



Beata Zofia Filipiak

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania
Katedra Finansów
bfilipiak@wneiz.pl

PROBLEMY I WYZWANIA ZWIĄZANE Z ZACHOWANIEM STANDARDÓW *INTEGRITY* W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ KRAJÓW OECD

Streszczenie: W artykule przedstawiono istotę *integrity*. Autor zaprezentował przyczyny wdrażania standardów *integrity* w administracji publicznej krajów OECD. Następnie przedstawiono znaczenie *integrity* w funkcjonowaniu administracji publicznej oraz wyzwania związane z utrzymaniem wskazanych standardów. W artykule wykorzystano dane dotyczące *integrity* opublikowane przez OECD.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, administracja publiczna, standardy *integrity*.

Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że współczesna administracja publiczna staje się coraz mniej otwarta na obywatela [Wojciechowski, 2014, s. 17]. Słabnie jakość zarządzania, nie istnieje skuteczny mechanizm eliminacji ludzi słabych, nieefektywnych, a przyczyną jest nieefektywne wykorzystanie majątku publicznego, brak odpowiedniego systemu nadzoru i kontroli, brak przejrzystości czy silne naciski grup biznesowo-politycznych na decyzje podejmowane przez administrację publiczną [Friedman, 1997, s. 65; Mazur, 2003, s. 86; Rybiński, 2009]. Problemem w wielu krajach staje się transparentność realizacji zadań publicznych przez administrację publiczną. Kraje OECD podjęły działania zmierzające do wsparcia, popularyzacji i wdrożenia standardów zmierzających do podwyższenia jakości zarządzania i pracy w administracji publicznej.

Należy podkreślić, że, z jednej strony, trwające prace nad stroną podaży przyniosły tak istotne rozwiązania jak Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa funkcjonariuszy publicznych oraz przyjęcie dokumentu OECD *Principles*

of Corporate Governance. Z drugiej strony, praca Komitetu Zarządzania Publicznego OECD (PUMA) na polu etyki i zapobiegania korupcji wspiera kraje w ich wysiłkach na rzecz doskonalenia zarządzania sektorem publicznym. Celem tych działań jest wsparcie rządów w monitorowaniu szerszego środowiska służby i administracji publicznej oraz stworzenie skutecznych struktur służących promowaniu postaw etycznych i zapobieganiu korupcji wśród urzędników publicznych [Bertók, 2001].

Celem opracowania jest przedstawienie przyczyn wdrażania standardów *integrity* w administracji publicznej, jego wpływu na funkcjonowanie administracji publicznej oraz wyzwań związanych z utrzymaniem wskazanych standardów.

1. Przyczyny wdrażania *integrity* i jego znaczenie w nowoczesnej administracji publicznej

Do promowania profesjonalnych standardów postępowania administracji publicznej zazwyczaj potrzeba wzorców (standardów), bodźców i sankcji. Przedmiotem szczególnego zainteresowania rządów są obszary, w których dochodzi do kontaktów sektora prywatnego z urzędnikami podejmującymi decyzje według własnego uznania, w oparciu o przepisy prawa i posiadane kompetencje oraz uprawnienia. W tym obszarze widoczny jest spadek społecznego zaufania do administracji publicznej. Ponadto urzędnicy muszą zmagać się z bardzo zróżnicowanym, nowym problemem (cele, konflikt interesów, dostosowanie się do zmian), będącym wynikiem reform w sektorze publicznym, takich jak przekazanie części kompetencji innym podmiotom, większa uznaniowość kadry menedżerskiej (decentralizacja decyzji), zmiany proceduralne i w paradygmatach realizacji usług publicznych, zmiana relacji między sektorem publicznym i prywatnym oraz wzrost znaczenia mechanizmów rynkowych. Wśród tych czynników należy wymienić ponadto ograniczone środki finansowe, które wymuszają redukcję i restrukturyzację liczby pracowników, oraz globalizację (w tym wejście w struktury UE), która rozszerzyła kontakty z innymi normami etycznymi i kulturowymi. Zjawiska te prowadziły do zmiany roli służby publicznej w odbiorze społeczeństwa [Bertók, 2001, s. 55].

