

# ETIKA A INTEGRITA VEŘEJNÉ SPRÁVY ČESKÉ REPUBLIKY

## ETHICS AND INTEGRITY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION OF THE CZECH REPUBLIC

**Marie Bohatá**

**Abstract:** *The aim of the article is threefold: to open an academic debate in the area of public ethics and integrity in the Czech Republic, to briefly explain an effective framework inspired by the OECD work on public governance, anti-corruption initiatives and the most recent integrity strategy which underpins the governance of globalisation, and to present main features of the current situation in the Czech public administration from the ethics perspective.*

*Public integrity aligning shared values, principles and ethical norms for upholding the public interest over private interests in the public sector is considered essential to the economic and social well-being of individuals and societies. The current situation in the Czech public administration is illustrated using results of an empirical research conducted within a research project aiming at developing a comprehensive training programme on ethics and integrity for civil servants and officials of self-administration. A survey among the civil servants and employees of self-administration is at the core of this research. Findings are interpreted in the context of the OECD integrity system and represent a basis for the design of tailor-made ethics courses and training tools.*

**Keywords:** *Ethics, Integrity, Public Administration, Ethical Codes,*

**JEL Classification:** *A13, D72, D73, D91, H83*

### Úvod

Cílem tohoto příspěvku je v první řadě otevřít akademickou debatu k tématu, které dosud stálo stranou zájmu české akademické obce, prezentovat doporučení OECD v oblasti etiky a integrity veřejné správy odrážející zkušenosti zemí, jež dlouhodobě usilují o prosazování etiky ve veřejném sektoru a ukázat hlavní rysy současné situace ve veřejné správě ČR, které jsou relevantní z hlediska filozofie systémového přístupu propagovaného OECD. Článek vysvětluje teoretický rámec a jeho hlavní komponenty. Představuje nový koncepční přístup prosazovaný v rámci iniciativ OECD v oblasti moderního vládnutí usilující o překonání dosavadní fragmentace a opírající se o systémové pojetí. Jádrem těchto snah je přijetí konceptu integrity, která zahrnuje vedle dodržování práva i etiku. Integrita se tak stává zastřešujícím, pozitivním konceptem, jehož celospolečenské prosazování má potenciál efektivně eliminovat korupci a posilovat etiku ve výkonu veřejné správy s cílem poskytovat co nejkvalitnější službu občanům.

Současnou situaci v České republice popisuje pomocí výsledků empirického výzkumu provedeného v rámci výzkumného projektu „Etika ve veřejné správě“, jehož cílem je navrhnout vzdělávání a připravit výukové materiály pro úředníky veřejné správy. Výzkum zahrnuje jak složku kvalitativní v podobě polostrukturovaných rozhovorů se stakeholders, tak kvantitativní v podobě dotazníkového šetření mezi subjekty státní správy i územní samosprávy. Závěry odrážejí i dřívější poznatky a vlastní zkušenosti řešitelského týmu v oblasti etiky ve veřejné správě.

## 1 Formulace problematiky

Veřejná správa je stále významnějším faktorem konkurenceschopnosti ekonomiky. V mezinárodních srovnáních ukazatelů kvality a výkonnosti veřejné správy se Česká republika řadí mezi státy EU/OECD v poslední třetině v pořadí. Cíle jejího zlepšení a modernizace vytyčené vládou ČR ve Strategickém rámci 2014-2020 se daří v klíčových úkolech naplňovat jen pomalu a částečně. Jedním ze slabých míst je dlouhodobě nedostatečná pozornost věnovaná etice a jejímu uplatňování. Tuto skutečnost potvrdil mj. i výzkum zaměřený na hodnocení společenské efektivnosti institucí vykonávajících veřejné politiky, jehož výsledky byly předneseny na mezinárodní konferenci Veřejná správa organizované Univerzitou Pardubice v r. 2018 a publikovány ve sborníku (Bohatá a kol. 2018 a,b).

Etiku považujeme za důležitý doplněk práva. Na rozdíl od práva není formálně vynutitelná, protože k tomu neexistují odpovídající mechanismy. Z jiné perspektivy můžeme konstatovat, že etika je klíčovým faktorem utváření organizační kultury a nutnou podmínkou dobrého vládnutí (Demmke, Moilanen, 2012). O zásadní úloze etiky ve veřejné správě svědčí skutečnost, že je považována za jeden z pilířů systému vládnutí (OECD, 1998). Další pilíře představují lidské zdroje, teorie organizace, veřejné politiky, finanční řízení, informační systémy a inovace. Odborná debata zabývající se zmíněnými pilíři a specifikující principy dobrého vládnutí, jejímž významným stimulem byly standardy vyhlášené tzv. Nolanovou komisí v r. 1995 (Nolan, 1995), probíhá po celém světě. V poslední době lze zaznamenat širokou shodu, již nejnověji formuluje Rada Evropy (Council of Europe, 2018), že ústřední roli mezi principy dobrého vládnutí hrají skládání účtů, transparentnost, reakce na potřeby občanů a vyvažování protichůdných zájmů, vláda práva, inkluze a spravedlivé zacházení (rovné příležitosti), efektivnost a efektivita a zapojení občanů. Je zcela zřejmé, že řada principů má významný etický obsah. Moderní legislativa v kontinentální Evropě, především v Německu (Seibel, 2016, Weibezahn, 2012) či etické kodexy veřejné správy tento obsah specifikují (Cupalová, 2012, Palidaukate, 2003, Rothstein, Sorak, 2017). V České republice tato specifikace spojená s nastavením standardů nebyla dosud na pořadu dne, což se projevuje v relativně nižší úrovni etického jednání ve srovnání s vyspělými zeměmi (měřeno pomocí indexu vnímání korupce, indexu kontroly korupce, souborů indikátorů vládnutí, veřejných institucí a řady dalších včetně průzkumů veřejného mínění).

