

Transparentní radnice - studie 1. část

Zpracoval Ing. Petr Král (licence CC-BY)

(Autor byl dlouholetým analytikem a programátorem počítačových systémů řízení firem, později vedoucím výpočetního střediska Lada a.s. Po roce 1989 byl jejím ekonomickým ředitelem. I později v rámci soukromé firmy řešil internetové informační aplikace. Jeho zkušenosti ho kvalifikují k předložení této studie.)

Preambule

Přihlášení se k posilování transparentnosti je politické rozhodnutí města směřující k lepší informovanosti občanů o hospodaření města a k vyšší veřejné kontrole v zacházení s veřejnými penězi. Souhrn metod sofistikovaného zveřejňování údajů na internetu se často nazývá **Transparentní radnice**. Umožňuje veřejnosti snáze kontrolovat většinu vydávaných peněz a omezit tak nebezpečí z libovolného selhání. Vyhrazené stránky na webu města, klikací rozpočet, zveřejňování faktur, transparentní účty, zveřejnění všech dosud platných smluv a zveřejnění všech dokumentů, které není nutné ze zákona tajit působí jako protikorupční opatření a opatření zvyšující hospodárnost již tím, že poskytuje možnost dohledat případnou podezřelou transakci. Není důležité, zda někdo z veřejnosti opravdu kontrolu pravidelně provádí, ale že jí provádět může.

Bude-li zveřejňování informací snadno pochopitelné, může zvýšit zájem veřejnosti o dění ve městě, což dále může přinést nové nápady a obecně městu prospět. Velký důraz je tak kladen na použitý software, který musí připravit data z různých zdrojů do prezentační podoby. Nestačí pouhé zveřejnění například pohybů na transparentních účtech či seznamu přijatých faktur ve strojově čitelném tvaru. Je třeba ukázat data v sofistikovaném informačním systému. Vzorem může být systém navržený firmou Internet Stream s.r.o. Aplikace je k vidění například na stránkách Nového Města na Moravě. <http://rozpocet.nmnm.cz/>

Pravidelné zveřejňování údajů sice na jedné straně poněkud zvyšuje pracnost přípravy dokumentů, na druhé straně se občané ani pracovníci úřadu nemusí tolik ptát, neboť většinu dotazů si mohou zodpovědět sami. Například Město České Budějovice na webu uvádí: „*Radnice v Českých Budějovicích může nově soutěžit o titul ‚otevřená‘ nejen kvůli třem vchodům, které do ní vedou, ale že se otevírá veřejné kontrole přes nejmodernější médium – internet. Pro občany především odpadá nutnost dojit na úřad, požádat o vydání informace podle zákona 106/1999 a platit správní poplatek,*“

Studie v 1. etapě řeší tyto informačně provázané body:

1. **Upozornění na územní monitor** - informační portál MFČR
2. **Zavedení klikacího / rozklikávacího rozpočtu** ve vazbě na účetnictví minimálně do úrovně jednotlivých přijatých faktur.
3. **Zavedení některých transparentních účtů** určených výhradně pro platby výdajů města z dodavatelských vztahů.
4. **Pravidelné zveřejňování přehledů přijatých faktur.**

1. Územní monitor - informační portál MFČR

Tento územní monitor je již veden MFČR pro město Soběslav v letech 2010 - 2015 na internetové adrese monitor.statnipokladna.cz/2015/obce/detail/00252921. Není však na webu města propagován a není mnoho lidí, kteří o něm ví. MÚ by měl na svých stránkách založit oblast, ze které budou data monitoru snadno dostupná. Tato oblast by se mohla po vzoru jiných měst jmenovat Transparentní radnice.

