

**DECENTRALIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY  
A OPATRENIA NA OBMEDZENIA KORUPCIE**

*Viktor Nižňanský*  
*Katarína Tomanová*

DECENTRALIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY A OPATRENIA  
NA OBMEDZENIA KORUPCIE

Oponentúra: *Ladislav Fúška*

CPHR - Transparency International Slovensko  
Bajkalská 25  
827 18 Bratislava 212  
tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5823 34 87  
www.transparency.sk, tis@transparency.sk



Tento program bol pripravený vďaka podpore USAID, Americkej agentúry pre medzinárodný rozvoj, Kancelárie pre demokraciu a riadenie Úradu pre Európu a Euráziu, v rámci grantu č. DGS-G-00-00-00025-00. Názory uvedené v programe sú výlučne názormi autorov a nemusia byť totožné s názormi Americkej agentúry pre medzinárodný rozvoj.

Vydal: *Róbert Vico* - vydavateľstvo

**ISBN 80-89041-17-5**



CPHR - Transparency International Slovensko

*Viktor Nižňanský*  
*Katarína Tomanová*

**DECENTRALIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY  
A OPATRENIA NA OBMEDZENIA KORUPCIE**

**Bratislava**  
**máj 2001**

---

*Vydané s podporou USAID a INEKO*

*Transparency International Slovensko (TIS) je organizačnou jednotkou Centra pre hospodársky rozvoj (CPHR), neziskovej, nestranickej a mimovládnej organizácie so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej organizácie Transparency International, ktorá bola založená v roku 1993 a má sídlo v Berlíne. Medzi hlavné ciele TIS patrí predovšetkým podpora a presadzovanie takých demokratických hodnôt v živote spoločnosti, akými sú transparentnosť, dôvera, čestnosť a integrita, ktoré významným spôsobom napomáhajú bojovať proti korupcii, úplatkárstvu.*

---

**Centrum pre hospodársky rozvoj-  
TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO  
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212  
tel: 02/5341 10 20, fax: 02/5823 34 87**

**Túto publikáciu nájdete aj na internete - [www.transparency.sk](http://www.transparency.sk)**

**Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:**

Milan Banas  
Iveta Griačová  
Eugen Jurzyca  
Mária Kolaříková  
Zdenko Kováč  
Katarína Mathernová  
Grigorij Mesežnikov  
Vladimír Pirošík  
Ol'ga Reptová  
Emília Sičáková  
Dušan Staněk  
Juraj Stern  
Soňa Szomolányi  
Jiří Vlach  
Daniela Zemanovičová

Ďalších 5 členov má pozastavené členstvo z dôvodu výkonu vysokej štátnej funkcie.





**Motto:**

*„Každá moc korumpuje; absolútna moc korumpuje absolútne.“*

Lord Acton

## 1. STAV V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Existuje veľa definícií korupcie, ale vo vzťahu k danej téme je možné korupciu definovať ako **zneužívanie aparátu verejnej správy s cieľom osobného alebo skupinového zvýhodnenia, či priamo obohatenia, pričom prostriedkom je korumpovanie úradníkov, politikov alebo politických strán, ale aj občanov politikmi, rôznymi formami a metódami.**

V mnohých odborných publikáciách, ale aj medzi širšou verejnosťou, sa pri hodnotení súčasného stavu poukazuje najmä na obdobie po roku 1989 ako na obdobie rastu korupcie a klientelizmu. Pravdou je však to, že korupcia sa vyskytovala vo všetkých obdobiach vývoja spoločnosti a existuje prakticky vo všetkých krajinách sveta. Rozdiel medzi jednotlivými štátmi je však v jej miere, veľkosti a v tom, či boj s korupciou je vec verejná.

Okrem rôznych foriem systémových opatrení (etika, právny poriadok, efektívna kontrola) je potrebné v krajinách bývalých totalitných a kolektivisticky riadených štátoch realizovať aj zásadnú transformáciu verejného sektora. Transformácia, mnohokrát zjednodušené nazývaná ako reforma verejnej správy, znamená prechod od kolektivistického štátu k spoločnosti založenej na osobnej zodpovednosti jej jednotlivých členov, najmä tých, čo pôsobia vo verejných funkciách.

