



EVROPSKÁ UNIE
Fond soudržnosti
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Mapování rizik korupce v regionech

Finální zpráva se závěry kvantitativních
a kvalitativních šetření, obsahového
monitoringu a výstupů dotazníkového
šetření



Zpracovaly: Lenka Lenočová, Jana Stehnová

ASTRA – Asociace pro transparentnost, z. s.

Sokolovská 260/143 180 00 Praha 8

www.astracr.cz

lenochova@astracr.cz

ASTRA – Asociace pro transparentnost, z. s. předkládá *Finální zprávu se závěry kvantitativních a kvalitativních šetření, obsahového monitoringu a výstupů dotazníkového šetření* (dále jen Zpráva) projektu Mapování rizik korupce v regionech uskutečněného v rámci Operačního programu Technická pomoc (reg. č. CZ.08.1.125/0.0/16_004/0000092).

Manažerské shrnutí

Z mnoha současných průzkumů veřejného mínění vyplývá, že důvěra občanů v nestrannost veřejné správy na všech úrovních (centrální, regionální i místní) je nízká. Lze konstatovat, že veřejná správa v České republice trpí vysokou mírou korupce a nízkou transparentností. Česká republika v Indexu vnímání korupce (CPI) dlouhodobě nedosahuje hodnot evropského průměru a Index vnímání konkurenceschopnosti ukazuje problémy v oblastech manipulace s veřejnými zakázkami (VZ), dotacemi v oblasti čerpání Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF). Za další slabé stránky veřejné správy lze považovat nedokončení potřebných reforem, nedostatečné legislativní prostředí pro chod veřejné správy a malý důraz na dodržování všech principů dobrého vládnutí. Prostor ke zlepšení indikuje i mezinárodní porovnání ČR s průměrnými hodnotami zemí EU, kterých nedosahujeme např. v oblasti digitalizace veřejné správy, jak napovídá umístění v Indexu digitální ekonomiky a společnosti (DESI) v letech 2017 a 2018. Pokles v umístění ČR přinesly také výsledky žebříčku Doing Business zveřejněného za rok 2018, který mapuje podnikatelské prostředí, zhoršení ČR o několik pozic vyplynulo též z výsledků žebříčku OSN mapujícího vyspělost eGovernmentu v roce 2018. Z hlediska kvality veřejné správy obsadila Česká republika v roce 2017 v žebříčku Evropského indexu kvality veřejné správy 18. místo z 28 členských zemí EU, ale i přes snahy krajů, měst a obcí o zvýšení kvality v mnoha oblastech výsledky zlepšení ČR neodrazily.

Zkušenosti z programového období 2007–2013 ukazují potřebu předcházet dopadům korupce a minimalizovat je. Pro období 2014–2020 sice byla přijata některá opatření k posílení kontrolní činnosti, ale je třeba realizovat zásadní koncepční změny vyplývající ze Strategie pro boj s podvodů a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020, a to především v oblasti vyšší transparentnosti procesů, nastavení mechanismů zamezujícím korupčnímu jednání při přípravě výzev a výběru projektů a identifikaci indikátorů korupce. Kromě těchto mechanismů je součástí Strategie i snaha o snižování administrativní zátěže, dodržování principů efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti a omezování politických vlivů.

Získat kontextový rámec a podrobnější přehled ohledně situace v oblasti prevence a boje s korupcí na regionální a místní úrovni patřilo i k základním cílům výzkumných šetření, jejichž hlavní závěry a z nich plynoucí doporučení jsou v rámci této zprávy předkládány.

Pro potřeby projektu byla data zpracovávána kvantitativním i kvalitativním způsobem.

Hodnocení Strategie pro boj s podvodů a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020

Kvalitativní analýza Strategie pro boj s podvodů a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020 byla jedním z výchozích kroků, jehož cílem bylo vyhodnotit její relevantnost z hlediska obecných protikorupčních mechanismů, mezinárodních doporučení, národních metodik a především porovnáním s riziky identifikovanými v oblasti korupce a podvodů v rámci programů a projektů spolufinancovaných EU.

Pro hodnocení Strategie byla zvolena metodika porovnání opatření v ní uvedených se zásadními pravidly, požadavky a doporučeními v oblasti boje proti korupci obecně a proti podvodům v programech a projektech spolufinancovaných EU. Posuzován byl soulad či odlišnosti Strategie a těchto dokumentů z hlediska opatření pro boj proti podvodům a jejich nastavení.

Na základě výše uvedeného posouzení byly formulovány následující hlavní závěry:

- Opatření uvedená ve Strategii v zásadě pokrývají všechna hlavní rizika identifikovaná v rámci projektů financovaných z prostředků Evropské unie. Jde o rizika vztahující se k výběru projektu, kdy Strategie uvádí opatření spojená s předcházení a ověřováním nežádoucích vazeb či střetu zájmů a rizika spojená s realizací projektů.
- Velmi pozitivně je třeba hodnotit důraz, který Strategie klade na posilování kultury odmítající podvodné jednání a nulovou toleranci podvodů.
- Opatření jsou následně zohledněna v závazných metodických pokynech v rámci Jednotného metodického prostředí. Někdy jdou metodické pokyny nad rámec Strategie, v některých případech je tomu naopak, ale lze konstatovat, že zásadní rizikové oblasti oba nástroje pokrývají.

Zároveň byla formulována doporučení, jejichž realizace by mohla přispět k minimalizaci podvodného jednání a snížení jeho dopadů v rámci ESIF. Jde o doporučení na úrovni Strategie, metodických pokynů i řídicích orgánů ve třech hlavních oblastech:

- Zvyšování transparentnosti cestou včasného, otevřeného, přehledného a snadno dostupného zveřejňování informací o všech procesech realizovaných jednotlivými subjekty implementační struktury včetně informací o výběru a realizaci jednotlivých projektů.
- Sdílení zkušeností s identifikací rizik podvodů i jejich řešením uvnitř implementační struktury i navenek.
- Prosazování pravidel etických kodexů a jejich aktualizace dle potřeb subjektů implementační struktury, podpora motivace k oznámení podezření na podvodné jednání a ochrana oznamovatelů.

Cílem analýzy bylo zmapovat situaci v oblasti prevence a řešení korupce na regionální a místní úrovni. Výsledkem je podkladová analýza kvantitativních dat s podněty k analýzám obsahovým. Zaměřila se především na kraje a větší města a menší celky tam, kde to bylo možné. Technikou výzkumného šetření pro kvantitativní analýzu byl „desk research“ – identifikace, sběr a analýza relevantních a dostupných dokumentů a podkladů.

Identifikovány byly problémové tematické oblasti a regiony, ve kterých je třeba se zaměřit na zvyšování transparentnosti a implementaci protikorupčních opatření (problematika VZ na úrovni měst a menších obcí, omezené praktické využívání protikorupčních strategií a programů). Byly rovněž zdůrazněny dobré příklady na úrovni krajů, měst a obcí, které nejen efektivně bojují s korupcí, ale i rozvíjejí transparentnost práce samosprávy a zavádějí preventivní programy nad rámec protikorupčních opatření stanovených zákonem a dalšími předpisy na národní úrovni směrem k otevřenosti, udržitelnému rozvoji a řízení místní samosprávy (např. participativní metody, otevřenost směrem k občanům v rámci implementace Místní agendy 21, Audity udržitelného rozvoje v rámci Národní sítě zdravých měst ČR).

Představena byla široká škála přístupů a metod, které lze na oblast boje s korupcí aplikovat. Jedním z nich jsou hodnocení a z nich vyplývající tvorba pořadí a žebříčků. Statistické, přehledové výsledky však nelze z jejich podstaty interpretovat samostatně a tvořit závěry bez patřičného kontextu. V případě mapování a hodnocení transparentnosti měst a obcí je třeba doporučit zpracování dostupných informací, výsledků a přehledů či výsledků často využívaných formálních dotazníkových šetření sledujících pouhou existenci dokumentů a formální pravidla. Efektivní posilování transparentnosti a řízení rizik a prevence korupce a podvodů vyžaduje i velký důraz na školení, posilování skutečných znalostí a osvojení si daných pravidel a dovedností spolu s praktickou metodickou podporou ze strany nadřízených orgánů.

Rozšířit výše zmíněné statistické údaje a žebříčky o konkrétní poznatky z úrovně samospráv měla za cíl analýza korupčních trestných činů v širším slova smyslu. Vedle úplatkářských trestných činů bylo zařazeno i zneužití pravomoci úřední osoby a tzv. zakázkové trestné činy, především pak sjednání výhody při veřejné zakázce či soutěži. Analyzovaný vzorek trestných činů týkajících se přímo představitelů místních samospráv poskytl hlubší pohled na problematiku korupce na této úrovni a ukázal vysoká rizika v oblasti VZ včetně několika případů odsouzení celé organizované skupiny (představitelů samosprávy, fyzických a právnických osob) a dále zneužívání pravomoci úředních osob, často i v souběhu s podvody a zpronevěrami zejména v menších obcích, kdy byl pachatelem v několika případech přímo starosta obce. Policejní a jiné statistiky (viz např. mapy kriminality či indexy kvality vládnutí na regionální úrovni vydávané v rámci evropských institucí) představily data souhrnná, netříděná dle postavení pachatelů, dotčených institucí aj. Šlo o regionální rozčlenění zjištěných trestných činů, ze kterého lze vzorce a trendy na úrovni samospráv odvozovat jen těžce. Konkrétní případy naopak scénáře a rizikové faktory korupce na úrovni samosprávy

ukazují. Výstupy analýzy tím mohou přispět k formulování vhodných, na míru šitých preventivních opatření a zacílení kontrolní činnosti.

Z hlediska transparentnosti a korupčních rizik v rámci projektů spolufinancovaných z fondů EU lze shrnout, že na regionální a lokální úrovni u zkoumaných subjektů (MAS, kraje, ITI) jsou zavedena opatření zaměřená na dobrou správu, zvýšení transparentnosti a prevenci korupce. Jejich naplňování však často není plně realizováno a kontrolováno, chybí osvěta mezi volenými členy orgánů a veřejností.

Forma zveřejňování informací sice formální požadavky splňuje, pro laika jsou však informace vzhledem k množství údajů těžko dohledatelné. O skutečném zvýšení transparentnosti tedy nelze hovořit. Klíčové je, aby byly informace zveřejňovány ve formě, která umožní veřejnou kontrolu. Některá opatření zaměřená na zvýšení transparentnosti (např. několikastupňový výběr a schvalování projektů v kombinaci se zveřejňování zápisů ze všech zasedání všech orgánů, které se účastní výběru a schvalování projektů) plní svůj cíl, ale zároveň zvyšují administrativní zátěž. Je třeba vždy pečlivě zvažovat, zda je míra administrativní náročnosti úměrná získané míře transparentnosti.

Postupy rozdělování peněz z veřejných zdrojů musí být periodicky podrobovány evaluaci tak, aby bylo zjištěno dosažení skutečných cílů programů. Závěry evaluací je pak nutné zveřejňovat a prakticky používat pro další nastavení programů/projektů.

Analýza otevřených zdrojů

Cílem analýzy bylo sledovat a vyhodnotit transparentnost veřejné správy na regionální (obecní) úrovni z pohledu rozsahu, kvality, dostupnosti a přehlednosti zveřejňovaných informací, a to i nad rámec stanovený zákonnou úpravou. Spolu s tím byla identifikována případná korupční rizika, ale především příklady dobré praxe, které mohou být snadno využívány i v dalších regionech/obcích. Analýza je doplněna informacemi o tom, jak je problematika otevřenosti, dobré správy a korupce reflektována v regionálním tisku a radničních periodikách.

Analýza otevřených dat odhalila v přístupu krajů příklady dobré i špatné praxe. V případě některých se dobrá praxe sdružuje ve více aspektech (Liberecký kraj), v případě jiných se v jednom kraji sdružují příklady toho, kde je větší prostor pro zlepšení (Karlovarský kraj).

Příkladem dobré praxe v oblasti transparentních účtů je jednoznačně Liberecký kraj, který jako jediný z analyzovaných krajů transparentní účty má – dokonce v celkovém počtu 16.

V oblasti rozklikávacích rozpočtů vévodí kraj Ústecký - poskytuje nejdetailnější informace. Kraje by se mohly inspirovat v této oblasti i na obecní úrovni, kde je za příklad dobré praxe považován rozpočet obce Nové Město na Moravě. V případě Libereckého kraje nemohlo dojít k reálnému hodnocení z důvodu nefunkčnosti odkazu.

Plzeňský kraj jako jediný přehledně zveřejňuje aktuální seznam společností s majetkovým podílem kraje. Zbylé kraje mají tyto informace buď nepřehledně spojeny s příspěvkovými organizacemi, nebo skryty v závěrečných účtech kraje.

Jihomoravský kraj je jediný, který aktivně pracuje se svou Protikorupční strategií. Ta byla schválena v roce 2013, ale v roce 2016 prošla revizí a aktualizací. Kraj má také samostatný protikorupční portál, kde jsou uveřejněny i kontakty pro oznamovatele korupce nebo etické kodexy.

Z analyzovaných kritérií ve všech hodnocených krajích vyplynulo několik doporučení, která se dají zobecnit a která jsou platná pro většinu krajů.

Transparentní finance: Kraj hospodaří s veřejnými penězi, a proto by na tyto finance, příjmy a výdaje mělo být vidět. Kromě Ústeckého kraje, který má podrobný rozklikávací rozpočet do úrovně jednotlivých položek, a Kraje Libereckého, který jako jediný z analyzovaných krajů má transparentní účet, by všechny kraje měly zavést detailnější rozklikávací rozpočty a transparentní účty.

Krajské firmy: Pro veřejnou (občanskou) kontrolu je velmi důležité mít přehled o společnostech, ve kterých má kraj majetkový podíl, neboť tyto společnosti nakládají s prostředky kraje a tedy daňových poplatníků. Kraje by proto měly zpřístupnit seznamy takových společností a zajistit, aby byly možné je snadno vyhledat na webových stránkách. A to včetně informací o jejich hospodaření, přijatých dotacích a složení správních a dozorčích rad.

Konkrétní jména: Stále není pravidlem, že všechny kraje zveřejňují výsledky hlasování zastupitelstva i s údajem, jak konkrétní krajský zastupitel hlasoval. Takové záznamy, ideálně v přehledné a uživatelsky přívětivé formě, by se měly stát standardem ve vztahu k výstupům za zasedání krajských zastupitelstev. Stejná pravidla by měla platit také pro informace ze zasedání rady.

Občanská aktivita: Dostupnost informací o občanských aktivitách může podporovat další aktivní občany a tak pomoci i při správě kraje. Ukázalo se, že tuto problematiku kraje podceňují. Pokud chtějí spolupracovat s občany, kteří se aktivně zapojují do veřejného dění, kteří realizují různé občanské projekty (kulturní, sociální, vzdělávací, aj.), měly by jim k tomu vytvořit vhodnou platformu.

Webové stránky: Na základě zkušeností s nefunkčními odkazy, neaktualizovanými informacemi, těžko dohledatelnými detaily nebo složitými mechanismy, kterými kraje některé oblasti řeší, se dá obecně říci, že je zde patrná určitá rezistence k novým technologiím a k novým médiím. Neaktuální webové stránky a aplikace na ně napojené již často již nesplňují současné požadavky a neposkytují uživatelský komfort.

Semi-strukturované rozhovory

Cílem semi-strukturovaných rozhovorů bylo zachytit subjektivní pohled na problematiku korupce v jejích různých podobách z pohledu vybraných osobností ze sedmi regionů, které se daným otázkám dlouhodobě věnují. Rozhovory proběhly ve Středočeském, Libereckém,

Ústeckém, Jihomoravském, Moravskoslezském, Plzeňském a Karlovarském kraji¹, v období březen–květen 2018.

Vytipovanými respondenty byli občanští aktivisté, vědečtí pracovníci a vysokoškolští pedagogové, politici, podnikatelé, novináři či lidé, kteří byli korupcí přímo postiženi.

Až na výjimky lze ve všech zkoumaných regionech na základě informací od oslovených osobností konstatovat, že se situace na poli boje s korupcí mění k lepšímu, byť některé a často zásadní problémy přetrvávají.

V regionech, kde byla ještě před několika lety míra klientelismu a propojení byznysu s politikou neúnosná, vznikaly jako reakce občanské iniciativy, které si za svůj cíl vytyčily watchdogovou činnost - monitoring jednotlivých kauz nebo systému rozdělování evropských dotací. Jako příklady lze uvést Ústí nad Labem, Liberec, Opavu nebo Cheb, kde vznikly občanské iniciativy, které se watchdogovým aktivitám věnují a díky své práci si získaly důvěru značné části občanské veřejnosti, ale například i médií. Podobná situace je i v Brně, kde místní občanský aktivismus dal vzniknout několika iniciativám, které se věnují veřejnému životu a ač část aktivistů vstoupila do přímé politiky (podobně jako v Ústí nad Labem a v Liberci), zbývá dostatek lidí, kteří se „dozoru“ nad chodem města i kraje věnují zdola.

Se změnou vnímání korupce jako jednoho z hlavních problémů české společnosti došlo i na místních radnicích k určitým systémovým změnám a zavádění nástrojů, které pomáhají korupci a klientelismus eliminovat.

Někde tyto nástroje mají pouze deklarativní charakter. Jako příklad lze uvést zavedení Etického kodexu zastupitele ve volebním období 2010 až 2014 v Liberci. Podle oslovených se jedná de facto o „mrtvý“ dokument, se kterým se část zdejších zastupitelů ani neztotožnila, natož aby jej respektovala.

Oproti tomu systém oslovování podnikatelů při vyhlašování VZ v Karlových Varech, který byl zaveden v roce 2011 (je oslovován větší počet firem, a to i těch menších, je zveřejňováno více informací o zakázce, data jsou dostupnější online online), se ujal a do značné míry zpřehlednil celý proces a podle dotazovaných i radnice ušetřil městu desítky procent nákladů. Podobně tomu bylo ve Františkových Lázních, kde byla naopak zrušena netransparentní pravidla zadávání VZ, která zužovala počet možných úspěšných uchazečů.

Pozitivně se dá hovořit o vývoji v Brně, kde byl zaveden účinný a transparentní registr smluv, město se stalo členem iniciativy „Otevřená města“ a úspěšně naplňuje jeho cíle.

Problematika poskytování informací je mnohde spjata s neochotou při poskytování informací občanům, respondenti zmiňovali často nepotismus a problematiku korupčních aspektů VZ. Možným preventivním řešením je osvěta (proškolení) občanů, kteří by se naučili efektivněji bránit svá práva ve vztahu k veřejné správě a seznámení zaměstnanců veřejné správy s riziky výše popsaného jednání.

¹ Výběr krajů vychází z výsledků kvantitativní analýzy, kterou ASTRA – Asociace pro transparentnost, z. s. realizovala v roce 2017: www.astracr.cz

V oblasti problematiky sociálního bydlení je zcela nezbytná spolupráce mezi organizacemi, jako je Agentura pro sociální začleňování, sociálními badateli i aktivisty. Jejich podpora i rozšiřování povědomí veřejnosti o tomto problému. A to i proto, že jde o problém, který generuje napětí ve společnosti a často na sebe váže další aktivity korupční či přímo kriminální povahy.

Specifickým odvětvím jsou dotace z Evropské unie, které představují významný prostředek ke zlepšení života obcí, ale jak ukazuje praxe v mnoha regionech, jsou i velikým „lákadlem“ pro jejich zneužívání. Příklady z Libereckého, Ústeckého, ale i Karlovarského kraje jasně ukazují, že kontrola nakládání s prostředky z evropských fondů sice funguje, ale má co dohánět. Opět mohou být pomocnou rukou místní aktivisté, kteří mají o charakteru projektů podpořených evropskými penězi často větší přehled než potencionální kontrola z centra.

Diskusní skupiny (focus groups)

Cílem diskusních skupin, kterých se zúčastnili občané podílející na hospodaření s veřejnými prostředky na denní bázi – zástupci místních samospráv, příspěvkových a neziskových organizací, bylo zmapovat silné a slabé stránky systému a případná doporučení na změnu.

Předmětem rozhovorů bylo několik tematických okruhů. Patřila mezi ně např. oblast dotačních titulů. Opakovaně byly zmiňovány principy, jejichž respektování by výrazně posílilo efektivní využití dotačních peněz. Jde například o respektování skutečných lokálních potřeb, kdy porušování tohoto pravidla jednoznačně vede k největšímu plýtvání, aniž by se kdokoli protiprávně obohatil. Dále byla zmiňována jasná a objektivní kritéria pro přidělení dotace, která příjemcům přinášejí úlevu v tom, že dovedou lépe předvídat, zda a v jakém objemu dotaci získají, a dostatečnost celkové alokace prostředků na daný dotační titul. Zaznívalo, že pro příjemce dotací je velmi demotivující, když se daný dotační titul blíží více loterii než řízenému přerozdělování prostředků.

V souvislosti s dotacemi byla řeč i o kontrolách především. Požadavek na spravedlnost kontrol zazníval především ve smyslu, že mají být předvídatelné (průběhu i výsledek) a měřit všem stejně se ovšem vztahuje na kontroly obecně. Důležitý je požadavek, aby kontrola v běžných případech měla více partnerský charakter – zaměřila se na to, co je třeba zlepšit, ne na hledání formálních chyb a udělování sankcí, které jsou demotivující a mohou být i likvidační.

Za klíčový faktor pro dobré fungování regionů a obcí považují respondenti samosprávný prvek a princip participace, tj. rozhodování odspoda v lokálních věcech. Jsou si vědomi možnosti zneužití moci při takovém rozhodování a znají konkrétní případy, kdy k tomu došlo. Jako adekvátní nástroj regulace ovšem vnímají jasně definovanou osobní odpovědnost takových osob (politickou i právní) a veřejnou kontrolu, zejména kvalitní zastupitelstvo, ne plíživé omezování nebo dokonce vyprazdňování samosprávného prvku, které se dle jejich mínění děje.

Druhým důležitým tématem je přenesený výkon státní správy – pokud tato agenda průběžně narůstá a zároveň má být vykonávána v náležitě kvalitě, postupně svým objemem samosprávný prvek zastiňuje.

V oblasti VZ se účastníci diskusních skupin shodují v tom, že je důležité mít dobře nastavená interní pravidla pro zadávání VZMR – aby umožňovala používat zdravý selský rozum, např. udržovat dobré vztahy s místními dodavateli, kteří jsou díky dlouhodobému vztahu schopni flexibilně řešit nenadálé situace, jako jsou např. havárie. U větších zakázek je použití zdravého selského rozumu komplikovanější, zvláště je-li narušeno tržní prostředí. Stává se, že kvalitní dodavatelé nemají zájem kvůli administrativě a špatným zkušenostem z minula do soutěže vůbec jít, a do soutěže přijdou pouze předražené nabídky od firem s pochybnými referencemi - v kombinaci s časovým omezením daným např. podmínkami čerpání dotace, tak vznikají obtížně řešitelné situace.

Účastníci také upozorňovali na negativní dopad, který jim přinesla privatizace veřejných služeb jako je vodní a elektrická infrastruktura. Soukromé subjekty jsou možná efektivnější, ale ve snaze maximalizovat svůj zisk se zdráhají investovat do infrastruktury v periferních oblastech, kde jim tato investice kýžený zisk nepřináší.

Dotazníkové online šetření

On-line dotazníkové sociologické šetření bylo zrealizováno na podzim roku 2018 (2. 10. – 8. 11. 2018) a probíhalo po celé České republice v různých úrovních výkonu veřejné moci. Metodou sběru dat bylo online dotazování formou strukturovaného dotazníku s uzavřenými i otevřenými otázkami.

V otázce definice a obsahu korupce si za pojem korupce nejčastěji respondenti dosazovali přijetí úplatku a podplácení. V porovnání s ostatními kraji projevovali největší míru benevolence ke všem formám korupce respondenti z Hl. m. Prahy.

