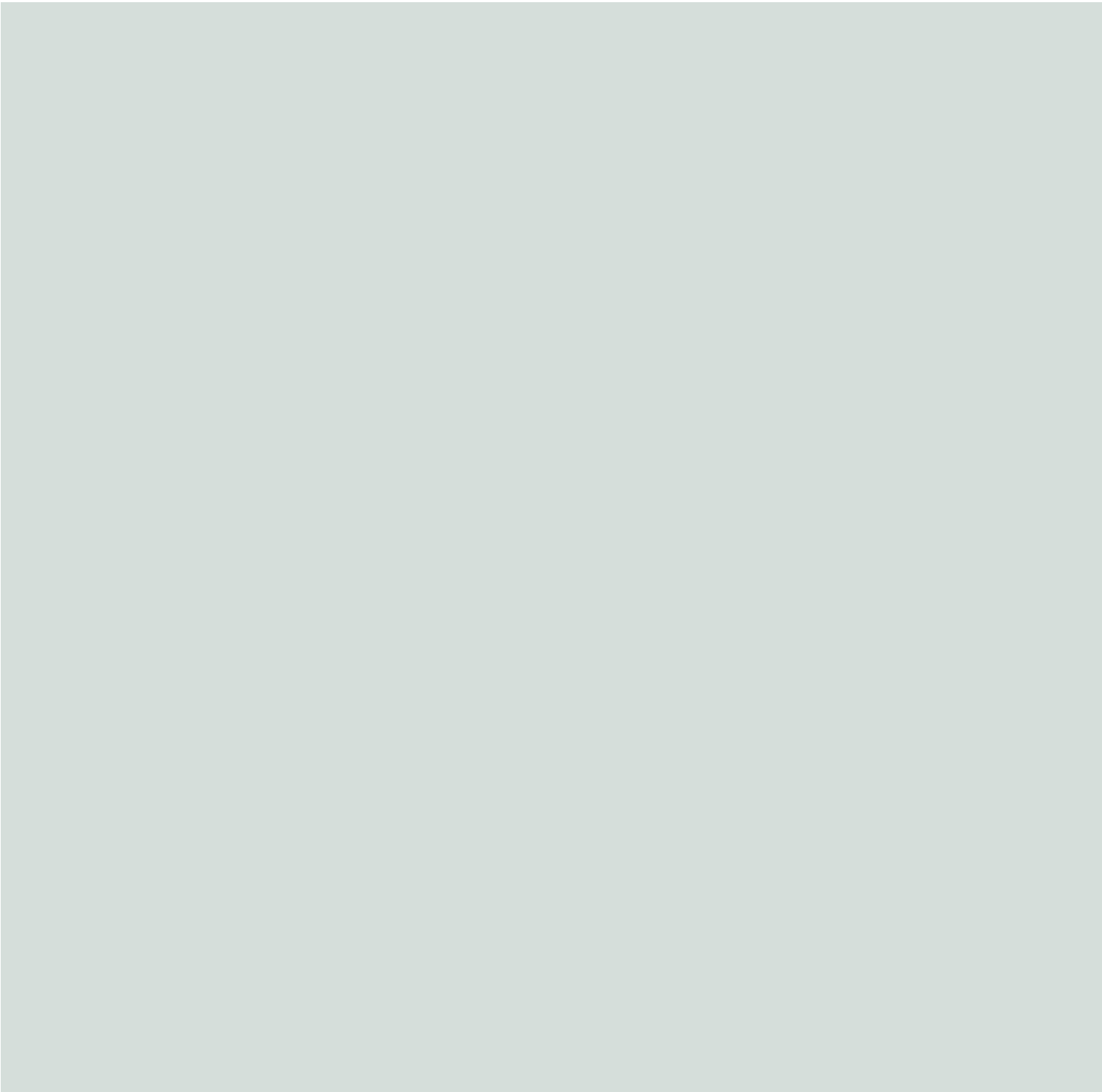


Siðferði og samfélagsleg ábyrgð í sveitarfélögum





Inngangur

Á undanförunum árum hefur verið mikil umræða í Noregi um siðferði á sveitarstjórnarstigi og norska sveitarfélagasambandið, KS, hefur staðið fyrir margs konar stuðningsaðgerðum við norsk sveitarfélög til að aðstoða þau við að taka á siðferðislegum álitaefnum. Meðal annars hefur verið sett upp sérstök vefgátt þar sem er að finna margs konar upplýsingar og stuðningsefni fyrir sveitarfélög í þessum efnum¹. Á árinu 2006 gaf norska sambandið út hefti² þar sem sveitarfélögum er leiðbeint um hvernig þau geta sett af stað vinnuferla innan sveitarfélaga til að auka vitund starfsmanna og kjörinna fulltrúa um siðferðisleg álitaefni og hvernig bregðast eigi við þeim. Lögð er áhersla á að sveitarfélög þurfi hvert fyrir sig að ná samstöðu meðal starfsmanna og kjörinna fulltrúa um ákveðin grunngildi og hvernig þau eigi að endurspeglast í athöfnum. Slíkur samráðsferill innan sveitarfélags er talinn nauðsynlegur undirbúningur fyrir setningu siðareglna. Þessi útgáfa styðst við þennan bækling og er það von sambandsins að hún geti nýst sveitarfélög, sem hafa áhuga á að gera átak í þessum efnum.

Hér á landi hefur verið umræða um nauðsyn þess að sveitarfélög setji sér siðareglur og hafa Reykjavíkurborg og Kópavogsbær þegar samþykkt slíkar reglur. Í 29. gr. frumvarps til nýrra sveitarstjórnarlaga, sem verður væntanlega lagt fram á vorþingi 2011, er nýmæli um siðareglur. Í því segir að sveitarfélögum sé heimilt að setja sér siðareglur sem sendar skuli ráðuneytinu til staðfestingar. Öllum kjörnum fulltrúum í sveitarstjórn og nefndum og ráðum sem sveitarstjórn skipar beri að haga störfum sínum í samræmi við settar siðareglur. Samband íslenskra sveitarfélaga skipi nefnd sem veitt getur álit um siðareglur og um ætluð brot á þeim. Í lögum um Stjórnarráð Íslands og lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins eru nýleg ákvæði um siðareglur fyrir starfsmenn stjórnarráðsins og starfsmenn ríkisins. Forsætisráðherra á samkvæmt fyrri lögnum að skipa samhæfingarnefnd um siðferðileg viðmið.

1 <http://www.ks.no/Portaler/Etikportalen/>

2 KS'prosessveileder i arbeidet med
ETIKK, SAMFUNNSANSVAR OG ANTIKORRUPSJONSARBEID I KOMMUNEN
Hvordan forankre og sikre gode, etiske holdninger og handlinger?