Na portálu MFČR jsou vedeny základní informace. Roční přehledy výdajů a příjmů, Charakteristika obce, Účetní uzávěrka (Rozvaha, Výkaz zisku a ztrát, Přehled o peněžních tocích a Přehled o změnách vlastního kapitálu) dále pak Rozpočet a Monitoring hospodaření. **Informace se týkají jak městského úřadu, tak všech příspěvkových organizací ovládaných městem.** Rozklikávací rozpočet veden pouze do úrovně "Paragraf". **Uvádí data z minulých let odvozené od ročních účetních závěrek. Aktuální informační potřeby nepokrývá. Ty musí zajistit město vlastními opatřeními.**

Monitor neobsahuje další organizace ovládané městem, jako je například Správa města Soběslavi, s.r.o. či Správa lesů města Soběslavi, spol. s.r.o. Jejich účetní závěrky lze hledat na portálu www.justice.cz Jsou však uveřejňovány se značným zpožděním. Informační hodnota tohoto zveřejnění je mizivá. Přesto i tyto údaje by měly být z webu města snadno dosažitelné.

2. Klikací rozpočet

Klikací nebo rozklikávací rozpočet je hlavním cílem této 1. etapy Transparentní radnice. Jedná se o uživatelskou aplikaci umístěnou na webových stránkách, která bude pravidelně a srozumitelně informovat všechny občany o vývoji a plnění rozpočtu města až **do úrovně faktur**. Klikací rozpočet vychází z účetních dat a integruje informace z rozpočtu i z jeho plnění. Umožňuje dohledat jednotlivé položky v rozpočtu, v transparentním účtu a v přehledu faktur. Funguje tak, že pravidelně denně se obvykle automaticky posílají programově vytvořená data z účetnictví organizace na stránky provozovatele internetové aplikace.

2.1. Potřebný software

Pro minimalizaci těchto prací, musí být program aplikace kompatibilní s používaným účetnictvím města. Nejjednodušší volba by mohla padnout na řešení od dodavatele účetního software. *U firmy Gordic bylo prověřeno, že varianta účetnictví používaná dnes městem Soběslav je plně připravena pro plnění dat do Rozklikávacího rozpočtu Gordic.*

Zpracovatel této studie se však domnívá, že nejlepší a zároveň nejlevnější programové vybavení nabízí firma **Internet Stream s.r.o.** Její řešení můžete vidět například na stránkách Nového Města na Moravě rozpocet.nmm.cz (Všimněte zejména rozpadu do seznamu faktur v části **Pohledy a novinky včetně scanu celých faktur.**) SW navazuje na účetnictví Gordic Ginis. Z předběžného jednání v rámci zpracování této studie vychází **pořizovací cena** licence a napojení na export dat ze soběslavského účetnictví na **cca 51**

tisíc Kč a roční provozní náklady u dodavatele na **7 800.- Kč plus DPH** Může dojít po analýze používané verze účetnictví k úpravě ceny za program pro export dat. Skutečná cena vyjde až z konkrétního jednání. (Celková nabídka v následujícím odkazu:

<https://drive.google.com/file/d/0B7fdBoiqtNLEWUJsc0owUHpdzg/view?usp=sharing>)

Řešení firmy Internet Stream s.r.o. se dále rozvíjí. V poslední době byly přidány funkce :

- přehled plnění daňových příjmů (včetně historie) rozpocet.nmnm.cz/cz/prijmy/plneni/
- možnost stažení všech dat v open formátech rozpocet.nmnm.cz/cz/rok2016/opendata/
- zobrazování všech uhrazených faktur ve scanu) rozpocet.nmnm.cz/cz/rok2016/vydaje/akce/000000000208/?paragraph=6171&item=5168#kdf

Konkurenčním řešením je klikací rozpočet od dodavatele účetního SW, od firmy Gordic. Většina zavedených **klikacích rozpočtů od fy Gordic** však asi neintegruje účetní data z KDF (knihy došlých faktur). Toto zavedení považuji za nedostatečné. Výjimku tvoří město Prostějov, kde existuje alespoň seznam faktur. Podle vyjádření vedoucího FO města Prostějova byla cena SW od firmy Gordic cca 100 tis. Kč. (roční provozní náklady nebyly zkoumány.) Zavedení SW v Prostějově řešil odbor informačních technologií města. Ukázka v následujícím odkazu. (Opět se všimněte zejména rozpadu do faktur v části **Pohledy**.)

