

Opatření

ke zvýšení transparentnosti rozhodování a hospodaření místní samosprávy

Teoretické zapracování „transparentnosti“ orgány státní do legislativní hierarchie zákonů, vztahujících se k působnosti samosprávných orgánů, je orientováno především na **výkon státní správy v přenesené působnosti**. Pokud jde o transparentnost výkonu působností **vlastní územní samosprávy**, je převážná většina praktických opatření koncipována na regionální samosprávu (krajskou organizaci). I když jsou mnohdy prezentována zjednodušeně i ve vztahu k „obcím“, je komplexní využití dostupných metodik a podzákonných norem proveditelné max. do úrovně „městských“ samospráv v bývalých „malých okresech“. Na místní (municipální) samosprávu obcí a také na samosprávu jednotlivých městských částí Prahy od 13 – ky nahoru je lze aplikovat jen „přiměřeně“.

Ve většině obcí, měst a krajů jsou dnes zavedena různě důrazná systémová opatření ke zvýšení transparentnosti rozhodování samospráv. Jeví se jako nutné pokračovat v úsilí o vyšší kvalitu „transparentnosti“. Existuje několik obecných opatření, bez kterých bude všechno ostatní snažení vždy poznamenáno sníženým efektem. Důležitý je rozvoj svobodného tisku. Na místní úrovni to znamená otevřít radniční periodika alternativním názorům a polemice. Totéž se týká webových stránek radnice. Poskytování všestranných informací (fakta, ne propaganda) na internetu je zcela nezbytné.

Další důležitou obecnou součástí komplexního přístupu v úsilí o transparentnost je posilování koncepce úřadu jako „**poskytovatele služeb**“ - tj. přiblížení veřejných služeb "**spotřebitelům**", veřejnosti. Model "**poskytovatel služby - klient**" je cílová organizační architektura úřadu samosprávy.

Samospráva MČ Praha 21 oslovila svoje občany v anketě, zaměřené na tuto problematiku. Z výsledků mj. vyplynulo, že 67 % respondentů, tedy výrazná většina, je pro vytvoření pravidel transparentnosti v ÚMČ formou interní směrnice. Alarmující zjištění představuje skutečnost, že 45 - % respondentů, tj. přibližně polovině, chybí diskusní fórum na www stránkách, které bylo zablokováno. Nepominutelným výstupem ankety je ale i skutečnost, že v průměru 20 až 30 % respondentů vyjadřuje negativní náhled (NE a spíše NE) na problematiku, danou následujícím okruhem otázek:

- *Organizační nastavení komunikace mezi občany a úřadem,*
- *Včasná a srozumitelná informovanost o závažných problémech MČ,*
- *Účast všech občanů na rozhodování cestou návrhů a iniciací komisí rady,*
- *Otevřený přístup pro všechny skupiny občanů do Zpravodaje,*
- *Kvalita a rozsah informací, poskytovaných odbory úřadu a volenými funkcionáři na www,*
- *Včasné a vyčerpávající odpovědi na dotazy občanů,*
- *Připravenost, nestrannost zadávání a kvalita realizace veřejných zakázek,*

Na základě výše uvedených skutečností se ukazuje jako žádoucí hlubší posouzení transparentnosti úřadu, dodržování vnitřních předpisů vztahujících se k problematice stížností, dodržování souladu s ustanovením § 175 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a předložení návrhů ke zkvalitnění komunikace mezi občanem a úřadem, i ke zlepšení informovanosti veřejnosti o činnosti úřadu a práci jeho úředníků (zaměstnanců), včetně vedení úřadu.

Oblasti, doporučené dokumentem „Transparentní samospráva“, který vydala nadace OPE NSOCIETY FUND PRAHA

1 Transparentní rozhodování volených orgánů

opatření 1.1

Úplné a přehledné zveřejňování informací o jednání volených orgánů

včetně komisí a výborů

2 Transparentní úřad jako služba občanům

opatření 2.1

Sytém OPEN neboli on-line úřad

Toto opatření je zcela zásadní. Značná část „práce“ v ústředních orgánech je už odvedena. Je však nutné dokončit vnitřní i vnější provázanost „on – line úřadů“ na jednotném systémovém základu. Nejsou dosud realizovány projektové okruhy:

- zřizování kompetenčních center;*
- podpora provázanosti eGovernmentu na mezinárodní, regionální a místní úrovni;*
- podpora nástrojů k účasti občanů na rozhodování o místním veřejném životě.*

Pouze částečně jsou realizovány projekty k dostatečnému propojení a integraci portálů provozovaných různými orgány veřejné správy.

Tyto nedostatky budou se muset pokusit samosprávy překlenout vlastními aktivitami. To ale bude pro místní samosprávy značný problém, protože to vyžaduje rozsáhlé HW i SW prostředky a pak, pochopitelně i odborné pracovníky, které budou muset zajišťovat u externích firem.

Zkratka OPEN je akronym (Online Procedures Exchancement for Civil Applications - Zlepšení online vyřizování žádostí občanů). On-line služby na úřadech nejsou módní vlnou přetechnizované společnosti. Jejich šíření je nezvratným jevem, neboť přináší jednoznačně pozitivní výsledky. Počáteční investice do zprovoznění takového systému se tudíž úřadu vrátí i se ziskem. Zadruhé je elektronické vyřizování žádostí bez osobního kontaktu mnohem transparentnějším, korupci do značné míry eliminujícím způsobem, zajišťujícím zároveň jednotný postup vůči všem občanům.

opatření 2.2

Vyřizování stížností občanů

Na každém úřadu by měl existovat zveřejněný předpis zaručující transparentní vyřizování stížností občanů. Předpis by měl také nařizovat zveřejňování stížností a výsledků vyřízení, v adekvátně anonymizované formě. V kombinaci s předchozím opatřením [2.1](#) by měl mít občan možnost sledovat vyřizování své stížnosti přes internet.

opatření 2.3

Skleněné dveře a přepážky

Že má úřad být "skleněnou budovou", jak se říká, není myšleno pouze obrazně (aby procesy v něm se odehrávající byly transparentní), ale částečně také doslovně: v budově úřadu má být vidět, co kdo dělá, a to z několika důvodů:

- viditelnost osoby zvyšuje pracovní morálku,
- viditelnost jednání ztěžuje nekalé domlouvání se či přímo předávání úplatku,
- je silnou psychologickou bariérou,
- prosklené dveře na druhé straně odbourávají stres občanů klepajících na dveře, aniž ví, co je za nimi čeká,
- řešením je i prosklení jen části dveří, kdy se jedná o kompromis mezi kontrolou práce úředníků a ochranou jejich soukromí.

opatření 2.4

Veřejné pracovní kalendáře

Povinné vedení osobních pracovních kalendářů se záznamy o schůzkách se všemi stranami u výše postavených veřejných činitelů (radní, uvolnění předsedové výborů, ředitelé/vedoucí odborů). Tyto kalendáře budou veřejně přístupné na webových stránkách.

opatření 2.5

Záznamy ze služebních cest

Z každé služební cesty úředníka či zastupitele se pořídí a na webových stránkách zveřejní záznam. Záznam by měl obsahovat: jméno zastupitele či úředníka, datum, účel, cílová místa, cenu a výsledek služební cesty.

opatření 2.6

Přijímání darů: nulová tolerance

Každá samospráva má veřejně deklarovat a vnitřním předpisem stanovit nulovou toleranci k přijímání darů. Výjimku tvoří dary, které nelze z diplomatických důvodů odmítnout (není slušné odmítnout dar od oficiální návštěvy). Takové dary jdou ale automaticky do vlastnictví samosprávy a jsou pokud možno dále věnovány na charitativní účely. Podrobnosti může stanovit vnitřní předpis.

