

SPRÁVA Z AUDITU POLITÍK MESTA MARTIN

Správa z auditu politík mesta Martin

Obsah:

Úvod – stručne o projekte

- 1. Teoretický vstup do problematiky korupcie na lokálnej úrovni**
- 2. Metodika skúmania priestoru pre korupciu a definovania oblastí citlivých na korupčné praktiky**
- 3. Stav realizácie doterajších aktivít TIS v meste Martin**
- 4. Výstupy auditu 17 politík mesta Martin**

Zhrnutie

Použité zdroje

Autori:

Emília Sičáková-Beblavá
Vladimír Pirošík
Ivan Rončák
Jiří Vlach
Ľubica Slimáková
Miroslava Pagáčová

Úvod

Mesto Martin v spolupráci s Transparency International Slovensko (TIS) spustilo v júli 2008 projekt tvorby protikorupčnej stratégie v meste Martin. V slovenských podmienkach ide o doposiaľ jedinečný projekt na úrovni územnej samosprávy. Cieľom daného projektu je zavedenie komplexného balíka protikorupčných opatrení v rôznych oblastiach činnosti tohto mesta.

Projekt protikorupčnej stratégie pre mesto Martin na návrh primátora Andreja Hrnčiara schválilo mestské zastupiteľstvo uznesením č. 84/2008 v máji 2008. Na realizáciu tohto projektu bolo vybratá organizácia Transparency International Slovensko (TIS), ktorej plán tvorby protikorupčnej stratégie spočíva v troch fázach.

Prvou je v súčasnosti ukončený hĺbkový audit existujúcich politík, ktorý prebehol v mesiacoch júl a august, a ktorého cieľom bolo diagnostikovanie súčasného stavu v tejto oblasti v meste Martin. Predmetom auditu bolo 17 kľúčových politík, zahrňujúc predaj a prenájom majetku, personálnu politiku mesta a mestských organizácií, prístup k informáciám a participačnú politiku, etickú infraštruktúru a konflikt záujmov predstaviteľov a zamestnancov mesta, mediálnu politiku, politiku územného plánovania, dotačnú politiku, politiky mestských firiem a mestských organizácií, oblasť verejného obstarávania, uzatvárania verejno-súkromných partnerstiev, pridelovanie bytov, pridelovanie miest v sociálnych zariadeniach v zriaďovacej pôsobnosti mesta a politika rozpočtovania o informovania o tejto problematike.

V druhej fáze sa na základe výstupov z auditu na pracovnom stretnutí odprezentujú závery z auditu a návrhy postupu v jednotlivých politikách. Nasledovať bude príprava protikorupčných opatrení a odporučené vo vybraných oblastiach činnosti mesta. Táto fáza je naplánovaná na mesiace september až november. V mesiacoch november až december sa uskutoční záverečná fáza projektu, ktorej cieľom bude asistencia pri zavádzaní konkrétnych opatrení do praxe v podobe tréningu zamestnancov a predstaviteľov mesta expertmi TIS.

V tejto správe primárne predstavujeme závery auditu vyššie uvedených 17 aktivít mesta Martin. V prvej časti uvádzame teoretický pohľad na problematiku korupcie na lokálnej úrovni. Metodiku skúmania korupcie v krátkosti opisujeme v časti dva. Podrobnejší popis projektu mesta Martin a TIS ako aj stav realizácie doterajších aktivít uvádzame v časti tri. Štvrtá časť tvorí jadro predkladanej správy - výstupy auditu 17 politík mesta Martin. Záverom ponúkame krátke zhrnutie našich zistení.

1. Teoretický vstup do problematiky korupcie na lokálnej úrovni

Vytváranie nižších správnych jednotiek je jedným zo základných nástrojov spravovania územia štátu používaným už od čias starovekého Ríma. Od 70. rokov dvadsiateho storočia vo viacerých krajinách demokratického sveta začala prebiehať výraznejšia vlna decentralizácie správy vecí verejných. Narastajúce množstvo krajín presúva politické, administratívne a fiškálne funkcie verejného sektora z centra na nižšie úrovne verejnej správy.

Decentralizácia vo všeobecnosti pomenúva presun moci na nižšiu ako centrálnu úroveň štátu. Jedna z ďalších definícií decentralizácie hovorí, že ide o presun verejnej moci a zodpovednosti za výkon verejných funkcií z centrálnej vlády na regionálne, miestne, kvázi nezávislé štátom zriadené organizácie¹ alebo na súkromnú sféru (*Decentralization...*, 2004)².

Decentralizáciou môže spoločnosť sledovať viaceré ciele. Príkladom je efektívnosť. Ďalej sa cez presun politickej moci z centrálnej úrovne na nižšie politické jednotky môže byť cieľom rozšírenie demokratického rozhodovania a konkrétne tvorba demokratických rozhodovacích inštitúcií aj na nižšej ako štátnej úrovni. Decentralizácia tak býva spolu s dekoncentraciou (a privatizáciou) zaraďovaná medzi procesy, ktoré znižujú rozsah rozhodovacej a politickej agendy na centrálnej štátnej úrovni (Burki – Perry – Dillinger, 1999, s. 3). Otvára to priestor pre lepšiu reflexiu rôznorodých preferencií jednotlivcov pri správe vecí verejných a pre formovanie alebo posilnenie mechanizmov troch typov demokracie - priamej, zastupiteľskej a participatívnej. Decentralizácia tak môže priniesť viacej participatívnej demokracie (Jelin, 1993) a znamenať zmenu mocenských vzťahov medzi štátom, trhom a občianskou spoločnosťou. Výsledkom decentralizačných snáh môže byť to, že sa staré klientelistické praktiky nahradia novými formami vzťahov v spoločnosti.

Zmena vzťahov verejnej moci cez decentralizáciu však nevyhnutne neznamená vytváranie novej koncepcie občianstva, posilnenie participatívnej demokracie, znižovanie klientelizmu, korupcie. Presun moci môže priniesť rôzne výsledky. Závisí to aj od ďalších faktorov, akými sú napríklad politická kultúra a existencie občianskej kultúry (Almond a Verba, 1963), ďalej od existencie spoločenských organizácií a kapacity týchto organizácií reprezentovať pluralitu a diverzitu záujmov existujúcich v občianskej spoločnosti (Dahl, 1982, Putnam, 1992) apod. Mancur Olson dokonca uvádza, že voliči sú skupinou, ktorá sa pomerne ťažko organizuje do kolektívneho konania (Olson, 2000). Aj v prípade, že sa mnohí jednotlivci danej skupiny pokúšajú dohodnúť na poskytovaní spoločného, kolektívneho statku, kde môžeme zaradiť aj dobrú správu vecí verejných na miestnej úrovni, sú demotivovaní tzv. čiernymi pasažiermi, teda tými, ktorí získajú rovnaké výhody z jeho poskytovania, avšak neprispievajú k jeho zabezpečeniu. Participácia tak podľa M. Olsona nie je automatická. Samotná povaha kolektívneho nedeliteľného prospechu zdôvodňuje a motivuje apatiu (Sartori, 1993). Indikátorom nedostatočného záujmu o veci verejné na úrovni samosprávy býva nízka volebná účasť v lokálnych voľbách. Preto pri

¹ V slovenskom kontexte je príkladom Protimonopolný úrad SR.

² Podobný proces prebiehajúci v štátoch považovaných za demokratické môže mať vlastné pomenovanie (ako napríklad devolúcia vo Veľkej Británii) alebo naopak – pojem decentralizácia pomenúva v jednotlivých štátoch jedinečné procesy zmeny organizácie politickej moci.

decentralizácii môžu vznikajú aj nové formy klientelizmu a korupcie, ktoré sa líšia nielen od tradičného klientelizmu praktizovaného centrálnou mocou, ale aj od konceptu občianstva, ktorý sa spája s participatívnou demokraciou (García-Guadilla, 2002).

Ako sme už spomenuli, decentralizáciou sa mení rozloženie moci v krajine, kontrola nad výkonom konkrétnych úloh a zamestnanosťou vo verejnom sektore. Zavádza sa ňou viac úrovní riadenia a správy krajiny. Tam, kde je moc (právomoc rozhodovať) a finančné prostriedky, rastie riziko a pokušenie ich zneužiť. V menších komunitách sú, podľa tohto pohľadu, neformálne prepojenia občanov a podnikateľov s miestnou verejnou mocou silné. Nedodržanie nárazníkového princípu, teda správanie zástupcov verejného sektora na miestnej úrovni tak, že uprednostňujú príbuzných, známych či priateľov, vytvára podhubie pre korupčné aktivity. Yoram Ben-Porath uvádza, že ide o uprednostňovanie tzv. F-vzťahov, z ang. Families, Friends and Firms³ (Ben-Porath, 1980). Rozhodovanie založené na osobných (vrátane straníckych) vzťahoch má dopad na efektívnosť verejného sektora, na kvalitu života občanov v príslušnej komunite a ovplyvňuje aj miestny politický život⁴. Často sa navyše konštatuje, že ak kultúra klientelizmu má silnú tradíciu, môže na lokálnej úrovni celé decentralizačné snaženie znehodnotiť a korupčné väzby sa môžu vďaka nemu ešte posilniť (*Tools for Practitioners*, 2004). Blízkosť spravovaných so spravovateľmi môže preto predstavovať paradoxne nie predpoklad pre väčšiu transparentnosť, ale naopak môže podporovať a udržiavať klientelistické väzby a rodinkárstvo, môže znamenať decentralizáciu korupcie.

Podľa Sičákovej-Beblavej a Beblavého (2007) pri získavaní neoprávnených výhod, nedochádza iba k neosobnému poskytovaniu peňazí, finančnej hotovosti ako formy odplaty za daný úkon. Pri získavaní neoprávnených výhod môže dochádzať aj k odplate vo forme recipročnej „služby“ a odplata za zvýhodnenie, samotné naplnenie recipročnej služby môže nastať aj v budúcnosti. V rámci poskytovania recipročných služieb, *quid pro quo*, a zároveň môžu jednotliví aktéri dostať do rôznych sociálnych rolí. Dve krajné situácie vzťahov medzi aktérmi korupcie sú horizontálne – partner vz. partner a vertikálne – patrón vz. klient. Ide o dve odlišné vlastnosti korupčného vzťahu – spôsob a miera reciprocity – ktoré bližšie vysvetľujú viaceré formy korupcie tak, ako to načrtáva nasledujúca tabuľka.

³ slov. *rodina, priatelia a firmy*.

⁴ Podľa Mancura Olsona v čase rozkvetu mestských štátov v severnom Taliansku najvyšším správnym úradníkom (Z ang. *chief administrator of the government*) v nove musel byť človek, ktorý nepatrila do danej komunity a teda zároveň taký, kto nemal žiadne väzby na niektorú z mocných rodín v meste. Navyše bol menovaný na časovo limitované, fixné obdobie, musel z mesta po skončení stanoveného času odísť a mal zakázané priženiť sa do nejakej z miestnych rodín. V porovnaní s väčšinou európskych kráľovstiev mali tieto mestské štáty lepšie súdy, kontrakty či ochranu majetkových práv, vytvorili najvyspelejšie ekonomiky toho času či kultúru renesancie (Olson, 2000).

Tabuľka č. 1: Delenie korupcie podľa formy a miery reciprocitu

Forma reciprocitu /sociálne roly aktérov, miera reciprocitu	Vertikálny vzťah	Horizontálny vzťah
Priama, bezprostredná, Jednorazová	Vynútená, vertikálna korupcia	Dobrovoľná, partnerská korupcia
Nepriama, nejasná	Vzťah patrón – klient, politický klientelizmus	Horizontálny, partnerský klientelizmus

Zdroj: Sičáková-Beblavá – Beblavý (2007)

Pri priamej, bezprostrednej korupcii dochádza k časovému spojeniu zneužitia zverenej moci a získania odplaty, výhody. Odplata môže byť v rôznych formách, napríklad v podobe finančnej hotovosti či vecného plnenia. Vzťah medzi aktérmi korupčnej transakcie môže byť osobný aj neosobný, teda medzi známymi aj neznámymi. V prípade, že dochádza k bezprostrednej korupcii medzi známymi, majú aktéri korupcie voči sebe väčšiu dôveru a menej sa obávajú odhalenia danej transakcie.

Podľa povahy vzťahu medzi oboma aktérmi môžeme rozlišovať vertikálnu a partnerskú korupciu. Ak je jeden z aktérov v nadriadenom postavení voči druhému, alebo má nad ním výraznú moc, ide o *vertikálnu, často priamo alebo nepriamo vynútenú korupciu*. Naopak, korupcia medzi dvoma aktérmi, ktorí sú nielen formálne rovnoprávni, ale kde ani jeden z nich nemá výraznejšiu moc, je svojou povahou *dobrovoľná a partnerská*.

Pri *klientelizme* nemusí dôjsť k časovému súbehu zneužitia zverenej moci a odplaty za takýto úkon. Vytvárajú sa recipročné siete závislosti, keď k recipročnému plneniu môže dôjsť aj v budúcnosti. Zároveň je korupčné plnenie nejasné.

Existujú viaceré definície klientelizmu. Podľa Andviga et al. (2000) je klientelizmus plnenie, ktoré nie je nutne spojené s presne definovaným protiplnením, ale môže súvisieť s voľnejšie definovanými protiplneniami, osobnými, politickými a inými vzťahmi medzi oboma stranami klientelistickej transakcie. Vzniká uprednostňovaním, preferovaním priateľov a kolegov, spriaznených skupín. Vo Veľkej Británii sú pre klientelizmus zaužívané aj výrazy ako „*old school tie*“, „*old boys club*“, „*old boys network*“, čo možno preložiť ako klub starých spolužiakov. Napríklad riaditeľ miestnej strednej školy uprednostní pri prijímaní syna miestneho známeho lekára, ktorý ho uprednostňuje pri vyšetreniach v nemocnici. Podľa Zemanovičovej a Beblavej (2003) o klientelizme hovoríme vtedy, keď sa rozdeľovanie statkov, tovarov, služieb a uznání neuskutočňuje na základe neosobných pravidiel, napríklad práva či trhu,⁵ ale na základe priateľských, straníckych či osobných vzťahov. Zvyčajne ide o uprednostňovanie a zvýhodňovanie tých, ktorým sme za niečo

⁵ Z ekonomického hľadiska tak klientelizmus vnáša do výmenných vzťahov iracionalitu. O tom, kto sa dostane k obmedzeným zdrojom, tovarom alebo službám, nerozhoduje trh, ale ani šikovnosť, schopnosti či tvrdá práca, ale to, k akej sieti, skupine patrí. Ak v tradičných spoločnostiach tvorili klientské vzťahy skelet jej sociálneho systému, v modernej spoločnosti sa stávajú patologickým javom. Sú totiž porušením princípu rovnosti - rovnosti príležitostí, rovnakého prístupu k výmenným trhovým vzťahom. Podmienkou fungovania trhového mechanizmu je jeho verejná prístupnosť.

zaviazaní, alebo tých, ktorých si chceme zaviazat'. Takýmto spôsobom sa potláča nárazníkový princíp. Eisenstadt (2005) tak isto konštatuje, že klientela nefunguje trhovo, jej predmetom sú také statky, ktoré nielen nie sú na predaj, ale ktorých cena je nejasná, či dokonca nie je stanovená. Politická strana chce budúcu podporu alebo viac financií, jej člen napríklad zamestnanie – klientelizmus je recipročne výhodný pre oboch.

Pojem klientelizmus sa používa pri vertikálnych aj horizontálnych vzťahoch jednotlivcov.

Pri vertikálnych vzťahoch ide o vzťah typu *patrón – klient*⁶. Špecifickým typom takéhoto horizontálne definovaného klientelizmu je *politický klientelizmus*, kedy sa politická strana, patrón, správa ako „starostlivý otec“ a do istej miery preberá starostlivosť nad klientom, jednotlivcom – členom či sympatizantom politickej strany. V politickej sfére sa tak okrem snahy osobného obohatenia stáva motívom klientelistického správania získanie financií na uskutočnenie politických aktivít. Čiastočne cez politické strany, čiastočne cez „spriaznené“ firmy, napríklad výmenou za zvýhodnený prístup k moci.

Klientelizmus môže mať aj striktnu horizontálnu, partnerskú podobu, ak sa klientelistické vzťahy vytvárajú medzi ľuďmi, ktorých spoločenské postavenie aj politická (bez)moc sú približne rovnaké a vzájomným uprednostňovaním si zabezpečujú lepší prístup k verejným službám či iným statkom. Partnerský klientelizmus môže mať podobu rodinných, známostných, národnostných či etnických sietí.

Vo verejnom diskurze sa používa aj pojem politická patronáž⁷. O obsahu pojmu politická patronáž sa stále diskutuje. Často sa spája s klientelistickou politikou. Rozdiel medzi nimi nie je jednoduché určiť. Vo všeobecnosti je možné konštatovať, že politická patronáž je špecifickejší fenomén ako klientelizmus (Piattoni, 2005). Obidva koncepty obsahujú rôzne typy praktík, ktoré sa niekedy prelínajú, a teda sú totožné alebo sa dopĺňajú.

Warner (1997) definuje stranícku patronáž ako použitie verejných zdrojov na získanie hlasov. Politické strany a politickí lídri majú obyčajne veľkú moc, ktorá nie je ľahko kontrolovateľná. Downs (1957) sa pozeral na politické strany ako na racionálne sa správajúce „tímy ľudí, ktorí sa snažia o kontrolu vládneho aparátu získaním verejného úradu v procese volieb“. Moc, ktorá sa hromadí v rukách vládnucich politických strán je často spájaná s politickou patronážou. Müller (2000) sa pozerá na koncept patronáže nasledovne – použitie verejných zdrojov na politické ciele; ide o menovanie alebo rozhodnutie vo verejnej politike a pri prijímaní politík. Preto nielen jednotlivci môžu získavať isté formy prospechu z politickej patronáže, ale tiež strana ako taká. Connor O'Dwyer (2000) uvádza, že pri patronáži ide o získanie deliteľného prospechu, ktorý politici distribuujú jednotlivým voličom, ďalej tým, čo sa podieľajú na kampani alebo prispievateľom ako výmenu za politickú podporu. Tieto prínosy, prospechy môžu mať rôznu podobu. Rybář (2006) definuje patronáž užšie, a to ako

⁶ V kontexte verejného sektora sa klientelizmus nevyskytuje len vo vzťahu verejného sektora k občanom, klientom. Vzťahy patrón – klient sa vyskytujú napríklad aj na rôznych pracoviskách verejného sektora vo vzťahu nadriadený – podriadený.

⁷ Z ang. *patronage*.

schopnosť politických strán kontrolovať zamestnávanie v rôznych verejných a semi-verejných inštitúciách.

Na Slovensku sa môžeme tak isto stretnúť s klientelizmom a patronážou. Poukazujú na to prieskumy agentúry FOCUS pre TIS z roku 2003, kedy najrozšírenejšími formami korupčného správania na miestnej úrovni správy vecí verejných je práve klientelizmus, čo si myslelo viac ako 50% respondentov. (Sičáková-Beblavá – Pirošík 2004). S podobnými výsledkami prišiel aj výskum verejnej mienky na danú problematiku uskutočnený v roku 2006, ktorý viacej približujeme v ďalšej kapitole.

2. Metodika skúmania priestoru pre korupciu a definovania oblastí citlivých na korupčné praktiky

Korupčný potenciál, teda priestor pre korupciu pri realizácii jednotlivých činností mesta sa dá posudzovať podľa základného teoretického vzorca korupcie⁸, tzv. Klitgaardovho modelu⁹:

$$\text{Korupcia} = \text{monopol} + \text{voľnosť v rozhodovaní} - \text{transparentnosť}$$

Korupcia sa rovná monopolnej sile plus voľnosť v rozhodovaní pri výkone zverených právomocí mínus transparentnosť (či zodpovedanie sa). Vzorec identifikuje možnosti a situácie, ktoré môžu plodiť korupčné aktivity.

To znamená, že či už je aktivita verejná, súkromná alebo nezisková, ak má niekto monopol na tovary a služby, má právo rozhodnúť sa, kto a či dostane tento tovar alebo služby a za akú cenu, a neexistuje pritom žiadna zodpovednosť – vtedy je prostredie pre korupciu vhodné a zrelé. Inými slovami, korupcia vyplýva z racionálnej ekonomickej kalkulácie. Ak je odmena veľká a šanca byť prichytený a potrestaný za tento skutok je malá, ľudia, tlačení potrebou alebo chamtivosťou tomuto lákadlu korupcie podľahnú.

Niektorí autori tvrdia, že Klitgaardov vzorec by mohol byť pozmenený, ak vezmeme do úvahy faktor „etiky“¹⁰. Presadzovanie etického faktora môže hrať pri redukcii korupcie podstatnú úlohu podporou transparentnosti a zlepšovania občianskeho angažovania sa.

