

Vládní politika boje s korupcí a její dopad na subjekty působící ve veřejné správě

Government Policy of Fighting Corruption and Its Impact on Subjects Operating in Public Administration

Marie Sciskalová
Soňa Harasimová

Abstract: *This paper focuses on the implementation of the government policy of fighting corruption at the lowest level of the State and local governments. The resource for the theoretical part is an analysis of government documents, especially of the Action Plans for Fighting Corruption in selected years. An important aspect of the fight against corruption create beside the education of the officials of the local and government administration also prevention, restraint of wasting of public funds, and strengthening of the control in the area of public administration. The aim of the questionnaire survey applied is to find out how officials perceive corruption and corrupt practices, taking into account the government's information strategy in this area. A partial aim of the empirical research lies in applying of the Code of Ethics in the workplace and of the transparent and open access to information. In practice, it means mainly the use of the National Catalogue of Open Data operated by the Ministry of the Interior of the Czech Republic.*

Key Words: *Official; Code of Ethics; Transparent Access to Information; Efficient Management of the State and Town Property; Bribery; Corruption; Corrupt Behaviour; Education of Officials; Questionnaire Survey; the Czech Republic.*

Abstrakt: *Příspěvek se zaměřuje na implementaci vládní politiky boje s korupcí na nejnižší úrovni státní správy a místní samosprávy. Východiskem pro teoretickou část je analýza vládních dokumentů, především Akčních plánů pro boj s korupcí pro vybraná léta. Důležitý bod v boji s korupcí tvoří kromě vzdělávání úředníků ve služebním poměru a úředníků samosprávných celků také oblast prevence, zamezení plýtvání veřejnými prostředky a posílení kontroly v oblasti veřejné správy. Cílem aplikovaného dotazníkového šetření je zjistit, jak úředníci vnímají korupci a korupční jednání s ohledem na vládní strategii informovanosti v této oblasti. Dílčím cílem empi-*

rického šetření je uplatnění etického kodexu na pracovišti a transparentního a otevřeného přístupu k informacím. V praxi se zejména jedná o využití Národního katalogu otevřených dat, který provozuje Ministerstvo vnitra České republiky.

Klíčová slova: *Úředník; etický kodex; transparentní přístup k informacím; hospodárné nakládání s majetkem státu a obce; podplácení; korupce; korupční jednání; vzdělávání úředníků; dotazníkové šetření; Česká republika.*

Úvod

Příspěvek věnuje pozornost vnímání korupce a korupčního jednání na úrovni úředníků územních samosprávných celků. Teoretická část je postavena na analýze aktuálních vládních dokumentů týkajících se boje s korupcí. Rámcově se jedná o Základní směry boje s korupcí na vládní úrovni z roku 2014 a Programové prohlášení vlády České republiky z roku 2014, kde byly formulovány hlavní oblasti a cíle v boji s korupcí ve veřejné správě. Dále to je Příloha Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2016 až 2018, které bylo rozpracováno na jednotlivá léta do podoby vládního dokumentu Akční plán boje s korupcí na roky 2015 a 2016. V uvedených plánech jsou konkretizovány návrhy a protikorupční opatření a jsou zde také shrnuty dosažené výsledky za minulá období.

Cílem příspěvku je zjistit, jak je tato vládní strategie boje s korupcí přenesena na nejnižší úroveň veřejné správy a státní samosprávy. Objekt empirického šetření jsou úředníci vybraných obcí a krajů. Zvláštní kapitola je věnována transparentnosti veřejného sektoru a otevřeného přístupu k informacím, kde bylo zjišťováno, zda a jak úředníci využívají Národní katalog otevřených dat, který provozuje Ministerstvo vnitra České republiky na Portálu veřejné správy.

Dotazníkové šetření s úředníky vybraných obcí a krajů bylo realizováno v září 2016 v průběhu školení k obecné části pro získání osvědčení o zvláštní odborné způsobilosti. Dílčím cílem je zjistit, jak jsou úředníci informováni v oblasti boje s korupcí a korupčním jednáním a zda vládní strategie nachází uplatnění na nejnižší úrovni veřejné správy.