<http://www.prostejov.eu/cs/samosprava/transparentni-radnice/rozklikavaci-rozpocet.html>

2.2. Nároky na pracovníky FO a finanční náročnost

Ze zkušeností Města Prostějov (bez ohledu na dodavatele SW) vyplývá následující. Bylo nutno začít doplňovat srozumitelný popis plnění účetního případu ze strany jednotlivých odborů. Další otázkou bylo definování jednotlivých pohledů, tedy toho, co chce město zveřejňovat a jak to chce členit. To bylo navrženo ve spolupráci s dodavatelem. Doplňovala se i vazba na informace z výdajového účtu (konkrétně číslo faktury a popis případu). Důvodem bylo to, aby šlo doklady z transparentního výdajového účtu nalézt v klikacím rozpočtu. Důležitým bodem bylo zavedení popisu k jednotlivým fakturám, aby u faktur bylo možné přibližně určit, co bylo fakturováno.

Z jednání s předsedkyní finančního výboru vyplývá, že město vidí potřebu řešit zejména tyto přípravné body:

1. Zajistit kvalitní odpovídající softwarové vybavení
2. Provést analýzu stávajícího stavu struktury finančního odboru
3. Připravit novou koncepci vnitřní funkčnosti FO v kontextu s přípravou možností přenosu dat a uzavřením smluvních vztahů pro zavedení transparentních účtů
4. S výše uvedeným bodem úzce souvisí personální obsazení finančního odboru ve smyslu posílení a obsazení nových potřebných pozic
5. Analýza možnosti kapacit budovy úřadu pro výše uvedené podmínky
6. Stanovení finanční náročnosti pro jednotlivé kroky včetně následné udržitelnosti
7. Pověření rady města zastupitelstvem realizovat rozpočtové změny ve výdajové části dle stanovené výši, v příjmové části neomezeně
8. Uzavření smluv s vybraným peněžním ústavem (ústavy) o zřízení transparentních účtů

Část uvedených bodů přímo nesouvisí se zaváděním transparentních metod. Analýzy funkčnosti jednotlivých odborů by měl MÚ provádět pravidelně. Nové Město na Moravě většinu z níže uvedených kroků dělat nemuselo, neboť již byly zavedeny a dlouhodobě u nich takto fungují. Uváděné nároky na správu klikacího rozpočtu ze strany Finančního odboru jsou cca 3 hodiny měsíčně. Na druhé straně odpadly časové nároky s tím, že správci jednotlivých kapitol nemusí chodit za rozpočtářkou pro aktuální údaje o svém rozpočtu, ale mají dokonalý přehled od sebe z kanceláře.

Tato studie je na úrovni projektového úkolu. Prováděcí projekt si město musí dopracovat. Zejména pokud jde o personální a prostorové zabezpečení. Mnoho věcí se však dá efektivněji řešit v průběhu postupného zavádění. Mnoholeté zkušenosti v zavádění systémů řízení do praxe, mě vedou k přesvědčení, že skutečné personální nároky vyplynou teprve ze zkušebního provozu. Bez praktických zkušeností se systémem lze personální náročnost posoudit jen obtížně. Vstupní finanční náklady nejsou až tak velké, aby nemohl být zkušební provoz klikacího rozpočtu zaveden i když výstupy v první fázi nebudou vyčerpávající.

Ve studii je jednoznačně doporučeno řešení firmy **Internet Stream s.r.o.** Jednání o specifikacích a následné zakoupení a uvedení do zkušebního provozu by mělo začít okamžitě. Stanovení **finanční náročnosti provozování na webu Internet Stream s.r.o.** je rovněž uvedeno. Projednat je potřeba budoucí rozšíření na další organizace města.

