



Protikorupční strategie kraje Vysočina

Obsah:

1. Úvod	3
1.1. Korupce jako zásadní celospolečenský problém.....	3
1.1.1. Co je korupce a jak je vnímána.....	3
1.1.2. Společenská nebezpečnost jevu.....	3
1.1.3. Postavení České republiky v mezinárodním srovnání z pohledu vnímání korupce.....	4
1.2. Protikorupční strategie kraje Vysočina jako příspěvek k řešení celospolečenského problému.....	4
1.2.1. Důvody pro zpracování Protikorupční strategie a její hlavní principy.....	4
1.2.2. Cíle Protikorupční strategie kraje Vysočina.....	4
1.2.3. Působnost Protikorupční strategie kraje Vysočina.....	5
2. Vymezení základních hodnot uznávaných krajem Vysočina při naplňování jeho poslání	5
2.1. Podstata, cíle a smysl existence veřejné správy.....	5
2.2. Zákonnost externích i interních procesů.....	6
2.3. Účelnost, efektivnost a hospodárnost (tzv. zásada 3E) při nakládání s veřejnými prostředky (statky).....	6
2.4. Princip rovnosti.....	7
2.4.1. Rovnost subjektů před orgánem veřejné moci (mocenské, vrchnostenské rozhodování) ..	7
2.4.2. Rovnost subjektů v ostatních, partnerských vztazích.....	8
2.5. Kvalita a profesionalita veřejné správy.....	9
2.6. Otevřenost veřejné správy, důvěra veřejnosti ve veřejnou správu.....	9
3. Základní obecně použitelné nástroje eliminace korupčních rizik	10
3.1. Strategické řízení, plánování.....	10
3.2. Systém řízení kvality.....	10
3.3. Systém řízení rizik.....	11
3.4. Pravidelné hodnocení činnosti jednotlivých organizací a útvarů.....	11
3.5. Projektové a procesní řízení, standardizace a transparentnost procesů.....	11
3.6. Nastavení a dodržování principů bezpečného rozhodování.....	12
3.7. Kontrola.....	12
3.7.1. Veřejná kontrola a politická odpovědnost.....	12
3.7.2. Účinná manažerská kontrola podpořená funkčním vnitřním kontrolním systémem.....	13
3.7.3. Úloha vnitřní kontroly.....	13
3.7.4. Kontrola externí.....	13
3.7.5. Kontrola realizovaná prostřednictvím samosprávných orgánů kraje.....	13
3.8. Protikorupční role interního auditu.....	14
3.9. Informovanost.....	14
3.9.1. Komunikace s veřejností a médii.....	14
3.9.2. Informovanost představitelů a zaměstnanců kraje.....	15
3.9.3. Prostředky k přenosu informací o podezření na korupční jednání.....	15
3.10. Protikorupční opatření v oblasti řízení a rozvoje lidských zdrojů.....	16
3.11. Střet zájmů a jeho řešení.....	17
3.12. Zaznamenávání činnosti (auditní stopa), evidence, sběr a uchovávání dat a spisová služba.....	17
3.13. Benchmarking, analýza dat, metoda tzv. nejlepší praxe.....	18
4. Oblasti se zvýšeným rizikem korupčního jednání a specifická opatření k jejich eliminaci	19
4.1. Hospodaření s majetkem kraje a majetkovými právy, nemajetkovými právy, finančními prostředky kraje.....	19
4.2. Uzavírání a další správa závazkových právních vztahů.....	19
4.3. Veřejné zakázky.....	20
4.4. Vrchnostenské rozhodování.....	21
5. Implementace protikorupčních opatření do praxe	21
6. Závěr, očekávaný přínos Protikorupční strategie kraje Vysočina	22

1. Úvod

Zastupitelstvo kraje Vysočina, vědomo si své Ústavou České republiky dané povinnosti samostatně spravovat záležitosti vyššího územně samosprávného celku – kraje Vysočina, k jejímu naplnění vydává tuto Protikorupční strategii kraje Vysočina (dále jen Protikorupční strategie).

1.1. Korupce jako zásadní celospolečenský problém

1.1.1. Co je korupce a jak je vnímána

Z pohledu celospolečenského je korupce nepochybně vážným problémem, který je třeba řešit. Přesto pojem korupce není jednoznačně vymezen, jeho obsah není přesněji definován a není ani jednotně vnímán. Český právní řád přímo pojem korupce nezná. Korupční jednání lze podřadit pod skutkové podstaty několika trestných činů, které lze podřadit pod souhrnný název úplatkářství. Korupční jednání nemusí mít nutně charakter trestné činnosti, často může jít pouze o konflikt s obecně uznávanými morálními principy. Proto Protikorupční strategie mimo jiné usiluje o upřesnění obsahu pojmu, o přesnější definici, co je za korupční jednání krajem Vysočina považováno.

Za korupci, resp. korupční jednání, je pro potřeby této Protikorupční strategie považováno jakékoliv ovlivnění stavu, údajů nebo rozhodnutí ve skutečný nebo i potenciální prospěch nebo nepospěch určité osoby nebo skupiny osob, a to za přímou nebo nepřímou, skutečnou nebo i potenciální výhodu pro sebe nebo jinou osobu. Patří sem např. i záměrné vytváření příležitosti a prostoru k možnému naplnění korupčního jednání, vědomá tolerance ke zjištěnému korupčnímu jednání a k důvodnému podezření na korupční jednání, situace, kdy prospěchem či nepospěchem jsou nemajetkové hodnoty, atd.

1.1.2. Společenská nebezpečnost jevu

Společenskou nebezpečnost korupce je možno vnímat z několika hledisek.

Prvním z nich je posuzování souladu jednání s právním řádem, zejména s normami trestního, případně přestupkového práva (jedná se převážně o přímé poškozování práv nebo právem chráněných zájmů fyzických i právnických osob). Z tohoto pohledu je korupce, pokud se jí podaří odhalit, relativně dobře kvalifikovatelná i kvantifikovatelná a právo má nástroje, jak se z tohoto pohledu s korupcí vypořádat.

Druhým hlediskem je posuzování ekonomických a morálních dopadů do společnosti. Negativní důsledky korupce jsou často dlouhodobé, projevují se pozvolna a velmi špatně se odbourávají. Mezi dopady tohoto druhu patří zejména:

- přímé a nepřímé hospodářské škody (neefektivní využívání veřejného majetku, veřejných finančních prostředků, snižování objemu zdrojů, tendence ke zvyšování výdajů veřejných rozpočtů, tendence k růstu soukromých výdajů spojených s korupcí, ke snížení výkonnosti a k obecnému zhoršování hospodářských výsledků, snižování motivace v hospodářské sféře a deformace hospodářské soutěže, tendence ke snižování kvality výkonu veřejné správy a poskytovaných veřejných služeb),
- dopady společensko-politické (snížení důvěry veřejnosti ve stát a jeho zřízení, ve veřejný sektor, v principy právního státu a obecně ve spravedlnost, poškozování dobrého jména institucí veřejné správy, pokřivení relace mezi svobodou jednání a rozhodování na jedné straně a odpovědností na straně druhé, zhoršení naplňování smyslu existence a poslání veřejnoprávních subjektů, vytváření nestability a nejistoty, podpora pocitů skepse a beznaděje, směřování k morálnímu rozvratu, ke ztrátě respektu k morálním hodnotám).

1.1.3. Postavení České republiky v mezinárodním srovnání z pohledu vnímání korupce

O rozdílu mezi pojmem korupce a pojmem vnímání korupce svědčí i konkrétní data. Pro korupci v právním slova smyslu lze jako měřítko použít počet odsouzených za korupční jednání. Ten se dlouhodobě pohybuje na nízké úrovni a z hlediska mezinárodního srovnání se Česká republika řadí z tohoto pohledu mezi korupčně nejčistší země. Naopak, budeme-li hodnotit vnímání korupce, pohybuje se Česká republika podle výsledků studií nezávislých nevládních organizací dlouhodobě mezi třetinou nejhorších zemí v rámci Evropské unie a mezi horší polovinou z vyspělých států v celosvětovém měřítku. Ani trend není žádoucí, dochází spíše ke zhoršování tohoto postavení.

1.2. **Protikorupční strategie kraje Vysočina jako příspěvek k řešení celospolečenského problému**

1.2.1. Důvody pro zpracování Protikorupční strategie a její hlavní principy

Korupce, ať už skutečná nebo vnímaná v rovině podezření, je jedním z nejdestruktivnějších prvků, které ohrožují dobrou veřejnou správu, poškozují ekonomický růst a vývoj. Obecně platí, že riziko korupčního jednání existuje zejména tam, kde:

- je rozhodováno o penězích a jiných majetkových hodnotách (zejména veřejné povahy), o právech a právem chráněných zájmech fyzických i právnických osob, o kontrole a o trestání fyzických i právnických osob, o záležitostech týkajících se osobních nebo skupinových zájmů fyzických i právnických osob, o příležitostech a výhodách, o vlivu a o podílu na moci, o přístupu k informacím, o navazování a řízení závazkových právních vztahů,
- se shromažďují, evidují a připravují podklady podstatné pro rozhodování,
- existuje komplikovaná, nepřehledná a nedostatečně definovaná agenda výkonu veřejné moci (veřejné správy), agenda spojená s uplatňováním pravomoci a vlivu nebo agenda související s čerpáním veřejných zdrojů,
- je jakkoli možné ovlivňovat veřejné mínění a vnímání určité osoby nebo jejího postavení, chování, jednání v očích orgánů a osob disponujících formální nebo neformální mocí a vlivem.

Základními hodnotami, které kraj Vysočina po celou dobu své existence vytváří a uznává, jsou mimo jiné otevřenost, rychlost a zákonnost při rozhodování ve všech oblastech činnosti a také účelné, hospodárné a efektivní nakládání s veřejnými prostředky a jinými zdroji. Kraj Vysočina proto prosazuje a dbá na dodržování protikorupční politiky s nulovou tolerancí.

Z těchto důvodů se kraj Vysočina rozhodl vytvořit Protikorupční strategii, navazující na vládní dokumenty a právní řád, a jejím naplňováním přispět k řešení celospolečenského problému korupce.

Základním principem této Protikorupční strategie je koordinace aktivit sloužících k zajištění dobré veřejné správy a předcházení korupci. Takto chápáná protikorupční aktivita se stává neoddelitelnou součástí všech činností vyvíjených představiteli i zaměstnanci kraje.