Z pohledu motivace ke korupčnímu jednání patřilo k nejčastěji voleným motivům ovlivnění výsledku výběrového řízení, získání výhody ve VZ a získání finančního prospěchu.

Za oblasti největších korupčních příležitostí respondenti považovali oblast dotací, stavebnictví a EU fondů. S velikostí obce rostlo vnímání rizikovosti těchto oblastí, z hlediska regionů udělovala Hl. m. Praha všem oblastem nejvyšší hodnoty rizikovosti.

V otázce rozšíření korupce patří k hlavním proměnným ovlivňujícím vnímání korupce velikost obce, složitost spravovaných agend a velikost spravovaného rozpočtu. Na všech třech úrovních byli o rozšíření korupce více přesvědčeni úředníci než zastupitelé. Na krajské úrovni deklarovali rozšíření nejvíce respondenti v Hl. m. Praze, Ústeckém a Karlovarském kraji.

Z hlediska rizika korupce v souvislosti s dotacemi byla podle mírné většiny respondentů rozdělování dotací zejména na úrovni kraje faktorem podporující korupci, přičemž toto přesvědčení rostlo s velikostí spravovaných agend. Přibližně polovina respondentů deklarovala, že kontrola EU fondů za poslední rok zlepšila.

VZ jsou napříč všemi úrovněmi samospráv považovány za výrazný problém, který s vyšší úrovní politiky a správy roste. Na lokální úrovni je riziko vnímáno jako relativně malé. Na krajské úrovni jsou VZ vnímány jako největší riziko respondenty v Ústeckém kraji.

Část výzkumu byla zaměřena na vnímání protikorupčních opatření, na úrovni ČR jsou více než polovinou respondentů považována za nedostatečná. Nejkritičtější je hodnotili respondenti z MÚ a obce nad 100.000 obyvatel.

V otázce dostatečnosti vzdělávání a školení na úrovni úředníků a zastupitelů místních samospráv bylo o dostatečnosti vzdělávání přesvědčeno 60 % respondentů, o dostatečnosti školení 55 % respondentů. Úředníci byli kritičtější a hodnotili oproti zastupitelům vzdělávání jako nedostatečné.

V rámci skupiny otázek mapujících vnímání zapojování občanů do rozhodování se nadpoloviční většina respondentů všech úrovní úřadů domnívala, že se občané aktivně nezapojují. Největší pesimisté ohledně zapojení veřejnosti jsou v krajích Karlovarském, Královehradeckém a v Hl. m. Praze.

Zkoumání osobní zkušenosti respondentů potvrdilo, že se korupce vyskytuje zejména ve velkých městech, krajích a na úrovni (zřejmě) centrálních orgánů. Zároveň výsledky indikovaly s rostoucí velikostí obce a působností spravované agendy tendenci korupční situaci ignorovat. Osobní zkušenost s korupcí uvádělo nejvíce respondentů z Hl. m. Prahy, Středočeského kraje a Kraje Vysočina.

Obsah

Manažerské shrnutí	2
Hodnocení Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020	3
Kvantitativní analýza.....	4
Analýza otevřených zdrojů.....	5
Semi-strukturované rozhovory	6
Diskusní skupiny (focus groups).....	8
Dotazníkové online šetření.....	9
Úvod.....	13
Cíl zprávy	13
Vymezení pojmu korupce	14
Základní východiska a nástroje projektu.....	15
Výsledky mapování korupce v regionech	17
Kvalitativní analýza: Hodnocení strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020	17
Doporučení.....	20
Kvantitativní analýza.....	23
Statistiky korupčních trestných činů na lokální a regionální úrovni	23
Kvalita vládnutí na regionální úrovni.....	23
Analýza soudních rozhodnutí.....	25
Grantové programy krajů	25
Místní akční skupiny (MAS).....	26
Integrované územní investice (ITI)	28
Závěry Nejvyššího kontrolního úřadu.....	29
Příklady dobré praxe – protikorupční opatření	30
Příklady dobré praxe – rozdělování dotačních prostředků.....	30
Příklady dobré praxe - ITI.....	31
Doporučení	31
Doporučení – MAS	33
Doporučení - ITI.....	33
Obsahový monitoring práce regionální a místní veřejné správy.....	34

Analýza otevřených zdrojů, regionálního tisku a radničních periodik.....	34
Doporučení	37
ANALÝZA KORUPČNÍCH RIZIK Z POHLEDU OBČANSKÉ A ODBORNÉ VEŘEJNOSTI: Semi-strukturované rozhovory	40
Příklady dobré praxe	45
Doporučení	46
Diskuzní skupiny (focus groups).....	49
<i>Nastavení dotačních titulů</i>	49
Samospráva a participace	50
<i>Veřejné zakázky</i>	51
<i>Mediální obraz korupce a nedořešené korupční kauzy</i>	51
<i>Privatizace veřejných služeb</i>	52
<i>Nastavení kontrolních mechanismů</i>	52
Dotazníkové online šetření.....	53
Definice a obsah korupce	53
Motivace ke korupci.....	53
Oblasti korupčních příležitostí	54
Rozšíření korupce.....	54
Změna korupce na úrovni kraje, obce a úřadu/orgánu za posledních několik let	55
(Evropské) dotace a veřejné zakázky	55
Protikorupční opatření.....	56
Vzdělávání veřejné správy a zapojení veřejnosti do boje proti korupci	57
Zkušenost respondentů s korupcí a reakce na korupci	59
Doporučení:	61
Závěry a doporučení:.....	64
Navazujících aktivity projektu v kontextu závěrů dosavadních šetření	70
Seznam zkratk	71

Úvod

Z mnoha současných průzkumů veřejného mínění vyplývá, že důvěra občanů v objektivnost a nestrannost úředníků a úřadů (na centrální, regionální i místní úrovni) je na minimu. Korupce se v řadě případů (zejména u VZ) považuje za něco běžného.

Součástí *Dohody o partnerství* je i tematický cíl 11, tj. zvyšování institucionální kapacity veřejných orgánů a zúčastněných subjektů a zlepšování účinnosti veřejné správy. V současné době lze spíše konstatovat, že veřejná správa v České republice bohužel trpí vysokou mírou korupce a nízkou transparentností. Index vnímání korupce klesá a Index vnímání konkurenceschopnosti ukazuje problémy v oblastech manipulace s veřejnými zakázkami, dotacemi v ESIF. Navíc za další slabé stránky veřejné správy lze považovat nedokončení potřebných reforem, nedostatečné legislativní prostředí pro chod veřejné správy a malý důraz na dodržování všech principů dobrého vládnutí.

Zkušenosti z programového období 2007–2013 ukazují potřebu předcházet dopadům korupce a minimalizovat je. Pro období 2014–2020 sice byla přijata některá opatření k posílení kontrolní činnosti, ale je třeba realizovat zásadní koncepční změny vyplývající ze Strategie pro boj s podvodů a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020 (dále „Strategie“) a to především v oblasti vyšší transparentnosti procesů, nastavení mechanismů zamezujícím korupčnímu jednání při přípravě výzev a výběru projektů a identifikaci indikátorů korupce. Kromě těchto mechanismů je součástí Strategie i snaha o snižování administrativní zátěže, dodržování principů efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti a omezování politických vlivů.

Cílem směřování je tedy zvýšení transparentnosti veřejné správy v souladu s tematickým cílem 11 Dohody o partnerství cestou snížení korupčních příležitostí a jednání, zavádění nástrojů hodnocení dopadů korupce, dalšího vzdělávání, posílení komunikace s veřejností a zavádění principů otevřeného vládnutí a podpory občanské participace. Proto je ovšem nutné mít k dispozici kvantitativní a kvalitativní data a analýzy současného stavu, díky nimž lze navrhnout možnosti, jak zlepšovat prostředí, ve kterém korupce vzniká, a posilovat jeho protikorupční potenciál. Přitom ale nesmí být protikorupční aktivity ze strany zaměstnanců veřejné správy i občanské společnosti, vnímány jako pouhé proklamace, ale je nutné ukázat jejich reálný dopad.

Cíl zprávy

Cílem této zprávy je předložení průběžných závěrů zpracovaných v rámci dosavadních analytických výstupů, které byly realizovány v projektu Mapování rizik korupce v regionech reg. č. CZ.08.1.125/0.0/0.0/16_004/0000092.² Tyto dílčí zprávy se zabývají tématem korupce v rozsahu, v jakém je upraven právními normami, vnitřními předpisy a dalšími aspekty jako jsou etika, morálka či možné ekonomické dopady.

²

Projekt je financován v rámci Operačního programu Technická pomoc 2014-2020

Projekt, v jehož rámci dokumenty vznikly, by měl přispět nejen ke zhodnocení rozsahu a projevů korupce, ale současně také šířením výsledků a edukací na úrovni místních a regionálních samospráv pomoci snížit korupční příležitosti a jednání ve veřejné správě. Jeho cílem je zachytit současný stav a vnímání korupce cestou nástrojů hodnocení dopadů korupce a cíleného mapování dosavadních korupčních případů a pomoci snižovat korupční příležitosti ve veřejné správě na regionální a místní úrovni (po plánovaných volbách do místních zastupitelstev) prostřednictvím edukace představitelů veřejné správy a podpory občanské participace.

Vymezení pojmu korupce

Korupce jako pojem není a prozatím nebyla nikdy přesně definována, především s ohledem na skutečnost, že se jedná o velice složitý jev. Neexistuje tedy, ani v odborné literatuře, univerzální definice, která by se dala použít na všechny formy korupce a byla uznávána i v mezinárodním měřítku. Většina pokusů o vymezení pojmu korupce směřuje k institucionálnímu rozměru definice a redukuje ji na hospodářskou sféru. Za základní definiční znak se považuje zneužití veřejného úřadu, veřejné moci, postavení či moci a z tohoto titulu zneužívání postavení či moci k ovlivňování určitých procesů, zejména ve sféře hospodářské soutěže, vždy ku prospěchu jiného a za to přijaté finanční nebo jiné výhody.

Pro potřeby tohoto projektu budeme používat definici korupce jako „*zneužití postavení spojené s porušováním principu nestrannosti při rozhodování, motivované snahou po zisku*“³.

Korupce je:

zneužití postavení spojené s porušováním principu nestrannosti při rozhodování, motivované snahou po zisku.

Vyznačuje se především:

- snahou po získání individuální výhody, ať hmotné či nehmotné;
- zásahem do veřejné, státní či polostátní správy;
- vědomým porušováním právních norem;
- vysokou latentností a racionalizací.

V souvislosti s pojmem korupce je nutno také vymežit pojem úplatkářství, který je často mylně chápán jako synonymum k významu slova korupce. Zde, tak jak je patrné například i z našeho právního řádu, kde korupce jako taková ve skutkových podstatách vymezena není, je nutno úplatkářství chápat jako zúžení tohoto pojmu.

Dalším z pojmů je korupční jednání, jinými slovy korupční vztah. Obvykle jde o „dohodu“ mezi jednotlivci, na jejímž základě tento vztah vzniká. Charakteristickým znakem je zde latence, kdy se subjekty korupčního vztahu záměrně snaží o jeho zatajení, potažmo neodhalení. Jedná se o vztah založený na směně, která oběma stranám přináší výhodu a zároveň je proti dobrým mravům.

³ HAMŠÍK, Martin. Korupce a lobby. In. DANČÁK, Břetislav; HLOUŠEK, Vít; ŠIMÍČEK, Vojtěch. Korupce: projevy a potírání v České republice a Evropské unii. Sborníky – Svazek 28. Brno: Masarykova univerzita Mezinárodní politologický ústav, 2006.

Existují různé typy korupčního jednání, které se od sebe liší především společenskou nebezpečností⁴:

I. MALÁ ADMINISTRATIVNÍ KORUPCE

- podplácení úředníků;
- záměrně nepřehledná regulace, zatemňování pravidel, špatná organizace;
- zneužívání pravomocí vyplývajících z dozorové činnosti veřejné správy.

II. ZNEUŽÍVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZDROJŮ

- zpronevěra veřejných zdrojů;
 - ne hospodárné využívání veřejných zdrojů;
 - zneužívání úřední moci při udělování VZ;
 - nepotismus, klientelismus, případně „prodej“ pozic.
-

Základní východiska a nástroje projektu

Téma korupce na úrovni samospráv není příliš často podrobně a systematicky zkoumáno. Vydeme-li z předpokladu, že s korupcí lze úspěšně bojovat, pokud ji máme dostatečně podrobně zmapovanou a případně jsme ji schopni měřit, na místní a regionální úrovni jsou tyto procesy v samotných počátcích. Dat o korupci není dostatek a jejich systematický sběr a sladování není v tuto chvíli úplné ani na centrální úrovni státu a ústředních správních orgánů (viz rozdílnost a vzájemná nekompatibilita statistik Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva vnitra). Na regionální úrovni je tato situace ještě problematičtější. Současně jde o rovinu kontrolní a exekutivní. Pokud jsou opatření v oblasti prevence korupce (případně jejího postihu) vytvářena pouze v obecné rovině, s omezeným počtem konkrétních příkladů a s nedostatkem dat z nejnižší úrovně (samosprávy), na celostátní rovině jsme svědky přijímání regulací, které místní a praktická specifika nemusí brát plně v potaz. Takový postup snižuje důvěru občanů, zaměstnanců samospráv i regionálních politiků v potřebu přijímat určité roky. Aplikovaná opatření tak mohou být nedostatečná či pouze formální, s nízkou efektivitou.

K horizontálnímu zhodnocení tématu korupce na úrovni místních a regionálních samospráv bylo třeba využít různých technik výzkumu a zdrojů dat, jejichž výstupy se však vzájemně prolínají.

Přístupové nástroje měly následující charakter:

ZPRACOVÁNÍ EXISTUJÍCÍCH DAT

Kvalitativní analýze byla podrobena Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020.

Kvantitativní analýza hodnotila data z úrovně krajů, měst a obcí za období 2014–2018.⁵

⁴ Karklins, Rasma. 2002. „Typology of Post-Communist Corruption.“ Problems of PostCommunism 48, č. 4, 22–32 (upraveno)

⁵ Zdroji dat byly trestní statistiky, statistika žádostí o informace a podněty na ÚOHS. Dále byla analyzována transparentnost veřejných zakázek, kontrolní závěry NKÚ se zaměřením na projekty spolufinancované v rámci ESIF a nesrovnalosti, projekty v rámci ITI (ve vybraných krajích) a projekty MAS (ve vybraných obcích s rozšířenou působností)

OBSAHOVÝ MONITORING PRÁCE REGIONÁLNÍ A MÍSTNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

Situace v jednotlivých obcích byla zhodnocena a zachycena v **Analýze otevřených zdrojů, regionálního tisku a radničních periodik**.

na základě **semi-strukturovaných rozhovorů** se zainteresovanými subjekty (občanští aktivisté, soukromý sektor, média atd.).

DISKUZNÍ SKUPINY (FOCUS GROUPS)

Jako předvýzkum dotazníkového šetření byly uspořádány **diskuzní skupiny (focus groups)**. V řízené diskusi bylo zjišťováno vnímání rizika korupce a míry korupčního tlaku, včetně efektivnosti jednotlivých opatření, která jsou považována z hlediska korupce za preventivní.

CÍLENÉ DOTAZNÍKOVÉ ŠETŘENÍ

Dotazníkové online šetření na standardizovaném vzorku respondentů v rámci cílových skupin zjišťovalo vnímání korupčních rizik v regionech a obcích s cílem zachytit stav a vnímání korupce **před plánovanými volbami do místních zastupitelstev** (podzim 2018).⁶

⁶ Doplněn bude srovnávacím dotazníkovým šetřením na podzim roku 2019, které umožní ověřit dopad projektu, popsat nejlepší praxi a odhalit další prostor pro zlepšení.

Výsledky mapování korupce v regionech

Kvalitativní analýza: Hodnocení strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020

Cílem analýzy bylo vyhodnotit relevantnost Strategie v boji proti podvodům z hlediska obecných protikorupčních mechanismů, mezinárodních doporučení, národních metodik a porovnáním s riziky identifikovanými v oblasti korupce a podvodů v rámci programů a projektů spolufinancovaných EU.

Pro hodnocení Strategie byla zvolena metodika porovnání opatření v ní uvedených se zásadními pravidly, požadavky a doporučeními v oblasti boje proti korupci obecně a proti podvodům v programech a projektech spolufinancovaných EU. Šlo o vybrané metodické pokyny v rámci Jednotného metodického prostředí závazné pro všechny řídicí orgány a další subjekty implementace a resortní protikorupční programy. V rámci porovnání byl posouzen soulad či odlišnosti Strategie a těchto dokumentů z hlediska opatření pro boj proti podvodům a jejich nastavení. Konkrétní případy podvodů analyzovány nebyly.

Strategie upravuje boj s podvody ve všech oblastech řízení a implementace ESIF, kterou lze aplikovat na všechny činnosti od přípravy operačních programů po jejich uzavření.

Hlavním principem je aktivní přístup k identifikaci podvodů s využitím indikátorů jejich rizik. Identifikace indikátorů rizika podvodu a jejich zahrnutí do kontrolní činnosti je plně v souladu s požadavkem na proaktivní přístup vedoucí ke zvýšení pravděpodobnosti odhalení podvodu. Využití indikátorů podvodu by mělo být spojeno se všemi procesy v rámci programového období a i zde by měl být kladen důraz na efektivitu.

Znamená to větší důraz na sdílení informací napříč všemi řídicími a kontrolními orgány, a to nejen z hlediska výčtu (přehledu) indikátorů, ale především z pohledu jejich aktualizace a reakce při jejich odhalení. Zároveň by měl být dán prostor pro zohlednění regionálních (programových) specifík z hlediska posouzení váhy jednotlivých indikátorů. Zde hraje významnou roli školení v této oblasti, a to nejen pro pracovníky implementační struktury (s důrazem na hodnotitele), ale tam, kde je to vhodné, i pro žadatele a příjemce.

Strategie zohledňuje skutečnost, že k podvodům může docházet, a proto je k jejich odhalování navrhuje řadu opatření. Podrobně se také zaměřuje na činnost kontrolní a opatření související postupy při podezření na podvod.

Opatření uvedená ve Strategii v zásadě pokrývají všechna hlavní rizika identifikovaná v rámci projektů financovaných z prostředků Evropské unie.

Velmi pozitivně je třeba hodnotit důraz, který Strategie klade na posilování kultury odmítající podvodné jednání.

Opatření jsou následně zohledněna v závazných metodických pokynech v rámci Jednotného metodického prostředí.

Někdy jdou metodické pokyny nad rámec Strategie, v některých případech je tomu naopak, ale lze konstatovat, že zásadní rizikové oblasti oba nástroje pokrývají.

Boj proti podvodům neznamená odstranění všech rizik, ale uvědomění si, že jsou ESI fondy riziku vystaveny. K řízení rizik (i rizik podvodů) je třeba přistupovat jako k řízení velkého projektu a opustit praxi, kdy jde spíše o plnění jednotlivých úkolů. Negativní roli zde hraje i malá institucionální paměť a skutečnost, že zkušenosti z jednoho operačního programu nejsou široce sdílené v celém systému.

Stále dokonalejší sběr, ukládání a analýza údajů s sebou přináší příležitost v boji proti podvodům. **Analýzu dat lze využít k významnému obohacení procesu posuzování rizik**, křížové kontrole údajů s jinými organizacemi veřejného nebo soukromého sektoru. K tomu je třeba, aby existoval důsledný systém předávání a sdílení zkušeností nejen v rámci implementační struktury, ale i mimo ni.

Aktivní zpřístupňování informací a dat, která mají státní orgány a veřejné instituce k dispozici pro veřejnost, se stává standardem komunikace státní správy s občany. I pokud jde o implementaci ESI fondů, je možné využít iniciativu **Partnerství pro otevřené vládnutí** (Open Government Partnership), ke které Česká republika přistoupila v roce 2011⁷. Jejím cílem je transformovat státní instituce na otevřenější, efektivnější a odpovědnější. Problematika otevřených dat je součástí prioritní oblasti „Transparentnost a otevřený přístup k informacím“ Akčního plánu boje s korupcí na rok 2017⁸ a je obsažena také v Akčním plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2016 – 2018 konkrétně jako závazek „II./3. Zpřístupnění dat a informací“⁹.

Kromě zpřístupnění dat jde o koordinaci jejich sběru v rámci jednotlivých řídicích a kontrolních orgánů, jejich vyhodnocení a transformace do konkrétních opatření s tím, že i tato opatření musí být průběžně vyhodnocována z hlediska své efektivity, aby byla skutečně účinná a přiměřená (z hlediska časových, personálních i finančních nároků na jejich implementaci).

Prvky kultury odmítající podvodné jednání:

- nulová tolerance podvodů;
- pozitivní příklad ze strany vedení řídicích orgánů;
- zvyšování povědomí, teoretických znalostí i praktických dovedností v oblasti boje proti podvodům (formální i neformální školení);
- aktivní propagace postojů proti podvodům a zvyšování povědomí o nich;
- implementace a propagace etických kodexů;
- nastavení a podpora systému (anonymního) nahlášení podezření na podvod;
- podpora a ochrana osob, které podezření na podvodné jednání oznámí.

⁷[https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/4A3F809FCF5DB30AC125791200296E95/\\$FILE/691%20uv110914.0691.pdf](https://albatros.odok.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/4A3F809FCF5DB30AC125791200296E95/$FILE/691%20uv110914.0691.pdf)

⁸<http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akzni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2017.pdf>

⁹<http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/Akzni-plan-Ceske-republiky-Partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-na-obdobi-let-2016-az-2018.pdf>

Na základě porovnání Strategie s mezinárodními a národními dokumenty byly identifikovány oblasti pro možná zlepšení:

NA ÚROVNI STRATEGIE¹⁰

- Zvýšení transparentnosti cestou co nejširšího, uživatelsky komfortního přístupu k informacím.
- Snížení rozsahu údajů prokazovaných čestných prohlášením, není-li to možné, využívání dostupných nástrojů (otevřených dat) pro jejich ověřování s tím, že takové ověřování nesmí znamenat nadměrnou administrativní a časovou zátěž.
- Rozpracování principu efektivního, účelného a hospodárného nakládání s veřejnými prostředky do konkrétních opatření (tzv. *princip 3E*).
- Rozpracování opatření v souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 340/2015 Sb., o registru smluv jako dalšího nástroje pro naplňování principu 3E (jednoduchá kontrola efektivního nakládání s veřejnými prostředky).
- Zavedení reakčních opatření na podvody, která budou přizpůsobena konkrétním situacím v určitém programu nebo regionu.
- Rozpracování reakčních opatření k řízení rizika podvodů ve fázi realizace, především v oblasti VZ.
- Zpracování opatření specificky zaměřených na hodnotitele (interní i externí).
- Nastavení projektového přístupu k řízení rizik včetně implementace předchozích zjištění.
- Zavedení opatření s využitím Databáze auditních zjištění.
- Rozpracování opatření v souvislosti s přijetím nových zákonů s dopadem na oblast řízení rizik podvodu (např. návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí, připravovaný zákon o regulaci lobbingu, zákon o ochraně oznamovatelů).

NA ÚROVNI METODICKÝCH POKYŇŮ

- Pravidelné prověřování existence střetu zájmů, zavedení reaktivních opatření v případě existence jeho negativního dopadu.
 - Zavedení dalších opatření pro snížení rizika střetu zájmů v případě významných zakázek.
 - Zavedení praxe automatického ukončení účasti v procesu kontroly/hodnocení v případě podjatosti.
 - Prověřování skutečné vlastnické struktury uchazečů o VZ.
 - Snížování počtu čestných prohlášení (rozsahu údajů jimi prokazovaných) a jejich nahrazení objektivními dokumenty (např. informace o způsobilosti jakožto malý nebo střední podnik, finanční zdraví, trestní bezúhonnost statutárního zástupce), pokud je to možné bez výrazného nárůstu administrativní zátěže.
 - Zavedení opatření k širšímu přístupu k informacím o nejčastějších rizicích podvodů ve všech fázích projektového cyklu.
 - Vytvoření platformy ke sdílení zkušeností při identifikaci rizik podvodů a reakčních strategií (v případě jejich identifikace), sdílení a anonymní zveřejňování scénářů zjištěného podvodného jednání.
 - Nastavení procesů pro využití výsledků identifikace rizik a následně kontrolní činnosti pro aktualizaci indikátorů podvodu.
 - Nastavení auditní/kontrolní činnosti napříč dotačními tituly
-

¹⁰ Pozn.: Výše uvedené návrhy se týkají opatření, jež nejsou ve Strategii zahrnuta. V praxi je tak možné zvážit jejich aplikaci na úrovni metodických pokynů nebo praxe řídicích orgánů.

u jednoho příjemce v případě identifikovaného rizika.