1 Vládní politika boje s korupcí

Korupce je jedním ze závažných problémů české občanské společnosti a boj s korupcí na všech stupních veřejné správy je považován za jednu

z vládních priorit formulovaných v Programovém prohlášení vlády z roku 2014. Dalšími prioritami jsou posílení řídicího a kontrolního systému veřejné správy, odstranění všech forem plýtvání veřejnými prostředky, transparentní nákupy, zamezení nadužívání externích služeb a poradců, zveřejňování výdajů placených z peněz daňových poplatníků, včetně zakázek malého rozsahu, a nesmlouvavý boj proti všem formám korupce, včetně závažné hospodářské a finanční kriminality.¹

Vláda České republiky, jak je uvedeno v citovaných dokumentech, nehodlá jít cestou rozsáhlých strategií, které je často obtížné realizovat, ale zaměří se na jednoduché a stručné Akční plány pro boj s korupcí na vybrané krátké období, například na roky 2016 až 2018. V nich budou formulovány a rozvedeny základní programové dokumenty vládní koalice. Zmíněné programy rovněž akceptují doporučení mezinárodních organizací a Evropské komise v oblasti boje s korupcí, kterými je Česká republika vázána.

Legislativní činnost v oblasti vládního boje s korupcí má zcela zásadní postavení. Nezbytnou součástí legislativního procesu by měla být důkladná analýza možných korupčních rizik v připravovaných právních normách, s cílem předejít nesprávnému výkladu zákona a vytváření možného prostoru pro korupční jednání.² Často se jedná o chybějící kontrolní mechanismy rozhodovacích procesů, které tomuto jednání mohou účinně zabránit. Rovněž se legislativně řeší ochrana oznamovatelů korupce.³

Hlavní oblast vládního boje s korupcí představuje veřejná správa, s důrazem kladeným na státní správu. Dosud nesplněné mezinárodní závazky České republiky se objevují například v oblasti střetu zájmů, v obecném požadavku na odpolitizování veřejné správy, v nedostatečné ochraně oznamovatelů korupce, v oblasti zadávání veřejných zakázek, ve

¹ Blíže viz *Programové prohlášení Vlády České republiky* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2014, s. 3 [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove-prohlaseni_unor_2014.pdf.

² Blíže viz *Zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů*; a *Zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád ve znění pozdějších předpisů*.

³ Blíže viz *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, Oddělení boje s korupcí, 2014, s. 4 [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>.

vyšší transparentnosti financování politických stran a v dalších oblastech.⁴

Klíčovým bodem v boji s korupcí je také oblast prevence, zejména vzdělávání úředníků ve služebním poměru a úředníků samosprávných celků. Patří sem také transparentnost v nejširším slova smyslu – plynulý tok otevřených dat a informovanost občanů o výdajích ve veřejnoprávním sektoru.

Česká republika je signatářem mnoha mezinárodních smluv a členem řady mezinárodních organizací. Někde je oblast korupce zmíněna jen okrajově, jinde se mezinárodní smlouvy týkají především boje s korupcí (například Skupina států proti korupci GRECO, která institucionálně spadá pod Radu Evropy). Mezinárodně diskutovanou problematikou je prokazování mezinárodní korupce a její přeshraniční trestání. Významný nástroj, který upravuje zajišťování a konfiskaci výnosů z trestné činnosti v Evropské unii, tvoří článek 5 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/42/EU, na jejímž základě jsou členské státy povinny přijmout nezbytná opatření umožňující úplnou nebo částečnou konfiskaci majetku osobě odsouzené za tento trestný čin.⁵

Základním nástrojem boje s korupcí v České republice pro následující období je Akční plán boje s korupcí na roky 2015 a 2016. Stanovuje klíčová opatření legislativního i nelegislativního charakteru, která bude vláda v boji s korupcí v daném roce provádět. Hlavní východiska definuje Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017, která byla zpracována v červnu 2014. Vládní politika boje s korupcí je postavena na čtyřech prioritách, které byly v následujícím období podrobně rozpracovány do jednotlivých kapitol.⁶

⁴ Blíže viz *Základní směry boje s korupcí na vládní úrovni* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2014, s. 3-5 [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/dokumenty/aktuality/Zakladni-smery-boje-s-korupci-na-vladni-urovni.pdf>.

