ePublishing
ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ
NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE

Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας

Τόμ. 15 (2005)

Διαφθορά

Προώθηση της ακεραιότητας και αποτροπή της διαφθοράς: επισκόπηση της εμπειρίας των κρατών-μελών του ΟΟΣΑ

Janos Bertók

doi: 10.12681/sas.595

Copyright © 2015, Janos Bertók

Άδεια χρήσης Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0.

Βιβλιογραφική αναφορά:

Bertók, J. (2015). Προώθηση της ακεραιότητας και αποτροπή της διαφθοράς: επισκόπηση της εμπειρίας των κρατών-μελών του ΟΟΣΑ. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, *15*, 115–128. https://doi.org/10.12681/sas.595

https://epublishing.ekt.gr | **e-Εκδότης:** EKT | **Πρόσβαση:** 12/10/2024 07:57:05

Προώθηση της ακεραιότητας και αποτροπή της διαφθοράς: επισκόπηση της εμπειρίας των κρατών-μελών του ΟΟΣΑ

János Bertók*

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης ο οποίος εμπλέκεται σε διεθνείς προσπάθειες προώθησης της έννοιας της 'καλής διακυβέρνησης', υποστηρίζει την ανάπτυξη αποτελεσματικών εργαλείων για την προώθηση της ακεραιότητας και την καταπολέμηση της διαφθοράς, τόσο σε δημόσιους θεσμούς όσο και σε ιδιωτικές επιχειρήσεις. Σε αυτό το άρθρο, ο συγγραφέας περιγράφει τις τρεις κύριες πλευρές της διαχείρισης της ηθικής: 'όραμα', δηλαδή την αποσαφήνιση της αποστολής και των αξιών της δημόσιας διοίκησης· 'δράση', δηλαδή την υλοποίηση των αξιών και των αρχών στην καθημερινή πρακτική· και 'αξιολόγηση', δηλαδή την εκτίμηση της εφαρμογής και την παροχή στοιχείων για τις επιπτώσεις προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσον σημειώνονται αλλαγές. Ειδικότερα η τελευταία, απαιτεί συνολικές και μεθοδολογικές προσεγγίσεις προκειμένου να προσδιοριστεί τι είναι μετρήσιμο, να διασφαλιστούν αξιόπιστα αποτελέσματα αξιολόγησης και να ενσωματωθούν αυτά στη διαμόρφωση πολιτικών για να διασφαλιστεί απόδοσή τους. Το άρθρο τονίζει την ανάγκη να μοιράζονται τα κράτη-μέλη του Οργανισμού την εμπειρία τους αναφορικά με τα μέτρα, τις τακτικές αποτροπής και πρόληψης και τις πολιτικές αξιολόγησης ώστε η προώθηση της ακεραιότητας και η πρόληψη της διαφθοράς να γίνουν μια παγκόσμια προσπάθεια με πιθανότητες επιτυχίας.

Η πάροδος, ήδη, μιας δεκαετίας προσπαθειών για την προώθηση της

---

* Ανώτερο στέλεχος της Διεύθυνσης Δημόσιας Διακυβέρνησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης του ΟΟΣΑ [Principal Administrator, Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD] (Janos.BERTOK@oecd.org).

ακεραιότητας και την αποτροπή της διαφθοράς προσφέρει την ευκαιρία μιας αναδρομής αλλά και προβολής του τι έχουν επιτύχει τα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ τα τελευταία χρόνια ως προς την ενίσχυση των αξιών και της ακεραιότητας στη δημόσια διοίκηση καθώς και των κύριων προκλήσεων που αντιμετωπίζουν. Μπορούμε να διδαχθούμε ο ένας από τον άλλο αναφορικά με τις πολιτικές και τα μέτρα που έχουν αποδώσει καθώς επίσης να αναλογιστούμε πώς μπορούμε να προωθήσουμε προσπάθειες για την επίτευξη 'καλής διακυβέρνησης' στους οργανισμούς μας.

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης [ΟΟΣΑ] εμπλέκεται ουσιαστικά σε διεθνείς προσπάθειες για την υιοθέτηση αρχών καλής διακυβέρνησης με την προώθηση της ακεραιότητας και την καταπολέμηση της διαφθοράς. Θεωρούμενος ως ένας από τους προεξάρχοντες διεθνείς θεσμούς, ο ΟΟΣΑ έχει αναπτύξει μια ολοκληρωμένη πολιτική για την προώθηση της ακεραιότητας και την καταπολέμηση της διαφθοράς τόσο σε δημόσιους θεσμούς όσο και σε επιχειρηματικές δραστηριότητες. Ωστόσο, εάν εξετάσουμε τις διεθνείς προσπάθειες (ιδιαίτερα τον τίτλο και την εστίαση προεξαρχουσών διεθνών συμβάσεων, όπως της Παναμερικανικής Σύμβασης Εναντίον της Διαφθοράς του 1996 [Inter-American Convention Against Corruption] και της Σύμβασης Εναντίον της Διαφθοράς του ΟΗΕ [UN Convention Against Corruption] του 2003), οφείλουμε να αναγνωρίσουμε ότι κατά την τελευταία δεκαετία η κύρια επικέντρωση ήταν περισσότερο στον αγώνα κατά της διαφθοράς παρά στην ηθική και στις αξίες. Αυτό αντανακλά πιστά την κατάσταση και τους προβληματισμούς πολλών κοινωνιών καθώς και τις πολιτικές τους προτεραιότητες. Ωστόσο, δεν είναι επαρκές για να προσφέρει όραμα και έμπνευση σε ολόκληρη τη δημόσια διοίκηση.