Spomenutý vzorec má priamu súvislosť s definíciou korupcie CIPE (Center for International Private Enterprises) o ponuke a dopyte, ktorá vníma korupciu z ekonomického hľadiska na základe ekonomického dopytu a ponuky. Korupcia je interaktívnym procesom medzi tými, ktorí niečo chcú a tými, ktorí to ponúkajú^{11 12}.

Klitgaardov model teda vymedzuje základné faktory korupcie, medzi ktorými existujú vzájomné súvislosti. Čím je voľnosť v rozhodovaní vyššia, tým je pre korupciu

⁸ Bližšie pozri Zemanovičová, D. – Sičáková-Beblavá, E. *Voľnosť v rozhodovaní ako zdroj korupcie*. In: Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D. (eds.). *Protikorupčné nástroje*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2003.

⁹ Bližšie pozri Klitgaard, R. *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1998.

¹⁰ UN-HABITAT a Transparency International. *Tools to Support Transparency in Local Governance*, s.14. Existuje aj vzorec $K=(M+P-Z)/E$, kde E je „etické prostredie“.

¹¹ Príklad zhody: Mesto udeľuje licencie na činnosť kasína. Ponuka licencií je limitovaná a dopyt po nich je veľmi veľký. Mesto má monopol a voľnosť v rozhodovaní pri výkone zverených právomocí na túto činnosť, ale chýbajú mu mechanizmy zodpovedania sa. Čo urobí mesto v tomto prípade? Istotne udelí licenciu firme, ktorá financovala starostovu predvolebnú kampaň.

¹² Bližšie pozri Fisher, F. *Ozdravte vašu organizáciu. Praktická príručka na liečenie a prevenciu korupcie v miestnej samospráve*. Kniha 1. Koncepty a stratégie. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2008.

vytvorený väčší priestor¹³. Čím je menej nástrojov zavedených na zabezpečenie zodpovedania sa (*accountability*) a *transparentnosti*, tým je väčší priestor pre korupciu. Model teda znázorňuje všeobecne rozhodovaciu schému, podobné zákonitosti platia aj vo vzťahu k občanom, ak sa uchádzajú o voľné miesto alebo post v miestnej samospráve a decizor má monopol pri rozhodovaní v danej oblasti.

Korupčný priestor, napríklad pri výbere zamestnanca, teda na základe použitia Klitgaardovho modelu, popisuje nasledujúca schéma.

Voľnosť v rozhodovaní pri výbere zamestnanca predstavuje napr.:

- neexistencia, nejasnosť, nejednoznačnosť kritérií,
- nejasnosť postupov rozhodovania,
- rozhodnutie má možnosť ovplyvniť jeden pracovník, nie sú zavedené viacstupňové postupy, kolektívne orgány na rozhodovanie,
- nie je povinnosť odôvodniť rozhodnutie,
- nie je možnosť, alebo iba obmedzená možnosť preskúmania rozhodnutia,
- nie je ošetrený konflikt záujmov tých, ktorí rozhodujú o výbere zamestnanca.

Nízka transparentnosť pri výbere zamestnancov je charakteristická:

- nevypracovaním a nezverejnením informácií o voľných miestach a postoch,
- nezverejňovaním, resp. obmedzeným zverejňovaním kritérií, postupov, odôvodnení rozhodnutí tých, ktorí majú na starosti výber na voľné miesta a posty,
- nezverejňovaním, resp. obmedzeným zverejňovaním výsledkov rozhodovania,
- neexistujú mechanizmy skladania účtov, zodpovedania sa.

Pri definovaní oblastí citlivých na korupciu sme vychádzali z prieskumov verejnej mienky poukazujúce na danú oblasť. Jedným zo spôsobov, ako je možné zmerať výskyt korupcie na úrovni miestnej samosprávy, je totiž opýtať sa na jej prítomnosť občanov. TIS tak urobila prostredníctvom reprezentatívneho kvantitatívneho prieskumu, ktorý uskutočnila agentúra FOCUS v dňoch od 30. októbra do 6. novembra 2007 na reprezentatívnej vzorke 1019 obyvateľov SR vo veku od 18 rokov.

Na tomto mieste uvádzame niekoľko vybraných otázok, ktoré sa týkajú výskytu korupcie na úrovni územnej samosprávy.

¹³ Bližšie pozri Zemanovičová, D. *Ekonomické aspekty korupcie*, Ekonomický časopis 2/2002.

Tabuľka č. 2: odpoveď na otázku: „Do akej miery je, podľa Vášho názoru, rozšírená korupcia v miestnej samospráve Vašej obce/mesta - teda medzi poslancami miestneho/mestského zastupiteľstva, starostom/primátorom a na obecnom/ mestskom úrade?“

veľmi rozšírená	6,4
dosť rozšírená	30,2
málo rozšírená	20,3
vôbec neexistuje	7,3
existuje, ale jej rozšírenosť neviete posúdiť	24,4
nemá názor	11,5

Zdroj: Názory verejnosti na miestnu samosprávu (prieskum agentúry FOCUS pre Transparency International Slovensko), november 2007.

Väčšina z tých opýtaných, ktorí si na rozšírenosť korupcie v miestnej samospráve vedeli urobiť názor si myslí, že korupcia je dosť alebo veľmi rozšírená. Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli tento názor, je medzi respondentmi z väčších miest. Opačný názor (korupcia je málo rozšírená, resp. vôbec neexistuje) uviedla viac ako štvrtina respondentov (27%). Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli tento názor, je medzi respondentmi z menších sídiel (do 2 tisíc obyvateľov). Takmer štvrtina respondentov si myslí, že korupcia v miestnej samospráve ich obce, mesta síce existuje, ale jej rozšírenosť nevedia posúdiť (24%).

Tabuľka č. 3: odpoveď na otázku: „V ktorých z nasledujúcich oblastí dochádza, podľa Vášho názoru, vo Vašej obci/meste ku korupcii (úplatkárstvu) alebo klientelizmu (preferovaniu priateľov a známych)?“ (*osobitne hodnotená každá oblasť*)

- 1= v tejto oblasti v našej obci/meste dochádza ku korupcii alebo klientelizmu
 2= v tejto oblasti v našej obci/meste nedochádza ku korupcii alebo klientelizmu
 3= netýka sa, táto oblasť v našej obci/meste nie je
 9= nevie, nemá názor

	1	2	3	9
obsadzovanie pracovných miest	50,6	21,0	3,9	24,6
predaj obecných/ mestských pozemkov	40,8	19,1	11,0	29,2
vydávanie rôznych druhov povolení	40,6	28,7	2,4	28,2
verejné obstarávanie (keď mesto/obec nakupuje rôzne tovary a služby)	36,3	23,4	3,4	36,9
stavebné konania	35,2	29,1	5,2	30,5
prenájom nebytových priestorov	32,9	26,0	11,7	29,5
prenájom bytov	27,5	26,1	19,4	27,1
predaj bytov do osobného vlastníctva	26,1	26,1	20,1	27,8

Zdroj: Názory verejnosti na miestnu samosprávu (prieskum agentúry FOCUS pre Transparency International Slovensko), november 2007.

Ako vyplýva z odpovedí, medzi najčastejšie oblasti, v ktorých dochádza ku korupcii alebo klientelizmu, patrí podľa respondentov najmä oblasť obsadzovania pracovných miest (51%). Prítomnosť korupcie, klientelizmu respondenti často uvádzali aj v

oblasti predaja obecných, mestských pozemkov a oblast' vydávania rôznych druhov povolení (po 41%).

Tabuľka č. 4: odpoveď na otázku: „Ktoré z nasledujúcich foriem korupčného správania sú, podľa Vás, najrozšírenejšie v miestnej samospráve Vašej obce/mesta?“ (respondent mohol označiť maximálne dve možnosti).

klientelizmus, teda prepojenie medzi podnikateľmi a predstaviteľmi obce alebo uprednostňovanie známych a priateľov	51,0
rodinkárstvo – uprednostňovanie rodinných príslušníkov	42,0
peňažné dary, teda poskytovanie hotovosti	21,6
korupcia v našej obci/meste nie je	10,2
poskytovanie vecných darov	9,5
poskytovanie rôznych výhod, ako napr. rekreácie, zľavy, služobné cesty	8,3
iné	0,3
nevie, nemá názor	17,5

Zdroj: Názory verejnosti na miestnu samosprávu (prieskum agentúry FOCUS pre Transparency International Slovensko), november 2007.

Medzi oblast'ami, kde sa podľa občanov vyskytuje v samospráve korupcia, teda s výrazným nárastom vedú klientelizmus (51%) a tiež rodinkárstvo (42%).

Tabuľka č. 5: odpoveď na otázku: „Ktoré z nasledujúcich opatrení by, podľa Vášho názoru, najviac pomohli obmedzeniu korupcie v miestnej samospráve Vašej obce/mesta?“ (respondent mohol označiť maximálne dve možnosti).

Zverejňovanie všetkých informácií o činnosti, aktivitách, rozhodnutiach obce/mesta vrátane informácií o nakladaní s majetkom a financiami mesta/obce	44,7
zmena zákonov tak, aby poslanci a starostovia nemohli uprednostňovať osobný záujem pred záujmami obce/mesta (napr. zákon o konflikte záujmov)	34,3
medializácia/ zverejňovanie podozrivých rozhodnutí obce/mesta v médiách	24,0
posilnenie postihu korupcie (cez činnosť polície, prokuratúry a súdov)	23,9
posilnenie kontroly samosprávy zo strany Najvyššieho kontrolného úradu SR (NKÚ SR)	20,7
odbúranie klientelizmu (teda prepojenie medzi poslancami, starostom/primátorom, políciou, prokuratúrou, sudcami a podnikateľmi)	16,5
iné	0,4
korupcia v našej obci/meste nie je	6,8
nevie, nemá názor	8,0

Zdroj: Názory verejnosti na miestnu samosprávu (prieskum agentúry FOCUS pre Transparency International Slovensko), november 2007.

Najčastejšie uvádzaným opatrením, ktoré by najviac pomohlo obmedzeniu korupcie v miestnej samospráve obce, resp. mesta, je podľa respondentov zverejňovanie všetkých informácií o činnosti, aktivitách, rozhodnutiach obce/mesta vrátane informácií o nakladaní s majetkom a financiami mesta/obce (45%). Viac ako tretina respondentov považuje za takéto opatrenie zmenu zákonov tak, aby poslanci a starostovia nemohli uprednostňovať osobný záujem pred záujmami obce/mesta (34%).

3. Stav realizácie doterajších aktivít TIS v meste Martin

Mesto Martin v spolupráci s Transparency International Slovensko (TIS) spustilo v júli 2008 projekt tvorby protikorupčnej stratégie v meste Martin. V slovenských podmienkach ide o doposiaľ jedinečný projekt na úrovni územnej samosprávy. Cieľom daného projektu je zavedenie komplexného balíka protikorupčných opatrení v rôznych oblastiach činnosti tohto mesta.

Projekt protikorupčnej stratégie pre mesto Martin na návrh primátora Andreja Hrnčiara schválilo mestské zastupiteľstvo uznesením č. 84/2008 v máji 2008. Na realizáciu tohto projektu bolo vybratá TIS, ktorej plán tvorby protikorupčnej stratégie spočíva v troch fázach.

Prvou je v súčasnosti ukončený hĺbkový audit existujúcich politík, ktorý prebehol v mesiacoch júl a august, a ktorého cieľom je diagnostikovanie súčasného stavu v meste Martin. Predmetom auditu bolo 17 kľúčových politík:

- politika predaja hnutel'ného a nehnuteľného majetku
- politika prenájmu hnutel'ného a nehnuteľného majetku
- politika obsadzovania voľných miest a postov v rámci mesta a v rámci organizácií v zriaďovacej pôsobnosti mesta (rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, mestské firmy)
- politika participácie verejnosti na rozhodovaní miestnej samosprávy
- politika prístupu k informáciám o fungovaní miestnej samosprávy: sprístupňovanie vs. zverejňovanie, interné smernice upravujúce poskytovanie informácií
- politika etiky – etická infraštruktúra a konflikt záujmov volených predstaviteľov mesta
- politika etiky – etická infraštruktúra a konflikt záujmov zamestnancov mesta
- politika etiky – etická infraštruktúra a konflikt záujmov pracovníkov v organizáciách mesta
- mediálna politika
- politika územného plánovania a politika stavebného úradu
- dotačná politika mesta
- politika transparentnosti v právnických osobách zriadených a založených mestom
- politika verejného obstarávania
- politika v oblasti uzatvárania verejno-súkromných partnerstiev
- politika pridelovania bytov
- politika pridelovania miest v sociálnych zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je mesto
- politika rozpočtovania a informovania verejnosti o danej problematike.

Audit spočíval v analýze získaných údajov o úprave a praxi uvedených verejných politík. Informácie sme získali od zamestnancov mesta prostredníctvom auditových dotazníkov a žiadania dodatočných informácií, ako aj formou osobných stretnutí a konzultácií s vybranými zástupcami mesta zodpovednými za konkrétne oblasti politiky mesta. Priebežne sa uskutočňovalo spracovávanie a analýza zozbieraných dát a príslušných dokumentov mesta Martin, pričom výstupom je predkladaná správa z auditu.

V rámci prvej fázy projektu sa 22. júla 2008 tiež uskutočnilo úvodné pracovné stretnutie/workshop s volenými predstaviteľmi a zamestnancami mesta. Workshopu predchádzala tlačová konferencia, na ktorej bol projekt predstavený médiám primátorom A. Hrnčiarom, veľvyslancom U.S.A. na Slovensku V. Obsitnikom a prezidentkou TIS E. Sičákovou-Beblavou.

Následne sa uskutočnilo pracovné stretnutie zástupcov TIS s poslancami MsZ a so zamestnancami mesta (vedúcimi jednotlivých odborov), ktorého cieľom bolo:

- identifikovať aktérov, ktorí budú pracovať na porozumení a zvyšovaní povedomia o praktickom, strategickom prístupe k riešeniu a prevencii problematiky korupcie, a ktorí budú počas projektu spolupracovať pri tvorbe a implementácii protikorupčných opatrení.
- identifikovať aktivity a oblasti citlivé na korupciu, ktoré môžu mať negatívny dopad na kvalitu života občanov, budúcnosť mesta.

Pracovné stretnutie viedol V. Pirošík, za TIS sa ho zúčastnili aj Jiří Vlach, Ivan Rončák a Miroslava Pagáčová. Zamestnancom mesta bola predstavená a poskytnutá publikácia TIS *Ozdravte vašu organizáciu*, ktorá predkladá návrhy a postupy na liečenie alebo predchádzanie korupcii na úrovni miestnej samosprávy. Zoznam účastníkov pracovného stretnutia je uvedený v prílohe č. 1.

Ďalej sa 14. augusta 2008 sa v priestoroch TIS uskutočnil workshop/pracovné stretnutie o podpore etiky na úrovni územnej samosprávy, o nastavení etických pravidiel a ich implementačného mechanizmu. Stretnutia sa zúčastnili odborníci zaoberajúci sa oblasťou etiky vo verejnom aj súkromnom sektore; stretnutie viedla prezidentka TIS E. Sičáková-Beblavá, za mesto Martin sa ho zúčastnila M. Dolníková z organizačno-personálneho oddelenia odboru organizačno-právneho. Cieľom stretnutia bolo zodpovedať otázky týkajúce sa etických pravidiel, ich vymožitelnosti a integrácie týchto pravidiel v meste Martin.

V rámci prvej fázy sa 20. augusta 2008 uskutočnilo tiež stretnutie k racionalizácii verejného obstarávania v meste Martin. Pod vedením spolupracovníka TIS, J. Vlacha prebehlo stretnutie odborníkov na elektronické verejné obstarávanie so zamestnancami MsÚ, ktorí majú na starosti oblasť verejného obstarávania. Stretnutia sa zúčastnila p. B. Krajčovičová z mestského úradu Levice, ktoré má niekoľkoročné skúsenosti s využívaním elektronického verejného obstarávania a elektronickej aukcie a p. L. Horáková zo spoločnosti Lazar Consulting, ktorá sa zaoberá softwérovými riešeniami verejného obstarávania.

4. Výstupy auditu 17 politik mesta Martin

V tejto kapitole uvádzame výstupy auditu 17 vybraných politik mesta Martin v nasledovnom poradí:

- politika predaja hnutel'ného a nehnuteľného majetku
- politika prenájmu hnutel'ného a nehnuteľného majetku
- politika obsadzovania voľných miest a postov v rámci mesta a v rámci organizácií v zriaďovacej pôsobnosti mesta (rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, mestské firmy)
- politika participácie verejnosti na rozhodovaní miestnej samosprávy
- politika prístupu k informáciám o fungovaní miestnej samosprávy: sprístupňovanie vs. zverejňovanie, interné smernice upravujúce poskytovanie informácií
- politika etiky – etická infraštruktúra a konflikt záujmov volených predstaviteľov mesta
- politika etiky – etická infraštruktúra a konflikt záujmov zamestnancov mesta
- politika etiky – etická infraštruktúra a konflikt záujmov pracovníkov v organizáciách mesta
- mediálna politika mesta
- politika územného plánovania a politika stavebného úradu
- dotačná politika mesta
- politika transparentnosti v právnických osobách zriadených a založených mestom
- politika verejného obstarávania
- politika v oblasti uzatvárania verejno-súkromných partnerstiev
- politika pridelovania bytov
- politika pridelovania miest v sociálnych zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je mesto
- politika rozpočtovania a informovania verejnosti o danej problematike

4.1. Predaj majetku – hnutel'ného a nehnuteľného

Podľa výskumov verejnej mienky patrí nakladanie s majetkom medzi oblasti, kde občania najviac vnímajú korupciu. Obce a mestá disponujú značným majetkom, ktorý predstavuje potenciálny zdroj príjmov využiteľných na rozvoj miest. Príjmy z odpredaja majetku tak tvoria významnú zložku príjmov a obcí. Zároveň však vlastníctvo majetku a jeho prevody z majetku samosprávy obsahujú riziko netransparentného konania a korupcie.

4.1.1. Stav v danej oblasti v meste Martin

Oblasť nakladania s majetkom okrem všeobecne záväzných právnych predpisov (zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí a zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení) upravuje aj Všeobecne záväzné nariadenie č. 30 o hospodárení s majetkom mesta. Legislatívne pravidlá nakladania s majetkom dopĺňajú aj dokumenty nižšej právnej sily, konkrétne uznesenia, napr. uznesenie č. 303/97, ktoré stanovuje proces platby za odkúpený majetok. VZN č. 30 o hospodárení s majetkom Mesta je verejne prístupný

dokument (nachádza sa na internetovej stránke mesta Martin aj v klientskom centre na MsÚ).

Predaj hnutel'ného a nehnuteľného majetku majú spoločné východiská, líšia sa v niekoľkých procesných postupoch.

Predávať **nehnuteľný majetok** je v zmysle zákona SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí výhradná kompetencia MsZ. Mesto pri odpredaji nevyužíva verejnú obchodnú súťaž ani inú formu súťaženia (napr. dražby), v špecifických prípadoch využíva ponukové konanie. V prípade, že záujem o odkúpenie nehnuteľného majetku vo vlastníctve mesta prejaví jeden záujemca, jeho žiadosť MsÚ zaregistruje, požiadá o vyjadrenie Útvar hlavného kontrolóra a príslušný výbor mestskej časti. V prípade zamietavého vyjadrenia jednej z týchto inštitúcií k odpredaju je proces zastavený, o čom je uchádzač upovedomený.

V prípade, že o nehnuteľnosť prejaví záujem viacerých uchádzačov, zámer odpredať nehnuteľnosť sa zverejní a o konečnom nadobúdateľovi sa rozhodne v ponukovom konaní. Okrem ceny sa prihliada na účel využitia nehnuteľnosti. Návrh MsÚ ide do legislatívnej komisie MsZ, finančnej komisie MsZ a následne do MsR a MsZ.

Základná cena za pozemky je stanovená na 750,- Sk/m², pri takzvaných zbytkových pozemkoch je to 100,- Sk/m², v prípade budov cenu určí znalecký posudok. Ten si vypracuje nadobúdateľ do troch mesiacov od schválenia odpredaja v MsZ. Podobne sa postupuje v prípade pozemkov, predbežná odhadovaná cena sa spresní po vypracovaní geometrického plánu s presnou výmerou pozemku. Pri veľkých rozdieloch medzi skutočnou cenou (na základe posudku) a odhadovanou cenou, ktorú schválilo MsZ, ide žiadosť o odpredaj do MsZ opätovne.