⁵ Blíže viz *Základní směry boje s korupcí na vládní úrovni* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2014, s. 4-6 [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/dokumenty/aktuality/Zakladni-smery-boje-s-korupci-na-vladni-urovni.pdf>.

⁶ Blíže viz *Akční plán boje s korupcí na rok 2015* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, Oddělení boje s korupcí, 2014, s. 3 [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Akzni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf>.

1.1 Výkonná a nezávislá exekutiva

Prvním krokem bylo nabytí účinnosti Zákona č. 234/2014 Sb. o státní službě (od 1. ledna 2015), který zvyšuje profesionalizaci úředníků (úřednická zkouška a služební hodnocení, systém vzdělávání státních úředníků), dále přispívá k stabilizaci zaměstnanců ve služebním poměru a výrazně omezuje politizaci veřejné správy.⁷ Úspěšná implementace Zákona o státní službě je klíčovým závazkem vlády. Podpůrnými opatřeními, která napomůžou k transparentnosti procesů ve veřejné správě, jsou například:⁸

- ✚ zveřejňování profesních životopisů zájemců o manažerské pozice, a to i bez souhlasu žadatele o tuto pozici;
- ✚ srovnání práv a povinností státních zaměstnanců a úředníků územních samosprávných celků;
- ✚ zřízení Speciálního státního zastupitelství.

Dílním cílem je také prosadit nový Zákon o státním zastupitelství, který zajistí nezávislost státních zástupců a jejich odpovědnost při vyšetřování trestných činů, například stanovením pevného funkčního období pro vedoucí státního zástupce.⁹

1.2 Transparentnost a otevřený přístup k informacím

K posílení transparentnosti veřejného sektoru a otevřeného přístupu k informacím byl sestaven a schválen Akční plán Partnerství pro otevřené vládnutí na léta 2016 až 2018. Je zde uvedeno pět strategických oblastí, které se budou v dalších letech rozvíjet:¹⁰

⁷ Blíže viz *Zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě ve znění pozdějších předpisů*.

⁸ Blíže viz *Akční plán boje s korupcí na rok 2016* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2015, s. 4-6 [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2016.pdf>.

⁹ Blíže viz *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, Oddělení boje s korupcí, 2014, s. 4 [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>.

¹⁰ Blíže viz *Příloha Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2016 až 2018* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2016, s. 2-4 [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/Pri-loha-Akcniho-planu-Ceske-republiky-Partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-na-obdobi-let-2016-az-2018.pdf>.

- ✚ zlepšování veřejných služeb (Improving Public Services) – zahrnuje opatření, která se zaměří nejen na služby ve veřejné správě, ale také v oblasti vzdělávání, justice a v dalších relevantních oblastech;
- ✚ zvyšování veřejné integrity (Increasing Public Integrity) – opatření, která se primárně zaměří na korupci a veřejnou etiku, přístup k informacím, reformu financování volebních kampaní a další oblasti;
- ✚ hospodárnější nakládání s veřejnými zdroji (More Effectively Managing Public Resources) – se zaměří na rozpočty, veřejné zakázky, přírodní zdroje a zahraniční spolupráci;
- ✚ vytváření bezpečnějších komunit (Creating Safer Communities) – zahrnuje opatření, která se zaměří na posílení bezpečnosti veřejnosti, krizové řízení, ohrožování životního prostředí a další;
- ✚ zvyšování korporátní zodpovědnosti (Increasing Corporate Accountability) – se zaměřením na odpovědnost právnických osob v oblastech životního prostředí, protikorupčních opatření, ochrany spotřebitele a v dalších oblastech.

Mezi priority v zmíněném okruhu patří předložení novely Zákona o střetu zájmů, která zavede elektronické vyplňování a zveřejňování majetkových příznání politiků tak, aby k nim měla veřejnost přístup. Majetkové příznání se bude podávat i ke dni nástupu do funkce.¹¹

Dalším krokem je zpřístupnění dat a informací veřejné správy občanům na internetu v souladu s mezinárodními požadavky na otevřená data. Ministerstvo vnitra České republiky provozuje na Portálu veřejné správy Národní katalog otevřených dat, který výrazně přispívá k dohledatelnosti dat a k jejich využití ve veřejné správě.

