

Administracja publiczna

Administracja a etyka

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

rszarf.ips.uw.edu.pl/apub/

Co to jest etyka?

Etyka jest dziedziną filozofii zajmującą się definiowaniem pojęć dobra i zła oraz ustalaniem zasad właściwego życia i zasad, którymi należy się kierować, ażeby osiągnąć ideał właściwego życia.

Z tego też względu można dokonać podziału etyki na:

- **etykę ogólną** — zajmującą się ustalaniem znaczenia takich pojęć, jak cel, dobro, powinność, sumienie, odpowiedzialność czy obowiązek;
- **etykę szczegółową** — zajmującą się formułowaniem zasad postępowania odpowiednio do najważniejszych i typowych sytuacji ludzkiego działania¹. Sformułowanie zasady postępowania równoznaczne jest z określeniem właściwego wyboru, czyli wyboru, którego osoba etyczna powinna dokonać w danej sytuacji. Zasady formułowane przez etykę szczegółową są konsekwencją ustaleń dokonywanych na poziomie etyki ogólnej.

Co to jest etyka zawodowa?

Wielką pomocą dla osób pełniących specyficzne role społeczne, wymagające szczególnych kompetencji, bardzo odpowiedzialne lub eksponowane są **etyki zawodowe**, przyjmujące często postać **kodeksów etycznych**.

W Polsce kodeksy takie wypracowały lub właśnie wypracowują organy samorządu zawodów prawniczych (adwokatów⁸, radców prawnych⁹, sędziów, notariuszy¹⁰), zawodów medycznych (lekarzy¹¹, którzy chlubią się najstarszym i najstarszym kodeksem etyki zawodowej na świecie, także np. aptekarzy¹²), dziennikarzy¹³, jak również grona przedstawicielskie takich nowych zawodów, jak doradca podatkowy, makler giełdowy, pośrednik w obrocie nieruchomościami¹⁴, doradca gospodarczy¹⁵, menedżer¹⁶, broker ubezpieczeniowy¹⁷, rzeczoznawca majątkowy¹⁸. Tendencja do tworzenia zbiorów etyki zawodowej jest w naszym kraju coraz bardziej widoczna, choć daleko nam jeszcze do dorobku w tej dziedzinie krajów Europy Zachodniej, a także Stanów Zjednoczonych.

Etyki zawodowe przybliżają zatem kryteria właściwego wyboru w sytuacjach problematycznych etycznie. Określenie tych kryteriów dokonuje się przez:

- **zdefiniowanie obowiązków**; spoczywających na osobach wykonujących daną funkcję,
- **określenie zakresu odpowiedzialności** osoby wykonującej daną funkcję za wykonanie powierzonych obowiązków.

Dwa podejścia do problematyki etyki w administracji publicznej

- **Ujmowana w kontekście kadry administracji** – koncentruje się na zapewnianiu odpowiedniej postawy etycznej pracowników, etyka służby publicznej to jedna z etyk profesjonalnych (zawodowych)
- **Ujmowana w kontekście całości aspektów administracji**, a nie tylko jej personalnego wymiaru – skoro władza absolutna korumpuje absolutnie, to należy ją ograniczyć w ogóle i w konkretnych przypadkach

