

**KONFLIKT ZÁUJMOV, ETIKA
A ETICKÝ KÓDEX VO VEREJNEJ SPRÁVE**

Emília Sičáková
Daniela Zemanovičová

KONFLIKT ZÁUJMOV, ETIKA A ETICKÝ KÓDEX VO VEREJNEJ SPRÁVE

© Centrum pre hospodársky rozvoj - Transparency International Slovensko
Bajkalská 25
827 18 Bratislava 212
tel.: 07/534 110 20, fax: 07/582 33 487
www.transparency.sk, tis@transparency.sk

Vydal: *Róbert Vico* - vydavateľstvo

ISBN 80-967382-7-5



CPHR - Transparency International Slovensko

Emília Sičáková
Daniela Zemanovičová

**KONFLIKT ZÁUJMOV, ETIKA
A ETICKÝ KÓDEX VO VEREJNEJ SPRÁVE**

Bratislava
september 2000

Transparency International Slovensko (TIS) je organizačnou jednotkou Centra pre hospodársky rozvoj (CPHR), neziskovej, nestraničkej a mimovládnej organizácie so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej organizácie Transparency International, ktorá bola založená v roku 1993 a má sídlo v Berlíne. Medzi hlavné ciele TIS patrí predovšetkým podpora a presadzovanie takých demokratických hodnôt v živote spoločnosti, akými sú transparentnosť, dôvera, čestnosť a integrita, ktoré významným spôsobom napomáhajú bojovať proti korupcii, úplatkárstvu.

**Centrum pre hospodársky rozvoj-
TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava
tel: (+4217)534 11 020, fax: (+4217) 582 33 487**

Túto publikáciu nájdete aj na internete - www.transparency.sk

Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:

Milan Banas
Iveta Griačová
Eugen Jurzyca
Mária Kolaříková
Zdenko Kováč
Katarína Mathernová
Grigorij Mesežnikov
Oľga Reptová
Emília Sičáková
Dušan Staněk
Juraj Stern
Soňa Szomolányi
Jiří Vlach
Daniela Zemanovičová

Ďalších 5 členov má pozastavené členstvo z dôvodu výkonu vysokej štátnej funkcie.

Konflikt záujmov, etika a etický kódex vo verejnej správe

OBSAH

1. Záujmy v spoločnosti	8
1.1. Podstata záujmov	8
1.2. Presadzovanie záujmov v spoločnosti	10
1.3. Potreba predchádzania konfliktom záujmov - budovanie dôvery, integrity a služby verejnosti	14
2. Vzťah verejná správa - občan	16
2.1. Stav v SR	16
2.2. Príčiny a súvislosti, ktoré vplývajú na kvalitu vzťahu verejná správa - občan	23
3. Trendy v reorganizácii verejnej správy v zahraničí	34
3.1. Základné tendencie	34
3.2. Šírenie nových praktík vo verejnej správe	37
4. Teoretický úvod do etického prostredia, etickej infraštruktúry, nástroje etickej infraštruktúry	38
4.1. Etické prostredie	38
4.2. Hodnoty vo verejnej správe	41
5. Odporúčaný postup pri etickej reforme verejnej správy v SR	54
6. Záver	68
Pramene	69
Prílohy	
1. Smernica spolkovej vlády SRN k prevencii korupcie v štátnej správe	70
2. Princípy verejnej služby v USA	87
3. Povinnosť poskytovať informácie o osobných záujmoch	89
4. Vyhodnotenie dotazníka	93
Autorky	96

KONFLIKT ZÁUJMOV, ETIKA A ETICKÝ KÓDEX VO VEREJNEJ SPRÁVE

"Vývoj tak v oblasti teoretickej analýzy, ako aj reality vedie ekonómov k uznaniu vzájomných súvislostí medzi ekonomickým, etickým a politickým prostredím. V posledných rokoch ekonómia uznali, že inštitúcie sú dôležité. Rovnako budú musieť uznať, že etika je tiež dôležitá."

J. M. Buchanan

Etika vo verejnej správe je oblasť, ktorá má viaceré väzby a súvislosti, ktoré sa pokúsime naznačiť v nasledujúcom texte. Ak chceme objasniť vzťah verejnej správy a občanov a zamyslieť sa nad jeho optimalizáciou, musíme objasniť pojmy verejný záujem, súkromný záujem, rozdiely medzi nimi a to, prečo môže dochádzať ku konfliktom pri ich presadzovaní. Spoločnosť tvoria tri základné sektory - podnikateľský, občiansky a vládny. Riešiť problém etiky vo verejnej správe nutne znamená riešiť aj problémy etiky v ostatných segmentoch a v spoločnosti ako takej. Etika v spoločnosti sa formuje vo vzájomnej interakcii formálnych a neformálnych pravidiel.

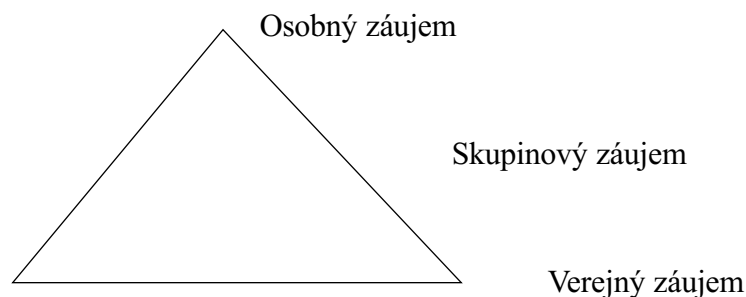
1. ZÁUJMY V SPOLOČNOSTI

Spoločnosť je charakteristická zložitou štruktúrou záujmov jej členov, medzi ktorými existujú početné väzby, vnútorné interakcie a často aj konflikty.

Záujmy jednotlivých subjektov sú kľúčové z hľadiska pochopenia organizácie spoločnosti, politiky, ale aj vzťahu občanov a štátu a systému motivácie v spoločnosti.

1.1. Podstata záujmov

Možno hovoriť o záujmoch individuálnych, skupinových a verejných.¹



Osobné záujmy sa grupujú do spoločných **záujmov skupín** (napr. profesionálnych, regionálnych, vekových, národnostných, kultúrnych a pod.). Pretože presadiť spoločný záujem viacerých jednotlivcov sa darí skôr, spoločné záujmy sa niekedy organizovane presadzujú pomocou loby.²

Existujú aj záujmy, ktoré chcú uspokojiť všetci alebo veľká väčšina spoločnosti a ktoré sa nedajú v zložitejších spoločenských systémoch zabezpečiť individuálne (napr. bezpečnosť, vrátane zahraničnej bezpečnosti, stanovenie pravidiel a ich vynucovanie) a možno ich považovať za **externality**, resp. verejné statky, ktoré zabezpečuje štát.

"Huslista hrá sám, ale orchester potrebuje dirigenta."

¹ Otázkami individuálnych a skupinových záujmov v procese zdokonaľovania inštitúcií, ako aj úlohou štátu a morálneho kódexu pri dodržiavaní a vynucovaní pravidiel sa zaoberá konštitučná ekonómia (pozri napr. Pies Ingo: Public Choice versus Constitutional Economics: A Methodological Interpretation of Buchanan Research Program. Constitutional Political Economy. Zv. 7, č.1/1996).

² Bližšie pozri napr. Korupcia verzus lobing, CPHR-TIS, Bratislava, 2000.

Napr. A. Smith spomínal tri základné funkcie štátu - ochrana pred napadnutím, ochrana každého člena pred nespravodlivosťou, udržiavanie niektorých verejných prác a niektorých verejných inštitúcií, ktoré by nemohli byť vybudované a udržiavané v záujme niektorého jednotlivca alebo skupiny. Existujú aj ekonomické dôvody (trhové zlyhania), pre ktoré sa zasahuje do ekonomiky v mene všeobecného záujmu.³ A to jednoducho preto, že spoločnosť potrebuje rozhodovať o tvorbe a využití verejných zdrojov.

Verejný záujem je delegovaný individuálny záujem, ktorý by mal odrážať konsenzus väčšiny. V uvedenom kontexte môžeme verejný záujem definovať aj ako taký záujem, ktorý tí, čo svedomito vykonávajú moc, považujú za najvhodnejší pre všeobecné blaho spoločnosti. Keďže sa líšia názory na to, či nejaká politika, prípadne opatrenie, zvýšia spoločenský blahobyt, verejný záujem je flexibilným konceptom, do ktorého sa vmestí široký rozsah názorov. Obsah pojmu "verejný záujem" determinujú aj kultúrne rozdiely. Na druhej strane však pre koncept verejného záujmu existujú limity.

Neoklasická ekonomická teória napr. chápe verejný záujem ako daný a snaží sa riešiť maximalizáciu blahobytu (welfare). Do istej miery napr. Paretovské optimum⁴ rieši aj etický problém, keď si všima úžitok jednotlivca vo väzbe na nezhoršenie situácie u ostatných. K prehodnoteniu tejto teórie prispela teória verejnej voľby. Laureát Nobelovej ceny z roku 1986 J. Buchanan⁵ postupuje opačne, považuje jednotlivca za kľúčového hráča, ktorý rozhoduje a ktorý na základe dohody určí, čo je verejným statkom a verejným záujmom. Inštitucionálna ekonómia⁶ odmieta koncept agregovaného blahobytu a samotný koncept verejného záujmu a "kolektívnej racionality" v zmysle Arrowa.⁷ Zaoberá sa riešením rozdielnych a potenciálne konfliktných záujmov prostredníctvom dohody - konsenzu. Pritom si nevšima jednotlivé konflikty, ale dlhodobý inštitucionálny rámec pre vzájomné interakcie a kooperáciu jednotlivcov. Skúma inštitúcie, ktoré by umožnili redefinovanie individuálnych práv a požiadaviek na základe dohody. Metodologický individualizmus je charakteristickou črtou inštitucionálnych teórií, sleduje interakcie jednotlivca v skupinách, združeniach, miestnych a centrálnych vládoch. Základné prekážky zdokonaľovania inštitúcií hľadá uvedená teória v skupinových záujmoch, ktoré existujú v ekonomike a politike. Verejný záujem nie je daný politickým rozhodnutím

³ Bližšie pozri napr. Zemanovičová, D. a kol: Regulačné bariéry pre hospodársku súťaž v transformujúcich sa ekonomikách, ACE Phare štúdia, CPHR, Bratislava, 1998.

⁴ "Kolektívna voľba opatrenia $x > y$ vyhovuje paretovskému kritériu, ak všetci účastníci aspoň slabo preferujú $x > y$ ", Gregor, M.: "Konstituce jako výsledek nejen paretovského pohybu," príspevok na seminári Českej spoločnosti ekonomickej, 22.2.2000.

⁵ Pozri napr. Buchanan, J. M.: Ethics and Economic Progress. University of Oklahoma: Norman and London, 1994.

⁶ Pre potreby tejto práce nerozlišujeme členenie na jednotlivé smery tohto prístupu.

⁷ Bližšie pozri napr. Arrow, K., nositeľ Nobelovej ceny z roku 1972, pozri napr. Social Choice and Individual Values, New York, 1951.

štátu, ale odvodzuje sa od záujmu jednotlivca a jeho rozhodnutia podieľať sa na nákladoch kolektívnej spotreby, ak je to preňho výhodnejšie. Ďalší nositeľ Nobelovej ceny A. Sen sa zaoberal usporiadaním individuálnych preferencií.⁸ Niektorí autori úplne odmietajú koncept verejného záujmu.⁹

1.2. Presadzovanie záujmov v spoločnosti

Základným predpokladom demokratickej vlády v štáte je to, že daná vláda je odvodená z ľudu - vzniká na základe vôle ľudu, ktorému slúži. Inými slovami, ľudia delegujú výkon určitých funkcií trom zložkám verejnej moci - výkonnej, legislatívnej a súdnej. V demokratických spoločnostiach existujú mechanizmy, ako sa delegovanie realizuje a kontroluje, sú vytvorené politické mechanizmy a štruktúry verejnej správy. Tí, ktorí pracujú v jednotlivých zložkách verejnej moci však získavajú moc nad právami a slobodami jednotlivcov, ekonomikou atď. Preto sa vyžaduje, aby bol výkon pridelených právomocí realizovaný vo verejnom záujme. Verejná správa je tak poverená realizovať verejný záujem.

Práve **nepriamy spôsob realizovania verejného záujmu** vyvoláva problém a potenciálny konflikt medzi zabezpečením **externalít a internalítami** (vlastnými individuálnymi záujmami ľudí, ktorí sú poverení presadzovaním záujmov verejných). Rovnako môžu vznikáť externé náklady, ktoré znáša jednotlivec pri kolektívnych rozhodnutiach. Pri kolektívnom rozhodovaní jednotlivcov o verejnom záujme, o verejných statkoch vznikajú aj politické transakčné náklady (náklady na dosiahnutie dohody, jej vynútenie, informačné náklady a pod).

Nie je to iba nepoctivosť vlády, politikov a pracovníkov verejnej správy, ktorá môže deformovať rozhodovanie o veciach verejných, ale súvisí to s celkovým mechanizmom fungovania verejnej správy a zásahmi štátu. Napr. v ekonomickej oblasti sú zlyhania štátu početné, aj keď sa o nich menej hovorí. Je mnoho príkladov neúspešných vládnych programov a paradoxných výsledkov, keď snaha riešiť trhové zlyhania viedla k neželaným efektom a ku vzniku netrhových zlyhaní. **Príčiny súvisia s nasledujúcimi skutočnosťami:**

— *Oddelenie subjektov, ktoré znášajú náklady na reguláciu, od subjektov, ktoré z nej profitujú.* Regulácia má vždy víťazov a obeť, preto kľúčom k vysvetleniu motívov

⁸ Blížšie pozri napr. Sen, A.: Rationality and social Choice, AER, zv. 85, č. 1/1995.

⁹ Pozri napr. Kinkor, J.: Trh a stát, Svoboda, Praha, 1996.

jej zavedenia by mala byť ich identifikácia. Náklady na regulačné zásahy, resp. vytváranie centralizovaných prostriedkov, platia daňoví poplatníci, spotrebitelia, ale prospech majú iba niektoré skupiny (napr. privatizéri, producenti chránených odvetví, podnikatelia, ktorí získali lukratívnu vládnu zákazku). Existujú teda silné motívy na presadenie regulačných zásahov.

- *Vítazi (profitujúce skupiny) sa zvyčajne rýchlo organizujú* a naopak obeť (subjekty, ktoré znášajú náklady) sú početnejšie a menej organizované, často sa prijme neefektívna regulácia, ktorá je prospešná iba pre úzku skupinu. To môže vyvolávať nadmerný dopyt po štátnych zásahoch (reguláciách, programoch, prerozdeľovaní). Čím je vplyv záujmových skupín na vládu silnejší, tým viac tlakov a podnetov na štátne zásahy existuje.
- *Neexistencia priamej väzby medzi prijatým regulačným opatrením a zodpovednosťou za jeho uplatňovanie.* Občania hlasujú pre svojich zástupcov, ktorí zase hlasujú o verejných rozpočtoch. Ak politik hlasuje za zvýšenie verejných výdavkov, neznamená to, že ich bude platiť a znášať dôsledky svojho chybného rozhodnutia. Podobne úradník, ktorý rozhodol o čerpaní verejných prostriedkov, nebude znášať dôsledky tohto rozhodnutia.
- *Oddelenie nákladov a efektov vedie k prebytočným a rastúcim nákladom.* Ak je hospodárska politika založená na regulácii a rozsiahlych prerozdeľovacích procesoch, teda zásahoch do ekonomických aktivít, existuje priestor na rast prebytočných nákladov.
- *Obmedzené informácie a obmedzená kontrola vlády nad reakciou súkromného sektora.* Následky mnohých rozhodnutí sú zložité a ťažko predvídateľné a vláda nemá k dispozícii všetky informácie. V dôsledku toho je jej zásah neadekvátny.¹⁰
- *Vlastné motívy administratívy (tzv. internality - sú to vlastné ciele, záujmy, normy vo vnútri netrhových subjektov).* Napr. existencia rôznych povolení a licencií zvyšuje pozíciu úradníka, ktorý o nej rozhoduje, a aj príležitosť na získanie úplatku. Iniciatívy na ich odstránenie narazia preto zákonite na odpor zo strany administratívy.

¹⁰ Ako príklad z histórie môže poslúžiť tzv. "okenná daň" prijatá v roku 1696 v Anglicku. Okná boli prejavom luxusu, vláda nedisponovala spoľahlivými údajmi o príjmoch, preto sa zaviedli dane podľa počtu okien. Následkom zákona boli tmavé anglické domy.

- *Obmedzenia súvisiace s politickým procesom.* Aj v prípade, že vláda by bola dokonale informovaná o možných dôsledkoch svojich rozhodnutí, sú ony motivované aj potrebou ovplyvňovať voličov, resp. presadzovať záujmy istých skupín. *Politická krátkozrakosť sa prejavuje v snahe riešiť trhové zlyhania z politických motívov.* To môže spôsobiť, že sa prijímajú opatrenia politicky síce efektívne, ale ekonomicky neefektívne. Verejnosť pod vplyvom mnohých faktorov je vnímavejšia na trhové zlyhania, spravidla priaznivo prijíma regulačné zásahy a prerozdeľovacie procesy, čo využívajú politici a záujmové skupiny.
- *Distribučná nerovnosť* - netrhové aktivity snažiace sa naprávať nerovnosti v rozdelení (príjmov, bohatstva) často zakladajú nové nerovnosti (v rozdelení moci, privilégií).

Viaceré teórie sa zaoberali problematikou záujmov, ich optimalizáciou a agregáciou. Možno konštatovať, že vývoj teoretických konceptov smeruje ku komplexnosti a zdôrazňovaniu etiky, ako aj neformálnych pravidiel rozvoja spoločnosti.

Konflikty môžu nastať, ak v oblastiach, kde sa má rozhodovať vo verejnom záujme, dominuje súkromný záujem, resp. ak viaceré skupinové záujmy sú vzájomne kontradiktórne, resp. idú proti záujmom väčšiny spoločnosti. Napr. konštitučná ekonómia sa venuje aj problému koordinovania rozhodnutí a dohôd. V zjednodušenom prípade - ak sa rozhodujú dva subjekty, je kooperácia výhodná pre obidvoch.

Na ilustráciu sa uvádza tzv. dilema väzňa (schéma č. 1).

Schéma č.1: Dilema väzňa

	B: zapiera	B: Prizná sa
A: zapiera	I (3,3)	II (1,4)
A: prizná sa	III (4,1)	IV (2,2)

Skóre pri nekoordinovanom postupe môže byť výhodné iba pre jedného, koordinácia vedie k hľadaniu obojstranne prijateľného riešenia.

Politika, pracovníka verejnej správy, netreba chápať ako eunucha, ktorý slúži verejnému dobru, ale ako jednotlivca s vlastnými záujmami na politickom trhu. Vstupom do politiky sa nepremení z jedinca sledujúceho vlastné záujmy na altruistu, sledujúceho verejný záujem. Preto je veľmi významná kontrola politikov a štátu.

"Politika - stret záujmov, ktorý sa schováva za stret princípov."

Ambrose Bierce, Diablov slovník, 1911

Situácia sa komplikuje, ak sa majú porovnávať krátkodobé a strednodobé, resp. dlhodobé záujmy a efekty. Napr. vysoké rozpočtové deficity, kde zisky spotrebuje súčasná generácia, ale náklady poniesie budúca generácia. Problémom politických rozhodnutí vo verejnom záujme je, ako diskontovať budúcnosť, pretože náklady a prínosy sú rozložené v čase, spravidla presahujúcom volebné obdobie. Ak k tomu pridáme individuálny záujem samotného politika udržať sa na politickom trhu, potom je tu prirodzená motivácia vyhnúť sa rozhodnutiam, ktoré viažu náklady v súčasnom volebnom období, ak prínosy možno očakávať až v nasledujúcom období (napr. dane, deficit verejných financií).

Keďže nie je možné priame overenie, je to potenciálny priestor na populizmus, manipulovanie ľudí. Naopak, niekedy je ťažké vysvetliť občanom, že niektoré nepopulárne kroky sú nevyhnutné, iné alternatívy sú pre nich horšie a iba odkladajú riešenie. Je to napríklad situácia spojená s ekonomickou transformáciou, kde sa nedá niektorým nepopulárnym krokom vyhnúť, ale na druhej strane neprehľadnosť a rôznorodosť individuálnych, resp. skupinových (napr. politických, podnikateľských) záujmov spolu s nedokonalosťou pravidiel a s mechanizmami ich vynucovania vedie ku skepse vo veciach verejných.

Mechanizmy hľadania dohody a koordinácia záujmov sú zložité. Snahou je hľadanie rovnováhy medzi donútením (nutným na ochranu občanov proti vonkajším a vnútorným ohrozeniam) a rizikom, že právomoci štátu budú zneužitie niektorými záujmovými skupinami. Preto pravidlá a normy majú kľúčový význam.

"Prinúť ich, aby spoločne budovali vežu, a urobíš z nich bratov. Ak však chceš, aby sa nenávideli, predhod' im zrno."

Antoine de Saint - Exupéry

Proces transformácie spoločnosti je zložitý na koordináciu a dohodu o pravidlách. Okrem prirodzenej diferenciacie jednotlivcov v distribučnom procese dochádza k silnej a doteraz nepoznanej polarizácii na tých, ktorí získali, a tých, ktorí stratili (winners and losers). Je to možné napr. v dôsledku netransparentných pravidiel, prostredia, záujmov a v dôsledku asymetrického prístupu k informáciám.

"Za rozpormi v SDK sa skrývajú rozpory skupín stojacich za jednotlivými stranami."

B. Schmögnerová, ministerka financií SR¹¹

¹¹ Leško, M.: SME 10.4.2000.

1.3. Potreba predchádzať konfliktom záujmov - budovanie dôvery, integrity a služby verejnosti¹²

"Stabilita vlády závisí od udržania verejnej dôvery. Slobodná spoločnosť a demokratická vláda si vyžadujú vysoký stupeň verejnej dôvery pre integritu tých, ktorí boli vybraní na riadenie."

Archibald Cox

V prípade konfliktu záujmu je potrebné preskúmať základné etické obavy, ktoré sa na základe jeho existencie vynárajú. Totiž rozhodnutia, ktoré nie sú prijaté vo verejnom záujme, majú nepriaznivé dôsledky na blaho spoločnosti, a to jednak nepriaznivé ekonomické, ako aj sociálne dopady, a následne nepriaznivé dosahy aj na samotný politický systém. Okrem nárastu korupcie sa uvedený stav z dlhodobého hľadiska prejavuje aj poklesom dôvery vo verejný sektor.

Za primárny cieľ riešenia problematiky konfliktu záujmov a implementácie mechanizmov s ním spojených považujeme pomoc politikom a pracovníkom vo verejnej službe lepšie slúžiť verejnému záujmu.

Jednotlivé mechanizmy sú tak podpornými nástrojmi a pomáhajú politikom a pracovníkom verejnej správy vo výkone ich povinností a zodpovedností.

Ďalším z dôvodov, ktorý je často uvádzaný s cieľom implementovať rôzne mechanizmy uvedené aj v tejto štúdii, je zvýšiť úroveň dôvery verejnosti v integritu politikov a pracovníkov verejného sektora. Narastajúca úroveň kontroly verejného sektora hlavne aktívnymi médiami a mimovládnyimi organizáciami oslabuje dôveru verejnosti, vo verejný sektor ešte výraznejšie ako v minulosti. A to, čo oslabuje dôveru verejnosti nemusí byť nevyhnutne pokles etických štandardov, ale narastajúca pravdepodobnosť toho, že sa nedodržanie týchto štandardov odhalí.

Dá sa povedať, že existujú dve hlavné príčiny poklesu dôvery verejnosti vo verejný sektor a v integritu politikov a pracovníkov verejného sektora:

- **realita**, na ktorú vplyva neznalosť pravidiel alebo nedodržanie poznaných pravidiel,
- **percepcia/vnímanie**.

Realita je taká, že v mnohých prípadoch dochádza k situácii, keď riziko neetického správania sa, ktoré umožňuje uprednostniť súkromný záujem nad záujem verejný, je veľmi nízke a potenciálny súkromný zisk vysoký. Zároveň dochádza k situáciám, keď nie všetkým verejne činným osobám/pracovníkom vo verejnom sektore je jasné aké štandardy správania sa

¹² Podrobnejšie sa uvedenej problematike venujeme v kapitole č.2.2.

od nich očakávajú. V minulosti mala každá krajina vlastné, dostatočne jasné etické a morálne tradície. Tým, ktorí dosiahli vysokú úroveň vo verejnej službe, boli etické princípy obyčajne vštepované ich rodičmi, posilnené vzdelávacím systémom a cirkvou. Keď následne vstúpili do verejnej funkcie, vedeli, čo sa od nich očakáva. To neznamená, že tí, ktorí mali verejnú funkciu, nikdy neboli zainteresovaní do "zlých" aktivít. Ale keď niečo také urobili, vedeli, že je to chybné a zlé. V súčasnosti je život menej istým. Vo všetkých krajinách moderné komunikačné mechanizmy otvorili priestor na odlišné a niekedy konfliktné etické štandardy. Domov a cirkev má menší vplyv, pričom vplyv médií narastá.

V mnohých krajinách sa tak začali vytvárať jasné pravidlá pre všetky verejné inštitúcie. Tzv. "Rules of obligation", teda pravidlá stanovujúce povinnosti, sú definované pre pracovníkov verejného sektora, aby napr. nevykonávali aktivity, pri ktorých je súkromný záujem v konflikte so záujmom verejným, aby sa zabránilo špekuláciám, aby nepoužívali oficiálne informácie na súkromné účely alebo s cieľom, aby neakceptovali láskavosti od tých, ktorí hľadajú štátne zákazky atď. Je potrebné presne a jasne definovať, čo môže a čo nemôže pracovník verejného sektora robiť, stanoviť povinnosti pre zamestnancov vo verejnej službe, určité zákazy a obmedzenia, ako aj mechanizmus verejnej kontroly nad ich dodržiavaním.

"Štát má právo vyžadovať, aby tí, ktorí preň pracujú, nielen žili čestne, ale boli tak aj vnímaní."

Pri rozhodovaní a správaní sa predstavitel'ov verejného sektora je nevyhnutné brať do úvahy popri uvedených pravidlách stanovujúcich povinnosti aj pravidlá obozretnosti (ang. Rules of prudence), ktoré požadujú od pracovníkov verejného sektora, "aby sa vyhli všetkým aktivitám, ktoré by mohli viesť k viere, že robia niečo, čo pravidla podriadenia sa zakazujú". Ani tieto pravidlá nie sú dostatočne dodržiavané. Následná percepčia/vnímanie správania sa pracovníkov verejného sektora prispieva k nárastu nedôvery vo verejný sektor.¹³

"Vznik konfliktu záujmov je jedným z hazardov v hre politiky. Vyhybanie sa mu sa stáva jedným z pravidiel hry v prípade, že cieľom hry je výhradne presadzovať verejný záujem."

¹³ V prípade, že legislatívcí, ministri alebo ostatní pracovníci výkonnej moci rozhodujú o nejakej záležitosti čo len čiastočne tak, že budú mať z toho súkromný prospech, dochádza k nabúraniu dôvery verejnosti. Rozhodnutie musí byť prijaté výhradne na základe najlepšieho záujmu pre spoločnosť. Ak umožníme aj iné uvažovanie, môže to vyústiť do iného ako rozhodnutia vo verejnom záujme.

Prvý test pri identifikácii možného konfliktu je subjektívny - musia ho aplikovať politici alebo pracovníci vo verejnej správe sami a to podľa ich vlastného svedomia.

(pokr. na str. 16)

2. VZŤAH VEREJNÁ SPRÁVA - OBČAN

2.1. Stav v SR

Vzťah občanov a verejnej správy v SR je deformovaný, stále viac vertikálny ako horizontálny. Nemožno ho považovať za optimálny, o čom svedčia nasledujúce skutočnosti:

2.1.1. Názory verejnosti na verejnú správu

Občania nemajú dôveru k verejnej správe. O tom svedčia výsledky viacerých empirických výskumov.¹⁴

- Grodeland, T. Koshechkin, W. L. Milier "Želania občana - zamietnutie byrokrata: Hĺbková štúdia názorov verejnosti na štátnych zamestnancov na Ukrajine, v Bulharsku, na Slovenku a v Čechách", Tallin 1997. Prieskum sa v SR uskutočnil v roku 1996 na základe 30 hĺbkových interview v Bratislave, Zvolene, Prešove, Dolnom Kubíne, Nových Zámkoch.