Zastavenie reformy verejnej správy znamená zachovanie centralisticky riadeného štátu, pretrvávanie kolektívnej zodpovednosti vo verejnej správe, nízku efektívnosť a flexibilitu byrokracie voči požiadavkám občana (ktorý si ju platí), odcudzovanie byrokracie jej poslaniu, nízku mieru jej kontrolovateľnosti. Koncentrácia právomocí, financií a politickej moci vytvorila priam ideálne podmienky pre súboje politických špičiek o moc, pre pôsobenie rôznych záujmových skupín, pre prepojenie politickej a ekonomickej moci, pre korupciu, klientelizmus a pre „permanentný súboj“ politických špičiek o celé Slovensko. Občan sa stal iba štatistom a pozorovateľom, bez toho, aby mal reálnu možnosť zasiahnuť aspoň do správy vecí verejných (pričom všetci tvrdia o jej priblížení k občanovi) a raz za štyri roky bol skorumpovaný politikmi, resp. politickými stranami pomocou ich volebného programu.

Skúsenosti zo sveta ukazujú, že efektívnosť a atraktivitu výkonu verejnej správy je možné zvýšiť decentralizáciou právomocí zo štátnej správy na územnú samosprávu a dekoncentráciou rozhodovania v štátnej správe na jej nižšie stupne. Táto systémová zmena si vyžaduje zaviesť nové mechanizmy vzťahov v oblasti kompetencií, financovania a najmä nový kontrolný systém. V úspešných krajinách, z pohľadu kvality životnej úrovne jej obyvateľov, prichádza k procesu deetatizácie majetku a činností. Aj občania Slovenskej republiky sa budú musieť rozhodnúť, či chcú veľkú, ale nefunkčnú verejnú správu, ktorá nielen rozhoduje a spravuje, ale aj realizuje svoje rozhodnutia, alebo správu, ktorá vie spravovať a vlastný výkon ponecháva na iných.

Moderný štát si vyžaduje modernú verejnú správu pre ktorú platia všeobecne platné požiadavky: jasná deľba pôsobností, právomocí a zodpovedností inštitúcií verejnej správy vo vzťahu k občanovi,

kvalitná legislatíva, dodržiavanie a schopnosť vynucovania práva a vysoká profesionalita a etika zamestnancov verejnej správy.

Decentralizácia právomocí a zodpovednosti zo štátnej správy na územnú samosprávu, pri rešpektovaní princípu subsidiarity, umožňuje prehĺbovať a rozširovať možnosti priamej demokracie, prehodnotí súčasnú právnu úpravu vlastníctva štátu, zasadí sa o systematické vzdelávanie pre skvalitnenie profesijnej úrovne zamestnancov verejnej správy a o úpravu ich právnych vzťahov, posilnenie finančnej samostatnosti územnej samosprávy.

Uskutočnenie zásadných zmien vo verejnej správe, ktoré sa premietne aj do miery korupcie vo verejnej správe, si vyžiada:

1. zmenu modelu verejnej správy a definovanie nových vzťahov medzi štátnou verejným, súkromným a mimovládny sektorom, pri uplatnení všeobecne platných princípov – subsidiarita, transparentosť, efektívnosť a flexibilita
2. zavedenie nových kontrolných mechanizmov.

## 1.1. SÚČASNÝ MODEL VEREJNEJ SPRÁVY

Súčasný model verejnej správy na Slovensku je možné charakterizovať ako nedokončený. Je akýmsi hybridom medzi verejnou správou za čias komunizmu a prvkami modernej decentralizovanej verejnej správy.

Realizáciu prvých krokov prechodu od centralistického riadenia spoločnosti smerom k decentralizovanému modelu správy verejných vecí (zákon o obecnom zriadení, zákon o majetku obcí) nenasledovali ďalšie: vznik druhej úrovne samosprávy, decentralizácia kompetencií, financií, zavedenie nových kontrolných mechanizmov, a pod.

Súčasný stav charakterizujú nasledovné črty, ktoré ovplyvňujú nielen samotnú verejnú správu, ale majú dopad aj na mieru korupcie vo verejnej správe:

- slovenská verejná správa iba nespravuje, neprijíma rozhodnutia, ale aj realizuje výkon svojich rozhodnutí, ktoré si následne aj kontroluje, čo je dôsledok nejasného rozdelenia pôsobnosti medzi štátnou správou, územnou a záujmovou samosprávou;
- slovenská verejná správa nepodporuje zmeny, je skôr brzdou ako podporou ekonomického rozvoja;
- pretrváva hierarchizácia namiesto partnerského vzťahu medzi sektormi spoločnosti (pretrvávajúce vrchnostenské postavenie najmä štátnej správy);
- centralizmus zabraňuje mobilizácii a aktivizácii ľudského potenciálu v regiónoch, neumožňuje nové rozdelenie zodpovednosti v prospech volených predstaviteľov územnej samosprávy (vertikálna del'ba moci), obmedzuje práva územnej a záujmovej samosprávy, znemožňuje riešiť problémy tam kde vznikli a podľa potrieb príslušnej komunity;
- pretrváva podriadenosť mnohých rozhodujúcich postov v štátnom sektore politickým stranám, čo obmedzuje nezávislý výkon verejnej služby;
- existuje nedostatočná koordinácia činností medzi inštitúciami verejnej správy;
- pretrváva neprehľadnosť v správnom konaní, nedodržiavanie zákonov na všetkých úrovniach verejnej správy;
- existuje neprehľadnosť v tokoch verejných financií a v hospodárení s verejnými financiami;
- rastie neefektívnosť výdavkov, existuje priveľa prerozdeľovacích mechanizmov, namiesto získavania zdrojov sa verejná správa sústreďuje najmä na ich míňanie;
- pretrváva nízka kvalita riadenia vo verejnej správe;
- absentuje konkurencia v poskytovaní služieb.

V prieskumoch verejnej mienky o rozšírení korupcie sa na čele prieskumov väčšinou objavujú oblasti zdravotníctva, školstva, daňové a colné úrady, a až následne vláda, Národná rada SR, ústredné



orgány štátnej správy, miestna štátna správa a miestna samospráva. Táto štruktúra je pomerne klamlivá, najmä v takom centralizovanom štátne, akým je Slovenská republika. Otvára sa tu totiž otázka, kto vlastne kontroluje kontrolu. Ako je možné, že tie inštitúcie, čo majú za úlohu kontrolovať rozpočtové a príspevkové organizácie, ktoré zriadili (nemocnice, školy...), sú na tom medzi občanmi lepšie. Táto skutočnosť poukazuje na dve veci:

- neúčinnosť kontroly v systéme, kde štát nielen spravuje a rozhoduje, ale aj riadi a preto nedostatočne kontroluje, resp. nevyvodzuje dôsledky z kontrolnej činnosti,
- nedostatočnú mieru vedomostí občanov o štruktúre a fungovaní verejnej správy.

Formy korupcie na úrovni samosprávy a ich príčiny sú uvedené v prílohe 1. Schéma možného tunelovania mesta je uvedená v prílohe 2.

## 1.2. SÚČASNÝ STAV KONTROLNÉHO SYSTÉMU

Kontrola, jej postavenie a právomoc závisela a závisí od politických a ekonomických podmienok spoločnosti, od štátoprávneho usporiadania a aj od rozdelenia právomocí a zodpovednosti jednotlivých orgánov výkonnej, zákonodarnej a súdnej moci. Jednou z hlavných úloh kontrolného systému je vytvoriť podmienky pre predchádzanie vzniku nedostatkov a účinné mechanizmy kontroly, ktoré umožnia v čo najkratšom čase nápravu nedostatkov.

Súčasný kontrolný systém vo verejnej správe je na Slovensku právne upravený. Napriek tomu sa v ňom prejavujú viaceré nedostatky, ktoré nepriaznivo ovplyvňujú efektívnosť kontroly. Časť z nich je daná nedokončeným modelom verejnej správy a prílišnou ingerenciou verejnej správy do činností, ktoré nemusia vykonávať, ale významným nedostatkom je existencia viacerero paralelne vedľa seba pôsobiacich systémov vnútornej a vonkajšej kontroly, medzi ktorými neexistuje účinné vzájomné prepojenie.

Medzi negatíva súčasného kontrolného systému možno zaradiť:

1. existencia závislosti v konaní zamestnancov vnútornej kontroly na riadiacich pracovníkov, pretože zákonný rámec nevytvára dostatočné záruky pre nezávislé fungovanie kontroly (materiálne, personálne, sociálne väzby),
2. prijímanie nedostatočne účinných opatrení a ich nedôsledná kontrola, vrátane nevyvodzovania osobných postihov,
3. duplicita kontrolných akcií s rovnakým predmetom kontroly, čo má vplyv na znižovanie spoločenskej funkcie a autority kontroly,
4. nedostatočné realizovanie výsledkov kontroly, najmä pri ich odstúpení orgánom činným v trestnom konaní,
5. absencia povinnosti pôsobenia kontroly v územnej samospráve,
6. nedostatočná príprava a organizácia výkonu kontroly najmä z dôvodu časovej tiesne zapríčinených zvýšenými požiadavkami na početnosť vykonávania kontrol a následné časté nedodržiavanie základných pravidiel kontrolnej činnosti,
7. zakrývanie nedostatkov zistených kontrolou,
8. absencia jednotného systému evidencie a vyhodnocovania petícií a sťažností,
9. nedostatočná databáza poznatkov z kontrol,
10. nedokonalý systém správneho súdnictva,
11. absencia vonkajšej kontroly verejných fondov,
12. absencia vnútornej finančnej kontroly.

## 2. DECENTRALIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY A MOŽNOSTI OBMEDZENIA KORUPCIE

Uznesením č. 695/1999 k stratégii reformy verejnej správy vláda SR schválila zásady budúcej organizácie verejnej správy na Slovensku (charakteristika koncepcie decentralizácie je uvedená v prílohe 3), ktoré môžu prispieť aj k obmedzeniu korupcie. Za kľúčové oblasti je možné považovať:

- kontrolný systém,
- ostatné systémové opatrenia.

### 2.1 KONTROLNÝ SYSTÉM

Súčasťou stratégie reformy verejnej správy je od počiatku príprava a realizácia nového kontrolného systému, ktorý by reagoval na súčasné nedostatky, ale najmä na celkovú zmenu usporiadania verejnej správy. V koncepcii decentralizácie boli definované zásady navrhovanej kontroly na všetkých troch navrhovaných úrovniach verejnej správy, orientáciu kontroly na vnútornú a vonkajšiu, ako aj zásady v oblasti kritérií kontroly, vzdelávaní, legislatívy a informatiky.<sup>1</sup>

#### 2.1.1. Kontrola v územnej samospráve

##### Vnútorná kontrola

Na rozdiel od súčasného stavu si vyžaduje navrhovaná decentralizácia právomocí, majetku a financií **zákonom stanoviť povinnosť** vytvoriť účinný vnútorný kontrolný systém na oboch úrovniach územnej samosprávy. Nevytvorenie kontrolného systému bude postihované sankciami, napríklad nepridelením prostriedkov zo štátneho rozpočtu (dotácií), nepridelením finančného vyrovnávania, priamymi finančnými sankciami.

##### *Miestna samospráva*

V každom meste SR (136) zákon definuje povinnosť vytvorenia funkcie hlavného kontrolóra mesta. V obciach (je ich 2 747) bude možné naplniť povinnosť vnútornej kontroly uplatnením jedného z troch spôsobov:

1. vytvoriť funkciu hlavného kontrolóra obce,
2. v rámci medziobecnej spolupráce vytvoriť funkciu kontrolóra s pôsobnosťou pre viac obcí,
3. požiadať o výkon vnútornej kontroly útvar hlavného kontrolóra vyššieho územného celku.

Nezávislosť hlavného kontrolóra bude v zákone definovaná:

- nezávislosťou voči primátorovi mesta, starostovi obce,
- právami a povinnosťami voči obecnému zastupiteľstvu,
- obmedzením možnosti odvolania z funkcie,
- platovou nezávislosťou,
- podmienkou kvalifikačných a morálnych predpokladov na výkon funkcie,
- postavením verejného činiteľa pri výkone funkcie.

<sup>1</sup> Bližšie pozri kapitolu *Kontrola a jej úloha v boji s korupciou*.

Pôsobnosť hlavného kontrolóra mesta (obce), resp. útvaru kontroly bude zameraná na plnenie samosprávnych funkcií (programy rozvoja, územné plánovanie, verejnoprospešné služby, správa a výstavba bytov, životné prostredie, vodné hospodárstvo, doprava a preprava, školstvo, zdravotníctvo, kultúra, zásobovanie obce, správa trhovísk, sociálna pomoc, sociálne veci, bezpečnosť a verejný poriadok), dodržiavanie nariadení, smerníc, pokynov, rozhodnutí, dodržiavanie zákonnosti, rozpočtové hospodárenie, stav pohľadávok, záväzkov, splácanie úverov, správnosť zostavenia záverečného účtu mesta, dodržiavanie povinností pri nakladaní s majetkom mesta, dodržiavanie metód a postupov verejného obstarávania, vybavovanie petícií a sťažností. Predmetom bude rovnako kontrola správnej administratívy, investičnej a podnikateľskej činnosti mesta, ochrana spotrebiteľa, kontrola subjektov hospodáriacich s majetkom mesta (aj v prípade majetkovej účasti), kontrola organizácií mesta.

