

**ETIKA, ETICKÁ INFRAŠTRUKTÚRA
AKO PREVENCIA KORUPCIE**

*Emília Sičáková
Ľubica Slimáková*

ETIKA, ETICKÁ INFRAŠTRUKTÚRA AKO PREVENCIA KORUPCIE

Oponentúra: *Daniela Zemanovičová*

CPHR - Transparency International Slovensko
Bajkalská 25
827 18 Bratislava 212
tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5823 34 87
www.transparency.sk, tis@transparency.sk



Tento program bol pripravený vďaka podpore USAID, Americkej agentúry pre medzinárodný rozvoj, Kancelárie pre demokraciu a riadenie Úradu pre Európu a Euráziu, v rámci grantu č. DGS-G-00-00-00025-00. Názory uvedené v programe sú výlučne názormi autorov a nemusia byť totožné s názormi Americkej agentúry pre medzinárodný rozvoj.

Vydal: *Róbert Vico - vydavateľstvo*

ISBN 80-89041-12-4



CPHR - Transparency International Slovensko

Emília Sičáková
Lubica Slimáková

ETIKA, ETICKÁ INFRAŠTRUKTÚRA AKO PREVENCIA KORUPCIE

Bratislava
máj 2001

Vydané s podporou USAID a INEKO

Transparency International Slovensko (TIS) je organizačnou jednotkou Centra pre hospodársky rozvoj (CPHR), neziskovej, nestranickej 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 212
tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5823 34 87**

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
Vladimír Pirošík
Ol'ga 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.



*„V posledných rokoch ekonómovia uznali, že inštitúcie sú dôležité.
Rovnako budú musieť uznať, že etika je dôležitá.“*

James Buchanan

ÚVOD

Ekonómovia analyzujú bariéry hospodárskeho rastu a spôsoby ich odstraňovania. Tzv. nová inštitucionálna ekonómia (NIE), reprezentovaná najmä nositeľom Nobelovej ceny za ekonómiu Douglasom C. Northom, považuje za rozhodujúci faktor náklady, ktoré musí spoločnosť vynakladať na tvorbu a dodržiavanie „pravidiel hry“. Úspešnejšie sú spoločnosti, ktoré ich dokážu minimalizovať. Inštitúcie chápe inštitucionálna ekonómia ako pravidlá hry v spoločnosti.

Formálne inštitúcie sú pravidlá, ktoré majú podobu zákonov a noriem. Tieto pravidlá sú prijímané zákonodarnými zbormi a nižšími orgánmi štátnej moci a sú vynútiteľné. Medzi hlavné princípy, na ktorých majú byť postavené, patrí transparentnosť, zodpovednosť, rovnosť šancí. Na rozdiel od rozpočtovej a menovej politiky ovplyvňujú výkonnosť ekonomiky menej viditeľne, ale ich pôsobenie má dlhodobý význam.

Neformálne inštitúcie sa týkajú hlavne konvencií a osobných štandardov čestnosti. Zatiaľ čo formálne pravidlá je možné zmeniť aj „za jednu noc“, zmena neformálnych pravidiel je oveľa náročnejšia. Neformálne pravidlá pôsobia postupne, majú veľkú zotrvačnosť a nedajú sa rýchlo meniť. Na ich formovanie má vplyv existujúca sústava formálnych inštitúcií, ale aj historický vývoj, kultúrne zvyky a poznania. Typickým príkladom neformálnych inštitúcií potrebných na vytvorenie základu trvalejšieho spoločenského usporiadania je morálka.

V prípade, že pravidlá morálky hovoria, čo robiť nemáme, alebo nesmieme, dodržiavanie týchto pravidiel v praxi nie je ničím, čo by prinášalo zvláštne potešenie. Tieto normy krotia náš prirodzený egoizmus, pudy a žiadosti, ktoré by v prípade, že by neboli obmedzované, podlamovali poriadok, od fungovania ktorého závisíme. Dodržiavanie určitých pravidiel nám umožňuje vzájomnú komunikáciu, život v mieri a bez násilia. Naopak, bez pravidiel dochádza ku konfliktom, ktoré sa musia riešiť silou. V hospodárskom styku vytvárajú tieto pravidlá dôveru v partnerovo slovo a v splnenie prijatých záväzkov, čo robí život jednoduchším a menej nákladným. Preto to v spoločnostiach s deravou morálkou musia dohádzať zvýšeným počtom a detailným prepracovaním formálnych pravidiel, čo okrem iného zvyšuje náklady.

Vzhľadom na to, že na veľkosť korupcie vplyvajú formálne aj neformálne pravidlá v spoločnosti¹, predstavuje etika, etické normy dôležitú zložku prevencie korupcie. V predchádzajúcich kapitolách sa pozornosť venovala najmä formálnym pravidlám, v tejto sa sústredíme na neformálne pravidlá vplyvajúce na činnosť verejnej správy.

¹ Bližšie pozri kapitolu *Korupcia v Slovenskej republike ako celospoločenský problém (etický, morálny, ekonomický a politický)*.

Morálka nie je vecou vkusu. Je to veľmi potrebné, avšak nevítané obmedzenie, ktoré nám hovorí, ktoré z vecí, ktoré by sme radi robili robiť nesmieme, ak máme udržať poriadok, od ktorého závisí prežitie väčšiny z nás. Predstava, že morálka je nástroj k tomu, aby sme dosiahli to, čo si prajeme, je úplne chybná.
F. A. Hayek

1. CHARAKTERISTIKA ZÁKLADNÝCH POJMOV

1.1. ETIKA VO VEREJNEJ SPRÁVE

Pojem „etika“ sa zvyčajne používa v súvislosti s morálnymi hodnotami, normami a princípmi, ktoré regulujú správanie určitej skupiny ľudí. Vo väzbe na verejnú správu hovoríme o **etike verejnej správy** – ide teda o jeden z viacerých druhov aplikovanej etiky.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že **etika vo verejnej správe**²:

- sa zaoberá problematikou žiaduceho správania zamestnanca verejnej správy,
- rozoberá zásady zlepšovania úrovne verejných služieb a spoločnosti vo vzťahu k správaniu sa pracovníkov,
- stanovuje, akými osobnosťami by sa mali usilovať byť zamestnanci verejnej správy,
- definuje všeobecne uplatňované základné abstraktné normy a hodnoty – ako sú prospešnosť a dobrosrdečnosť, vyvarovanie sa zlých skutkov, poctivosť, rešpektovanie iných osôb, sloboda, spravodlivosť, férovosť, objektivita, lojalita, zodpovednosť, predvídavosť, zdvorilosť, a mnoho iných, ktoré by zamestnanci vo verejnom sektore mali v rámci svojho výkonu uplatňovať.

V zásade je možné definovať dva základné modely etiky:³

- profesionálny model a
- politický model.

Profesionálnemu a politickému modelu etiky vo verejnej správe sa bližšie venujeme v nasledujúcom texte.

Profesionálny model etiky je postavený na fenoméne silného profesionalizmu. Jeho rozvoj je podporený až byrokratickou pozornosťou, ktorá je orientovaná na priebežné kultivovanie vhodných noriem profesionálneho správania. Takže zamestnanci a predstavitelia verejnej správy presne vedia, aké formy a prejavy profesionálneho správania sa od nich očakávajú. Tento model je charakterizovaný vysokými nárokmi, ktoré etika kladie na verejný sektor. Automaticky očakáva od profesionálnych

² Bližšie pozri Sičáková - Zemanovičová, 2000b.

³ Podľa J. Uhra z Austrálie, ktorý prezentoval na sympóziu *Etika vo verejnom sektore*, organizovanom PUMA v Paríži v roku 1997.

zamestnancov vysoko etické konanie v rámci rozhodovacieho procesu, pričom toto správanie nie je v pravidlách priamo regulované a popísané. Základným predpokladom takto chápanej etiky je schopnosť zdravého a zodpovedného rozhodovania a zaväzujúca dôvera v schopnosti pracovníkov rozlišovať medzi krehkými hranicami etického a neetického. Takto aplikované a vžitú hodnoty a princípy vytvárajú ochranu pred nezodpovedným správaním. Je možné ho uplatniť v krajinách s dlhoročnou tradíciou verejnej služby.