3 Transparentní poskytování informací

Jakým způsobem chceme komunikovat s občany a jakým způsobem jim chceme předávat informace? Tuto širokou a pro samosprávy zcela základní otázku by měla zodpovědět oficiálně schválená a zveřejněná informační politika (nebo též „*informační strategie*“). Komunikačních kanálů mezi úřadem a občany může být samozřejmě velké množství, ale je potřeba, aby některé z nich byly institucionalizované a všeobecně známé.

opatření 3.1

Prostor pro diskusi a alternativní názory

Tento prostor pro diskusi a kritiku by měl tvořit přehledný a ucelený systém, postavený na třech pilířích: *otázky a odpovědi, tematické fórum a návštěvní kniha.*

Otázky a odpovědi

(podle [Zákona č. 106/1999 Sb.](#), o svobodném přístupu k informacím). Rubrika „Otázky a odpovědi“ je v provozu například na stránkách hl. m. Prahy (odkaz přímo z hlavní stránky www.praha-mesto.cz). Občané zde mají možnost poslat na magistrát on-line formulářem dotaz ([odkaz na ukázkou](#)), který je pak i s odpovědí v této rubrice zveřejněn.

Podle schválené novely č. 61/2006 Zákona č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, musí každý úřad na svých webových stránkách zveřejňovat žádosti o informace podle tohoto zákona včetně poskytnutých (i zamítavých) odpovědí ([§5 odst. 3](#)). Ideální proto je tuto rubriku využít pro splnění této zákonné povinnosti, on-line formulář nazvat „Žádost o informace podle zákona č.106/1999 Sb.“ a zároveň do této rubriky vkládat i žádosti, jež na úřad dorazily poštou či e-mailem, samozřejmě včetně odpovědí či případného zamítnutí žádosti. Pochopitelně nezbytné je pro občana mít v této rubrice k dispozici fulltextový vyhledávač.

Tematické fórum

Rubrika „Tematické fórum“ nabízí občanům možnost vyjádřit svůj názor ke konkrétní problematice, k níž je právě zřízena diskuse. V této rubrice se má jednat věcnou argumentací o problému, který je v dané samosprávě aktuální a ožehavý a jehož řešení se na úřadě připravuje. Vedení samosprávy by mělo samozřejmě k názorům, připomínkám a podnětům občanů při hledání řešení přihlížet a v rámci možností do probíhajících debat v této rubrice také přispívat. Diskusi v této rubrice musí (podle předem stanovených a zveřejněných pravidel) hlídat redakce, aby se nazaplevelila nevěcnými příspěvky (pro ně je určena Návštěvní kniha – viz dále, kam je možné nevěcné příspěvky přesouvat). Témata pro diskusi iniciativně vybírá samospráva, ale může reagovat také na požadavky občanů.

Návštěvní kniha

Tato rubrika slouží jako volná diskuse, do níž může přispět kdokoli téměř čímkoli. Tato rubrika má jen velmi obecná pravidla a redakce maže pouze příspěvky, které mají rasistický, sexistický, urážlivý apod. obsah, nebo případně komerční prezentace či odkazy na jiné stránky. Témata by sice měla souviset s danou samosprávou, ale podmínka to být nemusí. Zde je možné chválit, kritizovat, diskutovat s ostatními...

opatření 3.2

Demokratické radniční periodikum

Většina radnic vydává vlastní noviny/časopis či aspoň informační občasníky. Bohužel často slouží tato periodika, vydávaná za peníze samosprávy, k sebeprezentaci vedení radnic, obzvláště v předvolebních obdobích. Není výjimkou, že redakční radu tvoří rada samosprávy, a je spíše pravidlem, že v čele

periodika de facto stojí starosta (ať už přímo, či nepřímo). Radniční periodika by přitom měla sloužit k nestrannému (= nestrannému) informování občanů o dění v samosprávě.

Redakční rada nemá být obsazena radními či politiky výhradně z vládnoucích stran, ale měla by být buď nezávislá, nebo zahrnovat i zástupce opozice. Radniční periodika by ale měla zejména obsahovat prostor jak pro opozici, tak pro vyjádření občanů, k vedení samosprávy pochvalných i kritických. Měla by dávat prostor k diskusi o připravovaných rozhodnutích.

Zaručit nestrannost periodika či alespoň přístup alternativních názorů do něj může například „Kodex radničního periodika“ a „Statut redakční rady“.

opatření 3.3

Předpis pro komunikaci s médii

Pro předcházení konfliktům a pro vyjasnění komunikační (mediální) činnosti samosprávy je vhodné vytvořit *předpis popisující práva zaměstnanců při komunikaci s médii*. Součástí tohoto předpisu by měla být, vedle definice pro úřad specifických struktur pro oficiální komunikaci s médii, také ochrana úředníků pro případ jejich vlastní komunikace s médii, ať už z vlastní iniciativy či na žádost novináře. Předpis by měl obsahovat zákaz vyšetřování (v rámci úřadu), kdo poskytl sdělovacím prostředkům informaci o činnosti úřadu.

opatření 3.4

Veřejná slyšení – kulaté stoly

Pořádají se k tématům, která jsou pro samosprávu strategická, k citlivým či nesrozumitelným tématům (může být svoláno jako reakce na petici či demonstraci) nebo případně takovým, o nichž nepanuje v zastupitelstvu shoda.