Działania proetyczne w ujęciu całościowym

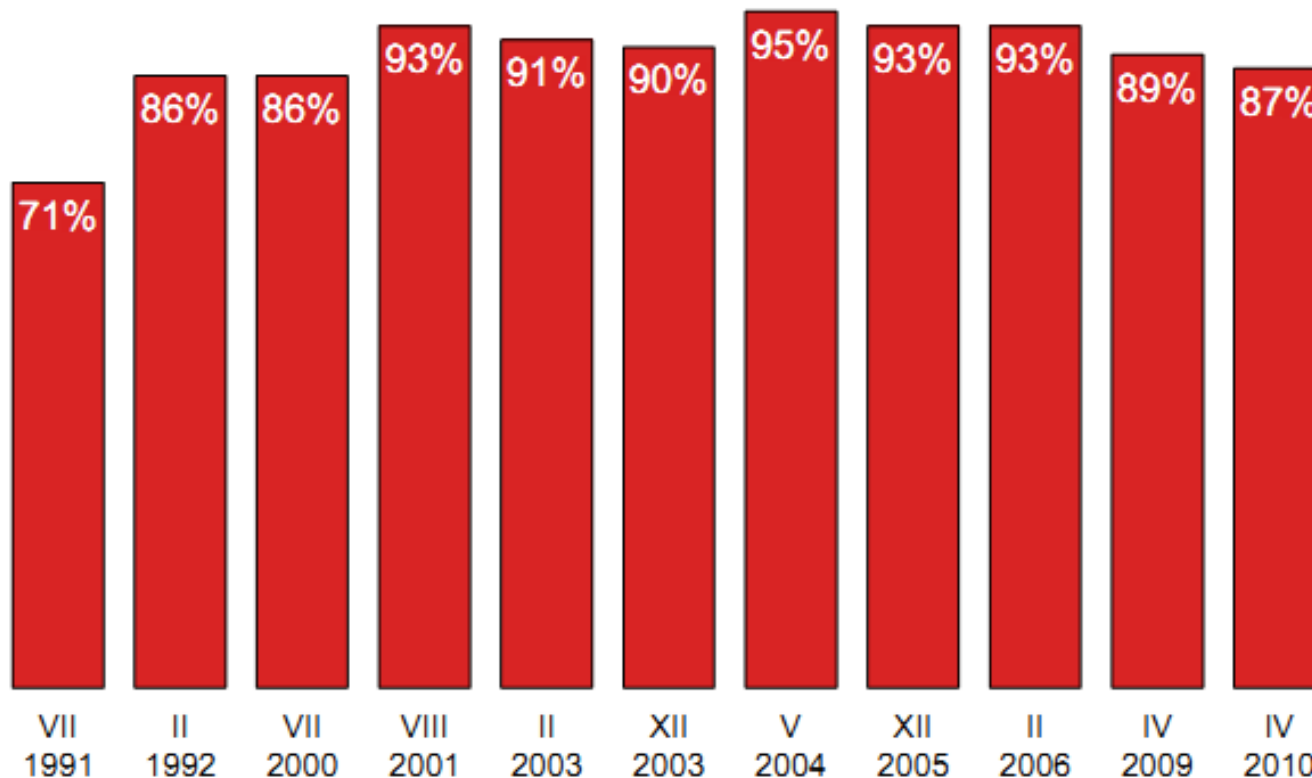
- Ograniczenie zakresu decyzji uznaniowych
- Ograniczenie zakresu działalności reglamentacyjnej (deregulacja)
- Przeprowadzenie decentralizacji (odpowiedniej)
- Przeprowadzenie dekoncentracji (odpowiedniej)
- Zapewnienie maksymalnej jawności administracji
 - Wewnętrznej – dla stron postępowania
 - Zewnętrznej – dla obywateli, prasy
- Zorganizowanie odpowiednich mechanizmów kontroli
- Oddzielenie funkcji politycznych od administracyjnych

Formy korupcji

- Obsadzanie krewnych, kolegów, znajomych na stanowiskach w urzędach, spółkach, bankach itp.
- Załatwianie kontraktów, zamówień rządowych dla rodziny, kolegów, znajomych prowadzących firmy prywatne
- Branie łapówek za załatwienie sprawy
- wykorzystywanie pieniędzy publicznych na rzecz swojej partii
- Uleganie naciskom biznesu, firm, grup zawodowych lub społecznych przy załatwianiu kontraktów, zamówień rządowych w zamian za własne korzyści
- Kupowanie ustaw - przekupując parlamentarzystów lub innych polityków można spowodować uchwalenie ustawy, zmianę prawa

