



EVROPSKÁ UNIE  
Fond soudržnosti  
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO  
PRO MÍSTNÍ  
ROZVOJ ČR

---

## Mapování rizik korupce v regionech

# ZÁVĚREČNÁ ZPRÁVA

---



V návaznosti na dílčí projektové výstupy  
a ve spolupráci s ostatními členy projektového týmu  
zpracovaly Lenka Lenočková a Jana Stehnová

Odpovědná osoba: *Ing. Jana Stehnová*

**ASTRA – Asociace pro transparentnost, z. s.**

Sokolovská 260/143 180 00 Praha 8

[www.astracr.cz](http://www.astracr.cz)

[stehnova@astracr.cz](mailto:stehnova@astracr.cz)

Projekt *Mapování rizik korupce v regionech* je realizován v rámci Operačního programu Technická pomoc (reg. č. CZ.08.1.125/0.0/16\_004/0000092).

## Manažerské shrnutí

ASTRA – Asociace pro transparentnost, z. s., předkládá *Analýzu dat z dotazníkového šetření* (dále jen Analýzu) projektu Mapování rizik korupce v regionech v rámci Operačního programu Technická pomoc (reg. č. CZ.08.1.125/0.0/16\_004/0000092).

Dvouletý projekt si klád za cíl přispět ke **zvyšování transparentnosti veřejné správy v souladu s tematickým cílem 11 Dohody o Partnerství cestou systematického snižování korupčních příležitostí**, ale i dílčím **vzděláváním reprezentantů samospráv**, včetně posilování znalosti souvisejících s **komunikací s veřejností** a zaváděním **principů otevřeného vládnutí** a podpory **občanské participace**.

### HODNOCENÍ STRATEGIE PRO BOJ S PODVODY A KORUPCÍ

#### **Nulová tolerance podvodného jednání a snížení dopadů podvodného jednání**

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.

Realizace následujících doporučení 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:

**Zveřejňování informací:** 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.

**Důkladné sdílení:** Sdílení zkušeností s identifikací rizik podvodů i jejich řešením uvnitř implementační struktury i navenek.

**Etické kodexy:** Prosazování pravidel etických kodexů a jejich aktualizace dle potřeb subjektů implementační struktury, podpora motivace k oznámení podezření na podvodné jednání a ochrana oznamovatelů.

\*\*\*

### OBLAST SNIŽOVÁNÍ KORUPČNÍHO JEDNÁNÍ

#### **Snižování příležitostí ke korupci prostřednictvím nastavování vnitřních pravidel**

Pouze dva ze sedmi analyzovaných krajů aktivně pracují s protikorupční strategií, která odráží změny protikorupční legislativy (např. změna zákona o střetu zájmů). Častá je praxe nefunkčních odkazů na protikorupční linky, nelze dohledávat archivní data na el. úředních deskách. Je třeba pracovat na kultuře vzájemné komunikace mezi úředníky a zastupiteli tak,

aby rizikové situace korupčních hraničních jevů v etickém kodexu byly formulovány a definovány společně.

**Protikorupční strategie:** aktualizace dokumentu v návaznosti na změny legislativních předpisů, pravidelné vyhodnocování plnění cílů jednotlivých strategií, sdílení výsledků s veřejností, přidělení agendy etiky a prevence korupce odpovědnému zaměstnanci a členovi zastupitelstva, resp. komisi

**Ohlašování korupce:** zavedení mechanismů pro ohlašování korupce (protikorupční linky) včetně systému ochrany oznamovatelů

**Etické kodexy:** odstranění nicneříkajících formulací, nejednoznačných spojení, zajištění vynutitelnosti pravidel, při změně zastupitele předkládat etický kodex k seznámení a podpisu

Interní pravidla: ustanovení nulové tolerance darů v pravidlech úřadu, formulace pravidel pro nestrannost veřejných činitelů podílejících se na rozhodování o dotacích nebo veřejných zakázkách, sdílení ustanovených pravidel s veřejností

\*\*\*

## OBLAST DOTACÍ

### **Efektivní přerozdělování veřejných prostředků, dodržování zásad transparentnosti**

Krajské grantové programy splňují základní pravidla dobré správy a transparentnosti (zveřejňování výzev, dohledatelný přehled podpořených projektů...). Dotace „na běžný provoz“ ale často mívají lokální potřeby a priority. Informace o provádění vlastních krajských interních nebo externích evaluací grantových programů hodnotících relevanci, efektivitu a dopad programů, nebyly nalezeny.

**Respektování skutečných lokálních potřeb:** snížení celkového objemu dotací a posílení rozpočtů samospráv tak, aby prostředky z dotačních titulů financovaly pouze velké investiční projekty.

**Jasná a objektivní kritéria pro přidělení dotace:** umožní příjemcům lépe strategicky plánovat a snížit administrativní zátěž spojenou s neúspěšnými projekty, přidělené dotace řádně veřejně odůvodňovat

**Dostatečnost celkově alokovaných prostředků:** eliminovat situace, kdy má většina žadatelů obdobné potřeby, ale z alokovaných prostředků lze uspokojit jen zlomek – riziko, kdy do výběru vstupují subjektivní preference a osobní vazby.

\*\*\*

## OBLAST ZVYŠOVÁNÍ TRANSPARENTNOSTI

### **Zveřejňování informací na regionální úrovni a otevřená data**

Uživatelská nepřívětivost zveřejňovaných informací (nefunkční odkazy, neaktualizované informace, těžko dohledatelné detaily či složité mechanismy.) poukazuje na značnou rezistenci krajů vůči novým technologiím. Výsledky hlasování zastupitelstva či zasedání rady i s údajem, jak konkrétní krajský zastupitel hlasoval, jsou zveřejňovány.

U mnoha krajů chybí úplné informace o krajem (spolu)vlastněných společnostech, v případě obcí je situace ještě horší.

**Politická rozhodnutí:** zveřejňování výsledků hlasování zastupitelstva včetně informace o hlasování jednotlivých krajských zastupitelů

**Hospodaření:** zavedení detailnějšího rozklikávacího rozpočtu a transparentních účtů, informace o veřejných zakázkách (aktuálních i již realizovaných) včetně veškerých

souvisejících dokumentů přehledně zveřejňovat na krajských portálech, zpřístupnění seznamů (spolu)vlastněných společností na webových stránkách včetně informací o jejich hospodaření, přijatých dotacích, složení správních a dozorčích rad.