1.3 Hospodárné nakládání s majetkem státu

Nehospodárné nakládání s majetkem státu se negativně odráží na fungování veřejného sektoru a důvěře občanů v postupy státních institucí. Primární motivací všech následujících opatření je úspora neúčelně vynakládaných prostředků státu. Nejdůležitějším nástrojem bylo přijetí Zákona o zadávání veřejných zakázek, který nabyl účinnosti v dubnu 2016. Cílem je výrazné omezení prostoru pro účelové obcházení některých ustanovení uvedeného zákona. Přesně jsou vymezeny předmět zakázky,

¹¹ Blíže viz *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, Oddělení boje s korupcí, 2014, s. 5 [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>.

hodnotící kritéria, technické podmínky, smluvní podmínky, transparentnost, rovné zacházení, hospodárnost, efektivita a účelnost.¹²

Mezi další priority patří:

- + elektronizace veřejných zakázek;
- + implementace a přijímání protikorupčních opatření v rámci Evropských strukturálních a investičních fondů;
- + vypracování Metodiky veřejného nakupování;
- + rozkrývání nejasné vlastnické struktury obchodních partnerů;
- + přijetí Zákona o Registru smluv;
- + přijetí nového Zákona o vnitřním řízení a kontrole ve veřejné správě;
- + zveřejňování nabídek prodeje a pronájmu majetku státu.

V rámci uvedeného okruhu se bude vláda zasazovat o zákaz pro stát obchodovat s firmami s nejasným vlastníkem a o zveřejňování výdajů ve státní sféře, které jsou financované z peněz daňových poplatníků.¹³

1.4 Rozvoj občanské společnosti

Vláda České republiky se v Programovém prohlášení zavázala k přijetí legislativního řešení ochrany oznamovatelů korupce.¹⁴ Chybí zde úprava zaručující zejména pracovníprávní ochranu osobám, které ve veřejném zájmu upozorní na protiprávní jednání, tzv. whistleblowing. Zmíněná strategická oblast se zaměří na korupci ve sportu – na problematiku manipulace s výsledky zápasů a s tím související korupci ve sportovním prostředí, a dále také na protikorupční vzdělávání učitelů.

¹² Blíže viz *Akční plán boje s korupcí na rok 2016* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2015, s. 11 [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2016.pdf>.

¹³ Blíže viz *Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, Oddělení boje s korupcí, 2014, s. 6 [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>.

¹⁴ Blíže viz *Akční plán boje s korupcí na rok 2016* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2015, 15 s. [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2016.pdf>.

2 Východiska pro empirické šetření v rámci analytické části

Východiskem pro zjištění potřebných dat jsou požadavky a výstupy z workshopu konaného při příležitosti tvorby nových závazků vůči iniciativě Partnerství pro otevřené vládnutí¹⁵ ze dne 29. února 2016.

2.1 Výkonná a nezávislá exekutiva

Na výše zmíněném workshopu zazněl požadavek na vytvoření metodiky pro aplikaci etického kodexu ve veřejné správě. Podstatné pro danou metodiku jsou případové studie s příklady dobré praxe. Proto byla do dotazníku zařazena otázka, zda úředník uplatňuje na pracovišti nebo ve své praxi etický kodex, a dále otázka týkající se vystupování, jednání a chování úředníka dle etického kodexu tak, aby bylo zamezeno korupci a korupčnímu jednání.

2.2 Transparentnost a otevřený přístup k informacím

Požadavek zpřístupnění dat a informací veřejné správy úředníkům a občanům je přítomen v otázce, která se týká využití Národního katalogu otevřených dat, který provozuje Ministerstvo vnitra České republiky na Portálu veřejné správy. Bylo zde navrženo průběžné vzdělávání v oblasti metodik a standardů zaměřených na publikaci otevřených dat veřejné správy, které lze využít i pro uživatele z řad veřejnosti.¹⁶

2.3 Hospodárné nakládání s majetkem státu

Oblasti možného nehospodárného nakládání s majetkem státu se věnují dvě otázky, a to zda jsou pravidelně a transparentně zveřejňovány nabídky prodeje a pronájmu majetku státu/obce na webových stránkách nebo úřední desce města, a dále zda jsou výdaje (například při nakládání s majetkem obce/organizace) kontrolovány před proplacením faktur třetí/nezávislou osobou.¹⁷

¹⁵ Blíže viz *Příloha Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2016 až 2018* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2016, s. 31 [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/Pri-loha-Akcniho-planu-Ceske-republiky-Partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-na-obdobi-let-2016-az-2018.pdf>.