1.2.2. Cíle Protikorupční strategie kraje Vysočina

Cílem Protikorupční strategie je zejména vytvořit podmínky pro:

- účinnou prevenci korupčního jednání (spoluvytváření prostředí nepříznivého pro vznik a rozvoj korupce) ve všech orgánech kraje a ve všech příspěvkových organizacích zřízených krajem,
- snazší odhalení korupce v případě, pokud k ní dojde (zvýšení pravděpodobnosti odhalení korupčního jednání),

- zvyšování důvěry zákaznických skupin i nejširší veřejnosti v řádný, poctivý a korupce prostý výkon veřejné moci a řádné, poctivé a korupce prosté poskytování veřejných statků a služeb,
- zvyšování prestiže práce pro kraj a jím zřizované příspěvkové organizace a rozšiřování prostoru pro rozvoj pozitivních vztahů mezi krajem, jeho orgány a krajskými organizacemi jako zaměstnavateli na straně jedné a zaměstnanci kraje, členy orgánů kraje a zaměstnanci příspěvkových organizací zřizovaných krajem na straně druhé.

Protikorupční strategie mimo jiné vymezuje žádoucí principy chování a jednání, které se stávají trvale vynucovaným i dobrovolně, přirozeně přijímaným standardem. Nedílnou součástí aplikace Protikorupční strategie je vytvoření systému pravidelného vyhodnocování jednotlivých přijatých opatření, jejichž účelem je snižovat prostor i motivaci ke korupčnímu jednání, a systému odpovídajících reakcí na nové aktuální problémy, na výsledky kontrol, auditů apod. Tyto principy a takto nastavený systém implementace protikorupčních opatření se stávají běžným nástrojem při každodenní činnosti dotčených subjektů.

Protikorupční strategie není pouhou proklamací, ale popisuje existující rizika i rizika, která mohou vzniknout v budoucnu, a snaží se je v maximální možné míře zcela eliminovat nebo snižovat na akceptovatelnou míru. K tomu strategie pomáhá formulovat účinná nápravná a zejména preventivní opatření. Ta by měla směřovat zejména do oblasti rozhodování o veřejných výdajích, rozhodování o právech, povinnostech a příležitostech, ke snižování byrokratické zátěže, do oblasti správy informací, zvyšování transparentnosti a vedení otevřené komunikace.

Neméně důležitým cílem je pozitivní působení na zaměstnance, zákaznické skupiny i nejširší veřejnost, tedy vysílání jasného signálu směrem dovnitř i vně kraje a krajem zřizovaných organizací o uznávaných hodnotách, zásadách, o přístupu k problematice korupce ze strany vedení kraje.

1.2.3. Působnost Protikorupční strategie kraje Vysočina

Vymezené cíle Protikorupční strategie se nevztahují pouze ke kraji Vysočina jako instituci, právnické osobě. Působnost Protikorupční strategie je nutné chápat v rozsahu definovaném posláním kraje Vysočina jako vyššího územního samosprávného celku. Je nutné vztahovat ji jak na činnost samotného kraje Vysočina a jeho orgánů (zastupitelstvo, rada, hejtman, krajský úřad), tak i na činnost krajem zřizovaných příspěvkových organizací, přiměřeně též na činnost právnických osob s kapitálovou účastí kraje nebo jím založené podnikatelské (obchodní) subjekty či neziskové organizace, pokud by takové osoby existovaly.

Členové i zaměstnanci všech těchto subjektů by měli ctít společné základní hodnoty, na základě kterých spoluvytvářejí pro vznik a rozvoj korupčního jednání nepříznivé prostředí jako základ pro budování, posilování a udržování důvěry veřejnosti ve veřejnou správu a jí poskytované služby.

2. Vymezení základních hodnot uznávaných krajem Vysočina při naplňování jeho poslání

2.1. Podstata, cíle a smysl existence veřejné správy

Kraj Vysočina je územním samosprávným celkem a současně orgánem veřejné správy. Jeho hlavním posláním je péče o všestranný rozvoj jeho území a o potřeby jeho občanů při současné ochraně veřejného zájmu.

V praxi jde zejména o:

- výkon veřejné moci v rámci platných obecně závazných právních předpisů, udržování zákonnosti, ochranu práv a právem chráněných zájmů jednotlivých osob i jejich skupin,

- správu veřejných financí a společného hmotného i nehmotného majetku a jejich efektivní, hospodárné a účelné využívání pro obecný prospěch,
- vytváření a poskytování veřejných statků a poskytování veřejných služeb, jejich přizpůsobování potřebám společnosti a v rámci hospodářských možností společenské poptávce (vzdělávací systém, zdravotní péče, sociální péče, kulturní statky, veřejná infrastruktura, dopravní obslužnost a jiné),
- příspěvek k organizování společnosti, udržování bezproblémového chodu společnosti a vytváření předpokladů pro její další komplexní kvalitativní rozvoj,
- spoluvytváření a pozitivní ovlivňování podmínek pro trvale udržitelný rozvoj (ekonomický, ekologický, sociální, kulturní, ...),
- snižování míry rizika narušení pokojného stavu, ochranu osob i majetku, zajišťování bezpečnosti před živly, haváriemi, trestnou činností a jinými ohroženími, účinné řešení mimořádných událostí a krizových situací a pomoc v nouzi.

Pro tyto své povinnosti si může zřizovat příspěvkové organizace, které pak naplňují část této pravomoci a případně i plní část těchto povinností za něj.

K tomu, aby mohlo být poslání kraje řádně naplňováno, je žádoucí (a v podstatě i nezbytné) vytvářet u orgánů kraje a ve všech krajem zřizovaných příspěvkových organizacích příznivé prostředí prosté korupce. Uvědomování si podstaty, smyslu existence (poslání) veřejné správy a veřejnoprávních korporací, jakož i jejich cílů, všemi členy orgánů a všemi zaměstnanci, zejména zaměstnanci na klíčových vedoucích pozicích (s rozhodovacími a manažerskými kompetencemi), je důležitým předpokladem pro formování žádoucího prostředí. Základními protikorupčními opatřeními jsou tedy všechny aktivity, které k takovému uvědomování směřují, zejména aktivity strategického řízení organizace a plánování její činnosti, dále periodicky se opakující související aktivity (informování o činnosti, výroční hodnocení činnosti jednotlivých útvarů apod.).

2.2. Zákonnost externích i interních procesů

Důsledné dodržování zákonnosti externích i interních procesů značným způsobem omezuje prostor pro vznik a rozvoj korupčního jednání a vytváří podmínky pro odhalení případné existující korupce. Obecně závazné právní předpisy již totiž často obsahují řadu opatření namířených proti tomuto nežádoucímu jevu.

Kraj Vysočina i jím zřizované organizace dbají při plnění svého poslání především o zákonnost svého jednání a rozhodování. Vliv na bezpečnost proti korupci mohou mít samozřejmě i interní právní předpisy a řídicí akty uvnitř organizací. Proto kraj i jím zřizované příspěvkové organizace prosazují zákonnost i v rámci svých interních norem a při své činnosti takto striktně nastavené normy důsledně dodržují.

Kraj Vysočina je oprávněn přispívat a přispívá k prosazování zákonnosti i dalšími prostředky, a to zejména uplatňováním svých názorů a připomínek v rámci meziresortních připomínkových řízení k nově připravovaným obecně závazným právním předpisům i ke změnám těch stávajících, případně také prosazováním vlastních legislativních návrhů. Při připomínkování návrhů obecně závazných právních předpisů a při uplatňování práva legislativní iniciativy je třeba posuzovat předlohy a pohlížet na připomínky k nim také z hlediska možného vlivu na korupční riziko.

2.3. Účelnost, efektivnost a hospodárnost (tzv. zásada 3E) při nakládání s veřejnými prostředky (statky)

Požadavek na účelnost, efektivnost a hospodárnost všech činností i vnitřních procesů a stavů ve veřejné organizaci (veřejnoprávním subjektu), zejména při vynakládání veřejných prostředků nebo při hospodaření s veřejným majetkem, je základním požadavkem

vyplývající nejen ze zákona, ale také ze samotné podstaty a smyslu existence veřejného sektoru a z obecných principů morálky. Z hlediska právního obsahu tyto pojmy definuje zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů. Zákonné definice jsou však obecné a posuzovány bez vzájemných souvislostí si při svém naplňování vzájemně mohou i odporovat.

Uplatňování zásad 3E má výrazný preventivní protikorupční účinek, neboť zaměstnancům nedovolí jednat proti zájmům veřejného subjektu, resp. proti veřejnému (obecnému) zájmu. Rovněž přispívá k vytváření pozitivního vnímání organizace a zvyšuje důvěru klientů i zaměstnanců. Pro kraj Vysočina i jím zřizované organizace je zásada důsledného posuzování účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti zejména při všech operacích, při nichž má dojít k nakládání s veřejnými prostředky nebo veřejným majetkem, nejen zákonnou povinností, ale také součástí kultury organizace.

Každý jednotlivý případ takového nakládání je třeba posuzovat individuálně, komplexně a velmi důsledně. Pro operace, pro které nejsou kodifikována dostatečně podrobná pravidla v obecně závazných právních předpisech, zejména pro operace se zvýšeným korupčním rizikem (může jít např. o případy týkající se plnění přijímaných nebo spotřebovávaných zaměstnanci), čtenější (opakované) operace stejného typu, operace zavazující veřejný subjekt na delší dobu, případy s vyšší hodnotou (u čtenějších operací stejného typu s vyšší souhrnnou hodnotou), stanoví vedoucí organizace (rada kraje, ředitel krajského úřadu, ředitel příspěvkové organizace zřizované krajem) předem tzv. kritéria 3E. Tato kritéria zpravidla obsahují finanční limity, ale také limity množství, kvalitativní, termínové a další (dle povahy případu). Pokud dojde k jakémukoliv odchýlení se od stanoveného kritéria 3E, musí být takové rozhodnutí zadokumentováno včetně uvedení důvodu, proč k odchylce došlo. Kraj a postupně i jím zřizované organizace zavedou formalizovanou agendu pro stanovování kritérií 3E (v souladu s požadavkem zákona č. 320/2001 Sb.). Uvedené posuzování účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti je třeba provést vždy k očekávanému výsledku, kterého má být využitím veřejných zdrojů dosaženo, a to v souvislosti s plněním hlavního poslání kraje Vysočina a jím zřizovaných příspěvkových organizací.