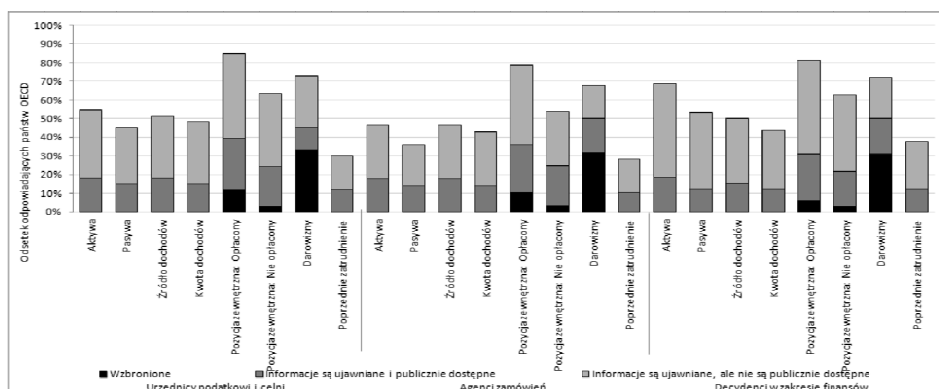
Profesjonalizm postępowania administracji publicznej wiąże się z realizacją reguły transparentności, etyką wykonywania zawodu oraz uczciwością w realizacji zadań. Reguły zachowania transparentności nakładają obowiązek tworzenia kompleksowych informacji o przeszłych, bieżących i przyszłych działaniach w zakresie finansów publicznych (zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym), co samo w sobie wspomaga decyzje i wpływa na konieczność pod-

noszenia ich jakości przez organy publiczne oraz służy dostrzeganiu potencjalnych ryzyk w sektorze publicznym (co jest przedmiotem kontroli zarządczej) [Ustawa o finansach publicznych, rozdz. 4 i 6; art. 17, 21, 130, 221 i 230b]. Realizacja wskazanej zasady i reguł ustawowych wiążących się z zachowaniem postaw etycznych, a zwłaszcza z uczciwością pracowników administracji publicznej, jest niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, którego zadaniem jest motywowanie władzy publicznej do działań sprzyjających długofalowemu rozwojowi społecznemu. Łatwo dostępna i zrozumiała informacja jest niezbędna do prawidłowej oceny prowadzonej przez rząd polityki, a co za tym idzie, także do podejmowania racjonalnych decyzji wyborczych. Przejrzystość finansów państwa, a także etyka i uczciwość wzmacnia kontrolę obywatelską nad polityką publiczną. Zachowanie transparentności, zasad etycznych i uczciwości zwiększa wiarygodność państwa, w tym samorządu, na rynkach międzynarodowych, pozycję państwa na arenie międzynarodowej, jak również jest ważnym składnikiem dokonywanej oceny ratingowej państwa [Kosikowski, 2005, s. 4-5; Sawulski, 2015, s. 5]. Właściwa postawa przy wykonywaniu zadań oraz efekty (które są monitorowane na podstawie posiadanej informacji) podlegają pomiarowi i są przedmiotem ocen społeczeństwa, ale ich źródłem są właśnie informacje zgromadzone przez administrację publiczną. Dla prawidłowości dokonywanego pomiaru i ocen ważne stają się właśnie standardy etyczne pracowników administracji publicznej stosowane w odniesieniu do wykonywanych obowiązków.

W funkcjonowaniu administracji publicznej wskazuje się na pojawiające się problemy natury etycznej na styku współpracy z sektorem prywatnym. W badaniach zarówno krajowych, jak i prowadzonych przez OECD wskazuje się w szczególności na trzy rodzaje barier tej współpracy, rodzących problemy natury etycznej, moralnej oraz problemy nadużyć i korupcji [Giedroń, 2015, s. 33-35; OECD, 2015a, s.11; OECD, 2015b, s. 27-29].

Wskazane bariery rodzą wiele nieprawidłowości we wzajemnej współpracy administracji publicznej z sektorem biznesu. Pojawia się często problem korupcji, braku transparentności, jak również braku jawności realizowanych zadań i podejmowanych decyzji. Rys. 1 prezentuje problemy związane z etyką zawodu pracownika administracji publicznej w trzech podstawowych obszarach funkcjonowania administracji publicznej: urzędach celnych i administracji podatkowej, zamówieniach publicznych, wśród pracowników administracji publicznej odpowiedzialnych za finanse (decydenci w zakresie finansów)¹.

¹ Należy podkreślić, że przedstawione badanie w krajach OECD było badaniem jednostkowym. Jednostkowe podejście do pomiaru związane jest ze zmianą dyrektywy OECD w 2015 r. Niemalże wszystkie kraje OECD podjęły w latach 2008-2012 działania mające na celu reformę ich



Rys. 1. Ujawnianie występowania prywatnych interesów wybieralnych funkcjonariuszy administracji publicznej w podziale na formy

Źródło: Dane OECD [www 3].

Administracja publiczna doznaje uszczerbku na uczciwości, wiarygodności swojego postępowania, pojawia się tam również zjawisko braku transparentności realizowanych działań i zadań. W szczególności na wskazane problemy narażeni są ci pracownicy administracji publicznej, którzy podejmują decyzje lub/i są na styku współpracy z biznesem.