1. Það sem liggur að baki.

1.1 Af hverju þarf að auka siðferðisvitund í sveitarfélögum?

Traust íbúanna á kjörnum fulltrúum og starfsmönnum sveitarfélags er forsenda hins staðbundna lýðræðis. Það er þáttur í samfélagslegri ábyrgð sveitarfélags að reka sveitarfélag í samræmi við skilning íbúanna á því hvað sé rétt og rangt. Til að almenningur geti treyst sveitarfélaginu verða kjörnir fulltrúar og starfsmenn að starfa fyrir opnum tjöldum, bæði þegar þeir koma fram út á við og í innra starfi sínu. Íbúarnir þurfa að fá að vita bæði um það sem er í lagi og það sem er ekki í lagi í starfsemi sveitarfélags. Kjörnir fulltrúar og starfsmenn þurfa að vera meðvitaðir um að það er litið á þá sem fulltrúa sveitarfélagsins og þeir bera ábyrgð hver fyrir sig á því að sveitarfélagið njóti trausts og gott orð fari af því. Þegar eitthvað vafasamt kemur upp þá er auðvelt að sjá eftir á hvað var gert rangt. En úrlausnarefnið er að skapa umhverfi sem stuðlar að því að við bregðumst rétt við þegar álitaeftin koma upp og séum meðvituð um hvaða víti þarf að varast. Athafnir kjörinna fulltrúa og starfsmanna afhjúpa siðferðisvitund þeirra. Við þurfum að undirbúa okkur undir að bregðast við siðferðislegum úrlausnarefnum með því að skapa viðhorf og menningu í sveitarfélagi sem byggist á trausti og opnum tjáskiptum þannig að það sé hægt að ræða álitaeftin sem koma upp og skiptast á sjónarmiðum og reynslu um það hvernig eigi að leysa þau.

1.2 Tilgangur leiðbeininganna

Það er mikilvægt að hvert sveitarfélag taki siðferðisleg álitamál til umræðu innan síns sveitarfélags út frá staðbundnum aðstæðum og viðhorfum og taki afstöðu til þeirra. Hvert sveitarfélag hefur sérstöðu og verður þess vegna sjálft að móta siðferðislegar viðmiðanir sem ganga lengra en lögfestar reglur, út frá starfsemi sinni og hvernig sveitarfélagið vill koma fram til að njóta trausts íbúanna og njóta góðs orðspors. Það er ekki rétta aðferðin að gefa út fyrirmynd að siðareglum sem sveitarstjórn samþykkir einhliða. Það er hins vegar gagnlegt að gefa út leiðbeiningar til sveitarfélaga og setja fram hugmyndir og þessi bæklingur er þess eðlis. Hann á að gefa sveitarfélögum grunn sem hvert þeirra getur nýtt til að taka upp eða móta sínar eigin siðferðislegu viðmiðanir. Í heftinu eru settar fram ýmsar spurningar sem allar starfseiningar sveitarfélagsins ættu að ræða og taka afstöðu til áður en vandamálin koma upp. Heftinu er líka ætlað að hjálpa sveitarfélögum við að koma af stað ferlum sem gera þátttakendur meðvitaða um hvernig eigi að bregðast við ákveðnum aðstæðum. Með því að ganga í gegnum umræðu- og mótunarferil innan sveitarfélags þá eru meiri líkur á að það

skapist skilningur og viðhorf og þannig menning að starfsmenn og kjörnir fulltrúar séu meðvitaðir um hin siðferðislegu viðmið sveitarfélagsins og bregðist rétt við þegar siðferðisleg álitaeefni koma upp.

1.3 Skýringar á hugtökum

Kjarni þess að takast á við siðferðisleg álitaeefni í sveitarfélagi felst í því að skýra hvað sé rétt hegðun og hvað sé röng hegðun við ákveðnar aðstæður. Vinnan snýst líka um að ná samstöðu um ákveðin grunngildi og hvernig þau eigi að endurspeglast í athöfnum og einnig um að skilja afleiðingar af eigin viðbrögðum eða hegðun. Það eru athafnir kjörinna fulltrúa og starfsfólks sem skapa gott eða slæmt orðspor sveitarfélags meðal íbúa.

Fyrstu spurningar um orðspor til að hefja umræður:

- Hvaða orðspor hefur sveitarfélagið meðal íbúa, þeirra sem njóta þjónustu þess og utanaðkomandi samstarfsaðila?
- Hvaða orðspor viljum við hafa og hvað þurfum við að hafa til að bera til að byggja upp gott orðspor?
- Er sveitarfélagið með stefnu sem beinist að því að skapa traust og gott orðspor?
- Er rétt að gera meiri siðferðiskröfur til fyrirtækis í eigu hins opinbera eða annarrar opinberrar starfsemi en til einkafyrirtækis?
- Nýtir sveitarfélagið í dag eignarhald sitt í fyrirtækjum sveitarfélagsins eða byggðasamlögum til að stuðla að bættu siðferði?

2. Þörf fyrir sameiginlegan skilning – ferlar fyrir umræður

Það koma upp miklu fleiri siðferðisleg álitafni í sveitarfélagi en endurspeglast í lögum og reglum. Til að skapa umhverfi þar sem kjörnir fulltrúar og starfsmenn eru meðvitaðir um hvernig eigi að bregðast við siðferðislegum álitafnum verður að byggja á markmiðum sveitarfélags og grunngildum.

Spurning til umræðu:

- Við hvaða markmið, leiðarljós, grunngildi og siðferðisleg viðmið getum við stuðst í okkar starfi?

2.1 Að skapa rétt viðhorf á réttan hátt - ábyrgð stjórnenda.

Fyrirmyndarsveitarfélag stendur fyrir opinni umræðu um siðferðisleg álitafni og fær kjörna fulltrúa, starfsmenn og yfirmenn til að ræða hvernig hægt er að bregðast við þessum álitafnum og ver tíma í slíkar umræður. Skipuleggja þarf umræðurnar þannig að málin séu rædd af hreinskilni, á jafnræðisgrundvelli, fyrir opnum tjöldum og með virðingu fyrir skoðunum allra. Ef næst að skapa sameiginlega sýn og skilning allra á grundvallarhegðunarreglum er í flestum tilvikum hægt að koma í veg fyrir vandamál vegna siðferðislegra álitafna. Yfirstjórnendur þurfa að leiða vinnuna og sýna gott fordæmi, gefa skýr skilaboð og hrósa því sem vel er gert. Stjórnendur þurfa að gefa sér tíma til að fara vel yfir þessi mál með nýjum starfsmönnum og minna reglulega á siðferðisviðmið sveitarfélagsins. Yfirstjórnandinn ber ábyrgð á því að unnið sé fyrir opnum tjöldum í sveitarfélaginu sem er forsenda þess að það nái tökum á siðferðislegum álitafnum sem koma upp í starfsemi þess og axli samfélagslega ábyrgð sína.