**Participace:** vytvoření vhodné platformy poskytující informace o občanských aktivitách jako nástroje podpory občanských a komunitních projektů

\*\*\*

## **OBLAST PROTİKORUPČNÍHO VZDĚLÁVÁNÍ**

### ***Vzdělávání zástupců místních a regionálních samospráv***

Zastupitelé i úředníci vnímají míru obecného protikorupčního vzdělávání i specifických školení za nedostatečnou. Aspekt rivality mezi oběma skupinami navíc často vede ke skepsi ze strany úředníků vůči dostatečné profesní způsobilosti zastupitelů.

**Spolupráce:** prohlubování protikorupčních i specifických znalostí zastupitelů i úředníků, podpora dialogu a spolupráce tak, aby měly obě skupiny přehled a znalosti o právech a povinnostech obou skupin.

**Veřejné zakázky:** prohlubování vzdělávání v oblasti veřejných zakázek, kde se často projevuje nedostatek odborných zkušeností a nízká kvalifikovanost.

**Oznamování podezření na podvodné jednání:** podpora whistleblowerských mechanismů a vyškolení zaměstnanců se zaměřením na praktické řešení korupčních situací.

## Obsah

Manažerské shrnutí.....	1
Hodnocení Strategie pro boj s podvody a korupcí .....	1
OBLAST SNIŽOVÁNÍ KORUPČNÍHO JEDNÁNÍ.....	1
OBLAST DOTACÍ .....	2
OBLAST ZVYŠOVÁNÍ TRANSPARENTNOSTI.....	2
OBLAST PROTİKORUPČNÍHO VZDĚLÁVÁNÍ.....	3
Úvod.....	6
Cíl projektu.....	7
Vymezení pojmu korupce .....	7
Základní východiska a nástroje projektu .....	9
Projektové výstupy .....	10
Sběr a analýza sekundárních dat.....	11
Přehledová studie.....	11
monitoring otevřených zdrojů a randičních periodik.....	11
Vlastní (původní) výzkum.....	12
Semi-strukturované rozhovory.....	12
Diskusní skupiny (focus groups) .....	13
První sociologické šetření.....	13
druhé sociologické šetření .....	14
Zjištění.....	15
Hodnocení Strategie pro boj s podvody a korupcí v rámci čerpání fondů SSR v období 2014–2020.....	15
Mapování rizik korupce v regionech .....	17
Vnímání míry korupce v regionech.....	26
Definice a obsah korupce .....	26
Motivace ke korupci.....	26
Oblasti korupčních příležitostí.....	27
Rozšíření korupce dle představitelů samospráv .....	27
Rozšíření korupce dle populace ČR .....	28
(Evropské) dotace a veřejné zakázky.....	28
Protikorupční opatření – představitelé samospráv .....	29

Vzdělávání veřejné správy a zapojení veřejnosti do boje proti korupci – podle samospráv.....	30
Zkušenost respondentů s korupcí a reakce na korupci.....	30
Doporučení:.....	32
nástroje prevence.....	32
Zvyšování transparentnosti.....	33

## Úvod

Mezi oblastmi, kde jsou identifikovány národní a regionální problémy, rozvojové potřeby a priority, které jednoznačně předurčují zaměření podpory fondů ESI pro období 2014–2020 v ČR (*národní rozvojové priority*) se vedle konkurenceschopnosti ekonomiky, rozvoje infrastruktury, oblastí sociální problematiky a životního prostředí nachází i oblast **veřejné správy**.

Součástí *Dohody o partnerství* je i tematický cíl 11 (TC 11)<sup>1</sup>: 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.<sup>2</sup>

### **Kap. 1.1.3 – Veřejná správa (DoP str. 113) - Východiska a charakteristika**

*Mezinárodní i národní srovnání (index globální konkurenceschopnosti Světového obchodního fóra, index Doing Business Světové banky, index Ročenky světové konkurenceschopnosti; NERV apod.) ukazují na klesající kvalitu institucionálního prostředí v České republice, které má zásadní vliv na konkurenceschopnost celé ČR i jejího hospodářství. Jde zejména o problémy spojené s vyšší nákladů, dobou trvání úkonů a procesů, kvalitu prostředí a kompetenční modely.*

*Dobře fungující transparentní veřejná správa je základním předpokladem pro dosažení potřebných změn ve všech dalších problémových oblastech zahrnutých do Dohody. Kvalitní veřejná správa pozitivně ovlivňuje konkurenceschopnost firemního sektoru, vznik pracovních míst, dostupnost služeb pro občany (veřejné služby) a průběh procesů při budování infrastruktury. Při výkonu všech činností veřejné správy je nutné neustále klást důraz na princip 3E – hospodárnost, účinnost a efektivnost. Jen taková veřejná správa bude schopna poskytovat kvalitní služby a současně hospodárně nakládat s prostředky občanů ČR.*

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.

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

<sup>1</sup> Dle Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 bylo s cílem přispět ke *Strategii Unie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění* a k plnění zvláštních úkolů stanovených pro jednotlivé fondy v souladu s jejich cíli vycházejícími ze *Smlouvy o fungování Evropské unie*, včetně hospodářské, sociální a územní soudržnosti, bylo stanoveno pro fondy ESI 11 tematických cílů. (Nařízení, Hlava II – Strategický přístup: Kapitola I, čl.9).

<sup>2</sup> „U výsledků TC 11 bylo konstatováno, že nemají přímou vazbu na plnění cílů ve strategii Evropa 2020, protože se tento dokument v rovině cílů nevěnuje veřejné správě, nicméně téma efektivní a účinné veřejné správy lze chápat jako průřezové téma, které k plnění cílů významně přispívá.“ (Dohoda o partnerství, Ex-ante hodnocení; str. 113)

Strategie pro boj s podvody 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 TC 11 DoP 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 ani občanské společnosti, vnímány jako pouhé proklamace, ale je nutné ukázat jejich reálný dopad.

## Cíl projektu

Cílem této zprávy je **předložení souhrnu hlavních zjištění a doporučení, která byla formulována v rámci dílčích analytických výstupů projektu Mapování rizik korupce v regionech reg. č. CZ.08.1.125/0.0/0.0/16\_004/0000092<sup>3</sup> v průběhu let 2017–2019.**

Veškeré 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.

Projekt, v jehož rámci dokumenty vznikly, měl za cíl nejen zhodnotit rozsah a projevy korupce, ale současně také šířit výsledky a cestou edukace přímo na úrovni místních a regionálních samospráv pomoci **snížit korupční příležitosti a jednání ve veřejné správě.**

I. Identifikace a popis korupčních rizik reálného výskytu korupce na úrovni regionálních a místních samospráv, která umožní další tvorbu a aktualizaci koncepčních přístupů a

II. Posílení znalostí a dovedností zaměstnanců i volených zástupců samospráv v oblasti identifikace rizik korupce a její prevence.