Ο ΟΟΣΑ προφέρει ένα φόρουμ στα 30 κράτη-μέλη του προκειμένου να αναπτύξουν αποτελεσματικά όργανα που προωθούν την ακεραιότητα και καταπολεμούν τη διαφθορά τόσο στους δημόσιους θεσμούς όσο και στις επιχειρηματικές δραστηριότητες. Η Σύμβαση για τη Δωροδοκία Αλλοδαπών Δημοσίων Αξιωματούχων σε Διεθνείς Επιχειρηματικές Συναλλαγές [Convention on Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions] καθώς και οι αναθεωρημένες Οδηγίες για τις Διεθνικές Επιχειρήσεις [Guidelines for Multi-National Enterprises] και οι Αρχές Διακυβέρνησης των Επιχειρήσεων [Principles of Corporate Governance] παρέχουν κριτήρια για την ποινικοποίηση της διεθνικής δωροδοκίας και την προώθηση της καλής διακυβέρνησης των επιχειρήσεων. Μέσω αυστηρών μηχανισμών επίβλεψης ελέγχεται τακτικά η εφαρμογή αυτών των κριτηρίων. Ως αναπό-

σπαστο μέρος της ολοκληρωμένης πολιτικής για την ακεραιότητα, το Συμβούλιο του ΟΟΣΑ ενέκρινε ένα σύνολο από αρχές διαχείρισης της ηθικής στη Σύσταση για τη Βελτίωση της Ηθικής Συμπεριφοράς στις Δημόσιες Υπηρεσίες [Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service] του 1998. Πιο πρόσφατα, το 2003, υιοθετήθηκε η Σύσταση για Οδηγίες Διαχείρισης της Σύγκρουσης Συμφερόντων στις Δημόσιες Υπηρεσίες [Recommendation on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service] με στόχο να λειτουργήσει ως μοναδικό σημείο αναφοράς για τον έλεγχο και τον εκσυγχρονισμό των πολιτικών και της πρακτικής για τη σύγκρουση συμφερόντων.

Αυτό το άρθρο παρουσιάζει την προσέγγιση που έχει υιοθετήσει ο ΟΟΣΑ και τις εμπειρίες πολλών κρατών-μελών αναφορικά με την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος με τη βελτίωση της δημόσιας διακυβέρνησης μέσω της προώθησης αξιών και ηθικής συμπεριφοράς στις δημόσιες υπηρεσίες. Όπως και το θέμα της τελικής συνόδου με τίτλο 'Προχωρούμε εμπρός-Αλλάζουμε το κλίμα', επικεντρώνομαι σε τρεις πλευρές της διαχείρισης της ηθικής:

'Οραμα' –αποσαφήνιση της αποστολής και των αξιών της δημόσιας διοίκησης να ικανοποιεί τις προσδοκίες των πολιτών·

'Δράση' –υλοποίηση των αξιών και των αρχών στην καθημερινή πρακτική· και

'Αξιολόγηση' –εκτίμηση της εφαρμογής και παροχή στοιχείων για τις επιπτώσεις προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσον σημειώνονται αλλαγές.

Όραμα

Στον ΟΟΣΑ, που είναι κυρίως οικονομικός οργανισμός, θεωρούμε την καλή διακυβέρνηση ως ένα από τα τρία βασικά συστατικά ενός παραδείγματος, μαζί με την αειφόρο οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή. Η καλή διακυβέρνηση είναι επίσης απαραίτητη για την ενίσχυση της δημοκρατίας, την προώθηση περιβαλλοντικής αειφόρου ανάπτυξης και τη διατήρηση της εμπιστοσύνης στους δημόσιους θεσμούς. Για να το θέσουμε ωμά, καλή διακυβέρνηση σημαίνει, πάνω από όλα, καθαρή κυβέρνηση. Υπάρχουν και άλλες σημαντικές πλευρές· για παράδειγμα, ο σεβασμός στους νόμους, η ανταπόκριση στους πολίτες και η συγκροτημένη διαχείριση προϋπολογισμού. Αλλά η τιμιότητα και η ακεραιότητα στις δημόσιες υπηρεσίες και στη δημόσια ζωή γενικότερα είναι κεντρικά ζητήματα για τη σωστή λειτουργία της

δημόσιας διοίκησης. Δεν πρόκειται απλώς για θέμα απάτης ή οικονομικής υπεξαίρεσης. Ουσιαστικά είναι ζήτημα εφαρμογής της αρχής της τιμιότητας σε όλες τις πλευρές της κυβέρνησης, είτε αυτή είναι εθνική είτε τοπική.

Οι αξίες και η ηθική είναι καίριοι θεμελιώδεις λίθοι της 'καλής διακυβέρνησης'. Καθώς τα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ έχουν μειώσει τις παραδοσιακές ρυθμίσεις και ελέγχους και έχουν εκχωρήσει μεγαλύτερη ισχύ διακριτικής ευχέρειας στους δημόσιους υπαλλήλους, ο ρόλος των αξιών και της έννοιας του δημόσιου συμφέροντος έχουν αποκτήσει μεγαλύτερη σημασία, τόσο ως οδηγός συμπεριφοράς και ως ένα σημείο κοινής αναφοράς όσο και ως συνδετικός ιστός για όλη τη δημόσια διοίκηση. Οι αξίες είναι θεμέλια τόσο των κοινωνιών όσο και των οργανισμών που έχουν επιφορτιστεί με την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος. Με πολύ απλά λόγια, η ηθική αφορά την κρίση του τι είναι σωστό και τι όχι. Δεν αναφέρεται απλώς στον πειρασμό, αλλά στον χειρισμό διλημμάτων. Οι δημόσιοι υπάλληλοι σε οργανισμούς με πολλαπλές στοχεύσεις αντιμετωπίζουν συχνά ανταγωνιστικούς ή, ακόμη, και συγκρουόμενους στόχους και εγχειρήματα στην καθημερινή τους εργασία. Η σωστή επιλογή αξιών είναι θεμελιώδης για τους δημόσιους υπαλλήλους στην προώθηση των στόχων τους. Οι πολιτικοί στόχοι και οι στόχοι απόδοσης καθορίζουν 'τι' αναμένεται από τους δημόσιους υπαλλήλους να επιτύχουν, οι αξίες και η ηθική τους καθοδηγούν στο 'πώς' θα επιτύχουν τους συμφωνημένους στόχους.