Výsledky:

- občania vnímajú pracovníkov verejnej správy ako arogantných, neochotných, neústretočných, s nízkou úrovňou odborných vedomostí a profesionalizmu,
- najviac výhrad mali občania k:
 - neústretočnosti, pomalosti,
 - arogancii,
 - nekompetentnosti,
 - neposkytovaniu informácií občanom,
 - nedostatku porozumenia,

(pokr. zo str. 15) Aj v prípade, že sú s prvým testom spokojní, musí sa vykonať objektívne testovanie. Môže byť rozhodnutie vnímané občanmi ako také, ktoré bolo prijaté nie len výhradne na základe ich blahobytu? Toto musí byť zvažované legislatívcami, ministrami ako aj ostatnými pracovníkmi výkonnej moci. Na rozdiel od subjektívneho testu je však finálne posúdenie uvedenej problematiky/rozhodnutia na ľuďoch. Prečo je to takto? Dôvodom je verejná dôvera. Ľudia majú právo na dôveru v to, že práva delegované na výkon verejnému sektoru sa vykonávajú v ich prospech.

Dôvera môže byť veľmi ľahko zničená objavením sa konfliktu záujmov. Z uvedeného dôvodu sú etické požiadavky na legislatívcov, ministrov a ostatných pracovníkov verejnej správy nasmerované na vyhnutie sa potenciálnemu ako aj zrejmemu, očividnému konfliktu záujmov.

¹⁴ Bližšie pozri štúdiu Phare (1999).

- dlhým lehotám, čakaniu, nedodržiavaniu termínov,
- podráždenosti, nervozite,
- komplikovaným formulárom,
- nedostatku flexibility,
- korupcii, vydieraníu.

Porovnanie správania v minulosti a dnes signalizuje zlepšenie, 46 % hodnotí správanie pracovníkov lepšie v súčasnosti ako v minulosti a iba 10 % ho hodnotí ako horšie.

- *V rámci projektu Phare Public Administration Reform in the Slovak Republic sa v roku 1998 uskutočnil prieskum v Bratislave na vzorke 150 respondentov.*

Výsledky:

- 37 % respondentov hodnotilo správanie pracovníkov verejnej správy ako nervózne a arogantné, bez záujmu pomôcť, posielanie z miesta na miesto,
- 33 % považuje úradníkov za málo ochotných,
- 30 % hodnotí správanie úradníkov ako veľmi ochotné.

Ak by sme hodnotili stav v SR z hľadiska 7 základných etických princípov, je stav neuspokojivý. Za kľúčové etické princípy verejného sektora sa považujú:¹⁵

- *princíp nesebeckosti*, konanie vo verejnom záujme bez osobného prospechu.
- *princíp integrity*, nedať sa ovplyvniť záujmami iného subjektu, neakceptovanie žiadnych finančných ani iných výhod, ktoré by mohli ovplyvniť rozhodnutie.
- *princíp objektivity*, pri rozhodovaní, ktoré súvisia s verejnými financiami (verejné obstarávanie, exkluzívne zmluvy, licencie a pod).
- *princíp zodpovednosti*, zamestnanci verejnej správy skladajú účty verejnosti za svoje rozhodnutia, musia sa podriaďovať prešetreniu.
- *princíp otvorenosti*, pracovníci verejnej správy musia poskytovať informácie o svojej činnosti, zdôvodňovať svoje rozhodnutia.
- *princíp poctivosti*, pracovníci verejnej správy sú povinní deklarovať súkromné záujmy, vo väzbe na svoje pracovné povinnosti musia informovať o možnom konflikte záujmov a podniknúť kroky na jeho riešenie v prospech verejného záujmu.
- *princíp vodcovstva*, zamestnanci verejnej správy musia rešpektovať rozhodnutia svojho nadriadeného a byť príkladom pri dodržiavaní etických princípov.

¹⁵ Bližšie pozri Phare, 1999.

- *Názory verejnosti na korupciu vo verejnej správe v SR skúmal prieskum Svetovej banky v roku 2 000. Prieskum sa uskutočnil na vzorke 1 131 respondentov - domácností, 407 podnikov a 352 štátnych úradníkov z celého Slovenska.*

Výsledky:

Občania - domácnosti

- Podľa názoru respondentov z domácností je korupcia v SR bežná - napr. v podobe dodatočných darov a platieb v zdravotníctve, na súdoch, v školstve, neoficiálnych platieb na úradoch. Napr. viac ako 60 % občanov si myslí, že korupcia v zdravotníctve je bežná, viac ako 55 % si myslí, že je tomu tak na súdoch, 50 % v polícií, viac ako 40 % na ministerstvách.
- Osobná skúsenosť občanov napr. hovorí, že takmer 60 % občanov sa stretlo s dávaním "pozorností" pri pobyte v nemocnici, v menšej miere v lekárskejších ordináciách, na súdoch, na univerzitách. Sumy úplatkov v nemocniciach sa pohybujú od 50 do 100 000 Sk, v priemer 3 600 Sk, medián predstavoval 500 Sk.
- Občania považujú prijatie na právnickú alebo lekársku fakultu bez úplatku vo väčšine prípadov za nemožné.

Podnikatelia

- Podnikatelia za hlavné prekážky v podnikaní považujú najmä pomalé súdy, vysoké daňové sadzby, nedostatok úverových zdrojov, nedostatočný výkon rozhodnutí, byrokraciu, korupciu.
- Podnikatelia si myslia, že korupcia je najviac rozšírená v justícií¹⁶, dopravnej polícii, na colnej správe, v zdravotníctve, na FNM SR.
- Pri každom kontakte so štátnymi úradníkmi je vysoká pravdepodobnosť, že dôjde k dávaniu úplatku, najmä pri vybavovaní stavebných povolení, dovozných/vývozných licencií, štátnej obchodnej inšpekcii, iných licencií, udeľovaní certifikátov, na colnej správe.
- Pri verejných súťažiach si až 95 % respondentov myslí, že úplatky sú niekedy potrebné. Hlavný dôvod neúčasti vo verejných súťažiach bola podľa respondentov "neférová hra".

Úradníci

- všeobecne sa uznáva, že personálne rozhodnutia vo verejnom sektore by mali byť založené na zásluhách, a nie na konexiách, politickej príslušnosti alebo úplatkoch. V SR je silný vplyv politickej príslušnosti, konexií a dávania úplatkov, najmä na regionálnej úrovni a v ústrednej štátnej správe, menej na úrovni samospráv.

¹⁶ Napr. v justícií a dopravnej polícii až 50 % respondentov považuje korupciu za bežnú.

- Zákon o slobodnom prístupe k informáciám považuje za potrebný až 86 % respondentov na centrálnej úrovni, 72 % na regionálnej úrovni a 81 % na úrovni samospráv. Obávajú sa však komplikácií pri výkone práce.
- Za prijímanie rozhodnutí na verejných zasadnutiach (s výnimkou tých, ktoré podliehajú štátnemu tajomstvu) bolo 50 % respondentov, 35 % skôr áno a iba 15 % by to nepodporilo, resp. skôr nepodporilo.
- Mená členov rozhodovacích komisií na všetkých úrovniach štátnej správy by mali byť zverejňované - tento názor zastáva 45 % respondentov, skôr áno 33 % a nie, resp. určite nie 16%, resp. 6 %.
- Až 57 % respondentov si myslí, že zverejňovanie rozhodnutí by určite viedlo k zodpovednejšiemu prístupu, 33 % si myslí, že skôr áno, a 10 % že nie.
- Čím je zrozumiteľnosť informácií vyššia a informačné toky jasnejšie, tým je korupcia nižšia.
- Aj keď formálne existujú pravidlá vnútornej administratívy, ich implementácia nie je dostatočná.
- V organizáciách, kde je kvalita vnútornej správy vysoká, korupcia neexistuje (48 %, nie je rozšírená (37 %). Ak je kvalita vnútornej správy na strednej úrovni, korupcia nie je veľmi rozšírená (podľa 45 % respondentov), je značne rozšírená (34 %), neexistuje (21 %). V organizáciách s nízkou kvalitou vnútornej správy je korupcia značne rozšírená (46 %), rozšírená (41 %), neexistuje (10 %). To jednoznačne hovorí o tom, ako sa dá priestor pre korupciu vo verejnej správe eliminovať.
- Pokiaľ ide o stotožnenie sa s poslaním svojej inštitúcie: v 35 % prípadov má každý jasnú predstavu o cieľoch a stratégiách inštitúcie, 39 % skôr má, 23 % skôr nie a 3 % nie. Každý je presvedčený, že občania a užívatelia sú klienti - takýto názor určite zastáva 37 %, skôr áno 42 %, skôr nie 17 %, nie 4 %. Každý sa stotožňuje s cieľmi a stratégiou inštitúcie a zasadzuje sa za ne - skôr áno 46 %, áno 27 %, skôr nie 24 % a nie 3 %.
- Zaujímavé sú postoje pracovníkov verejnej správy k podpore jednotlivých reformných krokov (usporiadané zostupne od najvyššej podpory k najnižšej)¹⁷
 - zákon, podľa ktorého budú musieť mať finančné zdroje politických strán jasne preukázaný pôvod a účel vynaloženia (1,3)
 - zjednodušenie v rámci správy (1,32)
 - zvyšovanie plátov a pracovný postup v štátnej správe založený výhradne na výkonnostných ukazovateľoch (1,54)
 - zvýšenie významu operatívneho riadenia (1,64)
 - racionalizácia výdavkov v rámci rozpočtu (1,70)

¹⁷ Stupnica 1 - úplne súhlasím s reformou, ...4 - úplne nesúhlasím s reformou.

- zníženie počtu úrovní riadenia (1,71)
- väčšia kontrola zo strany verejnosti a občianskych združení (1,72)
- zákon o slobodnom prístupe k informáciám (1,86)
- stanovenie výkonnostných noriem a cieľov (2,00)
- zníženie stavu pracovníkov, ak to umožní zvýšiť platy (2,07)
- decentralizácia verejnej správy (2,10)
- privatizácia verejných služieb (2,50).

2.1.2. Vnímanie občanov pracovníkmi verejnej správy

"Verejná správa je určená na vykonávanie verejných vecí. Len čo vznikla, začala žiť svoj vlastný život a začala verejnosť považovať za svojho nepriateľa",

Brooks Atkinson, "9 september", Once Around the Sun, 1951

Zo strany pracovníkov verejnej správy sú občania vnímaní skôr ako prosebníci, a nie ako suverénni klienti.

Vzťah verejná správa občan je stále viac horizontálny, vo svete smeruje k participatív-nemu modelu. Úloha občianskej spoločnosti je často vnímaná ako nežiaduci prívěsok, nie ako rovnocenný partner pre verejný sektor. Viaceré štúdie a analýzy ukazujú, že práve tie spoločnosti, ktoré vychádzajú z horizontálneho vzťahu sú úspešnejšie, nemusia vynakladať prostriedky na donucovanie, rešpektovanie pravidiel, ale pracujú skôr na konsenze o základných hodnotách.

"Myslíme si, že rôzne tzv. občianske organizácie, ktoré sa samozvane pasujú za "najčistejších" a "najtransparentnejších" nemajú žiaden právny atribút na to, aby si osobovali právo kontrolovať vládu, resp. štátne orgány ako produkt demokratických volieb. Nie je dôvod, aby v Riadiacej skupine (pre Národný program boja proti korupcii) bol zastúpený tretí sektor. Ide o občianske združenia a nadácie, ktoré si môže založiť hocikto a kedykoľvek. Ničím nie je garantovaná ich bezúhonnosť a nekorumpovateľnosť. Tieto organizácie v zásade nikoho nereprezentujú (okrem svojich členov), takže nie je dôvod, aby hovorili do verejných vecí. "

Názor pracovníka štátnej správy v SR v roku 2 000

¹⁸Z názorov k Národnému programu boja proti korupcii.

Ide o posun od demokracie typu "fatherhood", keď štát preberá starosť o občanov, správa sa ako "prísny starostlivý otec" a občan je viac-menej v pasívnej pozícii, k typu "partnership", v ktorom je jedným z hlavných aktérov aktívny občan - občan, ktorý vystupuje vo vzťahu k vláde ako jej partner. Je aktívny v tom zmysle, že okrem delegovania výkonu svojich práv na poslancov sa sám snaží prevziať zodpovednosť a formujúc záujmové skupiny (napr. občianske združenia) presadzuje a vytvára v demokratickom prostredí inštitúcie potrebné na efektívne fungovanie parlamentnej demokracie. Zároveň vládu kontroluje a vláda občanovi "skladá svoje účty." Táto transformácia vertikálne riadenej spoločnosti na horizontálnu je zároveň spojená s presadzovaním hodnotovej orientácie politickej strany nad klientelistickú orientáciu politickej strany. Uvedené usporiadanie v spoločnosti vytvára predpoklady na dlhodobu udržateľný rast.

Vsadiť na iného koňa

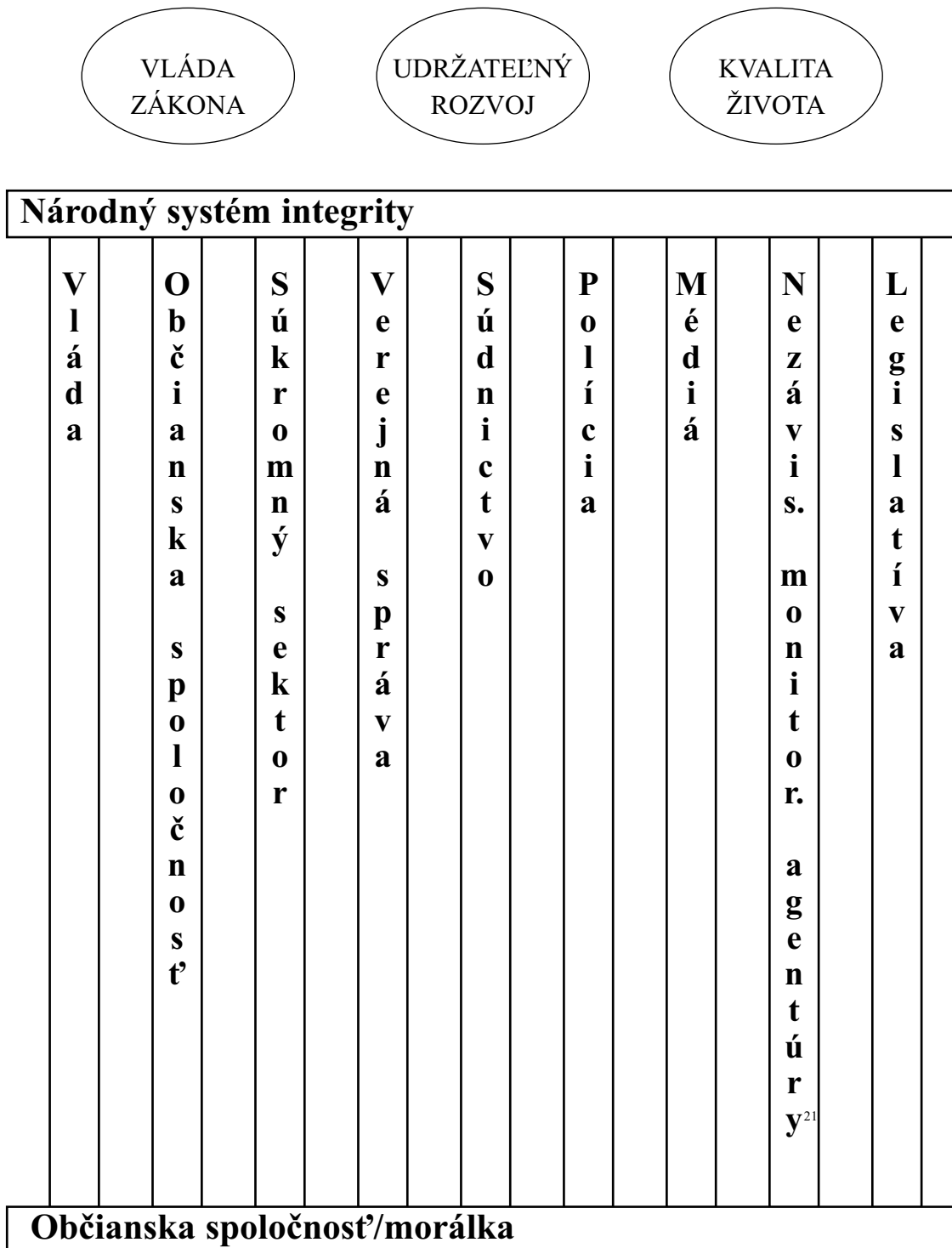
"Rozvoj podnikania v posledných tridsiatich rokoch vsadil na štát a jedno desaťročie na trhové sily. Je načase skúsiť tretiu možnosť, aby sa vyvážila nadmerná centralizácia štátu a bezohľadnosť trhu."¹⁹

Na ilustráciu uvádzame nasledujúci obrázok, ktorý poukazuje na tzv. Národný systém integrity²⁰, ktorý je možné si predstaviť ako grécky chrám s plochou strechou. Tá predstavuje národnú integritu. Je podpieraná piliermi, ktoré predstavujú jednotlivé časti národnej integrity. Na streche sa nachádzajú tri okrúhle útvary - **kvalita života, vláda práva a udržateľný rozvoj**. Pre stabilitu týchto troch dôležitých prvkov je potrebné udržiavať strechu v horizontálnej rovine, aby sa niektorý z týchto kruhových útvarov neskotúľal. "Chrám" je postavený a udržovaný občanmi spoločnosti, ktorí udeľujú právomoc vláde vládnuť. Výrazným faktorom sa stáva povedomie občanov, ktorí by si mali uvedomiť svoju aktívnu úlohu v spoločnosti. Pokiaľ je toto povedomie nízke, je aj chrám akoby postavený na piesku a nestabilných základoch.

¹⁹ The Rise of the Non profit Sector, Foreign Affairs, júl/august 1994.

²⁰ z ang. National Integrity System.

Schéma č.1: Národný systém integrity



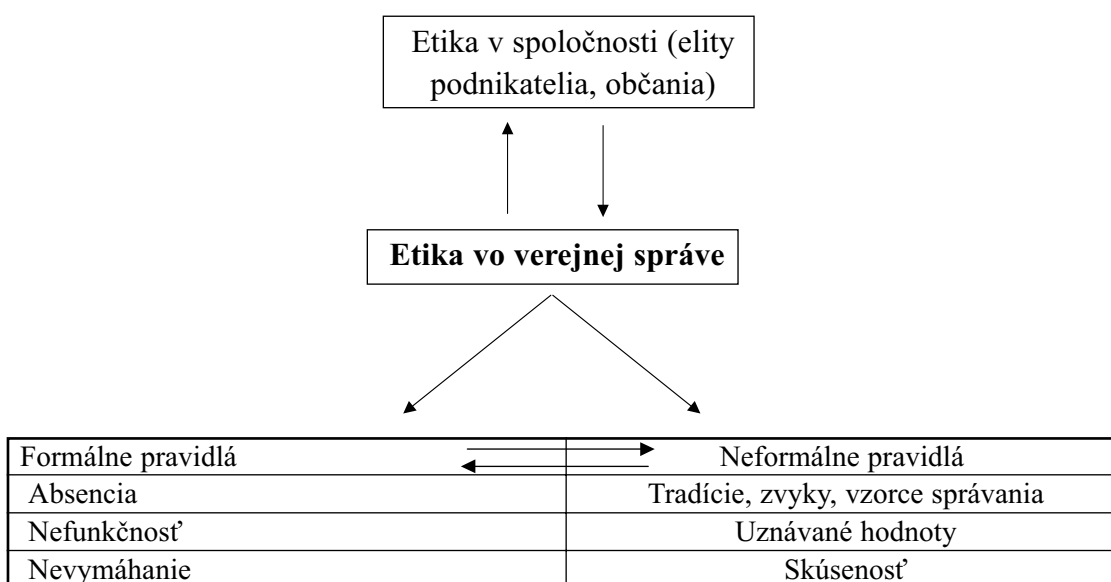
Zdroj: J.Pope, National Integrity System, Transparency International, Berlín, 1999.

²¹ ang. Watchdog agencies

2.2. Príčiny a súvislosti, ktoré vplyvajú na kvalitu vzťahu verejná správa - občan

Ako sme už naznačili, vzťah verejnej správy a občanov je viacrozmernejší a má mnoho interakcií. Pokúsime sa uviesť niektoré z nich.

Základné väzby sú naznačené v schéme č. 3.



2.2.1. Väzba na ostatné segmenty

Stav etiky vo verejnej správe je parciálnou časťou etiky v celej spoločnosti, preto je ovplyvnený **správaním ďalších segmentov** - podnikateľov, elít, občanov. Je potrebné zasadiť správanie pracovníkov verejnej správy do celkového kontextu etiky, morálky v spoločnosti, ako aj vo väzbe na ďalšie skupiny, ako sú politici, podnikatelia, spotrebitelia a pod.

Správanie elít, vrátane politikov, je odrazom hodnotového spektra v celej spoločnosti. **U politikov** je však viditeľnejšie a zo strany občanov často preberané ako hodnotový etalón. Politická kultúra sa iba začína formovať, politici boli často dosadení na svoje posty bez predchádzajúcej prípravy, kariéry, ako je to zvykom vo vyspelých krajinách. Politická scéna je roztrieštená, politický boj nemá zaužívané pravidlá a hranice prípustnosti.

Medzery v legislatíve (napr. nefunkčné riešenie konfliktu záujmov, financovania politických strán) a silné ekonomické motívy (súvisiace s privatizáciou a možnosťou

získať za symbolické ceny mnohomiliónové majetky) vytvorili priestor na klientelizmus, zneužívanie úradu na súkromný prospech (napr. u viacerých politikov, vrátane bývalého premiéra a ďalších vysoko postavených pracovníkov verejnej správy je evidentný nepomer medzi majetkom a možnosťami legálnych zárobkov, pričom verejnosti nebolo predložené vysvetlenie). Politické špičky neslúžia ako pozitívny príklad.

Zdá sa, že ani očakávania spájané so zmenami po nástupe novej vlády, sa nenaplnili a viaceré škandály súvisiace s tendrami, pridelovaním licencií potvrdzujú stále pretrvávajúci klientelizmus, zneužívanie úradu na súkromný prospech.

"Tí, ktorí hovoria, že medzi ľuďmi prekvitá korupcia a ďalšie neduhy, zistia, že príčinou je rovnaké správanie sa tých, ktorí vládnu."

Niccolo Macchiavelli

Správanie podnikateľov z hľadiska etiky, morálky, podnikateľskej kultúry je poznačené prostredím, v ktorom pôsobia. Podnikateľské prostredie možno charakterizovať stále za málo transparentné, s medzerami vo formálnych pravidlách, napr. absenciou niektorých pravidiel, ich nefunkčnosťou, nedodržiavaním, nízkou vymáhateľnosťou práva. Navyše sa počas predchádzajúcej vlády začala aplikovať selektívna hospodárska politika, s možnosťou získania výhod iba pre istú skupinu podnikateľov (napr. v privatizácii, odpúšťaní dovoznej prirážky, odpúšťaní sankcií za neplatenie daní, verejnom obstarávaní, pridelovaní licencií alebo v snahe aplikovať revitalizačný zákon), čo podnikateľov orientovalo oveľa viac na rent seeking ako profit seeking správanie a deformovalo vzorce úspešného správania.

Nebadať ani snahu zo strany podnikateľských asociácií, napr. SOPK, o zavádzanie samočistiacich mechanizmov. Niektoré firmy, spravidla so zahraničnou účasťou, majú prepracovaný systém etického správania a zavedené vnútorné mechanizmy, ktoré kultivujú prostredie vo firme. Sú to však skôr výnimky.

V zahraničí sa oblasť etiky stala predmetom rozvíjajúceho sa podnikania (konferencie o etike, konzultácie, časopisy a pod.). Väčšina veľkých firiem zamestnáva špecialistov na otázky etiky. Napr. v USA Asociace Ethics Officer Association, ktorá vznikla v roku 1992, má v súčasnosti 650 členov. Firma United Technologies Pat Gnazzo, ktorá podniká po celom svete, má 160 referentov pre etiku a etický kódex preložený do 24 jazykov.

Spotrebiteľia v SR sú viac-menej pasívnou zložkou spoločnosti, nemajú sformované dostatočne silné loby, ktoré by chránilo ich záujmy a vyvažovalo vplyv

silných záujmových skupín. Spotrebitelia nie sú dostatočne informovaní o svojich právach, resp. vzhľadom na nepružnosť sťažnostných mechanizmov často rezignujú na svoje práva. Služby, ktoré poskytuje verejná správa, sú síce špecifické, ale predsa len služby, kde občan vystupuje ako zákazník. Pracovníci verejnej správy by sa mali zamýšľať nad tým, ako najlepšie vyhovieť občanom. Vybavenie všetkých záležitostí pri jednom okienku, podávanie daňových priznaní cez internet, zasielanie opravených písomných skúšok s odôvodnením hodnotenia študentom a podobné praktiky nám preto pripadajú ako science-fiction, ale v mnohých krajinách sú už realitou.²²

2.2.2. Formálne pravidlá

Vzťah verejná správa - občan sa formuje dlhodobo pod vplyvom formálnych a neformálnych pravidiel. Pod formálnymi pravidlami v zmysle novej inštitucionálnej teórie rozumieme pravidlá, zákony, normy, inštitúcie. Pod neformálnymi pravidlami chápeme vzorce správania, zvyky, nepísané pravidlá, hodnoty. Je potrebné si uvedomiť, že dynamika formálnych a neformálnych pravidiel je rozdielna. Kým formálne pravidlá je možné zmeniť v priebehu niekoľkých rokov, neformálne pravidlá sú veľmi konzervatívne a zmeny sa uskutočňujú v priebehu desiatok, niekedy stoviek rokov. Kým formálne pravidlá je možné transponovať relatívne rýchlo, ich aplikácia môže naraziť na ich akceptáciu. Formálne a neformálne pravidlá sa nemôžu od seba veľmi vzdialiť, pretože ak formálne pravidlá nemajú svojich nositeľov nebudú rešpektované.

Základné problémy súvisiace s formálnymi pravidlami vo väzbe na etiku vo verejnej správe sú uvedené v schéme č. 4.

Formálne pravidlá
• Normy etického správania
— Neexistuje relevantná legislatíva
— Normy nekomplexné, nekonzistentné
• Reforma verejnej správy
— Chýba nové definovanie funkcií verejnej správy
— Neuskutočnila sa decentralizácia

²² Bližšie pozri napr. 1th Quality Conference for Public Administration - Sharing Best Practices in the EU, Lisabon máj 2 000.

— Personálna politika nie je adekvátne
— Politizácia verejnej správy
— Chýba občianska kontrola
• Širší inštitucionálny rámec
— Kontrolné mechanizmy
— Sankčné mechanizmy
• Transformácia ekonomiky
— Deregulácia
— Privatizácia
— Nedokonalosť inštitucionálneho rámca
• Informácie, transparentnosť
• Korupcia

Z hľadiska **formálnych pravidiel** možno konštatovať, že **neexistujú základné etické normy** (etický kódex²³ pracovníka štátnej správy, účinné riešenie konfliktu záujmov). Základné požiadavky na normy správania pracovníkov vo verejnej správe sú roztrieštené, nie sú pokryté zákonom, ktorý by prijala vláda a parlament. Čiastočne sú obsiahnuté vo viacerých normách (napr. v Zákonníku práce) alebo sú obsahom interných predpisov na jednotlivých inštitúciách (pracovné poriadky).

Absencia základných etických, morálnych pravidiel, ktoré by definovali štandardné a žiaduce správanie pracovníkov verejnej správy, neumožňuje ich vynucovanie a následne kultivovanie prostredia. Sankčné mechanizmy nie sú dostatočne účinné a budú pravdepodobne vyžadovať zmeny v Trestnom poriadku, Zákonníku práce, Správnom poriadku.

Zákon o štátnej službe v navrhovanej forme²⁴ vyvoláva viacero problémov tak z pohľadu zefektívnenia štátnej správy u nás, ako aj požiadaviek EÚ. Podľa názoru viacerých odborníkov²⁵ by uplatňovanie takéhoto zákona znemožnilo vytvorenie dynamickej, profesionálnej štátnej správy a nadmerne zaťažilo verejné financie. Odporúča sa preto vypracovať nový návrh systému štátnej služby.

Legislatívne medzery existujú aj v súvisiacich oblastiach, ktoré môžu limitovať

²³ Etický kódex predstavuje komplex rôznych etických princípov a hodnôt, ktorých dodržiavanie sa vo verejnej správe očakáva a vyžaduje tak zo strany vlády ako i verejnosti.

²⁴ Návrh zákona, ktorý bol predložený na medzirezortné pripomienkové konanie v apríli 2 000.

²⁵ Pozri napr. Beblavý, M.: Analýza a stanovisko Návrhu zákona o štátnej službe, INEKO, máj 2 000.

priestor na neetické správanie, korupciu, klientelizmus (verejné obstarávanie, poskytovanie licencií, financovanie politických strán, konflikt záujmov, personálna politika a finančné toky v monopoloch s účasťou štátu a pod.).

