

Etyczne aspekty w pracy samorządowca



Katarzyna Liszka-Michałka

Warszawa, styczeń 2017 r.



Etyczne aspekty w pracy samorządowca

Katarzyna Liszka-Michałka

Warszawa, styczeń 2017 r.

Etyczne aspekty w pracy samorządowca

AUTORKA

Katarzyna Liszka-Michałka

prawniczka, ukończyła aplikację radcowską w Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Krakowie, ekspert w Dziale Monitoringu Prawnego i Ekspertyz w Biurze Związku Powiatów Polskich, redaktorka internetowego Dziennika Warto Wiedzieć.

Wykładowca na szkoleniach kierowanych do pracowników sektora publicznego.

W pracy zawodowej zajmuje się głównie tematyką społeczną, ze szczególnym naciskiem na zagadnienia związane z szeroko rozumianym sektorem oświaty.

Autorka opinii i analiz aktów prawnych. Odpowiadała za obsługę prawną projektów realizowanych przez Związek Powiatów Polskich.

Stały ekspert Zespołu ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

REDAKCJA I SKŁAD

Rafał Rudka

KOREKTA

Tomasz Smaś

Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska

WYDAWCA

Związek Powiatów Polskich

Plac Defilad 1

00-901 Warszawa

ZDJĘCIA

Archiwum ZPP i Fotolia LLC

ISBN

879-83-62251-20-9

Tytułem wstępu

Szanowni Państwo,

problematyka etyki w pracy samorządowca w ostatnich latach jest jedną z bardziej wrażliwych sfer. Zauważa się ogólny trend do tworzenia i ujednoczenia etycznych zachowań pracowników administracji publicznej. Mając to na uwadze widzimy potrzebę podejmowania szeregu działań zmierzających do unowocześniania metod pracy, lepszej organizacji administracji publicznej, korekty wzajemnych relacji między organami samo-rządowymi, a mieszkańcami zamieszkującymi dany obszar. Ulepszanie jakości pracy administracji ma swój wyraz nie tylko w poprawie administrowania, ale również w tworzeniu prawa dobrej jakości opartego o etyczne zasady.



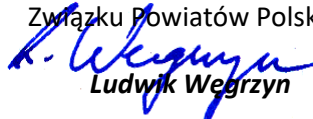
Dlatego też jednym z elementów pracy w administracji publicznej jest konieczność budowania etycznych postaw i zachowań pracowników samorządowych. Istota tego polega na ustaleniu właściwych, moralnych norm, wzorów działania, wprowadzeniu mechanizmów ich realizacji oraz kryteriów oceny.

W szczególności obszar etyki i zapobiegania zjawiskom korupcji obejmuje takie elementy, jak standardy zachowań etycznych, katalogi zasad i wartości etycznych oraz szczegółowe procedury postępowania.

Wpływ etyki na zachowania urzędników jest społecznie mierzalny i wyczuwalny. Uzewnętrznia się zarówno w jakości usług świadczonych przez administrację publiczną, jak i w społecznym odbiorze pracy funkcjonariuszy publicznych.

W związku z czym, aby podnieść rangę etyki w pracy samorządowej na jeszcze wyższy poziom i przedstawić praktyczne podejście do tego zagadnienia Związek Powiatów Polskich przygotował dla Państwa podręcznik dotyczący etycznych aspektów w pracy samorządowca. Znajdą w nim Państwo odpowiedzi na najczęściej pojawiające się pytania i wątpliwości w tym obszarze.

Życząc sukcesów w codziennej pracy, pozostaje z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Ludwik Węgrzyn

Spis treści

| | |
|--|----|
| I. Czym jest etyka w administracji publicznej? | 3 |
| II. Etyka w pytaniach i odpowiedziach..... | 4 |
| 1. Etyka w urzędzie | 4 |
| a. Jawność działania urzędu | 4 |
| b. Istota etyki w pracy urzędu | 5 |
| c. Spotkania publiczne dotyczące etyki w samorządach | 5 |
| d. Proces rekrutacji pracowników | 7 |
| e. Zdarzenia o charakterze korupcyjnym a media..... | 8 |
| 2. Etyka w pracy urzędników..... | 10 |
| a. Zasady etyczne..... | 10 |
| b. Wiedza i świadomość etyczna pracowników | 11 |
| c. Forma upomnienia urzędnika..... | 13 |
| d. Organizowanie z pracownikami spotkań dotyczących etyki | 14 |
| e. Motywowanie pracowników | 15 |
| f. Zapobieganie podejrzeniom o konflikt interesów | 16 |
| g. Wpływ postawy kadry zarządzającej na urzędników | 18 |
| h. Szkolenia dla pracowników | 19 |
| i. Forma zgłaszania działań nieetycznych | 19 |
| j. Etyka pracowników samorządowych jako przedmiot nauczania | 20 |
| k. Postrzeganie zgłaszania działań etycznych jako donosicielstwa | 22 |
| 3. Dokumenty wspierające infrastrukturę etyczną urzędu | 23 |
| a. Procedura zamówień publicznych..... | 23 |
| b. Pełnomocnik ds. etyki w urzędzie | 24 |
| c. Tworzenie w urzędach map zagrożeń etycznych..... | 25 |
| d. Korzyści z map zagrożeń etycznych w urzędzie..... | 26 |
| e. Anonimowe testy i ankiety dla urzędników | 27 |
| f. Kodeks Etyki a Polityka Etyczna..... | 28 |
| g. Polityka etyczna urzędu..... | 29 |
| h. Postępowanie w przypadku podejrzenia zachowania nieetycznego | 30 |
| i. Wypełnianie anonimowych ankiet przez klientów urzędu..... | 31 |
| III. Podsumowanie | 33 |

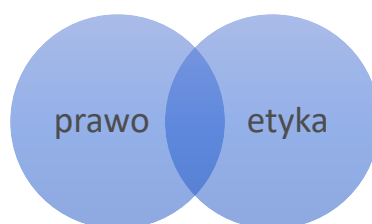
I. Czym jest etyka w administracji publicznej?

Jednym z podstawowych zadań administracji publicznej jest budowanie etycznych postaw i zachowań urzędników publicznych. Jego istota polega na ustaleniu norm, wzorów działania, wprowadzeniu mechanizmów ich realizacji oraz kryteriów oceny.

W szczególności obszar etyki i zapobiegania zjawiskom korupcji obejmuje takie elementy, jak standardy zachowań etycznych, katalogi zasad i wartości etycznych oraz szczegółowe procedury postępowania.

To, czy zachowanie urzędnika jest etyczne, bardzo szybko daje się zauważyć. Wpływa na jakość świadczonych nie tylko przez niego, ale administrację publiczną jako całość usług.

Jak pisał M. Kulesza *„Pracownik administracji publicznej często balansuje między wymogami prawa, moralności, profesjonalizmu oraz organizacji. Wymogi te wchodzą ze sobą niekiedy w konflikt, który musi być rozstrzygany samodzielnie przez urzędnika. Lojalność wobec państwa, problem lojalności wobec wspólnoty samorządowej, której interesy stoją niekiedy w konflikcie z interesami rządu i administracji rządowej, odpowiedzialność, zachowanie w warunkach konfliktu interesów, jawność i przejrzystość działania - to ciągle jeszcze nowe zagadnienia dla wielu urzędników w Polsce. Tymczasem dobre funkcjonowanie państwa zależy w znacznym stopniu od właściwego funkcjonowania administracji publicznej, a zwłaszcza od przestrzegania norm etycznych przez urzędników. Nie wszystko bowiem da się unormować w ustawach. Chociaż to właśnie ustawy wyznaczają normatywny wzorzec zachowań ludzkich, także urzędniczych, wiele jeszcze przestrzeni pozostaje dla wzorców etycznych. Innymi słowy, przestrzeganie prawa to za mało, trzeba jeszcze osobistej uczciwości funkcjonariuszy publicznych, ich poczucia służby i lojalności wobec Konstytucji i państwa.”* (Michał Kulesza, *Etyka służby publicznej*, LEX 2010).



Zwiększenie wiedzy obywateli oraz budowa społeczeństwa obywatelskiego wpływa na to, że klienci urzędów coraz częściej zwracają swą uwagę na sposób postępowania przedstawicieli samorządu terytorialnego.

Następstwem tego oraz ze względu na potrzebę budowania przejrzystych zasad obsługi klientów, zachęcam do lektury niniejszego opracowania, opisującego praktyczne aspekty etyki w pracy samorządowca. Publikacja ta jest przydatnym przewodnikiem po najczęściej pojawiających się pytaniach z zakresu etycznego funkcjonowania urzędów i ma na celu przybliżenie wzorców działań i zachowań, które można przyjąć w pracy a także dokonywać ich dalszego udoskonalania, tak aby świadczyć na rzecz mieszkańców usługi jak najwyższej jakości.

II. Etyka w pytaniach i odpowiedziach

1. Etyka w urzędzie

Problem etyki istnieje odkąd istnieją urzędy administracji i mechanizmy jej funkcjonowania. Na szczęście kontekst etyczny zarządzania publicznego nabiera coraz większego znaczenia, dając podstawę do tworzenia coraz lepszej jakości funkcjonowania urzędów administracji publicznej, uniezależniając je od zewnętrznych wpływów i rozmaitych uchybień etycznych.

a. Jawność działania urzędu

W jaki sposób w urzędzie realizować jawność działania, aby zapewnić jak najlepszą obsługę klientów?

Dostęp do informacji o działaniach urzędu jest podstawowym warunkiem prowadzenia skutecznej kontroli społecznej.

Dobrze poinformowany i świadomy swoich praw obywatel wie, czego może oczekiwać i czego domagać się w kontaktach z urzędnikiem.

Urząd działający w sposób etyczny to taki, w którym klienci są skutecznie informowani o:

- ✓ pełni praw, jakie im przysługują (jawność informacji, możliwość partycypacji przy tworzeniu kluczowych dokumentów, takich jak budżet i strategię, możliwość udziału w posiedzeniach rady),
- ✓ lokalnym prawie (wydawane zarządzenia, projekty uchwał i podejmowane uchwały),
- ✓ sposobach obsługi (pełna informacja, jak załatwić sprawę w urzędzie, gdzie otrzymać informację lub pomoc).

Informowanie powinno być wynikiem aktywności urzędu, a nie jedynie reakcją na aktywność obywatela. Urząd powinien sformułować strategię informowania społeczności, wyznaczyć cele działalności informacyjnej oraz wskaźniki pomiaru osiągnięcia zaplanowanych celów. Przyjęcie strategii powinna poprzedzać analiza potrzeb mieszkańców w zakresie informacji. Przekaz informacyjny musi być atrakcyjny, wiarygodny, zrozumiały i przyjazny dla odbiorcy.

Każde działanie informacyjne należy poprzedzić analizą odbiorców, do których informacja ma trafić (wykształcenie, zainteresowania, preferowane sposoby zdobywania informacji). Należy badać skuteczność przekazu, a uzyskane wyniki uwzględniać w działaniach korygujących. Oprócz opinii mieszkańców, ważnym źródłem informacji o skuteczności przekazu są pracownicy urzędu.

Informacji zewnętrznej powinna towarzyszyć informacja wewnętrzna. Każdy urzędnik musi mieć świadomość, że działalność administracji jest finansowana ze środków publicznych i dlatego jedną z podstawowych zasad jego działalności jest jawność postępowania. Należy kształtować i utrzymywać zachowania typu urzędnik-klient w miejsce urzędnik-petent oraz świadomość, że to obowiązkiem urzędnika jest uzasadnienie, dlaczego jakiejś informacji nie może udzielić, a nie obowiązkiem klienta urzędu – w jakim celu chce tę informację pozyskać.

b. Istota etyki w pracy urzędu

Jakie działania podjąć, by problem etyki w urzędzie nie został zepchnięty na margines?

Bardzo ważne jest, aby zagadnienia etyczne nie były traktowane przez władze i pracowników urzędu, jako element obok pracy, ale jako ściśle z nią związany. Co zrobić, aby tak było?