Na rozdíl od dnes již poměrně široké literatury zabývající se hospodářskou či podnikatelskou etikou odborná literatura věnovaná etice ve veřejné správě je dosti skromná a většinou se jedná o prakticky zaměřené publikace. Výjimku představují práce zabývající se problematikou korupce. V české odborné literatuře lze nalézt jen určité zmínky o etice ve veřejné správě a domácí prameny k této tématice dosud neexistují.

Zabýváme-li se etikou, je třeba mít na zřeteli, že přístup k etice je vzhledem k odlišné povaze ekonomicko-společenských systémů, legislativnímu rámci, kultuře a tradicím v různých zemích různý. Teoretické poznatky i praktické zkušenosti vedou ke konstatování, že zatímco v zemích, jako jsou např. USA, Kanada, Austrálie a Spojené království je přístup k etice více explicitní (Webley, Johnson, 2016), v kontinentální Evropě je spíše implicitní. V článku jsou proto využity především dokumenty OECD, které se snaží ve svých doporučeních hledat společné jmenovatele a překonávat tak zmíněné systémové i kulturní odlišnosti. Tento přístup podporuje i pozorování, že zejména v rámci globalizace a šíření dobrých praktik se v kontinentální Evropě v poslední době explicitnost ve vztahu k etice zvyšuje. Do iniciativ OECD je zapojena

i Evropská komise, která tímto prostřednictvím propaguje doporučení, jež mohou vést ke sblížení administrativy členských států a vytváření homogennějšího evropského administrativního prostoru.

## **1.1 Zkušenosti a doporučení OECD**

### **1.1.1 Fragmentované iniciativy**

Problematikou etiky ve veřejné správě se OECD začala systematicky zabývat v druhé polovině 90. let minulého století. Středem zájmu byl tehdy především boj proti korupci. Antikorupční úmluva podepsaná v prosinci roku 1997 vstoupila v platnost v únoru 1998 a postupně ji přijaly všechny členské země OECD a 8 nečlenských zemí. Na Úmluvu později navázala další opatření k potlačování korupce včetně zákazu odečitatelnosti úplatků zahraničním úředníkům veřejné správy z daní poskytovatele (OECD, 2011).

V 90. letech minulého století byla věnována značná pozornost také tvorbě etických kodexů pro veřejnou správu a jejich implementaci (OECD, 1998). Součástí přípravy kodexů byla i analýza hodnot považovaných za stěžejní pro práci ve veřejné správě. Tehdy provedený mezinárodní průzkum ukázal následující nejdůležitější hodnoty: nestrannost (24 zemí), zákonnost (22 zemí), integrita (18 zemí), transparentnost a skládání účtů (14 zemí), efektivita (14 zemí), rovnost (11 zemí), odpovědnost (11 zemí) a spravedlnost (10 zemí). Pokud jde o principy, jež by měly platit ve veřejné správě, doporučení OECD obsahovala obecné principy dobrého vládnutí (governance), jako jsou tvorba politik a koordinace, řízení lidských zdrojů, skládání účtů (accountability), řízení veřejných financí, kvalita veřejné služby. Principy byly doplněny podrobnými indikátory, které představovaly příklady dobré praxe. Kromě obecných standardů doporučení uváděla ještě požadavek vypracovat dodatečné směrnice pro specifické oblasti/citlivé činnosti, jako jsou např. daně, cla či vynucování zákona.

Postupem času se ukazovalo, že účinnost dosud vyvinutých a doporučených nástrojů není dostatečná, a proto se začal měnit koncepční přístup. Zásadní změnou byl posun od dílčích řešení k přístupu systematickému a přesun důrazu z přijímání a vynucování pravidel na prevenci a předvídání možných problémů. Výsledkem těchto snah bylo přijetí konceptu integrity, která zahrnuje vedle dodržování formálních pravidel (compliance) i právně nevynutitelnou etiku. Integrita se tak stává zastřešujícím, pozitivním konceptem, jehož celospolečenské prosazování má potenciál efektivně eliminovat korupci. Integrita je chápána jako podmínka důvěryhodnosti vlády.

### **1.1.2 Systémový přístup**

Integrita je v dokumentech OECD definována jako aplikace hodnot, principů a norem v denním fungování organizace (OECD, 2017b). Vytváření kultury integrity vyžaduje koherentní úsilí definovat a aktualizovat standardy, poskytovat vedení a monitorovat a vynucovat uplatňování těchto standardů v praxi. Zároveň je nutné anticipovat rizika a přijímat potřebná opatření. K operacionalizaci konceptu integrity a jeho důslednému prosazování napomáhá propracovaný rámec, který představuje systémový a komplexní přístup založený na dlouhodobém výzkumu a analýzách dat (OECD, 2008a). Tento rámec zahrnuje nástroje, procesy a struktury/aktéry.

Nástroje plní čtyři hlavní funkce, jimiž jsou:

- definování integrity (např. pomocí analýzy rizik, kodexů, řešení střetu zájmů),
- vedení (zahrnuje např. trénink, poradenství),
- monitorování (zaměřuje se např. na stížnosti, lobbying, whistleblowing),

- vynucování (např. prošetřování, sankce).

Uvedené nástroje jsou dotvářeny a uplatňovány jednak prostřednictvím procesů, jako jsou plánování, implementace, evaluace a modifikace, jednak prostřednictvím struktur, které podporují řízení integrity v dané organizaci (stanovení odpovědnosti a koordinace).

Jednotlivé prvky rámce pro integritu jsou vzájemně závislé a rámec jako celek závisí na kontextu, v němž je uplatňován (OECD, 2008b). Je třeba rozlišovat vnitřní kontext definovaný klimatem a kulturou uvnitř organizací veřejné správy a vnější kontext, který je dán prostředím celého veřejného sektoru a uplatňovaným způsobem vládnutí. Je zřejmé, že v této souvislosti hraje velkou roli nejen právní systém země, institucionální rámec veřejné správy včetně zákona o státní službě, ale i tradice. Poznamenejme, že v rámci EU neexistuje společná právní úprava, jen pomocí koordinace je vytvářen tzv. evropský správní prostor.

