

Základní teze

Protikorupční strategie hl. m. Prahy 2015-2018

1. Pojem korupce je chápán v širokém smyslu

Korupcí se rozumí jakékoli jednání, kterým osoba ve veřejné funkci, zaměstnanec orgánu veřejné moci či zaměstnanec společnosti, ve které má hl. m. Praha přímý či nepřímý vliv, zneužívá svého postavení, moci nebo autority pro dosažení soukromých zisků (ať již svých osobních, rodinných, úzce skupinových, nebo zisků třetí osoby). Korupčním jednáním je i dodávání výrazně nekvalitních dodávek ze strany dodavatelů v rozporu se smlouvou, pokud ho Praha sama neřeší. Zvláště závažná je systémová korupce a taková korupce, při níž jde o vysoké obnosy peněz.

2. Strategie působí všude tam, kde má hl. m. Praha vliv

Strategie se bude vztahovat na všechny zaměstnance hl. m. Prahy a na členy orgánů hl. m. Prahy. Strategie se rovněž uplatní na příspěvkové organizace hl. m. Prahy a v přímo a nepřímo ovládaných obchodních společnostech (např. dceřiné a vnukovské společnosti, dále jen „obchodní společnosti“) v co největší možné míře. Hl. m. Praha se navíc bude snažit zapojit do naplňování Strategie i městské části hl. m. Prahy. Jak vyplývá z podkladů k protikorupční strategii, povinnosti městských podniků (např. zveřejňovat informace a snášet akcionářské kontroly) by měly být součástí vlastnické politiky, která by byla závazná na základě zvláštního ustanovení stanov městských společností.

3. Základním protikorupčním nástrojem je proaktivní zveřejňování informací

Zveřejňování informací z oblasti jak samostatné, tak přenesené působnosti je pro předcházení a potírání korupce klíčové. Umožňuje totiž kontrolu veřejností, zjednodušuje kontrolu „zevnitř“ (např. odborem k tomu určeným, mezi podřízenými a nadřízenými či mezi politickou reprezentací a úředníky) a funguje zároveň jako preventivní nástroj i jako nástroj pro zpětné odhalení korupce. Základním místem pro zveřejňování je internetový portál hl. m. Prahy. Praha by v nejvyšší možné míře měla začít používat tzv. transparentní účty, kde transakce na účtu zveřejňuje přímo banka (jako je začínají používat i jiná města).

Zveřejňovat by se měly mimo jiné informace o zakázkách, smluvních vztazích a plnění smluv, o způsobu nakládání s nemovitým majetkem, o výdajích na mediální, poradenské a

právní služby, o vedoucích pracovnících a členech statutárních orgánů obchodních společností (např. stručné životopisy, koncepce, se kterými uspěli ve výběrových řízeních, platy a odměny), o délkách různých řízení (např. změny územního plánu) nebo o (ne)vytváření smluvních sankcí v případě porušení smluv. Zveřejňovat by se měla i majetková přiznání politiků a vedoucích zaměstnanců Magistrátu, stejně jako kontrolní závěry (viz např. audit k Opencard). Je třeba jasně formulovat pravidla a doporučení pro základní procesy jako je projednávání rozhodnutí, oběh dokumentů a obsazování funkcí, aby si mohl každý ověřit, že jeho věc je řádně projednávána. Data by měla být zveřejňována přehledně a ve formátu otevřených dat, takovým způsobem, který ulehčuje veřejnou kontrolu.

Jedním ze závažných problémů, které přispívají ke korupčnímu prostředí, je schvalování unáhlených záměrů, u kterých neexistuje reálná potřeba (např. karta Pražana, Bezdrátová Praha, dublované zakázky na informační systémy, automaty na poplatky na Magistrátu a částečně tunel Blanka, nebo metro do nemocnice Motol). Podobné akce lze do budoucna utlumit tím, že se budou dostatečnou dobu předem zveřejňovat návrhy zásadních rozhodnutí Rady a Zastupitelstva, aby se tato rozhodnutí a jejich zdůvodnění mohla stát předmětem veřejné diskuse a být případně revidována.