Spurningar til umræðu um stjórnun og að starfa fyrir opnum tjöldum:

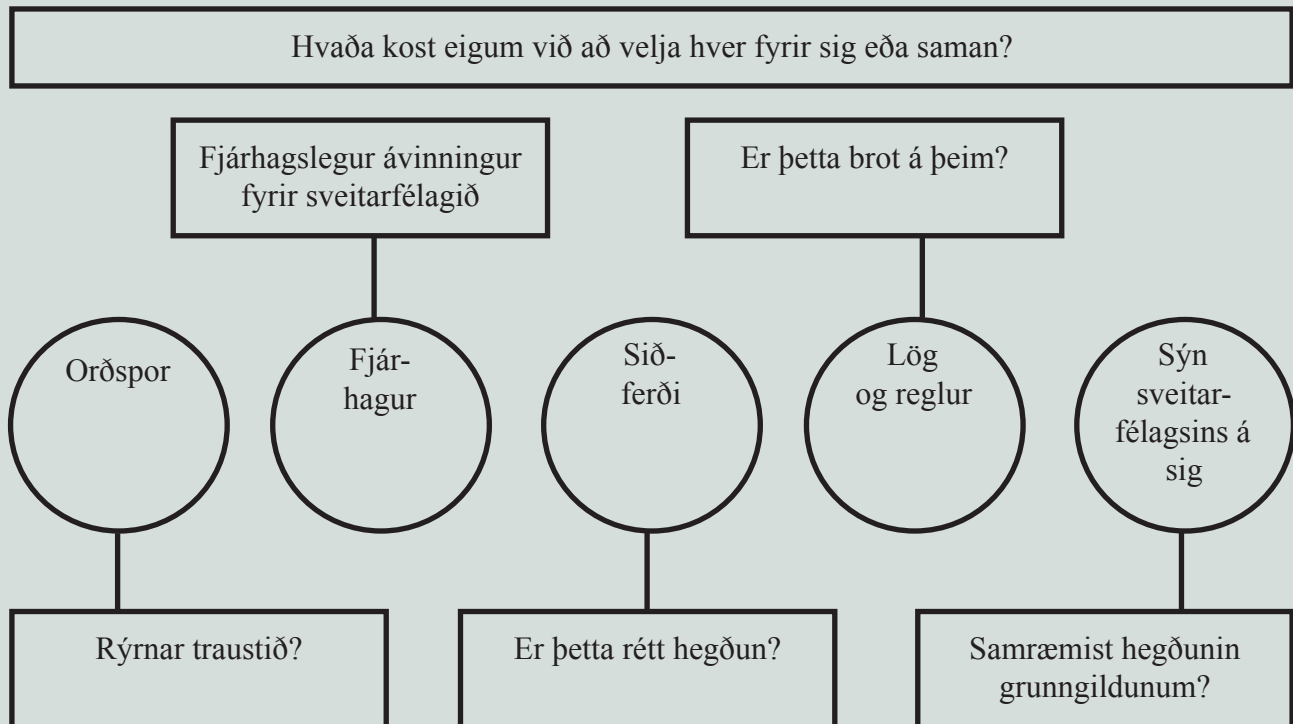
- Hvaða grunngildi eru undirstaðan fyrir starfsemi okkar?
- Hvaða þýðingu hafa þessi gildi í raun fyrir mig og fyrir mína hegðun?
- Störfum við fyrir opnum tjöldum í sveitarfélaginu/starfseiningunni?
- Erum við nógu dugleg við að upplýsa um það sem við erum að gera?
- Viðgengst eitthvað hjá okkur sem ætti ekki að eiga sér stað? Erum við nægilega örugg um

okkur til að geta rætt það?

- Leiðbeinum við samstarfsmönnum okkar?
- Hvernig tökumst við á við það þegar við erum ósammála?
- Hvaða vettvang höfum við til að ræða siðferðisleg álitamál? Þurfum við að setja á laggirnar slíkan vettvang , jafnvel fleiri en einn?
- Hvert snýrð þú þér þegar þú stendur frammi fyrir siðferðislegu álitamáli?
- Er yfirstjórnin nægilega meðvituð um siðferðismál og hversu mikilvægt það er að skapa jarðveg fyrir rétt viðhorf?
- Eru stjórnendur nægilega góðar fyrirmyndir fyrir starfsmenn sína?

3 Siðferðisleg úrlausnar- og álitafni.

Stundum liggur ljóst fyrir hvað sé rétt og hvað sé rangt. En stundum stöndum við frammi fyrir nokkrum valkostum sem rekast á mismunandi sjónarmið. Við slíkar aðstæður getur verið gagnlegt að skoða kostina gagnvart spurningunum hér að neðan sem varpa ljósi á hin siðferðislegu álitafni.



Við stöndum frammi fyrir álitaefni þegar a.m.k. tvö ólík sjónarmið rekast á og þá er mikilvægt að forgangsraða rétt. Á t.d. að taka fjárhagslegan ávinning fram yfir það sem er siðferðislega rétt?

Spurningar til umræðu:

- Getur við ákveðnar kringumstæður verið rétt að láta þarfir atvinnulífsins hafa forgang fram yfir umhverfissjónarmið?
- Geta komið upp tilvik þar sem á að láta hagsmuni einstaklinga hafa forgang fram yfir hagsmuni heildarinnar?
- Er réttlætanlegt að láta uppbyggingaráætlun sveitarfélagsins á sínu landi hafa forgang fram yfir aðrar umsóknir um framkvæmdir?

Spurningar til að hjálpa sér við val á leiðum:

- Ertu reiðubúin til að verja ákvörðunina opinberlega?
- Er ákvörðunin málefnaleg og réttmæt?

Á hvaða stigi á að fjalla um siðferðisleg álitaefni?