Dlouhodobé úsilí OECD vyústilo nejnověji ve vypracování strategického přístupu k boji proti korupci a propagování integrity, který zahrnuje tři hlavní komponenty:

- systém redukující příležitosti pro korupční či jiné nekalé jednání (OECD, 2017c),
- kulturu odsuzující korupci jako společensky nepřijatelnou (OECD, 2016a, 2016c, 2017a),
- skládání účtů, tj. vedení lidí k zodpovědnosti za jejich jednání (OECD, 2016b).

Tato strategie OECD k veřejné integritě povyšuje dosavadní vizi etické veřejné správy na integritu celé společnosti, nejen veřejného sektoru (OECD, 2017b), přičemž zcela nové důrazy jsou kladeny na behaviorální aspekty (OECD, 2018b).

Z institucionálního hlediska lze konstatovat, že základem systému je závazek na nejvyšší politické a manažerské úrovni posilovat veřejnou integritu a redukovat korupci především tím, že integrita je součástí vládnutí, je vytvořen odpovídající institucionální rámec, jsou nastavena očekávání, že nejvyšší politické a manažerské úrovně půjdou při plnění svých povinností osobním příkladem. Nezbytnou součástí je stanovení jasné odpovědnosti a prosazování účinné vertikální a horizontální koordinace, jakož i stanovení strategických cílů a priorit a sledování jejich plnění prostřednictvím benchmarkingu a vhodných indikátorů. V neposlední řadě systém musí zajišťovat, že standardy integrity jsou součástí právního řádu, organizačních politik (např. etických kodexů) a slouží jako základ pro disciplinární, administrativní či trestní řízení a pro stanovení sankcí, že tyto standardy a hodnoty jsou náležitě komunikovány uvnitř veřejného sektoru i navenek a partneři nabádáni, aby je respektovali. Systém musí mít nastaveny jasné a vhodné procedury, které umožňují řídit existující nebo potenciální střety zájmů, a odrazují od porušování stanovených standardů (OECD, 2018a).

Dle poznatků z konference 2018 OECD Anti-Corruption Forum, zásadní důležitost má akceptování názoru, že kultura veřejné integrity by měla prostupovat nejen veřejným sektorem, ale i sektorem soukromým a neziskovým. Povědomí o celospolečenské důležitosti integrity je dle citovaných doporučení OECD žádoucí zvyšovat prostřednictvím dialogu se stakeholders. Nezbytný je etický leadership a podpora manažerů k jeho rozvíjení a šíření. Zásadní důležitost má řízení lidských zdrojů prosazující profesionalitu a zásluhovost, jakož i poskytování potřebného tréninku a poradenství. Úsilí musí směřovat k vytváření kultury otevřenosti, která umožňuje diskusi etických dilemat, problémů i pochybení s cílem hledat a nalézat vhodná řešení.

Skládání účtů (accountability) jako součást otevřeného vládnutí omezuje příležitosti pro prosazování individuálních či skupinových zájmů na úkor zájmu veřejného. Základem skládání účtů by měl být koherentní systém vnitřních kontrol a řízení rizik, který je uplatňován pomocí jasně definovaných procedur a je pojímán jako součást strategického řízení. Standardy integrity musí být aplikovány objektivně, férově a ve vzájemné kooperaci mezi jednotlivými útvary. Významnou funkci plní i externí kontrola vykonávaná prostřednictvím regulátorů i nejrůznějších „watchdog“ organizací.

Z věcného hlediska se doporučovaný rámec (OECD, 2017b) soustřeďuje na tři hlavní oblasti:

- důsledné uplatňování veřejného zájmu (který musí být nejprve jasně definován a deklarován),
- veřejné zakázky,
- velké infrastrukturní projekty, které by měly demonstrovat, že projekty jsou transparentní, bezkorupční a produktivní (OECD, 2016d).

Je třeba zdůraznit, že dosavadní snahy v oblasti integrity a protikorupčního boje vycházely z modelu racionálního rozhodování, což vedlo k zavádění systému kontrol, sankcí a omezování diskrečního prostoru při rozhodování s cílem zmenšovat prostor pro nežádoucí jednání. Opomíjena zůstávala skutečnost, že jádrem integrity je etická volba založená na morální reflexi jednotlivců a že integrita je ovlivňována působením společnosti a nejrůznějších skupin, v nichž se jednotlivec pohybuje, tedy sociální dynamikou. Z této perspektivy lze proto konstatovat, že nebyly adekvátně využívány poznatky behaviorálních věd<sup>1</sup>. Právě tyto poznatky pomáhají osvětlit utváření organizační kultury a mohou hrát významnou roli při prosazování konceptu integrity jednotlivce i organizace a mají zásadní důležitost pro ovlivňování chování a jednání jednotlivců (OECD, 2018b).

Behaviorální vědy vysvětlují, že etické volby se uskutečňují v sociálních interakcích a politiky integrity mohou být značně posíleny, je-li bráno v úvahu prostředí, v němž jednotlivci operují. Např. vina se zdá být menší, pokud je sdílena více jednotlivci, protože každý z nich se cítí méně zodpovědný. Pokud integrita není normou a není zároveň institucionálně vyžadována včetně sankcionování jejího porušování, nelze očekávat, že členové organizace budou jednat v intencích integrity.

Efektivnější politika integrity proto vyžaduje kultivaci prostředí, v němž se nastavené parametry a normy jednání skutečně vyžadují a jejich nerespektování není tolerováno. Sociální dynamika se tak stává důležitým faktorem ovlivňujícím etickou volbu jednotlivce, protože mu poskytuje referenční bod, od něž může odvodit své rozhodnutí nebo s nímž je může poměřit.