III. Posílení zapojení veřejnosti do kontroly hospodárnosti a účelnosti při nakládání veřejnými prostředky včetně prostředků ESIF na regionální a místní úrovni.

## 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

<sup>3</sup> Projekt je financován v rámci Operačního programu Technická pomoc 2014-2020

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“<sup>4</sup>.

---

**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 vymezit 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.

---

**Existují různé typy korupčního jednání, které se od sebe liší především společenskou nebezpečností<sup>5</sup>:****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;
  - nevhodné využívání veřejných zdrojů;
  - zneužívání úřední moci při udělování VZ;
  - nepotismus, klientelismus, případně „prodej“ pozic.
- 

<sup>4</sup> 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.

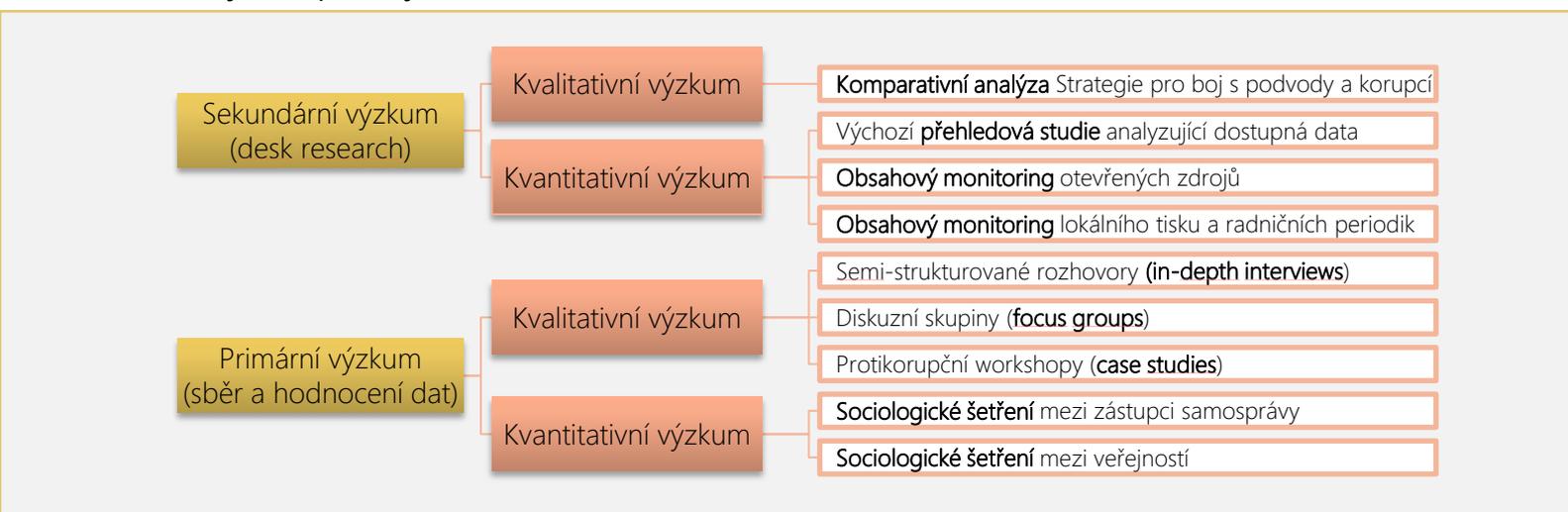
<sup>5</sup> Karklins, Rasma. 2002. „Typology of Post-Communist Corruption.“ Problems of PostCommunism 48, č. 4, 22–32 (upraveno)

## Základní východiska a nástroje projektu

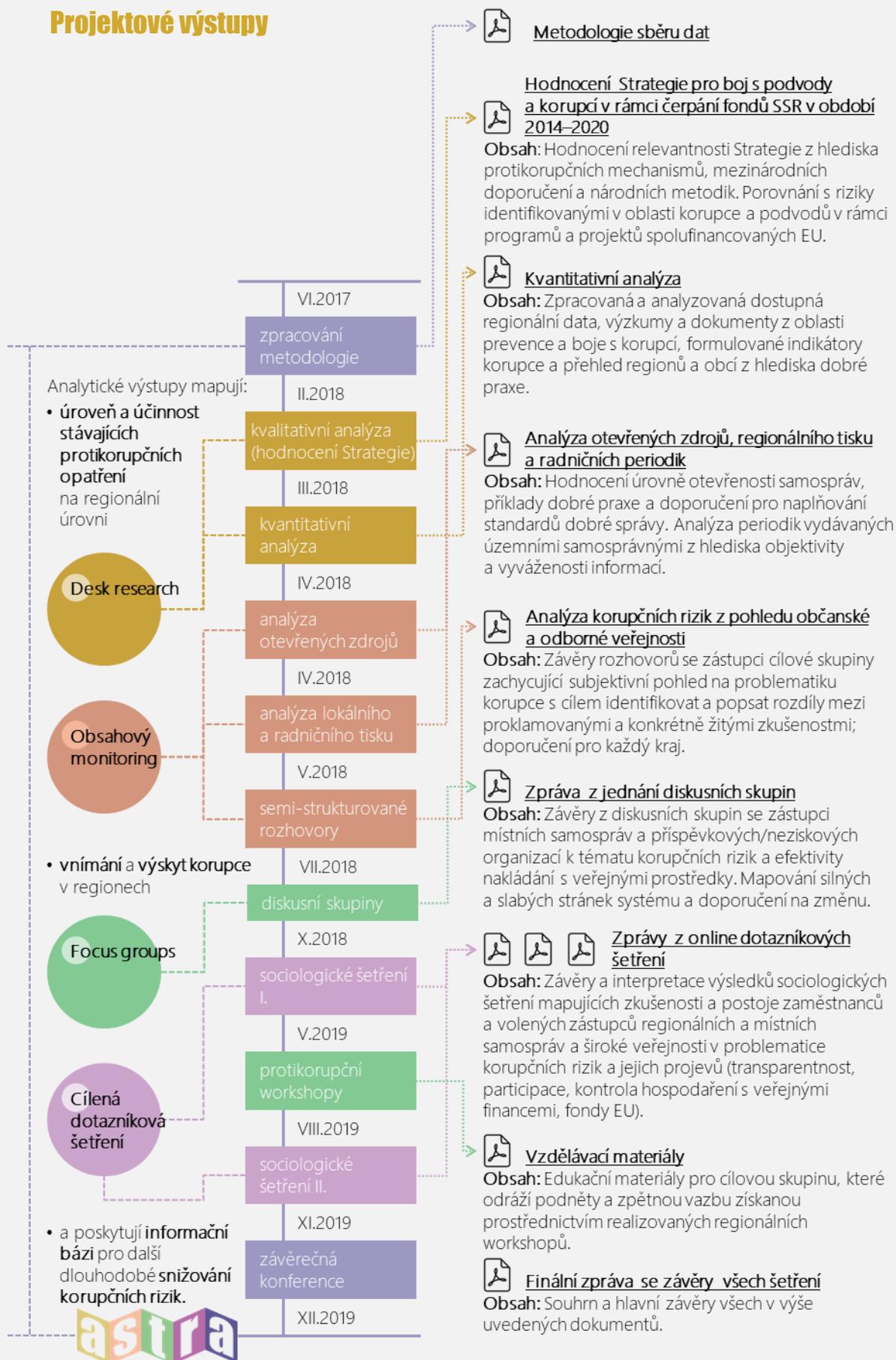
Téma korupce na úrovni samospráv není příliš často podrobně a systematicky zkoumáno. Vyjdeme-li z předpokladu, že s korupcí lze úspěšně bojovat, pokud ji máme dostatečně podrobně zmapovanou a případně jsme ji schopni měřit, na místní a regionální úrovni jsou tyto procesy v samotných počátcích. Dat o korupci není dostatek a jejich systematický sběr a sladování není v tuto chvíli úplně 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.