Veřejného slyšení by se měli účastnit za dané téma odpovědní představitelé samosprávy, kteří slyšení zahájí prezentací návrhu řešení tématu. Poté by měli dostat slovo zastupitelé, kteří mají odlišný názor a chtějí jej veřejně prezentovat. Hlavní částí slyšení je ale diskuse s občany, kterou vede moderátor a z ní vycházející návrhy jsou sepisovány. Z veřejného slyšení je pořízen zápis, který je zveřejněn na webových stránkách samosprávy.

opatření 3.5

Bulletin o samosprávě do domácností

Myšlenka tištěného bulletinu o funkcích, činnostech a struktuře samosprávy vychází ze dvou předpokladů: zaprvé ne všichni občané jsou pravidelnými a zkušenými uživateli internetu a zadruhé dostat do ruky takový bulletin může být pro leckoho prvním krokem k aktivnějšímu zájmu o dění v samosprávě. Mnoha lidem také chybí zcela základní znalosti o fungování samosprávy a webové stránky samospráv takovýto přehled nenabízejí: tuto znalost svým strukturováním již mlčky předpokládají.

Bulletin by tedy měl odpovídat na širokou škálu otázek: co jsou a jak fungují zastupitelstvo a výbory, rada a komise a úřad, jak se schvaluje rozpočet a co ho tvoří, jaké jsou možnosti občanů se zapojit, co je a co není v pravomocích samosprávy atd. Chybět by neměl přehled kontaktů, poplatků a mapa webových stránek.

4 Transparentní hospodaření

Všechny samosprávy mají ze zákona povinnost nakládat se svým majetkem účelně a hospodárně (zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze). Za porušování tohoto zákona ale neexistují žádné sankce, v ČR navíc chybí nezávislá kontrola hospodaření samospráv (kompetence NKÚ zůstávají stále omezené na státní rozpočet) a o efektivitě vnitřních kontrolních mechanismů se dá leckde s úspěchem pochybovat. Samosprávy jsou sice povinny zadávat každoročně audit, ten ale zpracovávají soukromé firmy (případně ministerstvo financí) a navíc nebývá vůbec zveřejněn nebo nejsou zveřejněny nedostatky.

opatření 4.1

Veřejně přístupná centrální evidence smluv

Smlouvy jsou základním zdrojem informací o hospodaření samosprávy, a proto jejich zveřejňování tvoří podstatu transparentnosti nakládání s majetkem. Většina úřadů se dosud zdráhá poskytovat žadatelům přímo smlouvy s poukazem na to, že obsahují obchodní tajemství nebo chráněné osobní údaje. Novelizovaný zákon o svobodném přístupu k informacím však použití obou těchto argumentů, ve většině případů neoprávněných, ztěžuje.

V § 8b se zakotvuje povinnost zpřístupnit základní osobní údaje (jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt) o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky, s uvedením výše, účelu a podmínek jejich poskytnutí. Příjemcem veřejného prostředku se rozumí jak fyzická, tak i právnická osoba. (Ustanovení se netýká oblasti sociální, zdravotní péče apod.) Snižuje se tak možnost úřadů neoprávněně odepírat informace s odkazem na osobní údaje tam, kde to není na místě, i možnost zneužití obchodního tajemství k neoprávněnému odepírání informací. (více informací o novele zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím najdete na www.otevrete.cz.)

opatření 4.2

Přehled hospodaření s nemovitým majetkem

Jak jsou využívány nemovitosti v majetku samosprávy? Komu a za kolik jsou pronajímány? Řídí se hospodaření s nemovitým majetkem nějakými pravidly? Jak je možné tyto informace zjistit? Většinou velmi těžko. Ani vedení samosprávy nemusí mít přehled o tom, nakolik výhodně či nevýhodně jsou nemovitosti pronajímány, pokud má tuto oblast na starosti jedno oddělení odboru správy majetku. Přitom zajistit větší transparentnost hospodaření s nemovitým majetkem není nijak komplikované a bezpochyby umožní i jeho efektivnější a hospodárnější využívání.

Přehled nemovitého majetku na webu

Prvním krokem je vytvoření přehledného seznamu nemovitého majetku samosprávy a jeho zveřejnění na webových stránkách. Popis každé nemovitosti by měl obsahovat charakter a způsob využití nemovitosti (bytový dům, krematorium, pole, parkoviště apod.), adresu nebo parcelní číslo, informace o pronájmu (pokud ano, komu a za kolik – s výjimkou bytů; pokud je nemovitost využívána samosprávou, pak k čemu), kdo je pověřen správou nemovitosti.

Pravidla pro hospodaření s nemovitým majetkem

Každá samospráva by měla přijmout svá interní *Pravidla pro hospodaření s nemovitým majetkem*, v nichž se podrobně definují procesy a odpovědnosti při pronájmech, prodejkách a správě nemovitostí.

Pravidla by měla svou podrobností odpovídat velikosti samosprávy, resp. velikosti nemovitého majetku.

opatření 4.3

Přehled faktur

Nejčastější, nejtypičtější a nejoprávněnější otázka zní: komu, za co a kolik naše samospráva platí? Proč každému občanovi, který to chce vědět, odpovídat zvláště, když je možné tyto informace dát přehledně na webové stránky samosprávy? Zastupitelé ani úředníci nestíhají kontrolovat efektivitu všech vynaložených peněz, tak ať si nechají pomoci od občanů. Ti poznají, zda nejsou vynakládány částky za konkrétní služby či zboží přemrštěné, a uvidí také, co stojí život jejich úřadu.

opatření 4.4

Zpřísnění rozpočtových pravidel

Podle platných pravidel každý rozpočet včetně pozměňovacích návrhů a použití rezervního fondu schvaluje zastupitelstvo formou „všeobecně závazného nařízení“ (vyhláška), což znamená, že k schválení je potřeba 3/5 většina přítomných poslanců. Nařízení si také osvojilo celostátní zákonné dluhové limity a objem dluhových splátek za rok.

Rezervní fond města se podle nových pravidel smí využít výlučně ve čtyřech deklarovaných oblastech: úhrada schodku hospodaření města, snížení dluhu, odstranění živelných pohrom či na výdaje v zájmu předejití hrozbě výrazných škod na majetku města.

Změny rozpočtu města mohou být schváleny zastupitelstvem maximálně dvakrát v průběhu kalendářního roku.

opatření 4.5

Veřejná anketa o prioritě investic

Občané by měli dostat v anketě možnost vybrat z „balíku“ investičních akcí ve stadiu „předinvestiční přípravy“ ty, které pokládají za nejpotřebnější. Pořadí akcí z ankety by mělo být vyhodnoceno jako „občanský názor“. Krom toho tak poskytnou občané úřadu v anketě množství nových inspirujících tipů. Výsledky ankety pak musí projednat rada, která je zohlední (nebo zdůvodní své rozhodnutí o jiném pořadí) a předloží je pak na jednání zastupitelů ke schválení.

opatření 4.6

Informace o projektech investiční výstavby

Investiční výstavba je vizitka činnosti samosprávy, která je nejmocně vidět. Právě zveřejnění informace o projektech investičních akcí může sloužit jako prezentace samosprávy a zároveň jako kontrola její činnosti. Občané, ale konečně i zastupitelé, získají přehled o tom, do čeho a jakým způsobem samospráva právě investuje.

