

KVALITA VÝKONU VEŘEJNÉ SPRÁVY JE BEZPROSTŘEDNĚ SPJATA S PROBLEMATIKOU ETIKY VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

THE QUALITY OF PUBLIC ADMINISTRATION PERFORMANCE IS CLOSELY RELATED TO THE ISSUES OF ETHICS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Věra Nečadová

Abstract: *When discussing the quality of public administration performance, it is necessary to comprehend its direct relation to the issues of ethics in the sphere of public administration. Public administration performance consists in the service for citizens. The general principles and value criteria in public administration performance are law observance, work quality, efficiency and ethics (special attention is particularly paid to the observance of objectivity and equal approach). Other fundamental principles are information transparency, being not susceptible to influence, incorruptibility and integrity. The employees should also take a keen interest in keeping the good reputation of the office where they work.*

If we manage, in a suitable manner, to combine the aspects presented above with the modern methods and approaches of public administration management, with high-quality education of public administration employees, with sensible management of regional development in dynamically changing conditions, and with effective application of information and communication technologies, then there is a precondition for achieving higher efficiency of public administration performance.

Keywords: *Public Administration, Requirements for Public Administration Employees, Ethical Values, Moral Standards, Ethical Code, Corruption, Code of Conduct, Professionalism.*

JEL Classification: *Z190.*

Úvod

Domnívám se, že chceme-li hodnotit kvalitu výkonu veřejné správy, je třeba vzít v úvahu i bezprostřední spojitost hodnocení výkonu kvality veřejné správy s ohledem na působení lidského faktoru v této oblasti, který zde hraje velmi významnou roli, tedy zamyslet se nad problematikou etiky v oblasti veřejné správy.

Veřejná správa je stejně stará jako občanská společnost a stát. Smyslem její existence je služba veřejnosti, zabezpečování a poskytování veřejných statků při dodržování platných zákonů a předpisů. Provoz veřejné správy zajišťuje v souladu s přijatými zákony státní aparát, když jeho úředníci by měli sloužit veřejnému zájmu bez ohledu na vlastní cíle a vlivy politických procesů.

Vedle státního aparátu (ministerstva, soudy, armáda, finanční úřady, atd., prostě vše, co zabezpečuje hladký průběh řízení státu) existuje ve veřejné správě další, velmi významný prvek. Je to veřejná správa územních samosprávných celků (krajů, měst, obcí). Úředníci tohoto druhu veřejné správy zajišťují rovněž její provoz. Cíle a nástroje veřejné politiky formulují politici ve volených orgánech. Úředníci se touto politikou řídí a vykonávají ji.

Tomuto způsobu uspořádání společnosti se říká formalizovaný model. Někdy se může stát, že úředníci ve výkonných orgánech mají dominantní postavení a ovládnou svým vlivem volené orgány. Mohou ovlivňovat jejich rozhodování, poněvadž mají monopol na informace. Prakticky jde o vládu managementu, tento model se nazývá technokratický. Třetím možným modelem je spolupráce mezi úředníky, kteří představují výkonnou moc a mezi volenými orgány. Společně stanoví cíle a nástroje veřejné politiky a společně se snaží o jejich dosažení.

Pokud jde o etiku veřejné správy, není podstatný rozdíl v jejích požadavcích na státní aparát a na veřejnou správu územních samosprávných celků. Jde v podstatě o tzv. správní etiku.

Etika má ve veřejné správě místo především v souvislosti s rozhodováním. Každý problém nebo situace s etickým rozměrem vyžaduje volbu mezi několika možnostmi. Volbu činí jednotlivec nebo organizace. Proto etika jednotlivce a organizace by měla být v souladu.

1 Pojem etika ve veřejné správě

Pokud jde o pojem „etika ve veřejné správě“, ten bývá většinou chápán jako implementace morálních standardů v činnostech veřejné správy. Ve všech politických systémech kvalita vlád a její správy reflektuje standardy nebo hodnoty společnosti. Tyto hodnoty obecně zahrnují čestnost, spravedlnost, slušnost, odpovědnost, rovnost a zároveň i skutečnost, že rozhodování úředníků veřejné správy bude v souladu s těmito hodnotami. Můžeme tedy říci, že etika ve veřejné správě je jednou z tradičních hodnot veřejné správy, která je především zaměřena na vymezení toho, co je správné nebo nesprávné, co je dobré nebo špatné.