## Projektové výstupy



V rámci sekundárního výzkumu byla vypracována **přehledová studie**, následně probíhal **obsahový monitoring otevřených zdrojů** a **lokálního tisku a radničních periodik**.

Výsledkem je rozsáhlé zmapování **transparentnosti a kvality vládnutí regionů dle stávajících metodik hodnocení institucionální kvality, přehled stávajících protikorupčních opatření** na regionální úrovni a úroveň **otevřenosti veřejné správy a podpory občanské participace** u vybraných samospráv.

### PŘEHLEDOVÁ STUDIE

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. Identifikovány byly problémové tematické oblasti a regiony, ve kterých je třeba se zaměřit na zvyšování transparentnosti a implementaci protikorupčních opatření.

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).

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.

### MONITORING OTEVŘENÝCH ZDROJŮ A RANDIČNÍCH PERIODIK

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

#### Semi-strukturované rozhovory (in-depth interviews)

- vnímání míry korupce
- konkrétní projevy korupce
- rizikové oblasti
- veřejné zakázky
- efektivní protikorupční opatření
- práce úřadu a profesionalita úředníků
- konkrétní kauzy
- osobní zkušenost
- socioekonomická specifika

#### Diskuzní skupiny (focus groups)

- Nastavení dotačních titulů
- Samospráva a participace
- Veřejné zakázky
- Mediální obraz korupce a nedořešené korupční kauzy
- Privatizace veřejných služeb
- Nastavení kontrolních mechanismů

#### Protikorupční workshopy (case studies)

- Citlivost na korupční rizika
- Identifikace indikátorů korupce
- Rozpoznávání rizika střetu zájmů
- Rozlišování mezi darem a úplatkem

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 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.<sup>6</sup>

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 krajů<sup>7</sup>, které zpracovala organizace Oživení, o. s., zIndexu<sup>8</sup>, který zpracovali výzkumníci z Univerzity Karlovy, nebo hodnocením radničních periodik Hlásná trouba<sup>9</sup>, za kterým stojí také organizace Oživení, o. s.

---

## Vlastní (původní) výzkum

Ve fázi vlastního výzkumu a sběru a hodnocení tzv. primárních dat byly realizovány **semi-strukturované rozhovory**, **diskuzní skupiny** a dílčí **případové studie**, které proběhly v rámci protikorupčních workshopů.

Tato část výzkumu byla primárně zaměřená na **hodnocení fungování veřejné správy** a to jak **z pohledu jejích představitelů**, tak **z pohledu (aktivní) veřejnosti**.

### 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 kraji<sup>10</sup>, 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.

---

<sup>6</sup> Výběr krajů vychází z výsledků kvantitativní analýzy, kterou ASTRA – Asociace pro transparentnost, z. s. realizovala v roce 2017: [www.astracr.cz](http://www.astracr.cz)

<sup>7</sup> <https://www.oziveni.cz/hodnoceni-transparentnosti-kraju-krajske-volby-2016/>

<sup>8</sup> <https://zindex.cz/about/project/>

<sup>9</sup> <https://www.oziveni.cz/hlasna-trouba/>

<sup>10</sup> Výběr krajů vychází z výsledků kvantitativní analýzy, kterou ASTRA – Asociace pro transparentnost, z. s. realizovala v roce 2017: [www.astracr.cz](http://www.astracr.cz)

## 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.



Kvalitativní data byla doplněna kvantitativními daty, která byla získána v rámci dvou sociologických šetření.

### PRVNÍ SOCIOLOGICKÉ ŠETŘENÍ

Online dotazníkové šetření bylo zrealizováno firmou IPSOS 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 o průměrné délce 10 minut.

Počet oslovených respondentů	24 816
Počet rekrutovaných respondentů	1 010
Míra návratnosti šetření	4,1 %
Hladina významnosti	95 %

Cílem realizace šetření bylo zajistit sběr dat pro zmapování postojů, znalostí, dovedností a zkušeností zaměstnanců a volených zástupců regionálních a místních samospráv v problematice korupčních rizik a jejich projevů, a to v rámci všech 14 regionů (krajů). Protože je cílem Zprávy zmapovat specifika rizik korupce v rámci cílové skupiny, respondenti byli dotazováni v rámci několika skupin otázek – vnímání korupce (definice a motivace korupce, oblasti největších korupčních příležitostí, rozšíření korupce a změna korupce v čase), evropské

dotace a veřejné zakázky, vzdělávání veřejné sféry, transparentnost ve veřejné správě, zapojení veřejnosti a osobní zkušenosti s korupcí. Podrobně deskriptivně popsaná získaná data týkající se výše uvedených oblastí a prvotní závěry<sup>11</sup> podrobila pracovní skupina projektu dalšímu vyhodnocení.

Díličí výsledky průzkumu byly zohledněny při přípravě vzdělávacích materiálů a rovněž s nimi bylo dále pracováno při tvorbě koncepce vzdělávacích seminářů (vzdělávací skripta).