Odpowiadając na to pytanie należy wskazać, że to bardzo trudna i drażliwa kwestia, gdyż jak się okazuje wielokrotnie po wdrożeniu przepisów antykorupcyjnych w krótkim czasie po tym fakcie, dokumenty te stają się po prostu jednymi z wielu obowiązujących w urzędzie przepisów i zapomina się niejednokrotnie o ich istnieniu.

Bardzo ważne jest, by podjąć wszelkie możliwe kroki, aby takiej sytuacji zapobiec. Jak można to zrobić? Mianowicie:

- ✓ dążyć do organizowania cyklicznych spotkań z pracownikami na których omawiane będą problemy etyczne danego wydziału, mogą to być spotkania z kierownikiem działu, ale na takie spotkania można zapraszać także pełnomocnika ds. etyki, jeżeli taki został w urzędzie powołany;
- ✓ dbać o podnoszenie kwalifikacji pracowników także w aspekcie etycznym i organizować dla pracowników urzędu szkolenia lub wysyłać ich na zewnętrzne szkolenia z zakresu etyki w administracji publicznej;
- ✓ zapewnić aby Kodeks Etyki oraz inne narzędzia służące niwelowaniu zachowań korupcyjnych były w urzędzie widoczne, łatwo dostępne, tak aby każdy pracownik miał możliwość w każdej chwili do nich sięgnąć;
- ✓ motywować pracowników i uczyć ich na pozostawanie wrażliwymi na kwestie etyczne.

Od tego jak pracownicy urzędu będą postrzegali aspekt etyczny, zależy jak potraktują problem właściwego postępowania w swojej pracy.

c. Spotkania publiczne dotyczące etyki w samorządach

Czy nie należałoby o etyce w samorządzie rozmawiać periodycznie ze wszystkimi publicznymi podmiotami (policja, straż, NGO, szpitale, spółki z udziałem jednostek samorządu terytorialnego) np. w formie konferencji?

Sprawność i sposób zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego mają istotne znaczenie nie tylko z punktu widzenia interesów tych organizacji, lecz są przede wszystkim bardzo ważne dla lokalnej społeczności. To właśnie od decyzji podejmowanych na szczeblu samorządu zależy jakość zarządzania powiatem, gminą czy województwem. W praktyce odnosi się to do funkcjonowania szpitali, szkół, instytucji kultury, stanu dróg, infrastruktury, rozwoju lokalnej przedsiębiorczości itp. Warto pamiętać, że funkcjonowanie danego urzędu i stosowane paradygmaty zarządzania, mają również przełożenie na działania innych organizacji, np. spółek z udziałem JST oraz innych podległych samorządowi jednostek organizacyjnych.

Trzeba także dostrzegać, że decyzje podejmowane na szczeblu administracji samorządowej rzutują na takie procesy, jak obsadzanie członków rad nadzorczych w spółkach samorządowych, które z kolei mają wpływ na obsadzanie stanowisk prezesów, a także wybór dyrektorów podległych jednostek. W świetle powyższych stwierdzeń, zagadnienia etyki zarządzania w tych organizacjach nabierają szczególnego znaczenia. Etyka przejawia się w różnych sferach i poszczególnych funkcjach administracji samorządowej.

To właśnie ludzie poprzez swoje decyzje, postępowanie i styl zarządzania kreują wzorce i normy, które są następnie przenoszone na niższe szczeble i poziomy zarządzania. Standardy postępowania władz samorządowych ocenia się nie poprzez pryzmat zapowiedzi i pustych deklaracji wypowiedzianych podczas uroczystości związanych z przecinaniem wstęg czy wręczaniem odznaczeń albo medali. Te standardy należy oceniać poprzez pryzmat rzeczywistości. Na podstawie zaprezentowanych rozważań można jedynie wyrażać życzenie, aby takie etyczne wartości, jak bezstronność, przejrzystość działań, praworządność, uczciwość czy poszanowanie dla ludzi wreszcie stały się obowiązującymi i przestrzeganymi w rzeczywistości standardami, na których opiera się działalność urzędów samorządowych. Przywództwo etyczne, budowanie i umacnianie kultury etycznej rozpoczyna się już na etapie metodyki doboru kadr, a następnie rozprzestrzenia się na dalsze obszary funkcjonalne.

Współdziałanie z organizacjami pozarządowymi przy realizacji zadań publicznych, w opinii wielu działaczy samorządowych, jest obszarem, gdzie najlepiej można prowadzić efektywną edukację w zakresie samorządności w ogóle i jednym z najlepszych sposobów budowania zaufania do instytucji samorządowych. Prowadzenie takiego współdziałania w sposób przejrzysty, wykluczający jakiegokolwiek podejrzenia co do przedkładania ponad interes społeczności lokalnej innych celów, służy władzy i przekłada się na rosnącą jej wiarygodność. Dobry model działania przetestowany w tym obszarze może być następnie stosowany w innych, nie tak „wrażliwych” obszarach samorządowej aktywności.

Jak się wydaje spotkania publiczne powinny być normalną i regularną aktywnością. Do głównych celów takich spotkań publicznych powinno należeć przekazywanie informacji i pozyskiwanie opinii społeczeństwa na temat spraw publicznych ważnych dla samorządu lokalnego. Pozyskiwanie opinii jest jednym ze środków służących zwróceniu społecznej uwagi na aspekt etyczny. Ważnym jest, by szukać tych opinii w możliwie najwcześniejszym stadium dyskusji nad poszczególnymi sprawami. Prawdą jest jednak, że zainteresowanie społeczne jest często dość ograniczone w kwestiach, których obywatele nie uznają za bezpośrednio ich dotyczące.

Celem spotkań publicznych może być w szczególności:

- ✓ zapewnienie lepszego przepływu informacji od urzędników do obywateli, zwłaszcza o ważnych decyzjach ich dotyczących oraz ułatwienie bezpośredniego uczestnictwa klientów w zarządzaniu lokalnym,
- ✓ zapewnienie ciągłości procesu i publicznej kontroli działań podejmowanych przez urzędników i władze i tym samym zwiększenie rozliczalności władz,
- ✓ polepszenie relacji między władzą (rządem lub samorządem lokalnym) a obywatelami.

d. Proces rekrutacji pracowników

Jak prowadzić proces rekrutacji pracowników, aby służył poprawie infrastruktury etycznej urzędu?

Odpowiedni system rekrutacji oraz selekcji pracowników jest jedną z najprostszych technik podniesienia poziomu etycznego urzędu.

Technika ta polega na przeprowadzaniu rekrutacji pracowników, w której bierze się pod uwagę nie tylko wykształcenie oraz zawodowe doświadczenie, ale także wrażliwość pracownika na problemy etyczne. Można tego dokonać poprzez wprowadzenie do rozmowy rekrutacyjnej wątków natury etycznej lub nawet poprzez postawienie kandydata przed jakimś dylematem moralnym, prosząc o jego rozwiązanie. Innym sposobem uzyskania informacji o pracowniku jest prośba o dołączenie do składanych przez kandydata dokumentów odpowiednich referencji lub opinii z poprzedniego miejsca pracy.

Ważnym czynnikiem, który powinien być brany pod uwagę przy naborze pracowników jest osobowość wyrażająca łatwość nawiązywania kontaktów z ludźmi, stanowczość połączona z uprzejmością oraz poczucie taktu, kultura osobista i miłe usposobienie, które pozwolą uniknąć wielu problemów i kłopotów.

Narzędziem, które może pomóc chociażby w rozwiązaniu problemu zatrudniania pracowników wrażliwych na problemy etyczne, jest także test podatności na zjawiska nieetyczne, mający udzielić odpowiedzi na pytanie czy kandydat do pracy jest szczególnie podatny na sytuacje korupcyjne. Pytania, postawione w teście nie muszą być wprost nakierowane na zjawisko korupcji wśród pracowników samorządowych, ale mogą mieć charakter ogólnych zagadnień służących do wykazania jak dany kandydat na stanowisko urzędnicze w codziennym życiu radzi sobie z kwestiami etycznymi. Nie da się bowiem zaprzeczyć, że to jak człowiek postępuje w swoim środowisku, będzie miało ogromny wpływ i zostanie przeniesione na grunt zawodowy.

Dlatego już na etapie naboru można ustrzec się przed osobami, które charakteryzują się bagatelizującym podejściem do kwestii etycznych i poprosić podczas rozmowy kwalifikacyjnej o rozwiązanie krótkiego testu. Klucz odpowiedzi powinien być szczegółowo przygotowany, aby pozwolić w szybki i sprawny sposób na dokonanie oceny kandydata na pracownika urzędu.

Należy podkreślić, że test nie wskaże w sposób dosłowny postawy etycznej rozwiązującej go osoby, ale da obraz uwarunkowań etycznych. Tworząc taki test w urzędzie można jako jego klucz przyjąć przypisanie poszczególnym odpowiedziom odpowiednich wag punktowych, które po wypełnieniu testu należy zsumować. Na tej podstawie badany może zostać przyporządkowany do jednej z trzech grup, charakteryzujących się określonym stopniem odporności na zjawisko korupcji, to jest: osobowość stabilna, z dużym poczuciem własnej wartości, ściśle przestrzegająca zasad, odporna na zagrożenia korupcyjne; osobowość średnio stabilna, podatna na wpływ i manipulację, w określonych warunkach skłonna do wybierania prostych nie zawsze właściwych postaw i zachowań oraz osobowość niestabilna, skłonna do relatywizmu i usprawiedliwiania łamania zasad, podatna na zachowania korupcyjne.

Należy mieć na uwadze, że taki test stanowi wyłącznie element wspierający w procesie rekrutacji i nie może być jedyną determinantą wyboru kandydata.

W jaki sposób przeprowadzać rekrutację i selekcję pracowników, aby ocenić ich poziom etyczny?

Jednym ze środków służącym do kształtowania pożądanych postaw w administracji publicznej jest określony system rekrutacji i selekcji.

Artykuł 60 Konstytucji RP stanowi, że wszyscy obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach.

Jednak ta dostępność ma charakter względny, może być realizowana na zasadach szczegółowo uregulowanych w ustawach wprowadzających ograniczenia w tym dostępie ze względu na kwalifikacje lub cechy osobowe.

Kryterium uwzględnianym przy zatrudnianiu, oprócz kompetencji i wykształcenia, powinien być także poziom moralny kandydata, zweryfikowany poprzez wprowadzenie do rozmów kwalifikacyjnych elementów natury etycznej, jak również przez system opinii i referencji.

Przegląd regulacji prawnych określających funkcjonowanie poszczególnych działów administracji publicznej wśród wymagań stawianych kandydatom wymienia warunków nieskazitelności charakteru i nieposzlakowanej opinii. Kryteria te dają podstawę do weryfikacji kandydatów pod względem obyczajowo-moralnym i osobowościowym na etapie przyjmowania do pracy.

e. Zdarzenia o charakterze korupcyjnym a media

Czy powinno się przekazywać do mediów informacje na temat zgłoszonych zdarzeń o charakterze korupcyjnym, jakie miały miejsce na terenie urzędu?

Sprawozdanie z zakresu etycznego działania urzędu, czy zgłoszone zdarzenia o charakterze korupcyjnym mają charakter wewnętrznych informacji o sytuacji jaka panuje w urzędzie. Oczywiście mają one charakter publiczny i każdy pracownik urzędu ma prawo się z nimi zapoznać.

Postawione pytanie wprowadza jednak wątpliwość, czy aby obywatele, klienci tego urzędu, także nie powinni zostać zapoznani z sytuacją etyczną jaka w nim panuje. Wydaje się, że jest to wewnętrzna sprawa każdej jednostki i od kierownictwa zależy czy zechce takie informacje udostępniać. Jednakże praca urzędnika jest taką formą działania, która wymaga uzyskania zaufania potencjalnych klientów. To właśnie zaufanie jest fundamentem prawidłowych relacji na płaszczyźnie urzędnik-klient.

