

Bulgaria

PUMA
Публичен мениджмънт

ЕТИКА В ОБЩЕСТВЕНИТЕ СЛУЖБИ

Практически изследвания

Доклади по проблемите на общественото управление № 14

Нов български университет благодаря на OECD и на подкрепата на Инициативата за реформи в местното управление към Институт “Отворено общество” за предоставяне на авторските права за превод и издаване на настоящата публикация



New Bulgarian
University

ЕТИКА В ОБЩЕСТВЕНИТЕ СЛУЖБИ

Практически изследвания

Доклади по проблемите на общественото управление № 14

Под общата редакция на доц. д-р Людмил Георгиев,
Директор на Центъра по Публична администрация към НБУ

Нов български университет благодари на OECD за предоставяне на авторските права
за превод и издаване на настоящата публикация

ОРГАНИЗАЦИЯ ЗА ИКОНОМИЧЕСКО ОБЕДИНЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

ОРГАНИЗАЦИЯ ЗА ИКОНОМИЧЕСКО ОБЕДИНЕНИЕ И РАЗВИТИЕ

Съгласно чл.1 от Конвенцията, подписана в Париж на 14 декември 1960г. , влязла в сила от 30 септември 1961г., Организацията за икономическо обединение и развитие(OECD) ще подкрепя действия, насочени към:

- постигане на висок икономически растеж, трудова заетост и повишаване на жизнения стандарт в страните членки, чрез поддържане на финансова стабилност, като това ще допринася за развитието на световната икономика;
- подпомагане на икономическия растеж в страните членки, както и страните, които не са членки, в процеса на икономическо развитие;
- осигуряване на развитието на световната търговия на базата на равноправно участие и недискриминация, според международните задължения.

Страните членки на Организацията за икономическо обединение и развитие (OECD) са: Австрия, Белгия, Канада, Дания, Франция, Германия, Гърция, Исландия, Ирландия, Италия, Люксембург, Холандия, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Англия и САЩ.

Допълнително утвърдени за членки са следните държави: Япония (от 28 Април 1964), Финландия (от 28 Януари 1969), Австралия (от 7 Юни 1971), Нова Зеландия (от 29 Май 1973), Мексико (от 18 Май 1994), Чешката Република (от 21 Декември 1995) и Унгария (от 7 Май 1996). Комисията на Европейската Общност участва в работата на Организацията (чл. 13 от Конвенцията на Организацията за икономическо обединение и развитие).

© “Originally published by OECD in English and in French under the titles:
Ethics in the Public Service – Current Issues and Practice/L’éthique dans le service public: Questions et pratiques actuelles. PUMA Occasional Papers No. 14 Copyright OECD, 1996.

© Нов български университет – превод 1999

© Нов български университет – първо българско издание 1999

ПРЕДГОВОР

Този доклад е резултат на изследване, проведено от Службата по публичен мениджмънт към Организацията за икономическо обединение и развитие, върху управление на етика и поведение, в обществените служби, в избрани страни членки. Докладът е базиран на анализи, направени в отделни доклади, на следните страни: Австралия, Финландия, Мексико, Холандия, Нова Зеландия, Норвегия, Португалия, Великобритания и САЩ.

Материалът е подготвен от Сали Уошингтън от Службата за публичен мениджмънт и Елиа Армстронг от канадския Privy Council Office.

Докладът е разгледан от Комисията за публичен мениджмънт в OECD, като отговорността за публикуването е на Генералния секретар на OECD.

БЛАГОДАРНОСТИ

Секретариатът е признателен и благодарни на авторите на докладите от деветте страни: Майк Джонс, Комисия за защита на обществените служби, Австралия; Кирси Айяла и Таря Хувонен, Министерство на финансите, Финландия; Жосе Октавио Лопес Преса, Министерство за контрол и административно развитие, Мексико; Жоан Маас, Министерство на вътрешните работи, Холандия; Комисия за държавните служби, Нова Зеландия; Од Бохаген и Остийн Блимке, Министерство по държавна администрация, Норвегия; Варгас Мониц, Кабинет на държавния секретариат за публична администрация, Португалия; Андрю Ветнол, Кабинет на отдела за обществени служби, Великобритания; и Стюарт Гилман, Служба за държавна етика, САЩ . Благодарим също и на Александра Милс за нейните съвети, за целия проект.

СЪДЪРЖАНИЕ

ПРЕДГОВОР.....	3
БЛАГОДАРНОСТИ.....	3
РЕЗЮМЕ.....	5
I. ВЪВЕДЕНИЕ.....	8
II. СИЛИ, КОИТО ВЛИЯЯТ ВЪРХУ ЕТИКАТА И ПОВЕДЕНИЕТО НА ОБЩЕСТВЕННИТЕ СЛУЖБИ.....	15
III. ЕТИЧНА ИНФРАСТРУКТУРА: ФУНКЦИИ И ЕЛЕМЕНТИ.....	23
IV. ДЕЙСТВИЯ И РЕАКЦИИ: СЪВРЕМЕННИ ИНЦИАТИВИ В ЕТИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ.....	42
V. ТЕНДЕНЦИИ И ПОДХОДИ: ОБЩИ НАСОКИ В ЕТИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ.....	50
VI. ОТ ПРАВИЛА КЪМ РЕЗУЛТАТИ: ИЗВОДИ ЗА ЕТИЧНО УПРАВЛЕНИЕ.....	57

РЕЗЮМЕ

Държавите членки на OECD са загрижени от намаляване доверието в правителството. Този тъй наречен "дефицит на доверие" е провокиран от добре известни скандали, по повод неправилните действия на част от държавните служители, определяни като широко мащабна корупция. Някои от държавите членки, ако има такива между тях, избегнаха позорното петно, поради липса на доказателства за погрешни действия. Като резултат, етиката или стандартите в обществения живот, станаха важна част от публичните и политически изследвания.

Настоящият доклад проучва как девет OECD страни - Австралия, Финландия, Мексико, Холандия, Нова Зеландия, Норвегия, Португалия, Великобритания и САЩ осъществяват управлението на етиката и управлението на обществените служби.

Докладът:

- анализира силното въздействие на етиката и поведение, от гледна точка на тези, които се стремят към нов стил в общественото управление (глава II);
- описва средствата и начините, използвани срещу неспазване на правилата и предлага подходи за прилагането им. Те са дефинирани като "етична инфраструктура" (глава III);
- дава кратка информация за инициативи, свързани с етиката, в деветте страни участнички и предлага тенденции, различни подходи и стратегии (глава IV и V);
- обобщава с дискусия за бъдещия сблъсък между "стария" стил публична администрация и новия стил на обществено управление, които въздействват върху осъществяването на етично поведение.

Промяна на средата на обществено управление

Обществените служители работят в променена и променяща се среда. Те са предмет на изключителен публичен интерес и изискванията на гражданите към тях се увеличават, като в същото време възможностите им са ограничени. Те трябва да приемат новите функции и отговорности като резултат от: делегиране на управленско благоразумие; увеличаване на комерсиализацията на обществения сектор; промяна на допирните точки на обществения и частния сектор; промяна на отговорностите. Накратко, те трябва да се адаптират към нови начини на работа на правителството. Докато реформите в общественото управление са важни и с видимо висок коефициент на полезност и ефективност, то някои наредби могат да имат непредвидими въздействия върху етиката и стандартите на поведение. Не внушаваме, че случилите се промени водят до липса на ръководство или неетично поведение. Но те могат да поставят обществените служители в ситуации на сблъсък на противоположни интереси, когато ще липсват указания за това, как да постъпят. Това би довело до голямо объркване между традиционните ценности и системи, които са определяли поведението на обществените служители и новата роля, която ще изпълняват в променяща се обществен сектор.

“Етична инфраструктура”

Държавите използват различни средства и начини, за да предотвратят нежелателно поведение и да осигурят качествено ръководство. Този доклад дава дефиниция на понятието “етична инфраструктура”, като сбор от осем ключови елемента - политически ангажимент; ефективна правна уредба; работещ механизъм на отчетност; работещи правила на провеждане; механизми за професионална социализация (включително обучение); осигуряване на условия, подпомагащи обществените служби; съществуване на органи, които координират етиката; и активно гражданско общество (включително медийни проучвания), което да осъществява контрол върху действията на обществените служители. Ясно е, че зависимостта между различните компоненти на етичната инфраструктура ще се определя от културните и политико-административни традиции на отделните страни, от техните подходи към общественото управление, от натрупания опит в областта на етично поведение. Като всички други управленски средства, ефективността на етичната инфраструктура зависи от това дали е действаща, разбираема и съответно, приложима.

Нови етични инициативи

Деветте страни включени в това изследване представлят много нови инициативи, свързани с етиката, предимно такива от последните пет години. Тези инициативи са описани в глава V. Подходите в реформите са категоризирани в три главни групи: общ преглед с цел откриване на сходни празноти в системите за етично управление (Финландия, Холандия, Норвегия, САЩ и Великобритания); разглеждане на управление на етиката, в контекста на реформите в общественото управление (Австралия, Нова Зеландия); и представяне на част от модерните програми в областта на публичния сектор (Мексико, Португалия). Въпреки някои различия в подбудите и стратегиите, се откриват сходни характеристики при управление на етиката в страните, участнички в изследването.

Повечето от страните се опитват да формулират общовалидните ценности, които стимулират обществените служби. Те са отделени в резюме, в началото на глава V. Те показват еднаквост в търсене на определения, характеризиращи ценностите в модерните обществени служби. И въпреки че, системите от правила за ръководене са случаи и в по-малка степен са свързани със сферата на обществено управление, то пет от деветте страни са развили нови системи от правила, през последните пет години, а шест от тях са в процес на създаването им. Това показва че страните вече виждат нуждата от създаване на ясни определения, въпреки и не съвсем детайлни, тъй като от обществените служители се очаква да се държат по определен начин. Факт е, че някои от държавите имат изградена система от правила, която индивидуални агенции се опитват да използват за създаване на собствена система, свързана с техните мисия и цел. Също така, се акцентира на прозрачност на действията, чрез усъвършенстване на системата за разгласяване на разпоредби и изисквания, които разкриват финансови и други интереси на обществените служители. Тези акценти върху създаване на общи насоки (определящи стойностите и системите от правила) и голяма прозрачност (гласност и информираност), са важни средства за упражняване на контрол в общественото управление.

Обвързване на управлението на етиката с цялостното обществено управление

Възниква въпросът как държавите могат да са сигурни, че техните етични инфраструктури се съвместяват с провеждането на реформи в общественото управление. Възможно е да се появи несъвместимост между традиционните представи

за публична администрация и новите форми на обществено управление. Това е така, защото в областта на етиката тези противоречия са очевидно много. Например, неспазване на правилата и намаляване на контрола, дават възможност за допускане на грешки и неточности. Но в същото време многото правила и упражняване на контрол могат да доведат правителството до застой: обществените служители ще отговарят за избегнат риск или инициатива, поради страх от погрешни действия. Би било неуместно да допуснем, че както публичната администрация, така и управленската парадигма са съвършени, по отношение на управление на етиката. Държавите сами ще направят своите изводи, формирани на база политически и административни традиции. Управленската етика в дадена страна би трябвало да е съвместима с подходите в общественото управление, като цяло. Например, би било неправилно да се свързват стриктно централизираните споразумения, базирани на етичната инфраструктура, с получените резултати от управление на системите.

Независимо от това къде попада страната като цяло между публичната администрация и управлението (девет страни, участнички са типизирани в глава VI), трите ключови елемента - икономичност, резултатност и ефективност, продължават да бъдат важни. Но държавите дават приоритет и на четвъртия важен елемент: етика. Ясните правила, винаги са предпоставка за добро управление. Независимо от, или може би предвид, промените, които се случват в публичния сектор в страните членки на OECD, доброто и етично правило е дори по-безапелационно. Успехът на реформите в общественото управление и истинското доверие в правителството ще зависят от него. Това налага ефективната етична инфраструктура да бъде твърдо на мястото си.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Много OECD страни са преживели загубата на доверие в правителството. Очевидно, гражданите не вярват на хората, които вземат решения¹, като подлагат на съмнение проявата на законност, от страна на правителството и неговите институции. Този тъй наречен дефицит на доверие, се поддържа от широко разпространени "скандали", предизвикани от "неуместни действия" на част от обществените служители, определени като корупция в особено големи размери. Някои от страните членки избегнаха позора, единствено поради при липса на доказателства, за погрешни действия.

Рушат ли се моралните норми, дребни престъпления ли са, или пък са само грешки по-видими от другите? Какъв е проблемът - лошо поведение, или липса на норми за добро поведение? Или просто е налице смесване на традиционните ценности и системи, определяли поведението на обществените служители преди, със съвременната им роля, която се очаква да изпълняват днес?

Независимо от причините или сложността на проблема, ясно е че държавите от OECD чувстват нужда да се справят с него. Етиката или стандартите в обществения живот стават предмет на важни публични изследвания в страните от OECD. Този интерес рефлектира в поредица от опити да бъде "изчистен" обществения живот, включително да бъдат разгледани системите, за етично управление и поведение, на обществените служители.

Проектът PUMA

За да отговори на този интерес, Службата за обществено управление в OECD, инициира изследване на страни членки на OECD, с цел да се установи как се поддържа управлението на етиката и поведението, в обществените служби. Предмет на това изследване беше да се описат средствата и начините за прилагане на управленска етика в обществените служби и за това как тя функционира. Така също, бяха разгледани най-важните фактори, които влияят днес на страните от OECD, а именно променената роля на обществените служители, при реализиране на реформите в общественото управление и търсенето на нови ценности.

Девет страни се съгласиха доброволно да изгответят доклади за своя опит: Австралия, Финландия, Мексико, Холандия, Нова Зеландия, Норвегия, Португалия, Великобритания и САЩ. Тъй като деветте страни участнички не покриват напълно политико-административните системи в OECD - примерът е насочен към Уестминстер и Нордик системите, които илюстрират важна част от сходствата и разликите в подходите при етиката и поведението. Това е едно съществено начало.

Може би най-полезната резултат от този проект беше развитието на етична инфраструктура, като просто, но полезно средство за проверка на това, как етика и поведение се управляват. Ние твърдим, че стандартите в обществените служби са дефинирани и поддържани чрез група от функции и елементи, които образуват етична инфраструктура. Това са правилата, контролът, условията и участниците, които

¹ Виж за пример, "The Pulse of Europe; A Survey of Political and Social Values and Attitudes", Times Mirror Centre of the People and the Press, 1991.

определят границите на поведението и осигуряват подбудите за безупречно държание. Концепцията и компонентите са описани в глава III.

Целта на доклада е:

- да определи промените в обществения сектор, които засягат етиката и поведението на обществените служители (глава II);
- да опише елементите на етичната инфраструктура, как те функционират и как помагат за създаването на условия за етично поведение (глава III);
- да представи нови инициативи на страните, участнички в изследването от OECD, насочени към управление на етиката в обществените служби (глава IV);
- да разкрие сходства, разлики и забележими тенденции в тези нови инициативи (глава V);
- да изтъкне някои противоречия, в областта на етиката и поведението, предизвикани от прехода на обществено управление, базирано на правила, към управление - основано на резултати (глава VI).

През 1997 г. програма PUMA предложи разработването на този проект. Целта на проекта е да бъдат развити и дефинирани ръководства, за разпространяване и мониторинг на стандарти, за етика и поведение в обществения сектор.

Обхват, дефиниции и граници

Тъй като вече споменахме каква е темата на доклада, важно е да определим границите и да дефинираме понятията.

Политически административен интерфейс

Този доклад е насочен към етиката и поведението, по-скоро на обществените служители, отколкото на избираемите длъжностни лица.

В практиката политическият, административен интерфейс е трудно да бъде дефиниран. В очите на обществеността, обществените служители и избираемите длъжностни лица, като че ли се възприемат еднакво. Както Гилман (САЩ) отбелязва:

“Дilematata e da se определи обектът на обществена ярост. Например, когато говорим за Федералното правителство, много американци не правят разлика между изпълнителните и законодателните браншове; или в изпълнителния бранш, между политически и държавни служители.....лесно е да се видят защо правителството като цяло е често окачествявано като корумпирано.”

Това явление съдържа истината за различните административни системи, не само за тези със значително пропорционално назначени политически служители, както е САЩ. В резултат, са направени много опити да се разгледат грешките в етиката и поведението, на всички типове държавни длъжностни лица. Например във Великобритания, Комисията по стандартите в обществения живот (the Nolan Committee) - макар че правят разлика между държавните служители и политиците - имат нареддане да разгледат стандартите, на всички нива, на държавна дейност.

Ето защо този доклад не игнорира ролята на избираемите длъжностни лица, било като "лидери" или като обекти, свързани с въпроса за неуспешните стандарти. Те обаче, се разглеждат в по-голяма степен, в контекста на връзките им с обществените служители, отколкото като предмет на изследване, за самите тях. Областта, свързана изключително с политиката - като финансиране на политически партии или политически кампании - които са повод за беспокойство в някои страни членки, е извън обсега на това изследване. Служителите, работещи не в центъра на обществения сектор, са също включени, където е подходящо.

Незаконни, неетични и неуместни действия

Изучавайки поведението, полезно е да се направи разлика между различните му видове: незаконно, или насочено срещу закона, към което се отнасят криминални престъпления; неетично, или в противоречие с етичните норми, принципи или стойности; и неуместно - в разрез с обществените условности и установена практика. Корупцията попада в един от трите типа поведение. Нейните характеристики са - злоупотреба с обществено положение и използването му за лично облагодетелстване². Въпреки че, границите между тези категории и по-специално на последните две, са може би неясни, те ще бъдат използвани в този доклад за показване на степените на погрешни действия.

Споменатите особености са критерии за това към коя група се отнасят различните проблеми. Когато погрешните действия включват противозаконна постъпка на дадена личност, например, измама - отговорностите са по-малко проблематични, отколкото ако те попадат в сивата зона на "неетично" или "неуместно" поведение. Предишният случай може да бъде окачен като нарушение и обикновено се отнася към правната система (ако приемем, че тя функционира добре и законите, от които се ръководят обществените служители, са ясни). Когато обаче, случаят е един от примерите за неуместно поведение - може би сигналите са обикновено отствие на правосъдие - отговорностите са трудно доказуеми. Според Блимке и Бохаген (Норвегия):

"Голяма част от случаите...без оглед на това в каква степен се отнасят към криминалните, оказват въздействие като доказателства за манипулиране на власт, несправедливост и възприета практика за изопачаване на правилата, в някои политически и административни институции."