Ve veřejné správě je důležité, aby její zaměstnanci dokonale rozuměli povaze své individuální odpovědnosti v procesu rozhodování, aby byli skutečně odpovědnými úředníky, a dále, aby organizace, v níž pracují, usnadnila jejich správní uvážení tím, že zajistí, aby správní úředník měl příležitost chovat se odpovědně.

Etické chování ve veřejném sektoru je postaveno na základě držby (zastávání) úřadů. Veřejné úřady ztělesňují skutečnosti, které odrážejí složitou soustavu ústavních, právních a zároveň i politických odpovědností chování veřejné správy. Úředníci zažívají každý den konflikty a dilemata, které toto množství závazků a odpovědností přináší. Svědomití držitelé úřadů nemohou být pouhými figurkami, protože se od nich vyžaduje rutinní výkon uvážení. Stále jsou vyzýváni k tomu, aby využívali vlastních zdrojů morálního uvažování pro provedení tvrdé volby. Nemohou se oprostít od této morální povinnosti a při výkonu svých úředních povinností jednat tak, jako by byli soukromými osobami. Umístění základů etického chování do odpovědnosti spojené s držením úřadu nevyklučuje roli individuální etické reflexe a volby, ale při výkonu této volby se od úředníků vyžaduje.

Orientaci veřejné správy na zajišťování veřejných zájmů lze chápat jako její směřování jak k řešení konkrétních problémů jednotlivých občanů a skupin obyvatelstva, tak i k zabezpečení fungování společnosti jako celku.

Správní etika se týká především jednotlivých úředníků a zasahuje obecně do tří oblastí procesu jejich rozhodování.

Volba právního postoje – zda budou respektovat ideu zákonodárce, nebo se budou řídit zásadou, že co není zakázáno, je dovoleno.

1. Volba morálního postoje – týká se identity s obecným definováním morálky a lidských hodnot,
2. volba preference zájmů – rozhodování o tom, zda bude preferovat vlastní individuální zájem nad zájmem veřejným.

Co je to vlastně „morálka úředníků veřejné správy“?

Morálka úředníků veřejné správy je soubor hodnot, postojů, názorů, zvyků a pravidel, vycházejících z přijatých zákonů a společenských norem, které se projevují v činnosti těchto úředníků, jak v činnosti směrem k úřadu, tak směrem k veřejnosti. Tuto morálku je možné také charakterizovat jako morálku veřejné služby.

Obecně rozeznáváme šest úrovní morálky úředníků veřejné správy:

- 1) Slušnost při jednání a dodržování zákonů,
- 2) zvládání konfliktů mezi veřejnými a individuálními zájmy,
- 3) zaměření na službu občanům a procedurální férovost,
- 4) demokratická odpovědnost,
- 5) etika veřejné politiky,
- 6) etika kompromisu a sociální integrace.

Na základní úrovni morálky jde hlavně o to, vypořádat se s pokušením, které přináší moc, přístup k veřejným statkům a příležitost nedodržet sliby a závazky ve styku s veřejností. Toto nebezpečí roste s centralizací správy a nedostatečně účinným kontrolním mechanismem.

Druhá, vyšší úroveň morálky se týká konfliktu zájmů – podřízení individuálních zájmů zájmům veřejným.

Ve veřejné správě může dojít i ke střetu zájmů vyplývajících z úřední činnosti konkrétních osob se zájmy soukromými. Vyvstává zde hned otázka, zda existují dostatečné zásluhy, aby funkcionář mohl řádně vykonávat oficiální činnost, aniž by tím nebyly ovlivňovány jeho soukromé zájmy a naopak. Příčin střetu zájmů je jistě velmi mnoho.

Zákon č. 287/1995 Sb., kterým byl novelizován zákon České národní rady č. 238/81992 Sb., o některých opatřeních souvisejících s ochranou veřejného zájmu – tzv. zákon o střetu zájmů ukládá veřejným funkcionářům (poslancům, senátorům, členům vlády a vedoucím ústředních orgánů) některá omezení týkající se jejich aktivit v soukromém sektoru a ohlašovací povinnost možného osobního prospěchu, povolených činností a majetkových poměrů. Cílem zákona je omezit takové jednání veřejné osoby, které ohrožuje důvěru v jeho nestrannost, nebo zneužití svého postavení k získání neoprávněného prospěchu pro sebe nebo případně i jinou osobu.