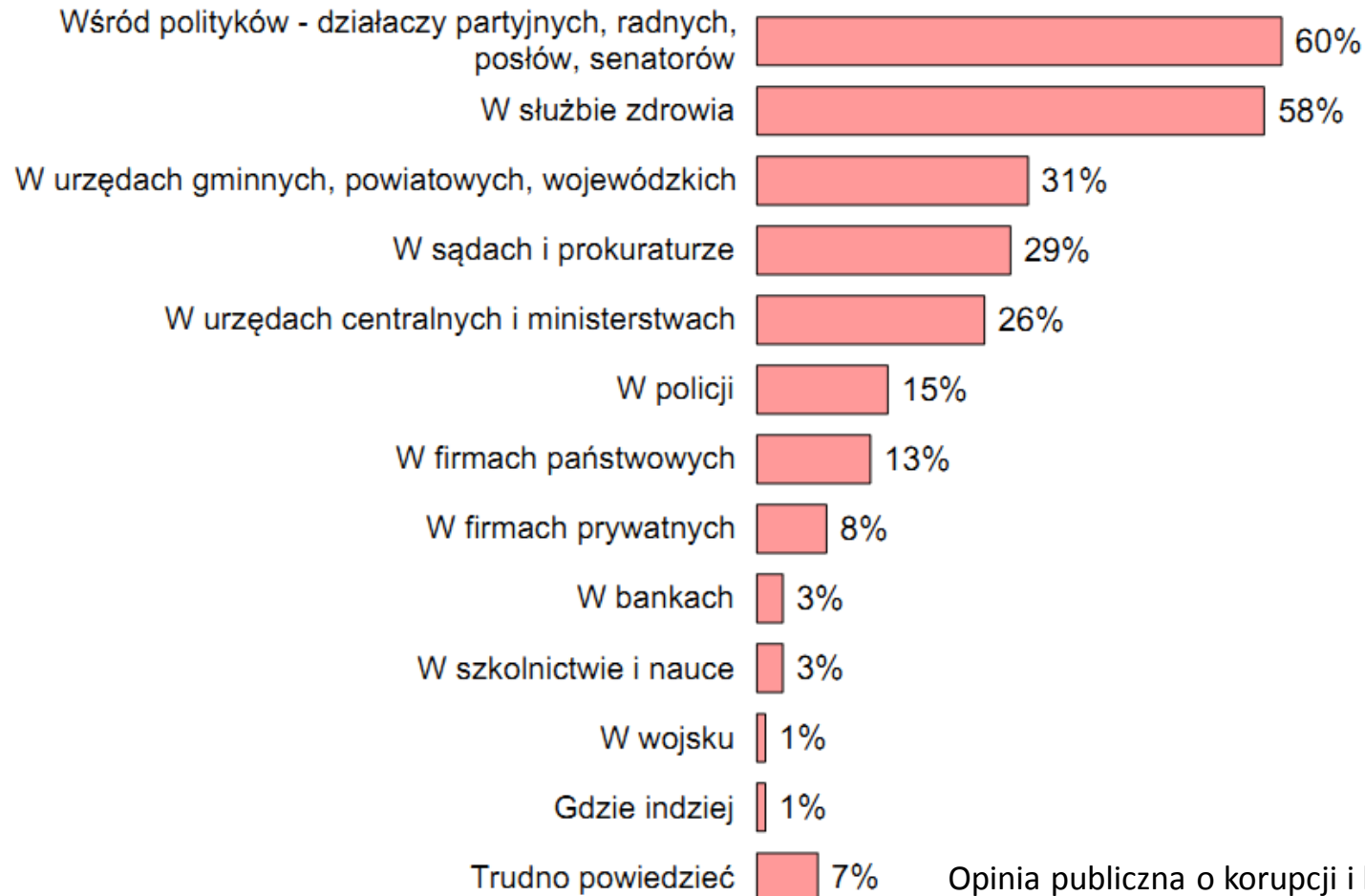
Postrzeganie problemu korupcji w Polsce

ODSETKI RESPONDENTÓW SĄDZĄCYCH,
ŻE KORUPCJA W POLSCE JEST DUŻYM PROBLEMEM



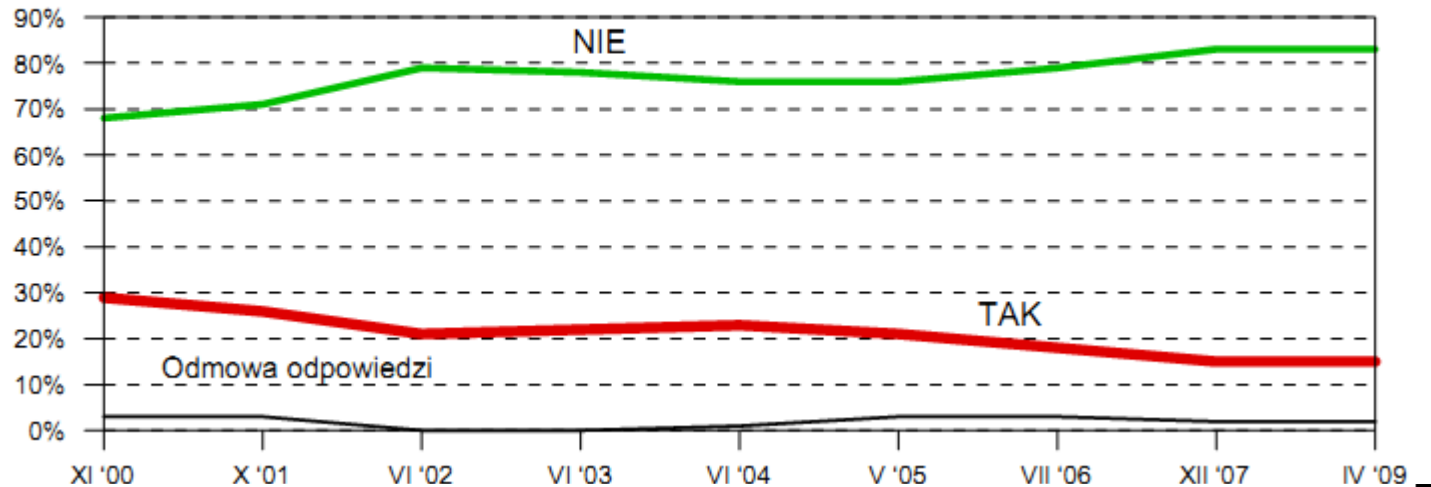
Postrzeganie korupcji w różnych obszarach życia publicznego

RYS. 1. CO JAKIŚ CZAS MÓWI SIĘ O KORUPCJI W RÓŻNYCH DZIEDZINACH NASZEGO ŻYCIA SPOŁECZNEGO. W KTÓRYCH Z WYMIENIONYCH DZIEDZIN, PANA(I) ZDANIEM, KORUPCJA WYSTĘPUJE NAJCZĘŚCIEJ?