Potenciálneho nadobúdateľa MsÚ testuje s cieľom zistiť jeho záväzky voči mestu Martin ako aj potenciálny konflikt záujmov v zmysle § 9 ods.4 zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí (t.j. zákaz predávať mestský majetok vybraným predstaviteľom mesta a ich blízkym osobám inak vo verejnej obchodnej súťaži).

Pri predaji **hnuteľného majetku** je proces jednoduchší. Inventarizačná komisia určí majetok ako prebytočný a jeho odpredaji môže rozhodnúť primátor (do výšky 200 tis. Sk za kus) alebo MsZ (nad 200 tis. Sk za kus). Zámer predáť hnutel'ný majetok sa nezverejňuje, nevyužíva sa inštitút verejnej obchodnej súťaže (ani iná forma súťaženia (napr. dražby), len ponukové konanie (v špecifických prípadoch).

Rozpočtové ani príspevkové organizácie nemajú vlastnú politiku nakladania s majetkom. Hnutel'ný majetok môžu nadobúdať, ak jeho hodnota nepresiahne čiastku 100.000 Sk za jednotlivý kus. Predať takýto majetok môžu len vtedy, ak je prebytočný alebo neupotrebitel'ný a jeho zostatková hodnota nepresiahne čiastku 5.000 Sk. O tom rozhodne štatutárny orgán rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie po predchádzajúcom súhlase primátora mesta.

4.1.2. Slabé miesta v rozhodovaní o predajoch majetku v meste Martin

Pri analýze slabých miest pri rozhodovaní o predaji majetku v meste Martin, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu sa budeme opierať o Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + V \cdot R - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

Mnohé procesy sú zaužívanými postupmi bez opory vo formálnych dokumentoch. Napríklad postup reagovania na žiadosť o odpredaj.

Neskúma sa trhovú cenu predávaného majetku, ktokoľvek v procese rozhodovania môže navrhnúť inú cenu bez akéhokoľvek zdôvodnenia.

Stanovisko Výboru mestskej časti má zásadný význam pre ďalší postup vybavovania žiadosti o odpredaj – jeho nesúhlasné stanovisko zastaví celý proces. Ide pritom o politický orgán (poslanci MsZ za príslušný volebný obvod), pričom existuje riziko politického zneužitia tohto inštitútu. Rovnako, ide o zažitú procedúru bez opory vo formálnych pravidlách. Názor VMČ je garanciou lepšieho rozhodnutia, voči jeho rozhodnutiu však neexistuje opravný prostriedok a nekriteriálnosť jeho rozhodnutí vytvára priestor pre možnú korupciu.

Transparentnosť

Zámer odpredať majetok (hnuteľný aj nehnuteľný) sa zverejňuje len v prípade, že má oň záujem viacero záujemcov. Okrem nedostatočnej transparentnosti tento proces netestovaním trhu môže znamenať aj nižšiu predajnú cenu.

4.1.3. Záver

Príjmy z odpredaja majetku sa môžu stať významným nástrojom rozvoja mesta. Mesto Martin však nedostatočne využíva potenciál nástrojov, ktoré sú k dispozícii nielen na maximalizáciu predajnej ceny, ale aj na zabezpečenie maximálnej transparentnosti celého procesu. Medzery sú najmä vo využívaní súťažných metód pri odpredaji, zverejňovaní informácií o pripravovaných predajoch ako aj v nedostatočnom zakotvení existujúcich procesov vo formálnych dokumentoch.

4.2. Politika prenájmu hnuteľného a nehnuteľného majetku

Prenajímanie majetku je jeden zo spôsobov ako využívať dočasne nepotrebný majetok. Ako nástroj verejnej politiky je viacnásobne využiteľný – stanovovanie výšky nájmu je možné využívať ako nástroj sociálnej, vzdelávacej alebo hospodárskej politiky. Nesie však so sebou aj zvýšené riziko korupcie.

4.2.1. Stav v danej oblasti v meste Martin

Oblasť prenájmu hnutel'ného a nehnuteľného majetku z pohľadu národnej legislatívy upravuje najmä zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí a rámcovo tiež zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Z pravidiel mesta Martin je najdôležitejším Všeobecne záväzné nariadenie č. 30 o hospodárení s majetkom mesta a Pravidlá na určovanie nájmu nebytových priestorov (prijaté uznesením MsZ č. 155/04 z 28. októbra 2004). VZN č. 30 o hospodárení s majetkom Mesta je verejne prístupné - nachádza sa na internetovej stránke mesta Martin a k dispozícii je aj v klientskom centre na MsÚ.

Nájmy **nehnuteľného majetku** sú v delenej kompetencii primátora a MsZ. Primátor však jednoznačne dominuje - môže schvaľovať nájmy na dobu určitú do 20 rokov alebo na dobu neurčitú. Súhlas MsZ sa vyžaduje len pri nájmoch na dobu určitú nad 20 rokov.

O majetku, ktorý možno prenajať, rozhodne primátor na základe návrhu odborných útvarov. Na internetovej stránke mesta je tiež zverejnený zoznam nebytových priestorov vo vlastníctve mesta Martin určených na nájom, budovy a pozemky nie.

Mesto pri prenájme nevyužíva verejnú obchodnú súťaž ani inú formu súťaženia (napr. dražby a pod.). Po prijatí žiadosti o prenájom na MsÚ ostáva komunikácia len v okruhu primátor a MsÚ. Po schválení nájomnej zmluvy (primátorom alebo MsZ) ju MsÚ zaradi do centrálného registra zmlúv. V prípade, že zmluvný vzťah nevyžaduje súhlas MsZ, žiadosť neprechádza nijakými komisiami MsZ. V prípade, že súhlas MsZ je potrebný, nasleduje štandardný legislatívny proces (poradné komisie MsZ, mestská rada, samotné MsZ). Po skončení platnosti zmluvy ju primátor automaticky predĺži (v prípade, že nájom si nevyžaduje súhlas MsZ). VZN č. 30 však obsahuje ustanovenie, podľa ktorého, ak je výška nájmu stanovená výberovým konaním na základe najvyššej ponuky a nájomca v priebehu nájmu nedodržiava podmienky nájmu, nový nájomný pomer a jeho výška sa určí novým výberovým konaním. V každej zmluve musí byť klauzula umožňujúca výpoveď zmluvy zo strany mesta Martin.

Cena nájmu je určená podľa Pravidiel na určovanie nájmu nebytových priestorov a VZN č. 30 o hospodárení s majetkom mesta. Nájomné zmluvy musia obsahovať klauzulu práva zo strany mesta prehodnotiť každý rok výšku nájmu podľa inflačného koeficientu stanoveného štatistickým úradom SR. Pri komerčných nájmoch platí zásada, že hodnota zvereného majetku do nájmu by sa mala vrátiť mestu do 10 až 12 rokov od podpísania zmluvy a to vo finančnej náhrade.

Proces nájmu **hnutel'ného majetku** je podobný. Majetok určený na nájom môže určiť primátor alebo MsZ. Nájomné zmluvy schvaľuje primátor. Nezverejňujú sa zámery prenajímať, nerobia sa verejné obchodné súťaže ani iné formy súťaženia (napr. dražby a pod.). Po prijatí žiadosti o prenájom MsÚ vypracuje nájomnú zmluvu. Po jej schválení primátorom je zaradená do centrálného registra zmlúv. Keďže právomoc uzatvárať nájomné zmluvy na hnutel'ný majetok patrí do výlučnej kompetencie primátora (v zmysle VZN č. 30), zámer neposudzujú ani komisie (napr. ekonomická pri MsZ).

Rozpočtové ani príspevkové organizácie nemajú vlastnú politiku nakladania s majetkom vrátane politiky nájmov. Takéto organizácie môžu prenajať huteľný obecný majetok, ku ktorému majú právo správy v nadobúdajúcej cene do 200.000,- Sk a maximálne na dobu 2 rokov, a to so súhlasom primátora mesta a nehnuteľný obecný majetok, ku ktorému majú právo správy v cene do 500.000,- Sk, takisto maximálne na dobu 2 rokov a tiež len so súhlasom primátora mesta. V ostatných prípadoch sa vyžaduje súhlas MsZ. RO a PO tiež môžu previesť dočasnú správu huteľného majetku na iné právnické osoby zriadené alebo založené mestom bez obmedzenia, v rámci predmetu činnosti. Mimo obvyklého hospodárenia môže organizácia previesť správu huteľného majetku len so súhlasom primátora mesta a nehnuteľného mestského majetku na iné právnické osoby zriadené alebo založené mestom so súhlasom primátora mesta.

4.2.2. Slabé miesta v rozhodovaní o nájmoch majetku v meste Martin

Pri analýze slabých miest pri rozhodovaní o prenájmoch majetku v meste Martin, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa budeme opierať o Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

Príliš silné kompetencie primátora mesta v oblasti nájmov. Tie môžu viesť k zneužívaniu inštitútu dlhodobých nájmov (primátor môže sám rozhodnúť o dobe nájmu až na dobu 20 rokov, pričom zmluvu môže neobmedzene predlžovať) miesto predajov (tam sa vždy zo zákona požaduje súhlas MsZ).

Ceny nájmov sú pomerne presne definované (VZN č. 30 a Pravidlá na určovanie nájmu nebytových priestorov), voľnosť v rozhodovaní o cene však existuje napr. v oblasti kultúrnych inštitúcií (kiná, divadlá a pod.).

Mesto Martin nerealizuje pri nájmoch súťaže – netestuje tak skutočný dopyt a cenu. Pravidlá na určovanie nájmu nebytových priestorov síce určujú cenu, sú však len administratívnym nástrojom. Priestor pre možnú korupciu dokáže spoľahlivejšie eliminovať zavedenie trhových princípov do tvorby ceny.

Transparentnosť

Nie sú zverejňované zámery prenajímať.

O procesoch nájmov nie sú zverejňované informácie, nemožno teda realizovať priebežnú verejnú (občanmi a médiami) kontrolu nájmov.

Problematická je aj spätná kontrola – o nájmoch neexistujú nijaké verejne dostupné informácie – nemožno sa o nich dozvedieť zo zápisov z rokovaní MsZ (iba v malej časti prípadov, keď je potrebný súhlas MsZ s nájmom).

Nie sú zverejnené Pravidlá na určovanie nájmu nebytových priestorov.

4.2.3. Záver

Politika nájomov v meste Martin je pomerne dobre spracovaná, nedostatky je však možné vidieť v zverejňovaní informácií o nájmoch a následného realizovania verejných súťaží na prenájom. Podrobnejšiu úpravu si tiež vyžaduje problematika dlhodobých nájomov.

4.3. Obsadzovanie voľných miest a postov v rámci mestského úradu a v rámci organizácií v zriaďovacej pôsobnosti mesta

Kvalita výkonného aparátu je kľúčová pre dobrý výkon kompetencií každej obce a mesta, a tým pre spokojnosť občanov so samosprávou. Zároveň je občanmi práve obsadzovanie voľných miest a postov v rámci mestského úradu a v rámci organizácií v zriaďovacej pôsobnosti mesta vnímané ako veľmi netransparentné. Preto je potrebné v oblasti personálnej politiky nastaviť veľmi jasné pravidlá, ktoré rozptýlia podozrenia z korupcie, a zároveň zabezpečia vysokú kvalitu administrácie mestského úradu.

4.3.1. Stav v danej oblasti v meste Martin

K 30.6.2008 pracovalo na MsÚ v Martine 199 osôb, vrátane príslušníkov mestskej polície to bolo 256 osôb. Mesto Martin je zriaďovateľom 17 rozpočtových organizácií, 2 príspevkových organizácií a 2 neziskových organizácií poskytujúcich verejnoprospešné služby. Mesto Martin má podiel v 11 obchodných spoločnostiach – v 4 stopercentný, v 1 väčšinový a v 6 menšinový.

Pravidlá v oblasti personálnej politiky určuje okrem národnej legislatívy (zákon NR SR č. 311/2001 Zb. Zákonník práce, zákon NR SR č. 552/2003 Zb. o výkone práce vo verejnom záujme, zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, zákon NR SR č. 596/2003 Zb. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a zákon SNR č. 564/1991 o obecnej polícii) najmä pracovný poriadok, ktorý vydáva zamestnávateľ po predchádzajúcom súhlase zástupcov zamestnancov. Tento interný dokument nie je zverejnený na internetovej stránke mesta Martin.

V meste Martin je zriadené osobitné personálne oddelenie. Organizačno - personálne oddelenie organizačne spadá pod Organizačno-právny odbor, ktorý patrí priamo do úseku prednostu mestského úradu.

Prednostu menuje primátor, vedúcich odborov, referentov aj ostatných zamestnancov primátor mesta na základe výsledkov výberového konania. Uchádzačov vo výberových konaniach posudzuje komisia, jej odporúčanie môže primátor mesta zmeniť, doteraz sa to však nestalo. Výberovú komisiu menuje primátor mesta. Jej zloženie je spravidla nasledovné: zástupca primátora / prednostu MsÚ, vedúci organizačno-personálneho oddelenia, vedúci príslušného odboru, vedúci príslušného oddelenia, zástupca zamestnancov a v osobitných prípadoch aj poslanec alebo externý odborník. Informácia o každom výberovom konaní je zverejnená najmenej 3 týždne pred začatím výberového konania – na internetovej stránke mesta, v lokálnych

periodikách aj celorepublikovej tlači a aj na internetových stránkach - portáloch zameraných na ponuku pracovných miest.

Každý člen komisie podáva osobitné hodnotenie, ktoré je archivované kvôli spätnej kontrole transparentnosti procesu. Písomné testy sa využívajú pri výbere vedúcich zamestnancov, pri obsadzovaní ostatných postov nie. Testy pripravuje personalista a prednosta MsÚ.

Neexistujú pravidlá na predchádzanie uprednostňovania blízkych osôb pri výbere zamestnancov a zástupcov mesta v mestských firmách.

Rozpočtové a príspevkové organizácie majú vlastnú personálnu politiku, mesto svojim konaním zasahuje len do výberu ich štatutára (ten je vyberaný vo výberovom konaní). Obchodné spoločnosti s majetkovou účasťou mesta majú rovnako vlastnú personálnu politiku, do ktorej mesto nezasahuje. Nominácie zástupcov mesta do orgánov spoločností sú politickými nomináciami.

4.3.2. Slabé miesta v rozhodovaní o obsadzovaní voľných miest a postov v rámci mestského úradu a v rámci organizácii v zriaďovacej pôsobnosti mesta Martin

Pri analýze slabých miest pri obsadzovaní voľných miest a postov v rámci mestského úradu a v rámci organizácií v zriaďovacej pôsobnosti mesta Martin, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa budeme opierať o Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

Nijakými pravidlami sa neriadi výber zástupcov mesta Martin do obchodných spoločností s majetkovou účasťou mesta Martin. Obsadzovanie miest v riadiacich orgánoch by malo mať jasné pravidlá smerujúce k výberu najlepšieho manažmentu bez ohľadu na politickú príslušnosť.

Transparentnosť

Verejne prístupný pracovný poriadok umožňuje efektívnejšiu verejnú kontrolu moci. Tento dokument okrem iného definuje, kto je vedúcim zamestnancom, čo má význam napr. pri žiadaní informácií v zmysle zákona NR SR č. 211/2000 Zb. o slobodnom prístupe k informáciám. Mesto Martin ho však vníma len ako interný dokument a nezverejnilo ho (napr. na internetovej stránke mesta).

Nie sú zverejňované výsledky výberového konania (poradie uchádzačov) vrátane mien a funkcií členov výberových komisií.

Neexistujú pravidlá na predchádzanie uprednostňovania blízkych osôb pri výbere zamestnancov a zástupcov mesta v mestských firmách. V týchto prípadoch je nevyhnutná maximálna možná transparentnosť pri zachovaní princípu nediskriminácie blízkych osôb vedenia mesta v prípade ich zamestnania mimo priamej riadiacej línie.

4.3.3. Záver

Personálna politika patrí v meste Martin k najprepracovanejším politikám, medzery však existujú v zverejňovaní niektorých informácií a neexistencii pravidiel na predchádzanie uprednostňovania blízkych osôb pri výbere zamestnancov a zástupcov mesta v mestských firmách.

4.4. Politika participácie verejnosti na rozhodovaní miestnej samosprávy

Problematika participácie, t.j. účasti verejnosti na rozhodovaní o jednotlivých politikách samosprávy je súčasťou niekoľkých častí správy. V rámci časti 5.4. sa venujeme **inštitucionálnemu mapovaniu nástrojov**, ktoré mesto využíva pri zapájaní občanov. Úprava participácie v územnom plánovaní je vzhľadom na svoju dôležitosť predmetom špeciálnej časti správy.

4.4.1. Stav v danej oblasti v meste Martin

Z formálneho hľadiska Mesto nemá zatiaľ žiadny samostatný dokument, ktorý by osobitne upravoval participáciu verejnosti. Najpodrobnejšie je participácia definovaná v Štatúte mesta. V rámci Štatútu je dôležitý § 4 ods. 2, ktorý – nadväzujúc na rámce stanovené zákonom č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „ZOZ“) - určuje, že samosprávu mesta vykonávajú obyvatelia mesta tromi základnými spôsobmi: a) orgánmi mesta, b) hlasovaním obyvateľov mesta a c) verejným zhromaždením obyvateľov mesta. Zatiaľ čo s aplikáciou prvého spôsobu nie je problém, miestne referendum a ani verejné zhromaždenie obyvateľov zvolané podľa § 11b ZOZ sa v praxi nevyužíva.

Participáciu čiastočne upravuje aj Rokovací poriadok Mestského zastupiteľstva (ďalej len „RP“). Rokovanie MsZ začína spravidla o 9.00 hod., čo nevytvára najlepší základ pre účasť verejnosti na zasadnutí. Tento hendikep je však do veľkej miery kompenzovaný vysielaním regionálnej TV Turiec, ktorá prenáša rokovanie MsZ v priamom prenose a následne aj v repríze počas sobotného dopoludnia. Občania majú možnosť vystúpiť na rokovaní MsZ (§ 20 RP), svoje vystúpenie, vrátane témy a identifikácie musia ale prihlásiť pre rokovaním MsZ, cestou zapisovateľky (§ 29 RP). Zo zasadnutia MsZ sa vyhotovuje zvukový záznam, ten sa ale nezverejňuje (napr. na webstránke mesta a pod.).

Rokovacie poriadku komisií MsZ a Mestskej rady participáciu verejnosti - či už v podobe účasti verejnosti na rokovaní týchto orgánov, resp. možnosti vystúpenia - vôbec neupravujú. V nadväznosti na ZOZ sú však v každej odbornej komisii MsZ aj občania – odborníci, ktorí majú pri hlasovaní o jednotlivých bodoch rokovania rovnocenné postavenie s poslancami MsZ.

Dobrym príkladom participácie sú Výbory mestských častí (ďalej len „VMČ“), ktorých rokovania sú verejné. Mesto nemá v rámci jednotlivých VMČ zriadené občianske rady či iné iniciatívne, poradné a konzultatívne orgány pomáhajúce poslancom daných volebných obvodov/mestských častí.

Okrajovo sa participácii venuje aj Smernica o podávaní, prijímaní, evidencii, vybavovaní a kontrole vybavovania sťažností, najmä v časti týkajúcej sa vybavovania a prešetrovania sťažností (čl. VII).

Mesto v súlade s § 6 ZOZ vytvára možnosť pripomienkovať návrhy jednotlivých všeobecne záväzných nariadení (ďalej len „VZN“), resp. aj návrhu rozpočtu, zmien rozpočtu a záverečného účtu. Pripomienky k návrhom VZN je možné zasielať aj elektronickou formou, prostredníctvom formuláru na webstránke mesta. Na slovenské pomery ide o inovatívne pro-participatívne riešenie.

Osobitnou kapitolou je participácia verejnosti pri verejnom obstarávaní. Občania - odborníci nebývajú členmi hodnotiacich komisií a nemajú ani možnosť vykonávať občiansku kontrolu svojou prítomnosťou pri rozhodovaní hodnotiacich komisií. Je im však umožnené byť prítomní pri otváraní súťažných ponúk. Avízo o dátume konania súťaží sa nezverejňuje. Ďalšie podrobnosti k verejnému obstarávaniu sú upravené v špeciálnej časti tejto správy.

Mesto využíva niekoľko participačných techník, ktoré neprikazuje žiadny právny predpis. Medzi tieto nástroje dobrovoľnej participácie možno priradiť napr. prevádzkovanie schránky dôvery a tiež uskutočňovanie (príležitostných) ankiet. Mesto má na webstránke elektronické diskusné fórum, v ktorom príslušní zamestnanci MsÚ odpovedajú na otázky občanov. Z času na čas dochádza k neformálnym stretnutiam primátora, resp. aj poslancov MsZ s obyvateľmi mesta, tieto stretnutia však nemajú pravidelný charakter (napr. raz mesačne) či fixné miesto konania. Názor podnikateľskej obce zaznieva prostredníctvom kolégia primátora. Zo stretnutí kolégia sa nezverejňujú zápisnice či iné verejne prístupné informácie.