Należy więc postawić sobie zasadnicze pytanie – co ma na celu podawanie do publicznej wiadomości informacji dotyczących wewnętrznej infrastruktury urzędu? Uświadomienie klientów o potencjalnym zagrożeniu korupcyjnym, o niestosownym zachowaniu urzędników, czy może zmobilizowanie pracowników urzędu do poprawy? W dwóch pierwszych przypad-

kach takie działania mogą obrócić się przeciwko pracownikom samorządowym, gdyż uzewnętrznienie działań nieetycznych, przyczyni się do znacznego obniżenia poziomu zaufania obywateli do administracji publicznej i spowoduje, że praca urzędnika stanie się znacznie utrudniona, gdyż na każdym kroku społeczeństwo będzie przypominało jakie to zdarzenia nieetyczne na terenie tego urzędu miały miejsce. Jednakże sprawozdania z zakresu etyki i rejestr zgłoszonych incydentów i nadużyć mogą na pewno służyć podniesieniu poziomu etycznego urzędu tak, aby zmobilizować pracowników do jeszcze większej pracy i podjęcia wszelkimi siłami starań o jak najlepszą postawę w stosunku do klientów, ale także współpracowników, tak aby podobne zachowania nieetyczne zniwelować.

Można jednak rozważyć, czy dokumenty te, a w szczególności sprawozdanie nie mogłyby zostać przedstawione do publicznej wiadomości. Zależy to jednak od szczegółowości tego dokumentu i treści jakie zostały w nim ujęte. Bowiem taka forma przedstawienia sytuacji etycznej urzędu, może uczulić klientów na to, jakie zachowania są niedozwolone na terenie urzędu i w kontakcie z pracownikiem samorządowym, ale również może mieć charakter motywujący dla samego urzędnika, aby nie popełniać zauważonych już błędów.

Należy w tym miejscu także wskazać, że media pełnią istotną funkcję w walce z korupcją i promują dobre zarządzanie. Nie powinny być jednak postrzegane tylko jako miejsce odkrywania i ukazywania korupcji. Odgrywają przecież ważną rolę w umacnianiu i kształtowaniu tempa zmian poprzez rozpoznawanie dobrych praktyk i podkreślanie ich skuteczności w osiąganiu celów związanych z rozwojem.

Nie da się jednak ukryć, że bardzo często małe czasopisma o zasięgu lokalnym starają się kontrolować decyzje urzędników. Mowa tutaj przede wszystkim o dziennikarstwie śledczym, rozwijającym się w Polsce w ostatnich latach, które jest najlepszym przykładem tego, jak media mogą się przyczynić do kontroli poczynań administracji, a tym samym stać się naturalnym elementem dążeń do zwiększenia przejrzystości życia publicznego.

2. Etyka w pracy urzędników

Wszystkich pracowników administracji bez względu na zajmowane stanowisko obowiązują podstawowe wartości etyczne takie jak: uczciwość, profesjonalizm, lojalność, otwartość, prawość, wiarygodność, oszczędność oraz szacunek wobec ludzi.

Dzięki realnemu wpojeniu tych zasad możliwe jest odbudowanie społecznego zaufania do urzędników, a przy tym również zwiększenie skuteczności administracji.

W praktyce normy te są w różny sposób naruszane, prowadząc do patologicznych zachowań służby publicznej. Aby zapobiec takim sytuacjom należy wdrażać takie zachowania i wzorce które pomogą przywrócić fundamentalne znaczenie norm etycznych w pracy pracownika administracji publicznej.

a. Zasady etyczne

Jak należy rozumieć w kontekście wykonywanej przez urzędników pracy zasady etyczne, którymi powinien kierować się pracownik urzędu?

Zasady etyczne są niejako standardami wyznaczającymi, jak powinien postępować pracownik samorządowy.

Zasada praworządności – pracownik wykonuje swoje obowiązki ze szczególną starannością, stosując uregulowania i procedury zapisane w przepisach prawnych. Zwraca uwagę na to, aby decyzje dotyczące praw lub interesów osób fizycznych i prawnych posiadały podstawę prawną ich działania, a treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawa i zawierała uzasadnienie działania oraz informację o środkach odwoławczych od wydanych decyzji.

Zasada niedyskryminowania – urzędnik przy rozpatrywaniu wniosków jednostki i przy podejmowaniu decyzji zapewni przestrzeganie zasady równego traktowania. W przypadku różnic, urzędnik zapewni, aby to nierówne traktowanie zostało uzasadnione obiektywnymi właściwościami danej sprawy. Pracownik powstrzyma się od wszelkiego nierównego traktowania pojedynczych osób ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub społeczne, religię bądź przekonania polityczne.

Zakaz nadużywania uprawnień – urzędnik z uprawnień może korzystać wyłącznie dla osiągnięcia celów, dla których te uprawnienia zostały mu powierzone mocą przepisów.

Zasada bezstronności i niezależności – pracownik w prowadzonych sprawach równo traktuje wszystkie strony postępowania. Nie ulega żadnym naciskom i nie przyjmuje zobowiązań wynikających z pokrewieństwa, przynależności lub znajomości. Nie podejmuje prac ani zajęć kolidujących z pełnionymi obowiązkami służbowymi. Również nie demonstruje zażyłości z osobami publicznie znanymi, wystrzega się okazji do promowania jakichkolwiek grup interesów. Zapewnia jasność i przejrzystość własnych relacji z osobami pełniącymi funkcje polityczne.

Zasada konsekwentności w działaniu – urzędnik działa konsekwentnie w ramach swojej praktyki administracyjnej i w swoim stosunku do działalności administracyjnej urzędu. Uwzględnia uzasadnione i słuszne oczekiwania jednostki, które wynikają z działań podejmowanych przez urząd w przeszłości. Służy jednostce poradą dotyczącą pożądanego sposobu rozstrzygnięcia sprawy.

Zasada uprzejmości – pracownik w kontaktach z klientami zachowuje się zawsze uprzejmie, właściwie i pozostaje dostępny. Nie krytykuje interesantów, przełożonych, współpracowników i podwładnych. Rozpatruje sprawy z cierpliwością i wrażliwością, mając na względzie wiek oraz zdolność rozumienia przez interesanta przepisów. Urzędnik pamięta o służebnym charakterze swojej pracy, wykonując ją z poszanowaniem i poczuciem godności.

Zasada uczciwości – pracownik działa bezstronnie, rozsądnie i uczciwie kierując się interesem wspólnoty samorządowej, nie czerpiąc przy tym korzyści materialnych ani osobistych. Zgłasza wątpliwości dotyczące celowości lub legalności podejmowanych w urzędzie decyzji. Nie podejmuje żadnych prac ani zajęć, które to kolidują z obowiązkami służbowymi.

Zasada obiektywności – w trakcie podejmowania decyzji urzędnik uwzględnia istotne czynniki i przypisuje każdemu z nich należne mu znaczenie

Zasada jawności postępowania – pracownik udostępnia mieszkańcom żądane przez nich informacje i umożliwia dostęp do publicznych dokumentów, zgodnie z zasadami określonymi w ustawach oraz nie ujawnia informacji poufnych ani nie wykorzystuje ich do potrzeb własnych.

Zasada odpowiedzialności – urzędnik wraz z odpowiedzialnością za własne czyny musi być świadom tego, że istnieje realna możliwość rozliczenia go z pracy dobrej jak i z pracy złej. Swoją postawą nie narusza porządku prawnego, dotrzymuje zobowiązań.

Pracownicy samorządowi powinni zawsze pamiętać, że praca w urzędzie to pewnego rodzaju posłannictwo dla dobra obywateli, a nie dla własnych korzyści. Urzędnik to realizator stanowionego prawa, od którego poprawności zależy rzeczywista praworządność, jest realizatorem organizowanych przez prawo stosunków społecznych, jego służba publiczna opiera się na zaufaniu publicznym i wymaga poszanowania Konstytucji i prawa. Zatem pracownik bądź osoba kandydująca na urzędnika samorządowego powinni mieć świadomość służebnej roli administracji samorządowej wobec społeczności lokalnej, przestrzegać porządku prawnego i rzetelnie wykonywać powierzone zadania.

b. Wiedza i świadomość etyczna pracowników

W jaki sposób poszerzać wiedzę i świadomość etyczną wśród pracowników?

Upowszechnianie zasad etycznych w urzędzie może przybrać charakter zarówno szkoleń organizowanych dla większej grupy pracowników, jak i indywidualnych spotkań z pracownikami.

Jeżeli chodzi o szkolenia etyczne, to konieczność ich przeprowadzania opierana jest na przekonaniu, iż zdecydowana większość nieetycznych zachowań pracownika wynika raczej z jego niewiedzy lub ze złożoności problemów i zadań, przed którymi jest stawiany, a nie z przyrodzonej człowiekowi nieetyczności. Stąd zadaniem szkoleń, najogólniej mówiąc, jest wyeliminowanie przyczyny, jaką może być brak wiedzy pracownika. Zatem szkolenia mają nie tylko uwrażliwić pracownika na wybrane kwestie natury etycznej, ale także nauczyć go rozwiązywania najtrudniejszych dylematów, przed którymi nierzadko przychodzi mu stawać.

W praktyce stosowane są trzy rodzaje szkoleń:

- ✓ programy podstawowe – mające za zadanie uwrażliwienie pracownika na niektóre kwestie o charakterze etycznym,
- ✓ programy specjalistyczne – mające na celu wyrobienie u pracowników kadry kierowniczej umiejętności rozpoznawania problemów etycznych oraz pokazanie im zestawu odpowiednich technik, pozwalających je rozwiązywać,
- ✓ programy zorientowane na rozwój etycznej osobowości, np. postawy otwartości i tolerancji wobec innych ludzi, przydatne szczególnie w kontaktach z dużą ilością petentów.

Rodzaj szkolenia oraz techniki stosowane w czasie szkolenia zależne są od charakteru działalności instytucji, jej potrzeb oraz liczby zatrudnionych pracowników. Jedną z ciekawych i przydatnych technik stosowanych w czasie szkolenia jest analiza konkretnego przypadku, czasami nawet tego, który stanowi jakiś poważny problem w urzędzie.

Szkolenia może przeprowadzać osoba która zajmuje się w urzędzie kwestiami etycznymi, gdyż jest ona szczegółowo zaznajomiona z sytuacją etyczną urzędu i informowana o wszelkich zachowaniach nieetycznych, więc ma pełny obraz zagrożeń jakie w urzędzie mają największy wpływ na pracę urzędników. Jednakże w przypadku szkoleń specjalistycznych i bardziej ogólnych nastawionych na problem etycznego postępowania w ogólności, urząd może skorzystać z pomocy profesjonalnych trenerów, którzy w sposób szczegółowy nakreślą problematykę etyki w urzędzie.

Należy stwierdzić, że szkolenia z zakresu etyki to jeden z ważniejszych elementów zwalczania korupcji. Skuteczne zapobieganie temu zjawisku nie jest możliwe bez solidnego przygotowania pracowników zarówno szczebla kierowniczego, jak i pionu wykonawczego. Celem takiego szkolenia jest dostarczenie podstawowej wiedzy o zwalczaniu korupcji i zachowaniach ryzykownych, zapoznanie z prawnymi podstawami i zasadami etyki mającymi zastosowanie w krytycznych sytuacjach a także wzmocnienie zasad przejrzystości i odpowiedzialności administracji publicznej.

Szkolenia etyczne powinny być podstawowym elementem towarzyszącym zatrudnianiu w samorządzie lokalnym. Są one konieczne zarówno przy tworzeniu procedur i rozwiązań administracyjnych wspierających przejrzystość, jak również dają możliwość prowadzenia dialogu. Tylko poprzez dialog możliwe jest praktyczne zastosowanie praw etycznych – można zająć się potencjalnymi lukami prawnymi czy przeszkodami stojącymi na drodze do etycznego urzędu. Co więcej, poprzez zapewnienie wszechstronnej edukacji na temat zasad etycznych, praw i przepisów łatwiej można zwalczać przeszkody stojące na drodze do przejrzystości.

Szkolenia etyczne powinny być również łatwo dostępne. Informacja na tematy związane z etyką musi być możliwa do zastosowania w zmieniających się kontekstach i okolicznościach.

Z praktycznego punktu widzenia szkolenie wzmacnia zdolność pracownika do oceny praw etycznych oraz do udziału w ich tworzeniu i formułowaniu.