Kwestia przestrzegania jawności, transparentność oraz etyka i uczciwość funkcjonowania administracji publicznej są w sposób znaczący podnoszone w szerszej koncepcji dobrego rządzenia (*good governance*), której celem jest zwiększanie potencjału administracyjnego i jakości zarządzania w sektorze publicznym, a w szerokim rozumieniu także stabilizacja makroekonomiczna i wzrost gospodarczy [Sawulski, 2015, s. 5]. Obszarami wymagającymi wzmocnienia są w szczególności: proces podejmowania decyzji administracyjnych, zamówienia publiczne, jak również finanse (przede wszystkim wydatki).

Kraje OECD w celu wspomaganie prawidłowego wydatkowania środków publicznych, zwiększenia efektywności wydatków publicznych, zmniejszenia ryzyka zaistnienia nieefektywności i korupcji podjęły decyzję o standaryzacji i monitorowaniu postępowania administracji publicznej². Wyraz uczciwości i wiarygodności postępowania władz publicznych jest określany właśnie jako *integrity* [www 2; OECD 2009, s. 19] i uznaje się go w krajach OECD za kamień węgielny dobrego zarządzania w administracji publicznej zarówno szczebla rzą-

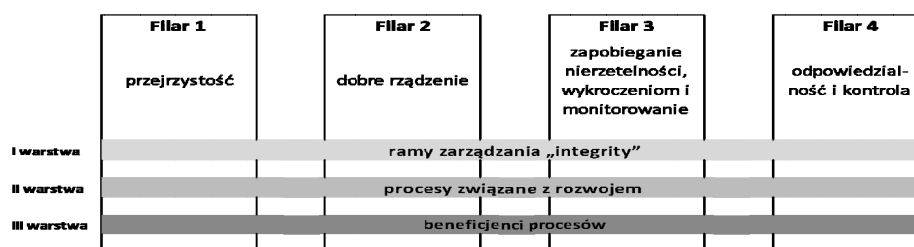
systemów mających poprawić standardy *integrity*, zwłaszcza w obszarze zamówień publicznych. Tym samym zmieniły się zakres i informacje zbierane w sprawie przestrzegania standardów *integrity* i ujawnień ich łamania.

² Co ma wyraz w dokumentach [OECD, 2000a] i [OECD, 2015a].

dowego, jak i samorządowego. *Integrity* odnosi się do stosowania wartości, zasad i norm w codziennej działalności podmiotów sektora publicznego, a zwłaszcza administracji publicznej. Ogólnym celem wprowadzenia zasad i norm jest wdrożenie i przestrzeganie wśród osób zarządzających kultury uczciwości w całym cyklu realizacji zadań publicznych, w całym łańcuchu życia danej usługi, czy wykonywania zadań przez administrację publiczną. Zasady podkreślają znaczenie procedur w celu zwiększenia przejrzystości, jakości zarządzania, mają na celu zapobieganie wykroczeniom, jak również umożliwiają dokonywanie monitoringu ich stosowania oraz ustalenia przyczyn ich łamania (nieprawidłowości). Gdy rozpoczyna się proces wdrażania zasad od osób zarządzających, istnieje nakaz promowania zasad wśród pracowników podległych, co czyni standardy *integrity* powszechnie obowiązującymi.

Integrity wiąże się z występowaniem konfliktu interesów, z którym mamy do czynienia, kiedy występuje zestaw okoliczności, które stwarzają ryzyko, że profesjonalny osąd lub działania dotyczące podstawowego interesu państwa (samorządu) będą zachwiane lub dojdzie do konfliktu interesów pod wpływem innych czynników wtórnych. Występowanie konfliktu interesów jest czynnikiem (indykatorem) wywołującym korupcję i łamanie standardów etycznych. Wskazuje się na podstawowe rodzaje konfliktu interesów: rzeczywisty konflikt interesów, pozorny konflikt interesów, potencjalny konflikt interesów [OECD, 2005, s. 13-20].

Koncepcja *integrity* ewoluowała i w drodze konsensusu została oparta na czterech podstawowych filarach [OECD, 2009, s. 18-19], a na rys. 2 zaprezentowano jej graficzną koncepcję. Wskazane filary dzieli się na warstwy, które stanowią ramy zarządzania *integrity* (np. kodeks etyczny, zasady postępowania w sytuacjach występowania konfliktu interesów, polityka postępowania przy występowaniu nieprawidłowości itp), procesy związane z rozwojem i beneficjenci procesów (tzw. aktorzy *integrity* – pracownicy administracji publicznej), w interesie których winno leżeć promowanie uczciwości i spójności w jednostkach sektora publicznego [Bertok i in., 2009, s. 7-8]. W koncepcji tej wskazwane są następujące problemy, których rozwiązywaniu ma ona służyć: przyjmowanie prezentów, konflikt interesów, selektywne stosowanie prawa lub niezgodności jego stosowania, wpływy polityczne (lobbying), poufność/tajność, dyskrecja, korupcja, brak autonomii.

