

DOPORUČENÍ K INTEGRITĚ VE VEŘEJNÉM SEKTORU



INTEGRITA VE VEŘEJNÉM SEKTORU



DOPORUČENÍ K INTEGRITĚ VE VEŘEJNÉM SEKTORU

C(2017)5

RADA,

S PŘIHLÉDNUTÍM ke článku 5 b) Úmluvy o Organizaci pro ekonomickou spolupráci a rozvoj ze 14. prosince 1960;

S PŘIHLÉDNUTÍM k Doporučením Rady pro zlepšování kvality vládních nařízení [C(95)21/FINAL], k Doporučením Rady k vodítkům OECD pro řešení střetu zájmů ve veřejném sektoru [C(2003)107], k Doporučením Rady k zásadám zapojení soukromého sektoru do infrastruktury [C(2007)23/FINAL], k Úmluvě o boji proti podplácení zahraničních veřejných činitelů při mezinárodních obchodních transakcích [C(2009)159/REV1/FINAL], k Doporučením Rady o zásadách transparentnosti a integrity při lobování [C(2010)16], ke Směrnici OECD pro nadnárodní podniky [C(76)99/FINAL, novelizované v C/MIN(2011)11/FINAL], k Doporučením Rady týkajícím se regulatorní politiky a správy a řízení [C(2012)37], k Doporučením Rady týkajícím se zásad veřejné správy partnerství veřejného a soukromého sektoru [C(2012)86], k Doporučením Rady týkajícím se efektivity investic napříč všemi úrovněmi veřejné správy [C(2014)32], k Doporučením Rady týkajícím se řízení kritických rizik [C/MIN(2014)8/FINAL], k Doporučením Rady týkajícím se veřejných zakázek [C(2015)2], k Doporučením Rady týkajícím se politického rámce pro investice [C(2015)56/REV1], k Doporučením Rady týkajícím se metodických pokynů pro správu a řízení státem vlastněných společností [C(2015)85] a Doporučení Rady ohledně rovnosti pohlaví ve veřejném životě [C(2015)164];

S PŘIHLÉDNUTÍM k práci, kterou v oblasti boje proti korupci a podpory dobré veřejné správy odvedla Organizace spojených národů, a jež se odráží zejména v Úmluvě OSN proti korupci a v Agendě OSN pro udržitelný rozvoj 2030, a práci ostatních mezinárodních i regionálních organizací;

S UZNÁNÍM SKUTEČNOSTI, že morální

integrita představuje jeden ze tří pilířů politických, ekonomických a společenských struktur a je tedy důležitým předpokladem pro hospodářský i společenský blahobyt a prosperitu jednotlivců i celých společností;

S UZNÁNÍM SKUTEČNOSTI, že je při správě veřejných záležitostí morální integrita nezbytná, neboť chrání veřejný zájem a posiluje základní hodnoty, jako jsou odhodlání podporovat pluralitní demokracii vycházející z vlády práva a dodržování lidských práv;

S UZNÁNÍM SKUTEČNOSTI, že morální integrita představuje základní kámen celkového systému dobrého vládnutí, a že by aktualizovaná vodítka pro zajišťování morální integrity ve veřejném sektoru měla odpovídajícím způsobem podporovat soudržnost s dalšími klíčovými prvky veřejné správy;

SE ZŘETELEM K TOMU, že se porušování standardů morální integrity, vůči kterému není žádná země imunní, stalo od přijetí Doporučení Rady o zlepšení etického chování ve veřejné správě včetně principů řízení etiky ve veřejné správě [C(98)70], jež jsou nahrazena těmito Doporučeními, ještě složitějším problémem;

S UZNÁNÍM SKUTEČNOSTI, že jsou rizika pro morální integritu ve všech etapách politického procesu i životního cyklu politik přítomna v různých interakcích mezi veřejným a soukromým sektorem, občanskou společností i jednotlivci, a tato propojenost tedy vyžaduje integrující celospolečenský přístup pro posílení morální integrity a snížení korupce ve veřejném sektoru;