Szkolenia etyczne powinny być także rzeczowe, zachęcające i regularne. Inwestowanie w tego typu szkolenia pokazuje zaangażowanie samorządów we wprowadzanie dobrego zarządzania. Takie kursy zapewniają także możliwość prowadzenia dyskusji, dzięki czemu prawa wspierające etykę są regularnie oceniane pod względem efektywności. Szkolenia etyczne zachęcają do otwartej i krytycznej dyskusji na temat administracji publicznej, jej moralnych zasad i obowiązków. Przejrzystości nie zapewniają wyłącznie prawa nakazujące ujawnianie informacji czy wprowadzające otwarte procesy podejmowania decyzji. Szkolenia etyczne przede wszystkim mają na celu ukazanie związku pomiędzy zasadami etycznymi a przejrzystym zarządzaniem. Tym samym zwiększają szansę na przejrzystość administracji publicznej.

Zakrojone na szeroką skalę szkolenia etyczne są więc ważnym narzędziem umacniającym znaczenie przejrzystości i odpowiedzialności w urzędzie. Pokazują one społeczeństwu, że na samorządzie spoczywa ogromna odpowiedzialność promowania kultury etyki i przejrzystości. W ten sposób zwiększa się jego wiarygodność. Równie ważne jest to, że zarówno pracownicy sektora publicznego, jak i społeczeństwo zaczynają widzieć własny interes w utrzymaniu tych zasad.

c. Forma upomnienia urzędnika

Czy upomnienie urzędnika za zachowanie nieetyczne powinno być pisemne, czy ustne?

Kwestia sankcjonowania pracownika samorządowego za nieetyczne zachowania i jej formy powinna zostać szczegółowo uregulowana w procedurze postępowania w przypadku naruszenia Kodeksu Etyki obowiązującego w urzędzie.

Niemniej jednak należy w tym miejscu zauważyć, że w przypadku gdy pracownik samorządowy dopuścił się takiego naruszenia, które stanowi złamanie powszechnie obowiązującego prawa, powinny zostać wobec niego wyciągnięte odpowiednie sankcje przewidziane przepisami prawa.

Za naruszenie zasad etycznych dotyczących dobrych obyczajów i stosunków międzyludzkich wydaje się, że nie powinno się stosować kar. Dotkliwością, dla osoby naruszającej te zasady powinien być bowiem już sam brak akceptacji przez ogół pracowników urzędu dla nagannych działań i służbowa reakcja w postaci rozmowy i w następstwie tego ostrzeżenie bądź ustne upomnienie.

Jeżeli natomiast dochodzi do uporczywego naruszania zasad etycznych, które nie podlegają sankcjom na gruncie kar porządkowych ani sankcjom karnym, można rozważyć skutek w postaci odebrania takiemu pracownikowi upoważnień do wydawania decyzji, nieuwzglę-

dnienia przy decyzjach o awansie lub podwyżce wynagrodzenia, nagrodach czy pomocy przy podnoszeniu kwalifikacji.

Swoistą sankcją w zakresie przestrzegania przez pracownika samorządowego zasad etycznych przewiduje także art. 30 ustawy o pracownikach samorządowych, który to określa, że pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. Konsekwencją naruszenia postanowień tego przepisu jest niezwłoczne rozwiązanie z takim pracownikiem stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika lub odwołuje się go ze stanowiska.

d. Organizowanie z pracownikami spotkań dotyczących etyki

Czy potrzebne jest organizowanie przez kierowników działów w urzędzie regularnych spotkań z pracownikami w sprawach etyki?

Ponieważ zapobieganie konfliktom interesów należy do wspólnych obowiązków urzędników oraz ich kierownictwa, jest rzeczą niezmiernie ważną, aby zwracana była szczególna uwaga na działania zgodne z etyką.

W zależności od specyfiki urzędu można rozważyć podjęcie konkretnych środków, takich jak przeszkolenie w zakresie etyki w chwili obejmowania stanowiska lub rozmowa o etyce zawodowej z szefem wydziału. Należy zwrócić szczególną uwagę na prowadzenie dialogu z urzędnikami w sprawach dotyczących etyki, przy czym nie może on przebiegać wyłącznie w kierunku od zwierzchników do pracowników; jest niezbędne, aby odbywał się również w kierunku odwrotnym. Pracownicy urzędu powinni uczestniczyć bezpośrednio lub przez przedstawicieli w tworzeniu zasad etyki zawodowej, powinni również mieć do dyspozycji miejsce, gdzie ich pytania, indywidualne lub zbiorowe, mogłyby zostać wyartykułowane, omówione i gdzie mogłyby uzyskać odpowiedź. Takim miejscem mogłyby stać się właśnie spotkania organizowane przez kierowników wydziałów dla swoich pracowników.

Kwestia organizowania spotkań z pracownikami przez kierowników poszczególnych wydziałów pozostaje jednak wewnętrzną sprawą urzędu. Jednakże wydaje się być pomysłem bardzo dobrym organizowanie takich spotkań mających na celu wewnętrzne dyskusje na tematy etyczne. Podczas takich spotkań kierownik danego wydziału może poruszyć ze swoimi pracownikami zagadnienia etyczne, które okazały się problematyczne w ostatnim czasie, a także przekazywać informacje na temat nadużyć, jakie zostały mu zgłoszone a które popełnili pracownicy jego wydziału. Spotkania te mogą mieć charakter cykliczny, tak aby uczulić pracowników wydziału na kwestię etycznego postępowania i uświadomić, że każde zagadnienie, które wywołuje kontrowersje może zostać na forum rozpatrzone.

Na tak organizowane spotkania kierownicy wydziału mogą zapraszać także pełnomocnika ds. etyki – jeżeli taki w urzędzie został powołany.

Pełnomocnik podczas spotkań może omówić swoje zadania i charakter wsparcia jakiego jest w stanie udzielić każdemu pracownikowi. Może także poruszyć kwestie związane z kulturą etyczną w codziennej pracy oraz ze znaczeniem etyki w działalności urzędu w tym w kontaktach z otoczeniem zewnętrznym i klientami. Pełnomocnik jest też osobą, która podczas spotkań może rozwiewać wszelkie wątpliwości urzędników co do interpretacji zasad etycznych obowiązujących w urzędzie i poszerzać wiedzę i świadomość etyczną wśród pracowników.

Spotkania organizowane przez kierowników działów dla swoich pracowników są też idealnym momentem to przeprowadzania wśród pracowników ankiety dotyczącej postrzegania zasad etycznych w urzędzie. Ankiety są anonimowe, więc dają gwarancję poufności. Pełnomocnik ds. etyki może uświadomić pracownikom jak ważne jest rzetelne wypełnianie ankiet i w jaki sposób może się przyczynić do podniesienia poziomu infrastruktury etycznej urzędu.

e. Motywowanie pracowników

W jaki sposób motywować pracowników urzędu do zachowań etycznych?

W literaturze dotyczącej etyki w administracji publicznej wskazuje się na dwa podejścia do zachowań nieetycznych (*Etyczne aspekty działalności samorządu terytorialnego. Poradnik dla samorządów* pod red. Janiny Filek, Kraków 2004).

Po pierwsze zwraca się uwagę na sposób postępowania, który pracownicy służb publicznych powinni przyjąć i którego oczekują od nich obywatele; podejście to zakłada korzystanie z kodeksów etyki i wszystkich dostępnych narzędzi infrastruktury etycznej urzędu, których przepisy i założenia urzędnicy powinni stosować i przestrzegać ich w trosce o wspólny interes, oraz propagowanie wartości takich jak sprawiedliwość i równość społeczna.

W drugim podejściu nie podaje się tego, co należy robić, lecz czego nie należy. W tym przypadku nacisk kładzie się na zidentyfikowanie zachowań niepożądanych, godnych potępienia.

Dlatego też korupcja to czyn lub szczególne zachowanie, przeprowadzone celowo, nieakceptowalne z prawnego i moralnego punktu widzenia. Jednak czyny same w sobie nie są wystarczające, aby je zaliczyć do zachowań korupcyjnych. Decydujące znaczenie ma tutaj motywacja ich powstania. Podstawową motywacją jest w tym przypadku działanie we własnym interesie, ze szkodą dla interesu instytucji (prywatnej lub publicznej), w której imieniu pełni obowiązki osoba skorumpowana. Rodzi się w tym miejscu pytanie jak więc korupcji zapobiegać. Konieczne jest zastosowanie tzw. „kuracji” antykorupcyjnej w miejscach jej rozprzestrzeniania się oraz strategii zapobiegawczych tam, gdzie występuje w stadium uśpienia. Przyjęte przez specjalistów porównanie do choroby wirusowej doskonale oddaje dynamikę tego zjawiska. Należy przede wszystkim zidentyfikować bolące miejsca, przeanalizować symptomy i skutki. Następnie ustalić przyczyny zła i zaproponować leczenie odpowiednie do stopnia nasilenia choroby.

Stawka i ryzyko są za każdym razem takie same: zła diagnoza, zła kuracja, negatywne skutki, a nawet zgon pacjenta. Ale przede wszystkim należy odróżnić korupcję indywidualną od systemowej, kuracja lecznicza nie będzie bowiem identyczna.

Mimo, iż korupcja jest zjawiskiem trudnym do zidentyfikowania i do wyleczenia, istnieje szereg elementów pozwalających ją kontrolować:

- ✓ przywódcy o wielkich walorach moralnych i godni zaufania;
- ✓ silne i stosowane regulacje ustalające zasady życia społecznego;
- ✓ zmiany w przepisach prawnych;
- ✓ redukcja monopoli;
- ✓ demokratyczny sposób sprawowania rządów;
- ✓ profesjonalizm, kompetencja, uczciwość.

Odpowiadając więc na pytanie postawione w tytule należy zauważyć, że istnieją w zasadzie trzy główne strategie zwalczania korupcji i uświadamiania pracowników o zagrożeniach jakie niesie ona ze sobą:

- ✓ zapobieganie przez surowe kryteria selekcji i kontroli na etapie rekrutacji;
- ✓ zaostrenie norm i przepisów penalizujących korupcję;
- ✓ szkolenie i uwrażliwianie na kwestie związane z etyką.

Tak więc podstawowe znaczenie przy motywowaniu pracowników do etycznego postępowania ma obrazowanie im wartości jakie niesie ze sobą postępowanie zgodne z przepisami prawa i wewnętrznymi uregulowaniami w tym zakresie. Nie powinno się natomiast stosować żadnych środków materialnych służących do nakłaniania pracowników do stosowania i upowszechniania norm etycznych.

Aby motywować kadry urzędnicze za pomocą wartości, można posłużyć się dwiema różnymi metodami:

- ✓ dążyć do tego, by te wartości przybrały formę normatywną czyli doprowadzając do zaistnienia obowiązku ich stosowania;
- ✓ organizować szkolenia – uczestnicząc w nich urzędnicy zdają sobie sprawę ze znaczenia zapobiegania praktykom korupcyjnym.

f. Zapobieganie podejrzeniom o konflikt interesów

W jaki sposób pracownicy urzędu mogą zapobiegać podejrzeniom o konflikt interesów?

Aby unikać przypadków korupcji wynikających z konfliktu interesów, w których interes prywatny może wpływać na decyzje publiczne, skuteczne okazuje się zapewnienie takiej struktury prawnej, która pozwala na wczesne ujawnianie tego zjawiska. Odpowiednie środki wykonawcze są także konieczne, aby wzmacniać przejrzystość i dobre zarządzanie. Prawo to powinno zawierać postanowienia odnoszące się do oświadczeń majątkowych, wykorzystywania swojego stanowiska, dokumentów publicznych i wymogów uzasadniania podejmowanych decyzji. Dodatkowo, powinno kierować zachowaniem tych, którzy szukają jakiejś formy dostępu lub wpływu w jednostkach podejmujących decyzje. Trzeba pamiętać,

że takie prawa są efektywne tylko wtedy, gdy działają zawarte w nich regulacje karne i gdy są one egzekwowane.