Okrem noriem týkajúcich sa otázok etiky je vzťah občanov k verejnej správe určovaný aj pravidlami pre samotnú verejnú správu. Závisí od reformy verejnej správy, ktorá dosiaľ nebola realizovaná. **Reforma verejnej správy** sa v SR začala uskutočňovať od roku 1990. V prvom období bola zameraná na rozdelenie kompetencií medzi štátnou správou a samosprávou. V roku 1996 sa uskutočnilo nové územnosprávne členenie²⁶ a nový systém miestnej štátnej správy (kompetencie špecializovanej štátnej správy boli začlenené do štruktúry krajských a okresných úradov).²⁷ V súčasnosti sa ukončil audit verejnej správy na úrovni centrálnej štátnej správy. O procese decentralizácie verejnej správy sa diskutuje v súčasnosti. Aj keď decentralizácia môže vyvolať problémy, mnoho skúseností hovorí o tom, že v malých skupinách, resp. oblastiach, sú podmienky na dohodu, konsenzus a zladenie individuálnych záujmov priaznivejšie, teda proces decentralizácie môže mať pozitívne efekty. Samozrejme je potrebné dotvoriť inštitucionálny rámec, napr. kontrolné mechanizmy, tak, aby sa nedecentralizovali aj negatívne javy, napr. korupcia.

Ak personálna politika vo verejnej správe nie je robená profesionálne, verejná správa stráca reputáciu. Stáva sa málo atraktívnym povoláním, najmä pre mladých ľudí, čo je v protiklade s potrebami naplnenia nových funkcií verejnej správy a potrebou ľudí s jazykovými schopnosťami a kreativitou. Transformácia, najmä jej evolučná fáza²⁸ si na rozdiel od stabilizovaných trhových ekonomík vyžaduje tvorbu pravidiel a svojím spôsobom tvorivý výkon. To by mal rešpektovať aj motivačný systém. Rovnako je potrebná aj pružnosť v organizácii verejnej správy, možnosť vytvárania ad hoc teamov aj s využitím externých zdrojov. Ľudský faktor zohráva kľúčovú úlohu v transformácii, nielen pri reštrukturalizácii podnikov, ale aj pri reforme verejnej správy. V SR sa vo verejnej správe prejavil nedostatok odborníkov, ktorí by pripravili reformné kroky v jednotlivých oblastiach. Na rozdiel od trhových ekonomík sa v procese transformácie, najmä v jej druhej etape, vyžaduje tvorivosť, kreovanie nových pravidiel. Tieto úlohy je ťažko²⁹ zabezpečiť pracovníkmi verejnej správy. Pravdepodobne si to v budúcnosti vyžiada oveľa flexibilnejší prístup, vytváranie tímov na riešenie jednotlivých oblastí.

Reprofesionalizácia verejnej správy by mala byť vedená v smere zvýšenia kvalifikačných

²⁶ Zákon č. 221/1996 Z .z. o územnom a správnom usporiadaní.

²⁷ V zmysle zákona č. 222/1996 Z .z. o organizácii miestnej štátnej správy.

²⁸ Bližšie pozri Zemanovičová, D.: Ekonomická transformácia v SR po 10 rokoch, CEFRES, Praha, 1999.

²⁹ Vzhľadom na motivačný systém, kompetencie a tzv. internality, ktoré často idú proti reformným zmenám.

schopností, ale aj novým definovaním hodnôt správania. Profesia pracovníka verejnej správy sa degradovala a je vnímaná skôr ako posledné možné zamestnanie, necení a nepestuje sa profesionalita. Mladí, dynamickí ľudia nevidia dlhodobú perspektívu zamestnania vo verejnej správe, preferujú súkromný sektor. Dôsledkom je vysoká fluktuácia pracovníkov, chýba budovanie tradícií, kontinuity.

"Áno, pracujem v štátnej správe, ale nepovedzte to mojej mame"

Vtip, ktorý odznel na 1. Konferencii o kvalite verejnej správy
v EÚ, Lisabon, máj 2 000

Na miestnej úrovni sa prejavil rovnako, niekedy dokonca ešte výraznejšie nedostatok kvalifikovaných, profesionálne i morálne zdatných pracovníkov. Mnoho pracovníkov bývalých národných výborov prešlo do novovytvorených štruktúr verejnej správy, čo znamenalo aj transfer bývalých vzorcov správania, poznačených socialistickou ideológiou, napr. neochota riešiť individuálne potreby občana, neochotou vysvetliť administratívny postup na vybavenie záležitostí, sklon k nadradenému postoju voči občanom, schovávanie sa za "kolektívnu" zodpovednosť.

Navyše neexistujú pravidlá na **prijímanie, kariérny postup, odvolanie**. Neexistuje spoločné riadenie pracovníkov štátnej správy, personálna politika. Zamestnanci sú v pracovnom pomere k jednotlivým ministerstvám, resp. orgánom štátnej správy. Málo sa využívajú otvorené konkurzy.

Motivácia pracovníkov je nízka vzhľadom na systém odmeňovania. Preto sa často uchýlia k snahe prilepšiť si formou zneužitia úradu na osobný prospech. Proces výberu pracovníkov, kariérny postup nie je transparentný a štandardizovaný, resp. sa umelo vytvárajú organizačné stupne, aby bolo možné niektorých pracovníkov odmeniť.

Navyše spolitizovanie verejnej správy a jej zneužívanie na politické ciele oslabilo prestíž tejto profesie a dôveru občanov. Verejná správa v SR je pod silným vplyvom politických strán, zmeny na vrcholových postoch sú časté. Nie sú jasne odlišené funkcie politické a administratívne, čo destabilizuje administratívu. Na druhej strane časovo limitované obdobie pre vrcholových decíznych pracovníkov vedie k snahe rýchlo "využiť úrad", neuvažuje sa s dlhodobou perspektívou a z toho plynúcou etikou daného postu a osoby.

Etika súvisí aj so **širším inštitucionálnym rámcom**, najmä s málo funkčnými zodpovednosťami, kontrolnými a sankčnými mechanizmami. Mechanizmy zodpovednosti, kontroly a monitoringu chýbajú, alebo nie sú dostatočne účinné.

Kontrolnú činnosť v súčasnosti vykonávajú viaceré inštitúcie (napr. Úrad vlády SR, orgány štátnej správy a orgány miestnej štátnej správy³⁰), správy z nej však spravidla nie sú zverejňované, občania nie sú informovaní o tom, aké opatrenia boli prijaté na nápravu. Tým sa veľmi limituje občianska kontrola a tlak verejnej mienky na zmeny. Najvyšší kontrolný úrad SR (ďalej len NKÚ) je nezávislým orgánom kontroly hospodárenia s rozpočtovými prostriedkami, štátnym majetkom, majetkovými právami a pohľadávkami štátu. Prokuratúra vykonáva dozor³¹ nad dodržiavaním zákonov a všeobecne záväzných predpisov týkajúcich sa postupu a rozhodnutí verejnej správy. NKÚ nemá kompetencie kontrolovať všetky inštitúcie, ktoré narábajú s verejnými prostriedkami (napr. FNM SR, podniky s účasťou štátu, fondy zahraničnej pomoci, napr. Phare). Viaceré inštitúcie, ktoré disponujú miliardovými majetkami, nie sú povinné zverejňovať informácie o svojej správe a použití. Osobná zodpovednosť delegovaných zástupcov štátu v kolektívnych orgánoch takýchto spoločností nie je účinne riešená. Po zistení a konštatovaní porušenia zákonov zo strany NKÚ nie sú dostatočne účinné mechanizmy nápravy.

Ministerstvo vnútra SR - Úrad finančnej polície vykonáva kontrolu v oblasti daňových trestných činov a nezákonných finančných operácií. Ministerstvo financií SR vykonáva dozor nad poisťovníctvom, sociálnym, zdravotným a doplnkovým dôchodkovým poistením, kapitálovým trhom, stavebným sporením a lotériami. Dozor nad verejným obstarávaním vykonáva novozriadený Úrad verejného obstarávania a krajské úrady. Štátnu pomoc bude monitorovať novozriadený Úrad pre štátnu pomoc.

Napriek existencii uvedených inštitúcií **kontrolné mechanizmy nemožno považovať za funkčné**. Kontrolné mechanizmy (interné a externé) nie sú dosiaľ dostatočne účinné. Nedostatočne sa využívajú parlamentné výbory, komisie.

Bola vypracovaná Koncepcia postupného zdokonaľovania kontrolného systému, ktorá by mala viesť k jeho sfunkčneniu a priblíženiu k systémom platným v EÚ. Je to nutné aj vzhľadom na kontrolu prostriedkov z rozpočtu EÚ, prostredníctvom predvstupových fondov. Zdokonalenie kontrolných mechanizmov predpokladá prijatie viacerých zákonov, napr. zákona o štátnej pokladnici, zákona o sťažnostiach, novelu zákona o petičnom práve, zriadenie inštitútu ombudsmana, ale aj reformu súdnictva a polície.

Informácie o výsledkoch kontroly spravidla nezverejňujú ani opatrenia, ktoré boli prijaté na nápravu. V takto uzavretom systéme chýba kontrola verejnosťou, ale rastie aj pasívny postoj občanov k veciam verejným, pretože potom u nich prevláda pocit, že

³⁰ Podľa zákona 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe.

³¹ Podľa zákona č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre.

chod vecí nemôžu ovplyvniť.

Transformácia ekonomiky. Rýchle zmeny súvisiace s liberalizáciou ekonomiky, privatizáciou neboli podporené inštitucionálnou reformou, potrebnou na zabezpečenie dlhodobého rastu. Medzery v inštitucionálnom rámci umožnili úzkym záujmovým skupinám profitovať z tejto situácie, rozšírila sa korupcia, klientelizmus. Nedocenenie významu inštitucionálneho rámca spomalilo a skomplikovalo ekonomickú transformáciu, jej evolučnú fázu. Zmena formálnych pravidiel znamenala rýchlu prípravu a prijatie značného počtu právnych noriem v krátkom čase. Tým bola samozrejme poznačená ich kvalita, konzistentnosť, trvácnosť. Vytváral sa základný rámec pre trhovú ekonomiku. Problémom transformujúcich sa ekonomík je absencia niektorých pravidiel, ich nefunkčnosť a všeobecne nízka vymáhateľnosť ich dodržiavania. Občania sa dostali do situácie, že sa majú zmieriť s tým, že aj "veľké kauzy", napr. tunelovania podnikov, zneužitia úradu, ostanú nepotrestané.

"Cnosť je niekedy aj odmenou. Jednou z večných pravd morálky je, že zlým sa nedarí vždy zle a dobrým sa nedarí vždy dobre"³²

Pretože sa nedá rýchlo vybudovať funkčný legislatívny rámec, je dôležité, aby pravidlá boli transparentné, aby tlak verejnej kontroly zabránil jeho zneužívaniu v prospech istých skupín. Transformácia zásadným spôsobom mení aj polohu vzťahov verejnej správy k podnikateľskému sektoru a k občanom. Zmeny smerujú k deregulácii, privatizácii, decentralizácii a orientácii na výsledky a zákazníka aj vo verejnej správe.

"Zverejňovanie vecí je právom odporúčané ako liek na sociálne neduhy. Slnéčné svetlo je najlepším dezinfekčným prostriedkom, elektrické svetlo najlepším policajtom".

Sudca Brandeis, Peniaze tých druhých

Systém poskytovania informácií zodpovedá stále vertikálnemu modelu. To do značnej miery vplýva na vzťahy verejnej správy a občanov. Ďalšia väzba existuje vo **vzťahu k informáciám** a prístupu občanov k nim. Transparentnosť verejnej správy je predpokladom budovania dôvery občanov vo verejnú správu. Dosiaľ nie je zabezpečená na dostatočnej úrovni, čo spôsobuje, že chýba tlak verejnej kontroly na správu vecí verejných. Nedostatok informácií o tom, ako by to malo fungovať spôsobuje, že často ani samotní pracovníci verejnej správy nemajú dostatok informácií o modeloch správania, ale aj

³² The Economist: Etika verzus ekonomika, Londýn, 2000.

o modeloch organizácie verejnej správy, ktoré sa uplatňujú v zahraničí.

"Uverejňovanie údajov o identite³³ členov rôznych komisií považujeme za hrubý zásah do súkromia."

Názor pracovníka verejnej správy v SR v roku 2 000³⁴

Všeobecné neakceptovanie etických a morálnych hodnôt ich nemotivuje meniť vzorce správania. Občania zase majú málo informácií o tom, na čo majú právo, aké sú postupy pri vybavovaní záležitostí, čo ich stavia znovu často do pasívnej pozície voči verejnej správe, resp. na "podmazanie" a urýchlenie vybavenia využívajú úplatky a iné formy korupcie. Téma nového participatívneho vzťahu občan - verejná správa sa dosiaľ málo otvorila, málo sa o nej informuje, diskutuje. **Prijatie zákona o slobodnom prístupe k informáciám** bolo významnou revolučnou zmenou vo vzťahu občan - verejná správa.³⁵

"Vláda ľudu bez informovanosti alebo bez možností získať informácie je iba prológom frašky alebo tragédie, alebo možno oboje. Vedomosť bude vždy vládnuť nevedomosti a ľudia, ktorí skutočne chcú byť správcami svojich vecí, sa musia vyzbrojiť silou, ktorú vedomosť so sebou prináša."

Vzťah občana k verejnej správe je poznačený aj korupciou vo verejnej správe. Pokus o realizáciu programu "čisté ruky" nebol úspešný a skôr ďalej sprofanoval myšlienku o očistenie verejnej správy. Nepredpokladal aktívnu účasť a informovanosť občanov. Vo februári 2 000 premiér M. Dzurinda predstavil Národný program boja proti korupcii, o ktorom sa v súčasnosti vedie národná diskusia a pripravujú sa akčné plány.

2.2.3. Neformálne pravidlá

"Čomu nebráni zákon, tomu bráni hanba."

Etická reforma je oveľa zložitejší proces ako iba prijatie príslušných zákonov a vybudovanie inštitúcií, ktoré zabezpečia ich implementovanie. Tento proces je ovplyvnený neformálnymi pravidlami, a je podmienený aj neexistenciou pozitívnej skúsenosti vo vzťahu občan - verejná správa a nerešpektovaním pravidiel etiky, morálky v spoločnosti vôbec.

³³ Myslí sa zverejnenie mien.

³⁴ Z názorov k Národnému programu boja proti korupcii.

³⁵ V čase finalizácie tejto štúdie bol predmetný zákon schválený NR SR a predložený na podpis prezidentovi SR.

Rozdielne prostredie napr. spôsobuje, že kým v USA majú predávajúci, ktorí dodržiavajú etické zásady, lepšie výsledky v predaji, na Tchaj-wane je to presne naopak.³⁶

Vytvorenie hodnotovej orientácie spoločnosti, jej hierarchie, princípov je dlhodobý proces, ovplyvnený historickými, geografickými, kultúrnymi, ekonomickými podmienkami.

Historické súvislosti

V období centrálne plánovanej a riadenej ekonomiky a spoločnosti sa deformoval vzťah občan - verejná správa v dvoch smeroch. Na jednej strane to bol **paternalizmus**, keď štát preberal zodpovednosť za všetko a občan nadobudol pocit, že niekto sa má oňho starať. Na druhej strane sa **potláčali práva občana**, správa vecí verejných sa odcudzila od občana a verejná správa bola nástrojom potláčania občianskych práv a slobôd. Pasivita občanov bola súčasťou systému. Iniciatíva občana bola potláčaná. V spoločnosti sa vytvorilo prostredie dvojakej morálky (navonok bol povinný súhlas s "hodnotami socializmu", v súkromí sa tieto hodnoty odmietali, vytvárali sa "pragmatické" vzorce správania).

Sprofanovali sa normy správania a etické hodnoty (napr. budovateľ a komunizmu, normy pre iskričky, pionierov). Nielenže sa nedodržiavali, ale snahy o ich násilné implementovanie vyvolávali averziu občanov.

Okrem vplyvov súvisiacich so socialistickým modelom v SR je potrebné vidieť aj vplyvy našej vzdialenejšej histórie. Napr. hodnotová orientácia občanov SR vykazuje značnú zotrvačnosť hodnôt, regionálnu diferencovanosť.

Ale aj naša blízka minulosť deformovala vzorce "úspešného správania", napr. spôsob privatizácie, tunelovania podnikov, zneužívanie úradu na súkromný prospech sa stali súčasťou nášho života a vytvárajú skeptický postoj občanov k renesancii morálky, etiky.

Týmito skúsenosťami sú poznačené aj snahy o znovunastolenie etických zásad a hodnôt v súčasnosti a vybudovanie etickej infraštruktúry.

³⁶ Ekonom 19/2000.

³⁷ Napr. heslo "Kto nekradne, okráda svoju rodinu".

³⁸ Pozri napr. Krivý, V.: Hodnotové orientácie v okresoch SR, v ktorej skúmal autoritárstvo, protimenšinovosť, protizápadnosť, neúctu k zákonu, paternalizmus, egalitárstvo v regiónoch Slovenska.

³⁹ Pod etickou infraštruktúrou sa chápe súbor nástrojov a postupov, zameraných na eliminovanie nežiaduceho správania a orientovaných na vytváranie motivácie pre správne a maximálne etické správanie (Phare, 1999, s. 6).

Vzájomný vzťah formálnych a neformálnych pravidiel je naznačený v schéme č. 5.



Ak chceme analyzovať stav etiky⁴⁰ vo vzťahu verejnej správy a občana, je potrebné podľa nášho názoru si uvedomiť, že dynamika formálnych a neformálnych pravidiel je rozdielna.

Na uvedené poukazuje aj nasledujúca tabuľka č.1:

Tab.č.1: Vzťah formálnych a neformálnych pravidiel a ich zmena

	Trvanie a frekvencia zmien - v rokoch	Zámer
usadenie neformálnych inštitúcií, tradícií, noriem, náboženstva	od 10 ² do 10 ³	často vznikajú spontánne
vytváranie inštitucionálneho prostredia: formálne pravidlá hry vo vzťahu k vlastníctvu (štátne zriadenie, občiansky poriadok, súdnictvo, administratíva)	od 10 do 10 ²	upraviť inštitucionálne prostredie
správa vecí verejných: uplatňovanie pravidiel, najmä veľký význam kontraktu vo väzbe na znižovanie transakčných nákladov	od 1 do 10	upraviť štruktúry verejnej správy
alokácia zdrojov a zamestnanosť	priebežne	upraviť marginálne podmienky

Zdroj: ISNIE, Newsletter, Fall 1999, Volume 2, Number 2.

Rovnako je potrebné vidieť trendy vo svete, ktoré smerujú k horizontálnemu, participatívne vzťahu občana a štátu, ako aj k debyrokratizácii, decentralizácii a deregulácii v spoločnosti.

⁴⁰ Etika je chápaná spravidla ako morálne hodnoty, normy, princípy, ktoré regulujú správanie sa určitej skupiny ľudí. (Phare, 1999).

3. TRENDY V REORGANIZÁCIÍ VEREJNEJ SPRÁVY V ZAHRANIČÍ

Verejná správa, jej efektívnosť sa stáva dôležitým prvkom prosperity jednotlivých ekonomík, ale aj nadnárodných celkov. Staré uzavreté schémy sa prekonali, preto sa hľadajú nové smery a nové praktiky vo verejnom sektore, ktoré sa inšpirujú podnikateľským sektorom, orientáciou na výsledok a na spokojnosť zákazníka. Uvažuje sa, aké služby by mu mohli ulahodiť. Uvedenej problematike sa venovala aj 1. konferencia o kvalite verejnej správy v EÚ, ktoré sa konala v máji 2000 v portugalskom Lisabone.

Základným princípom reforiem je chápanie **administratívy ako služby občanom**. Cieľom reforiem je zefektívnenie verejnej správy, najmä cestou modernizácie, vnášania marketingových prístupov, minimalizácie nákladov cez využívanie dostupných technológií, sietí. *Ako príklad možno uviesť rakúsky projekt HELP, ktorý občanom umožňuje získať praktické informácie a rady od verejnej správy cez internet 24 hodín denne (napr. záležitosti týkajúce sa svadby, narodenia dieťaťa, štipendií, vodičských povolení, pasov, občianskych preukazov a pod. V Belgicku je možné elektronicky vybaviť agendu Národného úradu práce)*. Verejná správa sa začína v oveľa väčšej miere orientovať na interakcie s ďalšími segmentmi a prekonáva hranice svojej uzavretosti, rigidnosti. Naopak smeruje k budovaniu sietí, vytváraniu ad hoc teamov, zapájaniu občanov. Výrazný vplyv na verejný sektor majú aj technické inovácie, ktorú umožňujú oveľa racionálnejší a pre občana pohodlnejší spôsob komunikácie. Mnohé krajiny začínajú využívať vládne "think-tanky"⁴¹ na formulovanie politík, stierajú sa hranice medzi sektormi a využíva sa holistický prístup.⁴² Tendencia k integrácii viacerých funkcií je spôsobená aj snahou o komfort zákazníka.

3.1. Základné tendencie

Základné tendencie vo verejnej správe sú zmeny:

- **od "government" ku "governance"**⁴³, dochádza k zmenám a novej kvalite vzťahov medzi verejným sektorom, trhovým sektorom, občianskou spoločnosťou a občanmi. Správa verejných záležitostí zahŕňa inštitúcie, systémy a procesy, ktoré sa realizujú za účasti štátu, občanov, občianskej spoločnosti a súkromného sektora. Teda správa verejných vecí nie je zverená iba pracovníkom administratívy,

⁴¹ Tzv. mysliace tanky, inštitúcie, tímy zamerané na tvorbu koncepcií, alternatív, politík.

⁴² Holizmus - vo filozofii smer opierajúci sa o myšlienku celku, celostnosti, jednoty sveta.

⁴³ Od vládnutia k správe vecí verejných.

ale smeruje k participatívne modelu a horizontálnym vzťahom. Uznáva sa, že vo verejnej správe je nutný holistický prístup. Cieľom reformného úsilia sa stávajú otázky demokracie, dôvery verejnosti, vzťahy vláda - občan a snaha o efektívnosť meranú cez uspokojenie zákazníkov. Hľadajú sa nové interakcie medzi vládou, trhmi a občianskou spoločnosťou, akési "holistické mapy".

- **od uzatvorenosti k otvorenosti**, verejná správa už nie je uzavretá do seba, ale vracia sa k svojmu pôvodnému poslaniu - službe občanovi. Dôležitú úlohu preto zohrávajú otázky transparentnosti, informačných tokov, komunikácie s občanmi. Orientácia na zákazníka, na kvalitu služieb, ale aj predvídanie jeho potrieb sú kľúčové.

Napr. v Írsku zaviedli povinnosť zasielať študentom končiacim strednú školu kópie skúšobných testov s hodnotením a odôvodnením výslednej známky. Cieľom bolo znížiť počet žiadostí o revíziu a zvýšiť dôveru študentov cestou vyššej transparentnosti. Výsledky hovoria, že počet žiadostí o revíziu sa znížil až o 47 %.

- **od rigidnosti k flexibilitě** - verejný sektor musí dať flexibilnú odpoveď na súčasné výzvy. Možno hovoriť o posunoch od ideologickej rigidity k pragmatizmu, od štrukturálnej rigidity k adhocracii, od manažmentu rigidity ku kreativite, od rigidity kariéry k individualizmu, od štandardných koncepcií k flexibilným odpovediam. Klasické byrokratické štruktúry už novým požiadavkám málo vyhovujú, aj keď sa nehovorí o ich úplnom odstránení, ale skôr o "adhocracii", ktorá by mala dopĺňať klasické štruktúry. Úlohy sa stávajú dočasnými a sú riešené ad hoc zostavenými skupinami, medzirezortnými tímami, diskusnými skupinami s využitím internetu a pod.

V Holandsku sa vysokí štátni funkcionári môžu stať "generálnymi riaditeľmi projektov". V Dánsku sa organizačná štruktúra každoročne prehodnocuje vo vzťahu k úlohám a ľudským kapacitám, čo podporuje vnímanie štruktúry ako dočasnej a obmedzuje obavy zo zmien.

Zmeny v tradičných pravidlách, predpisoch vo verejnej správe musia byť sprevádzané zmenami v kontrolných mechanizmoch a inštitúciách. Okrem kontroly cez finančné mechanizmy sa vo všetkých krajinách OECD venuje zvýšená pozornosť hodnotám, etike vo verejnej službe. Viaceré krajiny prijali podrobné etické kódexy, iné krajiny to postavili na definovaní všeobecných etických hodnôt.

- **od utajovania informácií k "e-governance"** a kombinovaniu informácií. Nové

technológie, internet majú vplyv na postavenie občana ako voliča, spotrebiteľa, poplatníka. Ale majú vplyv aj na výrobný cyklus a na riadenie. Začína sa hovoriť o "E-občanovi", v ktorom sa kombinuje občan ako volič, spotrebiteľ, daňový poplatník. V dôsledku technických možností je možná integrácia tradične rozdelených funkcií a procesov v administratíve, je možné spájať rôzne ministerstvá, agentúry, úrovne, sektory. To pre občana znamená interakciu s verejnou správou v čase a na mieste, ktoré vyhovuje jeho individuálnym preferenciám.

- **od špecializácie k integrovaniu** jednotlivých funkcií verejnej správy. Internet a ďalšie informačné technológie menia tradičné štruktúry a procesy vo verejnej správe. Umožňujú prepojenie rôznych agend, organizačných stupňov a sektorov.

"Jedno okienko pre občana" znamená vybaviť komplexne požiadavku občana na jednom mieste, bez naháňania podpisov, pečiatok na mnohých úradoch. V súčasnosti to existuje napr. v Portugalsku, Španielsku, Kanade, Austrálii. Ak si to porovnáme s maratónom, ktorý musí absolvovať občan SR pri vybavovaní napr. stavebných povolení, vidíme nielen rezervy v technickom riešení, ale aj v prístupe verejnej správy k občanom. Jedno miesto, kde zákazník môže vybaviť mnohé veci, počnúc daňovými záležitosťami, plynármi, vodármi, úradmi práce, ochranou spotrebiteľa, vybavením vodičského preukazu, pasu, výpisu z registra trestov a pod., znamená značnú úsporu času pre občana a na druhej strane núti integrovať jednotlivé funkcie verejnej správy. Podobá sa to obchodu, v ktorom na jedenkrát nakúpite potrebný sortiment. Čo sa v SR zdá ako utópia, už v mnohých krajinách reálne existuje. Ak si predstavíme, že stavebné povolenie by sme vybavili na jednom mieste, resp., že s daňovým úradom by sme mohli komunikovať cez internet, vrátane skontrolovania daňových dokladov a podania daňového priznania, dostaneme predstavu o tom, čo pre občana a jeho komfort môže znamenať reforma verejnej správy.

Vo Švédsku zaviedli program riadenie rizika "colné schodisko", ktorého podstatou je myšlienka, že colné úrady môžu zvýšiť efektívnosť colných postupov tým, že budú úzko spolupracovať s klientmi a vytvoria tak situáciu win-win (prospech pre obidve strany). Model zvýhodňuje a značne zjednodušuje colné procedúry tým podnikom, ktoré udávajú korektné informácie.

- **od národného rozmeru k európskemu**, verejná správa sa stále viac chápe v nadnárodnom kontexte, vo väzbe na požiadavky európskeho občana, spotrebiteľa, hovorí sa o európskom administratívnom priestore, politickom priestore. Všetky relevantné subjekty sú zapojené do medzinárodných vzťahov alebo cez organizácie, legislatívu, médiá a pod.

3.2. Šírenie nových praktík vo verejnej správe

Nové modely a praktiky sa neuplatňujú iba na úrovni centrálnej verejnej správy, ale aj na **miestnej úrovni**. Napr. v gréckom meste Amaroussion zaviedli systém kvality⁴⁴, ktorý ako indicie kvality používa - dĺžku čakania na vybavenie žiadosti, častosť čistenia ulíc, percento vybavených žiadostí k celkovému počtu žiadostí, počet dní potrebných na vybavenie napr. vodičského preukazu. Spokojnosť občanov mesta sa zisťuje každoročne na vzorke respondentov. Výsledky hovoria o zlepšení všetkých parametrov po aplikovaní systému kvality.