¹⁶ Blíže viz *Akční plán boje s korupcí na rok 2016* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2015, s. 7 [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2016.pdf>.

¹⁷ Blíže viz *Akční plán boje s korupcí na rok 2016* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2015, s. 12 [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protiko->

2.4 Rozvoj občanské společnosti

Vláda České republiky primárně řeší přijetí legislativní ochrany oznamovatelů korupce. Týká se to zejména pracovníprávní ochrany osob, které upozorní na protiprávní jednání. Mezinárodní a nevládní organizace dlouhodobě kritizují stávající situaci. Cílem bylo předložit v roce 2016 návrh zákona, který bude představovat účinný mechanismus ochrany oznamovatelů.¹⁸

3 Výsledky empirického šetření s úředníky vybraných obcí a krajů

Dotazníkové šetření bylo provedeno v září 2016, zúčastnilo se ho 120 respondentů, 9 dotazníků bylo vyřazeno z důvodu nedostatečných dat, zpracováno bylo 111 dotazníků. V úvodu byly položeny obecné otázky týkající se pohlaví a věku respondenta, a dále pak otázky, v jak velké obci respondent pracuje a na jaké pozici (Tabulka 1).

Tabulka 1 Vyhodnocení osobních údajů respondentů

Vyhodnocení osobních údajů respondentů						
Pohlaví \ Věk	20 – 29	30 – 39	40 – 49	50 – 59	60+	Celkem
Muži	5	1	1	4	1	12
Ženy	25	30	31	12	1	99
Celkem	30	31	32	16	2	111

Pramen: Vlastní primární šetření mezi účastníky školení.

Celkem 13 respondentů bylo úředníky hlavního města Prahy, 78 respondentů pak úředníky obce s rozšířenou působností (z okresního města) a 20 jich bylo z obce s pověřeným obecním úřadem.

Profesní zastoupení respondentů bylo různorodé: 23 respondentů bylo z orgánů sociálně právní ochrany dětí, 17 bylo úředníky odboru evidence obyvatel/osobní doklady, 12 úředníky odboru ekonomického, mající odpovědnost za sestavování rozpočtu nebo finance, 12 uvedlo pozici referenta, 9 úředníků bylo ze živnostenského úřadu, 7 úředníků se zabývalo vymáháním místních poplatků. Dále pak 5 respondentů vykonávalo

rupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2016.pdf.

¹⁸ Blíže viz *Akční plán boje s korupcí na rok 2016* [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2015, s. 14 [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akcni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2016.pdf>.

činnost na úseku kontroly a školství a 4 respondenti v oblasti krizového řízení a na odboru dopravy, 13 respondentů patřilo do skupiny ostatní nebo nespecifikovalo odbor, ve kterém vykonávali státní správu.

Otázka č. 1 se týkala toho, zda je v příslušné obci uplatňován etický kodex (Tabulka 2).

Tabulka 2 Aplikace etického kodexu v praxi

Aplikace etického kodexu v praxi					
	Ano	Občas	Zřídka	Vůbec ne	Nevím
Otázka č. 1	85	16	5	2	3

Pramen: Vlastní primární šetření mezi účastníky školení.

Dva respondenti uvedli mimo dotazník, že na jejich odboru žádný etický kodex není uplatňován, a tudíž nemohou odpovědět, zda upravuje chování tak, aby bylo zamezeno korupci. Oba respondenti zastupovali obec s pověřeným obecním úřadem. Jeden respondent uvedl, že „je to základní forma slušného chování“, a druhý, že je nutné se chovat „dle vlastního vědomí a svědomí“.

