i organów doradczych dotyczących etyki

4.3.2.1 Organa wyspecjalizowane w obszarze konfliktu interesów

Opracowanie polityk dotyczących składania oświadczeń oznacza pytanie o to, kto monitoruje, nadzoruje i kontroluje informacje. Jest ono mocno związane z zagadnieniem, czy i jak państwa członkowskie monitorują polityki etyczne jako takie. Kto to robi? Organ zależny? Organ niezależny? Ministerstwo, agencja lub organ koordynujący? Kolejny pytanie to czy państwa członkowskie mają wyspecjalizowane komitety lub organa, które zarządzają wdrażaniem polityk etycznych?

Zasady etyki poddają w wątpliwość wszelkie procesy wykorzystywane przez osoby sprawujące urzędy publiczne i urzędników państwowych do samodyscypliny. “Nikt nie może być sędzią we własnej sprawie.”¹⁴⁰ Tą maksymą od dawien dawna kierują się sędziowie rozstrzygający spory i twórcy konstytucji. Jest ona wyrazem podstawowych wartości: sprawiedliwego procesu i ograniczonej roli państwa, które zapewniają podstawę podziału władzy, ponownego rozpatrywania sprawy¹⁴¹ itd. W rezultacie większość innych zawodów i instytucji doszło w końcu do wniosku, że samoregulacja etyki nie wystarczy i konieczne jest przyjęcie przynajmniej ograniczonych środków dyscypliny zewnętrznej.

¹⁴⁰ Thompson, D. F. (2007). *Overcoming the Conflict of Interest in Congressional Ethics* (Zapobieganie konfliktom interesów w ramach etyki Kongresu). Artykuł na potrzeby panelu o „Egzekwowaniu Etyki Kongresowej”, Międzynarodowe Centrum Woodrowa Wilsona, Waszyngton, D.C., 16 stycznia 2007, str. 2

¹⁴¹ Thompson, *Overcoming the Conflict*, *op. cit.*,

Niezależne i zewnętrzne kontrole mają miejsce szczególnie rzadko w przypadku polityków oraz, tym bardziej, parlamentarzystów. W większości instytucje kontrolują się same – albo w ogóle. Ta praktyka nie jest satysfakcjonująca, jako że jedynie zewnętrzne, niezależne organa mogą nadzorować i monitorować zasady i standardy etyczne w sposób sprawiedliwy i bezstronny. Organa niezależne „prawdopodobnie są zdolne do bardziej obiektywnych, niezależnych sądów. Bardziej wiarygodnie chroniłyby praw członków i egzekwowały instytucjonalne obowiązki bez względu na przywiązania polityczne lub osobiste. Zapewniałyby skuteczniejszą odpowiedzialność i mogłyby pomóc przywrócić zaufanie opinii publicznej do procesu etycznego. Kolejna zaleta, która powinna być ważna dla wszystkich członków: dzięki organowi niezależnemu każdy z członków spędzałby mniej czasu zajmując się pracą związaną z przepisami etycznymi.”¹⁴²

I w końcu „bardziej zewnętrzne formy przepisów etycznych mają za zadanie zwiększyć poziom zaufania opinii publicznej”¹⁴³. Ale Sprawujący Urzędy Publiczne są szczególnie niechętni angażowaniu niezależnych ekspertów, którzy mieliby oceniać konflikt interesów. Nie oznacza to, że państwa członkowskie i różne instytucje nie chcą ustanowić jakiegokolwiek formy kontroli. W rzeczywistości państwa członkowskie często zgadzają się na wspomniane powyżej formy instytucjonalnej samokontroli i nakładają wewnętrzne obowiązki zdawania sprawozdań oraz ustanawiają mechanizmy monitorowania.

Pomimo stosowanych obecnie praktyk zdaje się, że wszystko zmierza w kierunku ustanowienia większej liczby komitetów zewnętrznych.

Tabela 5. Główne różnice pomiędzy samoregulacją i niezależnymi komitetami etycznymi dla osób sprawujących urzędy publiczne

Komitety samoregulujące	Niezależne komitety etyczne
Członkowie – eksperci wewnętrzni, urzędnicy lub wybrani/mianowani SUP	Członkowie – niezależni eksperci
Nadzór wewnętrzny. Członkowie Komitetu nadzorują zgodność postępowania partnerów z zasadami etyki	Nadzór zewnętrzny. Komisja nadzoruje zgodność z zasadami etyki
Urząd, Komisja Parlamentarna lub biuro prezesa we własnej organizacji	Niezależna, z własnym budżetem, w większości kontrolowana przez Parlament
Do obowiązków może należeć: Doradztwo współpracownikom w zakresie Konflikty Interesów Podnoszenie świadomości w zakresie naruszania zasad etyki	Do obowiązków mogą należeć: szkolenia z zakresu etyki, badanie skarg związanych z etyką własne dochodzenie ustanawianie kar wydawanie opinii doradczych przyjmowanie oświadczeń finansowych i monitorowanie sprawozdań

¹⁴² Thompson, *Overcoming the Conflict*, op cit, str. 18.

¹⁴³ Saint-Martin, *Path-Dependency*, w: Saint-Martin/Thompson, *op. cit.*, str. 6.

Istnieją w większości państw UE i instytucjach UE	Nie istnieją modele czyste: Stany Zjednoczone, Australia, w mniejszym stopniu IRL i UK.
---	---

4.3.2.2 Cechy funkcjonalne – władza, funkcje i zasoby komitetów etycznych na szczeblu rządowym

Niestety niewiele wiadomo o funkcjach i uprawnieniach komitetów etycznych. Wydaje się, że państwa członkowskie ustanawiają organa etyczne, które doradzają, ale niewiele z nich ma uprawnienia do prowadzenia dochodzenia w związku z zarzutami i/lub nakładania sankcji. Kolejną ważną różnicą są uprawnienia budżetowe i odpowiedzialność członków (lub administracji, przewodniczącego, itd.) za zbieranie i analizowanie prywatnych oświadczeń. Jednakże jeśli porównamy różne modele, stosunkowo niewiele wiadomo o działaniu tych relatywnie nieprzejrzystych komitetów etycznych, komisji etycznych, itd. a także o działaniach wewnętrznych, budżetach, zasadach postępowania i stylach pracy. W Stanach Zjednoczonych Kongres (Izba Reprezentantów i Senat) i Sądownictwo mają oddzielne komitety etyczne. Poza tym w trzydziestu sześciu stanach są komisje etyczne, które znacząco różnią się swoimi rozmiarami i kompetencjami. „Budżety wynoszą od 5 000 dolarów w Michigan do 7 milionów dolarów w Kalifornii”¹⁴⁴.

Prawdopodobnie najlepiej znanym komitetem etycznym w Europie jest Komitet ds. Standardów Życia Publicznego i Przywilejów w Zjednoczonym Królestwie. Badania Saint-Martina pokazują, że „Komisje etyczne w Stanach Zjednoczonych mają ogólnie więcej uprawnień niż te w Kanadzie i Zjednoczonym Królestwie. Ich mandat jest szerszy i obejmują swoim zasięgiem tysiące pracowników administracji państwowej. Poza tym z zasady mogą prowadzić dochodzenie na własny wniosek”¹⁴⁵. Główne różnice pomiędzy komisjami etycznymi w Stanach Zjednoczonych i Zjednoczonym Królestwie dotyczą fakty, że komisje w Stanach dotyczą urzędników władzy wykonawczej, podczas gdy większość komisji w systemie w Zjednoczonym Królestwie skupia się na ustawodawstwie. Główną rolę Brytyjskiego Komitetu ds. Standardów i Przywilejów jest badanie spraw przedłożonych przez Komisarza Parlamentarnego ds. Standardów. Komitet może także zalecić kary, które musi przegłosować Parlament. Według Saint-Martina, najpotężniejszą komisją etyczną jest prawdopodobnie australijska Niezależna Komisja Przeciw Korupcji (ICAC)¹⁴⁶. Jej głównym zadaniem jest dochodzenie w zarzutach nieetycznego postępowania członków parlamentu, sędziów, ministrów, oficerów policji i wszystkich pracowników departamentów rządowych i samorządów.

Mimo że ogólnie o Komisjach Etyki i Komitetach Etyki wiadomo niewiele, wydaje się, że takich organów powstaje coraz więcej. Komitety w większości nie są organami niezależnymi, nie mają też znaczących uprawnień w zakresie monitorowania i egzekwowania. Większość

¹⁴⁴ Menzel, *Ethics Management, op. cit.*, str. 135.

¹⁴⁵ Saint-Martin, Denis (2003), *Should the Federal Ethics Counsellor Become an Independent Officer of Parliament? (Czy federalny doradca ds. Etyki powinien zostać niezależnym urzędnikiem parlamentu?)*, w: *Canadian Public Policy, Analyse de Politiques*, Vol. XXIX, Nr 2/2003, str. 202.

¹⁴⁶ Saint-Martin, *Should the Federal Ethics Counsellor Become an Independent Officer, op. cit.*

instytucji w państwach członkowskich UE uważa, że samoregulacja w jakiejkolwiek formie jest lepsza, gdyż jest łatwiejsza, prostsza i wywołuje mniej konfliktów. Dlatego też, przynajmniej na razie, państwa członkowskie i instytucje europejskie preferują właśnie ten model.

Opinia publiczna jednakże coraz częściej kwestionuje praktyki, zgodnie z którymi instytucje publiczne same kontrolują własne postępowanie etyczne. Wydaje się, że wszelkie formy samoregulacji budzą coraz więcej zastrzeżeń. Z drugiej strony, argumenty zarówno za stworzeniem niezależnego organu nadzorującego etyczne postępowanie jak i przeciwko niemu nadal w większości oparte są na wierze niż na badaniach empirycznych. Dużo nieporozumień i przesady dotyczy także niezależnych obserwatorów. Szczególnym wyzwaniem stojącymi przez komitetami etycznymi w obszarze ustawodawstwa jest zapewnienie wiarygodności w prasie lub w oczach opinii publicznej. Większość zawodów – w tym lekarze, prawnicy i nauczyciele – dyscyplinuje swoich członków poprzez komitety wewnętrzne, bez oskarżeń o próby bronięcia własnych członków. Jednakże ustawodawcy, którzy chcą dyscyplinować swoich członków, z racji ich oddania na rzecz służby publicznej muszą zmierzyć się z dokładniejszą kontrolą.

4.4.2.3 Jednostki, instytucje lub organa specjalne, które prowadzą dochodzenie w kwestii polityk dotyczących niewłaściwego postępowania i korupcji

Tak jak już wspomniano, dostępnych niewiele wiadomo o organizacji i skuteczności instytucjonalizacji polityk etycznych. W związku z tym niedostępne są przykłady dobrych praktyk. Ogólnie cały obszar wdrażania i monitorowania polityk etycznych jest bardzo niekompletny i niejasny (a także nieprzejrzysty). Poza tym istnieją różnice dotyczące centralizacji i decentralizacji organów, także finansów, składu i uprawnień różnych instytucji.

Wiele państw członkowskich ustanowiło organ wewnętrzny, który nadzoruje postępowanie osób sprawujących urzędy publiczne w zakresie konfliktu interesów. W zależności od instytucji może on przyjąć formę Komisji Parlamentarnej lub określonej komisji Banku Centralnego. W innych przypadkach odpowiedzialność za nadzór nad standardami etycznymi ponosi Przewodniczący Parlamentu. Problem może się pojawić w przypadku stworzenia modelu zależnego od ciał ustawodawczych, którzy prowadzą dochodzenie w sprawie własnych członków i nakładają na nich sankcje. Dennis F. Thompson zauważa, że ustawodawcy „bardzo rzadko zgłaszają nieprawidłowości w działaniach swoich współpracowników, a nawet członków personelu swoich współpracowników, a jeszcze rzadziej publicznie krytykują współpracowników za zaniedbania w zakresie wykonywania obowiązków ustawodawczych.”¹⁴⁷ Kolejny model instytucjonalny przewiduje stworzenie systemu regulacyjnego w ramach organu ustawodawczego lub wykonawczego. Taki system powstaje zazwyczaj na mocy wewnętrznych zasad postępowania, a nie ustawodawstwa. Zazwyczaj przyjmuje on formę komitetu parlamentarnego złożonego z członków, wraz z niezależnym komisarzem parlamentarnym lub komisją. Model ten przyjęły Irlandia i Zjednoczone Królestwo po serii skandali na tle etycznym w połowie lat 90. W brytyjskiej

¹⁴⁷ Thompson, Denis F. (1987), *Political Ethics and Public Office (Etyka polityczna i urzędy publiczne)*, Harvard, str. 108.

Izbie Gmin członkowie wyznaczają Komisarza Parlamentarnego ds. Standardów który wraz z Organem Rejestrującym prowadzi Rejestr Interesów Członków Parlamentu.

Istniejące struktury są jeszcze bardziej zróżnicowane w przypadku pracowników służby publicznej. Nadal można jednakże dokonać rozróżnienia pomiędzy organami niezależnymi, które mają uprawnienia do prowadzenia dochodzenia, a innymi organami nadzorczymi i monitorującymi.

W Holandii głównym organem dochodzeniowym jest Departament Śledztw Wewnętrznych Policji „Rijksrecherche”. Rijksrecherche to jedyny pion policji holenderskiej, który podlega wyłącznej odpowiedzialności i władzy Rady Prokuratorów Generalnych Wydziału Prokuratury Generalnej. Oznacza to, że jego rola w prawie holenderskim jest umiarkowana, ale widoczna. Śledztwa Rijksrecherche koncentrują się głównie na dochodzeniach przeciwko (pół) urzędnikom administracji państwowej (urzędnicy służby cywilnej i wybrani/mianowani urzędnicy) podejrzanych o czyny karalne (przestępstwa karne), w przypadku spraw związanych ze sprawiedliwością i/lub uczciwością administracji publicznej (rządowej). Dzięki niezależnemu stanowisku wobec różnych sił policyjnych Rijksrecherche może prowadzić także dochodzenia w sprawach oficerów policji, którzy podczas pełnienia służby stosowali przemoc lub nie stawili się, w wyniku czego ktoś poniósł szkodę. Dlatego Rijksrecherche ma wkład w monitorowanie nieprzekupnej administracji państwowej i utrzymywanie jej w takim stanie. Oskarżenia pozostają w gestii Departamentu Prokuratury Generalnej.

Także w Irlandii Komisja ds. Standardów Życia Publicznego ma prawo prowadzenia dochodzenia albo z własnej inicjatywy albo po otrzymaniu skargi [Komitet Specjalny ds. Interesów Członków Parlamentu także może przeprowadzić dochodzenie w sprawie członka Oireachtas nie zajmującego stanowiska]. Komisja lub Komitet Specjalny nie mogą wnosić oskarżenia, leży to w gestii Dyrektora Prokuratury Generalnej (<http://www.dpp.ie/>). Jeśli Komisja lub Komitet Specjalny podczas dochodzenia lub po jego zakończeniu stwierdzą, że osoba będąca przedmiotem dochodzenia mogła popełnić przestępstwo związane z pełnionymi funkcjami publicznymi, przygotowują sprawozdanie ze sprawy i przekazują je Dyrektorowi Urzędu Oskarżyciela Publicznego. W Komisji Europejskiej (Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych i Urząd Śledczy i Dyscyplinarny), Belgii (Office central de répression de la corruption/police) oraz na Słowacji (Urząd Antykorupcyjny) także inne organa mają prawo prowadzić dochodzenie.

Przypadkami pośrednimi są Malta i Luksemburg, gdzie organami prowadzącymi dochodzenie w sprawie niewłaściwego postępowania i korupcji w Służbach Publicznych są Komisja Służby Publicznej, Departament Audytu Wewnętrznego i Dochodzeń, Krajowe Biuro Audytowe, Stała Komisja Przeciwko Korupcji oraz Komisarz Policji.

W Luksemburgu jedynie Komisarz Policji ma prawo wnieść oskarżenie, podczas gdy Comité de prévention contre la corruption w Ministerstwie Sprawiedliwości nie może wnieść oskarżenia. Inaczej niż w przypadku Holandii, sytuacja taka jak w Irlandii i na Malcie występuje w kilku innych krajach, w których rola organów etycznych jest raczej niewielka. Na przykład w Hiszpanii w każdym departamencie istnieją ogólne jednostki śledcze. Nie mogą one jednakże wnosić oskarżenia. Zamiast tego mogą poinformować adwokata o

niezgodnym z prawem postępowaniu w różnych departamentach. W Zjednoczonym Królestwie Komitet ds. Wydatków i Etyki nie ma prawa wnosić oskarżenia. W Czechach nie ma specjalnych organów w służbach publicznych. W innych państwach członkowskich (takich jak Francja, Niemcy czy Finlandia) nie istnieją wyszczególnione organa dochodzeniowe w ramach służb publicznych.

4.3.2.4. Inne instytucje, których zadaniem jest koordynacja polityk etycznych i/lub zarządzanie nimi

Jeśli chodzi o koordynację polityk etycznych i zarządzanie nimi, zaskakujące, że większość państw członkowskich zinstytucjonalizowało jedynie polityki antykorupcyjne. Na przykład Portugalia powołała Radę Przeciwdziałania Korupcji (CPC). W obszarze etyki państwa członkowskie nie zapewniają zinstytucjonalizowanych polityk i centralnego organu koordynującego kwestie etyki w administracji publicznej. Może to oznaczać lukę z racji braku podmiotu odpowiedzialnego na działania kontynuacyjne zarówno na szczeblu wewnętrznym jak i zewnętrznym.

Ogólnie państwa członkowskie można podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa to kraje, w których konkretnym ministerstwom, organom lub instytucjom (lub ich kombinacji) przydzielono odpowiedzialność z zakresu polityk etycznych. Druga grupa składa się z krajów, w których (jeszcze) nie ma organów zajmujących się konkretnie etyką (Dania, Czechy, Włochy, Niemcy i Finlandia).

W pierwszej grupie znajdują się Holandia (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (i BIOS), Komisja Europejska (Jednostka HR.B.1 – Etyka, Prawa i Obowiązki oraz Jednostka SG.B.4 – Deontologia Służby Publicznej), Łotwa (KNAB), Szwecja (KRUS) oraz Belgia (le Bureau d'éthique et de déontologie administrative w Ministerstwie ds. Budżetu).

Na przykład w Holandii Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Stosunków w Królestwie (BZK) jest odpowiedzialne za jakość całego systemu, np. przepisów i regulacji. Samo w sobie pełni ono rolę koordynującą. W rezultacie minister okresowo monitoruje stopień wdrożenia przez administrację publiczną polityki uczciwości zgodnie z prawem, przepisami i polityką. Monitoruje także kulturę uczciwości w administracji publicznej. Kolejną ważną instytucją jest Krajowy Urząd Uczciwości (BIOS), powołany przez Ministra, a także Krajowy Sąd Obrachunkowy (który monitoruje polityki uczciwości Ministerstw i innych agencji, które są pod jego jurysdykcją). Organizacje te nie koordynują wdrażania polityk uczciwości, ani nimi nie zarządzają, ale odgrywają ważną rolę w zachęcaniu do wdrażania. W Komisji Europejskiej głównym organem jest Jednostka HR.B.1 – Etyka, Prawa i Obowiązki oraz Jednostka SG.B.4 – Deontologia Służby Publicznej.

4.3.2.5 Wnioski

Instytucjonalizacja polityk etycznych nadal staje się coraz bardziej złożona i w coraz większym stopniu regulują ją państwa członkowskie Unii Europejskiej. Nadal jednakże jest ona bardzo zróżnicowana i przybiera w państwach członkowskich różne formy. Ogólnie państwa członkowskie są dużo bardziej aktywne w procesie instytucjonalizowania polityk antykorupcyjnych i konfliktu interesów niż polityk związanych z etyką. Jeśli chodzi o polityki

dotyczące korupcji i konfliktu interesów, można zauważyć tendencję w kierunku tworzenia wyspecjalizowanych organów zajmujących się konfliktami interesów i korupcją w krajowych służbach publicznych. Najlepiej, gdyby organa te były niezależne.

Nadal jednak tylko kilka państw członkowskich posiada określone struktury instytucjonalne zajmujące się etyką. Dlatego też biurokracja dotyczyć będzie najprawdopodobniej obszaru konfliktu interesów i zarządzania politykami ujawniania, w mniejszym stopniu natomiast innych obszarów związanych z politykami etycznymi.

Obecnie w zakresie skutecznych metod instytucjonalizacji polityk etycznych jest więcej pytań niż odpowiedzi. Jak wyglądają dotychczasowe doświadczenia w zakresie monitorowania polityk ujawniania i zarządzania nimi? Czy państwa członkowskie kiedykolwiek przeprowadziły ocenę struktur w obszarze etyki (konflikt interesów, korupcja i inne polityki etyczne) i sprawdziły, czy są one wydajne i skuteczne? Czy potrzebne są określone organa koordynujące? Czy organa doradcze, takie jak BIOS (w Holandii) mogą stworzyć dobre praktyki i ustanowić wzory? Jaka jest wartość dodana konkretnych organów etycznych? Czy wszystkie organa etyczne powinny być instytucjonalnie i finansowo niezależne?

Można także zadać inne pytanie: czy państwa członkowskie mogą nadal pozwolić sobie na podzielone, słabe struktury organizacyjne w obszarze etyki, a nawet na ich brak? Jak mogliśmy już zaobserwować, główną przeszkodą i trudnością stojącą na drodze skutecznych polityk etycznych jest fakt, że nie są one traktowane poważnie. Czy znajduje to odzwierciedlenie w sposobie instytucjonalizowania polityk etycznych przez państwa członkowskie?

5. REFORMY ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO I ZMIANA WARTOŚCI W MIEJSCU PRACY

5.1 Reformy zarządzania publicznego, sprawiedliwość organizacyjna i etyka w miejscu pracy

Od czasu raportu Northcote-Trevelyan z 1854 r. w Zjednoczonym Królestwie, kamieniem węgielnym życia administracyjnego jest zasada zasług (i wyników). Decyzje należy podejmować w oparciu o sprawiedliwe i bezstronne procedury, zgodnie z zasadą indywidualnych zasług i wyników. W rzeczywistości przez dziesięciolecia uważano, że dla wyników administracji publicznej i bezstronności znaczenie ma także stabilność organizacyjna i personelu. Na początku stworzono sztywną hierarchię ścieżek karier i zasadę starszeństwa, których celem było zapobieganie protekcji i wpływom politycznym w obszarze polityk opracowywania ścieżek karier¹⁴⁸. Zatrudnienie na całe życie i wysoki stopień pewności stałego zatrudnienia uważano za ważne elementy stabilizujące.

Tymczasem najnowsze tendencje w kierunku reform stoją w sprzeczności z tradycyjnym sposobem myślenia o administracji publicznej.

Już w roku 1996 OBWE zidentyfikowało osiem następujących sił¹⁴⁹, które nadal wpływają na etykę i postępowanie służb publicznych:

- **Praca z ograniczoną ilością zasobów**, będącą wynikiem obniżania kosztów, na przykład zamrożenia sektora publicznego w wielu państwach;
- **Wyższe wymagania obywateli** lub presja na zwiększenie liczby usług dobrej jakości;
- **Restrukturyzacja sektora publicznego** lub tendencja w kierunku stworzenia niezależnych agencji, w których kierownik ma dużą swobodę działania;
- **Zdecentralizowane i nieokreślone środowisko zarządzania** lub tendencja w kierunku decentralizacji władzy kierowniczej na rzecz kierowników indywidualnych;
- **Pokrywanie się sektora publicznego i prywatnego** lub intensywniejsze kontakty pomiędzy nimi;
- **Przejrzystość podejmowanych działań** lub większa przejrzystość działań rządowych¹⁵⁰;
- **Zmieniające się normy społeczne** lub rosnąca złożoność i indywidualizacja społeczeństwa;

¹⁴⁸ Pechstein, Matthias (2008). Das Laufbahnrecht in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. W Magiera, Siegfried i Sommermann, Karl-Peter i Ziller, Jacques (ed.), *Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive*, Dunker und Humblot. Berlin, str. 673.

¹⁴⁹ OBWE (1996), *Ethics in the Public Service, Current Issues and Practices (Etyka w służbie publicznej, aktualne problemy i praktyki)*, OECD-PUMA, Public Management Occasional Papers, Nr 14, str. 17-25.

¹⁵⁰ Większą liczbę przypadków nieetycznego zachowania można z pewnością częściowo wytłumaczyć większą przejrzystością i analizami.

- **Zmieniające się środowisko międzynarodowe** lub więcej kontaktu urzędników służby cywilnej w różnych administracjach z potencjalnie różnymi standardami etycznymi.

W zakresie zarządzania zasobami ludzkimi tendencje te są zgodne ze zmianami w obszarze warunków zatrudnienia, takimi jak mniejsze bezpieczeństwo zatrudnienia, elastyczność płac i programy awansu. W zakresie etyki zmiany te mogą doprowadzić do różnych scenariuszy, które zależą także od sposobu wdrażania tych reform. Jako że pomiędzy tymi nowymi trendami zarządzania zasobami ludzkimi i nieetycznym zachowaniem nie ma żadnej bezpośredniej zależności, całkowicie możliwe, że zgodnie ze scenariuszem początkowym urzędnicy służby cywilnej pozostaną lojalni wobec organizacji, lub będą się wobec niej odpowiednio zachowywać.¹⁵¹ Ale jeśli weźmiemy pod uwagę drugi, bardziej krytyczny scenariusz, możemy dojść do nieco innych wniosków. To podejście zwraca uwagę na „niezamierzone konsekwencje” reformy administracyjnej dla pracowników publicznych. Należy założyć, że strategie dotyczące reform mają wpływ na motywację, szanse i możliwość podjęcia się działań korupcyjnych, oraz że zmiany na gorsze w obszarze w płac, awansu i swobody podejmowania decyzji przez urzędników służby cywilnej mogą przyczynić się do zwiększenia niepewności i poczucia izolacji pracowników, co w przypadku nadarzającej się okazji może łatwo doprowadzić do przypadków korupcji i utraty lojalności danego urzędnika.¹⁵²

W tym świetle można zastanowić się, jak takie sprawy jak uelastycznienie, mobilność i decentralizacja stały się quasi świętymi zasadami, podczas gdy klasyczne wartości takie jak stabilność i centralizacja wyszły z mody. Także kariera postrzegana jest jako sztywna struktura ograniczająca mobilność. W ciągu ostatnich lat we współczesnej literaturze jedynie kilku ekspertów broniło ich użyteczności. Najbardziej atrakcyjna stała się natomiast elastyczność. Stoi to w sprzeczności, przynajmniej częściowo, z faktem, że reformy organizacyjne są związane z pewnym ryzykiem.

Tymczasem wiele państw członkowskich obaliło zhierarchizowane struktury i ścieżki karier, zdecentralizowało odpowiedzialność za zasoby ludzkie, zleciło wiele usług na zewnątrz i wprowadziło instrumenty biznesowe. Jeśli chodzi o konsekwencje tych tendencji w obszarze etyki, Frederickson (1997) twierdzi, że z racji prób zarządzania organizacjami publicznymi jak firmami w administracji państwowej dochodzi do coraz większej liczby przypadków korupcji oraz zachowań nieetycznych. Jednocześnie Bovens i Hemerijck (1996) doszli do wniosku, że skandale, które przyciągnęły uwagę mediów w ciągu ostatnich lat i były przyczynkiem do publicznej debaty na temat uczciwości, dotyczyły działań i technik, które są stosunkowo nowe w sektorze publicznym; chodzi konkretnie o prywatyzację, wprowadzenie technik rynkowych, płace na poziomie rynkowym, zlecenie usług i zadań na zewnątrz i działania komercyjne podejmowane przez urzędników służby cywilnej lub organa publiczne. Wszystko to związane jest z tendencją wprowadzania do administracji państwowej podejścia biznesowego lub rynkowego.

¹⁵¹ Maravic, *op.cit.*, str. 11.

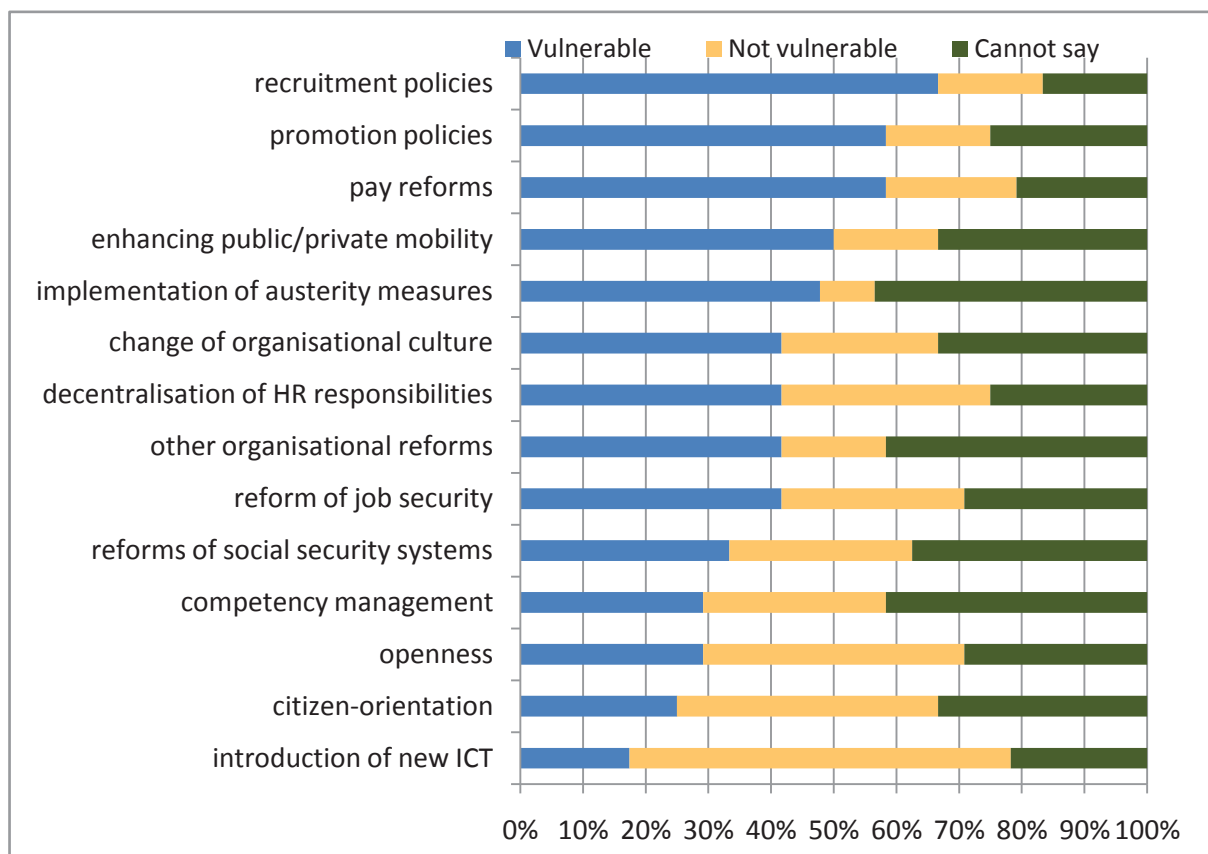
¹⁵² *Ibid.*, str. 7.

Z jednego z niewielu badań empirycznych w tym obszarze Kolthoff¹⁵³ (2007) wysnuł wniosek, że nowe reformy zarządzania administracją publiczną mogą zmniejszyć liczbę naruszeń zasady uczciwości. Wręcz przeciwnie, mogą mieć na nią wpływ pozytywny. Kolthoff twierdzi jednak, że redukcja personelu ma negatywny wpływ na naruszenia zasady uczciwości.

Niniejsze badanie zajmuje się pewnymi konkretnymi środkami i ich wpływem na etyczne zachowanie, takimi jak decentralizacja odpowiedzialności, reforma procesu naboru, reforma płac, polityki dotyczące stałości zatrudnienia i mobilności. Zapytaliśmy państwa członkowskie i Komisję Europejską czy pewne tendencje w kierunku reform są narażone na naruszenia zasady uczciwości.

Wyniki pokazały, że najbardziej narażone na naruszenia zasady uczciwości są polityki dotyczące naboru, stanowiące element tendencji w kierunku reformy zasobów ludzkich (6 państw członkowskich wspomniało, że polityki dotyczące naboru są bardzo narażone, a 10 państw członkowskich stwierdziło, że są w pewnym stopniu narażone). Poza tym powszechnie uważa się, że reformy polityk dotyczących płac, systemu awansu i mobilności, a także środki oszczędnościowe mają negatywny wpływ na polityki dotyczące oszczędności.

Rys. 11. Stopień w jakim tendencje w kierunku reform zasobów ludzkich są narażone na naruszenia zasady uczciwości (N=24)



¹⁵³ Kolthoff, Emile (2007). *Ethics and New Public Management. Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity (Etyka i nowe publiczne zarządzanie. Badania empiryczne wpływu rządzenia państwem jak firmą na etykę i uczciwość)*, Boom Juridische Uitgevers.

	narażone	nienarażone	trudno powiedzieć
polityki naboru			
polityki awansu			
reformy płac			
zwiększanie mobilności pomiędzy sektorem publicznym/prywatnym			
wdrażanie środków oszczędnościowych			
zmiana kultury organizacyjnej			
decentralizacja zarządzania zasobami ludzkimi			
inne reformy organizacyjne			
reforma systemu pewności stałego zatrudnienia			
reformy systemu ubezpieczenia społecznego			
zarządzanie kompetencjami			
otwartość			
zorientowanie na obywatela			
wprowadzenie nowego systemu ICT			

Ogólnie przy interpretowaniu danych należy zachować dużą ostrożność. Na przykład liczby nie mówią, czy polityki dotyczące reform prowadzą do lepszych czy gorszych wyników w porównaniu do poprzednich okresów. Po drugie, państwa członkowskie nigdy nie dokonywały oceny wpływu polityk reformatorskich na etykę. Po trzecie, odpowiedzi na to pytanie są odpowiedziami oficjalnymi. Nie znamy opinii pracowników, związków zawodowych, itd.