## **DRUHÉ SOCIOLOGICKÉ ŠETŘENÍ**

Při realizaci výzkumného šetření bylo osloveno celkem 1 500 respondentů, z nichž bylo rekrutováno 1000 respondentů reprezentativního vzorku české populace ve věku od 18 let. Metodou sběru dat bylo online dotazování, kdy byl respondentům osloveným prostřednictvím panelu *Populace.cz* zaslán strukturovaný dotazník o průměrné délce cca 10 minut. Hladina významnosti při testování byla 95 %.

Počet oslovených respondentů	1 500
Počet rekrutovaných respondentů	1 000
Míra návratnosti šetření	67 %
Hladina významnosti	95 %

Sociologické šetření zkoumalo vnímání výskytu korupce v regionech na krajské a obecní úrovni v rámci České republiky z pohledu rezidenční příslušnosti obyvatel v rámci krajů. Bylo zkoumáno všech 14 krajů, přičemž procentuální zastoupení respondentů za každý kraj korespondovalo s relativním rozložením krajské příslušnosti obyvatelstva v ČR.

Skladba otázek vycházela ze sociologického šetření uskutečněného v rámci totožného projektu, které bylo realizováno v říjnu 2018 a cílilo konkrétně na představitele krajské a obecní veřejné správy, resp. politické moci. Analyzovaný průzkum byl realizován s ročním odstupem a jako cílovou skupinu tentokrát zvolil celou populaci. V případech, kde to bylo relevantní, zůstaly otázky stejné, rovněž i u škály možných odpovědí jsme se snažili co nejvíce kopírovat již uskutečněný průzkum.

---

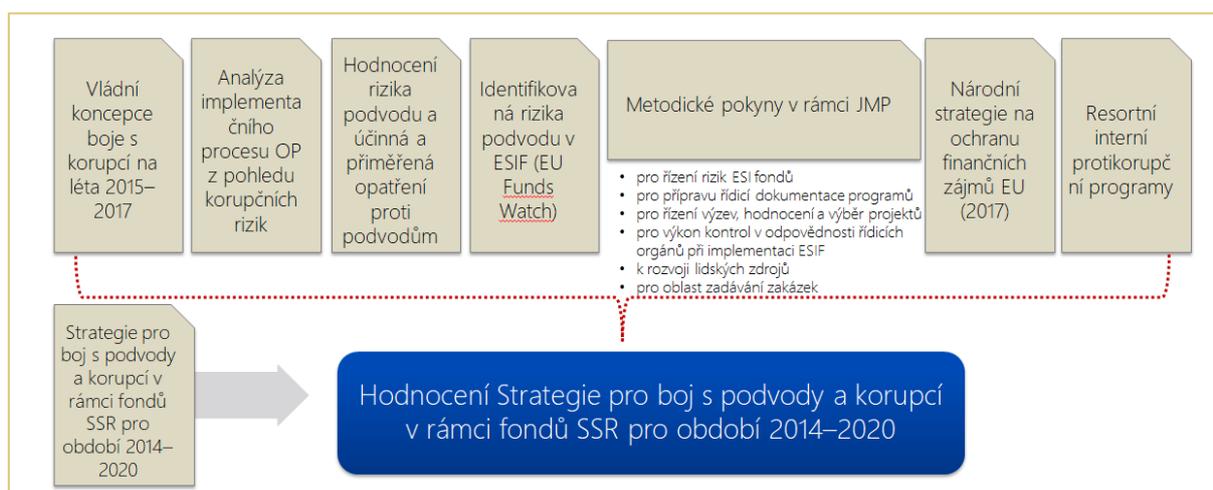
<sup>11</sup> Prvotní zpráva a analýza dat z dotazníkového šetření, ASTRA, z.s., 2019

## Zjištění

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

Kvalitativní analýza Strategie pro boj s podvody 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 metoda 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.



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) specifik 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.

---

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

<b>NA ÚROVNI STRATEGIE<sup>12</sup></b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Zvýšení transparentnosti cestou co nejširšího, uživatelsky komfortního přístupu k informacím.</li><li>• 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.</li><li>• Rozpracování principu efektivního, účelného a hospodárného nakládání s veřejnými prostředky do konkrétních opatření (tzv. <i>princip 3E</i>).</li><li>• 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).</li><li>• Zavedení reakčních opatření na podvody, která budou přizpůsobena konkrétním situacím v určitém programu nebo regionu.</li><li>• Rozpracování reakčních opatření k řízení rizika podvodů ve fázi realizace, především v oblasti VZ.</li><li>• Zpracování opatření specificky zaměřených na hodnotitele (interní i externí).</li><li>• Nastavení projektového přístupu k řízení rizik včetně implementace předchozích zjištění.</li><li>• Zavedení opatření s využitím Databáze auditních zjištění.</li><li>• 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).</li></ul>
<b>NA ÚROVNI METODICKÝCH POKYŇŮ</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pravidelné prověřování existence střetu zájmů, zavedení reaktivních opatření v případě existence jeho negativního dopadu.</li><li>• Zavedení dalších opatření pro snížení rizika střetu zájmů v případě významných zakázek.</li><li>• Zavedení praxe automatického ukončení účasti v procesu kontroly/hodnocení v případě podjatosti.</li><li>• Prověřování skutečné vlastnické struktury uchazečů o VZ.</li><li>• 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.</li><li>• Zavedení opatření k širšímu přístupu k informacím o nejčastějších rizicích podvodů ve všech fázích projektového cyklu.</li><li>• Vytvoření platformy ke sdílení zkušeností při identifikaci rizik podvodů a reakčních strategií (v případě jejich identifikace), sdílení a anonymní zveřejňování scénářů zjištěného podvodného jednání.</li><li>• Nastavení procesů pro využití výsledků identifikace rizik a následné kontrolní činnosti pro aktualizaci indikátorů podvodu.</li><li>• Nastavení auditní/kontrolní činnosti napříč dotačními tituly u jednoho příjemce v případě identifikovaného rizika.</li></ul>

---

<sup>12</sup> 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.

- 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.

## Mapování rizik korupce v regionech

Kvantitativní hodnocení a z nich plynoucí **TVORBA POŘADÍ A ŽEBŘÍČKŮ** je jedním z nejoblíbenějších nástrojů nejen v rámci hodnocení transparentnosti či otevřenosti veřejné správy a vnímání korupce.

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 korupce na místní a regionální úrovni**.

V rámci přehledové studie byly zmapovány stávající metodiky hodnocení existující v národním kontextu.