Celem prawa dotyczącego konfliktów interesów jest w szczególności:

1. Zapewnienie przejrzystości i etycznego postępowania urzędników poprzez usunięcie pokus korupcyjnych i możliwości wciągania w korupcję.
2. Ustanowienie dla urzędników jasnych procedur, dotyczących procesów podejmowania decyzji.
3. Promowanie ujawniania prywatnych, osobistych i politycznych interesów przez urzędników.
4. Ochrona urzędników przed nieuzasadnionymi podejrzeniami oraz wzbudzanie zaufania do administracji publicznej.
5. Konstruowanie norm, dzięki którym osoby szukające dostępu do urzędników w związku ze swoimi interesami, także podlegają określonym etycznym standardom.
6. Stworzenie mechanizmów sankcjonujących i/lub udzielających reprimendy osobom łamiącym prawo dotyczące zatrudniania.

Na podstawie powyższego można przyjąć, że prawo dotyczące konfliktu interesów powinno zawierać m.in. takie elementy jak szkolenie i edukację urzędników pozwalające zwiększyć zrozumienie praw dotyczących konfliktu interesów, zasady i wskazówki dotyczące ujawniania informacji, jasne wskazówki dotyczące zakazanych interesów i postępowania oraz jasne kary dla osób łamiących prawo oraz zasady dotyczące sprawdzania skuteczności i aktualizacji prawa.

Sposobem niedopuszczania do powstawania konfliktu interesów może być zobowiązanie urzędników, aby z własnej woli wskazali możliwe osobiste interesy, które mogą się pojawić w związku z wykonywaniem przez nich obowiązków zawodowych. Można tego dokonać jeszcze przed zatrudnieniem urzędnika lub w momencie pojawienia się konfliktu.

Zgodnie z art. 18 ustawy o pracownikach samorządowych *„Pracownikom samorządowym nie wolno wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność”*.

Przepis ten zawiera dwa zakazy. Po pierwsze pracownik samorządowy powinien powstrzymać się od zajęć dodatkowych realizowanych kosztem obowiązków służbowych, np. w czasie godzin pracy w urzędzie. Po drugie, niedozwolone są te formy aktywności, które stawiałyby pod znakiem zapytania bezstronność i uczciwość danego urzędnika.

Do tego rodzaju zajęć zaliczyć można prowadzenie działalności usługowej na terenie właściwości urzędu, w którym dana osoba jest zatrudniona, jeśli zakres tej działalności pozostaje w związku z obowiązkami służbowymi tej osoby. Za przykład może służyć prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie architektury i budownictwa przez pracowników inspektoratów nadzoru budowlanego, wydziałów architektury, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz działalności gospodarczej w dziedzinie geodezji i kartografii przez pracowników referatów geodezji. Do kolizji interesów będzie dochodzić w wypadku świadczenia przez pracowników urzędu usług na rzecz jego interesantów, osób występujących o decyzje administracyjne lub ubiegających się o zamówienia publiczne.

Sąd Najwyższy przyjmuje bardziej restrykcyjną wykładnię stwierdzając, że pracownik samorządowy nie powinien podejmować żadnych zajęć podobnych do spraw, które załatwia pracodawca, niezależnie od tego czy przedmiot działalności dodatkowej pokrywa się z obowiązkami służbowymi pracownika, czy też nie (II PK 134/05, <http://www.sn.pl/orzecznictwo>).

Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że funkcjonariusze publiczni w sposób naturalny narażeni są na działanie w sytuacji potencjalnego konfliktu interesów. Zagrożenie to powstaje w momencie objęcia przez nich jakiegokolwiek stanowiska w administracji i przeważnie nie zależy od ich woli czy nawet świadomości. Sam fakt występowania potencjalnego konfliktu interesów jest bowiem zjawiskiem naturalnym, obiektywnie przypisanym do funkcji publicznej i wynika z tego, że każdy urzędnik pozostaje członkiem różnych grup społecznych, mających własne cele i interesy. Kwestią o kluczowym znaczeniu jest natomiast to, czy potencjalny konflikt interesów przerodzi się w konflikt realny i jak sytuacja realnego konfliktu interesów zostanie rozwiązana. Dla ostatecznego efektu, czyli wyboru przez urzędnika zachowania etycznego bądź wejścia w sytuację korupcyjną, decydujące znaczenie ma jakość elementów, które składają się na całościowy system przeciwdziałania korupcji:

- ✓ jakość i skuteczna egzekucja prawa antykorupcyjnego,
- ✓ etyka zawodowa oraz
- ✓ skuteczność lokalnych strategii przeciwdziałania korupcji – czyli zestawu procedur, które uszczelniają system określony prawem powszechnym oraz sugerują społecznie pożądaną i legalną sposoby rozwiązywania sytuacji realnego konfliktu interesów.

g. Wpływ postawy kadry zarządzającej na urzędników

Jaki jest wpływ kadry zarządzającej w samorządzie terytorialnym na postawę podporządkowanych im pracowników?

Podejmując próbę sformułowania ogólnych zasad etycznych i wytycznych moralnego postępowania w służbie publicznej, można powiedzieć, że menedżerowie sprawujący władzę w urzędach administracji samorządowej powinni postępować w następujący sposób:

- ✓ podejmować działania, które są zgodne z obowiązującym prawem,
- ✓ wyznawać kluczową zasadę jaką jest jawność i przejrzystość działań, które powinny być podejmowane w celu realizacji zadań publicznych służących całemu społeczeństwu, a nie grupie wybranych klientów,
- ✓ powinni traktować swoją pracę jako służbę w interesie publicznym, a tym samym pogłębiać zaufanie społeczeństwa i obywateli do państwa i jego organów,
- ✓ obiektywnie i niezależnie rozstrzygać wszelkie sprawy urzędowe i nie mogą nikogo dyskryminować,
- ✓ ponosić prawne konsekwencje niewłaściwych czynów i pamiętać, że swoje stanowiska zawdzięczają społeczeństwu, przed którym są odpowiedzialni,
- ✓ swoim zachowaniem i postawą dawać świadectwo, że podejmowane decyzje dotyczące wydatkowania pieniędzy publicznych są transparentne, merytorycznie zasadne i ekonomicznie racjonalne oraz nie budzą żadnych wątpliwości i podejrzeń o stronniczość, np. „ustawianie” przetargów itp.,

- ✓ ograniczać zjawiska korupcyjne oraz patologiczne i przeciwdziałać im, w żadnym wypadku nie mogą dawać przyzwolenia na tego rodzaju praktyki.

Można sądzić, że zaprezentowane przesłanki wytyczają pewnego rodzaju wzorzec metodyki zarządzania w samorządzie terytorialnym, której oczekuje społeczeństwo.

h. Szkolenia dla pracowników

Czy pracownik powinien mieć możliwość wyboru według własnych potrzeb – szkolenia lub indywidualnego doradztwa z zakresu relacji z klientem i czy nie powinno to zostać precyzyjnie uregulowane?

Zgodnie z art. 29 ustawy o pracownikach samorządowych uczestniczą oni w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych.

W zakresie tego przepisu mieszczą się także szkolenia z zakresu etyki czy kontaktów interpersonalnych, jeżeli tylko pracownik zgłosi potrzebę odbycia takiego szkolenia. Co więcej dalsze brzmienie tego przepisu wskazuje, że środki finansowe na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników samorządowych przewidziane są w planach finansowych jednostek.

Bezzasadnym więc jest powielanie w innych dokumentach zapisów ustawowych dotyczących podnoszenia kwalifikacji i poziomu wiedzy przez pracowników urzędu.

Niemniej jednak istotny jest aspekt konieczności przeprowadzania w określonych odstępach czasu rozmów z pracownikami na temat kwestii etycznych związanych z ich codzienną pracą.

W takich sytuacjach z pomocą może przyjść pełnomocnik ds. etyki (jeżeli taka osoba w urzędzie została powołana lub powierzono jakiemuś pracownikowi taką funkcję), który w urzędzie zostaje powołany właśnie po to, aby odbywać indywidualne spotkania z pracownikami oraz aby poszerzać wiedzę i świadomość etyczną wśród pracowników urzędu i rozwiewać ich wątpliwości etyczne związane z interpretacją zasad w tym etycznych obowiązujących w urzędzie.

i. Forma zgłaszania działań nieetycznych

Czy jeżeli urzędnikowi wydaje się, że popełniono działanie nieetyczne w urzędzie, to jaka powinna być forma zgłaszania takiego przypadku (anonimowa, czy pisemna, jawna)?

Niezwykle cenny jest pracownik, który postępuje w sposób etyczny. Jednakże nie można zapominać o tym, że brak reakcji i sprzeciwu w przypadku, gdy ktoś inny dopuszcza się łamania ogólnie obowiązujących zasad i przepisów prawa jest jak bycie współnikiem osoby czyniącej źle. Należy pamiętać i podkreślić, że moralnym obowiązkiem pracownika samorządowego jest reagować w sytuacji, gdy współpracownik lub klient urzędu dopuszcza się stosowania nieetycznych praktyk. Dlatego działania nieetyczne w urzędzie powinny być zgłaszane bez względu na formę.

Oczywiście jeżeli w urzędzie przyjęto procedurę zgłaszania i dokumentowania zdarzeń o charakterze korupcyjnym można tam wskazać, że pracownik np. zgłasza podejrzenie zachowania nieetycznego bezpośrednio przełożonemu lub kierownikowi, z czego można wnioskować formę osobistego, ustnego zgłoszenia, które wyklucza anonimowość.

Jednakże w procedurze można dokonać uszczegółowienia jaka forma jest dla urzędu najbardziej odpowiednia do przedkładania kierownikowi informacji o możliwości wystąpienia zachowań nieetycznych wśród pracowników urzędu.

Jak się jednak wydaje, zarówno forma pisemna jak i ustna będzie odpowiednia, gdyż każde zgłoszenie powinno być dokumentowane w rejestrze zgłoszonych nadużyć i incydentów.

Jeżeli chodzi o kwestię jawności danych osoby zgłaszającej informację o możliwości wystąpienia działań nieetycznych, to we wspomnianym rejestrze nie powinno się kłaść nacisku na adresata informacji (nie powinno być rubryki wskazującej kto zgłosił nadużycie), ale na samą informację, dlatego też wydaje się, że każde zgłoszenie także anonimowe, dokonane przez pracownika urzędu, powinno zostać rozpatrzone. Tym bardziej, że w przypadku klientów urzędu procedura dopuszcza anonimowe zgłoszenia. Pozwoli to uniknąć sytuacji, kiedy działanie nieetyczne zostanie przemilczane w związku z obawą o konsekwencje jego zgłoszenia dla pracownika urzędu, który je zauważył. Za przyjęciem takiego rozumowania przemawia także fakt, że każde zgłoszenie nadużyć i incydentów nieetycznych powinno być najpierw wstępnie oceniane co do zasadności podejrzeń a później analizowane przez pełnomocnika ds. etyki lub inną wyznaczoną do tego osobę. Dokona ona w miarę możliwości zabezpieczenia dowodów dotyczących przedstawionego zgłoszenia i dokona oceny zaistniałej sytuacji oraz wstępnie zakwalifikuje zdarzenie do jednej z kategorii. Dopiero w następnej kolejności, jeżeli zajdzie taka potrzeba przekaze informację o zdarzeniu do kierownika urzędu. Daje to pracownikom urzędu gwarancję, że nie zostaną wobec nich bezpodstawnie wyciągnięte konsekwencje, jeżeli okaże się że zgłoszenie nadużycia było nieuzasadnione.

Kwestią równie ważną w zakresie przedstawionego pytania jest ochrona osób, które składają zawiadomienie o możliwości wystąpienia zachowań nieetycznych.

Bowiem zapewnianie ochrony przed odwetem osobom sygnalizującym nadużycia zwiększa prawdopodobieństwo współpracy ze strony pracowników samorządowych oraz innych osób, zwłaszcza podczas dochodzeń dotyczących łamania zasad etyki. Celem takiej ochrony jest zwiększenie wykrywalności nadużyć i korupcji oraz zachęcenie do zgłaszania takich przypadków, które mogą zagrozić uczciwości administracji publicznej.

j. Etyka pracowników samorządowych jako przedmiot nauczania

Czy etyka, jako zagadnienie tak istotne zarówno w pracy urzędnika, jak i w każdym innym zawodzie a także w życiu codziennym nie powinna stanowić przedmiotu nauczania na różnych etapach edukacji?

Należy podkreślić, że przedmiot etyka znajduje się w postawie programowej kształcenia ogólnego i na niektórych kierunkach studiów wyższych również wprowadzane są zajęcia z tej tematyki.