W rezultacie nie mamy twardych danych, które pozwoliłyby nam określić, czy wprowadzenie nowych polityk dotyczących reform zwiększy liczbę ryzyk związanych z uczciwością czy nie. Można jednakże powiedzieć, że prawdopodobnie niektóre z nich mają wpływ na naruszenia zasady uczciwości. Można posunąć się nawet krok dalej: wszystkie dane wskazują, że obecna tendencja w kierunku reform w wielu obszarach (reforma polityk naboru, systemu płac, systemu mobilności) może narastać i doprowadzić do nowych naruszeń zasady uczciwości. Dlatego też radzimy państwom członkowskim, aby ostrożnie dokonywały oceny nowych reform i ich wpływu na etykę i uczciwość.

5.2 Reformy organizacyjne i decentralizacja polityk HR

Ostatecznym celem każdego systemu zasobów ludzkich jest zapewnienie jakości, wydajności, bezstronności, profesjonalizmu oraz elastyczności, które zwiększają możliwości osiągnięcia celów i umożliwiają zapewnienie obywatelom usług dobrej jakości. W zasadzie cele te można osiągnąć za pomocą systemu bardziej klasycznego lub sektora prywatnego, z czego obydwa rozwiązania niosą ze sobą pewne korzyści i ryzyka, przy czym tego, co jest zaletą jednego podejścia często brakuje w drugim. Jednakże większość reform wprowadzanych obecnie w

służbach publicznych państw członkowskich nadal dotyczy głównie działań, które daleko odbiegają od klasycznych cech modelu biurokracji. Tymczasem prawie wszystkie krajowe służby cywilne wykazują cechy, które odchodzą od klasycznego modelu biurokracji. Ponadto niektóre państwa członkowskie rozwinęły się w kierunku systemów post-biurokratycznych.

Tendencje oddalające od modelu biurokracji obejmują zrównanie hierarchii, uelastycznienie polityk zasobów ludzkich, wprowadzenie ulepszonych polityk mobilności, zreformowanie i (częściowe) usunięcie ścieżek karier w krajach ze ścieżkami karier, decentralizację kompetencji regionów i samorządów, decentralizację odpowiedzialności pojedynczych ministerstw lub agencji, delegowanie odpowiedzialności na kierowników, przyjęcie nowych mechanizmów odpowiedzialności oraz programów zarządzania organizacją i indywidualnymi wynikami.

Najciekawsze pytanie brzmi, czy i kiedy proces decentralizacji zaczyna wpływać na zachowania pracowników. Z teoretycznego punktu widzenia decentralizacja z pewnością ma skutki pozytywne, ale stawia trudne wyzwania w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi¹⁵⁴.

Centralizacja zazwyczaj odnosi się do zakresu, w jakim uprawnienia do podejmowania decyzji są przekazane organom na wyższym szczeblu hierarchii. Centralne uprawnienia lub zasady często stosuje się wobec całej administracji publicznej. Scentralizowane systemy zasobów ludzkich zastosowano, aby zagwarantować polityczną neutralność procesu podejmowania decyzji i chronić pracowników przed polityczną presją i protekcją. Ponadto często argumentowano, że standaryzacja praktyk w obszarze zasobów ludzkich zapewnia spójność polityk i dostawy usług. Poza tym podejścia scentralizowane często postrzega się jako wydajniejsze z powodu korzyści skali i lepszej skuteczności, możliwym dzięki wykwalifikowanym ekspertom ds. zasobów ludzkich odpowiedzialnym za takie zadania jak sprawdzanie kandydatów na dane stanowisko i tworzenie ich rankingów.

Zwolennicy decentralizacji odpowiedzialności na rzecz kierowników zapewniają, że polepsza to wydajność i skuteczność zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej, umożliwia szybsze podejmowanie decyzji, dostosowanie procesu rekrutacji do potrzeb organizacji, zmniejsza potrzebę skomplikowanych procedur, itd. Poza tym wynikiem decentralizacji zwiększającej uprawnienia kierownika, który tym samym może rekrutować, oceniać, wychodzić z inicjatywą, awansować, proponować szkolenia i bezpośrednio się komunikować jest lepsza skuteczność. Uzasadnienie decentralizacji i deregulacji jest powszechnie znane: centrale zarządzanie zasobami ludzkimi jest sztywne, nieelastyczne, powolne i nieskuteczne. Poza tym, jak do tej pory niewiele jest dowodów wykazujących czy systemy zasobów ludzkich są rzeczywiście bardziej narażone na presję polityczną i upolitycznienie.

Systemy mocno zdecentralizowane mogą oznaczać spadek profesjonalizmu głównej służby cywilnej i pewnego rodzaju szkodę dla etosu służb cywilnych, a także rozdrobnienie polityk

¹⁵⁴ Demmke, Christoph/Gerhard Hammerschmid/Renate E. Meyer. 2006. Decentralisation and Accountability as a Focus of Public Administration Modernisation: Challenges and Consequences for Human Resource Management (Decentralizacja i odpowiedzialność w centrum modernizacji administracji publicznej: wyzwania i skutki dla zarządzania zasobami ludzkimi). Maastricht/Brussels: EIPA.

ze strategicznego punktu widzenia. Poza tym, według Organizacji Narodów Zjednoczonych (2005)¹⁵⁵ problemem zdecentralizowanego podejścia jest większe prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktów pomiędzy różnymi podmiotami i instytucjami – ministerstwami, agencjami i władzami ds. zarządzania zasobami ludzkimi – w przypadku gdy centralne mechanizmy koordynacji są nieskuteczne lub nieobecne. Pomyślność procesu decentralizacji zdaje się zależeć także od tego, czy kierownicy i eksperci ds. zasobów ludzkich potrafią realizować swoje zadania i ponosić odpowiedzialność. Oznacza to, że większa niezależność i decentralizacja odpowiedzialności wymaga znaczących inwestycji w kwalifikacje z zakresu zarządzania na wszystkich szczeblach. Wysiłki na rzecz decentralizacji należy połączyć z dodatkowym szkoleniem z zakresu zarządzania, gwarantując tym samym profesjonalne umiejętności, które są kluczowe do zarządzania w środowisku zdecentralizowanym. Należy także omówić kwestie sprawiedliwości i słuszności. Co dzieje się, gdy usuwa się scentralizowane procedury dotyczące płac, awansu, różnorodności, równych szans? Co dzieje się, gdy kierownicy z różnych jednostek, organizacji i agencji rozumieją swoje prawo do podejmowania decyzji (elastyczność) zbyt szeroko i korzystają z niego na bardzo różne sposoby? Zdecentralizowane systemy zasobów ludzkich mogą mieć także niezamierzony skutek centralizacyjny, jeśli funkcje zasobów ludzkich są zgromadzone w jednym scentralizowanym podmiocie i/lub zlecone takiemu podmiotowi na zewnątrz (Coggburn 2005). Prawie połowa państw członkowskich uważa, że decentralizacja odpowiedzialności w zakresie zasobów ludzkich niesie za sobą nowe wyzwania etyczne (patrz: Rys. 11 na str. 87).

Przyczyną tego jest ryzyko, że zdecentralizowane struktury będą bardziej narażone na korupcję (Maravic)¹⁵⁶ i problemy niesprawiedliwości proceduralnej. Poza tym nowe reformy zarządzania publicznego prowadzą do zdecentralizowanej struktury organizacyjnej, upodmiotowienia kierowników i mniejszej kontroli hierarchicznej i nadzoru. Wprowadzenie mechanizmów rynkowych i konkurencji zwiększa interakcję pomiędzy podmiotami prywatnymi i non-profit i zaciera granicę pomiędzy sferą publiczną i prywatną. Kierownicy administracji publicznej są częściej niż wcześniej narażeni na ryzyko konfliktu interesów. Dlatego też decentralizacja idzie w parze z potrzebą dodatkowej koordynacji i nowych procedur dotyczących odpowiedzialności. Oznacza to, że skuteczność systemów zdecentralizowanych zależy od dobrej koordynacji i systemów monitorowania. Poza tym konkretne formy deregulacji „pozwalające kierownikom kierować” można uzupełnić nowymi przepisami, które nakładają nowe, być może bardziej obciążające ograniczenia i są równoznaczne z dodatkową biurokracją. Czasami są one wynikiem mechanizmów typu rynkowego, których celem jest poprawa koordynacji lub zwiększenie zaufania do „samoregulacji” w nowym podejściu do odpowiedzialności i przejrzystości (za pomocą na przykład wskaźniki wyników). Jednakże często są one tak samo niepożądane i uciążliwe dla kierowników jak staromodne, zgodne z przepisami kontrole i inspekcje (ONZ 2005).

¹⁵⁵ Organizacja Narodów Zjednoczonych (2005).

¹⁵⁶ Maravic, Patrick/Reichard, Christoph, 2003. *New Public Management and Corruption: IPMN Dialogue and Analysis* (Nowe zarządzanie publiczne i korupcja: Międzynarodowa Sieć Zarządzania Publicznego dialog i analiza), *International Public Management Review*, Vol. 4, Nr 1, 84-129; Maravic, Patrick (2007), *Public Management Reform and Corruption – Conceptualizing the Unintended Consequences* (Reforma zarządzania publicznego i korupcja – konceptualizacja nieprzewidzianych konsekwencji), w: *Administratie si Management Public*, Nr 8/2007

5.3 Wpływ kryzysu finansowego na zachowanie pracowników

Sposób postrzegania sprawiedliwości może mieć znaczący wpływ na zachowanie jednostki i może pozytywnie lub negatywnie oddziaływać na wyniki jednostki lub organizacji¹⁵⁷. Tym samym ludzie z natury uważnie przypatrują się wydarzeniom i sytuacjom związanym ze sprawiedliwością w ich życiu codziennym, w wielu kontekstach. Każdego dnia jednostki reagują na działania i decyzje organizacji¹⁵⁸. Wraz z kryzysem finansowym w wielu gospodarkach, na skalę globalną, mają miejsce bieżące procesy restrukturyzacyjne. Dobrowolne i niedobrowolne zwolnienia, reformy (łagodnych) systemów emerytalnych, transfery miejsc pracy, cięcia płac nie tylko dotyczą sektora publicznego i pracowników służb publicznych, ale mają wpływ także na etykę w miejscu pracy. Na przykład w Unii Europejskiej obcięto pensje i świadczenia większości pracowników publicznych. Wstrzymano także procesy naboru i awanse. Jaki ma to wpływ na etykę zachowania tych osób? Jak do tej pory dostępnych jest niewiele oznak wpływu kryzysu finansowego na zachowanie pracowników samo w sobie. Trudno jest zmierzyć zależność pomiędzy środkami oszczędnościowymi, a zachowaniem pracowników.

Z tego co wiadomo, cięcia płac i świadczeń oraz nowe harmonogramy pracy, które bezpośrednio wpłynęły na osobiste finanse pracownika, jego życie oraz utrzymanie, prawdopodobnie będą związane ze wzrostem liczby niewłaściwych zachowań, zubożeniu i spadkiem zaangażowania w wykonywaną pracę. Reformy związane z cięciem kosztów są także związane ze zmniejszeniem zaangażowania pracowników oraz zubożeniem, co wpływa na wyniki pracownika i jego zaangażowanie. W sumie presja ekonomiczna, cięcia budżetowe, cięcia płac i mniejsze możliwości awansu mogą skutkować większym stresem, konkurencją i ogólnym spadkiem kultury organizacyjnej (klimat etyczny). Takie sytuacje mogą stanowić zagrożenie dla sprawiedliwości, uprzejmości, korzystania z uprawnień oraz bezstronności. To z kolei może prowadzić do naruszeń zasad etycznych, takich jak kradzież zasobów organizacji, niewłaściwe postępowanie w pracy, niepożądane zachowanie, itd. Ponadto satysfakcja z pracy i zaangażowanie na rzecz organizacji okazują się być negatywnie skorelowane z ogólnymi wrażeniami niesprawiedliwości organizacyjnej i proceduralnej (na przykład niesprawiedliwe nieprofesjonalne oceny wyników pracy lub niesprawiedliwy proces naboru).

W Unii Europejskiej kryzys finansowy przyspieszył reformy tradycyjnych form zatrudnienia (zatrudnienie na całe życie, praca na cały etat) zgodnie z tak zwaną agendą flexicurity (tzw. Złoty trójkąt). W rezultacie państwa UE muszą radzić sobie z rosnącą liczbą niekonsekwencji w zakresie zatrudniania pracowników publicznych na stanowiskach w służbie cywilnej. Na przykład więcej państw członkowskich zatrudnia coraz więcej pracowników na czas określony za stanowiskach, które normalnie proponowano by jedynie urzędnikom służby

¹⁵⁷ De Schrijver, A., Delbeke, K., Maesschalck, J., Pleysier, S. (2010). Fairness perceptions and organisational misbehaviour: An empirical study (Postrzeganie sprawiedliwości i nieprawidłowych zachowań w organizacji: studium empiryczne). *The American Review of Public Administration*, 40 (6): str. 691-703.

¹⁵⁸ Martinko, Mark, J./Gundlach, Michael, J./Douglas, Scott. (2002), Towards an Integrative Theory of Counterproductive Workplace Behavior: A Casual Reasoning Perspective (W kierunku teorii integracyjnej szkodliwego dla firmy zachowania pracownika), w: *International Journal of Selection and Assessment*, Nr 1 i 2, str. 36-50.

cywilnej na umowie na czas nieokreślony. Doprowadziło to do sytuacji, w której kilka państw członkowskich stosuje w tych samych sektorach różne warunki zatrudnienia często dla tych samych profesji i pracowników pracujących w tym samym organie. Niewiele wiadomo o percepcji sprawiedliwości i zachowania etycznego urzędników służby cywilnej, pracowników publicznych i pracowników na kontraktach krótkoterminowych. Czy różne kategorie pracowników wykazują inne wzory zachowania, z racji innego statusu zatrudnienia?

Ale kryzys finansowy może mieć także pozytywny wpływ na etykę służb publicznych, lub nie mieć go wcale. Możliwe, że w trudnych czasach, kiedy zagrożony jest dobrobyt, a nawet istnienie organizacji, kierownictwo będzie więcej mówić o znaczeniu wysokich standardów, koniecznych do przetrwania przez organizację kryzysu. Może się także okazać, że niektórzy będą mniej skłonni do niewłaściwego postępowania gdy kierownictwo pozostaje czujne.

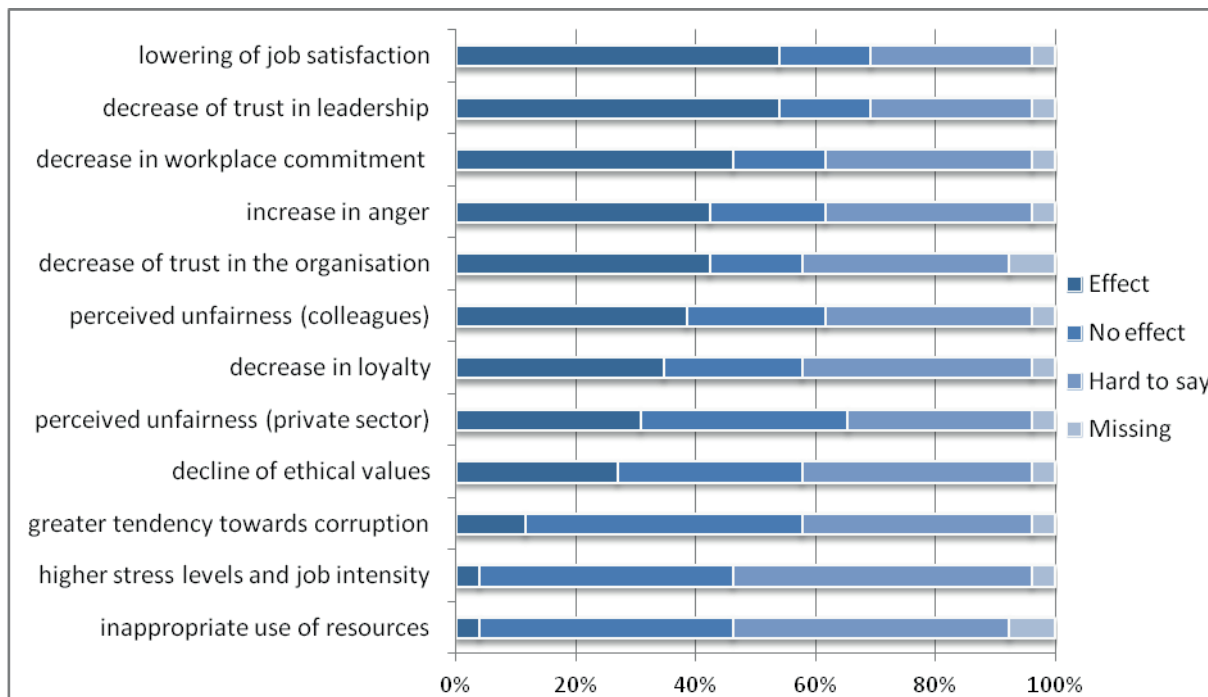
W naszym badaniu zapytaliśmy państwa członkowskie, czy reformy wprowadzone w odpowiedzi na kryzys finansowy wpłynęły na zachowanie pracowników. Przy tym pytaniu należy oczywiście rozróżnić pomiędzy państwami członkowskimi, które nie wprowadziły (jeszcze) środków oszczędnościowych, a tymi, które już to zrobiły. Na przykład takie kraje jak Szwecja, Luksemburg czy Niemcy nie wprowadziły środków oszczędnościowych. „Szwecja zdecydowała się nie pogarszać warunków pracy z racji kryzysu. Nie doszło tam także do zmian strukturalnych, jako że finanse administracji państwowej są w porządku i nie było powodu do cięcia kosztów z przyczyn monetarnych.” Z drugiej strony Grecja, Łotwa, Portugalia, Węgry czy Irlandia wdrożyły ostre środki oszczędnościowe. W rezultacie odpowiedzi na pytanie z badania z Węgier jasno pokazują, że ludzie coraz bardziej martwią się, że tracą pracę.

Ale niektóre kraje odpowiedziały „trudno powiedzieć”, ponieważ nie wprowadziły jeszcze środków oszczędnościowych, lub nie dysponowały empirycznymi dowodami wskazującymi na zależność pomiędzy wprowadzeniem środków oszczędnościowych, a zachowaniem pracowników. Z Holandii spłynęła następująca odpowiedź: „Ogólnie rzecz biorąc nie mamy powodów do obaw, choć mówi się o możliwym przejściowym wpływie na poziom satysfakcji z pracy. Chcielibyśmy podkreślić, że skutki te mogą przybrać w organizacjach różne formy w zależności od jakości zarządzania i siły kultury etycznej.” Z drugiej strony zmiany zachodzą cały czas i co roku z powodu restrukturyzacji zwalnia się tysiące ludzi. Uzgodniony (pomiędzy partnerami społecznymi) system dający pewność stałego zatrudnienia stanowi rodzaj wsparcia dla zwolnionych pracowników podczas ich poszukiwań na rynku pracy.

Panuje jednak przekonanie, że środki oszczędnościowe mają największy wpływ na mniejszą satysfakcję z pracy (6 państw członkowskich stwierdziło, że w dużym stopniu, 8 że w ograniczonym), oraz spadek zaufania do kierownictwa. Ponadto wiele państw członkowskich pisało o spadku zaangażowania w pracę, zaufania do organizacji i ogólnym wzroście niezadowolenia. Poza tym, stosunkowo duża liczba odpowiedzi stwierdzała, że pracownicy publiczni coraz częściej uważają, że są traktowani niesprawiedliwie w porównaniu do pracowników z sektora publicznego lub prywatnego.

W sumie odpowiedzi z państw członkowskich ukazują pewne niepokojące tendencje, które powinny stanowić przyczynek do zbadania zależności pomiędzy wprowadzaniem środków oszczędnościowych, a etyką.

Rys. 12. Wpływ środków oszczędnościowych w miejscu pracy (N=25)



mniejsza satysfakcja z pracy	
spadek zaufania do kierownictwa	
spadek zaangażowania w miejscu pracy	
wzrost niezadowolenia	
spadek zaufania do organizacji	
poczucie niesprawiedliwości (współpracownicy)	
mniejszy stopień lojalności	
poczucie niesprawiedliwości (sektor prywatny)	
spadek znaczenia wartości etycznych	
większa skłonność do zachowań korupcyjnych	
większy poziom stresu i intensywności pracy	
niewłaściwe wykorzystanie zasobów	
Effect	Wpływ
No effect	Brak wpływu
Hard to say	Trudno powiedzieć
Missing	Brak odpowiedzi

5.4 Reformy systemu pewności stałego zatrudnienia

Autorzy zajmujący się administracją publiczną od dawna sugerowali, że status wyjątkowy, ochrona prawna, zatrudnienie na całe życie i specjalne zasady etyczne są konieczne, aby

zabezpieczyć nasze społeczeństwo przed straszną groźbą korupcji (*furchtbarer Korruption – Weber*), która podkopałaby zdolność państwa do rządzenia społeczeństwem. W rezultacie w roku 2003 francuska *Conseil d'Etat* doszła do następującego wniosku: „... głównym celem kolejnych statutów z lat 1946, 1959 oraz 1983 było stworzenie we Francji etycznej, kompetentnej i niepolitycznej służby cywilnej, czyli służby wiernej władzom państwowym, chronionej przez presjami politycznymi i tendencyjnymi. Bez wątpienia udało nam się to osiągnąć...”¹⁵⁹. W związku z tym pewność stałego zatrudnienia na stanowiskach urzędników służby cywilnej jest nadal znacznie większa niż w sektorze prywatnym ¹⁶⁰.

Tabela 6. Pewność stałego zatrudnienia urzędników służby cywilnej w porównaniu do pewności stałego zatrudnienia w sektorze prywatnym w podziale na typ struktury służby cywilnej

(Częstotliwość w nawiasach)

		Różni się	Nie różni się	W sumie
Typ struktury służby cywilnej	Ścieżka kariery	89 (16)	11 (2)	100 (18)
	Brak ścieżki kariery	56 (5)	44 (4)	100 (9)
	W sumie	78 (21)	22 (6)	100 (27)

Źródło: Christoph Demmke/Timo Moilanen, *Civil Services in the EU 27*, Frankfurt/Main, 2010

Z punktu widzenia urzędników służby cywilnej (i związków zawodowych) kryterium pewności i bezpieczeństwa jest szczególnie ważne w czasach kryzysu gospodarczego. Kolejnym aspektem zatrudnienia w służbach publicznych jest pewność stałego zatrudnienia stanowiąca instrument motywacyjny. W większości państw członkowskich pewność stałego zatrudnienia w sektorze publicznym stanowi ważny element motywacyjny przy naborze i zatrzymywaniu pracowników. Dlatego obecnie większość państw członkowskich zgadza się z argumentem, że pewność stałego zatrudnienia nadal jest ważna, ale zwraca uwagę, że można ją uzasadnić jedynie na pewnych stanowiskach i przy pełnieniu określonych funkcji. W rezultacie pewność stałego zatrudnienia zdaje się być powszechnie akceptowanym czynnikiem motywacyjnym. Zgadza się to z wynikami wielu badań, które wykazują negatywny wpływ braku pewności stałego zatrudnienia¹⁶¹. W związku z tym uderza fakt, że

¹⁵⁹ Rada Stanu (2003), *Publiczny raport Rady Stanu, badania i dokumenty, rozważania na temat służby cywilnej*, Paryż.

¹⁶⁰ Według danych jedynie na Węgrzech, w Polsce, Czechach, Danii, Słowacji i Szwecji pewność stałego zatrudnienia urzędników służby cywilnej i w sektorze prywatnym jest podobna.

¹⁶¹ Klandermans, Bert/van Vuuren, Tinka (1999), *Job Insecurity: Introduction (Pewność stałego zatrudnienia – wprowadzenie)*, w: *European Journal of Work and Organisational Psychology*, Vol. 8, str. 145-153; de Witte, Hans (1999), *Job Insecurity and Psychological Well-being: Review of the Literature and Exploration of Some Unresolved Issues (Brak pewności stałego zatrudnienia a dobrobyt psychologiczny: przegląd literatury i analizowanie nierozwiązanych problemów)*, w: *European Journal of Work and Organisational Psychology*, Vol. 8, str. 155-177; Hellgren, Jonny/Sverke, Markus/Isaksson, Kerstin (1999), *A Two-dimensional Approach to Job Insecurity: Consequences for Employees Attitudes and Well-being (Dwuwymiarowe podejście do braku pewności stałego zatrudnienia – wpływ na stosunek i dobre samopoczucie pracowników)*, w: *European Journal of Work*

prawie jedna trzecia wszystkich państw członkowskich zezwala na zwalnianie urzędników służby cywilnej w okresie trudności gospodarczych.

Atrakcyjność sektora publicznego jako pracodawcy jest mocno związana z bezpieczeństwem zatrudnienia. W ostatnich latach państwa członkowskie UE musiały stawić czoła rosnącej liczbie problemów związanych z naborem, mimo że obecne spowolnienie gospodarki poprawia sytuację. Podtrzymuje to jednakże nieprawdziwy wizerunek sektora publicznego, jako że w ciągu kolejnych kilku lat zmniejszy on liczbę stanowisk. W przeszłości nabór miał miejsce w sposób bardzo ograniczony, w związku z czym sektor publiczny nie musiał reklamować się jako atrakcyjny pracodawca. W przyszłości natomiast prawie wszystkie kraje europejskie prawdopodobnie będą musiały stawić czoła problemom z naborem w obszarze pomocy społecznej, IT i edukacji.

Jednakże wydaje się, że zatrudnienie na całe życie ma obecnie mniejsze znaczenie niż kilkadziesiąt lat temu. Jak widzimy wiele państw członkowskich porzuca klasyczną zasadę zatrudnienia na całe życie. W coraz większej liczbie państw można teraz zwolnić urzędników służby cywilnej z wielu przyczyn (w większości w przypadku słabych wyników pracy).

Ponadto w kilku państwach członkowskich rządy realizują politykę redukcji zatrudnienia w administracji publicznej, a wiele z nich zezwala na politykę redukcji personelu w służbach cywilnych. Zmiany te pokazują, że nie można ogólnie mówić o „stabilności zatrudnienia w służbach publicznych”. W rzeczywistości ludzie często mają nieprawdziwe wyobrażenie na temat pracy w sektorze publicznym, uważając, że jest ona bardziej stabilna niż praca w sektorze prywatnym. Tak naprawdę kwestię pewności stałego zatrudnienia nadal otacza wiele mitów. Uważa się na przykład, że wszyscy pracownicy publiczni mogą liczyć na zatrudnienie przez całe życie i mają większą pewność stałego zatrudnienia, podczas gdy nie zawsze jest to prawda. W większości państw członkowskich pracownicy publiczni mogą zostać zwolnieni z wielu (w większości teoretycznych) powodów.

Obecnie prawie wszystkie państwa członkowskie utrzymują system, w którym urzędnicy służby cywilnej cieszą się dużą albo bardzo dużą pewnością stałego zatrudnienia. W takich krajach jak Niemcy czy Irlandia zatrudnienie na całe życie postrzegane jest jako ochrona niezależności urzędników służby cywilnej, szczególnie biorąc pod uwagę wymóg, że zapewniają oni bezstronne doradztwo każdemu rządowi, który akurat jest u władzy. Od urzędników służby cywilnej oczekuje się także wysokich standardów etycznych sprawiedliwości i wykonywania pracy bez uprzedzeń, tzn. zgodnie z przepisami. Tym samym instrument pewności stałego zatrudnienia postrzega się jako ważny dla ochrony urzędników służby cywilnej przed presją polityczną. Dlatego korzystają oni z pewności stałego zatrudnienia w większym stopniu niż inni pracownicy sektora publicznego lub prywatnego. Na przykład w Danii w przypadku zwolnienia z powodu likwidacji stanowisk urzędnicy służby cywilnej mają prawo do trzyletniego wynagrodzenia.

Można tutaj dokonać rozróżnienia pomiędzy państwami zatrudniającymi na całe życie (gdzie zwolnić można tylko w wyniku uruchomienia procedury dyscyplinarnej), oraz systemami w

and Organisational Psychology, Vol. 8, str. 179-195; patrz także studia przypadku w Finlandii i Holandii.

wysoką pewnością stałego zatrudnienia (gdzie można urzędnika służby cywilnej zwolnić pod pewnymi warunkami). W obydwu przypadkach zwolnienie urzędników służby cywilnej ma miejsce raczej w teorii niż praktyce. W sumie 14 państw członkowskich nadal oferuje zatrudnienie na całe życie. Dane pokazują, że kraje posiadające system ścieżek karier gwarantują większą pewność stałego zatrudnienia, niż kraje bez systemu ścieżek karier. Większość państw Europy Wschodniej (np. Słowacja) ma stosunkowo słabe systemy ochrony urzędników służby cywilnej.

W sumie państwa posiadające biurokratyczny system ścieżek karier zezwalają na zwolnienia głównie z przyczyn dyscyplinarnych. W państwach bez systemu ścieżek karier można urzędnika służby cywilnej zwolnić z różnych przyczyn, na przykład z racji słabych wyników pracy lub w związku z trudnościami gospodarczymi.

Badanie porównawcze (Demmke, 2006) wykazało, że większość państw członkowskich zgodziła się, że pewność stałego zatrudnienia można uzasadnić ochroną pracowników przed naciskami politycznymi i zewnętrznymi¹⁶². Z drugiej strony uprzywilejowane traktowanie pracowników publicznych w zakresie pewności stałego zatrudnienia i konkretnych programów opieki społecznej zdaje się być w niektórych państwach członkowskich przyczyną frustracji. Wiele osób uważa, że pracowników publicznych nie należy traktować inaczej niż pracowników sektora prywatnego, a pewność stałego zatrudnienia (lub stałe zatrudnienie) nie poprawia wyników pracy, gdyż pracownicy publiczni nie obawiają się zwolnienia ani sankcji w przypadku słabych wyników pracy. W powyższym badaniu zapytano także państwa członkowskie, czy *„Możliwość zwolnienia pracowników za słabe wyniki może polepszyć wyniki pracy, gdyż pracownicy będą przekonani o surowszej dyscyplinie.”* Większość państw członkowskich nie zgodziła się z tym stwierdzeniem; jedynie Dania, Holandia, Litwa, Cypr i Włochy były skłonne się zgodzić.

Państwa członkowskie w większości stwierdziły, że *„zwalnianie ludzi za słabe wyniki nie gwarantuje lepszych wyników”*, a zwolnienie jest ostatecznością. Odpowiedź ze strony francuskiej brzmiała, że trudno oczekiwać poprawy wyników pracowników licząc na ich obawy przed zwolnieniem (*„la crainte du licenciement”*). Najlepszą skuteczność można osiągnąć dzięki inicjatywom pozytywnym, np. poprzez organizację pracy, zarządzanie jednostkowymi wynikami pracy, szkolenia, awanse, itd. W związku z tym gwarancja zatrudnienia jest ważnym czynnikiem motywujących, który należy dynamicznie wykorzystywać.

W każdym z 27 krajów UE można rozwiązać stosunek pracy z urzędnikiem służby cywilnej z przyczyn dyscyplinarnych. Takie kraje jak Niemcy, Grecja i Litwa zezwalają na zwolnienia urzędników służby cywilnej jedynie z przyczyn dyscyplinarnych. W wiele krajach także słabe wyniki są odpowiednim uzasadnieniem zwolnienia. Restrukturyzacja, redukcja personelu i reorganizacja mogą stanowić przyczynę zwolnienia w ponad połowie krajów. Jednakże mimo

¹⁶² Biorące udział w badaniu Państwa Członkowskie zgodziły się z następującym stwierdzeniem: „Głównym argumentem przemawiającym za zatrudnieniem na całe życie jest fakt, że stanowi ono rekompensatę za zazwyczaj wyższe pensje w sektorze w prywatnym, a poza tym, co ważniejsze, zwiększa ochronę zatrudnienia tych pracowników, którzy pełnią funkcję regulacyjną lub egzekucyjną, lub zajmują stanowiska, którym przynależy się ochrona przed naciskami ze strony jednostek i polityki”. Demmke, Christoph (2006), *Are Civil Servants Different Because They Are Civil Servants?* (Czy urzędnicy służby cywilnej są inni ponieważ są urzędnikami służby cywilnej?) EIPA, Maastricht.

że działania te można od siebie analitycznie rozróżnić, wydaje się, że w praktyce mierzą one tę samą rzecz i respondentom trudno jest dokonać rozróżnienia pomiędzy restrukturyzacją, a redukcją personelu. Ale ogólna tendencja zmierza w kierunku (lekkiego) zmniejszania ochrony miejsc pracy urzędników służby cywilnej.

Tymczasem coraz więcej krajów umożliwia zwalnianie urzędników służby cywilnej także z innych przyczyn (takich jak słabe wyniki pracy oraz słaba ocena wyników pracy). Mimo to we wszystkich tych krajach urzędnicy służby cywilnej rzadko kiedy zwalniani są z powodu słabych wyników pracy. Tak samo sytuacja wygląda w Holandii, Finlandii i Danii. Mimo że w krajach tych można zwolnić urzędników służby cywilnej z różnych przyczyn, w rzeczywistości cieszą się oni silną (sądową) ochroną zatrudnienia. Na przykład w Szwecji ochrona zatrudnienia działa stosunkowo dobrze, mimo że nie istnieje koncepcja stałego zatrudnienia na całe życie. Szwedzcy urzędnicy służby cywilnej podpisują specjalną umowę ochrony zatrudnienia, która poprawia i tak już korzystne warunki szwedzkiego rynku pracy. Celem, w przypadku zwolnienia, jest znalezienie nowej pracy, niekoniecznie w służbie cywilnej. Nawet zwolnienie pracowników z powodu słabych wyników nie jest łatwe. Pracodawcy muszą udowodnić niewłaściwe zachowanie lub celowe nadużywanie władzy lub zasobów przez pracownika. Ze szwedzkiego punktu widzenia możliwość zwolnienia pracowników za złe wyniki pracy miałyby niekorzystny efekt uboczny: ryzyko utraty zaufania pomiędzy kierownictwem a pracownikami. Inwestowanie w przyjemność czerpaną z pracy, zachęcanie do ufności i promowanie wspólnych interesów zdają się być lepszymi sposobami poprawy wyników pracy niż wzmacnianie dyscypliny i podkreślanie formalnych uprawnień wewnętrznych.

Ale sytuacja wygląda inaczej w wielu państwach członkowskich z Europy Centralnej i Wschodniej, które oferują stosunkowo słabą ochronę zatrudnienia. Na przykład w Bułgarii można zwolnić urzędników służby cywilnej w przypadku konfliktu interesów. Na Słowacji zwolnienie jest możliwe w przypadku utraty potencjału urzędnika służby cywilnej.