## 1.2 Situace v České republice

První snahou na vládní úrovni zvýšit transparentnost veřejné správy České republiky a stanovit pravidla při výkonu veřejné správy bylo přijetí usnesení vlády č. 270/2001 o Etickém kodexu zaměstnanců ve veřejné správě. Vedoucím okresních úřadů byla tímto usnesením stanovena povinnost představit obsah usnesení starostům obcí. Hejtmanům bylo doporučeno, aby jim podřízené zaměstnance s kodexem seznámili, případně sami

---

<sup>1</sup> Pro úplnost je třeba uvést, že by bylo možno věnovat pozornost i dalším perspektivám, např. filozofické či psychoanalytické, ale tím bychom překročili prezentovaný rámec OECD, který je již v současné podobě velmi ambiciózní.

přijali vlastní kodex. Smyslem kodexu bylo jednak zdůraznit potřebné standardy, jednak zvýšit důvěru veřejnosti ve veřejnou správu. Implementace kodexu však nebyla nijak monitorována a nebyl vypracován žádný mechanismus vymáhání kodexu v praxi. Není proto překvapivé, že účinek této snahy se nijak výrazněji neprojevil.

V květnu 2012 vláda schválila nový kodex, který se měl stát prototypem pro etické kodexy jednotlivých organizací veřejné správy. Představoval sadu doporučení, která měla formou interního předpisu rozšiřovat a specifikovat povinnosti úředníků stanovené v běžných právních předpisech (nikoliv stanovit povinnosti nové). Doporučení pokrývala tyto oblasti: zákonnost, rozhodování, profesionalitu, nestrannost, rychlost a efektivitu, střet zájmů, korupci, nakládání se svěřenými prostředky, mlčenlivost, informování veřejnosti, veřejnou činnost, reprezentaci, uplatnitelnost a vymahatelnost. Nebyla sice provedena žádná analýza dopadu této iniciativy, ale formální přístup uplatněný i v tomto případě nevedl k žádné viditelné pozitivní změně.

V souvislosti s přijetím zákona č. 234/2014 Sb. o státní službě byl vydán Služební předpis č. 13/2015 náměstka pro státní službu ministra vnitra, kterým se stanoví pravidla etiky státních zaměstnanců. Tento silně legalistický dokument (vypracovaný pod časovým tlakem v kontextu implementace zákona o státní službě) má obdobnou strukturu jako kodex z roku 2012, ale není dostatečně vyvážený, není adresný pro jednotlivé hierarchické stupně a zásadní etické otázky v podstatě neřeší. V současné době se proto pracuje na jeho zásadní revizi.

## 2 Metody

Empirické poznatky v oblasti etiky ve veřejné správě jsou dosud velmi sporadické, a to nejen v ČR<sup>2</sup>. Článek se opírá o vlastní empirický výzkum, který pokrýval následující problémové okruhy:

- regulatorní rámec,
- identifikace hlavních etických problémů,
- etické řízení,
- organizační kultura a etické prostředí.

Jeho kvalitativní část realizovaná formou polostrukturovaných rozhovorů s vedoucími představiteli veřejné správy představuje první orientační sondu do organizační kultury. Workshop s úředníky státní správy i místní samosprávy byl využit především pro přípravu dotazníku a ověření srozumitelnosti otázek. Kvantitativní výzkum byl proveden pomocí dotazníkového šetření formou anonymního internetového dotazování (CAWI) v organizacích veřejné správy<sup>3</sup>. Záměrným výběrem na základě dobrovolnosti bylo realizováno 737 rozhovorů. Mezi respondenty převažovali úředníci státní správy (85 %). Řadoví úředníci tvořili 70 % celku, zatímco střední úroveň managementu představovala 24 % respondentů a vyšší úroveň managementu zbývajících 6 %. Cílem dotazníkového šetření bylo zejména zmapovat situaci na poli etiky, identifikovat hlavní

---

<sup>2</sup> Pokud je autorce známo, empirický výzkum zaměřený na etiku ve státní správě byl prováděn ve Finsku, nejnověji v roce 2017 (State of Civil Service Ethics in Finland – a Survey of the Ethical Values and Principles of Central Government Employees). Velmi rozsáhlý průzkum byl v současnosti proveden na Slovensku, kde se otázkám etiky věnuje Rada pro státní službu. Tento orgán vznikl v roce 2018 a jedním z jeho úkolů je vypracování etického kodexu pro úředníky. Vzájemná porovnatelnost výsledků je však vzhledem k odlišným přístupům minimální.

<sup>3</sup> Šetření bylo realizováno ve spolupráci s agenturou STEM/MARK.

etické problémy a zjistit, čím se úředníci řídí při jejich řešení. Bylo koncipováno tak, aby poskytlo inspiraci a relevantní informace pro návrh adekvátního vzdělávacího programu. Využití jeho výsledků je však širší včetně probíhající revize současného etického kodexu pro státní službu. Získané informace budou dále analyzovány a závěry prezentovány jak akademické obci, tak i vedoucím představitelům veřejné správy, s nimiž řešitelský kolektiv projektu spolupracuje.