S UZNÁNÍM SKUTEČNOSTI, že se praxe zemí při propagování integrity z důvodu specifického charakteru rizik ohrožujících morální integritu ve veřejném sektoru i v důsledku právních,



institucionálních a kulturních kontextů vlastních jednotlivým zemím významným způsobem odlišuje;

SE ZŘETELEM K TOMU, že posilování morální integrity ve veřejném sektoru je společným posláním a odpovědností všech úrovní veřejné správy, od nichž se odvíjejí jejich různé mandáty a úroveň autonomie v souladu s národními právními a institucionálními rámci, a že jsou tedy tato Doporučení relevantní pro všechny úrovně veřejné správy při budování důvěry veřejnosti;

Na návrh Výboru pro veřejné vládnutí:

I. SOUHLASÍ, že se pro účely těchto Doporučení použijí níže uvedené definice výrazů:

- Morální integrita ve veřejném sektoru odkazuje na neustálé přizpůsobování se a dodržování společných etických hodnot, zásad a norem,

které ve veřejném sektoru prosazují a pozdvihují veřejný zájem nad zájmy soukromé.

- Veřejný sektor zahrnuje legislativní, výkonné, správní i soudní orgány a jejich jmenované i volené veřejné činitele vykonávající svou funkci za peněžitou odměnu nebo bez ní a zastávající trvale nebo dočasně funkci na centrální nebo nižší úrovni veřejné správy. Mohou sem patřit veřejné společnosti, státem vlastněné podniky a partnerství veřejného a soukromého sektoru a jejich činitelé i činitelé a subjekty zajišťující veřejné služby (např. ve zdravotnictví, vzdělávání a veřejné dopravě), se kterými může být uzavřena smlouva, nebo kteří mohou být v některých zemích financováni ze soukromých zdrojů.

II. DOPORUČUJE, aby členské i nečlenské země dodržující tato Doporučení (dále jako „země dodržující Doporučení“) vybudovaly soudržný a ucelený systém pro zajišťování morální integrity ve veřejném sektoru. Země dodržující Doporučení by z tohoto důvodu měly:



1 Prokázat svůj **závazek** na nejvyšší politické úrovni i na nejvyšší úrovni řízení veřejného sektoru s cílem posílit morální integritu ve veřejném sektoru a snížit korupci, a to zejména tím, že:

- a) budou dbát na to, aby systém zajišťující morální integritu ve veřejné správě definoval, podporoval, kontroloval a prosazoval integritu ve veřejné správě a byl integrován do širšího rámce veřejné správy a řízení;
- b) zajistí přijetí odpovídajících legislativních a institucionálních rámců, které umožní organizacím veřejného sektoru převzít odpovědnost za účinné naplňování zásad morální integrity v činnostech těchto organizací i při práci veřejných činitelů vykonávajících tyto činnosti;
- c) formulují jasná očekávání pro nejvyšší politickou úroveň i pro nejvyšší úroveň řízení, jejichž činitelé budou systém zajišťující morální integritu ve veřejném sektoru sami podporovat vlastním příkladným chováním, a to včetně toho, že budou sami demonstrovat vysoké morální zásady při plnění svých oficiálních povinností.



2 Jasně určit institucionální **odpovědnost** napříč veřejným sektorem tak, aby byla posílena účinnost systému zajišťování integrity ve veřejném sektoru, a to zejména:

- a) prostřednictvím jasného vymezení odpovědnosti na příslušných úrovních (národní, na úrovni nižších celků, na organizační úrovni), aby bylo možné navrhnout, řídit a zavést prvky systému pro zajišťování integrity ve veřejném sektoru;
- b) zajištěním, že všichni veřejní činitelé, jednotky nebo orgány (včetně těch, které jsou autonomní a/nebo nezávislé) mající centrální odpovědnost za vývoj, implementaci, prosazování a/nebo monitorování prvků systému pro zajišťování integrity ve veřejném sektoru, které jsou v jejich působnosti, budou mít odpovídající mandát a kapacitu, aby mohli plnit své úkoly;
- c) podporováním mechanismů pro horizontální a vertikální spolupráci mezi těmito veřejnými činiteli, jednotkami nebo orgány, a kde to bude možné, i s orgány státní správy na nižších úrovních a vzájemně mezi nimi a to s využitím formálních i neformálních prostředků podporujících soudržnost a s cílem vyvarovat se překryvů a mezer a podělit se o poznatky i příklady dobré praxe, na nichž bude možné stavět.