Osobitnou kategóriou je projekt Martin – EHMK 2013. Vzhľadom na to, že účasť verejnosti na projekte tvorí jedno z kľúčových kritérií súťaže, v prípade víťazstva mesta možno očakávať ďalší rozvoj „kultúrnej participácie“.

Mesto zatiaľ nevyužíva možnosť konania híringov – verejných vypočutí zvolaných primátorom na riešenie kontroverzných tém. Nerealizuje sa ani „hodina pre verejnosť“ – t.j. možnosť navštíviť a hovoriť v daný deň a hodinu s primátorom (viceprimátorom, prednostkou MsÚ, vedúcimi odborov MsÚ, ...) a poslancami MsZ, či „Hyde park“ – možnosť občanov prísť v deň rokovania MsZ na zasadnutie a v danú hodinu vystúpiť - bez predchádzajúceho prihlásenia - s ľubovoľným problémom.

4.4.2. Slabé miesta v oblasti participácie verejnosti na rozhodovaní mesta

Pri analýze slabých miest spojených s participáciou verejnosti na rozhodovaní mesta, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa budeme opierať o Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

Ide hlavne o relatívne komplikované podmienky určené pre vystúpenie občanov na zasadnutí MsZ, nevyužívanie verejných zhromaždení, resp. híringov, ako aj absenciu komplexnej participačnej politiky, napr. v podobe uceleného dokumentu.

Transparentnosť

Medzery možno nájsť najmä pri nedostatočnom zverejňovaní informácií o rozhodovaní poradných orgánov mesta (komisie, mestská rada, kolégium primátora). Priestor na zlepšenie je aj pri odstraňovaní/zmenšovaní „uzavretosti“ rokovania týchto orgánov voči verejnosti.

4.4.3. Záver

Možnosti verejnosti zúčastňovať sa na rozhodovaní o Meste sú na slovenské pomery štandardné, v niektorých oblastiach dokonca nadštandardné. Napriek uvedenému, analýza tejto politiky indikuje, že problematika nepatrí zatiaľ medzi priority aktuálneho politického vedenia Mesta. Jedným z prejavov tohto konštatovania je aj fragmentálnosť skúmanej politiky. Do budúcnosti možno odporúčať systematizáciu problematiky, napr. formou osobitného „participačného“ VZN, a rovnako aj pokračovanie v implementácii ďalších nástrojov dobrovoľnej participácie (napr. komunitné plánovanie verejných priestorov, „kultúrna participácia“ a pod.).

4.5. Politika prístupu k informáciám o fungovaní miestnej samosprávy: sprístupňovanie vs. zverejňovanie, interné smernice upravujúce poskytovanie informácií

Problematika prístupu verejnosti k informáciám o činnosti Mesta je prierezová a čiastočne sa jej venujeme aj v rámci monitoringu niektorých ďalších politík. Predmetom tejto časti správy je výhradne analýza dodržiavania informačných povinností Mesta vyplývajúcich zo zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej len „ZSPI“) a z nadväzujúcej smernice Mestského úradu „Pravidlá na vykonávanie zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene niektorých zákonov“ (ďalej len „Pravidlá“). Stav komunikácie Mesta s médiami je analyzovaný v osobitnej kapitole.

4.5.1. Stav v danej oblasti v meste Martin

ZSPI a Pravidlá určujú dve základné podoby poskytovania informácií: 1. aktívnou formou, t.j. zverejňovaním a 2. v reakcii na konkrétnu žiadosť, t.j. sprístupňovaním.

a. Zverejňovanie

Každá slovenská samospráva, vrátane Mesta Martin, má v zmysle § 5 ZSPI tri základné zverejňovacie povinnosti: 1.1. všeobecné (§ 5 ods. 1 ZSPI), 1.2. špecifické (§ 5 ods. 2 v spojení s ods. 9 ZSPI) a 1.3. majetkové (§ 5 ods. 6 ZSPI). Na toto reflektuje aj čl. 4.2. Pravidiel. Uvedené informačné povinnosti pritom treba plniť

vyvesením na verejne prístupnom mieste (úradná tabuľa), publikovaním na internetovej stránke Mesta, resp. súbežne oboma spôsobmi.

V rámci časti 1.1. Mesto zverejňuje organizačnú štruktúru MsÚ, údaje o postupoch aplikácie ZSPI, prehľad záväzných právnych predpisov, sadzobníky. Obsahom najrozsiahlejšej časti 1.2. je povinnosť zverejňovať informácie súvisiace s rokovaním kolektívnych orgánov Mesta (MsZ, Mestská rada, komisie). Časť 1.3. by sa mala týkať údajov o majetku samosprávy, ktorý bol prevedený, resp. prešiel v poslednom roku do súkromného vlastníctva. Na rozdiel od časti 1.1. a 1.2. však informácie spadajúce pod časť 1.3. na webstránke Mesta identifikované neboli.

Okrem monitoringu dodržiavania § 5 ZSPI treba uviesť, že Mesto zverejňuje aj veľké množstvo údajov nad rámec zákona. Ide napr. o rôzne formuláre (tlačivá), dotácie z rozpočtu, interpelácie, prehľad nebytových priestorov určených na prenájom, informácie o projektoch Mesta a mestských organizácií a pod. Mesto Martin tiež - ako jedno z prvých slovenských miest - zaviedlo elektronickú úradnú tabuľu a možnosť odberu noviniek e-mailom. V záujme získania spätnej väzby je prevádzkované aj elektronické diskusné fórum, schránku dôvery, ankety a niekoľko dotazníkov. Mesto má okrem toho aj relatívne živý press servis.

Celkovo možno konštatovať, že Mesto - až na pár detailov - plní svoje informačné povinnosti podľa § 5 ZSPI a príslušných ustanovení Pravidiel, a do veľkej miery zverejňuje údaje o svojej činnosti aj nad rámec platnej legislatívy. V rámci Slovenska patrí už v súčasnosti medzi lídrov v tejto oblasti. Mesto bolo odmenené za webstránku cenami v súťaži Zlatý erb 2004, 2006 a 2007 a je aj držiteľom druhého miesta v súťaži „Priateľ informácií 2004“. Má vytvorené dobré odborné aj technické podmienky na ďalšie posilňovanie prístupu verejnosti k informáciám.

b. Sprístupňovanie

Proces sprístupňovania, t.j. poskytovania informácií zo strany Mestského úradu na konkrétnu žiadosť o informácie uplatnenú podľa § 14 ZSPI, je definovaný v samotnom ZSPI a následne špecifikovaný v Pravidlách. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že Pravidlá upravujú problematiku precízne a detailne. Pravidlá sú aktualizované k novele ZSPI prijatej zákonom č. 628/2005 Z. z., zatiaľ však nereflektujú na ostatnú novelu ZSPI, zákon č. 207/2008 Z. z. Táto novela však bude účinná až od 1. januára 2009.

V rámci zberu dát k zostaveniu tejto časti správy nebol identifikovaný - a to ani medzi interviewovanými pochádzajúcimi z externého prostredia mimo MsÚ - žiadny zásadný problém súvisiaci so sprístupňovaním informácií.

4.5.2. Slabé miesta v oblasti prístupu k informáciám o fungovaní miestnej samosprávy

Pri analýze slabých miest v oblasti prístupu k informáciám o fungovaní miestnej samosprávy, ktoré vplyvajú na mieru transparentnosti miestnej samosprávy a podľa Klittgardovho vzorca korupcie ($K = M + VvR - T$) formujú priestor pre korupciu, je možné konštatovať, že ide hlavne o nedodržiavanie § 5 ods. 6 ZSPI, absenciu archívu elektronickej úradnej tabule, na slovenské pomery relatívne vysokú výšku úhrad

nákladov za sprístupňovanie informácií (napr. formát A4 - 4,- Sk, formát A3 - 8,- Sk, skenovaný dokument - 10,- Sk) a nezverejnenie Pravidiel na www.martin.sk.

4.5.3. Záver

Politika prístupu k informáciám patrí v Meste Martin historicky k najprecizovanejším, a to aj na slovenské pomery. Po odstránení vyššie uvedených nedostatkov odporúčame gros ďalšej činnosti smerovať do oblasti aktívneho zverejňovania, najmä prostredníctvom internetu a úradnej tabule. Implementáciu opatrení na zlepšovanie informovanosti verejnosti je zároveň žiaduce koordinovať aj so súbežne prebiehajúcim a súvisiacim projektom Digitálne mesto. Mesto Martin má z nášho pohľadu potenciál stať sa v tejto oblasti slovenským lídrom.

4.6. Etická infraštruktúra a konflikt záujmov volených predstaviteľov mesta

Predmetom tejto časti správy je monitoring dodržiavania platnej legislatívy regulujúcej inkompatibilitu (nezlučiteľnosť) a ochranu verejného záujmu pri výkone funkcií primátora a poslanca MsZ, a prehľad používania nástrojov nezáväznej etickej povahy, resp. politickej kultúry v tejto oblasti.

4.6.1. Stav v danej oblasti v meste Martin

Základným legislatívnym rámcom úpravy konfliktu záujmov volených samosprávnych orgánov sú: 1. zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „ZOZ“), 2. zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí (ďalej len „ZMO“) a 3. ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej len „zákon o konflikte záujmov“, resp. „ZKZ“).

Zákon o obecnom zriadení

ZOZ upravuje **inkompatibilitu** (nezlučiteľnosť) funkcií. Primátor mesta Martin ani poslanci MsZ nepôsobia v žiadnej ďalšej funkcii nezlučiteľnej s výkonom tejto verejnej funkcie (§ 13 ods. 3, resp. § 11 ods. 2 ZOZ).

Zákon o majetku obcí

ZMO určuje, že obec (mesto) môže previesť vlastníctvo svojho majetku primátorovi, poslancom MsZ, blízkym osobám týchto volených funkcionárov a právnickým osobám, v ktorej zakladateľom, vlastníkom obchodného podielu, štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho, riadiaceho, výkonného alebo dozorného orgánu je niekto z vyššie uvedených osôb výhradne prostredníctvom obchodnej verejnej súťaže (§ 9 ods. 4 a 5 ZMO). Výnimku z tohto pravidla upravuje § 9 ods. 6 ZMO. Podľa informácií z MsÚ Mesto má nastavené mechanizmy na kontrolu dodržiavania § 9 ods. 4 a 5 ZMO a k nadobúdaniu majetku mimo verejnej obchodnej súťaže nedochádza.

Zákon o konflikte záujmov

ZKZ je najkomplexnejším právnym predpisom upravujúcim konflikt záujmov volených samosprávnych aktérov. Samosprávam, resp. priamo primátorovi a poslancom MsZ ukladá niekoľko základných povinností: 1. zriadiť komisiu MsZ na ochranu verejného záujmu (čl. 7 ods. 5), 2. predkladať každoročne k 31. marcu daného roka tzv. oznámenie funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov (čl. 7 ods. 1), 3. predkladať každoročne k 30. aprílu potvrdenie o podanom daňovom priznaní k dani z príjmov (čl. 7 ods. 2) a 4. oznámiť vždy pred vystúpením v rámci rokovania príslušného (kolektívneho) orgánu svoj osobný záujem o vec (čl. 6).

Mesto má zriadenú 6 – člennú komisiu ochrany verejného záujmu. Komisia nemá prijatý osobitný štatút či rokovací poriadok a nezverejňuje ani zápisnice zo svojich rokovaní (nerobí tak však žiadna komisia). Komisia nepredkladá do MsZ priebežné správy o plnení povinností verejných funkcionárov v zmysle ZKZ. V tomto prípade síce nejde o porušenie zákonnej povinnosti, v mnohých iných slovenských samosprávach sa tak ale robí.

V zápisniciach z rokovaní MsZ, ktoré sú zverejnené na webstránke mesta, sa neuvádza žiadne deklarovanie osobného záujmu zo strany primátora či poslancov. Zápisnice zo zasadaní MsZ sa publikujú v značne skrátenej podobe.

Na základe vyššie uvedených dôvodov nie je preto možné objektívne posúdiť či primátor a poslanci MsZ predkladajú riadne a včas majetkové priznania a potvrdenia o podanom daňovom priznaní, či sú tieto dokumenty úplné a tiež či odo dňa účinnosti ZKZ (1. 10. 2004) naozaj nedošlo k porušeniu čl. 6 ZKZ, ktorý prikazuje všetkým verejným funkcionárom zúčastňujúcim sa na rokovaní orgánu o veci, na ktorej majú osobný záujem, povinnosť oznámiť tento svoj osobný záujem o vec predtým, ako na rokovaní vystúpi.

Z analýzy zápisníc z rokovaní MsZ zároveň vyplýva, že mestské zastupiteľstvo od 1. októbra 2004 ani raz neskonštatovalo porušenie povinností vyplývajúcich zo ZKZ. Tento fakt treba interpretovať tak, že ZKZ sa v Meste neporušuje. Vzhľadom na skúsenosti z iných porovnateľných samospráv by však išlo o výnimočnú situáciu. Najtransparentnejším a zároveň technicky najjednoduchším riešením tejto situácie by preto bolo zverejňovanie majetkových priznaní a potvrdení o podanom daňovom priznaní na oficiálnej webstránke mesta (obdobne je tomu - priamo na základe ZKZ - aj v prípade verejných funkcionárov na úrovni VÚC či NR SR). Inou alternatívou je zverejňovať na internete aspoň výpisy z týchto dokumentov.

Čo sa týka etickej infraštruktúry, Mesto nemá prijatý žiadny etický kódex či iný dokument vzťahujúci sa na primátora, resp. poslancov MsZ. Mesto má schválený len Etický kódex zamestnanca Mesta Martin (pozri k tomu aj príslušnú časť správy).

4.6.2. Slabé miesta v oblasti etickej infraštruktúry a konfliktu záujmov volených predstaviteľov mesta

Pri analýze slabých miest etickej infraštruktúry a konfliktu záujmov volených predstaviteľov mesta, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa opierame o Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

Mesto nemá ošetrované prípady (právne aprobovanej) kumulácie funkcie poslanca MsZ s členstvom v štatutárnych orgánoch obchodných spoločností založených Mestom.

Transparentnosť

Ide hlavne o nedostatok verejne dostupných informácií o dodržiavaní ZKZ a o činnosti a výsledkoch práce komisie ochrany verejného záujmu.

4.6.3. Záver

Úprava etickej infraštruktúry a eliminácie konfliktu záujmov volených predstaviteľov mesta nie je v Meste na vysokej úrovni. Prijaté opatrenia by mali smerovať do zlepšovania informovanosti o práci príslušnej komisie MsZ, ďalej do zavedenia osobitnej deklaračnej úpravy poslancov MsZ s kumulovanými funkciami v riadiacich orgánoch právnických osôb založených mestom a v neposlednom rade i do možného prijatia Etického kódexu. Etický kódex volených funkcionárov Mesta by mal - okrem politiky stretu záujmov a inkompatibility - precizovať najmä zverejňovanie informácií o majetkových pomeroch jednotlivých samosprávnych aktérov.

4.7. Etická infraštruktúra a konflikt záujmov zamestnancov mesta

Budovanie etiky a etickej infraštruktúry v každej organizácii predstavuje nielen potrebu definovania jasných pravidiel a etických princípov a možnosť ich vymáhania v praxi, ale nevyhnutne si vyžaduje aj stratégiu oboznámenia a stotožnenia sa zamestnancov s týmito pravidlami a princípmi.

4.7.1. Stav v danej oblasti v meste Martin

Pri realizácii auditu boli vo vzťahu k etickej infraštruktúre v meste Martin vyhodnocované nasledovné oblasti:

1. Aký je stav etickej infraštruktúry – z hľadiska definovania pravidiel, etických hodnôt a popisu súvisiacich postupov
2. Aký je mechanizmus podpory, presadzovania a vyhodnocovania etického správania zamestnancov
3. Aká je inštitucionalizácia podpory etického správania v meste Martin

K oblasti 1

Na mestskom úrade je zamestnaných celkovo 199 zamestnancov. Z toho je 23 vedúcich zamestnancov, 168 referentov a 8 pomocného technického personálu. Spolu so zamestnancami mestskej polície ide o 256 zamestnancov.

Problematiku etiky v meste Martin upravujú okrem súvisiacich zákonov (napríklad Zákon o výkone prác vo verejnom záujme a Zákonníka práce) aj viaceré interné predpisy ako je Pracovný poriadok a Etický kódex zamestnanca mesta Martin. Uvedené interné dokumenty nie sú uvedené na internetovej stránke mesta Martin, pričom platia pre všetky kategórie zamestnancov – pre vedúcich zamestnancov, referentov a obslužný personál.

Audit ukázal, že napriek existencii dvoch interných noriem, ktoré čiastkovo riešia problematiku žiaducich etických princípov, absentuje :

- ucelený popis žiaducich/vyžadovaných etických hodnôt a princípov, vrátane ich aplikácie formou príkladov v praxi.
- rovnako absentuje ucelený systém zavádzania, kontinuálnej podpory, monitorovania a vyhodnocovania etického/neetického konania a porušovania s tým súvisiacich zákonov a interných noriem

Etický kódex

Etický kódex je relatívne „mladým“ dokumentom, keďže bol schválený v novembri 2007. Zo všeobecného hľadiska je možné konštatovať, že etický kódex vytvára určitý rámec, na základe ktorého je posudzované akceptovateľné správanie sa zamestnanca zo strany nadriadených v príslušnom úrade, a s ktorým môže samotný pracovník porovnávať a hodnotiť vlastné etické zásady. Jednotlivé ustanovenia však nie sú dostatočne detailne rozpracované a v niektorých prípadoch nezachytávajú potrebné situácie a neposkytujú potrebné informácie.

Zvyčajne kódex tvoria ustanovenia, súvisiace s nasledovnými oblastami:

- a) definovanie cieľovej skupiny – adresátov, t.j. skupiny zamestnancov alebo verejných činiteľov, ktorým je kódex určený
Tu je možné hodnotiť kódex ako vyhovujúci.
- b) zasadenie do právneho rámca, vytvoreného základnými právnymi normami
Tu je možné hodnotiť kódex ako vyhovujúci.
- c) povinnosti voči verejnosti v konfrontácii so súkromnými záujmami
Tu je možné hodnotiť kódex ako vyhovujúci.
- d) deklarácia majetkových, peňažných alebo iných vlastníckych pomerov
V nadväznosti na zákon č. 552/2003 majú vedúci zamestnanci povinnosť podávať majetkové priznanie. Etický kódex túto povinnosť nedefinuje na úrovni vedúcich zamestnancov.
- e) vyhlásenie o zamedzení vzniku konfliktu záujmov
Spracovanie znenia v kódexe je možné považovať za málo dostačujúce. Inštitút konfliktu záujmov by mal riešiť rozpor osobného (súkromného) zamestnanca s výkonom jeho úradných povinností dost' podrobne. Chýba definícia súkromného záujmu - ako akúkoľvek výhodu, plynúcu zamestnancovi z jeho postavenia (mimo „zákonných náležitostí“), a to aj vo vzťahu k širšiemu okruhu osôb, kam zaraďuje blízke osoby v zmysle § 116

Občianskeho zákonníka, resp. fyzické alebo právnické osoby, na ktoré existuje zo strany zamestnanca priame, či nepriame prepojenie alebo v zmysle zákona č. 552/2003.

Vzhľadom na skutočnosť (čo vyplynulo z dotazníkového prieskumu), že mesto nemá systém monitorovania členstva zamestnancov v riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánoch – pričom pre mesto táto povinnosť vyplýva zo zákona č. 552/2003 Z.z. minimálne na úrovni vedúcich zamestnancov – (Ostatní vedúci zamestnanci môžu podnikat', vykonávať inú zárobkovú činnosť a byť členmi riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánov právnických osôb, ktoré vykonávajú podnikateľskú činnosť, len s predchádzajúcim písomným súhlasom zamestnávateľa), nemá vytvorené podmienky na monitorovanie možného konfliktu záujmov. Rovnako mesto nemá vytvorený systém monitorovania zamestnancov ani ich rodinných príslušníkov z titulu vlastníctva nejakého podielu alebo postavenia spoločníkov v súkromných spoločnostiach. To môže vytvárať priestor pre vznik korupcie, klientelizmu a zneužívania informácií zamestnancami na získanie dotácií, neobvykle výhodných zmluvných podmienok pri dodávke služieb, tovarov a pod. pri uzatváraní zmluvných vzťahov s právnickými alebo fyzickými osobami. Skutočnosť, že pri výbere zmluvných partnerov sa mesto riadi inými svojimi normami – napr. VZN a súvisiacimi zákonmi, je nepostačujúca. Výberovým procesom – v súlade s príslušným zákonom, môže byť napr. vybraná firma, v ktorej je spoločníkom zamestnanec mesta, ktorý môže byť dokonca aj členom výberovej komisie. Minimálne sa môže zúčastňovať procesu stanovenia výberových kritérií, kde je možné situáciu ovplyvniť. Mesto nemá stanovený postup ani potrebné databázy na zistenie/odhalenie a preventívnu elimináciu takýchto situácií.

