

## Měsíc podpory integrity a transparentnosti

### Seminář 2. BUDOVÁNÍ PROFESIONÁLNÍ A APOLITICKÉ VEŘEJNÉ SPRÁVY

10. března 2011, Velvyslanectví Spolkové republiky Německo (Vlašská 19, Praha 1)

#### VÝSTUP ZE SEMINÁŘE

Seminář se zaměřil na oblast veřejné správy, jejíž profesionalita, výkonnost, odpovědnost a apolitičnost představují jednu z klíčových podmínek omezování korupce. Úvodem zazněla prezentace profesora Bussmanna z Německa, který vytyčil protikorupční rámec zkvalitňování veřejné správy. Náměstek ministra vnitra František Vavera představil kroky současné vlády zaměřené k veřejné správě včetně nového věcného záměru zákona o úřednících. Americký velvyslanec Norman Eisen na americké historii a vlastní zkušenosti z Obamovy administrativy ukázal cestu k demokratičtější, profesionálnější a odpovědnější veřejné správě.

Panelová vystoupení i diskuse se týkala jak legislativního vymezení postavení úředníků veřejné správy a zavedení jednotlivých právních institutů posilujících odolnost veřejné správy vůči korupci (výběr a přijímání pracovníků, jejich odměňování apod.) a posilování odpovědnosti úředníků zejména za nakládání s veřejnými zdroji, tak posilování pozitivní kultury veřejné správy jako služby občanům (etické standardy veřejné správy, vzdělávání úředníků).

#### Opatření směřující k depolitizaci a stabilizaci profesionální veřejné správy

Závěry vyplývající ze semináře lze shrnout především do následujících bodů:

##### 1. Kvalitní veřejná správa je klíčovou podmínkou úspěšného boje proti korupci

Podpora kroků směřujících k efektivnější, nezávislejší a profesionálnější veřejné správě se musí stát nedílnou součástí protikorupčních opatření. Politická reprezentace musí vyslat pozitivní signál, že posilování transparentnosti a odpovědnosti myslí vážně. Protikorupční opatření v jednotlivých institucích veřejné správy by měla mít svého konkrétního nositele. Důležité je proto jmenování konkrétního pracovníka se snadným přístupem k vedení instituce a se zodpovědností za implementaci protikorupční strategie a za přípravu, realizaci a monitoring protikorupčních opatření.

Význam a potřebu jasného politického vedení procesu zkvalitňování veřejné správy přesvědčivě ukázalo vystoupení amerického velvyslance Normana Eisena.

Osud služebního zákona napovídá, že i nad návrhem zákona o úřednících se povede složitá legislativní diskuse – je potřeba ukázat, že to je jedna z hlavních protikorupčních priorit (důležitější než většina ostatních).

## 2. Podpora oznamovatelům korupce („whistleblowing“)

Dovnitř veřejné správy musí být vyslán jasný signál, že korupce není tolerována a že oznamování korupce je žádoucí a je podporováno. Jasná politická linie musí být podpořena řadou konkrétních opatření. Jedná se např. o zpracování interních směrnic vymezujících interní a externí oznamovací (whistleblowerské) mechanismy. Zároveň musí být vybudovány upozorňovací kanály, např. chráněná komunikační linka (a e-mailová adresa) zaručující anonymitu oznamovatelů. Důsledkem oznámení korupčního jednání nesmí být ukončení pracovního poměru oznamovatele.

## 3. Řízení korupčních rizik

Riziko korupce patří mezi standardní rizika, se kterými se musí veřejná správa vyrovnávat. Analýza a řízení těchto rizik se proto musí stát jednou běžných, profesionálně vykonávaných činností veřejné správy. Mezi osvědčená opatření patří např. namátkové kontroly rizikových procedur, rotace pracovníků.

## 4. Transparentní personální politika založená na výsledcích

Personální politika musí zaručovat, že do veřejné správy přicházejí vzdělaní a motivovaní pracovníci. Obsazování všech klíčových postů ve veřejné správě musí být založeno na standardizovaných výběrových řízeních. Pro výběrová řízení je důležité stanovit alespoň základní sadu objektivizovaných kritérií, tuto informaci pak mít veřejně dostupnou.

Propuštění úředníka veřejné správy by mělo být možné opět jen na základě formalizovaného postupu, např. disciplinárního (kárného) řízení.

Zkušenosti z personálního řízení veřejné správy v Německu přednesené na semináři představují vhodný příklad v této oblasti.

## 5. Posílení osobní odpovědnosti úředníků zejména v oblasti nakládání s veřejným majetkem

Jedním z nejvýznamnějších aspektů semináře byla výzva ke sjednocení či alespoň přiblížení rozsahu ochrany správy soukromého majetku s úpravou rozsahu ochrany a správy veřejného majetku.

Povinnost nakládat s majetkem s péčí řádného hospodáře by mělo být jasně zákonem upravena, včetně vymezení okruhu odpovědných osob, které s veřejnými zdroji nakládají. S tím souvisí i případné zakotvení objektivní odpovědnosti za způsobenou škodu s tím, že je třeba zvážit obdobnou právní úpravu, která platí pro statutární orgány obchodních společností.