Třetí úroveň morálky veřejné služby se týká kvality služeb pro občany. Mnozí úředníci, opojeni autoritou, si neuvědomují, že vyhlášené standardy a hodnoty nejsou definovány jejich představami o službě ve veřejné správě, ale jejich konkrétní činností. Chtějí-li získat důvěru občanů, musí jim vycházet, v rámci platných zákonů, vstřícně a snažit se co nejlépe jim „posloužit“, třeba i proti vlastnímu zájmu.

Korektnost úředníka, obrana proti korupci a podvodům je nezbytností. To klade značné nároky na morálku, protože zájem o vlastní prospěch se posouvá směrem k zájmu o druhé. Veřejnou činnost nelze nejprve považovat za výdělečnou činnost a teprve pak za službu občanům.

Čtvrtá úroveň veřejné morálky zahrnuje etiku demokratické odpovědnosti. Ta se týká nejenom chování úředníků, ale také obsahu jejich činnosti. Je paradoxem, že ačkoliv v demokratickém zřízení veškerá moc je odvozena z lidu, lid má jen velmi omezené možnosti tuto moc účinně kontrolovat. Účinná kontrola totiž předpokládá, že lid disponuje zcela úplnými informacemi o zamýšlených akcích, návrzích zákonů a hospodářsko-politických opatřeních a že má dostatečné předpoklady k tomu, aby byl schopen takové projekty posoudit.

Pátá úroveň veřejné morálky představuje etiku veřejné politiky. Zde je nezbytná povědomost o lidských hodnotách, neboť je třeba určit, jaký směr politiky a které akce jsou dobré nebo nevhodné. Znalost lidských hodnot by měla být součástí profesionálního přístupu všech pracovníků veřejné správy. Posuďte etiku např. obecního úřadu, který z peněz na projekt nové školy koupí luxusní vůz pro starostu apod.

Kontrola bývá často komplikována nechtíví veřejné správy být kontrolována nezávislými orgány, které o výsledku informují veřejnost. V ČR byl v roce 1993 zřízen Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ), který ale ze zákona plní funkci pouze nalézací, nikoliv výkonnou. Největší zbraní NKÚ je Věstník NKÚ, který 4x ročně vydává jeho tiskové oddělení, a kde se uvádí závěry činnosti NKÚ.

Nejvyšší úroveň veřejné morálky se týká schopnosti kompromisu a sociální integrace.

Rozbor etických hodnot představitele veřejné správy svědčí o tom, že mít „skutečné hodnoty“ znamená více, než artikulování chtěných přesvědčení. Etické hodnoty platí, když existují účinné řídicí systémy, které netolerují odchylky od přijatých zásad.

Za těchto okolností velice záleží na citlivém působení představitelů veřejné správy.

Schopnost etického hodnocení by měla být přirozenou součástí kvalifikace vzdělaných osobností.

2 Evropská dimenze etiky ve veřejné správě

O tom, že problematika etiky v oblasti veřejné správy je velmi diskutované a stále hodně aktuální téma, svědčí i skutečnost, že tato závažná otázka dostává i evropský rozměr, když je možno hovořit o evropské dimenzi etiky ve veřejné správě.

Ministerstvo vnitra ČR se dlouhodobě zapojuje do aktivit mezinárodních organizací, které se týkají etiky (např. principy etiky OECD) a boje proti korupci ve veřejné správě (např. Výboru expertů na etiku a demokratickou účast na místní a regionální úrovni LR-DP-Rada Evropy), Expertní skupiny k řízení konfliktu zájmů PGC/OECD aj.). V prosinci 2005 odborníci z programu SIGMA (Společná iniciativa OECD a Evropské unie) vypracovali na žádost ČR komparativní studii ke střetu zájmů v devíti zemích Evropy v souvislosti s přípravou zákona o střetu zájmů v České republice.