Z tohoto pohledu je nutné upozornit i na skutečnost, že zájmy a očekávání celé veřejnosti i jednotlivých subjektů (občanů, firem), zejména při zajišťování veřejných služeb (dopravní obslužnost území, školství, zdravotnictví, sociální péče, péče o kulturní dědictví, ...), nemusí být vždy nutně v souladu s uvedeným principem 3E.

2.4. Princip rovnosti

Princip rovnosti je principem, který je a musí být ve veřejné správě uplatňován diferencovaně. Orgány veřejné správy, tedy i kraj Vysočina a některé z jím zřizovaných organizací, vykonávají kromě samostatné působnosti (samosprávy) také působnost přenesenou (státní správu).

Právě vzhledem k tomuto rozdělení působnosti je třeba důsledně rozlišovat, při jakých činnostech vystupuje kraj Vysočina zpravidla jménem státu jako reprezentant veřejné moci (vrchnostenský výkon veřejné správy) a kdy vystupuje svým jménem a na svoji odpovědnost v rovině partnerské (to je typické pro výkon samosprávy). Princip rovnosti musí být uplatňován v závislosti na charakteru konkrétní činnosti.

2.4.1. Rovnost subjektů před orgánem veřejné moci (mocenské, vrchnostenské rozhodování)

Rovnost před orgánem veřejné moci je princip zakotvený obecně v celém našem právním řádu a je dlouhodobě vcelku dostatečně řešen obecně závaznými právními předpisy. Důsledné dodržování takových pravidel, tedy zákonnosti rozhodování co do věcného obsahu i procesu (postupu správního orgánu včetně vedení spisu, dodržování lhůt apod.), omezuje korupční riziko. Musí být důsledně ctěna základní zásada právního státu platná pro oblast

veřejného práva, tedy zásada, že orgán veřejné správy může konat pouze na základě zákona a v jeho mezích.

V rámci naplňování tohoto principu je důležité klást důraz zejména na kvalitu komunikace s klientem, na informovanost klienta, poučení o jeho právech, a to stejně pro všechny klienty veřejné správy ve stejném případě a obdobně v případě obdobném. Je nezbytné zajistit rovnost těch, o kterých je rozhodováno. Rozhodující subjekt pak má a vždy bude mít postavení s účastníky nerovné, bude vrchnostensky rozhodovat o jejich právech a právem chráněných zájmech.

2.4.2. Rovnost subjektů v ostatních, partnerských vztazích

Kraj Vysočina i jeho organizace nevystupují pouze jako orgán veřejné moci. Naopak, většina jejich činností nemá vrchnostenský charakter. Do této skupiny patří především výkon samostatné působnosti kraje a poskytování veřejných služeb příspěvkovými organizacemi zřizovanými krajem. Jde zejména o závazkové právní vztahy občanskoprávní i obchodněprávní povahy, ale také o většinu pracovněprávních vztahů (s výjimkou zadávání úkolů v rámci manažerské práce a stanovení platu, resp. odměňování za práci) apod.

Vztahy organizace s ostatními subjekty (právníckými i fyzickými osobami) jsou pak založeny na principech rovnosti a partnerství. Pro plnění protikorupční funkce je nezbytné, aby všechny takové vztahy byly v právech a povinnostech stran vyvážené. Rovnost je třeba chápat nejen jako rovnost subjektů v jejich právním postavení, ale také jako rovnost v příležitostech, k přístupu k informacím. Samozřejmostí musí být dodržování zákazu diskriminace a vyloučení jakéhokoliv zvýhodňování. Tyto zásady musí být dodržovány ve všech vztazích založených na partnerském principu, tedy i ve vztazích pracovněprávní povahy (výběr a přijímání zaměstnanců, odměňování, vzdělávání atd.).

Pro partnerské, rovné vztahy by mělo platit, že každé plnění (poskytování materiální i nemateriální výhody) jedné zúčastněné strany by mělo být vyváжено přiměřeným, odpovídajícím protiplněním. Výjimkou může být pouze přijímání a poskytování darů (sponzorských příspěvků apod.). Takové vztahy mohou vést ke zvýšenému korupčnímu riziku, mohou obsahovat skryté závislosti a závazky. Proto je třeba omezit je pouze na případy, kdy slouží nepochybnému obecně prospěšnému účelu nebo k narovnání stavů, jež by byly v rozporu s obecně uznávanými principy morálky. Současně je nutné zajistit jejich naprostou transparentnost.

Tyto zásady platí nejen pro samotný kraj a jeho orgány, ale také pro krajem zřizované organizace. Např. každá poskytovaná veřejná služba by měla být dostupná za srovnatelných podmínek a ve srovnatelném rozsahu a kvalitě všem potenciálním klientům, kteří splňují stanovená rovná přístupová kritéria pro čerpání služby. Byla-li by poskytována služba v takovém rozsahu a kvalitě, že by nebylo možné z kapacitních nebo finančních důvodů plně uspokojit indikovanou poptávku, vznikala by nerovnost subjektů a nepřiměřeně by se tím zvyšovalo i korupční riziko.

Partnerské vztahy by měly panovat i navzájem mezi veřejnými subjekty. To však nemůže platit bezvýjimečně. V případě výkonu přenesené působnosti, tedy státní správy, existuje i mezi veřejnými subjekty vztah nadřízenosti a podřízenosti. Podobně by vztah nadřízenosti a podřízenosti měl fungovat v případě řízení příspěvkové organizace jejím zřizovatelem. Nejde přitom o řízení provozní, výkonné povahy, ale o řízení strategické, koncepční. Je důležité, aby i vůči příspěvkovým organizacím zřizovaným krajem Vysočina existovala analogie, resp. přímo substituce chybějící přímé vlastnické, ovládací vazby známé ze soukromého sektoru (vazba např. mezi vlastníkem, zakladatelem obchodní společnosti na straně jedné a obchodní společností jako závislým, resp. ovládaným, podnikatelským subjektem na straně druhé).

2.5. Kvalita a profesionalita veřejné správy

Jedněmi z nejdůležitějších hodnot uznávaných a podporovaných krajem Vysočina a jím zřizovanými příspěvkovými organizacemi je kvalita a profesionalita veřejné správy a veřejných služeb. Tyto hodnoty jsou v mnohých případech těžko specifikovatelné a jejich naplňování velmi obtížně měřitelné, právě s ohledem na subjektivitu vnímání veřejné správy a veřejných služeb.

Kraj Vysočina se dlouhodobě snaží o důrazné prosazování hodnot zakotvených ve strategických a v jiných základních dokumentech kraje a jeho orgánů (např. jde o Program rozvoje kraje, resortní programové a strategické dokumenty, vizi krajského úřadu, etický kodex krajského úřadu a mnohé další). Tyto hodnoty se snaží prostřednictvím strategického řízení a dalších agend přenášet do každodenní práce a rozvíjet jejich naplňování. V rámci tohoto úsilí získává zpětnou vazbu, kterou se snaží využít jako podnět pro další zlepšování. Stejným způsobem je třeba postupovat i u všech jednotlivých příspěvkových organizací zřizovaných krajem. Rovněž je třeba vyžadovat dle možností a přiměřeným způsobem i u subjektů, které se na základě partnerského principu podílejí na poskytování veřejných služeb a veřejných statků a využívají pro to prostředky z krajského rozpočtu nebo jiné veřejné zdroje, aby aplikovaly vhodný systém řízení kvality nebo alespoň dílčí opatření zaměřené na řízení kvality.

Kvalitní a profesionální služba by měla být transparentní, měla by zajišťovat rovný přístup k veřejným službám a statkům, a to při dodržení všech výše uvedených principů a zásad (podstata existence, účelnost, efektivnost, hospodárnost, zákonnost, rovnost), měla by klást důraz na bezpečí klienta (fyzickou, ale i z hlediska ochrany osobních údajů a soukromí) a v neposlední řadě by měla v maximální možné míře vycházet klientovi vstříc.

Kvalitní a profesionální veřejnou správu a veřejné služby není možné vytvořit rozhodnutím nebo jiným rychlým, jen direktivním postupem. Budování kvalitní a profesionální správy a služby je dlouhodobým, nikdy nekončícím procesem. Ten vyžaduje neustálé úsilí o zlepšování, vyhledávání a formulování nových cest, postupů a opatření, průběžné vyhodnocování. Pro jeho úspěšné zvládnutí je nezbytné, aby byla kvalita poskytování veřejných statků dlouhodobě řízena.

Řízení kvality značně přispívá k omezení korupčního rizika, a to jak v rovině preventivní, tak případně i represivní.

2.6. Otevřenost veřejné správy, důvěra veřejnosti ve veřejnou správu

Otevřenost je jedním ze základních principů dobře fungující veřejné správy, je přímým nástrojem kontroly a měřítkem společenské vyspělosti. Každý orgán kraje a každá krajem zřizovaná organizace mají povinnost informovat otevřeně a objektivně o své činnosti veřejnost, a to přiměřeným způsobem. Důležité je také informování zaměstnanců organizace.

Informace je však možné poskytovat pouze při současném dodržování ústavních práv, především práva na soukromí a ochranu osobních údajů, a požadavku na nezbytnou ochranu veřejného (obecného) zájmu, tedy při dodržování zákonů, kterými jsou tato práva chráněna. Kromě právních hledisek je třeba vnímat a posuzovat při zveřejňování informací i hlediska morální.

Kraj Vysočina a jím zřizované organizace se snaží zveřejňovat maximum informací o své činnosti. I pro tento vstřícný přístup však existují určitá omezení. Svoboda a práva jednoho subjektu končí tam, kde začíná svoboda a práva subjektu druhého.

Podrobné a objektivní informování má preventivní, a může mít i represivní, protikorupční význam. Kromě toho vede ke zvyšování důvěry veřejnosti k veřejné správě.

3. Základní obecně použitelné nástroje eliminace korupčních rizik

V této části Protikorupční strategie jsou vymezeny základní, obecně použitelné nástroje, které mohou sloužit k eliminaci korupčních rizik. Převážná většina těchto opatření má charakter preventivní a taktéž převážná většina z nich je již v praxi kraje Vysočina a mnohých krajem zřizovaných příspěvkových organizací aplikována. Mnohá uvedená opatření se vzájemně prolínají a ve větší či menší míře se ovlivňují.