Според дефиницията, мениджмънта на етиката и поведението е не служат само за мониторинг и политика на държание. Те осигуряват също интегрираност и добро управление, търсене на консенсус за това какво е добро поведение и даване на обществените служители на указания, за вземане на решения и проява на благоразумие в тяхната ежедневна работа. Ето защо, без да игнорира проблема с корупцията и другите форми на противозаконни действия, този доклад се стреми да постигне баланса между начините за стимулиране на добро поведение и стратегиите за политика на държание.

² За дискусии върху концепцията за корупция виж Dionysios Spinellis, "The Phenomenon of Corruption and Challenge of Good Governance", paper prepared for the OECD Symposium on Corruption and Good Governance, March 1995.

Етос, ценности, етика и поведение

Въпреки липсата на консенсус, по въпроса какво означават понятията етос, ценности, етика и поведение (те често се използват едно вместо друго) ние ще опитаме да ги дефинираме. За целта на този доклад, в контекста на етиката в обществените служби, се прилагат следните определения:

- етос:* сбор от идеали, който определя културата на обществените служби;
- ценности:* индивидуалните принципи или стандарти, които определят преценката, за това кое е добро и правилно;
- етика:* правилата, които са формирани, на база идеали, или етос във всекидневната практика;
- поведение:* постъпки и държание на обществените служители.

Както етосът се транслира в поведението, така е налице преход от абстрактното към конкретното. Ето защо, връзката между тези концепции е комплексна и обща, отчасти. Например, "Критическата точка между етика и ценности е в етичните стандарти и принципи, които могат да бъдат прилагани при разрешаване на конфликти на ценности и дилеми" (Кернегхам в Чепмен, 1993, стр.16). Или по-точно, трудно е да бъдат прилагани концепциите във всекидневната дейност на обществените служители защото:

"публичните администратори, все още се стремят да развият разбирането за етика в тяхната професия, не защото е нова, а защото ролята и в правителството се променя драматично във времето."

(Денхард, 1989, стр. 187)

Точно как тези роли са сменени и продължават да се променят, заедно с въздействието им върху етиката и поведението, ще видим в глава II.

За културните различия

Тъй като етиката на обществените служби е етика в действие, неизбежно стигаме до ценностите, които считаме за културни. Това може да обясни нежеланието на страните за съвместни изследвания върху етика и поведение. Например, това което се възприема в някои страни за непотизъм и нарушение на принципи, се приема в други страни като самопомощ. Даването и приемането на подаръци, в един контекст, е нормален начин за правене на бизнес, в друг обаче, е проблем. Разликите между страните са резултати от други фактори, като ниво на икономическо развитие и демократична зрелост. Въпреки различията между отделните страни - както културни, така и такива в политическите и административни системи - все пак се наблюдава сближаване на гледните точки, по отношение на това какво е "добро и правилно" поведение. Както Гилман и Левис предлагат в предстоящата за печат статия:

"...има фундаментални ценности...които са свързани с демокрацията, пазарната икономика и професионалната бюрокрация, ...политически ценности за свобода и справедливост и административни ценности за резултатност, ефективност и отговорност..."

Този извод е направен не на база настоящото изследване. В глава IV, ние се опитваме да идентифицираме някои от тези общи ценности. Но това, което е особено

важно в изследването и може да се използва в международен аспект, е не колко много са ценностите, а как те се прилагат в ежедневната работа на обществените служители.

Зашо е важна етиката?

“ Почтеността на политици и обществени служители е важен компонент в демократичното общество.”

Алис Ривлин, Директор на Бюджетна служба и управление, САЩ;
Председател на Министерски Симпозиум на OECD/PUMA за
бъдещето на обществените служби

Обществените служители упражняват властта си в ежедневната си работа по няколко начина: чрез управление на обществените ресурси, връзки с граждани и в контекста на функции си, свързани с определяне на политика. Етиката е един от важните критерии за проверка и балансиране на произволното използване на обществената власт. Тя е определящ фактор в създаването и поддържането на доверие в държавата и нейните институции. Етиката също осигурява база за проверка на практиката, конвенциите и поведението, в замяна на което обществеността може да бъде сигурна, че интересите им ще бъдат защитени и благодарение на този процес, ще бъдат проучени. Тя е ключов фактор за качеството на управление.

Но етиката в публичния сектор е дейност, не статус. Стимулирането на етично поведение е не точно като създаване на сбор от правила, които да бъдат съблюдавани, или статус, който да бъде постигнат. Това е един продължаващ процес, който подкрепя работата на правителството; определящ е за функционирането и еволюцията на управлението:

“ Етиката може да бъде само инструмент, или като крайно средство, но необходима е и етика. Правителствената етика осигурява предпоставките за правене на добра обществена политика. В този смисъл, тя е по-важна, от която и да е политика, защото всяка политика зависи от нея.”

(Томсън, 1992, стр. 255)

И както при домашната работа, липсата на етика е по-забележима от нейното присъствие.

“ Когато етиката не е наред, когато гражданите основателно вярват, че това е така, човек не би трябвало да се изненадва, че диспутите за етика, предизвикват дискусии за политика. Етиката предпазва демокрацията от водене на дебати за реалните стойности на обществената политика. Ето защо тя е толкова важна. Това е причината, поради която въпросът за етиката е по-важен от всеки друг въпрос.”

(Томсън, 1992, стр. 256)

И така, какво е състоянието на етиката в страните, участнички в OECD?

Пропадат ли стандартите?

Трудно е да се каже дали стандартите настини пропадат. Има няколко критерия за състоянието на етиката в публичния сектор, освен степента на разкрита корупция и измами, или разпространени скандали. Все още те представят резултат от воденето на политика и наказване на погрешните действия, или само такива случаи, са често публично разпространявани от медиите. Наистина, независимо от общественото възприемане за пропадането на стандартите (виж фиг.1), трябва да съществува доверие в правителството, че се спазва етично поведение (виж фиг. 2). В този контекст дребното престъпление, трябва да се възприема като изключение и доброто поведение да бъде норма.

Ето защо е важно, да се избягват реакции, които предизвикват скандали. Вместо това, правителството трябва да търси дали има пропуски в системата, която ръководи поведението на обществените служители и ако е така, как те могат да бъдат преодолявани. Част от отговора на този въпрос е да се проучи дали съществуват сили, които влияят на обществените служби, така че те да се съобразяват с управленската етика и поведение и/или определянето на традиционните системи - или като неадекватни, или като абсолютни. Заграденият текст във фиг.1 е опит да се разкрият някои от тези сили и техните въздействия.

Фиг. 1: Пропадат ли стандартите?

"Когато по-голяма част от хората и основно европейците водят дебати за ценностите, изглежда като че ли се приближаваме към "морална криза". Поголяма от кризата за доверието в политическите власти, е така също криза на доверие, в представителите на закона, в демократичните системи - криза със сериозни отражения върху обществените служби, като загуба на респект от институциите и липса на модели с етична и съдебна роля." (Блимке и Бохаген, Норвегия)

"Съществува обществено схващане за западане..." (Уитнъл, Великобритания)

"Изминалите пет години показват забележителен напредък, по отношение на почеността на обществената администрация в Холандия." (Maas, Холандия)

"... има широк консенсус за негативното състояние на общественото доверие във Федералното правителство и неговите институции." (Гилман, САЩ)

Фиг. 2: Вътрешно доверие в правителството

"Не може да се каже, че APS (Australian Public Service) не допускат грешки и дребни престъпления. Но, ние се появихме за да не допускаме широко мащабна корупция и лошо управление..." (*Джонс, Австралия*)

"В общ план,... Норвежката общественост показва стабилно доверие в обществените служби... Това е такъв тип доверие, чийто корени са в ценностите и нашата обезпечена със социални грижи държава, като правна сигурност и равенство, във връзка с криминалното, гражданско и административно право." (*Блимке и Бохаген, Норвегия*)

"Общественото доверие в императивите и обективността на правителството и неговите институции остава още стабилно във Финландия." (*Айяла и Хувонен, Финландия*)

"Освен едно или две изключения, обществените служби издържат критически поглед, като предполагаме, че вниманието към тяхната управленска и покровителска роля ще бъде поддържана и развивана..." (*Комисия за Държавни служби, Нова Зеландия*)

"Чрез най-обективните мерки за изпълнение, федералните граждански служби днес са по-ефективни, по-продуктивни и по-профессионални, отколкото преди." (*Гилман, САЩ*)

"...голяма част от хората в обществения живот опознават тези високи стандарти. Но има слабости в процедурите по поддържането и прилагането в сила на тези стандарти. В резултат, хора в обществения живот не са винаги наясно докъде трябва да се простират границите на приемливото поведение. Това е, по принцип причината, която ние считаме, че е важно да бъде тема на публичен диспут." (*Лорд Нолан, цитиран от Уитнъл, САЩ*)

II. СИЛИТЕ, КОИТО ВЪЗДЕЙСТВАТ ВЪРХУ ЕТИКА И ПОВЕДЕНИЕ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ СЛУЖБИ

Страните, които са включени в това изследване са провели, или провеждат значителни реформи в управлението в обществения сектор. Някои от тях могат да бъдат определени като пионери в преминаване от обществена администрация, базирана на правила към такава, базирана на резултати и обществен мениджмънт, основаващ се на изпълнение. Силите описани в тази глава отразяват напрежението или противоречията, развити в по-голяма степен в тези страни, отколкото членството им в OECD, като цяло.

Работа с ограничени ресурси

Всички правителства на страните членки на OECD са изправени пред изключителен натиск за намаляване на обществените разходи. Това е резултат от предприетите мерки, целящи подобрене на ефективността и резултатността на дейностите в обществения сектор, включително тъй наречените *"inter alia"* ограничения на бюджета и намаляване на заетостта в обществения сектор (OECD, 1995). Ясно е, че намаляването на бюджета на индивидуалните агенции означава че от обществените служители ще се изиска да работят на същото ниво, с ограничени средства. Нещо повече, в някои държави се наблюдава значително намаляване на броя на работните места, в обществения сектор. Налага се замразяване или стриктни ограничения в увеличаването на работните заплати. Всичко това оказва значително влияние върху средата, в която обществените служители действат. Според Гилман (САЩ):

"Приведените примери засилват чувството за несигурност сред работещите във Федералното правителство. Намаляване на ресурсите може да създаде условия за възникване на голяма безработица. Ограниченият бюджет на агенциите означава забавяне на изпълнението и по-ниско заплащане, което ги поставя далеч зад тези, от частния сектор. Всичко това може да има неблагоприятен ефект върху морала на служителите."

Проценката на общественото мнение е още извън обсега на въпроса, дали проблемът със заплащането и постоянните промените има негативно влияние върху етиката и поведението, или още по-лошо, увеличава изкушението за корупция. Ясно е, че ако нивото на заплащане е ниско, то обществените служители са принудени да работят на други места или да приемат рушвети, а това води до създаване на проблеми. Последното се случва рядко в страните от OECD. Ако обаче хората се чувстват несигурни и зле платени, с други думи, когато моралът е занижен, тогава те са донякъде готови да получат нещо малко отгоре. Нещо повече, когато ресурсите са ограничени, има условия за пренебрегване на правилата или заобикалянето им. Изглежда, че повечето от страните разбираят възможните рискове от тези фактори и признават, че условията при които обществените служители работят, е важно да осигуряват благоприятен климат, за спазване на етично поведение. (Този въпрос е разгледан в следващата глава III за Начините на поведение в обществените служби).

Може би, по-директното влияние върху намаляване на ресурсите е това, свързано с обучението и често е първото, което се предприема, включително обучение по етика. Според Гилман (САЩ) "...има риск в това, че агенциите може да не отделят ресурси за техните програми по етика, тъй като те са принудени да правят твърд бюджет."

Това повдига други въпроси, свързани с намаляване на заетостта и потенциалните конфликти на интереси. Справедливо ли е, да се използват конфликтите на интереси и ограничаване броя на работните места, върху хора, които са загубили работата си, в процеса на промяна? Какво се случва с работещите, които са напуснали обществения сектор – реална възможност в случай, когато правителствата решават да приватизират, или закрият области на услуги или функции – решават да започнат като фирма и да довършват договори, за обществения сектор? Дали тяхната “вътрешна информация” им дава преимущества пред конкурентите в частния сектор?

Исканията на гражданите

Основната платформа на реформите, в областта на общественото управление в много страни е – управление насочено към клиентите. Това означава, че когато се управлява с осъкдни ресурси и обществото изиска от служителите повече и по-качествени услуги, се създава напрежение. Създадата се обстановка се усложнява от собствените опити на правителството да популяризират държавните стандарти за услуги, които трябва да бъдат спазвани (например, чрез Харта на гражданите). Конфликти могат да възникнат между правата на клиентите и задълженията на обществените служители да спазват икономическите граници.

Въсъщност, най-важното от връзката между обществените служители и гражданите е преходът. Концепцията за “лоялност към министъра” или правителството на деня, навремето бил водещ принцип при административните действия е оспорен, когато от обществените служители се изиска да бъдат в услуга на друг началник “обикновения гражданин”. На теория, няма конфликт в това да служиш на правителството и на клиентите: клиентите приемат това, което е определено, чрез държавната политика. Но на практика, в интерес на “отзивчивостта” и “служенето на гражданите”, от обществените служители се очаква, преди всичко, да проявяват благоразумие в ежедневната си работа с гражданите. Реално, това очакване е често равнозначно на тяхното балансиране на обществения интерес, срещу този на данъкоплатеца, или на клиента. Според Блимке и Бохаген (Норвегия):

“Изпълнителските власти и услуги в обществения сектор преди се базираха на управление, чрез наредби, с последствие че получателят на услугата е някой, който е по-скоро интерпретатор на системата от правила, отколкото пълномощник, способен да оцени и изпълни нуждите на клиента, на базата на по-пълното разбиране на клиенто-потребителската ситуация. В някои случаи, сега е по-трудно за държавните служители да определят изискванията, които биха имали предвид.....няма нищо за тях в наредбите...”

Тези конфликти между целите и отговорностите са дилеми, които трябва бъдат разрешени директно от обществените служители. Когато големите обществени очаквания не са удовлетворени, служителите носят бремето на недоволството на гражданите.

Ограничаване на обществения сектор

Ограничаването на обществения сектор може също да засегне държавата и мениджмънта на етика и поведение. Ограничаването включва промени в статута на организацията от обществения сектор – чрез корпоратизация и приватизация – така също и развитие на нови форми на обществена организация като автономните агенции. Според Блимке и Бохаген:

“...промените в правовите и политически форми на асоцииране (трансфер на власт от министерства и директорати към обществени фирми и държавни фондации, притежаващи фирми, с ограничена отговорност) водят до резултати, свързани с освобождаване на обществените служители от голяма част от правилата и нормите на Държавни служби и установяване на практики, които характеризират обществената администрация до днес.”

Разбира се, не е фатално че служителите, които работят в новите форми на организации на обществения сектор, би трябвало да попаднат извън нормите и етиката на обществените служби. Но ако бяха категоризирани и описани детайлно правилата на действие, това би изглеждало в разрез с управленската автономия, типично приемливо за тези величини. Обсегът на обществените корпорации и подобни на тях попада под едни и същи етични и поведенчески правила, като същината на обществения сектор, е въпрос на бъдещи дебати. Някои държави вече предприемат стъпки за изясняване на несигурността. Във Великобритания, например, нови ръководства (Кодекс с практически правила за членове на бордове на обществени служби) бяха представени, за да определят задълженията и отговорностите на пълномощниците на изпълнителната власт, които действат, в близост до правителството.

Прехвърлено и декредитирано управление

Реформите в общественото управление, в страните от OECD, включва в различна степен, нарастване на делегиране на власт, по отношение на решения за разпределение на ресурсите. Това делегиране на власт (деволюция) е от централно управленските органи, по линия на департаменти и агенции, така също и в самите департаменти - от високи към ниски нива на управление и от обществения сектор към субконтракторите на частния сектор. В доклада си “Управление при преход”, Комисията по обществено управление, към OECD, обобщава, че деволюцията е в голяма степен успешна в това, че дава възможност на департаментите да се приспособят към практиката, която задоволява техните индивидуални бизнес потребности, да подобрят управленската си отчетност и да се стремят към резултатни действия и по-добро използване на ресурсите. Известно е още, че на сърчаването на разнообразие в практиката, чрез управленска гъвкавост, повдига въпроси за западане на перспективите в обслужващата сфера, колективния интерес на правителството и традиционните ценности на обществения сектор.

Департаментна автономия

В много страни департаментите днес се радват на относително по-голяма автономия. Когато департаментите определят своите собствени стандарти и начини за действие, възникват въпроси, че системите за “профессионален социализиране” - което е налагане на ценности в обществения сектор - се сриват. Този процес се засилва от привличане на управленски и лидерски постове, от частния сектор. В резултат, традиционните, тясно свързани с обществените служби, култура или еtos, могат да изчезнат.

Но дали този стар хомогенизиран еtos е още подходящ за ролята на модерните обществени служители и организациите, в които те работят? От една страна, когато департаментите определят собствената си мисия и цели, те също така започват да дефинират и ценостите и етически концепции, които са съвместими с мисиите им. Например, въпросът за етиката, засягащ служител в Министерство на от branата е значително по-различен отколкото при тези, които работят в Департамента за социална

сигурност. Ето защо, някои държави се опитват да съчетаят децентрализираното управление, като цяло, с децентрализираното етично управление.

От друга страна, в стремежа да се поддържа разбираем "етос" в обществените служби и да се преодолява потенциалната фрагментация, се прави опит за създаване на набор от ръководства (или ценности) от централните агенции, които са валидни за обществените служби, като цяло. Те биха могли да формират базата на нови, всеобхватна култура и еtos, в обществените служби. От тези ръководства, индивидуалните агенции създават техни специфични кодекси за поведение. Например, в Нова Зеландия, пълен Кодекс за поведение в Обществените служби е приложен в департаментите, които имат издадени свои собствени кодекси, с цел да отговорят на специфичните изисквания и обстоятелства. Австралия разсъждава в същата посока.

Управленско благоразумие

В департаментите съществува също значително делегиране на власт към отделни ръководители. В някои държави, мениджърите не спазват благоразумие при избора на вложението, времето за тяхното изразходване и разпределение на средствата между програми или дейности. На мениджърите е осигурена гъвкавост при управлението и разгръщането на човешките ресурси. Това засилено делегиране на власт цели да стимулира мениджърите да управляват гъвкаво, по нов начин, и без рисък.