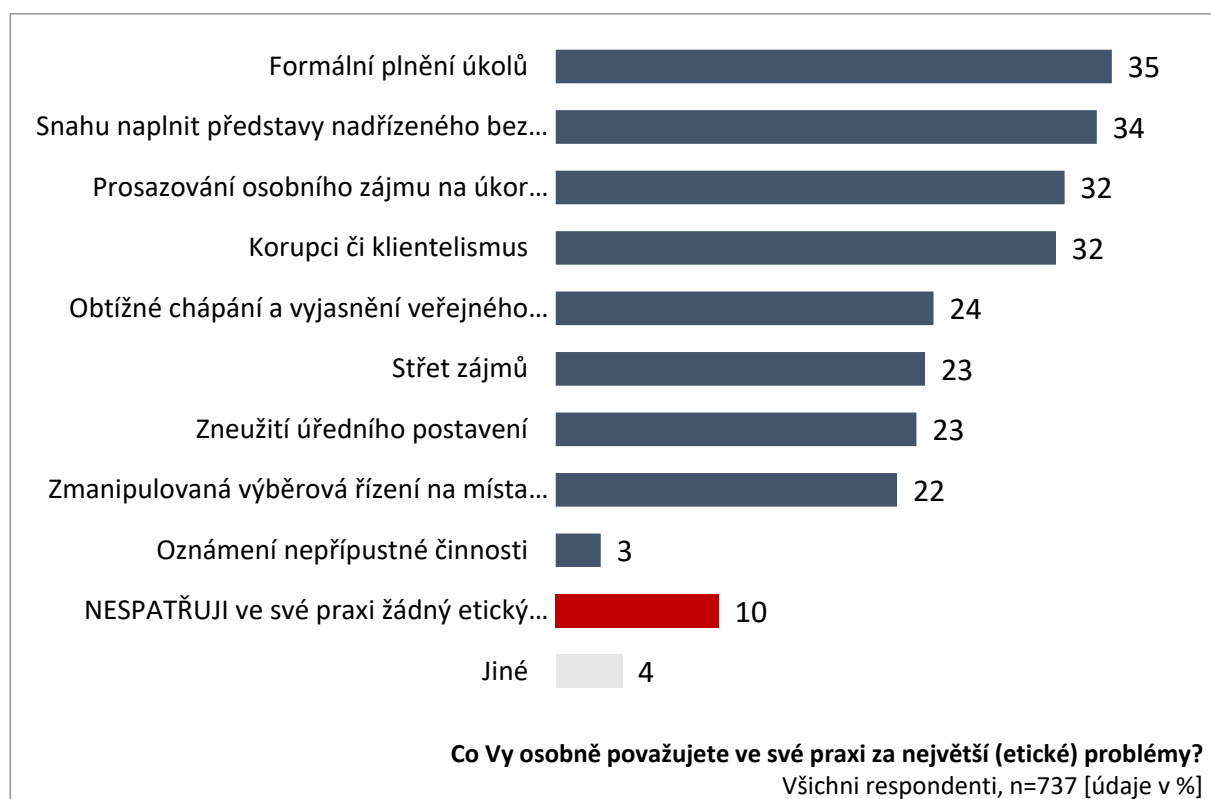
### 3 Rozbor problému

V tomto článku se soustředíme na ty poznatky z průzkumu, které jsou zajímavé především z hlediska výše prezentovaného rámce integrity. Získáme tak alespoň určitou představu, jak náročné bude povznést úroveň etiky a integrity veřejné správy v ČR na úroveň vyspělých zemí, a kde lze spatřovat největší potenciál.

Etika je ve veřejné správě vnímána nejčastěji jako doplněk práva (52 % respondentů), dále jako dodržování litery i ducha zákona (41 % respondentů), v malé míře je ztotožňována s dodržováním litery zákona (4 %) a zbývající 3 % respondentů nemají názor/nezajímají se.

Ve vnímání etických problémů (Obr. 1) se objevuje problém stanovení veřejného zájmu, což patrně souvisí i se skutečností, že veřejný zájem není nijak legislativně definován<sup>4</sup>. Obtížné chápání a vyjasnění veřejného zájmu akcentují zejména muži, zatímco ženy vidí problémy především ve zneužívání úředního postavení a ve zmanipulovaných výběrových řízeních.

**Obr. 1: Vnímání etických problémů**



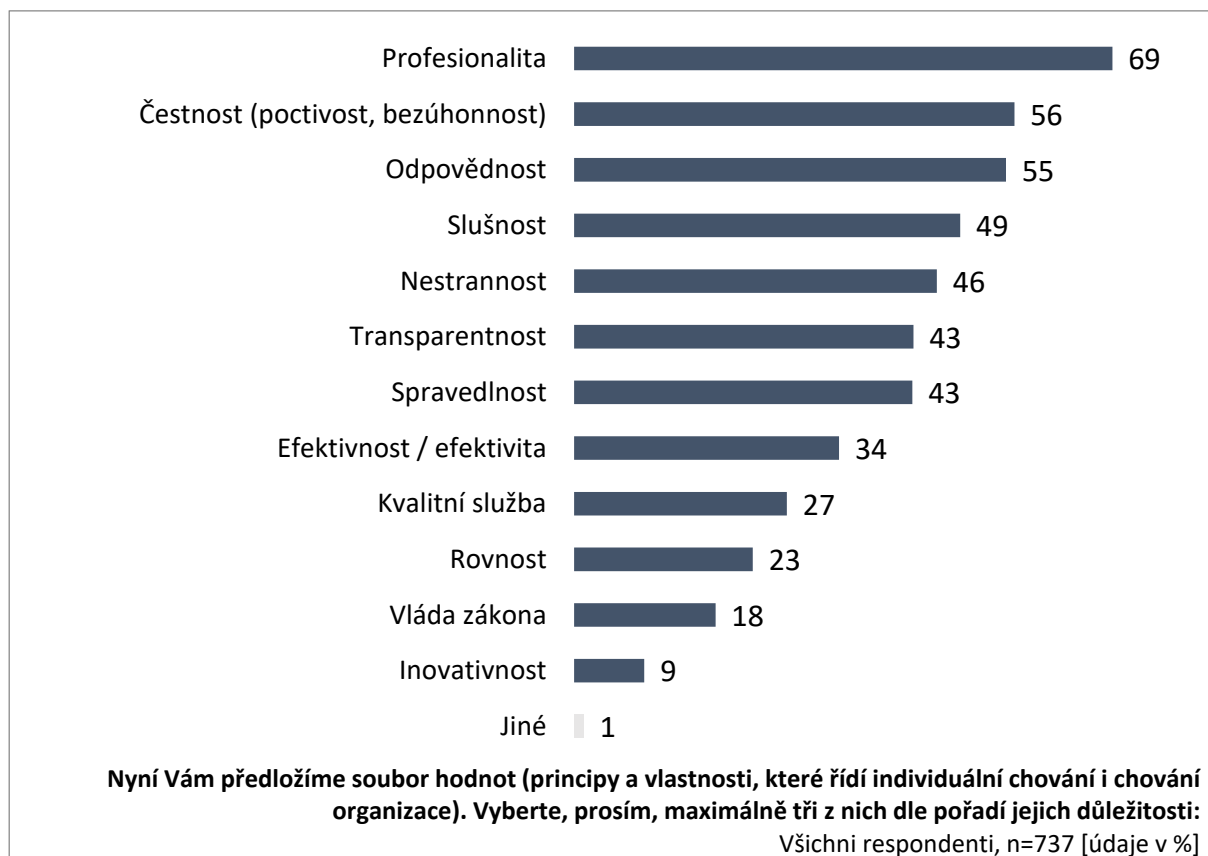
Zdroj: Průzkum provedený v rámci projektu TL1000260

<sup>4</sup> Zásadní otázkou je, jak návodná by mohla být zákonná úprava ve společnosti, která je komplexní a pluralistická, s obrovským množstvím skupin s konkurujícími si cíli a zájmy.