Hlavný kontrolór bude vypracovávať stanoviská k návrhu rozpočtu a k návrhu záverečného účtu mesta (obce), pred ich schválením v mestskom (obecnom) zastupiteľstve.

#### *Samospráva vyššieho územného celku*

V každom vyššom územnom celku bude pôsobiť hlavný kontrolór, ktorý bude stáť na čele útvaru kontroly. Hlavného kontrolóra bude voliť zastupiteľstvo vyššieho územného celku (VÚC) na dobu neurčitú na základe návrhu poslancov. Vo svojej činnosti bude kontrolór nezávislý a zodpovedať sa bude iba zastupiteľstvu. Jeho nezávislosť pri plnení úloh bude garantovaná zákonom, v ktorom sa upravia:

- práva a povinnosti voči zastupiteľstvu VÚC,
- obmedzenie možností odvolania z funkcie,
- finančná nezávislosť stanovením platu,
- kvalifikačné a morálne predpoklady, ktoré bude posudzovať stavovská organizácia,
- postavenie verejného činiteľa pri výkone funkcie.

Útvar kontroly bude mať zákonom upravené postavenie, osobnú a vecnú pôsobnosť. Zákon rovnako upraví aj pravidlá kontrolnej činnosti, v ktorých budú zakotvené práva a povinnosti subjektu a objektov kontroly.

Pôsobnosť hlavného kontrolóra bude spočívať v kontrole plnenia úloh vyššieho územného celku, kontrole rozpočtového hospodárenia, kontrole hospodárenia a nakladania s majetkom vyššieho územného celku, v kontrole hospodárenia organizácií v zriaďovateľskej a zakladateľskej pôsobnosti VÚC a v kontrole hospodárenia v organizáciách s majoritnou účasťou samosprávy VÚC.

#### **Vonkajšia kontrola**

Vonkajšiu kontrolu plnenia úloh územnej samosprávy budú plniť:

1. Najvyšší kontrolný úrad vo vzťahu k prostriedkom pridelených zo štátneho rozpočtu vo forme dotácií a grantov a vo vzťahu k bežnému rozpočtu, ktorého príjmová stránka bude tvorená príjmami z daní, poplatkov a finančného vyrovnávania,
2. Úrad vlády SR vo veciach preneseného výkonu štátnych úloh na územnú samosprávu,
3. Ministerstvo financií SR vo vzťahu k účelovým dotáciám a k finančným prostriedkom prideleným zo zahraničných fondov z EÚ a na základe medzinárodných zmlúv, vo vzťahu k majetku štátu ako ho bude mať samospráva v správe,
4. správne súdnictvo vo veciach preskúmania zákonnosti právnych aktov,
5. prokuratúra pri realizácii prokurátorského dozoru nad vydávaním rozhodnutí orgánov samosprávy,
6. audit kontroly správnosti a úplnosti riadnej a mimoriadnej účtovnej uzávierky, kontroly finančnej a majetkovej situácie a iných účtovných alebo majetkových dokladov,
7. ombudsman v oblasti obhajoby ľudských práv a slobôd.

### 2.1.2. Kontrola v štátnej správe

#### Vnútoraná kontrola

**Pozn.:** Vnútoraná kontrola na úrovni Ústredných orgánov štátnej správy je spracovaná v kapitole *Kontrola a jej úloha v boji s korupciou*.

#### Územné orgány štátnej správy

V rámci vyšších územných celkov budú pôsobiť orgány vnútornej kontroly krajského úradu. Ich činnosť bude zameraná na úlohy krajského úradu v oblasti obrany štátu, civilnej ochrany, všeobecnej vnútornej správy, živnostenského podnikania, správy zverného štátneho majetku a medzinárodnej spolupráce. V rámci špecializovaných úradov štátnej správy je možné dekoncentrovať výkon vnútornej kontroly na inštitúciu pôsobiacu na úrovni VÚC.