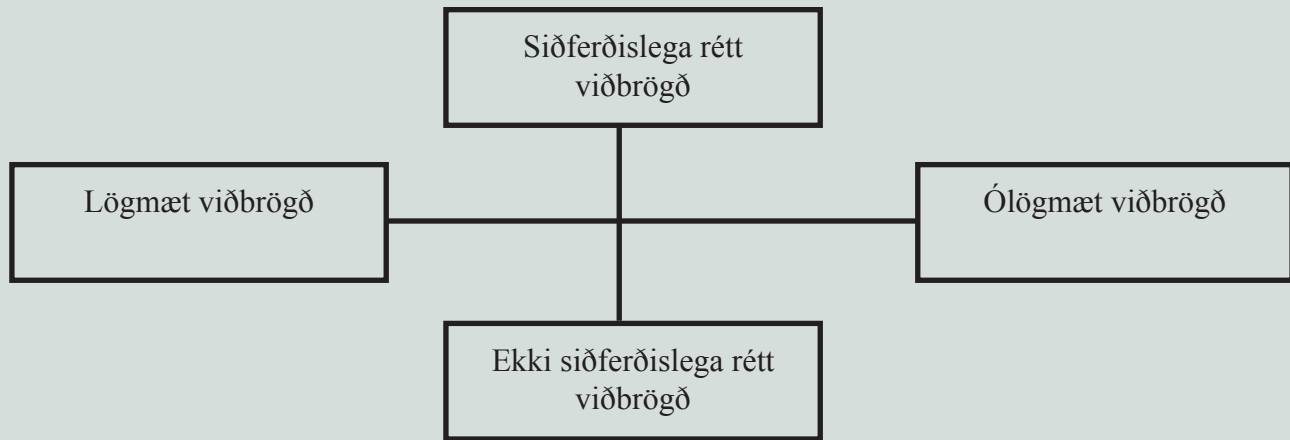
Meginreglan á að vera sú að ræða siðferðisleg álitaefni við næsta yfirmann eða í sameiginlegum umræðum stjórnenda og starfsmanna. En það getur líka verið þörf á að færa umræðuna upp á önnur stig hvort sem þau eru pólitísk eða innan stjórnsýslunnar. Það mikilvægasta er að sá sem stendur frammi fyrir siðferðislegu álitaefni geri sér grein fyrir því og leiti aðstoðar til að leysa úr því. Það er mælt með því að setja á laggirnar sérstakan umræðuvettvang fyrir stjórnendur um siðferðisleg álitaefni og fyrir alla starfsemi sveitarfélagsins, svo og í sveitarstjórninni. Það kemur líka til greina að hittast árlega til að ræða þessi mál.

3.1 Umferðarljós til að bregðast við siðferðislegum álitafnum

Þegar viðmið eða sameiginleg grunngildi vantar þá geta komið upp ýmis álitafni sem hver á einn verður að túlka og bregðast við án þess að hafa nokkuð til að styðjast við. Það er erfitt að vita hvernig eigi að bregðast við þegar markmiðin eru óljós eða ekki er almenn vitneskja um þau. Það er sérstaklega mikilvægt að ræða afstöðu og viðbrögð þegar sett er fram athugasemd um eitthvað sem er ábótavant eða fjölmiðlar fjalla um slík tilvik.

Í fyrirmyndarsveitarfélagi eru álitafnin gerð sýnileg á öllum stigum, bæði innan stjórnsýslunnar og á hinu pólitíska stigi, og brugðist við þeim á réttan hátt fyrir alla hlutaðeigendur, þannig að allir sem starfa fyrir sveitarfélagið dragi lærdóm af því sem hefur skeð.

Dæmi – Staðan gagnvart lögum og reglum (bindandi fyrirmælum):



Við uppgötvum kannski að það er óljóst hvernig eigi að túlka lög og reglur. Stöndum við kannski frammi fyrir löglegri athöfn sem er siðferðislega röng (neðst til vinstri á myndinni)? Til dæmis getur verið um að ræða kaup á vöru sem er ódýrari en önnur en síðan kemur í ljós að framleiðsluferlið er aðfinnsluvert, s.s. vegna þess að börn hafa tekið þátt í framleiðslunni. Hvernig á að bregðast við slíkum málum?

Það getur hjálpað að styðjast við umferðarljós til að meta aðstæður og viðbrögð.



Grænt ljós: Aðstæður sem eru bæði siðferðislega í lagi og innan ramma laga



Gult ljós: Þörf er á að útkljá málið með umræðum. Álitamál sem falla utan lagaramma eða eru háðar mati þar sem matskenndar reglur er að ræða. Sameiginlegur skilningur kemur í veg fyrir mistök og stuðlar að siðferðilega réttum ákvörðunum



Rautt ljós: Þegar athöfn er klárlega bönnuð skv. lögum. Engu að síður er mikilvægt að ganga úr skugga um að það sé sameiginlegur skilningur á því til að koma í veg fyrir mistök.

Aðferð til að bregðast við siðferðislegum álitaeftum

Dæmi:

Hvaða gjöfum má veita móttöku?

- Blóm eða vínflaska fyrir fyrirlestur = Grænt ljós.
- Persónulegar gjafir í tilefni af stórafmælum eða við önnur tækifæri = Gult ljós.
- Peningagreiðslur frá tengilið eða viðskiptavini = Rautt ljós.

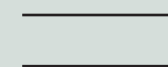
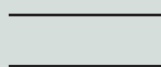
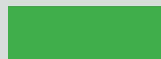
Frammi fyrir hvaða álitaeftum standa starfsmennirnir í sínum daglegu störfum?

1. Raðið þeim eftir tíðni, hversu alvarleg þau eru og afleiðingum

Frammi fyrir hvaða álitaeftum stöndum við?

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.

2. Brugðist er við rauðum og gulum álitaeftum í samræmi við ofangreint.



3. Viðbrögð skilgreind.

Stilla má upp hliðstæðum álitamálum vegna veitinga sem boðið er upp á, móttöku, ferða, þjónustu eða einhvers annars sem hefur í för með sér útgjöld fyrir aðra en mann sjálfan.

3.2 Hæfi

Tilgangur hæfisreglna er að tryggja að kjörnir fulltrúar og opinber stjórnsýsla njóti trausts. Persónulegum hagsmunum verður að halda aðgreindum frá hagsmunum sveitarfélagsins.

Spurningar til umræðu:

- Hvernig er hæfisreglum fylgt í sveitarfélaginu, annars vegar reglum sem gilda um starfsmenn og hins vegar fyrir kjörna fulltrúa?
- Er það rætt við yfirmann eða samstarfsfólk þegar sá sem tekur ákvörðun, eða ber faglega ábyrgð, á persónulegra hagsmuna að gæta sem geta haft áhrif á ákvörðun eða meðferð máls?

Mælt er með því að fara í gegnum ýmis dæmi sem hafa komið upp síðasta árið og lýsa hlutverkum og störfum sem geta valdið hagsmunaárekstrum.

Hlutverkaárekstrar, aukastörf og verkefni.

Launuð aukastörf geta dregið úr tiltrú á starfsmönnum og kjörnum fulltrúum. Það er löglegt að reka einkafyrirtæki þótt þú vinnir í sveitarfélagi eða sért kjörinn fulltrúi. En ef þú rekur fyrirtæki í sama geira og þú berð ábyrgð á í daglegu starfi geta komið upp álitafni. Það getur þess vegna verið tilefni til að skrá upplýsingar um öll störf viðkomandi og gera þær aðgengilegar. Norska sveitarfélagasambandið hefur sett upp vefsvæði fyrir kjörna fulltrúa, sem almenningur hefur aðgang að, til að skrá hvaða verkefnum og störfum þeir sinna³. Alþingi hefur sett reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum alþingismanna og trúnaðarstörfum utan þings⁴.