Nejedná se (a ani se nemůže jednat) o kompletní výčet protikorupčních opatření. Korupční rizika a praktiky korupčního jednání se neustále vyvíjejí a je nezbytné na tento vývoj pružně reagovat. Tato Protikorupční strategie však obsahuje příkladný výčet základních prvků, kterými je možné korupční rizika eliminovat nebo podstatně snížit. S těmito prvky je třeba pracovat při každodenní manažerské práci a zejména při nastavování systémových záležitostí a tvorbě vnitřních právních předpisů organizace.

3.1. Strategické řízení, plánování

Zavedený a v praxi naplňovaný systém strategického řízení a plánování je jedním z nejdůležitějších prvků omezujících korupční riziko.

Východiskem je jednak definice poslání, smyslu existence organizace, popř. dílčí organizační jednotky. Na to navazuje formulace vize, tedy vyjádření budoucího žádoucího stavu - jakou by organizace v budoucnu měla být, jak by se měla chovat, čím by měla být prospěšná. K naplňování vize pak slouží strategické a další cíle. Ty je třeba průběžně aktualizovat a hlavně sledovat a hodnotit jejich naplňování.

Se strategickým řízením souvisí proces plánování. Plánovat je nezbytné všechny hlavní rozvojové a provozní ukazatele, zejména v oblasti ekonomických zdrojů a jejich spotřeby, ale také v oblasti zdrojů věcných, personálních a v oblasti kapacit. Pro plánování a strategické řízení jsou podstatné jak krátkodobý horizont (zpravidla jeden rok), tak horizont střednědobý (zpravidla 3 – 5 let).

V takto plánované a řízené organizaci je vývoj předvídatelný a včas mohou být volena a připravována řešení, a tím se prostor pro korupci přirozeně snižuje. Pro účinnou eliminaci korupčního rizika je třeba zapracovávat do plánů a strategických i dalších cílů také konkrétní protikorupční opatření.

Strategické řízení s formalizovanými činnostmi a výstupy je nezbytné aplikovat na úrovni kraje, resp. krajského úřadu, dále je doporučeno pro příspěvkové organizace zřizované krajem od střední velikosti (cca s počtem zaměstnanců vyšším než 50).

3.2. Systém řízení kvality

Významnou protikorupční úlohu sehrává také zavedený systém řízení kvality a jeho praktické uplatňování. Pravidelné hodnocení kvality procesů a řízení procesů podle požadavků takového systému má z hlediska možné korupce jednak represivní charakter (zvyšuje pravděpodobnost odhalení korupce), tak i charakter preventivní (od korupčního jednání odrazuje, vytváří pro korupci nepříznivé prostředí). Řízením kvality rozumíme především nastavení (definování) žádoucích parametrů výstupů jednotlivých činností, měření těchto parametrů a porovnávání s nastavenými hodnotami, individuální řešení zjištěných odchylek a systémová řešení směřující ke zlepšování kvality výstupů a zlepšování výkonnosti organizace, ověřování účinnosti přijatých opatření a využívání informací k dalšímu rozvoji.

Aktivní uplatňování systému řízení kvality podle obecně uznávaného standardu (voleného podle zaměření činnosti organizace) je a musí být součástí práce krajského úřadu a mělo by patřit i do řízení každé příspěvkové organizace zřizované krajem od střední velikosti (cca s počtem zaměstnanců vyšším než 50), pro ostatní příspěvkové organizace jde o doporučení implementovat pouze vybrané zásady.

3.3. Systém řízení rizik

Rovněž systém řízení rizik může přinášet lepší prevenci proti korupci. Řízením rizik rozumíme periodické provádění identifikace rizik (pro jednotlivé procesy a pro jednotlivé organizační jednotky), hodnocení identifikovaných rizik, přijímání opatření k jejich odstranění nebo zmírnění (nejde-li o rizika neřešitelná nebo akceptovatelná), implementaci těchto opatření a vyhodnocování jejich účinnosti. Výsledkem procesu identifikace rizik může být v případě řady procesů a v případě řady organizačních jednotek zjištění, že právě korupční riziko je tak významné, že musí být řešeno.

Systematické řízení rizik je stejně jako systematické řízení kvality předpokládáno pro krajský úřad a příspěvkové organizace zřizované krajem od střední velikosti (cca s počtem zaměstnanců vyšším než 50), pro ostatní příspěvkové organizace jde o doporučení implementovat pouze vybrané zásady.

3.4. Pravidelné hodnocení činnosti jednotlivých organizací a útvarů

Především preventivní protikorupční roli může sehrávat proces pravidelného (výročního) hodnocení činnosti jednotlivých organizací a jejich útvarů (vnitřních organizačních jednotek). V ideálním případě může být součástí tohoto procesu prověřování míry korupčních rizik u jednotlivých vykonávaných činností a hodnocení účinnosti dříve přijatých protikorupčních opatření. Již však samotná periodická hodnotící aktivita vede k přemýšlení o správnosti nastavení procesů a jejich systémů, o zajištění potřebných zdrojů, o organizačních záležitostech. To vše vede přirozenou cestou ke zmenšování prostoru pro korupční jednání.

Pravidelnému výročnímu hodnocení musí podléhat každý odbor krajského úřadu a v přiměřeném rozsahu i každé samostatné (do odboru nezařazené) oddělení. Dále je třeba pravidelné hodnocení uplatnit i vůči příspěvkovým organizacím zřizovaným krajem. Příspěvkovým organizacím od střední velikosti (cca s počtem zaměstnanců vyšším než 50) se doporučuje, aby zavedly a uskutečňovaly pravidelné hodnocení svých významných vnitřních organizačních jednotek.

3.5. Projektové a procesní řízení, standardizace a transparentnost procesů

Nastavení standardizovaných, přesně definovaných a transparentních procesů a nastavení jednoznačných pravidel pro řízení projektů patří k nejučinnějším opatřením, která mohou být v rámci prevence a k eliminaci korupčních rizik aplikována. Část procesů pro kraj Vysočina i jím zřizované organizace je však do značné míry nastavována shora obecně závaznými právními předpisy a v rámci výkonu přenesené působnosti i příslušnými ministerstvy (nadřízenými orgány).

Při naplňování těchto snah je možné aplikovat některé z moderních teorií řízení. Tyto metody však nebudou přinášet užitek, pokud nebudou přijímány jako smysluplné zaměstnanci, kteří s nimi pracují. Proto je třeba v maximální možné míře omezovat administrativní náročnost, odstraňovat nadbytečné a neefektivní byrokratické úkony a optimalizovat softwarovou podporu agend. Zbytečné procesy musí být eliminovány v rámci nastavení vlastních vnitřních procesů a tyto procesy pružně přizpůsobovány měnícím se podmínkám a potřebám, a to za dodržení výše popsaných zásad. Současně je třeba doprovázet implementaci moderních metod řízení odpovídajícími vzdělávacími a informačními aktivitami.

Pokud je pak třeba ze standardně nastaveného procesu učinit výjimku, je třeba, aby rozhodnutí o takovéto výjimce mělo přísnější pravidla, než jaká má standardní rozhodování v rámci nastavených procesů. Současně je třeba, aby v rámci transparentnosti byly zaznamenány všechny okolnosti včetně podrobného zaznamenání důvodu, který k výjimce vedl. V neposlední řadě je žádoucí, aby se na výjimky vztahovala přísnější pravidla pro průběžnou i následnou kontrolu (např. periodické kontroly na všechny výjimky). U některých agend by mohlo být účelné též vytvoření veřejného seznamu výjimek.

3.6. Nastavení a dodržování principů bezpečného rozhodování

Nastavení bezpečného rozhodování je věcí, která souvisí jednak s oblastí, ve které je rozhodováno, jednak s mírou rizika spojenou s rozhodováním.

Lze konstatovat, že základní nastavení je dáno obecně závaznými právními předpisy (viz např. výše zmíněné zásady 3E). Toto nastavení je však natolik obecné, že je třeba, aby v rámci jednotlivých orgánů a organizací bylo účelně konkretizováno a aby touto konkretizací bylo efektivně eliminováno korupční riziko. Principy bezpečného rozhodování je třeba promítat do systémového nastavení rozhodovacích procesů a pro vybrané agendy (např. zadávání veřejných zakázek tzv. malého rozsahu) je vhodné soulad s těmito principy zajistit prostřednictvím interních právních předpisů. Zásady bezpečného rozhodování je třeba uplatňovat v činnosti všech orgánů kraje a ve všech krajem zřizovaných příspěvkových organizacích.

Smyslem tohoto opatření je zejména stanovit zásady rozhodování a také konkrétní hranice, resp. limity, především pro oblasti s vysokou mírou korupčního rizika (např. opakující se finanční operace, opakující se nakládání s jinými majetkovými hodnotami, zadávání veřejných zakázek, ...). Mezi takové zásady rozhodování mohou patřit např. tzv. metoda čtyř očí (u rozhodnutí s vyšší mírou korupčního rizika bude vždy více než jeden člověk, popř. bude rozhodováno komisionálně), metoda personálního a dle možností i organizačního oddělení rozhodovacích, realizačních a kontrolních pravomocí (např. jiný zaměstnanec a dle možností i jiná organizační jednotka připravuje zadávací dokumentaci, jiná zajišťuje realizaci zakázky a jiná je zodpovědná za následnou kontrolu apod.), metoda přímé politické kontroly (zahrnutí reprezentantů politické opozice do komisí pro posuzování a hodnocení nabídek apod.). Požadavek na transparentnost rozhodovacího procesu byl již zmíněn výše. Důležitou součástí principu bezpečného rozhodování je jednoznačné definování pravomoci a odpovědnosti jednotlivých zúčastněných zaměstnanců, resp. přesné přiřazení pravomoci a odpovědnosti za jednotlivé procesy vůči jejich vlastníkům (nositelům, vykonavatelům).

Protikorupční přínos bezpečného rozhodování spočívá především ve spoluvytváření prostředí nepříznivého pro vznik a rozvoj korupčního jednání a rovněž k odrazování od korupce.

3.7. Kontrola

Kontrola je jedním z obecných nástrojů, který má charakter nejen preventivní, ale rovněž má velmi silný represivní potenciál. Z hlediska kontroly jako opatření ke zmírnění korupčních rizik můžeme hovořit o kontrole průběžné, kam lze zařadit též kontrolu prováděnou veřejností a spojenou zejména s politickou odpovědností, dále pak kontrolu manažerskou a v neposlední řadě částečně kontrolu vnitřní. Naopak u následné kontroly se bude jednat víceméně již jen o represivní funkci, tedy o potvrzení správnosti či nesprávnosti určitého procesu a případné odhalení spáchaného korupčního jednání.