Politický model etiky považuje neetické správanie za určitú formu korupcie a za vážne porušenie politických noriem. Etika verejnej správy sa tu chápe ako nový druh legislatívnej normy, ktorá podmieňuje expanziu ďalších etických zákonov. Tento model posudzuje porušenie etických zásad ako priestupky. Požiadavky etického správania sú podstatnou súčasťou legislatívnych pravidiel a zákonov a ich nedodržanie, resp. porušenie sa kvalifikuje ako trestný čin alebo porušenie trestného práva, trestané formou v ňom zakotvených sankcií.⁴

1.2. ETICKÁ INFRAŠTRUKTÚRA A JEJ PRINCÍPY

Za účelom vytvorenia a úspešnej implementácie etiky vo verejnom živote je potrebné budovať tzv. etickú infraštruktúru. Pojem „etická infraštruktúra“ môže byť definovaný ako „súbor nástrojov a postupov, zameraných na elimináciu nežiaduceho správania a orientovaných na vytváranie motivácie pre správne a maximálne etické konanie. Výsledkom efektívne fungujúcej etickej infraštruktúry je vytvorenie takého prostredia, ktoré poskytuje rámec znalostí príslušných procesov, pravidiel a inštitúcií. Na ich základe potom zamestnanci verejnej správy posudzujú a zvažujú správnosť alebo nesprávnosť svojho správania.⁵ Zároveň sa významným spôsobom podieľa na budovaní povedomia verejnosti.

Etickú infraštruktúru môžeme charakterizovať ako súbor 8 prvkov:

1. politická podpora a záväzok,
2. efektívne fungujúci legislatívny rámec,
3. sústava zodpovednostných mechanizmov⁶ (mechanizmov zameraných na „skladanie účtov“),
4. kódexy správania,
5. profesionálna socializácia etických štandardov,
6. právne postavenie, resp. pracovné podmienky zamestnancov verejnej správy,
7. koordinácia etických orgánov či inštitúcií,
8. aktívna verejnosť.

Jednotlivým prvkom etickej infraštruktúry sa podrobnejšie venujeme v nasledujúcom texte.

- **Politická podpora a záväzok:** Ide o **všeobecne uznanú akceptáciu** štandardov žiaduceho správania a dohodu o princípoch vhodného konania. Je to proces, ktorý musí byť proklamovaný nielen v rámci všeobecného verejného života – ale aj v rámci jednotlivých verejných inštitúcií. Vláda prezentuje akceptovanie žiaducich etických hodnôt prostredníctvom **ústretoivosti a záväzku ich aplikácie na všetkých riadiacich úrovniach. Inak povedané, ide o** dodržiavanie najvyšších etických štandardov, hodnôt a princípov vo verejnom živote, a to tak vo všeobecnosti, ako aj v každej organizácii a orgáne verejnej správy. Ústretoivosť a záväznosť musí byť zrejماً na úrovni predstaviteľov vlády a politikov, aj na regionálnej a lokálnej úrovni verejnej správy.
- **Efektívne fungujúci legislatívny rámec:** V praxi to znamená vytvorenie súboru zákonov, nariadení a iných noriem, ktoré by definovali štandardné a žiaduce správanie zamestnancov

⁴ Uhr, 1997.

⁵ *Príležitostné dokumenty, Etika vo verejnej správe*, 1996.

⁶ Z ang. "accountability".

verejnej správy. Revidovanie (spätné preskúmanie a preformulovanie legislatívy) je jeden z bežných postupov sprevádzajúcich etickú reformu. Musí byť zrealizované tak, aby novelizované pravidlá rešpektovali a korešpondovali so žiadanými štandardami. V tomto procese je možné zvoliť dva prístupy – prostredníctvom mechanizmov orientovaných na podporu pozitívneho správania alebo prostredníctvom sankčného mechanizmu v prípade neetického konania. Revidovanie legislatívy nevyhnutne zahŕňa rekonštrukciu trestného poriadku, prijatie alebo novelizáciu zákonov o verejnej či štátnej službe alebo novelizáciu zákonníka práce, revíziu či korekciu zákonov upravujúcich administratívne postupy (správny poriadok) a novelizáciu ďalších zákonov alebo nariadení týkajúcich sa konfliktov záujmov, kariérnych postupov a pod.

- **Sústava zodpovednostných mechanizmov** (mechanizmov zodpovednosti) Charakterizujú ich také činnosti a aktivity vlády, ktoré posudzujú, či stanovené ciele boli dosiahnuté zákonnými prostriedkami. Konkrétne ide o kontrolu, monitoring a hodnotenie úrovne poskytovaných verejných služieb prostredníctvom administratívnych postupov, auditu alebo kontroly fungovania jednotlivých organizácií či orgánov verejnej správy. V rámci etickej infraštruktúry zohrávajú zodpovednostné mechanizmy mimoriadne dôležitú úlohu a ich efektívne vzájomné pôsobenie je jedným zo základných pilierov etického konania. **Inštitút ombudsmana**, ktorý je poverený prešetrovaním sťažností, týkajúcich sa prípadných chybných administratívnych postupov alebo nekonania orgánov štátnej správy či samosprávy, predstavuje ďalší z významných prvkov štruktúry zodpovednostných mechanizmov, ktorý je v mnohých krajinách EÚ uplatňovaný a obľúbený. Plní významnú úlohu aj na poli zvyšovania právnej a vedomostnej úrovne verejnosti a v oblasti posilňovania procesu transparentnosti vládnej politiky.
- **Kódexy správania:** Môžu mať rôznorodé legislatívne postavenie – v niektorých krajinách tvoria právne záväzný dokument, v iných je to iba administratívne zhrnutie očakávanej úrovne práce zamestnancov verejnej správy. Vo verejnej správe hovoríme o profesijných etických kódexoch – kódexoch správania, ktoré definujú očakávané a žiaduce etické normy a štandardy správania verejných zamestnancov.
- **Profesionálna socializácia etických štandardov:** Prispieva k rozvoju etických hodnôt konania prostredníctvom systematického tlaku na každého jednotlivca zvyšovať svoju profesionálnu úroveň, osobnú iniciatívu, skvalitňovať rozhodovací proces a rozvíjať ďalšie zručnosti. Obvykle uplatňovanými metódami sú vzdelávacie a doškoľovacie procesy. Dôležité sú aj mechanizmy zamerané na oboznamovanie sa s etickými štandardmi, vysvetľovanie ich významu, informovanie sa o ich správnom uplatnení atď.
- **Právne postavenie, resp. pracovné podmienky zamestnancov verejnej správy:** Otvplyvňujú rozvoj etickej infraštruktúry v rámci definovania prostredia, kde viac či menej zasahujú motivačné faktory. Pod pojmom prostredie je nutné chápať primárne faktory ako sú odmeňovanie, dôchodkové zabezpečenie – štátna definitíva, právne záruky udržania zamestnania, kariérne mechanizmy alebo interpersonálne vzťahy. Tieto nepochybne regulujú a tvarujú etické či neetické správanie pracovníkov v rámci verejnej správy.
- **Koordinácia etických orgánov či inštitúcií:** Primárnou úlohou tohto prvku je zabezpečovať a systematicky rozvíjať vysoko etické prostredie a jeho základňu. Koordinačné inštitúcie môžu mať rôzne formy – parlamentné výbory, ústredné orgány, oddelenia či odbory v rámci jednotlivých organizácií alebo špecializované nezávislé organizácie, poverené mandátom dohliadať a monitorovať oblasť etiky v rámci verejného sektora.
- **Aktívna verejnosť:** Posledným z kľúčových elementov etickej infraštruktúry je spoločnosť, vrátane nevyhnutnosti zabezpečenia prístupu občanov a médií k informáciám.

Vyššie uvedených osem prvkov etickej infraštruktúry plní nasledujúce funkcie:

- kontrolnú,
- poradnú.
- riadiacu,

Očakávané výsledky implementácie etickej infraštruktúry by sa mali prejavovať rastúcou dôverou verejnosti voči verejnej správe, postupným poklesom korupčných aktivít vo verejnom sektore a zvýšením kvalitatívnej úrovne poskytovaných služieb.