3 <http://www.styrevervregisteret.no/>

4 http://www.althingi.is/vefur/hagsmunaskraning_reglur.html

Seta í stjórnnum fyrirtækja.

Sveitarfélög fyrirtækjavæða verkefni sín í auknum mæli. Þeim, sem sitja í stjórnnum slíkra fyrirtækja, ber eingöngu að taka mið af hagsmunum fyrirtækisins. Sú staða getur komið upp að pólitískar skoðanir stjórnarmanns fara ekki saman við hagsmuni fyrirtækisins. Sem stjórnarmanni í fyrirtæki ber honum þó að láta hagsmuni fyrirtækisins ráða. Til að stjórnarmenn hafi leiðarljós er mikilvægt að setja ákveðin pólitísk markmið fyrir fyrirtæki þegar það er sett á laggirnar. Þá liggja megináherslur skýrar fyrir og stjórnarmönnum er betur ljóst eftir hvaða sjónarmiðum þeir eiga að starfa og hægt er að koma í veg fyrir að siðferðisleg álitæfni valdi vandamálum.

Spurningar til umræðu

- Þegar sveitarfélög tilnefna kjörna fulltrúa til setu í stjórnnum fyrirtækja:
- Hvaða hagsmuna eiga þeir að gæta? Fyrirtækisins eða sveitarfélagsins?
- Hvernig eiga þeir að bregðast við þegar áherslur fyrirtækisins og sveitarstjórnar fara ekki saman?

3.3. Spilling, mútur og að hygla einhverjum

Það eru fáir í vafa um að spinning sé á ferð þegar starfsmaður tekur við peningagreiðslu eða öðru beinu endurgjaldi fyrir að gera eitthvað eða láta eitthvað ógert eða kjörinn fulltrúi fyrir að taka ákveðna afstöðu í máli. Við stöndum í þeirri trú að slík tilvik séu mjög fátíð hér á landi og fólk sé meðvitað um hvernig bregðast eigi við slíku. Það eru hins vegar gráu svæðin þar sem mörkin eru ekki jafn skýr sem er þörf á að taka á og ræða hvernig bregðast eigi við. Þetta á t.d. við um gjafir og boð fyrirtækja og viðskiptaaðila og félagasamtaka til starfsmanna og sveitarstjórnarmanna. Sveitarfélög þurfa að fara í gegnum raunhæf dæmi um slík tilvik og ræða innan sinna veggja hvernig sé æskilegt að bregðast við og setja ákveðnar reglur ef þau telja þörf á því. Það er ljóst að áhættan af slíku er mismunandi eftir sviðum. Innkaupasviðið er talið sérstakt áhættusvið. Frá 1. janúar 2008 hefur sú lagaskylda hvílt á sveitarfélögum að setja sér innkaupareglur. Slíkar reglur geta tekið á siðferðislegum álitæfnum sem varða innkaup sveitarfélagsins. Flest sveitarfélög hafa sett innkaupareglur í samræmi við 19. gr. laga um opinber innkaup, nr. 84/2007, sem mælir einnig fyrir um það að sveitarstjórnir þurfi að ákveða viðmiðunarfjárhæðir skv. 4. gr. laganna og ákveða hvaða aðilar innan stjórnkerfis sveitarfélagsins geta tekið ákvarðanir á grundvelli reglnanna.

- Hagsmunir íbúa að innkaup séu gerð á hagkvæman hátt, skatttekjur nýtast m.a. betur
- Hagsmunir fyrirtækja að jafnræðis sé gætt

Í reglum sveitarfélaga ætti m.a. að koma fram:

- hvernig innkaupum skal háttað og ábyrgð á því að þeirri stefnu sé fylgt
- hvenær rétt er að viðhafa útboð
- mælanleg skilyrði sem seljandi þarf að uppfylla, t.a.m. varðandi gæði, áreiðanleika og afhendingartíma
- hvenær má hafna lágsta tilboði, verðkannanir o.s.frv.

Sambandið hefur gefið út fyrirmyndir að þessum reglum⁵.

Siðferðispróf

Sveitarfélagið er leyfisveitandi og stór innkaupaaðili. Það gefur tilefni til að starfsmenn eða kjörnir fulltrúar geti orðið fyrir óeðlilegum þrýstingi. Ert þú stundum í vafa hvort þú eigir að taka við gjöfum og boðum frá viðskiptavinum sveitarfélagsins eða öðrum samstarfsaðilum? Þá getur verið tilefni til að spyrja sjálfan sig þessara spurninga:

- Finnst þér að þú getir tekið á móti því sem boðið er með algerlega hreinni samvisku?
- Finnst þér erfitt að segja yfirmanni þínum frá þessu?
- Væri allt í lagi þó þetta yrði opinbert, kæmist t.d. í blöðin?

Ef þú svarar öllum þessum spurningum játandi er líklegast allt í lagi að taka á móti því sem boðið er.

5 sjá <http://www.samband.is/verkefningur/verkstur-sveitarfelaga/innkaupamal/> og tengt efni á þeirri síðu.

Tengsl

Það er mikilvægt að byggja upp tengslanet, hvort sem þú ert starfsmaður í sveitarfélagi eða kjörinn fulltrúi. En í öllum samskiptum við tengiliði er mikilvægt að hafa í huga að fara ekki út fyrir ákveðin mörk þannig að þú sért að hygla viðkomandi. Það er þörf á að ræða hversu langt eigi að ganga í því að byggja upp góð tengsl við birgja og viðskiptaaðila. Það er auðvitað við lög og reglur að styðjast en það eru líka grá svæði sem þarf að skoða og ræða hvernig bregðast eigi við aðstæðum sem geta komið upp.

Hvernig innkaupastefnu erum við með í sveitarfélaginu? Hvað liggur að baki boðum sem þér berast?

- Hver borgar brúsann?
- Er það sem boðið er eitthvað sem skiptir máli faglega, fyrir starf þitt?
- Er boðið sett fram án nokkurrar leyndar? Átt þú eða deildin í útboðs- eða samningaviðræðum við viðkomandi?
- Er boðið sett fram til þín persónulega eða til starfseiningarinnar?
- Hafið þið rætt um hver ætti að fara?
- Heldur þú að það séu væntingar um endurgjald, eða að þess verði vænst síðar?

Fleiri dæmi um álitaeefni

Innkaup

- Á hvaða sjónarmiðum er byggt við innkaup sveitarfélagsins?
- Fá öll tilboð sömu meðferð?
- Tengjast innkaup eða val á birgjum stundum öðru en viðskiptasjónarmiðum?