Informace o jednotlivých investičních akcích by měla zahrnovat minim. tyto údaje:

- název akce a její účel a cíle
- výstupy IZ, DÚR, DSŘ, ZD, projektu podle aktuálnosti
- projektant, správce projektu či manažer projektu, investiční dozor

- termín zahájení
- dodavatelé/zhotovitelé (včetně způsobu výběru)
- cena
- plánovaný termín dokončení akce
- fotodokumentace postupu investiční akce
- změny v průběhu akce (v náplni, ceně, harmonogramu) včetně zdůvodnění

K celkovému posouzení investiční výstavby jsou však potřeba ještě další, systematicky uspořádané údaje, s možností full textového vyhledávání navazujících problémů.

opatření 4.7

Transparentní účet

Téměř symbolickou povahu v otevřenosti hospodaření samosprávy má používání transparentního účtu. Informace o zůstatku a pohybech na transparentním účtu jsou přehledně zveřejňovány na internetu na základě výslovného přání majitele takového účtu, aby mohl nechat nahlížet širokou veřejnost do svého hospodaření. Bohužel tento typ účtu nabízí v ČR jen jeden bankovní dům, konkrétně eBanka. Samosprávy jej zatím používají málo. ([náhled transparentních účtů obcí](#)).

Více informací viz www.ebanka.cz - firemní finance – transparentní účet.

5 Transparentní veřejné zakázky

Oblast zadávání veřejných zakázek je jednou z nejohroženějších, což nedokládá jen praxe, ale i každá mapa korupčních rizik (viz [kapitulu 9](#) o protikorupční strategii). Následující opatření jsou jen zcela základním nastavením minimální úrovně transparentnosti. Doporučit lze kvalitní příručky vydávané slovenskou pobočkou Transparency International, například „**Protikorupčné a informačné minimum vo verejnom obstarávaní**“ (Dušan Ursíny, Jiří Vlach, TIS 2002), které najdete [zde](#), případně je ke stažení na www.transparency.sk/studie/021206_proti1.pdf.

Korupci nejvíce náchylný model, kdy celý zadavatelský proces řídí jedno oddělení či dokonce jeden úředník a zároveň bedlivě střeží, aby se ven z úřadu nedostaly žádné informace, je bohužel v naší zemi modelem nejčastějším. Navržená opatření slouží zejména rozbití tohoto modelu.

opatření 5.1

Systém čínských zdí

Nazývá se tak rozdělení odpovědností za jednotlivé části procesu veřejné zakázky mezi navzájem nezávislá oddělení úřadu. V praxi tento systém zabraňuje tomu, aby celý proces zakázky měla pod palcem jedna osoba či jedno oddělení, počínaje přípravou technických podkladů a soutěžní dokumentace, přes vypsání soutěže a uzavření smlouvy až po kontrolu zhotovitele, proplácení faktur a převzetí zakázky. Na kolik navzájem nezávislých částí bude celý proces veřejné zakázky rozdělen, závisí na velikosti samosprávy, respektive objemu zakázek.

Příprava zakázky

Zpracování zadávací dokumentace je nejrizikovější částí celého procesu veřejné zakázky, neboť umožňuje „nepozorovaně“ připravit následnou manipulaci při výběru zhotovitele. Zadávací dokumentaci, to jest podklady pro zpracování nabídky včetně technických specifikací a soupisu požadovaných prací, vypracovává oddělení, jemuž zakázka věcně přísluší. Pokud se kontrola i zavádění protikorupčních opatření zaměřují výhradně na fázi výběru zhotovitele a proplácení faktur za zhotovené práce, snadno se stane, že formálním kontrolním procesem není možné vůbec rozpoznat, zda bylo udělení zakázky zmanipulováno či zda nebyla celá zakázka dokonce jen fingována.

Existují dva základní a v České republice bezpochyby hojně využívané způsoby, jak zmanipulovat zadání zakázky při vypracování zadávací dokumentace. Buď v zadání (soupisu prací) záměrně scházejí některé položky, které tam nezbytně patří; pak korumpující firma nabídne nereálně nízkou cenu, díky níž zakázku získá, a pomocí předražených smluvních dodatků na práce, které chyběly v zadání, ale vykonané být musí, navýší konečnou cenu tak, že má ze zakázky jak zisk pro sebe, tak peníze na úplatky. Anebo se naopak do soupisu prací zapracují takové položky, které není nutné zhotovit a o jejichž fiktivní povaze se od zkorumpovaného úředníka dozví pouze firma, která má zakázku dostat. Protože v nabídce odečte tato firma hodnotu fiktivních položek (necelou, aby zbylo na úplatky), soutěž vyhraje. V tomto druhém případě nemusí docházet k uzavírání žádných smluvních dodatků, ale fiktivní práce se musejí vyfakturovat jako skutečné.

Při kontrole zhotovení zakázky se proto musí kontrolní oddělení pečlivě zabývat i obsahem zadávací dokumentace. To samozřejmě předpokládá, že kontrolní oddělení disponuje odborným zázemím, umožňujícím zkontrolovat úplnost a správnost zadávací dokumentace.

Popis práce na zakázce by měl být (s podporou elektronického zpracování dat) co možná nejvíce standardizován, aby se minimalizovaly chybně uváděné kvóty a manipulace. Zároveň se tím ušetří časově náročná téměř manuální práce.

Zadání zakázky

Jakmile je zakázka připravena k zadání, převezme od věcně příslušného oddělení zadávací dokumentaci oddělení pro veřejné zakázky, včetně návrhu hodnotících kritérií a návrhu na složení hodnotící komise, obojí s odůvodněním. Toto oddělení řídí celý proces výběru zhotovitele zakázky: vypíše soutěž, určí osobu pro otevírání obálek, sestaví komise a řídí jejich zasedání a jeho úloha končí podpisem smlouvy s vítězem soutěže.

Pokud se nejedná o otevřenou soutěž, vybírá firmy k obeslání oddělení veřejných zakázek z automatizované databáze (viz dále Když skončí zakázka). Věcně příslušné oddělení připravující zakázku nemá žádný vliv na výběr oslovených firem. Také výběr zhotovitele projektové dokumentace a výběr firem pro inženýring stavby a technický dozor musí být oddělen čínskou zdí od věcně příslušného oddělení a má ho tedy na starosti oddělení veřejných zakázek. Obeslání firem i v tomto případě probíhá na základě výběru z automatizované databáze projektantů.

Zhotovení zakázky

Fáze zhotovení zakázky se vrací opět do kompetence věcně příslušného oddělení. Pouze smluvní dodatky jsou předkládány oddělení veřejných zakázek k vyjádření (doporučení, návrhu) a aktivně se nyní zapojuje i kontrolní oddělení.