Rys. 2. Koncepcja *integrity*

Źródło: Opracowanie własne.

W ostatnich latach koncepcja *integrity* została rozszerzona z podejścia jednostkowego (zachowania zasad przez jednostkę) na poziom organizacyjny (zbiorowości rozumianej jako jednostka organizacyjna administracji publicznej lub grupy pracownicze) [Skidmore, 1995, s. 25-36; Laufer, 1996, s. 57-81]. Organizacja uważana jest za spełniającą zasady *integrity* oraz zasadę transparentności, jeżeli wykazuje zdolność do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji etycznej. Zdolność ta obejmuje świadomość kwestii moralnych w procesie decyzyjnym odnoszącym się do wykonania zadań. Postrzegany jest tu ważny problem powiązania obowiązków wynikających z zasad *integrity* z planami biznesowo-budżetowymi, a ponadto z wprowadzeniem moralnie odpowiedzialnych decyzji w praktyce [patrz Petrick i Quinn, 2000]³. Na tej płaszczyźnie powstaje napięcie między tym, co jest moralnie i etycznie słuszne a uzyskaniem przewagi, czy też realizacją mierników, wyników i skutecznym zaspokojeniem potrzeb społeczności lokalnej. Powstaje również konflikt wewnętrzny między potencjalną i nieformalną gratyfikacją a decyzją, którą ma wykonać pracownik administracji publicznej. Problem ten przenosi się również na jednostki samorządu terytorialnego, gdyż nie są one wolne od tego problemu (podejmują również decyzje, oceniają wyniki i skuteczność działań), ale ekspresja omawianego problemu ma inną formę [Gregory, 1999, s. 63-75; Denhardt i in., 2000, s. 549-59, Braithwaite, s. 270].

Dążenie do realizacji wyników, osiągnięcia efektów (w tym mierników) może spowodować znaczące naruszenie zasad *integrity*, a zwłaszcza ujawnienie czynnika korupcji. Pojawiające się dysfunkcje w sposób negatywny wpływają na system społeczny, jak również naruszają wiarygodność administracji publicznej i podejmowanych przez nią decyzji oraz działań.

³ Część jednostek jako skomercjalizowane czy przekształcone w jednoosobowe spółki stosuje reguły biznesowe. Wykonując zadania powierzone na podstawie umów z zakresu administracji publicznej, powinny wykonywać je zgodnie ze standardami *integrity*. Pozostałe opierają się na planowaniu budżetowym w ujęciu tradycyjnym lub też zadaniowym.

2. Problemy związane z zachowaniem standardów *integrity*

Treisman [2000] wykazał wpływ czynnika tradycji prawnej i demokratycznej na zmniejszenie występowania korupcji. Kraje o długoletniej historii demokratycznej odznaczają się mniejszą korupcją i wyższymi standardami etycznymi, podczas gdy tzw. młode demokracje borykające się z autorytarną przeszłością trudniej radzą sobie z omawianą patologią. Ten czynnik stanowi znaczące ograniczenie dla wdrożenia standardów *integrity* w krajach OECD. Nie wszystkie kraje są na tym samym poziomie rozwoju, nie wszystkie kraje mają jednakową kulturę prawną, jak również proces demokratyzacji życia publicznego następuje nie w tym samym tempie. To rodzi wiele problemów wewnętrznych i niewątpliwie ważnym aspektem jest wdrożenie instrumentów trzeciego filaru, a zwłaszcza monitoringu i przeciwdziałania nieprawidłowościom [Grosse, 2000, s. 4-5].

Swoje znaczenie dla wzrostu zainteresowania nieprawidłowościami i wysokimi standardami etycznymi mają także procesy globalizacyjne występujące w gospodarce, a zwłaszcza rosnąca światowa konkurencja ekonomiczna. Władze publiczne rozmaitego szczebla stają się coraz bardziej zainteresowane wspieraniem procesów gospodarczych, przyciąganiem inwestorów krajowych oraz zagranicznych. Zabieganie o inwestora często związane jest z presją korupcyjną, łamaniem prawa i zasad etycznych. Należy jednak pamiętać, że korupcja jest silnie skorelowana z obniżonym poziomem inwestycji – zarówno publicznych, jak i prywatnych – oraz spadkiem wielkości produktu narodowego (PKB) [Mauro, 1995, 1997; Grosse, 2000, s. 6-10].

W służbie publicznej można spotkać odwoływanie się do wartości zgoła rynkowych, a nie do etosu służenia dobru wspólnemu. Oznacza to mylenie koncepcji *new public management* i *good governance* z zasadami występującymi w sektorze komercyjnym.