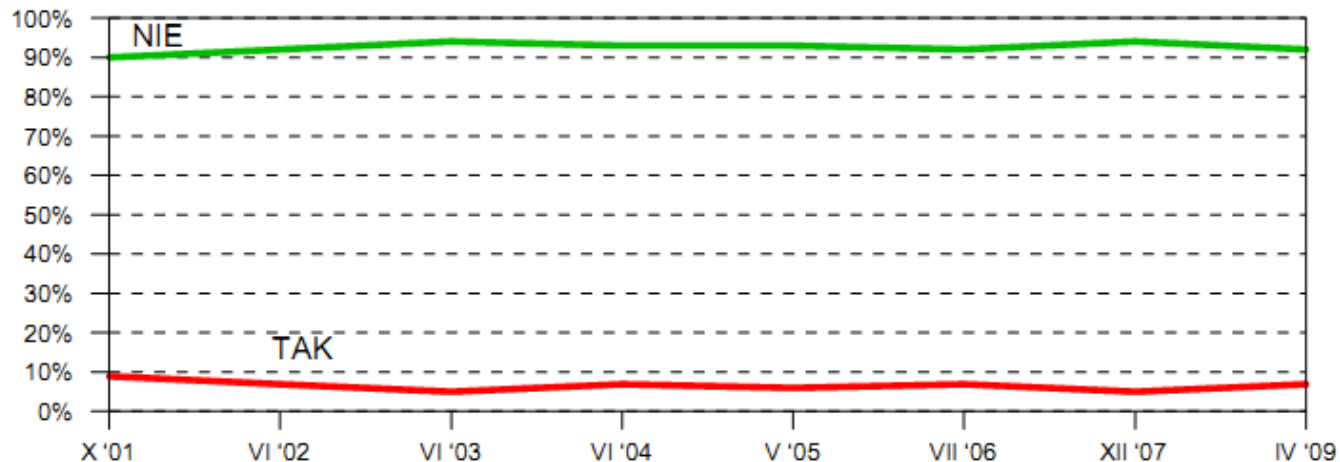


Własne doświadczenia z łapówkami

RYS. 1. CZY ZNA PAN(I) OSOBIŚCIE KOGOŚ, KTO BIERZE ŁAPÓWKI?



RYS. 2. CZY KIEDYKOLWIEK PRÓBOWANO WRĘCZYĆ PANU(I) ŁAPÓWKĘ CZY TEŻ NIE?



Podłoże kulturowe korupcji

- Nie ma generalnie przyzwolenia na korupcję w kulturze protestanckiej, a jest ona częścią kultury anglosaskiej
- Większe przyzwolenie znajdziemy na kontynencie europejskim, gdzie może ono mieć związek - wobec przewagi katolicyzmu - ze szczególnymi cechami katolickiego podejścia do moralności
- Polskie tradycje cechuje również przyzwolenie wywodzące się z
 - braku szacunku dla instytucji publicznych cechującego ogółu szlachty w dobie oligarchii magnackiej
 - odrzucania obcego państwa w dobie porozbiorowej, czy w okresie okupacji

Dwa reżimy zarządzania etycznego w państwach OECD

- **Zarządzanie etyczne w oparciu o przestrzeganie prawa** (*compliance-based ethics management*) - polega na ścisłym przestrzeganiu procedur administracyjnych, mechanizmów kontrolnych i szczegółowych zasad, które określają, czego urzędnicy powinni unikać, co i jak powinni wykonywać w określonej sytuacji
- **Zarządzanie etyczne w oparciu o zasady moralne** (*integrity-based ethics management*) – oparta na aspiracjach, kładzie nacisk na promowanie właściwego zachowania bardziej niż na rozbudowywanie mechanizmów karania za błędy i nieetyczne działania

