

THE ROLE OF ETHICS IN PUBLIC SECTOR GOVERNANCE AS A WAY TO MORE EFFECTIVE GOVERNANCE

Daniela Yordanova

Veliko Tarnovo University „St. St. Cyril and Methodius”, Bulgaria, daniela.yordanova@ts.uni-vt.bg

Abstract: In the public sector, ethics is defined as a set of rules for the proper moral conduct of a particular society or organization. Principles and values are the basis of good governance, forming ethical behavior in public organization. They give a clear direction, but only if they are widely accepted, accepted and put into practice. Each public organization operates with its own set of values, which are revealed in the daily provision of public policies and services. They are key components of organizational culture and a tool for defining, guiding and informing behavior.

The aim of the article is to present the role of ethics in public sector governance as a path to more effective governance. The report examines the ethics and values of the public sector that underpin good governance. Principles for shared values from different countries are presented. The good practices for good governance and the principles that public authorities should strive for are discussed. Attention is paid to the role of codes of ethics as a way to motivate civil servants and create an appropriate basis for monitoring and evaluating their behavior.

In international practice, common requirements for codes of ethics have been established in different countries. These are: internal consistency and coincidence with the strategy of the administration, balance between the interests and rights of employees, avoidance of excessive detail, easy applicability and consensual acceptance and discussion. Research shows that many public sector organizations are aware that values and ethics play a key role in attracting and retaining their best talents and that the following is needed: clarifying workplace goals, defining organizational values, building organizational culture, showing recognition and providing a framework for establishing values and ethics in the organization. Above all, consensus is needed on the content of ethical values. Leaders, politicians and public managers need to be flexible in their implementation, depending on the specific external and internal environment.

Keywords: ethics, effective governance, public sector

РОЛЯ НА ЕТИКАТА В УПРАВЛЕНИЕТО НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР КАТО ПЪТ КЪМ ПО-ЕФЕКТИВНОТО УПРАВЛЕНИЕ

Даниела Йорданова

Великотърновски университет „Св. св. Кирил и Методий”, България,
daniela.yordanova@ts.uni-vt.bg

Резюме: В публичния сектор етиката се определя като съвкупност от правила за правилно морално поведение на определено общество или организация. Принципите и ценностите са в основата на доброто управление, формиращи етично поведение в публичната организация. Те дават ясна посока, но само ако са широко приети, възприети и прилагани на практика. Всяка публична организация оперира със собствен набор от ценности, които се разкриват в ежедневното предоставяне на публични политики и услуги. Те са основни компоненти на организационната култура и инструмент за определяне, насочване и информизиране на поведението.

Целта на статията е да се представи ролята на етиката в управлението на публичния сектор като път към по-ефективното управление. В доклада се разглежда етиката и ценностите в публичния сектор, които са в основата на добро управление. Представят се принципи за споделени ценности от различни държави. Разглеждат се добрите практики за добро управление и принципите, към които публичните органи трябва да се стремят. Обръща се внимание на ролята на етичните кодекси като начин за мотивиране на държавните служители и създаване на съответната база за наблюдение и оценка на поведението им.

В международната практика са се утвърдили общи изисквания към етичните кодекси в различните страни. Такива са: вътрешната непротиворечивост и съвпадение със стратегията на администрацията, баланс между интересите и правата на служителите, избягване на прекалена детайлизация, лесна приложимост и консенсусно приемане и обсъждане. Изследванията показват, че много организации от публичния сектор осъзнават, че ценностите и етиката играят основна роля за привличането и задържането на най-добрите им таланти. В тази насока е необходимо изясняване целите на работното място, определяне на

организационните ценности, изграждане на организационна култура, показване на признание и осигуряване на рамка за установяването на ценности и етика в организацията. Преди всичко е необходим консенсус по отношение на съдържанието на етичните ценности. Лидери, политици и публични мениджъри трябва да бъдат гъвкави при прилагането им, в зависимост от конкретната външна и вътрешна среда.

Ключови думи: етика, ефективно управление, публичен сектор

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Етиката е дял от философията и като такава е свързана с важни ценности като нравственост или морал. В многообразието на културите сред народите по света имат различни норми за правила на поведение и начин на живот. Изучаването им е в полето на етиката като наука. Вграждането на високи етични стандарти в публичната администрация е важно, защото установява еталон за поведение и предоставя насоки за изпълнение на управленския процес. Управленският процес е свързан с осъществяването и реализирането на последователност от логически стъпки и действия, посредством което да бъдат постигнати определени цели. (Пенчев, П., И. Пенчева, 2002, с.7) Позовавайки се на препоръките на Съвета за подобряване на етичното поведение в публичната служба, етичните насоки трябва да са на разположение на държавните служители. Професионалната социализация трябва да допринесе за развитието на необходимата преценка и умения, позволяващи на държавните служители да прилагат етичните принципи в конкретни обстоятелства. Обучението улеснява осъзнаването на етиката и може да развие основни умения за етичен анализ и морални разсъждения, които да помогнат на държавните служители да прилагат основните етични стандарти на работното място. (Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, p.6-8)