Gjafir

- Er gjöfin til þín persónulega, eða til sveitarfélagsins?
- Eru væntingar um endurgjald?
- Hvaða viðhorf eru til gjafa hjá gefanda/móttakanda?
- Hvað kostar gjöfin?
- Eiga lagaákvæði eða reglur við?
- Hvað segja siðareglur sveitarfélagsins um þetta?
- Er einhver leynd í kringum gjöfina?
- Er gjöfin gefin í tengslum við samningaviðræður eða innkaup?

Ferðir, veitingar og greiðsla á útgjöldum

- Tengist greiðsla á útgjöldum viðskiptum (t.d. utanlandsferð til að kynna tölvukerfum, sem tölvufyrirtæki greiðir)?
- Er einhver leynd yfir málinu?
- Eiga lagaákvæði eða reglur við?

Jafnræði

- Fær íbúinn eða viðskiptavinurinn aðra meðferð vegna persónulegra tengsla við viðkomandi?

3.4 Uppljóstranir

Hingað til hefur verið lítil umræða hér á landi um stöðuna þegar einhver innan fyrirtækis eða stofnunar ljóstrar upp um eitthvað sem er aðfinnsluvert í starfseminni, annaðhvort innanhúss eða út á við. Á ensku er orðið „Whistle blower“ notað um slíkan aðila („varsler“ á norsku) og á íslensku hefur orðið uppljóstrari verið notað. Uppljóstrari getur gegnt mikilvægu hlutverki við að hindra eða koma upp um spillingu eða annað óréttmætt athæfi en það þarf líka að ganga tryggilega úr skugga um að ásakanir eigi við rök að styðjast. Það er mikilvægt að það fari fram opin umræða um þessi mál innan sveitarfélaga og það séu skilgreindir ákveðnir ferlar fyrir meðferð þeirra. Opin umræða

getur líka orðið til þess að koma í veg fyrir að þær aðstæður skapist að uppljóstrana sé þörf og það á að vera meginmarkmiðið. Það verður að vera tryggt að starfsmaður geti sagt frá slíkum hlutum án þess að eiga neitt á hættu. Inn í lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, er nú komið nýtt ákvæði, 13. gr. a, til verndar uppljóstrurum. Í því segir að óheimilt sé að láta starfsmann gjalda þess að hann greini frá lögbrotum, eða brotum á siðareglum, sem hann hefur orðið áskynja um í starfi.

Úrlausnarefni í sambandi við meðferð uppljóstrunarmála

- Byrja þarf á því að ræða hvað felst í hugtökunum uppljóstrari og uppljóstranir.
- Að hvaða leyti viðgangast aðfinnsluverð atriði á vinnustaðnum að mati starfsmanna?
- Hversu mikið er um að sagt sé frá aðfinnsluverðum atriðum?
- Við hvern tala starfsmenn vegna slíkra mála? Hefur verið mótað verklag þannig að það sé ljóst við hvern þeir eigi að tala?
- Er búið að fara í gegnum það að það hafi ekki neikvæðar afleiðingar fyrir starfsmann að segja frá aðfinnsluverðum atriðum?
- Hvað einkennir þá vinnustaði þar sem aðfinnslur eru teknar alvarlega og brugðist við þeim? Sjá starfsmennirnir einhverjar breytingar?
- Hvernig koma yfirstjórnendur að máli þar sem aðfinnslur eru teknar alvarlega?
- Hafa stjórnendur farið yfir hvernig hægt sé að taka á slíkum málum á jákvæðan hátt, ekki síst þegar aðfinnslur varða stjórnendurna sjálfa? Geta þeir tekið því?
- Hvernig koma trúnaðarmenn starfsmanna að þessum málum?
- Er þörf á frekari verklagsreglum eða aðgerðum til að tryggja að allt sé uppi á borðum, umhverfið sé ekki andsnúið uppljóstrurum og þeir njóti verndar?
- Getur verið að það sé einhver starfsemi þar sem uppljóstranir eigi sér frekar stað ef uppljóstrarinn nýtur nafnleyndar?

3.5 Önnur dæmi um úrlausnar- og álitaefni

Hér á eftir eru tíunduð ýmis almennari dæmi um siðferðisleg úrlausnar- og álitaefni sem geta komið upp, til viðbótar þeim sem þegar hafa verið nefnd. Það er mælt með því að dæmin séu notuð til að finna fleiri úrlausnar- og álitaefni sem þið hafið rekist á eða teljið að gætu komið upp.

Ójafnvægi milli framlags til þjónustu og gæðakrafna.

Starfsmaður getur lent í þeirri stöðu að það séu mismunandi væntingar, annars vegar af hálfu þeirra sem nota þjónustu og hins vegar af hálfu samstarfsmanna, yfirmanna eða pólitískrar yfirstjórnar þannig að það er ekki jafnvægi á milli framlags til þjónustu og þeirra krafna sem gerðar eru til hennar. Hvernig getur einstakur starfsmaður brugðist við þegar hann sér að notendur eru ekki að fá þá þjónustu sem þeir eiga rétt á eða þjónustan fullnægir ekki gæðakröfum? Sveitarfélög þurfa að ræða hvernig eigi að taka á slíkum málum. Reynslan sýnir að stundum hefur það ekki tilætluð áhrif að snúa sér til næsta yfirmanns með slík mál.

Innkaup og góðar viðskiptavenjur.

Spurningar til umræðu

- Hvernig stöndum við að innkaupamálum hjá okkur og hvað er hægt að bæta?
- Þjóðum við allt út, eða skiptum við innkaupunum í smærri hluta til að vera undir mörkum útboðsskyldu?
- Hvaða siðferðiskröfur gerum við til birgja?
- Hvað eru góðar viðskiptavenjur hjá okkur? Hvað felst í því að gera kröfur um samfélagslega ábyrgð til birgja og fyrirtækja sem við fjárfestum í f.h. sveitarfélagsins?
- Er sveitarfélagið að skipta við eða fjárfesta í starfsemi sem brýtur mannréttindi eða réttindi launþega ?
- Að hvaða leyti tekur sveitarfélagið tillit til umhverfissjónarmiða í innkaupum sínum?
- Lætur sveitarfélagið staðbundna hagsmuni hafa forgang fram yfir hagsmuni á landsvísi við val á birgjum?
- Fara samskipti við alla sem sveitarfélagið skiptir við, svo sem birgja, íbúa og starfsmenn, fram með það í huga að byggja upp samstarfstengsl til lengri tíma?
- Komum við almennt fram í samræmi við væntingar þeirra sem við eigum samskipti við, ekki síst íbúanna?