Η αναφορά του ΟΟΣΑ του 2000 με τίτλο *Εμπιστοσύνη στην Κυβέρνηση: Μέτρα Ηθικής στα Κράτη-Μέλη του ΟΟΣΑ* [*Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*] τονίζει ότι καίρια πρόκληση για τις κυβερνήσεις συνιστά να προσαρμόσουν την αποστολή της δημόσιας διοίκησης στις τρέχουσες ανάγκες και να διασφαλίζουν ότι οι πυρηνικές της αξίες και κριτήρια ανταποκρίνονται στις αυξανόμενες απαιτήσεις των πολιτών. Ο εκσυγχρονισμός των αξιών συνιστά προϋπόθεση για την ανάπτυξη κοινής κατανόησης σε όλη τη δημόσια διοίκηση και συνολικά στην κοινωνία για το αναμενόμενο επίπεδο συμπεριφοράς των δημόσιων αξιωματούχων. Μια από τις σημαντικότερες εξελίξεις κατά την τελευταία δεκαετία, κατά την οποία οξύνεται η σχετική συνειδητοποίηση, είναι η μεγάλη αλλαγή στη συμπεριφορά και στις στάσεις. Σε μια 'διαφανή' κοινωνία, ένα καλύτερα ενημερωμένο κοινό είναι και περισσότερο απαιτητικό και περισσότερο κριτικό στον τρόπο με τον οποίο ασκεί τον δημόσιο έλεγχο.

Η έρευνα του ΟΟΣΑ υπογραμμίζει τις προσπάθειες των κρατών να αναθεωρήσουν και να εκσυγχρονίσουν τις αξίες –το ένα τρίτο των μελών του

Οργανισμού εκσυγχρόνισαν τις αξίες της δημόσιας διοίκησής τους. Παρατηρείται επίσης μια μετακίνηση από τις 'παραδοσιακές' στις αξίες του 'νέου δημόσιου μάνατζμεντ': ένα σύγχρονο σύνολο πυρηνικών αξιών συνδυάζει τις 'παραδοσιακές' αξίες της δημόσιας διοίκησης, όπως αμεροληψία, νομιμότητα και ακεραιότητα, με 'νέες' αξίες του μάνατζμεντ, όπως αποτελεσματικότητα, μεγαλύτερη λογοδοσία προς το κοινό και διαφάνεια. Οι 'παραδοσιακές' αξίες απέκτησαν επίσης νέο περιεχόμενο και ερμηνεία. Η αμεροληψία, στις μέρες μας, απαιτεί επίσης διευθετήσεις για τη διασφάλιση ισότιμης πρόσβασης στη δημόσια διοίκηση πέραν της 'παραδοσιακής' ισότιμης μεταχείρισης στις διοικητικές διαδικασίες και της αμερόληπτης συμβουλής περί πολιτικών (πολιτική ουδετερότητα). Τα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ έχουν πολλά κοινά στον προσδιορισμό των πηγών των αξιών της δημόσιας διοίκησης –δηλαδή, την κοινωνία, τη δημοκρατία και το επάγγελμα–, ωστόσο σημαντικές διαφορές παρατηρούνται ακόμη αναφορικά με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Η δημιουργικότητα και το ομαδικό πνεύμα, για παράδειγμα, εξακολουθούν να εκτιμώνται ιδιαίτερα στον ιδιωτικό τομέα· συχνά θεωρούνται αποφασιστικός παράγοντας για τον ανταγωνισμό. Η προώθηση της δημιουργικότητας μέσω μιας οργανωσιακής κουλτούρας που δίνει στους υπαλλήλους ελευθερία για καινοτόμες λύσεις και κατόπιν τους παρέχει τις συνθήκες να εφαρμόσουν αυτές τις ιδέες θα μπορούσε να προσφέρει και στους δημόσιους οργανισμούς μια ευκαιρία να ανταποκριθούν σε εντεινόμενες προσδοκίες όταν αντιμετωπίζουν σπανιότητα πόρων.

Δράση

Ως υπόβαθρο της συνεισφοράς του ΟΟΣΑ στη στήριξη της 'δράσης' είναι η πεποίθηση ότι ο ρόλος του κράτους στην προώθηση της ακεραιότητας και την αποτροπή ανήθικων /παράνομων πράξεων συμπεριλαμβάνει την ανάπτυξη και διατήρηση αλληλένδετων μηχανισμών. Ο σταθερός συνδυασμός τους παρέχει, από τη μία πλευρά, τα κατάλληλα κίνητρα στους δημόσιους υπαλλήλους να επιτύχουν τους στόχους τους οποίους προσδοκούν και προωθεί μοντέλα ρόλων στη δημόσια διοίκηση και, από την άλλη, αποθαρρύνει την κακή διαχείριση με αποτελεσματικούς μηχανισμούς αποτροπής και αστυνόμευσης. Η διαφθορά και η κακή διαχείριση είναι ένα περίπλοκο φαινόμενο –δεν αποτελεί η ίδια αιτία αλλά είναι το αποτέλεσμα μιας συστημικής αποτυχίας. Κατά συνέπεια, η εργασία του ΟΟΣΑ καθοδηγήθηκε από την αναγνώριση ότι η αποτροπή και η καταπολέμηση της διαφθοράς πρέπει να είναι

εξίσου περίπλοκη με το ίδιο το φαινόμενο των ανήθικων και παράνομων πράξεων.