Przypatrując się owym tendencjom zmierzającym do mniejszej pewności stałego zatrudnienia, ważne jest zbadanie, czy tendencje te wpływają na zachowanie w miejscu pracy, ale także na inne kwestie, takie jak stopień upolitycznienia. W rzeczywistości państwa członkowskie uważają, że łagodniejsze przepisy dotyczące pewności stałego zatrudnienia są podatne na naruszenia zasad etycznych (patrz: Rys. 11 na str. 87). Siedem państw członkowskich odpowiedziało, że tak nie jest, jako że pewność stałości zatrudnienia pozostaje na wysokim poziomie.

5.5 Skutki reform systemu płac i opieki społecznej na etykę

Wiele krajów rozpoczęło ważne reformy systemu płac, ponieważ zostały zmuszone do poprawy wydajności systemów krajowych. Celem nie zawsze są cięcia płac, raczej całkowita reforma tradycyjnego systemu płac i połączenie jej z reformami systemów opieki społecznej. Kolejna przyczyna reformy systemu płac jest wynikiem zmian w postrzeganiu sprawiedliwości. Podczas gdy w przeszłości za sprawiedliwe uważano systemy scentralizowane i zestandaryzowane (wszyscy otrzymywali podwyżki zgodnie z zasadą starszeństwa), obecnie uważa się, że system płac jest sprawiedliwy, jeśli nagradza się w

sposób zróżnicowany, zgodnie z zasługami i indywidualnymi wynikami. Obydwa systemy mają swoje plusy i minusy.

Ogólnie badania¹⁶³ pokazują, że wyższemu wynagrodzeniu można przypisać jedynie niewielkie znaczenie w walce z nieetycznym zachowaniem, szczególnie jeśli nie jest ono powiązane z innymi środkami. Jednakże Rijckeghem i Weder w swojej empirycznej analizie relacji pomiędzy sektorem publicznym a poziomem korupcji¹⁶⁴ zaobserwowali negatywny wpływ płac na korupcję w przypadku gdy pensje w sektorze publicznym pozostawały stosunkowo niskie w porównaniu z tymi z sektora prywatnego. Inne badania, np. Raucha i Evansa¹⁶⁵ nie wskazały jednoznacznych dowodów na wpływ poziomu płac na korupcję w sektorze publicznym.

W rzeczywistości nasze badania jasno pokazują, że niektóre państwa członkowskie obawiają się wpływu reformy płac i obniżenia pensji na zachowania etyczne w krajowych służbach publicznych (patrz: Rys. 11 na str. 87). Rzeczywiście, pensje w niektórych krajach UE – w porównaniu do pensji wypłacanych na porównywalnym stanowisku w innych państwach członkowskich i w sektorze prywatnym – są bardzo niskie. W szeregu z tych krajów niskie pensje, „poniżej poziomu zapewniającego warunki życia”, stanowią sedno korupcji. Można mieć wątpliwości czy pracownicy publiczni w krajach Europy Centralnej i Wschodniej mogą polegać jedynie na motywującej sile etosu pracy sektora publicznego. Poza tym, „należy odrzucić jakąkolwiek sugestię, że satysfakcję osobistą płynącą z etosu można postrzegać jako rekompensatę za niskie płace i kiepskie warunki pracy pracowników służby publicznej.” Ponadto „etosu służby publicznej nie należy w żadnym wypadku traktować jako wymówki do gorszego traktowania pracowników służby publicznej”.¹⁶⁶

Ponadto kraje takie jak Irlandia, Portugalia, Grecja, Łotwa, Rumunia, Węgry itd. drastycznie obniżyły pensje lub ich koszty takie jak zasiłki, bonusy, itd. Jak ważny jest czynnik pensji? W powyższych badaniach Rijckeghem i Weder dochodzą do wniosku, że zwalczanie korupcji w oparciu o zachętę w postaci wynagrodzenia byłoby dla władz jedynie bardzo kosztowne i prawdopodobnie bez powiązania z innymi instrumentami miałoby wpływ ograniczony. Ich wniosek brzmi więc, że „jeśli pensje w sektorze publicznym zwiększono by dwa razy, wskaźnik korupcji kraju zgodnie ze wskaźnikiem korupcji (CPI) Transparency International poprawiłby się o dwa punkty.” Oznacza to oczywiście, że do wyeliminowania korupcji potrzeba by znaczących podwyżek pensji.

¹⁶³ Stwierdzenie głównie w oparciu o Jens Chr. Andvig, Odd-Helge Fjeldstad et al, op.cit., str. 108ff.

¹⁶⁴ Rijckeghem Caroline van, Weder, Beatrice (1997), "Corruption and the rate of temptation: Do low wages in the civil service cause corruption" (Korupcja i uleganie jej: czy niskie płace w służbie cywilnej prowadzą do korupcji), Dokument roboczy WP 97/73, Międzynarodowy Fundusz Monetarny Waszyngton D.C. 1997, w Jens Chr. Andvig, Odd-Helge Fjeldstad et al; op.cit., str. 108ff. Swoje badania przeprowadzili na podstawie próbki z 28 krajów.

¹⁶⁵ Rauch, James. E./Evans, Peter B (2000), "Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries" (Struktura biurokratyczna i biurokratyczne wyniki w mniej rozwiniętych krajach), w: *Journal of Public Economics*, vol. 75, str. 49-71.

¹⁶⁶ The United Kingdom Parliament (2002), Select Committee on Public Administration, *The Public Service Ethos, Seventh Report* (Parlament Zjednoczonego Królestwa (2002), Komitet Specjalny ds. Administracji Publicznej, *Etos Służb Publicznych, Siódmy Report*), 13 czerwca 2002 r.

Ale nie chodzi tylko o relację pomiędzy reformą płac a poziomem korupcji. Ważne jest także pytanie, czy reformy płac w jakiś sposób są powiązane z postrzeganiem niesprawiedliwości dystrybucyjnej. Kolejne pytanie brzmi, czy wdrożenie systemu płac zależnego od wyników pracy (PRP) jest związane z poczuciem niesprawiedliwego traktowania przez przełożonych oraz w porównaniu z innymi współpracownikami. Jak do tej pory nie wiadomo jak i czy w ogóle wszystkie te tendencje wpłyną na etykę, korupcję, konflikt interesów i upolitycznienie służb publicznych. Bardzo niewiele konkretnych badań zajęło się tym obszarem, a opinie na ten temat są podzielone, lecz niektóre publikacje próbują odpowiedzieć na to pytanie.

Tymczasem ludzie wciąż porównują swoje wyniki z wynikami innych pracowników (i w większości uważają, że są lepsi od innych). W przypadku płac zestandaryzowanych wielu pracowników uważa, że ich płaca nie jest sprawiedliwa, gdyż osiągają lepsze wyniki niż ich współpracownicy. Ale wprowadzenie PRP i płacenie urzędnikom służby cywilnej na podstawie ich wyników nie rozwiązuje problemów.

W tej chwili pojawia się bowiem nowy rodzaj poczucia niesprawiedliwego traktowania, po wprowadzeniu PRP ludzie są często sfrustrowani, a nawet słabiej zmotywowani. Jako że wciąż porównują się do swoich współpracowników, zazwyczaj wierzą także, że współpracownicy, którzy otrzymują bonusy i PRP, nie zasługują na nie. Pracownicy, którzy nie otrzymają PRP często są zdemotywowani, ponieważ liczyli na bonus. Kolejny dylemat związany jest z faktem, że wielu pracowników nie wierzy swoim przełożonym, że przy przydzielaniu PRP podejmują sprawiedliwe decyzje. W rezultacie wielu uważa, że nie są traktowani sprawiedliwie gdyż przełożeni podejmują nieprofesjonalne lub niesprawiedliwe decyzje odnośnie płac. We wszystkich tych przypadkach oczekiwanie indywidualnego traktowania stoi w sprzeczności z oczekiwaniem równego traktowania. W rezultacie tak długo, jak istnieją tradycyjne systemy płac, postrzega się je jako niesprawiedliwe i niezgodne z nowymi wartościami. Ale być może alternatywa wcale nie jest lepsza. Demmke¹⁶⁷ sugeruje, że rozwiązaniem nie jest powrót do tradycyjnych scentralizowanych systemów płac opartych na zasadzie starszeństwa. Trzeba raczej stworzyć bardziej sprawiedliwe systemy płac w warunkach zdecentralizowanych. W tym celu jednym z ważniejszych wyzwań byłoby unikanie dyskryminacji przy przyznawaniu bonusów i PRP.

W roku 2008 badanie Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy pokazało, że „mężczyznom nie tylko częściej wypłaca się bonusy, ale także ich kwoty są wyższe. Ok 13% pracowników płci męskiej i jedynie 5 % pracowników płci żeńskiej otrzymało w zeszłym roku w ramach bonusu przynajmniej €1 000. Znaczące różnice pomiędzy płacami widoczne są także w przypadku bonusów w średniej wysokości pomiędzy €500 a €1 000”¹⁶⁸. Jak do tej pory jedynie w kilku badaniach empirycznych przeanalizowano różnice w zarobkach pomiędzy pracującymi na cały etat i na część etatu, pracownikami starszymi i młodszymi, urzędnikami służby cywilnej najwyższego szczebla a bezpośrednimi kierownikami i innymi pracownikami itd. W przyszłości zasadność systemów płac opartych

¹⁶⁷ Demmke, Christoph (2009). Leistungsbezahlung in den Öffentlichen Diensten der EU-Staaten. *Der moderne Staat* 2(1), 53-73.

¹⁶⁸ Europejska Fundacja na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (2008) *Effect of Performance-related Bonuses on Gender Pay Gap (Wpływ bonusów uzależnionych od wyników pracy na różnice w zarobkach pomiędzy płciami)*. Dublin.

na wynikach będzie w dużym stopniu zależała od tego, czy bonusy będą wypłacalne bez dyskryminacji. Można mieć wątpliwości czy dzieje się tak obecnie.

5.6 Mobilność pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym

Sugerowanie, że pracownicy z sektora prywatnego są skorumpowani i niemoralni, a urzędnicy służby cywilnej są moralni byłoby niesprawiedliwe. “W mieszanej gospodarce dostarczania usług, jednostka może z łatwością zastosować etos z jednej instytucji w innej (...) w sektorze publicznym lub prywatnym... Głównym czynnikiem jest kultura organizacji¹⁶⁹.” Ale to oczywiste, że osoby z zewnątrz przynoszą ze sobą inne wartości. Można to interpretować jako coś pozytywnego bądź negatywnego. Większość aktów korupcji ma miejsce, kiedy osoba oferująca łapówkę i osoba ją przyjmująca mają długoletnią relację osobistą. W rezultacie państwa członkowskie doszły do wniosku, że problem można zlikwidować poprzez wprowadzenie rotacji kadr. Rzeczywiście, większość administracji państwowych nie tylko jest w trakcie procesu zwiększania wewnętrznej mobilności, ale także zatrudnia więcej osób z zewnątrz, oferując im częściej kontrakty krótkookresowe i na czas określony. Jest to konieczne dla wymiany doświadczeń i świeżych pomysłów z innych obszarów. Ale zmiany te niosą za sobą także kolejne wyzwanie. W rzeczywistości połowa państw członkowskich uważa, że działania na rzecz zwiększania mobilności pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym są narażone na naruszenia zasady uczciwości (patrz: Rys. 11 na str. 87).

Dlatego też wydaje się, że w przyszłości ważna będzie refleksja, jak można podtrzymać wartości etyczne służby cywilnej w sytuacji zwiększania mobilności i mianowania pracowników z administracji i sektorów, które mają inne wartości. Wymogiem minimalnym byłoby oferowanie szkoleń i kursów wprowadzających na temat etyki. Problem polega oczywiście na tym, że w przypadku zatrudniania przez państwa członkowskie coraz większej liczby pracowników i doradców na krótki okres, oznaczałoby to zbyt duże obciążenie budżetu szkoleniowego. Poza tym nigdy nie należy organizować naboru na kontrakty krótkoterminowe, aby uniknąć niesprawiedliwego i otwartego konkursu.

Zwiększona mobilność do i z służb publicznych ma do odegrania ważną rolę w przyszłości, ale nie powinna być celem samym w sobie. Z punktu widzenia wartości służb publicznych, mobilność do sektora publicznego będzie najbardziej wartościowa, jeśli odbędzie się w ramach pełnej życia kultury służby publicznej, istniejącej dzięki krytycznej masie profesjonalistów. Ale trzeba zastanowić się także (znacznie poważniej niż do tej pory) nad powiązaniem pomiędzy wartościami, spójnością organizacyjną i stabilnością. Polityki lub systemy, które prowadzą do zbytniego rozdrobnienia, lub bardzo różnorodnych i krótkoterminowych statusów zatrudnienia, mogą stanowić przeszkodę w podtrzymywaniu silnych wartości służb publicznych i powszechnej kultury służb publicznych.

Jeśli chodzi o powiązanie pomiędzy mobilnością i standardami etycznymi, warto byłoby dokonać rozróżnienia pomiędzy różnymi sytuacjami. Na przykład:

¹⁶⁹ United Kingdom, Seventh Report of the Public Administration Committee (Zjednoczone Królestwo, Siódmy Raport Komitetu ds. Administracji Publicznej), str. 4.

- Nowo mianowani i nowi pracownicy rozpoczynający służbę publiczną przychodzący z zewnątrz (z sektora prywatnego);
- rotacja pracowników z innych jednostek, władz publicznych i/lub departamentów w ramach służb publicznych;
- urzędnicy administracji publicznej, którzy odchodzą z sektora publicznego do prywatnego; oraz
- urzędnicy administracji publicznej odchodzący na emeryturę.

Dla wszystkich z tych przypadków należy opracować standardy etyczne. Na przykład przed opuszczeniem służby publicznej należałoby od urzędników administracji publicznej wymagać podpisania oświadczenia o przestrzeganiu zobowiązania uczciwości i dyskrecji w zakresie faktów i informacji poufnych, do których mieli dostęp podczas pełnienia swoich obowiązków. Z drugiej strony warto mieć także zapisy standardów etycznych dla byłych urzędników. W kilku państwach członkowskich byli pracownicy podjęli pracę w roli konsultantów. Jeśli chodzi o tę grupę, należałoby ustanowić jasne przepisy, czy takie osoby mają prawo pracować w roli doradców lub konsultantów w określonych firmach prywatnych. W takim przypadku chodzi o obowiązek zachowania poufności w zakresie przyjmowania mianowań oraz o poufność zawodową. Postępowanie zgodnie z zasadami dotyczącymi konfliktu interesów powinno oznaczać także postępowanie zgodne z przepisami dla byłych urzędników, którzy znaleźli nowe miejsce zatrudnienia, i którzy nie mogą zajmować się tymi samymi sprawami, co podczas pełnienia poprzednich obowiązków. Na przykład w Austrii toczą się obecnie dyskusje na temat nowego rządowego projektu ustawy, która nałoży na byłych pracowników federalnej służby cywilnej ograniczenia dotyczące zatrudnienia po pracy w sektorze publicznym. Nie będą mogli pracować dla podmiotu z sektora prywatnego (podmiot, który nie podlega kontroli Federalnego Sądu Obrachunkowego, Sądu Obrachunkowego Landów lub innemu organowi międzynarodowemu) przez sześć miesięcy po opuszczeniu federalnej służby cywilnej. Znajduje to zastosowanie jedynie:

- jeśli decyzja podjęta przez urzędnika służby cywilnej podczas ostatnich 12 miesięcy przed rezygnacją ze stosunku pracy z federacją (lub przejściem na emeryturę) miała znaczący wpływ na prawną pozycję podmiotu sektora prywatnego, dla którego zamierza pracować; a także
- jeśli wykonywanie nowej pracy może podważyć zaufanie opinii publicznej co do obiektywnego wykonywania obowiązków w poprzedniej roli urzędnika służby cywilnej.

Poza tym, jako że niniejsze wymogi stanowią ograniczenie podstawowego prawa do wyboru dowolnego zawodu (gwarantowanego przez austriacką konstytucję), niniejsze zasady nie mają zastosowania:

- jeśli ich zastosowanie może stanowić niesprawiedliwą przeszkodę w karierze zawodowej urzędnika służby cywilnej; lub
- jeśli ostatnia miesięczna pensja urzędnika służby cywilnej nie przekroczyła określonej kwoty (związanej ze składkami na ubezpieczenie społeczne, obecnie ok. 1 500 euro); lub
- jeśli federacja w roli pracodawcy ponosi odpowiedzialność za rezygnację z pracy urzędnika służby cywilnej.

W wypadku naruszenia niniejszych przepisów, urzędnik służby cywilnej musi zapłacić karę w wysokości 300% ostatniej pensji miesięcznej (kara prawna).

Jeśli chodzi o nabór nowych urzędników lub nominację urzędników wyższego szczebla z sektora prywatnego, dobrze byłoby przeszkolić te osoby na początku, i poprosić każdą z nich o podpisanie się pod Kodeksem Etycznym oraz Standardami Uczciwości przed podjęciem pracy.

Warto byłoby także wziąć pod uwagę załączenie podobnego oświadczenia do jakiegokolwiek formy oceny personelu, aby zmusić urzędników do przypomnienia sobie standardów etycznych w ich organizacji.

Podobnie urzędnicy z sektora finansowego powinni być świadomi krajowych ścieżek transpozycji dotyczących Dyrektywy Rady 2003/6/WE w sprawie wykorzystywania poufnych informacji¹⁷⁰ (takich jak zysk ze sprzedaży akcji po wykorzystaniu informacji poufnych i zastrzeżonych).

Pracownicy publiczni, szczególnie ci pracujący w administracji finansowej, podatkowej, związanej z konkurencją, itd., a także członkowie ich rodzin, tacy jak żony i mężowie, dzieci i rodzice, powinni być świadomi konfliktu interesów, w przypadku posiadania przez nich udziałów w firmie. W tym wypadku należałoby wymagać od urzędników także wypełnienia i podpisania oświadczenia. W przypadku konfliktu interesów, należy poinformować zwierzchnika i działać z najwyższą możliwą dyskrecją. Jeśli chodzi o informacje poufne, urzędnicy państwowi nie powinni nigdy doradzać innym osobom w zakresie informacji z rynku giełdy.

5.7 Reforma procedur rekrutacji i ich wpływ na etykę

Europejskie systemy służby cywilnej stanowiły tradycyjnie systemy zamknięte. Urzędnicy służby cywilnej wybierano do jasno określonej ścieżki kariery. Częścią tego systemu można było zwykle zostać rozpoczynając pracę na najniższym szczeblu kariery. Z tego miejsca urzędnicy służby cywilnej pomału pięli się w górę hierarchii. Biurokratyczny system ścieżek karier i zasada starszeństwa umożliwiały urzędnikom służby cywilnej stałe pięcie się w górę, ale jedynie z jednego szczebla na kolejny. Nie było dostępu do pośrednich szczebli służby cywilnej, niemożliwy był także nabór osób z zewnątrz, z sektora prywatnego. Miało to chronić administrację przed protekcją i wpływami politycznymi. Klasyczne służby cywilne tworzono wierząc, że urzędnicy służby cywilnej pozostaną na swoich stanowiskach całe życie. Nie przejdą do innej organizacji, ani nie pozostawią sektora publicznego na rzecz prywatnego. W rezultacie nie istniały polityki dotyczące mobilności, jako że mogłoby to doprowadzić do zbyt dużego upolitycznienia służb cywilnych. Także komunikacja była bardzo sformalizowana i zgodna z zasadami hierarchii. Bezpośrednie kontakty z obywatelami i organizacjami pozarządowymi były czymś niezwykłym.

Mimo że w oczach (post)nowoczesnego obserwatora wygląda to staroświecko, miało to swoje uzasadnienie. Służby publiczne powinny postępować zgodnie ze sprawiedliwymi

¹⁷⁰ Dyrektywa 2003/6/WE z 12 kwietnia 2003, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 96/16.

procedurami naboru. Stanowiska należy przyznawać zgodnie z obiektywnymi kryteriami (np. zasługi, kwalifikacje, kompetencje), a nie kierując się pieniędzmi, władzą, powiązaniem rodzinnymi lub tradycją. Dlatego też przez długi czas rynku nie postrzegano jako alternatywy dla procedur publicznego naboru. W „Sferach Sprawiedliwości. Obrona Pluralizmu i Równości” Walzer wyjaśnia przyczyny tej sytuacji¹⁷¹: nie chcemy mieć urzędników, którzy otrzymali pracę jedynie z przyczyn osobistych (a nie z racji zasług lub kwalifikacji). Nie chcemy urzędników, którym brak kompetencji i kwalifikacji do zajmowania danego stanowiska. Dawanie zatrudnienia w wyniku nieprzejrzystych i skorumpowanych praktyk jest niesprawiedliwe. Oznacza to, że stanowiska należy przydzielać osobom, które przeszły przez sprawiedliwe i neutralne procedury naboru, i które mają do tego kwalifikacje. Nie wolno więc prywatyzować bezstronnych i neutralnych procedur naboru.

Przez długi czas także procedury naboru różniły się od tych w sektorze prywatnym. Z racji wyjątkowych obowiązków i zobowiązań urzędników cywilnych, musieli oni przejść określoną procedurę naboru. Tradycyjnie wszystkie państwa członkowskie wymagały od kandydatów na urzędników służby cywilnej zdania konkretnych kursów, egzaminów państwowych i/lub szkoleń. Do dzisiaj zasada ta nie uległa znaczącej zmianie. Określone procedury nadal stanowią ważny element biurokratycznych systemów ścieżek karier. Jak pokazują badania Demmke i Moilanen (2010), prawie wszystkie państwa członkowskie nadal stosują określone, sformalizowane wymagania naboru.

Mimo to wszystkie inne tradycyjne elementy naboru mają ulec zmianie. Na przykład znikają ścieżki karier, pracowników służby publicznej można zatrudniać na dowolnym szczeblu hierarchii, mobilność pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym jest zwiększona (patrz poprzedni podrozdział), procedury naboru uległy decentralizacji i uelastycznieniu, itd. Przyczyny leżą nie tylko w zmianie wartości i zrównaniu sektora publicznego i prywatnego. W rzeczywistości wiele państw członkowskich jest zmuszonych do otwarcia służb cywilnych z racji zmian demograficznych, zwiększonej konkurencji pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, a także większej mobilności pomiędzy nimi.

Pomimo oczekiwanych pozytywnych efektów zastosowania tych środków, reforma systemów naboru i ich wpływ na etykę niesie ze sobą także kilka niezamierzonych efektów negatywnych. Dwie trzecie państw członkowskich uważa, że reforma systemów naboru jest narażona na naruszenia zasady uczciwości (por. Rys. 11 na str. 87).

¹⁷¹ Wykorzystano wersję niemiecką. Walzer, Michael (2006), *Sphären der Gerechtigkeit, Ein Plädoyer fuer Pluralität und Gleichheit*, Frankfurt/New York, str. 198.

6. BADANIE I ANALIZA EFEKTYWNOŚCI INSTRUMENTÓW ETYCZNYCH

6.1 Wprowadzenie: jakiego rodzaju instrumentów do zarządzania zasobami ludzkimi należy użyć, aby propagować etykę w sektorze publicznym?

W przeszłości żadne narzędzia w obszarze etyki nie istniały. Jedynymi instrumentami umożliwiającymi propagowanie etyki były przepisy prawne, sankcje prawne (sankcje dyscyplinarne), etos służb publicznych i przysięgi. Obecnie rzadko omawia się skuteczność przysięg. W rzeczywistości bowiem przysięga może być ważnym instrumentem tak długo, jak długo używa się jej do podniesienia świadomości etycznej i zachęcenia pracowników do rozważenia wagi wartości służb publicznych. Przysięgi stosuje się powszechnie w niemal wszystkich służbach publicznych. Niektórzy naukowcy sądzą, że przysięgi współcześnie utraciły wiele ze swojej wartości i postrzegane są jako formalność lub niezbyt mądry symbol czasów biurokracji, inni natomiast uznają je za niezwykle istotne. Jak zauważył Rohr, przysięgę można postrzegać jako przyrzeczenie przestrzegania (konstytucji), ale również jako symboliczne wprowadzenie do wspólnoty uporządkowanego dyskursu (inicjację), mające na celu odkrycie, odnowienie, przystosowanie i stosowanie podstawowych zasad wspierających porządek publiczny. Zadanie polega na tym, aby widzieć w przysiędze bardziej akt uprzejmości niż uległości"¹⁷².

Obecnie, państwa członkowskie dysponują znacznie większym arsenałem instrumentów etycznych niż kiedykolwiek przedtem. Niemniej skuteczność różnych narzędzi etycznych rzadko była poddawana analizom. Jednym z nielicznych przykładów jest badanie van den Heuvela i in.¹⁷³ przeprowadzone w lokalnych gminach holenderskich, na podstawie którego sformułowano wniosek, że najbardziej efektywnym instrumentem w przypadku zasad przyjmowania prezentów jest deklaracja kosztów. Najmniej skutecznymi instrumentami okazały się: wprowadzenie specjalisty ds. etyki zawodowej, zasady demaskatorstwa, plany zarządzania oraz raporty dotyczące uczciwości i centralne rejestry przypadków nieuczciwości.

Obecnie, powszechnie się uznaje, że niemal wszystkie polityki zasobów ludzkich – polityki rekrutacji, ewaluacji, oceny, awansu, szkolenia, zwalniania – posiadają składową etyczną. Niemniej, etyczne polityki kadrowe powinny funkcjonować na dwa sposoby. Po pierwsze polityki, procesy i procedury kadrowe muszą być sprawiedliwe, profesjonalne i etyczne jako takie. Po drugie, celem polityk kadrowych jest zagwarantowanie rekrutacji, awansu i wspierania wyłącznie pracowników przestrzegających zasad etycznych.

¹⁷² Rohr, John (1986), *To run a Constitution, The Legitimacy of the Administrative State*, (Konstytucja, legitymacja państwa administracyjnego), University Press of Kansas, s. 192

¹⁷³ J.H.J., van den Heuvel/Leo Huberts/Zeger van der Wal/K.Steenburgen, *Integriteit van het Lokaal bestuur*, Boom, 2010, s. 74

Rekrutacja powinna być realizowana na przykład zgodnie z zasadą sprawiedliwości oraz zasadą merytoryczności. Z drugiej strony, procedura rekrutacji lub oceny powinna obejmować ocenę osoby ubiegającej się o pracę w kontekście uczciwości. Co więcej, zadaniem każdej organizacji jest przeprowadzanie wysoce profesjonalnych i sprawiedliwych rocznych ocen, jako że istnieją dowody na to, iż subiektywne i niesprawiedliwe oceny automatycznie wytwarzają wrażenie niesprawiedliwości dystrybucyjnej lub proceduralnej. Z jednej strony, "włączanie komponenty etycznej do zarządzania zasobami ludzkimi jest zadaniem zniechęcającym, niemniej zarazem takim, które wielu kierowników uważa za niezbędne. Podejmując wyzwanie włączenia kryterium etycznego do oceny, nietrudno byłoby wymagać od pracowników ukończenia kursu lub szkolenia edukacyjnego dotyczącego etyki, przed awansem"¹⁷⁴. Inna możliwość to włączenie komponenty etycznej do formularza oceny.

Jakie środki i instrumenty zachęcające do odpowiedniego zachowania po stronie pracowników służby cywilnej preferują państwa europejskie i Komisja Europejska? Czy istnieje polityka etyczna i które instrumenty są uważane za najskuteczniejsze? W odniesieniu do różnych instrumentów istnieje w Europie pewien konsensus co do ich istotności.

Większość państw członkowskich jest zdania, że najskuteczniejszym instrumentem etycznym jest przywództwo, a zaraz potem otwartość, prawa i regulacje oraz szkolenie (patrz: Tabela 7). Co więcej, odpowiedzi wskazują, że państwa członkowskie preferują pewną mieszankę środków twardych i miękkich. Na przykład, również prawa i regulacje postrzegane są zasadniczo jako ważne i efektywne instrumenty. To samo dotyczy potrzeby posiadania skutecznych polityk szkoleniowych. Interesujące będzie zauważyć, że wiele krajów uważa, iż zasady dotyczące okresu po ustaniu zatrudnienia nie należą do najefektywniejszych instrumentów. W tym kontekście jest ważne, by zauważyć, że wiele państw członkowskich jest zdania, iż regulowanie okresu po ustaniu zatrudnienia i zarządzanie nim jest kwestią o rosnącej ważności. Niemniej, istniejące obecnie polityki wydają się względnie nieskuteczne.

Tabela 7. Skuteczność różnych instrumentów etycznych

(1= skuteczny, 5=nieskuteczny)

	Średnia	N	Odch. st.
Przywództwo	1.29	24	0.69
Otwartość, przejrzystość	1.60	25	0.87
Prawa i regulacje	1.81	26	0.69
Szkolenia, w tym w zakresie dylematów	1.84	25	0.75
Kodeksy	2.31	26	1.12
Ochrona demaskatorów	2.36	25	1.11
Rejestracja interesów finansowych	2.42	26	0.95
Specjaliści ds. etyki zawodowej			
dostarczający porad	2.52	25	1.05
Precyzyjne polityki dotyczące prezentów	2.62	26	0.75

¹⁷⁴ Menzel, Ethics Management, (Zarządzanie etyczne) op. cit, str. 80

W obszarze zarządzania zasobami ludzkimi istnieją oczywiście innego rodzaju środki promujące uczciwość w sektorze publicznym poprzez motywowanie pracowników służby cywilnej w ich pracy i w odniesieniu do całej ich kariery. Kluczowe instrumenty zachęcające lub instrumenty, które mają minimalizować ryzyko nieetycznego zachowania personelu na wrażliwych stanowiskach, obejmują instrumenty następujące: sprawiedliwy dobór i proces rekrutacji, obiektywne kryteria awansu, możliwości rotacji stanowisk oraz wzbogacenia pracy, jasny opis zadań, przejrzysty podział obowiązków, rozdzielenie kompetencji, sprawdzanie personelu i współdzielenie obowiązków przez członków personelu.

6.2 Zasady etyczne – przypadek ustawodawstwa dyscyplinarnego

Zasadniczo instrumenty prawne regulujące zachowanie etyczne w krajach UE są różne. Najbardziej tradycyjne instrumenty mające na celu zwalczanie wykroczeń i istniejące w niemal wszystkich państwach to kodeksy karne i ustawy o służbie cywilnej, w tym ustawodawstwo dyscyplinarne. Wszystkie państwa członkowskie posiadają jakąś formę ustawodawstwa dyscyplinarnego, którego główne cele obejmują cele następujące:

- Gwarantowanie wykonywania przez pracowników służby cywilnej ich zadań zgodnie z otrzymanymi poleceniami;
- Gwarantowanie ochrony pracowników służby cywilnej w procedurze podlegającej nadzorowi sądowemu, w tym prawa do zeznawania;
- Odebranie statusu służby cywilnej pracownikom, którzy naruszyli stosunek wynikający z przepisów o służbie cywilnej i nadszarpnęli lojalność, popełniając wykroczenie dyscyplinarne.

Główne różnice dotyczą sposobu postępowania ze sprawami dyscyplinarnymi. Istnieją różnice w definicjach niewłaściwego zachowania, możliwych sankcjach lub wymaganych procedurach. W tym względzie można również wyróżnić dwie wyraźne kategorie krajów: kraje stosujące specjalne ustawodawstwo dyscyplinarne w odniesieniu do pracowników służby publicznej oraz kraje, w których środki dyscyplinarne nie są w tak dużym stopniu uregulowane w formie prawa, lecz bardziej opierają się na zbiorowych umowach lub zasadach podobnych do tych, które stosuje się w sektorze prywatnym. Z drugiej strony widzimy, że w krajach, w których ustawodawstwo dyscyplinarne różni się od ustawodawstwa sektora prywatnego, pracownicy służby cywilnej mają zasadniczo prawo do odwoływania się do specjalnych sądów administracyjnych.

Najbardziej powszechnymi sankcjami są upomnienia, nagany, zmiany i/lub obniżki wynagrodzenia, przymusowe zmiany stanowiska i zwolnienia. W wielu krajach, naruszenia etyki zawodowej podlegają zarówno procedurom karnym, jak i dyscyplinarnym. Zasadniczo można przeprowadzić rozróżnienie pomiędzy systemami surowymi a elastycznymi, co widać również w definicji wykroczeń dyscyplinarnych.

Jak zauważono powyżej, instrumenty prawne i karne są niezbędnymi i ważnymi narzędziami zwalczania wykroczeń. Ustalają one minimalne kryteria zawodowego i efektywnego funkcjonowania sektora publicznego i ustanawiają jasne procedury, mechanizmy i sankcje postępowania z nieetycznym zachowaniem, szczególnie w przypadku poważnych przypadków oszustwa i działalności kryminalnej. Ramy etyczne z silnym zorientowaniem na środki karne są najlepiej dostosowane do wysoce sformalizowanych i regulowanych systemów administracyjnych, do których odnosi się tak zwany model biurokratyczny lub weberowski, i które charakteryzują się ścisłymi i wąskimi ramami działania poszczególnych pracowników służby cywilnej. Często w systemach tych panuje mniejsza akceptacja dla kodeksów etycznych o bardziej nieformalnym charakterze, gdyż systemy te wymagają ścisłego przestrzegania zasad i mechanizmów kontroli wypełniania przez pracowników służby cywilnej swoich obowiązków. Za poglądem tym przemawia również fakt, że kodeksy postępowania są bardziej popularne w administracjach anglosaskich (gdzie zostały wcześniej wprowadzone), niż na przykład w Niemczech, Luksemburgu, czy Portugalii.

Jeżeli idzie o tradycyjne prawo dyscyplinarne, można zadać pytanie, w jakim stopniu dzisiejsze prawo dyscyplinarne jest przestarzałe, w jakim zaś nie. Krytyka ta nie była w znacznym stopniu związana z efektywnością systemów lub ochrony prawnej pracowników służby cywilnej, lecz koncentrowała się na niekorzystnym rozumieniu etyki w tym prawie. Na przykład, według autorów, tradycyjny system dyscyplinarny został opracowany do stosowania przez pracowników służby cywilnej, którzy mieli mniej obowiązków, którzy pozostawiali wszystkie ważne decyzje i działania swoim politycznym zwierzchnikom i którzy pracowali w administracji w bardzo hierarchicznych warunkach. W tym kontekście powstaje pytanie, czy pracownik służby cywilnej, który podejmuje zadania polegające na podejmowaniu decyzji w nowoczesnej administracji publicznej powinien podlegać bardziej aktywnej dyscyplinie oraz etyce zawodowej.