Do ważnych problemów dotyczących braku etyki w administracji publicznej i nieprzestrzegania zasad *integrity* należą: obniżenie efektywności inwestycji publicznych, wzrost kosztów publicznych inwestycji, wzrost presji na podniesienie poziomu wydatków rządowych, które można dalej wykorzystać do celów niezgodnych z deklarowanym przeznaczeniem, eskalacja negatywnych skutków występowania zjawiska klientyzacji w strukturach administracji publicznej, następuje ograniczenie wolnej konkurencji, zmniejszenie transparentności funkcjonowania administracji publicznej, ograniczenie dostępu do informacji publicznej, a niekiedy zjawisko wypaczenia (odkształcenia) informacji publicznej, jak również osłabienie administracji i państwa jako organizacji [Mauro, 1995, 1997; Wei, 1997; Della Porta i in., 1997, 1999; Friedman i in., 2000; Grosse, 2000; Filipiak i in., 2009].

Realizowane w krajach OECD badania służą monitorowaniu przestrzegania zasad *integrity* i są wyrazem realizacji założeń 3. filaru *integrity*. Na ich podstawie dokonuje się porównań między krajami OECD oraz zacieśnia działania wdrożeniowe związane z realizacją 4. filaru. W tabeli 1 zaprezentowano wyniki badania przeprowadzonego w krajach OECD dotyczącego przestrzegania standardów *integrity*. Badania te prezentują ujawnienia, czyli działania transparentne, zgodne z zasadami *integrity* i etyką zawodu w administracji publicznej. Tabela obrazuje dane wyrażone procentowo indeksem złożonym (*composite index*), odnoszącym się do ujawnień występujących wśród administracji publicznej. Metodyka pomiaru jest obciążona błędem, gdyż opiera się na deklaracjach krajów członkowskich, które w formie ankiety zbierają informacje pochodzące z jednostek administracji publicznej. Do budowy *composite index* zastosowano podejście wskazane przez Nardo i in. [2004, 2005], a zaprezentowane w raporcie z badań [OECD, 2008]. Pomiar został dokonany w 2014 r. na podstawie ujawnienia prywatnych interesów funkcjonariuszy w podziale na dwie zmienne: podstawowe rodzaje władzy i zajmowane stanowisko (pozycje) w administracji publicznej.

Tabela 1. Realizacja standardów *integrity* mierzona indeksem złożonym

Wyszczególnienie	I. ujawnienie prywatnych interesów funkcjonariuszy publicznych – rodzaje władzy					II. publiczna dostępność przekazywanych informacji i ujawnienie prywatnych interesów funkcjonariuszy publicznych – wg zajmowanych stanowisk (pozycji)				
	Poziom ujawnienia i podawanie do publicznej wiadomości interesów prywatnych:									
	I.a. władza wykonawcza	I.b. władza ustawodawcza	I.c. władza sądownicza	I.d. w obszarach ryzyka	II.a. dyrektor wykonawczy	I.b. minister, członek gabinetu	II.c. doradcy polityczni / mianowani członkowie organów władzy	II.d. wyższy urzędnik państwowy	I.e. urzędnik państwowy	
Australia	38,33	75	14,58	25	75	75	8,33	29,17	4,17	
Austria	31,25	54,17	29,17	20,83	37,5	37,5	25	25	25	
Belgia	37,5	41,67	0	20,83	41,67	41,67	41,67	41,67	20,83	
Kanada	66,67	70,83	10,42	20,83	75	75	75	75	33,33	
Chile	35	62,5	56,25	28,17	50	62,5	0	62,5	0	
Czechy	29,17	58,33	0	58,33	58,33	58,33	0	58,33	0	
Estonia	52,78	79,17	38,58	11,11	79,17	79,17	0	70,83	8,33	
Finlandia	41,67	0	27,08	16,67	87,5	87,5	...	25	8,33	
Francja	58,33	70,83	75	6,94	62,5	75	75	75	0	
Niemcy	19,17	66,67	25	33,33	16,67	16,67	...	25	25	
Grecja	38,89	79,17	41,67	33,33	79,17	79,17	25	25	25	
Węgry	59,03	87,5	45,83	41,67	87,5	87,5	41,67	41,67	12,5	
Islandia	25	75	8,33	4,17	75	75	0	0	0	
Irlandia	38,89	62,5	6,25	12,5	62,5	66,67	58,33	33,33	12,5	
Izrael	45	54,17	43,75	45,83	50	50	50	45,83	29,17	
Włochy	32,5	70,83	70,83	43,06	50	50	25	25	12,5	
Japonia	28,33	58,33	20,83	25	62,5	37,5	0	25	16,67	
Korea	81,94	87,5	83,33	83,33	87,5	83,33	83,33	83,33	66,67	
Meksyk	41,67	41,67	41,67	41,67	41,67	41,67	41,67	41,67	41,67	
Holandia	36,67	50	45,83	0	62,5	62,5	16,67	25	16,67	
Nowa Zelandia	49,58	67,5	0	20,83	67,5	67,5	16,67	33,33	19,05	
Norwegia	66	50	37,5	18,06	75	75	58,33	58,33	58,33	
Polska	38,89	67,5	25	20,83	56,25	67,5	0	16,67	16,67	
Portugalia	54,17	100	37,5	20,83	100	100	8,33	8,33	8,33	
Słowacja	59,72	67,5	38,58	8,33	67,5	67,5	67,5	4,17	4,17	
Słowenia	25	18,75	29,17	11,11	29,17	29,17	16,67	29,17	16,67	
Hiszpania	37,5	54,17	8,33	8,33	62,5	62,5	0	62,5	0	
Szwecja	50,83	54,17	29,17	22,92	70,83	70,83	37,5	37,5	37,5	
Szwajcaria	23,33	25	10,42	19,44	25	25	25	20,83	20,83	
Turcja	58,33	50	50	50	50	50	50	50	50	
Wielka Brytania	59,17	75	12,5	27,78	67,5	91,67	41,67	41,67	33,33	
USA	60	100	66,67	29,17	100	66,67	66,67	66,67	0	
OECD - Average	44,35	63,61	32,23	25,08	64,78	64,84	32,5	39,45	19,48	
Brazylia	30,83	43,75	37,5	29,17	29,17	41,67	41,67	41,67	0	
Kolumbia	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	37,5	
Lotwa	87,5	87,5	87,5	87,5	87,5	87,5	87,5	87,5	87,5	
Rosja	66,67	66,67	66,67	66,67	66,67	66,67	66,67	66,67	66,67	