### Komparace a hodnocení transparentnosti a kvality vládnutí regionů dle stávajících metodik hodnocení institucionální kvality<sup>13</sup>

EVROPSKÝ INDEX KVALITY VEŘEJNÉ SPRÁVY	Většina regionů NUTS 1 a 2 v České republice se nachází pod průměrem EU. Jediným nadprůměrným regionem je <b>Jihovýchod</b> . S odstupem následují <b>Střední Čechy</b> a <b>Severovýchod</b> .
KOMPARATIVNÍ STUDIE PROTIKORUPČNÍ OPATŘENÍ V KRAJÍCH <sup>14</sup>	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 <b>Hl. m. Praha, Jihomoravský kraj a částečně i kraj Karlovarský</b> . Kvantita naplňovaných kritérií byla u zbývajících krajů srovnatelná.

<sup>13</sup> Následující závěry jsou podrobněji zpracovány v rámci výše zmíněné *Kvantitativní analýzy*.

<sup>14</sup> 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.

<p>VÍCEKRITERIÁLNÍ SROVNÁNÍ KRAJŮ Z HLEDISKA TRANSPARENTNOSTI<sup>15</sup></p>	<p>V souvislosti s vyhodnocením výsledků lze za příklad dobré praxe uvést kraje <b>Vysočina, Liberecký, Jihočeský a Plzeňský</b>. Podprůměrných výsledků dosáhly kraje <b>Královéhradecký, Středočeský, Ústecký a Zlínský</b>.</p>
<p>ZADÁVÁNÍ VZ NA REGIONÁLNÍ ÚROVNI<sup>16</sup></p>	<p>V období 2013-2015 dosáhly nejvyšších hodnot zIndexu kraje <b>Jihočeský a Ústecký kraj</b>, nejhůře dopadl <b>Zlínský kraj</b>. Více než polovina hodnocených měst nad 20 000 obyvatel dopadla hůře než nejhůře hodnocený kraj. U menších obcí se pak projevuje značná roztržitost ve výsledcích.</p>
<p>PŘÍSTUP K INFORMACÍM</p>	<p>V praxi vyřizování žádostí o přístup k informacím lze vyzdvihnout kraje <b>Karlovarský, Královéhradecký a Jihočeský</b> z důvodu nízkého poměru odmítnutých žádostí, poměrně dobrou praxi vykazoval též kraje <b>Středočeský, Jihočeský a Moravskoslezský</b>, které jsou v této oblasti otevřené nad rámec zákonných povinností.</p>

V případě **HODNOCENÍ KRIMINÁLNÍCH ČINŮ** souvisejících s korupcí, policejní a jiné statistiky (viz např. mapy kriminality či indexy kvality vládnutí na regionální úrovni vydávané v rámci evropských institucí) představují data souhrnná, netříděná dle postavení pachatelů, dotčených institucí aj.

Regionální rozčlenění zjištěných TČ nabízí materii, ze které lze vzorce a trendy na úrovni samospráv odvozovat jen těžce. Konkrétní případy naopak scénáře a rizikové faktory korupce na úrovni samosprávy ukazují.

Analyzovaný vzorek trestných činů týkajících se přímo představitelů místních samospráv poskytl hlubší pohled na problematiku korupce na této úrovni. 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 upozornily na vysoká rizika v oblasti VZ. Zneužívání pravomoci úředních osob probíhalo často i v souběhu s podvody a zpronevěrami zejména v menších obcích, kdy byl pachatelem v několika případech přímo starosta obce. Potvrzuje se potřeba zavádět mechanismy pro prevenci a kontrolu takového jednání.

Účastníci diskusních skupin se shodovali, 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

<sup>15</sup> 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)

<sup>16</sup> 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.

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.

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.

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.).

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.

Dále byla zmiňována problematika sociálního bydlení. Zde 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.

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.
ZVEŘEJŇOVÁ NÍ KRITÉRIÍ	Všechny vybrané kraje zveřejňují kritéria výběru projektů. Někdy jsou velmi stručná (naplnění cíle programu), někdy diskutabilní (čas doručení projektu).
ZVEŘEJŇOVÁ NÍ ROZHODOVÁNÍ O VÝBĚRU	U čtyř ze sedmi krajů nebyl zveřejněn zápis o jednání výběrové/hodnotící komise grantového programu. <sup>17</sup>
ZVEŘEJŇOVÁ NÍ VYBRANÝCH A NEVYBRANÝCH PROJEKTŮ	Čtyři ze sedmi krajů zveřejňují seznam vybraných/podpořených projektů ( <b>Plzeňský, Středočeský, Královéhradecký, Moravsko-slezský</b> ). Dva kraje zveřejňují vybrané projekty u některých dotačních programů ( <b>Jihomoravský, Olomoucký</b> ). U jednoho kraje nebyly seznamy nalezeny.
ETICKÝ KODEX ZAMĚSTNANCŮ	Čtyři ze sedmi krajů zveřejňují etický kodex zaměstnanců, který je součástí pracovního řádu ( <b>Královéhradecký, Moravsko-slezský, Jihomoravský a Olomoucký</b> ).
ETICKÝ KODEX VOLENÝCH ZÁSTUPCŮ	Mají jej <b>Jihomoravský a Olomoucký kraj</b> 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.
PROTIKORUP ČNÍ STRATEGIE	Pouze dva kraje ze sedmi mají aktualizovanou protikorupční strategii (viz výše).

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.

<b>Dotační titul respektuje skutečné lokální potřeby</b>	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.
<b>Existují jasná a objektivní kritéria pro přidělení dotace</b>	Jasná a objektivní kritéria přináší 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.

<sup>17</sup> 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.

---

**Celková  
alokace  
prostředků  
na daný  
dotační titul  
je  
dostatečná**

Pro příjemce dotací je velmi demotivující, když se daný dotační 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.

---

V případě mapování a **HODNOCENÍ TRANSPARENTNOSTI MĚST A OBCÍ** je třeba 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.

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 vyhlásování 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. Další 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, lze nalézt v otevřenosti směrem k občanům v rámci implementace Místní agendy 21, nebo na příkladu Auditů udržitelného rozvoje v rámci Národní sítě zdravých měst ČR

Specifickým odvětvím jsou **DOTACE Z EVROPSKÉ UNIE**, které představují významný prostředek ke zlepšení života obcí, ale jak ukazuje praxe v mnoha regionech, jsou i velkým „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.

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.

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.

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 doporučených projektů.

Snížit 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.<sup>18</sup> Dalších devět MAS je zveřejnilo částečně (např. pro některý OP ano, pro některý ne).

---

<sup>18</sup> 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

## 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,<sup>19</sup> 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 dodržen 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.

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.

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.

---

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

<sup>19</sup> Etický kodex si vytváří každá MAS sama. IROP a PRV poskytují doporučené znění.