Οι προσεγγίσεις των κυβερνήσεων στο εγχείρημα της βελτίωσης της ηθικής συμπεριφοράς στη δημόσια διοίκηση είναι, γενικώς, δύο ειδών. Μία προσέγγιση εστιάζει στην αυστηρή συμμόρφωση με προδιαγεγραμμένες διοικητικές διαδικασίες, μηχανισμούς ελέγχου και λεπτομερείς κανόνες που καθορίζουν τι θα πρέπει να αποφεύγουν οι δημόσιοι υπάλληλοι, τι θα πρέπει να κάνουν και πώς θα πρέπει να το κάνουν. Αυτό είναι γνωστό ως ηθική διαχείριση στηριγμένη στη συμμόρφωση. Η άλλη προσέγγιση, βασισμένη στις προσδοκίες, στηρίζεται σε κίνητρα και ενθαρρύνει την καλή συμπεριφορά μάλλον παρά την αστυνόμευση και την τιμωρία των σφαλμάτων και της ανήθικης/ παράνομης συμπεριφοράς. Η προσέγγιση αυτή χαρακτηρίζεται ως ηθική διαχείριση στηριγμένη στην ακεραιότητα. Ωστόσο, διεθνείς τάσεις στη διαχείριση της ηθικής αποκαλύπτουν κοινές κατευθύνσεις παρά την ποικίλη πολιτική, διοικητική και πολιτισμική διαφοροποίηση από χώρα σε χώρα, υπογραμμίζοντας την έντονη συμπληρωματικότητα μεταξύ της παραδοσιακής διαχείρισης που στηρίζεται στη συμμόρφωση και της διαχείρισης που στηρίζεται στην ακεραιότητα. Οι ρυθμίσεις και ο έλεγχος είναι αναγκαίοι, ιδιαίτερα σε τομείς υψηλού κινδύνου που είναι ευάλωτοι στη διαφθορά, αλλά δεν επαρκούν ως παράγοντας για τη διατήρηση της ακεραιότητας χωρίς υποστηρικτική καθοδήγηση και κίνητρα. Οι χώρες συνειδητοποιούν, επίσης, όλο και περισσότερο την ανάγκη της προληπτικής δράσης, επειδή έχουν αναγνωρίσει ότι όση περισσότερη σημασία δίνουν στη δράση αυτή, τόσο λιγότερη επιβολή χρειάζεται. Η προληπτική δράση είναι μια λιγότερο δαπανηρή επένδυση μακροπρόθεσμα, με θετικότερη επίπτωση στην κουλτούρα της δημόσιας διοίκησης και στη σχέση μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών και την κοινωνία πολιτών. Η όλο και στενότερη σχέση με τους τομείς των επιχειρήσεων και των μη κερδοσκοπικών οργανισμών, συμπεριλαμβανομένων και νέων μορφών συνεταιρισμού, ανταλλαγών προσωπικού και χορηγιών, έχει ως αποτέλεσμα 'γκρίζες' ζώνες όπως και εντεινόμενο προβληματισμό της κοινής γνώμης που πιέζει τις κυβερνήσεις να διασφαλίσουν την ακεραιότητα σε αυτές τις 'γκρίζες' ζώνες.

Σε σύγκριση με την αύξηση της συνειδητοποίησης και τον καθορισμό των κριτηρίων, η εφαρμογή και η επιβολή των κριτηρίων είναι δυσκολότερη και η πλέον προκλητική. Ένα πράγμα που ήδη γνωρίζουμε είναι ότι η υποστήριξη της ακεραιότητας και η αντίδραση στη διαφθορά είναι μακροπρόθεσμα καθήκοντα. Εάν θεωρήσουμε τη διαφθορά ως ασθένεια, με πολλαπλούς

αιτιακούς παράγοντες συμπεριλαμβανομένων των: ανεπαρκής ηγεσία, θεσμική αδυναμία και προσωπική απληστία, μπορούμε να πούμε ότι δεν υπάρχει κάποιο γοργό θαύμα για τη θεραπεία και τη συντήρηση της αντίστασης στη διαφθορά στους δημόσιους οργανισμούς. Αντιστοίχως, χρειάζεται υποστηρικτική δράση σε πολλά μέτωπα για να δημιουργηθεί και να διατηρηθεί μια αντίληψη ήθους στο περιβάλλον του δημόσιου τομέα.

Αξιολόγηση

Πολλές χώρες έχουν κάνει κατά την τελευταία δεκαετία σημαντικές προσπάθειες για την ανάπτυξη θεσμών, συστημάτων και μηχανισμών για την προώθηση της ακεραιότητας και την αποτροπή της διαφθοράς στις δημόσιες υπηρεσίες. Η αυξανόμενη ζήτηση αποδείξεων για την επίπτωση [των μέτρων αυτών] απαιτεί οι δημόσιοι θεσμοί να μετακινήσουν την εστίασή τους προς την εξακρίβωση της αποτελεσματικότητας αυτών των προσπαθειών. Ομάδες πίεσης έχουν χρησιμοποιήσει δείκτες πρόσληψης [perception indices] προκειμένου να εντείνουν τη συνειδητοποίηση για το ζήτημα της διαφθοράς στο πολιτικό επίπεδο και συνολικά στην κοινωνία. Για παράδειγμα, δείκτες όπως ο Δείκτης Πρόσληψης της Διαφθοράς [Corruption Perceptions Index] και ο Δείκτης Δωροδοκούντων [Bribe Payers Index] που καθιερώθηκαν από τη Διεθνή Διαφάνεια [Transparency International] αναφέρονται εκτεταμένα από τα μέσα ενημέρωσης διεθνώς. Ωστόσο, η μεθοδολογία τους έχει αμφισβητηθεί από κυβερνητικές οργανώσεις και ακαδημαϊκές δεξαμενές σκέψης. Αυτοί οι δείκτες χρησιμοποιούνται συχνά ως διεθνή σημεία αναφοράς για τις κυβερνήσεις παρότι οι ενδείξεις που παρέχουν για το πού εντοπίζεται το ενδεχόμενο διαφθοράς ή για το κατά πόσον έχει συντελεστεί πρόοδος σε καίριους τομείς είναι λιγοστές.