Etické prostredie je potrebné budovať vo všetkých zložkách verejnej moci – vo výkonnej, legislatívnej a súdnej. Zároveň je potrebné venovať zvýšenú pozornosť etike aj v štátnych podnikoch či v podnikoch s majetkovou účasťou štátu. V tejto kapitole sa budeme venovať etike vo verejnej správe.

2. STAV ETIKY VO VEREJNEJ SPRÁVE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Predtým ako sa pozrieme na stav etiky vo verejnej správe, na jednotlivé prvky etickej infraštruktúry, pokúsime sa načrtnúť faktory, ktoré na stav etiky na Slovensku vplývajú.

2.1. FAKTORY VPLÝVAJÚCE NA ETIKU VO VEREJNEJ SPRÁVE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Pri analyzovaní stavu etiky vo vzťahu verejná správa verzus občan je potrebné si uvedomiť, že dynamika formálnych a neformálnych pravidiel je rozdielna. Časový faktor je preto potrebné brať do úvahy. Poukazuje na to tabuľka 1.

Tabuľka 1

Vzťah formálnych a neformálnych pravidiel a ich zmena

Úroveň	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 znížovanie 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.

Na stav etiky vo verejnej správe vplyvajú viaceré ďalšie faktory. Jednak je potrebné vidieť **trendy vo svete**, ktoré smerujú k horizontálnemu, participatívne vzťahu občana a štátu, ako aj debyrokratizácii, decentralizácii a deregulácii v spoločnosti.⁷ Zároveň je vhodné pozrieť sa na **historické súvislosti vývoja slovenskej spoločnosti**.⁸

V období centrálne plánovanej a riadenej ekonomiky aj 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).⁹

Sprofanovali sa normy správania a etické hodnoty (napríklad budovateľa komunizmu, normy pre iskričky, pionierov). Tieto sa nielenže 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. Napríklad hodnotové orientácie občanov SR¹⁰ vykazujú značnú zotrvačnosť hodnôt, regionálnu diferencovanosť.

Ale aj naša blízka minulosť deformovala vzorce „úspešného správania“, napríklad 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 opätovné nastolenie etických zásad a hodnôt v súčasnosti a o vybudovanie etickej infraštruktúry.

2.2. ETIKA A ETICKÁ INFRAŠTRUKTÚRA VO VEREJNEJ SPRÁVE NA SLOVENSKU

Doteraz uskutočnené čiastkové reformy verejnej správy odhalili nedostatky vo vzdelanostnej štruktúre a profesionalite zamestnancov. Nedostatočný dôraz bol kladený na dodržiavanie vysokých etických noriem a princípov. Zvýšené nároky verejnosti vo vzťahu k fungovaniu zamestnancov jednotlivých odborov verejnej správy a pomerne komplikovaný legislatívny rámec výkonnej a rozhodovacej štátnej moci mali za následok zníženie prestíže verejnej správy v očiach občanov.

Vzhľadom na to, že fungovanie systému poskytovania verejných služieb závisí vo veľkej miere od ľudského faktora, jeho odbornej úrovne a morálnych kvalít, je teda v záujme vlády sústrediť sa na systematické zavádzanie etických štandardov vo verejnej správe.

V slovenských podmienkach je definovanie žiaducich etických hodnôt a štandardov roztrúsené v pomerne veľkom množstve legislatívnych noriem. Etickej infraštruktúre ani jedna doteraz realizovaná reforma verejnej správy nevenovala dostatočnú pozornosť. Preto je pre pracovníka verejného sektora pomerne obtiažne sumarizovať požadované etické normy, ktoré majú byť mottom jeho konania,

⁷ Bližšie pozri kapitolu *Reforma štátnej správy a zvýšenie transparentnosti*.

⁸ Bližšie pozri Sičáková - Zemanovičová, 2000b.

⁹ Napríklad heslo "Kto nekradne, okráda svoju rodinu".

¹⁰ Pozri napríklad Krivý, 1998, ktorý skúmal autoritarstvo, protimenšinovosť, protizápadnosť, neúctu k zákonom, paternalizmus, egalitárstvo v regiónoch Slovenska.

správania. Napriek tomu občania majú právo očakávať od verejného zamestnanca dodržiavanie vysoko etických morálnych princípov. Položme si teda otázku: do akej miery je naplnená poradná funkcia etickej infraštruktúry? Je tento schopný naštudovať všetky súvisiace právne normy a nariadenia, aby získal prehľad o tom, čo sa považuje za etické, správne správanie, a čo za nevhodné, neetické správanie?

Ako sme spomenuli, definovanie etických hodnôt, ktoré od zamestnancov verejnej správy vyžadujeme, je roztrúsené vo veľkom počte súvisiacich legislatívnych noriem. Vytvorenie bázy štandardov a princípov správania preto môže pozitívne ovplyvňovať negatívne pôsobenie nedokonalých legislatív. Nedodržiavanie žiaducich etických princípov často úzko súvisí s korupčným konaním, cieľom ktorého je neoprávnený osobný prospech.

Aj proces implementácie **etickej infraštruktúry** má v našich podmienkach veľké rezervy a jej zhodnotenie v porovnaní so zahraničnými krajinami vyznieva veľmi nelichotivo. Na Slovensku nebola definovaniu, implementácii a hodnoteniu etických princípov doteraz venovaná osobitná pozornosť. **Politická podpora – záväzok** dôsledne vyžadovať a podporovať uplatňovanie etických noriem a štandardov bola proklamovaná skôr formálne ako reálne. Dôkazom je nižšie uvedené hodnotenie súčasného stavu etickej infraštruktúry na Slovensku.

Za náznaky pozitívneho vývoja v tomto smere môžeme považovať prijatie Národného programu boja proti korupcii, ktorý vláda SR prijala svojím uznesením 21. júna 2000. V kontexte k podpore žiaducich etických noriem vo verejnom sektore je to však iba čiastkový krok. Je totiž potrebné uvedomiť si, že jeho úspech v plnej miere závisí práve od prístupu a dodržiavania etických princípov zo strany štátnych úradníkov pri jeho realizácii. Úloha venovať sa etike, etickej infraštruktúre je súčasťou Národného programu boja s korupciou. Úspešne naplnenie tejto úlohy však zatiaľ nebolo realizované.

Najvýraznejšie nedostatky sú v oblasti **právneho postavenia a pracovných podmienok verejných zamestnancov**. Absencia primárnych motivačných prvkov ako základného nástroja boja proti korupčnému a neetickému konaniu (jasné definovanie politických pozícií vo verejnej správe, efektívny odmeňovací systém, kariérny mechanizmus a zabezpečenie určitej stability pracovného zaradenia a definovania výkonu)¹¹ tu pôsobí veľmi negatívne. V takejto situácii štátny zamestnanec, ktorý v porovnaní so súkromným alebo bankovým sektorom zarobí podstatne menej a nevidí pred sebou napríklad ani možnosť zaručeného funkčného postupu (aj napriek tomu, že je šikovným odborníkom), bude len ťažko odolný voči iným aktivitám, ktoré mu prinesú určitý finančný „doplňok“ k platu.

Aj keď vláda akceptovala nevyhnutnosť zlepšenia pracovných podmienok verejných zamestnancov vypracovaním návrhov zákonov o štátnej a verejnej službe ako základného predpokladu zvýšenia profesionálneho plnenia úloh, schvaľovací proces týchto kľúčových právnych noriem zatiaľ nie je ukončený. Jedným z dôvodov dlhšieho časového rámca je aj odlišný pohľad jednotlivých koalíčných strán vládnej koalície na úlohu štátnej a verejnej služby. V rámci tejto diskusie svoje stanovisko vyjadrila aj Európska komisia, ktorá sa priklonila k požiadavke budovať flexibilnú, vysoko profesionálnu, motivovanú a transparentnú štátnu a verejnú službu, ktorá dokáže riešiť zložité úlohy tranzitívnej ekonomiky. Uvedené právne normy boli následne schválené vládou Slovenskej republiky. V čase finalizácie tejto kapitoly (začiatok roka 2001 – pozn. aut.) boli predložené na prvé čítanie do Národnej rady SR.

