*Verze do připomínkového řízení 10-09/2015*

**Teze Protikorupční strategie hlavního města Prahy 2015-2018**

**Úvod**

Hlavní město Praha hospodaří s rozpočtem v řádu mnoha desítek miliard korun a vykonává rozsáhlé kompetence v oblastech samosprávy i státní správy. Proto může být ovlivňováno nejrůznějšími aktivitami osob či skupin osob, které mohou ohrožovat výkon veřejné správy a důvěru občanů v integritu fungování Magistrátu a dalších institucí hl. m. Prahy. Takové aktivity se mohou týkat konkrétních představitelů a zaměstnanců.

K odhalování zmíněných jevů, které lze zahrnout pod pojem korupční jevy, k předcházení jim a k zabránění negativním dopadům takovýchto jevů, má sloužit i tento dokument. Zaměřuje se na postupy a opatření uvnitř organizační struktury města a na vytvoření protikorupční politiky v širším smyslu slova, která by měla být implementována na všech úrovních řízení, jež mohou být potenciálně z hlediska korupce zranitelné.

Za korupci, resp. korupční jednání, je pro potřeby Protikorupční strategie hlavního města Prahy 2015-2018 (dále jen „Strategie“) považováno jakékoliv ovlivnění stavu, údajů nebo rozhodnutí za účelem skutečného nebo i potenciálního prospěchu nebo neprospěchu určité osoby nebo skupiny osob i včetně snahy o takovéto jednání a postupy, 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 zřejmému korupčnímu jednání a k důvodnému podezření na korupční jednání, situace, kdy prospěch či újma jsou vyjádřitelné v penězích nebo jiných majetkových či nemajetkových hodnotách, jednání ve střetu zájmů, atd.

Strategie by měla mimo jiné definovat žádoucí principy chování a jednání. Jasně popsané principy chování a jednání by se měly stát trvale vynucovaným i dobrovolně, přirozeně přijímaným standardem. Nedílnou součástí realizace Protikorupční strategie je vytvoření systému pravidelného vyhodnocování jednotlivých přijatých opatření, jejichž účelem je snižovat prostor i motivaci ke korupčnímu jednání a nastavení systému reagujícího na nové aktuální problémy, na výsledky kontrol, auditů, podezření publikovaná v médiích apod.

1. **Základní cíle a principy**

Cílem Strategie je

* definovat a popsat rizika v souvislosti s možným korupčním jednáním, , a to rizika již existující i rizika, která mohou vzniknout v budoucnu, a pokusit se je v maximální možné míře minimalizovat či zcela eliminovat,
* formulovat účinná nápravná a zejména preventivní opatření, která budou směřovat zejména do oblasti rozhodování o veřejných finančních prostředcích, rozhodování o právech a povinnostech, snižování byrokratické zátěže, správy informací, zvyšování transparentnosti a vedení otevřené komunikace,
* navázat při plné akceptaci platného právního řádu na vládní dokumenty zabývající se problematikou boje proti korupci a alespoň dílčím způsobem přispět řešení celospolečenského problému korupce,
* definovat postupy vedoucí k aktivnímu předcházení, ale i odhalování takovýchto společensky velmi škodlivých jevů včetně postupů vedoucích k vyvozování osobní odpovědnosti za porušení právních norem či základních etických standardů, zahrnující mimo jiné i represivní opatření vůči osobám, jež by se takovéhoto jednání dopustily,
* vytvořit podmínky pro zvyšování důvěry obyvatel hl. m. Prahy, podnikatelů a spolupracujících subjektů v řádné a poctivé uplatňování veřejné moci a poskytování veřejných finančních prostředků či služeb, jakož i zvyšování prestiže a hrdosti na práci pro hl. m. Prahu.