Jak je patrné z Obr. 2, za nedůležitější hodnoty jsou považovány profesionalita, čestnost a odpovědnost. Pokud jde o porovnání názorů služebně mladších a starších respondentů, lze konstatovat, že mladší staví výše rovnost a spravedlnost, zatímco starší dávají přednost profesionalitě. Poněkud zarážející je umístění inovativnosti až na posledním místě. Pro zajímavost lze uvést porovnání s finskou veřejnou správou (viz výše), kde mezi 14 zkoumanými hodnotami dominuje také profesionalita, za níž následuje nestrannost a vláda zákona spolu s odpovědností. Inovativnost je v pořadí desátá.

**Obr. 2: Důležitost hodnot**



Zdroj: Průzkum provedený v rámci projektu TL1000260

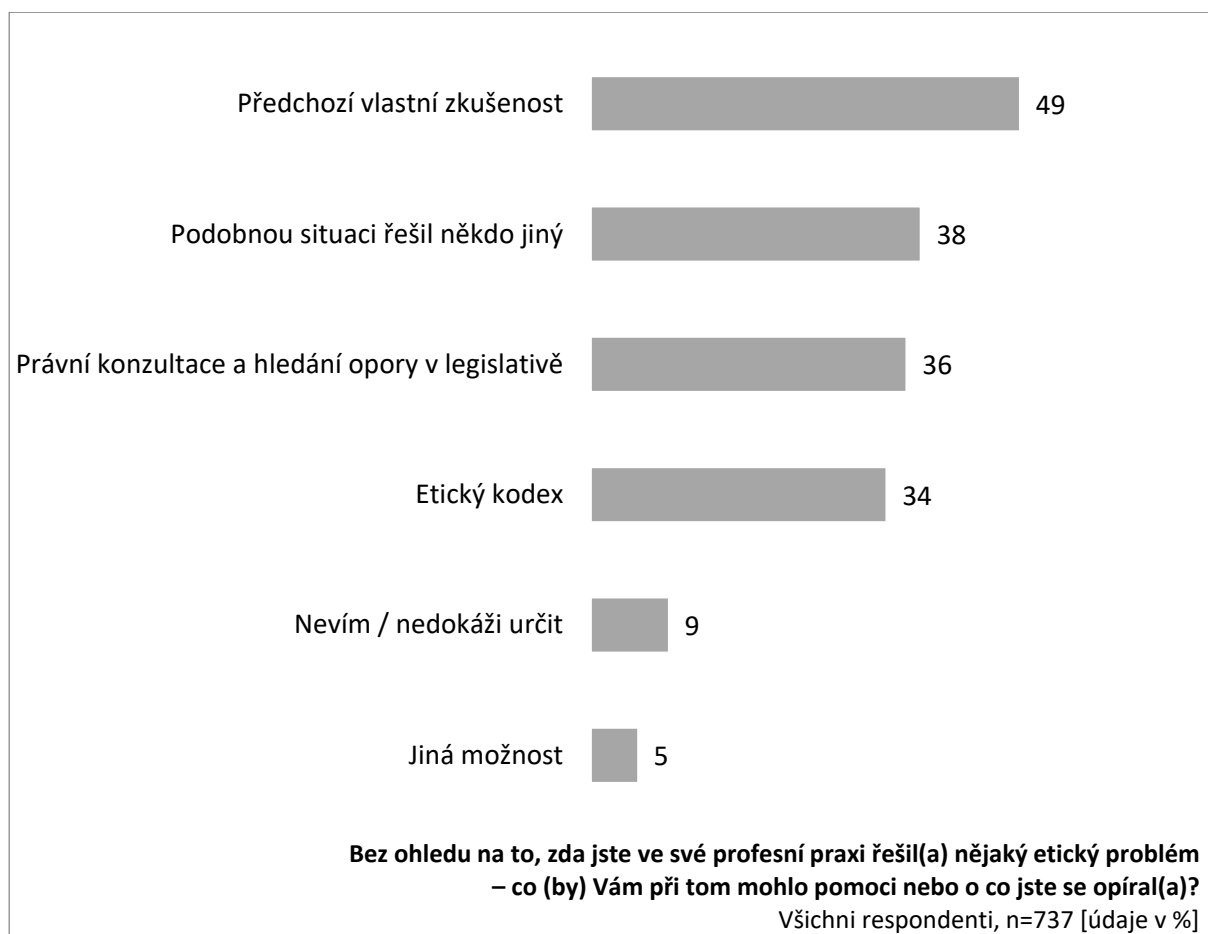
Debaty k tématu hodnot nejsou časté (pouze 9 % respondentů odpovědělo, že probíhají), ale zájem o ně je značný (73 %).

Provedený průzkum ukázal, že většina organizací má etický kodex (83 %), jeho dodržování však není samozřejmostí. Až na řídké výjimky nebyli při vypracování kodexů konzultováni stakeholders, kodexy nejsou dostatečně komunikovány, jejich implementace není ani řízena ani monitorována ani vyhodnocována (pouze 11 % respondentů se domnívá, že uplatňování kodexu je monitorováno, 28 % se domnívá, že nikoliv a ostatní nevědí). Kodex je přitom často jediným používaným nástrojem etického řízení. Podstatná část respondentů neuvedla žádný další nástroj, 29 % respondentů zmínilo výcvik či vzdělávání, 26% mechanismus vnitřního oznamování (v samosprávě pouze 8 %) a pouhých 5 % respondentů uvedlo etický leadership a 1% etický audit.