Pytanie, czy wprowadzać więcej pozytywnych instrumentów, np. kodeksów postępowania, oprócz tradycyjnych ram prawnych, jest kluczowe w przypadku służby cywilnej, w której w coraz większym stopniu podejście oparte na zasadach zastępowane jest przez zarządzanie oparte na wynikach. W kontekście tej zmiany – kiedy to poszczególni pracownicy służby cywilnej mają znacznie więcej obowiązków (literatura Nowego Zarządzania Publicznego odnosi się do upoważnionego pracownika służby cywilnej) – również etyka staje się bardziej złożona. Rozluźnienie hierarchii i decentralizacja prowadzą również do większej autonomii, rosnących uprawnień fakultatywnych i w konsekwencji do potrzeby lepszego przewodnictwa i orientacji, a także większej świadomości, co stanowi zachowanie poprawne etycznie. Pytania emotywnie w tym względzie są następujące: czy obecne ustawodawstwo regulujące zachowanie pracowników służb publicznych jest wciąż wystarczające, aby regulować nowe role zarządcze, które urzędnicy publiczni muszą coraz częściej odgrywać? W jakim stopniu możliwe jest zrównoważenie nowoczesnych wymogów zarządzania publicznego, np. ukierunkowanych na wyniki oraz większą wydajność z podstawowymi celami etycznymi, takimi jak odpowiedni proces, lojalność i uczciwość?

6.3 Kodeks etyczny

W dziedzinie etyki, zasady i kodeksy są nadal w przeważającym stopniu najważniejszymi instrumentami. W ostatniej dekadzie wiele krajów wprowadziło liczne nowe zasady i regulacje, aby zapobiegać nieetycznemu zachowaniu i promować zachowanie prawidłowe. Obecnie dobrze napisany i dobrze wdrożony kodeks etyczny postrzegany jest jako przydatny instrument, który wyjaśnia wartości i standardy kierujące zachowaniem urzędników. Jednocześnie żadna administracja nie może sobie pozwolić na nieposiadanie kodeksu.

Na potrzeby analityczne, przydatne będzie poczynienie rozróżnienia pomiędzy kodeksem etycznym, kodeksem postępowania i kodeksem zasad i regulacji (van Wart 2003, 333-334). Kodeks zasad i regulacji odnosi się do aktów ustawodawstwa i innych regulacji ustanawiających jasne oczekiwania behawioralne i konsekwencje dyscyplinarne. Na przykład w Finlandii, Ustawa o Postępowaniu Administracyjnym określa podstawowe zasady dobrej administracji, takie jak zasady prawne równego traktowania i bezstronności, a także reguluje konflikty interesów (przyczyny dyskwalifikacji). Ważne, aby zauważyć, że w niektórych językach, takich jak niemiecki, termin "kodeks" (der Kodex) nie może być wykorzystany w kontekście ustawodawstwa, jako że odnosi się on do nieformalnych wytycznych bez sankcji, a zatem pokrywa się znaczeniowo z kodeksem postępowania i kodeksem etycznym.

Z drugiej strony, kodeks etyczny omawia zasady etyczne dla oficjalnych zachowań. W Zjednoczonym Królestwie na przykład, Komitet Standardów Życia Publicznego określił Siedem Zasad Życia Publicznego (bezinteresowność, rzetelność, obiektywność, odpowiedzialność, otwartość, uczciwość, przywództwo), które mają zastosowanie do wszystkich aspektów życia publicznego. Nie są to zasady ustawowe, niemniej wiele organów publicznych włączyło je do swoich standardów wewnętrznych, takich jak kodeks postępowania. Typowe kodeksy etyczne to raczej abstrakcyjne i krótkie dokumenty (jedno- lub dwustronicowe). Często używa się ich do ogłoszenia podstawowych zasad, lecz zazwyczaj nie podaje się w nich reguł szczegółowych ani nie udziela porad, jak zastosować te zasady w praktycznych sytuacjach. Większość kodeksów etycznych stwierdza na przykład, że przejrzystość lub otwartość to wartości kluczowe, lecz nie dostarcza wskazówek, jak otwarci mogą być pracownicy służby publicznej na opinię publiczną w sprawach, które są wciąż w realizacji. W przeciwieństwie do kodeksu zasad i regulacji, kodeks etyczny nie może być narzucony, choć niektóre kraje takie jak Austria, Kanada i Nowa Zelandia czynią ze stosowania się do kodeksu etycznego warunek zatrudnienia, co oznacza, że mogą wystąpić różne konsekwencje w zależności od skali naruszenia kodeksu. Niekiedy kodeksy etyczne są również nazywane deklaracjami wartości (Boatright 2008).

Kodeks postępowania znajduje się pomiędzy tymi dwoma biegunami: zawiera on normy średniego szczebla, które ustanawiają zarówno wartości aspiracyjne, jak i wartości oczekiwane. A zatem, pomimo ich abstrakcyjności, może przybierać wartości od średnio abstrakcyjnego do średnio konkretnego. Kodeks postępowania można postrzegać jako wewnętrzny kodeks etyczny, który przekłada zasady na praktykę. Większość kodeksów etycznych stosowanych w zawodowych stowarzyszeniach to kodeksy postępowania określające nie tylko ogólne zasady, ale również szczegółowe standardy zachowań. Dla przykładu, patrz kodeks postępowania Amerykańskiego Stowarzyszenia Nauk Politycznych,

'Guide to Professional Ethics in Political Science' ("Wprowadzenie do etyki zawodowej w naukach politycznych" (APSA 2008). Dobrym przykładem kodeksu postępowania służby cywilnej w Europie są dobrowolne, prawnie niewiążące 'Ethics Framework for the Public Sector' ("Ramy etyczne dla sektora publicznego") (EUPAN 2004; patrz także Bossaert & Demmke 2005). Odzwierciedlają one proste wspólne wartości i standardy, które państwa członkowskie UE mogą uznać za istotne dla właściwego funkcjonowania swoich służb publicznych. Omówiono w nich szczegółowo ogólne podstawowe wartości, określone standardy postępowania, działania na rzecz zapewnienia uczciwości oraz środki postępowania w sytuacjach, w których potencjalnie doszło do naruszenia etyki. Kodeks etyczny jest związany z reżimem etycznym wyższego rzędu ("high-road") lub opartym na uczciwości, natomiast kodeks zasad i regulacji jest związany z reżimem etycznym niższego rzędu ("low-road") opartym na zgodności.

Przeprowadzone rozróżnienie pomiędzy kodeksem etycznym, kodeksem postępowania i kodeksem zasad i regulacji to narzędzie heurystyczne; w praktyce terminy te często stosuje się zamiennie. Wyraźna większość państw członkowskich OBWE i UE wprowadziła kodeksy etyczne i/lub kodeksy postępowania (Moilanen & Salminen 2007; OBWE 2000). Chociaż narzędzia te nie wyłączają się wzajemnie i można ich używać jednocześnie, kodeks postępowania zasadniczo zawiera podstawowe wartości, eliminując tym samym potrzebę odrębnej deklaracji wartości. Narzędzi tych można używać na wielu poziomach: mogą one być ogólnymi kodeksami postępowania, kodeksami postępowania przeznaczonymi specjalnie dla danej branży oraz kodeksami postępowania przeznaczonymi specjalnie dla danej agencji. Kodeksy ogólne obowiązują wszystkich pracowników służby publicznej pracujących w administracji państwowej szczebla centralnego, natomiast kodeksy przeznaczone specjalnie dla danej branży obowiązują urzędników pracujących w określonej branży lub sektorze rządowym, na przykład w branży sądownictwa. Kodeksy przeznaczone specjalnie dla danej agencji dotyczą wyłącznie urzędników państwowych zatrudnionych w określonej organizacji. To, jakie dokładnie rodzaje kodeksów etycznych należy stosować, zależy od kontekstu prawnego, kulturowego i administracyjnego. Jeżeli kraj zmaga się z poważnymi problemami, takimi jak korupcja, odpowiednim rozwiązaniem będzie prawdopodobnie kodeks zasad i regulacji, ponieważ zawiera on silniej odstrasżające narzędzia przeznaczone do przeciwdziałania nieprawidłowym zachowaniom (np. śledztwa policyjne, kary zasądzone przez sąd). Niemniej, jeżeli kraj chce zmienić swoją kulturę administracyjną w stronę większej otwartości i lepszej obsługi, tj. stworzyć wartości aspiracyjne, priorytetem powinien być kodeks etyczny lub kodeks postępowania.

Wciąż otwartym pozostaje pytanie o efektywność tych instrumentów. Różne formy mieć mogą zwłaszcza kodeksy etyczne i kodeksy postępowania. Prócz tego, różnią się one również ze względu na swój przedmiot. Często są dostosowane do zwalczania łagodnych form nieprawidłowych zachowań i stanowią na wiele sposobów bezpośrednią odpowiedź na dynamiczne i zmienne środowisko służby cywilnej, które wymaga jaśniejszych wytycznych. Jedną z głównych słabości kodeksów etycznych i kodeksów postępowania jest to, że w większości przypadków odznaczają się one słabymi mechanizmami egzekwowania. Oznacza to, że z jednej strony są one bardziej wrażliwe na nieprzestrzeganie zasad i wykroczenia, z drugiej zaś, ich skuteczne wdrożenie zależy w znacznym stopniu od istnienia środowiska zaufania i zdolności zapewnienia ich przestrzegania w organizacji.

"Zgodnie z konwencjonalną mądrością kodeksy mają pozytywny wpływ na rządzenie, zwłaszcza za sprawą zniechęcania do podejmowania działań nieetycznych przez etycznie zmotywowanych pracowników służby publicznej. Nieetyczni urzędnicy prawdopodobnie pozostaną nieetyczni bez względu na istniejący kodeks, tym jednakże, którzy chcą postępować etycznie, kodeks etyczny udzieli pomocnych wskazówek co do zachowań"¹⁷⁵. Najważniejszą analizą efektywności kodeksów została napisana przez Gilmana (2005). Według niego, kodeksy mogą być skuteczne tak długo, jak długo posiadają jasno wyznaczone cele behawioralne. Powinny one również pasować do planów i celów zawartych w misji organizacyjnej. Prócz tego, kodeksy postępowania powinny być skromne i nie obiecywać tego, czego nie są w stanie dokonać (zakończenia korupcji). "Większość kodeksów zawodzi dlatego, że wnoszą nierealistyczne oczekiwania lub starają się kontrolować zbyt wiele. Kodeksy, które wymagają nadmiernej sprawozdawczości i monitorowania mogą doprowadzić do cynizmu w organizacji oraz wśród opinii publicznej"¹⁷⁶.

Chociaż narzędzia te nie wyłączają się wzajemnie i można ich używać jednocześnie, kodeks postępowania zasadniczo zawiera podstawowe wartości, eliminując tym samym potrzebę odrębnej deklaracji wartości. Narzędzi tych można używać na wielu poziomach: mogą one być ogólnymi kodeksami postępowania, kodeksami postępowania przeznaczonymi specjalnie dla danej branży oraz kodeksami postępowania przeznaczonymi specjalnie dla danej agencji. Kodeksy ogólne obowiązują wszystkich pracowników służby cywilnej pracujących w administracji państwowej szczebla centralnego, natomiast kodeksy przeznaczone specjalnie dla danej branży obowiązują pracowników służb publicznych pracujących w określonej branży lub sektorze rządowym, na przykład w branży sądownictwa. Kodeksy przeznaczone specjalnie dla danej agencji dotyczą wyłącznie urzędników państwowych zatrudnionych w określonej organizacji. To, jakie rodzaje kodeksów etycznych należy stosować, zależy od kontekstu prawnego, kulturowego i administracyjnego. Jeżeli kraj zmaga się z poważnymi problemami, takimi jak korupcja, odpowiednim rozwiązaniem będzie prawdopodobnie kodeks zasad i regulacji, ponieważ zawiera on narzędzia silniej odstraszające przeznaczone do przeciwdziałania nieprawidłowym zachowaniom (np. śledztwa policyjne, kary zasądzone przez sąd). Niemniej, jeżeli kraj chce zmienić swoją kulturę administracyjną na bardziej w stronę większej otwartości i lepszej obsługi, tj. stworzyć wartości aspiracyjne, rozważyć należy kodeks etyczny lub kodeks postępowania.

Ostatnio obserwowany trend w stronę przyjmowania większej liczby kodeksów etycznych jest zgodny z trendami przewidzianymi w reformie zarządzania publicznego, zmierzającymi do przyjmowania bardziej nieformalnych, niewiążących prawnie instrumentów. Wciąż otwartym pozostaje pytanie o efektywność tych instrumentów. Różne formy mieć mogą zwłaszcza kodeksy etyczne i kodeksy postępowania. Prócz tego, różnią się one również ze względu na swój przedmiot. Często są one dostosowane do zwalczania łagodnych form nieprawidłowych zachowań i stanowią na wiele sposobów bezpośrednią odpowiedź na dynamiczne i zmienne środowisko służby cywilnej, które wymaga jaśniejszych wytycznych dla swoich pracowników. Jedną z głównych słabości kodeksów etycznych i kodeksów postępowania jest to, że w większości przypadków w porównaniu do kodeksów regulacji odznaczają się one

¹⁷⁵ Menzel, Ethics Management, (Zarządzanie etyczne) op cit, str. 61

¹⁷⁶ Menzel, Ethics Management, (Zarządzanie etyczne) op cit, str. 69

słabymi mechanizmami egzekwowania. Oznacza to, że z jednej strony są one bardziej wrażliwe na nieprzestrzeganie zasad i wykroczenia, z drugiej zaś, ich skuteczne wdrożenie zależy w znacznym stopniu od istnienia środowiska zaufania i zdolności zapewnienia ich przestrzegania w organizacji.

W porównaniu do środków karnych, które w przypadku nieprzestrzegania zasad etycznych oznaczają sankcje, główną funkcją kodeksów postępowania¹⁷⁷ jest dostarczanie pracownikom służby cywilnej wskazówek oraz podnoszenie świadomości w związku z moralnymi aspektami ich zadań. Jednym z ich głównych celów jest wzrost etycznej wrażliwości i osądu etycznego, oraz zapewnienie jasności w kwestii odpowiedzialności. W porównaniu do obowiązujących przepisów prawa, kodeks postępowania jest o wiele łagodniejszym instrumentem zwalczania nieprawidłowych zachowań w tym sensie, że nie posiada aż tak imperatywnego charakteru i uzupełnia istniejące ustawodawstwo i regulacje. Bar Cendon opisuje kodeksy postępowania jako "postanowienia o charakterze pozytywnym, które ustanawiają zasady, standardy i wskazówki etyczne na potrzeby codziennej działalności, a także stymulują satysfakcję z prawidłowych zachowań".¹⁷⁸ Są one przeważnie dostosowane do zwalczania łagodnych form nieprawidłowych zachowań i stanowią na wiele sposobów bezpośrednią odpowiedź na dynamiczne i zmienne środowisko służby cywilnej, które wymaga jaśniejszych wytycznych dla swoich pracowników.

Kolejną poważną różnicą pomiędzy państwami członkowskimi UE, Bułgarią i Komisją Europejską jest poziom, na którym przyjęto ten kodeks, a także grupa docelowa, do której się on odnosi. Większość kodeksów postępowania przygotowuje rząd centralny, natomiast w niektórych krajach kompetencja ta jest delegowana na szczebel zdecentralizowany albo operacyjny. Przykładem zróżnicowania organizacyjnego jest na przykład Szwecja, gdzie każda organizacja publiczna może mieć własny kodeks postępowania etycznego, a zatem ma możliwość wdrożenia takiego kodeksu.

Tabela 8. Wykorzystanie różnych rodzajów kodeksów etycznych w państwach członkowskich UE

(Częstotliwości w nawiasach)

	W użyciu	Częściowo w użyciu	Nie w użyciu	Razem
Ogólne ustawodawstwo	64 (16)	20 (5)	16 (4)	100 (25)
Kodeks postępowania	62 (16)	8 (2)	30 (8)	100 (26)

¹⁷⁷ Na ten temat zobacz na przykład Lawton, Alain (2003), *Developing and implementing codes of ethics* ("Opracowywanie i wdrażanie kodeksów etycznych", artykuł zaprezentowany na Dorocznej Konferencji EGPA, w Lizbonie 3- 6 września 2003 roku; Antonio Bar Cendon, op.cit., Transparency International, Source Book 2000, op.cit.; Eleanor Glor, 'Codes of conduct and generations of public servants', w: *International Review of Administrative Sciences [Międzynarodowy przegląd dotyczący nauki o administracji]*, Tom 67, Londyn 2001, str. 525-541; M. Maguire, *Ethics in the Public Service - Current Issues and Practice* ("Etyka w służbie publicznej - bieżące zagadnienia i praktyka"), artykuł zaprezentowany na Dorocznej Konferencji EGPA 'Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management. "Etyka i odpowiedzialność w kontekście rządzenia i nowego zarządzania publicznego.

¹⁷⁸ Antonio Bar Cendon, op.cit., s. 65.

Kodeks etyczny	58 (15)	15 (4)	27 (7)	100 (26)
Specjalne ustawodawstwo etyczne	42 (11)	19 (5)	39 (10)	100 (26)

Tabela 8. potwierdza, że różne kodeksy etyczne są szeroko stosowane w państwach członkowskich. W oparciu o uzyskane informacje, niemal dwie trzecie krajów stosuje ustawodawstwo ogólne (64%) oraz kodeks postępowania (62%), a następnie kodeks etyczny (58%) i ustawodawstwo specjalne związane z etyką (42%). Jako dodatek do tych ogólnych kodeksów etycznych, niemal wszystkie kraje przyjęły kodeksy specjalne dla określonych agencji (88%) oraz kodeksy postępowania dla określonych dziedzin (89%). W Holandii na przykład organizacje publiczne są zobowiązane do przyjęcia własnego kodeksu postępowania. W Komisji Europejskiej niektóre dyrekcje generalne posiadają własne kodeksy postępowania, które uwzględniają specyficzną sytuację w GD. W wielu krajach takich jak Cypr czy Słowenia, stosuje się specjalny kodeks postępowania dla urzędników celnych. W porównaniu z sytuacją sprzed pięciu lat (Moilanen & Salminen 2007), jest jasne, że kodeksy są bardziej zróżnicowane, niż wcześniej. Niemniej wydaje się, że niektóre państwa członkowskie nie są w stanie odróżnić kodeksów postępowania od kodeksów etycznych, i w związku z tym używają ich zamiennie. Praktycznie mówiąc, ogólne ustawodawstwo i szczegółowe kodeksy postępowania wzajemnie się wspierają. Podobnie uzupełniają się szczegółowe ustawodawstwo etyczne i abstrakcyjne kodeksy etyczne. Inne ich kombinacje nie wnoszą wartości dodanej.

Jednym z głównych ograniczeń kodeksów postępowania jest to, że w większości przypadku odznaczają się one słabymi mechanizmami egzekwowania, w porównaniu do innych instrumentów. Oznacza to, że z jednej strony są one bardziej wrażliwe na nieprzestrzeganie zasad i wykroczenia, z drugiej zaś, ich skuteczne wdrożenie zależy w znacznym stopniu od istnienia środowiska zaufania i zdolności zapewnienia ich przestrzegania w organizacji.

Literatura związana z tym tematem w większości zgadza się co do warunków, które powinny być spełnione, aby można było zachęcić do wprowadzania kodeksów posiadających wystarczającą legitymację, aby przestrzegał ich personel. Istotnym czynnikiem, który należy wziąć pod uwagę przy konsultacjach z kluczowymi interesariuszami jest faza opracowywania, lub w sposób bardziej ogólny, zaangażowanie personelu oraz skargi personelu przy przygotowywaniu takiego kodeksu. W kontekście tym, sprawozdanie z wdrożenia kodeksów postępowania w sektorze prywatnym¹⁷⁹ identyfikuje fakt, że jedynie 43% spółek zaangażowało personel w opracowywanie takich kodeksów, jako jeden z kluczowych czynników stojących na przeszkodzie skutecznemu wdrożeniu. Inny warunek konieczny skutecznego kodeksu postępowania jest taki, że treść takiego kodeksu musi być wyrażona w sposób łatwy do zrozumienia i wdrożenia przez odpowiednią grupę docelową. Przeszkodę tę można łatwo pokonać tworząc kodeks, który jest jasny, spójny, szczegółowy i posiada implikacje praktyczne. Spójność oznacza, że pozostaje on w harmonii z istniejącym ustawodawstwem i procedurami, jasność natomiast to minimalizacja wieloznaczności.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Transparency International, op.cit., str. 149.

¹⁸⁰ Lawton, op.cit., str. 4.

Niektóre badania w tym kontekście idą nawet dalej, dostrzegając związek pomiędzy efektywnością kodeksu etycznego a czynnikami pokoleniowymi.¹⁸¹ Główne argumenty brzmią, że kodeksy postępowania, aby dobrze funkcjonowały, muszą być dostosowane do mentalności pokolenia oraz że pomiędzy różnymi pokoleniami istnieją poważne różnice wartości. W konsekwencji istnieje ryzyko, że istniejące kodeksy nie są wystarczająco przekonujące lub nie mają odpowiedniej legitymacji, by kierowali się nimi pracownicy służby cywilnej w swoich zachowaniach. Może to mieć miejsce w jeszcze większym nawet stopniu, jeżeli wartości zawarte w takich kodeksach postępowania nie mają wsparcia liderów politycznych i administracyjnych. Poglądy młodszych pokoleń na przykład są daleko bardziej skupione na indywidualności, innowacjach i gospodarce, a nie tak bardzo na władzy, prawie i porządku.

Co więcej, efektywność kodeksu może ulec osłabieniu, jeżeli nie odzwierciedla on kultury organizacyjnej w odpowiedni sposób. W tym kontekście nie jest roztropnym rozwiązaniem kopiowanie kodeksów jednych organizacji przez inne lub transponowanie kodeksu bez uwzględniania kluczowych czynników środowiskowych. W najgorszym scenariuszu może to doprowadzić do tego, że urzędnicy publiczni będą wystawieni na pokusę naśladowania innych (nawet jeżeli pozostaje to w sprzeczności z oficjalnymi wytycznymi), a przestrzegać treści kodeksu jedynie w sposób drugorzędny.¹⁸²

Kolejny istotny czynnik na rzecz zagwarantowania efektywnego funkcjonowania kodeksów wiąże się z etapem wdrożenia. Bardzo często przygotowanie kodeksu postępowania to coś, na czym się poprzestaje. Jest to jedynie pierwszy krok i aby uczynić kodeks wykonalnym dokumentem i częścią struktury organizacyjnej, trzeba ustalić odpowiedni sposób uświadomienia tego kodeksu pracownikom.

6.4 Przywództwo

Zwłaszcza w przypadku wartości i podnoszenia świadomości, przykład postaw behawioralnych lub wartości liderów odgrywa rolę tak samo ważną, jak formalne zasady. Nauka podtrzymywania wartości ma miejsce głównie za sprawą przykładów i modelowych roli. Ludzie uczą się przestrzegać wartości nie dzięki zasadom, lecz dzięki rodzicom, nauczycielom, przyjaciołom, kolegom i zwierzchnikom. Jeżeli idzie o etykę służby publicznej, jakość przywództwa ma kapitalne znaczenie. Jeżeli liderzy stosują publiczne wartości, takie jak lojalność, neutralność, bezstronność i oddanie na rzecz procesu demokratycznego, są większe szanse, że inni zrobią to samo. Z drugiej strony, nie należy oczekiwać, że przywództwo płynąć będzie jedynie z samej góry. Inni pracownicy również mają niemniejszy obowiązek edukować siebie, swoje koleżanki i swoich kolegów. Kolejną istotną rolą przywództwa jest demonstrowanie podstawowych wartości oraz, w szczególności,

¹⁸¹ Eleanor Glor (2001), 'Codes of conduct and generations of public servants' ("Kodeks postępowania i pokolenia pracowników służby publicznej"), w: *International Review of Administrative Sciences*, [Międzynarodowy przegląd dotyczący nauki o administracji], Tom 67, str. 525-541;

¹⁸² C.L., Jurkiewicz, *The Phantom Code of Ethics vs. The Formal Code of Ethics: The Battle between right and wrong amidst a culture of reform*, ("Fantomowy kodeks etyczny. bój dobra ze złem wśród kultury reform"), Artykuł zaprezentowany na pierwszej specjalistycznej międzynarodowej konferencji IIAS, Sunningdale, UK, 12-15 stycznia 1999, w: Bar Cendon, op.cit..

wnoszenie wkładu w szerzenie etosu służby cywilnej. Co więcej, odpowiedzialność liderów jest dwójaka. Nie tylko są odgrywają oni modelowe role dla innych, ale są także najważniejszą kategorią personelu, która jest podatna na korupcję i oszustwa.

Jeżeli zatem przywództwo jest tak ważne, państwa członkowskie powinny robić więcej, aby zagwarantować, że liderzy wezmą swoje obowiązki na siebie. Podobne standardy należy ustanowić dla liderów politycznych. Jeżeli politycy sami nie przestrzegają prawa, trudno jest oczekiwać, że będą mieć wystarczający autorytet by sprawić, że będą go przestrzegali inni. W tym względzie, niektórzy badacze¹⁸³ uznają dobre i etyczne przywództwo za kluczowy czynnik dla przewidywania i wyjaśniania przypadków nieuczciwości.

W holenderskim studium¹⁸⁴ dotyczącym efektywności 21 strategii antykorupcyjnych (patrz: Tabela 2 na str. 64), uznano, że kluczową rolę odgrywa zarządzanie administracyjne i polityczne. W tym sensie, 86,9% jest zdania, że *większe zaangażowanie ze strony polityków* to kluczowa zmienna w zwalczaniu zachowań nieetycznych (*wewnętrzna kontrola i nadzór*: 86.5%). Całkiem odkrywczy – lecz również logiczny – jest fakt, że zmienna "*przykład dawany przez kierownictwo najwyższego szczebla*" (80%) ma również wysoką wartość. Przywództwo jako kluczowy instrument propagowania etycznej służby cywilnej znajduje również wsparcie w badaniu przeprowadzonym w szwajcarskiej administracji federalnej,¹⁸⁵ zgodnie z którym najważniejszymi czynnikami sprzyjającymi nieprawidłowym zachowaniom są błędy kierownictwa, błędy rekrutacyjne i słaba organizacja kompetencji¹⁸⁶.

Istnieją poważne dowody na to, że nieetyczne zachowania są przeważnie problemem elitystycznym związanym z przywództwem. W wielu krajach osoby przyjmujące łapówki zajmują stanowiska przywódcze¹⁸⁷, i niemal wszystkie osoby oferujące łapówki (87,1%) zajmują wysokie stanowiska (właściciele firm, dyrektorzy, pracownicy wyższego

¹⁸³ Brown & Trevino 2006; Lasthuizen, 2008, Cropanzano/Walumbwa, 2010

¹⁸⁴ Huberts, L.W.J.C (1998). "What can be done against public corruption and fraud: Expert views on strategies to protect public integrity" (Jak przeciwdziałać korupcji i oszustwom w służbie publicznej: Poglądy ekspertów na temat strategii ochrony uczciwości publicznej" w: *Crime, Law & Social Change (Przestępstwo, prawo i zmiana społeczna)* 29, str. 209-224. Studium to opiera się na wynikach ankiety, w której wzięło udział 257 ekspertów z 49 krajów. Ci eksperci to naukowcy (38%), przedstawiciele policji i sądownictwa (28%), przedstawiciele służby cywilnej i agencji antykorupcyjnych (12%), audytorzy, kontrolerzy, księgowi (10%), oraz biznesmeni i konsultanci (8%). Z uwagi na cel tego studium, wzięto pod uwagę jedynie odpowiedzi ekspertów z krajów o wyższym dochodzie.

¹⁸⁵ *Ethik im öffentlichen Dienst*, Raport Instytucji Nadzoru Administracyjnego Parlamentu do wiadomości Komisji Audytu i Rady Narodowej z dnia 30 października 1998 roku. W raporcie przedstawiono wyniki badań empirycznych i opiera się on na rezultatach 12 wywiadach kierowanych z Szwajcarskim Departamentem Kadrowym, osobami odpowiedzialnymi za personel w sekretariatach generalnych Departamentów, Kancelarii Federalnej oraz trzech wybranych urzędach i urzędach federalnych. Wszystkie dane przeanalizowano i poddano ocenie zgodnie z metodami ilościowej i jakościowej analizy treści.

¹⁸⁶ Adekwatnym pytaniem w tym kontekście było, co osoby udzielające wywiadu uważają za główne przyczyny korupcji i innych naruszeń zasad CoL.

¹⁸⁷ Liczba ta dotyczy sytuacji w sektorze prywatnym i publicznym. Bundeskriminalamt, Lagebild Korruption, Bundesrepublik Deutschland, 30.6.2003, str. 32

szczebla)¹⁸⁸. W Australii pracownikom, "którzy uważają, że doświadczyli nękania lub znęcania się w ostatnim 12 miesiącach zadano pytanie, kto był za to odpowiedzialny. Czterdzieści dwa procent wskazało swojego zwierzchnika, a 37% kogoś innego na wyższym stanowisku. Innymi słowy, z niemal czterema piątymi przypadków zachowań odbieranych jako nękanie i znęcanie się związana jest kadra kierownicza. Nawet jeśli będziemy pamiętać, że dostarczanie opinii na temat kluczowych wyników lub odmowa działania w przypadku nierozsądnych żądań może być nieprawidłowo interpretowana przez personel jako znęcanie i nękanie, liczba ta wciąż jest niepokojąca"¹⁸⁹.

Następnym ważnym pytaniem do rozważenia w tym kontekście jest pytanie o to, jaki lider zachęca do jakiego rodzaju zachowań? Nie trzeba wspominać, że jest to trudne pytanie, na które nie ma łatwej odpowiedzi, zwłaszcza, że jest bardzo wiele różnych rodzajów i stylów przywództwa. Huberts¹⁹⁰, nawiązując do Badaracco i Ellswortha, odróżnia przywództwo polityczne, kierownicze i oparte na wartościach. Wysnuwa on raczej mało zaskakujący wniosek, że do uczciwości w sektorze publicznym mogą jedynie zachęcać uczciwi liderzy oraz przywództwo, które charakteryzuje się

- Spójnym i logicznym zestawem jasnych celów;
- Jasnym zbiorem wartości;
- Prawidłowym zachowaniem;
- Charyzmą;
- Profesjonalnym zarządzaniem.

Nie wydaje się, aby którykolwiek z tych ideałów odpowiadał w całości wymogom, niemniej lider kierowniczy, którego styl zarządzania charakteryzuje się podejściem odgórnym i jasno ustalonymi celami, oraz lider kierujący się wartościami, którego przywództwo opiera się na jednoznacznym zasadach moralnych, uzyskują lepszy wynik. Dla porównania, charakterystyka lidera politycznego, którego styl odznacza się zdolnością dostosowania, negocjacji i manipulacji, jest najmniej zdalna do przywództwa, które zachęcałoby do etycznego zachowania po stronie pracowników służby cywilnej.

Kolejna ankieta przeprowadzona przez Karin Lasthuizen analizuje wpływ trzech poniższych typów przywództwa oraz ich związek z różnymi formami nieuczciwości: (1) modelowe role mające na celu danie dobrego przykładu pracownikom; (2) surowość mająca na celu stawienie czoła nieprawidłowym zachowaniom pracowników; oraz (3) otwartość, w celu omówienia problemów i dylematów. Najbardziej interesującym rezultatem tego badania jest to, że określone rodzaje nieuczciwości wymagają określonych zachowań przywódczych. Prócz tego, przedstawiono relacje pomiędzy tymi trzema charakterystykami przywództwa a określonymi rodzajami nieuczciwości. W tym aspekcie główne ustalenia poczynione w ramach tego badania można podsumować następująco: po pierwsze, idealnym rodzajem przywództwa w sensie skutecznego ukracania nieetycznych zachowań będzie przywództwo

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Lynelle Briggs, *Testing APS Ethics*, op cit. str. 119–136.

¹⁹⁰ Huberts, L.W.J.C./ van den Heuvel, J.H.J. (red.) (1999), *Integrity at the public-private interface ("Uczciwość na styku sektora publicznego i prywatnego")*, Shaker, Maastricht, p. 18; Badaracco, Joseph L./Ellsworth, Richard (1993), *Leadership and quest for integrity ("Przywództwo i poszukiwanie uczciwości")*, Harvard Business School, Harvard.

odznaczające się wszystkimi trzema wymienionymi wyżej cechami. Po drugie, role modelowe są "nieetycznym zachowaniem w relacjach interpersonalnych. Po trzecie, surowość to dość istotna cecha, jeżeli idzie o radzenie sobie z kwestiami etycznymi związanymi z nadużyciami organizacyjnych. Po czwarte, jeżeli role modelowe i surowość nie mają dużego lub żadnego wpływu na nieetyczne zachowania, ważniejsza jest otwartość. Co dosyć zaskakujące w związku z kwestią odnalezienia własnej drogi (między podejściem opartym na zgodności a podejściem opartym na uczciwości, waga otwartości na rzecz ukracania) jest taka, że otwartość (ściśle nie jest tak znacząca, natomiast surowość i role modelowe mają z grubsza ten sam wpływ.

Jakość (czyli wiarygodność) jest ważnym czynnikiem w budowaniu zaufania. Wzrost jakości usług i produktów prowadzi do zwiększenia lojalności klientów i wzrostu przychodów. Wzrost jakości usług i produktów prowadzi do zwiększenia lojalności klientów i wzrostu przychodów. Wzrost jakości usług i produktów prowadzi do zwiększenia lojalności klientów i wzrostu przychodów.

Co więcej, pomimo faktu, że surowość (czyli niepostrzegane jako najważniejszy) jest ważnym czynnikiem w budowaniu zaufania, surowość (czyli niepostrzegane jako najważniejszy) jest ważnym czynnikiem w budowaniu zaufania. Co więcej, w kontekście zarządzania w kryzysie, surowość (czyli niepostrzegane jako najważniejszy) jest ważnym czynnikiem w budowaniu zaufania.