- Zvyšování povědomí o podvodech mezi zaměstnanci implementační struktury pracujícími na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr např. cestou jejich zařazení do systému vzdělávání.
- Zavedení opatření na trvalou implementaci a propagaci etického kodexu.
- Zavedení etických kodexů pro administrátory dotací a VZ (nad rámec požadavků kladených na ostatní zaměstnance/pracovníky implementační struktury).
- Pravidelná aktualizace informací o možném využití nástrojů pro oznámení podezření na podvod.

NA ÚROVNI
PRAXE ŘÍDÍCÍCH
ORGÁNŮ

- Zařazení problematiky rizik podvodů do školení žadatelů a příjemců.
- Ověření funkčnosti stávajících možností ochrany oznamovatelů.
- Zveřejnění etických kodexů hodnotitele a člena výběrové komise tak, aby byly snadno dostupné (např. jako samostatný odkaz na www stránkách operačního programu).
- Trvalé (průběžné) zvyšování povědomí o podvodech mezi zaměstnanci implementační struktury.
- Zařazení informací o rizicích podvodů do materiálů a školení pro hodnotitele, žadatele a příjemce.

Na základě získaných zkušenosti se také jeví jako účelné samostatně rozpracovat dvě oblasti s vysokým rizikem, a to **veřejné zakázky** a **střet zájmů**, resp. negativní dopad střetu zájmů v souvislosti s veřejným zadáváním – např. koordinace s dalšími veřejnými institucemi, výcvik a kariérní růst odborníků na VZ, sdílení nástrojů a metodologií dobré praxe, zvyšování etických standardů, technická podpora (helpdesk, hotline, on-line fóra atd.¹¹)

Doporučení



Je třeba vytvořit vnitřní mechanismy, které umožní pravidelné hodnocení možného střetu zájmů v hodnotících a rozhodovacích procesech (nad rámec formálních prohlášení) včetně zpětného ověření pravdivosti prohlášení na základě dalších informací (oznamovatelé, cílená prověrka vysoce rizikových projektů/zakázek, náhodné prověrky vybraných prohlášení).

¹¹ Doporučení Komise (EU) 2017/1805 o profesionalizaci zadávání veřejných zakázek, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=EN>

Některé typy kontrol ex-post:

Je však třeba zdůraznit, že jakákoli opatření směřující k odhalení rizika negativního dopadu střetu zájmů (ex-ante i ex-post) musí být spojena s dostatečně efektivními nápravnými opatřeními. Řídicím orgánům je třeba poskytnout dostatečnou metodickou oporu (např. sdílením zkušeností formou společné platformy, anonymizovaných kontrolních zjištění), ale i faktickou rozhodovací pravomoc střet zájmů řešit. Je nesmírně důležité, aby pracovníci řídicích orgánů měli možnost přijmout rychlá opatření k potvrzení nebo popření existence rizika střetu zájmů a v případě potvrzení možnost okamžitě reagovat (od ověření/prokázání dalších údajů až po pozastavení financování).

- kontroly ze strany řídicího orgánu
- standardní / pravidelné kontroly prováděné při kontrole žádosti o platbu (která obsahuje údaje o VZ) s využitím indikátorů střetu zájmů
- specifické kontroly vyvolané vnějšími informacemi o potenciálním střetu zájmů
- specifické kontroly na základě informací získaných z jiných kontrol
- plánované kontroly na základě analýzy rizik.

Z hlediska otevřenosti a snadného přístupu z hlediska uživatelského prostředí je třeba zaměřit se zejména na to, aby **informace o podpořených projektech byly v rámci všech řídicích i kontrolních orgánů standardizovány, obsahovaly např. i popis průběžné realizace včetně výsledků hodnocení – s odkazem na dosažení měřitelných cílů**. Co nejvíce informací by mělo být k dispozici i o průběhu hodnocení a výběru projektů. Kromě rozsahu (a souladu) poskytovaných informací je třeba se zaměřit i na uživatelskou přívětivost. Přetrvává skutečnost, že jednotlivé operační orgány mají rozdílnou úroveň informační praxe, uživatelského komfortu a aktualizace dat.

Systém evaluací má v rámci ESIF vysokou kvalitu, jedním z základních problémů charakteristik je nedostatečné využívání evaluačních výstupů pro řízení politik¹². Je proto nutné **trvale podporovat přenos nejlepší praxe a její veřejné sdílení**. Časté personální změny, nízká institucionální paměť, málo koordinovaný sběr dat v oblasti rizik podvodů od řídicích, kontrolních a auditních orgánů a jejich transformace do konkrétních opatření přispívají ke snížení efektivity opatření na strategické i operativní úrovni. Neméně důležité je pak co nejširší a otevřené sdílení informací o jednotlivých projektech, a to i včetně rizik a jejich řešení.

Zastřešujícím prvkem by měl být **důraz na implementaci etických kodexů** v každodenní činnosti řídicích orgánů. Je nutné překonat dosavadní formální rovinu „zaměstnanec se seznámí“. S tím úzce souvisí prosazování mechanismů na skutečnou podporu a ochranu oznamovatelů podvodného jednání, které má dlouhodobý dopad nejen dovnitř implementační struktury, ale i navenek pro zvyšování důvěryhodnosti celého systému.

Na hodnocení opatření uvedených ve Strategii a dalších závazných dokumentech (zejména metodických pokynech) by mělo navázat **vyhodnocení jejich efektivity**. A to z pohledu administrativní (případně finanční náročnosti) v porovnání s dopadem na snížení rizik podvodu, ať už jejich počtu či jejich významnosti. Navrhované vyhodnocení by bylo vhodné

¹² http://www.dotaceeu.cz/getmedia/c7dd46e8-b7a6-4de2-8d85-02fcd2d19afe/Evaluacni-plan-DoP_verze-2016_01_final_3.pdf

realizovat v průběhu roku 2019 (v návaznosti na výsledky hodnocení vnímání dopadu opatření pro boj s podvody), aby bylo možné jeho závěry využít v praxi řídicích a kontrolních orgánů s dostatečným časovým prostorem před koncem programového období.

Výstupy hodnocení Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014 – 2020 ukazují, že většina opatření zahrnutých ve Strategii je zařazena do metodických pokynů v rámci Jednotného metodického prostředí, které jdou metodické pokyny někdy zároveň s praxí řídicích orgánů nad rámec Strategie. **Nebylo by proto účelné Strategii v průběhu programového období aktualizovat.** Vhodnější je zaměřit se na případnou **úpravu metodických pokynů** jako závazných dokumentů. A to nejen v návaznosti na případnou změnu právní úpravy, ale především na zkušenosti získané při implementaci jednotlivých operačních programů. **Důsledná pozornost by pak měla být věnována sdílení informací,** dobré (i špatné) praxe napříč subjekty implementační struktury, ale mimo ni.

Klíčovým principem by i nadále měla zůstat **podpora všech subjektů implementační struktury v oblasti prevence a odhalování rizik podvodů** v různých formách (např. střety zájmů, manipulace s veřejnými zakázkami), účinnější uplatňování mechanismů zvyšujících jejich integritu. Výsledkem by mělo být nejen snazší prosazování konkrétní opatření v praxi, ale také možnost vyšší veřejné kontroly.

Kvantitativní analýza

Cílem kvantitativní analýzy bylo zmapovat situaci v oblasti prevence a řešení korupce na regionální a místní úrovni, přičemž zkoumány byly především kraje, větší města a menší celky tam, kde to bylo možné.

Analýza identifikovala problémové tematické oblasti a regiony, ve kterých je třeba se zaměřit na zvyšování transparentnosti a implementaci protikorupčních opatření (v oblasti VZ na úrovni měst a menších obcí, omezeného praktického využívání protikorupčních strategií a programů). Zaměřila se také na vyzdvižení příkladů **dobré praxe na úrovni krajů, měst a obcí, které nejen efektivně bojují s korupcí, ale i rozvíjejí transparentnost práce samosprávy a zavádějí preventivní programy nad rámec protikorupčních opatření stanovených zákonem a dalšími předpisy na národní úrovni směrem k otevřenosti, udržitelnému rozvoji a řízení místní samosprávy** (např. participativní metody, otevřenost směrem k občanům v rámci implementace Místní agendy 21, Audity udržitelného rozvoje v rámci Národní sítě zdravých měst ČR).

Analýza představila různé sady indikátorů a hodnotících kritérií, které se pro výzkum v této oblasti dosud využívaly a které lze dále rozvíjet (komplexní projekty zahrnující nejen oblast transparentního rozhodování, etiky, střetů zájmů, hospodaření s veřejným majetkem či VZ, ale rovněž systémy přidělování dotací, zveřejňování smluv, správu krajských a městských firem, mediální politiku či územní plánování).

Statistiky korupčních trestných činů na lokální a regionální úrovni

Jedním ze zdrojů pro východiska analýzy byla Mapa kriminality vytvářená na základě oficiálních dat Evidenčně statistického systému kriminality Policie ČR. Mapy prezentují regionální pohled na výskyt vybraných korupčních trestných činů v letech 2013 až 2017 a při agregaci dat (na územní odbory) ukazují vyšší výskyt zejména v oblastech větších měst a hustěji urbanizovaných území. Výskyt daných trestných činů v menším měřítku vykazuje někdy až rovnoměrné rozšíření bez velkých rozdílů, při agregaci dat dominuje zejména region Středních Čech a severozápad ČR.

Pro následující analýzy lze tento zdroj více než doporučit, a to zejména ve spojení s dalšími, zejména kvalitativními daty a výzkumy na regionální a místní úrovni.

Kvalita vládnutí na regionální úrovni

V souladu s východisky kvantitativní analýzy, která konstatují nedostatek dat o výskytu a vnímání korupce na místní a regionální úrovni (s odkazem na celostátně či sektorově zaměřené výzkumy – *Index vnímání korupce, Globální barometr korupce, Index globální konkurenceschopnosti*), je třeba zmínit existující snahy o hodnocení institucionální kvality.

V kvantitativní analýze byla prezentována široká škála přístupů a metod, které lze na oblast boje s korupcí aplikovat. Jedním z nich jsou **hodnocení a z nich vyplývající tvorba pořadí a žebříčků**. Statistické, přehledové výsledky však nelze z jejich podstaty interpretovat samostatně a tvořit závěry bez patřičného kontextu. Jde tedy především o popis situace a shromáždění dostupných údajů, které vytvářejí východisko pro navazující analýzy zaměřené kvalitativně s konkrétním regionálním a místním zacílením. Ty jsou pro co nejpřesnější popis komplexního jevu, kterým korupce je, potřebné.

Komparace a hodnocení transparentnosti a kvality vládnutí regionů dle stávajících metodik hodnocení institucionální kvality¹³

EVROPSKÝ INDEX KVALITY VEŘEJNÉ SPRÁVY	Většina regionů NUTS 1 a 2 v České republice se nachází pod průměrem EU. Jediným nadprůměrným regionem je Jihovýchod . S odstupem následují Střední Čechy a Severovýchod .
KOMPARATIVNÍ STUDIE PROTIKORUPČNÍ OPATŘENÍ V KRAJÍCH ¹⁴	Projekt představoval jeden z mála příkladů využití širší metodologie a systematicky shromážděných údajů. Vzhledem době vzniku je však třeba hodnocení vnímat spíše jako ilustrativní. Hodnocená hlediska splňovaly v danou dobu Hl. m. Praha, Jihomoravský kraj a částečně i kraj Karlovarský . Kvantita naplňovaných kritérií byla u zbývajících krajů srovnatelná.
VÍCEKRITERIÁLNÍ SROVNÁNÍ KRAJŮ Z HLEDISKA TRANSPARENTNOSTI ¹⁵	V souvislosti s vyhodnocením výsledků lze za příklad dobré praxe uvést kraje Vysočina, Liberecký, Jihočeský a Plzeňský . Podprůměrných výsledků dosáhly kraje Královéhradecký, Středočeský, Ústecký a Zlínský .
ZADÁVÁNÍ VZ NA REGIONÁLNÍ ÚROVNI ¹⁶	V období 2013-2015 dosáhly nejvyšších hodnot zIndexu kraje Jihočeský a Ústecký kraj , nejhůře dopadl Zlínský kraj . Více než polovina hodnocených měst nad 20 000 obyvatel dopadla hůře než nejhůře hodnocený kraj. U menších obcí se pak projevuje značná rozptýlenost ve výsledcích.
PŘÍSTUP K INFORMACÍM	V praxi vyřizování žádostí o přístup k informacím lze vyzdvihnout kraje Karlovarský, Královéhradecký a Jihočeský z důvodu nízkého poměru odmítnutých žádostí, poměrně dobrou praxi vykazoval též kraje Středočeský, Jihočeský a Moravskoslezský , které jsou v této oblasti otevřené nad rámec zákonných povinností.

¹³ Následující závěry jsou podrobněji zpracovány v rámci výše zmíněné *Kvantitativní analýzy*.

¹⁴ Komparativní studie Protikorupční opatření v krajích České republiky byla realizovaná pro Asociaci krajů ČR v roce 2012 a zabývala se systematickým výzkumem na úrovni krajů.

¹⁵ Vícekriteriální podrobné srovnání krajů z hlediska transparentnosti realizovala v roce 2016 organizace Oživení. Východisky pro porovnání krajů bylo hodnocení transparentnosti deseti oblastí (přístup k informacím, veřejné zakázky, hospodaření s majetkem a smlouvy, krajské firmy a organizace, rozpočet, dotace, etika a střet zájmů, transparentnost rozhodování, mediální politika a územní plánování)

¹⁶ Hodnocení zadávání veřejných zakázek na regionální úrovni bylo zpracováno v rámci projektu zIndex. Jde o nejrozpracovanější analýzu transparentnosti zadávání veřejných zakázek (VZ) na regionální úrovni v ČR metodikou vyvinutou odborníky z Univerzity Karlovy.

Analýzou 273 zaslaných soudních rozhodnutí bylo vyhodnoceno množství pravomocně odsouzených za spáchání korupčních trestných činů. Úředníků a zastupitelů samospráv se týkalo celkem 27 případů. Mezi pachateli byl vysoký podíl starostů a ve dvou nejzávažnějších případech byli pachatelé členy organizované skupiny. Většina případů se týkala zneužití pravomoci úřední osoby. Jejich četnost a relativně vysoké způsobené škody podle analýzy potvrzují potřebu zavádět mechanismy pro prevenci a kontrolu takového jednání.

Grantové programy krajů

Z analýzy grantových programů krajů vyplynulo, že splňují základní pravidla dobré správy a transparentnosti. Výzvy jsou zveřejňovány, programy mají kritéria, lze dohledat, které projekt byly podpořené a kdo o tom rozhodl. Jen dva kraje pracují s protikorupční strategií a etickými kodexy a jen Olomoucký kraj má v rozpočtu samostatnou kapitolu – dotační tituly. Bylo by proto vhodné zaměřit se na zjištění příčin, proč tyto – pro prevenci korupce významné dokumenty – ostatní kraje nepoužívají. Ze zkoumaných procesů lze usoudit, že na úrovni krajů je z hlediska získání finanční podpory projekt důležité mít projekt/záměr v některém ze strategických dokumentů a v rozpočtu kraje.

Důležitější než proces výběru v grantových programech je rozhodování o strategických dokumentech a o rozpočtu.

Nebyly nalezeny informace o tom, že by kraje prováděly vlastní interní nebo externí evaluace grantových programů, ve kterých by hodnotily relevanci, efektivitu a dopad programů a využívaly závěry pro další činnost.

Analýza procesů rozdělování krajských grantových programů

ZPŮSOB VÝBĚRU A SCHVALOVÁNÍ	Všechny analyzované kraje mají schválená pravidla pro poskytování dotací, kde je uvedeno, jakým způsobem se projekty hodnotí a vybírají. Obvykle je administruje tematický odbor, hodnotí speciální komise a schvaluje krajské zastupitelstvo/rada.
ZPŮSOB INFORMOVÁNÍ O VYHLÁŠENÍ PROGRAMU	Všechny zkoumané kraje informují dostatečně na svých webových stránkách, případně mají zřízenou samostatnou stránku, o které informují na hlavním krajském webu.
ZVEŘEJŇOVÁNÍ KRITÉRIÍ	Všechny vybrané kraje zveřejňují kritéria výběru projektů. Někdy jsou velmi stručná (naplnění cíle programu), někdy diskutabilní (čas doručení projektu).

ZVEŘEJŇOVÁNÍ ROZHODOVÁNÍ O VÝBĚRU	U čtyř ze sedmi krajů nebyl zveřejněn zápis o jednání výběrové/hodnotící komise grantového programu. ¹⁷
ZVEŘEJŇOVÁNÍ VYBRANÝCH A NEVYBRANÝCH PROJEKTŮ	Čtyři ze sedmi krajů zveřejňují seznam vybraných/podpořených projektů (Plzeňský, Středočeský, Královéhradecký, Moravsko-slezský). Dva kraje zveřejňují vybrané projekty u některých dotačních programů (Jihomoravský, Olomoucký). U jednoho kraje nebyly seznamy nalezeny.
ETICKÝ KODEX ZAMĚSTNANCŮ	Čtyři ze sedmi krajů zveřejňují etický kodex zaměstnanců, který je součástí pracovního řádu (Královéhradecký, Moravskoslezský, Jihomoravský a Olomoucký).
ETICKÝ KODEX VOLENÝCH ZÁSTUPCŮ	Mají jej Jihomoravský a Olomoucký kraj a volení zástupci se ke kodexu kraje/zastupitelů hlásí. Plzeňský kraj kodex zveřejňoval a zastupitelé se k němu hlásili v letech 2013–2015.
INDIVIDUÁLNÍ DOTACE	Všechny analyzované kraje poskytují dotace na základě individuálních žádostí. Jakkoliv je existence takového nástroje pochopitelná, je zde větší riziko neprůhlednosti vzhledem k tomu, že nejsou daná kritéria výběru.
PROTIKORUPČNÍ STRATEGIE	Pouze dva kraje ze sedmi mají aktualizovanou protikorupční strategii (viz výše).

Místní akční skupiny (MAS)

Přezkum se dotkl také 42 místních akčních skupin vybraných po třech z každého kraje. Zkoumána byla kritéria zveřejňování zápisů, informování veřejnosti o plnění strategie komunitně vedeného místního rozvoje (CLLD), prevence střetu zájmů a zastoupení hlasů partnerů nezastupujících veřejný sektor. Celkově platí, že téměř všechny MAS dodržují většinu sledovaných povinností týkajících se transparentnosti výběrových procesů doporučovaných projektů.

Snižít administrativní zátěž a zjednodušit procesy MAS se však podařilo pouze částečně. Příklady dobré praxe popisují vytváření vzorů pro zápisy, přehlednost zápisů a vytváření informací nad rámec povinností.

Zjištění v rámci zkoumaných oblastí na úrovni jednotlivých MAS

ZÁPISY Z JEDNÁNÍ POVINNÝCH ORGÁNŮ

Většina zkoumaných MAS zápisy zveřejňuje. Pouze tři ze zkoumaných 42 MAS zápisy nezveřejnily.¹⁸ Další devět MAS je zveřejnilo částečně (např. pro některý OP ano, pro některý ne).

¹⁷ Neuvádíme jmenovitě negativní, protože cílem této analýzy je upozornit na rizika jako součást prevence. Upozorňujeme na opakujících se chyby, a které lze odstranit zlepšením nastavení systému. Příklady budou využity při jednáních na krajské a lokální úrovni.

¹⁸ Neuvádíme jmenovitě příklady chybujících MAS, protože cílem této analýzy je upozornit na rizika jako součást prevence. Cílem není ani evaluace ani kontrola. Upozorňujeme na chyby, které se vyskytují a které lze

VÝROČNÍ ZPRÁVA

Převážná většina MAS zveřejňuje výroční zprávu, jejíž součástí je finanční zpráva. U dvou MAS nebyla výroční zpráva zveřejněna. U čtyř MAS chyběla aktuální výroční zpráva z roku 2016.

ETICKÝ KODEX OBSAHUJÍCÍ ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ O STŘETU ZÁJMŮ

Existence etického kodexu nebo obdobně nazvaného dokumentu,¹⁹ je podmínkou pro schválení výzvy MAS. U poloviny ze zkoumaných MAS není zaznamenáno, jakým způsobem představení etického kodexu a šetření o střetu zájmů probíhá.

INTERNÍ POSTUPY ZVEŘEJNĚNÉ NA WEBU

Všechny MAS interní postupy zveřejňují. Existence interních postupů je podmínkou schválení výzev, ŘO náležitosti výzev kontrolují.

ZVEŘEJŇOVÁNÍ ZÁPISŮ ZE ZASEDÁNÍ VÝBĚROVÉ ČI HODNOTÍCÍ KOMISE

Asi polovina zkoumaných MAS zápisy ze zasedání výběrových komisí zveřejňuje, ostatní ne nebo s výhradami. Časté chyby:

- absence kontrolních/hodnotících listů, takže není jasné zdůvodnění bodování (častý případ – v zápisu je pouze seznam projektů s body),
- absence prezenční listiny;
- absence celých zápisů.

Matoucí a špatně dohledatelné je umístění zápisů.

Dvoustupňové schvalování (výběrová/hodnotící komise a programový/výkonný výbor) vede k zvýšení počtu zveřejňovaných dokumentů, v případě programového/výkonného výboru se informace o schvalování vyskytují mezi škálou dalších informací o činnosti MAS.

Matoucí bývají samotné zápisy, které obsahují informaci o změně bodování na základě připomínek ŘO. Informace o přebodování se vyskytuje pouze v zápisu ze zasedání rozhodovacího orgánu, ale není jasně popsán proces a zdůvodnění, na základě kterého k tomuto kroku došlo, ani následné kroky.

ZVEŘEJŇOVÁNÍ HODNOTÍCÍCH KRITÉRIÍ PŘI VYHLAŠOVÁNÍ VÝZEV

Ano. Povinné jako součást výzev. Kontrolují a schvalují ŘO.

ZVEŘEJŇOVÁNÍ VYBRANÝCH/ZAMÍTNUTÝCH PROJEKTŮ VČ. BODOVÉHO HODNOCENÍ, ZDŮVODNĚNÍ

Zveřejňování vybraných a zamítnutých projektů včetně bodového hodnocení je převážnou většinou MAS dodrženo.

Pouze dvě ze zkoumaných MAS seznam vybraných a zamítnutých projektů nezveřejnily. Deset MAS nezveřejnilo zdůvodnění. Ve dvou případech jsou kontrolní/hodnotící listy naskenované tak špatně, že nejdou přečíst nebo je seznam jinak nejasný.

ZVEŘEJNĚNÍ SLOŽENÍ VÝBĚROVÉ KOMISE VČETNĚ ZASTUPOVANÝCH SUBJEKTŮ

Většinou ano. Pouze u tří ze zkoumaných MAS nebyl seznam zveřejněn nebo byl nějakým způsobem nekompletní (např. bez zastupovaných subjektů). Některé MAS mají velmi přehledné tabulky dokladující dodržení složení komisí z pohledu zastoupení veřejného/soukromého sektoru a zájmových skupin. V jednom zjištěném případě nebyl dodržěn minimální počet členů, protože několik přítomných členů nemohlo hlasovat z důvodu střetu zájmů. Ve třech případech nebylo možno ověřit střet zájmů, protože v zápise ze zasedání hodnotící/výběrové komise nebyli uvedeni žadatelé.

odstranit zlepšením nastavení systému. Příklady častých chyb budou využity při jednáních na krajské a lokální úrovni.