S ohledem na výše popsané možnosti falšování zadávací dokumentace musí kontrolní oddělení v případě, že se u zakázky objeví vícepráce, prověřit, zda tyto práce neměly být obsaženy již v zadání zakázky. Kontrolní oddělení by mělo disponovat mobilní kontrolní skupinou (podrobně viz [opatření 6.3](#)), určenou ke kontrole zhotovování zakázky v terénu, aby bylo možné zkontrolovat reálnost či odhalit fiktivnost fakturovaných prací.

Převzetí a uznání provedené zakázky a kontrolu jejího vyúčtování nesmí provádět totéž oddělení, prvně jmenované je v kompetenci věcně příslušného oddělení, kontrolu vyúčtování provádí kontrolní oddělení.

Když skončí zakázka

Zakázka končí uplynutím záruční lhůty. Teprve poté je dokumentace k zakázce uzavřena a archivována alespoň pět let. Dokumentaci zakázek vede oddělení veřejných zakázek a čerpá z ní údaje pro databázi firem. Ta obsahuje vedle údajů o spokojenosti se zhotovením zadaných zakázek, tedy o kvalitě díla a serióznosti zhotovitele, také informace o výhodnosti jím podávaných cenových nabídek (včetně případně odlišné konečné ceny zakázky). Tato databáze pak automatizovaně generuje seznamy firem pro obesílání, kdy se současně snaží firmy co nejvíce střídat a zároveň preferovat ty, které jsou osvědčené svou kvalitou, spolehlivostí i nízkými cenami.

Mandatáři

Úřady (v roli mandantů) si často na zajištění hladkého procesu veřejné zakázky najímají mandatáře, tedy specializované soukromé firmy a živnostníky, kteří vykonávají práce pro věcně příslušné oddělení (přípravný inženýring zakázky a technický dozor při zhotovení), někdy ale také organizují soutěž (místo oddělení veřejných zakázek) a kontrolují vyúčtování (místo kontrolního oddělení). Dále například připravují smluvní dodatky, kontrolují zakázku při převzetí, apod.

opatření 5.2

Databáze veřejných zakázek

V tomto a následujícím opatření chceme představit dvě webové aplikace, které k problematice veřejných zakázek připravil Magistrát města Plzně: První je databáze obsahující informace o všech veřejných zakázkách, podrobnější než na ta na Centrální adrese a uživatelsky mnohem příjemnější.

Druhá aplikace se týká investičních záměrů a je předmětem následujícího opatření. Databáze veřejných zakázek je plněna centrálně na magistrátu, ale využívá ji celá veřejná správa města Plzně: magistrát, příspěvkové organizace, městské firmy a adekvátně i městské obvody.

opatření 5.3

Záměry veřejných zakázek

Databáze obsahuje základní informace o plánovaných investičních akcích ([ukázka zde](#)) a nabízí podnikatelským subjektům možnost se on-line zaregistrovat jako zájemce o zakázku ([ukázka zde](#)) a být pak po vyhlášení soutěže magistrátem obeslán.

Možnost firem se přihlásit jako zájemce o zakázku znemožňuje úředníkovi, který má zakázku na starosti, vyzývat k předložení nabídek stále dokola jednu skupinu firem.

opatření 5.4

Elektronické tržiště

Zákon č.40/2004 Sb., o veřejných zakázkách nařizuje, aby se zakázky do dvou milionů korun bez DPH zadávaly transparentním a nediskriminačním způsobem a za cenu obvyklou v místě a čase zadání. Tudíž rozšířený názor, že se zákon o veřejných zakázkách na zakázky malého rozsahu nevztahuje, je mylný. Naopak zajistit transparentní (zpětně kontrolovatelný) a nediskriminační (široce přístupný) výběr zhotovitele či dodavatele, když nejsou stanovena přesná pravidla, není jednoduché. Systémem, který dokáže zadávat zakázky malého rozsahu zákonem požadovaným systémem, je právě elektronické tržiště.

opatření 5.5

Externí audit veřejných zakázek

Samosprávy by si měly pravidelně za určité časové období (ideálně jeden, případně dva roky) nechat zpracovat externí audit zadávání veřejných zakázek. Takový kontrolní audit zhotovený nezávislou auditorskou firmou (vybranou v transparentní soutěži) nahrazuje v podstatě kontrolu Nejvyššího kontrolního úřadu, jehož kompetence na samosprávy nedosahují. Tento audit se na rozdíl od občasných kontrol prováděných Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže nesoustředí pouze na dodržování litery zákona o veřejných zakázkách, ale prověřuje celý systém zadávání zakázek daným úřadem. Audit ex post musí ve své výsledné podobě obsahovat popis a zdůvodnění efektivnosti vynaložených veřejných prostředků.

Samozřejmostí je kompletní výsledky externího auditu zveřejnit na webových stránkách, neboť až tím se fakticky naplňuje protikorupční potenciál tohoto opatření.

Doporučení: Audit ex ante

Externí audit veřejných zakázek je auditem ex post, neboli kontroluje zakázky po jejich zadání a zhotovení. Ideálně by mu měl předcházet audit ex ante. Tento audit se vypracovává na základě schváleného rozpočtu a plánu veřejných zakázek na následující rok a má popisovat a zdůvodňovat efektivnost plánovaných potřeb pokrývaných z veřejných prostředků z rozpočtu zadavatele.

Audit ex ante je nezbytným porovnávacím podkladem pro audit ex-post. Teprve porovnání auditu ex ante s auditem ex post přináší skutečné poznatky o dosažené účelnosti a efektivnosti při nakládání s veřejnými prostředky z rozpočtu samosprávy. Zveřejnění obou auditů i případné srovnávací zprávy, zhotovené například kontrolním výborem zastupitelstva, plní funkci kontrolního protikorupčního opatření.

opatření 5.6

Zveřejňování zápisů ze zasedání hodnotících komisí

Zápisy ze zasedání Komise pro otevírání obálek a Komise pro posuzování a hodnocení nabídek mají zákonem o veřejných zakázkách definovaný povinný obsah (složení komise, oznámení o nepodjatosti, přijaté nabídky, vyloučené se zdůvodněním, hodnocení podle jednotlivých kritérií atd.). Vědomí členů komise, že tyto zápisy jsou aktivně zveřejňovány, snižuje riziko manipulace při vyhodnocování nabídek. Tyto zápisy by proto měly být na webových stránkách samosprávy ke stažení (ideálně v rámci databáze veřejných zakázek – viz [opatření 5.2](#)) nebo alespoň zpřístupněné na úřadě k nahlédnutí a okopírování (tato možnost by měla být uvedena na webových stránkách).