Prvním krokem samozřejmě je důsledné vymáhání odpovědnosti za škodu (regres), které je možné i podle stávající legislativy.

## 6. Transparentní a efektivní odměňování

Adekvátní platové ohodnocení reflektující náročnost a odpovědnost vykonávané práce a konkurující srovnatelným pozicím v soukromém sektoru je důležitou podmínkou budování profesionální veřejné správy. Základem by měla být transparentní nároková složka mzdy. Přílišná variabilita mzdy a závislost adekvátního ohodnocení na mimořádných odměnách oslabuje odbornou nezávislost pracovníka a činí ho závislým na libovůli toho, kdo odměny přiděluje, čímž se zvyšuje korupční riziko. Rozhodování o prémiech by mělo být transparentní a musí podléhat kontrole. Nastavení procentní stropu na osobní ohodnocení, aby se zabránilo excesům v této oblasti, představuje minimální požadavek.

Plošné škrty ve veřejných rozpočtech s dopadem na snižování mezd úředního veřejné správy zásadním způsobem ohrožují motivaci těchto pracovníků a pocit sounáležitosti se státem, zvyšují korupční rizika a měly by být využívány pouze zcela výjimečně.

## 7. Vytváření kultury veřejné správy

Vhodná legislativa tvoří jen jednu část opatření ke zkvalitnění veřejné správy. Druhou, složitější část tvoří formování kultury veřejné správy akcentující veřejný zájem, transparentnost, odpovědnost a profesionalitu. Přispívat k formování takovéto kultury patří k nezastupitelným úkolům politické reprezentace.

Jedním z nástrojů je formování etických pravidel pro činnost ve veřejné správě obecně a na jednotlivých úřadech zvláště. Etická pravidla by měla upravovat jak základní principy činnosti ve veřejné správě, zejména sledování veřejného zájmu, služba veřejnosti a odmítnutí střetů zájmů, tak obecné atributy, jako je reprezentativnost a důvěryhodnost úředníků.

Důležitým nástrojem formování kultury veřejné správy jsou závazné etické kodexy šité na míru pro konkrétní úřad a jeho agendu. Etický kodex se však stane mrtvým dokumentem, pokud se nestane součástí řídicí činnosti ve veřejné správě, nebude specifický pro daný úřad a jeho agendy a pokud nebude doplněn institucionálním zázemím, např. pro vyřizování stížností, posuzování sporných případů nebo pro disciplinární řízení.

Zkušenosti z Velké Británie při zavádění Etického kodexu státní služby, včetně role komisařů pro posuzování otázek s ním spojených, které na semináři zazněly, mohou sloužit jako vhodný příklad k využití.

Průběžné vzdělávání úředníků musí být orientované skutečné potřeby jednotlivých úředníků a jejich pracovních pozic a mělo by být realizováno v přímé návaznosti hodnocení jednotlivých pracovníků.

## 8. Problematické využívání manažerských prvků ve veřejné správě

Při zavádění prvků manažerského řízení do veřejné správy by bylo dobré zajistit, aby ve svém důsledku skutečně vedly ke stabilizaci a kontinuitě veřejné správy, což jsou atributy, bez kterých veřejná správa nebude odolná vůči politickým tlakům. Při jejich zavádění totiž může hrozit i opačný efekt, tedy vyšší politizace veřejné správy.

## 9. Důraz na implementaci opatření ke zkvalitnění veřejné správy

Přijetí potřebných legislativních opatření ke zkvalitnění veřejné správy tvoří nutnou, ale nikoli postačující podmínku dosažení očekávaných výsledků. Nelze zapomenout na implementaci zákona, vytvoření kapacit a finančních zdrojů na zavedení zákona v život, na operativní řízení implementace a na monitorování implementace.

### Na semináři vystoupili:

#### **J.E. Johannes Haindl**

Velvyslanec Spolkové republiky Německo

#### **Prof. Kai Bussmann (DE)**

Martin Luther University of Halle-Wittenberg Německo

#### **J.E. Norman L. Eisen (US)**

Velvyslanec USA

#### **František Vavera (CZ)**

Náměstek ministra vnitra pro veřejnou správu, legislativu a archivnictví

#### **Konrad Stege (DE)**

Emeritní pracovník Ministerstva vnitra spolkové země Šlesvicko-Holštýnsko, Německo

#### **Vít Šťastný (CZ)**

Odbor legislativy, Ministerstvo vnitra ČR

#### **Ivan Přikryl (CZ)**

Bývalý vedoucí úřadu vlády

#### **Miloslav Kala (CZ)**

Viceprezident, Nejvyšší kontrolní úřad

#### **Robert Ledvinka (CZ)**

Ředitel odboru veřejné správy, Ministerstvo vnitra ČR



**Martina Junková (CZ)**

Odbor legislativy, Ministerstvo vnitra ČR

**Eleanor Goodison (UK)**

Catelyns House Ltd

**Moderoval: Radim Bureš (CZ)**

Transparency International Česká republika