SYSTÉM



3 Rozvíjet **strategický** přístup veřejného sektoru, který bude založen na důkazech a bude cílit na zmírňování rizik ohrožujících morální integritu ve veřejném sektoru, a to zejména:

- a) prostřednictvím nastavení strategických cílů a priorit pro systém zajišťující integritu ve veřejném sektoru, a to na základě možných rizik hrozících porušením standardů integrity ve veřejném sektoru, přičemž tento systém bude brát do úvahy faktory přispívající k úspěšnosti politik pro zajišťování integrity ve veřejném sektoru;
- b) díky přípravě porovnání a ukazatelů a shromažďování důvěryhodných a relevantních dat týkajících se úrovně implementace, fungování a celkové efektivity systému zajišťujícího integritu ve veřejném sektoru.



4 Nastavit pro veřejné činitele vysoké **standardy** chování:

- a) jdoucí nad rámec minimálních požadavků, upřednostňující veřejný zájem a dodržování hodnot veřejné služby a podporující otevřenou kulturu, jež usnadňuje a posiluje organizační učení a podporuje dobrou veřejnou správu;
- b) zapracovat standardy integrity do právního systému i organizačních směrnic (tj. etických kodexů a kodexů chování), aby bylo možné jasně formulovat očekávání; budou sloužit i jako základ pro disciplinární, správní, občanskoprávní a/nebo trestní vyšetřování a případné určení postihů;
- c) určit jasné a přiměřené postupy, které pomohou předcházet porušování standardů integrity ve veřejném sektoru a řešit skutečné nebo potenciální střety zájmů;
- d) komunikovat hodnoty a standardy veřejného sektoru interně v rámci organizací veřejného sektoru i vně směrem k soukromému sektoru, občanské společnosti a občanům a požádat tyto partnery, aby hodnoty a standardy při svém jednání s veřejnými činiteli také respektovali.

KULTURA

III. **DOPORUČUJE**, aby země dodržující Doporučení pěstovaly kulturu morální integrity ve veřejném sektoru. Za tímto účelem by měly země dodržující Doporučení:



5 Podporovat **celospolečensky** kulturu morální integrity ve veřejném sektoru, spolupracovat se soukromým sektorem, občanskou společností a jednotlivci, a to zejména:

- a) uznáním role, kterou v rámci systému zajišťujícím morální integritu ve veřejném sektoru sehrávají soukromý sektor, občanská společnost a jednotlivci tím, že respektují hodnoty integrity ve veřejném sektoru při svých interakcích s ním tak, že budou podporovat soukromý sektor, občanskou společnost i jednotlivce, aby v rámci sdílených odpovědností ctili i tyto hodnoty;
- b) zapojováním relevantních zainteresovaných stran do vývoje, pravidelných aktualizací a zavádění systému zajišťujícího morální integritu ve veřejném sektoru;
- c) zvyšováním společenského povědomí o výhodách zachovávání morální integrity ve veřejném sektoru a snižováním tolerance vůči porušování standardů integrity ve veřejném sektoru a tam, kde je to vhodné, i uskutečňováním kampaní vzdělávajících veřejnost, tedy jednotlivce a zejména školní mládež, o integritě ve veřejném sektoru;
- d) tak, že soukromý sektor i občanská společnost budou těžit z komplementárních výhod integrity veřejného sektoru plynoucích z dodržování morální integrity při podnikání i neziskových činnostech a z toho, že budou sdílet ponaučení vycházející z dobré praxe a budou na nich stavět.