Otázka č. 2 měla zjistit, zda etický kodex upravuje chování a jednání úředníků tak, aby bylo zamezeno korupci (Tabulka 3).

Tabulka 3 Etický kodex ve vztahu ke korupčnímu jednání

Etický kodex ve vztahu ke korupčnímu jednání					
	Velmi dobře	Dobře	Špatně	Velmi špatně	Nevím
Otázka č. 2	29	55	4	1	22

Pramen: Vlastní primární šetření mezi účastníky školení.

Tři čtvrtiny dotázaných odpověděli, že etický kodex upravuje velmi dobře nebo dobře chování a jednání úředníků územních samosprávných celků tak, aby bylo zamezeno korupci. Na druhé straně stojí 20 % respondentů, kteří vůbec nemají informaci o uvedené skutečnosti. Z pohledu tajemníka úřadu by bylo vhodné seznámit tyto úřední osoby s funkcí a smyslem etického kodexu, aby byly schopny posoudit jeho působení v praxi při výkonu státní správy.

Další dotazování směřovalo k transparentnosti otevřeného přístupu k informacím. Cílem otázky č. 3 bylo zjistit, zda a jak zaměstnanci ve veřejné správě a samosprávě využívají ke své práci Národní katalog ote-

vřených dat, který provozuje Ministerstvo vnitra České republiky na Portálu veřejné správy (Tabulka 4).

Tabulka 4 Využívání Národního katalogu otevřených dat ke své práci

Využívání Národního katalogu otevřených dat ke své práci					
	Ano	Občas	Zřídka	Vůbec ne	Nevím
Otázka č. 3	2	11	14	65	19
Otázka č. 4	29	7	4	4	67
Otázka č. 5	100	4	0	0	7
Otázka č. 6	84	8	8	0	11

Pramen: Vlastní primární šetření mezi účastníky školení.

Pouze 11 % respondentů odpovědělo, že ke své práci při výkonu státní správy využívá otevřených dat veřejné správy. Téměř 70 % respondentů odpovědělo záporně a 19 % respondentů vůbec nemělo informaci, že existuje Národní katalog otevřených dat.

Otázky č. 4, 5 a 6 se týkaly oblasti hospodárného nakládání s majetkem státu a obcí (Tabulka 4). V otázce č. 4 byl položen dotaz, zda jsou výdaje územních samosprávných celků (například při nakládání s majetkem obce/města) kontrolovány před proplacením faktur třetí/nezávislou osobou. Jedna třetina dotázaných odpověděla kladně, 8 záporně a 67 dotázaných odpovědělo, že nemá o dané skutečnosti informace.

Otázka č. 5 se vztahovala na zveřejňování nabídky prodeje a pronájmu majetku územních samosprávných celků na webových stránkách a na úřední desce územních samosprávných celků. Celkem 100 respondentů odpovědělo kladně, žádný se nevyjádřil záporně a jen 7 respondentů nemělo informace o uvedené skutečnosti.

Otázka č. 6 byla směřována k tomu, zda má respondent povědomí o tom, že smlouvy o prodeji a pronájmu majetku obce/města jsou zveřejňovány na webových stránkách nebo na úřední desce územních samosprávných celků. Celkem 92 respondentů uvedlo, že smlouvy jsou pravidelně nebo občas zveřejňovány a jen 11 dotázaných nevědělo o zmíněné povinnosti územních samosprávných celků.

Poslední okruh otázek směřoval do oblasti rozvoje občanské společnosti a zaměřil se na korupci a korupční jednání. V otázce č. 7 byly respondentům předloženy čtyři možnosti korupčního jednání: přijetí úplatku, přijetí daru, podplácení a maření úkolu úřední osoby.

Možnosti v otázce byly vybrány záměrně tak, že všechny byly příklady korupčního jednání a respondenti měli tedy zaškrtnout všechny nabízené možnosti. Celkem 75 respondentů zvolilo jen jednu možnost: 35 přijetí úplatku, 31 podplácení, 4 přijetí daru a 5 maření úkolu úřední osoby. Dále pak 15 osob vybralo dvě možnosti, přičemž téměř všichni zvolili přijetí úplatku a podplácení, 17 respondentů zaškrtnulo tři možnosti a ke dvěma výše uvedeným přidalo přijetí daru (14) a jen 3 osoby zvolily maření úkolu úřední osoby. Správně odpověděli jen 4 respondenti, kteří zvolili všechny čtyři nabízené možnosti.