- f) oblasť zneužívania svojho postavenia, služobných informácií a dôvery nadriadeného na získanie neoprávnených výhod pre seba alebo svojich blízkych.
Ustanovenie nie je dostatočne rozpracované vo vzťahu k povinnosti zamestnanca, vyplývajúce zo zákona. Takže v tomto prípade platí rovnaké zistenie, ako je uvedené vyššie. Absenciou databázy o členstve v dozorných, výkonných alebo kontrolných orgánoch alebo podieloch zamestnancov alebo ich rodinných príslušníkov v obchodných alebo iných súkromných spoločnostiach, dáva nekontrolovaný priestor na zneužívanie informácií a postavenia. Je preto možné konštatovať, že nie je dostatočne rozvinutý kontrolný mechanizmus mesta na dodržiavanie etických noriem. Vytvorenie takejto databázy by nemal byť problém – napr. internet poskytuje všetky potrebné údaje (zverejnený obchodný aj živnostenský register).
- g) využívanie verejných prostriedkov na osobný prospech a definovanie správania, resp. konania zamestnanca predstavujúce porušenie kódexu
Tu je možné hodnotiť kódex ako vyhovujúci.
- h) prijímanie darov, výhod a pod.
Etický kódex síce stanovuje povinnosť neprijímať dary ani výhody a ani ich nevyžadovať. Avšak je potrebné definovať, čo sa považuje za dar alebo nevhodnú výhodu, plynúcu z postavenia a kompetencií zamestnanca. Absentuje stanovenie finančného limitu pre posúdenie, či ide o pozornosť

alebo ide už o nevhodný dar. Rovnako absentuje zavedenie inštitútu registra prijatých darov. Existuje mnoho situácií v pracovnom živote, kedy nie je možné zakázať druhej strane venovať mestu, ktoré reprezentuje nejaký predstaviteľ/úradník, dar. Takéto dary by mali byť evidované a uschované u zamestnávateľa.

- i) sankcie v prípade porušenia ustanovení kódexu
Tu je možné hodnotiť kódex ako vyhovujúci. Porušenie Etického kódexu je považované za porušenie pracovnej disciplíny. Za porušenie Etického kódexu je možné uvaliť sankciu podľa par. 63 Zákonníka práce. Etický kódex však nie je prílohou pracovnej zmluvy. Napriek tomu je v kódexe ešte priestor na to, aby boli podrobnejšie rozpísané možné sankcie zamestnanca pri jeho porušení, ktoré môžu predchádzať kategorickému riešeniu prostredníctvom výpovede. Takto by kódex posilnil svoju úlohu z pohľadu prevencie.
- j) akceptované správanie a konanie po skončení pracovného pomeru .
Tu je možné hodnotiť kódex ako vyhovujúci.

K oblasti 2

Z auditu vyplynulo, že mechanizmus podpory, presadzovania a vyhodnocovania etického správania zamestnancov na úrovni mesta nie je dostatočne popísaný a funkčný, takže je málo efektívny.

- Nie je zavedený systém vzdelávania zamestnancov v tejto oblasti, takže zamestnanec nie je dostatočne dôrazne a detailne informovaný o etických normách, ktoré sa od neho očakávajú ani nemá k dispozícii príklady z praxe. Absentuje aj možnosť konzultácií/poradenstva pre zamestnancov v problémových – nejasných situáciách/etických konfliktoch. Hlavne vtedy, ak si zamestnanec nie je istý, či vzniknutá situácia je alebo nie je porušením etických noriem, zákonov, prípadne priamo konfliktom záujmov. Ide o poradenstvo, založené na dohodnutých a so zákonmi zladených výkladoch, jednotných pre mesto i pre organizácie ním zriadené.
- presadzovanie etických štandardov na úrovni mesta by bolo potrebné posilniť. Napr. využívaním kontrolných zistení/sťažností súvisiacich s etikou. Rovnako oznamovací a odhaľovací mechanizmus by bolo potrebné posilniť.

Jednotlivé pravidlá etiky sú však riešené vo viacerých dokumentoch, tak ako je to uvedené v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 6: Etické pravidlá v meste Martin

Typ pravidla	Upravený v	Vymáhateľnosť
Pravidlo hospodárnosti	ZVPVZ, EK, PP	Nízka (všeobecná formulácia)
Pravidlo oznamovania	ZVPVZ, EK	Nízka
Pravidlo nestrannosti	ZVPVZ	V správnom konaní
Pravidlo konfliktu záujmov	ZVPVZ, EK	Nízka (neexistujú implementačné nástroje)
Pravidlo zákazu podriadenosti	ZVPVZ, PP	Vysoká/jasné pravidlo

Pravidlo nepodnikania	ZVPVZ	Nízka (neexistuje deklarácia záujmov)
Zákaz nadobudnutia majetku mimo VS	ZOZ	Vysoká (jasné pravidlo)
Zákaz prijímania darov	EK, ZVPVZ	Nízka (všeobecná formulácia)
Majetkové priznania	ZVPVZ	Stredná (slabý formulár)
Oznamovanie nekalých praktík na pracovisku (tzv. whistle-blowing)	ZP	Nízka (horizontálne oznamovanie nekalých aktivít - nadriadený, prednosta)

Zdroj: vlastné spracovanie

V prípade etickej dilemy či potenciálneho konfliktu záujmov sa jednotliví zamestnanci obracajú na svojich nariadených.

Pri riešení sťažností boli do 9/2007 sťažnosti riešené Útvaram hlavného kontrolóra, od 9/2007 sú riešené Organizačno-právnym odborom, Organizačno-personálnym oddelením. Sťažnosti na zamestnancov z vonkajšieho prostredia sa riešia rovnako, ako aj iné sťažnosti v súlade so zákonom č. 152/1998 Z.z. o sťažnostiach a smernicou integrovaného manažérskeho systému SM-IMS-064 o podávaní, prijímaní, evidencii, vybavovaní a kontrole vybavovania sťažností. Sťažnosť na zamestnanca sa rovnako ako ostatné sťažnosti po doručení zaeviduje na Organizačno-právnom odbore, Organizačno-personálne oddelenie. Následne na to sa prideli na príslušný odbor, resp. samostatné oddelenie, na ktorom zamestnanec pracuje na prešetrení okolností, ktoré sa v sťažnosti uvádzajú. Tieto prešetruje priamy nadriadený zamestnanca, voči ktorému sťažnosť smeruje. Výsledok sa oznámi na Organizačno-personálne oddelenie, kde poverený zamestnanec posúdi danú odpoveď v súlade s platnou legislatívou, t.j. vyvodí záver, či sťažnosť je, resp. nie je opodstatnená a oznámi výsledok šetrenia sťažovateľovi v zákonom stanovenej lehote. Pokiaľ je sťažnosť opodstatnená, vyvodí sa na základe zistení dôsledky.

Doposiaľ sa mestský úrad nestretol so sťažnosťou zamestnanca na iného zamestnanca mesta. Pokiaľ by však takáto sťažnosť bola prijatá, postupovalo by sa v zmysle zákona č. 152/1998 Z.z. o sťažnostiach v spojitosti so smernicou SM-IMS-064.

Tabuľka 7: Štatistika riešených sťažností

Rok 2006	
Počet prijatých sťažností, petícií, resp. podnetov:	82
Z toho	
opodstatnených: 27	neopodstatnených: 28*
smerovaná voči zamestnancom: 6	z nich opodstatnených: 2
Rok 2007	
Počet prijatých sťažností, petícií, resp. podnetov :	115
Z toho	
opodstatnených: 38	neopodstatnených: 34*
smerovaná voči zamestnancom : 7	z nich opodstatnených: 3

Rok 2008 (prvý polrok)

Počet prijatých sťažností, petícií, resp. podnetov : 33

Z toho

opodstatnených: 5

neopodstatnených: 19*

smerovaná voči zamestnancom: 3

z nich opodstatnených: 0

* v ostatných prípadoch šlo o podania, ktorých riešenie upravuje iný právny predpis, resp. príslušný na vybavenie bol iný orgán, atď.

Zdroj: mesto Martin

Mesto nemá vytvorený osobitný režim riešenia sťažností spojenými s porušením Etického kódexu. Postupuje sa rovnako ako vo vyššie opísanom postupe riešenia sťažností. Zároveň mesto nevedie evidenciu podnetov na porušenie Etického kódexu, vzhľadom na to nie je možné zistiť koľko podnetov na porušenie tohto kódexu bolo v prvom polroku 2008.

V oblasti riešenia etických dilem a potenciálnych konfliktov záujmu neprebiehajú pre zamestnancov mesta tréningy.

K oblasti 3

Tak ako ani iné mestá, ani mesto Martin nemá zatiaľ nijakou formou inštitucionalizovanú podporu etiky. Nie je stanovená ani čiastočne poverená osoba, ktorá by bola zodpovedná za monitorovanie a vyhodnocovanie podpory, koordinácie a priebežné sledovanie etiky v meste a v ním zriadených organizáciách. Rovnako mesto nevedie databázy údajov, súvisiacich so sledovaním dodržiavania stanovených etických zásad.

4.7.2. Slabé miesta v budovaní etickej infraštruktúry v meste Martin

Pri analýze slabých miest pri zabezpečovaní etiky zamestnancov na mestskom úrade v Martine, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa budeme opierať o Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

Etický kódex pre zamestnancov mesta Martin je relatívne „mladým“ dokumentom a nie je ešte v praxi tohto mesta úplne udomácnенý. Predstavuje skôr formálnu deklaráciu a nie je praktickou pomôckou, ktorá pomáha zamestnancom riešiť etické dilemy na pracovisku. Mesto totiž nemá definovaný implementačný mechanizmus Etického kódexu, napríklad vo forme podrobného výkladu jednotlivých ustanovení kódexu a tréningov k tejto problematike. Mesto nemá zavedený register darov, verejne dostupné správy zo služobných ciest, databázu záujmov jednotlivých vedúcich zamestnancov, databázu štatutárov, podielnikov alebo členov v dozorných a výkonných orgánoch privátnych spoločností z pohľadu zamestnanca ani jeho príbuzenstva/rodinného členstva zamestnancov úradu a pod.

Nevenuje sa pozornosť monitoringu a vyhodnocovaniu dodržiavania Etického kódexu – napr. nevedie sa zoznam riešených prípadov v danej oblasti. V oblasti riešenia etických dilem a potenciálnych konfliktov záujmu neprebiehajú pre zamestnancov mesta tréningy ani nemajú vytvorený priestor /možnosti pre odborné konzultácie.

Mesto Martin nemá zabezpečené chránené oznamovanie nekalých praktík na pracovisku, tak ako to vyžaduje Zákonník práce v par. 13.

Transparentnosť

Etické pravidlá na nachádzajú vo viacerých dokumentoch, čím sa znižuje prehľadnosť povinností pre zamestnanca. Pracovný poriadok a príloha Pracovného poriadku, ktorým je Etický kódex, nie je zverejnený na internetovej stránke mesta. Verejnosť takto nie je oboznámená so skutočnosťou, aké princípy a pravidlá by mali z pohľadu etiky a konfliktu záujmov zamestnanci dodržiavať. Takto nie je využívaná participácia verejnosti na dodržiavaní etických noriem – v úlohe tzv. watch-dog, čo môže byť veľmi účinný nástroj na podporu budovania etickej infraštruktúry v meste a eliminácie vzniku možných konfliktov.

Na internete nenájdeme ani formulár na podávanie sťažností.

4.7.3. Záver

Mesto Martin venuje problematike etiky pozornosť a má snahu zabezpečovať dodržiavanie stanovených etických noriem v rámci fungovania mesta. Zriadený systém je však potrebné doplniť ďalšími potrebnými prvkami, dopracovať z hľadiska postupov a súvisiacich dokumentov/interných noriem ako aj vytvorením databáz a zdokonaľiť z hľadiska monitoringu a využívania získaných poznatkov na prevenciu. Rezervy sú aj v komunikácii a participácii verejnosti na tomto procese.

4.8. Etická infraštruktúra a konflikt záujmov zamestnancov mestských organizácií

Budovanie etiky a etickej infraštruktúry v každej organizácii predstavuje nielen potrebu definovania jasných pravidiel a etických princípov a možnosť ich vymáhania v praxi, ale nevyhnutne si vyžaduje aj stratégiu oboznámenia a stotožnenia sa zamestnancov s týmito pravidlami a princípmi.

4.8.1. Stav v danej oblasti v meste Martin:

Pri realizácii auditu boli vo vzťahu k etickej infraštruktúre v meste Martin vyhodnocované nasledovné oblasti:

1. Aký je stav etickej infraštruktúry – z hľadiska definovania pravidiel, etických hodnôt a popisu súvisiacich postupov
2. Aký je mechanizmus podpory presadzovania a vyhodnocovania etického správania zamestnancov
3. Aká je inštitucionalizácia podpory etického správania v mestských organizáciách

K oblasti 1

Mesto Martin má celkovo 19 rozpočtových organizácií (RO) a príspevkových organizácií (PO). Z toho je 17 RO a 2 PO. Spolu v uvedených inštitúciách pracuje 699 zamestnancov. Zároveň má mesto 2 mestské firmy a 2 neziskové organizácie, v ktorých je celkovo zamestnaných 34 ľudí. Ďalej má mesto 50% podiel v jednej obchodnej spoločnosti, kde pracuje 1 človek a 6 mestských firiem, v ktorých má mesto menej ako 50%, kde pracuje 387 zamestnancov. Z uvedeného vyplýva, že mesto priamo či nepriamo zamestnáva cca 1000 ľudí.

Problematiku etiky v organizáciách mesta Martin upravujú súvisiace zákony (Zákon o výkone prác vo verejnom záujme a Zákonník práce), ktoré iba čiastkovo popisujú niektoré etické princípy a pravidlá. Jednotlivé pravidlá etiky nie sú zosumarizované v jednom ucelenom dokumente. V rámci jednotlivých organizácií neexistujú špecializované interné normy, ktoré by definovali žiaduce etické chovanie a konanie ich zamestnancov. Etický kódex zamestnanca nebol vypracovaný v žiadnej z existujúcich organizácií.

V jednotlivých organizáciách existujú interné normy, ktoré stanovujú postupy pre fungovanie sťažnostného systému. Sťažnosti na zamestnancov z vonkajšieho prostredia sa riešia rovnako, ako aj iné sťažnosti v súlade so zákonom č. 152/1998 Z.z. o sťažnostiach. Mestské organizácie nemajú vytvorený osobitný režim riešenia sťažností spojených s porušením etických pravidiel.

Audit teda ukázal, že v rámci problematiky etickej infraštruktúry absentuje:

- ucelený popis žiaducich/vyžadovaných etických hodnôt a princíпов, vrátane ich aplikácie formou príkladov v praxi.
- Etický kódex zamestnanca
- rovnako absentuje ucelený systém zavádzania, kontinuálnej podpory, monitorovania a vyhodnocovania etického/neetického konania a porušovania s tým súvisiacich zákonov a interných noriem
- mestské organizácie nevenujú žiadnu osobitnú pozornosť zavedeniu, podpore a monitorovaniu dodržiavania etických noriem svojimi zamestnancami

Z auditu ďalej vyplynulo, že mesto Martin, napriek tomu, že má finančné a majetkové prepojenie s príslušnými subjektmi, nevenovalo pozornosť ani nevyvíjalo zatiaľ žiadny tlak na aplikáciu a dodržiavanie etických noriem a pravidiel v týchto organizáciách.

K oblasti 2

Mestské organizácie nevenujú žiadnu osobitnú pozornosť zavedeniu, podpore a monitorovaniu dodržiavania etických noriem svojimi zamestnancami. Z toho vyplýva, že sa nerealizuje ani žiadna forma vyhodnocovania ich správania z hľadiska etiky alebo konfliktu záujmov.

K oblasti 3

Vzhľadom na vyššie uvedené zistenia nie je možné hovoriť o inštitucionalizácii podpory etického konania zamestnancov ani ju hodnotiť. Keďže problematike etiky nie je venovaná na tejto úrovni osobitná pozornosť, mestské organizácie neuskutočňujú tréningy zamestnancov v danej oblasti.

4.8.2. Slabé miesta v etickej infraštruktúre a riešení konfliktu záujmov zamestnancov mestských organizácií

Pri analýze slabých miest pri zabezpečovaní etiky zamestnancov na mestskom úrade v Martine, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa budeme opierať o Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + V \cdot R - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

Tak ako sme uviedli v úvode, budovanie etiky a etickej infraštruktúry v každej organizácii predstavuje nielen potrebu definovania jasných pravidiel, ale aj systém ich uplatňovania a presadzovania a systém sankčných postupov v opačnom prípade. Implementácia môže byť v praxi účinná len za predpokladu fungovania princípu monitorovanej zodpovednosti. Ak neexistuje systém lineárnych a horizontálnych vzťahov presadzovania etických noriem v administratívnych a procedurálnych činnostiach zamestnancov mestských organizácií, potom nie je možné dosiahnuť spoločenskú akceptáciu akéhokoľvek stupňa etiky. Takmer nič z toho sa na úrovni mestských organizácií ani zo strany mesta samotného voči nim zatiaľ nedeje. Nie je stanovený systém implementácie etických pravidiel do praxe.

Audit ukázal, že mechanizmus podpory a presadzovania etických noriem a pravidiel je v týchto organizáciách iba formálny. Zároveň tiež ukázal, že na úrovni mestských organizácií neexistuje žiadny mechanizmus vyhodnocovania etického správania sa zamestnancov. Problematika etiky nie je dostatočne premietnutá do rozhodovacieho, zodpovednostného a kontrolného mechanizmu mestských organizácií.

Transparentnosť

Zákonmi stanovené etické pravidlá sú roztrúsené vo viacerých zákonoch, nie sú zosumarizované.

4.8.3. Záver

Problematika etiky – definovania pravidiel, ich podpory, monitorovania a vyhodnocovania nie je dostatočne premietnutá do rozhodovacieho, zodpovednostného a kontrolného mechanizmu fungovania mestských organizácií. Týmto procesom je preto potrebné začať venovať pozornosť a iniciovať ich aktivizáciu zo strany mesta Martin.

4.9. Mediálna politika mesta

V mediálnom svete sa stáva čoraz dôležitejšia komunikácia mesta navonok. Obce a mestá si zriaďujú svoje informačné kanály – radničné noviny, televízie. Cieľom vytvorenia jasných pravidiel ich fungovania je zabezpečiť, aby boli hlasom mesta, nie aktuálneho politického vedenia mesta. Aby boli médiami verejnej služby. Tieto organizácie však tiež často žijú svojím životom a ako takú sú náchylné na vznik korupčného prostredia vnútri nich.

4.9.1. Stav v danej oblasti v meste Martin

V meste Martin neexistuje nijaký dokument, ktorý by upravoval mediálnu politiku mesta. Subjektmi mediálnej politiky v meste Martin sú Televízia Turiec a mestský úrad. Mesto Martin nevydáva svoje mestské noviny.

TV Turiec je obchodnou spoločnosťou (spoločnosť s ručením obmedzeným) so 100-percentným podielom mesta Martin. Vznikla v roku 1996. Jej orgány sú konateľ a dozorná rada, ktorá má troch členov. Všetci štyria (konateľ aj členovia DR) sú poslanci MsZ v Martine. Jeden člen DR bol vymenovaný v tomto volebnom období, ostatní dvaja a konateľ TV Turiec v minulom volebnom období. Konateľ súčasne vedie a riadi spoločnosť. V zmysle zákona je valným zhromaždením spoločnosti primátor mesta Martin, čiže sám rozhoduje o osobe konateľa. TV Turiec sídli v priestoroch mesta (nie MsÚ) za nájomné 1.000,- Sk ročne.

Televízia Turiec je regionálnou TV so spravodajským charakterom. Denne vysiela videotext, ktorý je vo večerných hodinách doplnený o spravodajské a publicistické relácie. Jej vysielenie je šírené káblovými rozvodmi.

Vzťah mesta a TV Turiec je okrem zakladacej zmluvy určovaný zmluvou, ktorá sa uzatvára na každý kalendárny rok. V nej si mesto Martin objednáva od TV Turiec objem vysielenia. V roku 2007 to boli výkony spolu za 3,6 mil. Sk. Zmluva s mestom predstavuje cca 60 percent ročných príjmov TV Turiec. Nijaké iné pravidlá medzi mestom a TV Turiec neexistujú.