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

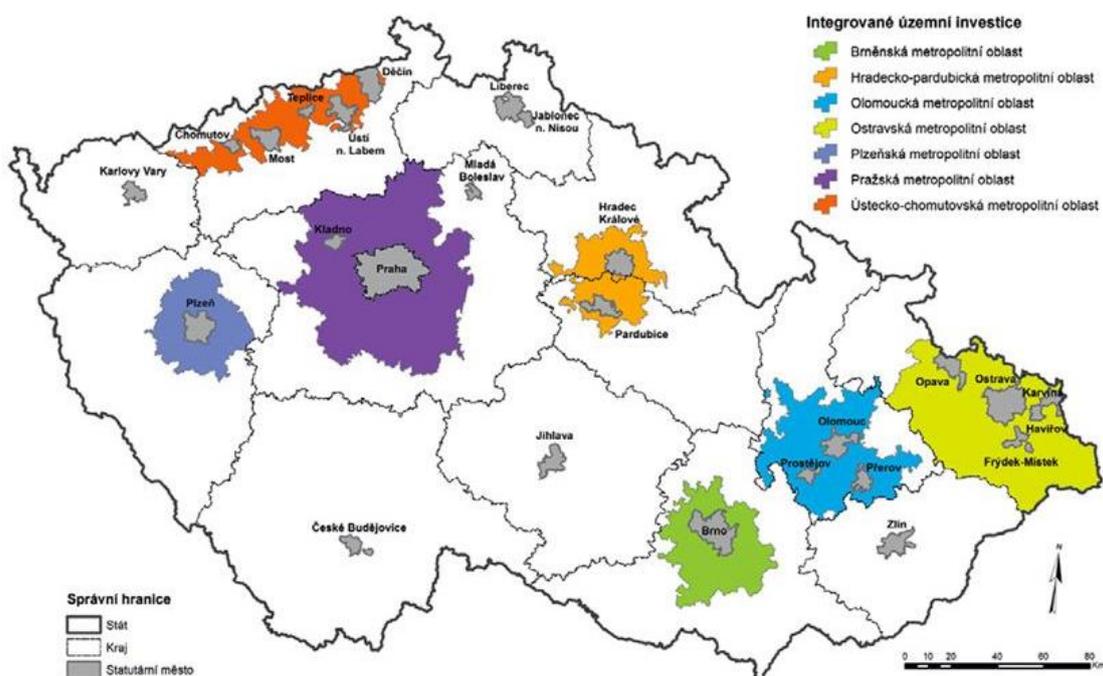
- Praha
- Brno
- Ostrava
- Plzeň

##### 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.

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 vyčerpány 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.

### DEFINICE A OBSAH KORUPCE

Za pojem korupce si představitelé samospráv nejčastěji 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.

Při porovnání výsledků obou šetření se prokázalo, že mínění celé populace ohledně rozšíření korupce ve veřejné správě v rámci regionů je oproti mínění samotných představitelů místních samospráv (z předcházejícího roku) výrazně pesimističtější.

O poznání pesimističtější odpovědi jsou ovšem v kontrastu s celkově výrazně nižší citlivostí respondentů na jednotlivé projevy korupce, která se projevila při úvodním vymezování pojmu korupce. Zatímco jako projevy úplatkářských trestných činů označovali za korupci čtyři pětiny dotazovaných představitelů samospráv<sup>20</sup>, mezi běžnou populací<sup>21</sup> jak podplácení, tak nabízení úplatku za korupci označili pouze 2 respondenti ze tří.

Zneužití pravomoci veřejného činitele, resp. zneužití vlivu v případě veřejné osoby považuje za projev korupce jen polovina Čechů. Ještě méně – dva z pěti Čechů vidí korupci ve sjednávání výhod při zadávání veřejných zakázek nebo když účetní osoba, zaměstnanec, případně potenciální dodavatelé zneužijí důvěrné informace, ke kterým mají přístup v rámci procesu zadávání veřejných zakázek.

Všeobecně vyšší citlivost na projevy korupce panuje mezi populací ve zralém věku (35–65 let) oproti mladým občanům a občanům důchodového věku, zároveň také nejvýznamnější rozdíly v citlivosti na jednotlivé projevy korupce byly patrné při rozdělení respondentů dle nejvyššího dosaženého vzdělání.

### MOTIVACE KE KORUPCI

Nejčastěji volenými motivy korupčního jednání mezi představiteli samospráv 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.

V rámci výzkumu celé populace byly jako motivace ke korupčnímu jednání vnímány různé způsoby obohacení se, ať už se jedná o obohacení finanční, hmotné či nehmotné. Motiv protekce byl volen ve formě odpovědi Snaha získat výhodu ve veřejných zakázkách nebo veřejných soutěžích – k této odpovědi se přiklonila téměř polovina populace. Ostatní formy protekce byly zmiňovány relativně méně. Výmluvné bylo rozdělení četnosti zvolených motivů korupčního jednání dle věku respondentů, ze kterého bylo vcelku patrné propojení

<sup>20</sup> Šetření 2018

<sup>21</sup> Šetření 2019

s běžnou agendou a životními tématy osob v příslušných věkových kategoriích – zatímco nejmladší skupina respondentů označovala motiv vyhnout se pokutám a trestům výrazně více, než motivy související s prostředím veřejných zakázek (se kterým občané této věkové kategorie obvykle nemají příliš zkušeností), respondenti středního věku – kteří mají obvykle nejintenzivnější zkušenost s úřady a formami různé byrokratické zátěže volili motivy protekčního charakteru. Nejstarší skupina respondentů potom nejčastěji volila motivy související se získáním vlivu, resp. s ovlivňováním.

### **OBLASTI KORUPČNÍCH PŘÍLEŽITOSTÍ**

Představitelé samospráv za jednoznačně nejproblematictější oblasti 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.

Obecně v rámci dotazování na nejproblematictější oblasti z hlediska korupčních příležitostí převládá mezi celou populací názor, že mezi nejvíce rizikové patří oblasti, kde se hraje o veřejné rozpočty a přerozdělování peněz. Na „prvních příčkách“ skončila politika, dotace, úředníci, stavebnictví a evropské fondy. Přestože co do pořadí si Evropské fondy oproti loňskému šetření polepšily, stále zůstávají mezi „první pětkou“.

### **ROZŠÍŘENÍ KORUPCE DLE PŘEDSTAVITELŮ SAMOSPRÁV**

Z šetření mezi představiteli samospráv vyplivalo, že velikost obce, složitost spravovaných agend a velikost spravovaného rozpočtu jsou pravděpodobně hlavními proměnnými ovlivňujícími vnímání korupce.