¹⁹ Etický kodex si vytváří každá MAS sama. IROP a PRV poskytují doporučené znění.

V jednom případě MAS nezveřejnilo prezenční listiny, etické kodexy a zdůvodnění bodového hodnocení s odůvodněním, že jde o neveřejné dokumenty, přestože je to v přímém rozporu s pravidly IROP.

ZVEŘEJNĚNÍ HARMONOGRAMU VÝZEV NA NÁSLEDUJÍCÍ ROK (2018)

Spíše ano, liší se dle OP. V 16 případech ze 42 byl harmonogram zveřejněn jen pro rok 2017 (ne 2018 nebo další), někdy jen pro některé OP, nebo neaktualizovaný. ŘO IROP zveřejní přímo vyžaduje. Liší se místo zveřejnění harmonogramu. Někdy je harmonogram v zápise ze zasedání některého z orgánů, někdy v Aktualitách či pod záložkou jednotlivého OP.

Integrované územní investice (ITI)

Podle Dohody o partnerství jsou Integrované územní investice (ITI) v ČR využity v největších metropolitních oblastech (města včetně jejich funkčního zázemí) a sídelních aglomeracích celostátního významu s koncentrací populace nad 300 tis. obyvatel.

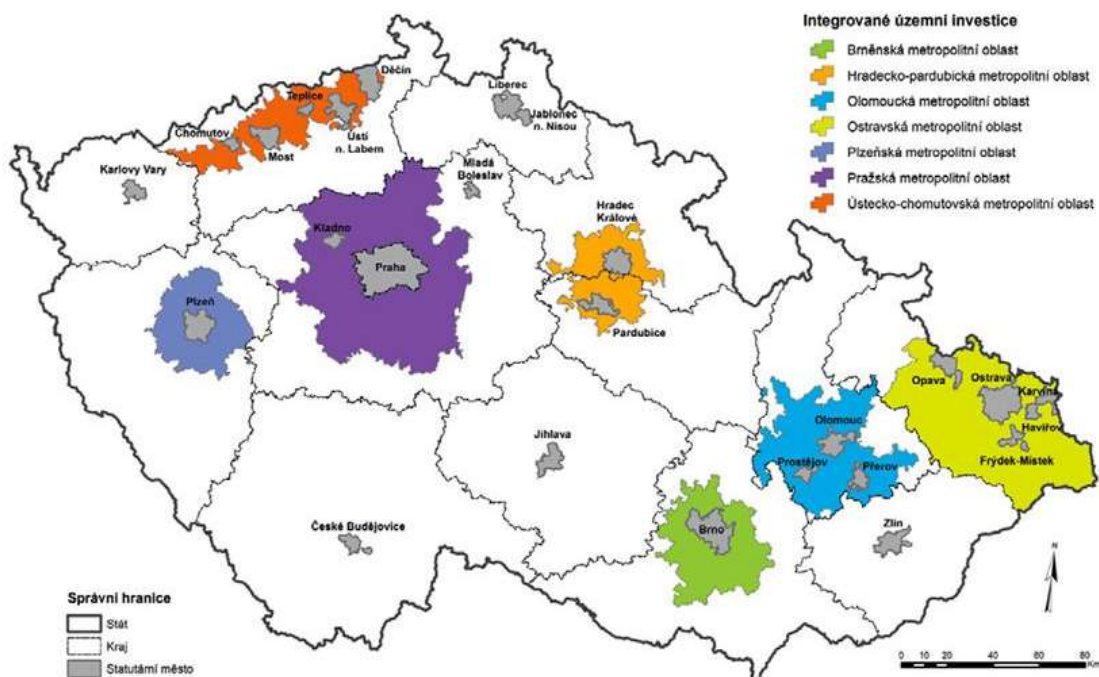
Přehled oblastí ITI:

I. METROPOLITNÍ OBLASTI

- Praha
- Brno
- Ostrava
- Plzeň

II. SÍDELNÍ AGLOMERACE

- Ústecko-chomutovská
- Olomoucká
- Hradecko-pardubická



ITI jsou realizovány na základě integrovaných strategií. Vybrané územní celky předloží ke schválení a realizaci jednu integrovanou územní strategii vypracovanou na bázi partnerského přístupu v území. Ta se soustředí na klíčové tematické okruhy rozvoje specifické pro danou oblast v souladu s cíli a prioritami EU.

Posuzovány byly veřejné zdroje, zejména webové stránky všech sedmi měst, která jsou nositeli ITI, a to z hlediska transparentnosti řízení a rozhodování, nastavení pravidel etického jednání a prevence korupce. Formulována byla následující zjištění:

- Nositelé ani zprostředkující subjekty ITI **nemají žádnou povinnost zveřejňovat zápisy, záznamy o hlasování o výběru projektů** atd.
- Kromě obecné deklarace, že se členové orgánů mají zdržet rozhodování v případě, že se octnou ve střetu zájmů, není v jednacích řádech žádný podrobnější postup pro řešení takové situace. **Doklad o šetření o střetu zájmů je zveřejněn pouze výjimečně.**
- Nastavení **procesu výběru projektů pro realizaci ITI není dostatečně transparentní**. Podle zveřejňovaných informací nelze dohledat, proč byly projekty vybrány, a zejména kdo je vybral.
- Zatímco zaměstnanci struktury ITI pravděpodobně podepisují **etický kodex** (jako zaměstnanci magistrátů), **u členů rozhodovacích orgánů** o tom není žádný doklad.

Celkově jsou na realizaci ITI kladeny menší nároky, pokud jde o transparentnost postupů než na SCLLD/MAS. Přitom ITI má větší administrativní kapacitu a větší alokované prostředky než SCLLD/MAS.

Závěry Nejvyššího kontrolního úřadu

Analyzovány byly také závěry Nejvyššího kontrolního úřadu (NKÚ) ve vztahu ke *Zprávě o finančním řízení prostředků Evropské unie v ČR* a ke kontrolním akcím vůči MAS.

V EU reportu NKÚ uvedl, že **Ministerstvo zemědělství (MZe) nedostatečně sledovalo a vyhodnocovalo dopady a přínosy podpory z Programu rozvoje venkova (PRV7+)** a nebyl splněn indikátor celkového počtu vzniklých pracovních míst vlivem metody LEADER. Na základě kontrolní akce pak byla prověřena pravidla nastavení jednotného metodického prostředí.

Společná metodická pravidla nejsou jednotná a jejich plnění není vymahatelné. Tři kontrolní akce se částečně věnovaly MAS. Zjištěny byly zejména nedostatky v oblasti řízení, neboť **ministerstvo zemědělství nenastavilo v rámci PRV7+ optimální podmínky pro čerpání dotací**. Pro programové období 2014–2020 byla zjištěna rizika, že nebudou vyčerpany dotační prostředky, dojde k výběru a realizaci projektů nesplňujících požadavky hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti a že nebude proveden dostatečný monitoring a hodnocení cílů, strategií a opatření LEADER, resp. CLLD.

Závěry NKÚ by měly být využívány pro zlepšení praxe a odstraňování chyb. V rámci CLLD by se mělo více soustředit na dosahování cílů místních strategií více než na dosahování cílů operačních programů.

Příklady dobré praxe – protikorupční opatření

Olomoucký kraj

- Protikorupční manuál jako příklad práce s protikorupční strategií.

Jihomoravský kraj

- Protikorupční portál jako příklad zveřejňování informací o plnění protikorupční strategie.

Plzeňský kraj

- Portál eDotace je příkladem přehledného informování o přidělených dotacích.

U Olomouckého i Jihomoravského kraje lze ocenit, že se aktualizaci protikorupční strategie, sledování a reagování na úpravu protikorupční legislativy (např. změna zákona o střetu zájmů) **aktivně věnují z vlastní iniciativy.**

Příklady dobré praxe – rozdělování dotačních prostředků

MPSV (OPZ)

- vzor pro zápisy ze zasedání - tabulkové a jednotné zpracování

MAS Horní Pomoraví

- přehledné zápisy ze zasedání, dokládání složení komisí

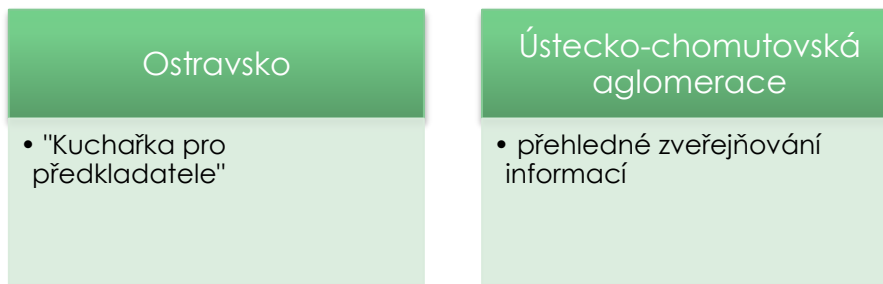
MAS Orlicko

- interní vyhodnocování výzev OP nad rámec formálních povinností

ŘO OPZ – Ministerstvo práce a sociálních věcí (MPSV) má vzor pro zápisy ze zasedání hodnotících komisí. **Tabulkové a jednotné zpracování významně zlepšuje přehlednost. Ostatní ŘO mohou převzetí takového vzoru zvážit.**

Některé MAS (např. MAS Horní Pomoraví) mají velmi **přehledné tabulky v zápisech ze zasedání povinných orgánů dokládající dodržení složení komisí z pohledu zastoupení veřejného/soukromého sektoru a zájmových skupin, kde je uvedeno jejich procentuální zastoupení a změny v těchto podílech v případě odchodu člena výboru/komise.**

MAS Orlicko vytváří nad rámec povinností interní „Vyhodnocení výzev IROP a informace pro žadatele“, které shrnuje základní informace o realizovaných výzvách, a to od fáze jejich zveřejnění až po doporučení projektů k financování. Zpráva jednak informuje o průběhu a výsledcích aktuální žadatele, ale také přibližuje proces potenciálním žadatelům. Zároveň je zpráva podkladem pro další povinné dokumenty – zprávu o realizaci SCLLD, výroční zprávu, střednědobou evaluaci atd.



Dobrou praxí jsou zjednodušeně a srozumitelně zpracované postupy podávání projektů pro finální žadatele, které mají všechny ITI. Vyzdvihnout lze například průvodce „Kuchařka pro předkladatele“ ITI **Ostravsko**.

Dobrym příkladem přehledného zveřejňování množství informací, včetně např. evaluace systému regionálních konferencí, je ITI **Ústecko-chomutovské aglomerace**.

Transparentnost měst a obcí

V případě mapování a hodnocení transparentnosti měst a obcí třeba lze doporučit **zapracování dostupných informací, výsledků a přehledů či výsledků** často využívaných formálních dotazníkových šetření sledujících pouhou existenci dokumentů a formální pravidla.

Efektivní posilování transparentnosti a řízení rizik a prevence korupce a podvodů vyžaduje i velký **důraz na školení, posilování skutečných znalostí a osvojení si daných pravidel a dovedností spolu s praktickou metodickou podporou ze strany nadřízených orgánů.**



- **Pravidelně aktualizovat** protikorupční strategie krajů a plnění jejích cílů, přidělit agendu etiky a prevence korupce odpovědnému zaměstnanci a volenému zástupci, resp. komisi.
- Seznamovat zaměstnance kraje, krajských organizací a veřejnost s protikorupční strategií kraje, vysvětlovat její ustanovení, seznamovat s etickým kodexem,

periodicky pořádat školení k problematice etiky a prevence korupce (prezenční, e-learning apod.)

- Předkládat po volbách (při změně zastupitele) etický kodex zastupitelům k seznámení a podpisu. V procesu rozhodování věnovat pozornost **prevenci střetu zájmů** a nápravným opatřením v případě prokázaného střetu zájmů.
- Zavést **pravidelné interní nebo externí evaluace** grantových/dotačních programů k posouzení relevance, efektivnosti, efektivity a dopadu programů a využívat závěry pro další činnost. **Sdílet výsledky** evaluace s veřejností/potenciálními žadateli.
- Rozdělit přidělování dotací na projekty, se kterými se počítá v **krajském strategickém dokumentu a v rozpočtu kraje** a je předem omezený okruh příjemců. Doporučujeme je podporovat přímo, pouze zkontrolovat formální náležitosti (např. oprávněnost výdajů) a v rámci úspory administrativních nákladů přidělovat dotace víceleté. Týká se například sociálních služeb.
- U otevřených grantových programů, kde je cílem podpořit téma/oblast (např. environmentální výchova a osvěta) nebo je žadatelů mnoho (obce), ponechat grantové programy v současné „soutěžní“ podobě.
- U grantových programů **upřesnit** výběrová/hodnotící **kritéria a indikátory** dosažení cílů, aby bylo možné lépe posoudit kvalitu projektu a míru úspěšnosti realizace.
- **Sdílet zprávy z realizace** podpořených projektů s veřejností/žadateli.
- Pro zvýšení kontroly, informovanosti a transparentnosti doporučujeme, aby projekty k podpoře **schvalovalo celé zastupitelstvo** kraje, a nikoliv pouze rada kraje.

Projekty spolufinancované z fondů EU

Z hlediska transparentnosti a korupčních rizik v rámci projektů spolufinancovaných z fondů EU lze shrnout, že na regionální a lokální úrovni u zkoumaných subjektů (MAS, kraje, ITI) jsou zavedena opatření zaměřená na dobrou správu, zvýšení transparentnosti a prevenci korupce. Jejich naplňování však často není plně realizováno a kontrolováno, chybí osvěta mezi volenými členy orgánů a veřejností. Forma zveřejňování informací sice formální požadavky splňuje, **pro laika jsou však informace vzhledem k množství údajů těžko dohledatelné**. O skutečném zvýšení transparentnosti tedy nelze hovořit. Klíčové je, aby byly informace zveřejňovány ve formě, která umožní veřejnou kontrolu.

- Některá opatření zaměřená na zvýšení transparentnosti (např. několikastupňový výběr a schvalování projektů v kombinaci se zveřejňování zápisů ze všech zasedání všech orgánů, které se účastní výběru a schvalování projektů) plní svůj cíl, ale zároveň zvyšují administrativní zátěž. **Je třeba vždy pečlivě zvažovat, zda je míra administrativní náročnosti úměrná získané míře transparentnosti.**
- Postupy rozdělování peněz z veřejných zdrojů musí být **periodicky podrobovány evaluaci** tak, aby bylo zjištěno dosažení skutečných cílů programů. Závěry evaluací je pak nutné zveřejňovat a prakticky používat pro další nastavení programů/projektů.



Systematicky a přehledně zveřejňovat informace na webových stránkách MAS. Týká se veškerých povinně zveřejňovaných informací. Navigace na webových stránkách může vést k dokumentům z více míst tak, aby to pro návštěvníka bylo logické. Doporučujeme uvést datum aktualizace, případně pořadové číslo verze harmonogramu výzev. Dále doporučujeme uvádět v zápisech z jednání orgánů název řešené výzvy.

Doporučujeme, aby pracovníci, členové volených orgánů a hodnotitelé absolvovali školení k etickému kodexu a střetu zájmů.

Požadavky na interní postupy ze strany ŘO by měly být jednotné, aby pro všechny výzvy platil jeden postup, a MAS se tak snížila administrativní zátěž a riziko chybovosti.

Všechny MAS prošly v roce 2015 standardizací, která prověřila nastavení jejich povinných orgánů, způsob zveřejňování informací a jejich finanční zdraví. MAS jsou povinny tyto Standardy uplatňovat, nicméně není nastaven způsob kontroly jejich dodržování. Doporučujeme tedy nastavit způsob kontroly dodržování Standardů – např. jako součást zprávy o realizaci SCLLD.

Věnovat více pozornosti doporučením ze závěrů kontrolních akcí evropských a českých institucí (např. Evropský účetní dvůr, Nejvyšší kontrolní úřad) a ve srozumitelné podobě je předat také zprostředkovatelským subjektům a konečným příjemcům.

Pro zvýšení transparentnosti procesů doporučujeme zveřejňovat přehledně všechny zápisy ze zasedání pracovních skupin, seznamy členů všech orgánů a prezenční listiny ze zasedání všech orgánů.

Doporučujeme, aby před každým zasedání všech orgánů probíhalo šetření o střetu zájmů a všichni členové podepisovali prohlášení o neexistenci střetu zájmů.

Doporučujeme zveřejňovat seznamy všech projektů doporučených nebo zamítnutých ve všech fázích procesu, a to i s odůvodněním.

Obsahový monitoring práce regionální a místní veřejné správy

Analýza byla realizována v průběhu ledna – května 2018. Jejím cílem bylo sledovat a vyhodnotit transparentnost veřejné správy na regionální (obecní) úrovni z pohledu rozsahu, kvality, dostupnosti a přehlednosti zveřejňovaných informací, a to i nad rámec stanovený zákonnou úpravou. Spolu s tím byla identifikována případná korupční rizika, ale především příklady dobré praxe, které mohou být snadno využívány i v dalších regionech/obcích. Analýza je doplněna informacemi o tom, jak je problematika otevřenosti, dobré správy a korupce reflektována v regionálním tisku a radničních periodikách.

Pro analýzu byly vybrány kraje **Středočeský, Ústecký, Karlovarský, Moravskoslezský, Plzeňský, Jihomoravský a Liberecký**.²⁰

Zdrojem dat byly především webové stránky jednotlivých krajů, využita byla komparativní analýza protikorupčních strategií, data z Registru smluv, Národního katalogu otevřených dat nebo Vládní koncepce boje s korupcí 2015–2017.

Část dat byla čerpána také z analýz zpracovaných v rámci jednotlivých projektů například Hodnocení transparentnosti krajů²¹, které zpracovala organizace Oživení, o. s., zIndexu²², který zpracovali výzkumníci z Univerzity Karlovy, nebo hodnocením radničních periodik Hlásná trouba²³, za kterým stojí také organizace Oživení, o. s.

Analýza otevřených zdrojů, regionálního tisku a radničních periodik

U každého kraje byly systematicky zkoumány tyto aspekty:

- transparentní účet;
- rozklikávací rozpočet;
- seznam periodik vydávaných v kraji;
- seznam občanských organizací působících v kraji;
- protikorupční strategie;kraje;
- uveřejňování v Národním akatalogu otevřených dat;
- seznam krajem vlastněných společností;
- zveřejňování smluv;
- přístup k informacím;
- zveřejňování zápisůz jednání zastupitelstva (rady) kraje.

²⁰ Výběr krajů vychází z výsledků kvantitativní analýzy, kterou ASTRA – Asociace pro transparentnost, z. s. realizovala v roce 2017: www.astracr.cz

²¹ <https://www.oziveni.cz/hodnoceni-transparentnosti-kraju-krajske-volby-2016/>

²² https://zindex.cz/about_project/

²³ <https://www.oziveni.cz/hlasna-trouba/>

Jihomoravský kraj

Jihomoravský kraj má 1,196 milionů obyvatel a spravuje roční rozpočet ve výši přibližně 20 miliard Kč. Jako jeden z mála analyzovaných krajů pracuje se svou Protikorupční strategií, provozuje webový portál zaměřený na korupci a protikorupční linku. Rozklikávací rozpočet poskytuje dvouúrovňovou analýzu. Tím předčí většinu krajů, další zlepšení (větší objem a detailnost údajů) by bylo vítané.

Podle hodnocení zIndex je JMK dobrý zadavatel. Podle Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) nedošlo v této oblasti k závažným porušením zákona. Velká část finančních prostředků je vydávána prostřednictvím VZMR nebo je vázána dlouhodobými smlouvami z minulosti.

Dle dostupných dat jen asi 40 % výdajů bylo realizováno prostřednictvím VZ, což jistě nelze považovat za standard dobré praxe a snižuje to celkovou otevřenost kraje a odpovědnost za nakládání s veřejnými financemi. Kraj má podprůměrný podíl VZ na celkových nákupech, což snižuje otevřenost i odpovědnost nakládání s veřejnými financemi.

Liberecký kraj

V Libereckém kraji žije asi 441 tisíc obyvatel a kraj spravuje roční rozpočet v přibližné výši 3 miliardy Kč.

Jako jediný z analyzovaných krajů provozuje transparentní účty (celkem 16) – ne jen obecné, ale i projektové a dotační. Zveřejňuje také seznamy NNO, krajských firem a periodik. V Národním katalogu otevřených dat do data vzniku Analýzy uveřejnil kraj pouze dvě datové sady a je uveden mezi poskytovateli. Kraj Vysočina (není mezi analyzovanými kraji, ale je uveden v seznamu poskytovatelů otevřených dat) zveřejnil celkem 14 datových sad. Jde o příklad dobré praxe a prostor pro zlepšení nejen v případě Libereckého kraje.

Liberecký kraj propaguje svůj rozklikávací rozpočet, ten byl však po většinu doby vzniku Analýzy nedostupný – jde pravděpodobně o technickou závadu, kterou kraj není schopen v krátkém čase odstranit. Dle žebříčku zadavatelů VZ zIndex je Liberecký kraj průměrným zadavatelem. Zakázky jsou otevřené soutěži více firem. Dle dostupných dat jen asi necelá třetina výdajů byla realizována prostřednictvím VZ, což jistě nelze považovat za standard dobré praxe a snižuje to celkovou otevřenost kraje a odpovědnost za nakládání s veřejnými financemi.

Moravskoslezský kraj

Počet obyvatel Moravskoslezského kraje (MSK) je asi 1,2 milionu, jeho roční rozpočet dosahuje 25 miliard Kč.

Nad rámec povinností uveřejňuje v Registru smluv některé smlouvy v hodnotě pod zákonným limitem. Dle žebříčku zadavatelů VZ zIndex je kraj dobrým zadavatelem. O nákupy se soutěží řádně v režimu zákona, zakázky se účelově nedělí. Podle uvedených dat je podíl VZ na celkových nákupech vysoký, což je hodnoceno pozitivně.

Plzeňský kraj

Plzeňský kraj má necelých 600 tisíc obyvatel a roční rozpočet se pohybuje kolem 6 miliard korun.

Podobně jako u většiny krajů lze i v Plzeňském nalézt aspekty, ve kterých kraj nejde nad rámec svých zákonných povinností, nebo dělá pouze minimum. Jako v případě rozklikávacího rozpočtu, který sice dostupný je, ale v té nejzákladnější a nejméně informativní verzi.

Dle žebříčku zadavatelů VZ zIndex je kraj však pouze průměrným zadavatelem. V režimu

zákona o zadávání VZ24 probíhá neobvykle malá část nákupů, konkrétně jen třetina. Zároveň má Plzeňský kraj neobvykle vysoké číslo zrušených zakázek, konkrétně 43 %. Oba údaje nepodporují obraz zodpovědného hospodáře.

Plzeňský kraj spustil a provozuje vlastní systém pro VZ. Jako jediný kraj zveřejňuje na webu dostupný a aktualizovaný seznam firem s majetkovým podílem kraje.

Ústecký kraj

Kraj s více než 820 tisíci obyvatel spravuje roční rozpočet ve výši 16 miliard Kč.

Ústecký kraj má poměrně detailní rozklikávací rozpočet a jeho informační hodnota předstihuje všechny analyzované kraje – jako jediný poskytuje detailní přehled položek.

Dle žebříčku zadavatelů VZ zIndex a údajů zjištěných v rámci Analýzy je kraj dobrým zadavatelem. Nevyskytují se nadměrné vícepráce a nesoutěžené smluvní dodatky. Zadavatel se nevyhýbá soutěžím podle zákona neboť, podle uvedených dat má kraj vysoký podíl VZ na celkových nákupech, což lze hodnotit pozitivně, nicméně podíl zrušených zakázek (necelá třetina) celkový pozitivní dojem kazí.