Základními cíli Strategie je vytvořit podmínky pro:

* účinnou prevenci vůči případnému korupčnímu jednání (spoluvytváření prostředí nepříznivého pro vznik a rozvoj korupce) ve všech orgánech hl. m. Prahy, v příspěvkových organizacích zřizovaných hl. m. Prahou a obchodních společnostech s majetkovou účastí hl. m. Prahy;
* snazší odhalení korupce a korupčního jednání v případech, pokud by k nim skutečně došlo (zvýšení pravděpodobnosti odhalení korupčního jednání),
* zvyšování důvěry nejširší veřejnosti, obyvatel hl. m. Prahy, ale i nejrůznějších „zákaznických skupin“ v řádný, poctivý a korupce prostý výkon veřejné moci a řádné, poctivé a korupce prosté poskytování veřejných finančních prostředků či služeb,
* zvyšování prestiže a hrdosti na práci pro hl. km. Prahu a jím zřizované příspěvkové organizace ,

**Strategie bude vycházet z těchto principů:**

* naplňování smyslu existence veřejné správy při striktním dodržování právního řádu a interních norem s důrazem na oblast možného střetu zájmů včetně aktivní kontroly na tomto úseku a na oblast lobbingu,
* efektivní správa veřejných financí a hmotného i nehmotného majetku města a jeho efektivního, hospodárného a účelného využívání pro obecný prospěch s důrazem na jasnost a přehlednost pravidel pro nakládání s majetkem města včetně pravidel pro zadávání veřejných zakázek,
* průkaznost všech podstatných kroků a zachování přiměřené auditní stopy (uchování dokumentace o jednání s dodavateli, vyčíslení předpokládané hodnoty zakázky, provedení předběžné řídící kontroly apod.) pro posouzení dodržení předpisů včetně péče řádného hospodáře,
* pokračování v zavádění moderní veřejné správy na území města s důrazem na optimalizaci její výkonu,
* zvyšování dostupnosti, transparentnosti a kontrolovatelnosti veřejné správy především rozšiřováním možností elektronické komunikace a prostřednictvím nástrojů eGovernmentu
* profesionalizace a rozvoj lidských zdrojů ve veřejné správě,
* ochrana oznamovatelů korupce (whistleblowerů), kteří oznámí své podezření zastupitelům, úřadu, médiím nebo neziskovým organizacím (zejm. v pracovněprávním vztahu) se zvláštním důrazem na ochranu majeteku a zájmů hl. m. Prahy,
* rozvíjení otevřené komunikace s veřejností (zejména v rizikových oblastech – veřejné zakázky, významné smlouvy, výsledky šetření podezření z korupce),
* rozšiřování prostoru pro rozvoj pozitivních a konstruktivních vztahů mezi orgány hl. m. Prahy, organizacemi zřízenými hl. m. Prahou a městskými částmi hl. m. Prahy,
* prohlubování komunikace s partnerskými městy (Brusel, Paříž, Berlín, Hamburg, Frankfurt, Norimberk, Chicago, Vídeň a další) s cílem čerpání inspirace a vzájemné výměny zkušeností se zaváděním protikorupčních opatření a ověřování jejich účinností,
* rozšiřování konstruktivní spolupráce s neziskovými organizacemi včetně implementace  jejich doporučení a důvodných připomínek.

1. **Působnost Strategie**

Strategie se bude vztahovat na všechny zaměstnance hlavního města Prahy zařazené do Magistrátu hl. m. Prahy a na členy orgánů hl. m. Prahy (včetně členů Zastupitelstva hl. m. Prahy).

Strategie se rovněž přiměřeně uplatní a bude rozpracována v Městské policii hl. m. Prahy, v akciových společnostech se 100% majetkovou účastí hl. m. Prahy a jimi ovládaných společnostech, v příspěvkových organizacích, jejichž zřizovatelem je hl. m. Praha. K prosazování jejích základních principů a cílů budou zavázáni zástupci hl. m. Prahy v obchodních korporacích, v nichž má hl. m. Praha majetkovou účast.

Zvláštní pozornost bude věnována iniciaci a rozvíjení vzájemné spolupráce s městskými částmi hl. m. Prahy s cílem prohloubení výměny zkušeností a sjednocování postupů na úseku protikorupčních aktivit.

1. **Členění Strategie**
2. ***definování a řízení korupčních rizik***

Strategie bude v této oblasti vycházet ze zjištění, že v určitých oblastech existuje systematicky vyšší riziko možného korupčního jednání. Tyto priority vyplynuly především z podrobné analýzy korupčních rizik zpracované v roce 2009 společností Ernst & Young (dále jen „**Mapa korupčních rizik**“).