Последица от управленската автономия е намаляване на правилата. В контекста на САЩ, това се възприема като "рязане на червените ленти" (или отпадане на правилата). В другите държави - Нова Зеландия, Австралия и Норвегия - цялостната същност на правилата е променена. Според Блимке и Бохаген (Норвегия):

"...има генерално изместяване от акцентите, включващи нарастване на изпълнителски мениджмънт, съчетан с редукция на мениджмънт чрез регулатии. Последствието от тази промяна, в принципите на управление, е че процедурните правила, нормално свързани, ат хок, с правните система трябва да бъдат заместени от по-целево ориентирани формулировки, свързани с постиженията, които различните агенции се очаква да достигнат. В някои случаи това налага, че кодексът за поведение - както за вътрешни процедури, така и за използване на благоразумие, при връзките на служители с клиенти и потребители, ще бъде значително разширен, по отношение на спазване на норми за правилни и неправилни действия."

Намаляването на детайлните правила и контрола на ресурси и процедури - Маас (Холандия) определя като "голяма свобода на действие и малък надзор на изпълнителско ниво" - позволяващ повече възможности за "нерегулирано поведение". Незаконното поведение не винаги е лошо; то може да даде възможност за нови подходи, отколкото грешките, получили се при спазването на правилата (които може да съществуват, а може и вече да не съществуват). Но поемането на рисък, увеличава възможността за допускане на грешки. Нещо повече, изключителното наблюдение на изпълнението създава напрежение. Ако мениджърът трябва да се справи с определени цели (особено ако неговата/нейната заплата зависят от това), вероятно ще бъде трудно да се спазват етичните стандарти и процедурни норми.

Други управленски промени показват поддържане на управленска автономия - като например, разпределение на общи кредитни карти на обществените служители - е проблем в някои страни. Практиката може да доведе резултатни възвръщения, на също така води до намаляване на контрола. Правителствата трябва да решават, дали има

пълна заменяемост между етика и продуктивност и къде е подходящо да бъде положена точката на балансиране. Би могло някои обществени чиновници да бъдат обвркани от намаляване на правилата. Това, в особена степен се отнася за управленските информационни системи и подотчетните структури, които не са в крак с деволюцията. Нещо повече, появяват се нови аспекти, в областта на публичния мениджмънт, за които няма правила, защото те не са съществували преди. Например, нуждата от ръководства за използване на бързо летящите връзки, като клетъчните телефони, или употребата на Интернет, се превръща в предмет на дебати в страните.

Деволюция и обществена отчетност

Делегирането на власт има естествена последица за обществената отчетност и разделянето на отговорностите и понякога води до обвркане за това, кой всъщност е отговорен за определени действия. Обществените служители, сега, са по-видимо отговорни за дадени действия, особено такива, ръководени от агенции "от разстояние". Наистина, министерствата, като парламентарни системи, могат да се дистанцират от отговорностите за действия на техните чиновници и да прехвърлят товара на обществените служители. В този смисъл, концепцията за министерската подотчетност е променяща се. Традиционните взаимоотношения на отчетност стават неясни.

В тази обстановка, обществените служители могат понякога да бъдат оставени да изпълняват решения, което в миналото беше привилегия на политическите лидери. Случаят "Cave Creek" в Нова Зеландия - където група млади хора бяха убити, при опита си да разкрият провалът на програма, издигната от Департамента на консерваторите - илюстрира този проблем. Това показва колко е трудно да се определи, точно кой е отговорен и кого трябва да обвиним, в изключително девалвираната среда на обществено управление. В този случай, обществените дебати продължават за отчетността и отговорността на Министъра на консерваторите и Изпълнителния директор на Департамента за тази трагедия (точно цяла година след инцидента министърът беше разжалван от този пост). Ясно е, че определянето на баланса между автономия и отчетност, се нуждае от внимателна преценка. Това вероятно ще бъде повод за приспособяване на нови системи, които да бъдат проверени и усъвършенствани.

Обществените служители, не само са изправени пред обществеността, за да отчитат своите действия, но те са пред дилемата да отговарят за погрешните действия и на другите. Това напрежение между отчетността - важна за успешното делегиране на власт и откритостта - за която се изисква повече прозрачност, е разкрито в схващането за "уистъл- блаинг"^{*}. Запознаването с процедурите "уистъл- блаинг" показва ангажиментът на правителството за деволюция и обществена отчетност, чрез осигуряване на работещи системи за разобличаване на неетични действия. Този въпрос ще бъде дискутиран по-нататък в глава III и V.

Връзки между обществения и частен сектор

Реформите в общественото управление увеличават контакти между обществения и частния сектор. Чиновниците са въвлечени в комерсиални операции с частния сектор. В някои случаи, това може да създаде определени рискови зони, като управление на договор за доставка и управление на приватизационни процеси. Обществените служители може също да бъдат поканени да работят и в частния сектор или да участват като партньори, в доставка на услуги от него.

*whistle - свиря, свирка; blowing- духам, цъфтя, разцвет – идиом, употребяван за лъжливи действия.

По-директните контакти с обществените пари - съчетано със занижен контрол за използването им - може да доведе до изкушение за корупция, измама или просто да засили потенциалната възможност за конфликт на интереси. Слаба преценка, поемане на голям рисък, с обществени пари, или просто липсата на подготовкa за изпълнението на определени задачи, може да бъде по-голям проблем, или с по-силно въздействие, отколкото лошо администриране. Сключването на договори, например, може да означава че обществените чиновници, наети да изпълнят определени технически и административни задачи, са поканени да управляват договорите. Според Блимке и Бохаген (Норвегия):

"..областта на информационните технологии е предмет на много проучвания...инвестициите на голям брой агенции в информационните технологии водят до въпроси за бюджета и управлението, разглеждат липсата на контрол и осъзнаването на отговорности, както и лошото дефиниране на механизмите на контрол, между нивата на управление - политически и административни."

Това е така, защото в областта на информационните технологии съществува най-голям опит в развалянето на договори (OECD, 1992). Проблемите от тази област ни дават полезни уроци за разтрогването на договори, в други области. Но независимо от дейността на сектора, практиката по етично разваляне на договори, може да бъде изпълнена чрез запознаване с правила като "Най-добрите практически ръководства за разваляне на договори в държавните служби", насърцено изгответи от PUMA. Те включват подпомагане на истиински конкурентните пазари, оценяване на вътрешни оферти, осигуряване на валидни сравнения, включително с директна доставка на обществена услуга, определяне на специфика на изискванията за услугите (качествени и количествени) в договорите и ефективен мониторинг при изпълнението и резултатите.

В търсене на продуктивност в доставката на услуги, някои служители от обществения сектор са поканени, да се обръщат към частния сектор, или да копират начините на правене на бизнес от частния сектор. Полученият опит се предполага, че ще допринесе за подобряване на качеството, което се изразява в по-добри цени и по-добри резултати. Проверката на пазари, обаче повдига въпроси и дилеми. Дали служителите от частния и държавен сектор работят на ниво, което се равнява на област? Трябва ли, на мениджърите от обществения сектор да им се дава свобода на действие, като на представители от частния сектор, особено в конкурентна среда? Това, което може да бъде приемано за лошо поведение в обществения сектор би могло да се разглежда като инициатива, в частния. Например, предлагането на гостоприемство или подаръци, обикновено прието с неодобрение, или в повечето случаи е ограничавано в обществения сектор, в частния е общоприета практика. Дали правилата и процедурите в обществения сектор - като спазване на правила при назначавания и изисквания за прозрачност - са пречка за конкуренция? Ако е така, трябва ли "правилата на играта" да бъдат еднакви, чрез освобождаване на обществените служители да действат, или чрез включване на тези спецификации в държавните договори с частния сектор? Това са въпросите, които страните ще трябва да разгледат, тъй като те вървят по-нататък, по стъпките на "менаджерализма".

Вербуването на служители от частния сектор може да промени стандартите в обществения, защото новите служители ще работят, съгласно правилата в частния сектор - противоположни на "ценностите и нормите" в обществения. Така наречената

“revolving door”* между обществения и частен сектор, също повдига въпроси за обществените служители, които използват привилегирована информация, от сектора в който работят, за целите на частния сектор. Някои страни решават въпроса - на високите нива - чрез налагане на ограничения за някои постове на обществени служители. Според Блимке и Бохаген (Норвегия): “В продължаващите дебати, за това каква би трябвало да бъде лоялността на държавните чиновници и служителите в частния сектор към главния работодател - очевидно е, че тя трябва да се подлага на изпитания.”

Както е споменато по-горе, това предизвиква въпроси за справедливостта на наложените ограничения, в бъдещо назначаване на чиновници, без да бъдат компенсирани, особено когато напускането им не е доброволно.

Във всеки случай, не би трябвало да се приема, че обществения сектор е в същността си добър, а частния - лош. Съществува въпрос за паралелна етика в частния сектор. Повечето бизнес училища сега предлагат курсове по етика и много частни фирми включват въпросите за етиката в мисията си, или въвеждат комплексни образователни програми за етика³. Влиянието на ценностите на частния сектор върху обществения може да бъде преувеличено. Тъй като, взаимодействията между обществения и частен сектор нарастват, се появява нужда от въвеждащо обучение и социализация на работещите в обществения.

Работа в “домашен аквариум”

Прикриването на истинската същност и анонимността на обществените чиновници, е останка от миналото. Прозрачността в действията на правителството, включително чрез достъп на обществото до официалната информация, съчетана с усърдието на медиите и добре организирани заинтересовани групи, означават че обществените служители са все повече и повече открыти за директни разследвания. Те работят във виртуален “домашен аквариум”. Според Блимке и Бохаген (Норвегия):

“...обществените служби са предмет на изключителен интерес, от страна на обществото и медиите. Задават се въпроси за действията, които се извършват, справедливостта на решенията и се оценява благоразумието на чиновниците.”

Когато действията на обществените служители са по-видими, са ясни техните грешки и простишки. Би могло да се спори, че явното нарастване на погрешните действия са повече функция от прозрачността и разследванията, отколкото фактическото нарастване на случаите. Това, което е било преди засекретено, сега е открито за разследвания на обществото и медиите. Според Мониц (Португалия):

“...когато процедурите, по вземане на решения и причините за тях, са известни е по-трудно да се нарушават правилата”... и “Вероятно няма други мерки, даже няма Кодекс с правила за обществените служби, които да допринасят за етиката, освен откритата администрация.”

* revolving door - въртяща врата

³ Виж за пример, Gillian Flynn, “Make Employee Ethics Your Business”, *Personnel Journal*, June 1995.

При наличие на достъп до държавната информация, обществото и медиите, се превръщат в истински "watchdogs" ("дворни кучета") за обществените служби. Гражданите имат повече възможности - чрез различни механизми за подаване на жалби като т.н. Norwegian Parliamentary Ombudsman и UK Citizen's Charter - да предизвикват решения на базата на равнопоставеност, честност или други критерии. В този смисъл, скандали или изнесени факти, за погрешните действия, се възприемат като гаранция за това, че механизмите за контрол и отчетност работят.

Промяна на обществените норми

Стандартите за поведение в обществения сектор са повлияни и трябва да отразяват промяната на нормите в обществото. Например, мерките за елиминиране на сексуален тормоз или расизъм са настърчавани в много страни. Те започнаха със създаване на кодекс от правила или определяне на ценности в обществения сектор. Плурализъмът в обществото дава също отражение в обществения сектор. Според Маас (Холандия):

"Изключителната сложност и индивидуалност на обществото, генерира обществени структури, които не е лесно да овладееш и водиш към различните стандарти и ценности. Премълчаването на стандартите в обществото не свършива, при прага на обществените чиновници."

Промяна на международната обстановка

Обществените чиновници, се сблъскват също с напрежението от международната обстановка. Например, глобализацията увеличава контактите между държавните общественици от администрации, с различни стандарти на поведение и етика. Контактите се създават и от сключване на договорни споразумения между фирми от няколко страни, от които се очакват различни роли и правила. Влиянието на тези фактори е още неясно и се равнява на натиск, за подобряване на стандартите. Това, което е ясно е че тези страни се стремят към развитие, което включва кризи на етика и опити да се справят с тях. Според Джонс (Австралия):

"Произшествията, които се случват в другите администрации, сами по себе си, мотивират силите в APS (Australian Public Service) за добро държание, етично поведение и отчетност."

Изводи

Обществените чиновници действат в променена и променяща се среда. Те са обект на обществени разследвания и към тях са отправени исканията на гражданите. Те трябва да приемат голямата отговорност и да се приспособят към нови начини за провеждане на бизнес за правителството. Докато реформите в публичния мениджмънт водят до ефективност и продуктивност, то някои промени имат непредвидими влияния върху етиката и стандартите на поведение. Не е трудно да се предположи, че те могат да доведат до лошо държание или неетично поведение и да поставят обществените служители в ситуации на конфликт на интереси, без указания, за това как би трябвало да се действа. Тяхното поведение е също повлияно от промяна на нормите в обществото и международната обстановка в която те работят.

III. ЕТИЧНА ИНФРАСТРУКТУРА: ФУНКЦИИ И ЕЛЕМЕНТИ

Как могат обществените служители да бъдат подпомогнати в тяхното държание, в една променяща се среда? Има ли адекватни правила за това как се вземат решения, с етични измерения? Трябва ли да ги запознаем с нови мерки, които да им помогнат в тази сложна обстановка на промени?

В това изследване, страните участнички използват средства или процеси, които са регулятори на нежелано поведение или показват начини за стимулиране на добро държание. Както споменахме в глава I, тези мерки, взети заедно, съставят това което ние наричаме етична инфраструктура. Функциите и елементите на тази етична инфраструктура са описани по-долу. Предложената схема осигурява страните от OECD със средства, чрез които те могат да оценят мерките, с които разполагат.

Добре функциониращата етична инфраструктура подпомага средата на обществените служби, които стимулират определени стандарти на поведение. Всяка функция и елемент са отделни, но са важни градивни части и би трябвало де се прилагат съвместно. Елементите си взаимодействат, с цел да достигнат необходимия резултат и да се превърнат в кохерентна и ефективна инфраструктура.

Функции: Контрол, ръководство и мениджмънт

Етичната инфраструктура може да бъде разгледана като съдържаща осем елемента и три функции: контрол, ръководство и мениджмънт. Те са категоризирани по-долу (изобразени са в диаграма, която следва), въз основа на техните първоначални функции, въпреки че в практиката един елемент може да има повече от една функция.

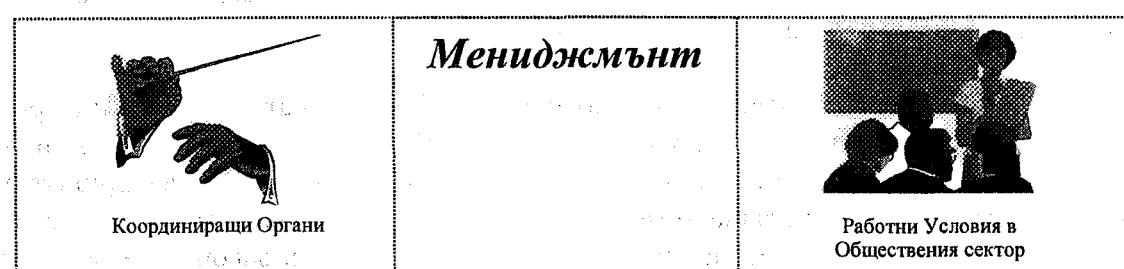
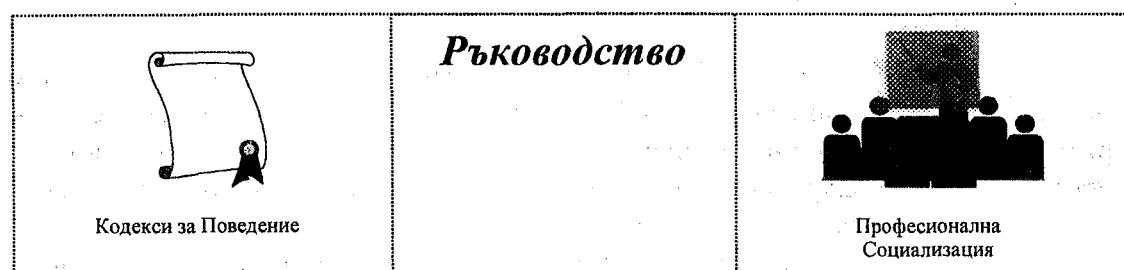
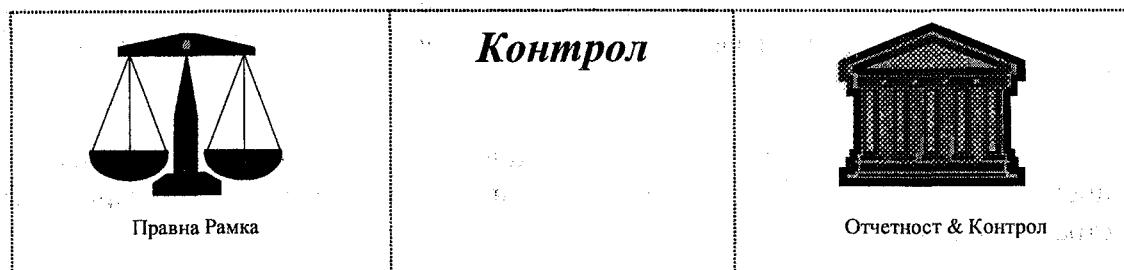
Контролът може да бъде постигнат чрез следните три елементи: правна рамка, даваща възможност за независими разследвания и обвинения; ефективни механизми на отчетност и въвличане в обществени разследвания.

Ръководството може да се осъществява чрез три елемента: разбирамо формулирани ангажименти от политическите лидери; кодекс с правила, с изрични ценности и стандарти; професионална социализация, образователни и обучителни дейности.

Мениджмънтът може да бъде реализиран чрез двата останали елемента: обществени служби, при условия на гласност, базирани на ефективна политика на човешки ресурси; координиране на инфраструктура, чрез съществуващите централни управленски органи, департамент или агенция, или специални органи на етиката.

Идеалното смесване и степените на функциониране ще зависи от културната и политико-административна среда на всяка страна. Например, страна като САЩ, със традиции в проверките и балансите изглежда ще наблегне повече на контрола, докато Холандия, с традиции в доверието, ще предпочете ръководството и мениджмънта.

ЕТИЧНА ИНФРАСТРУКТУРА



Елементи: Външни и вътрешни за департамент или агенция

Разработването на всяка етична програма се осъществява на ниво департамент или агенция. Ето защо, е полезно да се види дали даден елемент на етична инфраструктура е външен или вътрешен за департамента или агенцията. Очевидно, една отделна агенция може да упражни повече контрол или влияние.