3.7.1. Veřejná kontrola a politická odpovědnost

Veřejná kontrola, resp. kontrola ze strany veřejnosti, je jedním z nejefektivnějších a nejdůležitějších kontrolních mechanismů v boji proti korupci. Pro takovou kontrolu však musí být ze strany kontrolovaného subjektu vytvořeny odpovídající podmínky, zejména musí být kontrolované skutečnosti veřejnosti dostupné. Kontrola ze strany veřejnosti by byla naprosto neúčinná, pokud by současně nebyl aplikován princip otevřenosti.

V rámci veřejné kontroly, resp. politické odpovědnosti, lze hovořit ještě o dvou opatřeních, která jsou ale svojí povahou již hraniční s opatřeními v oblasti kontroly vnitřní. Jedná se o vzájemnou součinnost představitelů samosprávy kraje a úředníků při rozhodování s vysokou mírou korupčního rizika. U takovýchto rozhodovacích procesů by mělo docházet ke vzájemné (křížové) kontrole a v ideálním případě by tato kontrola měla být posílena i přímou politickou kontrolou prostřednictvím reprezentantů politické opozice (rozhodovacího procesu se účastní i zástupce opozičních stran zúčastněných v zastupitelstvu kraje).

Uvedené zásady veřejné a politické kontroly je třeba aplikovat přiměřeným, efektivním způsobem i na činnosti příspěvkových organizací zřizovaných krajem.

3.7.2. Účinná manažerská kontrola podpořená funkčním vnitřním kontrolním systémem

Manažerská kontrola by měla být standardním opatřením, které je aplikováno u kraje Vysočina i u všech jím zřizovaných organizací. Povinnosti vedoucích, včetně povinností kontrolních, by měly být vymezeny ve vnitřních předpisech jednotlivých organizací. Kvalitní manažerská kontrola musí být současně podpořena funkčním vnitřním kontrolním systémem. Manažerskou kontrolu je vhodné provázat s hodnocením korupčního rizika jednotlivých procesů. K tomu je možné využít např. aktivitu pravidelného hodnocení činnosti jednotlivých organizací a útvarů. Manažerská kontrola je nutnou součástí každé řídicí práce a je nezbytné uplatňovat ji u všech veřejných subjektů dotčených touto Protikorupční strategií.

3.7.3. Úloha vnitřní kontroly

Obsah pojmu vnitřní kontrola je nutné pojímat ze dvou pohledů:

Prvním z nich je kontrola jako vnitřní kontrolní systém. Ten má sloužit jako základna pro manažerskou kontrolu. Tento systém by měl zahrnovat několik úrovní, které svým souhlasem s rozhodnutím avizují manažerovi, že předkládané rozhodnutí je v pořádku. Mezi osoby, které by se na této dílčí kontrole měly podílet, lze zařadit ekonoma (správce rozpočtu), právníka (posuzování a garance souladu s obecně závaznými právními předpisy), příkazce operace (posuzování a garance účelnosti) a zpracovatele (garance formální správnosti). Tato část kontrolního systému má fungovat především jako prevence.

Druhým hlediskem je pak vnitřní kontrola realizovaná jako nezávislá kontrolní činnost, která má ověřovat soulad činností s obecně závaznými i interními právními předpisy a s řídicími akty. Pro úspěšnou realizaci s významným protikorupčním příspěvkem je nezbytné hodnotit vybrané indikátory (varovné signály) korupčního chování a pracovat i s výsledky analýzy rizik. Tento způsob vnitřní kontroly získává a vypořádává podněty ke kontrole. Je prováděn na základě schválených plánů kontrol a výsledkem jsou konkrétní kontrolní zjištění, která mohou mít případně i formu zjištěného korupčního jednání. V tomto případě se jedná o prvek s typicky represivními protikorupčními účinky, o kontrolu již realizovaných opatření. Preventivní funkce může spočívat pouze v tom, že informace o dobře fungující kontrolní činnosti má odrazující charakter. Nezávislým výkonem kontroly se rozumí taková činnost, kdy kontrolovaný zaměstnanec nebo kontrolovaná organizační jednotka nemá na výkon kontroly žádný vliv a tento výkon kontroly je podřízen výhradně vedoucímu organizace.

Vnitřní kontrola musí být funkční nejen v rámci krajského úřadu, ale i u příspěvkových organizací zřizovaných krajem. Pro středně velké a větší organizace (cca 50 a více zaměstnanců) je vhodné, aby byl zřízen v rámci organizační struktury útvar pověřený výkonem agendy vnitřní kontroly.

3.7.4. Kontrola externí

Obdobnou funkci jako vnitřní kontrola realizovaná jako nezávislá kontrolní činnost pak plní i kontrola externí. Nevýhodou tohoto opatření je skutečnost, že externí kontrolu nelze aplikovat kdykoliv a okamžitě. Její provedení závisí na vůli a možnostech kontrolujícího subjektu (Nejvyšší kontrolní úřad, finanční úřad, ústřední správní orgány, územní orgány státní správy, Úřad regionální rady regionu soudržnosti Jihovýchod, orgány a instituce Evropské unie atd.).

3.7.5. Kontrola realizovaná prostřednictvím samosprávných orgánů kraje

Samosprávné orgány kraje mohou a zároveň musí kontrolovat plnění svých vlastních usnesení, obecně závazných právních předpisů i předpisů interních, a to pro samostatnou působnost kraje. U přenesené působnosti jenom v rámci přenesení této působnosti na radu kraje (vydávání nařízení kraje) a na hejtmána (oblast krizového řízení). K tomu jsou ze zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zřízeny kontrolní a finanční výbor zastupitelstva kraje. Tyto orgány kontrolují i činnost příspěvkových

organizací zřizovaných krajem. Míra protikorupční funkce závisí na aktivitě a profesionalitě výkonu těchto kontrolních činností. Je vhodné, aby byly v těchto výborech zastoupeny opoziční politické strany účastné v zastupitelstvu kraje, nejlépe přímo ve vedoucím postavení. To je však otázkou výslovně politickou a přesahuje to rámec této protikorupční strategie.

3.8. Protikorupční role interního auditu

Interní audit, jako nezávislá ujišťovací a konzultační činnost zaměřená na přidávání hodnoty a zdokonalování procesů, přináší systematický metodický přístup k hodnocení a zlepšování účinnosti systému řízení rizik, řídicích a kontrolních procesů a řízení a správy organizace. V tomto kontextu hraje důležitou roli při prevenci a eliminaci korupčních rizik.

Interní audit na základě poznatků získaných z již provedených auditů, analýzy rizik, poznatků z kontrol a jiných informačních zdrojů z vnitřního i vnějšího prostředí zařazuje do svých střednědobých a ročních plánů systémové auditu zaměřené mj. na korupční rizika. Výsledky auditů přinášejí managementu buď ujištění o dostatečnosti a funkčnosti vnitřního řídicího a kontrolního systému, anebo konkrétní návrhy opatření k eliminaci potenciálních rizik.

V rámci zlepšování kvality auditní služby v orgánech veřejné správy přenáší a sdílí interní audit své zkušenosti jak s kontrolním útvarem, tak s auditními orgány ostatních krajů, měst a příspěvkových organizací zřizovaných krajem Vysočina.

Pro správný výkon auditní služby je nezbytné, aby byl interní audit vykonáván samostatným, k tomu výhradně určeným útvarem, který je funkčně i organizačně nezávislý. Kraj chápe interní audit jako službu pro vrcholový a střední management. Dále je vhodné, aby takový samostatný útvar, případně k tomu pověřený zaměstnanec, působil u každé příspěvkové organizace zřizované krajem od střední velikosti (cca s počtem zaměstnanců vyšším než 50), pro ostatní příspěvkové organizace je možné nahradit interní audit v souladu s právní úpravou tzv. veřejnosprávní kontrolou prováděnou odborem kontroly krajského úřadu.

3.9. Informovanost

Informovanost má jako obecné opatření v Protikorupční strategii své pevné místo. V současnosti je informace jednou z nejcennějších komodit. Proto je právě toto opatření, a to ve všech svých aspektech, schopno v široké míře omezovat jednak korupci domnělou (vnímaná korupce), ale bezesporu i korupci faktickou. Tam, kde jsou informace veřejně dostupné, není třeba se jich domáhat nelegální, tedy korupční cestou. Současně v prostředí otevřeného charakteru s vysokou dostupností informací roste pravděpodobnost odhalení případného korupčního jednání a tato skutečnost od korupce navíc odrazuje.

3.9.1. Komunikace s veřejností a médií

Pro veřejnou správu by obecně mělo platit, že otevřené a včasné poskytování podrobných informací o vlastní činnosti je nutným standardem. Při poskytování informací se kraj Vysočina i jím zřizované organizace snaží o dodržování principů rovné, otevřené, transparentní a objektivní komunikace.

Kraj Vysočina i jím zřizované organizace se snaží informace o své činnosti poskytovat iniciativně a v mnoha případech i značně nad rámec zákonných povinností, především prostřednictvím moderních technologií (internet, krajské noviny, zpravodaj pro obce a příspěvkové organizace, tiskové konference a další). Jako příklady dobré praxe mohou posloužit pravidelně konané otevřené tiskové konference po zasedání rady kraje; poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a to i bez naplnění zákonných podmínek, pokud by tyto mohly být naplněny; veřejnost materiálů projednávaných radou kraje; sběr informací do datového skladu, jejich využití pro statistické účely a poskytování statistických informací jiným

správním úřadům; audio a videopřenosy ze zasedání zastupitelstva kraje; velmi četné zveřejňování tiskových zpráv atd.

3.9.2. Informovanost představitelů a zaměstnanců kraje

Informovanost není možné podceňovat ani na úrovni představitelů orgánů kraje a zaměstnanců (vnitřní informovanost). Je nezbytné, aby o problematice korupce byly poskytovány průběžné a komplexní informace. Tím dojde k širšímu povědomí nejen o korupci samotné, ale zejména o tzv. vnímané korupci.