Zároveň i Odbor rozvoje lidských zdrojů ve veřejné správě Ministerstva vnitra ČR [12] je zapojen do problematiky prevence a boje proti korupci ve veřejné správě na mezinárodní úrovni – spoluúčastní se realizace projektů s výzkumnou akademií Federace německých státních úředníků, za finanční a odborné podpory Evropského úřadu boje proti podvodům

(OLAF) při EU.[3] Tato iniciativa je nadále rozvíjena pod záštitou NISPAce v rámci pracovní skupiny pro Integritu ve veřejné správě. [14]

V této souvislosti bych velice ráda na tomto místě uvedla principy etiky OECD, které jsou následující [15]:

1. Etické standardy pro veřejnou službu musí být jasné.
2. Etické standardy musí být zakotveny v právu.
3. Úředníci veřejné správy musí mít k dispozici etické vedení.
4. Úředníci veřejné správy musí znát svá práva a povinnosti, jsou-li vystaveni obvinění.
5. Politická angažovanost ve prospěch etiky musí posilovat etické chování úředníků veřejné správy.
6. Rozhodovací proces musí být transparentní a otevřený kontrole.
7. Musí být stanovena jasná pravidla pro interakci mezi veřejným a soukromým sektorem.
8. Manažeři se musí chovat eticky a podporovat etické chování.
9. Řídící politika, postupy a praxe musí podporovat etické chování.
10. Podmínky veřejné služby a řízení lidských zdrojů musí podporovat etické chování.
11. Veřejná správa musí disponovat adekvátními mechanismy odpovědnosti.
12. Musí existovat vhodné postupy a sankce za nesprávné chování.

Dalším neméně důležitým příkladem pozornosti, kterou ve vyspělých demokraciích věnují uplatňování etiky ve veřejné správě, jsou „Principy etiky pro úředníky ve veřejné správě“. Jsou výsledkem práce pracovní skupiny, která působí při Council for Excellence in Government. Je to skupina bývalých vládních úředníků USA, která se snažila podpořit co nejvyšší etický standard ve státní službě. Vycházela z přesvědčení, že uplatňování a potřeba etiky, jako základní hodnoty ve veřejné správě má zdůrazňovat již vláda. Prohlášení, které obsahuje základní etické principy, podepsalo více než 400 zakládajících členů Council for Excellence in Government.[6]

Vycházíme-li ze zahraničních poznatků a zkušeností, měly by principy etiky pro úředníky ve veřejné správě vyhovovat následujícím požadavkům:

- Komunikativnost – musí být srozumitelná a otevřená,
- specifická – musí se stát vodítkem chování pro situace, ve kterých se mohou pracovníci ocitnout při výkonu své profese,
- kompetentnost – musí být poplatné příslušnému oboru,
- obligatornost – za nedodržení musí následovat sankce,
- revidovatelnost – musí být periodicky aktualizovány.

Etické principy se v různých oborech činnosti pochopitelně liší, avšak v zásadě se zabývají následujícím okruhem otázek:

- Slušnost a věrnost zákonu,
- konflikty zájmů a jejich řešení,

- bezpečnost a ochrana zdraví na pracovišti,
- ochrana životního prostředí.
- úplatky za získání informací a zakázek.

Klady působení etických principů spočívají především v tom, že dávají jasná a užitečná vodítka pro každodenní praxi, že formulují obecné zásady a hodnoty, které je účelné dodržovat a k nimž se jejich účastníci hlásí, že napomáhají ke zvyšování norem technických i samotnému rozvoji etiky v různých činnostech.

Námítky proti respektování etických principů spočívají především v tom, že jsou dobrovolné a že vlastně vyjadřují jenom určitou škálu hodnot.

S ohledem na evropskou dimenzi etiky ve veřejné správě bych ráda poukázala na Zásady chování ve veřejném životě zpracované Výborem pro standardy veřejného života Velké Británie, které jsou následující:[2][13]

Nesobeckost

Osoby zastávající veřejnou funkci činí rozhodnutí pouze ve veřejném zájmu. Nedělají tak proto, aby získaly finanční nebo jiné materiální výhody pro sebe, rodinu nebo přátele.

Objektivita

Při výkonu veřejné funkce, včetně jmenování do veřejných funkcí, poskytování veřejných zakázek a návrhů jednotlivců na odměny a peněžní dávky, se osoby zastávající tuto funkci rozhodují podle zásluh.