Ve Strategii bude zakotvena pravidelná aktualizace Mapy korupčních rizik včetně stanovení způsobů identifikace oblastí se zvýšeným korupčním potenciálem – nastavení systému hodnocení korupčních rizik minimálně (jednou ročně). Každé korupční riziko bude vyhodnocováno z hlediska jeho významnosti a pravděpodobnosti výskytu. Strategie bude o konkrétní rizikové oblasti a navazující opatření průběžně doplňována.

***2. specifické oblasti rizik***

Veškerá opatření definovaná ve Strategii proto musí být prioritně uplatňována v oblastech se zvýšeným korupčním potenciálem. Strategie bude obsahovat **konkrétní opatření pro prioritní oblasti**, na které se HMP v následujících letech hodlá zaměřit s cílem dosáhnout jednoznačného zlepšení. Prioritní jsou zejména oblasti, kde jde přímo či nepřímo o velké finanční částky, např.:

**Veřejné zakázky – obecné řešení rizik**

* podrobnější úprava procesů, jejich pravidel a dílčích postupů, rozhodovacích pravomocí a odpovědnosti, způsobu administrace, evidence (dokumentace) a kontroly,
* zavedení povinného využívání tzv. společných (centrálních) nákupů vybraných komodit pro hl. m. Prahu a jím zřizované příspěvkové organizace,
* přijetí opatření k eliminaci tlaků ze strany uchazečů a zájmových skupin
* specifická opatření pro zveřejňování údajů a informací z oblasti veřejných zakázek

**Veřejné zakázky – konkrétní zaměření**

* Zadávací řízení, výběr nejvhodnější nabídky

strategie bude obsahovat **opatření k** **důslednému právnímu a organizačnímu prověřování zadávacích řízení** s důrazem na soulad s požadavky zákona o veřejných zakázkách a interními pravidly pro zadávání veřejných zakázek, se zvláštním zaměřením na problematiku potřebnosti zadávaných prací či služeb, způsobu stanovení výše předpokládané ceny zakázek, možného účelového dělení zakázek, nadužívání jednacího řízení bez uveřejnění, resp. úprav zakázek na míru vybraným dodavatelům;

řešena by měla být **účast jmenovaných členů komisí na jednání komisí** (zastupování náhradníky ve výjimečných případech) **a širší zapojení nezávislých osob ve výběrových komisích** – zapojení osob mimo zadávající odbor a včetně zástupců aktuální politické opozice.

* Uzavírání smluv, jejich dodatky a transparentnost a zveřejňování smluv

Strategie bude obsahovat opatření pro maximální míru transparentnosti a  důsledné **uveřejňování smluv a jejich případných dodatků** včetně stanovení odpovědnosti za vkládání dat do těchto aplikací a zajištění jejich funkčnosti

* Uplatňování smluvních sankcí, vícepráce a změny smluv

Strategie bude definovat postupy **pro identifikaci nevýhodných smluvních podmínek**, k evidenci a kontrole uplatňování smluvních sankcí, k řádnému zdůvodňování potřebnosti případných víceprací a k případně nevýhodným změnám smluv.

* Fakturace a proplácení faktur

Strategie bude řešit odpovědnost za **interoperabilitu (propojenost) IT systémů** na sledování veřejných zakázek od jejich zadání až po finanční operace související s konkrétní zakázkou, a to včetně uplatňování smluvních sankčních ustanovení

* Strategie bude zohledňovat jak způsob zadávacího řízení dle předpokládané hodnoty zakázek, tak specifiku zakázek dle předmětu jejich plnění, např.: zakázky na stavební práce, zakázky IT, právní služby apod.

**Obdobně konkrétně budou v této části Strategie řešeny další prioritní obsahové oblasti se zvýšenou mírou potenciálních rizik:**

* **nakládání s majetkem HMP, prodeje a pronájmy majetku, vykupování majetku pro potřeby HMP** včetněefektivity vymáhání práv a pohledávek HMP**;**
* **poskytování grantů, dotací a darů;**
* **pořizování a schvalování územního plánu včetně jeho změn, pořízení změn a projednání podnětů;**
* **správní úkony včetně správního trestání, přestupků a jiných správních deliktů** se zaměřením na oblasti:stavební řízení, památková péče, životní prostředí, dopravní agenda, dopravní přestupky a pokuty za jiné přestupky a správní delikty fyzických a právnických osob;
* **obsazování klíčových vedoucích funkcí** na Magistrátu, v příspěvkových organizacích a městských společnostech,
* **bezpečnost informací** zahrnující jak oblast IT, tak rizika jiného způsobu uniknutí informací či jejich neoprávněné poskytnutí.