Źródło: [www 1].

Poziom ujawniania prywatnych interesów funkcjonariuszy publicznych różni się w trzech głównych rodzajach władzy, wśród których władza ustawodawcza wykazuje najwyższy poziom ujawniania i dostępności informacji publicznej w zdecydowanej większości badanych krajów OECD. „*At risk* – w obszarach ryzyka” obejmujący urzędników administracji podatkowej i celnej, agencji zamówień publicznych i odpowiedzialnych za finanse wykazuje najniższy poziom wskaźnika w porównaniu do trzech rodzajów władzy. Duże zróżnicowanie poziomów wskaźnika opisującego *integrity* obserwuje się między urzędnikami publicznymi w krajach OECD.

W krajach OECD przeciętny poziom ujawnienia jest ściśle związany z poziomem i rangą zajmowanej pozycji w starszeństwie. Najwyższy wskaźnik ujawnień występuje wśród dyrektorów wykonawczych i ministrów, następnie wśród wyższych urzędników i doradców politycznych lub mianowanych członków organów władzy. Ta sytuacja wynika przede wszystkim z zastosowania standardów *integrity* (filar 3 i 4), jak również z obowiązującego w krajach członkowskich prawa związanego z wypełnianiem zobowiązań wdrożenia standardów *integrity*. Dobrym przykładem ilustrującym efektywność prawa jest fakt, że w krajach członkowskich OECD w 2014 r. przyjmowanie prezentów jest zakazane lub ich przyjęcie musi zostać ujawnione, co przekłada się na 73% ujawnień w badanych krajach OECD w porównaniu do 68% w 2009 r. [OECD, 2015a].

3. Wyzwania związane z zachowaniem standardów *integrity*

Wskazane sytuacje ujawnień pokazują rozmiar dysfunkcji, który należy traktować jako zjawisko wpływające w sposób negatywny na określony system społeczny, jak i funkcjonowanie administracji publicznej. Występujące dysfunkcje systemowe powodują zmiany pożądanых zachowań pracowników, które mogą ewoluować w niewskazanym kierunku. Długotrwałe oddziaływanie dysfunkcji i niepodejmowanie interakcji może doprowadzić do stanu patologicznego [Pasieczny, 2010, s. 118]. Z tego też powodu OECD wskazuje na wiele wyzwań stojących przed administracją krajów członkowskich, które powinny wzmacniać zasady *integrity* w swoich krajach.

Przed krajami OECD stoi wiele problemów związanych zarówno z etyką, jak i wzmocnieniem zachowań demokratycznych, które będą wspierać *integrity* w administracji publicznej. Do najważniejszych należą:

- Konsekwentna promocja i wdrażanie standardów *integrity* w krajach członkowskich.