Jak ukazuje Obr. 3, z odpovědí na otázku, co pomáhá s řešením etických problémů, však vyplývá, že role etického kodexu (zdůrazněme v jeho současné podobě) není příliš významná.



**Obr. 3: Inspirace při řešení etických problémů**



*Zdroj: Průzkum provedený v rámci projektu TL1000260*

Další výsledky důležité z hlediska prezentovaného rámce integrity se týkají významu osobních postojů a nastaveného prostředí při rozhodování. Ukázalo se, že těsně nadpoloviční většina respondentů se řídí rozhodně (10 %) nebo spíše (41 %) osobními postoji.

Průzkum potvrdil, že klíčový význam pro utváření etické kultury má příklad vedoucího. Je o tom přesvědčeno 98 % respondentů. Příklad vedoucího je významný i pro implementaci etického kodexu (45 %). Jeho uplatňování by však nejvíce napomohly otevřené debaty o etických problémech (48 %). Významnou úlohu může hrát trénink (40 %), zatímco formální vynucování kodexu ze strany vedení považují respondenti za málo účinné (9 %).

#### **4 Diskuse**

Výsledky průzkumu prokázaly, že mezi úředníky ústřední státní správy a samosprávy neexistují významnější rozdíly v chápání etiky a přístupu k etickým otázkám. Určité rozdíly lze nalézt u existence etického kodexu (povědomí o jeho existenci), což je dáno skutečností, že kodex v ústřední správě má formu služebního předpisu náměstka ministra vnitra pro státní službu, zatímco v samosprávě jde o doporučení. Vzhledem k odlišnému institucionálnímu rámci a poměrně slabé koordinaci řízení obou složek veřejné správy (ústřední státní správa a samospráva) není také překvapující, že v rámci samosprávy hrají při rozhodování významnější úlohu osobní postoje než nastavené vnitřní prostředí (organizační kultura). S tím souvisí i skutečnost, že osobní příklad vedoucího při implementaci etického kodexu je v samosprávě

hodnocen výše (51 %) než ve státní správě (44 %), i když i tam je značný. Ještě důležitější než osobní příklad vedoucího je otevřená debata o etických problémech (51 % v samosprávě a 48 % ve státní správě). Názor, že nedostatek etiky je zdrojem problémů, je více rozšířen mezi zaměstnanci samosprávy než mezi úředníky státní správy (v samosprávě uvedlo odpověď rozhodně ano 37 %, spíše ano 43 % respondentů oproti 24 % resp. 43 % respondentů ve státní správě).

Osobní setkání s korupcí je v samosprávě nižší (6 % oproti 13 % ve státní správě), pokud jde o zkušenost kolegů s korupcí, situace je překvapivě odlišná (29 % resp. 20 %). S korupcí se nesešla valná většina všech respondentů (pouze 9 % respondentů se ke korupci nevyjádřilo).

V případě, že v organizaci proběhly nějaké debaty k hodnotám veřejné správy, účast respondentů ze samosprávy byla 100 % (ve státní správě představovala 83 %), ale současně zájem o debaty k etickým otázkám projevil 68 % respondentů (oproti 74 % ve státní správě).

Jak bylo možno intuitivně očekávat, účast zástupců samosprávy v kurzech etiky ve veřejné správě je nižší ve srovnání se státní správou (25 % oproti 40 %). Zájem o ně je v podstatě stejný a dosahuje 70 % v obou zkoumaných segmentech veřejné správy.

Lze tedy konstatovat, že průzkum odhalil vysokou potřebu diskutovat o etických otázkách. Bylo by proto žádoucí k tomuto účelu vytvořit vhodnou platformu/prostředí a diskusi stimulovat. Značná je i poptávka po vzdělávání v oblasti etiky. Aktuálnost projektu věnovaného přípravě vzdělávacího programu pro úředníky veřejné správy se průzkumem potvrdila.

## **Závěr**

Etika jako významná komponenta výkonnosti a důvěryhodnosti veřejné správy stále není v České republice docenována. Smyslem tohoto příspěvku je proto upozornit na důležitost posílení etiky a integrity tak, aby se staly katalyzátory dobré vlády a inkluzivního růstu založeného na reciproční důvěře mezi úředníky a občany.

Dosavadní přístup vlád České republiky k etice se omezuje pouze na etické kodexy, které lze charakterizovat jako značně formální, převážně legalistické, a v podstatě represivní nástroje. Etický kodex může hrát důležitou roli v prosazování etiky ve veřejné správě, ale sám o sobě není dostatečným nástrojem etického řízení. Je nutno zdůraznit, že může být efektivní, pokud je součástí celé infrastruktury, již tvoří procesy a je podporující struktury. Mezi procesy musí mít ústřední místo vnitřní i vnější komunikace, monitorování, hodnocení a aktualizace.

Nezbytnou podmínkou efektivní implementace kodexu je určení odpovědného pracovníka/útvaru a vytvoření fungujícího systému vnitřní komunikace.

V České republice jsou opomíjeny další nástroje etického řízení, které jsou zaměřeny na stanovení hodnot a upevňování etické infrastruktury a kultury organizace včetně etického leadershipu a etického vzdělávání, tj. celý koncept integrity. Doporučení OECD tak stále zůstávají velkou výzvou. Jejich uplatňování by napomohlo nejen zkvalitnění a zvýšení výkonu české veřejné správy, ale i zvýšení její efektivity v rámci evropského administrativního prostoru.

Zkušenosti z veřejné správy vyspělých zemí i ze soukromého sektoru ukazují, že pro utváření kultury integrity je zásadní postoj vedení a osobní příklad vedoucích

pracovníků. Kultivace etického jednání je možná cestou otevřené diskuse a vzdělávání zaměstnanců. Průzkum, jehož některé výsledky jsou prezentovány v tomto článku, ukázal, že diskuse a výměna zkušeností jsou žádány napříč celou veřejnou správou České republiky.