Bezúhonnost

Osoby zastávající veřejnou funkci neuzavřou žádný finanční ani jiný závazek vůči osobám či organizacím stojícím mimo úřad, který by mohl ovlivnit výkon jejich funkce.

Odpovědnost

Osoby zastávající veřejnou funkci se zodpovídají za svá rozhodnutí a činy veřejnosti a musí se podrobovat veškerým kontrolám, které jsou přiměřené jejich funkci.

Otevřenost

Osoby zastávající veřejnou funkci jsou co nejotevřenější v otázkách týkajících se jejich rozhodnutí a činů. Měly by zdůvodňovat svá rozhodnutí a informaci neposkytovat pouze tehdy, je-li to ve veřejném zájmu.

Poctivost

Osoby zastávající veřejnou funkci mají povinnost ohlásit veškeré soukromé zájmy, které se vztahují k jejich funkci a podnikají kroky k vyřešení všech konfliktů způsobem ochraňujícím veřejný zájem.

Vedení

Osoby zastávající veřejnou funkci šíří a podporují tyto zásady vedením a dobrým příkladem.

Domnívám se, že právě na tomto místě je dobré poukázat na skutečnost, že status úředníka se vyvíjel v průběhu celé historie veřejné správy v souladu s potřebami státu a společnosti. Odrážel historické, politické, ekonomické, kulturní, ale i jiné podmínky podle

období společenského vývoje. Tento vývoj úzce souvisí s dynamickým vývojem veřejné správy, snažící se přizpůsobit měnícímu jak vnitřnímu, tak vnějšímu prostředí. V kontextu tohoto vývoje v posledních desetiletích vzrostl značně zájem o etiku ve veřejné správě, která se prolíná s reformami probíhajícími ve veřejné správě. Reformní vlny se spíše orientovaly přednostně na zvýšení ekonomiky, efektivitu a účinnost veřejné správy, a tak vznikaly obavy, že ostatní hodnoty veřejné správy mohou být potlačeny. Vývojově proto vnikla nutnost zakotvit do systému fungování veřejné správy etické standardy, které by byly součástí probíhajících reforem. Právě etika byla brána jako potencionální protiklad k probíhajícímu růstu korupce ve veřejné správě. Etika a s ní vznikající etické kodexy mají napomoci jak v boji, tak hlavně v prevenci korupce a korupčního jednání a podat podrobný výklad etického chování a etiky jako takové ve veřejné správě.

Veřejnost má rozhodně právo očekávat, že všichni zaměstnanci veřejné správy (to platí i pro všechny zaměstnance veřejného sektoru) budou při výkonu své činnosti čestní, nestranní a profesionální. V zájmu udržení a prohloubení důvěry veřejnosti je důležité, aby zaměstnanci při svém jednání s veřejností vždy dodržovali normy slušného chování a potřebnou dávku profesionality.

3 Etické kodexy

Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě v České republice vznikl v období reformních procesů v roce 2001 jako odpověď veřejné správy na vzrůstající požadavky veřejnosti po větší odpovědnosti, efektivnosti, integritě a zavedení etických standardů do veřejné správy. Účelem Kodexu je podporovat žádoucí standardy chování a jednání zaměstnanců ve veřejné správě vůči občanům, kteří od veřejné správy očekávají profesionální přístup.

V České republice nemá Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě povahu závazné právní normy, nicméně jeho dodržování přispívá k vyšší kulturní úrovni vzájemných vztahů občanů a zaměstnanců v oblasti veřejné správy. Každý úřad (ústřední orgán státní správy) má mít svůj etický kodex.

Po staletí známe kodexy ekonomické, lékařské, nověji politické, novinářské, atd. Míra jejich závaznosti je vysoká u profesních asociací, jako např. u lékařské komory. Členství v takovém sdružení je většinou povinné pro ty, kteří vykonávají takovou činnost, která vyžaduje nejenom odbornost, ale např. i zkoušky před státním orgánem. Dodržování kodexu je pro členy těchto asociací závazné a jejich nedodržování může mít přímý vliv i na možnost výkonu příslušné profese.