**Zarządzanie etyczne
w oparciu o zasady
moralne**

prawość/misja/
niewymuszalne

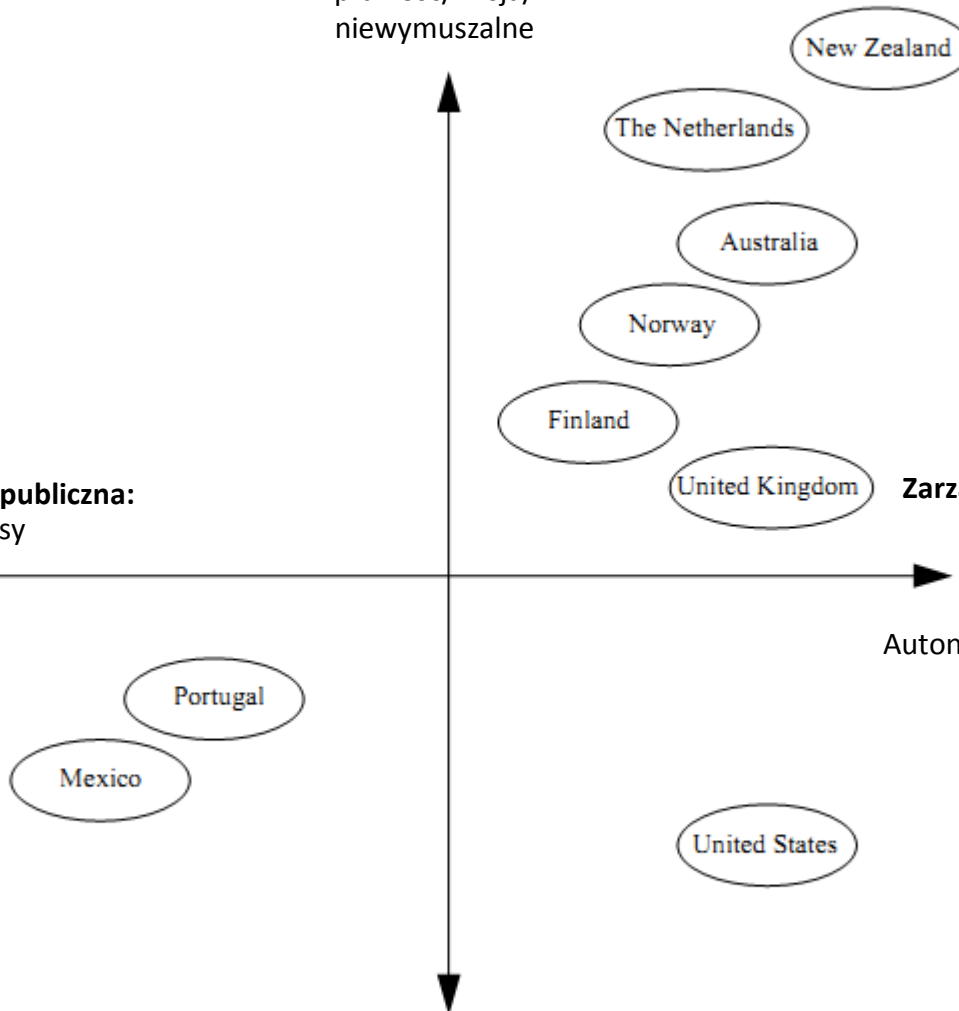
Wymiar reżimu etycznego
oraz wymiar administrowanie-
zarządzanie porównanie
państw OECD, lata 90.

Administracja publiczna:

Przepisy/procesy
Kontrola
Nakłady
Hierarchia

Zarządzanie publiczne:

Cele/rezultaty
Odpowiedzialność
Produkty
Autonomia/uznaniowość



**Zarządzanie etyczne
w oparciu
o przestrzeganie prawa**

przepisy/dyscyplina/
wymuszalne

Ethics in the Public Service:
Current Issues and Practice, OECD, 1996

Przykład ogólnych zasad (standardów) życia publicznego

1. Zasada bezstronności (*selflessness*)
2. Zasada niezawisłości* (*integrity*)
3. Zasada obiektywizmu (*objectivity*)
4. Zasada odpowiedzialności (*accountability*)
5. Zasada jawności (*openness*)
6. Zasada uczciwości (*honesty*)
7. Zasada przywództwa** (*leadership*)

Nolan Committee, UK 1995

* W podręczniku przetłumaczono jako „prawość”

** W podręczniku „przykład z góry”

Zasady służby cywilnej

- 1) zasada legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej;
- 2) zasada ochrony praw człowieka i obywatela;
- 3) zasada bezinteresowności;
- 4) zasada jawności i przejrzystości;
- 5) zasada dochowania tajemnicy ustawowo chronionej;
- 6) zasada profesjonalizmu;
- 7) zasada odpowiedzialności za działanie lub zaniechanie działania;
- 8) zasada racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi;
- 9) zasada otwartości i konkurencyjności naboru.