Podobne v nemeckom Passau modernizovali verejnú správu v snahe zvýšiť pohodlie a spokojnosť občanov. Vychádzajú z myšlienky, že občan je klient a treba o verejných veciach nechať rozhodovať občanov, ktorých sa to týka.⁴⁵

Globálne inovácie sa dotýkajú aj verejnej správy, možno povedať, že inšpirácie je možné nájsť na celom svete. Napr. od 80.- tých rokov sa hovorí o tzv. "NPM"⁴⁶ - novom manažmente pre verejnú správu", nové modely sa začali uplatňovať vo Veľkej Británii, Austrálii, na Novom Zélande. Aj keď nie sú všeobecne akceptované, priniesli nový pohľad na manažovanie verejnej správy. Významné zmeny v tejto oblasti uskutočnili severské krajiny. 90.-te roky znamenali hľadanie modelov verejnej správy vo viacerých krajinách, ale aj mnoho národných konceptov reforiem, ktoré zostali nedotiahnuté. Európa sa v mnohom inšpiruje aj skúsenosťami iných krajín. Napr. Mexiko zaviedlo elektronickú podobu verejného obstarávania, Filipíny zaviedli systém "flexi-time"⁴⁷ a "flexi-place" na základe, ktorého mnoho pracovníkov verejnej správy pracuje doma cez internet a chodia do úradu iba dvakrát do týždňa. Okrem iného to znamená značnú úsporu nákladov na prenájom, osvetlenie, dopravu, atď.

Otvorenou otázkou zároveň ostáva, do akej miery je možné transponovať jednotlivé modely a praktiky uplatňované vo verejnej správe do iných krajín. Je to skutočne proces učenia.

V budúcnosti možno predpokladať snahy o efektívnu správu (governance), pričom vývoj nemusí smerovať k jednému modelu verejnej správy, ale k jednému cieľu. Preto nemožno hovoriť o "najlepších" praktikách vo verejnej správe, ale o "lepších" praktikách. Riadenie kvality vo verejnej správe je skôr politická otázka ako technická. Bude potrebné riešiť otázky práva vo vzťahu ku kvalite a konflikty vo vzťahu ku kvalite verejnej správy.

⁴⁴ Tento systém bol ocenený certifikátom splnenie noriem ISO 2000

⁴⁵ Bližšie www.passau.de.

⁴⁶ New Public Management.

⁴⁷ Pohyblivý čas, pohyblivé miesto.

4. TEORETICKÝ ÚVOD DO ETICKÉHO PROSTREDIA, ETICKEJ INFRAŠTRUKTÚRY, NÁSTROJE ETICKEJ INFRAŠTRUKTÚRY

4.1. Etické prostredie

V mnohých politických systémoch sa stáva trendom aplikovať mechanizmy zamerané na podporu integrity⁴⁸ pracovníkov verejnej správy, pričom tento trend je súčasťou širšieho fenoménu zameraného na podporu zodpovednosti verejného sektora. Je dôležité, aby diskusie o zabezpečení integrity legislatívcov, ministrov a úradníkov vznikali v pozitívnej atmosfére, ktorá si uvedomuje váhu a dôležitosť tých, ktorým bola udelená verejná dôvera. Nie je vhodné, aby sa diskusia postavila na predpoklade, že všetci, ktorí zastávajú verejnú funkciu, majú nedostatok integrity. Tento problém sa odporúča prezentovať ako túžbu pomôcť tým, ktorí zastávajú verejné funkcie, aby sa správali zodpovedne a vo verejnom záujme. V súlade s uvedeným mechanizmy predložené v tejto štúdií ako celok zdôrazňujú hodnoty, ktoré sú základom etického správania.

Etické prostredie⁴⁹ je potrebné budovať vo všetkých zložkách verejnej moci - vo výkonnej, legislatívnej a súdnej. Pričom je potrebné vziať do úvahy nasledujúce:

- Rozdielne funkcie a zodpovednosť delegované na legislatívcov, ministrov a ostatných pracovníkov verejného sektora vytvárajú priestor na vznik odlišných druhov konfliktu záujmov. V súlade s uvedeným by tak formulácia vhodných štandardov správania a ich podporných mechanizmov mala odrážať tieto rozdiely.
- Rovnako dochádza k iným druhom konfliktu záujmov v rámci výkonu činnosti na jednotlivých úrovniach verejnej správy - exekutívy, či už vo väzbe na spôsob ich menovania, ako aj kompetencií a zodpovedností.⁵⁰

⁴⁸ Pojem integrita má viacero významov (morálna čistota, bezúhonnosť, čestnosť, celistvosť, neporušiteľnosť).

⁴⁹ Pod pojmom etické prostredie rozumieme mix zákonov, regulácií, kultúru, postoje, tradície, postupy a kontrolné mechanizmy, ktoré riadia správanie sa tých, ktorí sú vo verejnom živote. Obyčajne to vyjadrujeme všeobecnou frázou "štandardy správania". Podrobnejšie pozri str. 16 schéma č.3.

⁵⁰ Aj nevolení pracovníci vo verejnej službe majú určitú voľnosť v procese rozhodovania a majú vplyv na tvorbu a výkon vládnej politiky. Na rozdiel od volených legislatívcov však nemusia reprezentovať potenciálne konfliktné reprezentatívne záujmy. Tí, ktorí sú vo volených funkciách, musia byť priamo zodpovední svojmu elektorátu. Uvedený problém však závisí aj od charakteru volebného systému - či už ide o pomerný alebo väčšinový systém, ktorý zavádza priamu zodpovednosť poslanca voči elektorátu.

Identifikácia týchto záujmov, ktoré s veľkou pravdepodobnosťou môžu vytvárať etické dilemy, je veľmi dôležitá v prípade tvorby mechanizmov na identifikáciu a riešenie konfliktov záujmu.

V tejto štúdií sa venujeme iba etickej infraštruktúre činnosti pracovníkov verejnej správy.

Pracovníci verejnej správy vykonávajú stanovené úlohy v rýchlo sa meniacom prostredí, v prostredí charakterizovanom limitovanými zdrojmi, narastajúcim dopytom zo strany občanov a väčšími požiadavkami na verejnú kontrolu ich činnosti. Čoraz zložitejšie úlohy kladené na verejnú správu si vyžadujú kvalitný výkon zo strany pracovníkov verejnej správy.

V súčasnosti dochádza k mnohým reformám⁵¹ meniacim ich činnosť, pričom tieto reformy zároveň vyžadujú potrebu vybudovania a udržiavania tradičných hodnôt a štandardov pri činnosti verejného sektora, ktoré zabezpečia základnú funkciu verejnej správy - službu verejnému záujmu. Pracovníci verejnej správy, resp. štátni zamestnanci, sú totiž skupinou profesionálov, ktorých hlavnou úlohou a cieľom je poskytovať služby verejnosti a štátu v rôznych oblastiach vládnej politiky. Minimálne sa od nich očakáva dodržiavanie najrozšírenejších a všeobecne uplatňovaných etických štandardov a hodnôt, ktoré sú zakotvené v jednotlivých zákonoch, pravidlách, štatútoch, kódexoch správania, etických kódexoch a samozrejme aj v nepísaných pravidlách správania.

Jednou zo základných podmienok efektívneho fungovania verejného sektora je tak podpora etiky, vytvorenie etickej infraštruktúry a jej implementácia vo verejnej správe. Základným motívom a úlohou etickej reformy je cielene posilňovať dôveru verejnosti voči vláde a to prostredníctvom posilnenia jej transparentnosti a otvorenosti.

Pojem "**etika**" sa zvyčajne používa v súvislosti s morálnymi hodnotami, normami a princípmi, ktoré regulujú správanie sa určitej skupiny ľudí. Vo väzbe na verejnú správu môžeme hovoriť o **etike verejnej správy** - je to teda jeden z viacerých druhov aplikovanej etiky.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že etika vo verejnej správe:

- sa zaoberá problematikou žiaduceho správania sa pracovníka verejnej správy,
- rozoberá zásady zlepšovania úrovne verejných služieb a spoločnosti vo vzťahu k správaniu sa pracovníkov,
- stanovuje, akými osobnosťami by sa mali snažiť zamestnanci verejnej správy byť,

⁵¹ Bližšie pozri kap.2.

- definuje všeobecne uplatňované základné abstraktné normy a hodnoty vo verejnej správe - ako sú prospešnosť a dobrosrdečnosť, vyvarovanie sa zlých skutkov, poctivosť, rešpektovanie iných osôb, sloboda, spravodlivosť, férovosť, lojalita, zodpovednosť, predvídateľnosť, zdvorilosť a mnoho ďalších.

Za účelom vytvorenia a úspešnej implementácie etiky vo verejnom živote je potrebné vybudovať tzv. etickú infraštruktúru, čo môžeme definovať ako "súbor nástrojov a postupov zameraných na elimináciu nežiaduceho správania sa a orientovaných na vytváranie motivácie pre správne a maximálne etické správanie". Etická infraštruktúra vytvára rámec znalostí príslušných procesov, pravidiel a inštitúcií, na základe ktorých zamestnanci verejnej správy posudzujú a zvažujú správnosť alebo nesprávnosť svojho správania. Zároveň sa významným spôsobom podieľa na budovaní povedomia verejnosti a vytvára tak určitý vedomostný základ na identifikáciu toho, čo môže verejnosť od profesionálnych zamestnancov verejného sektora požadovať.

Etická infraštruktúra verejnej správy je zložená z ôsmich prvkov a plní tri funkcie. Každý prvok etickej infraštruktúry je samostatným stavebným prvkom, pričom sa vzájomne dopĺňajú, sú vo vzájomnej interakcii s cieľom dosiahnutia synergického efektu.⁵²

Osem prvkov etickej infraštruktúry:

1. politický záväzok, záujem a odhodlanie vybudovať a udržiavať etickú infraštruktúru;
2. fungujúci kódex správania/etickej kódex;
3. mechanizmy profesionálnej socializácie;
4. koordinačná jednotka na etiku;
5. podporné podmienky verejnej služby;
6. efektívny právny rámec;
7. efektívne zodpovednostné mechanizmy;
8. aktívna občianska spoločnosť.

Jednotlivé prvky infraštruktúry môžu byť kategorizované podľa funkcií, na ktoré sú vytvorené - **kontrolnú, riadiacu a poradnú - funkciu sprievodcu.**

Kontrolná funkcia - môže byť dosiahnutá prostredníctvom:

- zodpovedajúceho legislatívneho rámca, zaručujúceho nezávislé

⁵² Bližšie pozri Slimáková, L.: Etika a verejná správa, Phare.

- a objektívne vyšetrovanie a fungovanie prokuratúry,
- efektívnych zodpovednostných mechanizmov,
- zainteresovaním verejnosti do kontrolného procesu prostredníctvom jej aktívnej účasti na verejných veciach.

Riadiaca funkcia - môže byť realizovaná prostredníctvom:

- vytvorenia efektívnej personálnej politiky - tvorbou ľudských zdrojov,
- premýšlenou koordináciou centrálného riadiaceho orgánu a odborov v rámci organizácií alebo vytvorením špecializovaného orgánu, povereného posilňovaním úrovne etiky.

Poradná funkcia - môže sa realizovať na základe:

- dobre formulovaného princípu (záväzku) politického vodcovstva,
- kódexov správania sa, ktoré vyjadrujú uznávané hodnoty a štandardy,
- rozvinutej činnosti profesionálnej socializácie (vzdelávanie, školenia).⁵³

Rovnako dôležité ako etická infraštruktúra pri činnosti nevolených pracovníkov verejnej správy, ktorým sa venuje táto štúdia, je aj vyžadovanie vybudovania efektívnej etickej infraštruktúry pre volených predstaviteľov verejnej správy, legislatívnu a súdnu moc.

4.2. Hodnoty vo verejnej správe

Od každého pracovníka verejnej správy sa očakáva vysoko morálne, etické správanie. Otázkou však je, ako je verejný pracovník informovaný o etických princípoch, hodnotách a formách správania, ktorých dodržiavanie sa od neho očakáva. Je schopný naštudovať všetky súvisiace právne normy a nariadenia, aby získal prehľad o tom, čo sa považuje za etické, správne a čo za nevhodné, neetické správanie? Je vôbec jasné, aké hodnoty a formy správania sa od neho očakávajú?

⁵³ Bližšie pozri Slimáková, L.: Etika a verejná správa, Phare.

Záverom je fakt, že pracovníci verejnej správy potrebujú určitú bázu, ktorá im umožní porovnať osobné hodnoty a princípy s hodnotami očakávanými a uľahčí tak rozhodovanie v konkrétnych situáciách. Funkciu takejto bázy môže plniť profesionálny etický kódex alebo kódex správania.

4.2.1. Základné hodnoty verejnej správy v krajinách OECD

Kódexy správania zohrávajú dôležitú rolu v stanovovaní očakávaných štandardov správania, zvlášť v tých krajinách OECD, ktoré zredukovali množstvo pravidiel vzťahujúcich sa na verejných zamestnancov a prijali "manažérskejšie" štýly riadenia verejnej správy. Niektoré krajiny prijali rozsiahly kódex správania sa pre verejnú službu, na základe ktorého si potom jednotlivé agentúry tvoria špecifické kódexy, ktoré reflektujú ich osobitosť a funkciu. V iných krajinách naopak platia kódexy všeobecne, pre všetky agentúry verejnej správy.

Základy služby verejnosti formujú **hodnoty**. Sú to kolektívne uznávané princípy, pomocou ktorých posudzujeme, čo je správne a vhodné. Hodnoty stanovené vo verejných dokumentoch vytvárajú prostredie, na základe ktorého občania poznajú poslanie organizácií verejnej správy. Taktiež slúžia ako príručka na výkon každodenných operácií vo verejnej správe.

Všetky krajiny OECD majú určený súbor základných hodnôt pre verejnú službu. Hlásia sa k týmto hodnotám a k ich primárnym zdrojom, aby ilustrovali svoje priority a zámery. Neznamená to však, že neuznávajú aj iné hodnoty než tie, ktoré sú uvedené v ich oficiálnych dokumentoch.

Zásadou, že morálne hodnoty formujú základ verejnej služby, sa riadia aj tvorcovia kódexov v krajinách OECD. Hoci v dotazníku OECD realizovaného v rámci výskumu OECD zameraného na problematiku etiky mnohé krajiny uviedli rozličné hodnoty ako kľúčové pre efektívne fungovanie verejnej správy, možno badať isté spoločné znaky. Všetky hodnoty sú vysoko abstraktné a je medzi nimi evidentná silná väzba. Obvykle sa z nich ďalej odvodzujú špecifikovanejšie a konkrétnejšie štandardy verejnej správy. Najčastejšie sa v odpovediach uvádzali ako kľúčové nasledujúce hodnoty:

- *nestrannosť* - 23%,
- *zákonnosť*⁵⁴ - 20%,
- *integrita* - 17%,

⁵⁴ ang. legality.

- *transparentnosť* - 14%,
- *účinnosť* - 14%,
- *rovnosť* - 11%,
- *spravodlivosť* - 10%,
- *zodpovednosť* - 10%.

Základným spoločným znakom v krajinách OECD je, že všetky vychádzajú z rovnakých zdrojov svojich hodnôt, ktorými sú:

- spoločnosť
- demokracia
- profesia.

V Kanade napríklad rozdeľujú kľúčové hodnoty verejnej správy do troch skupín: demokratické hodnoty; tradičné a nové profesionálne hodnoty; etické a ľudské hodnoty.

Ďalšou podobnosťou je fakt, že krajiny OECD vyzdvihujú kombinácie "tradičných" a "nových" hodnôt. "Tradičné" hodnoty reflektujú základné poslanie verejnej správy, zatiaľ čo "nové" sú požiadavkou akéhosi nového étosu. Členské krajiny taktiež indikovali opätovné definovanie a trvanie na **tradičných spoločenských a demokratických hodnotách**, najčastejšie na nestrannosti (žiadna diskriminácia), neutralite, bezúhonnosti, čestnosti (požadovanie najvyšších etických štandardov), spravodlivosti a férovosti a ľudskosti.

Ďalšie demokratické hodnoty sú: zákonnosť, transparentnosť, otvorenosť (vrátane prístupu k informáciám), zodpovednosť, rovnosť, služba v prospech verejného záujmu a lojalita voči štátu.

Profesionálne hodnoty sú variabilnejšie a ich spektrum je širšie. Jedenásť krajín OECD považuje účinnosť za najdôležitejšiu hodnotu vo verejnej správe. Medzi ostatné patria: rešpektovanie verejného majetku, dôvernosť a rešpektovanie oficiálnych tajomstiev, odborná spôsobilosť. Nové hodnoty ako uvedomelosť, dosahovanie výsledkov a spokojnosť občanov indikujú nový prístup k étosu manažmentu verejnej správy.

Niektoré krajiny uvádzajú vo svojich zoznamoch okrem základných hodnôt aj odvodené. To znamená, že všeobecne očakávané správanie bude aplikované určitým špecifickým spôsobom, alebo v nejakej konkrétnej situácii. Ako príklad môžeme uviesť prípad nestrannosti: štyri krajiny (Austrália, Írsko, Maďarsko a Poľsko) uznávajú politickú neutralitu ako samostatnú hodnotu, čo zohráva kľúčovú úlohu pri transformácii verejnej

⁵⁵ Bližšie pozri Ethics report, Public Management Service, PUMA, OECD, 2000.

správy a zavedení princípu nestranickosti vo verejnej správe.

Jednotlivé krajiny uvádzajú vo svojich oficiálnych dokumentoch tieto kľúčové hodnoty:

Tab. č.2: Kľúčové hodnoty činnosti verejnej správy krajín OECD

nestrannosť, neutralita, objektivnosť	Austrália, Česko, Dánsko, Fínsko, Grécko, Holandsko, Island, Japonsko, Kanada, Kórea, Maďarsko, Nemecko, Nórsko, Poľsko, Portugalsko, Spojené štáty americké, Španielsko, Švédsko, Turecko, Veľká Británia,
zákonnosť	Nemecko, Belgicko, Kanada, Dánsko, Španielsko, Veľká Británia, Grécko, Maďarsko, Japonsko, Írsko, Island, Kórea, Mexiko, Holandsko, Nórsko, Portugalsko, Švédsko, Turecko, Spojené štáty americké, Švajčiarsko
bezúhonnosť, čestnosť	Austrália, Belgicko, Kanada, Nemecko, Dánsko, Veľká Británia, Grécko, Japonsko, Kórea, Mexiko, Holandsko, Nový Zéland, Poľsko, Portugalsko, Švédsko, Taliansko, Turecko, Spojené štáty americké Kanada, Fínsko, Island, Veľká Británia, Grécko, Írsko, Luxembursko, Mexiko, Holandsko, Nový Zéland, Nórsko, Portugalsko, Švédsko, Spojené štáty americké
účinnosť	Austrália, Dánsko, Španielsko, Grécko, Maďarsko, Írsko, Taliansko, Mexiko, Nový Zéland, Nórsko, Portugalsko, Spojené štáty, Švajčiarsko
spravodlivosť, férovosť	Austrália, Nemecko, Španielsko, Maďarsko, Írsko, Nový Zéland, Nórsko, Portugalsko, Švédsko, Turecko
rovnosť	Austrália, Nemecko, Írsko, Japonsko, Luxembursko, Holandsko, Nórsko, Portugalsko, Švédsko, Turecko, Spojené štáty americké
zodpovednosť	Nemecko, Francúzsko, Fínsko, Veľká Británia, Maďarsko, Island, Mexiko, Nový Zéland, Portugalsko, Švédsko
dôveryhodnosť, rešpektovanie oficiálnych tajomstiev	Česko, Nemecko, Francúzsko, Írsko, Japonsko, Kórea, Holandsko, Švédsko, Spojené štáty americké
profesionalizmus	Austrália, Belgicko, Nemecko, Maďarsko, Írsko, Kórea, Poľsko, Portugalsko
služba v záujme verejnosti, služba celej spoločnosti	Nemecko, Španielsko, Maďarsko, Japonsko, Portugalsko, Švédsko, Švajčiarsko
žiadne súkromné záujmy, žiaden vzťah medzi súkromnými a verejnými záujmami, vyhýbanie sa konfliktu záujmov	Kanada, Česko, Nemecko, Írsko, Japonsko, Švédsko, Spojené štáty americké
poslušnosť	Belgicko, Nemecko, Francúzsko, Taliansko, Japonsko, Kórea
rešpektovanie verejného majetku	Írsko, Turecko, Nórsko, Švédsko, Spojené štáty americké
lojalita, vernosť štátu	Nemecko, Taliansko, Kórea, Nórsko, Turecko
nápomocnosť, ľudskosť	Austrália, Kórea, Maďarsko

Zdroj: Ethics report, Public Management Service, PUMA, OECD, 2000

Ako ďalší príklad možno uviesť sedem základných princíпов, ktoré ustanovil Výbor pre štandardy verejného života vo Veľkej Británii, ktorého úlohou je "preverovať

aktuálnu situáciu v oblasti štandardov správania sa verejných činiteľov, a prípadne odporučiť zmeny potrebné na zaistenie najvyšších štandardov verejného života". Výsledkom práce tohto výboru je sedem princípov verejného života, ktorými by sa mali riadiť všetci verejní činitelia: *nesebeckosť, bezúhonnosť, objektivita, zodpovednosť, otvorenosť, čestnosť a príkladné vedenie*.

Nesebeckosť: verejní činitelia majú rozhodovať výlučne v prospech verejného záujmu. Nemali by tak konať s cieľom získať finančný alebo iný benefit pre seba alebo svojich priateľov či príbuzných.

Bezúhonnosť: verejní činitelia by nemali mať finančné alebo iné záväzky voči osobám alebo inštitúciám, ktoré by mohli ovplyvniť výkon ich pracovných povinností.

Objektivita: pri pracovných záležitostiach, vrátane verejných stretnutí, oceňovaní kontraktov alebo odporúčaní odmien a benefitov jednotlivcov by verejní činitelia mali rozhodovať adekvátne, vzhľadom na podstatu veci.

Zodpovednosť: verejní činitelia sa zodpovedajú za svoju činnosť verejnosti a sú povinní podrobiť sa každému dozoru vhodnému pre svoj úrad.

Otvorenosť: verejní činitelia by mali byť čo najotvorenejší pri všetkých svojich rozhodnutiach a aktivitách. Svoje rozhodnutia by mali vyčerpávajúco odôvodniť a informácie neposkytnúť, iba ak je to v prospech širšieho verejného záujmu.

Čestnosť: verejní činitelia majú povinnosť deklarovať svoje súkromné záujmy vzťahujúce sa na ich oficiálne povinnosti a podniknúť kroky na vyriešenie konfliktu záujmov v zmysle ochrany verejného záujmu.

Príkladné vedenie: verejní činitelia by mali podporovať tieto princípy príkladným vedením.

4.2.2. Právna úprava kľúčových hodnôt

Väčšina členských krajín ustanovuje kľúčové hodnoty v nejakom druhu právnej normy. Niektoré krajiny deklarujú tieto hodnoty v iných sprievodných dokumentoch. Vo väčšine prípadov je to forma zákonov, predpisov o štátnej službe a predpisov o verejnej službe, ako aj ústava. Nasledujúca tabuľka obsahuje zoznam krajín

s týmito druhmi právnych noriem pre základné hodnoty verejnej správy:

Tab.č.3: Normy, v ktorých sú vyjadrené základné hodnoty verejnej správy krajín OECD

Zákony ⁵⁶	Kanada, Dánsko, Nemecko, Francúzsko, Maďarsko, Island, Kórea, Luxembursko, Mexiko, Holandsko, Nórsko, Poľsko, Portugalsko, Švédsko, Spojené štáty americké
Ústava	Nemecko, Španielsko, Fínsko, Grécko, Japonsko, Kórea, Mexiko, Poľsko, Portugalsko, Švédsko, Turecko
Predpisy o štátnej službe ⁵⁷	Nemecko, Fínsko, Veľká Británia, Maďarsko, Island, Taliansko, Kórea, Holandsko, Poľsko, Turecko
Zákon o verejnej službe ⁵⁸	Austrália, Belgicko, Kanada, Nemecko, Španielsko, Grécko, Japonsko, Mexiko, Holandsko, Švajčiarsko

Zdroj: Ethics report, Public Management Service, PUMA, OECD, 2000.

Okrem týchto základných druhov právneho ustanovenia kľúčových hodnôt sú v praxi využívané aj:

- pracovné poriadky (Česko, Nemecko),
- zákony upravujúce administratívne postup⁵⁹ (Island, Švédsko),
- zákon o prístupe k informáciám a trestný zákon (Island),
- legislatíva týkajúca sa konfliktu záujmov (Španielsko),
- inštrukcie federálnej vlády (Švajčiarsko),
- obežníky ministra financií (Írsko).

Ďalšie právne zdroje kľúčových hodnôt zahŕňajú rozhodnutia ombudsmana a súdov (Dánsko), kolektívne zmluvy a individuálne pracovné zmluvy (Nemecko) a právnu literatúru (Nórsko).

Iné ako právne formy zakotvenia základných hodnôt môžu mať aj tieto podoby:

- definovanie vízie⁶⁰ pre celú verejnú službu (Nový Zéland) alebo pre jednotlivé organizácie (Nórsko),
- príručky (Dánsko, Fínsko),
- charty (Kórea, Portugalsko),
- profesijné kódexy (Nový Zéland),
- správy (Kanada, Nórsko),
- diskusný dokument o hodnotách⁶¹ (Austrália),

⁵⁶ ang. laws, statutes.

⁵⁷ ang. civil service regulation.

⁵⁸ ang. public service act.

⁵⁹ ang. administrative procedure acts.

⁶⁰ ang. vision statement.

- diskusný dokument o hodnotách⁶¹ (Austrália),
- texty a komentáre k zákonu o verejnej službe (Nemecko),
- iné knihy a podporné publikácie (Kanada, Spojené štáty).

V právnych systémoch európskych krajín, založených na rímskom práve, hrá právna veda dôležitú rolu vo vypracovaní hodnôt verejnej služby. Stanovené hodnoty boli neprestajne používané pri výchove a vzdelávaní budúcich pracovníkov verejnej správy. Okrem toho boli tieto hodnoty zapracované do právnych noriem a neskôr aj do rôznych kódexov pre pracovníkov verejnej správy; v niektorých krajinách dokonca do ústavy. Napríklad tri hodnoty - rovnosť, neutralita a kontinuita - boli právnou vedou formulované ako základné pre francúzsku verejnú službu.

4.2.3. Aktualizácia kľúčových hodnôt

Takmer polovica členských krajín OECD prehodnotila v priebehu posledného desaťročia svoje kľúčové hodnoty pre verejnú službu. Iba za posledných päť rokov desať členských krajín aktualizovalo svoje dokumenty týkajúce sa etických hodnôt. Momentálne napríklad prebieha pozmeňovanie stanovených hodnôt v Belgicku a vypracúvanie kódexu správania v Írsku.

Jednotlivé krajiny si uvedomili, že z hľadiska zabezpečenia vzájomného porozumenia a ľahkej implementácie hodnôt je nutná účasť samotných zamestnancov na ich opätovnej formulácii. V niektorých prípadoch kooperácia prekročila hranice verejnej služby a stala sa predmetom diskusie celej spoločnosti. Okrem zamestnancov verejnej správy sa na aktualizácii hodnôt podieľajú aj ich zástupcovia.

Legislatíva schválila prijatie kľúčových hodnôt v Nemecku, Portugalsku, Španielsku a Švajčiarsku, zatiaľ čo v Českej republike či vo Veľkej Británii je prijímanie takýchto dokumentov vecou exekutívy.

Najfrekvencovanejšou metódou aktualizácie hodnôt je konzultácia s pracovníkmi verejnej správy. Agentúra vytvorí pracovnú skupinu zameranú na dialóg s pracovníkmi, zatiaľ čo špecializovaní experti majú kurzy a prednášky o aktualizovaní kľúčových etických hodnôt vo verejnej správe. V USA kompetentná inštitúcia Úrad pre etiku v štátnej správe⁶² zverejnila pracovný návrh takéhoto dokumentu a ktokoľvek mohol na jej adresu poslať svoje pripomienky k danému materiálu. V Poľsku prebehlo referendum o návrhu novej ústavy, ktorý okrem iného obsahoval aj obnovený zoznam najdôležitejších hodnôt pre pracovníkov verejnej správy.

⁶¹ ang. discussion paper on values.

⁶² ang. Office of Government Ethics.