Etické hodnoty musí být neformálně prosazovány a akceptovány všemi, na něž se vztahují. V nedávné minulosti jsme se nejčastěji setkávali s etickými kodexy v oblasti veřejné správy zejména ve Spojených státech. Jedním z prvních byl Etický kodex ICMA (The International City Management Association Code of Ethics) z roku 1924. Jeho cílem bylo ulehčit vztahy mezi jednotlivci v dané profesi, spíše než vymezit vztah k veřejnosti. Tento kodex byl několikrát upravován do podoby určitých pravidel morálního chování.

Jinými uznávanými etickými kodexy správy jsou např. Etický kodex Americké společnosti pro veřejnou správu ASPA (The American Society for Public Administration Code of Ethics) ze dne 27. 1. 1985 nebo Etický kodex Mezinárodní asociace pro správu měst (městskou správu) ICMA (International City Management Association), schválený v roce 1987.

Etický kodex je morálním pravidlem a vzhledem ke konstrukci našeho právního řádu není dost dobře možné vyžadovat jeho plnění pod hrozbou sankce. V případě morálních norem, které nejsou součástí práva, je jedinou možnou sankcí morální odsouzení určitého jednání jedince ostatními.

Smysl etického kodexu spatřuji v zavedení takových pravidel, která budou závazná pro všechny zaměstnance orgánů veřejné správy. Etické chování musí být spojeno nejen s objektivními pravidly v rámci etických kodexů, ale také se subjektivním pocitem jednotlivce, jak by se měl v určitých situacích chovat.

V etickém kodexu také spatřuji prostředek zajišťující každodenní aktivity veřejné správy odpovídající zásadám v něm zakotveným. Je zřejmé, že právě etické kodexy mohou napravit už teď dost „pošramocenou“ pověst veřejné správy tím, že veřejně deklaruje závazek řídit se etickými hodnotami kodexu, ale tento závazek bude kontrolován a z nedodržování těchto norem budou vyvozovány patřičné důsledky.

Jak by měl tedy obecně vypadat Etický kodex veřejné správy?

Předpokládejme, že každý zaměstnanec veřejné správy by měl:

- Na svém pracovním úseku postupovat v souladu s platnými právními předpisy České republiky,
- hledat a využívat stále efektivnější a ekonomičtější způsoby plnění veřejných úkolů,
- nikdy nezneužívat výhod a oprávnění plynoucí z funkčního postavení, ať už za úplatu nebo bezplatně,
- k vyřizování záležitostí občanů přistupovat s ochotou, vstřícností a citlivostí,
- být si vědom, že práce zaměstnance v oblasti veřejné správy znamená především službu veřejnosti.

Ve veřejné správě je důležité, aby její zaměstnanci dokonale rozuměli povaze své individuální odpovědnosti v procesu rozhodování, aby byli opravdu odpovědnými úředníky, a dále, aby organizace, v níž pracují, usnadnila jejich správní uvážení tím, že zajistí, aby správní úředník měl příležitost chovat se odpovědně.

Z výše uvedeného je zřejmé, že ke smysluplné formulaci kodexů etiky je zapotřebí rozsáhlé identifikace hodnot, ať vnitřních, nebo vnějších. Identifikace hodnot a etických principů je nedílnou součástí efektivního a účinného jednání, nejlepšího využití veřejných zdrojů a stimulace kreativních a inovativních schopností pracovníků.

Orientaci veřejné správy na zajišťování veřejných zájmů lze chápat jako její směřování jak k řešení konkrétních problémů jednotlivých občanů a skupin obyvatelstva, tak i k zabezpečení fungování společnosti jako celku.

Vztah české veřejnosti k veřejným institucím se však vyznačuje určitou krizí důvěry. Značná část našich spoluobčanů není připravena (nebo se nechce) přímo se osobně podílet na řešení veřejných záležitostí.

Neodpustím si dodat, že každodenní praxe nás přesvědčuje o tom, že jakkoli dobře zpracovaná norma chování pracovníků ve veřejné správě nepostačí, nejsou-li sami jednotliví pracovníci dostatečně etičtí a vnitřně motivováni. S tím souvisí i adekvátní stimulace pracovníků a jejich kontrola, zda jsou platná pravidla důsledně dodržována. Formální

proklamace etických postojů může jenom zpomalit odhalení skutečné povahy organizace a pracovníka, nemůžeme ji však dlouhodobě pouze předstírat.