Treść wybranych zasad służby cywilnej – zasady legalizmu i bezstronności

§ 2. Przestrzegając zasady legalizmu, praworządności i pogłębiania zaufania obywateli do organów administracji publicznej, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

- 1) przy realizacji zadań na swoim stanowisku pracy przestrzega prawa;
- 2) swoją postawą i działaniem przyczynia się do realizacji zasady państwa prawnego;
- 3) przez swoje zachowanie i działania w stosunku do obywateli istotnie wpływa na stopień więzy obywateli z państwem;
- 4) w granicach określonych przez prawo postępuje w sposób zapewniający aktywny udział obywateli w rozstrzygnięciu spraw publicznych;
- 5) nie kieruje się uprzedzeniami, załatwiając sprawy obywateli, innych osób oraz podmiotów;
- 6) nie uczestniczy w strajkach lub akcjach protestacyjnych, zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu.

§ 4. Przestrzegając zasady bezinteresowności, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

- 1) nie przyjmuje od osób zaangażowanych w prowadzone sprawy żadnych korzyści;
- 2) nie przyjmuje żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem;
- 3) rezygnuje z dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego, jeżeli dalsze wykonywanie dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowego może mieć negatywny wpływ na sprawy prowadzone w ramach obowiązków służbowych;
- 4) nie prowadzi szkoleń, jeżeli mogłoby to negatywnie wpłynąć na bezstronność prowadzonych spraw.

Treść wybranych zasad służby cywilnej – zasada profesjonalizmu

§ 7. Przestrzegając zasady profesjonalizmu, członek korpusu służby cywilnej w szczególności:

- 1) realizując zadania państwa, posiada niezbędną wiedzę dotyczącą funkcjonowania państwa, podnosi kwalifikacje oraz rozwija wiedzę zawodową, potrzebną do jak najlepszego wykonywania pracy w urzędzie;
 - 2) zna akty prawne dotyczące funkcjonowania urzędu, w którym jest zatrudniony, oraz zapoznaje się z wszystkimi istotnymi okolicznościami faktycznymi i prawnymi prowadzonych przez siebie spraw;
 - 3) zna zasady etyki korpusu służby cywilnej i sumiennie ich przestrzega;
 - 4) zna zasady służby cywilnej i sumiennie ich przestrzega;
 - 5) poddaje się weryfikacji znajomości zasad służby cywilnej;
 - 6) dąży do stosowania wysokich standardów zarządzania publicznego, wykorzystuje wiedzę przełożonych, kolegów i podwładnych, dzieli się z nimi własnym doświadczeniem zawodowym, a jeżeli jest to uzasadnione, korzysta z pomocy ekspertów;
 - 7) efektywnie i racjonalnie zarządza posiadanymi zasobami kadrowymi i wykorzystuje w taki sposób czas pracy;
 - 8) w wykonywaniu zadań dąży do uzgodnień opartych na rzeczowej argumentacji;
 - 9) jest gotów do przyjęcia krytyki, uznania swoich błędów i do naprawienia ich konsekwencji;
 - 10) przez swoją postawę dba o wizerunek służby cywilnej;
 - 11) korzystając z zagwarantowanych praw pracowniczych:
 - a) ma na względzie wynikające z przepisów ograniczenia możliwości podjęcia zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć,
 - b) ma na względzie wynikające z przepisów ograniczenia poufności informacji dotyczącej również jego życia osobistego;
- (...)

Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, 11.10.2011

Zasady etyki korpusu służby cywilnej

- 1) zasada godnego zachowania;
- 2) zasada służby publicznej;
- 3) zasada lojalności;
- 4) zasada neutralności politycznej;
- 5) zasada bezstronności;
- 6) zasada rzetelności.

Treść wybranych zasad etyki korpusu służby cywilnej 2011 – zasady godnego zachowania i służby publicznej

§ 14. Zasada godnego zachowania polega w szczególności na:

- 1) wykonywaniu pracy z respektem dla reguł współżycia społecznego i kultury osobistej, poszanowania godności innych osób, w tym podwładnych, kolegów i przełożonych;
- 2) życzliwości wobec ludzi i zapobieganiu powstawaniu konfliktów w pracy, w relacjach z obywatelami oraz współpracownikami;
- 3) właściwym zachowaniu się również poza pracą, unikaniu niepożądanych zachowań mających negatywny wpływ na wizerunek państwa, służby cywilnej i urzędu.