4. Je potřeba posílit vnitřní a vnější kontrolu

Odbor kontrolních činností v současnosti kontroluje podřízené subjekty (školy, příspěvkové organizace, městské části apod.). Vnitřek magistrátu a městské podniky kontroluje jen na žádost. Oddělení interního auditu se soustředí na systémové chyby, nikoliv na kontroly a vyvození konkrétních důsledků. V důsledku to znamená, že neexistuje efektivní vnitřní kontrola Magistrátu hl. m. Prahy a akciových společností. Tuto praxi je potřeba změnit.

Kontroly by měly probíhat na principu "follow the money", tj. méně kontrol škol a více kontrol velkých akcí, které veřejnost považuje za problematické (Blanka, Škodův palác apod.), s cílem poskytnout veřejnosti jednoznačné a objektivní informace o výsledku kontroly významné akce. Výkonem kontrol v rámci Magistrátu hl. m. Prahy by měl být pověřen odbor interního auditu (§ 29 odst. 4 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole). Výkonem kontrol mimo magistrát (tj. příspěvkových organizací a akciových společností apod.) by měl být pověřen odbor kontrolních činností. Kontrolní výbor zastupitelstva by měl jít příkladem a prověřit dodržování ustanovení Etického kodexu zastupitele.

5. Platy úředníků se musí zvýšit a musí odpovídat vykonané práci

Občané vyžadují od města profesionální správu a ta není možná s podprůměrným a netransparentním odměňováním zaměstnanců za kvalitní práci. Nízký platový základ zaměstnanců ve spojení s netransparentním odměňováním je jednou z příčin vzniku korupčního prostředí, protože vytváří závislost na osobních ohodnoceních a odměnách, nad nimiž mají moc nadřízení pracovníci. Na druhou stranu je potřeba zabránit tomu, aby někteří zaměstnanci neodváděli žádnou reálnou práci anebo práci velmi nízké úrovně. Jasně platové podmínky jsou základním předpokladem toho, aby byla Praha atraktivním zaměstnavatelem pro nové zaměstnance.

Proto by město mělo zveřejnit úplné informace o způsobu odměňování zaměstnanců Prahy a jí řízených organizací včetně seznamu nejlépe placených zaměstnanců a statistických údajů o průměrné výši platů na různých pozicích. Standardní rozmezí osobního ohodnocení úředníků by mělo být zvýšeno. Osobní ohodnocení úředníků a odměny by měly být udělovány podle prokazatelného plnění úkolů, které mají zaměstnanci přiděleny. Zatímco Magistrát výše odměn tajil, nyní by se je nemusel bát zveřejnit. Nevykazuje-li zaměstnanec činnost či plní-li úkoly nedostatečně, měl by být nahrazen.

6. Zástupci města musí být odpovědní za své jednání

Pro vyvození odpovědnosti je nutné, aby bylo zavedeno jmenovité hlasování na jednání Rady hl. m. Prahy, výborů Zastupitelstva hl. m. Prahy, dozorčích rad a představenstev ovládaných obchodních společností. Kontrolní výbor již hlasuje jmenovitě, není-li rozhodnutí jednomyslné, tedy jmenovité hlasování není žádnou komplikací. Je potřeba vymáhat tzv. regresy po politicích a úřednících, kteří rozhodli zjevně neehospodárně nebo jinak v rozporu se zákonem a způsobili městu škodu. Měl by existovat veřejný seznam škod a za ně odpovědných osob.

7. Oznámit korupci má cenu

Oznamovatelé korupce musejí být chráněni před případnou zlovůlí jejich nadřízených či politického vedení. Po přechodnou dobu od oznámení korupce by měli být zaměstnanci města oznamující korupci pod zvýšenou ochranou, pokud o to požádají (např. změny v pracovním poměru až po projednání kontrolním výborem zastupitelstva). Oznámení o korupci musejí být řádně prošetřena a závěry těchto šetření zveřejněny. V případě odhalení korupce by takovéto zjištění mělo být odpovídajícím způsobem medializováno, neboť je v zájmu Prahy seznámit veřejnost s tím, jak bojuje proti korupci ve veřejné správě.