Niemniej jednak przy uwzględnieniu specyfiki nauki jaką jest etyka należałoby przyjąć, że etyki nie da się nikomu narzucić. Doświadczenia pokazują, że nauczanie jej w tradycyjnie pojmowany sposób, szkolny czy akademicki, przynosi rezultaty wręcz odwrotne. Nakładanie obowiązku określonego zachowania czy mechaniczne jego powielanie jest krótkotrwałe, skutkuje niezrozumieniem, a czasem nawet zignorowaniem zagadnienia ze strony osoby, która ma przyjąć dane wzorce zachowań.

Nie znaczy to jednak, że etyka nie może stanowić przedmiotu nauczania na różnych poziomach edukacji. Czym innym jest bowiem nauczanie, czym innym zaś – szkolenie, kształtowanie postaw. Należy w tym miejscu wspomnieć, że aż do wybuchu drugiej wojny światowej edukację etyczną traktowano w polskiej tradycji uniwersyteckiej jako jeden z filarów kształcenia akademickiego. Panowało głębokie przekonanie o tym, że wykształcenie wyższe, dostępne zwłaszcza dla osób, które w przyszłości miały sprawować funkcje publiczne, powinno się opierać nie tylko na zdobywaniu wiedzy z zakresu prawa, ekonomii czy życia społecznego, lecz także na kanonach godnego postępowania, do których powinien się stosować urzędnik państwowy.

Warto jednak zaznaczyć, że dla przyszłych pracowników samorządowych nauczanie etyki powinno stanowić ważny element ich przygotowania do pełnionych w przyszłości funkcji.

Wyróżnia się zazwyczaj cztery podstawowe cele nauczania etyki wśród przyszłych urzędników. Takim celem, choć zbyt ogólnym, aby można go uznać za samospełniający się, jest poznanie zasad etyki w życiu publicznym. Zakłada on przekazanie informacji o pewnych kanonach postępowania urzędnika, ale nie obejmuje ich przyswojenia czy zinternalizowania przez odbiorcę. Poznanie samo w sobie nie gwarantuje zatem, że urzędnik będzie postępował w sposób etyczny. Założenie to musi więc zostać uzupełnione instrumentami zachęcającymi odbiorcę do refleksji, w tym do wartościowania zjawisk i reagowania na nie za pomocą dostępnych, etycznych metod.

Drugim celem nauczania etyki jest uświadomienie przyszłym urzędnikom ich odpowiedzialności za wykonywane zadania. Poprawne zrealizowanie tego celu, podobnie jak pierwszego z omawianych, zakłada przedstawienie istotnych wątków, których realizacja uzależniona jest od ich zinternalizowania przez odbiorcę.

Cel trzeci, oceniany z punktu widzenia nie tyle urzędnika, ile raczej odbiorcy jego usług, obejmuje zwiększenie zaufania obywateli względem administracji publicznej. Jego realizacji służą przede wszystkim dostrzegalne cechy charakteryzujące pracę urzędników, ale także wszelkie programy informacyjne dotyczące szkoleń w zakresie etyki pracy urzędnika lub urzędu skierowane na zewnątrz.

Jeszcze innym celem nauczania etyki wśród urzędników jest zwiększenie sprawności funkcjonowania administracji publicznej. Jest on możliwy do zrealizowania poprzez ocenę wystawianą urzędom i urzędnikom przez odbiorców usług publicznych. Złożony charakter tego

celu nie pozwala na rozwinięcie w tym miejscu konkretnych jego elementów. Przypomnieć jednak należy, że etyczne postępowanie urzędników przekłada się na sprawne funkcjonowanie instytucji dzięki wewnętrznej infrastrukturze oraz za sprawą procedurę oceny pracy urzędników.

k. Postrzeganie zgłaszania działań etycznych jako donosicielstwa

W urzędach często pojawia się problem ze zgłaszaniem podejrzenia zachowań nieetycznych, szczególnie w odniesieniu do ich najbliższych kolegów. Pracownicy boją się, że gdy wyjdzie na jaw, iż zasygnalizowali takie podejrzenie zostaną uznani w gronie współpracowników za donosicieli. Jak można temu zaradzić?

Aby zachęcić urzędników, pracowników i niezadowolonych obywateli do zgłaszania przypadków naruszania etyki, marnotrawstwa, nadużyć czy innych form korupcji w samorządzie lokalnym, niezbędna jest tzw. ochrona sygnalistów. W niektórych krajach dodatkowo trzeba pokonać społeczne tabu dotyczące „donoszenia” na innych obywateli. Dużo mówi się o zwiększaniu świadomości społecznej w tym zakresie, ale prawie całkowicie zostawia się ten temat w rękach społeczeństwa obywatelskiego.

Zapewnianie osobom sygnalizującym nadużycia ochrony przed odwetem, zwiększa prawdopodobieństwo współpracy ze strony pracowników samorządowych oraz innych osób, zwłaszcza podczas dochodzeń dotyczących łamania zasad etyki. Anonimowe skargi także mogą być składane przez klientów urzędu. Osoby wnoszące skargi muszą być pewne, że ich doniesienia będą potraktowane poważnie i że oni sami nie będą zagrożeni. Opieka nad nimi może być określona w lokalnym kodeksie zasad etycznych lub może pojawić się jako osobne prawo.

Celem ochrony sygnalistów jest przede wszystkim:

- ✓ zwiększenie wykrywalności nadużyć i korupcji;
- ✓ zachęcenie do zgłaszania przypadków korupcji i innych nadużyć, które mogą zagrozić uczciwości administracji publicznej.

Aby mechanizm sygnalizowania był skuteczny, musi istnieć pełna dyskrecja i ochrona tożsamości sygnalisty. Wszystkie przypadki ujawnienia nadużyć muszą mieć jakiś dalszy ciąg. Każdy przypadek nadużyć lub zachowań nieetycznych powinien być stosownie rozpatrywany. W pierwszej kolejności musi zostać dokonana wstępna ocena zasadności podejrzeń. Kolejno po dokonaniu zabezpieczenia dowodów dotyczących przedstawionego zgłoszenia należy dokonać oceny zaistniałej sytuacji oraz wstępnej kwalifikacji zdarzenia. Zgłoszenie powinno zostać odnotowane w stosownym rejestrze, jeżeli taki w urzędzie jest prowadzony. W przypadku zakwalifikowania zdarzenia, jako korupcyjnego należy także podjąć decyzję o wyciągnięciu należytych konsekwencji personalnych w oparciu o wszystkie dostępne informacje. Jeżeli zajdzie taka konieczność, powinno się sporządzić zawiadomienie odpowiednich organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu zaistnienia zdarzenia korupcyjnego.

3. Dokumenty wspierające infrastrukturę etyczną urzędu

Aby niwelować przyczyny lub skutki możliwych nieetycznych zachowań pracowników, można rozważyć przyjęcie w urzędzie narzędzi służących poprawie infrastruktury etycznej. Są to następujące narzędzia:

- ✓ polityka etyczna urzędu (dokument wyrażający ogół zamierzeń i kierunków działania dotyczących wdrażania rozwiązań mających wzmocnić infrastrukturę etyczną urzędu),
- ✓ mapa zagrożeń etycznych w urzędzie,
- ✓ formularz planu celów etycznych i antykorupcyjnych (strategicznych i operacyjnych) w kierunku planowania dalszych działań i monitorowania,
- ✓ zestaw kompetencji i narzędzi dla osoby, która będzie mogła pełnić w urzędzie rolę pełnomocnika do spraw etyki,
- ✓ procedura zgłaszania i dokumentowania zdarzeń o charakterze korupcyjnym (zgłoszenia zarówno od pracowników jak i od klientów urzędu) oraz informowania osób wewnątrz organizacji oraz właściwych organów państwowych,
- ✓ procedura analizy petycji, skarg i wniosków (w tym składanych również w toku innych postępowań niż skargowe) w kontekście badania satysfakcji klientów z pracy urzędu oraz przestrzegania zasad etyki przez klientów urzędu,
- ✓ procedura zamawiania usług, dostaw, robót budowlanych,
- ✓ anonimowe ankiety kierowane odpowiednio do pracowników i klientów urzędów,
- ✓ test psychologiczny i osobowościowy możliwy do wykorzystania w procesie rekrutacji kandydatów na stanowiska urzędnicze, a mający udzielić odpowiedzi na pytanie czy kandydat do pracy jest szczególnie podatny na sytuacje korupcyjne.

a. Procedura zamówień publicznych

Jaki jest cel przyjmowania w urzędach procedury zamówień publicznych? Czy zasadnym jest przyjmowanie w urzędzie procedury zamówień publicznych w sytuacji, gdy przepisy ustawy Prawo Zamówień Publicznych regulują kwestię organizowania przetargów?

Obszarem szczególnie narażonym na działania korupcyjne są zamówienia publiczne. Dają one ogromne pole do różnego rodzaju nadużyć. Pomimo istniejących w wielu krajach, w tym również w Polsce, szczegółowych regulacji dotyczących sposobu prowadzenia zamówienia na usługi, dostawy lub roboty budowlane przez instytucje publiczne, w dalszym ciągu zwraca uwagę bardzo wysoki poziom przestępstw korupcyjnych popełnianych właśnie na tym obszarze.

Specjaliści zalecają w zakresie zamówień publicznych zastosowanie tradycyjnych działań eliminujących korupcję, takich jak zapewnienie jawności zarówno oferty przetargowej, jak również wyników zawartego kontraktu, zachowanie bezstronności procedury przetargowej czy zapewnienie należytej oceny jakości.

Zabezpieczenia antykorupcyjne wprowadza się zwłaszcza w obszarach spraw publicznych szczególnie wrażliwych na korupcję, do których zalicza się zamówienia publiczne.

W odniesieniu do tego obszaru specjaliści zalecają zastosowanie następujących działań anty-korupcyjnych:

- ✓ zapewnienie jawności zarówno oferty przetargowej, jak również wyników zawartego kontraktu,
- ✓ zachowanie bezstronności procedury przetargowej,
- ✓ zaproszenie szerokiej liczby podmiotów mogących być zainteresowanych przetargiem,
- ✓ zapewnienie należytej oceny jakości oraz zagwarantowanie oszczędnej ceny kontraktu w trosce o zabezpieczenie interesu publicznego.

Przyjmowanie w urzędach np. procedury zamówień publicznych stanowi dopełnienie postanowień ustawy Prawo zamówień publicznych. Celem takiej procedury jest stworzenie przejrzystych zasad postępowania we wskazanych sytuacjach, tak aby odeprzeć wszelkie zarzuty mające na celu wykazanie, że urząd dopuścił się jakichkolwiek nadużyć.

b. Pełnomocnik ds. etyki w urzędzie

Czy pełnomocnik ds. etyki musi być nowym pracownikiem dla którego powołuje się odrębne stanowisko pracy w urzędzie czy można powierzyć tę funkcję osobie już pracującej w urzędzie?

Powołanie pełnomocnika ds. etyki w jednostce samorządu terytorialnego nie wymaga tworzenia odrębnego stanowiska pracy dla takiej osoby. Z reguły funkcję taką piastują osoby już zatrudnione w urzędzie. Jest to niejako dodatkowe zadanie powierzone pracownikowi poza jej obowiązkami wynikającymi ze stanowiska urzędniczego. Nie wydaje się potrzebne szczególnie z ekonomicznego punktu widzenia zatrudnianie nowego pracownika na stanowisko pełnomocnika ds. etyki. Przemawia za tym także fakt, że nowy pracownik zanim pozna realia panujące w urzędzie, upłynie sporo czasu, podczas gdy osoba zatrudniona już w urzędzie jest gwarantem szybkiego i sprawnego diagnozowania etycznych problemów wśród pracowników. Ale oczywiście nic w tym zakresie nie zostaje narzucone, to w gestii urzędu pozostaje wybór osoby, która będzie pełniła funkcję pełnomocnika ds. etyki i czy w ogóle taka osoba zostanie powołana.

Jedynym warunkiem jaki spełnić musi pełnomocnik ds. etyki jest bycie osobą powszechnego zaufania, o niezsarganej opinii, posiadającą wysoki autorytet wśród współpracowników.