Zápisy ze zasedání komisí nejsou nezveřejnitelné. Zákon o veřejných zakázkách jejich zveřejnění nezakazuje, pouze zápis z hodnocení nabídek se smí samozřejmě zveřejnit až po ukončení či zrušení soutěže.

6 Transparentní vnitřní kontrola

Vnitřní kontrola na úřadech českých samospráv je obzvláště důležitá, ale také obzvláště nedůvěryhodná. Důležitá je proto, že neexistuje žádná jiná. Například kompetence Nejvyššího kontrolního úřadu nedosahují na rozpočty samospráv, a tak narozdíl od okolních států jsou samosprávy u nás v podstatě nedotknutelné. Nedůvěryhodná je vnitřní kontrola proto, že je podřízena vedení samospráv,

personálně i finančně, a tudíž nemůže podstatnou část samosprávy (vedení a jeho rozkazy plnící prodloužené ruce) efektivně kontrolovat. Narozdíl například od Polska či Slovenska, kde mají kontrolní orgány samosprávy zaručenu nemalou míru nezávislosti na vedení.

Kontrolu nemá vykonávat pouze oddělení vnitřní kontroly. Kontrolu mají v popisu práce všichni vedoucí zaměstnanci, a proto vzdělávání vedoucích pracovníků v otázkách vedení a řízení s důrazem na kontrolní činnosti je nezbytnou součástí posilování kontrolních mechanismů v úřadu. Kvalitní kontrola, kterou nabude vedoucí zaměstnanec pouze kvalitním vzděláváním, je orientována zejména pozitivně, na budování důvěry a motivace u podřízených zaměstnanců, méně již na odhalování nekalého chování.

opatření 6.1

Veřejné výsledky interní kontroly

Kdo bude hlídat hlídače? Jelikož vnitřní kontrolní orgány podléhají vedení úřadu, a nejsou tudíž nezávislé, je potřeba zvýšit důvěryhodnost jejich fungování veřejným prezentováním jejich činnosti a výsledků.

Na webových stránkách úřadu by měla být vytvořena část souhrnně mapující veškeré kontrolní aktivity týkající se fungování daného úřadu. Zde by měly být zveřejněny také externí audity, kontrolní zprávy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a všechny další možné relevantní informace, včetně vybraných právních předpisů upravujících kontrolu hospodaření a rozhodování samospráv. Tyto webové stránky musí ale obsahovat zejména všechny relevantní informace týkající se vnitřní kontroly. Vedle kontaktních údajů a personálního složení by zde měla být zveřejněna strategie a priority vnitřní kontroly, případně plán kontrol, respektive jeho zveřejnitelná část. Následovat musí přehled vykonané kontrolní činnosti a závěry kontrol, včetně všech zjištěných nedostatků. Jelikož tímto zjištěním nemá kontrola končit (naopak kontrola má sloužit zejména prevenci), je vždy hlavním výsledkem kontroly prověření, zda byla realizována opatření zamezující opakování zjištěných nedostatků.

opatření 6.2

Kontrolní skupina pro veřejné zakázky

V rámci kontrolního oddělení se doporučuje zřídit zvláštní pracoviště pro kontrolu zadávání veřejných zakázek, jež by mělo aktivně vstupovat do procesu přípravy, zadávání a realizace veřejných zakázek.

opatření 6.3

Principy interního auditu

Interním auditem rozumíme systémovou kontrolu nějaké oblasti fungování úřadu či kontrolu fungování úřadu ze specifického pohledu. Interní audit jako celek by měl ideálně obsahovat pět typů auditů a měl by být vykonáván pravidelně, nejméně jednou každé dva roky. Mezi pět nejdůležitějších interních auditů řadíme:

1. **Finanční audit** (ověřuje, zda údaje vykázané ve finančních, účetních a jiných výkazech orgánu věrně zobrazují majetek, zdroje jeho financování a hospodaření s ním).
2. **Systémový audit** (prověřuje a hodnotí systémy zajištění příjmů orgánu veřejné správy, včetně vymáhání pohledávek, financování jeho činnosti a zajištění správy veřejných prostředků).
3. **Výkonnostní audit** (zkoumá hospodárnost, efektivnost a účelnost operací i přiměřenost a účinnost vnitřního kontrolního systému).

4. **Protikorupční audit** (audit korupčního prostředí analyzuje úřední procesy a agendy pro přítomnost korupčních rizik;
5. **Personální audit** (zkoumá, zda jsou všechny úřední procesy dostatečně či naopak nadbytečně pokryty pracovními silami a zároveň zda jsou jednotliví pracovníci dostatečně vytížení či zda nejsou naopak přetížení, případně zda se nějaká práce nedubluje).

opatření 6.4

Protikorupční oddělení

Zřídit si samostatné protikorupční oddělení je samozřejmě výzvou spíše pro větší města a kraje. Je ideálně zřízeno jako nezávislé na ostatních odděleních/odborech (v úvahu připadá maximálně odbor legislativní či volených orgánů), zejména je nutno vyzdvihnout nezávislost na odboru vnitřní kontroly, který musí spadat do oblasti kontrolované protikorupčním oddělením.

7 Transparentní whistleblowing

Whistleblower [*uisblouer*] je ten, kdo píská na píšťalku, aby na něco upozornil. V českém jazyce nemá toto označení adekvátní ekvivalent. Překládá se nejčastěji jako informátor (případně ne moc výstižně jako oznamovatel), ovšem toto označení v sobě stále nese jakousi negativní pachůť udavačství a práskačství.

opatření 7.1

Protikorupční ombudsman

Funkce městského či krajského protikorupčního ombudsmana je odlišná od úřadu ombudsmana České republiky, zvaného veřejný ochránce práv. Funkcí protikorupčního ombudsmana je zprostředkovat informace mezi whistleblowerem a úřadem, případně policií, a zaručit přitom anonymitu whistleblowerera. Ombudsman je tedy jakýsi mediátor. Aby se úředníci či občané obrátili na takového ombudsmana, musí být jeho funkce maximálně důvěryhodná a nezávislá.

opatření 7.2

BKMS systém

Elektronickým ombudsmanem se zjednodušeně nazývá „BKMS System“ (Business Keeper Monitoring System), produkt německé akciové společnosti. (<http://www.polizei.niedersachsen.de/dst/lka/>).

Hlase korupci starostovi

Program "Hlášení korupce starostovi" (Corruption Report Card to the Mayor) byl vytvořen s cílem získat informace o korupci od lidí, kteří právě prošli jednáním s městskými úředníky v záležitostech, jež spadají pod dozor či inspekci magistrátu, jako např. licence na provozování restaurace, stavební zakázku, atd. Ze seznamu všech občanů, kteří se obrátili na magistrát s jakoukoliv žádostí, jsou vybíráni podle předem definovaných kritérií ti, jimž bude dotazník zaslán.