Karlovarský kraj

Karlovarský kraj má asi 300 tisíc obyvatel, hospodaří s ročním rozpočtem přibližně 6 miliard Kč.

Na základě stanovených aspektů se Karlovarský kraj umístil na spodní příčce. Nesplňuje ani zákonné povinnosti v ohledu funkčnosti elektronické úřední desky s archivem, nezveřejňuje informace nad rámec zákonných povinností a neposkytuje ani zápisy a výsledky hlasování ze zasedání zastupitelstva. Dle žebříčku zadavatelů VZ zIndex se jedná o průměrného zadavatele. Podle ÚOHS nedošlo k závažným porušením zákona, kraj má však nadprůměrný počet pochybení. Podle uvedených dat má kraj podprůměrný podíl VZ na celkových nákupech, což snižuje otevřenost i odpovědnost nakládání s veřejnými financemi. Relativně vysoký je počet zrušených zakázek.

Středočeský kraj

Středočeský kraj má asi 1,3 milionu obyvatel a hospodaří s ročním rozpočtem ve výši 24 miliard Kč.

Kraj nemá transparentní účty, rozklikávací rozpočet je dostupný pouze v nejzákladnější verzi bez hlubší informační hodnoty. Obě kategorie skýtají prostor pro zvýšení otevřenosti kraje – zavedením transparentních účtů a větší propracovaností rozklikávacího rozpočtu.

Dle žebříčku zadavatelů VZ zIndex je kraj dobrým zadavatelem, nevyhýbá se soutěžím podle zákona. Dle ÚOHS došlo k závažnému porušení zákona. Podle uvedených podílů VZ na celkových krajských nákupech vysoký, 96 %. Podíl zrušených zakázek je nízký, jen 13 %, obojí tedy nasvědčuje obrazu dobrého hospodáře s veřejnými prostředky.

²⁴ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ)



Kraj hospodaří s veřejnými penězi, a proto by na tyto finance, příjmy a výdaje mělo být vidět. Kromě Ústeckého kraje, který má podrobný rozklikávací rozpočet do úrovně jednotlivých položek, a kraje Libereckého, který jako jediný z analyzovaných krajů má transparentní účet, by všechny kraje měly zavést detailnější rozklikávací rozpočty a transparentní účty.

Pro veřejnou (občanskou) kontrolu je velmi důležité mít přehled o společnostech, ve kterých má kraj majetkový podíl, neboť tyto společnosti nakládají s prostředky kraje a tedy daňových poplatníků. Kraje by proto měly zpřístupnit seznamy takových společností a zajistit, aby byly možné je snadno vyhledat na webových stránkách. A to včetně informací o jejich hospodaření, přijatých dotacích a složení správních a dozorčích rad.

S tím je spojený i požadavek občanské kontroly a podnikatelské veřejnosti na přehledný portál VZ v každém jednotlivém kraji, včetně veškerých souvisejících dokumentů (aktuálních i realizovaných).

Stále není pravidlem zveřejňování výsledků hlasování zastupitelstva i s údajem, jak konkrétní krajský zastupitel hlasoval. Záznamy v přehledné a uživatelsky přívětivé formě by se měly stát standardem ve vztahu k výstupům za zasedání krajských zastupitelstev. Stejná pravidla by měla platit také pro informace ze zasedání rady ve vztahu k výstupům za zasedání krajských zastupitelstev. Stejná pravidla by měla platit také pro informace ze zasedání rady.

Dostupnost informací o občanských aktivitách může podporovat další aktivní občany a tak pomoci i při správě kraje. Ukázalo se, že tuto problematiku kraje podceňují. Pokud chtějí spolupracovat s občany, kteří se aktivně zapojují do veřejného dění a kteří realizují různé občanské projekty (kulturní, sociální, vzdělávací, aj.), měly by jim k tomu vytvořit vhodnou platformu.

Ač problematika webových stránek obce/kraje nebyla systematicky v textu analýzy podchycena v textu Analýzy, ze zkušeností s nefunkčními odkazy, neaktualizovanými informacemi, těžko dohledatelnými detaily, nebo složitými mechanismy, kterými kraje některé oblasti řeší, se dá obecně říci, že je zde patrná určitá rezistence k novým technologiím a k novým médiím.

Webové stránky a aplikace na ně napojené, které vznikly před více než 5 lety, již často již nesplňují současné požadavky a neposkytují uživatelský komfort.

Proto doporučujeme, aby kraje nezanedbávaly aktualizace a rekonstrukce svých webových portálů a aby investovaly do modernizace tak, aby byly jejich webové stránky nejen funkční, ale naplňovaly i zákonné požadavky (včetně archivů úředních desek).

Jihomoravský kraj

Obce by v rámci zvyšování transparentnosti měly uvádět v rozklikávacím rozpočtu detailnější data a zavést transparentní účty.

Ke zvýšení informovanosti a zapojení veřejnosti by přispělo uveřejňování seznamu (kontaktů) vydávaných periodik, nestátních nevládních organizací (NNO) a uveřejňování datových sad v Národním katalogu otevřených dat.

Doplněna by měla být také funkce archivu na elektronické úřední desce.

Liberecký kraj

Z analyzovaných krajů zveřejňuje Liberecký kraj a jeho obce nejvíce informací a nejlépe splňuje požadavek na otevřenou správu. Přesto i pro tento region existují doporučení, která by dopomohla ke zlepšení - aktualizovat Protikorupční strategii a uveřejnit ji na webových stránkách, společně s tím zavést protikorupční linku. Mělo by dojít k nápravě funkčnosti odkazu na rozklikávací rozpočet kraje/obce a navýšení počtu zveřejněných datových sad v Národním katalogu otevřených dat. Zápisy a unesení z jednání rady by měly obsahovat i jmenné záznamy hlasování.

Moravskoslezský kraj

Kraj by měl zavést transparentní účty, měl by zveřejňovat seznamy periodik, aktualizovat a doplnit seznam NNO a firem s podílem kraje.

Doporučení se týká také aktualizace a zveřejnění Protikorupční strategie kraje.

Podobně jako Liberecký kraj i MSK uveřejnil v Národním katalogu otevřených dat tři datové sady, nejedná se však o systematický přístup (ve srovnání s Krajem Vysočina), v tomto ohledu tedy je prostor pro zlepšení.

Elektronická úřední deska by měla obsahovat funkci archivu.

Plzeňský kraj

Kraj by měl zavést transparentní účty a zlepšit změnit funkčnost rozklikávacího rozpočtu. V současné podobě je rozpočet spíše formální, bez reálné hlubší informační hodnoty.

Kraj by měl zveřejňovat seznamy periodik, seznamy NNO a datové sady v Národním katalogu otevřených dat.

Doporučení se týká také aktualizace a zveřejnění Protikorupční strategie kraje a zavedení protikorupční linky.

Elektronická úřední deska by měla obsahovat i funkci archivu.

Ústecký kraj

Kraj by měl přistoupit k aktualizaci Protikorupční strategie a zavedení protikorupční linky.

Elektronická úřední deska by měla mít zavedenou funkci archivu.

Na rozdíl od většiny krajů nelze dohledat jmenné výsledky hlasování ze zasedání zastupitelstva, což by mělo být standardem pro všechny kraje.

Zároveň by kraj měl přistoupit ke zveřejňování seznamů periodik, firem s majetkovým podílem kraje a NNO působících v kraji.

Ústecký kraj by měl uveřejňovat datové sady v Národním katalogu otevřených dat.

Karlovarský kraj

Kromě zveřejňování smluv tedy platí doporučení na zvýšení otevřenosti pro všechny sledované kategorie.

Středočeský kraj

Kraj by měl zveřejňovat seznamy periodik, NNO a datové sady v Národním katalogu otevřených dat.

Protikorupční strategie je obecná a od roku 2013 nebyla aktualizována. Stránky kraje nabízejí možnosti ohlášení korupce, ale jde o odkaz na stránky MV ČR a nefunkční protikorupční linku.

Hlasování zastupitelstva kraje je uvedeno pouze v poměru hlasů, nikoliv se jmennými výsledky – praxe zveřejňování jmenných výsledků hlasování by však měla být pro kraje standardem.

ANALÝZA KORUPČNÍCH RIZIK Z POHLEDU OBČANSKÉ A ODBORNÉ VEŘEJNOSTI: Semi-strukturované rozhovory

Vytipovaným respondentům byly pokládány otázky z následujících oblastí a vztahovaly se vždy k regionu, který respondent zastupoval:

- vnímání míry korupce;
- konkrétní projevy korupce (úplatky, manipulace VZ, klientelismus, nepotismus, znemoužování pravomoci...);
- oblasti nejčastějšího výskytu korupce (krajská samospráva, obecní samospráva, projekty EU, dotace, zdravotnictví...; státní sektor, soukromý sektor...);
- veřejné zakázky;
- nejefektivnější opatření ke snižování/potírání korupce;
- hodnocení krajského/obecního úřadu (hledisko kvality, včasnosti, úplnosti a vsřícnosti při poskytování informací, ochota ke spolupráci s veřejností, účelnost a udržitelnost při nakládání s veřejnými prostředky (včetně dotací a projektů EU), profesionalita úředníků, snižování korupčních rizik/příležitostí, kvalita zadávání a realizace VZ, kvalita a objektivita přidělení a realizace dotací projektů EU);
- konkrétní regionální korupční kauzy;
- osobní setkání s korupčním jednáním a možnosti, jak situaci řešit (kam se obrátit, objektivnost následného šetření);
- sociální a ekonomická specifika regionu/měst/obce.

Osobní postoje, názory a vnímání korupce jsou nepostradatelnou součástí analýzy celého problému. Vedle tvrdých, ale často „suchých“ dat o výskytu korupčního jednání, je osobní výpověď občanů, kteří se zabývají korupcí z hlediska ze své profese, aktivismu, či jí byli dokonce postiženi, nezastupitelná. Často vyplynou rozdíly mezi deklarací a skutečnou realitou a ukazují se reálné dopady nastavených pravidel.

Cílem semi-strukturovaných rozhovorů bylo proto zachytit subjektivní pohled na problematiku korupce v jejích různých podobách z pohledu vybraných osobností ze sedmi regionů, které se daným otázkám dlouhodobě věnují. Rozhovory proběhly ve Středočeském, Libereckém, Ústeckém, Jihomoravském, Moravskoslezském, Plzeňském a Karlovarském kraji²⁵, a to v březnu–květnu 2018.

Výstupy semi-strukturovaných rozhovorů neprokázaly jen rozdíly jednotlivých regionů, ale zároveň bylo často možné vysledovat podobné problémy napříč regiony. Například v **Ústeckém**, **Moravskoslezském**, ale částečně i **Plzeňském** kraji jsou nejmarkantnější projevy korupčního jednání (které generují další) naplno spjaty se zdejšími problémy pramenícími z nezaměstnanosti a krize dostupného bydlení. Aktéři korupce zde na těchto problémech parazitují a významně je prohlubují.

Podle názoru většiny dotazovaných se situace za posledních několik let zlepšila. I přesto však občané stále narážejí na problémy při získávání některých informací, pozorují nepotismus ve veřejné správě nebo ohýbání VZ. Velkým problémem jsou v řadě regionů také dotace, které

²⁵ Výběr krajů vychází z výsledků kvantitativní analýzy, kterou ASTRA – Asociace pro transparentnost, z. s. realizovala v roce 2017: www.astracr.cz

mají sloužit ke zvýšení kvality obyvatel, ale často se stávají lákavou kořistí aktérů korupčního jednání.

Některé negativní jevy, které nelze označit pouze za dílčí nešvary, však stále přetrvávají. Jedná se například o neochotu poskytovat informace občanům, nepotismus, usnadňování si práce na radnicích zadáváním práce externím soukromým subjektům či účelové dělení zakázek.

Možným **preventivním řešením je osvěta (proškolení) občanů**, kteří by se naučili efektivněji bránit svá práva ve vztahu k veřejné správě, ale též a **seznámení zaměstnanců veřejné správy s riziky výše popsaného jednání**.

Vzdělávací aktivity cílené na zaměstnance veřejné správy by měly být doplněny informačními materiály z oblasti prevence korupce. Ty by měly odrážet potřeby daného regionu a nabízet občanům, novinářům, zaměstnancům samosprávných orgánů i voleným zastupitelům doporučení pro řešení situací potenciálního rizika korupce (střet zájmů, VZ, dotace apod.).

Rozhovory s respondenty upozornily na závažný problém společný pro mnoho regionů, a to **otázku sociálního bydlení**. Nejedná se jen o problém sociální či etický, ale podle dotazovaných jednoznačně korupční, který navíc eskaluje a stát zde přichází ročně o prostředky v řádu desítek, či spíše milionů korun. Zejména v regionech s vyšší mírou nezaměstnanosti představuje „obchod s chudobou“ stále sílící problém, který se odráží ve zvýšených korupčních rizicích, kdy se podnikatelé v oboru snaží ovlivnit místní politiky. Oblast je přitom stále nepřehledná, ačkoliv postupně přibývá dat, která na konkrétních příkladech problém popisují.

V této oblasti je zcela **nezbytná spolupráce mezi organizacemi**, jako je např. Agentura pro sociální začleňování, sociálními badateli i aktivisty. A to i proto, že jde o problém, který generuje napětí ve společnosti a často na sebe váže další aktivity korupční či přímo kriminální povahy.

Jihomoravský kraj

Na úrovni moravské metropole Brna v současnosti nerezonují žádné velké korupční kauzy, korupce a klientelismus nejsou vnímány jako zásadní problémy. Neznamena to, že by tyto negativní sociální jevy vymizely úplně, jen jsou značně eliminovány, navíc pod kontrolou zdejší poměrně silné občanské společnosti.

Většina dotazovaných kladně vnímala zásadní změny, ke kterým došlo v posledních letech, a které vedly k obměně politické reprezentace, části úředníků, ale i změně přístupu zdejší samosprávy k nástrojům omezení korupce a klientelismu. Jako příklad nástroje prevence korupce je zavedený podrobný registr smluv a další otevřená data, která jsou nejen uživatelsky vstřícná k občanům, ale účinně eliminují možné zákulisní snahy o ovlivňování VZ. Brno se také závazně stalo členem spolku „Otevřená města“.

Jako problém vnímají místní aktivisté určitou „byrokratickou zatuhlost“ a neochotu ze strany úředníků vycházet vstřícně potřebám a cílům veřejnosti. Výraznější problém

ve vztahu k VZ pak podle brněnských respondentů představuje častý výklad současného zákona o zadávání VZ, kdy je jako určující kritérium preferována nejnižší cena. Ačkoliv se tuto praxi nový zákon²⁶ snaží minimalizovat, mnozí úředníci a zástupci samospráv se jím řídí. Tato skutečnost podle dotázaných pak paradoxně nahrává kartelizaci zakázek i jejich následnému prodražování, jelikož se vítězem často stávají i nezodpovědné či narychlo zakládané firmy, které pak vlastní realizaci zakázky nejsou schopny splnit.

Liberecký kraj

Liberec, respektive celý Liberecký kraj, byl donedávna vnímán jako region silně zasažený korupcí a klientelismem. Úzké propojení mezi politiky a místními podnikateli bylo známá po celé zemi. Ačkoliv se situace v řadě aspektů změnila k lepšímu, vliv zákulisních hráčů na politiku je v Liberci i v celém kraji stále enormní, jak dokazují četné kauzy a policejní vyšetřování.

V 90. letech zde došlo k vytvoření úzké skupiny podnikatelů, jejichž zájmem byl chod obcí doslova podřízen, což se projevilo v konkrétních VZ. Po rozprodeji téměř veškerého majetku se dle respondentů pozornost zdejších politických podnikatelů obrátila na dotace z evropských fondů. Korupční kauzy zde souvisí s tunelováním městského majetku, ale nevyhnuly se ani oblasti veřejné dopravy a zdravotnictví. Poměrně rozšířeným jevem je i nepotismus, kdy dotazovaní uvádějí příklady obsazování dobře placených pozic ve veřejných firmách přáteli současného hejtmána, a to přesto, že dotyční nemají s oborem žádné zkušenosti.

Ve vztahu k veřejné správě je problémem částečná neochota poskytovat informace, ač je transparentnost oficiálně velmi vyzdvihována, a to zejména na úrovni Libereckého kraje. Oslovení negativně hodnotí také snížení politické kultury v kraji.

V Liberci vznikaly a zase zanikaly občanské iniciativy, např. „Je čas nemlčet“, jako reakce na zdejší politickou situaci či nějaký lokální problém. Ve městě působí také Krajské protikorupční pracoviště, které se monitoringu a watchdogovým aktivitám věnuje od roku 2014.

Moravskoslezský kraj

Na charakteru korupce a klientelismu se v Moravskoslezském kraji podepisuje zdejší sociální situace. V minulosti často vedla k zapojování osob zapojených do organizovaného zločinu do správy obcí. Nyní se však situace na poli boje s korupcí zlepšila.

Dotazované osoby se vyjadřovaly k regionům Ostravy, Opavy a Těšínska. Ve všech třech částech kraje panovala shoda, že největší rozmach korupce a klientelismu je spojen 90. léty a významnou roli sehrála privatizace nemovitostí, především bytového fondu. K majetku se tak dostávali lidé spojení s místní politikou. Podobným problémem bylo uzavírání smluv mezi obcí a podnikateli napojenými na místní politické strany nebo faktická privatizace městských organizací. Velkou míru klientelismu lze dle

²⁶ Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ)

dotazovaných zaznamenat také u sportovních dotací, kdy sportovní kluby patří významným podnikatelům s vazbami na politiky a podpora sportu slouží zpětně jako volební nástroj.

Obrovským problémem přesahujícím do dnešních dní je chudoba, resp. nejrůznější formy obchodu s ní. Podobně jako v Ústeckém kraji vede velká míra nezaměstnanosti na Ostravsku ke vzniku vyloučených lokalit, kde stát dotuje sociální bydlení, které není pod kontrolou. Dochází tak k masivnímu úniku veřejných prostředků, které končí u obchodníků se sociálním bydlením.

V návaznosti na toto podnikání jde ruku v ruce lichva, ale i prokazatelné kupčení s voličskými hlasy.

I přes veškeré problémy panuje u všech dotazovaných přesvědčení, že zejména ve větších městech se situace mění k lepšímu, respektive nelze pozorovat tak vysokou míru klientelismu jako v minulosti.

V Ostravě i Opavě vnímají zdejší občané negativně transparentnost veřejné správy. U tak velkého města jakým je Ostrava, je překvapující, že stále nejsou elektronicky zveřejňovány všechny materiály z jednání zastupitelstva, s výjimkou několika dní kolem samotného zasedání. V Opavě zástupci radnice odmítají občanům poskytovat validní informace s odvoláním na zákon o ochraně osobních údajů.

Občanský život v regionu není tak silný, jako například na Jižní Moravě. V Těšíně funguje Spolek pro Těšín, v Opavě Sdružení za Opavu. V Ostravě však nepůsobí žádná watchdogová či občansky aktivní organizace a lidé se většinou aktivizují až na základě konkrétních kauz, které se jich bezprostředně dotýkají.

Plzeňský kraj

Plzeň plní roli regionálního, ale i celostátního dopravního uzlu, z čehož vyplývá i charakter často problematických VZ i napojení stavebních, respektive dopravně stavebních firem, na politiku.

Letitým a velkým problémem v Plzni je, dle dotazovaných, i napojení soukromých společností s prokazatelnými vazbami na zdejší politiky na obecní a veřejné instituce, respektive outsourcing pro veřejný sektor jako takový.

Hlavními nedostatky veřejné správy v Plzni jsou netransparentnost a neochota poskytovat informace, zejména na základě žádostí dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. To se týká zejména městských společností, kde je, dle výpovědí respondentů, možnost získat informace takřka nulová.

V případě státních orgánů a justice nemají dotazovaní pocit, že by měly dobrou pověst. Zejména díky známostem s lidmi z advokátních kanceláří, které pro město a jeho společnosti vykonávají právní služby. Právní prostředí v Plzni také velice utrpělo známou kauzou zdejší Právnické fakulty Západočeské univerzity, kdy se před několika lety místním aktivistům podařilo odhalit rozsáhlou síť na „výrobu“ podvodných právnických titulů.

Občanská společnost v Plzni se aktivizuje zejména na základě konkrétních kauz, jako byly zmíněné „rychlolituly“ zdejší Právnické fakulty nebo úspěšné plzeňské referendum, které znemožnilo výstavbu obřího nákupního centra. Jeho platnost se ale v současné době investoři spolu s některými politiky snaží zpochybnit, a proto vznikla iniciativa „Referendum zavazuje“.

Ústecký kraj

Ústecký kraj byl v posledních letech spojován s vysokou mírou korupce a klientelismu. Podle dotazovaných se ale situace změnila k lepšímu, což souvisí s obměnou politických představitelů na úrovni kraje i velkých měst. I tak nelze říci, že by podle respondentů byly změny dostatečné, či že by se nejnámější aktéři korupčních kauz z předchozích let úplně svých aktivit vzdali. Stopy klientelismu a netransparentního nakládání s veřejným majetkem tak lze v současnosti vyzorovat na menších kauzách.

Velkým problémem regionu je obchod s chudobou, který má navíc stále sílící tendenci a není jen otázkou sociální, ale generuje i korupční či čistě kriminální potenciál. V regionu nedávno a opakovaně docházelo ke kupčení s hlasy při obecních i parlamentních volbách (Krupka, Most), kde v sociálně vyloučených lokalitách zdejší samozvaní předáci nakupovali hlasy sociálně slabých

obyvatel a zajišťovali podporu vybraných politiků.

Víceméně pozitivní trend odklonu od velkých korupčních kauz lze přičítat místním aktivistům ze sdružení Stop tunelům, kteří situaci v Ústeckém kraji monitorují již přes deset let, ale dle vlastních slov jim dnes „chybějí“ velké kauzy jako v minulosti, své aktivity zaměřují na sledování a připomínkování úkonů samosprávy například v souvislosti s připravovaným územním plánem.

Podobně si počíná i „služebně mladší“ místní sdružení Ústecké šrouby. Pozitivní roli sehráli, dle dotazovaných, i místní novináři, kteří se v minulosti věnovali nejznámějším kauzám a stále situaci monitorují. Příkladem je ústecká pobočka investigativní redakce sdružení Hlídací pes.

Již více rozporuplně jsou místními aktivisty vnímána nejrůznější protikorupční opatření, ke kterým radnice sahají v posledních letech. Podle jejich názoru se se jedná pouze o kosmetická opatření bez většího dopadu. To je vidět i na transparentnosti místních úřadů, které s ní oficiálně problém nemají, ale pokud například přijde žádost o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a týká se politicky ožehavé záležitosti, přicházejí často na řadu byrokratické obstrukce.

Oproti podobným opatřením ze strany politické reprezentace by místní aktivní občané ocenili více celoplošných a obecných legislativních úprav ze strany státu, který by samosprávu donutil k větší transparentnosti. Problémem podle nich nejsou totiž jen politici, kteří se obměnili, ale i úředníci, kteří na svých klíčových místech působí de facto desítky let.

Karlovarský kraj

Specifika klientelistických a korupčních jevů v Karlovarském kraji souvisí s několika faktory. Jde o bezprostřední blízkost se sousedním Německem, dále problematiku po válce dosídlené oblasti, kdy se ne všude podařilo navázat kontinuitu s předchozím vývojem, a lukrativnost některých, zejména lázeňských lokalit, spojená s turistickým ruchem.

Velkou příležitostí pro korupční a klientelistické aktivity se v Karlovarském kraji staly také evropské dotace. Podle dotazovaných existuje ve všech městech propojení byznysu a politiky do prostředí, které se dá označit jako jasně klientelistické, kdy jsou jednotlivé firmy spojeny s konkrétními politiky.