4.2.4. Komunikácia o hodnotách

Bez komunikácie zostávajú hodnoty iba prázdnyimi slovami. Preto 24 krajín OECD zaviedlo opatrenia na podporu a šírenie kľúčových hodnôt pre verejných činiteľov. Najpoužívanejšou metódou je poskytovanie týchto hodnôt automaticky pri vstupe do verejnej správy. Navyše, deväť členských krajín opakovane distribuuje zoznam hodnôt všetkým verejným zamestnancom a poskytuje ich aj vtedy, keď niekto prestúpi na inú pozíciu v rámci verejnej správy. Desať krajín zakotvuje hodnoty priamo do pracovnej zmluvy a taktiež sú súčasťou rôznych vstupných aj priebežných kurzov. Osem členských štátov využíva modernú technológiu ako internet, intranet či CD-ROMy. Nasledujúca tabuľka je prehľadom opatrení jednotlivých členských krajín na podporu kľúčových hodnôt:

Tab. č.: 4: Opatrenia krajín OECD na podporu kľúčových hodnôt verejnej správy⁶³

Krajina	automatické oboznamovanie sa s hodnotami pri vstupe do verejnej služby	súčasť pracovnej dohody	rozširovanie hodnôt po ich revízií/zmene	oboznamovanie sa s hodnotami pri nástupe na nový post vo verejnej správe	využitie moderných technológií pri oboznamovaní sa s hodnotami	aplikácia iných opatrení
Austrália	+	+	-	+	+	+
Rakúsko	+	+	-	+	+	+
Kanada	+	+	-	-	-	-
Česká republika	+	*	-	+	**	-
Dánsko	-	-	-	-	-	+
Fínsko	-	-	-	-	-	+
Francúzsko	-	-	-	-	-	+
Nemecko	-	-	-	-	+	+
Grécko	***	-	-	-	***	-
Maďarsko						
Island	-	+	-	-	-	+
Írsko	+	+	+	+	*	-
Taliansko	+	+	-	-	-	-
Japonsko	+	-	-	-	-	+
Kórea	+	-	+	-	-	+
Luxembursko	+	-	+	-	+	-
Mexiko	-	-	+	-	-	-
Holandsko	+	+	+	-	+	-
Nórsko	+	-	-	+	-	+
Poľsko	+	+	-	-	-	+
Portugalsko	+	-	+	-	+	+
Španielsko	+	-	-	+	-	+
Švajčiarsko	+	-	+	-	+	-
Turecko	+	-	+	+	-	+
Spoj. kráľovstvo	+	+	+	+	+	-
USA	+	+	-	+	+	-

Zdroj: Ethics report, Public Management Service, PUMA, OECD, 2000.

⁶³ Vysvetlivky: + áno; - nie; * závisí od konkrétnej agentúry v rámci verejnej správy; ** závisí od technických možností; *** projekt.

4.2.5. Oboznamovanie sa s hodnotami a ich dodržiavanie

Úlohou spomínaných mechanizmov je informovať verejných činiteľov o všeobecne platných princípoch. Avšak snahy definovať, meniť a stanoviť kľúčové hodnoty by viedli iba k čiastočnému úspechu, pokiaľ by krajiny nekládli dôraz na komunikáciu hodnôt. Spätná väzba verejných zamestnancov na porozumenie základných princípov by poukazovala na to, ktoré hodnoty v skutočnosti vedú pracovníkov k výkonu svojich oficiálnych povinností.

Niektoré krajiny sa rozhodli pre nové opatrenie - prieskumy na zistenie vnímaných hodnôt vo verejnej službe. Napríklad v roku 1999 fínske ministerstvo financií vykonalo prieskum medzi pracovníkmi verejnej správy. Cieľom bolo zistiť ich názor na kľúčové hodnoty vo verejnej správe. Zaujímavé bolo zistenie, že iba 3% opýtaných považujú hodnoty za nemenné a ich názor sa v priebehu posledného desaťročia nezmenil. Na prvých miestach sa umiestnili tieto hodnoty:

*zákonnosť (65,5%),
služba orientovaná na občanov (61,5%),
odbornosť (58,1%),
neustrannosť (57,5%),
spravodlivosť (56,6%),
transparentnosť (47,8%).*

Ako ukázala nedávna štúdia, austrálski pracovníci oddelení ľudských zdrojov za najdôležitejšie hodnoty považujú rovnosť, čestnosť, otvorenosť, súdnosť, rešpekt, férovosť, zákonnosť a bezúhonnosť.

4.2.6. Implementácia hodnôt

Kľúčové hodnoty v princípe určujú zameranie verejnej služby. Avšak verejní zamestnanci vo svojej každodennej práci potrebujú podrobnejšie pravidlá, ktoré jasne definujú hranice akceptovateľného správania. Doplnkové pravidlá vyjasňujú štandardy a pomáhajú interpretovať hodnoty v konkrétnych situáciách. Zákonné opatrenia vytvárajú zázemie tým, že vymedzujú očakávané správanie sa od každého verejného pracovníka, ako aj postupy vyšetrovania a perzekúcie. Charakter zákonov ich však predurčuje skôr na stanovenie hraníc a zabezpečenia zhody s pravidlami, ako na popis štandardov.

Takmer všetky krajiny OECD majú zakotvené očakávané štandardy správania verejných zamestnancov. Vo všeobecnosti sa takéto štandardy určujú pre situácie, ktoré môžu viesť

ku konfliktu záujmov (napríklad prijímanie darov, využitie oficiálnych informácií a pod.). Ostatné oblasti zahŕňajú prácu mimo verejného sektora, post-zamestnanecké reštrikcie, loby a iné. Nasledujúca tabuľka je prehľadom oblastí, pre ktoré sú stanovené pravidlá správania, a počtu krajín, v ktorých takéto pravidlá existujú.

Krajiny s určenými štandardmi.....	27
Využitie oficiálnych informácií.....	27
Prijímanie darov a iných benefitov.....	27
Práca mimo verejnej služby.....	26
Služobné cesty.....	22
Používanie majetku úradu.....	20
Účasť v politike.....	19
Post-zamestnanecké reštrikcie.....	17
Používanie úradných kreditných kariet.....	14
Ostatné oblasti.....	7

Formy zakotvenia štandardov správania sa

Členské krajiny OECD stanovujú štandardy správania sa, očakávané od verejných zamestnancov, v sérii dokumentov. Najfrekvencovanejšie formy sú zákony, kódexy správania a príručky.

Tab.č.5: *Formy vyjadrenia štandardov správania verejných zamestnancov krajín OECD*

Formy zdrojov	Krajiny
Zákony, regulácie, právne dokumenty	Belgicko, Česko, Nemecko, Dánsko, Španielsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Maďarsko, Island, Japonsko, Kórea, Luxembursko, Holandsko, Nórsko, Poľsko, Portugalsko, Turecko, Spojené štáty, Švajčiarsko
Ústava	Nemecko, Španielsko, Fínsko, Grécko, Japonsko, Kórea, Mexiko, Poľsko, Portugalsko, Švédsko, Turecko
Kódexy správania, etické kódexy, kódex pre zamestnancov verejnej služby	Austrália, Kanada, Francúzsko, Veľká Británia, Grécko, Írsko, Taliansko, Japonsko, Holandsko, Nový Zéland, Švajčiarsko
Príručky, návody, nariadenia	Austrália, Kanada, Nemecko, Dánsko, Francúzsko, Veľká Británia, Írsko, Holandsko, Nový Zéland, Spojené štáty

Zdroj: Ethics report, Public Management Service, PUMA, OECD, 2000.

Dve tretiny členských krajín prijalo štandardy správania sa pre verejných zamestnancov vo forme právnych dokumentov. Ich konkrétna forma môže byť rozličná:

- ústava (Turecko),
- všeobecné zákony o štátnej službe (Dánsko, Francúzsko, Maďarsko),

- všeobecné zákony pre verejnú službu (Japonsko),
- administratívne procedurálne zákony (Grécko, Portugalsko),
- pracovné právo (Česká republika),
- špecifické kódexy štandardov správania (USA),
- disciplinárne akty (Portugalsko),
- zákon o konflikte záujmov a post - zamestnaní⁶⁴ (Kanada).

Kódexy správania, etické kódexy a kódexy pre civilnú službu (Veľká Británia) sú taktiež častou formou určenia štandardov správania. Využíva ich viac než tretina krajín OECD. Zaujímavosťou je, že zatiaľ čo kódex pre verejnú službu (Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Service, Kanada) má podobu právneho aktu, kódex pre verejných činiteľov (Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders, Kanada) je kódexom správania.

Ďalšie zdroje zahŕňajú charty, obežníky, obežníkové listy, knihy, právnu vedu a výcvik pracovníkov. V USA Kancelária vládnej etiky⁶⁵ pravidelne vydáva poznámky pre verejných úradníkov, v ktorých poskytuje rady pre implementáciu etických pravidiel a zásad.

Jednotlivé krajiny majú celý rad dokumentov, ktoré predstavujú verejným zamestnancom štandardy správania, ktoré sa od nich očakávajú. Tieto sú viac či menej špecifické. Nový Zéland, napríklad, prijal kombináciu všeobecných a špecifikovaných kódexov ako aj doplnkové príručky:

- **Všeobecný kódex**, stanovujúci minimálne štandardy (Public Service Code of Conduct), ktorý je platný pre jadro verejnej služby.
- **Príručka** (Principles, Conventions and Practice Guidance Series), ktorá je platná pre všetkých verejných zamestnancov.
- **Vyhlásenie očakávaných štandardov** od vedúcich predstaviteľov exekutívy.
- **Vyhlásenie štandardov** očakávaného správania pre ministerstvá. Výkonní vedúci sú zodpovední za zakotvenie pravidiel pre svojich zamestnancov, vydanie kódexov správania pre svoje ministerstvo, udržanie disciplíny a celkový chod ministerstva.
- **Dodatočné príručky** sú z času na čas nevyhnutné. Zvlášť vtedy, keď sa pozornosť upriami na výnimočné udalosti; ale zostavenie príručky pre zamestnancov jednotlivých ministerstiev majú v kompetencii samotné ministerstvá.
- Iné dokumenty, ako **Manuál kancelárie vlády** (Cabinet Office Manual) slúžia

⁶⁴ ang. Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Service.

⁶⁵ ang. Office of Government Ethics.

predovšetkým verejným činiteľom a politickým lídrom pracujúcim na politických postoch.

Špecifické dodatočné príručky

26 krajín OECD prijalo doplnkové príručky pre špecifické skupiny profesií, ktoré sú doplnkom všeobecne platných pravidiel. Opodstatnenosť týchto príručiek je zrejmä najmä v oblastiach, ktoré sú značne "citlivé" alebo vystavené potenciálnemu konfliktu záujmov. Niektoré profesijné skupiny si preto vyvinuli vlastné etické kódexy, ktoré od nich požadujú špecifické štandardy správania. Sú to obvykle oblasti, ktoré plnia vitálnu funkciu štátu: **národná obrana, súdnictvo, daňová a colná správa**; a profesie, ktoré sa tradične regulujú samy - lekári, lekársky personál, právnici. Dôležitú úlohu pri výbere spomínaných oblastí zohráva práve centrálna vláda. Ako príklad môžeme uviesť Švédsko, kde jednotlivé vládne agentúry propagujú a podporujú potrebu špecifických kódexov pre určité sektory a profesijné skupiny.

Tab.č.6: *Oblasti verejného sektora upravené dodatočnými príručkami v krajinách OECD*

Súdnictvo, súdna správa	Kanada, Nemecko, Španielsko, Veľká Británia, Island, Poľsko, Portugalsko, Švédsko, Turecko, Švajčiarsko
Daňová správa	Česko, Nemecko, Dánsko, Francúzsko, Fínsko, Veľká Británia, Maďarsko, Nórsko
Polícia	Nemecko, Francúzsko, Fínsko, Veľká Británia, Island, Poľsko, Švajčiarsko
Národná obrana	Belgicko, Kanada, Nemecko, Dánsko, Fínsko, Turecko
Právnici, právni poradcovia	Kanada, Veľká Británia, Taliansko, Poľsko, Portugalsko, Turecko
Lekársky personál	Kanada, Nemecko, Island, Taliansko, Nórsko, Portugalsko
Colní úradníci	Kanada, Česko, Nemecko, Nórsko, Poľsko

Zdroj: Ethics report, Public Management Service, PUMA, OECD, 2000.

Uvedené oblasti patria medzi najfrekvencovanejšie. Menej časté sú bezpečnostné služby, verejné obstarávanie, audit, profesijné skupiny ako inžinieri, účtovníci, diplomati atď. Niektoré krajiny dokonca vytvorili špeciálne príručky pre určité sektory (napríklad Francúzsko pre Ministerstvo dopravy, infraštruktúry a bývania) alebo inšpektoráty.

Špecifické príručky pre politických lídrov a verejných činiteľov pracujúcich na rozhraní politiky a administratívy existujú vo väčšine členských krajín OECD. Ich primárnym cieľom je zaistiť politickú neutralitu vo verejnej správe. V niektorých krajinách dokonca zákon určuje rozsah povolených politických aktivít pre pracovníkov na jednotlivých postoch. V Japonsku napríklad verejní zamestnanci nesmú vstupovať do určených typov politických aktivít.

Niektoré krajiny vytvorili *kódexy pre ministrov*, ktoré presne definujú správanie ministrov pri výkone svojich úradných povinností. Takýto kódex poznajú v Írsku (Cabinet Handbook) či v Spojenom kráľovstve (Ministerial Code). Poskytuje pravidlá správania sa ministrov s cieľom čo najlepšie zabezpečiť politickú neutralitu členov kabinetu. Taktiež obsahuje obmedzenia a povinnosti špeciálnych ministerských poradcov, ako aj príručku pre vedúcich úradov jednotlivých ministerstiev, ktorá reguluje vzťahy ministerstva k opozičným stranám, think - tankom spriazneným s niektorou politickou stranou atď.

Niektoré krajiny považujú za nutné vytvoriť *príručky pre citlivé periódy volebnej kampane* a výmenu vlády. Úrad vlády vo Veľkej Británii vydal preto špeciálnu príručku pre obdobie volebnej kampane všetkých druhov volieb (od volieb do miestnej správy až po voľby do Európskeho parlamentu). Poskytuje verejným zamestnancom rady, ako sa správať počas obdobia kampane vo vzťahu k úradnému vlastníctvu, rôznym požiadavkám a účasti v kampani.

Hlavným záujmom krajín je na jednej strane zaistiť konzistentnosť celej verejnej správy, na druhej strane vziať do úvahy špecifiká jej individuálnych agentúr. V USA bol v roku 1965 prijatý modelový kódex správania, od ktorého mohli agentúry následne odvíjať vlastné štandardy. Trend divergencie medzi pravidlami jednotlivých agentúr však viedol ku kritike systému a požiadavke jeho zjednotenia. V roku 1989 prezident Bush podpísal Executive Order 12674, ktorým nariadil Úrad pre etiku v štátnej správe (Office of Government Ethics) a vytvorenie jednotného dokumentu - Štandardov etického správania, ktorý platí dodnes.

5. ODPORÚČANÝ POSTUP PRI ETICKEJ REFORME VEREJNEJ SPRÁVY V SR

Problematike vzťahu verejná správa a občan na Slovensku sme sa podrobne venovali v druhej kapitole, kde sme sa pokúsili poukázať na súčasný stav jednak neformálnych pravidiel, ako aj formálnych pravidiel regulujúcich verejný sektor. V súčasnosti na Slovensku prebieha reforma verejnej správy, v rámci ktorej existujú pokusy definovať štátneho pracovníka na základe pripravovaného zákona o štátnej službe, ako aj pracovníka vo verejnej službe - pripravuje sa zákon o verejnej službe. Finálna podoba týchto zákonov však ešte nie je pripravená a stále sa o nej diskutuje. Aj z uvedeného dôvodu nie je možné presne definovať, aké ďalšie mechanizmy na podporu etiky budú na Slovensku potrebné.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že v podmienkach Slovenskej republiky sa doposiaľ nepodarilo vytvoriť základné predpoklady pre úspešnú etickú reformu. Podľa Lorda Nolana z Veľkej Británie sú dôležité tri predpoklady⁶⁶:

- **akceptácia** žiaduceho správania sa a dohoda o princípoch (uznanie kódexov, princípov, vytvorenie inštitúcií, útvarov a pod.),
- **záväzok dodržiavania** pravidiel, etických štandardov, hodnôt, princípov vo verejnom živote na všetkých úrovniach (vláda, politici, verejná správa),
- **nevyhnutnosť transparentnosti** - všeobecné, resp. interné normy by mali obsahovať požiadavky, aké správanie sa očakáva od verejnej správy.

Koncepcia etického kódexu na Slovensku

Jedným z opatrení, ktoré má za úlohu minimalizovať riziko konfliktu záujmov, je prijímanie etických kódexov správania pre zamestnancov verejného sektora. Štandardy ustanovené v týchto kódexoch sa obvykle netýkajú iba konfliktu záujmov, ale ponímajú širší okruh pôsobenia pracovníka verejnej správy, ako napr. dodržiavanie zákonov.

Etické kódexy vychádzajú z hodnôt. Hodnoty presadzované a platné v krajinách OECD sme definovali v predchádzajúcej kapitole.

V jednotlivých krajinách majú etické kódexy rôzne podoby. Niektoré detailne vymedzujú pravidlá správania, iné sú deklaráciou fundamentálnych morálnych hodnôt.

⁶⁶ Výzvy etiky v procese zmien, sympóziu OECD, Paríž, 1997.

Takéto typy dokumentov síce pripomínajú základné morálne zásady, ale nemajú väčší význam pri *praktickej pomoci* verejným činiteľom. Potrebu jasne a exaktne definovať pravidlá správania uznávajú tvorcovia etických kódexov v Austrálii, Kanade, USA, vo Veľkej Británii a i. Rozlišujú viaceré kategórie štandardov pre verejných činiteľov, ktoré vychádzajú z rôznorodosti ich funkcií.

Budovanie etických štandardov by malo plniť nasledujúcu úlohu:

- **výchovno-vzdelávaciu** - budovať občianske povedomie o týchto otázkach a budovať povedomie snahy o etickosť vo verejnej službe;
- **informatívnu vo vzťahu k zamestnancom verejnej správy** - informovať zamestnancov vo verejnej správe, akého konania by sa mali zdržať, aby si boli vedomí, že konajú neprávne, resp. protizákonne;
- **informatívnu vo vzťahu k občanom** - občania budú mať k dispozícii určité kritériá na hodnotenie zamestnancov vo verejnej správe;
- **preventívnu** - na jeho základe zabraňovať, aby pri činnosti zamestnancov vo verejnej správe nastávalo porušenie zákonov;
- **penalizačnú** - umožniť a zakotviť účinnú reakciu na porušenie etického kódexu;
- **facilitatívnu** - systematizovať a uľahčovať odhalenie konfliktu záujmov zamestnancov vo verejnej správe.

Podrobnejšie odporúčame:

5.1. Vychádzať z nasledujúceho filozofického ponímania verejnej služby

Zamestnanci verejnej správy by sa mali vyhnúť takému správaniu, ktoré by mohlo viesť ku konfliktom záujmov alebo poškodeniu ich bezúhonnosti, k poškodeniu reputácie daného úradu a ktoré by mohli poškodiť ich vzťah s verejnosťou. Svoje povinnosti si musia plniť čestne a spravodlivo.

Spravodlivosť a bezúhonnosť pracovníkov verejnej správy je základom pre pestovanie dôvery verejnosti vo verejný sektor.

Zamestnanci verejnej správy by sa preto mali vyhýbať akémukoľvek finančnému

alebo inému záujmu alebo záväzku, ktorý by priamo alebo nepriamo mohol ohroziť plnenie ich povinností alebo postavenie ich úradu vo vzťahu k verejnosti, klientom alebo vláde. To zahŕňa každú situáciu, keď by úradné kroky mohli byť ponímané ako tie, ktoré sú ovplyvňované súkromnými záujmami jednotlivca.

Vo všeobecnosti správanie, ktoré nezasahuje do plnenia si úradných povinností, alebo nevplyva na bezúhonnosť alebo postavenie úradu, sa zamestnávateľ a netýka. Avšak zamestnávateľ sa oprávnené zaujíma o tie činnosti pracovníka, ktoré vrhajú zlé svetlo na úrad vo vzťahu k vláde, alebo verejnosti a/alebo naskoľujú otázku spôsobilosti pracovníka pokračovať vo výkone zamestnania.

Či takáto činnosť znamená zlé správanie, bude záležať na okolnostiach jednotlivých prípadov a môže sa líšiť z oddelenia na oddelenie, z úradu na úrad alebo podľa pozície pracovníka.

Pri posudzovaní takýchto prípadov by sa preto mali brať do úvahy nasledujúce skutočnosti:

- druh a okolnosti činnosti;
- postavenie, povinnosti a zodpovednosť pracovníka;
- vplyv činnosti na plnenie si povinností a zodpovednosť pracovníka;
- vplyv činnosti, alebo jej dôsledky na vzťahy s klientmi, vládou alebo verejnosťou.

Ako príklad riešenia princípov verejnej služby uvádzame riešenie aplikované v USA, ktoré je uvedené v prílohe č.2.

5.2. Definovať základné hodnoty verejného života a verejnej služby na Slovensku

V predchádzajúcej kapitole sme sa venovali hodnotám, ktoré sú platné v krajinách OECD. Príkladom je sedem princípov verejného života definovaných vo Veľkej Británii.⁶⁷

Na konferencii Etika vo verejnej správe, ktorá sa konala v Bratislave v apríli 2000, sme členom pracovnej skupiny, ktorá sa venovala problematike etického kódexu, rozdali dotazník, v ktorom sme zisťovali názory na riešenie otázok etiky vo verejnej správe. Vyhodnotenie dotazníka je v Prílohe č. 4. Uvedené vyhodnotenie môže slúžiť ako základ pre širšiu verejnú diskusiu k uvedenej problematike.

⁶⁷ Bližšie pozri str.37.

5.3. Definovať mechanizmus na pravidelné prehodnotenie platnosti jednotlivých hodnôt verejnej správy, ich zmenu, prípadne doplnenie nových hodnôt

5.4. Určiť okruh pracovníkov verejnej správy, na ktorých sa bude etický kódex vzťahovať

Definovanie okruhu zamestnancov verejnej správy, ktorých by sa mal etický kódex týkať je komplikované vzhľadom na to, že v súčasnosti začína verejná diskusia o zákone o štátnej službe a zákone o verejnej službe a nie je známa ich finálna verzia.

Odporúčame, aby ustanovenia etického kódexu pre verejnú správu pokrývali najmä pracovníkov štátnej správy, samosprávy, štatutárnych zástupcov a vedúcich pracovníkov štátnych podnikov a právnických osôb s rozhodujúcim vplyvom štátu, resp. FNM SR alebo obce, všetkých pracovníkov štátnych fondov a vedúcich pracovníkov verejno-prospešných médií, všetkých pracovníkov rozpočtových a príspevkových organizácií štátu a obce, pracovníkov armády a polície.

5.5. Odporúčame podrobne upraviť niektoré oblasti možného vzniku etických problémov v etickom kódexe, prípadne v iných právnych úpravách

Podrobne odporúčame upraviť nasledujúce oblasti, ktoré budú odrážať hodnoty verejného života a verejnej služby v Slovenskej republike. Pri ich vypracovaní sme vychádzali z potreby upraviť vzťahy medzi úradom verejnej správy a širokou verejnosťou, úradom verejnej správy a vládnuou politickou reprezentáciou, ako aj vzťahy medzi pracovníkmi daného úradu. Jednotlivé oblasti, ktoré odporúčame upraviť, sú tieto:

5.5.1 Zastávanie iného verejného úradu

Potenciálnym predmetom konfliktu záujmov je ďalšie zamestnanie pracovníka vo verejnej správe. Na uvedenú problematiku je potrebné sa pozeráť vo väzbe na podstatu daného úradu (poslanie; činnosti, ktoré vykonáva daný úrad; pozíciu jednotlivého pracovníka v príslušnom úrade; charakter zamestnaneckého vzťahu - či je zamestnaný na plný alebo čiastočný úväzok; právomoci príslušného pracovníka a jeho zodpovednosť; informácie, ktoré má v rámci výkonu svojej činnosti k dispozícii atď.).

Pri zohľadňovaní tohto aspektu diskvalifikácie z úradu treba:

- definovať tie funkcie, ktoré sú nezlučiteľné;
- určiť pozíciu, ktorú treba opustiť a čas jej opustenia (niektoré významné posty môžu byť prevzaté iba pod podmienkou opustenia všetkých ostatných funkcií).

5.5.2. Konflikt finančných záujmov

Pracovník sa v rámci svojich úradných povinností nesmie podieľať na akejkoľvek záležitosti, na ktorej je on alebo iné osoby finančne zainteresovaný, pokiaľ má záležitosť priamy vplyv na jeho finančné záujmy či záujmy iných osôb.

Je dôležité, aby sa zákaz vzťahoval aj na finančné záujmy manžela pracovníka, neplnoleté deti, ďalej na akúkoľvek osobu, pre ktorú pracovník pôsobí ako úradník, riaditeľ, správca, komplementár alebo pracovník. Zákaz by sa mal vzťahovať aj na finančné záujmy osoby, s ktorou pracovník rokuje o možnom budúcom zamestnaní.

Vylúčenie zo zákazu je možné dosiahnuť tak, že sa pracovník nebude na danej záležitosti podieľať. Vylúčenie nie je potrebné v prípade, že pracovník daný záujem predal alebo sa ho inak zriekol.

Podrobnejšie sa môžeme pozrieť na dve kategórie finančných záujmov, a to podnikanie a vlastníctvo akcií:

- **Podnikanie**

Ak je pracovník verejnej správy zamestnaný inými obchodnými aktivitami, vzniká možnosť nepriameho konfliktu záujmov z nedostatku času, alebo dokonca priameho konfliktu záujmov, ak je príslušná obchodná aktivita nejakým spôsobom spojená s oficiálnymi povinnosťami pracovníka verejnej správy.

Pri zohľadňovaní tohto aspektu diskvalifikácie je potrebné zohľadniť podstatu daného úradu (poslanie; činnosti, ktoré vykonáva daný úrad; pozíciu jednotlivého pracovníka v príslušnom úrade; charakter zamestnaneckého vzťahu - či je zamestnaný na plný alebo čiastočný úväzok; právomoci príslušného pracovníka; jeho zodpovednosť; informácie, ktoré má v rámci výkonu svojej činnosti k dispozícii atď.).

Ďalej je potrebné:

- definovať tie funkcie v rámci činnosti verejnej správy, ktoré sú nezlučiteľné s podnikaním;
- určiť pozíciu, ktorú treba opustiť a čas jej opustenia (niektoré významné

posty môžu byť prevzaté iba pod podmienkou opustenia všetkých ostatných funkcií).

Existujú viaceré alternatívy riešenia takejto situácie:

- požiadavka vzdať sa sa uvedených aktivít ako podmienka prevzatia úradu,
- požiadavka umiestniť záujem do tzv. "blind trust",
- požiadavka vzdať sa každodenného riadenia obchodných aktivít.

Jedným z nástrojov využívaných v zahraničí je tzv. blind trust, ktorý napomáha predchádzať stretu záujmov dočasným transferom privátnych finančných záujmov na nezávislú stranu. Je to vlastne trust, keď trustee (správca majetku) vykonáva všetky rozhodnutia ohľadom zvereného majetku. Majiteľovi sú poskytované iba informácie, na ktoré má zo zákona nárok.

- **Vlastníctvo akcií**

Nebezpečenstvo konfliktu záujmov z dôvodu vlastníctva akcií je vo väčšine prípadov dosť závažným problémom. Obvyklým preventívnym opatrením je registrácia záujmov alebo dokonca podmienka zbaviť sa ich pred nástupom do funkcie. Riešenie uvedenej problematiky je však rozdielne vo väzbe na charakter úradu a funkciu jednotlivých pracovníkov.

5.5.3. Kompenzácie za služby, ktoré sú zákonnou povinnosťou

Vo väzbe na stanovené povinnosti pracovníka verejnej správy a efektívne využitie jeho pracovného času a vedomostí je potrebné upraviť oblasť kompenzácie za služby, ktoré sú jeho zákonnou povinnosťou.

Uvedená oblasť zahŕňa napr. realizáciu školení v mieste bydliska a mimo neho, služobné cesty a účasť v dozorných radách štátnych podnikov a podnikov s majetkovou účasťou štátu atď.

5.5.4. Nestrannosť pri vykonávaní úradných povinností

Okrem priamych finančných záujmov je potrebné zväziť isté osobné a obchodné vzťahy. Nestrannosť totiž znamená, že sa pracovník verejnej správy nesmie v rámci vykonávania svojich povinností podieľať na istých záležitostiach bez predchádzajúceho zvláštného oprávnenia, pokiaľ by podľa jeho vlastného uváženia oprávnená osoba zoznámená so všetkými súvisiacimi skutočnosťami mohla spochybniť jeho nestrannosť.

Je preto potrebné brať do úvahy aj situácie, keď pracovník vie, že by mohlo dôjsť k ovplyvneniu finančných záujmov člena jeho domácnosti alebo nasledujúcej osoby, ktorá vystupuje ako zúčastnená strana alebo takúto stranu zastupuje:

- osoba, s ktorou je pracovník v obchodnom alebo inom finančnom vzťahu alebo sa o nadviazanie takého vzťahu snaží;
- člen zamestnancovej domácnosti alebo príbuzný, s ktorým ho spája blízky osobný vzťah;
- osoba, u ktorej manžel pracovníka, rodičia či dieťa pôsobia ako úradník, riaditeľ, správca, komplementár, zástupca, právny poradca, poradca alebo pracovník;
- osoba, u ktorej v poslednom roku pôsobil ako úradník, riaditeľ, správca, zástupca, právny poradca, poradca, dodávateľ alebo pracovník;
- organizácia, okrem politickej strany, na ktorej činnosti sa pracovník aktívne podieľa.