Závěr

Jak jsem již výše uvedla, zabýváme-li se kvalitou výkonu veřejné správy, je třeba si uvědomit, že tato je bezprostředně spjata, mimo jiné, i s problematikou etiky v oblasti veřejné správy, když je třeba mít na zřeteli skutečnost, že výkon veřejné správy spočívá ve službě občanům a obecnými zásadami a také i hodnotovými kritérii při výkonu veřejné správy jsou dodržování zákonnosti, kvalita, efektivita a etika práce (zejména je soustředěna značná pozornost na dodržování nestrannosti a rovného přístupu). Radíme sem i řadu dalších zásad, jakými jsou například informační otevřenost, neovlivnitelnost, neúplatnost a poctivost. Zaměstnanci by měli mít rovněž zájem na tom, aby bylo zachováno dobré jméno úřadu, kde pracují.

Spojíme-li vhodně výše uvedené s moderními metodami a přístupy managementu veřejné správy, s kvalitní formou vzdělávání pracovníků působících ve veřejné správě, s uvážlivým řízením rozvoje regionů v dynamicky se měnících podmínkách, s účinným působením rozvoje informačních a komunikačních technologií, je předpoklad, že dospějeme k vyšší efektivnosti fungování veřejné správy a také k příznivějšímu pohledu na veřejnou správu.

Etický kodex je podzákoný předpis, kolektivně dobrovolně přijatý (volenými funkcionáři) nebo shora nařízený (pro zaměstnance veřejné správy), který má tvořit vodítko pro chování a rozhodování veřejných činitelů zejména s důrazem na nestrannost a předcházení střetu zájmů a obecně na čestné a slušné chování vůči občanům i vlastním kolegům.

Etický kodex by měl být vytvářen kolektivně a přijat konsensuálně všemi osobami, které se jím budou řídit, aby chápali jeho obsah i důležitost a brali ho skutečně „za svůj“. Etické kodexy jsou velice různorodé a neexistuje žádná oficiální šablona pro jejich podobu.

Nebudou-li chtít zaměstnanci v oblasti veřejné správy dodržovat etický kodex, bude stále na veřejnou správu nahlíženo jako na službu „méně příjemnou“, „méně přívětivou“, mnohdy třeba i „přímo nepříjemnou“ v souvislosti s občanem. Potom i celkové hodnocení kvality výkonu veřejné správy bude vyznívat v tomto smyslu.

Vidím však problém i v tom, jak vhodným způsobem zjišťovat skutečné dodržování etického kodexu. A v tomto směru se domnívám, že je značná šance v kontrolním systému a především v systému vzdělávání pracovníků veřejné správy v oblasti dodržování etického kodexu.

Kontrolní systém v dodržování etických zásad ve veřejné správě shledávám mnohdy jako nedostatečný. Součástí pravidelného pracovního hodnocení pracovníků bývá zpravidla „jakési“ dodržování etických norem chování, které však prakticky kontrolováno není. Ke zlepšení situace může také pomoci pravidelné školení v oblasti etického chování, které s sebou přináší výhody jak pro organizaci, tak pro pracovníka samotného. Vedle dobré a otevřené komunikace, příznivého pracovního prostředí, zvýšení loajality pracovníků je to hlavně zlepšení obrazu organizace v očích veřejnosti a zlepšení výkonu organizace.

Doporučuji tedy, aby orgány veřejné správy věnovaly větší pozornost kontrolnímu systému v oblasti dodržování zásad etického kodexu včetně pravidelné kontroly. Výsledky

této kontrolní činnosti spolu s revizí etických kodexů by mohly vytvořit moderní etické kodexy. Domnívám se, že pouhopouhé doporučení v některých případech je, dle mého názoru, zcela nedostačující. Je třeba etickou regulaci zefektivnit. Vždyť je dokázáno, že někdy i „pouhé“ etické sankce mohou citelně zasáhnout a tím účelně stimulovat. Musí však být promyšlené, propracované a také důsledné. Mohou být ve formě pozitivní (motivující) i negativní (sankcionující). V řadě oblastí se například osvědčilo udělování cen a anticen.