Dlatego najbardziej celowe jest powierzenie tej funkcji doświadczonemu pracownikowi cieszącemu się powszechnym szacunkiem – gdyż jest to osoba, która ma za zadanie upowszechniać wiedzę o zagrożeniach etycznych i sposobach zapobiegania im, oraz prowadzić indywidualne doradztwo oraz docelowo grupowe szkolenia.

Jest to nowa rola i jej użyteczność będzie tym większa, im większa jest skala jednostki samorządu terytorialnego. Pełnomocnik ds. etyki nie może być pierwszym elementem tej infrastruktury, ale jednym z ostatnich – niejako jej zwieńczeniem.

c. Tworzenie w urzędach map zagrożeń etycznych

Czy konieczne jest tworzenie w urzędach map zagrożeń etycznych? Czy potrzebna jest specjalna procedura uzupełniania takiej mapy i kto powinien ją moderować?

W interesie zarządzających w urzędach samorządu terytorialnego jest uświadomienie sobie typowych zagrożeń, jakie mogą występować w związku z prowadzoną działalnością. Identyfikacja obszarów ryzyka oraz występujących nieprawidłowości ułatwi wczesne zabezpieczenie się przed nimi i ich eliminację. Niektóre z występujących nieprawidłowości mogą być związane z działaniami korupcyjnymi lub występowaniem konfliktu interesów.

Osoby zarządzające oraz pracownicy urzędu mają możliwość zidentyfikowania potencjalnego ryzyka naruszenia norm etycznych w działalności urzędu. Wiedzą one najlepiej, gdzie mogą pojawić się ewentualne zagrożenia. Odpowiedzialność za określenie obszarów ryzyka spoczywa na wielu osobach.

Dlatego najlepszym rozwiązaniem jest, gdy procedurę oceny ryzyka realizują niezależnie:

1. członkowie kierownictwa wyższego szczebla,
2. doradca / trener / pełnomocnik ds. etyki,
3. członkowie kierownictwa danej komórki organizacyjnej/grupy pracowników,
4. pracownicy odpowiedzialni za wypełnianie określonego zadania.

W większości urzędów administracji publicznej istnienie niektórych lub większości potencjalnych obszarów ryzyka ma związek z zakresem uprawnień oraz z obowiązującymi procedurami. Kolejnym krokiem w ocenie ryzyka jest określenie, czy istniejące procedury przyczyniają się do wyeliminowania lub ograniczenia ryzyka.

Do przykładowych czynników ryzyka, na które należy zwrócić uwagę zalicza się:

- ✓ podejmowanie decyzji i sprawowanie kontroli nad procesem podejmowania decyzji przez jedną i tę samą osobę lub grupę osób,
- ✓ praca samodzielna,
- ✓ istnienie niejasnych kryteriów podejmowania decyzji bądź ich brak,
- ✓ gospodarowanie dużymi sumami pieniędzy bądź udzielanie zamówień o znacznej wartości,
- ✓ wysokie koszty określonych usług lub ograniczony dostęp do nich,
- ✓ ocena wniosków i podejmowanie decyzji w sprawie ich uwzględnienia lub odrzucenia przez tę samą osobę lub grupę osób,
- ✓ ocena ofert przetargowych i podejmowanie decyzji w sprawie udzielania zamówień przez tę samą osobę lub grupę osób,
- ✓ składanie skarg na naruszenie zasady uczciwości, które następnie nie są rozpatrywane,
- ✓ brak jasno określonych procedur,
- ✓ brak środków umożliwiających sprawowanie zarządu i sprawowanie nadzoru nad procesem podejmowania decyzji,
- ✓ bezpośrednie kontakty pomiędzy beneficjentami a osobami podejmującymi dotyczące ich decyzje,

- ✓ sytuacje, w których w interesie kogoś z organizacji lub osób z zewnątrz leży, aby poprosić jej pracowników o zignorowanie obowiązujących procedur.

Mapa zagrożeń etycznych ze swego założenia ma charakter otwarty, co oznacza, iż w miarę upływu czasu może być uzupełniana o kolejne zagrożenia. Co do zasady osobą odpowiedzialną za identyfikację zagrożeń etycznych w obszarze etyki powinien być pełnomocnik ds. etyki. Jeżeli natomiast w urzędzie nie powołano takiej osoby, może to być wyznaczony w tym celu pracownik urzędu.

Nie jest wymagane określanie procedury uzupełniania kolejnych elementów mapy zagrożeń, gdyż w kompetencji pełnomocnika ds. etyki/osoby wyznaczonej do tego zadania pozostaje wskazywanie w mapie nowych zagrożeń na podstawie informacji uzyskiwanych od pracowników urzędu na temat zachowań nieetycznych. Bowiem każde zachowanie, które zostało do tej kategorii zakwalifikowane, a nie znalazło jeszcze odzwierciedlenia w mapie zagrożeń etycznych powinno tam zostać wpisane.

Jeżeli jednak urząd pragnie przyjąć inną formę uzupełniania mapy zagrożeń, poprzez określenie szczegółowej procedury i wskazanie osoby odpowiedzialnej za nadzór nad tym dokumentem oczywiście ma do tego prawo, byleby pozostawała ona w zgodzie z ogólnym zamysłem i charakterem mapy zagrożeń etycznych.

d. Korzyści z map zagrożeń etycznych w urzędzie

Jakie korzyści płyną z wdrożenia map zagrożeń etycznych w urzędzie?

Powołany dokument może pełnić wiele funkcji m.in.: informacyjno-szkoleniową, kontrolną, marketingową, motywacyjną, gwarancyjną, przeciwdziałającą nieprawidłowościom, jednak podstawową jego funkcją i powodem powstania powinno być pobudzanie do refleksji, przemyśleń na temat etycznych dylematów oraz sposobów ich rozwiązywania na danym stanowisku. Nie można uregulować zachowania we wszelkich sytuacjach, które są coraz bardziej zróżnicowane. Znajomość mapy zagrożeń powinna umożliwić etyczne zachowanie w przypadku braku szczegółowych zaleceń, ewentualnie nawet wbrew przepisom, należy bowiem pamiętać, że nie wszystko co jest legalne, jest etyczne.

Przyjęcie więc do stosowania rzeczonoego dokumentu niesie za sobą między innymi następujące pozytywne zmiany w urzędzie:

- ✓ wolność wykonawczą polegającą na tym, że eliminacja nieetycznych zachowań zmniejsza regulacje prawne, biurokrację, zwiększa swobodę wykonywania działalności;
- ✓ osiągnięcia pracowników poprzez lepsze rezultaty pracy dzięki otwartemu, kreatywnemu i etycznemu środowisku;
- ✓ osobista satysfakcja poprzez zadowolenie z osiągnięcia celów bez niekorzystnych zmian dla innych;
- ✓ unikanie sporów i aktów oskarżenia;
- ✓ akceptację społeczną;
- ✓ zaufanie klientów.

Kształtowanie zasad etycznych przy pomocy map zagrożeń zależy głównie od sposobu wprowadzania, a nie od samych przepisów. Kultura organizacyjna towarzysząca wdrożeniu i zaangażowanie kierownictwa decyduje o tym, jak pracownicy będą interpretować wskazany dokument, oraz czy będą postępować zgodnie z jego przesłaniem, a nie tylko zgodnie z dokładnymi przepisami.

e. Anonimowe testy i ankiety dla urzędników

Czy urzędnik, który nie chce wypełniać anonimowych testów i ankiet dotyczących przestrzegania zasad etycznych powinien być za to karany?

Wypełnianie przez urzędników anonimowych ankiet czy testów, dotyczących przestrzegania zasad etycznych w urzędzie ze swego założenia nie powinno stanowić jakiegokolwiek obowiązku czy przymusu dla pracowników samorządowych.

Jest to narzędzie, które ma służyć usprawnieniu infrastruktury etycznej i w takiej też formie powinno zostać zaprezentowane pracownikom urzędu. Ankieta i test są anonimowe, co daje gwarancję poufności i rzetelności wskazywanych w niej odpowiedzi. Stanowią one także element badania poziomu etycznego wśród pracowników urzędu. Mają służyć stałemu monitorowaniu przestrzegania zasad etycznych w urzędzie.

Można zorganizować spotkania dla pracowników urzędu, podczas których wyjaśni się cel przeprowadzania anonimowych ankiet czy testów wśród pracowników. Rozwianie wątpliwości pracowników urzędu co do słuszności i znaczenia wprowadzenia takich rozwiązań może stanowić dobrą drogę w kierunku diagnozowania problemów etycznych z jakimi urząd powinien jeszcze się zmierzyć.

Oczywiście z uwagi na powyższe w urzędzie nie powinien być stosowany żaden system kar za brak chęci do wypełniania tych dokumentów. Jeżeli jednak uda się zmobilizować choć część pracowników to będzie to duży sukces, a może efekty jakie przyniesie wyciąganie wniosków z tychże ankiet i testów zmobilizują pozostałych pracowników do włączenia się w tę procedurę.

Z tematem tym związany jest także opór pracowników do podpisywania dokumentów dotyczących przestrzegania zasad etycznych w urzędzie.

Co do zasady przestrzeganie zasad etycznych nie wymaga złożenia takiej deklaracji przez pracownika samorządowego, w formie chociażby stosownego podpisu pod jakimś dokumentem – wyłączając oczywiście Kodeks Etyki, w sytuacji jeżeli jego postanowienia przewidują, że pracownicy mają obowiązek podpisać oświadczenie o tym, że zapoznali się z jego postanowieniami i przyjmują do stosowania.

Zazwyczaj dokumenty dotyczące przestrzegania zasad etyki w urzędzie nie stanowią żadnego novum dla pracowników samorządowych. Zawierają one bowiem powtórzenie obowiązków jakie nakłada ustawa o pracownikach samorządowych oraz zbiór moralnych zasad obowiązujących w każdym społeczeństwie.

Żaden przepis prawa nie przewiduje środków do zmobilizowania pracownika do podpisania oświadczenia o przestrzeganiu takich zasad, ani żaden przepis nie przewiduje konsekwencji w przypadku odmowy złożenia takiego oświadczenia.

Jednakże pośrednio pracownik samorządowy, jest zobowiązany do przestrzegania zasad etycznych na podstawie ustawy o pracownikach samorządowych, która nakłada na tę grupę osób obowiązek sumiennego, sprawnego oraz bezstronnego wykonywania swoich obowiązków a także przestrzegania przepisów obowiązującego prawa.

f. Kodeks Etyki a Polityka Etyczna

Czy warto wprowadzić w urzędzie Politykę Etyczną, podczas gdy obowiązuje tam już Kodeks etyki?

Kodeks Etyki, jak i wewnętrzna polityka etyczna są niezwykle znaczącym czynnikiem podnoszenia poziomu etycznego wśród pracowników urzędu.

Polityka etyczna opiera się na świadomym przyjęciu i wprowadzeniu w życie własnej strategii postępowania etycznego, będącej mądrym kompromisem pomiędzy realnymi możliwościami urzędu, działającego w konkretnych warunkach organizacyjno-finansowych a oczekiwaniami obywateli wobec sposobu działania urzędu.

Przy prowadzeniu właściwej polityki etycznej dochodzi do stworzenia kultury organizacyjnej. Za zasadnicze elementy tej ostatniej uznaje się wartości, przekonania i postawy prezentowane przez członków organizacji. Dzięki świadomie prowadzonej polityce etycznej, w urzędzie zostaje określony minimalny poziom etyczny instytucji. Innymi słowy, kierownictwo urzędu ustala rolę czynników etycznych przy podejmowaniu decyzji i ich miejsce w procesie zarządzania. Ze względu na specyfikę pracy instytucji publicznych, pracownicy tam zatrudnieni są wzajemnie od siebie zależni. Aby urząd dobrze działał, zatrudnieni w nim ludzie muszą podzielać ustalone wcześniej zapatrywania na to, czym jest właściwe zachowanie i czym jest moralność urzędnicza.