2.3. Rámcový harmonogram zavedení

Výše zmíněné činnosti by neměly způsobit zpoždění zavádění metod Transparentní radnice. Měly by probíhat víceméně paralelně. V harmonogramu jsou časy určeny v měsících relativně k času T, kdy je rozhodnuto o zavedení. Vlastní harmonogram musí stanovit MÚ s přihlédnutím ke svým možnostem. Rámcový postup zavádění by mohl být následující:

- T+0 Jednání s dodavatelem SW a zakoupení SW v minimálním rozsahu
- T+1 Spuštění zkušebního provozu, analýza vyvolaných nároků.
- T+0 Analýzu stávajícího stavu struktury finančního odboru
- T+3 Ostrý provoz Klikacího rozpočtu s dostupnými daty
- T+2 až T+4 Vytvoření nové koncepce vnitřní funkčnosti FO + včetně finanční náročnosti a její postupné naplňování.
- T+12 Rozšíření Klikacího rozpočtu na organizace ovládané městem.

3. Omezené zavedení transparentních účtů, účtů určených výhradně pro platby z dodavatelských vztahů.

V této části studie se jedná o omezené zavedení jen takových transparentních účtů, ze kterých se výhradně budou provádět platby výdajů z dodavatelských vztahů. Tímto postupem se sleduje snížení obav z postihů za případné porušování zákona o ochraně osobních údajů. Předpokládá se však, že v budoucnu dojde k převedení většina účtů používaných městem a organizací městem ovládaných na účty transparentní. Jen částečné zavedení transparentních účtů bohužel vyžaduje důslednou kontrolu, zda dodavatelské vztahy nejsou placeny i z jiných účtů. Město proto musí vybudovat kontrolní systém, který to vyloučí.

Zavedení klikacího rozpočtu přímo nevyžaduje zavedení transparentních účtů. Spolu se zveřejněním přijatých faktur však tvoří provázaný celek s rozpočtem a umožňuje podstatně hlubší porozumění finančním transakcím města.

3.1. Právní stanoviska

Platby poskytnuté z transparentního účtu města a jeho organizací jsou **použitím veřejných prostředků**. Právní výklad obsažený ve stanovisku 4/2014 UOOU uvádí, že z transparentního účtu lze provádět takové platby, u kterých by obec jako povinný subjekt podle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, byla v případě fyzických osob povinna poskytnout a zveřejnit shodné informace. Jedná se zejména o dodržení ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb., a to včetně principu proporcionality při poskytování osobních údajů.

§ 8b zákona č. 106/1999 Sb. uvádí

v odst. 1 „**Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje** o osobě, které poskytl veřejné prostředky.“

v odst. 2 „**Ustanovení odstavce 1 se nevztahuje** na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území.“

v odst. 3 „**Základní osobní údaje podle odstavce 1 se poskytnou pouze v tomto rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.**“

Zákon 109/199 Sb. tedy taxativně omezuje zveřejňované údaje jak v určité oblasti, tak v určitém rozsahu. Uvádí, co z osobních údajů zveřejněno být může. Nelze proto považovat všechny osobní údaje za nezveřejnitelné. Prakticky to znamená, že by se neměly zveřejňovat platy řadových zaměstnanců a některé speciální případy. Pro tyto účely by měl být použit veřejně nepřístupný účet. Je třeba věnovat pozornost zejména **zprávě pro příjemce a variabilnímu symbolu, aby neobsahovaly jiné osobní údaje než vyjmenované, zejména rodné číslo.**

Zdá se, že tato pravidla jsou poměrně jednoduchá a nebudou v případě dodavatelských vztahů způsobovat problém. Nicméně při zapisování došlé faktury do účetnictví si **účetní musí být vědoma toho, které datové prvky budou následně zveřejněny a nezapisovat do nich případné výše neuvedené osobní údaje.**

3.2. Náhodné použití transparentního účtu fyzickou nepodnikající osobou

Omezením použití transparentních účtů v 1. etapě jen na platby města z dodavatelský vztahů se téměř vyloučí konflikt se zákonem na ochranu osobních údajů. Přesto je potřeba předejít námitce, že na tento transparentní účet občan omylem zaplatí a uvede své citlivé osobní údaje. Je tedy potřeba provést i opatření, jako kdyby byl tento transparentní účet i příjmový.