2. ЕТИКА И ЦЕННОСТИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

В публичния сектор етиката се определя като съвкупност от правила за правилно морално поведение, съответстващи на идеологията на определено общество или организация. Етиката е стандарт за отчетност, чрез който обществеността следи внимателно работата, извършвана от членовете на тези организации. (Public sector ethics, https://en.wikipedia.org/wiki/Public_sector_ethics). Професионалната етика способства за преодоляване на проблеми, отнасящи се до професията. Може да се изброят няколко вида професионална етика - търговска, лекарска, етика на магистрати, етика на съдебните служители и др. Професионалната етика се отнася до изследване морала в различните области на труда; засяга ролята на индивида - като член на дадена професионална общност; в интерес на ефективността на професионалния труд; ценностно-нормативна теория за поведението на хората в дадена професия. (Ботев, Й., 2017) Доброто управление започва със съгласуван набор от принципи и ценности, широко споделени. Няма „правилна“ или „грешна“ формулировка: всяка администрация има своя собствена типология и терминология. Според Шведския съвет за стратегическо развитие на човешките ресурси в документа „Въведение в споделените ценности за граждански услуги“ се посочва, че „най-важното нещо е работата за обществеността. Ако разглеждате нещата от гледна точка на отделния гражданин, ще е по-лесно да разберете как да продължите и да вземете добро решение за изграждане на доверие.“ (Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners, 2017, p.2) Според Препоръките на Съвета за подобряване на етичното поведение в публичната служба (Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, p.6-8), включително принципи за управление на етиката в публичната служба, се посочват следните:

1. Етичните стандарти за обществените услуги трябва да са ясни;
2. Етичните стандарти трябва да бъдат отразени в правната рамка;
3. Етичните насоки трябва да са на разположение на държавните служители;
4. Държавните служители трябва да знаят своите права и задължения, когато разкриват неправомерни действия;
5. Политическият ангажимент към етиката трябва да засили етичното поведение на държавните служители;
6. Процесът на вземане на решения трябва да бъде прозрачен и отворен за контрол;
7. Трябва да има ясни насоки за взаимодействие между публичния и частния сектор;
8. Мениджърите трябва да демонстрират и насърчават етично поведение;
9. Управленските политики, процедури и практики трябва да насърчават етичното поведение;
10. Условията за обществена служба и управлението на човешките ресурси трябва да насърчават етичното поведение;
11. В публичната служба трябва да има адекватни механизми за отчетност;
12. Трябва да съществуват подходящи процедури и санкции за справяне с неправомерното поведение.

Спазването на посочените принципи са в основата на доброто управление, а те формират ценности и поведение в публичната организация. Те дават ясна посока, но само ако са широко приети, възприети и прилагани на практика. Всяка публична организация оперира със собствен набор от ценности, които се разкриват в ежедневно предоставяне на публични политики и услуги. Те са основни компоненти на организационната култура и инструмент за определяне, насочване и информиране на поведението. Придържането към ценности на обществените услуги на високо ниво, може генерира значително обществено доверие. Обратно, слабото прилагане на ценности или насърчаване на неподходящи, може да доведе до етични дилеми при вземане на решения. (MacCarthaigh, M., 2008) Това издига проблема за ценностите и морала в управлението на публичния сектор. Удовлетворяването на исканията на гражданите е своеобразна преценка на работата на администрацията. (Танев, Т., С. Петров, 2020, р.77-78)

3. ВДЪХНОВЯВАЩИ ПРИМЕРИ

Един от вдъхновяващите примери, са споделените ценности за държавните служители в Швеция. Споделените ценности за шведските държавни служители се основават на закони и наредби. Те са представени под формата на шест принципа, които дават насоки за това, как държавните агенции и служителите трябва да извършват своята работа: демокрация; законност; обективност; безпристрастност и равно третиране; свободно формиране на мнения и свобода на изразяване; уважение; ефективност и обслужване. Сред вдъхновяващите примери за добра публична организация е Обединеното кралство със своите „Седем принципа на обществения живот“. Те се допълват от принципите за добро управление на парламентарната и здравната служба на омбудсмана. Основават се на над 40-годишен опит в разследването и докладването на жалби, за да предложат ясна рамка, в която публичните органи трябва да се стремят да работят. В същото време принципите на добрата публична организация помагат да се изяснят очакванията, спрямо които парламентарният и здравният омбудсман ще прецени изпълнението. Принципите имат за цел да насърчат споделено разбиране за това какво се има предвид под добра администрация и да помогнат на публичните органи да предоставят обществени услуги. Така според Обединеното кралство, доброто управление от публичните органи означава: (Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners, 2017, р.3-5)