W kontekście tego studium wiele ustaleń przedstawia się interesująco. Pierwszy wniosek brzmi, że pomimo faktu, że surowość (czyli niepostrzegane jako najważniejszy) jest ważnym czynnikiem w budowaniu zaufania, surowość (czyli niepostrzegane jako najważniejszy) jest ważnym czynnikiem w budowaniu zaufania. Po drugie, ze względu na odmienną korelację pomiędzy przypadkami nieuczciwości a stylami zarządzania, państwa członkowskie Unii Europejskiej będą potrzebować bardziej spójnego zarządzania zgodnie z dominującym rodzajem nieetycznych zachowań. Wewnętrzna korupcja taką jak protekcja/nepotyzm lub nieodpowiednim (nieuczciwość) jest ważnym czynnikiem w budowaniu zaufania. Wewnętrzna korupcja taką jak protekcja/nepotyzm lub nieodpowiednim (nieuczciwość) jest ważnym czynnikiem w budowaniu zaufania. Wewnętrzna korupcja taką jak protekcja/nepotyzm lub nieodpowiednim (nieuczciwość) jest ważnym czynnikiem w budowaniu zaufania.

6.5 Szkolenie

Szkolenie etyczne różni się od edukacji etycznej. Normatywne teorie etyczne, takie jak utilitaryzm, etyka oparta na zasadach lub obowiązku, teoria wartości raczej nie będą poruszane na szkoleniu etycznym. Zamiast tego, typowe szkolenie etyczne obejmuje podnoszenie świadomości reguł, kodeksów i zasad, szkolenie związane z dylematami, szkolenie z przywództwa, konfliktów interesów itd. Miarowy wzrost szkoleń etycznych na wszystkich poziomach rządzenia jest świadectwem *prima facie*, że uznaje się je za skuteczne w zniechęcaniu do podejmowania nieetycznych zachowań i zachęcaniu do zachowań etycznych. Również nasze studium potwierdza, że państwa członkowskie uważają szkolenie etyczne za efektywny instrument w walce z korupcją i nieetycznym zachowaniem (patrz: Tabela 7 na str. 105).

Tabela 9. Komunikowanie reguł etycznych za pośrednictwem różnych rodzajów szkoleń

	częstotliwość
częścią szkolenia wewnętrznego	19
zapewniane automatycznie kiedy ktoś dołącza do służby publicznej	16
częścią szkolenia zewnętrznego	15
zapewniana automatycznie gdy ktoś obejmuje stanowisko w innej organizacji	12
częścią umowy o pracę/dokumentu	10
częścią szkolenia internetowego	8

Spośród 26 otrzymanych odpowiedzi, trzy państwa członkowskie stwierdziły, że w ich kraju pracownicy służby cywilnej są bardzo świadomi zasad etycznych, osiem powiedziało, że ich pracownicy służby cywilnej dobrze sobie zdają z tych zasad sprawę, natomiast pięć krajów zadeklarowało, że sytuacja jest trudna do opisania. Ponieważ niemal wszystkie państwa członkowskie donoszą, że pracownicy służby cywilnej znają bardzo dobrze lub przynajmniej znają istniejące wartości i standardy służby publicznej, można powiedzieć, że szkolenie etyczne jest skuteczne i osiąga się z jego pomocą zamierzone cele. Ogółem 19 państw członkowskich twierdzi, że etyka stanowi część ich szkolenia wewnętrznego, a w 15 krajów członkowskich jest ona przedmiotem szkolenia zewnętrznego (obie kategorie nie wyłączają się wzajemnie). W 16 przypadkach szkolenie etyczne jest zapewniane automatycznie, kiedy osoba dołącza do służby publicznej. Na przykład, hiszpańskie ustawodawstwo etyczne i kodeks postępowania pracowników służby cywilnej są częścią obowiązkowej wiedzy pracownika służby cywilnej. Na Cyprze, osoby wyznaczone do służby publicznej uczęszczają na seminaria wprowadzające, na których omawia się, wśród innych tematów, ramy ustawodawcze i funkcjonalne ze szczególnym uwzględnieniem powinności i obowiązków pracowników służby cywilnej oraz spraw etycznych w ogóle. Aby uzyskać więcej informacji, patrz Aneks 2 na str. 156.

Niemniej trudno jest znaleźć definitywne dowody, czy szkolenie jest naprawdę skuteczne. Istnieją nieliczne systematyczne badania efektywności szkolenia etycznego w sektorach

publicznych lub prywatnych"¹⁹¹. Kluczowym składnikiem szkolenia etycznego jest uczynienie ludzi kompetentnymi etycznie. Jakiego rodzaju wiedza, umiejętności i zdolności są potrzebne, aby być kompetentnym etycznie? Menzel określa je następująco¹⁹²:

- Znaj i rozumiej zasady etyczne;
- Miej świadomość adekwatnych zawodowych kodeksów etycznych;
- Uznaj i propaguj konstytucyjne wartości równości, sprawiedliwości i reprezentatywności;
- Przestrzegaj prawa;
- Działaj w interesie publicznym;
- Stosuj rozumowanie etyczne;
- Bierz na siebie odpowiedzialność za swoje zachowania;
- Wystrzegaj się konfliktów interesów i pozornych konfliktów interesów;
- Szanuj i chroń informacje, do których masz uprzywilejowany dostęp itd.

Odpowiednio, każdy program szkolenia etycznego powinien zawierać elementy dotyczące takich kwestii, jak:

- podkreślenie wagi wartości i kodeksu postępowania w miejscu pracy;
- szkolenie dotyczące dylematów oraz zagadnienia etyczne związane z wymagającymi sytuacjami;
- etyczne podejmowanie decyzji;
- etyczne przywództwo;
- kryteria oraz inne narzędzia oceny na potrzeby rekrutacji i awansu, które testują świadomość etyczną;
- zachęcanie organizacji i pomaganie im w lepszym zintegrowaniu etyki ze swoim zarządzaniem, w tym demaskatorstwa;
- porady, wskazówki i szkolenie dotyczące molestowania, nękania i znęcania się oraz właściwe wykonywanie obowiązków zarządczych;
- kursy walki z korupcją i oszustwami.

6.6 Wnioski

Chociaż pomiędzy niskimi pensjami a nieetycznym zachowaniem istnieje wyraźny związek, podwyżka płac niekoniecznie doprowadzi do redukcji poziomu nieetycznych zachowań. Jest to jeden z rezultatów naszego pierwszego badania EUPAN na ten temat (Bossart/Demmke 2005). Wpływ wyższych pensji na walkę z nieetycznym zachowaniem jest ograniczony, szczególnie jeżeli nie jest połączony z innymi środkami. Niemniej, nie można zapominać, że wielu urzędników publicznych w niemal wszystkich państwach członkowskich jest niezwykle zainteresowana wpływem malejących wynagrodzeń oraz innych korzyści socjalnych.

W wielu krajach kiepskie płace znajdują się w samym sercu korupcji. Można powątpiewać, czy pracownicy publiczni w krajach Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej mogą

¹⁹¹ Menzel, Ethics Management, (Zarządzanie etyczne) op cit, str. 56

¹⁹² Menzel, Ethics Management, (Zarządzanie etyczne) op cit, str. 19-20.

polegać wyłącznie na motywującej sile etosu publicznego. Co więcej, wszelkie sugestie, że osobiste wynagrodzenia oferowane przez etos należy postrzegać jako rekompensatę za niskie wynagrodzenie i słabe warunki pracy pracowników służby publicznej należy odrzucić. Ponadto, etos służby publicznej nie może być nigdy oferowany jako wymówka dla traktowania pracowników służby publicznej gorzej, niż innych¹⁹³.

Oprócz godziwego wynagrodzenia, adekwatnego szkolenia i dobrego przywództwa w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi istnieją innego rodzaju środki promujące uczciwość w sektorze publicznym poprzez motywowanie pracowników służby cywilnej w ich pracy i w odniesieniu do całej ich kariery. Kluczowe instrumenty zachęcające lub instrumenty minimalizujące ryzyko nieetycznych zachowań personelu na wrażliwych stanowiskach obejmują sprawiedliwe procedury selekcji i rekrutacji, obiektywne kryteria awansu, możliwości rotacji i wzbogacania stanowisk, jasny opis zadań, przejrzysty podział obowiązków, rozdzielenie kompetencji, sprawdzanie personelu i wspólne obowiązki członków personelu (patrz badanie EIPA na zlecenie Prezydencji Irlandzkiej, 2004 rok).

Niemniej, również w odniesieniu do tych instrumentów jest zaskakująco niewiele dowodów efektywności różnych środków. Państwa członkowskie nie podjęły jednakże wystarczających działań mających na celu ocenę i porównanie pomiędzy sobą efektywności, na przykład, rotacji stanowisk jako instrumentu antykorupcyjnego.

¹⁹³ Parlament Zjednoczonego Królestwa, Komisja Wyboru Administracji Publicznej, Etos Służby Publicznej, Raport Siódmy, 13 czerwca 2002 roku.

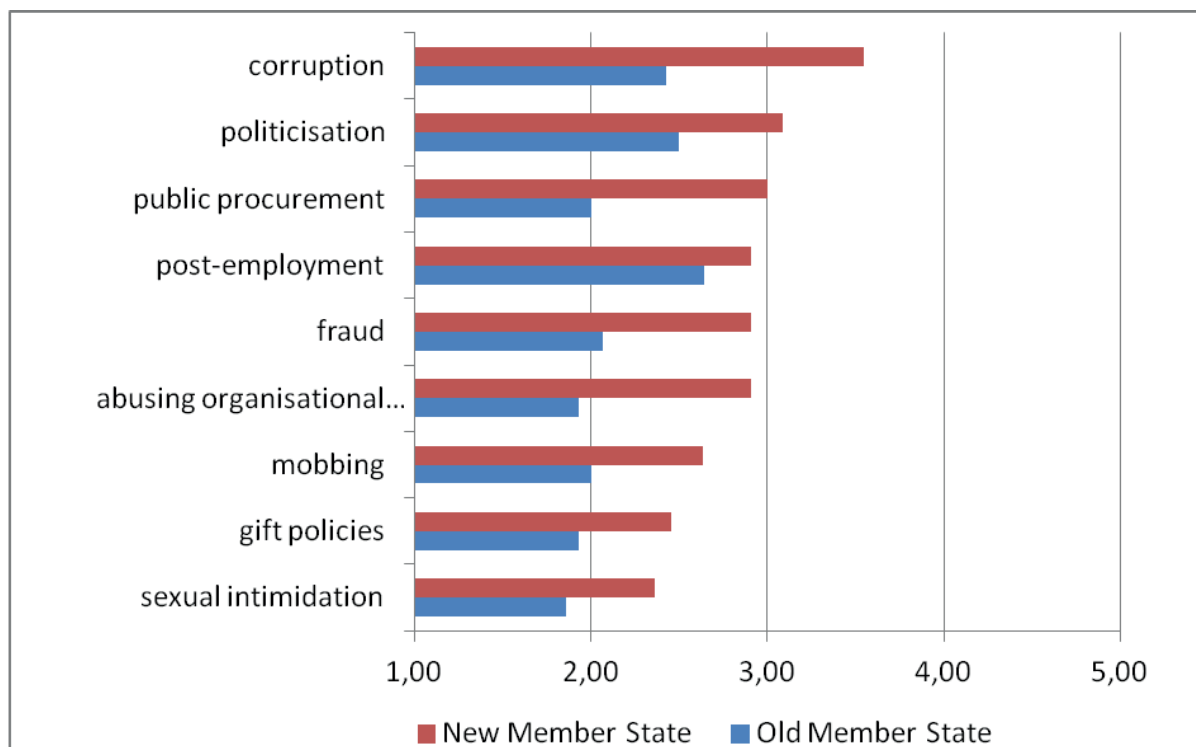
7. WPŁYW ZASAD ETYCZNYCH NA ZACHOWANIE ETYCZNE – WIĘCEJ ZASAD, LEPSZA SKUTECZNOŚĆ?

Badanie Demmkego i in. (2008) na temat zasad i standardów w obszarze konfliktów interesów dla osób sprawujących urzędy publiczne w państwach członkowskich UE pozwoliło ustalić, że wiele nowych państw członkowskich, które dołączyły do UE w 2004/2007 roku, posiada więcej zasad, niż kraje UE-15. Zarazem, korelacja pomiędzy poziomami korupcji a poziomem uczciwości nie wskazywała, aby w większym stopniu uregulowane kraje odznaczały się niższymi poziomami korupcji. Wyniki te wskazują, że w przypadku stopnia korupcji rolę odgrywają inne czynniki. Na przykład, potrzeba regulowania etycznego zależy od poziomu zaufania w służbie publicznej. Im więcej zaufania, tym mniej potrzeba regulacji. Może być to jeden z czynników wyjaśniających, dlaczego kraje o wysokim poziomie zaufania, takie jak kraje skandynawskie, mają względnie niski poziom uregulowań związanych z konfliktami interesów.

W ramach naszego badania zadaliśmy pytanie państwom członkowskim, czy większa ilość zasad, standardów, kontroli, wsparcia itd. jest wciąż potrzebna w przypadku określonych polityk. Wyniki pokazały, że zasadniczo państwa członkowskie nie widzą potrzeby posiadania większej liczby zasad, za wyjątkiem zasad antykorupcyjnych. Nowe państwa członkowskie wskazują w pewnym stopniu większą potrzebę posiadania większej liczby zasad, niż dotychczasowe państwa członkowskie UE-15. Potrzeba ta była głównie wyrażana w odniesieniu do nowych zasad walki z korupcją oraz zamówień publicznych. Dotychczasowe kraje UE-15 wyrażały największą potrzebę posiadania większej liczby zasad dotyczących okresu po ustaniu zatrudnienia.

Tabela 10. Czy wciąż potrzeba więcej zasad i standardów?

(1=nie potrzeba, 5=potrzeba)



Od góry: korupcja, upolitycznienie, zamówienia publiczne, okres po ustaniu zatrudnienia, oszustwa, nadużywanie zasobów organizacyjnych, mobbing, polityki dotyczące prezentów, zastraszanie seksualne; od lewej: nowe państwo członkowskie, stare państwo członkowskie

A zatem, pomimo względnie wysokiego poziomu uregulowania, nasze rezultaty wskazują, że niektóre państwa członkowskie wciąż potrzebują większej liczby zasad w niektórych obszarach. Jednakże zwłaszcza starsze państwa członkowskie UE-15 są zdania, że zasadniczo nowe zasady i standardy nie są potrzebne. Może być to również wskaźnikiem pojawienia się nowego trendu, w ramach którego państwa członkowskie zaczynają przestawiać się z podejścia polegającego na wprowadzaniu zasad na wdrażanie i egzekwowanie istniejących zasad i standardów.

7.1. Pozytywne aspekty zasad i standardów w obszarze etyki

Większość popierających lepsze rządzenie, większą przejrzystość, odpowiedzialność, otwartość i lepsze zasady i standardy etyczne osób utrzymuje również, że przejrzystość oraz standardy i zasady są istotne ponieważ urzędnicy państwowi i osoby sprawujące urzędy publiczne zajmują tak ważne stanowiska, że opinia publiczna może domagać się w uzasadnionych granicach prawa do większego ich uregulowania, oraz dlatego, że opinia publiczna chce znać szczegóły działalności zawodowej oraz finansów osobistych takich osób oraz potencjalne konflikty, które mogą się z tym wiązać. Zwłaszcza w odniesieniu do okresu po ustaniu stosunku pracy, rejestry udziałów finansowych, wymogi na rzecz większej przejrzystości i deklaracje informacyjne, itd. udostępniają opinii publicznej ważne informacje, które w przeciwnym przypadku byłyby tajne. Przeważnie stronnicy większej liczby lub lepszych zasad nie próbują udawać, że większa liczba zasad i standardów zmniejszy korupcję i liczbę konfliktów interesów. Niemniej dodatkowe standardy mogą zniechęcić urzędników

może domagać się w uzasadnionych granicach prawa do poznania pewnych szczegółów na temat finansów osobistych takich osób oraz potencjalnych konfliktów interesów, które mogą być ich wynikiem."¹⁹⁴

Zwłaszcza w obszarze rejestrów udziałów finansowych, wymogów na rzecz większej przejrzystości i deklaracji informacyjnych, itd. osoby te udostępniają opinii publicznej ważne informacje, które w przeciwnym przypadku byłyby tajne. Na przykład przeprowadzone przez Centrum Publicznej Etyki Zawodowej w Stanach Zjednoczonych badanie pokazuje, że "w 2011 roku ponad 28 procent ustawodawców państwowych, którzy wykazywali swoje finanse, zasiadało w komitetach, w których kompetencjach leżał przynajmniej jeden z ich osobistych interesów (...). Osiemnaście procent ujawniło związki z zarejestrowanymi organizacjami w celu lobbowania władz państwowych. A 10 procent było zatrudnionych przez inne agencje rządowe..."¹⁹⁵ Opublikowanie tych danych może nie wystarczyć, aby zdyscyplinować urzędników i poprawić zachowanie etyczne ze względu na to, że wystawienie publiczne działa jak impuls. Niemniej, jedynie fakt, że ujawnienie publiczne dostępne jest opinii publicznej, umożliwia tej ostatniej kontrolowanie służby publicznych i polityków w ogóle.

Ten sam argument można zastosować do surowych regulacji dotyczących polityk związanych z prezentami. Oprócz regulacji dotyczących ogólnych zasad etycznych, prezenty i powiązane korzyści są zasadniczo najbardziej uregulowaną pozycją w obszarze konfliktów interesów. Nasze badanie pokazuje, że tylko 14% wszystkich instytucji nie posiada w obszarze prezentów żadnych regulacji. Niemal wszystkie Sądy Audytorów i Banki Centralne, które wniosły swój wkład do naszego badania, posiadają takie zasady. Niektórzy autorzy sugerują, że prawa etyczne, które mają "największy wpływ na proces ustawodawczy to te, które zakazują przyjmowania prezentów lub je ograniczają (...) od lobbystów lub ich zwierzchników, lub prawa, które wymagają po prostu ich ujawnienia. W większości państw prawa te doprowadziły do redukcji liczby przyjmowanych i wręczanych prezentów"¹⁹⁶. "Zakazy wręczania i przyjmowania prezentów oraz wymogi w zakresie ujawniania prezentów okazały się wysoce skuteczne."¹⁹⁷

Inne pozytywne skutki zasad i standardów to na przykład fakt, że przyczyniają się one do przekształcenia kultur. Przykładem może być tutaj brytyjski przypadek Siedmiu Zasad Życia Publicznego¹⁹⁸, który jest jednym z niewielu europejskich standardów etycznych obowiązujących wszystkie osoby sprawujące urzędy publiczne. Siedem Zasad zostało ustanowionych przez Komisję ds. Standardów Życia Publicznego i stało się dobrze znanym dokumentem – również na szczeblu międzynarodowym.

Tych siedem zasad to:

¹⁹⁴ Mackenzie, G.S. (2002). Scandal proof. Do Ethics Laws Make Government Better? ("Czy prawa etyczne czynią rządzenie lepszym?") Brookings Institution, Washington D.C , str. 168.

¹⁹⁵ Centrum Publicznej Etyki Zawodowej (2004), D. Dagan Polityki Personalne, Raport Specjalny, 24 września 2004 roku.

¹⁹⁶ Saint-Martin/Thompson, op cit, str. 172.

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ http://www.public-standards.gov.uk/about_us/the_seven_principles_of_life.aspx

Bezinteresowność. Sprawujący urzędy publiczne winni podejmować decyzje kierując się wyłącznie dobrem publicznym. Wykluczone jest podejmowanie decyzji mające na celu uzyskanie korzyści materialnych lub finansowych dla siebie, swych rodzin lub przyjaciół.

Rzetelność. Sprawującym urzędy publiczne nie wolno zaciągać jakichkolwiek zobowiązań o charakterze finansowym lub też innego typu, w stosunku do jednostek, które mogą wywierać na nich wpływ w trakcie pełnienia przez nich urzędowych obowiązków.

Obiektywność. Wykonując swe obowiązki publiczne, w tym dokonując nominacji na publiczne stanowiska, udzielając zamówień publicznych oraz rekomendując jednostki do nagród lub świadczeń, sprawujący urzędy publiczne winni dokonywać selekcji według kryteriów merytorycznych.

Odpowiedzialność. Sprawujący urzędy publiczne są odpowiedzialni przed opinią publiczną za swe decyzje i czynności oraz muszą się poddawać wszelkiej kontroli odpowiedniej dla pełnionego urzędu.

Otwartość. Sprawujący urzędy publiczne winni być jak najbardziej otwarci w sprawie wszelkich podejmowanych decyzji i czynności. Powinni oni przedstawiać przyczyny swych decyzji i ograniczać dostęp do informacji jedynie wtedy, kiedy jasno wymaga tego szersze dobro publiczne.

Uczciwość. Sprawujący urzędy publiczne są obowiązani do ujawnienia wszelkiego typu osobistych interesów powiązanych z obowiązkami urzędowymi oraz – aby chronić dobro publiczne – do podejmowania kroków w celu uniknięcia jakichkolwiek mogących zaistnieć konfliktów interesów.

Przywództwo. Sprawujący urzędy publiczne winni propagować i wspierać niniejsze zasady poprzez własny przykład, a także kierując pracą innych oraz nadzorując tę pracę.

Przeważnie stronnicy większej liczby lub lepszych zasad nie próbują udawać, że większa liczba zasad i standardów obniży korupcję i zmniejszy liczbę konfliktów interesów. Niemniej, dodatkowe standardy mogą zniechęcić sprawujących urzędy publiczne do wątpliwych zachowań. Większa liczba zasad lub lepiej zaprojektowane zasady oznaczają również eliminację czasem arbitralnych praktyk i przywilejów odziedziczonych z przeszłości. Proces akcesji nowych państw członkowskich do UE w 2004 i 2007 roku miał pozytywny skutek polegający na tym, że wszystkie nowe państwa członkowskie przeformułowały swoje prawa dotyczące etyki, korupcji i konfliktów interesów. Obecnie, zagęszczenie regulacji jest w tych krajach wyższe niż w dawnych państwach członkowskich. Jest to z całą pewnością pozytywny rozwój.

W międzyczasie, większość nowych państw członkowskich wprowadziło większą liczbę bardziej surowych zasad do wszystkich instytucji rządowych. Pomimo wszystkich problemów z wdrożeniem i egzekwowaniem tych zasad, można to uznać za proces pozytywny.

Dodatkowo, proces opracowywania zasad oraz kodeksów standardów może mieć ważne skutki edukacyjne. "Byłoby niefortunne, gdyby nacisk na kodeks etyczny jako produkt przyćmił wartość procesu, w ramach którego kodeks jest opracowywany, a następnie

rewidowany. Proces ten to czas krytycznej samooceny zarówno poszczególnych przedstawicieli, jak i profesji jako takiej. Profesja musi zinstytucjonalizować proces, w ramach którego jej zobowiązania moralne są regularnie omawiane i oceniane w świetle zmieniających się warunków, zarówno w ramach profesji, jak i poza nią. Powszechny udział członków tej profesji w takich wysiłkach pomoże ponownie ożywić i położyć wyraźny nacisk na podstawowe wartości i obowiązki moralne z nią związane. Jest to czas testowania etyki zawodowej w zestawieniu z etyką zawodową koleżanek i kolegów oraz testowania etyki zawodowej w zestawieniu z doświadczeniem członków profesji oraz wartościami wyznawanymi przez społeczeństwo. Ten proces samokrytyki, kodyfikacji i podnoszenia świadomości wzmacnia lub redefiniuje zbiorową odpowiedzialność profesji i jest ważną nauką i doświadczeniem dojrzałości zarówno dla poszczególnych członków, jak i całej profesji."¹⁹⁹

Jak dotąd jedynie niewielka liczba badań wykazała jasny związek pomiędzy zasadami i standardami w obszarze konfliktów interesów oraz spadkiem liczby konfliktów. Niemniej badanie Faina pokazuje, że surowe polityki dotyczące prezentów (tak zwane polityki zera prezentów) mają pozytywny wpływ na przyjmowanie prezentów. Surowe polityki dotyczące prezentów mogą się wydawać skrajne, skoro zakazują urzędnikom publicznym przyjmowania prezentów od kogokolwiek. Niemniej eliminują one wszelkie wątpliwości, są łatwe do zrozumienia i również łatwe do egzekwowania.²⁰⁰

Inni eksperci twierdzą, że "surowe zasady, standardy i instrumenty zarządzania w obszarze konfliktów interesów przynoszą inne korzyści organizacjom sektora publicznego. Po pierwsze i najważniejsze, redukcji ulega możliwość korupcji lub nieprawidłowego postępowania. Po drugie, skuteczne polityki i procedury na potrzeby identyfikacji, ujawnienia konfliktów interesów i zarządzania nimi oznaczają, że można się zająć bezpodstawnymi oskarżeniami o stronniczość w łatwiejszy i efektywniejszy sposób. Po trzecie, organizacja może wykazać się zaangażowaniem na rzecz dobrego rządzenia, zajmując się kwestią, która jest często związana z korupcją i niewłaściwym postępowaniem. Po czwarte, przejrzysty system, którego standardowo przestrzegają wszyscy w organizacji pokaże ponadto przedstawicielom opinii publicznej oraz innym, którzy mają do czynienia z organizacją, że realizuje ona właściwie swoją rolę, w sposób sprawiedliwy i niedotknięty nieprawidłowościami. Niemożność identyfikacji i ujawnienia konfliktu interesów oraz zarządzania nim to często początek poważnej korupcji i właśnie dlatego zarządzanie konfliktami interesów jest tak ważną strategią zapobiegania korupcji."²⁰¹

Kolejne badania empiryczne, przeprowadzone przez Feldheima i Wanga demonstrują, że zachowania etyczne urzędników publicznych podnoszą zaufanie opinii publicznej. Autorzy odnotowali wyższe poziomy zaufania publicznego w miastach, w których działanie kierowników postrzegane jest w większym stopniu jako etyczne. Co więcej, "rzetelność,

¹⁹⁹ Frankel, Mark S. Professional Codes, Why, How and with what impact? ("Dlaczego, jak i z jakim skutkiem?"), w: Magazyn Etyki Biznesu. Tom 8, Numery 2-3, str. 112-113.

²⁰⁰ Fain, H. (2002), The Case for a Zero Gift Policy ("Przypadek polityki "Zero Prezentów"), W: Uczciwość Publiczna, Winter 2002, str. 61.

²⁰¹ Niezależna Komisja przeciw Korupcji i Przestępstwom, Zarządzanie Etyką Publiczną w Sektorze Publicznym, Wytyczne, Australia, Sydney 2004

otwartość i lojalność względem dobra publicznego (...) to kluczowe czynniki dla wzrostu zaufania publicznego."²⁰²

Doniosłość dobrego rządzenia i etycznej administracji należy do codziennej retoryki publicznego zarządzania, co podkreślają politycy i pracownicy służby cywilnej. Wymogi etyczne nałożone na rządy, administracje i urzędników publicznych nieustannie się obecnie zwiększają.

Wydaje się zatem, że nigdy przedtem rządy i władze publiczne nie inwestowały tak wiele w walkę z korupcją, tworzenie struktur etycznych, szkolenie etyczne oraz wprowadzenie nowych zasad w celu obniżenia poziomów korupcji, walki z dyskryminacją oraz – bardziej ogólnie – w celu poprawy kultur etycznych i zachowań etycznych. W konsekwencji zasad, procedur i procedur monitorujących jest więcej, niż kiedykolwiek przedtem. Podczas gdy w przeszłości tylko niektóre kwestie były traktowane jako nieetyczne (i były one sankcjonowane), obecnie definicja nieetycznego zachowania obejmuje coraz większą liczbę zagadnień takich jak:

- Przekupstwo (nadużywanie władzy publicznej dla celów prywatnych);
- Protekcja (nepotyzm, kumoterstwo, rozdawnictwo);
- Oszustwa i kradzieże zasobów;
- Konflikty interesów związane z prezentami (prośenie, oferowanie, przyjmowanie);
- Konflikty interesów związane z działalnością poboczną (praca dodatkowa, inne interesy finansowe);
- Brak rejestracji/częściowa rejestracja informacji na temat konfliktów interesów;
- Naruszenie zasad dotyczących okresu po ustaniu zatrudnienia;
- Złamanie przysięgi;
- Nieprawidłowe korzystanie z władzy (prezenty, świadczenia, gratyfikacje);
- Nadużywanie informacji i manipulowanie informacją (oszukiwanie lub zatajanie informacji, naruszanie poufności informacji);
- Nieprzyzwoite traktowanie koleżanek i kolegów, obywateli lub klientów (dyskryminacja z uwagi na płeć, rasę lub orientację seksualną; zastraszanie i molestowanie seksualne; znęcanie się, dręczenie, obmawianie);
- Marnotrawienie i nadużywanie zasobów organizacyjnych (np. korzystanie z Internetu w celach prywatnych);
- Nieprawidłowe zachowanie w czasie prywatnym (np. prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu lub narkotyków);
- Przemykanie oczu na przypadki złego postępowania;
- Zwolnienia lekarskie, pomimo zdrowia;
- Nieprzestrzeganie poleceń lub procedur;
- Naruszanie procedur opartych na sprawiedliwości i procedur merytorycznych;
- Prywatne podróże na koszt organizacji.

²⁰² Feldheim, M.A./Wang, X. Ethics and Public Trust ("Etyka i zaufanie publiczne"), w: Uczciwość Publiczna, 2003-2004, Tom 6, str. 73.

Nasze badanie pokazuje również, że ponad połowa państw członkowskich wciąż definiuje coraz więcej kwestii jako przypadki nieetycznych zachowań. Z drugiej strony, nie ma w chwili obecnej kraju, który deregulowałby polityki etyczne. Co więcej, niemal wszystkie państwa członkowskie regularnie rewidują swoje polityki etyczne.

Tabela 11. Czy zgadzają się Państwo, że w ostatnich latach – w państwa administracji – zdefiniowano więcej kwestii, które mogą stać się przedmiotem potencjalnych nieetycznych zachowań?

(Częstotliwości w nawiasach)

Zdecydowanie	
się zgadzam	0 (0)
Zgadzam się w	
pewnym stopniu	56 (14)
Brak zmian	32 (8)
Trudno	
powiedzieć	12 (3)
Ich	liczba
zmaląa	0 (0)
Razem	100 (25)

Z drugiej jednak strony, eksperci komentują efektywność instrumentów w tym obszarze w bardzo różny sposób i wyrażają bardzo wiele różnych poglądów. W obszarze konfliktów interesów niektórzy argumentują, że system sprawozdawczości publicznej jest niepotrzebny oraz że wymóg archiwizowania przeglądów raportów poufności w zupełności wystarczy, aby zapobiec finansowym konfliktom interesów. Inni są zdania, że do zapobiegania potencjalnym konfliktom interesów oraz do podnoszenia zaufania do władz kluczowa jest obserwacja publiczna. Jak pisze Stark: "Obecnie profilaktycznie zakazujemy wszelkim urzędnikom angażowania się w nieustannie rosnącą liczbę szczegółowych, możliwych do faktycznego ustalenia zbiorów okoliczności, gdyż mogą one prowadzić do konfliktu wewnętrznego"²⁰³.

Eksperci w dziedzinie etyki napotykać wiele trudności w odpowiadaniu, czy wyzwania etyczne rosną, maleją, czy może jedno i drugie? Według aktualnego badania przeprowadzonego przez Schrijvera i in. na temat belgijskiego flamandzkiego sektora publicznego, najpospolitsze rodzaje nieetycznych zachowań obejmują minimum wysiłku po stronie pracowników; obmawianie; korzystanie z Internetu, poczty elektronicznej lub telefonu z przekroczeniem dozwolonych standardów; przyjmowanie niewielkich prezentów od stron zewnętrznych i nieprawdziwe zgłoszenia choroby. "Świadome udzielanie fałszywych informacji w raportach i/lub dokumentach dotyczących polityki (...), przyjmowanie łapówek (pieniędzy lub korzyści), aby coś zrobić lub coś zlekceważyć w pracy (...), przyjmowanie prezentów o większej wartości od stron trzecich (...), zastraszanie seksualne (...) i sprzedawanie informacji poufnych stronom trzecim, obserwuje się, z drugiej strony, mniej

²⁰³ Stark, Andrew (2000). *Conflict of Interest in American Public Life [Konflikt interesów w amerykańskim życiu publicznym]*. Harvard, Cambridge, s. 264.

często"²⁰⁴. Co więcej, różne formy nieetycznych zachowań są w różnym stopniu akceptowane w różnych kulturach administracyjnych.

Kolejne ustalenie jest również uderzające: gdzie media i szersza opinia publiczna domagają się wprowadzenia większej liczby zasad i standardów w tej dziedzinie, wielu ekspertów omawia potencjalne negatywne skutki większej liczby standardów, procesów i zasad, wskazują na przykład na fakt, że w dyskusjach publicznych na tematy etyczne zbyt mało uwagi poświęca się wpływowi polityk etycznych na procedury i procesy administracyjne, wymogi w zakresie monitorowania, koszty i prawa obywatelskie. Pierwszymi ekspertami, którzy podnieśli szczegółowo te problematyczne kwestie byli Anechiarico i J.B. Jacobs²⁰⁵ w roku 1996. Literatura na temat wyzwań i paradoksów w politykach dotyczących konfliktów interesów jest zatem wciąż dość młoda.

7.2 Aspekty krytyczne

Krytycy tacy jak Anechiarico i Jacobs²⁰⁶, Mackenzie²⁰⁷, Stark²⁰⁸, Saint-Martin i F.Thompson²⁰⁹, Behncke²¹⁰ i Bovens²¹¹, argumentują, że większa liczba zasad etycznych niekoniecznie stanowi skuteczną reakcję na spadek zaufania publicznego i kwestie związane z uczciwością, lecz może spowodować wzrost cynizmu odnośnie do instytucji publicznych i politycznych. Krytycy twierdzą, że problem polega na tym, że większa ilość przepisów i publicznych dyskusji na temat potrzeby wprowadzenia większej ilości i lepszych (konflikt interesów) przepisów nie spowodowały wzrostu zaufania obywateli do rządu. W rzeczywistości domaganie się większej liczby lepszych zasad etycznych może mieć odwrotny efekt. Więcej "regulacji etycznych oraz więcej podmiotów ją egzekwujących prowadzi do większej liczby śledztw i dochodzeń etycznych... Do czegokolwiek mogły się przyczynić nowe regulacje etyczne... niewiele by zdziałały na rzecz redukcji złej sławy i kontrowersji publicznych dotyczących zachowania etycznego urzędników państwowych."²¹²

Większość ekspertów od spraw etyki uważa, że większa ilość przepisów, nawet jeśli się nimi odpowiednio zarządza, nie powoduje automatycznie większego zaufania. Przeciwnie, nowe

²⁰⁴ Schrijver, Annelis & Delbeke, Karlien & Maesschalck, Jeroen & Pleysier, Stefaan (2010). *Fairness Perceptions and Organisational Misbehavior* ("Postrzeganie sprawiedliwości i nieprawidłowych zachowań w organizacji"), op cit, str. 691-703.