Cílem je dosáhnout stavu, kdy jednání, které může za jistých okolností vzbuzovat dojem korupčního jednání, bude např. s dostatečným předstihem vysvětleno v souvislostech, a dojde tak k eliminaci negativního vnímání tohoto jednání i k eliminaci případného korupčního rizika.

3.9.3. Prostředky k přenosu informací o podezření na korupční jednání

Je nutné, aby informace proudily oběma směry. Z pohledu upozorňování na korupci, resp. podezření na korupční jednání, je zřejmé, že se nejedná o informace, které se sdělují příjemně a za všech okolností svobodně. Tohoto psychologického a někdy i faktického omezení (možnost msty osoby, proti které podání přímo nebo nepřímo směřuje) si orgány kraje Vysočina jsou vědomy, a proto se problematice podezření na korupční jednání věnují i na základě informací, které se standardně nezpracovávají (např. anonymní podání).

Ke zvýšení protikorupční bezpečnosti je vhodné přijmout konkrétní opatření, která by měla sloužit ke snazšímu podávání, a tedy i získávání informací o podezření na korupční jednání. Jedná se především o protikorupční portál na webových stránkách kraje, dále pak o schránku důvěry, případně též o speciální protikorupční telefonní linku a v neposlední řadě již dříve zmiňované prošetřování anonymních stížností.

Protikorupční portál na webových stránkách kraje slouží k předání základních informací veřejnosti a zejména pak jednotlivým zákaznickým skupinám kraje a jeho orgánů. Jednak poslouží jako informační kanál pro zveřejnění protikorupční politiky kraje a pro informování, jaké hodnoty kraj uznává, podporuje a prosazuje v rámci své působnosti a v rámci krajem zřizovaných příspěvkových organizací, jakou vytváří tzv. firemní kulturu v této oblasti a jaká jsou přijímána s tím související konkrétní opatření. Druhou základní funkcí portálu by mělo být zprostředkování snadné komunikace pro případné anonymní i podepsané podání, jehož obsahem je upozornění na podezření týkající se korupčního jednání či přímo upozornění na případnou reálnou korupci, ale také na eventuální systémové nedostatky rozšiřující prostor pro možné závadné jednání. Zejména pro příspěvkové organizace zřizované krajem od střední velikosti (cca s počtem zaměstnanců vyšším než 50) by mělo být standardem, že jejich stránky budou obsahovat výše uvedené základní funkce (např. pro informování o protikorupční politice kraje postačí aktivní odkaz na protikorupční portál kraje).

Kraj Vysočina ve svém sídle zřídil protikorupční schránku, která je přístupná veřejnosti pro uložení písemného podání ve věci možné korupce zvenčí i zevnitř objektu. Schránka musí být pravidelně obsluhována (kontrolována a podání vybírána). Případná podání budou úřadem řešena bez ohledu na skutečnost, zda je nebo není podání opatřeno identifikačními údaji podatele. Všechna podání tohoto druhu budou zaevidována a rovněž bude evidováno jejich prošetření a vyřízení. Pro největší příspěvkové organizace kraje, zejména jsou-li orientovány svými veřejnými službami na velké množství konkrétních zákazníků z široké veřejnosti, může být toto opatření inspirací.

Pro získávání a přenos informací také slouží diskusní fóra na webových stránkách. Z teoretického hlediska lze provozování takových diskusníků doporučit, protože podporují nejzákladnější hodnoty, které kraj Vysočina uznává, podporuje a prosazuje. Zejména jde o otevřenost, ale také vstřícnost, modernost, dostupnost, přívětivost veřejné správy a veřejných služeb, svým způsobem i o efektivnost. Bohužel však tato fóra bývají některými klienty zneužívána k publikování jejich vlastních názorů, které jsou často vystavěny na nepravdivých základech (někdy na neověřených domněnkách, někdy záměrně

na nepravdách). Mnohdy mají urážlivý charakter, neoprávněně zasahují do soukromí a poškozují dobré jméno fyzických osob i celých organizací. Často bývají politicky motivované nebo jsou motivované pouze snahou někomu ublížit, popřípadě zmanipulovat obraz nějaké osoby nebo procesu ve veřejném mínění. Jak je patrné, i nejčistší a nejpřímnější snaha o vytváření zdravého, poctivého, pro korupci nepříznivého prostředí se může minout účinkem. Diskusní fóra mohou přinášet totiž zcela opačné efekty, zejména mohou vytvářet žádnou skutečností nepodložené, ničím neopodstatněné vnímání korupce. Je tedy na každém provozovateli diskusníku, aby zvážil přínosy i negativa. Urážlivé a silně manipulující diskusní příspěvky, které zasahují nepřiměřeným způsobem do práv jiných osob, by pak měl správce diskusního fóra odstraňovat, resp. zamezovat jejich zveřejňování. Jako vhodný doplněk se jeví povinná registrace diskutujících.

3.10. Protikorupční opatření v oblasti řízení a rozvoje lidských zdrojů

Lidské zdroje jsou základním hybným prvkem v oblasti korupce a korupčního jednání. Je nesporným faktem, že problém korupce bezprostředně souvisí s kvalitou lidských zdrojů, s charakterovými a morálními dispozicemi jednotlivých představitelů a zaměstnanců, ale také se způsobem personálního řízení.

V této oblasti je možné přijímat celou řadu protikorupčních opatření. Zcela výjimečné postavení však mají ta týkající se výběru a přijímání zaměstnance. Co se nepodaří zjistit a zohlednit při výběru zaměstnance, může přinášet později velká překvapení s obtížnými možnostmi nápravy. Proto kraj Vysočina prosazuje nejen transparentnost procesu přijímání zaměstnanců a rovný přístup k uchazečům (otevřená výběrová řízení, rovné podmínky), ale také plně profesionální organizaci výběru tak, aby byla zjištěna a posouzena mimo jiné motivace uchazeče.

Další, z hlediska protikorupční funkce rovněž velmi významnou složkou řízení lidských zdrojů, je vzdělávání zaměstnanců. Kraj Vysočina se v této oblasti snaží vzdělávat nejen představitele svých orgánů a zaměstnance, ale vzdělávání poskytuje v přiměřené míře i zaměstnancům krajem zřizovaných organizací. Vzdělávací programy obsahují aktivity s protikorupční tematikou (např. povinné vstupní i průběžné vzdělávání). Je žádoucí, aby byly tyto aktivity rozšířeny a prohloubeny, a to především zvýrazněním protikorupčního zaměření u vstupního a průběžného vzdělávání, vytvořením e-learningového programu s protikorupční tematikou a jeho uvedením do vzdělávací praxe apod. Samozřejmostí je také představení Protikorupční strategie a příp. etického kodexu. Doporučit je možné též periodické pořádání odborného semináře zaměřeného právě na potírání korupce ve veřejné správě a veřejných službách (tato periodická aktivita by měla být pořádána jednou ročně, nejméně však jednou za dva roky).

Z dalších obecných opatření s protikorupční funkcí v oblasti řízení a rozvoje lidských zdrojů pak lze uvést např.:

- majetková přiznání dle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů,
- promítnutí protikorupčních opatření nejen do pracovněprávních vztahů, ale i do etických norem, požadovaných pravidel a projevů chování,
- omezení jiných výdělečných činností, a to vnitřními pravidly, omezení rozsahu výkonu jiných výdělečných činností,
- ovlivňování působení zaměstnanců i v rovině mimopracovní (požadované projevy chování v systému hodnocení, kodexy chování ...),
- nastavení pravidel pro pracovněprávní opatření (postih) v případě zjištění a prokázání korupčního jednání jednotlivce (např. ztráta kvalifikačních předpokladů, ukončení pracovního poměru),

- snaha o uspokojování individuálních potřeb zaměstnanců (zaměstnanecké benefity, spokojený zaměstnanec se nemá potřebu nechat korumpovat).

Protikorupční funkci mohou nést pravidelná (např. výroční) hodnocení zaměstnanců. Je žádoucí, aby taková hodnocení probíhala u všech zaměstnanců, naprosto nezbytné je provádět je u zaměstnanců s vedoucím postavením v rámci organizační struktury organizace. V rámci hodnocení vedoucích zaměstnanců je vhodné posuzovat zejména plnění všech manažerských rolí, z hlediska protikorupčního působení pak role kontrolní (výkon manažerské kontroly). U všech zaměstnanců pak může v rámci hodnocení být vhodná příležitost pro diskusi na téma implementace protikorupčních opatření.

Principy odměňování zaměstnanců mají velký vliv zejména na jejich motivaci. Je třeba důsledně dbát na to, aby principy odměňování byly v rámci možností spravedlivé, přiměřené, dostatečně transparentní (transparentnost se vyžaduje v rovině principů, individuální zveřejňování informací týkajících se odměňování konkrétního zaměstnance není přípustné).

Velmi podstatným faktorem s protikorupčním významem je přesné a jednoznačné definování požadované pracovní činnosti (náplní práce) jednotlivých zaměstnanců, zejména jejich pravomoci a odpovědnosti. Pravomoc a odpovědnost přitom musí být vzájemně dobře vyváženy. Pro korupci je menší prostor tam, kde jsou povinnosti a práva dostatečně vymezeny, kde jsou dostatečně upraveny vzájemné vztahy, jsou stanovena pravidla a vyžadováno jejich dodržování.

3.11. Střet zájmů a jeho řešení

Problematika střetu zájmů je upravena obecně závaznými právními předpisy, zejména pak zákonem č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Jde však současně o oblast, do níž se promítají také obecně uznávané principy morálky.

Střetem zájmů je takový stav, kdy dochází ke střetu osobních, soukromých zájmů se zájmy veřejnými, které je povinen veřejně činný člověk (představitel kraje, zaměstnanec kraje a příspěvkové organizace) chránit, a to ve všech fázích své činnosti (od sběru podkladů přes přípravu rozhodnutí, realizaci rozhodnutí až po jeho naplnění). Obecně platí, že tyto osoby veřejný zájem nesmí ohrozit.