**Strategií budou řešena i specifická rizika plynoucí z činností subjektivně řešených či rozhodovaných jak v úřednických, tak politických úrovních rozhodovaných procesech a činnostech:** např.: proces přípravy smluvních vztahů s důrazem na maximální využívání vzorových či standardních dokumentů, stanovení předmětů grantových schémat včetně transparentnosti procesů hodnocení žádostí, sestavování plánů kontrolních a auditních akcí včetně případných možností ovlivňování výsledků kontrolních akcí apod.

1. ***Transparentnost***

Strategie bude definovat **otevřenost a transparentnost jako jedno z nejzákladnějších protikorupčních opatření.** Bude základní normou pro definování rozsahu a obsahu zveřejňovaných informací (včetně forem zveřejňování) s cílem zajištění co nejširší “veřejné” kontroly, jako nástroje zvyšování pravděpodobnosti odhalení případného korupčního jednání. Důraz bude kladen na komplexnost a srozumitelnost zveřejňovaných informací a informace budou zveřejňovány formou otevřených dat.

1. ***Nastavení procesů bezpečného rozhodování včetně zásad vedení stanovené dokumentace***

Strategie bude řešit prověření stávajících a zavádění nových standardizovaných, jednoznačně definovaných a transparentních procesů a nastavení jednoznačných pravidel pro řízení a realizaci konkrétních procesů při aplikaci následujících postupů:

* prověření všech a zrušení zbytečných vnitřních interních norem včetně procesů upravených těmito nadbytečnými normami, zajištění průběžného přizpůsobování vlastních vnitřních norem a procesů měnícím se podmínkám a potřebám,
* omezování administrativní náročnosti zaměřené na odstraňování nadbytečných a neefektivních byrokratických úkonů a optimalizaci softwarové podpory agend s cílem úspory finančních prostředků,
* rozšiřování povinného využívání standardizovaných vzorových smluv a jiných dokumentů,
* pro výjimky ze standardně nastavených procesů stanovit přísnější pravidla včetně zintenzivnění kontrol a zaznamenávání důvodů pro použití výjimky,
* stanovení konkrétních hranic, resp. limitů, především v oblastech s vysokou mírou korupčního rizika (např. opakující se finanční operace, opakující se nakládání s jinými majetkovými hodnotami, zadávání veřejných zakázek, ...).

**Jako zásady bezpečného rozhodování budou Strategií definovány:**

* důsledné uplatňování tzv. metody čtyř očí (u rozhodnutí s vyšší mírou korupčního rizika bude vždy více než jeden člověk, popř. bude rozhodováno komisionálně), aniž by tím byla dotčena primární odpovědnost zpracovatele a předkladatele materiálu,
* definování pravomoci a odpovědnosti jednotlivých zúčastněných zaměstnanců a členů orgánů hl. m. Prahy, resp. přesné přiřazení pravomoci a odpovědnosti za jednotlivé procesy k jejich vlastníkům (nositelům, vykonavatelům, např. právní správnost, věcná správnost apod.), definování jedné osoby zodpovědné za celou zakázku a smluvní vztah, možnosti zavedení jmenovitého hlasování v případech, kde ještě není,
* posílení role interního a externího auditu formou konkrétně definovaných rozhodovacích procesů podléhajících pravidelnému auditnímu prověřování a nastavení pravidel pro mimořádné audity včetně pravidelného uplatňování veřejnosprávních kontrol podle zákona o finanční kontrole v prioritních a rizikových oblastech,
* postupy při průkazném zjištění konkrétního korupčního jednání, resp. při podezření na možné korupční jednání, včetně postupů zaručujících anonymitu oznamovatele a postupů k implementaci následných opatření, která omezí opakování konkrétního jednání. Opatření a postupy budou rámcově definovány ve třech rovinách: - úprava vnitřních předpisů včetně případného zobecnění, - disciplinární opatření, - řešení vzniklých škod včetně posouzení podezření na škodu od určité výše škodní komisí a dokumentaci tohoto postupu.