Получаване право да:

- действа в съответствие със закона и зачитане на правата на засегнатите лица;
- действа в съответствие с политиката и насоките на публичния орган;
- отчитане правилно на установените добри практики;
- предоставяне на ефективни услуги, като се използва подходящо обучен и компетентен персонал;
- вземане на разумни решения, базирани на всички релевантни съображения.

Фокусиране върху хората, потребители на услуги:

- осигуряване на лесен достъп до услугите на хората;
- информиране на клиентите какво могат да очакват и какво очаква публичният орган от тях;
- спазване на всички публикувани стандарти за обслужване;
- гъвкавост в отговор на нуждите на клиентите.

Отговорност и отчетност относно:

- политики и процедури и гарантиране, че информацията и всички предоставени съвети са ясни, точни и пълни;
- посочване на критериите за вземане на решения;
- работа с информация по правилен и подходящ начин;
- водене на правилни записи.

Честни действия относно:

- отношение към хората безпристрастно, с уважение и учтивост;
- третиране на хората без дискриминация и предразсъдъци;
- обективно и последователно справяне с проблеми;
- подходящи и справедливи решения и действия.

Коригиране относно:

- признаване на грешките и извинение, когато е уместно;
- предоставяне на ясна и навременна информация;
- провеждане на ефективна процедура за справедливост.

Търсене на непрекъснато подобрене чрез:

- редовно преразглеждане на политиките и процедурите, за да се гарантира, че са ефективни;
- извличане на поуки за подобряване на услугите и работата.

Тези принципи не са контролен списък, който да се прилага механично. В отговор на проблемите относно етиката във всяка публична организация, трябва да се определи държавен служител, който да се занимава с етично консултиране и наблюдение по спазването на правилата за поведение. (Mădălina ALBU, 2017, p.41-50) Етичното поведение се отнасят до съответствие с общоприетите социални норми. Много организации от публичния сектор осъзнават, че ценностите и етиката играят основна роля за привличането и задържането на най-добрите им таланти, но какви точно са тези „задължителни неща“ и каква е тяхната роля за осигуряване на щастлива и мотивирана работна сила? Опитът и изследванията по въпроса показват, че необходимо следното: изясняване целите на работното място; определяне на организационните ценности; изграждане на организационна култура; показване на признание и осигуряване на рамка за установяването на ценности и етика в организацията. (Clarke, H., 2020) Изясняване целите на работното място се свързва с насърчаване на етични ценности и етика; чувство на лоялност в служителите към организацията, което води до цялостно удовлетворение. Организациите, които демонстрират силни организационни ценности към служителите, вероятно ще привлекат три пъти повече кандидати за свободните си работни места. Задаването на тези ценности в сътрудничество със служителите ще максимизира интереса на участващите и ще отразява съответствие между хората и самата организация. Работата с чест и почтеност позволява на организацията да расте и да постига целите си. Чрез култивиране на имидж и отлична репутация, публичната организация ще може да привлече таланти хора, които искат да работят за етична и основана на ценности организация. Организационната култура нараства по значение за организациите през последните няколко години. Да има добра организационна култура, означава грижа за средата, в която служителите са уважавани и ценени, а визията се споделя от всички служители чрез прозрачна комуникация, честност, подкрепа и работата в екип. Културата изисква чувство на доверие и автономия. Едни работят най-добре преди обяд, докато за други производителността е най-добра по-късно през деня. За служителите, които имат автономията да организират срещи, сесии за мозъчна атака, научни изследвания и практически дейности, това е чудесен начин да се уверят, че могат да се концентрират върху конкретни работни места, когато ще са най-продуктивни. Предоставяне на възможност за самостоятелно вземане на решения, е начин за повишаване продуктивността и доверието, а хората поемат отговорност върху работата си и чувстват, че имат положителен принос към целите на организацията. Показване на признание изисква насърчаване на двупосочна комуникация и диалог. Това ще засили усещането за общност и ще допринесе за организационната култура. Предоставянето на информация от ръководството към служителите ще спомогне за усещането, че всички участват заедно. Този тип поведение демонстрира, че организацията оценява своите служители, приветства техния принос и признава тяхното въздействие. Осигуряване на рамка за установяване на ценности и етика в публичния сектор, ще позволи на ръководителят да изгради влиятелна култура чрез добре планирани политики. Наличието на етичен кодекс на поведение ще осигури рамка, която да насочва ръководителят и служителите при трудни ситуации.