За яснота, външните елементи (политически ангажименти, правна рамка, участие на обществото в разследвания и координиращите органи) могат да бъдат разгледани като подсигуряващи властта, като основа за формиране на поведенчески стандарти, а също и причина за нарушаването им. Обратно, вътрешните елементи (механизмите за отчитане, кодекса с правила, обучението и условията за функциониране на обществените служби) в голяма степен осигуряват ръководене и насочване на обществените чиновници. Просто казано, външните елементи моделират правила, често на ниво публични услуги, които са адаптирани чрез вътрешни елементи в специфична среда, за департамент или агенция.

Двета типа от елементи, вътрешни и външни, зависят и се допълват взаимно, с цел оптимална ефективност. Провалът на един от тях има потенциала да промени и другия. Крайните изявления на политиците, наказателното законодателство, бдителното общество или засилена координация няма да подобрят почеността на публичния сектор, ако стандартите не са част от административната култура на отделните департаменти и агенции. Така, обществените служители, които са осъзнали че подлежат на отчетност се запознават с правилата за поведение, посещават обучителни курсове, ще загубят своите илюзии, ако вътрешните елементи не осигуряват ясни стандарти и дисциплиниращи процедури. Ето защо, е важно тези две групи елементи да бъдат съчетани и да изпращат различни сигнали.

Някои елементи са логически предпоставки за други. Общо казано, външните елементи, трябва да съществуват, за да бъдат вътрешните ефективни. Те пък материализират външните.

За по-добра илюстрация на етичната инфраструктура следващата глава представя нейните различни елементи, техните функции и дава примери от различни страни, където това е възможно.

Политическа ангажираност

Някои етични инициативи в обществените служби не могат да бъдат успешни, без това да е свързано с политически ангажименти. Обикновено, те са представени чрез риторика (речи, публични обещания, писмени изявления на лидерите), демонстрирани чрез примери и подкрепени чрез осигуряване на адекватни ресурси. Това дава не само възможности за законов и административен контрол, но също и ръководи всички, свързани с етиката, дейности. Такава е същността на даването на правдоподобен отговор на очакващото общество и убедителна предпоставка за ефективност на останалите елементи на етичната инфраструктура.

Демократично избраните длъжностни лица имат две важни роли при въвеждането на етиката в обществените служби. Първо, като политици те имат задължението да се отчитат на избирателите за дейностите, които извършват от тяхно име. Така те са в уникална позиция да изискват решенията да бъдат прозрачни и услугите - разпределени, на равни начала. Второ, като законодатели те имат на разположение необходимата власт да засилват тези процеси. Те могат да изискват

обществените служители да се отчитат за своите дейности. Политическата ангажираност може още да бъде демонстрирана чрез създаването на работещи структури, или процеси за разследване на скандали, или за формиране на препоръки за нови етични инициативи.

Примери на политическа ангажираност към етичните инициативи могат да бъдат видени в създаването на Комисията Нолан във Великобритания (1994) и в президентския Съвет за почтеност и ефективност в САЩ (1991). Допълнителни примери също могат да бъдат намерени в Норвегия и Холандия. През 1991г. норвежките Министри на правосъдието и на държавната администрация създадоха работна група за изследване на състоянието на обществените служби, от етична гледна точка. През 1992г. холандският Министър на вътрешните работи постави почтеността в публичната администрация, на дневен ред, с политически документи, които свързаха мрежата от организирана престъпност с почтеността в публичната администрация.

Избраните длъжностни лица, индивидуално и като група, могат да показват етично поведение, като използват добри обслужващи модели. Демонстрирането на желано и осъществимо етично поведение, ще помогне за компенсиране на общественото недоверие и цинизъм. Ето защо, по-често отколкото другите, те се нуждаят да показват респект към демократичните институции и правилата на закона. Според специалните правила за прекалено влияние, конфликт на интереси, неправилна намеса в дейността на изпълнителския бранш, това са въпроси, пред които те са изправени. Поради това, накърно избраното правителство на Австралия (Март 1996) представи сборник от ключови елементи за отговорностите на министрствата, с цел да се използва от назначените министри, секретари на парламента и персонала в министрствата. Този документ служи като ръководство за принципите, конвенциите и правилата, чрез които тези, които заемат постове, благодарение на общественото доверие, могат да го използват при ръководене.

Като група, избраните длъжностни лица, могат да подкрепят образцово поведение и да порицават неправилното. В краен случай, провеждането на независими допитвания могат в голяма степен да възстановят общественото доверие. Например, в Австралийския щат на New South Wales, Независимата комисия срещу корупцията (ICAC) започна разследване през 1989г., по сигнал за корупция от Партията на труда и Либералната партия, докато те бяха на власт. Проведе се щателна проверка в сферата на териториалното устройство, полицията и други секции на държавната бюрокрация. Скорошен спорен пример от Великобритания е проведеното следствието в Шотландия за износ на отбранителни съоръжения и стоки, с двукратна употреба, за Ирак. Правителството сега отговаря на изводите и препоръките, изложени в доклад от 1800 страници, изготвен през февруари 1996, в резултат на разследването. Ясно е, че допитванията и разследванията са средство за подобряване на общественото доверие и правителството не само трябва да действа, в резултат на направените разкрития, а по-скоро трябва да убеждава, че действа.

Разбира се, най-осезателното изражение на политическите обещания са отпускане на средства. Изграждането на етична инфраструктура изисква наличието на власт и пари. Дори с деконцентрирана власт в бюрократично намаленото държавно имущество, избраните длъжностни лица могат да определят законови изисквания и да стимулират отпускането на адекватно финансиране за обучение и други подобни дейности.

Политическите обещания са често подбуда за публични разследвания. Те зависят от правната уредба за провеждане на независимо правдоподобно следствие и обвинение, в случай на злоупотреба.

Правна уредба (рамка)

Правната рамка е набор от закони и наредби, които определят стандартите за поведение на обществените служители и дават възможност за определяне на граници, за провеждане на разследвания и обвинения. Тя е в основата на етичната инфраструктура и упражнява контролиращи функции. При запознаване с нови или вече съществуващи разследвания, обвинения или друг вид правен контрол, необходимо е, първо да се разгледа съществуващия наказателен кодекс (който се прилага за всички граждани), както и всички граждански закони, предимно свързани с конфликт на интереси и наредби, които се прилагат при обществените служители и други длъжностни лица.

Принос към правната рамка на етичната инфраструктура е определяне на ясни граници на поведение на обществените служители, които наблягат на санкции, обществени разследвания и подобряване прозрачността на действията на правителството, включително чрез достъп до информация. Стандартите за поведение, които трябва да спазват обществените чиновници са задължително високи и създадени на база управление на държавната власт и ресурси. По този начин всеки закон, който се занимава с почеността, определя правовите задължения, очакваните стандарти и последствията от нарушаването им за обществените служители.

Преминаването от незаконно към неподходящо поведение е дискутирано в глава I. Каква е гледната точка на определена държава, свързана с това преминаване зависи от собствената и дефиниция и толерантност към лошо поведение. Например, "купуването" на политически услуги от избраните длъжностни лица или обществени служители може да се разглежда като подкуп в една държава, или като легитимно лобиране в друга. Санкциите са различни, от глоба или затвор за криминални престъпления, до уволнение, поради неетични действия.

Нарушения срещу криминалното право

При наличие на сериозни противозаконни действия на обществените служители, обикновено отделните страни прилагат наказателните си кодекси. Например, във Великобритания, подкуп или кражба се разглеждат като криминално престъпление, без оглед на това дали са обвинени обществени служители или не. Трудността идва от хармонизиране на съдебните криминални процеси и административните процедури в обществените служби. Тези два процеса би трябвало да се базират на едни и същи принципи и ценности, независимо от това дали санкциите са отнесени към криминално, гражданско или административно право. Ако не е така, има риск лошото управление да попадне под ударите на правната система. Обратно, наказателните кодекси могат да се занимават с престъпленията на обществените служители, като например в Холандия, където криминално престъпление е длъжностно лице да приеме подарък или да даде обещание.

Други страни създават специфични закони за конфликт на интереси (в които са обрисувани в общи линии нарушенията на обществените служители, отнесени към криминалните), които могат да включват официално, лошо управление, корупция или неправомерно обогатяване. Наказанията, в подобни случаи са обикновено уволнение, глоба или затвор. В САЩ нарушенията на федералното право на конфликт на интереси

може да доведе до гражданска наказания в размер на 50 000 щатски долара и затвор до пет години. Официалният документ за Етика на правителството, е създаден през 1978г., за цялостната обществено финансова разкрита система, за трите бранша на федералното правителство, докато Законът за реформите в етиката, от 1989г., налага ограничения при заемането на определени постове, забранява ходатайстването и приемането на подаръци, налага граници за допълнителните доходи и не допуска хонорарите.

Нарушение срещу закона за държавните служители

За да се справят с по-малко сериозните нелегални действия, които не са основани на криминални нарушения, държавите трябва да разчитат на гражданските си закони. Например, според Финския закон за държавните служители, обществените чиновници могат да издават писмени предупреждения или уволнения. По същия начин, нарушенията на Закона за обществените служби в Австралия, може да доведе до порицание, глоби, намаляване на заплатата, преместване или уволнение. Същият закон в Норвегия санкционира определено поведение. В Дания, Законът за централните и местни държавни служби забранява на длъжностно лице да приема работа, която би имала неблагоприятен ефект върху неговите/нейните задължения.

Наредбите са често използвани, като допълнение към законите, или отделно, за установяване на стандартите. В Австралия в притурка към Закона за обществените служби, са изредени серии от правила и задължения. В Холандия, държавните наредби за обществените служби определят, че санкции могат да се налагат и в случай на небрежно отношение към задълженията.

Изпълнение

Без изпълнение, определянето на граници на поведение и заплашването със санкции е като да "имаш зъби и да не хапеш с тях". Заплашването със санкции ще действа само като спирачка, където те са задоволителни, изпълними и респектиращи. Изпълнението започва с оценка на стимулите и възпиращи фактори за незаконно поведение, връща се към аргументираните обвинения и службите за разследвания. Тези служби е необходимо да бъдат разглеждани като достатъчно ефективни, за достигане на правдоподобни открития, не само в обществения сектор, но също така и в обществото като цяло.

В страните, участващи в това изследване, прилагането на санкции се разглежда различно, в зависимост от това дали те са отнесени към престъпления или лошо държание. Най-общо казано, престъпленията включват разследвания от полицията и обвинения, повдигнати чрез съдебната система, на национално ниво, докато лошото държание е отнесено към индивидуалните департаменти и агенции. Например, в Австралия, нарушенията на закона са разследвани от Австралийската федерална полиция, делата са подгответи от Директора на общественото обвинение и са докладвани на федералния съд. В САЩ, нарушенията на криминалния кодекс, са разследвани и преследвани от Секция за обществена почтеност, към Криминалната дивизия на кабинета на Министъра на правосъдието. Делата се разглеждат чрез федералната съдебна система, жалби се повдигат във федералните окръжни съдилища, с право на обжалване пред Върховния Съд на САЩ. Във Великобритания нарушенията на Кодекса за управление на обществените служби са разгледани от всеки департамент. Въпреки че, едни и същи правила за доказване се използват от полицията, административните процедури са измислени, по-скоро за установяване на фактите, отколкото за преследване. Подобно на криминалните, административните процедури

разглеждат наказателните прояви, поверително, тъй като те се възприемат като личен въпрос между работодател и служител.

Увеличаване на прозрачността: Обществото като “контрольор”

Законите, за достъп до информация, дават възможност на обществеността да действа като контрольор за обществените служители. В много страни, този достъп позволява на гражданите да търсят информация за действията на обществените служители. Когато гражданин може да докаже неправилно действие, административното или конституционно право, по-скоро дава възможност за поправяне, отколкото да наказва. (Тези закони формират институционални принципи, които поддържат етиката на обществените служби: процедурна справедливост, уместно използване на власт, прозрачност при вземане на административни решения, защита правата на гражданите и отчетност на обществените служби). Чрез разкриване на действията на правителството и допускане на обществени разследвания, законите, за достъп до информация, могат да помогнат за възпиране на неетично поведение. Институции като медиите имат важна роля в този контекст.

Увеличаване на прозрачността дава резултат при търсенето на отчетност. Прозрачността означава че правната рамка би трябвало да е достъпна (лесно разбираема) и динамична (предмет на интерпретации, преглед и реформи). Тя би трябвало да показва на обществените чиновници какво да правят и как да го правят. И още, трябва да информира обществеността, какво би трябвало да правят обществените служители, така че те да могат да се отчитат за дейността си.

Има пречки при разчитане на законодателството за етичната инфраструктура. Като че ли съществува тенденция за насърчаване на минимална отстъпка. Изпълнението на санкциите е установено така, че за да не се стимулира нежелателно поведение, а не за да се покаже желателното. Поради концептуалната си достоверност и абсолютна обективност, законът може да бъде не особено гъвкаво средство за ежедневен мениджмънт на етичните проблеми на работното място. Ето защо, всяка страна се нуждае от преценка на пределите, в които желае законът да бъде специфициран, по отношение на задълженията и изискваните стандарти на поведение за обществените служители. Затова е нужно да бъде разгледана съществуващата правна рамка, законови традиции и заобикалящата културна среда. Нужно е също, да се разгледа дали законодателството за етиката ще бъде просто прибавено към другото сложно законодателство във време, когато тенденцията е да бъде насочена към модернизация.

Механизми за отчитане

Мнението че обществените служители трябва да се отчитат пред избраните длъжностни лица, определя граници на отговорностите им. Този принцип е не само заложен в законодателството и наредбите, както е споменато по-горе, но също така чрез административна политика и процедури, или механизми на отчитане, които контролират поведението на обществените служители всеки ден.

Механизмите на отчитане, които са вътрешни за обществените служители са:

- прости административни процедури като изискване за извършване на дейности, или молба да бъдат написани;

- комплексни процеси като извършване на ревизии и оценяване работата на агенциите

Те могат също да бъдат външни за обществените агенции или организации:

- механизми за консултация, като консултивни общински съвети;
- механизми за надзор като законодателни или парламентарни комисии.

Те изпълняват ролята на превантивен контрол (т.е. регулативни и процедурни ръководства), а така също контролират самото изпълнение и резултатите от него (т.е. за вътрешни и външни проверки и разследвания, вътрешни и външни доклади и апелационни процеси). Механизмите на отчитане играят изключителна роля в етичната инфраструктура, чрез осигуряване на ясна рамка на управление, подкрепяна от разследвания и оценка на капацитетите.

Сравняване на отговорности и цели

Механизмите за отчитане създават набор от правила за ръководене на бизнеса на правителството, за проверка на това, дали е ръководен по подходящ начин и за сигурност, че резултатите са постигнати. В идеалния случай, механизмите на отчитане, стимулират етичното поведение като правят неетичните действия трудни за изпълнение и лесни за откриване. По този начин, те би трябвало да помогнат на обществените чиновници в справянето им със ситуации, свързани със сравняване на отговорностите с целите. Но както беше дискутирано в глава II, реформите в публичния мениджмънт, в много страни се сблъсква с традиционните представи за отчетност. Сега, обществените служители са наಸърчавани да отговарят, не само пред избраните длъжностни лица, но така също директно пред гражданите и често пред официалните медии. Сега те са длъжни, не само да следват правилата, но също така да постигат резултати и да правят всичко, с ограничени ресурси. Посредством тази лоялност при конкуренцията, механизмите на отчитане ще бъдат важен фактор в определянето на това пред кого и за какво обществените чиновници са отговорни.

Обединяване в обща рамка за управление

В много страни, обществените чиновници са изправени пред предизвикателства, описани по-горе като робуване на остатели механизми за отговорност, които са съсредоточени върху контрол на ресурсите "бавна работа, спъване на продуктивността и снижени отговорности" (Фредериксон, 1993, стр.250). Те трябва да работят с това, което един коментатор определя като "остаряла политика, недействащо законодателство, неадекватни инструкции, тежки процедури, които забавят изпълнението или го провалят, крайна предпазливост и липса на ефективна супервизия" (Мур, 1994, стр.84).

За увеличаване на тяхната ефективност, вътрешните превантивни механизми на отчитане, се нуждаят да бъдат обединени в ясна рамка за управление, която да отразява актуалната роля на отговорностите на обществените служители. В някои страни, има преминаване към модерни административни процедури, чрез премахване на ненужни наредби и политики, например като целта на американското "Reinventing Government" за отрязване на червени ленти. Други страни обаче, се насочват към определени ценности и цели, за замяна на важните правила. Например, в Норвегия се провежда експеримент за управление чрез ценности. Австралия си поставя за цел управление на изпълнението.

Важно е обаче, да не се загуби представата за нуждата от граници на благоразумие и отговорност. Ясно е, някои правила ще са винаги необходими. Част от страните в това изследване насокоро представиха и стандартизираха административните си процедури, които други съкратили. През 1982г. Мексико провъзгласи Федерален закон за отговорностите на обществените служители, който определя техните задължения. В Португалия, Кодексът за административни процедури съдържа двеста члена, които са създадени през 1991г.

Подкрепа правото на разследване и оценка

В допълнение на действията им като контрол на мениджмънта, механизмите за отчетност също служат като оценъчни и изследователски критерии. Най-висшите ревизионни власти и вътрешните проверки, традиционно се свързват с поддържане на финансова честност при обществените служители, чрез получаване на детайлни отчети за финансовите ресурси. Но в някои страни, се наблюдава преминаване към проверка за оценяване на изпълнението на взетото решение, развитието на политика и други дейности, които са по-твърди мерки за оценка, но по-убедителни, че в резултат на обществените дейности са постигнати набелязаните резултати. Омбудсманът осигурява друга проверка върху административното обединение. В допълнение законодателните или парламентарни комисии настърчават обществените чиновници, да спазват добро поведение чрез изисквания за отчитане.

Няколко примера на върховни одиторски власти в страните, участнички в това изследване, показват традиционна концентрация върху финансова отговорност, докато други демонстрират преминаване от стриктно финансова към изпълнителска отговорност. През 1995г. Мексико оповести, че създава Върховна одиторска служба за контрол, надзор и проверка на коректно използване на обществените ресурси. Финската Държавна одиторска служба (агенция, подчинена на Министерство на финансите) подробно разглежда легалността и реализацията на правителствения финансов мениджмънт, в съответствие с бюджета. Също така Главният одитор на Австралия проверява финансовото изпълнение в контекста на годишния бюджет. Тя или той, обаче, могат също да изберат да ръководят експедитивен одит. Британская национална одиторска служба сега ръководи широко обхватно изследване за стойността на парите.