Doteraz tiež nebol zriadený ani poverený žiadny iný štátny orgán alebo výbor, ktorý by prevzal zodpovednosť za definovanie a kontinuálne zavádzanie a vyžadovanie dodržiavania etických princípov vo verejnom sektore.

Zároveň zatiaľ neexistuje nijaký **etickej kódex** schválený na úrovni vlády alebo parlamentu, ktorý by poskytoval sumarizáciu vyžadovaných etických noriem a štandardov správania zamestnancov

¹¹ Bližšie pozri kapitolu *Transparentnosť v štátnej správe* a kapitolu *Konflikt záujmov na úrovni štátnej správy*.

a definoval očakávanú úroveň a kvalitu ich rozhodovacích a riadiacích postupov. Pritom v priebehu pracovného procesu sa často vyskytujú určité sporné situácie – etické dilemy, ktoré sú zdrojom nelegálneho a korupčného konania. Práve vtedy by efektívne sformulované pravidlá – návody, aké správanie je žiaduce, prispeli k pružnejšiemu riešeniu problému a zvýšeniu spokojnosti klienta – občana. Zároveň by pozitívne vplývali na proces stotožnenia sa s vysokými etickými princípmi fungovania verejného sektora.

Úloha pripraviť etický kódex je súčasťou akčných plánov vypracovaných v rámci Národného programu boja s korupciou. Vo väzbe na ne predložila 12. januára 2001 Centrálna koordinačná jednotka boja proti korupcii¹² návrh etického kódexu pracovníka v štátnej správe na verejnú diskusiu. Požiadavka záväznosti etického kódexu pre pracovníkov v štátnej správe je v návrhu zákona o štátnej službe uvedená vo forme služobného predpisu.

K uvedenému je potrebné dodať, že v poslednom období – na základe iniciatívy niektorých profesijných skupín – začala v podmienkach slovenskej verejnej správy rezonovať myšlienka vypracovania etického kódexu v rámci niektorých odborov verejného sektora. Napríklad sociálni pracovníci si dobrovoľne vytvorili vlastný kódex správania, ktorý považujú za záväzný, a ktorý ovplyvňuje ich konanie v praxi.

Pokiaľ ide o **kontrolné a zodpovednostné mechanizmy**¹³, ich transformácia je zatiaľ neukončeným procesom. Málo pozornosti sa venuje tej časti kontrolného mechanizmu, ktorá priamo vplyva na uvedenie si nevyhnutnosti vysoko etického konania a ktorá prostredníctvom následnej analýzy vytvára zdroj využiteľných poznatkov, akým spôsobom a uplatnením ktorých metód je možné dosiahnuť vysoko morálne konanie.

Kontrolné orgány tým, že vyžadujú prijatie opatrení na odstránenie nedostatkov, môžu významne ovplyvňovať etické konanie verejných zamestnancov. Hlavne v oblasti sprenevery alebo nesprávneho rozdeľovania verejných finančných fondov a narábania s verejnými finančnými prostriedkami.

Najväčšie rezervy prax odkryla vo sfére **informovania verejnosti**, hlavne pokiaľ ide o kompetencie a fungovanie jednotlivých odborov verejného sektora a rozdelenie kompetencií vo vzťahu k samospráve. Táto skutočnosť významne napomáha rastu korupcie: čím menej je občan informovaný, tým skôr je naklonený kupovať si prostredníctvom rôznych pozorností – úplatkov to, na čo má zo zákona právo. Napriek faktu, že už bol prijatý zákon o slobodnom prístupe k informáciám, pozitívne dopady jeho schválenia na oblasť korupcie a neetického konania verejných zamestnancov sú dlhodobou záležitosťou. Prax ukazuje, že proces jeho aplikácie bude náročný pre zamestnancov verejných orgánov z hľadiska vytvorenia systému a príslušnej štruktúry na poskytovanie informácií aj pre občanov z hľadiska informovanosti o možnostiach a postupoch získavania informácií. Tak sa pôsobenie verejnosti ako dozorného orgánu podstatne spomalí.

2.3. PRÍKLADY POUKAZUJÚCE NA STAV ETIKY VO VEREJNEJ SPRÁVE

Tí, ktorí vykonávajú verejnú službu, by mali byť príkladným vedením pre spoločnosť. Realita však často poukazuje na opak. Uvedieme niekoľko prípadov:¹⁴

- *Používanie áut, mobilov a ďalších „pozorností“ verejnými činiteľmi, ktoré sú vo vlastníctve súkromných firiem, stále pribúda. Okrem medializovaného prípadu súčasného ministra hospodárstva*

¹² Na základe uznesenia vlády SR č. 949/2000 vznikla 1. decembra 2000 v rámci Kancelárie podpredsedu vlády pre ekonomiku Centrálna koordinačná jednotka boja proti korupcii.

¹³ Bližšie sa problematike kontroly venujeme v kapitole *Kontrola a jej úloha v boji proti korupcii*.

¹⁴ Viaceré príklady sú uvedené aj v kapitolách, ktoré sa venujú problematike konfliktu záujmov na úrovni verejných činiteľov, štátnej správy a samosprávy.

Haracha a auta, ktoré používal od súkromnej spoločnosti Mecom, a. s, sme sa na stránkach týždenníka Plus 7 dní mohli pozrieť aj na „nevlastné“ autá ďalších poslancov.

- *Po voľbách v roku 1998 NR SR kúpila 150 nových počítačov pre členov parlamentu, pričom tí, ktorí boli poslancami aj v predchádzajúcom období, počítače už raz dostali. Poslanec za HZDS Pavol Števček uviedol: „Nevidím ani dôvod, aby staré počítače dlhoroční poslanci vracali. Veď tie môžu používať ich vnuci, synovia a celá rodina. Že by to potom bola akási politika pre rodinnú pohodu? Ale nie, prečo. To nie je politika pre celú rodinu. To je počítač pre celú rodinu“.¹⁵*
- *Tvrdenia podpredsedu SDE Braňa Ondruša o pridelení bytu v mestskej časti Bratislava – Staré mesto bez známostí sa ukázali ako nepravdivé. O pridelení bytu nerozhodla bytová komisia na žiadosť Ondruša, ale rozhodol o tom samotný starosta Andrej Ďurkovský, ktorého chodieval Ondruš navštevovať.¹⁶*
- *Diskutabilnou otázkou je, či M. Dzurinda pri návšteve Berlína čiastočne nevyužil vládny špeciál pre stranické účely, keď okrem pracovnej cesty určenej na bilaterálne stretnutia s premiérmi krajín Rakúska, Španielska, Luxemburska a ďalších krajín v rámci 14. kongresu Európskej ľudovej strany odovzdal v mene svojej mimoparlamentnej strany SDKÚ žiadosť o udelenie štatútu pozorovateľa EDU.¹⁷*
- *Na zahraničné cesty má zákonodarný zbor vyčlenených zhruba 15 mil. Sk. Prioritou zostávajú cesty v rámci integračného procesu. Zahraničné cesty poslancov a delegácií sú schvaľované určenou komisiou a J. Migašom, avšak cesty predsedu parlamentu si schvaľuje samotný J Migaš. Ostrej kritike boli v roku 2000 podrobené Migašove cesty do Japonska a do Kórei v čase schvaľovania štátneho rozpočtu ako i návštevy krajín nesúvisiacich s integračnými snahami SR ako sú Čína, Nový Zéland, Indonézia a Austrália.¹⁸*
- *Riaditeľ sekcie správy a legislatívy štátneho podniku Stredoslovenských energetických závodov Róbert Király je podľa aktuálneho výpisu z obchodného registra podpredsedom predstavenstva súkromnej akciovej spoločnosti SITA. Király ako štátny manažér s touto súkromnou firmou podpísal obchodnú zmluvu. Do funkcie štátneho manažéra sa dostal prostredníctvom SDK. Király na vysvetlenie uviedol, že od apríla 2000 sa valné zhromaždenie spoločnosti SITA neuskutočnilo a jeho odstúpenie z predstavenstva musí potvrdiť aj valné zhromaždenie akcionárov. Keďže jeho vzdanie sa funkcie podpredsedu predstavenstva nenadobudlo právoplatnosť a jeho meno stále figuruje v obchodnom registri, možno toto konanie označiť za konflikt záujmov.¹⁹*
- *Kultúrny život od Komisie ministerstva kultúry dostal 2,33 mil. Sk. Jedným z deviatich členov tejto komisie je aj šéfredaktor Kultúrneho života Ján Kamenistý, ktorý svoje účinkovanie považuje za istý druh lobingu pre dobro vecí a nič nemorálne na hlasovaní a účasti v komisii nevidí. Pravdou je, že rokovací poriadok komisie takýto konflikt záujmov umožňuje.²⁰*
- *Mnohé štátne inštitúcie majú vo svojich pracovných poriadkoch rozpracované – s rôznou kvalitou a presnosťou – aké dary môžu pracovníci akceptovať z vonkajších zdrojov. Vo väčšine prípadov sa však aplikuje neurčitá formulácia – „je možné prijímať dary nepatrnej hodnoty“, pričom nikde nie je definované, čo sa považuje za „nepatrnú hodnotu“. Výsledkom takejto neurčitej legislatívnej úpravy je skutočnosť, že definovanie hranice nie je konzistentné a vedie k dileme štátnych*