Podle právního stanoviska č. 4/2014 UOOU platí, že *pokud bude fyzická osoba provádět platbu na transparentní účet, a bude o povaze tohoto účtu předem a prokazatelně*

informována, lze provedení platby považovat za souhlas se zpracováním, a tedy i zveřejněním osobních údajů. **Informace o tom, že účet příjemce je transparentním účtem, musí být proto uváděna vždy ve spojení s číslem účtu tak, aby se dostala každému, kdo na tento účet bude převádět finanční prostředky.** V případě města i městem ovládaných organizací je situace celkem jednoduchá. **Informace musí být v předstihu a trvale vyvěšena na úřední desce.** Dále na všech dokladech uvádějících číslo účtu musí být u čísla účtu **doplněno slovo “transparentní”**. Toto povinné zveřejnění je vhodné doplnit informační kampaní na webu, v místním tisku, v městském rozhlase a pod. Při zavádění v Novém Městě na Moravě bylo nejtěžším úkolem informovat veřejnost o této připravované změně, tak aby se podařilo co nejvíce minimalizovat osobní údaje v poznámkách k jednotlivým platbám, které tam protistrany uvedou.

3.3. Rodné číslo jako variabilní symbol

Otázka používání rodného čísla není zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon) speciálně upravena. V tomto ohledu se nejedná dokonce ani o citlivý údaj podle § 4 písmeno b) zákona. Přesto je svým způsobem rodné číslo do jisté míry výjimečným osobním údajem. Je to totiž jedinečný identifikátor, které člověk během svého života nemění. Z toho důvodu bylo před lety zavedeno a používáno především pro účely sociálního zabezpečení. Postupně se rodné číslo stalo identifikátorem i pro jiné oblasti státní správy.

*Z výše uvedeného je však také zřejmé, jaké jsou nevýhody rodného čísla jako jednoznačného identifikátoru. Vzhledem ke značnému množství evidencí, do kterých je jedinec v moderním informačním světě zařazen, hrozí potenciální nebezpečí, že nesprávným nebo naopak záměrným užitím rodného čísla budou neoprávněným osobám zpřístupněny informace, ke kterým by se za jiných okolností dostat neměly a nemohly. **V této etapě Transparentní radnice se jedná o platby plynoucí z dodavatelských vztahů. Zde se patrně nepoužívá rodné číslo jako variabilní symbol.***

*Město by mělo dbát doporučení 4/2014 UOOU a nepoužívat variabilní symbol odvozený od rodného čísla v žádném případě. Jednou z metod, jak nepoužívat RČ ani u plateb u kterých občan nedostává předem platební předpis s vystaveným VS je použití **internetového “generátoru” VS**. Jak to funguje například u poplatků za svoz odpadků v městě Chomutov je vidět na následujícím odkazu. (Cena potřebného SW cca 2000.- Kč + DPH)*

<http://www.chomutov-mesto.cz/cz/formulare-a-zadosti-mistni-poplatek-za-komunalni-odpady>

4. Zveřejňování přehledů přijatých faktur

Ačkoliv klikací rozpočet uvádí údaje z jednotlivých dodavatelských faktur, může být užitečné pracovat z větším objemem faktur. Seznam faktur s uvedením dodavatele (IČO a název), dat plnění a fakturovaných a zaplacených částek by měl být doplňující informací. MÚ v Soběslavi například zveřejnil na žádost Pirátů z Prahy 10 faktury z let 2010-2015. Seznam umístil na www.infoprovsechny.cz. Seznam faktur by měl být dále doplňován minimálně 1 x ročně. Data by měla být přímo zpracovatelná (možnost třídění, výběru a součtů) tabulkovým procesorem

typu OpenOffice Calc případně EXCEL. Nouzově lze připustit výpis knihy přijatých faktur na PDF tiskárnu.