Tento program je možné provozovat tak, že se v rámci starostovy/hejtmanovy kanceláře vytvoří funkce tzv. protikorupčního specialisty. Nemusí se nutně jednat o nové pracovní místo, tuto funkci může zastávat i asistent starosty.

8 Transparentní veřejné obchodní společnosti

Poznámka: Tato kapitola se sice týká obchodních společností ve vlastnictví samospráv, ale doporučuje se ji analogicky aplikovat také na příspěvkové organizace.

Obchodní společnosti ve vlastnictví samospráv kupodivu není zvykem pokládat za součást samosprávy. Nejenže se samotné veřejné obchodní společnosti chovají, jako by byly soukromé, ale jsou v tomto „neveřejném“ postoji většinou podporovány politickým vedením samospráv. Přitom rozdíl mezi odborem úřadu, příspěvkovou organizací a akciovou společností ve vlastnictví samosprávy je pouze formální.

opatření 8.1

Podrobný přehled obchodních společností

Základem pro transparentní fungování obchodních společností ve vlastnictví samospráv je přehledné zveřejnění základních údajů o všech těchto společnostech na webových stránkách samospráv. Kupodivu málo samospráv uvádí na svém webu byť i jen přehled těchto společností, natož nějaké doplňující informace.

Základní přehled obchodních společností s majetkovou účastí samosprávy, tedy i minoritní, musí tvořit alespoň tyto informace:

- základní údaje (název, IČO, adresa a kontakt)
- statutární orgány a ředitel
- jména osob zastupujících samosprávu v orgánech společnosti
- výše majetkového podílu samosprávy v procentuální i absolutní výši
- odkaz na obchodní rejstřík
- přehled všech finančních toků mezi samosprávou a obchodní společností

U společností s majoritním či stoprocentním podílem samosprávy by informace měly být podrobnější, doplněné zejména o:

- výroční zprávy včetně rozpočtu
- zápisy ze zasedání všech orgánů společnosti (u akciových společností tedy představenstva, dozorčí rady a valné hromady)
- zakládací listiny, smlouva o činnosti
- představení managementu společnosti

opatření 8.2

Obsazování orgánů veřejných obchodních společností

Z obsazování orgánů obchodních společností ve vlastnictví samospráv se v mnoha případech stává pouhé rozdělování funkcí mezi zastupitele pro získání loajality. Na jedné straně jde často o velmi

příjemné finanční přílepkování k práci zastupitele, na druhé straně se ale zároveň uděluje moc působit v rámci dané společnosti, zejména jmenováním zastupitelů do rozhodovacích orgánů (většinou představenstev). Pro řízení obchodních společností samozřejmě nejsou kritéria mandát a loajalita zárukou kvality. Na základě inspirace ze zahraničí proto navrhuje následující model:

Do **řídících** orgánů (představenstvo) jmenovat **profesionály**: zkušené manažery a odborníky na danou problematiku, nikoli zastupitele z titulu jejich mandátu. Do **kontrolních** orgánů (dozorčí rada) jmenovat **zastupitele včetně zástupců opozice**.

opatření 8.3

Odměny za zastupování samosprávy v obchodních společnostech

Do orgánů obchodních společností jmenuje samospráva nejčastěji zastupitele, případně své úředníky, méně často osoby na samosprávě nezávislé. V každém případě se jedná o práci pro samosprávu, v případě zastupitelů pouze z titulu jejich mandátu) a z tohoto hlediska by mělo být samozřejmostí výši odměn za zastupování v orgánech společností zveřejnit.

Zároveň doporučujeme **stanovovat výši odměn paušálně usnesením zastupitelstva**, neboť v praxi jsou tyto odměny velmi rozdílné, od nuly po statisíce korun ročně, a tato výše neodráží skutečně odvedenou práci. Ke zvážení dáváme návrh, aby odměny nebyly zástupcům samosprávy vypláceny obchodními společnostmi, nýbrž samotnou samosprávou. U stanovení odměn je nutné dbát na soulad se zákonem o střetu zájmů, jehož nové znění zakazuje uvolněným zastupitelům pobírání odměn za tuto činnost.

opatření 8.4

Přístup zastupitelů ke všem informacím

Přístup ke všem informacím o hospodaření společností mají všichni zastupitelé z titulu svého mandátu a tento přístup by měl být písemně stanoveným interním pravidlem každé obchodní společnosti vlastněné samosprávou, případně zahrnut již do zakládacích listin či do smlouvy o činnosti. Přístup k informacím pro zastupitele je přímý přes vedení společnosti, nikoli zprostředkovaný přes zástupce samosprávy v orgánech společnosti.

opatření 8.5

Aplikování režimu zákona 106/1999

Zda se Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vztahuje i na veřejné obchodní společnosti, je předmětem právních sporů. Tudíž je ponecháno na libovůli samospráv, zda otevřou své obchodní společnosti občanům, či nikoli. Proto doporučujeme samosprávám pro zvýšení transparentnosti hospodaření svých obchodních společností zavést v každé z nich písemné interní pravidlo kladoucí jim za povinnost řídit se tímto zákonem.

opatření 8.6

Aplikování protikorupčních opatření samosprávy

Všechna protikorupční opatření, která realizuje úřad samosprávy, by měla být zároveň aplikována i v obchodních společnostech této samosprávy. Protikorupční pravidla by měla platit stejná pro celou samosprávu, tedy i pro příspěvkové organizace a obchodní společnosti, neboť také hospodaří s majetkem samosprávy. Většina opatření v této příručce je aplikovatelná také na obchodní společnosti, respektive do realizace některých je možné zahrnout i obchodní společnosti (elektronická

centrální evidence smluv, databáze veřejných zakázek, etický kodex zaměstnance apod.), což i samosprávě usnadní kontrolu nad těmito společnostmi.

Povinnost dodržovat protikorupční opatření má být obsaženo ideálně přímo v zakládacích listinách či stanovách, která podléhají schválení zastupitelstvem.

opatření 8.7

Zákaz zakládání dceřiných společností

Dceřiné společnosti obchodních společností vlastněných samosprávou představují velké riziko nehospodárného či nekalého nakládání s majetkem samosprávy. Zaprvé je u nich nejednoznačná možnost přímé kontroly ze strany zastupitelů i úřadu, zadruhé nepodléhá jejich privatizace veřejně projednávanému souhlasu zastupitelstva.

Obcházení zákona při zcizování veřejného majetku přes dceřiné společnosti obchodních společností vlastněných samosprávou doporučujeme předejít zákazem vytváření dceřiných společností. Zákaz je nejlépe včlenit do zakládacích listin obchodních společností.