¹⁵ Sme, 30. 6. 1999.

¹⁶ Sme, 30. 10. 2000.

¹⁷ Nový čas, 17. 1. 2001.

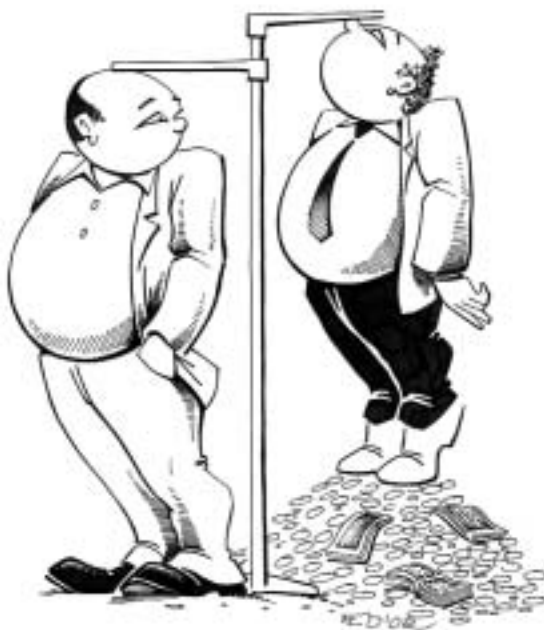
¹⁸ Národná obroda, 22. 1. 2001.

¹⁹ Sme, 15. 11. 2000.

²⁰ Sme, 23. 11. 2000.

zamestnancov v posudzovaní toho, čo je prijateľné a korektné v tejto oblasti. Čo sa považuje za dar akceptovateľný, a čo nie. Na Slovensku nie je upravená ani oblasť akceptácie darov a pohostenia medzi pracovníkmi príslušného úradu. Oslabuje sa tak možnosť predchádzať potenciálnym nedorozumeniam a zneužívaniu v tejto sfére.

- V rámci činnosti v štátnej a verejnej správe dochádza aj k zneužívaniu informácií nadobudnutých v priebehu pracovného procesu. Dôvodom zneužitia neverejných informácií a údajov je často ich použitie pre ekonomické a politické účely. Tento problém môže vzniknúť napríklad odchodom úradníka zo štátnej služby a jeho následným zamestnaním sa v súkromnom sektore v danom obore, atď. Zneužitie informácií alebo databanky je teda realizované na vlastné podnikateľské účely, prípadne ich poskytnutie je za úplatu. Nedostatkom legislatívy v tejto oblasti je fakt, že nedefinuje **post-zamestnanecké obmedzenia** na jednotlivých úrovniach štátnej správy.
- V úradoch štátnej správy na úrovni okresov a krajov prednosta v rámci pracovného poriadku taxatívne určí funkcie, pre ktoré platí **obmedzenie vykonávať podnikateľské aktivity**. V praxi to však znamená, že často ide o formálnosť – legislatíva umožňuje preregistrovanie oprávnenia podnikat' na inú osobu – obyčajne rodinného príslušníka a fakticky pokračujú vo výkone podnikateľských aktivít. Nie je zriedkavosťou, že napríklad manžel/manželka zamestnanca katastrálneho odboru má oprávnenie na podnikanie s nehnuteľnosťami alebo poskytovanie právnických/konzultačných činností v tejto oblasti. Alebo zamestnanec odboru životného prostredia – prípadne jeho manželka – ktorého súčasťou je aj vydávanie stavebných povolení, vlastní stavebnú firmu a vybavenie stavebného povolenia viaže na zadanie stavby jeho spoločnosti a pod.
- Používanie štátneho majetku, majetku úradu a iných verejných zdrojov je takisto oblasťou, kde chýbajúce presné pravidlá vytvárajú priestor pre neetické správanie. Ako príklad ďalších oblastí je možné uviesť proces hľadania nového zamestnania či zneužitie úradnej doby.



3. ČO JE POTREBNÉ UROBIŤ V OBLASTI ETIKY VO VEREJNEJ SPRÁVE NA SLOVENSKU

V mnohých politických systémoch sa stáva trendom aplikovať mechanizmy zamerané na podporu integrity a etiky pracovníkov verejnej správy. Tento trend je súčasťou širšieho fenoménu zameraného na podporu zodpovednosti vo verejnom sektore. Vzhľadom na to, že konkrétnym opatreniam na jednotlivých úrovniach moci sa venujeme v ďalších kapitolách²¹, v tejto kapitole poskytujeme všeobecný pohľad na hodnoty vo verejnej službe, z ktorých vychádza budovanie etického prostredia, ako aj pohľad na riešenie vybraných otázok etického prostredia v zahraničí.

3.1. HODNOTY

Riešiť problém etiky vo verejnej správe znamená riešiť aj problémy etiky v spoločnosti. Je potrebné vychádzať z hodnôt definovaných v spoločnosti. Základy služby verejnosti totiž formujú hodnoty. Sú to kolektívne zdieľané 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 pre výkon každodenných operácií vo verejnej správe. Na rozdiel od vyspelých krajín, v Slovenskej republike dosiaľ nedošlo k definovaniu hodnôt vo verejnej správe.

Napríklad 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.

Najčastejšie sú uvádzané nasledovné hodnoty:

- nestrannosť 23 %,
- zákonnosť 20 %,
- integrita 17 %,
- 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.

²¹ Bližšie pozri kapitolu *Konflikt záujmov na úrovni ústavných činiteľov*, kapitolu: *Konflikt záujmov na úrovni štátnej správy* a kapitolu *Konflikt záujmov na úrovni samosprávy*.

Tabuľka 2
Kľúčové hodnoty činnosti verejnej správy krajín OECD

Nestrannosť, neutralita, objektívnosť	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
Transparentnosť, otvorenosť, prístup k informáciám	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 privátnymi 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 princípov, ktoré ustanovil Výbor pre štandardy verejného života vo Veľkej Británii.

- **Nesebeckosť:** verejní činitelia majú rozhodovať v prospech verejného záujmu. Nemali by konať s cieľom získať finančný alebo iný pôžitok 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 pôžitkov 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 k ich oficiálnym povinnostiam a podniknúť kroky na vyriešenie konfliktu záujmov v zmysle ochrany verejného záujmu.
- **Príkladné vedenie:** verejní činitelia by mali podporovať tieto princípy príkladným vedením.

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, dodržiavanie ktorých 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? Do akej miery je teda naplnená poradná funkcia etickej infraštruktúry? V SR sú takéto informácie poskytované minimálne. Príklady, ako je to možné riešiť, nám poskytujú viaceré spôsoby uplatňované v krajinách OECD.