Střet zájmů má tyto aspekty:

- **Zákonný aspekt** – sem lze zařadit především zákonné omezení výkonu určitých činností, podávání majetkových přiznání, neslučitelnost výkonu určitých činností apod. Zajímavým problémem, který se otevírá v souvislosti s problematikou veřejného zájmu, je bezplatná účast veřejných funkcionářů zastupujících kraj v orgánech podnikající právnické osoby. Obecně by měl platit princip, že za každou činnost by měla příslušet přiměřená odměna. Pokud tomu tak není a veřejní funkcionáři tuto činnost vykonávají ve svém volném čase, vzniká zde značné potenciální korupční riziko.
- **Osobní aspekt** – z tohoto pohledu lze konstatovat, že zákon o střetu zájmů se nevztahuje na všechny osoby a všechny situace, na které lze optikou této Protikorupční strategie pohlížet jako na potenciální korupční riziko. Proto je vhodné z pozice každého jednotlivého zaměstnance či představitele kraje, případně jím zřizovaných organizací, aby zvažoval, zda je vhodné, aby určité činnosti při svém zaměstnání vykonával. Jednoduše lze říct, že se jedná o určité sebeřízení každého představitele orgánu kraje a každého zaměstnance.

3.12. Zaznamenávání činnosti (auditní stopa), evidence, sběr a uchovávání dat a spisová služba

Pod tímto opatřením je možné si představit zejména dokumentaci, evidenci a archivaci veškerých důležitých stavů a dále kroků v procesu rozhodování (od přípravy rozhodnutí

až po jeho realizaci), dokumentaci provedených kontrol, rozhodnutí, další důležité úkony a případné povolené i nepovolené odchylky od nastavených procesů (výjimky a neshody).

Každá činnost, resp. každý stav, proces obsahující významnější korupční riziko, musí být vhodným a přiměřeným způsobem zadokumentována tak, aby byla zachována data o stavu či o procesu pro případ následné kontroly, příp. auditu (tzv. auditní stopa). Týká se to především rozhodování o veřejných výdajích a příjmech a nakládání s veřejným majetkem, dále pak oblasti správního rozhodování. To vše nejen ve smyslu dohledatelnosti a trvalosti informace, ale i ve smyslu zachování pravidel její archivace.

Řádným zadokumentováním, tedy vytvořením auditní stopy, je znemožněna nebo alespoň znesnadněna následná manipulace s daty o stavu nebo procesu. Znesnadněno tím je také jakékoliv odchýlení od standardního postupu. To s sebou nese kromě represivního i významný preventivní protikorupční účinek.

Korupční riziko totiž spočívá např. v možnosti manipulace se spisy (z oblasti správního rozhodování, z oblasti veřejných zakázek apod.) ve prospěch určité osoby, např. porušením pravidel evidence a nakládání s písemnostmi včetně jejich archivace a skartace. Většina informací je dnes již k dispozici v elektronické (datové) formě. Proto nabývá na významu archivace a zabezpečení dat v centrálním datovém skladu i v úložištích jednotlivých programových nástrojů pro podporu různých agend. Dalšími opatřeními, kterými lze takováto rizika eliminovat, jsou např. vedení elektronických složek projektů či nastavení přístupových oprávnění, a to včetně záznamu historie přístupů a dohledatelnosti provedených změn až ke konkrétní osobě.

Základními nástroji s významnou protikorupční rolí však jsou a i do budoucna zůstanou účetní evidence a elektronická spisová služba, pro specializované agendy pak speciální softwarová podpora s evidencí (příp. vlastním úložištěm dat). Pro potlačování korupčního prostředí je nezbytné, aby neexistoval a nemohl existovat žádný případ s povinností evidence, který by nebyl zaznamenán těmito základními nástroji. Záznamy musí být pořizovány chronologicky, bez možnosti smazání nebo dodatečných úprav v rovině věcné i v rovině tzv. metadat (strukturovaných průvodních informací).

3.13. Benchmarking, analýza dat, metoda tzv. nejlepší praxe

Porovnávání analogických procesů a jejich výsledků a porovnávání vhodně zvolených indikátorů u analogických organizací, příp. organizačních jednotek, slouží k získávání informací potřebných pro řídicí práci. Provádění benchmarkingu má však i svůj protikorupční rozměr, a to v rovině preventivní i represivní. Jsou-li benchmarkingem zjištěny významnější odchylky, je to důvod pro hledání příčiny. Může tím být odhaleno i závažné korupční jednání.

Výstupů z benchmarkingu může a má být využito pro další zlepšování subjektů, které se ho účastní. Je účelné využívat metody tzv. dobré či nejlepší praxe, kdy se vyhledává optimální řešení problému a poté se toto řešení aplikuje (nebo doporučuje aplikovat) u všech ostatních subjektů.

Ještě větší protikorupční význam má průběžné provádění analýzy dat a porovnávání očekávaného a skutečného chování systémů a agend. V praxi moderního řízení je již pevně zakořeněna metoda vyhledávání anomálií a jejich řešení. Tato velmi účinná metoda je však poměrně náročná na finanční, věcné i personální zdroje a její nasazení je vždy třeba v konkrétním případě důkladně zvažovat včetně porovnání očekávaných přínosů a nákladů na realizaci.

Pro uplatňování výše uvedených metod je dostatek prostoru jak u kraje Vysočina a jeho orgánů, tak i u krajem zřizovaných organizací. Je účelné, aby kraj jako zřizovatel u svých organizací a u jejich skupin zajišťoval koordinaci takových aktivit (dílem v rovině partnerské, dílem i ve vztahu nadřízenosti a podřízenosti). Dále by měl kraj zavést jednotný, podrobněji a přesněji nastavený systém řízení příspěvkových organizací zřizovaných krajem. Vytvoření takového systému je příležitostí k definování a řízení vzájemných vztahů mezi zřizovatelem a

zřizovanou organizací i mezi zřizovanými organizacemi navzájem a k nastavení pravidel reflektujících protikorupční zásady a principy a obsahujících v sobě protikorupční nástroje.

4. Oblasti se zvýšeným rizikem korupčního jednání a specifická opatření k jejich eliminaci

Pokud jde o oblasti se zvýšenou mírou korupčního rizika, je třeba konstatovat, že se jedná o neuzavřený, demonstrativní výčet těchto oblastí, který se může v čase měnit a vyvíjet. Stejně tak opatření, která jsou přijatelná a aplikovatelná k eliminaci těchto rizik, mohou procházet určitým vývojem. Na všechny níže popsané oblasti s vyšší mírou korupčního rizika lze aplikovat obecné nástroje popsané v předchozí kapitole této Protikorupční strategie. Tyto obecné nástroje už proto nejsou opakovaně zmiňovány u jednotlivých rizikových oblastí. Objeví se však případně popis takových opatření, která lze použít specificky na určitou oblast s vyšší mírou korupčního rizika.

4.1. Hospodaření s majetkem kraje a majetkovými právy, nemajetkovými právy, finančními prostředky kraje

Hospodaření obecně v celé jeho šíři (nakládání s majetkem, financemi, právy, ..., tedy obecněji hmotnými i nehmotnými statky) je třeba vnímat jako oblast s vysokým korupčním rizikem. Vzhledem k tomu je třeba, aby v této oblasti byla realizována i určitá speciální opatření, která budou daná rizika eliminovat.

V první řadě je třeba aplikovat princip řádného hospodáře doplněný jasně definovanou individuální odpovědností za svěřené hodnoty, resp. svěřenou oblast, za nakládání s nimi. Další opatření vycházejí z obecných zásad (principů) a základních nástrojů zaměřených proti korupci definovaných touto Protikorupční strategií. Jde zejména o zásadu zákonnosti, zásadu transparentnosti a informovanosti, zásady 3E, ale také o princip rovnosti (zejména rovnost v příležitostech a přístupu k informacím), z nástrojů pak především o nastavení systému tzv. bezpečného rozhodování, kontrolu, evidenci a zachování auditní stopy.

Dále pak je účelné, aby docházelo k systematickému plánování hospodaření a následnému podrobnému a důslednému vyhodnocování plnění přijatých plánů (právě hodnocení plnění plánů může vést k odhalování případných korupčních tendencí). Plánování musí brát v potaz veškeré okolnosti v souvislostech, nesmí se jednat pouze o plánování rozpočtové, nutný je komplexnější pohled. V neposlední řadě je pak třeba doplnit signální a kontrolní mechanismy i o mechanismy zjišťovací, resp. prevenčně kontrolní.

Oblast hospodaření s veřejným majetkem v nejširším slova smyslu je upravena obecně závaznými právními předpisy. Je však účelné upravovat tuto problematiku též interními předpisy, které podrobněji rozvíjejí a upřesňují zákonná pravidla. Jde o specifikaci procesů a postupů, definování kompetencí, stanovení limitů a zvláštních podmínek. Je žádoucí, aby byla tato oblast dostatečně pojednána nejen u kraje samotného a jeho orgánů, ale také u jednotlivých příspěvkových organizací zřizovaných krajem.

Jako velmi podstatné se jeví také přesné definování všech souvisejících vztahů mezi krajem Vysočina jako zřizovatelem a jím zřizovanými příspěvkovými organizacemi. V praxi půjde o jakousi analogii, resp. substituci, vlastnické vazby vznikající v soukromém sektoru, např. mezi vlastníkem – zakladatelem obchodní společnosti na straně jedné a obchodní společností jako podnikatelským subjektem na straně druhé.

4.2. Uzavírání a další správa závazkových právních vztahů

Korupční riziko u závazkových vztahů je rizikem, které může nastat relativně často, a to vzhledem k množství uzavíraných závazkových vztahů i k jejich obsahu. Takovéto riziko může mít několik podob. Může se jednat o nesprávně uzavřený závazkový vztah (např. smluvní vztah nevyvážený, pro veřejný subjekt nevhodný), případně o nenaplnění uzavřeného závazkového vztahu (není vyžadováno plnění, není poskytnuta součinnost, ...).

U takového rizika bude vždy otázkou, zda se jedná o úmyslné, tedy v podstatě korupční jednání, či o prostou nedbalost.

Úmyslné jednání lze jen těžko předem vyloučit. Roli zde může sehrát protikorupční prevence spočívající v uplatnění takových opatření, která přinášejí preventivní účinky. Každý zaměstnanec musí vědět, že případná korupce by byla s vysokou mírou pravděpodobnosti odhalena, vyřešena a důsledně potrestána. U nedbalostního jednání lze nastavit určité procesy, které toto riziko s vysokou mírou pravděpodobnosti omezí, zejména jde tedy o standardizaci procesů a postupů.