Istotnym czynnikiem, którego nie sposób pominąć jest właśnie moralność pracowników. Jednym z najczęściej pojawiających się w etyce urzędniczej twierdzeń jest myśl, iż nie ma niedobrego, nieuczciwego urzędu, są tylko nieuczciwi ludzie. W rzeczywistości tym, który dopuszcza się niewłaściwego, nieuczciwego działania, jest zawsze konkretny człowiek. Jednakże każda indywidualna nieuczciwość, prędzej czy później, odbija się na reputacji całego urzędu, choć to konkretny pracownik jest odpowiedzialny za wszystkie podjęte przez siebie działania.

Z powyższych rozważań wynika, iż jeśli instytucja publiczna chce uzyskać opinię instytucji sprawnie i etycznie działającej, powinna zdecydować się na prowadzenie długofalowej polityki etycznej. Zatem należy się zastanowić nad tym, jak instytucja może kształtować tę politykę, a dokładniej, jak praktycznie może ona wpłynąć na podniesienie swego poziomu etycznego. Otóż, w dokumencie tym powinno się wskazać na kilka podstawowych narzędzi, które pozwolą podnieść poziom etyczny, a tym samym wpłynąć na ukształtowanie wizerunku urzędu jako

organizacji etycznej. Do tych narzędzi zalicza się: zagwarantowanie profesjonalnej, ciągle rozwijającej się kadry pracowniczej, która w sposób właściwy wykonuje powierzone zadania i stosuje zasady etyki zawodowej; efektywne, transparentne zarządzanie i gospodarowanie środkami publicznymi; zapewnienie przestrzegania etyki zawodowej oraz mających zastosowanie przepisów prawa; uwzględnienie informacji wynikających z analizy skarg i wniosków w celu podnoszenia standardów obsługi klientów; ciągle doskonalenie własnej organizacji pod kątem etyki postępowania; jawne i transparentne prowadzenie procesu rekrutacji. Oczywiście nie jest to katalog zamknięty, a jedynie przykładowe wyliczenie, pozwalające na dowolną jego modyfikację i zawarcie także innych elementów, które urząd uzna za konieczny w świetle sytuacji etycznej, jaka będzie miała miejsce później.

Ponadto dokument polityka etyczna urzędu niejako rozszerza zagadnienia, które mogą zostać uregulowane w Kodeksach Etyki. Wymieniając podstawowe cechy etycznie postępującego urzędnika, polityka etyczna poza ogólnymi zasadami postawy etycznej stawia także nacisk na takie kwestie jak dyskryminacja czy godne zachowanie w miejscu pracy, które to wbrew pozorom mają także ogromny wpływ na ocenę moralności pracownika samorządowego.

Ważnym elementem, jest także wskazanie na obowiązki i prawa klientów w zakresie infrastruktury etycznej urzędu. Kodeks Etyczny jako dokument wewnętrzny urzędu kładzie nacisk jedynie na kwestie etyczne dotyczące pracowników tegoż urzędu i zasad ich postępowania. Jest więc jasne, że nie będzie on nakazywał określonych zachowań także klientom urzędu. Niemniej jednak zachowanie osób, które pragną skorzystać z pomocy urzędników, może mieć ogromny wpływ na kształtowanie postawy etycznej pracownika samorządowego.

Jest rzeczą oczywistą, że nieetyczne postępowanie klienta może spowodować lawinowo również nieetyczne zachowanie pracownika urzędu. Oczywiście może, ale nie musi, jeżeli pracownik urzędu jasno określi zasady załatwiania spraw w urzędzie i zakaz jakiegokolwiek materialnego czy słownego wpływania na pracę urzędnika. Z uwagi na powyższe w polityce etycznej urzędu należy odnieść się także do konieczności etycznego zachowania także klientów urzędu. Podkreślenia wymaga, że osoba pragnąca skorzystać z pomocy w urzędzie powinna przestrzegać zasad poprawnego zachowania, z poszanowaniem godności pracowników i powagi urzędu. Aby klienci czuli się bezpiecznie należy dać im możliwość zgłaszania do wyznaczonych w tym zakresie osób, wszelkich zauważonych uchybień w pracy urzędu. Oczywiście są one przyjmowane, ale podlegają późniejszej ocenie przez upoważnioną do tego osobę w urzędzie tak, aby w sposób rzeczowy wyciągnąć stosowne konsekwencje lub nie doprowadzić do krzywdzącego potraktowania pracownika urzędu na skutek nietrafnego zarzutu klienta.

g. Polityka etyczna urzędu

Czy nie należałoby polityki etycznej uczynić jednym z elementów współpracy wszystkich instytucji na obszarze jednostki samorządu terytorialnego?

Tworzenie dokumentów etycznych w urzędzie warunkowane jest infrastrukturą etyczną tam panującą. Na podstawie przeprowadzanych szkoleń i przeglądów należy tak dopasować narzędzia do pracy urzędu, aby przyczyniły się one do poprawy i wzrostu świadomości etycznej pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędzie.

Polityka etyczna urzędu jest dokumentem kształtującym sytuację etyczną w konkretnym urzędzie i ciężko byłoby narzucić innym podmiotom jej respektowanie.

Oczywiście polityka etyczna urzędu nie zawiera żadnych zapisów, które nie byłyby powszechnie znane, jednakże jest ona aktem wewnętrznym urzędu, w którym została wprowadzona.

Nic nie stoi jednak na przeszkodzie aby w ramach spotkań publicznych organizowanych z podmiotami publicznymi i NGO-sami przedstawiać jak wygląda polityka etyczna urzędu, aby uczulić instytucje działające na obszarze gminy/powiatu na to jakie zasady obowiązują w urzędzie i jakie reguły postępowania przyjęli jego pracownicy.

Będzie to dobry krok w kierunku budowania świadomości społeczeństwa na temat postawy etycznej urzędników, z którymi mogą spotkać się w urzędzie a także pomoże w budowaniu pozytywnej opinii urzędu jako instytucji przestrzegającej zasad etycznych, gdzie można w sposób bezstronny, rzetelny, obiektywny i przyjazdy załatwić każdą sprawę.

h. Postępowanie w przypadku podejrzenia zachowania nieetycznego

Jak powinien postąpić pełnomocnik do spraw etyki, gdy zgłoszono podejrzenie zachowania nieetycznego w urzędzie?

Procedura postępowania pełnomocnika ds. etyki w przypadku zgłoszenia zachowania nieetycznego powinna zostać szczegółowo opisana w procedurze zgłaszania i dokumentowania zdarzeń o charakterze korupcyjnym.

W pytaniu jest mowa o takich zachowania, które nie noszą znamiona przestępstwa i nie wymagają zgłoszenia do odpowiednich organów ścigania.

W sytuacji otrzymania zgłoszenia o dopuszczeniu się takiego zachowania przez pracownika urzędu, pełnomocnik ds. etyki dokonuje zabezpieczenia dowodów dotyczących przedstawionego zgłoszenia i dokonuje oceny zaistniałej sytuacji oraz wstępnie kwalifikuje zdarzenie do jednej z kategorii.

Pełnomocnik ds. etyki nie dysponuje narzędziem umożliwiającym mu wyciągnięcie konsekwencji w przypadku uznania za uzasadnione zgłoszenie o nadużyciu. Zgodnie z procedurą zgłaszania i dokumentowania zdarzeń o charakterze korupcyjnym personalne konsekwencje powinien w takim przypadku wyciągać kierownik urzędu, po uzyskaniu od pełnomocnika ds. etyki informacji, że zgłoszone zdarzenie zostało przez niego zakwalifikowane jako korupcyjne.

Nie oznacza to jednak, że pełnomocnik ds. etyki jest bezradny w przypadku zdiagnozowania występowania zdarzeń o charakterze nieetycznym w urzędzie. Można go wyposażyć

w możliwość audytowania stanu infrastruktury etycznej w urzędzie, przeprowadzania spotkań z pracownikami podczas których może rozwiewać ich wątpliwości dotyczące interpretacji zasad etycznych czy też poszerzać wiedzę i wiadomość etyczną wśród pracowników urzędu.

Ponieważ pełnomocnik ds. etyki zna stan zagrożenia etycznego urzędu, w tym jest świadomy jakie zdarzenia o charakterze korupcyjnym mają na jego terenie miejsce, jest on osobą, która jest w stanie sprostać potrzebom pracowników urzędu w zakresie przekazywania rzetelnej informacji służącej poprawie stanu infrastruktury etycznej tegoż urzędu.

i. Wypełnianie anonimowych ankiet przez klientów urzędu

Jak uczulić klientów urzędu na słuszność wypełniania anonimowych ankiet postrzegania problemu korupcji w urzędzie?

Najważniejszym jest, aby naświetlić klientom, że ankieta jest jednym ze sposobów obywatelskiej analizy usług publicznych. Ankiety są także narzędziem zwiększającym odpowiedzialność publiczną. Wzorowane są na praktyce przeprowadzania badań poziomu zadowolenia klientów w sektorze prywatnym, mają przede wszystkim umożliwić zdobycie informacji dotyczących tego, jak ankietowani postrzegają jakość, skuteczność i adekwatność różnych usług publicznych finansowanych przez podatników. Dzięki systematycznemu gromadzeniu i rozpowszechnianiu opinii społeczeństwa, ankiety mogą służyć jako narzędzie wsparcia przy odpowiadaniu na potrzeby klientów w jak najwyższym stopniu. Są ponadto użytecznym środkiem, który pozwala obywatelom wiarygodnie i wspólnie sygnalizować urzędom potrzebę zmian. Celem niniejszych ankiet jest przede wszystkim zbadanie usług świadczonych przez władze lokalne a także wykorzystanie wyników badań do ulepszenia jakości dostarczanych usług i dalsze badanie powodów, dla których jakość usług nie była taka, jak można by tego oczekiwać.

Ankieta dla klientów urzędu jest sposobem zapewnienia przejrzystości w sektorze usług publicznych. Służy do oceny stopnia zadowolenia obywateli, szczegółowego badania urzędników i pokazywania ich zdolności lub niezdolności do odpowiedniego świadczenia usług. Co więcej, badanie to jest pomocne w znalezieniu środków służących poprawie świadczenia usług publicznych. Cały proces ma na celu polepszenie jakości usług poprzez zwiększenie odpowiedzialności urzędników.

Skuteczne stosowanie ankiet wymaga umiejętnego połączenia trzech czynników. Konieczne są:

- ✓ zrozumienie przez klientów urzędu zagadnienia etyki w urzędzie;
- ✓ uczulenie urzędników na konieczność przekazywania klientom urzędu informacji o pozytywnych aspektach wypełniania ankiet;
- ✓ umiejętne analizowanie i wyciąganie odpowiednich wniosków z przeprowadzonych ankiet.

Narzędzie w postaci ankiety dla klientów urzędu ma na celu nie tylko wykazanie czy w urzędzie dochodzi do nieetycznych zachowań wśród jego pracowników. Jej celem jest także zdiagnozowanie kwestii postrzegania i przestrzegania zasad etycznych w społeczeństwie.

Bowiem ogromny wpływ na etykę urzędu ma zachowanie klientów, którzy pragną tam załatwić swoje sprawy i niejednokrotnie okazuje się, iż w sposób jawny starają się wpłynąć na bezstronność urzędnika.

III. Podsumowanie

Przekazując Państwu ten podręcznik, mamy nadzieję, że przysłuży się on i okaże pomocy w codziennej pracy i doskonaleniu funkcjonowania urzędu, a także w podnoszeniu świadomości znaczenia problematyki etyki w administracji publicznej.

Przejrzystości działania administracji sprzyja wdrażanie podstawowych mechanizmów mających za zadanie zapobiegać nadużyciu norm etycznych przez pracowników administracji publicznej, dlatego też mamy nadzieję, że powyższe zagadnienia pomogą w tworzeniu lokalnych zbiorów norm i narzędzi etycznych. Należy bowiem podkreślić, że dobre funkcjonowanie państwa zależy w znacznym stopniu od właściwego funkcjonowania administracji publicznej, a zwłaszcza od przestrzegania norm etycznych przez urzędników.

Związek Powiatów Polskich

00-901 Warszawa, Plac Defilad 1, skr. pocztowa 7

tel. +48 (22) 656 63 34, fax +48 (22) 656 63 33

e-mail: biuro@zpp.pl www.zpp.pl