В някои страни, омбудсманите се занимават с оплакванията от административните процедури, но могат също да играят активна роля в отстояването на закона за достъпа до информация. В Австралия общинският омбудсман разглежда жалбите на граждани срещу решенията или действията предприети от агенции, които превръщат обществото в основа на разследвания. По същия начин парламентарният омбудсман се занимава с оплаквания срещу злоупотребата с власт и безотговорно правене на бизнес от обществените чиновници. Във Финландия, Главният прокурор и парламентарният омбудсман са отговорни за това обществените служители да познават закона и да го спазват, при изпълнение на задълженията си. Те имат правото да посещават официални събрания на държавните агенции, да се информират и да налагат глоби срещу неправилни прояви. Във Великобритания омбудсманът следи за изпълнението на Кодекса от правила, за достъп до правителствената информация.

В последно време, обществеността създаде механизми за по-директна отчетност, които са външни за държавните служби чрез консултантски групи т.нр. "community visitors" или обществени експерти. Тези органи могат понякога да изискват устни или писмени доклади за дейностите на департаменти, агенции или програми. В

допълнение, законодателните и парламентарни комисии също налагат такива изисквания. Многогодишен проблем - особено в контекста на значителен управленски упадък - е да се насърчава разглеждането на постигнатите резултати, отколкото да се затъва в блатото на подробностите, по контрола на ресурсите.

Тези прояви, свързани с механизмите на отчитане - одит, разследване, докладване, действат като проверка на обществените чиновници, за това как те изпълняват задълженията си, следвайки правилните цели чрез правилни средства. Но по-важно е, че те служат като спирачка за неетично поведение, чрез излагане на фактите пред обществеността. За определяне ролята на механизмите за отчитане в етична инфраструктура, дадена страна се нуждае да осъзнава основната си ориентация в публичния мениджмънт. Дали това е вече захващане с въвеждащите и изпълнителски системи за контрол, или е използването им, с цел формиране на критерии за изпълнение? (Този "баланс" е дискутиран в глава IV.) Как е дефинирана отговорността? Оптималният брой и смесването на механизмите на отчетност да насърчава съгласие и възприралошо поведение, при обществените служители, зависи от отговорите на тези въпроси.

Кодекси за поведение

В обществените служби, кодексът за поведение може да бъде, както правен документ, така и чисто административен, в който са описани очакваните степени и качество на изпълнение на работещите в този сектор. Той посочва етичните принципи, приложени както за обществените служби като цяло, така и в частност, за департамент или агенция.

Кодексът за поведение, на дадена организация, може да съдържа комбинация от представите за нейните ценности, описание на ролята и, включително отговорностите на хората, които работят в нея (в някои случаи са също специфицирани връзките с конституцията, обществеността и правителството на деня, избраните длъжностни лица и законодателните събрания) и са изброени задълженията на служителите (като деклариране на конфликти на интереси, ограничаване в правенето на коментарии пред обществото, ограничаване в политическите дейности). В допълнение, кодексът също би могъл да включва различни предвиждания като процедури по "уистъл-bloйнг", или минимални стандарти за изпълнение.

Дали като юридически или административен инструмент, кодексите играят основно ръководна роля в етичната инфраструктура. Поради определянето и популяризирането на граници на поведение и набор от стандарти, те имат и контролираща функция. Те създават границите (санкции могат да бъдат налагани при нарушаването им), които са базирани на стремежа към определени ценности и цели.

Като разглеждаме ефективността на кодексите за етика или поведение, засягаме въпроси от публичния и частен мениджмънт. Проблемите, които превеждаме като примери от кодексите, са или много специфични, или много общи, неработещи, неизползвани, непознати, недоказани и даже обиждат служителите. Но най-напред, сред тези въпроси е проблемът, че относително простото формулиране на правилата не е идеалното средство за отговаряне на сложни етични въпроси, пред които са изправени обществените чиновници (Кернегхам в Чепмен, 1993). Няма такива правила, които ще са адресирани към всяка ситуация или етична дилема в публичния сектор. Други проблеми, заобикалящи кодексите, са отدادени на объркването, свързано с техните цели, или слаба реализация.

Прилагане

Кодексите за поведение могат да се прилагат към публичните служби или да бъдат специфични за департаменти или агенции. В Австралия и Нова Зеландия има примери, при които кодекси могат да съществуват съвместно на две нива - публични служби (основно) и агенции (специфично за организационната мисия и функции).

Както е описано в глава IV-та, V-та и най-вече в VI-та, извън деветте страни, обект на изследването, през изминалите пет години, са представени нови кодекси за поведение в публичните служби. Австралия ще включи кодекс за поведение, текущо в наредбите за обществените служби, в преработения Закон за обществените служби, провъзгласен през 1997. Нова Зеландия издаде Кодекс за поведение на публичните служби през 1990г. Подобно, Великобритания, представи своя Кодекс за обществените служби през 1996г. През 1992г. американският офис за държавна етика издаде Стандарти за поведение на обществените служители. Португалия представи Кодекс за поведение в публичния сектор, като част от нейната програма за модернизация през 1991г.

На ниво департамент или агенция, Холандия децентрализира кодексите в обществените организации. В Норвегия, държавните агенции са в процес на подготвяне на правила за поведение, на доброволни начала, които се базират на фундаментални принципи, за агенция, такива като мандата или ценностите и. През 1994г. British Treasury представи Кодекс за членовете на борда на обществените органи, който действа в близост до правителството.

Кодексът на агенция може също да бъде обединен с договора на обществения служител. Във Великобритания, такива договори предават стандартите, които ако бъдат нарушени, предизвикват уволнения или други вътрешни дисциплинарни действия. Кодексите за поведение могат също да бъдат включени в клетвите на службата и да се изпълняват чрез споразумения.

Развитие и осъществяване

Развитието на кодекса за поведение е важна инициатива на мениджмънта. Добре конструираният кодекс ще бъде написан на прост език, в по-скоро позитивен, а не негативен стил и ще е насочен към определена аудитория (обществените служби, като цяло, или специфична агенция). За избягване възникването на конфликти или объркване, той би трябвало да е отнесен към подходящи юридически условия, за служители или други професионалисти от сектора на обществените служби.

За да се избегне подозрението и съпротивата на служителите, развитието и следването на кодексите се нуждае от силна мениджърска стратегия, която осигурява служителите да приемат определени ценности и етика при изпълнението. Най-накрая, това означава консултации със служителите, продължителни обсъждания и маркетинг, за убеждаване на тези, работещи на високите нива, а не нискостоящите. Например, в Холандия, се наблюга на това, че въпросът за развитието на кодекса е не-по-малко важен, от самия кодекс.

Искреното участие на персонала, по време на формулирането на вътрешните кодекси на агенция, може да се превърне в централна част от цялостната програма за етика в публичния сектор. Резултатът е, че кодексите тогава представлят по-точни етични въпроси на хора, които ще ги използват. В допълнение, разглеждането на

кодекси дава възможност за продължаваща професионална социализация, базирана на реални проблеми (Семфорд в Престон, 1994).

Развивайки кодекси за поведение, държавите се нуждаят да решат, дали да ги включват в законодателството си, или не. Кодексите, които не са правно регламентирани, са лесни за създаване и корекции, според промяна на обстоятелствата, но те са с по-малко действие.

Професионална социализация

Професионалната социализация е процес, чрез който обществените служители научават и внушават етос, ценности, етика и стандарти на поведение. Ключовите механизми на социализация са образователни и обучителни програми, а така също и съществуването на добри модели на висшите нива (Кернегхам, 1993; Лангфорд, 1990). Професионалната социализация допълва етичната инфраструктура, чрез определяне на стандарти на поведение и развиване на преценка за уменията на обществените служители и съобразяването им с тях. По начин, който не е объркващ, е показано как служителите практически да прилагат законодателството и кодексите и как да се приспособяват към механизмите на отчетност (Денхарт, 1991; Удуорт, 1994). По този начин, професионалната социализация е ръководно правило.

Образование и Обучение

Доста е писано за образованието по етика. Повечето въпроси се отнасят до:

Може ли етика да бъде преподавана на всички?

Ако да, изиска ли се специфично образование или обучение, или просто се разчита на осмоза, че работата в етична среда е достатъчна?

Кой би трябвало да преподава етика: вътрешен екип или външни лектори?

Кой би трябвало да спонсорира обучението: органите на висш или среден мениджмънт, централни агенции или независими такива, свързани с етиката?

Обикновено има два вида програми, по етично образование и обучение:

единият е като част от въвеждащо обучение, а другият, под формата на курс за служителите (периодически опреснителни курсове). Те могат да се различават по съдържание и цели, но двата типа се приближават и подсилват другите части на етична инфраструктура.

Въвеждащи програми

Въвеждащи или въстъпителни обучителни програми могат да включват информация за:

- ролята на обществените служби, включително връзката им с изпълнителските органи и обществеността;
- законодателство, наредби и кодекси;
- Механизми за отговорност, включително административни процедури и изисквания за изготвяне на отчети и

- ролята на ценностите – организационни и персонални – в преценката и вземането на решения.

Важността за обучението на обществените служители във фундаментално отношение е ясно, чийто отзук са скандали като този от британския доклад, през 1995, на Комисията Нолан по стандартите в обществения живот и доклада, от 1989г., на австралийската Комисия Фитджералд (засягащ твърденията за корупция в правителството Queensland). Тези факти, ни дават основание да предположим, че изискваните стандарти за поведение, подходящото законодателство и административните процедури, не винаги са добре разбрани от обществените служители, и че изясняването им е необходимо в някои области.

Така също, както е отбелязано в глава II, въвеждащото обучение ще бъде особено важно като "револвинг доор" между обществения и частен сектор, която носи нови служители от частния сектор. Един бърз и систематичен преглед на разликите в двата сектора е необходим, особено за тези служители от частния сектор, които встъпват в мениджърски постове в обществения сектор и ще трябва да изпълняват роля, която да служи като модел.

Министерството на вътрешните работи в Дания публикува през 1996г. брошура за важността на почтеността на новите членове. Като основна част от превантивния подход към етика, департаментите са включили почтеността, при вербуването, като изборен критерий. Включена е клетва за всяко длъжностно лице в Наредбата за държавните служби.

Продължаващи програми

Обратно на въвеждащите програми, продължаващото обучение по етика, чиято цел е да обогати с опит обществените чиновници, ще има различни функции. Като развива чувствителност към етичното измерение на тяхната работа, тези програми ще целят да увеличат възможностите за вземане на решения от обществените служители, чрез концентриране върху критични и аналитични умения и насырчаване на размишлението и независимата преценка или анализи на етиката (Джаксон, 1993; Чепмен, 1993).

Продължаващото образование има други ползи за дадена организация, чрез превръщане във форум за оценяване на системи и практики на място. Те могат да бъдат различни, според това дали кодексите за правила са ефективни, или ценностите се променят. Разглеждайки последното, изучаването на социалните и персонални ценности на служителите и къде те могат да се конфронтират с професионалната етика, е начин за поддържане на етично поведение, подходящо за обезсърчаване на лошото поведение (Ниър, Баскус и Мисели, 1993).

САЩ дава пример за много богати и системни програми за продължаващо обучение. От всяка федерална агенция се изисква да поддържа програма за обучение по етика, която да осигури възможност за служителите да разберат нуждата от закони за конфликт на интереси и стандартите за поведение. Допълнително се изисква един час обучение, по етика, за всички нови служители, а от назначените – да получат един час обучение по етика, годишно. Въпреки че, няма изисквания чрез наредба, много агенции, също организират брифинги по етика за служителите си, които са напуснали обществените служби. Сто двадесет и девет участника от агенции посещават програми за "обучение на учителите", чрез серия от уъркшопове, инициирани от Службата по

държавна етика. По-нататък Службата по държавна етика поддържа информационен център, електронен бюлетин на съвета и подкрепя годишни конференции, за провеждане на дискусии по текущи проблеми на етиката.

Ръководство чрез пример

Социализацията се опира твърдо на образцовото поведение на висшите обществени чиновници. Много мениджърски инициативи показват, че мнозинството от чиновниците се ръководят от поведението, което виждат, а не от речите, които чуват.

В Нова Зеландия, Главният администратор споделя с Пълномощника на държавните служби отговорността за осигуряване на модели за ръководство и добро поведение. В Норвегия, курсове по етика и ценности, базирани на поведение, свързано с вземането на решения, са насочени към мениджърския персонал и други, които носят отговорността за развитието на човешките ресурси. В Холандия, обществените чиновници, които заемат мениджърски постове, са длъжни да защитават и спазват етичните норми на поведение. По този начин, добрият пример на мениджърите се разглежда, най-вече като механизъм на социализация. Специални курсове са организирани, с тази цел.

Професионалната социализация, чрез ръководната си функция, допълва контролиращата функция на етичната инфраструктура, по различни начини. Първо, нейната цел е да провокира въпроса, за това как могат да се възприемат стандартите, чрез модели за обучение и каква е ролята им. Второ, тя осигурява етично измерение на въпросите, непосредствено на практическо ниво, чрез връзка с актуални обстоятелства, обикновено на ниво департамент или агенция. Трето, професионалната социализация е нагодена към решаване на етични дилеми, които не са или не могат да бъдат отнесени към законодателство, наредба или кодекси (Уудуорт, 1994). На практическо ниво, държавите също трябва да разгледат различните нужди и очаквания на типовите служители в обществения сектор, включително такива с постоянна и временна заетост.

Условия на обществените служби

Условията на обществените служби са важни за етичната инфраструктура, по смисъла на това, че определят средата, която в една или друга степен осигурява етично поведение. Те са външни и вътрешни фактори.

Външните фактори, които водят до промени в обществения сектор са разгледани в глава II. Важно е дали тези фактори оставят неразрешени въпроси за трудовите взаимоотношения и възнаграждения или обърквачи резултати от постоянна промяна и изморена реформа. Това наследство може да влоши морала в публичния сектор, което може да доведе до по-малко етично поведение.

Вътрешните фактори, които са политика на човешки ресурси, директно влияят на поведението на обществените служители. Първо, те определят начините, по които служителите се вербуват, обучават, ръководят, развиват, награждават и наказват, съставяйки голяма част от организационната култура на обществените служби. Второ, те също включват фактори, като заплащане и сигурност за работата, които засят морала. Трето, и по-директно, политиката на човешки ресурси, която осигурява защита се осъществява, чрез процесите на "уистъл-блоинг" или някои други процеси на отчитане, които ще внушават доверие в обществените чиновници, за оспорване на неуместни искания към тях, за изобличаване на корупцията и докладване на неетично поведение.

Безпристрастно и справедливо отношение

Политиката на човешки ресурси насърчава етика, чрез осигуряване на безпристрастно и справедливо отношение към служителите. Служители, които са добре обучени и компетентни, задоволяват обществения сектор, като се противопоставят на компромисите, лошото поведение или корупцията. С други думи, обществените служители ще бъдат изправени пред малко инициативи за поддържане на стандартите на поведение, ако те се отнасят непочтено или виждат неетично поведение, което е възнаградено.

Вербуването и поощрението, по заслуги, отразява честността. Тези процеси могат също да удовлетворят критерии за справедливост, чрез осигуряване представителство на всички социални групи в обществените служби. Насърчаването на компетентността, чрез доказване на заслуги и честност, засилва ефективността на обществените служби. Обратно, допускането на некомпетентност, по отношение на изпълнението, е етичен въпрос, защото това може да доведе до загуба на ресурси и концесия от стандартите в други области (Чепмен, 1993). По-важно, толерирането на некомпетентност води до неспазване на ангажиментите за качество, услуги и отговорности (Стол, 1993). Прозрачност и безпристрастност в политиката за човешките ресурси са основни изисквания за почтеността на организацията. И потенциални служители ще бъдат привлечени към организация с добра репутация и високи стандарти.

Заплащане и осигуряване

Както беше споменато по-горе, все още няма преценка за въздействието на заплащане за почтеност. Повечето биха се съгласили, обаче че ниското заплащане утвърждава нежеланието за спазване на етика при действията, при наличието на доходни перспективи (Галардо де ла Пена, 1992; Клитгаарт, непубликуван). Все още корупцията не е изключителна при ниско платените длъжностни лица. Наистина е важно да се отбележи, че в САЩ по доказателства се предполага, че негативните обществени възприемания за служителите и враждебна критика на правителството са по-пагубни за морала, отколкото заплащането, даже тогава, когато обществените служби са с по-ниски възнаграждения, от тези в частния сектор (Гилман, USA).

По същия начин, съществува деликатна връзка между сигурността за работата и стимулите за изпълнение. Пост, зает доживотно, води до самодоволство и възможност за лоша работа. От друга страна, краткосрочните договори, може да са причина за слаба инициативност, по отношение на дългосрочно развитие на определени дейности, предвид малката обвързаност. Това ще бъде фактор за разглеждане тенденцията към изготвяне на гъвкави трудови договори, включващи и временна работа.

Откази и докладване

Кога и как би трябвало погрешните действия да бъдат докладвани? Традиционно формулировките предлагат, че когато общественият служител подозира неправилни действия на някои от тях, те имат няколко възможности: лоялност – ти няма нищо да кажеш; гласност – твойт глас е твоето отношение към началника (което е проблематично, ако началникът е между заподозряните); или "уистъл-блонг" (твойт глас е твоето публично отношение) (Лундкуист в Чепмен, 1993). Подобни формулировки важат, когато от обществения служител се изисква да изпълни неуместна задача. Те могат да призоват за лоялност (да направят това, което им е

казано и да изпълнят задачата); обструкция (от правене на нищо до опитване да се саботира задачата); информация (информация до началника, която е също проблематична, ако началникът сам я е поискал); изход (вие по-скоро напускате работата си, отколкото да извършите нещо, което намирате за неподходящо) и "устъпъл-блоинг" (вие показвате неодобрение).

Използването на подходящи процедури на място ще създадат увереност на обществените служители, че могат да докладват за неправидни действия и ще бъдат подкрепяни за това (виж глава V за описание на тенденциите в страните участнички в това изследване).