Na všech třech úrovních (kraj, obec, úřad) 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 odpovědět 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.

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.

### **ROZŠÍŘENÍ KORUPCE DLE POPULACE ČR**

Výskyt korupce v rámci kraje, kde dotazovaní žijí, jednoznačně odmítlo méně než procento dotazovaných, výskyt korupce v obci jednoznačně odmítlo pouze 6 % dotazovaných. Naopak dvě třetiny populace považují korupci ve svém kraji za rozšířenou, v obci ji konstatuje téměř každý druhý.

Nejčastěji zmiňovali přítomnost korupce ve veřejné správě respondenti z Hl. m. Prahy, pesimističtí byli rovněž respondenti z Ústeckého a Moravskoslezského kraje. Zbývající část Moravy byla naopak, co se týče výskytu korupce v regionu a na místní úrovni, spíše optimistická.

Všeobecně respondenti uváděli, že považují korupci za rozšířenou ve svém kraji častěji, než v případě rozšíření korupce v obci, přičemž na korupci v obci považovali korupci za rozšířenou nejčastěji obyvatelé největších měst (nad 100 tis. obyvatel) – tento výsledek ovšem koreluje s všeobecně nespokojenějšími Pražany, jelikož ti tvořili poměrně největší podíl respondentů této demografické kategorie.

Celkově se ve vnímání míry korupce v regionu projevily výrazné rozdíly napříč kraji. Při sledování ostatních znaků (věk, pohlaví, vzdělání...) takto významné rozdíly nebyly srovnatelně časté, přestože zpravidla vždy jedna z kategorií vybočovala nad ostatními. Ze socio-profesního hlediska nejčastěji zmiňovali korupci na krajské/obecní úrovni představitelé veřejnoprávních institucí. Z hlediska nejvyššího dosaženého vzdělání jednoznačně převládal názor, že korupce je rozšířená, u vysokoškolsky vzdělaných respondentů.

Naopak názor, že korupce v kraji/obci rozšířená není, převládal u nejmladších dospělých (věková kategorie 18 – 24 let) a výrazně pozitivněji hodnotili situaci také obyvatelé měst do 20 tisíc obyvatel.

Odlišnosti mezi muži a ženami ve vnímání výskytu korupce ani v dalších otázkách nebyly v rámci výzkumu nijak výrazné, v případě, že se objevily, byly spíše marginální.

Při odpovídání na dotaz ohledně změny míry korupce v regionu polovina respondentů nedokázala říci, zda považují situaci za lepší, či horší, v případě posouzení změny po posledních komunálních volbách (volby do obecních zastupitelstev v říjnu roku 2018) mělo názor (jiný, než nevím) 72 % dotazovaných. Zlepšení na místní radnici deklarovalo 34 %, oproti tomu 38 % dotazovaných je přesvědčeno, že se situace stran míry korupce v obci zhoršila.

### **(EVROPSKÉ) DOTACE A VEŘEJNÉ ZAKÁZKY**

Téměř polovina zastupitelů a úředníků (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, zdoluhavost procesů a ekonomická náročnost, nedostatečná kontrola dotačních titulů, ale obecně i jejich nevhodné nastavení. Další skupinu zmiňovaných rizikových faktorů tvořily VZ a výběrová řízení.

V případě celkového vzorku populace se třetina dotazovaných domnívá, že prostředky z ESIF nejsou využívány podle jasných pravidel, dvě pětiny dotazovaných potom konstatovali, že rozdělování těchto prostředků nepovažuje za dostatečně transparentní, ani podrobované důsledné kontrole.

Češi se domnívají, že nízká transparentnost je mnohdy zapříčiněna složitostí a nejednoznačností pravidel rozdělování evropských prostředků. Mnozí také poukazovali, že projekty, na které jsou tyto prostředky vynakládány, jsou nesmyslné, uměle předražené nebo prostě nejsou vidět. Kontrolu vynakládání těchto prostředků některé považují za neúčinnou, zmanipulovanou, nebo zkrátka neexistující.

Přestože drtivá většina Čechů je přesvědčena, že je užitečné, aby občané byli informováni o tom, které oblasti života byly podpořeny financováním z ESIF i tom, k čemu jsou fondy ocelkově prospěšné, více než polovina dotazovaných má dojem, že ze strany veřejných krajských a městských institucí dostatečně informováni nejsou.

Obecně lze shrnout, že v rámci hodnocení hospodaření s prostředky ESIF vychází jednoznačně nejlépe západ, resp. jihozápad republiky, přičemž největší spokojenost zaznívala od respondentů z Plzeňského kraje, relativně pozitivně je situace hodnocena i na Jižní Moravě. Naopak region Středních Čech (vč. Hl. m. Prahy) dopadl v průzkumu nejhůře. Poměrně nespokojení jsou také respondenti ze strukturálně postižených regionů – ze Severních Čech a ze Slezska.

## **PROTIKORUPČNÍ OPATŘENÍ – PŘEDSTAVITELÉ SAMOSPRÁV**

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.

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.

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. Nejoptimističtější byli respondenti v Ústeckém kraji, Středočeském a Pardubickém.

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 – PODLE SAMOSPRÁV**

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.

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.

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.

## **ZKUŠENOST RESPONDENTŮ S KORUPCÍ A REAKCE NA KORUPCI**

Přes 3/4 (77 %) představitelů samospráv 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.

Pouze 2 třetiny populace konstatovali, že se oni ani jejich blízcí nesečkali se situací, kdy jim pracovník samosprávy (resp. volený představitel) naznačil, že by chtěl úplatek či protislužbu, nebo je o něj sám požádal/a, 5 % dotazovaných uvedlo, že se s korupční výzvou tohoto typu setkalo osobně. Současně pouze polovina respondentů by, dle vlastních slov, v takovém případě věděla, jak se zachovat. A každý šestý Čech přiznal, že by situaci nijak neřešil.

Pokud by přesto každý měl nějakou variantu řešení zvolit, nejčastěji by to řešení incidentu na místě – s nadřazeným potenciálního korupčního vyzyvatele nebo by se obrátili na policii, případně další orgány činné v trestním řízení. Naopak varianta medializace kauzy, resp. incidentu by byla přijatelným řešením pouze pro 5 % Čechů, a pokud by se svou zkušeností šli na veřejnost, spíše by se jednalo o varování vlastního okolí prostřednictvím sociálních sítí (18 %).

## Doporučení:

### NÁSTROJE PREVENCE

- 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, 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.

## ZVYŠOVÁNÍ TRANSPARENTNOSTI

- **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.