3.1.1. Právna úprava kľúčových hodnôt

Mnoho krajín OECD stanovuje kľúčové hodnoty v nejakom druhu právnej normy. Príkladom je nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 3

Normy, v ktorých sú vyjadrené základné hodnoty verejnej správy krajín OECD

Zákony (laws, statutes)	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 (civil service regulation)	Nemecko, Fínsko, Veľká Británia, Maďarsko, Island, Taliansko, Kórea, Holandsko, Poľsko, Turecko
Zákon o verejnej službe (public service act)	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 (Česká republika, Nemecko),
- zákony upravujúce administratívne postupy²² (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).

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

- definovanie vízie²³ 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 hodnotách²⁴ (Austrália),
- texty a komentáre k zákonu o verejnej službe (Nemecko),
- iné knihy a podporné publikácie (Kanada, Spojené štáty).

Informovanie, komunikácia o hodnotách

Bez informovania, komunikácie zostávajú hodnoty iba prázdnyimi slovami. Krajiny OECD preto zaviedli 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 posielala 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-rom. Je teda potrebné **hodnoty poznať**. Snahy definovať, meniť a stanoviť kľúčové hodnoty by viedli iba k čiastočnému úspechu, pokiaľ by krajiny nekládli dôraz na komunikáciu hodnôt, informovanie verejných činiteľov o všeobecne platných princípoch. Spätná väzba verejných zamestnancov na porozumenie základných princípov by poukazovala na to, ktoré hodnoty v skutočnosti vedú pracovníkov k výkonu svojich oficiálnych povinností.

Aktualizácia hodnôt

Dôležitá je aj **aktualizácia hodnôt**. Úrad pre etiku v štátnej správe²⁵ pôsobiaci v USA zverejnil pracovný návrh dokumentu hovoriacom o hodnotách vo verejnej službe 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.

Uplatňovanie 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

²² Ang. "administrative procedure acts".

²³ Ang. "vision statement".

²⁴ Ang. "discussion paper on values".

²⁵ Ang. "Office of Government Ethics".

očakávané správanie 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 obmedzenia, loby a iné. Nasledujúca tabuľka je prehľadom oblastí, pre ktoré sú stanovené pravidlá správania a počtu krajín, v ktorých takéto pravidlá existujú.

Tabuľka 4

Prehľad oblastí, pre ktoré sú stanovené pravidlá správania sa podľa krajín

Oblasť	Počet krajín
Krajiny s určenými štandardami	27
Využitie oficiálnych informácií	27
Prijímanie darov a iných pôžitkov	27
Práca mimo verejnej služby	26
Služobné cesty	22
Používanie majetku úradu	20
Účasť v politike	19
Post- zamestnanecké obmedzenia	17
Používanie úradných úverových kariet	14
Ostatné oblasti	7

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

Zakotvenia štandardov správania

Na formu zakotvenia hodnôt v jednotlivých členských krajinách OECD sme poukázali v tabuľke 3. Je potrebné uviesť, že vo väzbe na definované hodnoty sa stanovujú štandardy správania očakávané od zamestnancov v štátnej či verejnej službe. Najfrekvencovanejšie formy vyjadrenia štandardov správania sú zákony, kódexy správania a príručky. Prehľad o možnostiach poskytuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 5

Formy vyjadrenia štandardov správania sa 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
Kódexy správania, etické kódexy, kódex pre zamestnancov vo verejnej službe	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 pre verejných zamestnancov vo forme právnych dokumentov. Ich konkrétna forma môže byť rozličná, napríklad ústava (Turecko), právne normy upravujúce štátnu službu (Dánsko, Francúzsko, Maďarsko), právne normy upravujúce verejnú službu (Japonsko), pracovné právo (Česká republika), špecifické kódexy určujúce štandardy správania (USA), zákon o konflikte záujmov a post-zamestnaní²⁶ (Kanada) atď. Kódexy správania, etické kódexy a kódexy pre štátnu službu (Veľká Británia) sú taktiež častou formou určenia štandardov správania. Využíva ich viac než tretina krajín OECD.

Jednotlivé krajiny majú celý rad dokumentov, ktoré predstavujú verejným zamestnancom očakávané štandardy správania. Napríklad Nový Zéland prijal kombináciu všeobecných a špecifických 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 predovšetkým verejným činiteľom a politickým lídrom pracujúcim na politických postoch.

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

3.2. KOMPLEXNEJŠIE PRÍKLADY ZO ZAHRANIČIA

Pre rozvinuté európske krajiny je jednou z hlavných priorít rozvoj a zdokonaľovanie etickej infraštruktúry ako hlavného nástroja pre efektívnu implementáciu etických princípov v oblasti správania verejných zamestnancov. V porovnaní so Slovenskom venujú krajiny EÚ definovaniu a systému implementácie etických noriem podstatne väčšiu pozornosť.

Stotožňujú sa so skutočnosťou, že sociálne a právne postavenie zamestnancov verejného sektora výrazne ovplyvňuje štandardy ich správania. Mnoho z nich tak realizovalo úpravu týchto vzťahov prostredníctvom zákonov o verejnej/štátnej službe.

S cieľom podporiť rozvoj vlastných etických infraštruktúr zriaďujú nezávislé inštitúcie alebo orgány, ktoré sú zodpovedné za implementáciu etických hodnôt v každodennom fungovaní verejných zamestnancov a zároveň sú kompetentné koordinovať tento proces²⁷.

²⁶ Ang. "Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Service".

²⁷ Napríklad Office of Government Ethics v USA.

Akceptovali nevyhnutnosť zriadenia inštitútu ombudsmana (vyšetrovateľa, sprostredkovateľa sťažností) ako nezávislého verejného orgánu. V rôznych krajinách môže mať rôzne kompetencie a právne postavenie. Podľa prieskumu, realizovaného OECD²⁸ je ombudsman/sprostredkovateľ/komisár etablovaný v Belgicku, Nemecku, Francúzsku, Maďarsku, Poľsku, Švédsku, Českej republike a v ďalších.

Vo veľkej miere je rozšírená aplikácia etických kódexov – kódexov správania, či už rezortných – širšie koncipovaných alebo sprievodcov pre správanie v konkrétnych situáciách – napríklad v takých oblastiach, ktoré sa v minulosti nevyskytovali. Širšie koncipované kódexy zahŕňajú identifikáciu tradičných etických hodnôt a kultúry verejných služieb. Na ich základe si potom jednotlivé orgány a inštitúcie vypracujú vlastný, špecifický etický kódex alebo kódex správania tak, aby zohľadňoval ich osobitné pracovné podmienky a požiadavky. Tak či tak sú v niektorých krajinách kódexy často uplatňovaným prostriedkom etickej reformy a nástrojom protikorupčného boja.

V snahe zvýšiť transparentnosť interakčných vzťahov a fungovania medzi verejnou správou a súkromným sektorom a obmedziť tak nárast neetického alebo korupčného správania verejných zamestnancov – napríklad zneužívanie privilegovaných informácií z fungovania verejnej správy na získanie nového zamestnania v súkromnom sektore – niektoré krajiny legislatívne upravili aj túto oblasť formou post – zamestnaneckých obmedzení.

Okrem iného vytvorili aj legislatívne definovaný funkčný **oznamovací mechanizmus**, cieľom ktorého je definovať postupy oznamovania neetického správania a činnosti verejných zamestnancov, pretože povinnosťou pracovníka nie je len vysoký stupeň zodpovednosti za svoju činnosť, ale nesie určitú zodpovednosť aj za neetické konanie vo svojom pracovnom okolí v prípade, že neoznámia túto skutočnosť kompetentným osobám. Takýto mechanizmus súčasne napomáha vytvoreniu pozitívneho prístupu v rámci procesu riešenia dilemy „oznámiť či neoznámiť neetické správanie svojho kolegu“.

PRÍKLAD

Vo Veľkej Británii napríklad „má vláda vydat' v najbližšej dobe zákon, ktorý garantuje štátnym zamestnancom právo upozorňovať na podvod na pracovisku a odmietnuť príkaz nadriadeného z morálnych dôvodov. Právo informovať o korupcii uľahčí konanie štátnych úradníkov, ktorí sa doposiaľ nemali v takýchto prípadoch kam odvolať.“²⁹

Ďalej uvádzame niektoré **príklady implementácie etickej reformy ako súčasti reformy verejného sektora**.³⁰

Veľká Británia

Zmeny v štruktúre služieb verejnej správy (privatizácia takých významných oblastí ako vodárenstvo, plynárenstvo, elektrické zariadenia, železnice,...) na centrálnom aj na lokálnom stupni riadenia významne ovplyvnili aj dôveru verejnosti voči predstaviteľom verejnej správy v tejto krajine, kde by mohol byť zvolený etický prístup charakterizovaný ako viac naklonený k prístupu založenému na princípe integrity a vysokých etických štandardov.