²⁰⁵ Antechiarico, F. & Jacobs, J.B. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity*. (*Dążąc do pełnej rzetelności*) op cit, p. 12.

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Mackenzie, G.S. (2002). *Scandal Proof* ("*Dowód Skandalu*"), op cit.

²⁰⁸ Stark (2000), op. cit.

²⁰⁹ Saint-Martin, D. & Thompson, T. (Eds.) (2006). *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective* ("*Standardy i praktyki w perspektywie porównawczej*"). Tom 14. Amsterdam/Boston/Heidelberg/Boston/New York/ Oxford/Paris/San Diego/San Francisco/Singapore/Sydney/Tokyo.

²¹⁰ Behncke, Nathalie (2006). Monitoring public administrators or signalling trustworthiness to the demos? The two functions of ethics regulations. ("*Monitorowanie administratorów publicznych czy sygnalizowanie społeczeństwu wiarygodności? Dwie funkcje regulacji etycznych*". *Polis 61*. Uniwersytet Hagen

²¹¹ Bovens, Mark (2006). Het Ongelijk van Dales. *Bestuurskunde*, 15(1), str. 64-74.

²¹² Mackenzie (2002), op. cit., s. 112.

zasady mogą obniżyć poziom zaufania publicznego "wytwarzając wrażenie, że prawodawcy są z definicji niegodni zaufania"²¹³. Najwyraźniejszym przykładem jest sytuacja Stanów Zjednoczonych, gdzie "legiony prawników i dziennikarzy zarabiają na życie na postępowaniach i skandalach etycznych. Zwłaszcza po skandalach, nowa fala regulacji dotyczących konfliktów interesów, ujawniania informacji finansowych lub przyjmowania prezentów wydaje się odpowiednią drogą do odbudowy zaufania publicznego za pomocą sygnalizowania, że <coś zostało zrobione>. Te środki etyczne zostały w przeważającej większości wprowadzone przez polityków czujących na problem spadku zaufania publicznego. Intencja *zwiększenia* zaufania publicznego, nigdy nie została jednak urzeczywistniona. Wręcz przeciwnie, w międzyczasie infrastruktura etyczna w USA osiągnęła poziom, na którym przyczynia się do dalszego *podważania* publicznego zaufania... Skargi na temat skandali, korupcji i niskich standardów etycznych wydają się zawsze uzasadnione, a obietnica wprowadzenia wyższych standardów zawsze wydaje się obiecującym środkiem zyskania głosów. Podobnie, większość kandydatów na prezydenta od Dwighta D. Eisenhowera do Billa Clintona, starało się zjednać sobie wyborców podkreślając <lukę etyczną> i zapowiadając jednolite i wyższe standardy zachowań dla rządu federalnego, zacieśnienie ograniczeń po ustaniu zatrudnienia oraz zwiększenie wymogów w zakresie ujawniania informacji finansowych."²¹⁴

Jak pokazuje Behnke, "pomimo indywidualnej racjonalności tych strategii, zbiorowa nieracjonalność skupia się w fakcie, że stale zwiększana przejrzystość, wciąż wyższe standardy i ciśniejsze regulacje dają w rezultacie więcej naruszeń zasad etycznych, więcej skandali i dochodzeń, podważając tym samym legitymację instytucji i niszcząc zaufanie publiczne, a także generując koszty zbiorowe, które daleko przekraczają indywidualne korzyści. Oprócz indywidualnej racjonalności, która prowadzi do zbiorowej nieracjonalności, ostatnim elementem, który czyni z tej sytuacji prawdziwy dylemat więźnia jest fakt, że żadne wbudowane mechanizmy nie powstrzymają tego wyścigu zbrojeń."²¹⁵ Założenie ustawodawców oraz członków rządu, którzy opowiadają się za wprowadzeniem nowych zasad i standardów, jest tego rodzaju, że będzie to miało pozytywny skutek i zwiększy zaufanie obywateli do rządu. Niemniej silne zorientowanie na etykę, zbyt surowe podejścia, zbyt wiele złej sławy i zbyt dużo zasad mogą również w krótkiej perspektywie czasowej podkopać zaufanie publiczne.

7.3 Koszty etyki i walki z korupcją

W ostatnich dekadach, koszty polityk etycznych w USA i Kanadzie rosły. Niemal każdy kraj ma do swojej dyspozycji specjalne komitety etyczne i organa monitorujące. W pewnym badaniu oszacowano, że w USA jest niemal 15 000 urzędników ds. etycznych zatrudnionych

²¹³ Rosenson, B.A. (2006). The Costs and Benefits of Ethics Laws. ("Koszty i korzyści praw etycznych.") W Saint-Martin/Thompson, op cit, str. 137.

²¹⁴ Behnke, Nathalie (2005). *Ethics as Apple Pie The arms race of ethical standards in congressional and presidential campaigns*. [Wzorowa etyka. Walka na standardy etyczne w kampaniach prezydenckich i kongresowych] EGPA-Praca zaprezentowana podczas konferencji pt. Ethics and Integrity of Governance: A transatlantic dialogue in Leuven in June 2005, ("Etyka i uczciwość w rządzeniu. Dialog transatlantycki") w Leuven" w czerwcu 2005 roku, str. 1-2.

²¹⁵ Behnke (2005), op. cit., str. 3.

w pełnym lub niepełnym wymiarze godzin w wykonawczych władzach federalnych²¹⁶. Wciąż jednak mało jest dowodów dotyczących ogólnych kosztów polityk etycznych i kosztów finansowych, organizacyjnych i kadrowych regulacji, ustanawiania standardów, zarządzania, monitorowania i szkolenia. W naszym studium staraliśmy się rzucić nieco światła na to zagadnienie, jako że oczekiwaliśmy, że niektóre trendy w dziedzinie etyki znajdują odzwierciedlenie w stanie rzeczy po drugiej stronie Atlantyku. W rzeczywistości, koszty mogą być znacznie niższe, niż w USA i Kanadzie. Niemniej koszty rosną w miarę jak coraz więcej państw członkowskich zgadza się wprowadzić systemy infrastruktury etycznej i inwestować w organa monitorujące, szkolenia, wdrażanie nowych zasad i procedur.

Nasze hipotezy były dwojakie. Po pierwsze, oszacowaliśmy, że koszty rosną. Po drugie, przyjęliśmy, że jest bardzo niewiele danych na temat rzeczywistych kosztów z uwagi na wysoki stopień fragmentacji i decentralizacji podmiotów i organów odpowiedzialnych za etykę (i w konsekwencji, ponoszących koszty). Oszacowania kosztów powinny integrować różne koszty szkolenia, polityk ujawniania informacji, zarządzania komitetami etycznymi, ocenami ryzyka i przypadkami nieuczciwości. Powinny one również obejmować oceny kosztów i korzyści: jakie są korzyści dla etycznych pracowników, etycznych organizacji i etycznej infrastruktury? Ile pieniędzy można zaoszczędzić, jeżeli pracownicy postrzegają swoje organizacje jako sprawiedliwe, posiadają etyczne przywództwo i odpowiednio działają? - Jeżeli idzie o odpowiedzi państw członkowskich, nie mogliśmy potwierdzić naszej pierwszej hipotezy. Niemniej, nasza druga hipoteza znalazła częściowe potwierdzenie. W rzeczywistości żadne państwa członkowskie nie dysponują oszacowaniami kosztów rozwojowych w tym obszarze. Nie przeprowadzono również oceny kosztów i korzyści realizowanych polityk etycznych. Udało nam się dotrzeć do pewnych ocen kosztów ze Zjednoczonego Królestwa i z Irlandii. Jeżeli idzie o Zjednoczone Królestwo, budżet Brytyjskiego Komitetu ds. Standardów Życia Publicznego oszacowano na 636 000 funtów w roku 2010/2011. W Irlandii, "koszt funkcjonowania Komisji ds. Standardów w Urzędach Publicznych w 2010 wyniósł 862 000 euro. Dodatkowo poniesiono również koszty wdrożenia ram etycznych w parlamencie, ministerstwach i organach publicznych. Jako że ujęto je jako część ogólnych pośrednich kosztów administracyjnych w jednostkach kadrowych, koszty związane z etyką nie są dostępne".

Niektóre państwa członkowskie stwierdziły, że koszty ponoszone ze względu na polityki etyczne są ograniczone. Na przykład Holandia wspomniała, że ich system etyczny nie jest intensywny kosztowo. Najbardziej kosztowna będzie organizacja szkoleń etycznych i ocen ryzyka. Również postępowania dyscyplinarne mogą być intensywne kosztowo, jeżeli porównać je z kosztami określonych przypadków nieuczciwości, przeciwnie niż w przypadku konieczności podtrzymania wartości publicznych i zaufania do rządu. A zatem, według holenderskiej propozycji, można by powiedzieć, że koszty regulacji i zarządzania etyką są uzasadnione, jeśli w rezultacie da się uniknąć poważnych i kosztownych skandali. Również Francja uznała, że brak jest poważnych specjalnych kosztów, przekraczających normalne przeprowadzanie szkoleń oraz koszty systemu prawnego. Odpowiedź Grecji brzmiała: "polityki etyczne nie są kosztowne".

²¹⁶ Menzel, Donald (2007). *Ethics Management (Zarządzanie Etyczne)*, op cit.

Nieco inna jest sytuacja w Komisji Europejskiej: "Nie mamy obecnie takich oszacowań. Niemniej, polityki etyczne, nawet jeśli nie są intensywne kosztowo, wymagają pewnego poziomu zasobów. Dodatkowo, jeżeli uznać przejrzystość za jeden z elementów, koszty są wyższe, gdyż wdrożenie Regulacji 1049/2001 pociąga za sobą znaczący nakład pracy dla służb".

Pomimo ograniczonych dowodów dotyczących ponoszonych kosztów, proponujemy w przyszłości przypatrywać się okolicznościom kosztowym w obszarze etyki oraz wprowadzić oceny kosztów i korzyści.

8. WYNIKI: WROST ETYCZNOŚCI SŁUŻB PUBLICZNYCH I DOBREGO RZĄDZENIA

W ostatnich dekadach rządy zaczęły działać jeszcze bardziej aktywnie w obszarze wprowadzania nowych mechanizmów odpowiedzialności, bardziej etycznych standardów, zasad przeciwdziałania dyskryminacji, polityk różnorodności, polityk przejrzystości, programów orientacji na obywatela itd. Ponieważ zasady dobrego rządzenia (w tym etyka) są tak cenionymi wartościami politycznymi i administracyjnymi, zazwyczaj zakładano, że nigdy ich nie ma za dużo²¹⁷. W konsekwencji, środki etyczne przez lata nieustannie ulegały rozszerzeniu²¹⁸. Na przykład w obszarze zarządzania konfliktami interesów, wiele rządów odstąpiło od zarządzania konfliktami interesów w ramach podejścia odgórnego (zakazy, ograniczenia, sankcje karne i administracyjne) na rzecz bardziej złożonych podejść obejmujących edukację, szkolenie, wymogi w zakresie przejrzystości, wprowadzanie polityk prewencyjnych (regulowanie okresu po ustaniu zatrudnienia) oraz lepszych systemów monitorowania.

Pomimo istnienia, w wielu przypadkach bardzo imponujących, systemów zarządzania etycznego i licznych ustaw, regulacji i kodeksów, państwa członkowskie nieustannie definiują nowe przypadki nieetyczności. Pomimo tej tendencji, jest mało dowodów skuteczności zasad etycznych. Jeżeli służba publiczna ma funkcjonować efektywnie w coraz bardziej płynnym i zglobalizowanym środowisku, w którym warunki pracy i okoliczności zewnętrzne gwałtownie się zmieniają, musi ona móc działać w wielu sektorach, w tym sektorze przedsiębiorstw prywatnych, organizacji non-profit lub pozarządowych, oraz ogółu obywateli.

Muszą to być kluczowe, wzajemnie powiązane implikacje etyki sektora publicznego. Po pierwsze, pracownicy sektora publicznego muszą mieć możliwość podejmowania słusznych etycznie decyzji we wszystkich sytuacjach. Stanie się to w jeszcze większym stopniu wyzwaniem, gdy będą musieli pracować w ramach partnerstw z ludźmi i organizacjami o odmiennych kulturach, odmiennych sposobach pracy, a w niektórych przypadkach, odmiennych poglądach i priorytetach etycznych. Po drugie, pracownicy publiczni muszą radzić sobie z faktem, że służba publiczna nie jest już organizacją zamkniętą. Po trzecie pracownicy publiczni muszą uznać, że w wyniku polityk zatrudnienia, presji rynku pracy oraz innych zmian w ostatnim dziesięcioleciu, ludzie z różnorodnymi wcześniejszymi doświadczeniami w różnych kulturach zatrudnienia, zostaną zatrudnieni w służbach publicznych. W konsekwencji, służba publiczna nie może dłużej polegać wyłącznie na długoterminowej socjalizacji miejsca pracy, aby zagwarantować, że personel rozumie i stosuje standardy etyczne usług publicznych. A zatem, jesteśmy zdania, że wprowadzanie szkoleń, a szczególnie regulacji i zarządzania zagadnieniami związanymi z ustaniem stosunku zatrudnienia będzie przybierać na znaczeniu.

²¹⁷ Thomas, Paul G., Introduction (Wprowadzenie), w: Peters, Guy/Jon Pierre (2003), *Handbook of Public Administration (Podręcznik administracji publicznej)*, Sage, s. 549

²¹⁸ Thomas, w: Peters/Pieere, op cit, str. 550.

Również polityki etyczne stają się wszędzie ciągle coraz ważniejsze. Powody światowego ich rozwoju można podsumować następująco. Po pierwsze, od rządów oczekuje się zapewnienia, aby prywatne interesy urzędników publicznych nie miały wpływu na urzędowe decyzje. Po drugie, społeczeństwo ma coraz większe wymagania, jeśli idzie o zachowanie osób sprawujących urzędy publiczne i urzędników publicznych. W konsekwencji, potencjalne konflikty interesów mogą osłabić zaufanie publiczne. Po trzecie, skandale polityczne i więcej uwagi mediów kładą dodatkowy nacisk na różne podmioty, aby podejmować jeszcze więcej wysiłków na polu etyki.

Ludzie oczekują od osób sprawujących urzędy publiczne i urzędników państwowych bardzo wysokich standardów uczciwości, ponieważ posiadają oni więcej władzy, mają większy wpływ i większą swobodę w podejmowaniu decyzji niż wszelkie inne osoby prywatne (za wyjątkiem menedżerów w wielonarodowych spółkach i bankach). Realizują one władzę publiczną w imieniu kraju. Wydają publiczne pieniądze na ważne projekty rządowe. Podnoszą podatki. Podejmują decyzje, które mają wpływ na podstawowe prawa obywateli. Decydują w sprawach zdrowotnych i ochrony przed ryzykiem. Jest ważne, aby w odniesieniu do wszystkich tych istotnych zadań, realizowali oni swoją rolę prawidłowo, działali zgodnie z prawem, uczciwie i lojalnie, bez uzyskiwania żadnych osobistych korzyści. Z tego powodu standardy uczciwości muszą być wysokie. Badanie przeprowadzone przez Gauglera w Niemczech pokazuje, że im wyższy prestiż stanowiska osoby sprawującej urząd publiczny, tym więcej spółek i organizacji stara się nawiązać z nią kontakt, zaoferować członkostwo w radach, itd. Odpowiednio, byli członkowie gabinetu często obejmują po odejściu z urzędu ważne stanowiska lub funkcje w spółkach i organizacjach²¹⁹. Biorąc to pod uwagę, właściwym wydaje się wprowadzenie specjalnych zasad i standardów, które będą regulować zachowanie osób sprawujących urzędy publiczne, choć niekoniecznie zwykłych pracowników służby cywilnej. Opracowując instrumenty etyczne, należy wziąć te różnice pod uwagę²²⁰. Domaganie się mocniejszego uregulowania spraw po ustaniu stosunku zatrudnienia w przypadku byłych członków rządu również wynika z tych różnic.

Staje się to coraz bardziej złożone w porównaniu do różnych kategorii osób sprawujących urzędy publiczne i urzędników publicznych: mają one różne stanowiska i zadania, cieszą się w różnym stopniu zainteresowaniem mediów, mają różne uprawnienia i pracują w różnych konfiguracjach organizacyjnych, instytucyjnych, politycznych i prawnych. Standardy uczciwości powinny się zatem w pewien sposób różnić, w zależności od stanowiska. Oznacza to również, że w odniesieniu do różnych stanowisk stosować należy różne instrumenty etyczne. Ale czy to nadal pozostaje w obszarze zainteresowania obywateli i mediów?

8.1 Etyka jako polityka moralna

W dzisiejszych czasach nie ma dnia bez obszernych doniesień w prasie na temat korupcji, oszustw i nieetycznych zachowań pracowników publicznych i osób sprawujących urzędy

²¹⁹ Gaugler, M (2006), Bundestagsabgeordnete zwischen Mandat und Aufsichtsrat, VDM, Saarbrücken, str. 108.

²²⁰ Fleming, J./Holland, J. (2000), Motivating ethical conduct in government ministers, International Institute for Public Ethics Conference (Motywowanie postępowania etycznego ministrów rządowych, Konferencja Międzynarodowego Instytutu Etyki Publicznej), Ottawa, wrzesień 2000, Nr. 1

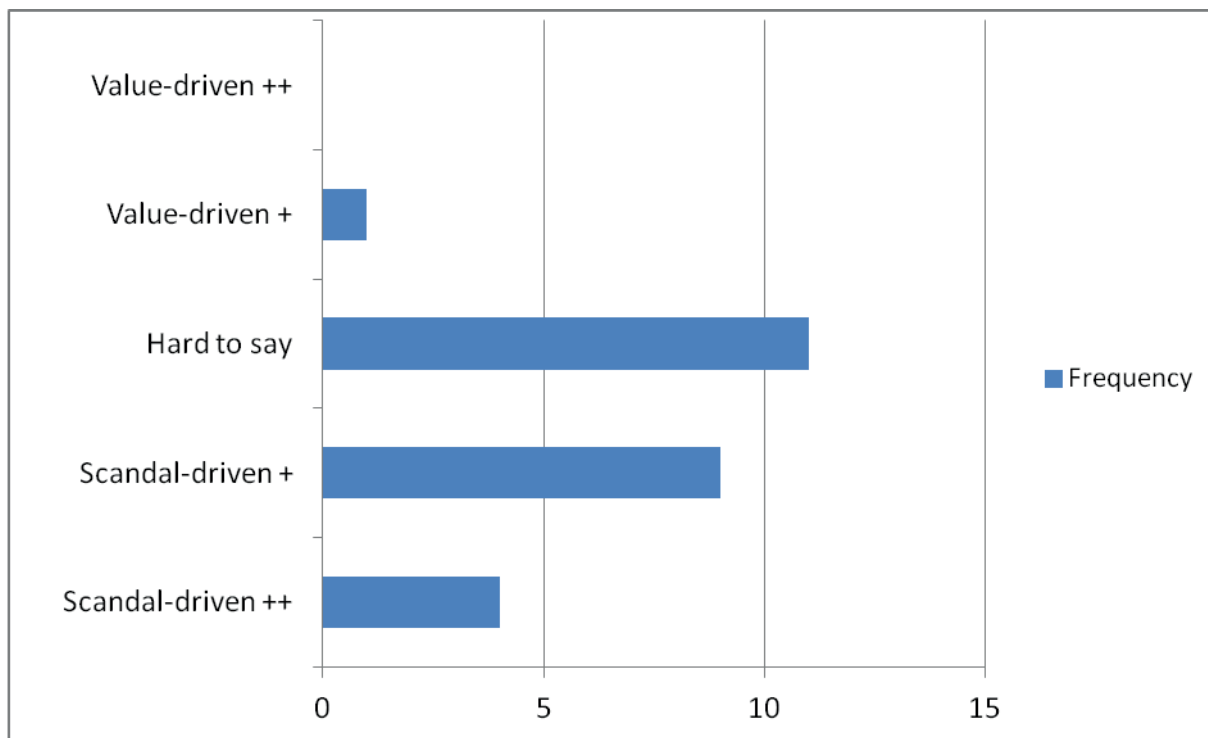
publiczne. Wydaje się wręcz, że informacji na temat standardów i problemów etycznych jest coraz więcej. W jaki sposób sytuacja ta wpływa na zaufanie publiczne? Czy zaufanie obywateli zmaleje na skutek opisywanych skandali? Czy w wyniku wprowadzenia nowych przepisów, regulacji i kodeksów pracownicy publiczni i osoby sprawujące urzędy publiczne zaczęli w większym stopniu przestrzegać zasad etyki? Czy zmalała liczba przypadków korupcji i konfliktów interesów? Czy przywiązuje się większą wagę do etycznego przywództwa i etycznej kultury? Czy niewłaściwe zachowania pracowników i organizacji zdarzają się rzadziej? Jaka jest wartość dodana przepisów i polityk dotyczących etyki w zmieniających się kulturach organizacyjnych? Co z oczekiwaniami społecznymi dotyczącymi politycznego przywództwa oraz rosnącym niezadowoleniem ze sposobu funkcjonowania władzy? Czy rosną oczekiwania, których konsekwencją będzie powolny, lecz postępujący spadek politycznych autorytetów?

Im więcej przepisów i standardów jest wprowadzanych, tym częstsze są przypadki ich nieprzestrzegania. W efekcie media i społeczeństwo mogą zinterpretować tę sytuację jako sygnał obniżenia standardów etycznych. "W ten sposób zamiast zmniejszać liczbę przypadków nieetycznych zachowań, za sprawą uznania za nieetyczne zachowań, które wcześniej były zgodne z zasadami, ogólna liczba skandali i przypadków nieetycznych zachowań *wzrasta*, przez co wydaje się, że pracownicy rządowi łamią zasady etyki częściej niż w przeszłości."²²¹

W rzeczywistości na przestrzeni ostatnich kilku dziesięcioleci publiczne standardy moralności stały się bardzo restrykcyjne. Sposób postępowania, który uprzednio był tolerowany, teraz został uznany za nieetyczny, natomiast zachowania, które wcześniej były uważane za nieetyczne, teraz są traktowane jako przestępstwo. Podczas gdy w przeszłości tylko niektóre kwestie były traktowane jako nieetyczne (i były one sankcjonowane), obecnie definicja nieetycznego zachowania obejmuje coraz większą liczbę zagadnień. W rezultacie polityki dotyczące zasad etyki i dyskusje na temat potrzebnych reform stały się bardziej otwarte i bardziej złożone, lecz również napędzane skandalami i zainteresowaniem mediów. Jako pokazano na Rysunku 13, większość krajów twierdzi, że motorem napędowym debat publicznych na tematy etyczne są skandale (52%). Pozostałe są gdzieś pomiędzy (44%) i jedynie Holandia zadeklarowała, że holenderskie debaty są w większym stopniu oparte na wartościach (4%).

Rys. 13. Czy motorem napędowym debat publicznych na tematy etyczne są wartości, czy skandale? (N=25)

²²¹ Behncke, Nathalie (2005). *Ethics as Apple Pie (Etyka jak szarlotka)*, op cit, s. 8.



Od góry: Wartości ++, Wartości +, Trudno powiedzieć, Skandale +, Skandale,+; po lewej: Częstotliwość

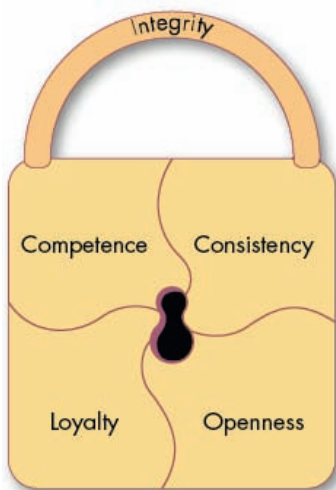
Z punktu widzenia polityki sprzeciwienie się nowym inicjatywom i zasadom może być trudne. Popularne stało się regulowanie polityk dotyczących zasad etyki. W efekcie postawa przeciwna większej ilości przepisów i standardów jest ryzykowna. Także w naszym studium ukazano, że żadne państwo nie zderegulowało polityk etycznych. Wręcz przeciwnie: większość państw członkowskich wciąż realizuje proces ponownej regulacji etyki.

Z drugiej zaś strony polityki dotyczące etyki nabierają coraz bardziej politycznego charakteru. Etyka coraz częściej staje się idealnym tematem strategii podczas kampanii wyborczych. Politycy mogą być pewni, że wymagania dotyczące nowych inicjatyw spotkają się z uznaniem obywateli, gdyż są one odzwierciedleniem ogólnego poglądu panującego w europejskich społeczeństwach na temat tego, że poziom korupcji i konfliktów interesów wzrasta i że należy coś z tym zrobić. Z punktu widzenia osoby sprawującej urząd publiczny (a tym bardziej ustawodawcy lub ministra) postawa sprzeciwiająca się nowym i coraz wyższym standardom etycznym nie tylko byłaby szkodliwa. W rzeczywistości wymogi dotyczące podwyższenia standardów etycznych i bardziej restrykcyjnych przepisów w wielu krajach coraz częściej są przedmiotem kampanii wyborczych.

Wadą tej sytuacji jest to, że coraz trudniej jest uniknąć nadużywania zasad etyki jako przedmiotu polityki dla celów moralnej stygmatyzacji. Coraz większa liczba polityków używa oskarżeń o nieetyczne postępowanie jako politycznego i moralnego instrumentu. Zasady etyki są głównymi zasobami wykorzystywanymi przez polityków do atakowania i dyskredytowania swoich przeciwników. W rezultacie są one coraz częściej wykorzystywane jako polityczny i moralny instrument podczas prób oczernienia politycznych przeciwników. Coraz częściej są one również łączone z zasadami moralnymi. Mimo że przepisy regulujące konflikty interesów nie powinny uwzględniać oceny moralnej pracowników rządowych, prawo coraz częściej

Według Stephena Robinsa²²⁴ zaufanie polega na pozytywnym oczekiwaniu, że słowa, czyny lub decyzje drugiej strony nie są podyktowane oportunistycznym. Jeśli komuś ufamy, jesteśmy skłonni zaryzykować i ustawić się na niebezpiecznej pozycji. Zaufanie jest budowane przez dłuższy czas i zależy od doświadczeń związanych z daną sytuacją, które są jednak ograniczone. Zaufanie składa się z pięciu najważniejszych elementów: uczciwości (szczerości i prawdomówności), kompetencji (wiedzy technicznej i umiejętności interpersonalnych), konsekwencji (niezawodności, przewidywalności i odpowiedniej oceny sytuacji), lojalności (chęci ochrony interesów drugiej osoby) oraz jawności (wiara w to, że druga strona mówi prawdę). Jednak jeśli nie ma uczciwości, pozostałe cztery czynniki nie mają znaczenia. Zaufanie wpływa na sposób, w jaki lider otrzymuje informacje oraz na jego współpracę z personelem. Strona, która udziela informacji, zakłada, że nie zostaną one wykorzystane przez drugą stronę w sposób, który naruszałby prawa lub interesy pierwszej strony. Jeśli nie ma zaufania pomiędzy pracownikami a zarządem, strony nie przekazują sobie nawzajem informacji, przez co ich przepływ jest zablokowany.

Rys. 14. Składniki zaufania (Robbins 2005)



Uczciwość	
Kompetencje	Konsekwencja
Lojalność	Otwartość

Robbins rozróżnia trzy rodzaje zaufania: (1) zaufanie polegające na zastraszaniu, którego podstawą jest obawa przed byciem prześladowanym w przypadku nadużycia zaufania; (2) zaufanie wynikające z wiedzy, polegające na przewidywaniu zachowań na podstawie

²²⁴ Robbins, Stephen (2005). *Essentials of Organisational Behaviour (Podstawy zachowań organizacyjnych)*. Pearson/Prentice Hall.

dotychczasowych relacji; oraz (3) zaufanie oparte na świadomości, czyli na rozumieniu wzajemnych intencji i szanowaniu potrzeb i pragnień drugiej strony²²⁵.

Zaufanie i uczciwość są kamieniem węgielnym otwartego, demokratycznego społeczeństwa. Ogólnie rzecz ujmując, zaufanie pojawia się wtedy, gdy są ku temu podstawy. Spolegliwość jest wartością moralną. Zaufanie obywateli do publicznych instytucji jest złożoną kwestią. W tym miejscu można przytoczyć klasyczne stwierdzenie Jeremy'ego Benthama, według którego "każda dobra instytucja polityczna jest systemem, do którego nie można mieć zaufania, ponieważ politycy mają władzę i stoją przed pokusą, aby jej nadużywać. Dlatego też powinniśmy zapytać: czy politycy i liderzy sektora publicznego są godni zaufania? Nie ma jednego czynnika, który jednoznacznie wskazywałby na to, że zaufanie nie istnieje. Osoby zaangażowane w politykę mogą w większym stopniu myśleć o własnych interesach niż o interesach obywateli. Po drugie, wysoki poziom zaufania do jednej instytucji zazwyczaj rozszerza się na kolejne. Po trzecie, ogólnie rzecz ujmując, korupcja zmniejsza zaufanie do instytucji"²²⁶. Jeśli chodzi o omawianą przez nas kwestię, uważamy, że związek pomiędzy zaufaniem a brakiem uczciwości jest złożonym problemem²²⁷. Czy nasze podejście do zaufania decyduje o tym, czym jest dla nas brak uczciwości, czy na odwrót?

Istnieją różne rodzaje zaufania: zaufanie pomiędzy poszczególnymi osobami, zaufanie do działalności specjalistów, zaufanie w obrębie organizacji, zaufanie pomiędzy organizacjami, zaufanie do polityków lub zaufanie w obrębie społeczności (Lawton & Doig 2006, 16–17). Dyskutując o zaufaniu, warto pamiętać o tym, że zależy ono od emocji, poglądów, opinii i doświadczeń obywateli, które są kształtowane przez różnorodne procesy. Niektóre opinie kształtują się już podczas procesu uspołeczniania młodych ludzi. Zgadza się z Christensenem i Lægreidem (2005, 487), którzy twierdzą, że jeśli obywatel głęboko ufa jednej organizacji, prawdopodobnie obdarzy on również zaufaniem inną organizację sektora publicznego.

Zaufanie do organizacji jest budowane na podstawie przekonania pracownika, że skoro obecne decyzje organizacyjne są uczciwe, przyszłe również takie będą. Trwałe zaufanie pracownika do organizacji oraz ciągłe spełnianie przez organizację oczekiwań pracownika dotyczących uczciwości tworzy zależność pomiędzy zaufaniem a organizacyjną sprawiedliwością (DeConick 2010). Badania dowodzą, że sprawiedliwość proceduralna jest najważniejszym czynnikiem budującym zaufanie do organizacji (Hubbell & Chory-Assad

²²⁵Wedłu Robbinsa kluczowymi kwestiami związanymi z budowaniem zaufania są: jawność (dzielić się informacjami), uczciwość (chwaląc gdy dana osoba na to zasługuje, dokonuj obiektywnej oceny, przykładaj wagę do równości), rozmawiaj o emocjach (bądź człowiekiem), mów prawdę (nie kłam ani nie ukrywaj istotnych informacji), bądź konsekwentny, spełniaj obietnice, zachowuj poufność, wykonuj swoje obowiązki.

²²⁶Warren, M. E. (2006). Democracy and deceit: Regulating appearances of corruption. [Demokracja a nieuczciwość: Kontrola pojawiającej się korupcji] *American Journal of Political Science* (Amerykański Magazyn Nauk Politycznych, 50(1), str. 160-174. In Salminen, Ari (ed.) (2010), *Ethical Governance (Etyczne rządzenie)*. Uniwersytet Vaasa, str. 43.

²²⁷Van de Walle, S. & van Roosbroek, S. & Bouckaert, G. (2008). Zaufanie do sektora publicznego: czy istnieje dowód na to, że mamy do czynienia z długofalowym spadkiem? *International Review of Administrative Sciences* [Międzynarodowy przegląd dotyczący nauki o administracji], 74(1), s. 215–216.

2005; Cohen-Charash & Spector 2001). Pozytywne relacje pomiędzy pracownikiem a jego przełożonym również są źródłem zaufania do całej organizacji (Karriker & Williams 2009).

Brak zaufania nie jest niczym złym. Pewna doza braku zaufania jest zdrową i przydatną cechą, która pozwala utrzymać odpowiedni poziom administracyjnej odpowiedzialności. Optymalny poziom zaufania zależy od rozwoju kultury politycznej i administracyjnej. Poziom zaufania może być w jednym kraju wysoki, a w innym niski²²⁸. Nie ma jednego, jednoznacznego wyjaśnienia dotyczącego tego, dlaczego jedna organizacja wydaje się godna zaufania, podczas gdy inna nie. Jest to kwestia osobistych doświadczeń osoby obdarzającej zaufaniem, doświadczeń osób z grona jej znajomych, jej wyobrażeń, doświadczeń i pochodzenia²²⁹.

Mimo pozytywnych założeń koncepcji dotyczących dobrych rządów, coraz większa przejrzystość, coraz wyższe standardy i restrykcyjne przepisy mogą być powodem jeszcze częstszych przypadków naruszenia zasad etyki, większej ilości skandali oraz śledztw, co z kolei może zaburzyć wiarygodność danej instytucji i osłabić zaufanie obywateli. Ponadto taka sytuacja wiąże się ze wspólnymi kosztami, które dalece przewyższają korzyści jednostki. Natomiast według pracowników państwowych, ustawodawców oraz członków rządu, wprowadzenie nowych zasad i standardów będzie miało pozytywny skutek i zwiększy zaufanie obywateli. Jednak silny nacisk na nowe mechanizmy dotyczące odpowiedzialności, przejrzystość, uczestnictwo, zasady etyki, zbyt restrykcyjne podejście oraz zbyt duża ilość przepisów mogą negatywnie wpłynąć na zaufanie publiczne. W związku z tym krytycy uważają, że większa ilość zasad etyki nie zawsze skutkuje zmniejszeniem spadku zaufania obywateli i ilości problemów związanych z zaufaniem, ale może być powodem cynizmu w stosunku do publicznych i politycznych instytucji. Krytycy twierdzą, że problem polega na tym, że większa ilość przepisów i publicznych dyskusji na temat potrzeby wprowadzenia większej ilości i lepszych (konflikt interesów) przepisów nie spowodowały wzrostu zaufania obywateli do rządu. W rzeczywistości mogą one mieć odwrotny skutek.