Η καλή διακυβέρνηση απαιτεί ενδελεχή αξιολόγηση, και οι πολιτικές που προωθούν την ακεραιότητα και αποτρέπουν τη διαφθορά δεν αποτελούν εξαίρεση. Η αξιολόγηση είναι ένας καίριος τρόπος για κυβερνήσεις να παράσχουν πληροφορίες που στηρίζονται σε αποδείξεις για τα αποτελέσματα των προσπαθειών τους να καταπολεμήσουν τη διαφθορά. Από τις κυβερνήσεις αναμένεται όλο και περισσότερο να επαληθεύσουν κατά πόσον οι πολιτικές ακεραιότητας επιτυγχάνουν τους στόχους τους προκειμένου να ενθαρρύνουν ένα ευνοϊκό οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό περιβάλλον και να ενισχύσουν την εμπιστοσύνη των πολιτών. Ωστόσο, η αξιολόγηση σε αυ-

τόν τον τομέα περιλαμβάνει συγκεκριμένες προκλήσεις και, ειδικότερα, τον καθορισμό μιας αντικειμενικής μεθοδολογίας.

Οι χώρες βρίσκονται σε διαφορετικά στάδια στο 'ταξίδι της αξιολόγησης'. Αρχίζει με τον εντοπισμό του ποιοι από τους θεμέλιους λίθους της 'ηθικής υποδομής' –οι θεσμοί, τα συστήματα και μηχανισμοί για την προώθηση της ακεραιότητας και την αποτροπή της διαφθοράς στις δημόσιες υπηρεσίες– πρέπει να αξιολογηθούν. Ανεξάρτητα από τη συνολική προσέγγιση της αξιολόγησης και το στάδιο του σχετικού 'ταξιδιού' στο οποίο βρίσκονται οι δημόσιοι οργανισμοί, μια αξιολόγηση μπορεί να επικεντρώνεται σε ξεχωριστά συγκεκριμένα μέτρα και την αλληλεπίδρασή τους· πιο συγκεκριμένα:

- ρίσκο –ανάλυση ρίσκου και επισκόπηση των ευάλωτων στη διαφθορά τομέων·
- συγκεκριμένα εργαλεία πολιτικής –εκτίμηση της ακεραιότητας στη διακριτική ευχέρεια και μέτρα αποτροπής της διαφθοράς·
- περίπλοκα προγράμματα –εξέταση της αλληλεπίδρασης των συνδυασμένων εργαλείων πολιτικής·
- στοιχεία μιας οργανωσιακής κουλτούρας –ανασκόπηση των αξιών, της συμπεριφοράς και συγκεκριμένων πράξεων ατόμων.

Εάν οι παραδοσιακές αξιολογήσεις έχουν κυρίως εστιαστεί στην επαλήθευση της ύπαρξης επιλεγμένων εργαλείων, όπως νόμοι, κώδικες συμπεριφοράς ή διοικητικές διαδικασίες, λίγες χώρες έχουν αναπτύξει επιπλέον μια περισσότερο ολιστική προσέγγιση για την αξιολόγηση της εφαρμογής προγραμμάτων και την επίπτωσή τους στην οργανωσιακή κουλτούρα, τις αξίες και τη συμπεριφορά. Για παράδειγμα, λίγες πρωτοβουλίες αξιολόγησαν την έκταση στην οποία οι δημόσιοι οργανισμοί έχουν ενσωματώσει έναν κώδικα συμπεριφοράς στις διαδικασίες τους και την αποτελεσματικότητά τους στο να διασφαλίζουν ότι οι υπάλληλοι κατανοούν και εφαρμόζουν τον κώδικα.

Η αξιολόγηση της ακεραιότητας και των πολιτικών αποτροπής της διαφθοράς παρέχει στους λήπτες των αποφάσεων ανατροφοδότηση αναφορικά με τη λειτουργία μηχανισμών και στήριξη για συστημική αναπροσαρμογή. Η αξιολόγηση της απόδοσης εστιάζεται περισσότερο στην εκτίμηση της απόδοσης των δημόσιων αξιωματούχων, ιδιαίτερα δε της ατομικής συμπεριφοράς. Εάν η αξιολόγηση της πολιτικής και η εκτίμηση της απόδοσης έχουν διαφορετικές εστιάσεις, οι προσεγγίσεις είναι συμπληρωματικές για να αναπτυχθεί ένα περισσότερο συνολικό σύστημα λογοδοσίας στον δημόσιο τομέα. Σε ορισμένα από τα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ διαπιστώνεται η ανάδυση προσπαθειών να ενσωματωθούν μέτρα αξιολόγησης της ακεραιότητας και αποτρο-

πής της διαφθοράς σε ένα ευρύτερο πλαίσιο αξιολόγησης της απόδοσης το οποίο ελέγχει τις αλλαγές στη συμπεριφορά των δημόσιων αξιωματούχων.

Παρότι δεν υπάρχει μία λύση 'πασπαρτού', τα κράτη αντιμετωπίζουν παρόμοιες δυσκολίες στον προσδιορισμό έγκυρων μεθοδολογιών αξιολόγησης. Στην αξιολόγηση των μέτρων ακεραιότητας και αποτροπής της διαφθοράς, οι δημόσιοι οργανισμοί βρίσκονται αντιμέτωποι με ποικίλες προκλήσεις τις οποίες και πρέπει να διαχειριστούν. Σε αυτές περιλαμβάνονται:

- ο καθορισμός του τι είναι μετρήσιμο·
- η διασφάλιση πειστικών και αξιόπιστων αποτελεσμάτων αξιολόγησης· και
- η ενσωμάτωση των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης στη διαμόρφωση πολιτικών για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική επίπτωσή τους.

Οι δυσχέρειες αυτές ερμηνεύονται από διαφορετικές αιτίες:

- Η ανάπτυξη συγκεκριμένων μέτρων πολιτικής για την προώθηση της ακεραιότητας και την αποτροπή της διαφθοράς είναι κάτι το σχετικά νέο σε πολλά κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ και η έννοια μιας 'υποδομής ηθικής' έχει εισαχθεί μόλις κατά την τελευταία δεκαετία. Κατά συνέπεια, η πρόθεση της αξιολόγησης των συστατικών της στοιχείων είναι ακόμη πιο πρόσφατη.
- Δεν υπάρχει συγκεκριμένο όργανο ή κεντρικός φορέας που να είναι υπεύθυνος της αξιολόγησης όλων των στοιχείων μιας 'υποδομής ηθικής' στα περισσότερα κράτη-μέλη του ΟΟΣΑ.
- Η ανωριμότητα των μεθοδολογιών και η απουσία σημείων αναφοράς για επαληθευμένες συγκρίσεις.