-
- Wspólne ustosunkowanie się do takich kwestii jak: przyjmowanie prezentów, konflikt interesów, wybiórcze stosowanie prawa/niespójność stosowania prawa, wpływy polityczne (lobbying), zachowanie zasad poufności/tajności, dyskrecja oraz brak autonomii. Określenie zjawiska, jego znaczenia, potencjalnej siły oddziaływania, znaczenia i instrumentów związanych z przeciwdziałaniem zagrożeniom i ryzyku wystąpienia patologii, nieprawidłowości, korupcji, czy też naruszenia standardów *integrity* [Bilhim i in., 2005; McGee i in., 2006].
 - Opracowanie, promocja i wdrożenie instrumentów pozwalających egzekwować w sposób skuteczny zasady i standardy etyczne, w tym kodeksu postępowania pracownika administracyjnego (nie zawsze ISO zapewnia realizację *integrity*) i egzekwowania prawa. Społeczeństwo oczekuje od administracji publicznej standardów w wykonywaniu swoich obowiązków.
 - Zapewnienie odpowiedniej jakości informacji, a przede wszystkim dostępności do danych pozwalających na zapewnienie szerokiego zakresu danych o działaniach sektora publicznego jako wyrazu zasad transparentności i jakości. Podanie tych danych w sposób przyjazny, czytelny i zrozumiały dla użytkownika w odpowiednim formacie. Proaktywne wsparcie ze strony rządu w celu wspierania innowacyjnego ponownego wykorzystywania danych, ich przetwarzania i udostępniania [OECD, 2015a, s. 201-204].
 - W krajach OECD w zasadzie nie występują specjalne stałe komisje parlamentarne powołane wyłącznie w celu przeciwdziałania patologii i korupcji. W wielu przypadkach można powoływać specjalne komisje o uprawnieniach śledczych, które zajmują się zagadnieniem np. nagłośnionym przez media [Grosse, s. 18].
 - Wzmacnianie profesjonalizmu administracji publicznej, a w szczególności skupienie się na kompetencjach pracowniczych, jasne określenie zakresu zadań, kompetencji w formie instrukcji oraz zakresów obowiązków. Przestrzeganie podstawowej zasady podziału kompetencji, odpowiedzialności i delegowania zadań. Wprowadzenie programów ciągłego podnoszenia kwalifikacji i umacniania zasad etyki zawodowej.
 - Wdrożenie transparentnych zasad rekrutacji na stanowiska w administracji publicznej pozwalających na zatrudnienie osób o wysokich standardach etyczno-moralnych i kompetencjach.
 - Niewątpliwie ważną kwestią jest umacnianie przyjętych zasad metodycznych pomiaru *integrity*, tak aby zapewnić możliwość monitorowania zjawiska w czasie oraz prowadzenie porównań w celu oceny zachodzących zmian.

Niewątpliwie ważną kwestią jest problem formuły ankiety, na podstawie której zbierane są dane. Jest to jeden z bardziej wrażliwych problemów, który trudno wzmocnić przez działania administracyjne czy zarządcze. Można jedynie wierzyć, że pracownicy administracji podadzą faktyczne dane, a nie zafałszowane. Pozostałe podejście metodyczne opracowane przez Nardo i in. [2004, 2005] nie budzi zastrzeżeń co do prawidłowości pomiaru.

Prowadzenie działań na rzecz wzmocnienia uczciwości i wiarygodności postępowania władz publicznych wymaga również zaangażowania samej administracji publicznej, gdyż to ona jest podstawowym beneficjentem podejmowanych działań, tworzonych kodeksów i standardów, jak również monitorowania transparentności jej działań.

Podsumowanie

Uczciwość i wiarygodność postępowania władz publicznych jest ważną kwestią i zajmuje szczególną pozycję w pracach OECD. Kraje członkowskie podejmują aktywne działania na rzecz wzmocnienia uczciwości, etyki zawodu i wiarygodności podejmowanych działań oraz decyzji. Publikowane dane wskazują na pożądane kierunki działań zarówno w poszczególnych krajach, jak i w ramach OECD jako organizacji.

Ważne jest przestrzeganie podstawowej zasady poza zasadami *integrity*, zasady demokratyzacji życia publicznego, jak również oddziaływanie na indywidualne i zbiorowe postawy pracowników administracji publicznej, jak i biznesu, aby wykonując swoje zadania, działali zgodnie ze standardami *integrity*.

Literatura

- Bertók J., Maesschalck J. (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, OECD Conference Centre, Paris.
- Braithwaite V. (2003), *Tax System Integrity and Compliance: The Democratic Management of the Tax System* [w:] V. Braithwaite (ed.), *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*, Ashgate, Aldershot.
- Della Porta D., Meny Y. (1997), *Democracy and Corruption in Europe*, Pinter, London and Washington.
- Della Porta D., Vannucci A. (1999), *Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, Aldine de Gruyter, New York.
- Denhardt R.B., Denhardt J.V. (2000), *The New Public Service: Serving rather than Steering*, „Public Administration Review”, Vol. 60(6).