V r. 1996 – 1998 existovala televízna rada, ktorá ovplyvňovala obsah vysielenia. Po r. 1998 bola však rada zrušená a obsah vysielenia pripravujú redaktori. Mesto priamo vysielenie neovplyvňuje, každodenné porady redaktorov s riaditeľom (konateľom) TV Turiec slúžia len na koordináciu redaktorov pri spracovaní jednotlivých tém.

Osobitné pravidlá vysielenia neexistovali ani počas volebnej kampane. TV Turiec pripravila rovnaké podmienky (ponuku na spracovanie a odvysielenie propagačného šotu) všetkým uchádzačom (kandidátom).

V rámci mestského úradu nie je vytvorená osobitná organizačná jednotka, ktorá by zabezpečovala mediálnu politiku mesta. Tá je reprezentovaná len hovorcom mesta, čiastkové úlohy zabezpečujú iné oddelenia (napr. správa internetovej stránky alebo poskytovanie informácií v zmysle zákona 211/2000 Zb. o slobodnom prístupe k informáciám).

4.9.2. Slabé miesta v rozhodovaní v oblasti mediálnej politiky mesta Martin

Pri analýze slabých miest mediálnej politiky mesta Martin, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa budeme opierať o Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

Neexistuje dokument, ktorý by súhrnne upravoval mediálnu politiku mesta Martin.

Vzťahy medzi TV Turiec a mestom Martin sú založené na zaužívaných pravidlách. Absencia písaných pravidiel vytvára nebezpečenstvo zneužitia tohto inštitucionálneho vákua. Nie sú napr. jasne zadefinované pravidlá a inštitucionálne mechanizmy zabezpečujúce nezávislosť TV Turiec od možných politických vplyvov. Možnosť politického zneužitia TV Turiec znásobuje aj neriešenie potenciálneho konfliktu záujmov, keď konateľom TV je člen politického vedenia mesta.

Transparentnosť

Nedostatočná informovanosť o TV Turiec – nie sú zverejnené informácie o jej činnosti – napr. jej výročné správy, zmluvy s mestom Martin apod.

4.9.3. Záver

Subjektmi mediálnej politiky v meste Martin sú Televízia Turiec a mestský úrad (hovorca mesta). Mestská TV Turiec zabezpečuje viacero aktivít v rámci verejnej služby – napr. vysielanie záznamov zo zasadnutí MsZ. Výrazné nedostatky však existujú vo formálnom a inštitucionálnom zabezpečení objektívnosti jej vysielania.

4.10. Politika územného plánovania a a politika stavebného úradu

Medzi významné právomoci samospráv patrí aj územné plánovanie a stavebná agenda. Zatiaľ čo územné plánovanie ako originálna kompetencia rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia mesta, v rámci stavebnej agendy – ako kompetencie prenesenej štátnej správy – mesto povoľuje konkrétne stavby. Obidve právomoci tak majú zásadný dopad na podobu mesta a tým aj na kvalitu života jeho obyvateľov. Pri výkone obidvoch kompetencií sa pritom vyžaduje zabezpečenie účasti verejnosti na rozhodovaní, prostredníctvom ktorej sa hľadá balans jednotlivých osobných a skupinových záujmov s verejným záujmom. Transparentný výkon územného plánovania a stavebnej agendy je preto kľúčovou podmienkou rozumného rozvoja a posilňovania kvality života v samospráve.

4.10.1. Stav v danej oblasti v meste Martin

4.10.1.1. Územné plánovanie

Územno-plánovacie a urbanisticko-architektonické činnosti v meste spadajú najmä pod pôsobnosť Útvaru hlavného architekta mesta (ďalej len „ÚHAM“). ÚHAM je rozpočtová organizácia zriadená mestom. Podrobnosti o jeho činnosti vymedzuje zriaďovacia listina a organizačný poriadok. Tieto dokumenty nie sú zverejnené na webstránke mesta. ÚHAM organizačne spadá do úseku primátora mesta. Riaditeľ ÚHAM zodpovedá za plnenie úloh útvaru primátorovi (čl. 20 ods. 3 Organizačného poriadku mesta Martin).

O činnosti ÚHAM je voľne dostupných veľmi málo informácií. ÚHAM má síce zriadenú sekciu pod doménou www.martin.sk, poskytuje na nej však len základné informácie, organizačnú štruktúru a kontakt.

Všeobecne záväzné nariadenia mesta týkajúce sa záväzných častí územného plánu či iná územnoplánovacia dokumentácia osobitnú sekciu na internete nemá. Územnoplánovacie podklady (napr. urbanistické štúdie) sa nezverejňujú vôbec.

Proces prerokovania územného plánu, resp. jeho zmien a doplnkov, je štandardný – riadi sa príslušnými ustanoveniami zákona č. 50/1976 Zb. stavebný zákon, ktorý ukladá mestu ako obstarávateľovi jednotlivé povinnosti, vrátane vytvorenia priestoru na pripomienkovanie zámerov verejnosťou či verejným prerokovaním navrhovanej územnoplánovacej dokumentácie. Mesto nevykonáva žiadnu špecifickú „participačnú“ politiku, s cieľom zapojiť do tvorby prostredia čo najväčší počet ľudí. Zámery sa zverejňujú na úradnej tabuli a na webstránke mesta, nie však už napr. v TV Turiec či v lokálnej/regionálnej tlači. Pozitívnu výnimkou z tejto oblasti je fakt, že návrhy zmien a doplnkov možno – ako aj ďalšie návrhy VZN – pripomienkovať v zmysle zákona nielen písomne, ale aj prostredníctvom webformuláru.

Pozitívne však možno hodnotiť existenciu webovej sekcie „*Ako postupovať pri vybavovaní úradných záležitostí*“, v rámci ktorej je viacero praktických informácií týkajúcich sa ďalších kompetencií ÚHAM, ako napr. vydávania vyjadrení k funkcii pozemku, k zámerom, záväzných stanovísk k projektovej dokumentácii, potvrdení o tom, či je pozemok stavebným pozemkom a pod. V rámci tejto sekcie sú k dispozícii aj údaje o súvisiach predpisoch, poplatkoch, lehote na vybavenie a opravných prostriedkoch.

4.10.1.2. Stavebná agenda

Stavebnú agendu zabezpečuje Oddelenie mestskej stavebnej správy (ďalej len „MSS“), ktoré v rámci štruktúry MsÚ spadá pod odbor komunálnych služieb. Vedúci odboru komunálnych služieb sleduje všetku stavebnú činnosť na území mesta, zabezpečuje realizáciu základných smerov urbanistického rozvoja mesta, tak aby sa vytváral súlad územného plánu mesta a celospoločenských záujmov obyvateľov mesta a stanovuje aj štátny stavebný dohľad. Oddelenie MSS vydáva rozhodnutia v územnom, stavebnom, kolaudačnom a vyvlastňovacom konaní v katastri mesta Martin, povoľuje umiestnenie reklamných, informačných a propagačných zariadení na území mesta, vykonáva činnosti malého stavebného úradu (napr. drobné stavby, stavebné úpravy, udržiavacie práce, prípojky inžinierskych sietí, obecný stavebný

dohľad, ...) a špeciálneho stavebného úradu pre miestne komunikácie vo vlastníctve mesta, zabezpečuje výkon štátneho stavebného dohľadu v katastri mesta a spolupracuje s ÚHAM pri územných, stavebných a kolaudačných konaniach v súlade s vymedzenými kompetenciami. V roku 2007 bolo na MSS vydaných celkovo 27 územných rozhodnutí, 155 stavebných povolení, 132 kolaudačných rozhodnutí, 80 iných rozhodnutí v oblasti stavebného poriadku, 441 ohlásení stavieb a povolených bolo aj 17 reklamných zariadení.

Praktickou pomôckou pre stavebníkov a ďalšie zúčastnené osoby je pri tejto agende Klientské centrum MsÚ, resp. aj webová stránka mesta www.martin.sk, ktorá v rámci sekcie „Ako vybaviť...“ poskytuje informácie o podávaní návrhov na vydanie územného rozhodnutia, stavebného povolenia, zmeny v užívaní stavby, terénnych úprav, odstránenia stavby, ohlásenia drobných stavieb a pod. Súčasťou tejto služby sú aj príslušné formuláre a tiež údaje o súvisiacich predpisoch, poplatkoch, lehote na vybavenie a opravných prostriedkoch.

4.10.2. Slabé miesta v politikách územného plánovania a stavebnej agendy

Pri analýze slabých miest v politikách územného plánovania a stavebnej agendy, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa opierame o Klitgaardov vzorec korupcie: $K = M + V + R - T$.

Voľnosť v rozhodovaní

Aplikácia voľnosti v rozhodovaní je v daných politikách umožnená, avšak priamo zo zákona. Ten totiž oprávňuje mesto – v rámci tzv. diskrečnej právomoci (správnej úvahy) – rozhodnúť o neakceptácii pripomienok verejnosti (k územnému plánu), resp. účastníkov konania (k územnému konaniu, stavebnému konaniu a pod.).

Transparentnosť

Málo informácií o územnoplánovacej dokumentácii, územnoplánovacích podkladoch a ÚHAM.

4.10.3. Záver

Mesto si plní svoje zákonné povinnosti v zmysle zákona č. 50/1976 Zb., a to či už ako orgán územného plánovania, tak aj ako stavebný úrad. V záujme posilňovania transparentnosti a dôvery obyvateľov treba však pristúpiť k zásadnému zlepšeniu informovanosti o fungovaní jednotlivých politik a prípadne aj k prijatiu kriteriálnej metodiky na vyhodnocovanie pripomienok účastníkov a zainteresovanej verejnosti v jednotlivých konaniach.

4.11. Dotačná politika mesta

Jedným z nástrojov miest zameraných na realizáciu a podporu kultúrnych aktivít, športových či vzdelávania sú dotácie, čiže nenávratné finančné transfery. Ide o verejné zdroje, verejné prostriedky prideľované z mestského rozpočtu. Nakladanie s nimi by preto malo spĺňať základné atribúty nakladania s verejnými zdrojmi, vrátane transparentnosti.

4.11.1. Stav v danej oblasti v meste Martin

Na dotácie poskytlo mesto Martin v roku 2006 37 218 427 Sk a v roku 2008 49 731 122 Sk, čo predstavovalo 6,14% z rozpočtu mesta Martin. Ide o pomerne veľkú sumu z rozpočtu uvedeného mesta a aj z tohto dôvodu je potrebné venovať uvedenej problematike zvýšenú pozornosť. V roku 2006 mesto Martin obdržalo 319 žiadostí o poskytnutie dotácií, pričom celkovo pridelo 250 dotácií, čo predstavuje 78% z celkových žiadostí. V roku 2007 dotáciu v stanovených oblastiach žiadalo 263 subjektov, pričom ju získalo 202, čo predstavuje 76,8% žiadateľov.

Mesto Martin má vypracovaný ucelený dokument, ktorý upravuje rozhodovanie o dotáciách, vo forme Všeobecne záväzného nariadenia č.63 (Všeobecne záväzné nariadenie mesta Martin č. 63 o poskytovaní dotácií z rozpočtu mesta Martin). V princípe existujú tri rozhodovacie trajektórie pri rozhodovaní o pridelení dotácie z uvedeného mesta. Pri prvej trajektórii je dominantné Mestské zastupiteľstvo, pri druhej primátor a pri tretej Výbory mestských častí.

V rámci prvej trajektórie na rozhodovanie o pridelení dotácií majú vplyv poslanci Mestského zastupiteľstva, ďalej konkrétne komisie Mestského zastupiteľstva (komisia sociálno-zdravotná, komisia kultúry, školstva a vzdelávania a komisia mládeže a športu), ktoré posudzujú jednotlivé žiadosti a primátor.

Poslanci mestského zastupiteľstva schvaľujú VZN k danej oblasti, rozhodujú o členoch rozhodovacích komisií a navrhujú výšku dotácií pre jednotlivé oblasti. Konkrétne komisie Mestského zastupiteľstva (komisia sociálno-zdravotná, komisia kultúry, školstva a vzdelávania a komisia mládeže a športu) posudzujú jednotlivé žiadosti o dotácie. Členmi komisií sú aj neposlanci, pričom ich do uvedených komisií schvaľujú poslanci Mestského zastupiteľstva. V roku 2006 bolo do uvedených komisií navrhnutých celkovo 48 neposlancov, pričom 42 z nich bolo schválených.

Primátor ako štatutár mesta rozhoduje o pridelení dotácie, pričom podľa údajov z mesta Martin v roku 2006 a 2007 primátor akceptoval všetky rozhodnutia príslušných komisií a nemenil ich.

V rámci druhej trajektórie má primátor vydelenu sumu peňazí z mestského rozpočtu, o ktorých alokácii rozhoduje sám. Ide o tzv. „zvláštne výdaje“, pridelované podľa par.10 VZN č.63. V roku 2006 tak bolo alokovaných cca 1 000 000 Sk, pričom priemerná dotácia sa pohybovala v sume 12 207 Sk v roku 2007 išlo o sumu 721 000 Sk s priemernou sumou 11 266 Sk. Pri rozhodovaní o ich pridelení nie sú stanovené jasné pravidlá v podobe formalizovaného dokumentu. Podľa získaných informácií z mestského úradu na získanie daného typu dotácie je potrebné vyplnenej žiadosti aj s prílohami, ktorá môže byť podaná počas celého príslušného kalendárneho roka.

V rámci tretej trajektórie rozhodujú o pridelení dotácií výbory mestských častí, a to podľa par. 10a VZN 63. Nie sú jasne stanovené pravidlá uvedených výborov. Ide o časť VZN, ktorá bola schválená dodatkom k VZN v júli 2008, čiže v roku 2006 a 2007 o dotáciách výbory mestských častí nerozhodovali a zatiaľ nie sú ani stanovené jasné pravidlá k danej oblasti.

Mesto Martin zverejňuje informácie o možnosti uchádzať sa o dotácie podľa stanovených oblastí na internetovej stránke mesta¹⁴ a na mestských výveskách. Podobne sa zverejňujú informácie o pridelení dotácie, a to na internetovej stránke mesta¹⁵ a na mestských výveskách. Mesto takto informuje o tom, kto získal dotáciu, akú sumu, na aký účel ako aj termín konania akcie. V podobnom formáte však nie sú verejne dostupné informácie o dotáciách pridelených zo zvláštnych výdavkov primátora.

Mesto má ambíciu viesť čiernu listinu pri dotáciách, ktorá by sa mala týka tých, ktorí získali dotácie a nedodrжали stanovené podmienky uvedené v príslušnej zmluve. Zatiaľ však s čiernou listinou mesto Martin nepracuje.

Okrem priamych dotácií mesto de facto poskytuje dotácie jednotlivým subjektom aj formou odpustenia daní a dlhov. Uvedená problematika je bližšie upravená vo VZN č.62 o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

4.11.2. Slabé miesta v rozhodovaní o dotáciách v meste Martin

Pri analýze slabých miest v rozhodovaní o dotáciách v meste Martin, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa budeme opierať o Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

Primátor mesta Martin nemá stanovené jasné pravidlá pri rozhodovaní o pridelení dotácie zo zvláštnych výdavkov primátora. Zároveň nie sú jasne stanovené pravidlá pre rozhodovanie o pridelení dotácií Výbormi mestských častí.

VZN č.63 nerieši konflikt záujmov tých, ktorí rozhodujú o pridelení dotácií. V takejto situácii sa môže stať, že v komisii, ktorá rozhoduje o pridelení dotácie, môžu sedieť aj rodinní príslušníci žiadateľa či partneri pri podnikaní. Tak isto sa nerieši potenciálny konflikt záujmov pri rozhodovaní o dotáciách primátorom mesta a mestskými výbormi.

Rovnako je možné konštatovať, že VZN mesta Martin č. 63 o poskytovaní dotácií z rozpočtu mesta nie je dopracované do takej miery, aby nebol vytvorený priestor pre možnú korupciu a klientelizmus. Ako príklad môžeme uviesť: keďže mesto nemá databázu členstva a podielov zamestnancov a ich rodinných príslušníkov v súkromných spoločnostiach, nie je možné eliminovať členstvo prípadne zainteresovaného zamestnanca vo výberovej komisii.

Vymáhateľnosti pravidiel by pomohla aj čierna listina tých, ktorí nedodržia dohodnuté pravidlá v danej oblasti. Zatiaľ sa však neuviedla do praxe.

¹⁴ Bližšie pozri Všeobecne záväzné nariadenie mesta Martin č. 63 o poskytovaní dotácií z rozpočtu mesta Martin, §4 Oblasti na poskytnutie dotácií, <http://www.martin.sk/?s=1007219731>

¹⁵ Bližšie pozri <http://www.martin.sk/?s=1178800951>

Transparentnosť

Zasadnutia jednotlivých komisií (komisia sociálno-zdravotná, komisia kultúry, školstva a vzdelávania a komisia mládeže a športu), nie sú prístupné verejnosti.

Na web stránkach mesta Martin nenájdeme sekciu venujúcu sa rozhodovaniu o poskytovaní dotácií: chýba popis jednotlivých možností získania dotácie, jednotlivých procesných krokov, ako aj elektronické verzie formulárov/žiadostí.

Na internete nie je dostupný archív tých, ktorí v predchádzajúcich rokoch získali od mesta Martin dotácie.

4.11.3. Záver

Na základe zistených informácií je možné urobiť záver, že pri rozhodovaní o dotáciách existujú viaceré slabé miesta – spojené jednak s možným konfliktom záujmov decizorov, ako aj nedostatočnou transparentnosťou.

4.12. Politika transparentnosti v právnických osobách zriadených a založených mestom

V rámci tejto časti správy sú monitorované právnické osoby založené, resp. zriadené Mestom. Dôraz je pritom kladený na dve veci: informačnú politiku organizácií voči verejnosti a možnosť verejnej kontroly týchto subjektov. Pozornosť teda nie je venovaná informačnej politike uvedených právnických osôb voči registrovým autoritám (zbierka listín, účtovná závierka, ...) a rovnako ani fungovaniu obchodných spoločností, kde mesto nie je stopercentným (majoritným) vlastníkom a má v nich len majetkovú účasť.

4.12.1. Stav v danej oblasti v meste Martin

Pod „mesto Martin“ spadajú v chápaní tejto časti správy organizácie, ktoré sú v jeho zakladateľskej a zriaďovateľskej pôsobnosti.

Organizácie v zakladateľskej pôsobnosti mesta

Mesto má vo svojom sto - percentom vlastníctve 2 obchodné spoločnosti - Televíziu Turiec, s.r.o. a firmu Turiec, a.s. Okrem toho je zakladateľom aj dvoch neziskových organizácií – Matra, n.o. a Dotyky a spojenia, n.o.

Televízia Turiec, s.r.o. zabezpečuje regionálne televízne vysielanie káblovou televíziou, ďalej výrobu videa, reklamnú činnosť a sprostredkovanie služieb a obchodu. Bola zriadená za účelom poskytovania informácií o dianí v meste v oblasti kultúry a športu a o zasadaniach orgánov samosprávy. Konateľom spoločnosti je poslanec MsZ. Členmi trojčlennej dozornej rady sú traja poslanci MsZ. Spoločnosť má zaregistrovanú doménu (www.tvturiec.sk), nie je však funkčná. Nezverejňuje na internete preto ani svoje výročné správy, zmluvy s mestom, spravodajstvo týkajúce sa

orgánov mesta a pod. Spoločnosti TV Turiec sa podrobnejšie venujeme sa aj v časti 5.9.

Turiec, a.s. spravuje na základe nájmu parkovací systém mesta (vrátane výberu poplatkov za parkovanie) a časť verejného priestranstva v pešej zóne, ďalej poskytuje reklamné služby a informácie občanom, turistom a návštevníkom mesta prostredníctvom Turistickej informačnej kancelárie a sprostredkúva aj obchod a dopravu. Trojčlenné predstavenstvo firmy tvoria traja poslanci MsZ. Dozorná rada sa skladá tiež z troch osôb – poslancov MsZ. Turiec, a.s. nemá vlastnú webstránku, kde by sa zverejňovali výročné správy, zámery spoločnosti pri správe mestského majetku, podrobnosti o predmete činnosti, kontakt a pod. Informácie o parkovaní (nie však o samotnej spoločnosti) možno nájsť na www.parkovaniemartin.sk. Spoločnosť podľa dostupných informácií nevyvíja žiadnu pro-aktívnu informačnú politiku.