Vylúčenie zo zákazu je možné dosiahnuť tak, že sa pracovník nebude na danej záležitosti podieľať. Vylúčenie nie je potrebné v prípade, že pracovník daný záujem predal, alebo sa ho inak zriekol.

5.5.5. Politická nestrannosť

Keďže sa pracovníci vo verejnej správe zaväzujú podriaďovať existujúcej legitímnej vláde, musia zaručiť, že úrad dôveruje nielen svojmu súčasnému ministrovi/vláde, ale že je schopný vytvoriť si rovnaký vzťah aj s budúcimi ministrami/vládami. Sú zodpovední za to, že čestne poskytujú ministrom/vláde nezaujaté a komplexne rady, ako aj za to, že ich upozornia na možné následky jednotlivých politických postupov bez ohľadu na to, či sú ich rady v súlade s názormi ministra/vlády.

Pracovníci vo verejnej správe musia zaručiť, že účasť v politických otázkach ich nevystaví konfliktu s prvoradými povinnosťami pracovníka vo verejnej správe, čo znamená, pracovať pre súčasnú vládu s politickou nezaujatosťou. Je to dôležité z hľadiska udržania si dôvery ministra a verejnosti pri poskytovaní rád a vykonávaní činností. Stanovenie primeranosti v jednotlivých prípadoch tohto druhu závisí od rozsahu účasti v politických otázkach, od ich povahy, ako aj od pozície, ktorú daný jednotlivец vo verejnej službe zastáva.

5.5.6. Účasť vo verejných orgánoch alebo dobrovoľníckych združeniach

Zamestnanci vo verejnej správe môžu slobodne kandidovať alebo byť menovaní do akéhokoľvek úradu či pozície akéhokoľvek verejného či dobrovoľníckeho orgánu. O tomto zámere však musia vopred informovať svojho zamestnávateľa a zaručiť, že nenastane konflikt medzi ich účasťou a vykonávaním povinností a záväzkov pracovníka vo verejnej službe. Ak zamestnávateľ zastáva názor, že by k takémuto konfliktu mohlo dôjsť, musia sa vykonať opatrenia, ktoré tomu zabránia.

5.5.7. Poskytovanie informácií tretím osobám a verejnosti ako celku

Informácie by sa mali aktívne zverejňovať a sprístupniť na požiadanie (okrem informácií stanovených v bode 5.5.8.) v zmysle platnej legislatívy.

Špecifické postupy, ktoré sa zaoberajú vydaním informácií, majú byť stanovené úradom pod podmienkou, že nebudú v rozpore s platnou legislatívou.

5.5.8. Používanie tajných informácií

Je potrebné podrobne upraviť zaobchádzanie s dôvernými informáciami (štátne, služobné, obchodné tajomstvo, informácie, ktoré sa nesprístupňujú v záujme ochrany majetku, a informácie, ktoré sa nesprístupňujú v záujme ochrany osobnosti a súkromia) a stanoviť sankcie za porušenie dôvernosti - neoprávnené použitie dôverných oficiálnych informácií.

5.5.9. Poskytovanie nepravdivých vyhlásení za účelom zmätenia úradníkov, prípadne verejnosti, vytváranie falzifikátov a nepravdivých dokumentov.

V rámci celkovej problematiky prístupu k informáciám a informačného manažmentu jednotlivých úradov je potrebné upraviť aj oblasť poskytovania nepravdivých vyhlásení úradom a jednotlivými pracovníkmi za účelom zmätenia úradníkov, prípadne verejnosti, ako aj problematiku vytvárania falzifikátov a nepravdivých dokumentov.

5.5.10. Komunikácia s verejnosťou

Spôsob komunikácie s verejnosťou si v rámci platnej právnej úpravy a s prihliadnutím na princíp otvorenosti, zákonnosti, efektívnosti a nediskriminácie stanoví každý úrad.

Pracovníci verejnej správy by mali rešpektovať práva verejnosti. Od pracovníkov sa

neočakáva len primeraný individuálny výkon, ale aj povinnosť prispieť k bezproblémovému fungovaniu úradu tým, že budú k verejnosti pristupovať zdvorilo a s rešpektom.

Pri plnení tohto záväzku sa od zamestnancov očakáva:

- pri zaobchádzaní s osobnými informáciami rešpektovať právo jednotlivcov na súkromie v zmysle platnej legislatívy;
- rovnaké zaobchádzanie, neuprednostňovanie - žiaden jedinec ani organizácia, s ktorou je pracovník v úzkom kontakte, nebude uprednostnený (či už v prístupe k tovaru a službám alebo k informáciám) pred žiadnym jedincom alebo organizáciou;
- vyhnúť sa diskriminácii, alebo obťažovaniu klientov z dôvodu ich pohlavia, manželského stavu, príslušnosti k národnostnej menšine, hendikepu, náboženského alebo etického vierovyznania;
- rešpektovať kultúrne pozadie svojich klientov.

5.5.11. Komunikácia v rámci úradu

Zamestnanci vo verejnej správe by mali rešpektovať práva svojich spolupracovníkov. Od zamestnancov sa neočakáva len primeraný individuálny výkon, ale aj povinnosť prispieť k bezproblémovému fungovaniu oddelenia tým, že budú k svojim spolupracovníkom pristupovať zdvorilo a s rešpektom.

Pri plnení tohto záväzku sa od zamestnancov očakáva:

- vyvarovať sa správania, ktoré by mohlo ohroziť, alebo spôsobiť ťažkosti ostatným zamestnancom, alebo inak spôsobiť rozvrat na pracovisku;
- vyhnúť sa tomu, aby vzťahy na pracovisku nepriaznivo ovplyvnili plnenie úradných povinností;
- vyhnúť sa diskriminácii, obťažovaniu spolupracovníkov alebo klientov na oddelení z dôvodu ich pohlavia, manželského stavu, príslušnosti k národnostnej menšine, hendikepu, náboženského alebo etického vierovyznania;
- rešpektovať kultúrne pozadie svojich spolupracovníkov počas všetkých oficiálnych rokovaní;
- pri zaobchádzaní s vlastníctvom a majetkom oddelenia brať náležitý ohľad na bezpečnosť iných.

5.5.12. Akceptovanie darov a pohostinnosti z vonkajších zdrojov

Zamestnanci vo verejnej správe nesmú zneužiť výhody, ktoré vyplývajú z ich funkcie

na súkromné ciele, alebo žiadať či prijímať dary, odmeny, alebo mať akýkoľvek prospech, ktorý by mohol, alebo bude kompromitovať ich bezúhonnosť, ako aj bezúhonnosť verejnej správy ako celku.

Všeobecné pravidlo hovorí, že pracovník nesmie požadovať, či prijať dar v súvislosti s vykonávaním svojej verejnej funkcie. Je potrebné definovať, čo je považované za pohostinnosť a kedy je dar do určitej hodnoty možné akceptovať.

5.5.13. Dary medzi pracovníkmi

Akceptáciu darov a pohostenie sa odporúča upraviť aj medzi pracovníkmi príslušného úradu.

5.5.14. Závazky voči úradu a vláde a opakované závažné zanedbanie úradných povinností

Pracovníci sa zaväzujú, že sa podriadia zámerom a cieľom úradu a že svoju činnosť budú vykonávať efektívnym spôsobom dodržiavajúc zákony Slovenskej republiky.

Pre prípad nedodržania stanoveného záväzku a opakovaného závažného zanedbania úradných povinností, odmietnutia plnenia či zanedbania legálnych povinností je potrebné stanoviť objektivizujúci monitorovací a kontrolný mechanizmus a sankcie s tým spojené.

5.5.15. Používanie štátneho majetku, používanie majetku úradu a iných verejných zdrojov

Zamestnanci musia chrániť a šetriť štátny majetok a využívať ho iba na oprávnené účely. Oprávnenými účelmi sa rozumejú také účely, podľa ktorých je vládny majetok dostupný verejnosti alebo účely v súlade so zákonmi a predpismi.⁶⁸ To znamená, že štátne vlastníctvo má byť využívané výhradne na oficiálne účely vyplývajúce z jeho funkcie.

⁶⁸ Je vhodné odvolať sa na platné právne úpravy venujúce sa tejto oblasti, napr. zákon o verejnom obstarávaní, zákon o rozpočtových pravidlách atď., ktoré podrobnejšie upravujú túto problematiku. Pre oblasť verejného obstarávania a nakladania s verejnými prostriedkami sa všeobecne a medzinárodne uznávajú tieto hlavné princípy: hospodárnosť, efektívnosť, nediskriminácia, transparentnosť, jednoduchosť a zodpovednosť.

5.5.16. Zneužívanie úradnej doby

Pracovník musí využívať úradnú dobu na svedomitú plnenie svojich úradných povinností, pokiaľ nie je zo zákona či predpisu oprávnený užívať úradnú dobu aj na iné účely. Pracovník nesmie nabádať, nariaďovať alebo žiadať podriadeného, aby využíval úradnú dobu na iné účely ako na tie, ktoré sú v jeho popise práce alebo vyplývajú zo zákona a predpisov.

Z uvedeného dôvodu je potrebné stanoviť monitorovací a kontrolný mechanizmus dodržiavania tohto princípu, ako aj sankčné mechanizmy spojené s jeho nedodržiavaním.

5.5.17. Zneužitie funkcie na súkromný prospech

V etickom kódexe odporúčame explicitne poukázať na neakceptovanosť takéhoto správania a vo väzbe na trestný zákon a iné platné právne úpravy poukázať aj na možné sankcie s tým spojené.

Napr. riešenie aplikované v USA je nasledovné:

ZNEUŽITIE VEREJNEJ FUNKCIE NA SÚKROMNÝ PROSPECH. Pracovník nesmie zneužívať svoju verejnú funkciu na súkromný prospech alebo prospech svojich priateľov, príbuzných či osôb, s ktorými spolupracuje na nevládných aktivitách, alebo na schvaľovanie akýchkoľvek výrobkov, služieb alebo podnikania.

V zmysle donútenia iného štátneho pracovníka poskytnúť výhodu jemu, jeho priateľom, príbuzným a osobám, s ktorými spolupracuje;

V zmysle podozrenia, že jeho agentúra či vláda sankcionuje alebo zvýhodňuje jeho súkromné aktivity; alebo

Zvýhodňovať akýkoľvek výrobok, službu alebo podnikanie okrem prípadov, ktoré sú v jeho kompetencii a v súlade s programami agentúry týkajúcimi sa uznania pokroku a vydania listín potvrdzujúcich, že daný výrobok, služba či podnikanie zodpovedajú štandardom a požiadavkám agentúry.

5.5.18. Vykonávanie stanovených povinností efektívnym a kvalifikovaným spôsobom

Tento záväzok zahŕňa napríklad nasledujúce povinnosti:

- dodržiavať zákon;
- dodržiavať všetky zákonné a logické pokyny zamestnávateľa a pracovať, ako je nariadené;
- zabezpečiť kvalifikovanosť a efektívnosť vo výkone stanovených povinností;
- vyhnúť sa správaniu (ako je užívanie omamných látok), ktoré by mohli narušiť pracovný výkon;
- poradiť sa so zamestnávateľom⁶⁹ pred prijatím druhého zamestnania a neprijatť toto druhé zamestnanie, pokiaľ by sa, podľa názoru zamestnávateľa, mohlo dostať do rozporu s úradnými povinnosťami;
- preukazovať dostatočnú starostlivosť, nepoužívať a ani nedovoliť používať vlastníctvo, majetok úradu alebo peňažné prostriedky na nič iné než schválené ciele;
- zamestnávateľovi nespôsobiť nijaké záväzky bez príslušného oprávnenia;
- chýbať na pracovisku iba z dostatočného dôvodu.

5.5.19. Zaobchádzanie s bývalými pracovníkmi

Zvýhodňovanie bývalých zamestnancov verejnej správy je porušením etických kódexov. Vo väčšine krajín slúžia ako preventívne opatrenia reštrikcie stanovené na činnosť bývalých ministrov a iných kategórií pracovníkov verejnej správy. Z uvedeného dôvodu je potrebné definovanie postzamestnaneckých obmedzení, ktorých cieľom je zamedziť to, aby získali neoprávnenú výhodu:

- z dôverných informácií, ktorými disponujú;
- zo svojho niekdajšieho spojenia s vládou.

Uplatnenie takýchto reštrikcií si vyžaduje korektné správanie zo strany verejných zamestnancov bývalých ako aj súčasných. Takéto pravidlá najviac vyžadujú kategórie bývalých ministrov a ostatných verejných činiteľov.

5.5.20. Hľadanie nového zamestnania

Vo všeobecnosti sa pracovník v rámci svojich úradných povinností nesmie podieľať na akejkoľvek záležitosti, ktorá má priamy vplyv na finančné záujmy osoby, s ktorou vyjednáva o novom zamestnaní.

Riešenie uvedenej problematiky si ukážeme na príklade USA:

⁶⁹ To, na koho sa pracovník obráti, závisí od spôsobu stanoveného na riešenie etických problémov v tom ktorom štáte a úrade.

VYLÚČENIE PRI HĽADANÍ NOVÉHO ZAMESTNANIA.

"Zamestnanie" v tejto práci vymedzujeme ako akúkoľvek formu nefederálneho zamestnania alebo obchodného vzťahu vyžadujúcu osobnú zainteresovanosť pracovníka (prípady hľadania nového zamestnania v inej vládnej agentúre sa riadia osobitnými kritériami).

DEFINÍCIA HĽADANIA ZAMESTNANIA. Termín "Hľadanie zamestnania" zahŕňa vzájomné bilaterálne vyjednávanie za účelom dosiahnuť dohodu ohľadne prípadného zamestnania. Zahŕňa však rovnako aj iné správanie než vyjednávanie, ako napríklad poslanie nevyžiadaného životopisu alebo inej ponuky na zamestnanie. Do tejto kategórie činností spadá taktiež nadviazanie kontaktu alebo inej ponuky prostredníctvom zástupcu, či sprostredkovateľa. Uvedený termín však nezahŕňa:

- odmietnutie nevyžiadanej ponuky na zamestnanie, požiadavku na zaslanie formulára žiadosti o prácu, alebo
- poslanie nevyžiadaného životopisu alebo inej ponuky na zamestnanie osobe, ktorá je ovplyvnená vykonávaním povinností zo strany pracovníka iba v rámci odvetvia alebo inej uzatvorenej triedy.

VYLÚČENIE. Vylúčenie je možné dosiahnuť rovnakým spôsobom ako v oddiele D, ktorý upravuje vylúčenie finančných záujmov.

INÉ RIEŠENIE AKO VYLÚČENIE. Pracovník môže vyjednávať o novom zamestnaní s osobou, na ktorej finančné záujmy má jeho funkcia priamy vplyv, ak bolo vydané zákonné zrieknutie sa práva podľa oddielu D. V prípade iného správania ako vyjednávania môže byť pracovník oprávnený na také jednanie podľa postupu uvedeného v oddiele E.

VYLÚČENIE ZALOŽENÉ NA DOHODE O ZAMESTNANÍ. Pracovník v rámci svojich úradných povinností sa nesmie podieľať na akejkoľvek záležitosti, ktorá má priamy vplyv na finančné záujmy osoby, s ktorou uzatvoril dohodu o novom zamestnaní. Pracovník môže uzatvoriť dohodu o novom zamestnaní s osobou, na ktorej finančné záujmy má jeho funkcia priamy vplyv, iba ak bolo vydané zákonné zrieknutie sa práva podľa oddielu D.

6. Definovať inštitucionálne zabezpečenie tvorby etickej infraštruktúry

Je potrebné vytvoriť pracovnú skupinu, ktorá bude mať kompetencie na tvorbu etického kódexu vo väzbe na zákon o štátnej službe a zákon o verejnej službe ako, aj celkový proces verejnej diskusie o hodnotách a následne o znení etického kódexu. Táto skupina by sa mala zároveň venovať ďalším prvkom etickej infraštruktúry, ako aj podporným etickým mechanizmom.⁷⁰

7. Stanoviť právnu záväznosť jednotlivých ustanovení definovaných v etickom kódexe tak, aby boli pravidlá vymáhateľné.

Pôsobenie kódexu je rôzne podľa toho, či je kód prijatý formou zákona alebo vládneho nariadenia, a to z hľadiska kategórií pokrytia, podporných mechanizmov, dokonca aj úrovne znalostí verejnosti a rešpektovania kódexu.

Dôležité pre uplatnenie akejkoľvek formy kódexu je jeho verejné vnímanie. Napríklad verejnosť obvykle hodnotí prijatie kódexu v zákonnej podobe ako prejav dobrej vôle a záujmu vlády o zvyšovanie morálnych štandardov vo verejnej správe.

Takto uplatňujú rôzne typy kódexov jednotlivé krajiny OECD:

Tab.č.7: Uplatňovanie kódexov v krajinách OECD

Zákony ⁷¹	Kanada, Dánsko, BRD, Francúzsko, Maďarsko, Island, Kórea, Luxembursko, Mexiko, Holandsko, Nórsko, Poľsko, Portugalsko, Švédsko, USA
Ústava	BRD, Španielsko, Fínsko, Grécko, Japonsko, Kórea, Mexiko, Poľsko, Portugalsko, Švédsko, Turecko
Predpisy o štátnej službe	BRD, Fínsko, Veľká Británia, Maďarsko, Island, Taliansko, Kórea, Holandsko, Poľsko, Turecko
Zákon o verejnej službe	Austrália, Belgicko, Kanada, BRD, Španielsko, Grécko, Japonsko, Mexiko, Holandsko, Švajčiarsko

Zdroj: Ethics report, Public Management Service, PUMA, OECD, 2000.

⁷⁰ Medzi podporné etické mechanizmy patrí napr. politika zverejňovania. Bližšie pozri Prílohu č.3. .

⁷¹ ang. law, statutes.

6. ZÁVER

Slovensko prechádza dynamickou etapou budovania nového inštitucionálneho rámca, zapájania sa do globálnych procesov. Vyžaduje si to zmeny aj v oblasti verejnej správy, nielen z hľadiska jej nových funkcií a procesov, ale aj v oblasti etických hodnôt.

Zmena vertikálneho vzťahu medzi občanmi a verejnou správou na horizontálny znamená budovať dôveru občana v správu vecí verejných, čo uľahčujú definované etické normy a celková etická infraštruktúra. V SR je potrebné začať definovať základné etické hodnoty, hľadať adekvátnu právnu formu ich zavedenia a získavať politickú a občiansku podporu na ich presadzovanie. Predkladaná štúdia nevyčerpáva uvedenú problematiku komplexne, ale môže byť podnetom na ďalšie diskusie.

Pri vypracovaní etického kódexu pre pracovníka verejnej správy na Slovensku odporúčame:

- rozpracovanie a prijatie etických princípov, hodnôt vo verejnom sektore⁷², čo považujeme za dôležitú súčasť reformy verejnej správy a naplnenia Národného programu boja proti korupcii;
- s cieľom úspešnej implementácie etického kódexu zamerať sa aj na ostatné prvky etickej infraštruktúry tak, aby bola zabezpečená jeho implementácia, monitorovanie a vynucovanie;
- prijať širšie formulovaný súhrnný kódex etických princípov pre verejný sektor, ktorý bude plniť úlohu obligatórneho dokumentu - etickej bázy pre jednotlivé organizácie verejnej správy, na základe ktorého si budú vytvárať vlastné špecifické kódexy správania;
- prijať uvedený súhrnný kódex etických princípov na úrovni parlamentu;
- otvoriť širokú odbornú a verejnú diskusiu pred jeho prijatím;
- prediskutovať právne postavenie etického kódexu na úrovni rokovaní odborných pracovných skupín;
- zosúladiť ďalšie práce na etickom kódexe s prípravou súvisiacich kľúčových právnych noriem - zákonom o štátnej službe, verejnej službe a zákonom o slobodnom prístupe k informáciám.

⁷² Myslíme tým vo všetkých troch zložkách verejnej moci - výkonnej, legislatívnej a súdnej.

Pramene

1. Beblavý, M., Salner, M., Žitňanský, R.: Koncepcia zákona o konflikte záujmov, Výstupy pracovnej skupiny, 1997.
2. Buchanan, J.M.: Ethics and Economic progress, Univerzita v Oklahome, Londýn 1994.
3. Buchanan, J. M.: The Domain of Constitutional Economics, Constitutional Political Economy. Zv. 1, č. 1/1990.
4. Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials, Transparency International, 1998
5. Ethics report, Public Managment Service, PUMA, OECD, 2000.
6. Grodeland, T. Koshechkin, W. L. Miller: "Želania občana - zamietnutie byrokrata: Hĺbková štúdia názorov verejnosti na štátnych zamestnancov na Ukrajine, v Bulharsku, Slovensku a Čechách", Tallin, 1997.
7. Konstituční ekonomie: Popelka v české ekonomické obci, seminárny bulletin Českej spoločnosti ekonomickej, Praha, 22.2.2000.
8. Krivý, V.: Hodnotová orientácia.
9. Phare projekt - Reforma verejnej správy v SR, 1999.
10. Pope, J.: Protikorupčná príručka, skúsenosti z celého sveta, CPHR - TIS, Bratislava, 2 000.
11. Prieskum agentúry FOCUS pre Svetovú banku.
12. Sičáková E. a kol.: Podoby korupcie na Slovensku, CPHR - Transparency International Slovensko, 1999.
13. Sičáková, E.: Presadzovanie záujmov vo formujúcej sa demokracii, CPHR, 2000.
14. Slimáková, E.: Etika a verejná správa, Phare.
15. Šimko, I: Konflikt záujmov, zodpovednosti a ideálov, Sme, 19.4.2000.
16. Zemanovičová, D.: Ekonomická transformácia v SR po 10 rokoch, CEFRES, Praha, 1999.
17. 1th Quality Conference for Public Administration - Sharing Best Practices in the EU, Lisabon máj 2 000.

Príloha č.1**Ministerstvo vnútra Spolkovej republiky Nemecko
Smernica spolkovej vlády k prevencii korupcie v štátnej správe
zo 17. júna 1998****1. Oblasť použitia**

Opatrenia všetkých úradov spolkových krajín k prevencii korupcie sú určené v tejto smernici; za úrady spolkových krajín sa tu považujú najvyššie spolkové úrady, úrady nezastupiteľskej a zastupiteľskej spolkovej správy, spolkové súdy; osobitné fondy spolkovej republiky, ako aj dobročinné inštitúcie podporované spolkovou republikou. Účet zohľadňuje špecifiká týchto úradov spojené s ich organizáciou a úlohami.

2. Identifikácia pracovných oblastí ohrozených korupciou, analýza rizika, postup práce

Na všetkých úradoch spolkovej republiky sa majú zistiť pracovné oblasti ohrozené a mimoriadne ohrozené korupciou.

Pre pracovné oblasti mimoriadne ohrozené korupciou je potrebná realizácia analýzy rizika. Postup práce sa mení podľa výsledkov analýzy rizika.

3. Princíp viacerých očí a transparentnosť

V pracovných oblastiach ohrozených korupciou sa princíp viacerých očí zaistí účasťou viacerých zamestnancov alebo organizačných jednotiek metódou spolupreverovania. Pokiaľ stoja v ceste právne predpisy alebo neprekonateľné praktické ťažkosti, môže byť spolupreverovanie obmedzené na náhodnú kontrolu, alebo sa kôli rovnováhe určia iné opatrenia na prevenciu korupcie (napr. intenzívnejší administratívny a odborný dozor).

Okrem toho je potrebné postarať sa o transparentnosť rozhodnutí (napr. prostredníctvom jednoznačného vymedzenia právomoci, systémom správ, monitorovaním transakcií a operácií pomocou IT, presnou a kompletnou dokumentáciou - (protokoly, záznamy, správy, riadne vedenie spisov).

4. Rotácia personálu

V pracovných oblastiach mimoriadne ohrozených korupciou a v ich kontrolných inštanciách sa prostriedkom na predchádzanie korupcii stane rotácia personálu.

Dĺžka trvania je zásadne daná. Predĺženia z naliehavých dôvodov sa musia zaznamenať, musí sa urobiť kompenzácia inými preventívnymi opatreniami.

5. Kontaktná osoba pre prevenciu korupcie

V závislosti na úlohách a veľkosti úradu sa stanovujú kontaktné osoby prevenciu pred korupciou. Jedna kontaktná osoba môže byť kompetentná pre viaceré úrady. Môžu jej byť uložené tieto úlohy:

- je rokovacím partnerom zamestnancov, občanov a manažmentu, tiež pri nedodržaní administratívnych postupov;
- poradenstvo manažmentu, ako aj poradenstvo a poučenie personálu (napr. informačné schôdze);
- všímanie si signálov korupcie;
- návrhy úradom na interné prešetrovanie, návrhy opatrení proti utajovaniu a informovanie štátnych zástupcov pri podozrení z korupcie;
- poradenstvo pri verejných prácach zverejnením administratívnych a trestnoprávných sankcií pri zohľadnení osobného práva pristihnutej osoby.

Ak sú kontaktnej osobe známe fakty, ktoré odôvodňujú podozrenie administratívneho priestupku úradníka (§ 26 ods. 1 veta 1 BDO - disciplinárny poriadok spolkovej republiky), informuje manažment, ktorý má žiadať vysvetlenie jeho konania. Kontaktnej osobe nesmú byť podľa §15 ods. 1 BDO udelené disciplinárne právomoci; nesmie byť činná ani ako predbežný vyšetrovateľ, ani vyšetrovateľ v disciplinárnom konaní proti korupcii.

Úrad má kontaktnú osobu včas a obsažne informovať, aby mohla plniť svoje úlohy, obzvlášť v prípadoch podozrenia z korupcie. Kontaktná osoba má uchovávať mlčanlivosť o jej známych osobných vzťahoch zamestnancov aj po uplynutí úradného obdobia: toto sa nevzťahuje na manažment a personál manažmentu pri podozrení z korupcie doloženom faktmi.

6. Vnútoraná revízia

Keď to výsledky analýzy rizika alebo špecifické príležitosti vyžadujú, manažment má poveriť, na určitú dobu alebo trvale, organizačnú jednotku vnútornou revíziou; zamestnanci týchto jednotiek majú byť na tieto úlohy vyškolení. Vnútoraná revízia skúša a kontroluje náhodnými skúškami prebiehajúce a ukončené postupy a urobené rozhodnutia. Pri nedostatkoch v opatreniach proti korupcii odporúča oddeleniu organizácie a danej organizačnej jednotke vhodné zmeny.

Informuje manažment a kontaktnú osobu pre prevenciu korupcie pri podozrení z korupcie.

7. Výber personálu

Výber personálu do organizačných jednotiek mimoriadne ohrozených korupciou vyžaduje zvláštnu starostlivosť.

8. Scitlivovanie a vzdelávanie zamestnancov

Zamestnanci sú pri príležitosti služobného sľubu alebo záväzku upozornení na nebezpečenstvo korupcie a sú oboznámení s následkami korupčného správania. Vychádzajúc z toho by mal byť zamestnancom daný všeobecne platný kódex správania, ktorý im zabezpečí istotu reagovať v primeranej miere na prípady podozrenia z korupcie.

9. Vzdelávanie a ďalšie vzdelávanie

Pri tvorbe zariadení vzdelávania a ďalšieho vzdelávania je potrebné preskúšať, či je primerane zohľadnená informovanosť účastníka o prvých formách korupcie, nebezpečných situáciách, prostriedkoch prevencie korupcie ako aj administratívnych, trestnoprávných a pracovnoprávných následkoch v prípade korupcie.

10. Systematický administratívny a odborný dozor.

Nadriadení majú byť systematicky cvičení na administratívny a odborný dozor a majú si všimnúť akékoľvek signály korupcie. Majú pravidelne vystríhať svojich spolupracovníkov pred nebezpečenstvom korupcie.

11. Platená funkcia vyšetrovateľa

Na urýchlenie disciplinárneho procesu môžu najvyššie úrady pre jeden alebo viaceré úrady stanoviť platenú funkciu vyšetrovateľa.

12. Oznámenie a opatrenia pri podozrení z korupcie

Ak je podozrenie, založené na faktoch, trestného činu korupcie (§§ 331- 338 StGB - trestný zákon), má to manažment neodkladne oznámiť štátnemu zástupcovi a najvyšším úradom. Okrem toho sa má vykonať vnútorné vyšetrovanie a urobiť opatrenia zabráňujúce utajeniu.

13. Dôsledné oddelenie plánovania, zadania a vyúčtovania

Pri nákupe stavebných služieb, dodávok alebo služieb v zmysle zákona o udelení zmlúv verejných prác (VOB), zákona o udelení zmlúv verejných služieb (VOL), zákona o udelení zmlúv odborných služieb (VOF); plánovanie a rozpis potrieb na jednej strane a realizáciu zadávacieho postupu na strane druhej dôsledne vykonávajú oddelené organizačné jednotky. Vyúčtovanie stavebných prác by malo prislúchať tretej organizačnej jednotke.