3.6 Fyrirtæki sveitarfélaga – samfélagsleg ábyrgð á öllum sviðum

Hvað er samfélagsleg ábyrgð? Hún snýst m.a. um að muna að við erum öll hluti af því samfélagi sem við störfum í og sveitarfélagið verður að bera virðingu fyrir samfélagslegri stöðu sinni til að tryggja gott orðspor og samkeppnishæfni sína til lengri tíma litið.

Það er mikilvægt að það sé viðurkennt að fyrirtæki sveitarfélags eru hluti af samfélaginu á hverjum stað og að starfsemi þeirra hefur fjárhagsleg, umhverfisleg, og félagsleg áhrif sem bæði fyrirtækin, eigendur þeirra og aðrir í samfélaginu þurfa að lifa við. Þess vegna þarf að vera til staðar vitund um hvaða áhrif fyrirtækin hafa á samfélagið þar sem þau eru staðsett. Þessir þrír þættir geta haft ólíkt vægi eftir því um hvers konar starfsemi er að ræða og eftir því hvaða viðhorf hagsmunaaðilar, ekki síst íbúar, hafa til hennar. Hvernig er t.d. litið á það ef orkufyrirtæki í eigu sveitarfélags hefur aðeins fengið þau tilmæli frá eigendum að það eigi að skila sem mestum hagnaði? Hvernig er brugðist við því þegar íbúar kvarta yfir þjónustu sem hefur verið sett á markað?

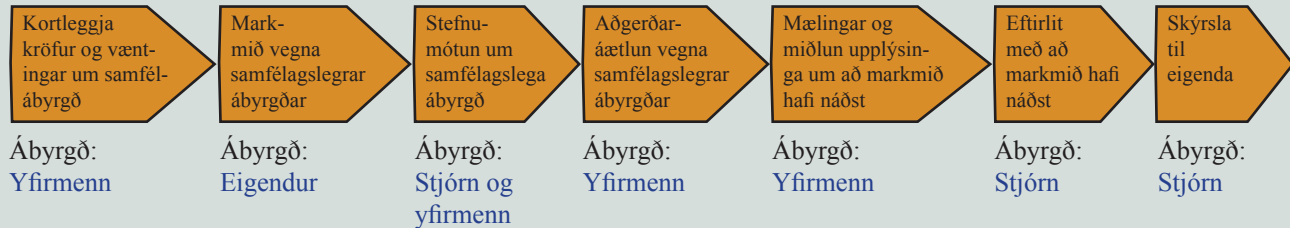
Það er ekki til eitt algilt svar við því hvernig samfélagsleg ábyrgð eigi að koma fram í fyrirækjarekstri. Hana verður að skilgreina fyrir hvert fyrirtæki fyrir sig. Það sem hægt er að segja með vissu er að ef siðferðisleg sjónarmið koma ekki inn í fjármál fyrirtækisins, umhverfismál þeirra og félagslega starfsemi þá getur fyrirtækið ekki komið fram af samfélagslegri ábyrgð f.h. eigenda sinna.

Stjórnendur bera ábyrgð á því að taka á samfélagslegri ábyrgð fyrirtækja á þessum þremur sviðum og að fylgja henni eftir. Eigendur verða að sínu leyti að skilgreina markmið sín og hvað vakir fyrir þeim með eignarhaldi á fyrirtæki. Þeir þurfa að gefa skýr skilaboð um það til umhverfisins.

Forsenda þess að fyrirtæki geti haft samfélagslega ábyrgð sem leiðarljós í rekstri sínum er að það takist að skilgreina hugtakið þannig að það hafi raunverulegt efnislegt innihald. Eigendur, stjórn og yfirmenn verða að koma auga á og nýta þá möguleika sem fyrirtækið hefur til að hafa samfélagsleg áhrif. Skilaboðin til umhverfisins verða að vera bæði í orði og á borði. Starfsmennirnir hafa mikilvægt hlutverk hvað þetta varðar. Ef markmiðin og það sem liggur að baki þeim eru ekki öllum í fyrirtækinu ljós er hættu á að eitthvað fari úrskeiðis. Þá getur fyrirtækið ekki heldur komið því að öllu leyti á framfæri hvert framlag þess til samfélagsþróunarinnar er.

Þegar unnið er að því að byggja upp aukna siðferðislega vitund með því að draga fram ýmsar aðstæður og álitæfni, ætti einnig að leggja áherslu á æskilegar aðgerðir til þess að stuðla að samfélagslegri ábyrgð fyrirtækja. Hver er samfélagsleg ábyrgð okkar á þessum þremur sviðum, í fjármálum, umhverfismálum og hvað snertir félagslegu hliðina. Eigendur verða að skilgreina meginmarkmiðin. En hvernig er hægt að tryggja að ábyrgðin sé virk? Starfsmennirnir hafa veigamesta hlutverkið í því og þess vegna er nauðsynlegt að hafa þá með á mótunarstigi.

Hér að neðan er sýndir ferlar í stefnumótunarvinnu um samfélagslega ábyrgð og hvernig henni verði fylgt eftir og hver ber ábyrgð á hverju stigi. Þar sem yfirmenn eru ábyrgir er einnig rétt að virkja starfsmenn þótt það sé ekki nefnt sérstaklega.



4. Hvernig er hægt að vinna að aukinni siðferðisvitund – samantekt

Hér er gátlisti sem getur verið gott að skoða. Ekki til þess að fá endanleg svör um hvernig vinnan eigi að fara fram heldur til þess að fá yfirsýn yfir mikilvægustu þættina.

- Takið umfjöllun um grunngildi, siðferðismál og samfélagslega ábyrgð sveitarfélaga til umræðu með reglulegu millibili og gefið slíkri umræðu nægilegan tíma. Það skiptir meginmáli að skapa rétt viðhorf og menningu. Slíkt tekur tíma og krefst þess að farið sé í gegnum ákveðna ferla. Þetta er ekki eitthvað sem gert er í eitt skipti fyrir öll.
- Stjórnendur verða að bera ábyrgð á vinnunni og eftirfylgninni og taka fullan þátt. Mikilvægt að þeir séu góðar fyrirmyndir.
- Vinnan verður að sjást í stefnumótun og aðgerðaráætlunum.
- Samræða og miðlun upplýsinga milli allra hópa innanhúss er nauðsynleg.
- Kynnið ykkur lög og reglur sem eiga við.
- Komið ykkur saman um hvaða viðbrögð séu ekki ásættanleg, hvaða viðbrögð þurfi að skilgreina vegna ákveðinna aðstæðna, og hvaða viðbrögð séu æskileg. Farið vel yfir þessi viðbrögð og gefið skýr skilaboð um þau.
- Leitið svara við því hver séu réttu siðferðislegu viðhorfin og viðbrögðin, farið ofan í saumana á þeim og tengið þau við hina samfélagslegu ábyrgð sveitarfélagsins. Ræðið hvernig sé rétt að koma skilaboðunum á framfæri.
- Mótið viðmiðunarreglur um grunngildi sveitarfélagsins og hvernig þau eigi að endurspeglast í

athöfnum starfsmanna.