6 Investovat do **leadershipu** v oblasti morální integrity, aby demonstrovaly, že organizace veřejného sektoru ctí závazek zachovávání integrity ve veřejném sektoru, a to zejména tím, že:

- a) do profilů manažerů zahrnou požadavek, aby byli manažeři na všech úrovních organizace vzorem morální integrity hodným následování, a také požadavek, že na všech úrovních organizace budou uchazeči na pozice manažerů vybíráni, jmenováni nebo povyšováni s ohledem na systém zachovávání integrity ve veřejném sektoru, a s přihlédnutím k tomuto systému bude hodnocena i jejich činnost;
- b) budou podporovat manažery jako vzory etického chování, určí jim jasné mandáty, poskytnou organizační podporu (jako jsou interní kontroly, nástroje pro řízení lidských zdrojů a právní poradenství) a budou zajišťovat jejich pravidelné školení a vedení s cílem zvyšovat jejich povědomí a rozvíjet dovednosti potřebné k patřičnému posuzování záležitostí, jež se mohou dotýkat integrity ve veřejném sektoru;
- c) budou rozvíjet rámce řízení podporující manažerskou odpovědnost při identifikaci a zmírňování rizik ohrožujících integritu ve veřejném sektoru.



Profesionalita

7 Podporovat na zásluhách stavící **profesionální** a na veřejný sektor zaměřené hodnoty a dobré řízení a správu, a to zejména prostřednictvím:

- řízení lidských zdrojů, při kterém budou důsledně ctěny základní zásady, jakými jsou zásluhy a transparentnost, podporující profesionalitu ve veřejné službě, zabraňující nadřizování a nepotismu, chránící před nevhodným politickým zasahováním a snižující rizika zneužití pozice a úřední moci;
- spravedlivého a otevřeného systému náboru, výběru a kariérního růstu zaměstnanců na základě objektivních kritérií a formalizovaného postupu a systému hodnocení, který bude podporovat odpovědnost a étos veřejné služby.



Budování
personálních
kapacit

8 Poskytovat veřejným činitelům dostatečné informace, vzdělávání, **vedení** a včasné poradenství, aby mohli uplatňovat standardy pro zajišťování morální integrity ve veřejném sektoru na pracovišti, a to zejména tím, že:

- budou veřejným činitelům po dobu jejich působení ve veřejném sektoru poskytovat jasné a aktuální informace o organizačních směrnících, pravidlech a administrativních postupech důležitých pro zachovávání vysokých standardů morální integrity ve veřejném sektoru;
- veřejným činitelům nabídnou úvodní proškolení a dále školení na pracovišti týkající se integrity, a to po dobu jejich působení ve veřejném sektoru, a budou tak zvyšovat jejich povědomí a rozvíjet nezbytné dovednosti, aby mohli analyzovat náročná

etická rozhodnutí, a aby brali standardy morální integrity uplatňované veřejným sektorem tak, že jsou vhodné a mají smysl i v jejich soukromém kontextu;

- zajistí mechanismus pro poskytování snadno dostupného formálního i neformálního vedení a konzultací, které budou veřejným činitelům pomáhat při naplňování standardů integrity ve veřejném sektoru při každodenní práci a pomohou jim zvládat situace, ve kterých dochází ke střetu zájmů.



Otevřenost

9 Podporovat ve veřejném sektoru **otevřenou** organizační kulturu, jež bude reagovat na obavy ohledně integrity, a to zejména tím, že:

- budou podporovat otevřenou kulturu, ve které je možné volně diskutovat náročná etická rozhodnutí, znepokojení týkající se integrity ve veřejném sektoru i pochybení, a to případně i se zástupci zaměstnanců, a ve které bude vedení reagovat a jeho prioritou bude včas poskytnout rady a vyřešit případné problémy;
- stanoví jasná pravidla a postupy pro oznamování podezření z porušení standardů morální integrity a zajistí – v souladu se základními principy vnitrostátního práva – zákonnou i praktickou ochranu proti všem typům neodůvodněného zacházení v případě, že bude porušení standardů oznámeno v dobré víře a na základě důvodného podezření;
- nabídnou alternativní možnosti pro oznamování podezření z porušení standardů integrity, a to včetně možnosti důvěrného oznámení této skutečnosti orgánu, jež má mandát a kapacitu k provedení nezávislého vyšetřování.