Největším nešvarem veřejné správy je podle dotazovaných její nedostatečná transparentnost, ačkoli i zde lze za poslední roky sledovat výrazný pozitivní posun. Zatímco například v Chebu nebyly ještě před několika lety zveřejňovány zápisy z jednání rady a zastupitelstva, dnes tomu již tak je. Přesto místní občané stále narážejí na neochotu při poskytování informací. Bývají odmítáni například s odkazem na zákon o ochraně osobních údajů nebo obchodní tajemství. Podobně je tomu i v Karlových Varech, kde se cca od roku 2010 zlepšil systém zadávání VZ, a to díky zveřejňování informací.

V Chebu existují dvě občanské aktivity, které se přímo věnují dění na radnici a watchdogové činnosti (Oponent a Zprávy z Chebu). V Karlových Varech se lidé sdružují většinou na základě místních kauz, které jim vadí.

Středočeský kraj

Ve Středočeském kraji hraje svou nezastupitelnou roli metropole Praha, která je do značné míry určujícím prvkem veřejného dění. V rámci kraje však případy lokálních projevů klientelismu a korupce hrají významnou roli v každodenním životě obcí, a to minimálně stejně jako korupční kauzy z centrální Prahy nebo ty, které se odehrávají na celostátní úrovni.

Jako příklad lze uvést dotační podporu nejrůznějším sportovním oddílům, ve kterých figurují místní politici přímo či jsou s nimi spjati jinými vazbami a všichni tento status quo respektují. Podpora tak získává ustálenou tradici a zpětně slouží politikům k získání voličských hlasů, co v případě desítek členů sportovních oddílů (a širěji stovek – jejich rodin, přátel atd.) hraje v každých volbách na menších obcích svoji nezanedbatelnou roli.

Dalším negativním trendem spojeným s ustáleností osob ve funkcích je rozdělování VZ pro úzký okruh firem a účelové dělení zakázek (např. v Mělníku bylo v období 2013–2017 zadáno tímto způsobem

120 milionů korun ve VZ v hodnotě do 200 tisíc korun).

Dotazovaní pozitivně vnímají změny, ke kterým došlo po posledních obecních volbách a ač na radnici zůstávají stejní úředníci, situace ve správě města i v komunikaci s občany se výrazně zlepšila.

Problémem je stále přístup obcí vůči občanům, ale i opozičním zastupitelům či členům kontrolních orgánů obce, když například žádají o potřebné informace.

V kraji fungují média, která přinášejí svůj pohled na věc, jsou ovšem otevřeně spojena s místními stranami. Panuje také shoda o nízké úrovni investigativní práce lokálních novinářů. Převažují „politicky nebolestivá“ témata a významnou roli hraje i autocenzura.

Příklady dobré praxe

občasný
aktivismus

nové nástroje
samosprávy

V regionech, kde byla ještě před několika lety míra klientelismu a propojení byznysu s politikou neúnosná, vznikaly jako reakce **občanské iniciativy**, které si za svůj cíl vytyčily watchdogovou činnost - monitoring jednotlivých kauz nebo systému rozdělování evropských dotací.

Jako příklady lze uvést **Ústí nad Labem, Liberec, Opavu** nebo **Cheb**, kde v minulosti propojení podnikatelského a politického prostředí dosáhlo téměř pomyslného vrcholu a stalo se známými daleko za hranicemi regionů. V těchto městech vznikly občanské iniciativy (STOP Tunelům v Ústí nad Labem, Krajské protikorupční pracoviště v Liberci, sdružení Za Opavu v Opavě, Zprávy z Chebu v Chebu), které se takovým watchdogovým aktivitám věnují a díky své práci si získaly důvěru značné části občanské veřejnosti, ale například i médií.

Podobná situace je i v **Brně**, kde místní občanský aktivismus dal vzniknout několika iniciativám, které se věnují veřejnému životu a ač část aktivistů vstoupila do přímé politiky (podobně jako v Ústí nad Labem a v Liberci), zbývá dostatek lidí, kteří se „dozoru“ nad chodem města i kraje věnují zdola.

Se změnou vnímání korupce jako jednoho z hlavních problémů české společnosti, ke které došlo v posledních asi osmi letech, došlo i na místních radnicích k určitým systémovým změnám a zavádění nástrojů, které pomáhají korupci a klientelismus eliminovat.

Někde tyto nástroje mají pouze deklarativní charakter. Jako příklad lze uvést zavedení Etického kodexu zastupitele ve volebním období 2010 až 2014 v Liberci. Podle oslovených se jedná de facto o „mrtvý“ dokument, se kterým se část zdejších zastupitelů ani neztotožnila, natož aby jej respektovala.

Oproti tomu systém oslovování podnikatelů při vyhlašování VZ v **Karlových Varech**, který byl zaveden v roce 2011 (je oslovován větší počet firem, a to i těch menších, je zveřejňováno více informací o zakázce, data jsou dostupnější online online), se ujal a do značné míry

zpřehlednil celý proces a podle dotazovaných i radnice ušetřil městu desítky procent nákladů. Podobně tomu bylo ve **Františkových Lázních**, kde byla naopak zrušena netransparentní pravidla zadávání VZ, která zužovala počet možných úspěšných uchazečů.

Pozitivně se dá hovořit o vývoji v **Brně**, kde byl zaveden účinný a transparentní registr smluv, město se stalo členem iniciativy „Otevřená města“ a úspěšně naplňuje jeho cíle.

Brno může sloužit jako dobrý příklad otevřené a transparentní samosprávy. Větší nedůvěra v uplatnění principů transparentnosti je na straně úředníků samosprávy. Řešením situace mohou být cílená školení.

Na příkladu **Brna** by mohla recipročně státní správa reflektovat konkrétní praktické zkušenosti a pomocí seminářů a workshopů se je pokusit zařadit do metodik a příkladů nejlepší praxe.

Doporučení

Středočeský kraj

V menších obcích by bylo vhodné proškolit úředníky a zástupce místní samosprávy v otázkách poskytování informací občanům a to nejen na vyžádání, ale i komplexně a systematicky (zveřejňování jednání zastupitelstva, rad, informací o výběrových řízeních, stavu klíčových obecních dokumentů jako je obecní plán apod.).

Na místě je též proškolení úředníků a osob odpovědných za zadávání VZ ze strany expertů, kteří by ukázali rizika takového chování pro obec i její představitele.

Ústecký kraj

Ač v místě fungují aktivní občanské spolky, jejich členové by ocenili pomoc v problematice postupu vůči úřadům. Zároveň by zaměstnancům samosprávy pomohla školení, která by poukázala na to, že transparentnost není překážkou výkonu funkce úředníka, ale naopak účinnou prevencí před negativními jevy i kritikou.

Ačkoli občanské spolky z Ústeckého kraje (například Stop tunelům) přišly se zásadními kauzami z regionu, závisí práce jejich členů pouze na dobrovolnictví a aktivitě lidí v jejich volném čase. To pochopitelně naráží na časové a kapacitní mantinely. Lze se proto domnívat, že by podpora ze strany státu či nadací pomohla podobnou práci ještě více profesionalizovat a zefektivnit. To je kupříkladu vidět na grantové podpoře regionální redakce zpravodajského serveru Hlídací pes.

Obchod s chudobou je rostoucím sociálním problémem, který s sebou nese i klientelistický, korupční nebo přímo kriminální potenciál. Na místě je osvěta a větší zapojení profesních organizací, a to jak sociálních (např. Agentura pro sociální začleňování), tak i těch, které se v místě i celostátně zabývají korupcí a klientelismem. Vzhledem k povaze problému je žádoucí jejich spolupráce, stejně jako spolupráce se samosprávou a státními orgány, včetně těch represivních.

Liberecký kraj

O občany, kteří se dokáží organizovat, není v Libereckém kraji nouze, ale často jim chybí profesionální zázemí a znalosti, jak se mohou domoci informací a svých práv. Společné workshopy nebo například přímé propojení s profesionální organizací, která disponuje právním poradenstvím, by bylo přínosné.

Moravskoslezský kraj

Ač se situace v regionu v posledních letech zlepšuje, stále přetrvávají základní problémy otevřenosti veřejné správy, nedostatečná transparentnost, nezveřejňování podkladů a nevstřícný přístup k žádostem o informace. Řešením může být proškolení občanské části veřejnosti a úředníků v této problematice, a to po stránce právní, ale i z hlediska nových technologií a na základě příkladů dobré praxe.

Obecným problémem, který je vysledovatelný ve všech městech regionu, je ohýbání VZ a jejich časté vypisování tak, aby skončily u předem vybraných vítězů. Je proto potřebné proškolení úředníků a dalších osob odpovědných za zadávání VZ, která by demonstrovala rizika takového chování pro obec, zadavatele i dodavatele VZ.

Podobně jako v Ústeckém, ale i Plzeňském kraji se i v kraji Moravskoslezském prolínají korupční rizika se sociální oblastí. Tento eskalující sociální problém je místem, dle dotazovaných, pro obrovské zneužívání veřejných prostředků. Na místě je osvěta a větší zapojení profesních organizací, a to jak sociálních (např. Agentura pro sociální začleňování), tak i organizací, které se v místě i celostátně zabývají korupcí a klientelismem.

Karlovarský kraj

Podle povahy místních problémů by se v místě zcela jistě uplatnila školení občanů, která by jim pomohla získat potřebné povědomí o nástrojích přístupu k informacím, na které mají právo. Taková aktivita by mohla pomoci i místním novinářům, pro které by byla motivací pro jejich další činnost, zejména s využitím příkladů dobré praxe.

Vzdělávání úředníků, které by zvýšilo a posílilo jejich povědomost o nepotismu a klientelismu a mělo do jisté míry preventivní charakter, by bylo víc než žádoucí.

Často kritizovaným jevem je v Karlovarském kraji nízká společenská angažovanost občanů, jejich pasivita. Možná osvěta o tom, že například dotační příležitosti jsou prostředkem ke zvýšení kvality jejich životů i domovů a zároveň i k rozhodování na co mají podobné prostředky být určeny, by pomohla jejich většímu zapojení. To by zpětně mělo odraz v samotné kontrole chodu veřejné správy a eliminaci negativních jevů jako je systémový klientelismus.

Plzeňský kraj

Řešení problémů, na které místní aktivní občané narážejí ve snaze získat od místní správy informace, by napomohla realizace seminářů nebo workshopů na téma vyžadování informací, na které má občan ze zákona právo, ale není mu to umožněno

Outsourcing veřejných služeb je na Plzeňsku velkým prostorem pro korupci. Pokud existuje systém, kdy řadu služeb, které má vykonávat sama veřejná správa, plní najaté soukromé organizace, jejichž činnost je terčem kritiky, je nezbytné vzdělávání úředníků a osob odpovědných za zadávání VZ, kteří upozorní na rizika takového často rizikové chování pro obec i její představitele. Problém souvisí i s výše zmíněnou nedostatečnou transparentností samosprávy a její neochotou k otevřenosti směrem k občanům.

Diskuzní skupiny (focus groups)

Cílem diskusních skupin k tématu korupčních rizik a efektivity nakládání s veřejnými prostředky bylo zmapovat silné a slabé stránky systému a případná doporučení na změnu. Vznikl další samostatný a relativně ucelený pohled na celou problematiku, doplňující a dokreslující výstupy kvantitativní datové analýzy a semi-strukturovaných rozhovorů.

Účastníci diskusních skupin odpovídali na tři otázky:

- Co funguje? Co se osvědčilo?
- Co nefunguje?
- Co je potřeba změnit? Máte doporučení, jak na to?

Ze čtyř realizovaných focus group proběhly dvě na jednání MAS (Libouchec, Plzeň) a další dvě na jednání Sdružení místních samospráv (Svojšín, Litultovice). Účastníci diskusních skupin byli tedy z valné většiny lidé, kteří, kteří se na každodenní bázi sami aktivně podílejí na hospodaření s veřejnými prostředky - zástupci místních samospráv, příspěvkových a neziskových organizací. Tito lidé bez výjimky vnímají korupci (v nejširším smyslu slova jakéhokoli zneužití moci a veřejných prostředků k osobnímu prospěchu) ve svém okolí spíše jako výjimku než pravidlo. Diskutující tím pádem sami spíš než korupční jednání tematizovali otázku efektivity a hospodárnosti ekosystému tvořeného lokálními potřebami, toky veřejných financí a pravidly pro jejich využití.

Hlavním výstupem diskusních skupin jsou souhrnně zpracované postřehy a podněty k jednotlivým diskutovaným tematickým okruhům. V mnohém se jedná o odlišný pohled, než jaký přinášejí dříve realizované semi-strukturované rozhovory s aktivními občany a odborníky na korupční problematiku. Ti tematizovali konkrétní korupční kauzy a mechanismy, zatímco účastníci focus group se naopak netajili tím, že plošná protikorupční opatření jim komplikují život ve smyslu zvýšené administrativní náročnosti jejich práce a nepružnosti systému, v němž se pohybují. Cenné jsou kriticky laděné postřehy účastníků, kteří z pozice „běžného uživatele“ velmi citlivě vnímají, kde je systém nastaven nelogicky, kde vede k nehospodárnosti a ke korupční tlaky sám vytváří. Účastníci diskusních skupin sami v některých případech navrhovali, jak by bylo možno nevyhovující situaci řešit. Tato doporučení mohou být cenným podnětem k zamyšlení.

Tematické okruhy, které byly předmětem rozhovorů, řadíme od nejdůležitějších po méně důležité, a to z hlediska objemu času, který byl danému tématu v rámci diskusí věnován.

Nastavení dotačních titulů

Účastníci diskusních skupin se shodovali na tom, že citlivější k lokálním potřebám jsou dotace krajské než celorepublikové dotační programy. V diskusích byly opakovaně

zmiňovány tři principy, jejichž respektování by výrazně posílilo efektivní využití dotačních peněz.

Dotiční titul respektuje skutečné lokální potřeby	Porušování tohoto principu jednoznačně vede k největšímu plýtvání, aniž by se kdokoli protiprávně obohatil; opakovaně v této souvislosti zazníval požadavek snížit celkový objem dotací a posílit rozpočty samospráv s tím, že z dotací je potřeba financovat pouze velké investiční projekty, které řádově přesahují možnosti vlastního rozpočtu na jedno volební období, dotace „na běžný provoz“ jsou z principu neefektivní právě proto, že se často míjí s lokálními prioritami.
Existují jasná a objektivní kritéria pro přidělení dotace	Jasná a objektivní kritéria přinášejí příjemcům dotací úlevu v tom ohledu, že dovedou lépe předvídat, zda a v jakém objemu dotaci získají; to umožňuje strategicky plánovat a snižuje zbytečnou administrativní zátěž spojenou s neúspěšnými projekty; transparentnost celého procesu a veřejnou kontrolu (pocit spravedlnosti) by posílilo, kdyby bylo přidělení dotace řádně odůvodněno, což není pravidlem.
Celková alokace prostředků na daný dotiční titul je dostatečná	Pro příjemce dotací je velmi demotivující, když se daný dotiční titul blíží více loterii než řízenému přerozdělování prostředků; poskytovatel dotace by v principu vůbec neměl dopustit situaci, kdy obdobnou potřebu (např. vybudovat čistírnu odpadních vod) má většina potenciálních příjemců a reálně lze z alokovaných prostředků uspokojit jen zlomek z nich; snaha stanovit jasná a objektivní kritéria výběru v tu chvíli logicky selhávají a do výběru vstupují i subjektivní preference a osobní vazby, nebo minimálně vzniká pocit, že se tak děje.

Samospráva a participace

Účastníci diskusních skupin vnímají jako klíčový pro dobré fungování regionů a obcí samosprávný prvek a princip participace, tj. rozhodování odspoda v lokálních věcech. Jsou si vědomi možnosti zneužití moci při takovém rozhodování a znají konkrétní případy, kdy k tomu došlo. Jako adekvátní nástroj regulace ovšem vnímají jasně definovanou osobní odpovědnost takových osob (politickou i právní) a veřejnou kontrolu, zejména kvalitní zastupitelstvo, ne plíživé omezování nebo dokonce vyprazdňování samosprávného prvku, které se dle jejich mínění děje.

Zásadní požadavek na posílení samosprávného prvku souvisí s financováním a s předchozím tématem dotací – dotace na běžné záležitosti, které by samospráva měla zvládnout z vlastních zdrojů, jsou vnímány jako diktát shora a jsou z principu

neefektivní. Řešením by bylo celkově méně přerozdělovat a posílat více prostředků na lokální úroveň přímo, skrze rozpočtové určení daní nebo jinou cestou.

Druhým důležitým tématem je **přenesený výkon státní správy** – pokud tato agenda průběžně narůstá a zároveň má být vykonávána v náležitě kvalitě, postupně svým objemem samosprávný prvek zastihuje.

Veřejné zakázky

V oblasti VZ se účastníci diskusních skupin shodují v tom, že je důležité mít **dobře nastavená interní pravidla pro zadávání VZ malého rozsahu** – aby umožňovala používat zdravý selský rozum, např. udržovat dobré vztahy s místními dodavateli, kteří jsou díky dlouhodobému vztahu schopni flexibilně řešit nenadálé situace, jako jsou např. havárie. Hospodárnost v těchto případech nepřináší dosažení nejnižší možné ceny, ale flexibility a úspory transakčních nákladů.

U větších zakázek je použití zdravého selského rozumu komplikovanější, zvláště je-li narušeno tržní prostředí. Stává se, že kvalitní dodavatelé nemají zájem kvůli administrativě a špatným zkušenostem z minula do soutěže vůbec jít, a do soutěže přijdou pouze předražené nabídky od firem s pochybnými referencemi – v kombinaci s časovým omezením daným např. podmínkami čerpání dotace, tak vznikají obtížně řešitelné situace.

Mediální obraz korupce a nedořešené korupční kauzy

Téma korupce u účastníků diskusních skupin vnímáno negativně. Jedním důvodem je v úvodu zmiňovaná administrativní náročnost, kterou přinášejí protikorupční opatření, druhým je atmosféra nedůvěry, pasivity a lhostejnosti, které u lidí posiluje. Příčinou toho efektu je dílem mediální obraz, jemuž dominují nedořešené korupční případy, dílem osobní zkušenost s případy zneužití moci a absenci jakýchkoli morálních zábran u konkrétních jednotlivců ve veřejných funkcích (na různých úrovních). Důsledkem nedůvěry je apriorní kriminalizace každého, kdo nakládá s veřejnými prostředky, a nízká ochota lidí vstupovat do veřejných funkcí nebo se jinak angažovat.

Zvláště demotivující jsou případy, kdy se oznamovatel korupce sám stane žalovaným a je odsouzen k veřejné omluvě. Atmosféru nedůvěry dle respondentů posilují i často nadměru aktivistické iniciativy jako je například Rekonstrukce státu.

Účastníci diskusních skupin upozorňují na negativní dopad, který jim přinesla privatizace veřejných služeb jako je vodní a elektrická infrastruktura. Soukromé subjekty jsou možná efektivnější, ale ve snaze maximalizovat svůj zisk se zdráhají investovat do infrastruktury v periferních oblastech, kde jim tato investice kýžený zisk nepřináší.

Nastavení kontrolních mechanismů

O kontrolách byla v rámci diskusních skupin řeč především v souvislosti s dotacemi. Požadavek na spravedlnost kontrol v tom smyslu, že mají být předvídatelné (průběhu i výsledek) a měřit všem stejně se ovšem vztahuje na kontroly obecně. Důležitý je požadavek, aby kontrola v běžných případech měla více partnerský charakter – zaměřila se na to, co je třeba zlepšit, ne na hledání formálních chyb a udělování sankcí, které jsou demotivující a mohou být i likvidační.

Dotazníkové online šetření

On-line dotazníkové sociologické šetření bylo realizováno na podzim roku 2018 (2. 10. – 8. 11. 2018) a probíhalo po celé České republice v různých úrovních výkonu veřejné moci.

Metodou sběru dat bylo online dotazování formou strukturovaného dotazníku s uzavřenými i otevřenými otázkami. Kritériím rekrutace vyhovělo a na dotazník odpovědělo 1010 respondentů. Celkový poměr zaměstnanců (úředníků) a volených zástupců byl 57:43, celková míra návratnosti 4,1 %.

Otázky byly zaměřeny na čtyři principiální oblasti: vnímání korupce včetně její definice, obsahu, motivace ke korupčnímu jednání a rozšířenosti na místní úrovni, problematiku dotací a VZ jako faktoru podporujícího korupci, oblast vzdělávání zaměstnanců veřejné sféry a otázku přímé zkušenosti respondentů s korupcí.

Definice a obsah korupce

Dotaz: Co pro Vás znamená pojem korupce?

Za pojem korupce si nejčastěji respondenti dosazovali přijetí úplatku a podplácení (4 z 5), další významovou skupinu tvořilo zneužití pravomoci/vlivu veřejné osoby, sjednání výhod při zadání veřejné zakázky/dražby a zneužití informací ve VZ. Nejméně často volenými významy pojmu korupce byl klientelismus a střet zájmů, tyto pojmy vnímali jako nejméně problematické respondenti z městských úřadů.

S rostoucí velikostí obce výrazně stoupala míra vnímání jednotlivých forem korupce jako problému.

Významné odlišnosti z hlediska velikosti obcí a působnosti orgánů se ve vnímání jednotlivých korupčních forem neprokázaly.

Kupodivu podobnou nižší míru citlivosti (podprůměrné) vykazovaly i kraj Jihočeský, Moravskoslezský, Vysočina a Zlínský. Na druhém pólu pak stojí kraje Karlovarský a Pardubický, kde jsou všechny formy chápány jako závažné a hodnoceny nadprůměrně (vysoká citlivost k těmto formám), následované krajem Středočeským, Hradeckým, Libereckým a Ústeckým.

Motivace ke korupci

Dotaz: Jaká je podle Vás nejčastější motivace korupce?

Nejčastěji volenými motivy korupčního jednání bylo ovlivnění výsledku výběrového řízení, získání výhody ve VZ a získání finančního prospěchu. Následovala skupina motivů, do kterých patřila snaha získat vliv či urychlit záležitost, získat produkty/služby, případně je získat ve vyšší kvalitě/rychleji anebo snaha vyhnout se pokutám a trestům. Třetí skupinu motivů tvořilo vyjádření vděku či poděkování.

Všechny kategorie motivů byly nejpřísněji hodnoceny respondenty v Pardubickém kraji, kriticky se vyjadřovali i respondenti v Karlovarském kraji. Podprůměrné hodnoty vykazoval Plzeňský kraj, kde respondenti všechny motivy hodnotili nejméně kriticky.

Oblasti korupčních příležitostí

Dotaz: V jaké oblasti jsou dle Vašeho názoru největší příležitosti pro korupci ve Vašem regionu/obci?

Za jednoznačně nejproblematictější oblasti respondenti považovali dotace, stavebnictví a za politikou obecně i EU fondy.

S velikostí obce rostlo vnímání rizikovosti jednotlivých oblastí. Korupční rizika hodnotili relativně mírně zástupci malých obcí (OÚ), respondenti z ORP, MÚ a KÚ hodnotili všechny kategorie přísněji.

Ke krajům, které rizikovosti jednotlivých oblastí udělovaly nízké hodnoty, patří kraje Moravskoslezský, Zlínský, Plzeňský a Středočeský. Nad všemi kraji dominovala Hl. m. Praha, která – kromě oblasti vzdělávání – hodnotila všechny oblasti nadprůměrně přísně.

Rozšíření korupce

Dotaz: Do jaké míry je podle Vás korupce v kraji, ve kterém pracujete, rozšířená?

Čtvrtý soubor otázek mapoval vnímání rozšíření korupce na úrovni kraje, obce a úřadu/orgánu.

Velikost obce, složitost spravovaných agend a velikost spravovaného rozpočtu jsou pravděpodobně hlavními proměnnými ovlivňujícími vnímání korupce.

Na všech třech úrovních byli o rozšíření korupce více přesvědčeni úředníci než zastupitelé.

Rozšíření korupce na krajské úrovni deklarovali nejvíce respondenti v Hl. m. Praze (70 % respondentů), v Ústeckém kraji (65 %), Karlovarském (60 %), Olomouckém a Středočeském (45 %). Zároveň platilo, že na otázku ohledně rozšíření korupce na úrovni krajů nedokázala odpovédět celá třetina respondentů (nejvíce ze všech úrovní).