Προκειμένου να υποβοηθήσει αυτή τη διαδικασία, ο ΟΟΣΑ μαζί με τα κράτη-μέλη του ανέπτυξε ένα πρότυπο Πλαίσιο Αξιολόγησης [Assessment Framework] που αντιμετωπίζει με συστηματικό τρόπο τα ζητήματα και τις προκλήσεις που προκύπτουν σε διαφορετικά στάδια του 'ταξιδιού αξιολόγησης· πιο συγκεκριμένα:

Πρώτο βήμα: καθορισμός του σκοπού – γιατί αξιολογούμε;

Δεύτερο βήμα: επιλογή του αντικειμένου – τι αξιολογούμε;

Τρίτο βήμα: σχεδιασμός και οργάνωση της αξιολόγησης – ποιος θα αξιολογήσει;

Τέταρτο βήμα: συμφωνία στη μεθοδολογία – πώς θα αξιολογήσουμε;

Πέμπτο βήμα: διασφάλιση των επιπτώσεων – πώς να ενσωματώσουμε τα αποτελέσματα της αξιολόγησης στον κύκλο των πολιτικών.

Το Πλαίσιο Αξιολόγησης παρέχει στους διαμορφωτές πολιτικής και

στους μάνατζερ έναν χάρτη για να τους βοηθήσει να σχεδιάσουν και να οργανώσουν έγκυρες αξιολογήσεις σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής. Περιλαμβάνει επίσης πρακτικές καταστάσεις και σύνολα συγκεκριμένων επιλογών για πιθανές λύσεις. Για να βοηθηθούν οι δημόσιοι οργανισμοί να εφαρμόσουν το πρότυπο Πλαίσιο Αξιολόγησης στις συγκεκριμένες περιστάσεις μιας χώρας και σε συγκεκριμένο οργανωσιακό πλαίσιο, η αναφορά του ΟΟΣΑ *Ακεραιότητα στον δημόσιο τομέα: ένα πλαίσιο για αξιολόγηση* [*Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*] παρέχει μια κατάσταση μεθόδων και λύσεων για τη δημιουργία ενός καλοσχεδιασμένου προγράμματος αξιολόγησης. Αυτές οι μέθοδοι και λύσεις που χρησιμοποιούνται σε κράτη-μέλη για την αξιολόγηση των μέτρων ακεραιότητας και αποτροπής της διαφθοράς περιλαμβάνουν έρευνες /δημοσκοπήσεις, αναλύσεις από άμεσα ενδιαφερόμενους και δημόσιες ακροάσεις. Μια σειρά σχετικών μελετών για συγκεκριμένα κράτη παρουσιάζει τις εμπειρίες πρόσφατων αξιολογήσεων και του πώς αυτές ταιριάζουν στο συγκεκριμένο πλαίσιο χωρών όπως η Αυστραλία, η Φινλανδία, η Γαλλία και η Δημοκρατία της Κορέας.

Πρώτη πρόκληση: τι είναι μετρήσιμο; Η αξιολόγηση πολιτικών ακεραιότητας και αποτροπής της διαφθοράς θέτει ειδικές προκλήσεις για τους διαμορφωτές πολιτικής και τους μάνατζερ, ιδιαίτερα ως προς τον καθορισμό του τι είναι μετρήσιμο. Η διαφθορά μπορεί να θεωρηθεί ως το σύμπτωμα συστημικής αποτυχίας. Καθώς είναι ένα κρυμμένο φαινόμενο, είναι δύσκολο να μετρηθεί με ακριβή επιστημονικό τρόπο. Τα διαθέσιμα στοιχεία μπορεί να αποκαλύπτουν μόνον 'την κορυφή του παγόβουνου' –την ορατή αποτυχία του συστήματος.

Η προσέγγιση που αναλαμβάνεται εδώ είναι η μέτρηση του αντίθετου της διαφθοράς –δηλαδή της ακεραιότητας. Ακόμη και εάν μια αξιολόγηση δεν μπορεί να συμπεριλάβει πλήρως το επίπεδο της ακεραιότητας σε έναν οργανισμό, μπορεί να βοηθήσει στον εντοπισμό των ισχυρών σημείων και των αδυναμιών συγκεκριμένων οργάνων πολιτικής κατασκευάζοντας μία σταθερή 'υποδομή ηθικής' –τους θεσμούς, τα συστήματα και τους μηχανισμούς για την προώθηση της ηθικής και την καταπολέμηση της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα.

Το Πλαίσιο Αξιολόγησης παρέχει ένα σύνολο κριτηρίων για να βοηθήσει εκείνους που λαμβάνουν αποφάσεις και τους μάνατζερ να σχεδιάσουν μια αξιολόγηση που εμπεριέχει τις σχετικές πληροφορίες για τη λήψη αποφάσεων. Η αξιολόγηση μπορεί να εστιαστεί σε:

- ύπαρξη τυπικών μέτρων –υπάρχουν εργαλεία πολιτικής ακεραιότητας

(δηλαδή, νομοθετικές πρόνοιες, κώδικας συμπεριφοράς, θεσμοί, διαδικασίες);

- Το κατά πόσον είναι εφικτή –είναι τα όργανα της πολιτικής ακεραιότητας ικανά να λειτουργήσουν;
- Αποτελεσματικότητα –το όργανο πολιτικής ακεραιότητας απέδωσε στους συγκεκριμένους αρχικούς του στόχους;
- Σχετικότητα –πόσο σημαντικά έχουν εισφέρει τα όργανα πολιτικής στην εκπλήρωση των συνολικών προσδοκιών των άμεσα ενδιαφερομένων (δηλαδή, η συνολική επίπτωση στην καθημερινή συμπεριφορά);
- Συνοχή –τα διάφορα στοιχεία της διαδικασίας αλληλεπιδρούν με τρόπο συμβατό και ενισχύουν το ένα το άλλο ενώ υποστηρίζουν τους συνολικούς στόχους της πολιτικής ακεραιότητας;