9 Transparentní protikorupční strategie

V této kapitole je nastíněna metodika vytváření protikorupční strategie, která by vám měla posloužit jako inspirace a vodítko. Bez podrobně vypracované protikorupční strategie není možné úřad účinně ochránit před korupcí. Prvním krokem je vytvoření pracovní skupiny, jejímž úkolem je před zahájením vypracování vlastní strategie podrobněji dopracovat i metodiku vytváření této strategie.

Základní předpoklad: Politická vůle

krok 9.1

Vytvoření pracovní skupiny

Jedna osoba, nejlépe starosta/primátor/hejtman, má protikorupční strategii v kompetenci a nese za její vytvoření i naplnění odpovědnost. Pověří sobě podřízenou osobu funkcí koordinátora protikorupčních aktivit (může být i asistent primátora). Tato funkce jakéhosi styčného důstojníka pro celé protikorupční tažení samozřejmě předpokládá dostatečné odborné průpravu i osobní důvěryhodnost.

K vypracování strategie je vytvořena pracovní skupina, kterou řídí starosta (resp. radní, který má problematiku korupce v kompetenci) a za jejíž hladký průběh práce odpovídá koordinátor, zejména zajištěním přísunu požadovaných informací o fungování úřadu. Složení pracovní skupiny musí být různorodé a zaručovat otevřenost, odbornost a důvěryhodnost.

krok 9.2

Vytvoření harmonogramu činností a komunikační strategie

V tomto bodě se v podstatě jedná o podrobné dopracování metodiky vytvoření protikorupční strategie, včetně její komunikační části. Je nutné si uvědomit, že existují různé cílové skupiny (zaměstnanci samosprávy, média, občané, firmy ucházející se o zakázky apod.), kterým musí být protikorupční strategie a jednotlivá opatření různým způsobem představena.

Harmonogram činností by měl obsahovat tři období cílů – krátkodobé (do půl roku), střednědobé (do jednoho roku) a dlouhodobé:

- I. **Tzv. Entry Point** (vstupní bod) má být skutečným startem boje proti korupci.
- II. Hlavním **střednědobým cílem** je vytvoření detailní protikorupční strategie.
- III. **Dlouhodobým cílem** je realizace protikorupční strategie, která by neměla počítat s delším než dvouletým harmonogramem od doby jejího schválení. Součástí strategie je každoroční vyhodnocení její realizace a následná aktualizace. Aktualizovat strategii znamená ovšem aktualizovat mapu rizik a audit korupčního potenciálu jednotlivých úředních procesů a agend.
[krok 9.3](#)

Risk-map: vytvoření mapy korupčních příležitostí v úřadu

Hlubkovou analýzou úřadu konečně začíná skutečné vytváření protikorupční strategie. V podstatě žádnou oblast úřadu nemůžeme pokládat za prostou rizika korupčního chování. Abychom však postupovali při boji proti korupci efektivně, musíme znát ty oblasti, které jsou nejvíce ohroženy a zařadit je tak mezi prioritní. K tomu slouží analýza, která se skládá z několika výzkumů, z nichž ta hlavní část pracuje s informacemi zevnitř úřadu a doplňková část s informacemi zvenčí.

Informace zevnitř úřadu:

1. **Strukturované rozhovory se zaměstnanci** Odborně sestavené a relativně obsáhlé dotazníky, které vybraní zaměstnanci úřadu zodpoví, obsahují specificky zaměřené otázky. Rozhovorem by měl projít celý vyšší a střední management úřadu..
2. **Vytvoření risk-map** Míru rizika jednotlivých pracovišť úřadu stanovíme pomocí dvou tabulek s tzv. semaforovým systémem.

Informace zvenčí:

1. Analýza stížností a podnětů občanů: Stížnosti a podněty, jež se nashromáždily na úřadě za posledních např. pět let, jsou významným zdrojem informací o tom, jak „přátelsky“ pracují jednotlivá oddělení přicházející do styku s veřejností. Analýza médií: V jakých souvislostech s naším úřadem se mluvilo v médiích o korupci?
2. Strukturované rozhovory s vybranými představiteli významných skupin občanů (neziskových organizací, stavebních firem apod.)
3. Anonymní anketa mezi občany samospráv. Shrnutím a propojením informací z těchto čtyř zdrojů získáme mapu nežádoucích projevů úřadu navenek.

krok 9.4

Syntéza, kombinace výsledků: volba priorit

Ačkoli je pravděpodobné, že pro vypracování protikorupční strategie je hodnotnější analýza informací zevnitř (mapa rizik), je důležité mít stále na mysli, že úřad je primárně službou občanům a na jejich poptávku proto musí reagovat. Při definování nejvíce ohrožených oblastí, respektive při sestavování priorit je proto nutné brát v úvahu i mapu nežádoucích projevů navenek, neboť občané nesmějí získat pocit, že se protikorupční strategie zaobírá nepodstatnými oblastmi fungování samosprávy, ale že naopak odráží jejich požadavky.

krok 9.5

Audit procesů a agend s korupčním potenciálem

Oblasti, které riziková analýza označila za nejrizikovější, korupci nejvíce náchylné a které byly zvoleny jako priority do protikorupční strategie, projdou hloubkovým auditem. Zatímco mapa rizik vycházela z hodnocení jednotlivých oblastí podle obecných kritérií, audit by měl zodpovědět, proč, jak a v čem toto ohrožení korupcí přesně spočívá.

krok 9.6

Identifikace vhodných opatření

Nalezená slabá místa v jednotlivých rozhodovacích procesech je potřeba pokrýt vhodnými protikorupčními opatřeními. Dostupná opatření se vybírají podle následujících kritérií: realizovatelnost, efektivita, nákladnost. Zvolené nástroje a opatření musí v rámci zkoumané oblasti tvořit kompaktní celek, tedy pokrýt všechna významná rizika, jinak se mohou zcela minout účinkem.

Mezi nejdůležitější protikorupční opatření patří vzdělávání úředníků. V rámci vzdělávání je vhodné naučit úředníky znát indikátory korupčního chování, podle nichž mohou pojmout oprávněné podezření a toto sdělit na příslušném místě úřadu. Přehled indikátorů naleznete [zde](#).

krok 9.7

Veřejná detailní protikorupční strategie

Protikorupční strategie je závazný strategický dokument. Musí být logicky strukturovaný a obsahovat celou cestu vytváření strategie. Některé části jsou samozřejmě neveřejné (např. mapa rizik by neměla ukázat úředníkům v méně rizikových oblastech, že na ně nebude kladen důraz).

Nejpodstatnější částí strategie je přehled navržených opatření s harmonogramem (fázování). Musí také obsahovat kontrolní mechanismy implementace strategie a stanovit odpovědnosti za realizaci opatření. Jako strategický dokument by měla být přijata zastupitelstvem a zveřejněna.

Zpracoval: V. Müller, 25.11.2013