14. Princíp verejného tendra

Aj pre prevenciu korupcie je dodržanie predpisov VOL, VOB a VOF záväzné. Úrad sa stará o to, aby dôvody, ktoré ospravedlňujú odchýlku od normy pri verejnom tendri, resp. verejnom konaní, boli v každom prípade zaznamenané (§§ 3, 3a,30 VOB/A resp. VOL/A ako aj § 18 VOF); pri hodnote verejnej zákazky vyššej ako je stanovené § 3 č. 4 písm. p

VOL/A sa dôvody preskúšajú predstaveným alebo organizačnou jednotkou, ktorá sa na danom konkrétnom obstaraní nezúčastňuje.

Zadanie verejných tendrov sa pravidelne kontroluje v rámci administratívneho a odborného dozoru pre neprípustné faktory ovplyvnenia.

15. Vylúčenie podnikateľov zo súťaže

Úrady prešetrenia, či existujú ťažké poklesky ponúkajúceho alebo uchádzača, ktoré spochybňujú jeho dôveryhodnosť a ktoré môžu viesť k vylúčeniu zo súťaže (§ 8 VOB/A, § 7 VOL/A, § 11 VOF).

Za takýto ťažký poklesok sa predovšetkým považuje to, keď ponúkajúci alebo uchádzač dokázateľne ponúkne, prisľúbi alebo poskytne zamestnancovi úradu, ktorý sa zaoberá prípravou alebo realizáciou zadávacieho konania, výhodu pre neho alebo tretiu osobu.

Úrady aplikujú pri ich preskúšaní "uznesenie spolkovej vlády o jednotnom použití pravidiel pre vylúčenie nedôveryhodných podnikateľov pri zákazkách pre spolkovú republiku, ako aj o zriadení registra podnikateľov, ktorí sa ukázali ako nedôveryhodní".

16. Protikorupčná klauzula

V daných prípadoch sú zaznamenané protikorupčné klauzuly v zmluvách o nákupe stavebných služieb, služieb a ostatných výkonov, ktoré vysvetľujú vylúčenie podnikateľa zo súťaže podľa § 7 č.5 pís. c VOL/A, § 8 č. 5 ods. 1 pís. c VOB/A alebo § 11 pís. c VOF a ktoré by viedli k značnej škode dodávateľa. Dodávateľovi predurčuje nárok na platbu vo výške primeranej zmluvnej pokuty zodpovedajúcej § 11 VOB/B resp. VOL/B.

17. Závazok dodávateľa podľa zákona o záväzkoch

Kde spolupôsobia súkromní podnikatelia (generálni dodávatelia, kancelárie architektov alebo inžinierske kancelárie) pri rozšírení úloh verejného charakteru, sú jednotliví zamestnanci tohto podniku podľa § 1 ods. 1 zákona o záväzkoch zaviazaní k svedomitému plneniu svojich úloh plynúcich zo zmluvy. Je im doručený odtlačok smernice o zákaze prijímania odmien alebo darov za prijatie.

18. Dary a príspevky na spoločenské podujatia a príležitosti; Sponzoring

Súhlas najvyšších úradov je potrebný na prijatie darov alebo príspevkov od tretej osoby stojacej mimo úrad na spoločenské podujatia a príležitosti zamestnancov. To isté platí pre každý druh dobrovoľnej materiálnej podpory (sponzoring) v prospech činností, podujatí a aktivít úradov.

19. Zvláštne opatrenia

Ak zvláštne okolnosti úradu vyžadujú dodatočné opatrenia prevencie korupcie, prijaté opatrenia sa príslušným najvyšším úradom oznámi prostredníctvom oficiálnych kanálov.

20. Príjemca príspevku

Ak poskytnú úrady spolkových krajín finančné príspevky na inštitucionálnu podporu úradov okrem spolkovej správy, zaväzujú príjemcu finančného príspevku aplikovať túto smernicu, ak vyžadujú od príjemcu použitie VOL/A a VOB/A v súlade s administratívnymi pravidlami § 44 úpravy rozpočtu spolkovej republiky.

21. Vstúpenie do platnosti

Táto smernica vstúpi do platnosti dňom vyhlásenia vo vestníku. (Stalo sa tak 14. júla 1998)

Nasledujúce odporúčania - sú nezáväznú - sú pomocným prostriedkom na presadenie smernice spolkovej vlády o prevencii korupcie v spolkovej správe.

Odporúčanie k bodu 2 smernice

Identifikácia pracovných oblastí ohrozených korupciou, analýza rizika, priebeh práce

I. Za miesto ohrozené korupciou sa musí považovať každá organizačná jednotka a každý pracovný post, kde prostredníctvom konania zamestnanca alebo prostredníctvom ním prijatého rozhodnutia

- tretia strana pochádzajúca mimo oddelenia spolkovej správy (jednotlivec, podnikateľ, asociácia, spoločnosť a iné inštitúcie)
- získa materiálnu alebo nemateriálnu výhodu, alebo je od nej odvrátená nevýhoda
- a táto tretia strana by bola schopná poskytnúť zamestnancovi na uvedenom poste, resp. pracujúcemu v danej organizačnej jednotke, výhodou, na ktorú nemá právny ani tarifný nárok.

II. Za miesto ohrozené korupciou sa musí považovať každý post, ktorý je spojený s nasledovnými činnosťami:

- časté vonkajšie kontakty - tiež pri kontrolných a dozorných činnostiach;
- hospodárenie s prostriedkami rozpočtu vo veľkom, zadávanie verejných tendrov a subvencií;
- právomoc udeľovať špecifikácie, koncesie, oprávnenia, povolenia a iné, stanovovať a vyberať poplatky;

- spracovanie postupov, ako nakladať s informáciami, ktoré nie sú určené tretej strane, ak predstavuje pre tretiu stranu možnú výhodu významnej hodnoty, alebo by znamenala možnú nevýhodu trestu (peňažnej pokuty), alebo ohrozenie zamestnania, alebo ohrozenie ďalšej existencie danej inštitúcie.

III. V praxi vedie skúška nutnosti analýzy rizika postov mimoriadne ohrozených korupciou k dvojstupňovému prístupu:

1. priebežná skúška ohrozenia a účinnosť existujúcich ochranných mechanizmov;
2. ak sa schváli nutnosť analýzy rizika:
 - podchytenie činností ohrozených korupciou a už existujúcich ochranných mechanizmov (analýza rizika);
 - návrh alebo nariadenie doplnkových preventívnych opatrení.

IV. Na analýzu rizika môžu byť dôležité tieto otázky:

- Spĺňa post jeden alebo viaceré náznaky činnosti odseku II.?
- Sú alebo boli na danom poste prípady korupcie?
- Pokúsili sa tretie osoby ovplyvniť rozhodnutie pracovníka daného postu?
- Existujú poznatky o prípadoch korupcie v iných úradoch na porovnateľných postoch?
- Sú pracovné postupy pre daný post konkrétne upravené?
- Je postu ponechaný priestor na rokovanie a rozhodovanie?
- Je právomoc rozhodovania daná príkazom alebo osobitným splnomocnením?
- Je spracovanie a rozhodnutie konečné na tomto poste?
- Je osobná integrita jedinou bariérou proti korupcii na tomto poste?
- Ktoré kontrolné inštalácie sú naporúdzí?
- Pamätá sa na princíp "viacerých očí" pri rozhodovaní?
- Je potrebný súhlas iných organizačných jednotiek pri rozhodovaní?
- Je zaistená transparentnosť rozhodnutí napr. pomocou priebežnej kontroly založenej na IT, spravodajstve, na jednoznačnej úprave právomoci, na presnej a úplnej dokumentácii (protokoly, poznámky, správy, riadne vedenie záznamov)?
- Vyplýva povinnosť urobiť rozhodnutie transparentným aj vtedy, keď nie je potrebný súhlas predstaveného alebo ďalšej spolupôsobiacej organizačnej jednotky?
- Vyplýva povinnosť urobiť rozhodnutie takým transparentným spôsobom, že môže byť pochopené revíznou inštaláciou?
- Sú známe porušenia pravidiel (zákon o rozpočte...)?
- Existujú sťažnosti spolkového auditorského súdu alebo inej revíznej inštalácie na daný post?

Odporúčania k bodu 7 smernice

Výber personálu

Osoby zodpovedné za výber personálu by mali venovať zvýšenú pozornosť obsadzovaniu postov mimoriadne ohrozených korupciou, keďže sa pri prognóze nemôžu vždy opierať o poznatky.

Preto sa prieskum obmedzí na hodnotenie nápadností, napr.:

- trestnoprávne a disciplinárne vyšetrovanie;
- zadĺženie, nepokojná ekonomická situácia;
- sociálne problémy (napr. závislosť na alkohole, drogách, gemblerstvom);
- nápadné správanie, ktoré spochybňuje dôveryhodnosť (osobné styky s páchatel'ami)

Hneď ako sú personálnemu manažmentu známe takéto okolnosti, má sa pokúsiť ich vyjasniť - napr. rozhovormi so zamestnancom, s jeho nadriadeným alebo s kontaktnou osobou pre prevenciu korupcie. Ak to neprinesie uspokojivé výsledky, preradenie kandidáta na post mimoriadne ohrozený korupciou je odložené, kým to je nevyhnutne potrebné a zjavné nebezpečenstvo sa môže stretnúť s dodatočnými opatreniami prevencie korupcie.

Odporúčania k bodu 8 smernice

Vnímovosť a vzdelávanie zamestnancov

Protikorupčný kódex

Tento kódex správania upozorňuje zamestnancov na nebezpečné situácie, v ktorých môžu byť nechtiac zapletení do korupcie. Ďalej má zamestnancov viesť k zodpovednému a právne správaniu plneniu svojich úloh a poukazuje na následky plynúce z korupčného správania:

Korupcia škodí všetkým.

Korupcia poškodzuje povest' štátu a jeho zamestnancov.

Korupcia nie je bezvýznamným priestupkom;
vedie priamo ku kriminálnej labilite.

Korupcia sa začína malými
láskavosťami.

Korupcia Vás robí
závislými.

Korupcia
ničí vašu
prácu.

Preto:

1. Buďte príkladom: Ukážte svojim správaním, že korupciu netrpíte a nepodporujete.
2. Okamžite odmietnite pokus o korupciu a neodkladne informujte kontaktnú osobu pre prevenciu korupcie a jej predstaveného.
3. Ak predpokladáte, že niekto vás poprosí v rozpore s povinnosťami o uprednostnenie, prizvite kolegu ako svedka.
4. Pracujte tak, aby vaša práca mohla byť kedykoľvek preverená.
5. Striktne oddel'te osobný a služobný život. Preskúmajte, či vaše osobné záujmy nekolidujú so služobnými povinnosťami.
6. Podporujte úrad pri odhaľovaní a objasňovaní korupcie. Informujte kontaktnú osobu pre prevenciu proti korupcii a jej predstaveného o konkrétnych bodoch poukazujúcich na korupčné správanie
7. Podporujte úrady pri odhalení chybnjej organizačnej štruktúry, ktorá prospieva korupcii.
8. Podporujte svoje vzdelávanie a ďalšie vzdelávanie na tému prevencia korupcie.

ad 1.: Korupcii vo verejnej správe by bolo možné lepšie zabrániť, keby si každý jeden zamestnanec stanovil za cieľ boj proti korupcii. Toto zodpovedá aj záväzku, ktorý zamestnanec pri nástupe prevzal voči zamestnávateľovi (§ 52, 58 BBG, § 7 sociálneho zákona, § 6, 8 kolektívnej zmluvy pre zamestnancov spolkovej správy/kolektívnej zmluvy pre východných zamestnancov spolkovej správy, § 7, 8 ods. 8 kolektívnej dohody o pracovných podmienkach pre robotníkov štátnej správy a spolkových krajín kolektívnej dohody o pracovných podmienkach pre východných robotníkov štátnej správy a spolkových krajín.)

Každý zamestnanec sa pri nástupe zaviazal dodržiavať ústavu Spolkovej republiky Nemecka a platné zákony a svedomito plniť svoje úlohy. Každý zamestnanec sa má správať tak, ako sa od príslušníka verejných služieb očakáva a má svojim správaním deklarovať slobodný a demokratický poriadok v zmysle ústavy. Všetci zamestnanci majú svoje úlohy plniť nestrannne a spravodlivo.

Tieto záväzky nie sú len prázdnyimi frázami, ale musia sa odzrkadliť v pracovnom a osobnom živote každého jedného zamestnanca.

Korupčné správanie odporuje týmto záväzkom a škodí povesti verejnej správy. Narúša dôveru v nestrannosť a objektivitu štátnej správy, a tým aj základ pre spolunažívanie v štátnej spoločnosti. Každý zamestnanec má preto byť vzorom pre kolegov, spolupracovníkov, nadriadených a občanov.

ad 2.: Pri vonkajších kontaktoch, napr. s navrhovateľmi alebo pri kontrolných činnostiach, sa musia od začiatku stanoviť vzťahy a každý pokus o korupciu sa musí odmietnuť. Nikdy nesmie vzniknúť dojem, že "malé darčeky" sú vítané. Nehanbite sa darček vrátiť alebo

zaslať späť - s prosbou o pochopenie, že pre vás platia pravidlá.

Ak pracujete v oblasti správy, ktorá sa zaoberá zadávaním verejných tendrov, potom musíte byť obzvlášť senzibilný pri pokuse tretej osoby ovplyvniť vaše rozhodnutie. V tejto oblasti sa vyskytujú korupčné aktivity najčastejšie. Preto sa striktnie pridržajte práva a zákona a dodržujte § 70 BBG a smernice o zákaze prijímania odmien alebo darov.

Keď vás tretia osoba požiada o pochybnú láskavosť, neodkladne informujte svojho nadriadeného a kontaktnú osobu pre prevenciu korupcie. To pomáha na strane jednej uniknúť každému pokusu o korupciu, na strane druhej - môcť zaviesť právne opatrenia proti tretej osobe alebo jej šéfovi. Ak sa pokus o korupciu síce odmietne, ale nezverejní, tak sa protivník obráti na kolegu a pokúsi sa o to pri ňom. Chráňte preto aj svojich kolegov následným zverejnením pokusu o korupciu treťou osobou.

Všetci zamestnanci (predstavení i spolupracovníci) musia ťahať za jeden povraz, aby vystupovali jednotne a dôveryhodne.

ad 3.: Niekedy stojíte tvárou v tvár rozhovoru, pri ktorom predpokladáte, že budú od vás očakávať pochybné obchody, ktoré nebude ľahké odmietnuť. Tu často nepomáha ani jednoznačné dištancovanie. V takých prípadoch sa nestavajte k situácii sami, ale poproste kolegu, aby prišiel k rozhovoru. Hovorte s ním vopred a poproste ho, aby už svojím správaním odmietol každý pokus o korupciu.

ad 4.: Vaše pracovné metódy by mali byť transparentné a zrozumiteľné pre každého.

Keďže, a to je pravidlo, raz svoje pracovné miesto opustíte (pridelenie nových úloh, preloženie) alebo niekedy krátkodobo vypadnete (choroba, dovolenka), mali by byť vaše pracovné postupy transparentné, aby sa mohol zapracovať každý nasledovník alebo zástupca. Mali by ste sa vyhýbať "vedľajším spisom", aby sa od začiatku vylúčil dojem nečestnosti. Príručné spisy sa vedú len vtedy, ak je to absolútne nevyhnutné pre vašu prácu.

ad 5.: Pokus o korupciu sa často začína rozšírením služobného kontaktu tretej osoby na privátny. Ako viete, je veľmi ťažké odmietnuť láskavosť, keď sa výborne poznáte v osobnom živote a keď vám osobne alebo celej vašej rodine plynú z toho určité výhody a zľavy (lístky na koncert, zlacnená spoločná dovolenka, pozvanie na drahé jedlá, ktoré nemôžete vrátiť). Preto od začiatku osobných kontaktov musíte dať jasne najavo, že striktné oddeľujete služobný a osobný život, aby ste sa neocitli v podozrení, že prijímate výhody.

Toto striktné oddelenie privátnych záujmov od pracovných úloh si musíte - nezávisle od nebezpečenstva korupcie - všimnúť pri všetkých služobných činnostiach, váš úrad a každý občan majú právo na korektné, vecné a nestranné rokovanie. Preskúmajte preto každé konanie, pri ktorom máte spoluzodpovednosť, či vaše privátne záujmy alebo záujmy vašich príslušníkov alebo napr. aj organizácie, ktorým sa cítite zaviazaný, by nemohli

viest' ku kolízii s vašimi hlavnými pracovnými záväzkami. Vyhýbajte sa každému klamnému zdaniu nožnej stranickosti. Starajte sa o to, aby ste nedali nikomu dôvod na obavy zo zaujatosti, ani keď sa vás tretia osoba bude snažiť ovplyvniť "atmosférou".

Rozhodnite sa na základe konkrétnej služobnej úlohy o nožnej kolízii medzi vašimi služobnými povinnosťami a vašimi osobnými záujmami alebo záujmami tretej strany, s ktorou sa cítite spojený, preto informujte o tom vášho predstaveného, aby mohol primerane reagovať, napr. aby vás mohol uvoľniť z činnosti v konkrétnom prípade.

Tiež pri vedľajšej činnosti musí ostať jasné oddelenie medzi prácou a vedľajšou činnosťou. Osobné vzťahy, ktoré vzniknú pri vedľajšej činnosti, nesmú ovplyvňovať hlavnú pracovnú činnosť. Ak pochybujete, bolo by lepšie vzdať sa vedľajšej činnosti.

Okrem toho pamätajte, že z vykonávania vedľajšej činnosti, pre ktorú je potrebné povolenie a toto vám nebolo dané, vám hrozia dôsledky vyplývajúce z práva o verejnej správe a pracovného práva; to isté platí pri nesplnení ohlasovacej povinnosti.

Nezávisle na tom skôr alebo neskôr škodí vašej povesti - a tým aj povesti celej verejnej správy - ak v prípade konfliktu dáte prednosť osobným záujmom. Toto platí tým viac, čím je miesto na ktorom pracujete, vplyvnejšie. V takom prípade dávajte pozor, aby ste dodržali podmienky, ktoré sú abstraktne upravené pre porovnateľné okolnosti.

ad 6.: Korupcii sa dá predísť a môžeme proti nej bojovať len vtedy, keď sa každý jeden cíti za svoje oddelenie zodpovedný a všetci sledujú spoločný cieľ "bezúplatkové oddelenie".

Toto na jednej strane znamená, že každý sa v rámci svojich úloh musí starať o to, aby tretia osoba nemala možnosť nečestne ovplyvňovať rozhodnutie.

Znamená to, že skorumpovaní kolegovia nesmú byť krytí na základe falošne chápanej solidarity alebo lojality. Každý má povinnosť objasniť trestné konanie a ochraňovať oddelenie pred škodami. Jedna "čierna ovca" pokazí celé stádo. Preto sa nepodieľajte na pokusoch o zatušovanie.

Pre každé oddelenie existuje kontaktná osoba pre prevenciu proti korupcii. Nehanbite sa s ňou hovoriť, keď správanie kolegu vám dáva konkrétne a zrozumiteľné signály, že by mohol byť podplatený. Kontaktná osoba bude rešpektovať vaše želanie mlčanlivosti a rozhodne, či a aké opatrenia budú účinné.

Všeobecne platí, že podozrenie sa zverejní až vtedy, keď existujú zrozumiteľné dôkazy. Nesmie dôjsť k tomu, aby bol niektorý kolega očiernený bez toho, aby bol na to k tomu konkrétny dôvod.

ad 7.: Dlho praktizované pracovné postupy často vedú k tomu, že sa vytvárajú úskalia, v ktorých korupcia môže prevládať. Môže sa to stať vtedy, keď jediný zamestnanec je sám zodpovedný za pridelenie výhod. Môžu to ale byť aj pracovné postupy, ktoré vedome alebo nevedome neboli objasnené, aby sa sťažilo preverenie, alebo sa mu celkom zabránilo.

Tu môže často pomôcť zmena organizačnej štruktúry. V konkrétnych prípadoch však toto nemôže uskutočniť referát organizácie, pretože nedisponuje potrebnými podrobnosťami. Preto sa od všetkých zamestnancov vyžaduje, aby dali organizátorom relevantné údaje, aby bolo možné vypracovať jasné a transparentné pracovné postupy.

Aj v rámci pracovného útvaru musia vedúci tvoriť pracovné postupy tak transparentne, aby korupcia nemohla vôbec vzniknúť.

Ďalším prostriedkom na efektívne vylúčenie nebezpečenstva korupcie je rotácia personálu. V pracovných oblastiach mimoriadne ohrozených korupciou by mal byť tento nástroj vedenia personálu presadzovaný intenzívnejšie. Na to je potrebná pripravenosť zamestnancov na pravidelnú výmenu úloh, aj keď je to spojené s väčším pracovným náporom (čas a zapracovanie).

ad 8.: Ak ste činný v oblasti ohrozenej korupciou, využite ponuky úradu vzdelávať a ďalej sa vzdelávať o počiatočných formách korupcie, nebezpečných situáciách, preventívnych opatreniach, ako aj trestnoprávných, administratívnych a pracovnoprávných dôsledkoch korupcie. Pritom sa naučíte, ako sami môžete predchádzať korupcii a ako máte reagovať, keď vás budú chcieť podplatiť, alebo keď objavíte korupciu vo vašom pracovnom okolí. Vzdelávanie a ďalšie vzdelávanie vás urobí istým, ako zaobchádzať s témou korupcie správnym a právnym spôsobom.

S otázkami týkajúcimi sa vzdelávania a ďalšieho vzdelávania sa obráťte na svoje personálne oddelenie.

Dodatok 1

Text predpisu štátnej správy o zákaze prijatia odmeny alebo daru

Dodatok 2

Text "Smernice spolkovéj vlády o prevencii korupcie v spolkovéj správe"

Dodatok 3

právne predpisy

napr.:

- § 70 BBG
- §§ 331 až 338 trestného zákona
- § 357 trestného zákona
- §§ 20, 21 zákona o postupoch št. správy

Odporúčanie k bodu 10 smernice

Konzekventný administratívny a odborný dozor

Návod pre nadriadených a vedúcich úradov

I. Nadriadení a vedúci úradov sú príkladom pre svojich zamestnancov. Ich správanie a pozornosť sú významné pre prevenciu korupcie.

Slabými miestami a podnetmi na vznik korupcie sú napr.:

- nedostatočný administratívny a odborný dozor;
- slepá dôvera v dlhoročných spolupracovníkovi a špecialistov;
- charakterové slabosti zamestnancov v oblastiach ohrozených korupciou;
- negatívny príklad nadriadeného pri prijímaní darov;
- nevyvodené dôsledky po odkrytí manipulácie; z toho vyplývajúce žiadne obmedzenie.

Takýmto slabým miestam môžete odolávať prostredníctvom nasledovných prostriedkov:

1. Vzdelávanie a senzibilizácia

Hovorte so svojimi spolupracovníkmi v pravidelných intervaloch o povinnostiach na základe Protikorupčného kódexu správania, ktoré vyplývajú zo zákazu prijímania odmien a darov podľa § 70 BBG alebo zodpovedajúcim tarifným predpisom alebo aj z §§ 20, 21 zákona o postupoch vo verejnej správe (kolízia záujmov).

2. Organizačné prostriedky (v rámci vašej právomoci)

Dbajte o jasné definovanie a presné vymedzenie rozhodovacej právomoci.

Prediskutujte so svojimi spolupracovníkmi delegovanie štruktúry, hranice voľného rozhodovania a povinnosť spolupodpísania.

V pracovných oblastiach mimoriadne ohrozených korupciou dbajte o flexibilitnosť procesov podľa číselného alebo abecedného systému prostredníctvom

- kritického preskúšania transakcií a operácií pripadajúcich týmto systémom,
- pridelenia transakcií a operácií podľa princípu selekcie, alebo
- opakovaných zmien numerických a abecedných kompetencií jednotlivých referentov.

Ak je to možné, realizujte princíp "viacerých očí" aj vo vašej sfére zodpovednosti. Eventuálne sa ponúka vytvorenie pracovných tímov alebo skupín. Preskúmajte, či je potrebné, aby zamestnanec bol na lokálne stretnutia sprevádzaný iným zamestnancom a či sú potrebné miestne kontroly alebo zriadenie "sklenených úradov" pre návštevy, aby kontakty zamestnancov boli vnímané podľa princípu "viacerých očí". Ak to nie je možné pre opodstatnené okolnosti, organizujte náhodné kontroly v intervaloch, ktoré nie sú príliš dlhé.

Systematicky používajte nástroje personálneho manažmentu, obzvlášť v činnostiach vyžadujúcich technické znalosti, ktoré sa dajú naučiť rýchlo:

- preventívna rotácia po 5 rokoch. Pre výnimku preloženia - napr. pri činnostiach s dlhoročným nadobúdaním odbornosti - sa vyžaduje písomné odôvodnenie a zvlášť dôkladná kontrola pracovnej oblasti nadriadeným.

Ak nie je nezvyčajné pre vaše oddelenie, že zamestnanci sú v miestnosti po dvaja, využite to na prevenciu korupcie v pracovných oblastiach mimoriadne ohrozených korupciou, napr. sporadickou výmenou obsadenosti miestností (aj bez zmeny úloh zamestnancov).

3. Starostlivosť

V pracovných oblastiach mimoriadne ohrozených korupciou vyžaduje prevencia korupcie aj zvýšenú starostlivosť o zamestnancov.

- Všímajte si zvýšené nebezpečenstvo jednotlivcov.
- Aj stály dialóg s vaším spolupracovníkom je prostriedkom starostlivosti.
- Všímajte si služobné a osobné problémy vašich spolupracovníkov.
- Postarajte sa o pomoc, napr. zabavením úloh v konkrétnom prípade, ak je vám známy konflikt záujmov s vedľajšou činnosťou zamestnanca, alebo činnosťou jeho príslušníkov.
- Zvláštna opatrosť sa vyžaduje, ak sú na jednotlivca kladené príliš vysoké, alebo naopak príliš nízke požiadavky.
- Vaša zvýšená pozornosť sa vyžaduje, ak sú vám známe osobné slabosti (napr. problémy závislosti, inklinácia k drahým záľubám, ktoré sú ťažko financovateľné) alebo zadĺženosť spolupracovníka: zamestnanci, ktorých ekonomická situácia nie je usporiadaná, by nemali vykonávať aktivity alebo funkcie, kde sú vystavení neférovému ovplyvňovaniu tretími osobami.
- Nakoniec, musíte byť obzvlášť opatrný, ak je často niekto nespokojný s vedením oddelenia a musíte sa pokúsiť to paralyzovať.

4. Dozor a štýl riadenia

Vedzte, že v prípade korupcie nie je nikto, kto by sa sťažoval, že bol podplatený, a preto prevencia korupcie závisí od vašej citlivosti a senzibilizácie vašich spolupracovníkov. Vyžaduje ale aj váš administratívny a odborný dozor, čo je vašou základnou povinnosťou ako nadriadeného. Zle chápaný kooperatívny štýl riadenia alebo postoj "laissez-faire" by mohli byť osudné pre oblasti zraniteľné korupciou. Preto sa pokúste

- optimalizovať transakčnú a operačnú kontrolu, do ktorej zakomponujete kontrolný mechanizmus v postupoch riadenia;
- zabrániť jednotlivcom, aby sa separovali a získali nezávislosť;
- byť pozorný pri vystúpení indikátorov korupcie;

- robiť náhodné kontroly, či jednanie bolo v súlade s právom;
- zistiť akceptáciu administratívnych činností prostredníctvom rozhovorov s "klientmi správy".

Využite aj ponuku ďalšieho vzdelávania v rôznych kurzoch o prevencii korupcie.

II.

1. náznaky korupcie, varovné signály

Napriek všetkému sa korupcia nedá vylúčiť. Na základe výsledkov mapovania expertov, ktoré vykonala kriminálna polícia Spolkovej republiky, je korupčné správanie často spojené so správaním, ktoré môže byť hodnotené ako signály korupcie. Toto hodnotenie je ale spojené s neurčitou, pretože niektoré indikátory sa javia ako neutrálne alebo dokonca pozitívne, aj keď sa následne ukázali ako reálne signály.

Žiaden zo signálov nie je dôkazom korupcie. Keď vám ale na základe vašich pozorovaní pripadá správanie nápadné, musíte preskúmať, či vystúpenie indikátora spolu s podmienkami prostredia nepoukazuje na nebezpečenstvo korupcie.