Řešením oznamování korupce a vyšetřováním jednotlivých případů není etický komisař nebo nějaká podobná centralizovaná funkce. Řešením je decentralizovaný systém, kde má oznamovatel důvěru k tomu, kdo prošetřuje a který zajišťuje lepší možnost anonymity. Tím mohou být např. zastupitelé nebo média anebo nezávislý soud. Nejde o práskání bagatelních věcí státním orgánům, ale o efektivní boj proti korupčním zločinům, při kterých se rozkrade více než 1 milion korun.

Praha by se měla inspirovat městy jako je New York nebo Chicago, kde je oznamovatel korupce odměněn za to, že se nebál riskovat a na korupci upozornil. Praha by měla vyzvat občany k tomu, aby bránili zájmy města proti korupci a zajistili důkazy prokazující korupci a nárok města na náhradu škody. Rada nabídne zmocnění každému občanu hl. m. Prahy, občanské iniciativě nebo protikorupční organizaci, aby jménem Prahy přihlásili nárok města do trestního řízení anebo podali žalobu k občanskoprávnímu soudu, neučiní-li tak Rada sama. Pražané tak budou moci napadnout platnost zvlášť nevýhodné smlouvy anebo vymáhat škodu způsobenou korupčním jednáním i v případech, kdy by do toho zástupci města sami nešli. Ustanovení o této veřejné žalobě bylo v Anglii zavedeno již v roce 1318, za amerického prezidenta Abrahama Lincolna bylo převzato do zákona proti rozkrádání v

armádních zakázkách. Od roku 1986 díky němu tamější vláda vymohla více než 27 miliard dolarů z peněz daňových poplatníků. Obdobná ustanovení platí i v zahraničních městech.

Navrhujeme, aby město motivovalo oznamovatele korupce veřejným příslibem, že jim udělí odměnu ve výši 10 až 30 % z částky, kterou se městu podaří reálně vymoci na pachatelích v důsledku úspěchu ve sporu vedeném oznamovatelem anebo díky jeho materiálům. Podmínkou bude, že vymožená částka přesáhne 1 milion korun a oznamovatel se na nekalém jednání nepodílel nebo podílel jen nepatrně.

8. Sledování a vyhodnocení klíčových parametrů

Pražští zastupitelé mají jen velmi chabé nástroje na sledování klíčových parametrů hospodárnosti. Město sice vytváří značné množství výkazů, ale jen málo z nich se dostává pravidelně k zastupitelům. Město má v rámci pravidelného vyhodnocení strategie sledovat a v přehledné podobě zveřejňovat výkaz zahrnující mimo jiné s následující informace: seznam škod zjištěných při provozu nebo kontrole (včetně např. nevymožených či promlčených pohledávek a jiné újmy na majetku), seznam všech sankcí uložených hl. m. Praze za porušení zákona o veřejných zakázkách a jiných zákonů, seznam rozhodnutí Magistrátu prohlášených soudy za nezákonné či nicotné a náklady na tyto spory, seznam závažných zjištění podle zákona o finanční kontrole a závažných zjištění týkajících se hospodaření akciových společností města, seznam kauz diskutovaných v médiích. V seznamech by mělo být též uvedeno vyhodnocení, odpovědná osoba (příkazce operace) a způsob řešení.

9. Město boj proti korupci samo nezvládne, požádá o pomoc z venku

Řešení korupce ve svém vlastním domě naráží na potenciální problém, že jeho řešitelé na něm nebudou mít tak velký zájem. Proto se hl. m. Praha se zapojí do mezinárodních projektů spolupráce zaměřených na boj proti korupci, např. do projektu „Governance and Anticorruption“ Institutu Světové banky, a bude si vyměňovat zkušenosti se svými partnerskými městy. Navíc bude aktivně spolupracovat s neziskovým sektorem (např. s Transparency International či občanským spolkem Oživení) a bude se veřejně vypořádávat s jejich doporučeními a podněty.

Schválením strategie boj proti korupci nekončí, ale začíná.