Matra, n.o. spravuje byty a všetky výkony bytového hospodárstva, zabezpečuje služby spoločenstva vlastníkov bytov a správu sociálneho bývania, uzatvára nájomné zmluvy a vykonáva predaj bytových a nebytových priestorov. Osemčlenná správna rada a päťčlenná dozorná rada je tvorená poslancami MsZ. Na čele organizácie je riaditeľ, ktorý je menovaný zakladateľom. Riaditeľ nie je členom politického (voleného) vedenia mesta. Matra, n.o. prevádzkuje vlastnú webstránku (www.matramartin.sk), na ktorej zverejňuje výročné správy (vrátane súvahy, nákladov, výnosov), oznamy pre klientov, formuláre. V zmysle štatútu organizácie riaditeľ predkladá dvakrát ročne Mestskému zastupiteľstvu informatívnu správu o hospodárení n.o.

Dotyky a spojenia, n.o. je novozaložená organizácia, ktorá vznikla v súvislosti s prípravou kandidatúry mesta na Európske hlavné mesto kultúry 2013. Postupne na ňu prechádza aj doterajšia činnosť Kultúrneho centra a tým pádom aj starostlivosť o organizovanie kultúrnych podujatí v meste. V trojčlennej správnej rade je jeden zástupca mesta – poslanec MsZ. Dozorná rada sa skladá z troch poslancov MsZ. Na čele organizácie je riaditeľ, ktorý je menovaný zakladateľom. Riaditeľ nie je členom politického (voleného) vedenia mesta. Organizácia má vlastnú webstránku, tá je však primárne zameraná na kultúrnu propagáciu mesta v súvislosti s projektom EHMK 2013. Neobsahuje štatút, zloženie orgánov, priebežný prehľad o peňažných príjmoch a výdavkoch, stav a pohyb majetku a záväzkov neziskovej organizácie a pod.

Mesto má okrem vyššie uvedených štyroch subjektov aj majetkovú účasť v ďalších siedmich spoločnostiach. Ide o Martinsko-Flámske podnikateľské a inkubátorové centrum s.r.o. (57, 5% účasť mesta), Martico a.s. (34% účasť), Retas a.s. (39,5% účasť), Garáže a.s. (34% účasť), Brantner Fatra s.r.o. (15% účasť), Martico s.r.o. (16,6% účasť) a Turčianska vodárenská spoločnosť, a.s. (42, 6 % účasť).

Organizácie v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta

Mesto je zriaďovateľom celkovo 19 organizácií. Z toho 17 je rozpočtových organizácií (ďalej len „RO“) a 2 sú príspevkové organizácie (ďalej len „PO“). Medzi RO patrí 9 základných škôl, 5 materských škôl, základná umelecká škola P. Mudroňa, centrum voľného času Kamarát a Útvar hlavného mesta Martin (ďalej len „ÚHAM“). Medzi PO sa radí Správa športových zariadení mesta, ktorej hlavnou náplňou je starať

sa o športové zariadenia vo vlastníctve mesta a Turisticko-informačná kancelária, ktorá má za cieľ propagovať Mesto a región Turca.

Z pohľadu zamerania projektu má najdôležitejšie postavenie **ÚHAM**, ktorý zastupuje mesto v stavebných konaniach, spracováva návrhy na územný plán a jeho zmeny a pripravuje podklady pre investičné zámery právnických a fyzických osôb na území mesta. Statusu ÚHAM sa venujeme osobitne v ďalšej časti správy.

Záverom tejto časti uvádzame, že riaditelia mestom založených alebo zriadených právnických osôb sa v zmysle § 17 Rokovacieho poriadku MsZ povinne zúčastňujú zasadnutí MsZ. To vytvára priestor pre informovanosť poslancov MsZ a ich prostredníctvom aj verejnosti a médií. Táto povinnosť však nie je vždy dôsledne dodržiavaná.

4.12.2. Slabé miesta v oblasti politik mestských firiem, rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií

Pri analýze slabých miest v oblasti transparentnosti v právnických osobách zriadených a založených mestom meste Martin, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa budeme opierať o Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

Za slabé miesta v monitorovanej oblasti možno považovať najmä častú (zákonne však povolenú) kumuláciu funkcie štatutára organizácie v zakladateľskej pôsobnosti mesta s výkonom mandátu poslanca MsZ. Takáto kombinácia nevyklučuje (umožňuje) potenciálny konflikt záujmov.

Transparentnosť

Za nedostatočnú v tejto oblasti možno považovať informačnú politiku mestských obchodných spoločností, špeciálne TV Turiec, s.r.o. a Turiec, a.s.

4.12.3. Záver

V súvislosti s informačnou politikou v právnických osobách zriadených a založených mestom možno vnímať niekoľko prístupov – od slabej informovanosti, cez štandardnú, až po mimoriadnu. Možnosť verejnej kontroly je zasa vo všetkých monitorovaných subjektoch de facto rovnaká, čo vyplýva z identických legislatívnych rámcov vzťahujúcich sa na obchodné spoločnosti, resp. neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby. Mesto Martin ako zakladateľ má však priestor na (neformálny) tlak smerom k ďalšiemu posilňovaniu transparentnosti týchto subjektov, a to od najjednoduchších riešení (vytvorenie informačného priestoru pod doménou www.martin.sk) až po zmenu v pravidlách personálneho obsadzovania štatutárnych orgánov (niektorých) týchto subjektov, s akcentom na odborný (nie politický) prístup.

4.13. Politika verejného obstarávania

Verejné obstarávanie predstavuje nákupy tovarov, služieb a prác. V rámci nákupov dochádza k nakladaniu s verejnými zdrojmi, pričom ide o značnú časť verejného rozpočtu. Platí, že rozhodovanie o nakladaní s verejnými zdrojmi by malo byť transparentné a verejne kontrolovateľné.

4.13.1. Stav v danej oblasti v meste Martin

Mestský úrad má zriadený organizačný útvar pre verejné obstarávanie. Na mestskom úrade pracuje 5 pracovníkov, ktorí majú status odborne spôsobilej osoby podľa zákona o verejnom obstarávaní. Tri osoby priamo vykonávajú činnosť verejného obstarávania; jedna z nich je orientovaná na stavebné práce. Všetko verejné obstarávanie vykonáva Mestský úrad vo vlastnej réžii svojimi pracovníkmi a to aj pre všetky svoje podriadené organizácie.

Mesto vydalo svoju smernicu o verejnom obstarávaní, ktorej hlavnou časťou je rozpis práv a povinností pracovníkov Mestského úradu pri verejnom obstarávaní. Prostredníctvom svojho útvaru verejného obstarávania zabezpečuje mestský úrad všetky verejné obstarávania s predpokladanou cenou vyššou ako 30.000 Sk bez ohľadu na druh a metódu verejného obstarávania.

Doposiaľ mesto nespracúvalo ročný plán verejného obstarávania. V zmysle vydanéj smernice ho bude spracúvať počínajúc rokom 2009. Ročný rozpočet mesta zahŕňa niektoré významné akcie, hradené z verejných prostriedkov, a prostriedky určené na tieto akcie, nemá však priamu väzbu na verejné obstarávanie, ani neurčuje sumu nákladov z verejných prostriedkov, ktoré sú na verejné obstarávanie určené.

Mesto nepožiadalo o audit verejného obstarávania, a to ani k výsledkom verejného obstarávania ani k plánu verejného obstarávania. Mesto má bežný audit svojho hospodárenia, ktorý sa však problematike verejného obstarávania nevenuje.

Mesto má zriadenú svoju internetovú stránku, nie je v nej však zatiaľ samostatná časť, venovaná verejnému obstarávaniu. Mestská smernica o verejnom obstarávaní je na internetovej stránke mesta zverejnená. Internetová stránka zahŕňa zverejňovanie úradnej tabule mesta, kde sa okrem iného zverejňuje oznamovanie vyhlásenia prípadov podprahového verejného obstarávania (ktoré sa nezverejňuje vo Vestníku verejného obstarávania, vydávaného Úradom pre verejné obstarávanie). Mesto však v súčasnej dobe pripravuje novú architektúru svojej internetovej stránky, v ktorej sa uvažuje so samostatnou časťou verejného obstarávania. Obsah tejto časti a typ zverejňovaných informácií sa pripravuje.

V roku 2007 sa nepoužila ani jedna rámcová zmluva verejného obstarávania a ani pre rok sa žiadna rámcová zmluva nepripravuje. Jedna rámcová zmluva sa uzavrela v roku 2004, ale nebola v súvislosti s čiastkovými zmluvami osobitne vyhodnotená. Spoločné obstarávanie s iným verejným obstarávateľom sa nepoužilo a neuvažuje sa s ním.

Mesto nemá etický kódex verejného obstarávania ani vlastní mestský všeobecný etický kódex. S využívaním paktov integrity pre významnejšie prípady verejného

obstarávania sa zatiaľ neuvažovalo. Mesto má bežné vzory vyhlásenia členov komisií pre vyhodnocovanie ponúk o konflikte záujmov a používa ich pri každom verejnom obstarávaní v zmysle zákona.

V roku 2007 nebola podaná žiadna žiadosť o nápravu ani námietka na postup verejného obstarávateľa. Jedna námietka bola podaná pred dvoma rokmi, bola však posúdená Úradom pre verejné obstarávanie ako neodôvodnená.

Mesto nezostavuje žiadny prehľad o vykonaných prípadoch verejného obstarávania podobný štatistickému výkazu, aký sa podával do roku 2003 o nadlimitnom a podlimitnom verejnom obstarávaní. Pre poskytnutie rovnakých informácií (počty a ceny ukončených prípadov za rok 2007 v členení podľa druhov, metód a predmetov obstarávania) by bolo treba znovu vyhľadať doklady o všetkých ukončených prípadoch obstarávania a sumarizovať ich. Rovnako by sa muselo postupovať pri prehľade o vykonaných prípadoch podprahového obstarávania. Rovnako by sa mohol zostaviť prehľad o prípadoch verejného obstarávania s nízkou cenou vyššou ako 30.000 Sk, lebo tieto prípady tiež za mesto vykonáva útvary verejného obstarávania (v zmysle vydaných smerníc). Takéto prehľady od útvaru nikto nepožaduje. Rovnako sa nepožaduje ročná správa o výsledkoch a stave verejného obstarávania.

Pravidelne sa nevedie ani zoznam prípadov verejného obstarávania.

Nemožno preto posudzovať väzbu prostriedkov vynaložených na ukončené prípady verejného obstarávania s výdavkami z rozpočtu, určenými príslušnými položkami rozpočtovej a účtovnej osnovy jednotlivo ani celkom. Porovnanie a analýza analogických vynaložených prostriedkov podľa rozpočtu a podľa verejného obstarávania sa nikdy nepožadovala.

Námatkovo konzultované prípady verejného obstarávania dodržia postupy a dokladovanie požadované podľa zákona o verejnom obstarávaní a potvrdzujú kvalifikované vykonávanie danej činnosti aj odbornú kvalifikáciu výkonných pracovníkov. Racionálne sa pri tom využívajú vzory jednotlivých dokumentov verejného obstarávania (oznámenie o vyhlásení, časti súťažných podkladov, oznámenie o výsledku hodnotenia ponúk), odvodené od preverených predchádzajúcich prípadov.

Jednotlivé doklady sa spracúvajú na počítačoch a ukladajú sa v pamäti počítača. To je však jediný spôsob elektronizácie verejného obstarávania aj keď odborní pracovníci absolvovali školenia o elektronickom verejnom obstarávaní a majú príslušné atestácie. Nebol žiadny pokus zaobstarať programové vybavenie pre vedenie, riadenie a evidenciu verejného obstarávania, vrátane úvahy o prepojení prípadného informačného systému mesta (najmä v časti plán, rozpočet, hospodárenie a účtovníctvo) s informačným systémom verejného obstarávania. Zatiaľ nebol použitý ani jeden prípad elektronickej aukcie po základnom vyhodnotení ponúk v súťaži, ani sa nespracovala úvaha o možných úsporách výdavkov dosiahnuteľných týmto postupom. Nepripravuje sa prechod na dynamický systém obstarávania.

Nevyskytol sa doposiaľ ani jeden prípad projektov PPP (koncesného obstarávania), ani sa žiadny taký prípad nepripravuje ani nepožaduje.

4.13.2. Slabé miesta v oblasti verejného obstarávania

Pri analýze slabých miest v oblasti verejného obstarávania, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa opierame o Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

Mesto Martin nemá k dispozícii základnú štatistiku vyhodnocujúcu verejné obstarávanie za ostatné roky. Nespracúva ročný plán verejného obstarávania a nemá vypracovanú elektronizáciu postupov verejného obstarávania. Mesto nepožiadalo o audit verejného obstarávania, a to ani k výsledkom verejného obstarávania ani k plánu verejného obstarávania.

Transparentnosť

Na internetovej stránke mesta nie je samostatná časť venovaná verejnému obstarávaniu. Na danej stránke nie je dostupný prehľad faktúr a zmlúv s dodávateľmi, ani prehľad jednotlivých prípadov obstarávania.

4.13.3. Záver

Mesto postupuje pri verejnom obstarávaní primerane a kvalifikovane podľa ustanovení zákona o verejnom obstarávaní. Nevyužíva však možnosti racionalizačných opatrení systému verejného obstarávania (ako sú elektronizácia základných postupov, plánovanie a vyhodnocovanie výsledkov, zjednodušenie podprahového obstarávania, elektronická aukcia a obstarávanie podľa rámcových zmlúv.

4.14. Politika v uzatváraní verejno-súkromných partnerstiev

Značná časť verejných zdrojov sa používa na zabezpečovanie služieb občanom. Okrem interného spôsobu sa používa aj externý spôsob zabezpečovania služieb, kde patria napríklad klasický outsourcing či projekty PPP. Zainteresovanie externého partnera do zabezpečovania služieb by malo byť uskutočnené transparentným spôsobom.

4.14.1. Stav v danej oblasti v meste Martin

Mesto Martin zabezpečuje viaceré druhy služieb pre občanov. Používa interný ako aj externý spôsob ich zabezpečovania. Interne zabezpečuje prevádzku knižnice, parkovací systém (100% obchodná spoločnosť vlastnená mestom), zariadenia pre mládež, školské zariadenia, materské školy, základné školy. Externe zabezpečuje: zber a likvidáciu odpadu, údržbu ciest, údržbu zelene, MHD, osvetlenie, cintoríny, sociálne služby – rozvoz stravy, sociálne služby – opatrovateľské služby.

Externé zabezpečovanie vybraných služieb sa uskutočňuje cez firmu, v ktorej má mesto 15% podiel (firma Brantner). Na základe doteraz poskytnutých informácií nie

je jasné, čo mesto v danej firme vlastní. Mesto prenajalo danej firme majetok potrebný na výkon príslušných služieb; na základe doteraz poskytnutých informácií však nie je jasné, akým spôsobom bol majetok prenajatý, teda či bola uskutočnená otvorená súťaž, a do akej miery v tomto prípade ide o štátnu pomoc súkromnej firme. Danej problematike budeme venovať pozornosť aj v ďalšej fáze tohto projektu. Zmluvy na poskytovanie vybraných služieb sú uzavreté na 10 rokov (od roku 2008 – 2018). Daná firma bola vybraná v užšej súťaži, do ktorej sa prihlásil jeden uchádzač. Voľbu užšej súťaže ako metódu verejného obstarávania v tomto prípade však nepovažujeme za najvhodnejšiu.

Dôležité je pozrieť sa aj na kapacitu mestského úradu manažovať vzťahy so súkromnými partnermi a mať dostatočnú kapacitu za zabezpečovanie služieb. TIS doteraz neboli poskytnuté informácie, ktoré by jej umožnili zhodnotiť kapacitu úradu manažovať zmluvné vzťahy so súkromným sektorom.

Mesto má uzavreté zmluvy na poskytovanie služieb aj na dobu neurčitú. Ide o dva typy služieb – poskytovanie opatrovateľských služieb cez zmluvného poskytovateľa Diakónia- ECAV a Samaritán, n.o., ďalej rozvoz stravy v rámci opatrovateľských služieb prostredníctvom zmluvného poskytovateľa Pizza Zotti, s.r.o. Firmy neprešli súťažou pri ich výbere.

4.14.2. Slabé miesta v partnerstvách so súkromným sektorom pri zabezpečovaní služieb

Pri analýze slabých miest pri zabezpečovaní služieb občanom v spolupráci so súkromným sektorom, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa budeme opierať o Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

Mesto neuskutočňuje vo všetkých prípadoch zabezpečovania služieb verejnú súťaž pri výbere súkromného partnera. Nemá definovanú politiku tvorby a implementácie projektov PPP. Viaceré zmluvy s partnermi so súkromného sektora sú na dobu neurčitú.

Transparentnosť

Na internetovej stránke mesta nie je poskytnutý prehľad všetkých zabezpečovaných služieb s ich popisom, dodávateľmi a dodávateľskými zmluvami.

Nie je dostupná databáza zmlúv s externými dodávateľmi.

4.14.3. Záver

Zistenia TIS poukazujú na viaceré slabé miesta pri zabezpečovaní partnerov zo súkromného sektora pri zabezpečovaní služieb občanom. Ide predovšetkým

o používanie transparentných metód výberu súkromného partnera a zverejňovanie informácií o zmluvných vzťahoch.

4.15. Politika pridelovania bytov

Podľa prieskumov verejnej mienky patrí agenda rozhodovania o prenájme či predaji bytov do oblastí citlivých na korupčné praktiky. Ide o nakladanie s majetkom verejného sektora, ktorá si zasluhuje zvýšenú pozornosť z hľadiska skúmania priestoru pre korupciu.

4.15.1. Stav v danej oblasti v meste Martin

Mesto Martin má celkovo 628 bytov. Správcom bytového fondu je nezisková organizácia Matra n.o. Na jej čele stojí Správna rada, ktorú menuje Mestské zastupiteľstvo. Riaditeľa volí Správna rada.

Pri nakladaní s bytovým fondom môže ísť o nasledovné typy aktivít – prenájom bytov a odpredaj bytov (prevod vlastníctva bytov).

Na rozhodovanie o pridelení bytov na prenájom sú stanovené 2 interné smernice, a to konkrétne 01/07/No a 02/07/No. Uvedené smernice nie sú dostupné na internete.

Počet pridelených bytov je okrem novej výstavby závislý od počtu uvoľnených bytov a je v rôznych obdobiach rôzny. K 31.12. 2007 evidovalo oddelenie 323 žiadostí o pridelenie nájomných bytov a obytných miestností, čo signalizuje vysoký dopyt po prenájme bytov. Informáciu o počte pridelených bytov za obdobie rokov 2006, 2007 a 2008 sa nám zatiaľ nepodarilo získať.

Správna rada neziskovej organizácie Matra, n.o. definuje kritériá, ktoré musia splniť potenciálni uchádzači o prenájom bytu. Kritériá na pridelenie bytu sú u bytov postavených z prostriedkov štátu a u ostatných bytov rôzne. Pre pridelenie týchto bytov platia taktiež samostatné vnútorné smernice. O pridelení bytu podľa daných smerníc sa rozhoduje dvojako – administratívnym postupom a žrebovaním.

Žrebovanie bolo použité u novopostavených bytov. V období od 1.1.2006 do 30.6.2008 bolo alokovaných žrebovaním 16,5% bytového fondu, čo znamená celkovo 104 bytov.

Úlohu pri administratívnom rozhodovaní o pridelení bytu zohrávajú jednak bytová komisia, riaditeľ n.o. a Správna rada n.o. Bytová komisia má svoj štatút a rokovací poriadok, ktorý však nie je dostupný na internete. Členov bytovej komisie menuje a odvoláva riaditeľ n.o. po schválení Správnou radou. Pravidlá/smernice nehovoria, kto môže byť členom výberovej komisie, pričom prax poukazuje na to, že ide buď o zamestnancov Matra, n.o. a/alebo poslancov mestského zastupiteľstva.

Zasadnutia bytovej komisie sú neverejné pre verejnosť. Rokovací poriadok bytovej komisie nerieši potenciálny konflikt záujmov jej členov. Zápisnice zo zasadnutia bytovej komisie nie sú dostupné verejnosti.

V období od 1.1.2006 do 31.3.2008 riaditeľ n.o. nemenil rozhodnutie/odporúčanie bytovej komisie.

Pri skúmaní transparentnosti rozhodovania o prenájme bytov sme zistili, že mesto Martin zverejňuje zámer prenajímať byty na internete aj v lokálnych periodikách, avšak nezverejňujú informácie o už prenájatých bytoch.

Predĺženie nájomnej zmluvy je možné, rozhoduje o tom riaditeľ. Rozhodujúcim kritériom pri predĺžení je platobná disciplína. Približne polovica nájomníkov sú chronickí a ďalších asi 20-30 percent nájomníkov občasní neplatiči. Druhým problémom je devastovanie bytového fondu, "čierni" nájomníci, rozkrádanie, "čierne" odbery energie a podobne, ktoré tiež ovplyvňuje možnosť predĺženia nájomnej zmluvy.