Podľa prehľadu uskutočneného v roku 1985, takmer polovica britskej populácie bola presvedčená, že členovia parlamentu „získavajú veľké čiastky finančných prostriedkov na základe zneužívania majetku a zariadení úradu“. Bolo to poriadne odstrašujúce číslo, a po deviatich rokoch vzrástlo takmer

²⁸ Dokumenty PUMA/ETH 1997.

²⁹ Pope, 2000.

³⁰ Príklad riešenia etickej infraštruktúry v USA je uvedený v kapitole *Konflikt záujmov na úrovni štátnej správy*.

o dve tretiny. Podobný pokles dôvery by sme mohli vidieť aj vo vzťahu k samospráve.“³¹ Táto skutočnosť sa stala hlavným dôvodom pre rýchlejšie napredovanie a zvýšenie záujmu o etickú reformu v tejto krajine. Súčasťou bolo aj vytvorenie **Výboru pre etické štandardy vo verejnom živote**.

Čas potvrdil, že vytvorenie tohto výboru bolo úspešným krokom britskej etickej reformy. Jeho kľúčovou a strategickou úlohou bolo zmapovať situáciu v oblasti dodržiavania a upevňovania etických noriem, princípov a hodnôt a na základe zistení vypracovať odporúčania pre efektívnu reformu manažmentu vo verejnej správe a zároveň napomáhať pri implementačnom procese.

Prvým – neskôr veľmi populárnym – výsledkom práce výboru bolo definovanie siedmich základných etických princípov verejného života³². Na báze vlastných skúseností členovia výboru zosumarizovali „najpraktickejšie prvky a poznatky pre oblasť menovania pracovníkov, efektívneho využívania kódexov správania, priesračnosti – otvorenosti a procesov uvoľňovania z práce“³³. Tieto kroky zatiaľ nevyžadovali žiadne zásadnejšie úpravy alebo novelizáciu zákonov. Iná situácia však sprevádzala oblasť korupcie a podplácania, kde vyvstala potreba modernizovať a jasnejšie formulovať príslušnú legislatívu.

Obzvlášť markantne sa táto skutočnosť prejavovala v oblasti lokálnej verejnej správy. Výbor inicioval odbornú diskusiu na tému zavedenia nového typu trestného činu „zneužitie verejného úradu“ v súvislosti so zneužívaním a nevhodným správaním lokálnych poslancov, úradníkov alebo iných verejných predstaviteľov, ktoré nemohlo byť podľa dovedy platnej legislatívy definované ako čistá korupcia alebo podplácanie.

S cieľom udržiavať, prípadne zvyšovať určitú úroveň transparentnosti a otvorenosti vláda Veľkej Británie v roku 1994 schválila **Kódex prístupu k vládnym informáciám**. Tento kódex zaväzuje orgány verejnej správy – ministerstvá brať do úvahy požiadavky verejnosti vo veci prístupu k informáciám, odpovedať na ne a súčasne spracovávať analýzy týkajúce sa reakcie verejnosti na zásadné politické rozhodnutia. V prípade potreby vypracovávať vysvetľujúce (objasňujúce) manuály sprievodcov o činnosti jednotlivých úradov, ktoré majú v náplni styk s verejnosťou a zabezpečovať tak šírenie potrebných informácií v súlade s Občianskou chartou o verejných službách – aké sú ich ceny a poplatky, úlohy a ciele, akým spôsobom fungujú, popis sťažnostného mechanizmu a postihy.

V roku 1996 bol schválený Poriadok verejnej služby, ktorý zaviazal ministrov a predstaviteľov verejných inštitúcií v súlade so zákonom zväziť v rámci rozsahu poskytovaných služieb lehoty a pracovné podmienky svojich zamestnancov. Tento zákon umožňoval stanoviť štandardy zamestnania vo verejnej správe s ohľadom na ich vlastné konkrétne podmienky, a tak dosiahnuť vyššie zhodnotenie vložených financií. Znamenalo to súčasne aj delegovanie manažmentu verejnej správy do jednotlivých ministerstiev.

Zároveň v tom istom roku vláda zrušila pôvodný kategorizačný systém a vytvorila nový – motivačný. V rámci podpory profesionalizácie zamestnancov bola vytvorená **Biela kniha rozvoja a vzdelávania pre štátnych zamestnancov**: rámeč transformčných aktivít, zverejnený v roku 1996, vytvoril nový program v oblasti vzdelávania a celkového rozvoja v rámci verejných služieb. Zároveň tento dokument zdôraznil úlohu osobnosti a osobnej iniciatívy v procese sebazvedávania a vyhľadávania možností, ktoré sú výrazne podporené a rozšírené základnou stratégiou a činnosťou vrcholového manažmentu.³⁴

³¹ Dokumenty PUMA/ETH/RD 1997.

³² Bližšie pozri s. 19.

³³ Lord Nolan, 1997.

³⁴ Bližšie pozri Veľká Británie, Problémy a rozvoj vo sfére menežmentu verejnej správy - prehľad 1996 - 1997, PUMA 1998.

V súvislosti s kontrolnými (zodpovednostnými) mechanizmami v Anglicku existujú tri hlavné inštitúcie, ktorých činnosť priamo súvisí s kontrolným vládny systémom – Štátna pokladňa, Národný audítorský úrad a Výbor pre verejné účtovníctvo. Úlohu ombudsmana plní v Anglicku Parlamentný komisár, ktorý vznikol zo zákona v roku 1967 a má pomerne široké právomoci.

Nórsko

Problematike etiky, etických hodnôt a princípov sa v Nórsku venuje stále viac pozornosti. Významným krokom bolo **vytvorenie pracovnej skupiny** na úrovni ministrov v roku 1991, ktorej cieľom bolo prešetriť a zhodnotiť postavenie etiky v nórskej verejnej správe. Členov pracovnej skupiny okrem iných tvorili minister spravodlivosti a minister štátnej správy. Výsledky svojej činnosti skupina sformulovala v správe pod názvom *Etika vo verejnej správe*, kde boli čiastočne zosumarizované a definované hodnoty a postoje, charakteristické pre efektívnu verejnú správu, vrátane identifikácie opatrení, nevyhnutných na zdokonalenie výkonov, metód a správania sa vo verejnom sektore.

Hlavným garantom, zodpovedným za úspešnú implementáciu transformačných činností na úrovni ústrednej štátnej správy, sa stalo **Ministerstvo štátnej správy**. Z hľadiska priamej výkonnej zodpovednosti za vytvorenie koncepcie vzdelávacích aktivít týkajúcich sa etiky vo verejnej správe a ich zavádzanie do praxe je ako najdôležitejšia inštitúcia určený **Direktorát riadenia vo verejnej správe**. Jeho činnosť sa sústreďuje na re-definovanie etických hodnôt, noriem a sprievodcov pre implementáciu spravodlivého, nestranného a otvoreného riadenia a personálnej politiky, opätovné formulovanie nariadení a pravidiel zameraných na potlačanie podplácania a aktualizáciu ďalších noriem správania, ktoré ovplyvňujú fungovanie zamestnancov verejného sektora a posilňujú ich integritu a dôveryhodnosť.

Monitorovanie úspešnosti zdokonaľovania etických noriem správania, hlavne vo vzťahu k zodpovednosti za riadenie, je úlohou jednotlivých rezortných ministerstiev a organizácií. Vláda vypracovala nové nariadenia, upravujúce administratívne postupy a metódy procesu obžaloby v tých prípadoch, keď štátny úradník zapríčiní škodu a štát ako zamestnávateľ musí vyjadriť svoje stanovisko a zaujať v otázke zodpovednosti za spôsobenú škodu svoj postoj. Ďalšie porušenia etických štandardov a platných hodnôt sa riešia na základe ustanovení **Zákona o verejnej službe** – s výnimkou porušení trestného práva. Podľa vyjadrenia K. Damera, aj tento zákon obsahuje niekoľko „šedých zón“, kde rozhodovanie štátneho zamestnanca nie je ešte dostatočne konkrétne definované a musí byť realizované len na základe jeho osobných morálnych hodnôt a štandardov.