Cílem by mělo být **začlenění scanů jednotlivých faktur do klikacího rozpočtu**, jak to dělá již mnohokrát zmíněné Nové Město na Moravě. To právě testuje zobrazování všech uhrazených faktur ve scanu (po rozkliknutí částky u dodavatele se zobrazí seznam faktur, u nových se zobrazuje ikonka PDF souboru)

<http://rozpocet.nmm.cz/cz/rok2016/vydaje/akce/000000000208/?paragraph=6171&item=5168#kdf>

Protože s poukazem na rozdílné metodiky rozpočtových, příspěvkových a obchodních společností nejsou data o městských obchodních společnostech vedena ani v územním monitoru, ani nebudou součástí klikacích rozpočtů, je zveřejnění přijatých faktur vhodným způsobem, jak výdaje i těchto společností dostat pod veřejnou kontrolu. **Minimálně ročně by seznam přijatých faktur měl zveřejňovat nejen MÚ v Soběslavi, ale i Správa města Soběslavi s.r.o. a další městské organizace**

Příklad jednodušší realizace (PDF a XLSX): Město [Cheb](#), Město [Znojmo](#)

Závěr

I tato první etapa transparentní radnice přináší občanům důležité informace, které jim usnadní orientaci v ekonomické činnosti města. Naplňuje se tak heslo propagované i na stránkách města Soběslavi - NA ÚŘAD PŘES INTERNET. Je to však jen začátek cesty.

Samostatnou kapitolou, kterou musí MÚ v Soběslavi v nejbližší době řešit, je povinné zveřejňování smluv nad 50 tisíc Kč. Inspiraci lze najít u Města České Budějovice, které zveřejňuje smlouvy již od roku 2011 včetně platných dlouhodobých smluv.

<http://www.c-budejovice.cz/cz/mesto/aktuality/stranky/zverejnovani-smluv-na-webu-mesta.aspx>

<http://www.c-budejovice.cz/cz/mesto/smlouvy/stranky/smlouvy.aspx>

Zejména je však potřeba **metody transparentní radnice rozšířit přiměřeným způsobem na všechny organizace ovládané městem**. Tyto sro a příspěvkové organizace hospodaří i s podstatnou částí majetku města. I pro tyto organizace platí zákon o svobodném přístupu k informacím. Ačkoliv tyto organizace mají vlastní internetové stránky, bylo by asi vhodnější, kdyby povinné i dobrovolné údaje byly dosažitelné i z webu města.

Přihlášení se k posilování transparentnosti je politické rozhodnutí ZM směřující k vyšší veřejné kontrole v zacházení s veřejnými penězi. Město Soběslav by nemělo stát stranou celorepublikovému zvyšování transparentnosti. Všechny navrhované postupy se používají v mnoha městech v ČR a proto by jejich zavedení nemělo nic stát v cestě. Problematika studie byla autorem konzultována s odborníky firem Internet stream s.r.o. Gordic spol. s r.o., s **vedoucím FO Nového Města na Moravě**, Prostějova a Chomutova. Využity byly zkušenosti z mnoha dalších měst. Zavedení se neobejde bez aktivní spolupráce pracovníků úřadu. Město Soběslav s vlastními odborníky musí stanovit rozsah i harmonogram nutných změn v

účetnictví. Tato studie by měla být minimálně inspirací. Zpracovatel návrhu je ochoten problematiku kdykoliv konzultovat.

Ing. Petr Král, červen 2016