2. neutrálne indikátory

- nápadný a nevysvetliteľne vysoký životný štandard; nadrozmerný životný štýl; náznaky symbolov luxusu;
- nápadné osobné kontakty medzi zamestnancami a dodávateľmi;
- nevysvetliteľný odpor proti zmene úloh alebo preloženiu, zvlášť, ak by bolo spojené s podporou a zlepšením alebo aspoň s vyhliadkou na zlepšenie platu;
- vedľajšie činnosti bez zodpovedajúceho povolenia alebo ohlásenia;
- atypické, nevysvetliteľné správanie (napr. na základe vydierania alebo zlého svedomia); narastajúca uzatvorenosť; náhle zmeny správania voči kolegom a nadriadeným;
- klesajúca identifikácia s nadriadenými a úlohami;
- sociálne problémy (závislosť na alkohole, drogách, gemblérstvo);
- chválenie sa kontaktmi z pracovného a osobného života;
- zľavy od tretích osôb (zvláštne podmienky pri nákupe, poukazy do reštaurácií, pozvánky na privátne alebo obchodné podujatia klientov správy);
- nápadná veľkodušnosť k podnikateľom (sponzoring).

3. Alarmujúce indikátory

Popri neutrálnych indikátoroch existujú aj také, ktoré sú podľa skúseností kriminálnej polície charakteristické pre korupciu v štátnej správe, a preto sa musia zaradiť medzi "alarmujúce indikátory".

Vnútorne indikátory

- obchádzanie alebo "prehliadanie" predpisov; vzrastajúci počet "malých nepravidielností"; odchýlky od transakčných a operačných postupov a ich následnej dokumentácie;
- nezvyčajné rozhodnutia bez pochopiteľného odôvodnenia;
- rozdielne hodnotenie a rozhodnutia pri postupoch s rovnakou podstatou vecí, ale od rôznych dodávateľov; zneužitie rozhodovacej právomoci;
- udelenie povolenia bez toho, aby záujemca musel obchádzať príslušné zodpovedné miesta;
- utajovanie postupov;
- nápadne krátke časy spracovania pri jednotlivých uprednostnených rozhodnutiach;
- členstvo pre určitého žiadateľa alebo ponúkajúceho; opakované uprednostňovanie;
- znevažovanie princípu hospodárnosti;
- pokus ovplyvňovať rozhodnutie pri úlohách, ktoré nepatria do jeho poľa pôsobnosti a pri ktorých sú dôležité záujmy tretích osôb;
- tichá tolerancia chybného správania, obzvlášť pri protiprávnom konaní;
- chýbajúca transakčná a operačná kontrola na miestach, kde by bola obzvlášť potrebná;
- nedostavené sa reakcie na podozrivé momenty a udalosti.

Indikátory v oblasti vonkajších kontaktov

- nápadné zaobchádzanie vychádzajúce v ústrety dodávateľom;
- uprednostňovanie obmedzených verejných konaní alebo prizvanie na tender; rozdelenie zmlúv, aby sa umožnilo prizvanie na tender, bránenie prístupu porovnateľnej ponuky;
- značné alebo opakované prekročenie predpokladanej hodnoty kontaktu;
- obstaranie za trhovo nezvyčajnú cenu: nezmyselná kúpa; uzavretie dlhotrvajúcich zmlúv bez transparentného konkurzu za podmienok nevýhodných pre oddelenie;
- nápadne časté "počtové chyby", následné zlepšenie vo výkonových záznamoch;
- vstupy do zadávacieho konania bez oficiálnej vstupnej pečiatky;
- nákladné doplnkové práce;
- vedľajšie činnosti zamestnancov alebo činnosť ich príslušníkov pre firmy, ktoré sú zároveň odberateľom alebo dodávateľom verejnej správy;
- kamarátsky tón reči alebo nápadná ústupčivosť pri rokovaniach s podnikateľmi;
- získanie mocenských pozícií podnikateľmi;
- časté "služobné cesty" do určitých firiem (obzvlášť nápadné je to vtedy, keď nie je nevyhnutne potrebné prenocovanie);
- "permanentné firemné návštevy" podnikateľov na príslušnom oddelení a len vtedy, keď je prítomný "ich" zamestnanec oddelenia;
- nedostavené sa konflikty s podnikateľmi, resp. záujemcami tam, kde obyčajne vznikajú.

Podľa výskumnej práce kriminálnej polície Spolkovej republiky zoznam týchto indikátorov ozrejmuje, že príznaky sa stanú predmetom nášho záujmu vtedy, keď sa niečo udeje mimo "zvyčajnej" normy ("nevysvetliteľne", "nezrozumiteľne", "náhle sa zmení", "nápadne"). Ako častý varovný signál sa javí typicky nákladný, resp. neobyčajne vysoký životný štandard zamestnancov s "vedľajšími príjmami", k čomu patrí aj preukázanie zodpovedajúcich symbolov statusu.

Experti spytovaní Kriminálnou políciou Spolkovej republiky charakterizujú ďalšie náznaky v okruhu kolegov, nezaručené správy z vonku, ako aj anonymy. Tieto signály sa stanú zreteľnejšími, keď sa nahromadia a koncentrujú sa na určité osoby alebo oblasti úloh. Samozrejme stále váženie a analýza nezaručených správ je nevyhnutne potrebná, aby sa zabránilo ich zneužitiu. Na druhej strane anonymy dali veľakrát podnet na zistenie, ktoré v konečnom dôsledku odkryli prípady korupcie.

4. Podozrenie

Pri konkrétnych a zrozumiteľných prejavoch podozrenia z korupcie sa musíte neodkladne poradiť s kontaktnou osobou pre prevenciu korupcie a informovať personálny manažment, resp. vedenie oddelenia. Okolnosti môžu vyžadovať, že budete musieť rýchlo zaviesť vhodné opatrenia proti zatajeniu. Do úvahy prichádzajú napr.:

- odvolanie určitých zabehaných alebo dohodnutých postupov,
- zákaz prístupu k spisom,
- ochrana pracovných priestorov, záznamov služobného charakteru alebo pracovných prostriedkov (napr. počítačov, diskiet).

Miera a rozsah opatrení môže byť určená len na základe okolností konkrétneho prípadu.

Pamätajte, že korupcia nie je bezvýznamným priestupkom a utajovanie škodí vašej povesti.

Pri porušení vašich povinností môžete byť vinný v disciplinárnom konaní a podľa § 357 trestného zákona stíhateľný.

Odporúčanie k bodu 14 smernice

Podstata verejného vypísania

Podľa č.14 smernice zadanie verejných kontraktov musí pravidelne kontrolovať nedovolené faktory ovplyvňovania. Táto kontrola je uľahčená, ak by sa miesto jednotlivých zadávacích spisov mohli preskúšať záznamy, ktoré odrážajú podstatné prvky zadania podľa jednotnej schémy. Oddelenia rozhodnú, či a pri ktorých druhoch a hodnotách kontraktov povedú také záznamy a či použijú prehľadný formulár zodpovedajúci vzoru, resp. jeho upravenú podobu.

Odporúčanie k bodu 18 smernice

Sponzoring

V sponzoringu privátne osoby prispievajú k plneniu verejných úloh peňažnými darmi alebo dobročinnosťou v podobe osobnej podpory, napr. pripravenosťou

- dopravných prostriedkov (prípadne aj šoférov) a ostatných prostriedkov na usporiadanie konferencií,
- materiálov na informačné podujatia,
- vecných prostriedkov na spoločenské podujatia.

Verejná správa sa nesmie sponzoringu otvoriť neobmedzene, inak môže sponzoring prispieť k dosiahnutiu administratívnych cieľov vo vlastných prípadoch.

Všeobecne platné pravidlá neboli pre túto oblasť ešte prijaté. Pri rozhodovaní o prijatí sponzorských príspevkov preto treba brať do úvahy nasledovné hlavné myšlienky:

- Sponzoring sa musí robiť verejne. Úplná transparentnosť rozsahu, druhu sponzoringu a samotných sponzorov je veľmi potrebná, aby sa predišlo zdaniu zaujatosti verejného sektora.
- Povest' štátu nesmie na verejnosti utrpieť ujmu.
- Nesmie vzniknúť dojem, že oddelenia alebo ich zamestnanci sa dajú pri plnení svojich úloh alebo pri zadávaní verejných tendrov ovplyvňovať záujmami sponzorov.
- Ak existujú viaceré ponuky na sponzorstvo, treba dbať na neutralitu.
- V zásade by mali byť akceptované len vecné dary.
- Ak sponzorské príspevky sú určené len konkrétnemu zamestnancovi alebo konkrétnemu počtu zamestnancov, treba dodržať zákaz prijímania odmien a darov, ak je tam prepojenie na oddelenie.

Doplňujúc je potrebné si všímať nasledovné:

- Ak parlament uvoľní len určitú limitovanú časť rozpočtu, nesmie táto vôľa byť sprevádzaná sponzoringom.
- Ďalšie výdavky z rozpočtových prostriedkov v súvislosti so sponzoringom sú v zásade vylúčené, kým parlament nedá svoj súhlas.
- Sponzor si môže svoje príspevky daňovo odpísať ako podnikové náklady; konečne všetky úrovne štátu spolufinancujú sponzorské príspevky prostredníctvom znížených daňových príjmov.

Každý rezort musí na základe vlastnej zodpovednosti rozhodnúť, či je sponzorstvo v jednotlivých prípadoch oprávnené.

Príloha č.2

Princípy etického správania

(vydané Úradom pre etiku v štátnej správe¹ v USA)

Nasledujúce princípy etického správania sa týkajú všetkých úradníkov a zamestnancov vo výkonnej sfére a sú základom ďalších štandardov definovaných uvedeným úradom.

Verejná služba je verejný záväzok, kde zamestnanci musia stavať lojalnosť k ústave, zákonom a etickým princípom nad osobný prospech.

Zamestnanci sa musia zdržať finančných úcastí, ktoré sú v rozpore so svedomitým vykonávaním ich povinností.

Zamestnanci nesmú na finančné transakcie využívať neverejné vládne informácie, či umožňovať využitie týchto informácií na iné osobné záujmy.

Zamestnanec nesmie prijať alebo požiadať o akýkoľvek dar alebo vec finančnej hodnoty žiadnu fyzickú alebo právnickú osobu, ktorá vykonáva činnosti v pôsobnosti orgánu zamestnanca, je s týmto orgánom v obchodnom vzťahu, alebo dala na tento orgán podanie (žiadosť o vykonanie určitého úkonu), alebo ktorej záujmy môžu byť vážne ovplyvnené plnením alebo neplnením povinnosti zamestnanca, pričom primerané výnimky z tohto pravidla stanovuje zákon.

Zamestnanci musia svedomito plniť svoje povinnosti.

Zamestnanci nesmú vedome konať neoprávnené záväzky a prísľuby, ktoré vládu akokoľvek zaväzujú.

Zamestnanci nesmú zneužívať verejnú funkciu na osobné obohatenie.

Zamestnanci musia rokovať nestranne a nezvýhodňovať žiadnu súkromnú osobu alebo organizáciu.

Zamestnanci musia chrániť a šetriť federálny majetok a využívať ho iba na oprávnené účely.

¹ ang. Office of Governmental Ethics.

Zamestnanci nesmú byť v externom pracovnom pomere alebo vykonávať činnosti, ktoré sú v rozpore s ich oficiálnymi vládnymi povinnosťami a úlohami, vrátane hľadania takéhoto pracovného pomeru a rokovania o ňom.

Zamestnanci musia oznámiť príslušným úradom plytvanie peniazmi, podvodné rokovanie, zneužitie funkcie a korupciu.

Zamestnanci musia plniť svoje povinnosti občana v dobrej viere, vrátane všetkých finančných záväzkov, zvlášť platenie federálnych, štátnych a miestnych daní v súlade so zákonom.

Zamestnanci musia dodržiavať všetky zákony a nariadenia vzhľadom na všetkých občanov USA bez ohľadu na rasu, farbu kože, náboženstvo, pohlavie, miesto pôvodu, vek či postihnutie.

Zamestnanci sa musia zdržať konania v rozpore so zákonom či týmito etickými štandardmi.

Príloha č.3**Povinnosť poskytovať informácie o osobných záujmoch²**

Zníženie možností vzniku konfliktu medzi osobnými a verejnými záujmami je možné dosiahnuť viacerými nástrojmi.

Prvým krokom je vytvorenie jasných pravidiel a poskytnutie ďalších sprievodcov pre rady na správanie sa vo vzťahu ku konfliktu záujmov. Poskytovanie informácií o súkromných záujmoch robí proces rozhodovania transparentnejším tým, že sa predchádza a odhaľuje možná kolízia medzi verejnými a individuálnymi záujmami. To všetko vedie ku zvýšeniu dôvery verejnosti v čase, keď vzájomné prepájanie sa a vzájomná výmena medzi súkromným a verejným sektorom významne narastá.

Skoro všetky z 29 krajín OECD požadujú poskytovanie informácií o osobných finančných záujmoch vo verejnej službe. Rozsah poskytnutých informácií sa medzi jednotlivými krajinami líši - niektoré požadujú poskytovanie informácií od všetkých pracovníkov verejnej alebo štátnej správy, zatiaľ čo niektorí implementujú túto politiku iba na vyšších štátnych úradníkoch alebo tých, ktorí sú zainteresovaní v citlivých oblastiach zahrňujúcich finančný alebo konfliktný záujem. Vo všeobecnosti je narastajúci vyšší stupeň transparentnosti požadovaný od vyšších štátnych úradníkov a volených verejných činiteľov.

Nasledujúca tabuľka poukazuje na skupiny, ktoré sú povinné poskytovať informácie o svojich osobných finančných záujmoch a aktívach:

Skupina verejných činiteľov	Koľko krajín
Požadovanie poskytovania informácií	26
Od volených predstaviteľov	20
Od vyšších štátnych úradníkov	19
Od ďalších skupín	17
Od všetkých verejných/ štátnych zamestnancov	5

Zdroj: Ethics report, Public Management Service, PUMA, OECD, 2000.

Špeciálna pozornosť sa venuje politickej úrovni - členom parlamentu (Írsko, Taliansko, Japonsko, Nový Zéland, Portugalsko), členom vlády (Taliansko, Nový Zéland, Portugalsko a Španielsko), zamestnancom v ministerských kabinetoch (Portugalsko), štátnym tajomníkmi (Poľsko) alebo prezidentom. Niektoré krajiny aplikujú tieto pravidlá a požadujú podobné deklarácie od zamestnancov na regionálnej

² ang. disclosure policy.

úrovni (guvernér provincie v Belgicku, kancelár v Taliansku, vojvoda a vicevojvoda v Poľsku).

Krajiny aplikujú tento nástroj aj v **citlivých oblastiach** ako je napr. riadenie dlhu - debt management (Nový Zéland), kontraktačný manažment (Nový Zéland, USA), obstarávanie (Nórsko, USA), daňová správa (Nórsko), audit (Kórea, Poľsko).

Uvedenú povinnosť je možné rozšíriť napr. aj na predstaviteľov centrálnej banky a štátom vlastnených verejných podnikov (Belgicko, Kórea), diplomatov, pracovníkov colníc, vojenský personál, strážcov hraníc, sudcov (Fínsko) atď.

Deklarovať svoje finančné záujmy je všeobecnou povinnosťou zamestnanca v piatich krajinách (Austrália, Grécko, Mexiko, Poľsko, Turecko).

- Nový Zéland má požiadavku deklarovat' aktuálny, potenciálny alebo očividný konflikt záujmu v danej situácii.
- V Nemecku pre verejnú službu ako celok neplatí všeobecná požiadavka poskytovania informácií o osobných finančných aktívach a pasívach, ale zamestnanci verejnej správy majú povinnosť podať správu, hneď ako by ich finančné záujmy alebo záujmy im blízkych osôb mohli vytvárať dôvod na ich vylúčenie z výkonu danej povinnosti. Navyše, dary treba deklarovat' pred ich prijatím.

Prísnejšie požiadavky na poskytovanie informácií majú krajiny na **politikov a vyšších štátnych úradníkov**. V prípade politikov platí pravidlo, že čím je väčšia zodpovednosť, tým väčšia by mala byť "viditeľnosť, transparentnosť" nevyhnutná na verejnú kontrolu. Napríklad v USA sú požiadavky na poskytovanie informácií od vyšších štátnych úradníkov detailnejšie a tieto informácie sú voľne dostupné verejnosti na požiadanie.

Prísnejšie poskytovanie informácií platí aj v iných sektoroch, napr. daňové úrady (Kórea, Poľsko), colná správa (Kórea, Švajčiarsko), verejné práce (Grécko), štátna bezpečnosť (Poľsko) a v Mexiku sú prísnejšie požiadavky na deklarácie v oblasti aktív manželiek.

Väčšina krajín OECD požaduje informácie o súčasnom stave finančných záujmov a informácie, ako napr. aktíva, záväzky vrátane pôžičiek, zdroje a úroveň príjmov. Niektoré krajiny zároveň vyžadujú informácie o prijatých daroch, paralelných vonkajších pozíciách, predchádzajúcich zamestnaniach a dokonca dohody s minulými, ako aj budúcimi zamestnávateľmi (USA).

Okrem iného sa napr. požaduje deklarovat' sponzorované cestovanie (Austrália,

Írsko, USA), verejné kontrakty (Írsko), partnerstvá a investície (Austrália) a akcie (Austrália, Írsko).

Hlavné požiadavky sú tieto.

Druh informácií	Koľko krajín
Krajiny požadujúce poskytovanie informácií	26
Aktíva a záväzky	22
Zdroje a úroveň príjmov	16
Vonkajšie pozície	13
Dary	13
Pôžičky	8
Predchádzajúce a budúce zamestnania	5
Iné informácie	5

Zdroj: Ethics report, Public Management Service, PUMA, OECD, 2000.

Cieľ poskytovania informácií

Celkový cieľ tohto nástroja určuje, ako sa zozbierané informácie použijú. Hlavnými cieľmi v krajinách OECD sú:

- predchádzať konfliktu záujmov,
- odhaliť nezákonné obohatenie sa,
- prispieť k vyšetrovaniu a disciplinárnym postupom.

Informácia je tak vo väčšine prípadov exkluzívnou pre interné oficiálne potreby a pre externých užívateľov je tajnou. V takomto prípade sú informácie dostupné nadriadeným a manažérom. Niektoré externé orgány si tak isto môžu vyžiadať prístup k týmto informáciám, napríklad the Public Offices Commission v Írsku, the Public Service Ethics Committee v Kórei alebo poslanci v Austrálii.

Avšak v niektorých prípadoch, keď je cieľom **udržať verejnú kontrolovateľnosť** a podporiť existujúci systém, zozbierané dáta sú publikované v bulletine (Taliansko, Kórea), v registri (Írsko) alebo sú priamo poskytnuté verejnosti (Portugalsko, USA) atď.

Japonsko vyhlásilo, že zozbierané údaje sú dostupné verejnosti na základe požiadavky s cieľom pomôcť vytvoriť politickú etiku volených predstaviteľov a členov kabinetu a tak prispieť k ďalšiemu rozvoju demokracie.

Niektoré krajiny majú **mix systém** a publikujú poskytnuté informácie získané od vyšších štátnych úradníkov (vrátane prezidenta a viceprezidenta, osôb menovaných prezidentom, ktorých menovanie vyžaduje súhlas senátu) a vyšších štátnych úradníkov

(USA). Vo Veľkej Británii volení politici na národnej a lokálnej úrovni ako aj tí, ktorí sú menovaní do verejných funkcií musia uskutočniť verejnú deklaráciu svojich záujmov, zatiaľ čo tí, ktorí sú zamestnaní vo verejnej službe (na národnej a lokálnej úrovni), musia uskutočniť tajnú deklaráciu záujmov, ktoré môžu spôsobiť konflikt.

Ochrana informácií

- v niektorých prípadoch sú poskytnuté dáta chránené právnou reguláciou, napr. ustanoveniami v tzv. Privacy Act v Kanade,
- alebo existujú špecializované centrálné inštitúcie na riadenie politiky zverejňovania a dohliadajú nad funkčnosťou napr. US Office of Government Ethics alebo the Office of the Ethics Counsellor v Kanade.

Ako príklad povinnosti poskytovania informácií o osobných záujmoch uvádzame Taliansko:

Povinnosť poskytovať informácie o osobných záujmoch v Taliansku

S cieľom predchádzania korupcii zaviedlo v roku 1982 Taliansko veľmi obsiahly systém zverejňovania pre politikov a manažérov podnikov. Je vyžadovaná správa o osobných príjmoch alebo aktívach od nasledujúcich kategórií pracovníkov na ročnej báze a keď vstupujú a odchádzajú zo služby:

- Členovia senátu a komora poslancov, premiér, ministri, štátni tajomníci, regionálni kancelári, provinční kancelári, kancelári miest, ktoré sú hlavným mestom provincie alebo majú väčšiu populáciu ako 50 000.
- Prezidenti, viceprezidenti, riaditelia a generálni riaditelia verejných inštitúcií (vrátane verejných podnikov), ktorí sú menovaní, nominovaní alebo schválení premiérom, radou ministrov alebo jednotlivými ministrami.
- Prezidenti, viceprezidenti, riaditelia a generálni riaditelia spoločností, v ktorých centrálna vláda alebo verejné orgány vlastnia kapitálový podiel väčší ako 20%.
- Prezidenti, viceprezidenti, riaditelia a generálni riaditelia súkromných spoločností, v ktorých centrálna vláda alebo verejné orgány platia viac ako 50 % administratívnych výdavkov vykázaných podľa súvahy za predpokladu, že ročná suma je vyššia ako 500 000 mil. lír.
- Generálni riaditelia autonómnych podnikov centrálnej vlády.
- Generálni riaditelia špeciálnych podnikov založených podľa the Royal Decree z 15. októbra 1925, č. 2578.

Tieto informácie sú publikované v bulletínoch a sú k dispozícii širokej verejnosti.

Zdroj: Ethics report, Public Management Service, PUMA, OECD, 2000.

Príloha č.4

Vyhodnotenie dotazníka - SR

1. Čo považujete za hlavné bariéry etického správania pracovníkov verejnej správy?

Odpovede na uvedenú otázku sme rozdelili do dvoch nasledovných skupín:

1.1. Formálne pravidlá vo verejnej správe

1.2. Neformálne pravidlá

1.1. Formálne pravidlá vo verejnej správe

- absencia príslušnej legislatívy (Zákon o štátnej službe, o verejnej službe),
- nejasné vymedzenie práv a povinností zamestnancov,
- neexistencia monitoringu a kontroly práce pracovníkov vo verejnej správe,
- neexistencia manažmentu vo verejnej správe,
- nízka miera identifikovania sa s verejnou správou,
- slabá finančná motivácia pracovníkov,
- absencia úpravy základných princípov a štandardov správania sa,
- neexistencia organizačnej kultúry úradov,
- absencia uceleného systému vzdelávania pracovníkov štátnej a verejnej správy,
- neexistencia mechanizmu postihu pracovníkov, ktorí sa nesprávajú eticky,
- neexistencia verejnej kontroly.

1.2. Neformálne pravidlá

- nemotivujúce celkové prostredie v spoločnosti a politická kultúra, ktoré nevyžadujú etiku a nedoceňujú etické správanie,
- rozpad hodnôt a prežívajúce myslenie z čias socializmu (funkcia a príslušnosť k politickej strane dáva moc, ktorá nepotrebuje etiku),
- minimálny tlak verejnosti na etické správanie (zlepšenie môže priniesť dostupnosť informácií),
- nevyjasnenosť spoločenských požiadaviek,
- nepresadzovanie relevantných hodnôt (najmä vo výbere ľudí do verejných funkcií),
- negatívne charakterové vlastnosti (je to vec slušného - etického a neslušného - neetického správania)
- nedostatok výchovy k takémuto správaniu.

2. Podľa Vášho názoru, aké vlastnosti by mal mať pracovník verejnej správy?

Respondenti sa vo svojich odpovediach zamerali hlavne na nasledujúce oblasti:

profesionálne danosti

- precíznosť, administratívna zručnosť, odborná kvalifikácia, expert vo verejnej oblasti, asertívnosť, iniciatívnosť, analytické a strategické myslenie,

spôsob rozhodovania:

- nezávislý, objektívny, spravodlivý, kritický, zásadový,

väzba na verejnosť

- ovládanie aspoň základných pravidiel slušného správania sa, taktnosť, kultivovanosť, tolerantnosť, ochota, komunikatívnosť, otvorenosť, služba verejnosti, nesebeckosť, zdvorilosť,
- nepodplatiteľnosť, bezúhonnosť, čestnosť, spoľahlivosť, zodpovednosť disciplinovanosť,
- vyrovnanosť,
- lojalita voči štátu a úradu.

3. Aký je Váš názor na prijatie etického kódexu pracovníka verejnej správy?

Podľa názorov jednotlivých respondentov je potrebné vytvoriť:

- **spoločenský štandard,**
- **sektorové etické kódexy,** ktoré môžu lepšie zohľadniť výkon štátnej a verejnej služby v danej oblasti,
- **vzorový, rámcový kódex,** ktorý by bol implantovateľný na rôzne úrovne a prostredia verejnej správy.

Niektorí respondenti sa dotkli aj ďalších krokov spojených s implementáciou etického kódexu:

- je potrebné zabezpečiť **deklaráciu potreby a uznania etického správania na najvyššej úrovni,**
- je potrebné prijať kódex, **trpezlivo vychovávať pracovníkov verejnej správy a trvať na jeho dodržiavaní.**

Potrebu prijatia etického kódexu niektorí respondenti komentovali aj takto:

- je to veľmi potrebné, ale nie je isté, či to bude mať pozitívny efekt, záleží od toho, ako rýchlo sa zmení mentalita nášho ľudu,
- potrebný tak **pre vzťahy vo vnútri organizácie** (vzťah podriadený - nadriadený), ako **aj pre vzťahy k okoliu** (pracovník štátnej správy a klient),
- prijatie etického kódexu je nevyhnutnou podmienkou na zvýšenie transparentnosti, zodpovednosti a systematickosti vo verejnej správe,
- dôležitý len s ďalšími reálnymi krokmi,
- **už dnes je neskoro!**

4. Ak by sa prijal etický kódex, aké by malo byť jeho právne postavenie?

a) záväzná súčasť právnej normy

8 respondentov

b) nezáväzný dokument, dodržiavanie na princípe dobrovoľnosti

4 respondenti

c) súčasť pracovnej zmluvy

14 respondentov

Ďalšie postrehy a vyjadrenia:

- Etický kódex buď nižšej právnej sily, resp. nižšej záväznosti, ako právne normy. Riešením by možno bola odvolávka na dokument v pracovnej zmluve, rozhodne nie jednotlivo upravovať pracovné zmluvy.
- Súčasť pracovnej zmluvy, pričom to umožňuje väčšiu flexibilitu.
- Úplatkárstvo by malo byť trestné, preto musí byť uzákonený spôsob postihu a pod.
- V prípade záväznosti môžu nastať problémy, v prípade dôkazového konania a presného popisu skutku.

Autorky:

Ing. Emília Sičáková (1975) je absolventkou Obchodnej fakulty Ekonomickej univerzity v Bratislave (1998), kde v súčasnosti pokračuje na doktorantskom štúdiu. Od roku 1997 pôsobí ako výskumná pracovníčka Centra pre hospodársky rozvoj so zameraním na komplexnú analýzu ekonomických údajov. Absolvovala odbornú stáž na Svetovej banke vo Washingtone D.C. a v Transparency International USA. V súčasnosti je prezidentkou Transparency International Slovensko, ktorá pôsobí v rámci Centra pre hospodársky rozvoj. Venuje sa otázkam činnosti verejného sektora hlavne z pohľadu transparentnosti, etiky, korupcie a kontroly. Je členkou riadiaceho výboru pre Národný program boja proti korupcii.

Doc. Ing. Daniela Zemanovičová, CSc. (1953) je absolventkou Vysokej školy ekonomickej. Odborné stáže absolvoval na univerzitách v Paríži, Grenobli, Dubline, ako aj v Európskej komisii v Bruseli, OECD, Rade konkurencie vo Francúzsku, vládnych inštitúciách v USA. Pracovala ako pedagogička na Vysokej škole ekonomickej, neskôr na Protimonopolnom úrade SR ako metodička. Je spoluautorkou zákona o ochrane hospodárskej súťaže. Pôsobila ako konzultantka OECD a externá expertka Ekonomického a sociálneho výboru EÚ. Od roku 1996 pracovala v CPHR. Koordinovala viaceré medzinárodné i domáce výskumné projekty. Venovala sa otázkam hospodárskej súťaže, regulačných bariér, reštrukturalizácie, bankrotov. V súčasnosti je programovou riaditeľkou CPHR - Transparency International Slovensko, venuje sa otázkam transparentnosti, etiky, korupcie, je externou pedagogičkou Fakulty manažmentu EU v Bratislave. Je členkou riadiaceho výboru pre Národný program boja proti korupcii.