Условията в обществените служби, и по-специално политиката на човешки ресурси, директно влияят на поведението. Много от държавите, от настоящото изследване, са в процес на анализ на техните обществени служби, които могат често да доведат до основно западане на морала. Това е критично време за страните да гледат и решават коя от политиката им за човешки ресурси мотивира или не мотивира добро поведение. Условията на обществените служби ще влияят директно върху други елементи на етична инфраструктура, като успешно въвеждане на кодекси за поведение и дейности за социализация.

Органи за координиране на етиката

Органите, които координират цялостната етична рамка от парламентарните комисии, централните агенции, департаменти или специално създадени независими агенции, са поставени под мандат, за да надзират етиката в обществените служби. Те изпълняват мениджърски функции, чрез координиране и поддръжка на всички други инфраструктурни елементи. Те действат или чрез директно предприемане на етични инициативи, или чрез делегиране на тези задачи на други департаменти или агенции. За тези, които също имат изпълнителска роля, те имат контролни функции.

Тези органи обикновено съчетават една или повече от три роли; на куче-пазач, на съветник или на помощник. В зависимост от обстоятелствата, тяхното влияние може да бъде характеризирано, като принудително или образователно, а понякога и двете. При появя на скандал или криза, тенденцията е те да действат от позицията на силата. Ако пък са част от обща програма за етика, насоката на действията им е образователна.

В случай на специално създадени агенции, те могат да бъдат създадени, според някои уникални връзки със законодателната власт, която им дава независимост. Такъв е случаят с Американската служба за държавна етика, отделна агенция с изпълнителско подразделение на правителството. Нейният директор е избран, за срок от пет години от Президента, със съгласието на Сената. На специално създадените агенции им е дадена абсолютна независимост от правителството на деня, с цел избегване на използването им за политически цели.

Пазач

Координиращите органи с подход “watchdog”*(пазач) проучват или преследват нарушенията на етично поведение, които могат да бъдат или да не бъдат криминални престъпления. Тъй като, ключ към тяхната ефективност е изобличаването на лошо поведение, те се нуждаят от подходящи ресурси, пълномощия и независимост, така че техните действия да имат опора.

Поради потенциални посегателства върху граждансите свободи, координиращите органи с извънредна функция “уотчдог” са рядкост. Те се появяват, когато организираната престъпност или системна корупция доминира, като подразделение на правителството каквито са полицията, военните или законодателната власт. Както споменахме в предишната глава “Политически ангажимент”, Независимата комисия срещу корупцията (ICAC) в New South Wales, Австралия е такъв орган. Примери за не толкова жесток, но въпреки това принудителен “уотчдог” включва правителството или парламентарни одитори и други органи, които получават оплаквания от обществеността за неетично поведение. Трябва да се отбележи, обаче че се повдигат въпроси за въздействия върху корупцията, с която се сблъскват организацията, включително че те представят обществените служители, по-загрижени за собствената си защита, отколкото за напредването със задачите. Проблемът е в това, че тези органи не насярчават поemanето на риск, за част от обществените служители.

Консултация и съвет

Координиращите органи назначават най-напред съветник, който да консултира подразделенията на правителството или обществения сектор като цяло. Тяхната работа е изключително консултивативна и препоръчителна, като е отделена от изпълнението или разследванията. Те могат също да служат като организатори, по обвинение, повдигнато според административния кодекс за поведение, което не е поставено в действието на закона. Такива органи могат също да бъдат използвани за развиване на съдържание на етиката при обществените служби (Чепмен, 1993) чрез:

- ръководене на независима критика при преобладаващата етика;
- изучаване на промените на социалните стандарти, които биха дали отражение на стандартите в обществените служби;
- проучване на съществуващата организационна среда.

Един пример за наскоро създадени координиращи органи, които изпълняват функцията на консултантски орган е Комисията по стандартите в обществения живот във Великобритания (Комисията Нолан). Премиерът Мейджър, направи изявление, че Комисията ще действа като един продължаващ уъркшоп за проучване на етичните дилеми и ще дава съвети за това как би трябало да бъдат решени.

В Австралия, въпреки че изпълнението на етика е отговорност на Борда за съвети по управление (виж глава IV), консултантската роля е делегирана на Комисията за защита на обществените служби - централен мениджърски орган. Комисията отговаря за :

* watchdog – дворно куче

- създаване и реализиране на политическата рамка на етиката;
- развиване на детайлни процедури за справяне с лошо поведение;
- осигуряване на съвет и ръководство на агенции в създаването на техните кодекси за поведение, които поощряват доброто поведение и се справят с лошото;
- взимане предвид на оплаквания срещу използването на други значими санкции, от уволнението.

Изпълнение на етически норми

Координиращите органи, като изпълнители на етика са най-общи в страните участнички в това изследване. Те обикновено са съществуващи централни органи за управление или департаменти, които отговарят за мениджмънта в обществените служби или държавна администрация. Те имат ръководна роля в "маркетинг" на етиката в обществените служби. Те образоват обществените служители, а също и обществеността чрез подлагане на дискусия въпроси за етика и поддържане развитието на умения в етични анализи.

В Австралия, Бордът на управляни съвети е ангажиран със спазването на добро поведение в обществените служби. В Нова Зеландия, Комисията за държавните служби е департамент с установени от закона отговорности да определя минимални стандарти за поченост и поведение в обществените служби и поощрява ценностите, стандартите и подходящото им поведение. В Норвегия, Министерството на държавната администрация е структура с отговорности за етично образование и обучение. В този контекст, етиката в обществените служби включва:

- ценности;
- норми и ръководства за честен и отворен мениджмънт и политика на персонала;
- наредби за ограничаване на подкупите;
- други норми, които влияят върху почеността и достойнствата на държавните служители.

Както тези примери показват, има много типове органи за координиране на етични инициативи. Каквото и да са функциите, които те приемат, те ще влияят върху взаимодействието им с другите елементи на етична инфраструктура. Така, подходът "уотчdog" ще зависи от законовата рамка на пълномощия за проучване, преследване и санкции. Консултантският подход може да разчита на механизмите за отговорност като омбудсман. Изпълнителският подход ще остане за дейностите, свързани с професионална социализация. Важно е обаче, че съществуването на координиращ орган не позволява на департаменти и агенции да се освободят от собствените си отговорности, свързани с етика на мениджмънта.

Публично участие и разследвания

Както казахме в глава II, днешната общественост е по-добре информирана, в по-голяма степен усеща и проявява голям интерес към действията на обществените служби. В допълнение към законите за достъп до информация има напредък в насърчаване на отвореността в администрацията чрез допускане на значителен достъп до бюрократичните процеси, специфични събрания и отразяването им. Например, САЩ одобри законите за "правителство в сянка" в много от своите ведомства. Нещо повече, от обществените служители по-често се изисква да консултират акционери чрез публични слухове, съсредоточване на групи, задоволяване на клиентите с изследвания и др. в процеса на правене на политика и вземането на програмни решения.

Въвличането на обществеността в подробните разследвания са мощни възпиращи фактори срещу корупция и лошо поведение в обществения сектор. Например, в Холандия, отделни граждани могат да докладват за нарушения на етиката на Вътрешните служби за сигурност. Но обществените разследвания зависят в голяма степен от законовата рамка, която дава достъп до информация. Нещо повече, културните традиции при участие на обществеността в управлението, както съществуването на административни процедури, които да позволяват такова участие (като обществена консултация), ще определи приноса на въвличането на обществеността в изследванията, за създаването на етична инфраструктура.

Изводи

Страните формират инфраструктура чрез средствата на политическия ангажимент, правната рамка, механизмите за отговорност, кодекси за поведение, професионална социализация, условия на обществените служби, координиращи органи и въвличане на обществеността в публични разследвания. Заедно тези елементи действат като инициатива за добро поведение и са спирачка за корупция и неетично поведение. В основата си, съвместяването на различни компоненти на инфраструктурата ще зависят от тяхната културна и политико-административна среда, отделния подход на дадена страна към публичния мениджмънт като цяло и нейните минали инициативи в изпълнение на етиката. Смесването и съвместимостта на тези елементи зависи от функциите, на които дадена страна желае да наблегне. Като всички други средства, ефективността на етичната инфраструктура зависи от това дали тя е разбираема и се използва напълно.

Следващата глава се опитва да представи съвременните тенденции в етични инициативи, в деветте страни участнички в изследването.

IV. ДЕЙСТВИЯ И РЕАКЦИИ: СЪВРЕМЕННИ ИНИЦИАТИВИ В ЕТИЧЕНОТО УПРАВЛЕНИЕ

"Стандартният подход към етическата култура при повечето организации в обществения сектор, е тя да се пренебрегва, докато се появи застрашаваща вълна от проблеми и тогава се реагира чрез създаване на нови правила или съживяване на правила от покрити с прах наричани за принципите на поведение."

(Лангфорт, 1991, р.16)

Страните, взели участие в това изследване, разкриха разнообразие от нови инициативи в областта на етиката и поведението, особено през последните пет години. Тези разработки са обобщени тук според страните. Малко от тях, обаче, следват горния сценарий. Вярно е, че ключовата подбуда за някои от инициативите, е получил широка публичност скандал, като например учредяването на Комисията Нолан за стандартите на обществения живот във Великобритания, което последва случая "пари-за-въпроси". Като цяло, обаче, отговорите на страните разкриват по-скоро опит за изследване на функционирането на етическото управление, особено по отношение на по-обхватните реформи в общественото управление. Ето защо отзивите би могло да се възприемат по-скоро като критики и еволюционни разработки, отколкото като спорадични реакции. Те се разпределят в три основни категории, въпреки че в практиката границата между тях често не е силно изразена:

- цялостни критики, които определят пропуските в системата за етическо управление (Великобритания, Норвегия, Холандия, Финландия, Съединени Щати);
- рефокусиране на етическия мениджмънт по отношение на нови всеобхватни реформи в общественото управление (Австралия, Нова Зеландия);
- като аспект на програмите за модернизиране на обществения сектор (Португалия, Мексико).

Критики за отбелязване на пропуските в етическото управление

Четири от страните участнички представиха задълбочени и в большинството от случаите, високопрофилни критики към цялостното състояние, и управлението на морала в обществените услуги. Те могат да се разгледат като опити за идентифициране и отстраняване на несъвършенствата на системата, някои от които се коренят в управлението или в структурните промени в обществения сектор.

Великобритания

През 1994 г. министър председателят Джон Мейджър учреди Независимата комисия по стандартите в обществения живот, в отговор на многобройните скандали, засягащи основно политици. На председателстваната от лорд Нолан "Комисия Нолан" беше поставена широкообхватната задача:

"Да проучи настоящото значение на стандартите на поведение за всички ръководители на обществени учреждения, включително разпореджданятията, отнасящи се до финансовите и търговски дейности и да направи препоръки за

"всички промени в тях, които се изискват за осигуряване на най-високи стандарти на коректност в обществения живот"

(Първи доклад на комисията, 1995)

Правомощията на комисията обхващаха кръга на обществените служители; от граждани и служители, в полуправителствени организации, до политици. Тя представя първия си доклад през май 1995 (за членовете на парламента, министри и граждани), а втория през май 1996 (за органите по обществените разходи) и ще разработи други, засягащи специфични области от обществения сектор (включително местното управление, очакван през лятото на 1997), а вероятно и за полезността на индустриалните регулятори. Ето защо комисията е получила в постоянен статус и задачата ѝ е да наблюдава настоящото състояние на стандартите в обществения живот. Както отбелязва Уитнъл (Великобритания):

"...широките правомощия на Комисията Нолан и директната подкрепа на министър председателя за осъществяването ѝ като "етическа работилница", ефективно подсигурява основната роля на Комисията при определянето на етическите стандарти в обществените услуги и за проследяването на спазването на тези стандарти."

Работата на Комисията Нолан съвпадна със създаването през 1995 на Правилник за обществените услуги и Финансов правилник за дейността на членовете на управителни съвети на обществени организации. До първия доведе загрижеността, че: "...има нужда от утвърждаването на стандарти и ценности, заради голям брой фактори, включително фрагментацията на обществените услуги чрез размиването на отговорностите, и прилагане на някои от положителните постижения на частния сектор" (Уитнъл, Великобритания). Правилникът определя положения, при които да се докладва за нарушения и процедури за оплаквания до независими комисари по Гражданските услуги (преди това нередностите се докладваха официално на председателя на отдела Граждански услуги). Финансовият правилник за дейността на членовете на управителни съвети на обществени организации, е насочен към изпълнителните организации, които имат съществени разходни отговорности, но са далеч от контрола на правителството. Той покрива "...задълженията и отговорностите на членовете на управителни съвети, и включва насоки за, освен всичко друго, разпоредбите за одит, откритост и подотчетност, регистрирането на интереси" (Уитнъл, Великобритания).

Британската инициатива е насочена към изясняване на ролите и отговорностите в контекста на значима структурна промяна или фрагментация на обществения сектор. Така ще се осигури необходимостта, множеството от служители в обществения сектор - не само заемащите ключови позиции - да се подчинява на схема от етически правила. Комисията Нолан, като наблюдателен орган, обуславя нуждата от непрекъснато обсъждане на новопоявилите се, с промените в обществения сектор, етически въпроси.

Норвегия

През 1991 министърът на правосъдието на Норвегия и министърът на държавната администрация назначават работна група за проучване на положението на морала в обществените услуги в Норвегия. Задачите ѝ обхващат два аспекта:

- да опише ценностите и нагласите, които характеризират една добра администрация;

- да се предложат мерки за засилване и подобряване на усилията по развитие на нагласи, предприети в държавната администрация на Норвегия.

Впоследствие беше обнародван доклад за морала в обществените услуги:

По същото време бяха проведени няколко разследвания на "подозирани слабости и безответственост в работата, по големи икономически проекти" (Блимке и Бохаген, Норвегия). Както беше отбелоязано в Раздел II, преразходите при информационните технологии са обект на многобройни разследвания, разкриващи загриженост относно "липсата на контрол и осъзнаване на отговорността..." (Блимке и Бохаген, Норвегия). Впоследствие към Закона за гражданските услуги бяха добавени нови разпоредби, включително относно "как държавата като работодател ще отговори в случаи, когато граждани служители причинят вреда или са причината държавата да отговаря за вреди" (Блимке и Бохаген, Норвегия).

Норвежките инициативи могат да се разглеждат като опит за преглед и положителна промяна на духовната страна на етическите принципи - чрез определяне на ценности и засилване на въздействията върху моралното съзнание, същевременно налагайки нови правила за отстраняване на пропуските в контролните механизми, появяващи се заради новите функции на обществените служители (т.е. управление на договорите).

Холандия

В началото на 1995, холандският министър на Вътрешните работи поиска всички министри да следват "превантивна политика, целяща защита на морала на гражданските служби" (Maas, Холандия). Беше поставено началото на значителни интегративни инициативи в обществения сектор, като например административния отговор на организираната престъпност, засягаща областта на разрешенията и договорите, поддържане на морала и почеността на лица в политически учреждения и "Насоки за управленческа съзнателност", който да откриват неблагоприятно влияние на трети страни върху политиката и при вземането на решения. Всички министри сега развиват собствена политика, целяща:

- да се следи за уязвими елементи, да открива онези длъжностни позиции, отличаващи се с "пазарни предимства", които биха провокирали конфликти на интереси (това изискване е в сила и за полуправителствените организации);
- отново да се въведат клетвени и служебни декларации;
- да се развият стратегии за морална съзнателност;
- да се назначи "доверен служител" (с когото обществените служители могат да се консултират, ако се нуждаят от съвет или напътствие по етически въпроси).

Предстои да се внесат известни изменения в закона за служителите в местното и централното управление - през 1996 в парламента ще бъде представен законопроект - така че той да включи правила срещу издаването на поверителна информация и регистрацията на интереси, както и да се забранят някои други действия. Нещо повече, към Службата за вътрешна сигурност беше създаден отдел по издаването на поверителна информация, където "членове на обществото могат да докладват действителни или подозирани етически нарушения от страна на държавни служители" (Maas, Холандия). Холандия, освен това, се опитва да разработи механизми, "проверки

"на почеността", включващи използване на информация от криминалните досиета, за определяне легитимността на потенциални партньори от частния бизнес. С други думи, може да се следи дали те са подходящи да провеждат дейности от обществения сектор (включително да им се възложат строителни работи, разрешения, засягащи околната среда или договори за обществени услуги).

Инициативите в Холандия са насочени към осъществяване на стремежа правителствените организации да поемат отговорността си за поддържане на моралната съзнателност и стандарти, за увеличаването на прозрачността (изисквайки декларации за заинтересуваност и прилагайки механизми, чрез които членове на обществото да могат да докладват за подозирани нередности), и да приемат стъпки за подсигуряване, че обществените организации участват в бизнес партньорства, само с легитимни оператори от частния сектор.

Финландия

Работна група на министерството на финансите неотдавна излезе с предложение за управление, което да изиска от потенциалните висши гражданска служители (канцлер и помощник-канцлер на правосъдието в държавния съвет, командващ отраната и началниците на отдели и агенции) да декларират както финансовите, така и ангажименти от каквото и да е друг вид, преди да бъдат назначени на постовете си. Тези ангажименти включват други работни места, служби в полудържавни организации, участие във фирми и други. Това предложение последва конституционна поправка от 1995, която изиска министрите да декларират евентуална външна заинтересуваност. Работната група предлага в съществуваща Закон за държавния служител да се включат както тези клаузи, така и "забрана за предоставяне на информация на външни лица" (Аяяла и Хувонен, Финландия). Очаква се новото изисване да стане действащо в началото на 1997, след консултация с министрите. Финландия отбелязва съществуването на подобни постановления в други европейски страни, като фактор, повлиял това предложение и си поставя за главна цел "да предотврати каквото и да е заплахи срещу безпристрастността на обществената служба, достатъчно рано преди появяването им" (Аяяла и Хувонен, Финландия).

Съединени щати

Съединените щати имат може би най-всестранно развитата организация за мениджмънт на морала или поне за контролиране на корупцията и нарушенията. Много от тези начинания са предприети в отговор на скандала Watergate през седемдесетте. Например създаването на системата на генералните инспектори, службата за правителствена етика и офиса на специалния съвет. Тези инициативи се развиват прогресивно през 80-те, включително чрез основаването на Съвета на президента по почеността и ефикасността, учреден през 1991.