Δεύτερη πρόκληση: πώς θα διασφαλίσουμε αξιόπιστα και πειστικά αποτελέσματα της αξιολόγησης; Η αξιοπιστία και η πειστικότητα της αξιολόγησης θα εξαρτηθούν τόσο από τις διαδικασίες για την διενέργειά της όσο και από τη μεθοδολογία που θα αναπτυχθεί. Η ζύγιση των πλεονεκτημάτων της εσωτερικής και της εξωτερικής αξιολόγησης θα βοηθήσει τον καθορισμό του ποιος τελικά θα την πραγματοποιήσει. Προκειμένου να διασφαλιστεί η αξιοπιστία και η πειστικότητα των ευρημάτων, πρέπει να εξετασθούν αρκετοί παράγοντες, όπως η αμεροληψία του αξιολογητή, η ικανότητά του, η ανάγκη για άμεση χρησιμοποίηση των ευρημάτων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων καθώς και ο χρόνος, οι πόροι και οι εσωτερικές δεξιότητες που διατίθενται για την πραγματοποίηση της αξιολόγησης. Η απόφαση θα απεικονίζει την εξισορρόπηση μεταξύ του πόσο σοβαρό είναι να εμπλακούν εξωτερικοί άμεσα ενδιαφερόμενοι και των περιορισμών που ισχύουν για το εγχείρημα, μεταξύ των οποίων ο πλέον διαδεδομένος είναι η ανάγκη να γίνει σεβαστή η εμπιστευτικότητα, οι χρονικές προδιαγραφές και ο προϋπολογισμός. Το μεγάλο όφελος από τη συμμετοχική αξιολόγηση είναι ότι αυξάνει την πιθανότητα τα αποτελέσματά της να γίνουν ευρέως αποδεκτά ως σχετικά και να χρησιμοποιηθούν πραγματικά ως βάση για μελλοντική δράση.

Από τη στιγμή που έχουν συμφωνηθεί οι διαδικασίες διενέργειας της αξιολόγησης, μια καίρια πρόκληση είναι να εντοπιστούν τα παρατηρήσιμα μέτρα. Αυτά πρέπει να αντικατοπτρίζουν όχι μόνον τις εκροές –δηλαδή, τα άμεσα αποτελέσματα μιας πολιτικής– αλλά και τα αποτελέσματα –δηλαδή, τα οφέλη στις γνώσεις των συμμετεχόντων, στις στάσεις και στη συμπεριφορά τους που έχει επιτύχει αυτή η πολιτική. Το ερώτημα είναι πώς θα χειριστούμε την ενδεχόμενη ανταλλακτική σχέση μεταξύ της ανάγκης για ουσια-

στική πληροφόρηση και του κόστους και της περιπλοκότητας της συγκέντρωσης στοιχείων. Είναι πολύ ευκολότερο να μετρηθεί ο αριθμός των συνεδριών εκπαίδευσης που παρέχεται από έναν κώδικα συμπεριφοράς από το να εκτιμηθεί το κατά πόσον οι δημόσιοι αξιωματούχοι έχουν συνείδηση των κριτηρίων και των αξιών που περιγράφονται στον κώδικα καθώς και εάν είναι ικανοί να εντοπίσουν σωστά ηθικά διλήμματα και εάν είναι αφοσιωμένοι στην επίλυσή τους βάσει των δηλωμένων κριτηρίων.

Δεδομένης της έλλειψης σχετικών παρατηρήσιμων μέτρων, οι περισσότερες αξιολογήσεις τείνουν να εξετάζουν την αντίληψη ως βασική πηγή της αξιολόγησης. Αλλά οι αντιλήψεις δεν είναι ακριβή μέτρα της πραγματικότητας. Σε ένα άκρως πολιτικοποιημένο περιβάλλον μπορεί να είναι σημαντικά στρεβλές και κατά συνέπεια ανακριβείς. Τα αντικειμενικά και τα υποκειμενικά στοιχεία πρέπει να συνδυάζονται προκειμένου να μεγιστοποιηθεί η αξιοπιστία των ευρημάτων της αξιολόγησης. Τα αντικειμενικά στοιχεία στηρίζονται σε παρατηρήσιμα στοιχεία ενώ τα υποκειμενικά στηρίζονται σε αντιλήψεις, στάσεις και συναισθήματα. Για παράδειγμα, όταν αξιολογούμε την αποτελεσματικότητα μιας αποκάλυψης [δημοσιοποίησης] περί δημοσίου συμφέροντος (γνωστό επίσης ως 'whistle blowing'), ένας δημόσιος οργανισμός θα συλλέξει αντικειμενικά στοιχεία (για παράδειγμα, την ύπαρξη θεσμικών εγγυήσεων, έναν αριθμό παραπόνων και περιπτώσεων που έχουν διερευνηθεί, τον αριθμό των δημοσίων αξιωματούχων που έχουν υποστεί κυρώσεις, κ.λπ.). Επιπλέον, θα πρέπει να συλλέξει και υποκειμενικά στοιχεία για να αξιολογήσει κατά πόσον οι υπάλληλοι έχουν γνώση της διαδικασίας, κατά πόσον αισθάνονται σιγουριά στη χρήση της (για παράδειγμα, παρέχεται επαρκής προστασία σε εκείνους που προβαίνουν στις αποκαλύψεις· προηγούμενες περιπτώσεις έχουν γίνει αντικείμενο ορθών χειρισμών) και είναι δεσμευμένοι στο να τη χρησιμοποιήσουν στο μέλλον.