Ve fázi přípravy smluvních vztahů se bude jednat o striktní vyžadování právní kontroly uzavíraného závazkového vztahu. V průběhu celého vztahu pak jednoznačně a individuálně nastavená odpovědnost za správu smluvního vztahu (definování požadavků, potřeb a očekávání, příprava, resp. vyjednávání, smluvních podmínek, případně výběr smluvního partnera, uzavření smluvního vztahu, plnění závazků a vyžadování plnění závazků druhé smluvní strany, poskytování součinnosti, uplatňování sankcí, ...). Každý smluvní vztah musí být od svého počátku, resp. již od přípravné, vyjednávací fáze, řízen, a to až do jeho úplného skončení a vypořádání. Následně, po skončení a vypořádání smluvního vztahu, často však též i v jeho průběhu, je vhodné a účelné provádět (podle povahy věci dílčí a závěrečné) vyhodnocování vztahu, přidané hodnoty, kterou přinesl, a nákladů, které vyvolal.

Při uzavírání a správě závazkových právních vztahů se uplatní touto Protikorupční strategií definované zásady i nástroje orientované proti korupci. Jde zejména o zásadu zákonnosti, zásadu transparentnosti a informovanosti, zásady 3E, ale také o princip rovnosti, z nástrojů pak především o nastavení systému tzv. bezpečného rozhodování, kontrolu, evidenci a zachování auditní stopy.

Zásady pro uzavírání a další správu závazkových právních vztahů musí být aplikovány a dodržovány jak u kraje Vysočina a jeho orgánů, tak u všech krajem zřizovaných příspěvkových organizací, a to bez výjimky.

4.3. Veřejné zakázky

Oblast veřejných zakázek je ze své podstaty oblastí s vysokým korupčním potenciálem a mnoha korupčními riziky.

Kromě samotného charakteru agendy se na zvýšeném korupčním riziku podílí i formálnost a procesní složitost zákona. Jedná se o zákon č. 137/2006 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů. Při jeho aplikaci dělají chyby i renomované firmy specializující se na zadávání veřejných zakázek. Veřejné subjekty mají většinou nedostatek kvalifikovaného personálu, který by bylo možné na proces zadávání veřejných zakázek vyčlenit a odpovídajícím způsobem jej ocenit.

Přes výše zmíněnou složitost právní úpravy nelze prohlásit, že by byl proces zadávání veřejných zakázek upraven dostatečným způsobem, proto je třeba pro zvýšení protikorupční bezpečnosti doplňovat obecně závaznou právní úpravu úpravou interní. Ta především má sloužit:

- k provedení zákona, tedy k podrobnější úpravě procesu, jeho pravidel, jím zahrnutých dílčích postupů, rozhodovacích pravomocí a odpovědnosti, způsobu administrace, evidence (dokumentace) a kontroly,
- ke stanovení pravomoci, odpovědnosti, pravidel a postupů pro tzv. zakázky malého rozsahu, jež nedosahují finančního limitu, od kterého se na zadávání veřejných zakázek nevztahují pravidla kodifikovaná zákonem,
- ke zvýšení transparentnosti a obecně protikorupční bezpečnosti agendy zadávání veřejných zakázek (především aplikací dalších protikorupčních opatření, která jsou vhodná k implementaci do pravidel).

Interní úprava se musí přiměřeným způsobem vztahovat také na krajem zřizované příspěvkové organizace. Z dalších protikorupčních opatření vhodných k zapracování je možné zmínit především zásadu zákonnosti, ale také princip rovnosti, zásadu 3E a v neposlední řadě princip transparentnosti. Při formulování povinností doprovázejících zadávání veřejných zakázek je však třeba současně dbát o to, aby náklady na zavedení a uplatňování opatření nepřevyšovaly jejich možné přínosy.

Velmi vhodným opatřením, které vychází z obecných zásad, je dělba kompetencí. V rámci kraje Vysočina by bylo možné personálně a v některých případech i z hlediska interní organizační struktury veřejného subjektu rozdělit kompetence zadávací (vytvoření zadávací dokumentace), kompetence administrativní (procesní průběh veřejné zakázky a vytváření auditní stopy) a kompetence dohledové (nezávislý dozor a upozorňování na systémové chyby).

Účinným opatřením je využívání tzv. společných (soustředěných) nákupů vybraných komodit pro kraj a jím zřizované příspěvkové organizace. Pro tyto i standardní nákupy pak může být přínosné použití vhodných, transparentních a vysoce konkurenčních metod nákupu, resp. výběru, nejvýhodnější nabídky (elektronické tržiště, elektronická aukce, klasická aukce apod.).

Dalším z řady možných opatření je eliminace tlaku ze strany uchazečů a zájmových skupin používáním co nejotevřenější formy zadávacích řízení. Protikorupční charakter nesou i drobnější opatření, jako např. zveřejňování uzavřených smluv vycházejících ze zadávání veřejných zakázek (smlouvy a jejich části je možné zveřejňovat jen v těch případech a pouze takovým způsobem, kdy nedojde k ohrožení jiného právem chráněného zájmu, jako např. autorského práva, obchodního tajemství, požadavků na ochranu osobních údajů apod.). Z hlediska bezpečnosti proti korupci může být přínosem i zveřejňování informací o investičních záměrech.

4.4. Vrchnostenské rozhodování

Vrchnostenské rozhodování je oblastí s relativně vysokou mírou korupčního rizika. U této oblasti je však složité přijímat jakákoliv protikorupční opatření nad rámec opatření obecných. Vrchnostenské rozhodování je projevem veřejné moci a je poměrně podrobně upraveno obecně závaznými právními předpisy.

Při aplikaci vrchnostenského rozhodování platí obecná zásada, že veřejná moc může činit pouze a výhradně to, co je zákonem stanoveno, k čemu je zákonem zmocněna. Základním protikorupčním nástrojem v této oblasti je tedy důsledná kontrola. Podpůrné protikorupční faktory spočívají v kvalitě personálu vykonávajícího příslušnou rozhodovací pravomoc a v manažerské a organizační práci.

Rozhodování činěné ve vrchnostenském vztahu je velmi často součástí výkonu přenesené působnosti (státní správy) krajským úřadem. Kontrola takového rozhodování je většinou realizována nadřízenými orgány, tedy zpravidla ministerstvy. Uvnitř orgánu je pro tuto oblast třeba stanovit především kontrolní mechanismy pro kontrolu dodržování procesních pravidel a formálně administrativních náležitostí.

5. Implementace protikorupčních opatření do praxe

Implementace obecných i konkrétních, systémových i individuálních nástrojů k eliminaci korupčních rizik je dlouhodobou, v některých případech trvalou záležitostí. Při volbě veškerých opatření je třeba zvažovat přínosy, náklady i vedlejší efekty. Není možné připustit, aby byla pro každý jednotlivý případ, každý stav, každou situaci aplikována všechna opatření, tedy i ta, která nejsou dostatečně efektivní, účelná nebo hospodárná.

Všechna pravidla a opatření popsaná v Protikorupční strategii je třeba uplatňovat přiměřeně, s rozumem, s ohledem na hodnotu operace, míru rizika, očekávaný přínos a nákladovost

(finanční i časovou, resp. z hlediska nároků na lidské zdroje). Zavádění jednotlivých opatření do praxe může být prováděno různými způsoby, pro každé jednotlivé opatření vždy způsobem, který se jeví jako nejvhodnější, poskytující nejlepší poměr přidané hodnoty vůči nákladům na jeho zavedení a užívání.

Je žádoucí, aby byla v pravidelných intervalech, např. jedenkrát v kalendářním roce, zpracovávána a předkládána radě kraje k projednání podrobná zpráva o implementaci protikorupční strategie v rámci působnosti orgánů kraje a o vyhodnocení účinnosti protikorupčních opatření. Podkladový materiál se zprávou by měl být podáván k projednání zásadně jako materiál veřejný. Bylo by vhodné, kdyby docházelo k předkládání zprávy např. vždy po proběhnutí hodnocení činnosti odborů a samostatných oddělení. Rovněž vhodné by bylo, kdyby zpráva obsahovala zhodnocení situace nejen u orgánů kraje, ale také u krajem zřizovaných příspěvkových organizací.

6. Závěr, očekávaný přínos Protikorupční strategie kraje Vysočina

Od této Protikorupční strategie nelze očekávat okamžitý efekt v podobě odhalených korupčních jednání značného rozsahu. Protikorupční strategie však popisuje základní zásady a pravidla a také možná a žádoucí systémová i individuální opatření vedoucí ke snížení korupčních rizik a zavazuje všechny orgány kraje Vysočina a jejich vnitřní organizační jednotky i všechny krajem zřizované příspěvkové organizace k jejich přiměřenému uplatňování. Strategie vymezuje základní směřování souvisejících aktivit. Implementace protikorupčních opatření bude postupná, přizpůsobená konkrétním podmínkám. Základním smyslem je, aby bylo při každém zásahu do systému řízení a při každém podstatném zásahu do činnosti organizace, jakož i při všech pravidelných plánovacích a hodnotících aktivitách, zvažováno a hodnoceno korupční riziko a zvažována možnost a vhodnost zavedení konkrétních opatření k jeho eliminaci nebo alespoň podstatnému snížení.

Dalším smyslem Protikorupční strategie je informování „zákazníků“ kraje Vysočina a jím zřizovaných organizací i široké veřejnosti o poctivých záměrech kraje v zásadní míře přispět k vytváření prostředí nepříznivého vzniku a rozvoji korupce a o vůli i připravenosti důsledně řešit případně dokonané korupční jednání.

Strategie a její naplňování v každodenním životě by měly v dlouhodobějším horizontu přispívat ke zlepšení mínění veřejnosti o regionálních politicích, úřednících a dalších veřejných zaměstnancích podílejících se na výkonu správy území, na vytváření veřejných statků a na poskytování veřejných služeb.

V neposlední řadě pak má Protikorupční strategie přispět k vytváření kultury organizace a má být poselstvím o žádoucím chování a jednání vůči všem zaměstnancům.

Kraj Vysočina se zavazuje za sebe, za všechny své orgány, ale také za jím zřizované příspěvkové organizace k postupné a možností i okolnostem přiměřené implementaci této Protikorupční strategie (zásad a opatření, které strategie obsahuje) tak, aby byla ještě silněji omezována pravděpodobnost vzniku a rozvoje korupčního jednání. Vytváření prostředí nepříznivého pro tento negativní jev a důsledné vypořádávání případné reálné korupce považují představitelé i zaměstnanci uvedených subjektů za součást své práce a svého poslání.

V Jihlavě dne 22. 3. 2011