V súčasnosti Ministerstvo zdravotníctva a sociálnych vzťahov Nórska pripravuje súvisiacu legislatívu, ktorá v prípade, že parlament schváli navrhnuté paragrafové znenie, striktnie zakazuje zamestnancom zdravotníctva akceptovať – či už vo svoj prospech alebo v prospech iného – „dar, províziu, nadržíavanie, uprednostňovanie alebo inú službu, ktorá by mohla vzbudiť akékoľvek podozrenie o ovplyvňovaní konania zdravotníckych zamestnancov.“ V každom prípade a v každej situácii preto musí byť uplatnené morálne konanie.³⁵

V Nórsku sa veľký dôraz kladie na rozvoj mechanizmu profesionálnej socializácie. Dôsledkom reformy verejnej správy bolo aj uskutočnenie niektorých zmien v pracovných postupoch Nórskeho parlamentu – pracovné metódy sa stali prehľadnejšími a vytvorenie špeciálneho kontrolného výboru zabezpečilo v porovnaní s predchádzajúcim obdobím podstatne aktívnejšie riešenie problémov, pochybení a iných neregulárností vo verejnej správe.

³⁵ Dramer, 1997.

USA

O potrebe prehodnotenia etických štandardov vo verejnom živote sa v USA začalo intenzívne diskutovať po prípade „Watergate“ prezidenta Nixona. Bol prijatý zákon zakazujúci podplácanie zahraničných verejných činiteľov, začalo sa pracovať na zákone o prístupe k informáciám, etických kódexoch a následne bol zriadený Úrad pre etiku vo verejnej správe (ang. „Office of Government Ethics“). Princípy etického správania vydané týmto úradom sú uvedené v prílohe 1.

3.3. ODPORÚČANIA PRE ZVÝŠENIE ETIKY V ŠTÁTNEJ A VEREJNEJ SPRÁVE NA SLOVENSKU

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. V rámci prebiehajúcej reformy verejnej správy existujú pokusy definovať štátneho zamestnanca na základe zákona o štátnej službe, ako aj pracovníka vo verejnej službe – na základe zákona o verejnej službe.

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 Slovenskej republike je tak potrebné začať definovať základné etické hodnoty, hľadať adekvátnu právnu formu ich zavedenia a získavať politickú a občiansku podporu na ich presadzovanie.

Jedným z opatrení, ktoré má za úlohu zavádzať etiku do verejnej správy, minimalizovať riziko konfliktu záujmov a budovať dôveru občana vo verejnú správu je zavedenie etického kódexu. Budovanie etických štandardov by malo plniť nasledujúcu úlohu³⁶:

- **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 základe kódexu zabráňovať, aby pri činnosti zamestnancov vo verejnej správe dochádzalo k porušeniu zákonov;
- **penalizačnú** – umožniť a zakotviť účinnú reakciu na porušenie etického kódexu,
- **facilitatívnu** – systematizovať a uľahčovať odhalenie konfliktu záujmov zamestnancov vo verejnej správe.

Pri zvyšovaní etiky pri činnosti verejnej správy na Slovensku je vhodné³⁷:

- definovať základné hodnoty verejného života a verejnej služby na Slovensku, keďže sa štandardy správania odvíjajú od hodnôt;

³⁶ Bližšie pozri Beblavý - Salner - Žitňanský, 1997.

³⁷ Bližšie pozri Sičáková E., Zemanovičová D.: Konflikt záujmov, etika a etický kódex vo verejnej správe, CPHR - Transparency International Slovensko, Bratislava 2000.

- definovať a zaviesť mechanizmus na pravidelné prehodnotenie platnosti jednotlivých hodnôt verejnej správy, ich zmenu prípadne doplnenie nových hodnôt;
- upraviť niektoré oblasti možného vzniku etických problémov v etickom kódexe, prípadne v iných právnych úpravách;
- určiť okruh pracovníkov verejnej správy, na ktorých sa bude etický kódex vzťahovať;
- zosúladiť práce na etickom kódexe s prípravou súvisiacich kľúčových právnych noriem – zákonom o štátnej službe, verejnej službe;
- zosúladiť ďalšie práce na etickom kódexe s prípravou riešenia celkovej problematiky konfliktu záujmov vo verejnom sektore;
- stanoviť právnu záväznosť jednotlivých ustanovení definovaných v etickom kódexe, tak aby boli pravidlá vymáhateľné;
- s cieľom úspešnej implementácie etického kódexu zamerať sa aj na ostatné prvky etickej infraštruktúry tak, aby bola zabezpečená jeho implementácia, monitorovanie a vynucovanie;
- definovať inštitucionálne zabezpečenie tvorby, implementácie a monitorovania etickej infraštruktúry.

PRÍLOHA 1

PRINCÍPY ETICKÉHO SPRÁVANIA vydané Úradom pre etiku v štátnej správe (Office of Governmental Ethics) v USA

Nasledujúce princípy etického správania 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, ktorú sú v rozpore so svedomitým vykonávaním ich povinností.
- Zamestnanci nesmú využívať neverejné vládne informácie na finančné transakcie, či umožňovať využitie týchto informácií na iné osobné záujmy.
- Zamestnanec nesmie, okrem odôvodnených definovaných výnimiek, požadovať alebo prijať akýkoľvek dar či iné veci finančnej hodnoty od fyzickej alebo právnickej osoby, ktorá sa snaží vykonávať činnosti v pôsobnosti zamestnávateľa, ktorá je s týmto úradom v obchodnom vzťahu, alebo ktorá požiadala zamestnávateľa o vykonanie určitého úkonu, alebo ktorej záujmy môžu byť vážne ovplyvnené plnením alebo neplnením povinností zamestnanca.
- Zamestnanci musia svedomito plniť svoje povinnosti.
- Zamestnanci nesmú vedome dávať neoprávnené záväzky a prisľuby, ktoré vládu akokoľvek zaväzujú.
- Zamestnanci nesmú zneužívať verejnú funkciu na osobné obohatenie.
- Zamestnanci musia konať nestranne a nezvýhodňovať žiadnu súkromnú osobu alebo organizáciu.
- Zamestnanci musia chrániť a šetriť federálny majetok a využívať ho iba na oprávnené účely.
- 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 konanie, 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 ku všetkým občanom 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.

PRAMENE

1. Beblavý M. – Salner A. – Žitňanský R.: *Koncepcia zákona o konflikte záujmov*. Výstupy pracovnej skupiny. Bratislava, 1997.
2. Dramer, K.: *Príčiny existencie morálnych vo verejnej správe*. Dokumenty PUMA/ETH 1997.
3. *Ethics report*, Public Management Service, PUMA, OECD 2000.
4. *Etika vo verejnej správe*. Príležitostné dokumenty, PUMA 1996.
5. Krivý, V.: *Hodnotové orientácie v okresoch SR - skupinové portréty*, IVO, 1998.
6. Lord Nolan: *Etické výzvy v procese zmien*, Sympóziom OECD, PUMA/ETH/RD 1997.
7. Pope, J.: *Protikorupčná príručka – skúsenosti z celého sveta*. Bratislava, CPHR –Transparency International Slovensko 2000.
8. *Problémy a rozvoj vo sfére menežmentu verejnej správy – prehľad 1996-1997*, PUMA 1998.
9. Sičáková E. – Zemanovičová D.: *Science – Fiction? Domino Fórum č. 25/2000b? . (22. 6. 2000)*
10. Sičáková E. – Zemanovičová D.: *Konflikt záujmov, etika a etický kódex vo verejnej správe*. Bratislava, CPHR – Transparency International Slovensko 2000b.
11. Slimáková E.: *Etika a verejná správa*, Phare 1998.
12. Uhr, J.: *Integrácia etiky v rámci demokratizácie riadenia*. Dokumenty PUMA/ETH 1997.