Τρίτη πρόκληση: πώς θα διασφαλίσουμε τη θετική επίπτωση; Μια αναφορά αξιολόγησης που καταλήγει να μαζεύει σκόνη σε κάποιο ράφι δεν θα οδηγήσει σε βελτιωμένο σχεδιασμό πολιτικών και διαχείρισης. Εάν το να φτάσουμε σε πειστικά και χρήσιμα συμπεράσματα φαίνεται από μόνο του να είναι ένας σκοπός, είναι εξίσου σημαντικό να διασφαλίσουμε ότι τα αποτελέσματα της αξιολόγησης μεταδίδονται σωστά σε εκείνους που διαμορφώνουν και εφαρμόζουν πολιτικές και ότι πράγματι χρησιμοποιούνται στον κύκλο της πολιτικής. Τα σχετικά αποτελέσματα της αξιολόγησης που παρουσιάζονται με σαφή και συγκροτημένο τρόπο παρέχουν μια χρήσιμη και προσιτή πηγή για ενημερωμένες αποφάσεις.

Μια ενεργητική επακόλουθη δραστηριότητα θυμίζει στους ενδεχόμενους χρήστες τη σχεδιασμένη χρήση των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης. Τέτοια δραστηριότητα θα μπορούσε να κυμαίνεται από ad hoc μέτρα, όπως εκπαίδευση που χρησιμοποιεί τα αποτελέσματα της αξιολόγησης έως περισσότερο θεσμοποιημένες δραστηριότητες. Για παράδειγμα, υποχρεωτικές απαντήσεις από δημόσιους αξιωματούχους εντός ενός συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος ή επακόλουθες αναλύσεις (για παράδειγμα, με τη μορφή μιας συστηματικής επαλήθευσης) στηρίζουν την ενσωμάτωση των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης στη διαμόρφωση πολιτικών, επαληθεύουν την έγκαιρη εφαρμογή και καθιστούν τους δημόσιους αξιωματούχους υπόλογους για τις πράξεις τους. Επιπλέον, κάποιες κυβερνήσεις ενσωματώνουν τα αποτελέσματα της αξιολόγησης σε ένα ευρύτερο πλαίσιο αξιολόγησης για να προωθήσουν τη λογοδοσία. Για παράδειγμα, δημόσιοι οργανισμοί έχουν καθορίσει κριτήρια για την ακεραιότητα των δημόσιων αξιωματούχων μαζί με άμεσα ενδιαφερόμενους και τους θεωρούν υπόλογους έναντι αυτών των κριτηρίων στις αναφορές για την επίδοσή τους. Η εισαγωγή της αμοιβής ανάλογα με την απόδοση παρέχει ένα κίνητρο για τη σύνδεση της προόδου προς και της επίτευξης αυτών των κριτηρίων με μια οικονομική ανταμοιβή.

Τα ευρήματα της αξιολόγησης στοχεύουν πρώτα στους διαμορφωτές πολιτικής και στους μάνατζερ· θα πρέπει, όμως, να μεταδίδονται και σε ευρύτερο κοινό, τους άμεσα ενδιαφερόμενους και την κοινωνία γενικότερα. Θα πρέπει, επομένως, να διατίθενται στον δημόσιο χώρο προκειμένου να εντείνουν τη συνειδητοποίηση, να συνεισφέρουν στον δημόσιο διάλογο και να προωθούν τη λογοδοσία. Για παράδειγμα, η δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης των δημοσίων οργανισμών μέσω των ΜΜΕ δημιουργεί πιέσεις σε χαμηλόβαθμους οργανισμούς να εκκινήσουν προσπάθειες για τη βελτίωση των προγραμμάτων τους εναντίον της διαφθοράς. Η αξιολόγηση αντιπροσωπεύει έναν από τους λιγοστούς ελέγχους στην εξουσία που εκχωρείται από την κυβέρνηση και διατηρεί τους δημόσιους αξιωματούχους υπόλογους για τη δράση τους.

Για τους δημόσιους οργανισμούς, η αναφορά και, ιδιαίτερα, το Πλαίσιο Αξιολόγησης παρέχουν έναν χάρτη για την ανάπτυξη σχετικής μεθοδολογίας. Η εφαρμογή του Πλαισίου αυτού σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής θα μπορούσε να υποστηρίξει τη δημιουργία διεθνών σημείων αναφοράς και να καταλήξει σε συγκρίσιμα στοιχεία που θα επιτρέπουν στους μάνατζερ να επαληθεύουν την πρόοδο διαχρονικά και μεταξύ διαφορετικών δημόσιων οργανισμών σε όλους τους τομείς. Η προώθηση της ακεραιότητας και η

αποτροπή της διαφθοράς είναι μια διεθνής προσπάθεια, η ανταλλαγή εμπειρίας στην εκτίμηση πολιτικών με οργανισμούς σε διάφορες χώρες συνιστά μια νέα διάσταση του διαλόγου περί πολιτικών που στηρίζεται σε αποδείξεις.

Η προσέγγιση αυτών των τριών πλευρών –όραμα, δράση και αξιολόγηση– ως καίριο τμήμα της καθημερινής διαχείρισης απαιτεί από εμάς να είμαστε δημιουργικοί και να αναλάβουμε ηγεσία. Αυτό το έργο είναι πολύ σημαντικό για να ελπίζουμε ότι θα επιτύχουμε τα αποτελέσματα που επιθυμούμε εστιαζόμενοι μόνον στη μία ή στην άλλη πλευρά.

Μετάφραση από τα αγγλικά: Τίνα Πλυτά

Βιβλιογραφικές αναφορές

OECD, (2005). *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, Paris: OECD Publishing.

OECD, (2005). *Evaluating Public Participation in Policy Making*, Paris: OECD Publishing.

OECD, (2003). *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, Paris: OECD Publishing.

OECD, (2002). *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*, Paris: OECD Publishing.

OECD, (2000). *Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries*, Paris: OECD Publishing.

OECD, (1999). *Public Sector Corruption: An International Survey of Prevention Measures*, Paris: OECD Publishing.