Как тези ценности стават интегрирани и вкоренени в културата на публичните организации? Според практиките, въвеждане на ценности в организационната култура на публичната организация, се развива на две нива: (Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners, 2017, p.11)

- На ниво цялата администрация. На ръководно ниво в публичния сектор се взема решение, че трябва да се създаде ценностна система за цялото правителство. Това се превръща в практика отгоре-надолу, което поставя общ стандарт за всеки публичен орган.

- На ниво отделна административна институция. Ръководството на отделните организации от публичния сектор взема независимо решение за разработване на собствени ценностни системи.

В рамките на стандартите на национално ниво, които се фокусират върху основните ценности, като гореспомнатите „Споделени ценности за шведските държавни служители“ и „Седемте принципа на обществения живот“ на Обединеното кралство, има сериозни основания отделните организации да обмислят и персонализират своите собствени ценностни системи в съответствие с техните специфични мисии.

4. ЕТИЧЕН КОДЕКС И НЕГОВАТА РОЛЯ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР

В различните държави се използват разнообразни средства и начини, за да се предотврати нежелателното поведение на органи и служители, и да се осигури качествено ръководство в публичната администрация. Ролята на етичните кодекси се изразява в мотивиране и направляване на поведението на държавните служители и създаване на съответната база за наблюдение и оценка на поведението им. В международната практика са се утвърдили общи изисквания към етичните кодекси в различните страни. Такива са: вътрешната непротиворечивост и съвпадение със стратегията на администрацията; баланс между интересите и правата на служителите; избягване на прекалена детайлизация; лесна приложимост и консенсусно приемане и обсъждане. В България Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация

съдържа етични правила отнасящи се до: взаимоотношенията с гражданите, професионалното поведение, конфликтите на интереси, взаимоотношенията с колегите и личното поведение на служителите в държавната администрация. (Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация, 2020) В него са посочени правилата за етично поведение на служителите и има за цел да повиши общественото доверие в техния професионализъм и почтеност, както и да издигне престижа на държавната служба. Дейността на служителите в публичните организации се осъществява при спазване на следните принципи за поведение: законност, лоялност, добросъвестност, безпристрастност, равнопоставеност, отговорност, политически неутралитет, почтеност, конфиденциалност, отчетност, колегиалност и учтивост.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Етиката в управлението на публичния сектор е основа за ефективно публично управление. Служителите на публичната организация са призвани да укрепват доверието в публичните организации и да съдействат за реализиране на държавната политика, основаваща се на принципите на правовата държава. Те следва да защитават добросъвестно интересите на съответната администрация от публичния сектор, да представят и популяризират нейните функции. Всяка организация от публичния сектор трябва да поеме водещата роля при проектиране и предоставяне на въвеждаща програма, обхващаща съответния кодекс за поведение и принципите, на които се основава за справяне с етични въпроси и предизвикателствата на обществения живот. Прилагането на добрите практики за насърчаване на етично поведение ще допринесе за повишаване на доверието в обществото и отделните граждани, потребители на публични услуги.

ЛИТЕРАТУРА

Ботев, Й. (2017). Етика в местната власт.

Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация.(2020) В сила от 08.05.2020 г. Приет с ПМС № 57 от 02.04.2020 г. Обн. ДВ. бр.33 от 7 Април 2020

Пенчев, П., & Пенчева, И. (2002). Основи на управлението. Абагар, В. Търново, с.7.

Танев, Т., & Петров, С. (2020). Теория на управлението на публичната сфера. Университетско издателство „Св. Климент Охридски”, София, с. 77-78.

Clarke, H. (2020). Why Values Are Critical For Public Sector Organisations, <https://www.harrisburns.com/journal-all/why-values-are-critical-for-public-sector-organisations>

MacCarthaigh, M. (2008). Public Service Values, CPMR Discussion Paper 39, Institute of Public Administration, www.ipa.ie

Mădălina, A.L.B.U. (2017). „Ethics Adviser Role in Public Administration”, Logos Universality Mentality Education Novelty, Section: Social Sciences, Volume VI, Issue 1, June, pp. 41-50;<http://lumenpublishing.com/journals/index.php/lumenss/index>

Public sector ethics, https://en.wikipedia.org/wiki/Public_sector_ethics

OECD Legal Instruments. Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, OECD/LEGAL/0298, p.6-8, <http://legalinstruments.oecd.org, 2022>

Quality of Public Administration A Toolbox for Practitioners. (2017). Luxembourg: Publications Office of the European Union, p.2-11.