V otázce č. 8 měli vybrat to, co není považováno za korupci: přijetí láhve alkoholu, přijetí kytice, poskytnutí hotovosti a poskytnutí protislužby. Respondenti byli velmi dobře obeznámeni s tím, že jediné přijetí kytice není korupční jednání; zde odpovědělo správně 103 dotázaných.

V poslední otázce č. 9 byla nabídnuta možnost dalšího vzdělávání – přednášky o projevech a důsledcích korupce a korupčního jednání. Kladně se vyjádřilo 51 respondentů, 28 odpovědělo záporně a 32 dotázaných nevědělo odpovědět.

4 Výstupy z empirického šetření a jejich shrnutí

V oblasti výkonu státní správy se šetření zaměřilo na uplatňování a působení etického kodexu v praxi. Pouze ve dvou obcích nebyl uplatňován etický kodex. Záměr vlády České republiky týkající se bodu 1.1.2 Oblasti Zákona o státní službě – aplikace etického kodexu do praxe je v podstatě úspěšně naplňován. Dalším úkolem je sjednocení metodiky při tvorbě etického kodexu pro různé úrovně veřejné správy a místní samosprávy. Dílčím cílem může být vytvoření jednotného vzoru etického kodexu, který by upravoval chování a jednání úředníků tak, aby bylo zamezeno korupci.

Významné rezervy se objevily v oblasti využívání dat a informací z Národního katalogu otevřených dat, který zajišťuje Ministerstvo vnitra České republiky na Portálu veřejné správy. Téměř 60 % dotázaných nevyužívá data z Národního katalogu otevřených dat, dalších 17 % nemá informaci o tom, že uvedený katalog existuje. Není zde, bohužel, řečeno, zda tato data respondenti ve své profesi vůbec nepotřebují nebo jen neví, kde je vyhledat a jak s nimi pracovat. Prioritou vedoucích úředníků územních samosprávných celků v zkoumané oblasti by mělo být zvyšování informovanosti zaměstnanců ve veřejné správě o existenci a smyslu Národního katalogu otevřených dat. Současně by mělo pokračovat jejich

vzdělávání v oblastech metodiky, praktického využití Národního katalogu otevřených dat, a zároveň efektivního publikování otevřených dat v oblasti veřejné správy.

Povědomí o transparentním nakládání s majetkem územních samosprávných celků je mezi respondenty dotazníkového šetření poměrně vysoké. Téměř 90 % respondentů ví, že nabídky prodeje a pronájmu majetku města nebo obce jsou zveřejňovány na webových stránkách a na úřední desce územních samosprávných celků. Dále 82 % dotázaných má povědomost o tom, že smlouvy o prodeji nebo pronájmu majetku územních samosprávných celků jsou také zveřejňovány na webových stránkách a na úřední desce územních samosprávných celků.

Za negativní lze označit skutečnost, že respondenti nemají informace z oblasti finančních transakcí – výdajů týkajících se majetku obce/města, například ohledně kontroly před proplacením faktur. Dvě třetiny dotázaných odpověděly, že neví, zda faktury jsou nebo nejsou kontrolovány. Zde se naskytá prostor pro záměr vedoucích úředníků zvážit možnosti k vytvoření systémů centrálních nákupů a elektronických aukcí ve veřejném sektoru, které omezí plýtvání veřejnými zdroji, zejména v oblasti zadávání služeb veřejnou správou. Důležitým cílem vycházejícím z Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017 je zavedení elektronizace fakturace pro instituce státní správy a jejich dodavatele.

Dvě třetiny respondentů nesprávně odpověděli na dotazy směřující do oblasti korupce. Nejčastěji se vyskytující odpovědi (přijetí úplatku a podplácení) jsou zřejmě typickými nebo nejznámějšími příklady korupčního jednání. Přijetí daru se ovšem také řadí mezi projevy korupce a jen 7 respondentů považuje za korupční jednání také maření úkolu úřední osoby.