- Mótið leiðbeiningarreglur um uppljóstranir eða grípið til annarra aðgerða til að það sé skýrt hvernig eigi að bregðast eigi við í þeim tilvikum.
- Allir verða að axla ábyrgð á því að farið sé eftir siðferðislegum viðmiðunum. Sú afstaða að þetta komi mér ekki við er óásættanleg. Breiðið út vitneskju um grunngildi sveitarfélagsins, bæði innanhúss og utan. Tengid gildin við ákveðnar aðstæður og hegðun. Farið í gegnum hvernig hægt er að bregðast við á mismunandi vegu.

Fylgiskjal

Rammi og gátlisti fyrir siðareglur

Siðareglur þarf að semja með tilliti til aðstæðna í hverju sveitarfélagi fyrir sig. Þær eru samþykktar af sveitarstjórn og farið er eftir þeim og þeim fylgt eftir í daglegri stjórn og rekstri. Hér eru leiðarbeiningar fyrir sveitarfélög sem vilja móta sér siðareglur eftir umræðu- og samráðsferil innan sveitarfélags.

Siðareglur þurfa að vera þannig að

- það sé auðvelt að skilja þær (Séu hnitmiðaðar og dragi skýr mörk. Geri ekki kröfu um lögfræðilega þekkingu eða aðra fagþekkingu.)
- þær hafi beina skírskotun til daglegra starfa starfsmanna og þeirra úrlausnar- og álitaefna sem þeir standa frammi fyrir
- þær séu ekki of miklar að vöxtum þannig að það sé auðvelt að hafa yfirsýn yfir þær.

1. hluti – Um siðareglur

1. Inngangur

- Hvað eru siðareglur – til hvers að setja siðareglur og fyrir hverja? (Siðareglur eiga ekki að hafa í för með sér að við verðum kaþólskari en páfinn – við megum ekki hætta að hafa tengslanet eða styðjast við sambönd o.s.v.frv.)
- Á að setja á laggirnar siðanefnd innan sveitarfélagsins til að vera sveitarfélagi til aðstoðar varðandi siðferðisleg álitamál⁶?
- Hvernig snúa siðareglur að kjörnum fulltrúum og starfsmönnum. Á að vera skuldbinding um að undirgangast þær með undirskrift?
- Viðurlög vegna brota á siðareglum⁷.

6 Eins og fram kemur í inngangi þá gerir 29. gr. frv. til sveitarstjórnarlaga ráð fyrir að sett verði á laggirnar siðanefnd á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga.

7 Staða kjörinna fulltrúa og starfsmanna er að sjálfsögðu gerólík hvað varðar viðurlög þar sem starfsmennirnir starfa á grundvelli ráðningarsamnings en kjörnu fulltrúarnir hafa hlotið umboð sitt frá íbúum í kosningum.

2. Það sem liggur að baki?

- Hvað felst í hugtökunum: Gott siðferði, stofnana- og fyrirækjamenning, samfélagsleg ábyrgð?
- Hvað liggur til grundvallar siðareglunum?
- Byggja á sýn sveitarfélagsins á sig sjálf og á grunngildum þess (leiðarljós), sbr. trúverðugt, opið, gagnkvæm virðing. Hvaða merkingu leggjum við í þessi fallegu orð?
- Siðareglurnar þurfa að vera sýnilegar í stefnumótun sveitarfélagsins og aðgerðaráætlunum.

2. hluti – Samskipti við fólk og umhverfi

Hér velur sveitarfélag að leggja annað hvort áherslu á 2. eða 3. hluta.

- Hvernig kemur sveitarfélagið fram gagnvart einstökum hópum?
- Inngangur um væntingar gagnvart öðrum og mismunandi stöðu hópa.
- Samskipti við utanaðkomandi aðila.
- Notendur þjónustu/íbúar/viðskiptavinir
- Birgjar
- Samkeppnisaðilar
- Önnur opinber yfirvöld
- Samskipti við aðila innanhúss
Starfsmenn (á öllum stigum) og kjörnir fulltrúar (gagnkvæm samskipti þeirra)
Eigendur/fjárfestar (gagnvart fyrirtækjum sem sveitarfélög eiga að öllu eða nokkru leyti)
- Samskipti við aðra aðila.
Stjórn eða yfirmenn í fyrirtækjum sem sveitarfélög eiga að öllu eða nokkru leyti)

3. hluti – Efnisreglur

Sveitarfélagið velur hvað því finnst vera mikilvægt að hafa með í eigin siðareglum:

- Hæfi og trúverðugleiki (fjölskyldu- og vinaáhrif, fyrri störf)
- Aukastörf (pólítísk eða í einkafyrirtæki)
- Þátttaka í félagasamtökum

- Góðar viðskiptavenjur
- Notkun á eignum sveitarfélagsins
- Notkun á tölvukosti og gsm síma til einkaafnota eða vegna starfs
- Innkaup og innkaupaferlar
- Spilling og mútur
- Gjafir (reglur um móttöku, hámarksfjárhæð vegna persónulegra gjafa)
- Móttökur, ferðir, veitingar og greiðsla á útgjöldum
- Hvernig komið er fram við þá sem snúa sér til sveitarfélagsins í mismunandi erindagjörðum
- Samskipti við samstarfsmenn og hollusta gagnvart þeim
- Tjáningarfrelsi, hollusta gagnvart vinnuveitanda og þagnarskylda (í hvaða tilvikum, gagnvart hverjum?)
- Uppljóstranir
- Samskipti við fjölmiðla
- Náttúru- og umhverfisvernd (t.d. meðferð úrgangs og hættulegra efna)
- Eftirlit með vefnotkun
- Upplýsingamiðlun
- Annað

4. hluti – Fylgiskjöl

Yfirlit yfir viðkomandi lög og reglur fylgja til upplýsinga og tilvísunar þar sem þörf er á, svo sem í sambandi við opinber innkaup, móttöku gjafa eða meðferð hættulegra efna, eða sem sérstakt fylgiskjal.



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Samband íslenskra sveitarfélaga: Siðferði og samfélagsleg ábyrgð í sveitarfélögum

Mars 2011

Útgefandi: Samband íslenskra sveitarfélaga – hag- og upplýsingasvið
Borgartúni 30, Pósthólf 8100 128 Reykjavík
Sími: 515 4900, Myndsími: 515 4903
Netfang: samband@samband.is
Veffang: samband.is

Textavinna: Anna Guðrún Björnsdóttir

Umbrot: Ingibjörg Hinriksdóttir

© Samband íslenskra sveitarfélaga 2011/5