Niektoré byty sú alokované na prenájom na dobu neurčitú. Nájomnú zmluvu na dobu neurčitú majú nájomníci, ktorí mali takúto zmluvu z predchádzajúcich období (predchádzajúce správčovské organizácie).

Prevod vlastníctva bytov mesta Martin sa uskutočňuje podľa zákona č.182/1993 Z.z. a VZN č.24 o prevode vlastníctva bytov a nebytových priestorov. Od 1.1.2006 do 30.6.2008 bolo takto prevedených 25 bytov. Pričom od 1.1.2006 do 30.6.2008 sa uskutočnili 2 dražby pri predaji bytov. O prevode bytov sa verejne neinformuje, ide o režim predaja v zmysle zákona 182/1993 Z.z., čo znamená nájomníkoví predmetného bytu. Prevody vlastníctva bytov predchádza schválenie mestského zastupiteľstva.

Mesto vykonáva fyzické kontroly nájomných bytov, čím zvyšuje riziko podvodu s bytmi (prenájom ďalšej osobe). Ďalej sa podvodom bránia aj tým, že si od žiadateľa o prenájom bytu žiadajú čestné prehlásenie, že žiadateľ nie je vlastníkom bytu alebo rodinného domu (je to povinná súčasť žiadosti o pridelenie bytu).

4.15.2. Slabé miesta v rozhodovaní o prideľovaní bytov v meste Martin

Pri analýze slabých miest pri rozhodovaní o prideľovaní bytov v meste Martin, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa opierame o Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

Nie sú jasné ciele politiky prenájmu bytov a periodicita prehodnocovania kritérií pre potenciálnych uchádzačov o prenájom mestských bytov. Čím sú kritériá voľnejšie, tým je väčší počet potenciálnych uchádzačov, a teda vyšší dopyt ako ponuka – čo formuje priestor pre korupciu.

Mesto používa hlavne administratívny spôsob rozhodovania o pridelení bytu, ktorý je menej transparentný ako žrebovanie.

Pravidlá/smernice nehovoria, kto môže byť členom výberovej komisie, pričom nie je upravené riešenie prípadného konfliktu záujmov jednotlivých decizorov, vrátane členov komisie. Tým môže dochádzať ku konfliktu záujmov.

Nie je jasné, ako účinne sa mesto bráni špekuláciám s bytmi, napríklad ak podnájomník prenajme byt ďalšej osobe.

Transparentnosť

Na web stránke nie je uvedená samostatná sekcia venovaná danej problematike, kde by boli verejne dostupné príslušné smernice, tlačivá na žiadosť, stav počtu žiadostí, pridelené číslo žiadosti a informácia o stave a pod.

Nezverejňujú sa informácie už o prenajatých bytoch. Zároveň nie je dostupný ani zoznam žiadateľov o byt.

4.15.3. Záver

Pri bytovej politike vzniká priestor pre korupciu z viacerých dôvodov – jednak ide o väčší dopyt ako ponuka, ďalej prevažuje administratívne rozhodovanie o ich pridelení a transparentnosť nie je dostatočná.

Zároveň môže dôjsť ku korupcii aj v iných oblastiach rozhodovania o bytoch – a to pri zmene vlastníctva či ďalších prenájmoch.

4.16. Pridelovanie miest v sociálnych zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je mesto Martin

Význam sociálnych služieb bude vzhľadom na starnutie obyvateľstva narastať. Aj oblasť charity a sociálnych služieb v sebe obsahuje riziká výskytu netransparentného prostredia a samotnej korupcie.

4.16.1. Stav v danej oblasti v meste Martin

Mesto Martin pri výkone kompetencií v oblasti sociálnej pomoci vychádza zo zákona NR SR č. 195/1998 Zb. o sociálnej pomoci. Ten dopĺňa ešte Všeobecne záväzné nariadenie č. 69 z roku 2007 o určení postupu a podmienok pri poskytovaní sociálnych služieb mestom Martin. VZN je verejne prístupné na internetovej stránke mesta.

Mesto Martin je zriaďovateľom 4 sociálnych zariadení, z ktorých dve poskytujú len denné programy (Klub dôchodcov a Jedáleň pre dôchodcov), dva aj trvalé bývanie (Domov pre osamelých rodičov a Útulok).

Kritériá pre uchádzačov stanovujú spomenutý zákon a VZN č. 69. Po splnení podmienok mesto klientovi poskytne požadovanú službu. Súčasnú sociálne zariadenia sú schopné reagovať na dopyt zo strany občanov mesta Martin, preto nebolo potrebné vytvárať a implementovať pravidlá pridelenia miest, aké vyžadujú situácie, keď

dopyt prevyšuje ponuku. Z tohto dôvodu nie sú na prijímanie klientov do jednotlivých sociálnych zariadení zriaďované osobitné komisie.

Popísanému stavu zodpovedá aj informovanie o sociálnych zariadeniach a ich klientoch. Mesto o možnostiach poskytovania sociálnych služieb informuje občanov prostredníctvom série letáčikov, ktoré sú zverejnené aj na internetovej stránke mesta. O klientoch sa však nezverejňujú nijaké informácie. V prípade domova pre osamelých rodičov to plní aj ochrannú funkciu, mesto nezverejňuje ani adresu zariadenia.

4.16.2. Slabé miesta v rozhodovaní o prideľovaní miest v soc. zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je mesto Martin

Pri analýze slabých miest pri rozhodovaní o prideľovaní miest v soc. zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je mesto Martin, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa opierame o Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

Neexistujú pravidlá na riešenie situácie, keď záujem klientov o sociálne služby prevyšuje ponuku mesta. V súčasnosti tento stav nie je aktuálny, v budúcnosti však táto situácia môže nastať.

Transparentnosť

Okrem informačných letáčikov mesto nezverejňuje nijaké informácie o sociálnych zariadeniach, ktorých je zriaďovateľom. Podrobné informácie o klientoch nie je zverejňovať v tejto situácii potrebné a v niektorých prípadoch ani možné, vnímaniu vyššej transparentnosti by však pomohlo zverejňovanie súhrnných informácií podľa jednotlivých zariadení (napr. aktuálny počet klientov a neobsadená kapacita a pod.).

4.16.3. Záver

V meste Martin nie sú vzhľadom na vyrovnaný záujem zo strany občanov a ponuky zo strany mesta vytvorené podmienky pre netransparentné prostredie. Ak sa dokáže tento vyrovnaný stav udržať aj do budúcnosti, nie sú potrebné osobitné protikorupčné opatrenia. V záujme vybudovania vyššej dôvery občanov k mestu je však vhodné zlepšiť informovanosť o problematike sociálnych zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta.

4.17. Pravidlá transparentného rozpočtovania a informovania verejnosti o rozpočte

Mesto Martin v roku 2008 schváleným rozpočtom vo výške 794 mil. Sk. Porozumieť procesu ich získavania a rozdeľovania je predpokladom pre aktívne občianstvo a dôveru samosprávu. A predpokladom porozumenia je dostatok informácií.

4.17.1. Stav v danej oblasti v meste Martin

Proces tvorby rozpočtu má v meste Martin na starosti najmä oddelenie rozpočtu a účtovníctva MsÚ. Rozpočet je jeden z kľúčových dokumentov mesta, preto sa k návrhu rozpočtu vyjadrujú všetky poradné komisie zriadené pri MsZ. V komisiách sú aj neposlanci, ich počet určuje MsZ, ktoré ich aj volí. Samotný rozpočet je schvaľovaný v MsZ.

Zákon o obecnom zriadení stanovuje povinnosť rozpočet obce pred jeho schválením zverejniť najmenej na 15 dní spôsobom v obci obvyklým, aby sa k nemu mohli obyvatelia obce vyjadriť. Mesto Martin tento postup dodržiava. Pripomienky občanov a organizácií k návrhu rozpočtu sa vyhodnocujú, vyhodnotenie pripomienok je súčasťou dôvodovej správy k návrhu rozpočtu. Ak dá na seba občan kontakt, dostane stanovisko k jeho pripomienke. Schválený rozpočet je na zverejnený na internetovej stránke mesta Martin a aj na úradnej tabuli.

MsÚ pripravujete návrh rozpočtu aj s podrobným komentárom, slovným opisom tak, aby bol zrozumiteľný pre verejnosť. Prípravu rozpočtu však nesprievádza nijaká aktívna stratégia smerujúca k väčšiemu zapojeniu verejnosti do procesu tvorby rozpočtu – napr. vysvetľujúca kampaň, ktorá vysvetľuje, čo sú kapitálové a bežné výdavky, príjmy zo štátu a vlastné príjmy, čo mesto financuje, prečo tak robí a koľko na to potrebuje financií a pod.. Mesto Martin na takéto aktivity minimálne v rokoch 2007 a 2008 nevyčlenilo nijaké finančné prostriedky.

Rovnaký postup ako pri návrhu rozpočtu zákon ukladá aj pri záverečnom účte mesta. Jeho návrh je zverejnený na internetovej stránke mesta Martin a aj na úradnej tabuli, občania ho následne môžu pripomienkovať.

Pri zmenách rozpočtu mesta sa postupuje obdobne ako pri návrhu rozpočtu mesta: zverejnenie návrhu zmeny rozpočtu na internetovej stránke mesta a na úradnej tabuli 15 dní pred zasadnutím MsZ. Vyhodnotenie pripomienok občanov však nie je súčasťou dôvodovej správy.

Občania sa o vykonaných rozpočtových opatreniach môžu dozvedieť následne z internetovej stránky mesta.

K prerozdeleniu prebytku ročného hospodárenia prebieha diskusia v MsZ, kde sa prijíma aj konečné rozhodnutie.

Mesto Martin má spracovaný register investícií, nie je však samostatným dokumentom. Zoznam vzniká na odbore komunálnych služieb MsÚ, po konzultácii s vedením mesta a poslancami. Je súčasťou rozpočtu a aktualizuje sa v zmenách rozpočtu v priebehu roka podľa potreby.

V meste Martin nie je spracovaná ucelená politika zverejňovania informácií súvisiacich s rozpočtom. Mesto zverejňuje na svojej internetovej stránke priebežné plnenie rozpočtu v štvrťročných intervaloch, nezverejňuje však dokumenty, na základe ktorých vyplácané financie z rozpočtu mesta: dodávateľské faktúry, zmluvy s dodávateľmi tovarov, prác a služieb, zmluvy s rozpočtovými a príspevkovými

organizáciami mesta a pod.. Na druhej strane, na internetovej stránke sú zverejňujú zoznamy udelených grantov a dotácií dva roky dozadu.

4.17.2. Slabé miesta pravidiel transparentného rozpočtovania a informovania verejnosti o rozpočte

Pri analýze slabých miest pravidiel transparentného rozpočtovania a informovania verejnosti o rozpočte, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa opierame o Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

Nie je spracovaná ucelená politika zverejňovania informácií súvisiacich s rozpočtom. Tie sú zverejňované dobrovoľne (bez opory vo formálnych dokumentoch), nesystémovo.

Transparentnosť

Nezverejňovanie dokumentov, na základe ktorých vyplácané financie z rozpočtu mesta, sťažuje verejnú kontrolu čerpania výdavkov a nemotivuje k efektívnejšiemu poskytovaniu služieb pre mesto z externého prostredia.

Register investičných akcií nie je samostatným dokumentom, čo sťažuje verejnú kontrolu moci. Je zverejnený ako súčasť rozpočtu a menený v priebehu roka, jeho aktuálne znenie však už nie je priebežne zverejňované.

Iné

Mesto Martin nerobí aktívnu pro-participačnú politiku v oblasti tvorby rozpočtu. Väčšie zapojenie verejnosti do tvorby rozpočtu zvyšuje predpoklad jeho porozumenia a následne vyššej dôvery verejnosti samospráve.

4.17.3. Záver

Mesto Martin v informovaní o rozpočtovom procese ide nad rámec zákona. Nie však dôsledne a systematicky. Rezervy sú tiež v pro-participačnej politike v oblasti tvorby rozpočtu. Porozumenie rozpočtovému procesu občanmi mesta si vyžaduje viac úsilia.

Zhrnutie

Správa je výsledkom auditu 17 vybraných politik, ktoré analyzovala TIS v meste Martin v júli a v auguste 2008. Informácie sme získavali od zamestnancov mesta prostredníctvom auditových dotazníkov a žiadania dodatočných informácií, ako aj formou osobných stretnutí a konzultácií s vybranými zástupcami mesta zodpovednými za konkrétne oblasti politiky mesta ako aj osôb mimo mestského úradu. Dokument poskytuje pohľad na vybrané politiky z hľadiska priestoru pre korupciu. Na meranie jej veľkosti sme použili známy Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + VvR - T$$

Kde M je veľkosť monopolnej sily, VvR znamená voľnosť v rozhodovaní pri výkone zverených právomocí a T transparentnosť (zodpovedanie sa). Keďže boli predmetom monitoringu politiky zabezpečované mestom Martin, M je konštantnou veličinou a naša pozornosť sa sústredila na identifikáciu „veľkosti“ voľnosti v rozhodovaní a miery transparentnosti.

Celkovo možno konštatovať, že v meste Martin vládne pro-klientsky orientovaná kultúra administratívy. Z tohto dôvodu mnohé veci fungujú, aj keď ich neupravuje zákon alebo inštitucionálne pravidlá. Príkladom môže byť zverejňovanie prehľadov plnenia rozpočtu na štvrťročnej báze, oblasť personálnej politiky, politiky nájomov mestského majetku alebo fungovanie mestskej Televízie Turiec vo vzťahu k mestu. Chýba však inštitucionálna poistka – jasné formálne (písané) pravidlá, ktoré zabezpečia chod inštitúcií a fungovanie inštitútov aj po ich možnej personálnej obmene.

Na druhej strane, v meste Martin sú politiky, ktoré sú veľmi dobre ukotvené aj inštitucionálne – napr. politika poskytovania (sprístupňovania) informácií.

Niektoré oblasti sú síce upravené vysoko nad rámec zákonom predpísaného minima, ostali však stáť a ďalej sa nerozvíjajú. Príkladom je politika etickej infraštruktúry a konfliktu záujmov zamestnancov mesta. Viaceré pravidlá boli nastavené, mesto však dosiaľ nevytvorilo a neimplementovalo mechanizmus fungovania Etického kódexu. Ďalším príkladom môže byť dotačná politika mesta.

Mestu Martin akoby chýba odvaha experimentovať – rešpektuje síce zákony, viaceré oblasti má mesto upravené aj internými pravidlami, pri implementácii nových postupov by však mohlo postupovať oveľa transparentnejšie a efektívnejšie. Toto konštatovanie sa týka najmä oblasti verejného obstarávania, odpredajov majetku vo vlastníctve mesta či vzťahov s partnermi zo súkromného sektora pri zabezpečovaní viacerých typov služieb a pri rozhodovaní o alokácii mestských bytov.

Pre mesto Martin je charakteristická fragmentálnosť úpravy viacerých politik. Absentujú prierezové dokumenty, ktoré by na jednom mieste sústredili všetky pravidlá upravujúce určitú politiku. Príkladom takejto politiky je politika participácie, ktorej pravidlá sú roztrúsené v štatúte mesta, rokovacom poriadku mestského zastupiteľstva a pod..

Najväčšie nedostatky možno konštatovať v oblasti vzťahu mesta k organizáciám v jeho zakladateľskej a zriaďovateľskej pôsobnosti, kde má mesto možnosť zasiahnuť – týka sa to všetkých analyzovaných oblastí: informačnej politiky, personálnej politiky aj politiky etiky týchto zariadeniach.

Na záver ešte jedna poznámka: predkladaná správa z auditu 17 verejných politík mesta Martin je základným východiskom pre formuláciu konkrétnych odporúčaní na zlepšenie identifikovaného stavu. Nastavenie terapie totiž nie je možné bez diagnózy.

Príloha č. 1:

Zoznam účastníkov workshopu uskutočneného dňa 22. 07. 2008 v Martine

Mesto Martin – Mestský úrad

Mgr.art. Andrej Hrnčiarprimátor mesta Martin
Ing. Milan Malík.....zástupca primátora mesta Martin
JUDr. Katarína Katinová.....prednostka MsÚ
Mgr. Jozef Petráš.....hovorca mesta Martin
Ing. Dušan Laššák.....hlavný kontrolór mesta Martin

Vincent Obsitnik.....veľvyslanec USA v SR

Poslanci Mestského zastupiteľstva

Zita Sekerková
Ing. Július Morgoš
Ing. Rudolf Kollár
Ing. Viliam Grajciar

PhDr. Katarína Boďová..... vedúca odboru spoločenských služieb
Ing. Vlasta Grajciarová.....vedúca ekonomického odboru
Mgr. Iveta Šugárová.....vedúca organizačno-právneho odboru
Ing. Vladimír Pížík.....vedúci odboru komunálnych služieb

Ing. Ľubica Turčanová.....vedúca organizačno-právneho oddelenia
Ing. Jaroslava Mráziková.....referent pre verejné obstarávanie

Eduard Poliak.....host'

Transparency International Slovensko

Ing. Emília Sičáková–Beblavá, PhD. prezidentka TIS
Mgr. Vladimír Pirošík..... spolupracovník TIS
Ing. Dr. Jiří Vlach, CSc. spolupracovník TIS
Mgr. Ivan Rončák..... spolupracovník TIS
Mgr. Miroslava Pagáčová..... projektová asistentka

Použité zdroje

- ALMOND, G., VERBA. S. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton UP, 1963.
- ANDVIG, J. – FJELDSTAD, O. – AMUNDSEN, I. – SISSENER, T. – SOREIDE, T.: *Research on Corruption: A policy oriented survey*. Oslo: Charles Michelson Institute and Norwegian Institute of International Affairs, 2000.
- BEN-PORATH, Y. The F-Connections: Families, Friends and Firms and the Organization of Exchange. *Population Development Review*. 1980, Vol.10, No.15-39.
- BURKI, S.J.; PERRY, G.E.; DILLINGER, W.R. *Beyond the Center: Decentralizing the State, Prepublication conference edition*. Washington, D.C.: The World Bank, 1999.
- DAHL, R. *The dilemmas of pluralist democracy*. New Haven: Yale University Press, 1982.
- Decentralization & Subnational Regional Economics. Decentralization Topics*. The World Bank Group. Dostupné na: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>.
- DOWNS, A.: *Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row, 1957.
- EISENSTADT, S. N. *Political Theory in Search of the Political*. Liverpool: Liverpool University Press, 2005.
- FISHER, F. *Ozdravte vašu organizáciu. Praktická príručka na liečenie a prevenciu korupcie v miestnej samospráve*. Kniha 1. Koncepty a stratégie. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2008.
- GARCIA-GUADILLA, M. P. *Democracy, Decentralization and Clientelism: New Relationship and Old practices*. Latin American Perspective. 2002, Vol. 29, No.5.
- JELIN, E. *Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo*. European Review of Latin American and Caribbean Studies, No. 55, Amsterdam, The Netherlands, Centre for Latin American Research and Documentation, 1993.
- KLITGAARD, R. *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1998.
- MÜLLER, W. C. *Patronage by National Governments*. In: Blondel, J., Cotta, M. (eds.), *The Nature of Party Government. A Comparative European Perspective*, Basingstoke: Palgrave, 2000, s.141-160.
- OLSON, M. *Power and Prosperity*. New York: Basic Books, 2000.

PIATTONI, S. (ed.). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation. The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

PUTNAM, R. D.: *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

RYBÁŘ, M. *Powered by the state: The Role of Public Resources in Party-Building in Slovakia*. Journal of Communist Studies and Transition Politics. Vol. 22, No. 3, September 2006, s. 320 – 340.

SARTORI, G. *Teória demokracie*. Bratislava: Archa, 1993.

SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E.; PIROŠÍK, V., PAVLOVIČ, B. *Decentralizácia a korupcia*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2004.

SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. – BEBLAVÝ, M. *Prístupy k definovaniu korupcie*. Sociológia. Bratislava: SAV, 2007, ročník 39, č.4, str. 316 – 337.

Tools for Practitioners. Online Sourcebook on Decentralization and Local Development. New York: CIESIN, Columbia University, 2004.

Tools to Support Transparency in Local Governance. Nairobi: UN-HABITAT and Transparency International. Urban Governance Toolkit Series, March 2004.

WARNER CAROLYN, M. *Political parties and the opportunity costs of patronage*. Sage publications, 1997.

ZEMANOVIČOVÁ, D. *Ekonomické aspekty korupcie*. Ekonomický časopis, 2/2002.

ZEMANOVIČOVÁ, D. – BEBLAVÁ, E.: *Krajinka rovných a rovnejších?* Bratislava: Kalligram, 2003.

ZEMANOVIČOVÁ, D. – SIČÁKOVA-BEBLAVÁ, E.: *Volnosť v rozhodovaní ako zdroj korupcie*. In: Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D.(eds.). *Protikorupčné nástroje*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2003.