1. ***Řízení a rozvoj lidských zdrojů a problematika střetu zájmů***

Samostatná část Strategie bude řešit:

* zajištění transparentnosti procesu přijímání zaměstnanců (zejména vedoucích pracovníků) a rovného přístupu k uchazečům (otevřená výběrová řízení, rovné podmínky) a plně profesionální organizace výběrových řízení tak, aby byla zjištěna a posouzena mimo jiné i motivace uchazeče,
* hledání nových forem a rozšiřování zaměření a obsahu vzdělávání zaměstnanců (zvýraznění protikorupčních témat a témat zabývajících se střetem zájmů u vstupního a průběžného vzdělávání)
* pravidelnou, především neformální práci s Etickými kodexy (zaměstnanců i členů Zastupitelstva hl. m. Prahy) včetně vyhodnocování jejich plnění a proaktivního dobrovolného zveřejňování především s důrazem na odpovědnost, profesionalitu a otevřenost
* nastavení pravidel pro pracovněprávní opatření (postih) v případě zjištění a prokázání korupčního jednání jednotlivce (např. ztráta kvalifikačních předpokladů, ukončení pracovního poměru),
* formy a možnosti legálního uspokojování skupinových a individuálních potřeb zaměstnanců (zaměstnanecké benefity), kdy stav spokojený zaměstnanec je chápán jako vhodné protikorupční opatření,
* nastavení výše platu adekvátně zodpovědnosti zastávané pozice (včetně zvlášť citlivé doby nástupu do zaměstnání a zkušební doby) tak, aby zaměstnanec žádným způsobem nepociťoval nutnost zajištění dalších příjmů,
* průkaznost důvodů výše odměn a osobního ohodnocení ve vazbě na konkrétní rozsah, výsledky práce a kvalitu plnění úkolů zaměstnancem,
* pravidelná (např. roční) hodnocení pracovních výsledků, chování a vystupování zaměstnanců s dopadem na výši osobního ohodnocení zaměstnance,
* zpřesňování popisů pracovních činností (náplní práce) jednotlivých zaměstnanců, zejména v oblastech jejich pravomocí a odpovědnosti (např. zahrnutí povinnosti účasti ve výběrových komisích)
* dlouhodobou stabilizaci organizační struktury Magistrátu včetně zřízení organizačního útvaru (odboru, oddělení) zodpovědného za komplexní zajišťování oblasti protikorupčních aktivit a definování jeho postavení a kompetencí (včetně péče o whistleblowery).

1. ***Zajištění implementace a vyhodnocování plnění protikorupční strategie***

Nedílnou součástí Strategie budou termínované úkoly včetně konkrétní funkční odpovědnosti za jejich plnění, navazující na problematiku jednotlivých částí Strategie.

Hl. m. Praha by měla v rámci pravidelného vyhodnocování 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 sankcí včetně jejich výše uložených hl. m. Praze za porušení zákona o veřejných zakázkách, popř. též za porušení jiných právních norem,
* seznam rozhodnutí Magistrátu prohlášených soudy za nezákonné či nicotné včetně nákladů vážících se k takovýmto aktům,
* seznam závažných zjištění podle zákona o finanční kontrole a závažných zjištění týkajících se hospodaření akciových společností města.

Zprávu o průběžném plnění Strategie jako celku, plnění konkrétních úkolů včetně návrhů na úpravu či doplnění existujících opatření na základě získaných zkušeností, bude každoročně zpracovávat organizační útvar zodpovědný za komplexní zajišťování oblasti protikorupčních aktivit.

Ke zprávě o plnění Strategie se vždy vyjádří věcně příslušný výbor Zastupitelstva hl. m. Prahy a s jeho stanoviskem a případnými doporučeními projedná tuto zprávu Rada HMP a Zastupitelstvo HMP.

V polovině platnosti Strategie by mělo být zadáno nezávislé posouzení plnění Strategie včetně doporučení k jejímu případnému doplnění, nezávislé instituci.