§ 15. Zasada służby publicznej wyraża się w szczególności w:

- 1) służebnym charakterze pracy wobec obywateli, mającej na celu urzeczywistnianie wartości leżących u podstaw prawa Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) służbie państwu, której podstawowym elementem jest ochrona jego interesów i rozwoju;
- 3) współtworzeniu wizerunku służby cywilnej oraz wpływaniu na postrzeganie Rzeczypospolitej Polskiej w kraju i w świecie;
- 4) przedkładaniu dobra wspólnego obywateli nad interes osobisty, jednostkowy lub grupowy;
- 5) nieuchylaniu się od podejmowania trudnych rozstrzygnięć oraz odpowiedzialności za swoje postępowanie, ze świadomością, że interes publiczny wymaga działań rozważnych, ale skutecznych i realizowanych w sposób zdecydowany.

Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, 11.10.2011

Treść wybranych zasad etyki korpusu służby cywilnej 2011 – zasady neutralności i bezstronności

Zasada neutralności politycznej polega w szczególności na

- 1) niemanifestowaniu publicznym poglądów i sympatii politycznych, zwłaszcza nieprowadzeniu jakiegokolwiek agitacji o charakterze politycznym w służbie oraz poza nią;
- 2) dystansowaniu się od wszelkich wpływów i nacisków politycznych mogących prowadzić do działań stronnicych;
- 3) niepodejmowaniu żadnych publicznych działań bezpośrednio wspierających działania o charakterze politycznym;
- 4) niestwarzaniu podejrzeń o sprzyjanie partiom politycznym i przestrzeganiu obowiązujących ograniczeń;
- 5) dbałości o jasność i przejrzystość relacji z osobami pełniącymi funkcje polityczne, przy uwzględnieniu, że relacje te nie mogą podważać zaufania do politycznej neutralności członka korpusu służby cywilnej.

§ 18. Zasada bezstronności wyraża się w szczególności w:

- 1) niedopuszczaniu do podejrzeń o konflikt między interesem publicznym i prywatnym;
- 2) niepodejmowaniu żadnych prac ani zajęć, które kolidują z obowiązkami służbowymi;
- 3) jednakowym traktowaniu wszystkich uczestników w prowadzonych sprawach administracyjnych i nieuleganiu przy tym jakimkolwiek naciskom;
- 4) niedemonstrowaniu zażyłości z osobami publicznymi znanymi ze swej działalności zwłaszcza politycznej, gospodarczej, społecznej lub religijnej oraz niepromowaniu jakichkolwiek grup interesu.

Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, 11.10.2011

Zasady etyki służby cywilnej 2002 i 2011 – porównanie

2002	2011
1. Służby publicznej	<i>1. Godnego zachowania</i>
2. Rzetelnego wykonywania obowiązków	2. Służby publicznej
<i>3. Dbłości o rozwój własnych kompetencji</i>	<i>3. Lojalności</i>
4. Bezstronności	4. Neutralności politycznej
5. Neutralności politycznej	5. Bezstronności
	6. Rzetelności

Kodeks Etyki Służby Cywilnej 2002

- Główne zasady
 - Traktowania przez członka korpusu służby cywilnej **pracy jako służby publicznej**, władza państwowa jest bowiem władzą służebną w stosunku do praw obywateli i prawa w ogóle
 - **Rzetelnego wykonywania obowiązków** przez członka korpusu służby cywilnej (w tym twórcze podejście do podejmowanych zadań i aktywna realizacja wyznaczonych obowiązków...)
 - Dbałość członków korpusu służby cywilnej o **rozwój własnych kompetencji**
 - **Bezstronności w wykonywaniu zadań i obowiązków** przez członków korpusu służby cywilnej, w tym niedopuszczania do podejrzeń o związek między interesem publicznym a prywatnym
 - **Neutralności politycznej** w wykonywaniu zadań i obowiązków

Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie
ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej z
11.10.2002