Za vůbec neexistující hodnotily rozšíření korupce na úrovni obcí nejčastěji kraje Zlínský, Vysočina a Středočeský. Jednoznačně nejproblematictější je rozšíření korupce v obcích vnímáno v Hl. m. Praze, kde situaci za velmi vážnou považovala nadpoloviční většina respondentů.

V rámci rozšíření korupce na úrovni úřadu potvrdila nelichotivou pozici Hl. m. Praha následována Ústeckým krajem (30 %). Paradoxní je zejména přesvědčení respondentů o nerozšíření korupce ve Středočeském kraji, a to v kontrastu s výsledky z Hl. m. Prahy.

Změna korupce na úrovni kraje, obce a úřadu/orgánu za posledních několik let

Dotaz: Jak se za posledních několik let v kraji změnila míra korupce?

Mírně skeptičtější byli z hlediska změny míry korupce na všech třech úrovních úředníci.

Čím větší obec, tím skeptičtější pohled a silnější názorová tendence k nárůstu korupce na krajské úrovni v posledních letech.

Pro úroveň kraje i obce platí, že k největšímu nárůstu korupce došlo podle respondentů v Karlovarském kraji a v Hl. m. Praze, která dominuje co do zvýšení korupce i na úrovni úřadu.

Z hlediska prostorové blízkosti je zajímavé porovnání Hl. m. Prahy se Středočeským krajem, kde nejvíce respondentů odpovídalo, že se korupce „rozhodně snížila“.

Čím níže na úrovni samospráv, tím více byly patrné dvě tendence – mnohem více respondentů uvádělo, že se korupce rozhodně snížila, a zmenšila se skupina těch, kteří nedokázali na otázku jednoznačně odpovědět.

(Evropské) dotace a veřejné zakázky

Dotaz: Do jaké míry je způsob rozdělování dotací faktorem podporující korupci v kraji?

Téměř polovina respondentů (49 %) se domnívala, že rozdělování dotací zejména na úrovni kraje je faktorem podporující korupci, přičemž toto přesvědčení rostlo s velikostí spravovaných agend.

Nejvíce vnímali rozdělování dotací jako problematické zástupci obcí o velikosti 20–100 tis. obyvatel. Z hlediska regionů v Hl. m. Praze (2/3 všech respondentů), následoval Ústecký a Liberecký kraj. Nejméně vnímali dotace jako problém respondenti ve Zlínském kraji.

Respondenti měli také uvést, v čem a jak dle jejich mínění rozdělování dotací přispívá ke korupčnímu jednání. Nejčastěji zmiňovanými faktory bylo politické ovlivňování výběru projektů a problematický způsob jejich hodnocení; složitá administrativa, zdlouhavost procesů a ekonomická náročnost, nedostatečná kontrola dotačních titulů, ale obecně i jejich nevhodné nastavení. Další skupinu zmiňovaných rizikových faktorů tvořily VZ a výběrová řízení.

Dotaz: Jak závažný je problém korupce v oblasti VZ a do jaké míry je podle Vás korupce rozšířená na úrovni kraje, obce a úřadu, kde pracujete?

Napříč všemi úrovněmi samosprávy jsou VZ považovány za výrazný problém více než 40 % respondenty, na úrovni krajů dokonce 60 %. Potvrdilo se, že čím vyšší úroveň politiky a správy, tím více je tato oblast vnímána jako problém.

Na lokální úrovni je riziko korupčních příležitostí ve VZ vnímáno jako relativně malé.

Na problematice VZ se projevil i generační a zkušenostní rozkol, a to především na úrovni obcí a úřadu. Nejmladší věková kohorta (20-29 let) patřila k největším kritikům a skeptikům, přičemž obrat v hodnocení nastává u respondentů - čtyřicátníků.

Za nejrizikovější oblast VZ je považováno stavebnictví obecně, následuje zdravotnictví, služby a IT vybavení. Z hlediska rozsahu se objevovaly všechny typy zakázek – malé, velkého rozsahu, nadlimitní, odvíjející se od dotačních titulů a realizované státem či krajem.

Na krajské úrovni jsou VZ vnímány jako největší riziko respondenty v Ústeckém kraji, naopak jako nejméně závažné je vnímají ve Zlínském a Moravskoslezském kraji.

Protikorupční opatření

Dotaz: Jsou v České republice dostatečná opatření (zákony, školení aj.) na potírání korupce?

Podle více než poloviny respondentů jsou **protikorupční opatření na úrovni ČR** nedostatečná. Nejkritičtěji hodnotili respondenti z MÚ a obce nad 100.000 obyvatel. Výrazně optimističtější jsou zastupitelé než úředníci.

Dotaz: Jsou dostačující současná opatření na boj proti korupci na úrovni Vašeho úřadu?

Spokojenost s nastavenými **opatřeními v rámci úřadů/orgánů**, ve kterém respondenti působili, byla deklarována více jak 70 % spokojenost. Největší nespokojenost vládne na krajských úřadech. I na úrovni **úřadů/orgánů** prokazovali mírně větší spokojenost zastupitelé než úředníci.

Dotaz: Zlepšila se kontrola správy EU fondů ve Vašem kraji za poslední rok, tak aby se předcházelo podvodům a korupci?

V případě otázky kontroly a opatření zaměřených na předcházení podvodům a korupci ve fondech EU odpověděla přibližně polovina respondentů, že se situace v této oblasti za poslední rok zlepšila. Shodli se na tom zastupitelé i úředníci, shodně vnímali i otázku snah o prosazení vyšší míry transparentnosti. Za nejužitečnější preventivní nástroje v otázce zneužívání EU fondů byly nejčastější odpovědí důsledné, podrobné a vícenásobné kontroly, příp. audity. Poměrně často však zaznívalo i volání po zrušení dotací nebo EU fondů jako celku.

Z hlediska regionů byly ve vnímání kontroly a prevence zneužívání EU fondů mezi regiony výrazné rozdíly. Respondenti byli většinou kritičtější v krajích, kde bylo v minulosti zneužívání EU fondů odhaleno. Kontrola jako nástroj prevence nebyla pozitivně vnímána v Olomouckém, Karlovarském kraji a Hl. m. Praze. Neoptimističtější byli respondenti v Ústeckém kraji, Středočeském a Pardubickém.

Dotaz: Jak vnímáte snahy o prosazení vyšší transparentnosti v oblasti veřejné správy?

V otázce zavádění a dopadu vyšší míry transparentnosti na práci veřejné správy si pouze pětina respondentů myslí, že vede k nižší míře korupce. Převážně ji respondenti vnímali jako nástroj pro posílení odpovědnosti veřejných funkcionářů a úředníků, ale též jako nástroj zvyšující byrokratickou zátěž.

Paradoxně nejčastější odpovědí respondentů na otázku, jaká opatření považují v boji proti korupci za nejúčinnější, byla transparentnost.

Za nejméně účinné nástroje transparentnosti považovali respondenti nejčastěji zákon o střetu zájmů a s tím související majetková přiznání, příliš mnoho transparentních **mechanismů** (zbytečné zveřejňování na úřední desce), tlak shora (metodiky, nařízení).

Vzdělávání veřejné správy a zapojení veřejnosti do boje proti korupci

První soubor otázek mapoval, zda **vzdělávání** zaměstnanců veřejné správy v oblasti korupce **pomohlo snížit neúmyslnou korupci**.

Dotaz: Pomohlo vzdělávání zaměstnanců veřejné správy v oblasti korupce snížit neúmyslnou korupci?

Podle dvou třetin respondentů tomu tak je. **Kritičtější byli v obou oblastech úředníci** v porovnání se zastupiteli. Z hlediska působnosti patřili k **nejskeptičtějším respondentům zaměstnanci krajských úřadů**.

Dotazy:

Jsou úředníci místních samospráv dostatečně vzdělávání o tom, co je to korupce a jaké jsou její podoby?

Jsou úředníci místních samospráv dostatečně školeni, aby korupci předcházeli a potenciální korupční situace řešili?

Vzdělávání úředníků v oblasti korupce považuje za dostatečné 60 % respondentů, formu školení (tedy předcházení korupce a řešení) pozitivně hodnotilo jen 55 %. V otázce školení je vnímána spíše menší dostatečnost nežli obecné vzdělávání o tom, co korupce je. Úředníci byli kritičtější a hodnotili oproti zastupitelům vzdělávání jako méně dostatečné.

Podle oblasti správy hodnotili míru vzdělávání úředníků nejlépe na obecních úřadech, nejkritičtěji na krajských úřadech, kde hodnotili nízko i dostatečnost školení.

O pozitivním vlivu vzdělávání úředníků byli nejvíce přesvědčeni v Libereckém kraji, nejméně pak v Pardubickém.

Za nejvíce dostatečné považují školení úředníků v kraji Ústeckém a Olomouckém, nejkritičtěji v Pardubickém a Karlovarském.

V otázce dostatečnosti **vzdělávání volených zastupitelů** byly výsledky v porovnání s úředníky mírně horší.

Dotazy:

Jsou volení zastupitele obcí dostatečně vzdělávání o tom, co je to korupce a jaké jsou její podoby?

Jsou volení zastupitele obcí dostatečně školeni, aby korupci předcházeli a potenciální korupční situace řešili?

Dostatečnost vzdělávání zastupitelů nejvíce vnímali v Plzeňském Středočeském a Moravskoslezském kraji, nejskeptičtější byly regiony severní části Čech (Liberecký a Karlovarský).

O dostatečnosti školení zastupitelů byli nejvíce přesvědčeni v Plzeňském a Středočeském kraji, největší podíl kritiků byl v Karlovarském kraji, Pardubickém a Libereckém.

Z hlediska působnosti byla o nedostatečnosti školení zastupitelů přesvědčena nadpoloviční většina všech respondentů odpovídající na jednotlivých úřadech, kromě krajských úřadů.

Část otázek se zaměřovala na **aktivní zapojení občanů do boje proti korupci a na působení MAS** (Místních akčních skupin) z hlediska toho, zda pomáhají participaci na rozhodování a zda přispívají ke zvyšování povědomí o fondech EU.

Dotaz: Zapojují se občané aktivně do boje proti korupci na úrovni místních samospráv?

Podle pouhé třetiny respondentů se veřejnost aktivně zapojuje do boje proti korupci na úrovni samospráv, což pozitivně vnímá nadpoloviční většina zastupitelů i úředníků. Ve všech úřadech se nadpoloviční většina respondentů domnívá, že se občané aktivně nezapojují.

Nejvyšší podíl zapojení občanů je deklarovali respondenti v obcích mezi 5–20 tis. obyvateli.

Největší pesimisté ohledně zapojení veřejnosti jsou v Karlovarském kraji a Královohradec-kém kraji. Největší optimisty naopak nalezneme v kraji Středočeském, Jihočeském a Ústeckém kraji. V Hl. m. Praze si téměř jedna pětina respondentů myslí, že se veřejnost rozhodně nezapojuje.

Dotazy:

Napomáhají MAS k participaci na rozhodování?

Přispívají MAS k vyššímu povědomí o fondech EU?

Přispívají MAS k místnímu klientelismu?

43 % respondentů se domnívá, že MAS rozhodování napomáhají, opak si myslí čtvrtina respondentů.

Činnost MAS vnímali rozdílně zastupitelé a úředníci. Zatímco téměř polovina zastupitelů se domnívá, že rozhodování napomáhají, v případě úředníků šlo jen o čtvrtinu.

S růstem velikosti obce se zvětšuje podíl respondentů, kteří na otázku odpovědět nedokázali.

Relativně nejvíce respondentů přesvědčených o pozitivním vlivu MAS na rozhodování je v Libereckém, Olomouckém a Jihočeském kraji, největšími skeptiky jsou v kraji Karlovarském, Vysočině a také v Jihočeském kraji.

V otázce role MAS při zvyšování povědomí o fondech EU se necelá polovina respondentů domnívala, že povědomí zvyšují.

Nejvyšší podíl skeptiků je z krajských úřadů.

Celá čtvrtina respondentů zastávala názor, že MAS přispívají k místnímu klientelismu. Nejvíce jsou o tom přesvědčeni v Hl. m. Praze a Jihočeském kraji, opak se domnívá nejvíce respondentů ve Zlínském kraji a Ústeckém kraji.

Zkušenost respondentů s korupcí a reakce na korupci

Dotazy:

Setkal jste se situací, kdy by Vám zastupitel anebo pracovník samosprávy naznačil, že by chtěl úplatek či protislužbu, nebo jej o něj sám požádal?

V případě, že byste se ve své práci ocitli v situaci označované jako korupční, věděli byste, jak se zachovat?

Jakým způsobem byste potenciální korupční situaci řešili?

Přes 3/4 respondentů (77 %) uvedlo, že se osobně ani ve svém okolí nesetkalo se situací, kdy by jim zástupce veřejné správy (zastupitel anebo pracovník samosprávy) naznačil, že by chtěl úplatek či protislužbu, nebo o něj sám požádal.

S korupcí u kolegů se o něco málo častěji setkali úředníci, osobní zkušenost deklarovali naopak o něco více zastupitelé (5,7 % ve srovnání s 2,3 % u úředníků).

Čím větší obec, tím menší skupina respondentů deklarujících, že se s korupcí nesetkala.

Podle oblasti/správy se hodnoty vychylují zejména u městských a krajských úřadů, kde byla zkušenost jak osobní, tak blízkých a přátel či kolegů vyšší než na obcích s rozšířenou působností a obecních úřadech. Opět se tak potvrdilo zjištění, že se korupce vyskytuje zejména ve velkých městech, krajích a na úrovni (zřejmě) centrálních orgánů.

Osobní zkušenost s korupcí uvádělo nejvíce respondentů z Hl. m. Prahy, Středočeského kraje a Vysočiny, nejmenší počet respondentů s osobní zkušeností byl z kraje Plzeňského. Praha dominovala i v případě korupce, se kterou se setkali blízcí a přátelé, nejmenší zkušenost v této kategorii pak deklarovali respondenti z Vysočiny.

72 % respondentů deklarovalo povědomí o tom, jak se při setkání s korupcí zachovat, zbývající pětina, která by nevěděla, jak se zachovat, a 7 % respondentů, kteří by situaci ignorovali. V kontextu četnosti vzdělávacích aktivit a školení zaměřených na veřejnou správu jde o poměrně vysoká čísla.

Z hlediska rozdílu mezi zastupiteli a úředníky průzkum výrazné rozdíly neindikoval, nicméně jak při setkání s korupcí reagovat, by častěji věděli zastupitelé (19 % oproti 25 % úředníků).

S rostoucí velikostí obce narůstá podíl těch, kteří by situaci ignorovali. Z hlediska regionů by setkání s korupcí nejvíce ignorovali respondenti v Jihomoravském a Olomouckém kraji.

Další skupina otázek zjišťovala, zda je respondent dostatečně informován v oblasti korupce jako občan a jako politik/úředník.

Dotazy:

Jste v oblasti korupce dostatečně informován jako občan?

Jste v oblasti korupce dostatečně informován jako politik/úředník?

Tři pětiny respondentů jsou z pozice občana v oblasti korupce informovány dostatečně, třetina tvrdí opak. Zastupitelé jsou podle odpovědí jako občané dostatečně informováni více než úředníci (68 % versus 50 %). Dostatečná informovanost je vnímána nejvíce v OÚ a nejvyšší podíl respondentů, kteří se cítí nedostatečně jako občané informování, je na KÚ a MÚ.

Dá se tedy konstatovat, že s rostoucí velikostí obce klesá podíl těch, kteří z pozice občanů vnímají míru informovanosti jako dostatečnou.

Nejvíce respondentů deklarovalo dostatečnou informovanost v Libereckém kraji a Vysočině, na opačné straně spektra byl Ústecký a Jihomoravský kraj. Vysoký podíl respondentů, kteří odpovědět nedokázali, byl v Ústeckém kraji.

Odpovědi podle zastávané funkce vykazují stále difference – dostatečně informovaných se cítí 71 % zastupitelů a 55 % úředníků, nedostatečnou informovanost deklarovalo 23 % zastupitelů a 36 % úředníků.

Z hlediska velikosti obce a oblasti správy platilo, že čím větší obec, tím je přesvědčení o dostatečné informovanosti politiků/úředníků menší.

V obcích s 20–100 tis. obyvateli byl nadprůměrně vysoký podíl respondentů, kteří vnímají informovanost jako „rozhodně nedostatečnou.“

Nejvíce respondentů se cítí být dostatečně informováno ve Středočeském kraji a Vysočině. Naopak, nedostatečná informovanost je vnímána nejvíce respondenty z Pardubického kraje a Hl. m. Prahy. Nejvyšší podíl rezolutních „rozhodně nedostatečně“ byl v Ústeckém kraji, kde byl také nejvyšší podíl respondentů, kteří odpovědět nedokázali (bezmála každý osmý).

Na základě vyhodnocení získaných výzkumných dat byl formulován set konkrétních zjištění, která blíže specifikují vnímání rizika korupce mezi zaměstnanci a volenými zástupci samospráv a umožňují zjistit případný rozdíl ve vnímání korupčních rizik při nakládání s veřejnými prostředky napříč jednotlivými kraji. Pro větší přehlednost jsou v následujících podkapitolách shrnuta zjištění za jednotlivé kraje samostatně.

Klientelismus a střet zájmů, které byly respondenty označovány jako projevy korupce ve znatelně méně případech, patří k tzv. hraničním jevům, jejichž pochopení vyžaduje zohlednění i dalších rovin (sociologické, správní...) a které je tudíž třeba vnímat komplexněji než jen v trestněprávní rovině. Problematika střetu zájmů je na úrovni samospráv o to komplikovanější, že zejména v nejmenších obcích se veřejní funkcionáři mohou příliš snadno (a naprosto přirozeně) dostat do situace, kdy je pro ně vzhledem k velikosti obce střet zájmů téměř nevyhnutelný a hranice mezi veřejnou povinností a soukromými zájmy má těžko rozlišitelnou podobu.

Nejen k umožnění pochopení střetu zájmů a podobných hraničních jevů (klientelismu, nepotismu apod.), ale především k jejich eliminaci na úrovních samospráv, je nutné uplatňovat širší paletu nástrojů.

K doporučením, která slouží jako nástroj prevence, patří zejména následující doporučení:

- Formulace pravidel v **etickém kodexu** je jedním z nevhodnějších nástrojů předcházejících střetům zájmů a dalších hraničních jevů z hlediska korupce. Aby však mohl být formulován takový etický kodex, který by odrážel skutečné potřeby praxe, je třeba se vyvarovat nic neříkajícím, formálním prohlášením či spojením umožňujícím různý výklad. Etický kodex by měl být rovněž výsledkem **pracovní komunikace obou skupin, tedy úředníků a volených představitelů** (zastupitelů).
- Pro posilování kultury založené na nulové toleranci podvodů a korupčních jednání v rámci samospráv lze proto doporučit zaměřit se aktivně na **posilování komunikačních a informačních vazeb mezi skupinou úředníků a volených představitelů**. Pokud má být cílem nastavení a dodržování efektivní protikorupční strategie daného úřadu, které je v etickém kodexu podloženo podrobnými pravidly a příklady nepřijatelného chování, je nutné, aby tato pravidla vznikala v **otevřeném a transparentním procesu a za zapojení obou skupin**.
- Jakkoli může být dar úřední osobě poskytnut ze zcela nesobeckého a nevinného důvodu (z vděčnosti, uznání), v případě opakování se z této praxe může stát zvyk, který může vést k dalšímu vývoji, kdy ve výsledku bez poskytnutí takového daru není zaručena rovnost v zacházení. Nejvhodnějším opatřením a doporučením pro praxi je i v tomto případě vytvoření **jasných interních norem úřadu**, které definují toleranci darů jako nulovou a které přispívají k „**proklientskému**“ **přístupu k občanům**. V rámci otevírání dialogu mezi oběma skupinami (úředníci a zastupitelé) konkrétní samosprávy je nutné **diskutovat akceptovatelnost hranic** potenciálních rizikových situací v souvislosti s hraničními projevy korupce.
- Doporučení, která se zároveň i na oblast VZ, míří zejména na využívání preventivních nástrojů (**interní předpisy, čestná prohlášení**). Pravidla pro nestrannost veřejných činitelů podílejících se na rozhodování o dotacích a/nebo VZ by měla být **deklarována v interních předpisech a zveřejněna na webových stránkách příslušného úřadu**. Nepodjatost by mělo deklarovat **prohlášení o neexistenci střetů zájmů**, rovněž zveřejněné na webu, které by mělo obsahovat **definici střetu zájmů a**

pravidla vztahující se k prevenci a řešení střetu zájmů. V případě změny okolností (např. vstupem zaměstnance do právního či faktického vztahu, který na začátku řízení neexistoval) je **důležité prohlášení aktualizovat.**

- Doporučení vztahující se k finančnímu přerozdělování formou dotací, vnímanému rovněž jako jedno z nejrizikovějších, míří zejména **na oblast posilování odborných kapacit a osobní integritu pracovníků/hodnotitelů projektů cestou vzdělávání, stáží apod.** Nedostatečná míra odborných znalostí těžko zaměstnancům umožní rozpoznání široké škály korupčních hrozeb a zvládnutí řešení rizikových situací. **Řízení lidských zdrojů** by proto měla být věnována velká pozornost.
- Část průzkumu mapovala zkušenosti respondentů z hlediska osobního setkání s korupcí. Výsledky poukázaly na relativně vysoký počet respondentů, kteří by nevěděli, jak se při setkání s korupcí zachovat. Je třeba proto zaměřit se na oblast whistleblowingu, a to nejen z hlediska vzdělávání (tzn. vyškolení zaměstnanců v tom, co organizace považuje za nekalé jednání, a jak se zachovat), ale i **nastavování preventivních opatření zaměřených na lidské zdroje a etickou kulturu úřadu.**
- Posilování opatření, jejichž cílem má být větší transparentnost, hodnotili respondenti převážně jako jevy, které vedou ke zvyšování jejich vlastní odpovědnosti, ale též částečně jako zvyšující byrokratickou zátěž. Transparentnost jako princip byl respondenty vnímán pozitivně, konkrétní zaváděné formy však nebyly považovány za dostatečné anebo nesplňují představy respondentů, a to více úředníků než zastupitelů. Všeobecně vyjadřovali zastupitelé větší spokojenost a optimismus než úředníci co do dostatečnosti protikorupčních opatření na celostátní úrovni.
- Z hlediska metod umožňujících nastavit dialog mezi občany a zástupci veřejné správy je celá řada. Doporučit lze například **pravidelná veřejná slyšení nad dobrou správou obce**, která umožní občanům vyjádřit spokojenost s agendou a fungováním úřadu a otevřít diskusi nad potenciálními konfliktními aspekty souvisejícími s rozhodovacími procesy. Podobným nástrojem k zapojení občanů může **být pravidelná realizace průzkumů formou SMS** mezi občany či realizování jinak technicky koncipované **interní i externí ankety**. Vhodnou formou aktivního zapojování občanů je i „otevírání“ úřadů (pořádání **Dnů otevřených dveří**), ideálně za účasti starosty, úředníků, ale i tajemníka úřadu. Efektivním nástrojem participativní demokracie je i využívání **participativních technik při alokaci budoucích investic**. Doporučit lze také **proaktivní využívání radničních periodik**. Ta mohou sloužit jako efektivní nástroj pro získávání odpovědí na otázky, které by si sami představitelé obce nepoložili, a zároveň dotazy občanům klást a novinářským přístupem získávat zpětnou vazbu.
- Výsledky průzkumu přinesly zjištění, že ani jedna skupina (zastupitelé, úředníci), nevnímá míru vzdělávání (obecného) a školení (jak korupční situace řešit) za dostatečnou. Doporučení proto míří na **prohlubování specifických znalostí obou skupin, ovšem s cílem podporovat mezi oběma skupinami spolupráci tak, aby jedna skupina tzv. věděla, co dělá druhá.** Oblasti, na které by se mělo vzdělávání zaměřit, napovídaly i výsledky průzkumu: **oznamování korupce, ale i problematika VZ, kde se často projevuje nedostatek odborných zkušeností a nízká**

kvalifikovanost zaměstnanců. Potřebnost školení, která vycházejí ze skutečných vzdělávacích potřeb respondentů (zejména úředníků), potvrzují i odpovědi na otázku, zdali jsou školení mířená na praktické dovednosti řešení korupčních situací, dostatečná: většina sdílela názor, že jsou méně dostatečná než obecné vzdělávání o tom, co korupce je.