Na závěr chci podotknout, že etické chování zaměstnanců veřejné správy včetně politických činitelů, by mělo být jak v zájmu široké občanské veřejnosti, tak i v zájmu odborné veřejnosti. Vzhledem k tomu, že zaměstnanci veřejné správy vykonávají veřejnou službu pro občany České republiky, hospodaří s veřejnými zdroji a jsou odpovědní za fungování orgánů veřejné správy, je předpoklad etického chování rozhodně na místě.

Při sestavování tohoto příspěvku jsem měla velkou výhodu v tom, že jsem v minulosti působila, vedle své pedagogické činnosti, i poměrně dlouho v oblasti veřejné správy. Proto se na celou problematiku dívám jednak z pohledu zaměstnance veřejné správy, jednak z pohledu občana, který přichází do styku s veřejnou správou a také jako akademický pracovník Vysoké školy polytechnické v Jihlavě, kde i když jsem ekonom, tak se zabývám i problematikou profesní etiky.

Reference

- [1] BÍLEK, Petr. Občanská výchova. *Literární noviny*. Praha: Společnost pro Literární noviny, 2010, roč. 21, č. 30-31, s. 2. ISSN 1210-0021.
- [2] CSPL 2004, *Getting the Balance Right: Implementing Standards of Conduct in Public Life*
- [3] Die dbb akademie. [online]. 2012 [cit. 2013-01-21]. Dostupné z WWW: <<http://www.dbbakademie.de>>
- [4] DENHARDT, Robert B. a Janet Vinzant DENHARDT. *Public administration: an action orientation*. 6th ed. Belmont, CA: Thomson/Wadsworth, c2009, 487 s. ISBN 04-955-0282-0.
- [5] DOLISTA, Josef a Roman JEŽEK. *Etika zaměstnance veřejné správy: vysokoškolská učebnice*. 1. vyd. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2006, 122 s. ISBN 80-867-0820-9.
- [6] Excelgov. [online]. 2012 [cit. 2013-01-21]. Dostupné z WWW: <<http://www.excelgov.org/>>
- [7] FILIPOVÁ, Miroslava. Co ovlivňuje chování a jednání (úředníka). *Moderní obec*. 2002, roč. 8, č. 1. ISSN 1211-0507.
- [8] CHAPMAN, Richard A., (ed.), *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. přeložila Olga Vidláková. 1. vyd. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2003. 262 s.
- [9] LEŠTINSKÁ, Vlasta. *Personalistika ve veřejné správě: (manuál pro personalisty územních samosprávných celků)*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006, 177 s. ISBN 80-210-3984-1.
- [10] MENZEL, Donald C. a Janet Vinzant DENHARDT. *Ethics management for public administrators: building organizations of integrity*. 6th ed. Armonk, N.Y: M.E. Sharpe, 2007, 487 s. ISBN 978-076-5618-146.

- [11] MĚRTLOVÁ, Libuše. *Úvod do veřejných financí* (studijní opora). 1. vyd. Jihlava VŠPJ, 2011, 69 s.
- [12] Ministerstvo vnitra. [online]. 2012 [cit. 2013-01-21]. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/>>
- [13] NCSR, CREST 2003, *Guiding Principles: Public Attitudes Towards Conduct in Public Life*
- [14] NISPAcee. [online]. 2012 [cit. 2013-01-21]. Dostupné z WWW: <<http://nispa.sk/>>
- [15] OCDE. In: [online]. 2012 [cit. 2013-01-21]. Dostupné z WWW: <<http://www.ocde.org>>
- [16] SAINT-MARTIN, Denis, a Fred THOMSON, (ed.). *Public ethics and governance: standards and practices in comparative perspective*. 1. ed. Amsterdam [u.a.] , 2006, 487 s. ISBN 978-076-2312-269.
- [17] Řízení konfliktu zájmů ve veřejném sektoru: jak na to. Překlad Petra Holovková. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2006. 102 s. ISBN 80-239-6191-8.

Kontaktní adresa

Ing. Věra Nečadová

Vysoká škola polytechnická Jihlava, Katedra veřejné správy a regionálního rozvoje
Tolstého 16, 586 01 Jihlava, Česká republika

E-mail: necadova@vspj.cz

Tel. číslo: +420 567 141 149 (+420 567 141 111)

Mobil: +420 602 554 824

Received: 30. 10. 2012

Reviewed: 02. 01. 2013

Approved for publication: 14. 03. 2013