8.3 Rozwój zachowań etycznych

W literaturze o tematyce etycznej w ostatniej dekadzie dało się zauważyć trzy wyraźne trendy. Pierwszy to poruszenie w literaturze etycznej, koncentrujące się wokół skandali i zaniedbań polityków i urzędników państwowych, a w konsekwencji, obniżonych poziomów zaufania. Drugi trend to rodzaj reakcji na wiele reform, polityk i instrumentów wprowadzonych w odpowiedzi na te skandale. Tutaj główny nacisk kładzie się przede wszystkim na to, czy mamy obecnie "zbyt dużo" czy "za mało" zasad etycznych. Wreszcie pojawia się argument, że chociaż poniesiono koszty związane z rosnącym monitorowaniem, nadzorem i kontrolą, nie muszą one, przynajmniej na chwilę obecną, przełożyć się na wyższy poziom zaufania i mniej nieetycznych zachowań. Trzeci trend to poszerzenie i dywersyfikacja całej dyskusji. Gdy większa liczba ekspertów omawia etykę na przykład w kontekście polityk dobrego rządzenia, inni są zainteresowani instytucjonalizacją etyki,

²²⁸ Van de Walle i in. (2008), op. cit., 52; zob. też Hofstede 1980.

²²⁹ Van de Walle i in. (2008), op. cit., s. 224–225; Salminen, Ari (2010), op. cit., s. 43.

skutkami różnych instrumentów etycznych oraz percepcją słuszności społecznej w wyniku reform administracyjnych.

Zasadniczo, literatura na temat skandali i zaniedbań polityków opowiada się za tezą, że zachowania nieetyczne narastają, a poziomy zaufania spadają. z drugiej strony, nie ma niezbitych dowodów na to, że opinie mówiące o tym, że coraz więcej jest przypadków nieetycznych zachowań, a poziom zaufania obywateli spada, są zgodne z rzeczywistością. Po pierwsze należałoby określić, czym jest nieetyczne zachowanie (co nie jest łatwym zadaniem). Po drugie, powinno się ustalić jasne standardy etycznego zachowania (które jest jeszcze trudniejsze do zdefiniowania). Po trzecie, definicja (nie-) etycznego zachowania podlega nieustannym zmianom.

Przeważnie, krytycy "zbyt dużej ilości etyki" są zdania, że ustanawianie polityk oraz zasad etycznych przyczynia się do poglądu, że narastają zachowania nieetyczne, jako że jest więcej zasad i standardów, które można łamać. Jednak coraz większa liczba naruszeń nie świadczy o tym, że powstaje coraz więcej różnych form nieetycznych zachowań. Mimo wszystko, im wyższe są wymogi etyczne dla urzędników publicznych, ustawodawców i ministrów, tym bardziej prawdopodobne jest to, że standardy etyczne będą nadużywane w celu osiągnięcia politycznych lub – również – przez media celów. Kilkadziesiąt lat temu wykrywano mniej naruszeń, ponieważ istniało mniej przepisów. Częstotliwość występowania nieetycznych zachowań mogła być taka sama jak obecnie. Na przykład do niedawna politycy, osoby sprawujące urzędy publiczne oraz urzędnicy publiczni nie byli podejrzewani o konflikt interesów, gdy pełnili dodatkowe, nieodpłatne funkcje. Obecnie prawie wszystkie działania zewnętrzne są postrzegane jako potencjalne źródło konfliktów interesów.

A zatem, wzrost standardów etycznych i oczekiwań może również sugerować, że liczba nieetycznych zachowań rośnie wyłącznie z powodu wyższych oczekiwań. W rzeczywistości są powody, by uważać, że liczba zachowań etycznych wrosła. Studium przygotowane na zlecenie Słoweńskiej Prezydencji w UE²³⁰ pokazało, że wielu pracowników publicznych jest zdania, iż liczba wykroczeń etycznych maleje, a postawy etyczne uległy poprawie.

Tabela 13. Postawy etyczne uległy poprawie (mniej korupcji, mniej nieetycznych zachowań)

(Częstotliwości w nawiasach)

	Względna częstotliwość
W pełni się zgadzam	9.6 (34)
Zgadzam się	26.8 (95)
Opinia neutralna	27.7 (98)
Nie zgadzam się	14.1 (50)
Zdecydowanie się nie zgadzam	11.6 (41)
Trudno powiedzieć	10.2 (36)
Razem	100.0 (354)

²³⁰ Demmke i in. 2008, *regulating Conflicts of Interest (Regulowanie konfliktów interesów)*, op. cit.

Niemniej obserwację tę należy rozwinąć. Wielu respondentów z krajów wschodnioeuropejskich było w szczególności zdania, że liczba nieetycznych zachowań rośnie, podczas gdy respondenci ze Skandynawii i krajów śródziemnomorskich twierdzili, że ich liczba maleje. Da się zauważyć również inne pozytywne efekty. Na przykład, administracje krajowe stały się bardziej przejrzyste, mniej hierarchiczne, bardziej odpowiedzialne, bardziej zorientowane na wyniki, w większym stopniu zorientowane na obywatela, mniej dyskryminacyjne i bardziej wrażliwe na problemy etyczne.

Wydaje się zatem, że ocena wpływu polityk etycznych na zachowania etyczne oraz rozwój zachowań nieetycznych jest skomplikowana. Pomimo dużej ilości publikacji, badań oraz zaleceń dotyczących polityki, nadal nie ma powszechnego zrozumienia, jeśli chodzi o rozwój nieetycznych zachowań.

Demmke²³¹ sugeruje, że dynamika, sprzeczności i skutki uboczne procesów związanych z reformami rządowymi powodują jednocześnie mniej i więcej etycznych wyzwań, natomiast występują one w innych obszarach HR i są związane z innymi instrumentami. Nowe propozycje reform i zmieniające się koncepcje rządzenia zawsze są źródłem nowych wyzwań, konfliktów interesów i nowych form nieetycznych zachowań. Jednocześnie nowe przepisy i standardy, rosnąca świadomość i nowe polityki mają pozytywny wpływ na efektywność podejmowanych działań. Ogólnie, zachowania nieetyczne wydają się maleć w wielu obszarach (np. zastraszanie seksualne, dyskryminacja).²³²

Przez ostatnie kilka lat kwestie dotyczące etyki stawały się jednym z instrumentów politycznych. Coraz częściej są one również łączone z zasadami moralnymi. Choć przepisy regulujące konflikty interesów nie powinny uwzględniać oceny moralnej urzędników, prawo i standardy etyczne coraz częściej stają się miernikiem moralności, a ludzie i media piętnują tych, którzy go nie przestrzegają²³³. Według Starka "problemem dotyczącym przepisów regulujących konflikt interesów jest to, że stały się one podstawą do "śmiertelnego" piętnowania, podczas gdy w rzeczywistości pozostają one jedynie przepisami."

W rezultacie pozytywne intencje mogą mieć niezamierzony, odwrotny efekt. W związku z tym potrzebna jest równowaga pomiędzy efektywnymi przepisami i standardami, a koniecznością uniknięcia przesadnej kontroli i podejrzliwości. Prawdą jest to, że osoby

²³¹ Demmke, Christoph (2006). Ethik und Integrität in den öffentlichen Diensten in Europa. *Journal for Public and Nonprofit Services [Dziennik dotyczący usług publicznych i "non-profit"]*, 29(1), s. 68.

²³² Powyższe obserwacje podobne są do tych, prezentowanych przez Thompsona w Stanach Zjednoczonych, który zauważył, że "należy przykładać większą wagę do etyki w Kongresie nie dlatego, że jego członkowie są bardziej skorumpowani (ponieważ nie są), nie dlatego, że obywatele mają mniejsze zaufanie (to prawda), ale dlatego, że instytucja sama w sobie jest stałym źródłem nowych wyzwań etycznych. Złożoność środowiska instytucji, w której pracują członkowie Kongresu, sprawia, że istnieje potrzeba wprowadzenia większej odpowiedzialności oraz stwarza większe możliwości związane z korupcją. W związku z tym, że okoliczności, w których mogą wystąpić przypadki korupcji zmieniają się, instytucje egzekwujące prawo również muszą to zrobić." Thompson, D. F. (2007). *Overcoming the Conflict of Interest in Congressional Ethics. [Zapobieganie konfliktom interesów w ramach etyki Kongresu]* Artykuł na potrzeby panelu o "Egzekwowaniu Etyki Kongresowej", Międzynarodowe Centrum Woodrowa Wilsona, Waszyngton, D.C., 16 stycznia 2007 r., str. 22.

²³³ Stark, Andrew (2000). Conflict of Interest in American Public Life (Konflikty interesów w amerykańskim życiu publicznym), op cit, str. 266.

sprawujące urzędy publiczne i urzędnicy publiczni muszą wypełnić ważną publiczną misję. Zarazem są oni obserwowani, kontrolowani i monitorowani jak nigdy dotąd. Dlatego też istnieje niebezpieczeństwo, że większa ilość przepisów, ostrzejsze wymogi dotyczące ujawniania informacji, bardziej restrykcyjne procedury dotyczące monitorowania oraz dodatkowe wymogi dotyczące przejrzystości sprawią, że przepisy i standardy będą naruszane w większym stopniu. Kolejnym problemem jest to, że jeśli nowe przepisy zostały źle przygotowane lub okażą się banalne, bez powodu stworzymy dodatkowe problemy. Sytuacja ta ma efekt przeciwny do zamierzeń ustawodawców: zaufanie publiczne spada, ponieważ obywatele mają wrażenie, że osoby sprawujące urząd publiczny postępują bardziej nieetycznie niż wcześniej. Ostatecznie ceną, jaką zapłacimy za wprowadzenie większej ilości przepisów i wyższych standardów, będzie publiczne rozczarowanie.

9. WNIOSKI

Jeżeli w przeszłości wskazywano na luki regulacyjne i brak egzekwowania, dzisiaj problem polega raczej na tym, że niektóre rządy mogły wypaść za burtę podczas budowania skomplikowanych aparatów etycznych, odzwierciedlających przede wszystkim negatywne założenia co do motywacji i możliwości zarówno polityków, jak i pracowników służby publicznej. Nasze ustalenia wskazują, że obie obawy są zasadne: z jednej strony, polityki etyczne muszą być bardziej złożone. Z drugiej strony, struktury instytucjonalne i egzekwowania są wciąż słabe.

Obecnie, starać się działać etycznie w każdym sensie tego słowa może oznaczać, że organizacji publiczne i ich liderzy w ostateczności nikogo nie zadowolą. W samym sercu tej nowej debaty etycznej znajduje się kwestia, czy etyki jest za mało, zbyt dużo, czy w sam raz, z niedostatecznym uwzględnieniem kwestii, czy niektóre polityki i instrumenty są mniej lub bardziej skuteczne oraz czy potrzeba większej, czy mniejszej ilości zasad, sankcji i/lub zachęt.

Polityki etyczne często podążają za dość prostą logiką: im baczniej przypatruje się opinia publiczna i media, im więcej odkrytych skandali politycznych i konfliktów interesów, tym więcej zaniedbań składa się na karb zbyt małej kontroli, niedostatecznego monitorowania i niewystarczającego prawa (Antechiarico & Jacobs 1996, 12). Domaganie się nowych zasad i standardów jest w większości przypadków łatwą reakcją na złożone wyzwanie. W konsekwencji zasad, procedur i procedur monitorujących jest więcej, niż kiedykolwiek przedtem. Ten trend w kierunku większej ilości ustaw, zasad, standardów i monitorowanie biegnie w przeciwnym kierunku, niż jeden z najbardziej istotnych trendów reformatorskich: do redukcji obciążeń administracyjnych i biurokracji. Jak dotąd żaden kraj nie usunął, nie zredukował, ani nie obalił standardów etycznych, a deregulacja polityk etycznych byłaby bardzo niepopularna.

Podczas bieżącej dekady, w mediach i na szczeblu politycznym, etyka służby publicznej zyskała sobie więcej uwagi, niż kiedykolwiek przedtem. Podjęto niezwykle szeroko zakrojone działania w celu stworzenia nowych polityk, instrumentów, struktur i kodeksów etycznych. Podczas gdy w przeszłości tylko niektóre kwestie były traktowane jako nieetyczne (i były one sankcjonowane), obecnie definicja nieetycznego zachowania obejmuje coraz większą liczbę zagadnień takich jak:

- Przekupstwo (nadużywanie władzy publicznej dla celów prywatnych);
- Protekcja (nepotyzm, kumoterstwo, rozdawnictwo);
- Oszustwa i kradzieże zasobów;
- Konflikty interesów związane z prezentami (prośenie, oferowanie, przyjmowanie);
- Konflikty interesów związane z działalnością poboczną (praca dodatkowa, inne interesy finansowe);
- Brak rejestracji/częściowa rejestracja informacji na temat konfliktów interesów;
- Naruszenie zasad dotyczących okresu po ustaniu zatrudnienia;
- Złamanie przysięgi;

- Nieprawidłowe korzystanie z władzy (prezenty, świadczenia, gratyfikacje);
- Nadużywanie informacji i manipulowanie informacją (oszukiwanie lub zatajanie informacji, naruszanie poufności informacji);
- Nieprzyzwoite traktowanie koleżanek i kolegów, obywateli lub klientów (dyskryminacja z uwagi na płeć, rasę lub orientację seksualną; zastraszanie i molestowanie seksualne; znęcanie się, dręczenie, obmawianie);
- Marnotrawienie i nadużywanie zasobów organizacyjnych (np. korzystanie z Internetu w celach prywatnych);
- Nieprawidłowe zachowanie w czasie prywatnym (np. prowadzenie pojazdu pod wpływem alkoholu lub narkotyków);
- Przymykanie oczu na przypadki złego postępowania;
- Zwolnienia lekarskie, pomimo zdrowia;
- Nieprzestrzeganie poleceń lub procedur;
- Naruszanie procedur opartych na sprawiedliwości i procedur merytorycznych;
- Prywatne podróże na koszt organizacji.

Postępowanie, które wcześniej tolerowano, stało się nie do zaakceptowania. Również pojęcia korupcji i konfliktów interesów rozszerzono, aby obejmowały więcej rodzajów zachowań. Co więcej, pojęcia dyskryminacji i mobbingu stały się szersze, niż dotychczas. Wreszcie technologia dochodzeniowa, sprawozdawczość (finansowa), audyty i mechanizmy odpowiedzialności stały się intensywniejsze, bardziej złożone i wszechstronne.

Walkę z nieetycznymi zachowaniami można zrozumieć wyłącznie na kulturowym, społecznym, prawnym, politycznym i psychologicznym tle. Jest to tło w pewnym stopniu wieloznaczne i kontrowersyjne. Koncepcje na temat nieetycznego postępowania nieustannie się rozwijają. "W ostatniej dekadzie, standardy moralności publicznej stały się surowsze"²³⁴, a luka pomiędzy systemem politycznym a systemem wdrażanym jest znacznie szersza.

Również w tym studium nie możemy udzielić obiektywnej odpowiedzi na to, czy mamy zbyt wiele, czy zbyt mało zasad etycznych, ani jaki dokładnie jest wpływ zasad etycznych na zaufanie, demokrację, efektywność, wydajność, wyniki i zachowania. W chwili obecnej, praca sektora publicznego jest bardziej indywidualna, obciążona wartościami, emocjonalna, pluralistyczna, nieprzewidywalna i w związku z tym kontrowersyjna, co uwzględniono w dychotomii "zbyt wiele" / "zbyt mało" (Jarvis/Thomas 2009).

Polityki etyczne naprawdę stały się bardziej profesjonalne, lecz również bardziej złożone, a w niektórych przypadkach, nieskuteczne. Niemniej deregulacja etyki może doprowadzić do przeciwnych wyników. Być może istnieją nawet dobre powody dla wprowadzenia nowych zasad i polityk, na przykład w obszarze związanym z ustaniem stosunku zatrudnienia w niektórych krajach i/lub instytucjach. Jak pokazali Demmke i in. (2008), najmniej uregulowane systemy to parlamenty narodowe.

Co więcej, trudno jest stwierdzić, czy liczba nieetycznych zachowań rośnie. Gdy jedni eksperci twierdzą, że liczba nieetycznych zachowań rośnie, ponieważ są to skutki nowych trendów zarządczych, wprowadzania surowszych środków, zmian w wartościach, itd., inni są

²³⁴ Anecharico/Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity (Dążąc do pełnej rzetelności)*, op cit, s. 16

zdania, że jest wręcz przeciwnie: zwłaszcza z historycznego punktu widzenia nieetyczne zachowania i korupcja nie są już raczej tak powszechne.

W rzeczywistości jednak sytuacja jest jeszcze bardziej skomplikowana. Wzrost w obszarze etyki to również bezpośrednia odpowiedź na nowe wyzwania, zagrożenia i złożoności w tej dziedzinie. Niemniej, jest on również reakcją na rosnącą władzę mediów, dyskursy napędzane skandalami oraz rosnące oczekiwania ogółu społeczeństwa. Co więcej, zróżnicowanie polityk etycznych jest także odpowiedzią na indywidualizację nowych podejść zarządczych i kadrowych.

Podsumowując, państwa członkowskie dysponują różnorodnymi instrumentami etycznymi:

- Zasadami, standardami, kodeksami;
- Zarządzaniem wartościami;
- Etycznym przywództwem;
- Demaskatorstwem;
- Zasadami dyscyplinarnymi;
- Rotacją stanowisk;
- Analizą ryzyka dla podatnych stanowisk;
- Szkoleniami z dylematów i innymi;
- Planami rzetelności;
- Zarządzaniem skandalami;
- Audytami;
- Specjalistami ds. Etyki Zawodowej
- Rejestrami udziałów;
- Wymogami przejrzystości;
- Samoocenami internetowymi;
- Ankietą klimatu etycznego;
- Instrumentami podnoszącymi świadomość;
- Itd.

Efektywność instrumentów etycznych należy sprawdzać w indywidualnych przypadkach, ponadto jest ona związana z kulturą administracyjną. Co więcej, instrumenty mogą mieć różne skutki w różnych organizacjach. Miękkie instrumenty na przykład mają inny wpływ na organizację policji, a inny na organizację ministerstw.

Co więcej, niektóre instrumenty są stosunkowo nieefektywne (dotychczasowe polityki związane z ustaniem zatrudnienia, jak sugerowało wielu), inne natomiast bardziej skuteczne (na przykład polityki dotyczące prezentów). Należy również odróżnić instrumenty etyczne, które mają potencjał znacznie większej skuteczności (np. przywództwo etyczne) oraz inne, które w dłuższej perspektywie czasowej okazały się mieć raczej ograniczony wpływ (np. ustawodawstwo dyscyplinarne).

Jak mogliśmy się przekonać, wiele polityk etycznych ma bardzo różne skutki. Część z nich ma raczej pozytywne lub raczej negatywne skutki, a niektóre są raczej skuteczne lub nieskuteczne, lub takie i takie zarazem. Prócz tego, reformy mogą wpływać nie tylko na cel

zasadniczy, ale także na niektóre spośród pozostałych celów. Mówiąc ogólnie, mają one pozytywne lub negatywne efekty uboczne lub nie mają efektów ubocznych w ogóle. Przywództwo na przykład jest uważane za najbardziej skuteczny instrument w walce przeciwko korupcji i nieetycznym zachowaniom. Niemniej w praktyce przywództwo uznaje się również za jedną z najpoważniejszych przeszkód dla skutecznej polityki.

Co więcej, instrumenty etyczne działają bardziej efektywnie, jeśli wdraża się je w silnym klimacie etycznym. Nie ma zatem nieskutecznych instrumentów. Skuteczność zależy od wielu zmiennych. Im poważniej traktuje się etykę, tym bardziej jest skuteczna.

Niestety, w wielu państwach członkowskich nie miało to często miejsca.

Skutki instrumentów etycznych

Wpływ	Wpływ na cele pozostałe		
	Brak (brak skutków ubocznych)	Pozytywne skutki uboczne	Negatywne skutki uboczne
Efektywność osiągnięcie celu zasadniczego	Niezależne Komitety Etyczne, szkolenie etyczne, integracja etyki z HRM, oceny ryzyka, niezależne mechanizmy audytu wewnętrznego, zasady dotyczące konfliktów interesów, specjalne postanowienia dotyczące pracowników na podatnych stanowiskach (rotacja stanowisk, sprawdzanie personelu, wspólne obowiązki personelu, itd.)	Przywództwo etyczne, uwaga mediów	Raporty na temat udziałów finansowych i transakcji giełdowych, Monitorowanie rejestrów udziałów, zasady dotyczące ustania zatrudnienia, demaskatorstwo, wymogi przejrzystości oraz dotyczące naruszeń prywatności, nieskuteczna instytucjonalizacja etyki
Niefektywność brak skutku	Zasady i kodeksy etyczne (jeżeli nie traktuje się ich poważnie), przysięgi, plany rzetelności, brak wdrożenia i	Samooceny i świadomość, specjaliści ds. etyki zawodowej, ankiety atmosfery etycznej	

	egzekwowania etyk politycznych, brak zachęt, brak zasobów		
Efektywność negatywna efekty odwrotne do zamierzonych	Nadużywanie etyki jako instrumentu politycznego	Uwaga mediów	Słabe przywództwo, biurokracja (w obszarze etyki), nadużywanie polityki na potrzeby strategii politycznych oraz świadomość

Źródło: Hesse & Hood & Peters, op cit.

W przyszłości zalecamy kontynuację prac nad niniejszym opracowaniem teoretycznym, jako że uwzględnia ono dostrojoną analizę skuteczności różnych instrumentów w różnych kontekstach. Stosowanie tej koncepcji do obszaru etyki może również pomóc wprowadzić bardziej racjonalny, nieideologiczny dyskurs.

Wciąż jednak, jak już stwierdzono wcześniej, badanie to nie jest apelem o usunięcie polityk etycznych. Chociaż więcej zasad i standardów nie gwarantuje większej efektywności, obalenie zasad mogłoby łatwo wywołać podejrzenia opinii publicznej i mediów, i przyczynić się do obniżenia poziomów publicznego zaufania.

Niezależnie od faktu, że niektóre państwa członkowskie są sceptycznie nastawione do efektywności zasad dotyczących okresu po ustaniu zatrudnienia, w naszej opinii w obszarze tym można działać więcej. Niemniej, uwzględnienie zagadnienia efektywności pozostaje priorytetem. Na przykład, jak można zaprojektować skuteczne i odpowiednio zniechęcające zasady dotyczące okresu po ustaniu zatrudnienia w czasach rosnącej liczby umów na czas określony? Czy utalentowani ludzie, eksperci, doradcy lub politycy zniechęcą się do obejmowania stanowisk w sektorze publicznym lub prywatnym, jeżeli wprowadzi się twarde i surowe zasady obrotowych drzwi? Z drugiej strony, rozmywające się granice pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym wymagają innowacyjnych rozwiązań w zakresie przechodzenia pomiędzy sektorami.

Studiowanie efektywności polityk etycznych nie może mieć miejsca bez dogłębnego zrozumienia polityk reform, zarządzania reformami oraz ich wpływu na etykę. Nasze studium pokazuje, że współczesne reformy zarządzania publicznego mają przeciwstawny wpływ w obszarze etyki oraz na zachowania urzędników. Jednym z przykładów może być obszar polityk mobilności. Choć większa liczba państw członkowskich promuje i wspiera większą mobilność pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym (i usuwa prawne, polityczne i techniczne przeszkody dla takiej zamiany sektorów), coraz dobitniej uświadamiają sobie one etyczne konsekwencje: więcej możliwych konfliktów interesów, nowe dylematy w zakresie

wartości, zagrożenia dla etosu klasycznej służby publicznej oraz potrzeba regulowania nowych zagadnień związanych z ustaniem zatrudnienia.

Odpowiedzi dotyczące skutków pakietów oszczędnościowych oraz kryzysu finansowego na etykę w miejscu pracy są nadal przedwcześnie. Niemniej istnieją czynniki, które należy wziąć pod uwagę: państwa członkowskie, które zmagają się trudnościami gospodarczymi i finansowymi, zgadzają się, że efekty pakietów oszczędnościowych negatywnie wpływają na zachowanie w miejscu pracy. Jak ujęli to Anechiarico i Jabobs: "Krótko mówiąc, jeżeli pracownicy publiczni są traktowani jak obywatele drugiej lub trzeciej kategorii, w taki właśnie sposób będą działać i żadna ilość ustaw czy środków kontroli tej sytuacji nie zmieni. W niektórych przypadkach, jedynie pogorszy sprawę. Słabo opłacani, słabo traktowani pracownicy publiczni będą wyalienowani i zdemoralizowani."²³⁵ W takich warunkach łatwo można zracjonalizować nieetyczne zachowanie.

Jak dotąd rozwój wypadków w systemach politycznych i administracyjnych nie spowodował rozszerzenia znaczenia i praktycznego wyrazu pojęć etycznych. Rządy inwestują dziś więcej zasobów w polityki etyczne, niż kiedykolwiek przedtem. W wielu przypadkach rządy posiadają zinstytucjonalizowane słabe i pofragmentowane infrastruktury etyczne ze względu na reakcję na polityczne skandale, która była raczej *ad hoc*, pospieszna i niespójna. W obszarze konfliktów interesów najpewniej pojawi się nowa biurokracja etyczna (zwłaszcza w obszarze polityki ujawniania informacji).

Ogólnie, najsłabszym punktem wydaje się instytucjonalizacja polityk etycznych. Obawy dotyczące rosnących kosztów oraz pojawienia się biurokracji etycznej są zatem raczej ograniczone. Większość struktur etycznych (polityki audytowe, programy monitorowania i komitety etyczne) nie jest niezależna. Przeciwnie, są one silnie zależne od wpływu klasy politycznej. Bez odpowiedzi pozostaje wiele pytań dotyczących skutków zarządzania i monitorowania rejestrów i polityk ujawniania informacji. Jak dotąd wiele państw członkowskich wzbrania się przed wzmocnieniem niezależnych struktur instytucjonalnych. Również ważne organa doradcze i podnoszące świadomość, takie jak BIOS w Holandii, pozostają tutaj wyjątkiem. Niemniej, raczej ostrożnie zalecamy najlepsze praktyki, jako że tradycje, struktury, kultury i wyzwania administracyjne zbyt się od siebie różnią.

Słaba instytucjonalizacja polityk etycznych potwierdza jednakże inną hipotezę: polityki etyczne koncentrują się obecnie raczej na wkładzie początkowym, a nie wynikach. stąd polityki i administracje powinny odejść od podejmowania decyzji na rzecz wdrożenia i egzekwowania tych polityk. To ostatecznie należałoby jeszcze wzmocnić.

Podczas gdy wartości i zasady etyczne zdobywają coraz więcej uwagi mediów oraz na szczeblu politycznym, nasze ustalenia pokazują również, że wdrożenia polityk etycznych nie traktuje się poważnie. Ta rozbieżność pomiędzy wkładem początkowym a wynikami może być również przedstawiona w kontekście poszczególnych instrumentów: gdzie jedne zagadnienia, które są postrzegane jako ważne, popularne i modne, cieszą się nieustającą uwagą, na przykład cały obszar konfliktów interesów, innym kwestiom nie poświęca się wiele uwagi lub wcale.

²³⁵ Anechiarico/Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity (Dążąc do pełnej rzetelności)*, op cit, s. 202.

Bez względu na różnice pomiędzy krajami, podzielają one centralną charakterystykę: motorem napędowym etyki były głównie skandale, a nie wartości. Oznacza to, że decydenci głównie reagują na uwagę mediów. A zatem, stoimy na stanowisku, że większa liczba studiów empirycznych i bardziej neutralne ideologicznie rozważania w dziedzinie etyki są naprawdę bardzo potrzebne, jeśli mamy lepiej rozumieć przesłanki, wyzwania i ograniczenia etyczne.

Wydaje się, że w nadchodzących latach wymogi etyczne nakładane na rządy, administrację i urzędników będą nieustannie rosły, a znaczenie etyki będzie się dalej rozszerzać. Bez względu na złożony związek pomiędzy reformami zarządzania publicznego a etyką, urzędnicy będą nie tylko zobowiązani unikać nieetycznego postępowania. Będą oni musieli również unikać nawet sprawiania wrażenia nieetycznego postępowania, gdyż istnieją obawy, że podważy to zaufanie publiczne. Przynajmniej dla urzędników i osób sprawujących urzędy publiczne, etyka nie będzie w przyszłości zawsze polityką korzystną dla obu stron.

Podobnie jak Pollitt i Bouckaert w obszarze reform zarządzania publicznego w Europie (2011), mamy mniej optymistyczne nastawienie co do tego, co można osiągnąć oraz w jaki sposób, w obszarze etyki i dobrego rządzenia. Rozumienie, co jest, a co nie jest możliwe okazać się powinno cenną wiedzą. Mimo ostrożności, mamy nadzieję, że niniejsze opracowanie dostarcza mnóstwa dowodów mniej lub bardziej udanych zmian. Jesteśmy przekonani, że dobre rządzenie i etyka służby publicznej czyni wielką różnicę, jeżeli idzie o skutki i legitymację krajowych służb publicznych.

BIBLIOGRAFIA

APSA (2008) *A Guide to Professional Ethics in Political Science* ("Wprowadzenie do etyki zawodowej w naukach politycznych". Amerykańskie Stowarzyszenie Nauk Politycznych, <http://www.apsanet.org/media/PDFs/ethicsguideweb.pdf> (11.10.2011)

Anechiarico, Frank & Jacobs, James B. (1996) *The Pursuit of Absolute Integrity* (Dążąc do pełnej rzetelności). Chicago i Londyn.

Behnke, Nathalie (2006) *Ethics as Apple Pie - The Arms Race of Ethical Standards in Congressional and Presidential Campaigns* [Wzorowa etyka. Walka na standardy etyczne w kampaniach prezydenckich i kongresowych]. Vortrag auf der gemeinsamen Konferenz von EGPA und ASPA "Ethics and Integrity of Governance: A transatlantic dialogue" ("Etyka i uczciwość w rządzie: dialog trasatlantycki"), Leuven, Juni 2005. Download: soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper%20WS5_pdf/Nathalie%20Behnke.pdf

Bossaert, Danielle & Demmke, Christoph (2005) *Main Challenges in the Field of Ethics and Integrity in the EU Member States* (Zasadnicze wyzwania na polu etyki i uczciwości w państwach członkowskich UE). Maastricht: EIPA.

Bovens, Marc i Hemerijck, Anton (1996), *Het verhaal van de moraal: een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*, Boom

Bovens, Mark (2007) 'Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework' ("Analiza i ocena odpowiedzialności: ramy konceptualne"). *Europejski Magazyn Prawniczy*, 13 (4), 447-468.

Cini, Michelle (2007) *From integration to integrity. Administrative ethics and reform in the European Commission* (Od integracji do uczciwości: etyka administracyjna i reformy Komisji Europejskiej). Manchester University Press.

Cooper, Terry, L. (2006) *The Responsible Administrator* (Administrator odpowiedzialny). Jossey Bass, wydanie 5.

Cropanzano, Russel & Stein, Jordan H. & Nadisic, Thierry (2010) *Social Justice and the Experience of Emotion* (Sprawiedliwość społeczna i doświadczanie emocji). Routledge Academic.

Demmke, Christoph & Bovens, Mark & Henökl, Thomas & Moilanen, Timo (2008) *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union* (Regulacje w zakresie konfliktów interesów osób sprawujących urzędy publiczne w Unii Europejskiej). Maastricht: EIPA.

Demmke, Christoph & Moilanen, Timo (2010) *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. (Pracownicy służby cywilnej w UE 27 krajów - wyniki reform oraz przyszłość służby cywilnej.) Peter Lang, Frankfurt/M i in.

De Schrijver, Annelies & Delbeke, Karlien & Maesschalck, Jeroen & Pleysier, Stefaan (2010) 'Fairness perceptions and organisational misbehaviour: an empirical study' ("Postrzeganie sprawiedliwości i nieprawidłowych zachowań w organizacji: studium empiryczne"). *Amerykański Przegląd Administracji Publicznej*, 40 (6), 691-703.

EUPAN (2004) *Main features of an Ethics Framework for the Public sector (Główne cechy ram etycznych dla sektora publicznego)*. Zaproponowane przez Holenderską Prezydencję w UE i przyjęte przez Dyrektorów Generalnych odpowiedzialnych za Administrację Publiczną w państwach członkowskich oraz instytucjach Unii Europejskiej na 43 spotkaniu w Maastricht. Ramy etyczne dostępne są na stronie internetowej CIRCA (<http://forum.europa.eu.int/>) i zostały również opublikowane przez Bossaert & Demmke (2005, 253-267).

Feldheim, M.A. & Wang, X. (2003) 'Ethics and Public Trust' ("Etyka i zaufanie publiczne"). *Uczciwość publiczna*, 6 (1), 63-75.

Fleming, Jenny & Holland, Ian (2002) 'Motivating ethical conduct in government ministers' ("Motywowanie etycznego postępowania ministrów rządowych"). *Public Integrity (Uczciwość publiczna)*, 5 (1), 69-84.

Frankel, Mark. S. (1989) 'Professional Codes: Why, How, and with what Impact?'. ("Kodeksy zawodowe: dlaczego, jak i z jakim skutkiem?") *Magazyn Etyki Biznesu*, 8 (2-3), 109-115.

Frederickson, H. G. (1997). *Duch administracji publicznej*. San Francisco: Jossey-Bass.

Frederickson, H. G. (2005) *New Managerialism: An Axiomatic Theory ("Nowe podejście do zarządzania. Teoria aksjomatyczna")* (2005). In Frederickson, H. G. & Ghere, R.K. (Eds.), *Ethics in Public Management (Etyka w zarządzaniu publicznym)*. Nowy Jork: M.E. Sharpe, 165-183.

Gaugler, M. (2006) *Bundestagsabgeordnete zwischen Mandat und Aufsichtsrat*. VDM, Saarbrücken.