Polovina dotázaných by přivítala další vzdělávání v oblasti korupce. Data získaná v empirickém šetření ukazují, že 90 respondentů považuje za korupci především přijetí úplatku a uplácení. Zákon však tuto oblast definuje mnohem širěji; patří sem například také nepřímé úplatkářství a zneužití pravomoci úřední osoby.

Závěr

Charakterizovat pojem korupce lze z různých pohledů; může jít o zneužití postavení úředníka ve veřejné správě, související s porušením zásad nestrannosti při rozhodování nebo získání jiných výhod, může jít též, mimo

jiné, o selhání úředníka (jedince), kdy rozhoduje při výkonu správy věci veřejných.

Je nasnadě, že hlavní prioritou vlády České republiky je směřování počínů mimo jiné k posílení řídicího systému veřejné správy, k odstranění všech forem plýtvání veřejnými prostředky a majetkem, k zveřejňování výdajů placených ze státního rozpočtu, k zamezování zneužití pravomoci úřední osoby a k posílení kontroly všech aktivit týkajících se nakládání s finančními prostředky a majetkem obce nebo státu.

V souladu s těmito skutečnostmi byl příspěvek zaměřen nejen na teoretické aspekty korupčního jednání, ale také na praktickou stránku – tedy zjištění faktického stavu na vybraném vzorku respondentů. Výzkumná část příspěvku byla orientována na šetření v oblasti informovanosti úředníků vybraných obcí a krajů směřované na aspekty korupčního jednání, a dále na oblast jeho prevence.

Ze zjištění je patrné, že úředníci se při výkonu státní správy řídí etickým kodexem (pouze ve dvou případech tomu tak nebylo). Někteří z respondentů nemají informaci ohledně možnosti využívání dat a informací z Národního katalogu otevřených dat; problematikou je informovanost úředníků o ekonomických záležitostech územních samosprávných celků.

Potěšujícím výsledkem výzkumu je zjištění, že respondenti by přivítali proškolení z oblasti korupčního jednání.

Závěry výzkumu budou prezentovány při přednáškách na Fakultě veřejných politik v Opavě (Veřejné finance, Právo obcí a krajů a Veřejná ekonomika). Autorky mohou využít získané výsledky také při setkání s tajemníky územních samosprávných celků a zástupci obcí.

Seznam bibliografických odkazů

Akční plán boje s korupcí na rok 2015 [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, Oddělení boje s korupcí, 2014. 17 s. [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Akni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2015.pdf>.

Akční plán boje s korupcí na rok 2016 [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2015. 15 s. [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-dokumenty-vlady/na-leta-2015-2017/Akni-plan-boje-s-korupci-na-rok-2016.pdf>.

Programové prohlášení Vlády České republiky [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2014. 51 s. [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/programove_prohlaseni_unor_2014.pdf.

Příloha Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2016 až 2018 [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2016. 35 s. [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti/Priloha-Akcnioho-planu-Ceske-republiky-Partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-na-obdobi-let-2016-az-2018.pdf>.

Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 až 2017 [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, Oddělení boje s korupcí, 2014. 13 s. [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/na-leta-2015-2017/Vladni-koncepce-boje-s-korupci-na-leta-2015-az-2017.pdf>.

Základní směry boje s korupcí na vládní úrovni [online]. Praha: Úřad vlády České republiky, 2014. 7 s. [cit. 2017-03-20]. Dostupné z: <http://www.korupce.cz/assets/dokumenty/aktuality/Zakladni-smery-boje-s-korupci-na-vladni-urovni.pdf>.

Zákon č. 234/2014 Sb. o státní službě ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád ve znění pozdějších předpisů.

JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.

Fakulta veřejných politik
Slezská univerzita v Opavě
Bezručovo náměstí 885/14
746 01 Opava
Česká republika
marie.sciskalova@fvp.slu.cz

Ing. Soňa Harasimová

Fakulta veřejných politik
Slezská univerzita v Opavě
Bezručovo náměstí 885/14
746 01 Opava

Česká republika
sona.harasimova@fvf.pslu.cz