ODPOVĚDNOST

IV. **DOPORUČUJE**, aby státy dodržující Doporučení umožnily účinné uplatňování odpovědnosti. Z tohoto důvodu by měly státy dodržující Doporučení:



10 Uplatňovat rámec interní **kontroly a řízení rizik**, aby ochránily integritu organizací veřejného sektoru, a to zejména tím, že:

- a) nastaví kontrolní prostředí a jasné cíle, které budou dokladem toho, že se vedení zavázalo k ochraně integrity ve veřejném sektoru a hodnot veřejné správy, a budou poskytovat přiměřená ujištění ohledně efektivity organizace, její činnosti a dodržování zákonů a postupů;
- b) určí strategický přístup k řízení rizik, který bude zahrnovat hodnocení rizik ohrožujících integritu ve veřejném sektoru, řešení slabín v oblasti kontroly (včetně nastavení varovných signálů pro kritické procesy) a vytvoření efektivních mechanismů pro monitoring a kontrolu kvality v systému řízení rizik;
- c) zajistí soudržnost kontrolních mechanismů a určí jasné postupy pro řešení podložených podezření z porušení zákona a předpisů a usnadní oznamování příslušným orgánům bez obav z postihů.



11 Zajistit, aby mechanismy pro **prosazování dodržování standardů** nabízely vhodné reakce na veškeré typy podezření, že došlo k porušení standardů integrity ve veřejném sektoru ze strany veřejných činitelů i jiných subjektů, a to zejména tak, že budou:

- a) při prosazování standardů morální integrity ve veřejném sektoru postupovat spravedlivě, objektivně a bez prodlevy (mimo jiné při zjišťování porušení, vyšetřování, udělení postihů a odvolání), a to prostřednictvím disciplinárního, správního, občanskoprávního a/nebo trestněprávního řízení;
- b) podporovat mechanismy pro spolupráci a výměnu informací mezi příslušnými orgány, jednotkami a činiteli (na organizační, nižší správní i národní úrovni) tak, aby se předcházelo překrývání a mezerám, a zajistí včasnější a přiměřenější uplatňování mechanismů pro prosazování standardů;
- c) podporovat v organizacích veřejného sektoru transparentnost a informování veřejnosti o účinnosti mechanismů pro prosazování standardů a o výsledcích kauz, a to zejména na základě relevantních statistik k případům a při současném zachování požadavku na respektování důvěrnosti a dalších relevantních právních ustanovení.



Dohled

12 Posílit v systému zajišťujícím morální integritu ve veřejném sektoru roli externího **dohledu a kontroly**, zejména tím, že:

- a) usnadní organizační učení a doloží odpovědnost organizací veřejného sektoru tak, že budou vhodně reagovat (v případě potřeby i formou odčinění křivdy) na postihy, rozhodnutí a formální poradenství ze strany dohledových orgánů (nejvyšších kontrolních orgánů, ombudsmana nebo informací od výborů), regulačních orgánů a správních soudů;
- b) zajistí, aby dohledové orgány, regulační orgány a správní soudy, které posilují integritu ve veřejném sektoru, reagovaly na informace o podezření z protiprávního jednání nebo zneužití pravomocí oznámené třetími osobami (na stížnosti nebo obvinění vznesené ze strany podniků, zaměstnanců a dalších osob);
- c) zajistí nestranné prosazování zákonů a předpisů (které se mohou vztahovat na veřejné a soukromé organizace a jednotlivce) regulačními orgány.