Gay, Oonagh (2006) 'Comparing Systems of Ethics Regulation' ("Porównanie systemów regulacji etycznej"). W: Saint-Martin, Denis & Thompson, Fred (red.), *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective (Rządzenie a etyka działalności publicznej: standardy i praktyki w perspektywie porównawczej)*, tom 14: *Standards and Practices in Comparative Perspective ("Standardy i praktyki w perspektywie porównawczej")*. Holandia: JAI Press, 93-107.

Gregory, Robert (2003) 'Accountability in Modern Government' ("Odpowiedzialność w nowoczesnym rządzeniu"). W Peters, Guy B. & Pierre, Jon (Eds.), *Handbook of Public Administration (Podręcznik administracji publicznej)*. Sage, 557-568.

Greenberg, Jerald (2010), *Insidious Workplace Behaviour (Podstępne zachowania w miejscu pracy)*, Routledge

Hesse, Joachim & Hood, Christopher & Peters, Guy (Red.) (2003) *Paradoxes in Public Sector Reform: An International Comparison (Paradoksy reformy sektora publicznego: międzynarodowa analiza porównawcza)*. Duncker & Humblot, Berlin.

Hoekstra, Alain & Kaptein, Muel & van de Burg, Deniece (2010). 'Het institutionaliseren van integriteit: de organisatie van de integriteitsfunctie binnen lokale overheden verkend'. *Bestuurs Wetenschappen*, 64 (5), 54-73.

Jarvis, Mark D. & Thomas, Paul G. (2009) 'The Limits of Accountability: what can and cannot be accomplished in the Dialectics of Accountability')(Granice odpowiedzialność: co można, a czego nie można osiągnąć w dialektyce odpowiedzialności?) Artykuł przedstawiony na Uniwersytecie w Dalhousie, Halifax, 11-13 listopada 2009 roku.

Kish-Gephart, Jennifer & Harrison, David. A & Trevino, Linda K. (2010) 'Bad Apples, Bad Cases, and Bad Barrels: Meta-analytic Evidence about Sources of Unethical Decisions at Work'. ("Zepsute jabłka, ciężkie przypadki i brudne beczki: meta-analityczny materiał dowodowy odnośnie do źródeł nieetycznych decyzji w miejscu pracy") *Magazyn Psychologii Stosowanej*, 95 (1), 1-31.

Kolthoff, Emile (2007). *Ethics and New Public Management. Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity (Etyka i nowe zarządzanie publiczne. Badanie empiryczne efektów zarządzania zgodnie z modelem biznesowym na etykę i uczciwość)*. Boom Juridische Uitgevers.

Lasthuizen, Karin & Huberts, Leo & Heres, Leonie (2011) 'How to Measure Integrity Violations?' ("Jak mierzyć naruszenia etyki zawodowej?") *Przegląd Zarządzania Publicznego*, 13 (3), 383-408.

Lawton, Alan & Doig, Alan (2006) 'Researching Ethics for Public Service Organizations: The View from Europe ' ("Badania etyczne dla organizacji służby publicznej: perspektywa europejska"). *Uczciwość publiczna*, 8 (1), 11-33.

Lukes, Steven (2008) *Moral Relativism (Relatywizm moralny)*. Londyn: Picador/Macmillan.

Mackenzie, G. Calvin (2002) *Scandal Proof. Do Ethics Laws Make Government Better? (Świadectwo skandalu: czy prawa etyczne czynią rządzenie lepszym?)* Brookings Institution, Washington D.C.

Maesschalck, Jeroen (2004) 'Approaches to Ethics Management in the Public Sector. A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum' ("Podejścia do zarządzania etyką w sektorze publicznym. Proponowane rozszerzenie kontinuum zgodności i etyki zawodowej.") *Public Integrity (Uczciwość publiczna)*, 7 (1), 21-41.

Menzel, Donald C. (2005) 'Research on Ethics and Integrity in Governance: A Review and Assessment' (Badanie etyki i uczciwości w rządzeniu, *Uczciwość publiczna*, 7 (2), 147-168.

Menzel, Donald (2010), *Ethics Moment in Government, Cases and Controversies (Moment etyczny w rządzie, przypadki i kontrowersje)*, CRC Press

- Menzel, Donald (ed.) (2011), *The State of Public Administration, Issues, challenges and Opportunities* (Stan administracji publicznej, zagadnienia, wyzwania i możliwości), Sharpe
- Moilanen, Timo & Salminen, Ari (2007) *Comparative Study on the Public-service Ethics of the EU Member States (Studium porównawcze etyki służby publicznej w państwach członkowskich UE)*, Ministerstwo finansów, badań i studiów. Helsinki: Edita Prima Ltd.
- OBWE (2011), *Rzut oka na władze 2011*, Paryż
- OBWE (2000) *Trust in Government. (Zaufanie do władz) Środki etyczne w państwach OBWE*. Paryż: OECD Publishing.
- OBWE (1996) *Ethics in the Public Service. Current Issues and Practice (Etyka w służbie publicznej. Bieżące zagadnienia i praktyka)*. Artykuły okazjonalne o zarządzaniu publicznym Nr. 14, Paryż: OECD Publishing.
- OGE (2004). *Evaluating the Financial Disclosure Process for Employees of the Executive Branch (Ocena procesu ujawniania informacji finansowych pracowników organów wykonawczych)*. Raport dla Kongresu. Biuro Etyki Rządowej. Waszyngton D.C.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert (2011) *Public Management Reform. A Comparative Analysis (Reforma zarządzania publicznego. Analiza porównawcza)*. Wydanie trzecie. Oxford University Press.
- Rosenson, B.A. (2006). *The Costs and Benefits of Ethics Laws. ("Koszty i korzyści praw etycznych.")* W: Saint-Martin & Thompson (red.), *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective (Rządzenie a etyka działalności publicznej: standardy i praktyki w perspektywie porównawczej)*. Tom 14. Oxford: Elsevier JAI Press.
- Saint-Martin, D. & Thompson, T. (Red.) (2006). *Public Ethics and Governance: Standards and Practices in Comparative Perspective (Rządzenie a etyka działalności publicznej: standardy i praktyki w perspektywie porównawczej)*. Tom 14. Oxford: Elsevier JAI Press.
- Schminke, Marshall (ed.), 2010, *Managerial Ethics (Etyka zarządzania)*, Routledge.
- Schulze, Hagen (2004) *Staat und Nation in der europäischen Geschichte*. Monachium, wydanie 2.
- Stark, Andrew (2000) *Conflict of Interest in American Public Life (Conflict of Interest in American Public Life [Konflikt interesów w amerykańskim życiu publicznym])*. Harvard, Cambridge,.
- van Thiel, Sandra & van der Wal, Zeger (2010) 'Birds of a Feather? The Effect of Organizational Value Congruence on the Relationship Between Ministries and Quangos' ("Ulepieni z tej samej gliny? Znaczenie kongruencji wartości organizacyjnych dla wzajemnych relacji pomiędzy ministerstwami oraz organizacjami quasi-pozarządowymi") *Przegląd Organizacji Publicznego*, 10 (4), 377-397.
- Thompson, Dennis F. (1985) 'The possibility of administrative ethics' ("Możliwość etyki administracyjnej"). *Przegląd Administracji Publicznej*, 45 (5), 555-561.

Thompson, Dennis F. (2004) *Restoring Responsibility: Ethics in Government, Business, and Healthcare*. (Przywracanie odpowiedzialności: etyka w rządzeniu, biznesie oraz służbie zdrowia) Cambridge University Press.

van Wart, Montgomery (2003) 'Codes of Ethics as Living Documents' ("Kodeksy etyczne i żywe dokumenty"), *Uczciwość publiczna*, 5 (4), 331-346.

Weber, Max (1991) *From Max Weber: Essays in Sociology (Maks Weber: Eseje z socjologii)*. Routledge.

van der Wal, Zeger & van Hout, E. Th. (2009) 'Is Public Value Pluralism Paramount? The Intrinsic Multiplicity and Hybridity of Public Values' ("Czy pluralizm wartości publicznych jest najważniejszy? Nieodłączna wielorakość i hybrydowość wartości publicznych") *Międzynarodowy Magazyn Administracji Publicznej*, 32 (3-4), 220-231.

ANEKS 1: ZEBRANE DANE

Data otrzymania odpowiedzi państw członkowskich.

1. Holandia	8.7.2011 (aktualizacja 9.9.2011)
2. Czechy	11.7.2011
3. Hiszpania	14.7.2011
4. Luksemburg	27.7.2011
5. Francja	4.8.2011
6. Zjednoczone Królestwo	18.8.2011
7. Finlandia	29.8.2011
8. Komisja Europejska	1.9.2011
9. Niemcy	6.9.2011
10. Dania	7.9.2011
11. Belgia	7.9.2011
12. Słowacja	8.9.2011
13. Irlandia	9.9.2011
14. Cypr	9.9.2011
15. Włochy	9.9.2011 (aktualizacja 29.9.2011)
16. Austria	9.9.2011
17. Estonia	9.9.2011
18. Polska	9.9.2011
19. Słowenia	9.9.2011
20. Łotwa	12.9.2011 (aktualizacja 23.9.2011)
21. Bułgaria	21.9.2011
22. Szwecja	22.9.2011 (aktualizacja 23.9.2011)
23. Węgry	22.9.2011
24. Portugalia	26.9.2011
25. Litwa	27.9.2011
26. Malta	3.10.2011
27. Grecja	18.10.2011

Brak odpowiedzi: Rumunia

ANEKS 2: INFORMACJE DODATKOWE

Tabela 14. Informacje na temat szkoleń związanych z etyką w państwach członkowskich

NL: W holenderskiej administracji publicznej za rekrutację odpowiada indywidualna organizacja, a zatem jest ona również odpowiedzialna za dostarczanie kodeksów postępowania i zapewnianie szkoleń etycznych. Odbywa się to w związku z tym na różne sposoby, jak to już powiedziano w ankiecie. Obowiązkową przysięgę urzędową przywrócono w roku 2006 (Ustawa o Pracownikach Służby Cywilnej).

ES: Ustawodawstwo etyczne i kodeks postępowania pracowników służby cywilnej są częścią obowiązkowej wiedzy pracownika służby cywilnej.

IE: Kodeks Standardów i Zachowań Pracownika Służby Cywilnej stanowi część warunków zatrudnienia wszystkich pracowników służby cywilnej, od których oczekuje się stosowania go w każdym przypadku. Naruszenie Kodeksu stanowi naruszenie warunków zatrudnienia i może skutkować działaniami dyscyplinarnymi. Szkolenie dotyczące kodeksów dla pracowników jest sprawą ministerstwa lub odnośnego organu publicznego.

CY: Osoby wyznaczone do służby cywilnej uczęszczają na seminaria wprowadzające, na których omawia się, pośród innych tematów, ramy ustawodawcze i funkcjonalne służby publicznej, kładzie się nacisk na obowiązki i powinności pracowników służb publicznych oraz kwestie etyczne w ogóle, regulowane w ustawodawstwie, jak wspomniano w 3.2. W przypadku niektórych stanowisk wyższego szczebla, pracownicy służby publicznej często są zobowiązani do zdania specjalnych egzaminów ze znajomości postanowień ustawodawstwa dotyczącego służby publicznej, w terminie dwóch lat od powołania. Kursy wprowadzające dla nowych pracowników obejmują również dobre praktyki zachowań zawodowych oraz obsługę obywateli.

AT: Die Entscheidung, ob der Verhaltenskodex neu eintretenden Bediensteten zur Kenntnis gebracht wird, obliegt, genau wie jene, ob er in in-house-trainings integriert wird, den zuständigen Stellen (Ministerien). Jedenfalls hat jeder neu eintretende Bedienstete eine allgemeine Pflichtenangelobung zu leisten. Darüber hinaus wird die Thematik in die von der Verwaltungsakademie des Bundes angebotenen Grundausbildungsmodule integriert. Größere Ressorts mit tw. eigenen Ausbildungseinrichtungen (zB BMF, BMI, BMJ) legen seit den letzten ca. 10 Jahren verstärkten Wert auf Ethik-Ausbildung auf allen Ebenen.

EE: Od 2005 roku zapewniany jest centralnie przez Ministerstwo Finansów wprowadzający program szkoleniowy (do końca 2009, przez Kancelarię Stanu). Program obejmuje moduł dotyczący etyki służby publicznej, jednakże udział w nim jest dobrowolny. Jeżeli idzie o wewnętrzne szkolenia wprowadzające – praktyka różni się w zależności od agencji. Niektóre ministerstwa i agencje zapewniają wewnętrzne szkolenia dotyczące zagadnień etycznych, inne zaś nie. Dlatego zaznaczyliśmy obie odpowiedzi. Co do szkoleń zewnętrznych – w 2006 roku wdrożono specjalny program szkoleniowy w zakresie etyki służby publicznej. Program jest skierowany do osób piastujących stanowiska podatne na korupcję w centralnych i lokalnych agencjach rządowych (w tym kierowników, inspektorów, personelu działów kadrowych, itd.) W 2010 roku uruchomiono specjalny program dla doświadczonych pracowników służby publicznej. Program koncentruje się na urzędnikach, którzy przepracowali w służbie publicznej ponad 5 lat. Program zawiera specjalny moduł dotyczący etyki służby publicznej. W 2010 roku opracowano specjalny program dla innych grup

docelowych sektora publicznego, w tym członków rad samorządowych, instytucji administrowanych przez państwo oraz samorządowych agencji administracyjnych, przedsiębiorstw będących własnością państwa bądź samorządu, itd.

PL: W Polsce brak jest regulacji określających sposób, w jaki członkowie korpusu służby cywilnej zapoznają się z Kodeksem Etyki Pracownika Służby Cywilnej. Zgodnie z projektem zarządzenia w sprawie wytycznych dla zgodności z zasadami służby cywilnej oraz w sprawie zasad kodeksu etycznego służby cywilnej, zasady etyczne powinny zostać rozpowszechnione i przekazane członkom korpusu służby cywilnej za potwierdzeniem odbioru.

SL: Komisja ds. Zapobiegania Korupcji przygotowała ulotkę dla wszystkich urzędników publicznych w Słowenii na temat podstawowych zasad etycznych obowiązujących w służbie cywilnej, demaskatorstwa, ochrony demaskatorów, mobbingu oraz istotności walki przeciw korupcji w służbie cywilnej. Prócz tego, dla wszystkich urzędników publicznych i osób sprawujących urzędy publiczne obowiązkowe jest szkolenie wprowadzające. Dla wszystkich pracowników służby publicznej organizuje się szkolenia na stanowisku pracy. Pracownicy służb publicznych biorą również udział w przygotowywaniu planów rzetelności. Głównym celem takiego szkolenia jest podniesienie świadomości i wiedzy, wzmocnienie udziału w działaniach na rzecz większej rzetelności, informowanie o różnych formach nieprawidłowych zachowań, oraz ochrona dobra publicznego. Szkolenie organizuje odpowiedni departament w Ministerstwie Administracji Publicznej, a częściowo również Komisja ds. Zapobiegania Korupcji (działania na rzecz większej rzetelności stanowią część szkolenia, w którym udział wzięć muszą wszyscy urzędnicy publiczni). Pracownicy służby publicznej mogą się zawsze skonsultować ze swoim zwierzchnikiem i/lub Komisją ds. Zapobiegania Korupcji (dalej: CPC), która udzieli im odpowiedzi wyłącznie im lub (w przypadku problemów systemowych), opublikuje swoją opinię lub wyjaśnienie na swojej stronie internetowej, pod adresem <http://www.kpk-rs.si>. Mogą się oni również skontaktować z Biurem ds. Równych Szans (OEO; <http://www.uem.gov.si>).

LV: Odpowiedzi udzielone powyżej to odpowiedzi przybliżone (za wyjątkiem pierwszej, gdy dana osoba dołącza do służby cywilnej), ponieważ praktyka jest inna w zależności od instytucji. KNAB: Biuro Zapobiegania i Zwalczania Korupcji (Biuro) zapewnia regularne szkolenia zewnętrzne w zakresie zagadnień etycznych oraz, na przykład, na stronie internetowej Biura dostępny jest profesjonalny moduł szkolenia etycznego.

SE: Administracja państwowa Szwecji obejmuje 240 pracowników/agencji. Zapewniamy wsparcie tym, którzy go potrzebują.

HU: Wartości i standardy służby publicznej podlegają podstawowemu szkoleniu zawodowemu, które jest obowiązkowe w przypadku nowych pracowników służby publicznej, i połączone z wymogiem egzaminacyjnym.

PT: Wiedza o wartościach etycznych i zasadach obowiązujących w służbie publicznej jest obowiązkowa dla tych, którzy biorą udział w konkursach na otwarcie nowych placówek w administracji publicznej. Zawodowa deontologia jest częścią programu testów z wiedzy ogólnej, którym podlegają aplikujący. Co więcej, za pośrednictwem stron internetowych służb rozpowszechnia się kodeksy postępowania, a w przypadku niektórych, dostarcza się każdemu nowemu pracownikowi "instrukcję powitalną", w której omówione jest to zagadnienie.

LI: Ponieważ standardy ustanowione są w przepisach prawa i Rezolucjach Rządowych, uważa się, że każda osoba, która wstępuje do służby cywilnej, zapoznała się z takimi standardami.

MT: W ramach kursów wprowadzających dla nowych urzędników państwowych, organizuje się sesje szkoleń etycznych. Prócz tego, ustawodawstwo oraz inne dokumenty związane z etyką są udostępniane są urzędnikom państwowym zarówno przez intranet jak i na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych.

ANEKS 3: KWESTIONARIUSZ ANKIETY

Kwestionariusz – niektóre dodatkowe pytania do dokumentu polityki

Na następnym stronach znajdują Państwo kwestionariusz uzupełniający, który składa się z siedmiu tematów podzielonych na pytania składowe. Ponieważ odpowiedzi na te pytania są z natury subiektywne, powinny w możliwie największym stopniu odzwierciedlać szeroką perspektywę w Państwa administracji. Prosimy o zaznaczenie wybranych opcji i wprowadzenie ich w tym dokumencie elektronicznym. Jeżeli mają Państwo problemy techniczne z wypełnieniem tego dokumentu, możemy przesłać Państwu kwestionariusz w wybranym przez Państwa formacie.

Prosimy o przesłanie wypełnionego kwestionariusza do pana Christopha Demmke na adres c.demmke@eipa.eu oraz pana Timo Moilanena na adres t.moilanen@eipa.eu najpóźniej **do dnia 9 września 2011 roku**. Odpowiedzi mogą Państwo udzielać po angielsku, francusku i niemiecku.

Pierwsza dyskusja na temat tego zagadnienia odbędzie się 12-13 września na pierwszym spotkaniu Grupy Roboczej ds. Zasobów Ludzkich w Warszawie. Wstępne ustalenia zostaną przedstawione na drugim spotkaniu Grupy Roboczej ds. Zasobów Ludzkich w Krakowie 17-18.11.2011, a ostateczny raport zostanie zaprezentowany na spotkaniu Dyrekcji Generalnej w Warszawie 12-13.12.2011.

Z góry dziękujemy za Państwa współpracę i cenne komentarze.

Dane kontaktowe

Profesor Dr Christoph Demmke
Jednostka 2 - Europejskie Zarządzanie Publiczne

Delegowany Ekspert Krajowy Timo Moilanen
Jednostka 2 - Europejskie Zarządzanie Publiczne

Europejski Instytut Administracji Publicznej
Skrytka pocztowa 1229
NL-6201 BE Maastricht
e-mail: c.demmke@eipa.eu

Europejski Instytut Administracji Publicznej
Skrytka pocztowa 1229
NL-6201 BE Maastricht
e-mail: t.moilanen@eipa.eu
tel. +31 433 296 389 (biuro)

1. Informacje podstawowe

1.1 Nazwa państwa członkowskiego:

1.2 Imię, nazwisko i stanowisko respondenta:

1.3 Organizacja respondenta:

1.4 Adres e-mail i numer telefonu respondenta:

2. Dyskusje publiczne na temat etyki służby publicznej

2.1 Czy następujące zagadnienia były przedmiotem dyskusji publicznej (TV, prasa) lub dyskusji administracyjnej (imprezy i czasopisma branżowe) w Państwa kraju w ostatnich pięciu latach?

	Dyskusja publiczna			Dyskusja administracyjna		
	Nie	Do pewnego stopnia	Intensywnie	Nie	Do pewnego stopnia	Intensywnie
a) korupcja polityczna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) korupcja administracyjna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) nieprawidłowe postępowanie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) nadużycie zasobów organizacyjnych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) konflikt interesów związany z politykami	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) konflikt interesów związany z pracownikami służby cywilnej	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) kwestie dotyczące ustania zatrudnienia związane z politykami	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) kwestie dotyczące ustania zatrudnienia związane z pracownikami służb publicznych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) dyskryminacja	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) mobbing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) kluczowe wartości (np. otwartość)						
l) standardy etyczne						
m) nieetyczne zachowania w						

ogóle (prosimy o komentarz) n) inne kwestie etyczne : (prosimy o wpisanie komentarza)		
---	--	--

Komentarze:

2.2 Czy wspomniane powyżej dyskusje w Państwa kraju odznaczały się przeważnie

debatami opartymi na skandalach (konkretne przypadki problemów) debatami opartymi na wartościach (dyskusja ogólna na temat wartości i standardów)

Komentarze:

2.3 Czy dyskusja doprowadziła do jakichkolwiek odpowiedzi lub wyników praktycznych? Na przykład paniki moralnej, prowadzącej do bardziej szczegółowych i surowszych zasad, konsensusu w nowych standardach zachowań, nowego kodeksu postępowania, nowych przepisów prawnych itd.

Komentarze:

2.4 Czy bieżące dyskusje publiczne wpłynęły na poziom zaufania publicznego?

Wzrost zaufania Spadek zaufania w odniesieniu do wybranych władz (polityków)
 w odniesieniu do wybranych urzędników (pracowników służby cywilnej)

Komentarze:

2.5 Czy w ostatnich czasach zaufanie publiczne uległo zmianie? Co przyczyniło się do zmiany / stabilności?

Komentarze:

2.6 Czy zgadzają się Państwo, że w ostatnich latach – w państwa administracji – zdefiniowano więcej kwestii, które mogą stać się przedmiotem potencjalnych nieetycznych zachowań? (Patrz Rozdział 7, lista kwestii uznanych za nieetyczne)

Zdecydowanie się zgadzam Zgadzam się w pewnym stopniu Brak zmian Ich liczba się zmniejszyła Trudno powiedzieć

Komentarze:

3. Etyka urzędników

3.1 W poprzednim badaniu przeprowadzonym podczas Fińskiej Prezydencji w EU ustalono, że większość państw członkowskich UE wprowadziło deklarację wartości lub kodeks postępowania (Moilanen & Salminen 2006). Uprzednia lista kodeksów jest dostępna w Aneksie 1. Czy dokonali Państwo jakichkolwiek zmian w swoim kodeksie w ostatnich pięciu latach (patrz Aneks)? Czy wprowadzili Państwo nowe kodeksy? **Prosimy o podanie wszelkich nowych informacji bezpośrednio w Aneksie 1 na ostatniej stronie.**

Komentarze:

3.2 Wartości i standardy dobrego zachowania administracyjnego w służbie publicznej można wprowadzać na wiele sposobów. Są one standardowo komunikowane jako akty prawne, deklaracje wartości i/lub szczegółowe standardy zachowań. W niektórych przypadkach standardy zachowań nie posiadają formy pisemnej i stanowią część kultury administracyjnej (milczącej wiedzy). W Państwa kraju, w użyciu jest

W użyciu		Nie w użyciu	
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	szczegółowe ustawodawstwo dotyczące kwestii etycznych ²³⁶
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	ogólne ustawodawstwo bez specjalnych odniesień do kwestii etycznych ²³⁷
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kodeks postępowania, szczegółowo opisujący standardy zachowań ²³⁸
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kodeks etyczny ustanawiający ogólne wartości lub zasady ²³⁹

Komentarze:

3.3 Czy powyższe dokumenty poddano wciągu ostatnich pięciu lat rewizji? Jakie główne zmiany wprowadzono? Czy rewizje wywołały jakieś dyskusje w administracji publicznej lub na forum opinii publicznej? Czy kodeks doprowadził do podniesienia świadomości zagadnień etycznych w Państwa kraju?

Komentarze:

²³⁶ [Standardy Postępowania Etycznego dla Pracowników Władzy Wykonawczej](#), 5 C.F.R. Część 2635 (USA).

²³⁷ Części [Ustawy o Otwartości i Działaniach Rządowych](#) (FI).

²³⁸ [Główne cechy ram etycznych dla sektora publicznego](#) EUPAN (2004).

²³⁹ [Siedem zasad życia publicznego](#) Komitetu ds. Standardów Życia Publicznego.

Prosimy przesłać badaczom kopię (lub odnośnik z łączem) do odpowiednich nowych kodeksów, na adres wskazany powyżej.

3.4 Czy zakomunikowali Państwo oficjalne wartości i standardy służby publicznej (określone w przepisach prawa, kodeksach i regulacjach) swoim pracownikom służby publicznej? Dokumenty na temat wartości i standardów są

Tak Nie

 zapewniane automatycznie kiedy ktoś dołącza do służby publicznej

 zapewniane automatycznie kiedy ktoś obejmuje stanowisko w
innej organizacji

 częścią umowy o pracę/dokumentu

 częścią szkolenia wewnętrznego

 częścią szkolenia zewnętrznego

 częścią szkolenia internetowego

Komentarze:

3.5 Jaki jest ogólny poziom wiedzy pracowników służby cywilnej w zakresie wartości i standardów służby publicznej?

Bardzo wysoki

Zerowy

Komentarze:

3.6 Czy istnieją jakieś inne wytyczne/wymogi w służbie publicznej oprócz ogólnych standardów obowiązujących wszystkich pracowników służb publicznych?

Tak Nie

 kodeksy postępowania dla określonych agencji (np. całego personelu pracującego w danej agencji publicznej)

 kodeksy postępowania dla określonych obszarów (np. dodatkowy kodeks dla urzędników zajmujących się podatkami lub pozwoleniami)

Komentarze:

3.7 Czy wybrani w wyborach sprawujący urzędy publiczne tacy jak członkowie rządu (ministerstw) oraz członkowie zgromadzenia narodowego (parlamentarzyści) podlegają temu samemu kodeksowi etycznemu, co pracownicy służby publicznej, czy też obowiązują ich inne lub bardziej szczegółowe zasady?

4. Wpływ polityk reformatorskich na zachowania w miejscu pracy

4.1 Ze względu na kryzys finansowy, wiele państw członkowskich przechodzi obecnie proces redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym, zamrażania lub redukcji wynagrodzeń, zmniejszania ochrony pracowników, zwiększania wieku emerytalnego oraz wdrażania podobnych programów oszczędnościowych. Czy zgodzą się Państwo, że programy oszczędnościowe miały w Państwa kraju poniższe skutki?

	Zdecydowanie się zgadzam	Zgadzam się w pewnym stopniu	Nie zgadzam się w ogóle	Trudno powiedzieć
a) spadek zaufania do organizacji	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) spadek zaufania do przywództwa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) postrzeganie traktowania pracowników ...sektora prywatnego jako niesprawiedliwości	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) postrzeganie traktowania koleżanek i kolegów ...jako niesprawiedliwości	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) spadek zaangażowania w pracę	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) zanikanie wartości etycznych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) obniżenie satysfakcji z pracy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) wzrost nieprawidłowego wykorzystywania ...zasobów, np. kradzieże i oszustwa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) nieetyczne zachowania wynikające z wyższego ...poziomu stresu i większej intensywności pracy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) narastanie gniewnych nastrojów	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) spadek lojalności	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) większe tendencje korupcyjne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m) inny wpływ, jakiego rodzaju (prosimy o komentarz)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Komentarze:

4.2 Jakie trendy w reformach w sektorze publicznym i HR są najbardziej podatne na nieprawidłowości (np. przekupstwo, protekcję, konflikty interesów związane z prezentami lub działalnością zewnętrzną)?

Bardzo podatne Podatne Niepodatne Trudno powiedzieć

a) ogólnie, wdrożenie nowych programów oszczędnościowych (redukcja miejsc pracy i płac, możliwości awansowych itd.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
--	--------------------------	--------------------------	--------------------------	--------------------------

b) reformy wynagrodzeń	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) reformy systemów ubezpieczeń społecznych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) reformy bezpieczeństwa pracy	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) wprowadzenie nowych technologii teleinformatycznych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) zorientowanie na obywatela	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) otwartość	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) poprawa mobilności pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) reformy organizacyjne (obalenie hierarchii)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) decentralizacja obowiązków kadrowych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) zmiana kultury organizacyjnej	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m) polityki awansów	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n) polityki rekrutacji	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
o) zarządzanie kompetencjami	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
p) inne, jakie j	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Komentarze:

5. Monitorowanie i ocena polityk etycznych i instrumentów etycznych

5.1 Ogólnie rzecz biorąc, które instrumenty uważają Państwo za bardziej efektywne w walce z korupcją i innymi nieetycznymi zachowaniami?

Efektywne	Nieefektywne				
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Prawa i regulacje
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Kodeksy
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Przywództwo
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Szkolenia, w tym w zakresie dylematów
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Otwartość, przejrzystość
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Rejestracja interesów finansowych
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Zasady dotyczące okresu po ustaniu zatrudnienia
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Precyzyjne polityki dotyczące prezentów
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Specjaliści ds. etyki zawodowej dostarczający porad
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Ochrona demaskatorów

Inne, jakie

Komentarze:

5.2. Co uważają Państwo za główne przeszkody i trudności dla skutecznej polityki w Państwa służbie publicznej?

Główne przeszkody Pomniejsze przeszkody To nie przeszkoda

<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Słaba jakość istniejących przepisów prawa, regulacji i kodeksów
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Egzekwowanie kodeksów (jeżeli istnieją)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Brak aktywnego przywództwa i zaangażowania przywództwa
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Brak szkoleń dotyczących zagadnień etycznych
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Kultura organizacyjna nie jest dopasowana do standardów etycznych
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Polityka HRM kłóci się z wymogami etycznymi (brak niezależnych procedur selekcji i rekrutacji, upolityczniona administracja, kontrola nad dyplomami i referencjami, brak przeglądu listy podatnych funkcji, przysięgi itd.)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	HRM nie jest oparta ściśle na zasadach merytorycznych (wyjątki dla polityków, kadry zarządzającej najwyższego szczebla, pracowników sektora publicznego, mniejszości, kobiet, osób niepełnosprawnych)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Polityki etyczne nie są poważnie traktowane – zbyt niska świadomość i wiedza o zasadach etycznych
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Brak monitorowania (brakuje rejestracji wykroczeń)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Brak niezależnych badań etycznych (np. za pośrednictwem komisji etycznych)
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Brak oceny naruszeń
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Brak sankcji/środków odstrasżających
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Polityki etyczne nie są zintegrowane z innymi politykami (np. za sprawą niesprawiedliwej rekrutacji, wynagrodzenia, polityk promocyjnych)

5.3 Czy zintensyfikowano monitorowanie, odpowiedzialność i struktury kontroli (na drodze zobligowania urzędników do wypełnienia publicznych rejestrów dochodu i działalności dodatkowej, powoływania komisji etycznych, specjalistów ds. etyki, kontroli i mechanizmów monitorujących)?

Komentarze:

5.4 Czy ujawnianie udziałów finansowych przez urzędników państwowych jest obowiązkowe?

- Tak Nie
- w odniesieniu do wybranych władz (polityków)
- w odniesieniu do pracowników służby publicznej najwyższego szczebla
- w odniesieniu do innych wyznaczonych urzędników (prosimy wskazać, czy istnieją)

Komentarze:

5.5 Czy wykorzystuje się system ujawniania informacji finansowej, w jaki sposób informacje są wykorzystywane, kto je otrzymuje i jakie są potencjalne konsekwencje w przypadku wykrycia konfliktu interesów?

Komentarze:

5.6 Czy istnieje wiele wyspecjalizowanych organów, których zadaniem jest prowadzić dochodzenia w sprawie nieprawidłowości i korupcji w służbie publicznej? Czy organy te mają prawo zaskarżać do sądu?

Komentarze:

5.7 Czy istnieje instytucja, jednostka lub komitet, którego zadaniem jest koordynacja i lub zarządzanie wdrożeniem polityki etycznej? (nazwa, status, personel i inne zasoby)

Komentarze:

5.8 Niektóre państwa członkowskie zaczęły wdrażać programy zarządzania skandalami, w celu skuteczniejszego reagowania na skandale polityczne i administracyjne. Czy wprowadzili Państwo taki system? Czy planują Państwo taki system wprowadzić? Czy jest on efektywny? Prosimy o łącze do programu (jeżeli istnieje).

Komentarze:

5.9 Czy wciąż potrzeba więcej zasad, standardów, kontroli, porad, wsparcia itd.?
Jeżeli tak, w jakich obszarach?

	Potrzeba więcej zasad			Nie potrzeb więcej zasad		
a) po ustaniu zatrudnienia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) polityki dotyczące prezentów	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) nadużywanie zasobów organizacyjnych	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) oszustwo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) korupcja	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) mobbing	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

g) upolitycznienie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) zastraszanie eksualne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) zamówienia publiczne	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Komentarze:

6. Ocena kosztów, korzyści i efektywności systemów etycznych

6.1 Czy kiedykolwiek oceniali Państwo efektywność swoich systemów etycznych/rzetelności? Jeżeli tak, jakie były wyniki?

Komentarze:

6.2 Czy posiadają państwo świadectwa lub oszacowania kosztów monitorowania kwestii etycznych, komisji etycznych, zatrudniania personelu itd.? Czy koszty związane z kwestiami etycznymi rosną? Jakie instrumenty powodują najwyższe koszty? Czy polityki etyczne są intensywne kosztowo czy mało kosztowne?

Komentarze:

7. Uwagi końcowe

7.1. Czy mają Państwo plany lub programy w przygotowaniu, by zająć się kwestiami etycznymi w Państwa służbie publicznej?

Komentarze:

7.2 Jakie są główne zagadnienia i priorytety (np. wyzwania rozwojowe) związane z etyką usług publicznych, które Państwa kraj musi w najbliższej przyszłości udoskonalić najbardziej?

Komentarze:

7.3 Czy w tym dokumencie pominięto coś istotnego? Prosimy o dodatkowe komentarze.