Начинанията, предприети през 90-те, отразяват "разпространяването на по-детайлни правила, които да управляват дейността на правителствените служители" (Гилман, Съединени щати). През 1992 службата за правителствена етика обнародва Стандарти за дейността на изпълнителните органи, които осигуряват специфични напътствия по отношение на въпроси като подаръци, противоречачи си финансови интереси, безпристрастност, търсене на работа, злоупотреба със служебно положение и други. Като част от прегледа на националната работа - да се направи управлението по-ефективно и отговорно - има нарастваща нужда от "елиминиране на измамите, разхищенията и неправилното управление в държавните програми и операции, чрез въвеждане на система от генерални инспектори, чрез осигуряване на защита за

информаторите и чрез засилване на ролята на главните финансови инспектори" (Гилман, САЩ).

В първия ден на управлението си президентът Клинтън подписа изпълнителна заповед, Етически задължения на назначените в изпълнителните органи, която изисква от някои висши служители и търговски посредници да подпишат договор, който ограничава дейността им след напускане на тази позиция, включително лобиране, за период от пет години след прекратяване на правителствения им договор. Освен това, в отговор на загрижеността относно влиянието на лобистите във Вашингтон, през 1995 беше лансиран Законът за разпространяване на информация при лобиране. "Когато започне действието му, този нов закон ще изисква лобистите както от Конгреса, така и от изпълнителните отдели да се регистрират, и да докладват самоличността на клиентите си, въпросите, за които лобират, и какво е заплащането им" (Гилман, САЩ).

Освен вече изградената детайлна регулативна рамка, управляваща поведението на обществените служители, американските начинания отразяват опит да се уточнят с повече детайли правилата и изискванията, да се отстранят всякакви пропуски (да се избегнат конфликти на интереси след напускане на работа например) и да се засили ролята на политическите и мониторинг-организациите. Изискванията за разкриване на лобиращите дейности са насочени към ограничаване на сблъскванията на интереси или намаляване на влиянието върху правителствените служители, не като се превърнат директно в цел, а като се накара частният сектор да разкрие естеството на контактите си и отношенията си с правителствените служители.

Връзка на етичния мениджмънт с цялостното обществено управление

Както Австралия, така и Нова Зеландия предприемат начинания, свързани с морала и етиката както в контекста, така и като интегриран компонент на по-широки управленически реформи. Регулативните рамки и в двата случая са все още важна част от етическата организационна дейност. Фокусът попада върху етиката - повече като неотделима част от управлението на обществения сектор и човешките му ресурси, отколкото като отделен проблем.

Нова Зеландия

Последните етически инициативи в Нова Зеландия отразяват широки и всестрани реформи в общественото управление. Тяхната цел е "да се въведе етично поведение... съгласувано с настоящата система на управление, чрез използването на подход, основаващ се на почтеността, а не на по-традиционното подчинение или на подход, разчитащ на правила" (Комисия по държавните служби, Нова Зеландия). Освен Кодекса за дейността на обществените служби, обнародван през 1990, ударението пада върху развиването на етическо съзнание сред обществените служби.

През 1991 и 1995 Комисията по държавните служби издаде поредица от брошури, които да стимулират дискусия върху въпросите на етиката. Поредицата от 1995 се съсредоточава върху ролите и отношенията - включително между обществените служители и обществото, парламента, с маорите (коренното население на Нова Зеландия) и по отношение на официална информация - а не върху правилата и процедурите. Тя освен това се спира върху дилемите и конфликтите между отговорностите като средства за развиваене на етическа съзнателност. Както отбелязва Комисията по държавните служби (Нова Зеландия):

"По същество етиката се занимава с правенето на избор, използването на личната преценка. Целта на подхода, основан на почтеността, е да даде на обществените служители основа, на която да се взимат решения и съответно увереност, че ще прилагат правилни принципи".

Нова Зеландия твърди, че на принципите и ценностите в обществената служба трябва да се даде "оперативна значимост - да се вгради в системите на управление и в "психиката" на обществената служба" (Комисия по държавните служби, Нова Зеландия). В съгласие с този подход са принципите и ценностите на обществената служба, изложени в Постановлението за обществената служба на Нова Зеландия.

Наскоро критика, насочена към оценка на необходимостта от мерки за предупреждение, препоръчва "...от организациите в обществения сектор да се изисква прилагането на вътрешни процедури за сигнализиране и справяне с проблеми, засягащи обществените интереси, вътре в конкретната организация. Въвеждането на подобни процедури в частния сектор да бъде по свободен избор. Препоръчва се постоянна защита за подаващите сигнали за нередности сред служителите както в държавния, така и в частния сектор" (Комисия по държавните служби, Нова Зеландия). Законовите актове по този въпрос са планирани за 1996. Тяхната цел ще бъде да се намалят препятствията пред служащите, които искат да съобщат за сериозни нарушения и да се увеличи защитата за тях.

Австралия

Австралия промени подхода си към мениджмънта на етиката, като утвърди "...правилното поведение и етиката за ключови компоненти на управлението на работата и като постави изпълнителния мениджмънт в по-широкия контекст на стратегически подход към управлението на хората" (Джонс, Австралия).

Бордът на съветниците по мениджмънт, ръководен от Закона за държавната служба, публикува през май 1996 материал за "Етически стандарти и ценности в обществената служба в Австралия". Целта му да се осъзнае по-добре и да се разбере значението на етическите въпроси. Предназначението му е да осигури на висшите управленски кадри концептуална рамка за етическо поведение.

Докладът признава, че съществуват правила и напътствия, които управляват някои аспекти от поведението в обществените услуги, но в ред ситуации определянето на правилното поведение изисква сериозна преценка. Осъзнаването и разбирането на това как се прилагат правилата, принципите и ценностите, е от значение, ако на служителите се налага да правят етични преценки и морално оправдани решения.

През 1995 се издават нови насоки за служебното поведение на служителите в службите за обществено благополучие, които отчитат промените в подотчетността, породени от финансовите реформи, поставят ударение върху безпристрастността, сигнализите за нарушения и контрола върху измамите, значението на основни обществени ценности. Новият Закон за обществената служба, очакван в началото на 1997, ще узакони за първи път определени ценности за дейността на обществените служители.

Както и при подхода на Нова Зеландия, насоките за работа подчертават отношенията, а не правилата. Те са подкрепени и от документи, които осигуряват практически съвет за етически и счетоводни въпроси, включително чрез разглеждане на отделни реални случаи. Етически анализ е приложен и в обучителни програми по

менеджмънт, и при семинари, дискусии и разработка на обучителни модули. Както и в Нова Зеландия, отделни агенции предоставят на общите кодекси за обществена служба кодификации, характерни за собствената им мисия и организация (Министерството на отбраната е очевиден пример).

Модернизиране на публичната администрация

Две от страните участнички, Мексико и Португалия, се открояват като страни, които подемат етически инициативи като част от опитите си да модернизират публичната администрация. Първата стъпка и в двата случая е да се установят правила, отнасящи се до административните действия и поведение. Правила, които не са съществували до този момент или на са били добре разбираны и затова са пренебрегвани. При това положение тези начинания могат да се разглеждат като създаване на етически рамки, а не като реформиране и промяна на съществуващи системи.

Мексико

Докато Федералният закон за отговорностите в Мексико - правната уредба, покриваща всички регулатии, свързани с поведението на обществените служители - съществува още от 1982 година, става ясно, че структурите за отчитане на поведението на служителите не действуват адекватно. Например, изискванията обществените служители да регистрират или да подадат формални декларации за състоянието и доходите си са неефективни. Зависи от властите да преглеждат тези декларации, които обаче са или неверни или подаването им е толкова забавено, че е изключително трудно да се преследват каквито и да е нарушения. Нещо повече, сведенията подсказват, че обществените служители са незапознати с отговорностите си или с потенциалните конфликти на интереси.

Две от последните ключови инициативи, свързани с изграждането на етическа рамка в Мексико, са: Програмата за модернизация на публичната администрация и установяването на Висша служба по одит на федерацията, обявени от президента Зедило през 1995. Приоритет на Програмата за модернизация на публичната администрация е "... да проведе задълбочен анализ на настоящата правна рамка, чрез която да се установят напълно ясно правата и задълженията както на обществените служители, така и на гражданите, така че да се намалят неяснотите в прилагането на закона" (Лопес Преса, Мексико). Основните функции на Висшата служба по одит са "...да контролира, наблюдава и да внася корекции в използването на публичните ресурси и да прави препоръки за подобряване на управлението на обществения сектор" (Лопес Преса, Мексико). В действителност изграждането на етическа рамка в Мексико - чрез определяне на правилата и регулатиите, приложими за административното поведение и чрез опити да се разработи подотчетност чрез ефективен одит, е свързано с продължаващото демократизиране на Мексико и на неговите правителствени институции.

Португалия

Инициативи, свързани с етиката и етичното поведение, са представени в Португалия в контекста на важна програма за модернизация на публичната администрация. Те се предприемат в историческия контекст на обществената служба, които Мониц (Португалия) описва като "...затворена, изключително йерархична и традиционна институция, която трудно се поддава на иновация". Кодексът за административните процедури (1991) - съдържащ около двеста члена - Кодексът за

действията на обществените служби и Уставът за качеството на обществените услуги са трите основни текста от Португалската административна модернизация (Мониц, Португалия).

Кодексът за административните процедури има четири главни цели: "...рационализиране на работата на правителствените служби, систематизиране и стандартизиране на процедурите, гарантиране на публичната информация и прозрачността на решенията, и осигуряване на механизми за участието и достъпността на услугите за заинтересованите", както и обществен достъп до административните досиета и регистри (Мониц, Португалия). Кодексът за действията на обществените служби е представен като "положително утвърждаване на желаното поведение" и поради това се приема като допълнение към Кодекса за административните процедури (Мониц, Португалия). Той излага основните ценности в обществените служби. Мониц, обаче, отбелязва редица процедурни въпроси, в частност липсата на консултация с обществените служители и налагането на кодекса отгоре, като недостатъци за приложението на кодекса. Очевиден е, разбира се, значителният прогрес в определянето на правилата, които управляват действията на обществените служители и в "създаването на среда на прозрачност, която да не насърчава престъпно поведение" (Мониц, Португалия).

Както показват обобщенията на предишните страни, за новите етически инициативи има различни стимули и подходи. Съществуват, обаче, ред начинания, общи за няколко страни, които заслужават специално внимание, защото разкриват определени насоки или появяващи се точки на напрежение. Те се разглеждат в следващия раздел.

V. ТЕНДЕНЦИИ И ПОДХОДИ: ОБЩИ НАПРАВЛЕНИЯ В ЕТИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Сходствата между новите инициативи в различните страни изглежда са знак за някои общи направления в етическия мениджмънт в обществените служби. Те включват:

- опити да се дефинират нови ценности;
- нови кодекси на поведение;
- процедури за сигнализиране за нередности;
- изисквания за деклариране на интереси и ползи.

Преопределяне на стойностите в публичните услуги: В търсене на нова етика?

"...не можем да очакваме да изградим силни етични култури в организацията на нашия обществен сектор, ако няма яснота или консенсус, какво е поведението, което се опитваме да ограничим. Когато не сме съгласни кое е правилното, е ужасно трудно да го направим."

(Лангфорт, 1991, стр.22)

Повечето от страните участнички наистина се опитват да определят общите ценности, които искат да укрепят в публичните услуги. Те са описани по-долу. (Виж таблица *Сравнителни стойности в обществените услуги*.) Те показват висока степен на хомогенност по отношение на желаните ценности. Нещо повече, ясен е опитът да се отделят ценностите, които биха могли да се свържат с новите ориентации в публичния мениджмънт. Държавите търсят нова етика в обществените услуги, която да обхваща традиционните разбирания и новите фактори като "ефикасност и ефективност", "ценности за пари" и "служба за гражданите". Случаят е точно такъв в Австралия и Нова Зеландия:

"Това, в което се съсредоточават усилията за етическо поведение и подотчетност през последното десетилетие, е продължаващият стремеж към балансиране между съвременните подходи към мениджмънта и нашите традиционни стойности" (Джонс, Австралия).

"Реформата в обществените услуги се фокусира върху повишаване на мениджърската компетентност, реструктуриране на отделите и преразпределение на функциите им, увеличаване готовността на обществените служби да изпълняват задълженията си. Основните ценности, около които се съсредоточават тези усилия, засягат основно ефикасността, целесъобразността и подотчетността. Този подход, разбира се, не пренебрегва други важни ценности, които обикновено се свързват с обществените услуги, като честност, поченост или безпристрастност, но подсказва, че има нужда обществените служители да се съобразяват с един по-широк кръг от ценности в сравнение с преди" (Комисия за обществените служби, Нова Зеландия).

СРАВНИТЕЛНИ СТОЙНОСТИ В ОБЩЕСТВЕНИТЕ УСЛУГИ

Австралия <p>Както се постановява през 1993 в <i>Изразъдане на по-добра публична служба, основните принципи на служебното поведение се определят от следните клеточни ценности на обществената служба:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • отзивчивост към управляващите органи; • точно проследяване на резултатите; • отчитане на заслугите при набиране на служители; • най-високи стандарти за неподкупност, честност и морал; • най-висока степен на подготвеност и непрекъснато подобреие на екипите и индивидите. 	Холандия <p>Въпреки че не са представени като официално постановени стойности, Маас определя няколко "ключови думи", които описват "специфичния" статус на публичния служител.</p> <p>Тези клеточни думи са:</p> <ul style="list-style-type: none"> • безпристрастност; • експертиза и професионализъм; • благонадеждност; • лоялност; • прозрачност 	Нова Зеландия <p><i>Постановление за обществените служби в Нова Зеландия излага принципите и ценностите, към които трябва да се приобщи публичната служба.</i></p> <p>Според <i>Постановлението те са:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● да се дава свободен и искрен съвет на настоящето правителство, да се прилагат решенията му с интелигентност, ентузиазъм, енергия, творчество и здрав разум; ● да се демонстрираят ръководни качества, правила прещенка, фискална отговорност и високи етически стандарти, които внушават доверие и уважение към правителството и народа на Нова Зеландия; ● да се установява и поддържа справедлива и стимулираща работна среда, която да отговаря на непрекъснатите промени и да обучава, развива и мотивираят всеки обществен служител да работи на най-високото ниво на способностите си, да се осигури наемането на хора със професионални менеджърски умения и качества на ръководители. <p>Това е насочено към посрещане на настоящите и бъдещите нужди на обществената служба за качествено управление, както и към увеличаване на общините управленски ресурси на Нова Зеландия;</p> <ul style="list-style-type: none"> ● всеки обществен служител да демонстрира разбиране на колективните интереси на управлението и особеното естество на отношенията между парламента, короната и обществените услуги според необходимостта от аполитична, обективна и професионална стратегия и опазване на националните ресурси за бъдещите поколения; ● да се работи винаги според истинския дух на закона и за поддържане на стабилността и непрекъснатостта, изисквани от системата с демократично избраното правителство
--	---	---

СРАВНИТЕЛНИ СТОЙНОСТИ В ОБЩЕСТВЕНИТЕ УСЛУГИ

Португалия	Великобритания	Съединени Шати
<p><i>Основни ценности в обществените услуги според Кодекса за дейността на обществените служби включват:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Обществена служба; ● Законност; ● Неутралност; ● Отговорност; ● Компетентност; ● Почтеност. <p><i>Първият доклад на комисията за стандартите в обществения живот изброява следните Седем принципа на обществения живот:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● безкористност; ● почтеност; ● обективност; ● отченоност; ● отвореност; ● честност; ● качества на ръководител. 	<p><i>Първият доклад на комисията за стандартите в обществения живот изброява следните Седем принципа на обществения живот:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● безкористност; ● почтеност; ● обективност; ● отченоност; ● отвореност; ● честност; ● качества на ръководител. 	<p>През април 1989 президентът Буш обнародва изпълнителна наредба 12674, <i>Принципи на етическото поведение за правителствени служители</i>, която очертава 14 принципа:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Обществената служба е обществен тръст, изискващ от настите да поставят лоялността към конституцията, законите и етическите принципи над индивидуалната полза. ● Служителите не трябва да имат финансови интереси, противоречещи на съвестното изпълнение на задълженията. ● Служителите не трябва да се ангажират във финансови сделки, използвайки конфиденциално правителствена информация или да позволят неправилно използване на такава информация в полза на чужди интереси. ● Служителите не трябва, с изключение на случаите, разрешени в подраздел Б на тази част, да искат или да получават каквито и да е подаръци или предмети с парична стойност от което и да е лице или организация, търсеща служебно действие, изпълнявано от службата на служителя, или чито интереси могат да бъдат съществено засегнати от изпълнението или неизпълнението на задълженията на служителя. ● Служителите трябва да влагат искрени усилия в изпълнението на задълженията си. ● Служителите не трябва съзнателно да правят обществените служби за лична изгода. ● Служителите трябва да действат безпристрастно и да нямат преференциално отношение към кого и да е частна организация или индивид.

	<ul style="list-style-type: none"> Служителите трябва да пазят федералното имущество и да не го използват за дейности, за които не са упълномощени.
	<ul style="list-style-type: none"> Служителите не трябва да се ангажират в странична работа или дейности, включително търсение и преговаряне за наемане на работа, които са в конфликт с официалните правителствени задължения и отговорности.
	<ul style="list-style-type: none"> Служителите трябва да сигнализират за разхищения, измами, злоупотреби и корупция на отговорните власти.
	<ul style="list-style-type: none"> Служителите трябва да изпълняват съвестно задълженията си на граждани, включително всички финансови задължения, особено тези - като федерални, държавни или местни данъци - които са наложени със закон.
	<ul style="list-style-type: none"> Служителите трябва да се подчиняват на всички закони и регулатии, които осигуряват равни възможности за всички американци, независимо от раса, цвет на кожата, религия, пол, национален произход, възраст или положение.
	<ul style="list-style-type: none"> Служителите трябва да се стремят да избиват всякакви действия, създаващи впечатление, че нарушават закона или етическите стандарти, изложени тук. Дали конкретните обстоятелства създават представата, че законът или тези етически стандарти са нарушени, ще се определи от съответно лице, на което са известни съответните факти.

Нови кодекси на поведение

Пет от деветте страни в изследването - Австралия, Нова Зеландия, Португалия, Великобритания и Съединените щати - са въвели нови кодекси на поведение за обществените служители през последните пет години, а шеста - Холандия - е в процес на проектиране на такъв кодекс. Това предполага, че страните все още чувстват необходимост да определят ясно, но не на всяка цена в пълни детайли, поведението, очаквано от публичните служители. Това е вярно даже и за тези страни, които се отдалечават от прескриптивния подход към управлението. Идеята, че кодексите са в противоречие с новия мениджмънт на разпределение на отговорността и свободата на преценката, не се потвърждава от практиката. Въщност, може да се предположи, че инструменти като кодексите помагат да се поддържат общите стандарти и ценности, като по този начин разширява съгласуваността в развитието на общественото управление, където фрагментирането е рисък.