- Filipiak B., Ruszała J. (2009), *Instytucje otoczenia biznesu*, Difin, Warszawa.
- Friedman E., Johnson S., Kaufmann D., Zoido-Lobaton P. (2000), *Dodging the Grabbing Hand: the Determinants of Unofficial Activity in 69 Countries*, „Journal of Public Economics”, No. 76.
- Friedman M., Friedman R. (1997), *Tyrania status quo*, Panta, Sosnowiec.
- Bilhim J., Neves B. (2005), *New Ethical Challenges in a Changing Public Administration*, „Social and Political Sciences Institute of Lisbon Technical University Centre for Public Administration & Policies”, June.
- Giedrojc K. (2015), *Efektywna współpraca administracji i biznesu. Rekomendacje działań*, „Studia BAS”, nr 1(41).
- Gregory R.J. (1999), *Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service*, „Public Administration Review”, Vol. 59(1).
- Grosse T.G. (2000), *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja, <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/oecd/3528,Dzialania-antykorupcyjne-w-panstwach-czlonkowskich-OECD.html> (dostęp: 17.12.2015).
- Kosikowski C. (2005), *Prawne aspekty realizacji zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1558.pdf> (dostęp: 17.02.2016).
- Laufer W.S. (1996), *Integrity, Diligence, and the Limits of Good Corporate Citizenship*, „American Business Law Journal”, Vol. 34(2).
- McGee R.W., Tusan R. (2006), *The Ethics of Tax Evasion: A Survey of Slovak Opinion*, Andreas School of Business Working Paper Series, Barry University, Miami Shores.
- Mauro P. (1995), *Corruption and Growth*, „The Quarterly Journal of Economics”, August.
- Mauro P. (1997), *The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis* [w:] K. Elliott (ed.), *Corruption in the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington.
- Mazur S. (2003), *Narodowe modele administracji publicznej* [w:] J. Hausner (red.), *Administracja publiczna*, WN PWN, Warszawa.
- Munda G., Nardo M. (2005), *Constructing Consistent Composite Indicators: the Issue of Weights* (EUR 21834 EN), Joint Research Centre, Ispra.
- Nardo M., Tarantola S., Saltelli A., Andropoulos C., Buescher R., Karageorgos G., Latalva A., Noel F. (2004), *The e-business Readiness Composite Indicator for 2003: a Pilot Study*, (EUR 21294), European Commission, <http://europa.eu.int/comm/enterprise/ict/policy/ebi/eur21294en.pdf>.
- OECD (2000a), *Trust in Government Ethics Measures in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2000b), *Annex.1998 Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service, Including Principles for Managing Ethics in the Public Service* [w:] *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2005), *Managing Conflict of Interest in The Public Sector*, OECD Publishing, Paris.

- OECD (2008), *Handbook on Constructing Composite Indicators*, OECD Publishing & JRC, Paris.
- OECD (2009), *Principles for Integrity in Public Procurement*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015a), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015b), *Improving Co-operation between Tax and Anti-money Laundering Authorities: Access by Tax Administrations to Information Held by Financial Intelligence Units for Criminal and Civil Purposes*, OECD Publishing, Paris.
- Pasieczny J. (2010), *Patologie organizacji w okresie kryzysu*, „Zarządzanie i Finanse”, nr 4, cz. 2.
- Petrick J.A., Quinn J.F. (2000), *The Integrity Capacity Construct and Moral Progress in Business*, „Journal of Business Ethics”, Vol. 23(1).
- Rybiński K. (2009), *Gdybym miał władzę*, „Wprost”, 29 marca 2009.
- Sawulski J. (2015), *Audyt (nie)przejrzystości finansów publicznych w Polsce*, „IBS Policy Paper”, nr 2.
- Skidmore M.J. (1995), *Ethics and Public Service*, „The Annals of the American Academy of Political and Social Science”, Vol. 537.
- Tanzi V. (1998), *Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, IMF Working Paper.
- Tanzi V., Davoodi H. (1997), *Corruption, Public Investment, and Growth*, IMF Working Paper.
- Treisman D. (2000), *The Causes of Corruption: a Cross-national Study*, „Journal of Public Economics”, No. 76.
- Wojechiechowski M. (2014), *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- [www 1] <http://stats.oecd.org/#> (dostęp: 17.12.2015).
- [www 2] <http://www.oecd.org/gov/ethics/publicsectorintegrityreviews.htm#Introduction> (dostęp: 17.12.2015).
- [www 3] www.oecd.org/gov/ethics/48720289.xlsx.

PROBLEMS AND CHALLENGES IN IMPLEMENTATION OF STANDARDS „INTEGRITY” IN PUBLIC ADMINISTRATION OECD COUNTRIES

Summary: The article presents the idea of the phenomenon of „integrity”. The author presented the reasons for the implementation of the „integrity” standards in public administration in OECD countries. There are presented the significance „integrity” standards in the functioning of public administration and the challenges associated with maintaining the necessary standards. The article uses data on the „integrity” published by OECD.

Keywords: public finance, public administration, standards of integrity.