Závěry a doporučení:

Výsledky související s vnímáním pojmu korupce a nejčastějšími motivy ke korupčnímu jednání respondenty je třeba vnímat v obecnějším kontextu.

Na pojem korupce je populací nejčastěji nazíráno optikou trestního zákoníku, který – ač pojem korupce nedefinuje – stanoví korupční trestné činy, mezi které patří zejména přijetí úplatku, podplacení, nepřímé úplatkářství apod., tedy pojmy, které respondenti uváděli nejčastěji.

Klientelismus a střet zájmů, které byly respondenty označovány jako projevy korupce v nejméně případech, patří k tzv. hraničním jevům, jejichž pochopení vyžaduje zohlednění i dalších aspektů (sociologických, správních...) a které je třeba vnímat v širším kontextu než jen trestněprávním. Problematiku střetu zájmů je na úrovni samospráv o to komplikovanější, že zejména v nejmenších obcích se veřejní funkcionáři mohou snadno dostat do situace, kdy je pro ně vzhledem k velikosti obce střet zájmů téměř nevyhnutelný a hranice mezi veřejnou povinností a soukromými zájmy má těžko rozlišitelnou podobu.

Nejen k pochopení střetu zájmů a podobných hraničních jevů (klientelismu, nepotismu apod.), ale především k jejich eliminaci na úrovních samospráv je nutné uplatňovat širší paletu nástrojů.

K doporučením, která slouží jako nástroj prevence, patří zejména formulace pravidel sjednocených v etickém kodexu. Aby však mohl být formulován takový etický kodex, který by odrážel skutečné potřeby praxe a postihoval potenciální konfliktní situace co nejvíce odrážející realitu spravovaného úřadu, měl by být výsledkem pracovní komunikace obou skupin, tedy úředníků a zastupitelů. V této souvislosti je potřeba zmínit nedůvěru mezi oběma skupinami, která se v rámci průzkumu projevovala např. v oblasti dostatečnosti vzdělávání obou skupin.

Pro posilování kultury založené na nulové toleranci podvodů a korupčních jednání v rámci samospráv lze proto doporučit zaměřit se aktivně na posilování komunikačních a informačních vazeb mezi skupinou úředníků a volených představitelů. Pokud má být cílem nastavení a dodržování efektivní protikorupční strategie daného úřadu, které je v etickém kodexu podloženo podrobnými pravidly a příklady nepřijatelného chování, je nutné, aby tato pravidla vznikala v otevřeném a transparentním procesu a za zapojení obou skupin.

Respondenti si také významně spojovali motivaci korupce s vyjádřením vděku či poděkováním. Z hlediska integrity veřejných činitelů bývá otázka přijímání darů jednou z nejčastěji diskutovaných. Zákon o úřednících územních samosprávných celků²⁷ zakazuje v souvislosti s výkonem zaměstnání přijímat dary nebo jiné výhody s výjimkou darů nebo výhod poskytovaných územním samosprávným celkem), existuje však řada situací, kdy je odmítnutí daru nebo pozornosti obtížné. V praxi jde proto o citlivou otázku. Jakkoli může být dar veřejnému činiteli poskytnut ve zcela nesobeckém a nevinném kontextu (z vděčnosti, uznání), při častějším opakování z této praxe může stát zvyk. Nejvhodnějším opatřením a doporučením pro praxi je i v tomto případě vytvoření jasných a pro případnou změnu

²⁷ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

flexibilních interních norem úřadu, které definují toleranci darů jako nulovou a která přispívají ke „klientskému“ přístupu k občanům; v rámci otevření interního dialogu mezi oběma skupinami dané samosprávy diskutovat akceptovatelnost hranic potenciálních rizikových situací v souvislosti s hraničními projevy korupce.

V této souvislosti je potřeba zmínit také důležitou roli tajemníků úřadů a ředitelů krajských úřadů. Z hlediska formování kultury daného úřadu jde o klíčové osoby, které mohou otevírat diskusi nad citlivými tématy ať už jde o otázku malých darů jako formy poděkování i iniciování vzdělávacích aktivit pro úředníky i zastupitele apod. Podpořit jejich působení vhodnou medializací a vnímat je jako jisté prostředníky mezi úředníky, zastupiteli a veřejností lze považovat za vhodný krok při zvyšování integrity zaměstnanců samospráv.

Skutečnost, že hluboce pod celorepublikovým průměrem hodnotili všechny formy korupce respondenti z Hl. m. Prahy a některá korupční jednání posuzovali jako nejméně závažná ze všech krajů, může být dán jak relativně nejmladší věkovou skupinou, a tedy i menšími zkušenostmi, tak i dobře nastavenými preventivními mechanismy a nástroji v této oblasti. Hlavní město Praha mělo v rámci výzkumu také specifickou roli v tom, že ve většině otázek mapujících míru či rozšíření korupce udělovali respondenti významně kritičtější hodnocení, a Praha tedy ve většině oblastí obsazovala nejvyšší příčky na žebříčcích korupčního rizika. Relevanci těchto výsledků je však třeba vnímat optikou toho, že v Praze sídlí většina úřadů centrální správy a je tedy pravděpodobné, že byla do určité míry komunální agenda směřována s agendou celonárodní. To by částečně vysvětlovalo i tolik rozdílné vnímání vybraných jevů respondenty Středočeského kraje a Hl. m. Prahy.

Průzkum se věnoval také otázce **rozšíření korupce a největších korupčních příležitostí**. Respondenti považovali za nejproblematictější **oblast dotací, stavebnictví a EU fondů**. Jde o sféru související se správou veřejných financí a navzájem propojené oblasti veřejného investování. S těmito oblastmi úzce souvisí VZ, které jsou považovány za jednu z nejrizikovějších oblastí veřejného financování, proto je vhodné vnímat výsledky zejména v kontextu veřejného zadávání.

V případě **rozdělování dotací a zejména ve způsobu jejich rozdělování** na úrovni kraje se polovina respondentů domnívala, že je faktorem podporující korupci. Respondenti měli také uvést, v čem a jak dle jejich mínění rozdělování dotací přispívá ke korupčnímu jednání. K nejčastěji uváděným důvodům patřily jevy související s ovlivnění výběru příjemců dotací (politické ovlivňování, klientelismus, lobbismus, střet zájmů).

Doporučení, která se zároveň vztahují i na oblast VZ, proto míří zejména na **využívání preventivních nástrojů** (interní předpisy, čestná prohlášení). Pravidla pro nestrannost veřejných činitelů podílejících se na dotacích/VZ by měla být deklarována v **interních předpisech a zveřejněna na webových stránkách příslušného úřadu**. K nepředpojatosti by mělo zavazovat **prohlášení o neexistenci střetů zájmů**, rovněž zveřejněné na webu, které by mělo obsahovat definici střetu zájmů a pravidla vztahující se k prevenci a řešení střetu zájmů. V případě změny okolností (např. vstupem zaměstnance do právního či faktického vztahu, který na začátku řízení neexistoval) je **důležité prohlášení aktualizovat**. Zde je nutné opět zmínit implementaci **etických kodexů a jejich zveřejňování na webových stránkách**.

I když univerzální vzor etického kodexu, který by vyhovoval všem a postihoval všechna rizika vytvořit možné není, při jeho tvorbě je vhodné mít na paměti následující zásady: vyvarovat se nic neříkajícím, formálním prohlášením či spojením umožňujícím různý výklad; jednoduše a konkrétně formulovat konfliktní situace šité na míru jednotlivého úřadu; umožnit zaměstnancům podílet se na přípravě kodexu a dát jim prostor navrhnout zlepšení; neopomínat kontrolní postupy umožňující vynutit dodržování nastavených pravidel.

Rovněž při změně zastupitele (po volbách) by měl být etický kodex předkládat zastupitelům k seznámení a podpisu.

Doporučení navazující na oblast dotací jako rizikové oblasti zní v co největší míře **posilovat odbornou kapacitu a osobní integritu pracovníků/hodnotitelů projektů cestou vzdělávání, stáží** apod. V kombinaci s nedostatečnou mírou odborných znalostí lze od zaměstnanců těžko očekávat rozpoznání široké škály korupčních hrozeb a zvládnutí rizik korupce. Řízení lidských zdrojů by měla být věnována velká pozornost, a to včetně **nastavení vhodných školicích schémat** (viz role tajemníků).

Další z oblastí zmiňovanou respondenty jako rizikovou pro vznik korupce byla **složitá administrativa a neprůhlednost systému** z hlediska rozhodování o udělení projektů. Zde lze doporučit, aby projekty k podpoře schvalovalo celé zastupitelstvo kraje, a nikoliv pouze rada kraje. Z hlediska získání finanční podpory projektů na úrovni krajů je rovněž důležité, aby byl projektový záměr uveden v některém ze strategických dokumentů a v rozpočtu kraje. Z hlediska omezení rizik v souvislosti s udělováním dotací je nutné zaměřit se také na **přesné a srozumitelné stanovení výběrových kritérií a indikátorů dosažení cílů** v rámci grantových programů. Častou chybou bývá stanovení indikátorů, které nelze vyhodnotit kvantitativně, či hodnotící kritéria, která nijak nezohledňují problematiku hospodárnosti a efektivnosti projektů.

Jako problém, který přispívá ke korupčnímu jednání v rámci rozdělování EU fondů, označovali respondenti také **nevhodné nastavení dotačních titulů**. Zejména na úrovni krajů by tedy měla evaluace grantových programů probíhat na pravidelné bázi. Z vyjádření respondentů zejména menších obcí byla patrná skepse vůči dotační politice plynoucí z přesvědčení, že dotační tituly nerespektují potřeby lokální potřeby a způsobují neefektivní čerpání peněz.

Průzkum se zabýval také otázkou vnímání **rozšíření korupce**. Rozšíření korupce bylo respondenty vnímáno zejména na vyšších úrovních samospráv, a doplňováno bylo tvrzením objevujícím se napříč celým průzkumem: čím nižší úroveň samospráv, tím větší je přesvědčení o neexistenci korupce. Výše uvedené vnímání související s velikostí obcí a složitostí spravovaných agend může mít spojitost s tendencí typickou zejména pro malé obce omlouvat často drobné přešlapy vedoucích představitelů úřadu, na kterém „se všichni znají“ a kde je propojenost vztahů na nejnižší úrovni komunální sféry daná právě velikostí obce. Hraniční korupční jevy bývají často vnímány bez negativních konotací a považovány za součást zvyků, rodinného prostředí a důsledek historického vývoje. Naopak čím vyšší úroveň místní samosprávy, tím vyšší vztahová anonymita projevující se menší osobní znalostí zastupitelů a úředníků, kdy informace již občan získává nikoliv „přímo“, ale zprostředkovaně

(často prostřednictvím médií, kdy do hry vstupuje riziko zkreslení informací) a participace občanů se odehrává spíše v rámci dílčích kauz, a nikoliv komplexně jako v případě nejmenších obcí, kde vstupují do hry rodinné vztahy a vazby. Doporučení proto míří zejména na **posílení preventivních aspektů komunálního vládnutí, a to již od nejnižších úrovní samosprávních celků, kdy je nutné posilovat a formovat kulturu veřejného vládnutí zejména prostřednictvím formalizace pravidel** (ve formě etických kodexů). Tyto interní normy by měly být aktuální, specifické, srozumitelné a obsahovat efektivní prvky vynutitelnosti.

Za jeden z faktorů přispívajících ke korupci v EU фондах byla spolu s ovlivňováním o udělení dotací označována **špatná a nedostatečná kontrola**. Zároveň v otázce nejúčinnějších preventivních nástrojů předcházejících zneužívání fondů EU uváděli respondenti nejčastěji důsledné a vícenásobné kontroly, příp. audits. Z průzkumu vyplynul trend týkající se přesvědčení, že se **kontrola EU fondů** za poslední rok zlepšila (myslí si to přibližně polovina respondentů).

Z výsledků tedy vyplývá přesvědčení respondentů o efektivitě důsledných a podrobných kontrol, přičemž výsledky v otázce zlepšení kontroly EU fondů za poslední rok lze vnímat jako naplňování jejich očekávání.

S tím souvisí otázka nástrojů, které spolu s kontrolami respondenti vnímali jako efektivní v boji proti korupci. Zvyšování opatření, jejichž cílem má být větší transparentnost, hodnotili převážně jako jevy, které vedou ke zvyšování jejich vlastní odpovědnosti a částečně jako zvyšující byrokratickou zátěž. Pouhá pětina respondentů hodnotila tato opatření zaváděná pro vyšší transparentnost jako dostatečná. Zároveň však byla nejčastější odpovědí na otázku efektivních opatření uváděna právě transparentnost. Z toho lze vyvozovat, že transparentnost jako princip je respondenty vnímán pozitivně, zaváděné formy však nejsou považovány za dostatečné anebo nesplňují představy respondentů, a to více úředníků než zastupitelů.

Negativně byla též vnímána zejména opatření (metodiky, nařízení), vyvolané tlakem „shora“ a mechanismy, o kterých zastupitelé často hovoří jako o „majetkovém striptýzu“. Například v souvislosti se zavedením povinnosti oznamovat majetek či u neslučitelnosti funkcí je patrné, že spíše než za účinné nástroje zvyšující transparentnost jsou tyto mechanismy vnímány jako zatěžující a neefektivní. Z průzkumu vystupovala skepse respondentů vůči dostatečnosti protikorupčních opatření na úrovni ČR. Možným vysvětlením může být tendence k přehnaným očekáváním směrem k celonárodním opatřením, zákonům a institucím, k čemuž může přispívat i rétorika zástupců reprezentujících různé politické směry („změníme zákony“), ale v kontextu výše zmíněných zaváděných opatření nejsou očekávání naplňována.

Průzkum se rovněž zabýval vnímáním dostatečnosti informací aspekty **občanské kontroly** a s tím související uveřejňování informací. S rostoucí velikostí obce klesal podíl těch, kteří z pozice občanů vnímali míru informovanost jako dostatečnou.

S tím souvisí doporučení k zavádění takových procesů a nástrojů, které efektivní zapojení občanů umožní. Metod, jak nastavit či posílit dialog mezi občany a zástupci radnic při řešení každodenních problémů je celá řada, doporučit lze například **pravidelná veřejná slyšení nad dobrou správou obce**, která umožní občanům vyjádřit spokojenost s agendou a fungováním

úřadu a otevřít diskusi nad potenciálními konfliktními aspekty souvisejícími s rozhodovacími procesy. Podobným nástrojem k zapojení občanů může být **pravidelná realizace průzkumů formou SMS mezi občany** či realizování jinak technicky koncipované interní ankety. Vhodnou formou aktivního zapojení občanů je i „**otevírání**“ úřadů (pořádání Dnů otevřených dveří), ideálně za účasti starosty, úředníků, ale i tajemníka úřadu. Jako efektivní nástroj participativní demokracie, který posiluje vnímání odpovědnosti občanů za rozvoj komunálního prostředí, je i využívání participativních technik při alokaci budoucích investic. Doporučit lze také proaktivní **využívání radničních periodik**. Ta mohou sloužit jako efektivní nástroj pro získávání odpovědí na otázky, které by si sami představitelé obce nepoložili, a zároveň dotazy občanům klást a novinářským přístupem získávat zpětnou vazbu. Zde je nutné zmínit zejména v minulosti se opakující problémy se zneužíváním těchto periodik, kdy bylo běžnou praxí aktuálního vedení radnice využívat radniční noviny pro agitaci reprezentovaného politického proudu. Pro eliminaci tohoto rizika je vhodné vytvořit a dodržovat předem formulované zásady a pravidla, která jsou v souladu se zásadami rovného přístupu k informacím pro všechny skupiny obyvatel.²⁸

Výsledky průzkumu přinesl y u několika otázek zjištění, že **úředníci jsou skeptičtější než zastupitelé** (zejména v otázce rozšíření korupce, změny korupce v čase, korupce ve VZ a dostatečnosti vzdělávání a školení). Pro vysvětlení rozdílného vnímání je třeba zohlednit i aspekt určité „rivality“ mezi volenými zástupci a úředníky, a často až skepsi ze strany úředníků vůči dostatečné profesní způsobilosti volených zastupitelů. Tu umocňuje skutečnost, že úředníci jsou ve srovnání s často neuvolněnými zastupiteli vybaveni komplexnějšími znalostmi pro výkon své funkce, ve své každodenní práci pracují s legislativními pojmy a orientují se v problematice, kterou spravují. Vzhledem k charakteru funkce nejsou navíc omezeni délkou volebního období, a znají proto historii rozhodování v rámci daného celku, genezi vývoje projektů apod. Výsledky průzkumu přinesly zjištění, že ani jedna skupina (zastupitelé, úředníci), **nevnímá míru vzdělávání (obecného) a školení (jak korupční situace řešit) za dostatečnou**, přičemž úředníci byli v otázce mapující dostatečnost vzdělávání zastupitelů vždy skeptičtější.

Doporučení proto míří na **prohlubování specifických znalostí obou skupin**, ovšem s cílem podporovat mezi **oběma skupinami spolupráci tak, aby jedna skupina tzv. věděla, co dělá druhá**. Oblasti, na které by se mělo vzdělávání zaměřit, napověděly i výsledky průzkumu: oznamování korupce, ale i problematika VZ, kde se často projevuje nedostatek odborných zkušeností a nízká kvalifikovanost zaměstnanců. Potřebnost školení, která vycházejí ze skutečných vzdělávacích potřeb respondentů (zejména úředníků), potvrzují i odpovědi na otázku, zdali jsou školení mířená na praktické dovednosti řešení korupčních situací, dostatečná: většina sdílela názor, že jsou méně dostatečná než obecné vzdělávání o tom, co korupce je.

Zhodnotíme-li výsledky z hlediska regionů, nejméně vnímají dostatečnost vzdělávání úředníků o tom, co je to korupce a jaké jsou její podoby, v **Pardubickém kraji, Praze** a ve **Zlínském kraji**, pro volené zástupce pak v krajích **Libereckém a Karlovarském**, který byl

²⁸ Manuál pro dobré radniční periodikum (Oživení, 2015), dostupné z: https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/hlasna-trouba_manual_web.pdf

navíc specifický nejvyšším počtem rezolutních odpovědí o nedostatečnosti vzdělávání zastupitelů. Dostatečnost školení pro úředníky, jejichž obsah je zaměřen preventivně na předcházení korupci, vnímají nejkritičtěji opět v **Pardubickém a Karlovarském kraji** a pro zastupitele **opět Karlovarském kraji, Pardubickém a Libereckém**.

Z hlediska tvorby a koncepce vzdělávacích plánů by tedy bylo vhodné při jejich tvorbě zohlednit výše uvedené výsledky, a to především směrem ke krajům **Pardubickému, Karlovarskému a Libereckému**.

Část průzkumu mapovala zkušenosti respondentů z hlediska osobního setkání s korupcí. Hodnoty se vychylovaly zejména na úrovni městských a krajských úřadů, kde byla zkušenost jak osobní, tak blízkých a přátel či kolegů vyšší než na obcích s rozšířenou působností a obecních úřadech. Opět se tak potvrdilo zjištění, že se korupce vyskytuje zejména ve velkých městech, krajích a na úrovni (zřejmě) centrálních orgánů. Pokud přihlédneme k výsledkům z hlediska regionů, rozdíly mezi kraji byly v této otázce významné. Nejméně respondentů se s korupcí nesetkalo v Hl. m. Praze. **Osobní zkušenost s korupcí uvádělo nejvíce respondentů z Hl. m. Prahy, Středočeského kraje a Vysočiny**. V kontextu četnosti vzdělávacích aktivit a školení zaměřených na veřejnou správu poukázaly výsledky na relativně vysoký počet respondentů, kteří by nevěděli, jak se při setkání s korupcí zachovat (především kraj **Jihomoravský a Hl. m. Praha**). Zároveň výsledky indikovaly s rostoucí velikostí obce a působnosti spravované agendy tendenci korupční situaci ignorovat (nejvíce **Jihomoravský a Olomoucký kraj**). V kontextu těchto zjištění se jeví jako potřebné zaměřit se na oblast whistleblowingu, a to nejen z hlediska vzdělávání (tzn. vyškolení zaměstnanců v tom, co úřad považuje za nekalé jednání, a jak se zachovat), ale i nastavování preventivních opatření zaměřených na lidské zdroje a etickou kulturu úřadu. Regiony, na které je třeba se zaměřit, jsou především Jihomoravský, Olomoucký a Hl. m. Praha.

I když je v současnosti připravován zákon, který by měl zavedeným vhodných mechanismů umožnit úředníkům oznámit nekalost na pracovišti, praxe oznamování korupce byla i přes zdánlivou kvantitu školení nepříliš jasně vnímána.

Výzkum se také specificky zabýval vnímáním působení MAS. U otázky, zda napomáhají participaci na rozhodování, převládal pozitivní názor. Nicméně překvapivý byl u všech otázek souvisejících s MAS velký poměr respondentů, kteří nedokázali působení zhodnotit, přičemž tato skupina s velikostí obce narůstala. Z hlediska působnosti byl největší podíl těch, co odpovědět nedokázali, v obcích s rozšířenou působností a z hlediska krajů v Praze, Pardubickém a Moravskoslezském kraji.

Z výzkumu také vystupovala také v porovnání se zastupiteli skepse úřednictva o pozitivním vlivu MAS a zároveň významná diference v míře nerozhodných úředníků, zda MAS napomáhají zvyšování povědomí o fondech EU. Tyto hodnoty mohou souviset s obecným strategickým působením MAS, pro které je charakteristická užší spolupráce se starosty v kontextu rozvoje venkova, nicméně i tak vysoký poměr respondentů, kteří nedokázali odpovědět, indikuje nedostatečné povědomí o působení MAS.

Navazujících aktivity projektu v kontextu závěrů dosavadních šetření

Věcné zaměření projektu, v jehož rámci vznikly analytické výstupy výše, navazuje na jeden z očekávaných výsledků Dohody o partnerství. Měl by přispět jak ke zhodnocení tématu korupce, tak pomoci snižovat korupční příležitosti a jednání ve veřejné správě, a to šířením výsledků, tak edukací na úrovni místních a regionálních samospráv.

Zjištění a doporučení (tam, kde je bylo možné je formulovat) budou sloužit jako východiska a podklady pro sérii seminářů a výukových materiálů pro zaměstnance úřadů. Zároveň bude sbírána zpětná vazba a zpracována jak do edukativních materiálů, tak do závěrečné zprávy, který by měla přispět k posílení konkrétních postupů a opatření za účelem zvýšení úrovně boje proti korupci v krajích České republiky.

Seznam zkratk

CLLD	komunitně vedený místní rozvoj (community-led local development)
CPI.....	Index vnímání korupce (Corruption Perception Index)
ČR.....	Česká republika
DESI.....	Index digitální ekonomiky a společnosti (Digital Economy and Society Index)
ESIF.....	Evropské strukturální a investiční fondy
EU.....	Evropská unie
IROP.....	Integrovaný regionální operační program
MAS	místní akční skupina/y
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MZe	Ministerstvo zemědělství
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OPZ	Operační program zaměstnanost
OSN.....	Organizace spojených národů
PRV7+.....	program rozvoje venkova 7+
ŘO	řídící orgán
SCLLD	strategie komunitně vedeného místního rozvoje
VZ.....	veřejná zakázka, veřejné zakázky
VZMR	Veřejné zakázky malého rozsahu
ZZVZ.....	Zákon o zadávání veřejných zakázek