Съществува тенденция тези кодекси да включват постановление на общите и широки ценности на обществените служби, както беше отбелязано в таблицата, Сравнителни стойности в обществените услуги. В някои от страните, кодексът за обществената служба (който се явява от доста общо естество), се заимства от конкретните агенции като му се придават специфични насоки, отразяващи задачата и функциите на тези организации.

По отношение на приложението, простотата и комплексността (някои от страните отбелязват значението на кратките документи, написани на обикновен език) са ключови фактори, за практическото използване на кодекса, като упътване за действие и решения. Някои от страните освен това подчертават значението на консултациите с акционери, служители и представители на синдикатите като важен фактор за приемането на кодекса от хората. Докладват се и трудности, по отношение на това, как най-добре да се обнародват кодексите и принципите, които те съдържат. Образователните програми, както на централизирано, така и на децентрализирано ниво, са описани като важни, и затова присъстват в много страни. Усилията се съсредоточават в развитието на морална съзнателност, или анализ, при обществените служители, приложими в различни ситуации. Кодексите и ценностните изявления са важен отправен материал в този смисъл.

Процедури за сигнализация

Много от страните отчитат нови начинания, свързани с оповестяването на нарушения, обикновено става въпрос за процедури, за улесняване докладването за нарушения (Великобритания) или процедури, чрез които обществените служители да потърсят помощ или съвет (Великобритания, Холандия), когато им се нареди да изпълнят задача, която според тях е неправилна или неетична. Защитата на подалите сигнала също се взима под внимание (Нова Зеландия и САЩ).

Наличието на работещи и ефикасни процедури за докладване за нарушенията е може би по-важно в модерната среда на обществения мениджмънт, отколкото преди. Съществуването на такива процедури разкрива оценяването на откритостта и прозрачността, важни въпроси, обуславящи реформите в публичния мениджмънт. Нещо повече, те са в съгласие с идеята за контрол, свързан с работата. Тези процедури могат да осигурят една друга форма на неформален вътрешен одит. Ако процедурите са достъпни и за обществото (например в Холандия членове на обществото могат да докладват за нарушения на етиката на Службата за вътрешна сигурност), те помагат да се вмени на гражданското общество ролята на контролър на административните действия. Съществуването на ясни процедури за отчитане на нередностите помага и да се избегнат ситуации, при които обществените служители имат възможност да се обърнат единствено към външни организации, открыто или дискретно, под формата на изтичане на вътрешна информация към медиите. Проучванията на медиите предлагат повече възможности и са по-привлекателни за обществените служители.

Не трябва да се забравя, че докладването за нередности винаги е било проблематично за обществените служители. Може да се окаже, че откритостта противоречи на традиционните понятия за лоялност към висшестоящите и солидарност с колегите. Наистина в миналото, в резултат на подаването на сигнал, точно информаторите се оказваха жертви - считани са за нелоялни, неумеещи да работят в екип и докладването за нередности е можело сериозно да навреди на собствената им кариера.

Вероятно точно отговорът на това противоречие между откритостта и лоялността стои зад опитите на страните да подобрят процедурите за сигнализиране за нередности. Тези системи трябва да се ползват от доверието на обществените служители, така че те да могат да споделят проблемите си и да са сигурни, че ще бъдат приети сериозно, а проблемите им - разрешени. Друг аспект на това доверие е възможността да се обърнеш към независима организация, от която да потърсиш съвет или да сигнализираш. Предлагането на по-голяма защита за подаващите сигнали може да се разглежда като друг опит да се окуражат обществените служители да докладват за всички подозирани нередности. Както беше споменато по-горе, в Нова Зеландия, критичен преглед на процедурите за сигнализиране ги намери за адекватни, но с недобра защита на информаторите. Узаконяването на тази защита (както в държавния, така и в частния сектор) се очаква през 1996.

Деклариране на заинтересуваност

Някои страни - Финландия, Холандия и Великобритания - докладват нови инициативи, свързани с декларирането на финансови или други интереси на обществените служители, които да увеличат прозрачността и общественото доверие в управлението и които да приравнят висшите обществени служители до задълженията, прилагачи се за политики. В случая на Великобритания, новите

постановления се отнасят за членовете на управителните съвети на публични организации. Съединените щати и Мексико от много време регистрират заинтересоваността и ползите. Въщност наскоро изследване на PUMA разкри, че 12 от 20 проучени страни, имат изискване обществените служители - при всички случаи тези от висше ниво - да декларират заинтересоваността си.

Това може да се разглежда като още един опит да се подобри прозрачността в обществените услуги. Сблъсък на интереси може да се забележи по-лесно, ако обществените служители са задължени да отбележат другите си ангажименти. Точно такъв е случая, когато получената информация става публично достояние, както в Съединените щати. Тогава регистрирането разрешава на медиите и на обществото да поемат ролята на наблюдаващи пазители. Увеличаването на тези изисквания освен това е и опит да се справят с въртящата се врата между обществения и частния сектор. Тъй като все повече насти служители идват от частния сектор и понякога трудовият им договор е за ограничен период от време, е доста вероятно те да имат външни интереси, датиращи отпреди, който потенциално да противоречат на настоящата им работа в обществения сектор. Увеличаването на прозрачността е начин за разкриване на тези потенциални конфликти. Простото попълване на декларация може да служи като пречка за (или да покаже) конфликти на интереси.

От друга страна съществува напрежение между прозрачността и поверителността при обществените служители. В Мексико декларациите се пазят в тайна, в интерес на личната неприкосновеност на служителите и за да се избегнат потенциални проблеми, като изнудване например. В този случай декларациите се използват като част от вътрешна одитна дейност. Както отбелязахме и по-горе, обаче, съществува загриженост за ефективността на настоящите уредби, особено тези, свързани с административната възможност за преглед на декларациите и последващите действия.

Заключение

Както се убедихме, държавите продължават да усещат нужда да поддържат основни стандарти на поведение. В същото време обаче, има тенденция към установяване на емоционално кодирани ценности и повишаване на прозрачността на действията чрез процедури за сигнализация и разкриване на интереси. Ударението върху широките напътствия и прозрачност, а не детайлрен контрол, отразява новите тенденции в публичния мениджмънт. Това повдига въпроса как могат страните да осигурят съгласуваност между моралната си инфраструктура и широките инициативи в мениджмънта.

VI. ОТ ПРАВИЛА КЪМ РЕЗУЛТАТИ: ИЗВОДИ ЗА ЕТИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Публична администрация или Обществено управление

“Публичната администрация е конкретна обществена наука, включваща определени и рационални поведенчески допускания; тя се контролира от законността и етиката; служителите в публичната администрация правят това, което се очаква от тях. Управлението е дейност с определени задачи, хора, хармонизирани цели и ресурси, осъществявана чрез компромиси, съответстваща на турболентната пазарна среда, търсеща възможности за “печалба”.

(чернова на: Serving the Economy Better, OECD, 1991)

Потенциалното противоречие между традиционните представи за публичната администрация и новите форми на обществено управление започна да се проявява в някои страни членки на OECD и не случайно, все по-често, в най-напредналите в приложението на принципите и практиката на мениджерализма, държави. Това е така, защото изявяването на тези противоречия е най-различимо в областта на етиката. В заключението на своя доклад *Управление в преход*, Комитетът по обществено управление на OECD, отбелязва че насырчаването на разнообразна практика, чрез по-голяма управленска гъвкавост, повишава: а) загрижеността за ерозирането на перспективата за разширяващи се услуги; б) общия интерес на правителството; в) традиционните ценности на обществените служби. И съвсем ясно е, че промяната на правилата и детайлният контрол повишават риска от грешки и създават повече възможности за непочтенност.

Зашитниците на традиционната “публична администрация” доказват, че тези рискове са твърде високи. Те пледират за връщане към традиционните основи на “публичното право”⁴. Поддържат схващането, че съществуват още възможности за подобряване на правителствената ефективност чрез този модел. Адаптирането на управленския подход или опитите да се елиминира частния сектор, според тях, са погрешни. Например, Мое и Гилмор, настоятелно твърдят, че публичният и частният сектор са фундаментално различни и че принципите на публичната администрация и на системите за контрол, включващи “защита на гражданите от спекулации, произволно и капризно използване на правителствената сила ...”, са тези които осигуряват етични действия. Това е причината стандартите и процедурите за контрол на правителството да са много по-стритки отколкото в частния сектор. “...всяка наредба на правителствените действия влизаше в сила или беше провъзгласявана в отговор на възникнал проблем или криза. Такива

⁴ Виж за пример Ronald Moe and Robert Gilmour, “Rediscovering Principles of Public Administration; The Neglected Foundation Of Public Law”, *Public Administration Review*, March/April 1995, Vol.55, No.2, рстр.135-146

правила са създадени за предотвратяване на или повторението на конкретна или предполагаема възможност за измама, конфликт на интереси или друга злоупотреба с публичните фондове или власт" (Мое и Гилмор, 1995, стр.143).

Поради това толерирането на непочтеността е неприемливо. Дори и най-търдите поддръжници на новия мениджерализъм ще се съгласят, че публичният и частният сектор могат да се управляват по един и същи начин и/или, че законовата основа на административната дейност трябва да бъде отхвърлена. Но новите мениджериалисти твърдят, че опитите за регулиране на всяка непредвидимост и оттам за стриктно придвижане към правилата и процесите работи срещу ефективността и може действително да подкопае етическата трактовка. Твърде много правила също предизвикват поведение отхвърлящо риска; служителите в публичната администрация се страхуват да не направят погрешна стъпка. Колкото са по-сложни и по-обемни правилата, толкова по-малко вероятно е служителите в публичната администрация да бъдат способни да ги разбират и да се придържат към тях. На тях ще се гледа като на нещо, което трябва да се изпълни или да се заобиколи, а не като на ръководство за действие в сивата област между правилното и погрешното. Дори и повече. Когато правилата се превърнат в отживелица и вече не работят, те губят стойността си и създават проблеми, обратно, водещи до бездействие и грешки.

"Прекаленият контрол може да разстрои администрацията и да създаде несправедливости... Прекаленият контрол увеличава изискванията за преглед на предложените решения и забавя действията. Твърде много енергия трябва да бъде изразходвана в опити за контрол на администрацията, докато малко време и пари се отделят за реална работа. Прекаленият контрол може да отслаби отговорността на администрацията."

Джеймс Феслер и Доналд Кетл, цитирани в Анечиарико и Джакобс, 1994, стр. 471

Вместо регулиране на всички административни процедури, новите мениджериалисти, предпочитат да подобрят отговорността, определяйки кой за какво отговаря и създавайки система за тотален мониторинг, отчетност и оценка. Това е средството за превенция на незаконно или непочтенно поведение или поне за разкриването му, включително публично разглеждане на такива случаи. Както се отбележва в *Governance in Transition* (OECD, 1995), "компенсацията за допълнителна автономност трябва да бъде засилена отговорност, изискваща конструирането на показатели за мониторинг, отчетност и оценка на постигнатите резултати". В този смисъл, ръководителите в публичния сектор не са обвързани с подробностите на входа, но са задължени за отчитане на изхода, т.е. на резултатите.

Очевидно на резултатите се гледа като на по-важни от средствата.

Когато противопоставянето (дихотомията) правила/резултати не е много напреднало, чрез политически решения се определя дали ударението трябва да бъде поставено върху процесите или върху ефективността. Тези решения предполагат осъзнаване и приемане на наличието на административни разходи за системата за контрол. Ако се прилага твърде много контрол, нищо няма да бъде свършено (инициативността ще бъде замразена), ако има твърде малко контрол - ще бъдат извършвани погрешни действия (ресурсите ще бъдат използвани неправилно и незаконосъобразно). Но, както Анечиарико и Джакобс посочват, опитите да бъде разкрито всяко престъпление, неуместна постъпка или действителна корупция са свързани с определени разходи.

"Много критици подчертават, че ефикасността и контрола върху корупцията са противоречави цели...". Но те никога не представят "формула за изчисляване на оптималната сума за контрол на корупцията, нито пък обясняват как подходът разходи/ползи, третиращ корупцията като нещо не предизвикващо тревога, може да бъде прием от обществото и медиите."

(1994, стр. 472)

Може би, вместо към корупцията да се прилага подхода разходи/ползи, страните трябва да подобрят своите стратегии за управление на риска. Когато се вземат решения в тези случаи, те се вземат в светлината на цялата възможна информация, включително за риска от корупция, прояви на непочтеност, или допускане на грешки.

Неправилно е да се мисли, че единият от двата подхода - публична администрация или обществено управление е по-добър, включително и от етична гледна точка. Нещо повече - не съществува абсолютно чист модел. Правителствата трябва да определят свой собствен път, на основата на историческата традиция и действащата конституционна, политическа, административна и контролна системи. Те трябва да бъдат, също така, чувствителни към компромисите, присъщи на тези решения. Изглежда логично, че етичните режими ще бъдат последователни при прилагането на подхода на общественото управление. Между другото, този подход сам предлага ориентири за развитието на един етичен режим. Той, например, ще бъде несъвместим с опитите за обвързване на стриктна, централизирана, отстъпчива спрямо етичните принципи инфраструктура, с развита управленска система, базирана на крайните резултати.

Отстъпчиво или Почтено Управление: Типология

Практически, повечето страни управляват поведението, а оттам и етиката на служителите в публичната администрация, чрез съвкупност от системи и процеси, базирани на комплекс от правила и управленски поощрения. Това беше, което ние включихме в понятието етична инфраструктура.

Графиката, по-долу, е опит за обмисляне на типологията в девет страни, включени в изследването. Ние приемаме, че в единия край на скалата е почтения подход към етичното управление. Той е съвместим с подхода, основан на крайните резултати. Тук трябва да съществуват ясни правила срещу незаконно поведение и санкции при нарушения. Но ударението трябва да бъде поставено в по-голяма степен върху това какво ще бъде постигнато, отколкото върху това какво поведение да бъде изключено. Необходимо е да се концентрираме върху:

- дефиниране на ценностите, към които да се стреми публичният сектор или т. нар. "Горен път" (понякога допълнени с децентрализирани правила за поведение, отразяващи специфичната мисия на съответната организация);
- фокусиране предимно върху постигнатото и не толкова върху това как то е постигнато (това е фокусиране по-скоро върху резултатите, а не върху средствата);
- насырчаване на доброто поведение, а не прикриване и прилагане на вътрешни наказания за грешки и лошо държание.

Както отбелязахме по-горе, окуражаването на поемането на рисък, означава поставянето на по-висока летва пред грешките и пропуските. Адаптирането на управленския подход, базиран на почтеността означава да се откажем от известен контрол. Някои смятат, че детайлizираните правила за поведение, са несъвместими с този модел. Например, не бихте могли да създадете правила, основани на ценности, защото всеки, който изоставя бързата и най-добра практика трябва да бъде наказван.

На другия край на скалата е деонтологичният или отстъпчивият подход към етичното управление. Той е фокусиран върху стриктното съобразяване с административните процедури и детайлizираните правила (често уредени законово), които определят какво служителите трябва да правят и как. В този смисъл, нормативната уредба често поставя ударението върху забраните – какво служителите не трябва да правят и какъв тип поведение трябва да изключат. Можем да наречем това – подход "Долна граница", поставящ минималните стандарти, под които поведението не трябва да пада. Акцентира се върху прецизните действия и отхвърлянето на грешките. Така се възражда тенденцията за управление чрез правила, позволяващи откриването на грешки.

Нито една от наблюдаваните страни не попада изрично в единия или другия сценарий. Нова Зеландия е най-близо до почтенния подход и всъщност, сама се определя като такава. Тя е също и страната, възприела в най-голяма степен новата управленска парадигма. САЩ прилагат много сложна и изчерпателна система от правила. В известна степен, разработването на Национален преглед за представянето (National Performance Review) също се разглежда като фокусиране върху резултатите. Португалия и Мексико също са се концентрирали върху

правилата, главно защото, както бе отбелязано по-горе, те са в процес на създаване на етична инфраструктура и модерна система на публична администрация. Те правят и първи стъпки в развитието на другата страна на монетата - окуражават доброто поведение. В Португалия се прилагат всеобхватни дисциплиниращи мерки, които Мониц (Португалия) обяснява като "Ограничителен подход - акцентиращи и върху поощренията и убеждаването на хората за това, че установяването на ценности е по-ефективен подход от страхът, от наказания." В Мексико бяха проведени дискусии върху дългосрочна стратегия, включваща добавянето на елементи на гражданско обучение в образователната система, като един от начините за развитието на обществото като коректив на действията на държавата.

Други от наблюдаваните страни попадат между двата подхода, но демонстрират тенденция за доближаване до почтенния подход. Блимке и Бохаген (Норвегия) отбелязват промяна в принципите на управление - от детализираните процедурни правила към формулиране на цели. Но те добавят "... трябва да се отбележи, че съществува все още значителен обем правила в публичния сектор." Холандия и Финландия също се опитват да се придвижат към по-почтен подход, съобразен с провежданите там реформи в публичното управление.

От гледна точка на еволюцията на етичния режим, въпросът е дали е възможно да се прилага директно почтен подход или системата, базирана на правила е необходима преходна фаза. Това ще бъде важен въпрос за страните от Централна и Източна Европа, когато те се опитват да създават подходяща етика и поведение в публичните услуги. В голяма степен това ще зависи от цялостната оценка за нивото на съществуващия рисков и от друга страна от това какви механизми вече се прилагат. Ако администрацията е имала значителни проблеми и грешки в миналото, подходът трябва да е различен в сравнение със ситуация, при която това не се е случвало.

Независимо от това къде попада една страна в скалата между публичната администрация и мениджерализма, целите на подхода "Трите Е":^{*} икономия, ефикасност, ефективност са и ще бъдат много важни. Към тях трябва да се добави и четвърто "Е": етика. Определяйки ролята и задълженията на служителите в публичната администрация, правилното поведение често е и предпоставка за добро управление. Въпреки, или може би именно поради промените, протичащи в публичния сектор в момента страните членки на OECD, доброто поведение е нужно сега също толкова, ако не и повече, от преди. Успехът на реформите в общественото управление и доверието на обществото в правителството ще зависи от него. И както отбелязахме, окуражаването на доброто поведение изисква наличието на ефективна етична инфраструктура.

* economy, efficiency, effectiveness от англ. ез.

ОБЩО УПРАВЛЕНИЕ И ЕТИЧЕН РЕЖИМ