## Poděkování

Tento článek byl zpracován s podporou výzkumného projektu: TAČR TL1000260 Etika ve veřejné správě, na jehož řešení se dále podílejí doc. RNDr. Anna Putnová, Ph.D., MBA, doc. PhDr. Martina Rašticová, Ph.D., PhDr. Mgr. Pavel Seknička, Ph.D., Ing. Monika Bédiová, Ph.D. a Ing. Mgr. Andrea Cebáková.

## Reference

Bohatá, M., Putnová, A., Rašticová, M., Cebáková, A., Bédiová, M. (2018). Social Effectiveness of the Czech Public Administration. In *Proceedings of the 12th International Conference Public Administration 2018*. University of Pardubice, ISBN 978-80-7560-161-2, p.8-17.

Bohatá, M., Putnová, A., Rašticová, M., Cebáková, A., Bédiová, (2018). Social Effectiveness of the Czech Public Administration through the Eyes of the Citizens. In *Proceedings of the 12th International Conference Public Administration 2018*. University of Pardubice, ISBN 978-80-7560-161-2, p.18-27.

Council of Europe (2018). 12 Principles of Good Democratic Governance. [online] Dostupné na [www.coe.int/good-governance/](http://www.coe.int/good-governance/) [cit.2019-01-02].

Cupalová, M., (2012). Etické kodexy ve státní správě ve vybraných zemích EU. Parlamentní institut.

Demmke, C., Moilanen, T. (2012). Effectiveness of Good Governance and Ethics in Central Administration: Evaluating Reform Outcomes in the Context of Financial Crisis. Peter Lang. ISBN: 978-3631632886.

Nolan, M. (1995). First Report of the Committee on Standards in Public Life. Cm.2850-I, London:HMSO.

OECD (1998). Recommendations on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service. [online] Dostupné na [www.oecd.org/gov/oecdprinciplesformanagingethics](http://www.oecd.org/gov/oecdprinciplesformanagingethics) [cit.2018-12-05].

OECD (2008a). Components to Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government. [online] Dostupné z [www.oecd.org/gov/ethics/integrityframework](http://www.oecd.org/gov/ethics/integrityframework) [cit.2018-12-04].

OECD (2008b). Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation. [online] Dostupné na [www.oecd.org/gov/ethics/integrityframework](http://www.oecd.org/gov/ethics/integrityframework) [cit.2018-12-04].

OECD (2011). Convention on Combating bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and related documents. [online] Dostupné na [www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention](http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention) [cit.2018-12-04].

OECD (2016a). Financing Democracy. [online] Dostupné na [www.oecd.org/gov/ethics/financing-democracy](http://www.oecd.org/gov/ethics/financing-democracy) [cit.2019-02-02].

OECD (2016b). Supreme Audit Institutions and Good Governance. [online] Dostupné na [www.oecd.org/governance/supreme-audit-institutions](http://www.oecd.org/governance/supreme-audit-institutions) [cit.2019-02-01].

OECD (2016c). Committing to Effective Whistleblower protection. [online] Dostupné na [www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection](http://www.oecd.org/corporate/committing-to-effective-whistleblower-protection) [cit.2019-02-02].

OECD (2016d). Integrity Framework for Public Investment. [online] Dostupné na [www.oecd.org/gov/integrity-framework-for-public-investment](http://www.oecd.org/gov/integrity-framework-for-public-investment) [cit.2019-02-02].

OECD (2017a). Global Trade without Corruption. [online] Dostupné na [www.oecd.org/gov/global-trade-without-corruption](http://www.oecd.org/gov/global-trade-without-corruption) [cit.2019-01-02].

OECD (2017b). Recommendations on Integrity Framework. [online] Dostupné na [www.oecd.org/gov/ethics/recommendations-public-integrity](http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendations-public-integrity) [cit.2019-12-02].

OECD (2017c). Preventing Policy Capture. [online] Dostupné na [www.oecd.org/gov/ethics/preventing-policy-capture](http://www.oecd.org/gov/ethics/preventing-policy-capture) [cit.2019-01-02].

OECD (2018a). OECD Strategic Approach to Combating Corruption and Promoting Integrity. [online] Dostupné na [www.oecd.org/corruption/OECD-strategic-approach-combating-corruption-promoting-integrity](http://www.oecd.org/corruption/OECD-strategic-approach-combating-corruption-promoting-integrity) [cit.2019-01-02].

OECD (2018b). Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. ISBN 978-92-64-29705-0.

Palidaukate, J. (2003). Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries : Comparative Perspective, Kaunas University of Technology.

Rothstein,B., Sorak, N. (2017). Ethical Codes for the Public Administration. A Comparative Survey. QoG Working Paper Series. ISSN 1653-8919.

Seibel, W. (2016). Verwaltung verstehen: eine theoriegeschichtliche Einführung. Suhrkamp, Berlin. ISBN 978-3518298008.

Webley, S., Johnson, D. (2016). *Codes of Business Ethics: a guide to developing and implementing an effective code*. Institute of Business Ethics, London. ISBN 978-1-908534-25-5.

Weibezahn, M. (2012). *Ethische Standarden in der Verwaltung: ein Beitrag zu Funktion und Legitimation des Amtes in der Bundesrepublik Deutschland unter Einbeziehung der angelsächsischen Perspektive*. Berlin: Dunker und Humbbolt, ISBN 978-3428137947.

## **Kontaktní adresa**

**doc. Ing. Marie Bohatá, CSc.**

CERGE-NHÚ

Politických vězňů 7, 110 00 Praha 1, Česká republika

E-mail: [marie.bohata@cerge-ei.cz](mailto:marie.bohata@cerge-ei.cz)

Received: 13. 01. 2019, reviewed: 24. 05. 2019

Approved for publication: 09. 12. 2019