Participace

13 Podporovat **transparentnost a zapojování zainteresovaných stran** ve všech etapách

politického cyklu a životního cyklu politik a povzbuzovat tak přijímání odpovědnosti a veřejný zájem, a to zejména prostřednictvím:

- a) podporování transparentnosti a otevřeného vládnutí včetně zajišťování přístupu k informacím a otevřeným datům a včasných odpovědí na žádosti o informace;
- b) umožnění přístupu k přípravě a zavádění veřejných politik všem zainteresovaným stranám – včetně soukromého sektoru, občanské společnosti a jednotlivců;
- c) zamezování situacím, kdy by byly veřejné politiky pod neúměrným vlivem úzkých zájmových skupin (tzv. policy capture), a to řešením konfliktu zájmů a vštěpováním zásad transparentnosti při lobování a při financování politických stran a volebních kampaní;
- d) podporování společnosti, která si zřizuje organizace působící jako tzv. hlídací psi („watchdog“), občanská uskupení, odborové svazy a nezávislá média.

- V. VYZÝVÁ** generálního tajemníka, aby tato Doporučení šířil dále.
- VI. VYZÝVÁ** země dodržující tato Doporučení, aby je šířily dále na všech úrovních veřejné správy.
- VII. VYZÝVÁ** země, které se k dodržování těchto Doporučení nepřihlásily, aby vzaly tato Doporučení řádně na vědomí a postupovaly v souladu s nimi, a to po přezkoumání ze strany skupiny SPIO

(pracovní skupiny složené z vysokých úředníků zabývajících se integritou ve veřejném sektoru).

- VIII. DÁVÁ POKYN** Výboru pro veřejné vládnutí, aby prostřednictvím své pracovní skupiny složené z vysokých úředníků zabývajících se integritou ve veřejném sektoru (SPIO) sledoval implementaci návrhu Doporučení a informoval o ní Radu nejpozději pět let po přijetí Doporučení a poté v pravidelných intervalech.

Výbor pro veřejné vládnutí při OECD

Úkolem Výboru pro veřejné vládnutí je pomáhat členským i nečlenským státům při budování a posilování kapacit ve veřejné správě, které budou schopné při navrhování, implementaci a hodnocení veřejných politik, institucí a služeb zajistit taková řešení, která jsou včasná, adaptivní, inovativní a orientovaná na potřeby občanů.

Výbor se zaměřuje zejména na pomoc státům s cílem posílit jejich schopnost vládnout prostřednictvím zlepšování systému tvorby veřejných politik a zlepšování výkonu veřejných institucí. Práce Výboru v oblasti veřejné integrity je podporována zejména prostřednictvím Oddělení pro integritu ve veřejném sektoru spadajícího pod Direktorát OECD pro veřejné vládnutí.

Jedinečný důraz direktorátu na institucionální uspořádání a implementaci politik podporuje vzájemné učení se a šíření příkladů dobré praxe v různých společenských a tržních podmínkách. Tato práce podporuje země při vytváření lepších vládních systémů a provádění politik na všech vládních úrovních pro podporu udržitelného inkluzivního růstu a dalšího rozvoje důvěry občanů ve vládu.

Prohlášení o hlavních cílech Direktorátu OECD pro veřejné vládnutí

Naším posláním je pomáhat vládám na všech úrovních při navrhování a provádění strategických, podložených a inovativních politik s cílem posílit veřejnou správu, účinně reagovat na rozmanité a obtížné hospodářské, sociální a environmentální výzvy a plnit závazky vlády vůči občanům.

Tento materiál byl přeložen Ministerstvem vnitra České republiky (Odborem strategického rozvoje a koordinace veřejné správy) pouze pro informativní účely a jeho úplná správnost nemůže být ze strany OECD garantována. Oficiálními verzemi materiálu jsou pouze texty v angličtině a francouzštině dostupné na webu OECD <https://legalinstruments.oecd.org>.

www.oecd.org/gov/ethics

govintegrity@oecd.org

 [#OECDintegrity](https://twitter.com/OECDintegrity)