#### Vonkajšia kontrola

Subjektami vonkajšej kontroly v štátnej správe sú, resp. budú:

1. Národná rada SR vo veciach daných Ústavou SR;
2. Najvyšší kontrolný úrad v oblasti kontroly hospodárenia so všetkými verejnými financiami (vrátane hospodárenia s finančnými prostriedkami rozpočtov), ktoré schvaľuje NR SR. Ďalej s majetkom, záväzkami, finančnými prostriedkami, majetkovými právami a pohľadávkami verejnoprávných inštitúcií a Fondu národného majetku SR a s finančnými prostriedkami, ktoré boli SR poskytnuté zo zahraničia;
3. správne súdnictvo;
4. prokuratúra;
5. auditori;
6. inštitút ombudsmana.

## 2.2. OSTATNÉ SYSTÉMOVÉ OPATRENIA

Medzi ostatné opatrenia na obmedzenie možnosti vzniku korupcie v rámci decentralizácie právomocí, financií a majetku je možné zaradiť:

1. v oblasti hospodárenia s verejnými financiami –
  - definovanie miery zadĺženia objektu verejnej správy,
  - realizácia projektu štátna pokladnica;
2. v oblasti riadenia a zlepšovania kvality poskytovaných služieb –
  - prijatie zákona o štátnej službe a zákona o verejnej službe,
  - definovanie štandardov kvality služieb,
  - etické štandardy inštitúcií, volených predstaviteľov a zamestnancov verejnej správy;
3. vzdelávanie zamestnancov a volených predstaviteľov verejnej správy;
4. informatizácia verejnej správy, aplikácia zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

#### Definovanie miery zadĺženia

Za určitých okolností môžu subjekty verejnej správy nadmerným zadĺžením ohroziť svoju finančnú stabilitu. V rámci navrhovaného decentralizovaného systému verejnej správy je potrebné vytvoriť nástroje, ktoré prinútia postupovať subjekty verejnej samosprávy rozumne. Územná samospráva, ale aj NR SR reprezentujú občanov iba počas volebného obdobia a preto by nemalo byť zadĺžovanie len vôľou zastupiteľstiev a komerčných bánk, pretože dopad a dôsledky zadĺženia mnohokrát ďaleko presahujú

volebné obdobie či život jednej generácie. Miera zadĺženia má dlhodobý vplyv na kvalitu života občanov štátu, regiónu, obce. Lahkomyselnosť vo finančnej politike môže znamenať zvyšovanie závislosti od veriteľa, stratu suverenity. Stanovenie miery zadĺženia zabráni tomu, aby sa chudobné obce, mestá a regióny zadlžovali nad rámec a ich zadĺženie bolo garantované daňami získanými v rámci finančného vyrovnávania od bohatších, resp. lepšie hospodáriacich obcí, miest a regiónov.

Vo všeobecnosti platí, že dlh je najracionálnejším zdrojom financovania projektov, ktoré sú dlhodobé a ktoré prinášajú výnos z investície. Jednotlivé krajiny stanovujú určité úverové obmedzenia pre orgány verejnej správy na nižšej ako ústrednej úrovni.

Kontrolné nástroje ústrednej vlády pre definovanie miery zadĺženia nižších úrovní verejnej správy je možné rozdeliť medzi pasívne a aktívne. Hlavnými formami *pasívnej kontroly* sú:

- stanovenie limitu úrovne zadĺženia v roku, napríklad výška pôžičiek v pomere k vlastným príjmom, alebo iným údajom vzťahujúcim sa k bilancii obce, regiónu, ktorá nesmie prekročiť určitú hodnotu;
- „zlaté pravidlo“ – nemožnosť financovať prevádzkové náklady (bežné výdavky) z pôžičiek;
- zákonom stanovená nemožnosť zadĺženia bežného rozpočtu;

Medzi nástroje *aktívnej kontroly* je možné zaradiť:

- každú pôžičku musí schváliť vyšší orgán,
- schváleniu podlieha výška pôžička aj úroková miera,
- pôžička musí byť schválená referendum,
- celý projekt podlieha schváleniu,
- ústredná vláda stanoví konkrétny limit na investičné výdavky.

Je potrebné poznamenať, že niektoré krajiny nepovoľujú nižším úrovniam, najmä obciam, priamy prístup k úverovým trhom. V týchto štátoch v prípade potreby pôžičiek si úver vezme ústredná vláda a prevedie ho na nižšiu úroveň. Je to vlastne ekvivalent záruky ústrednej vlády.

Samozrejme, že miestne samosprávy nachádzajú diery v legislatíve, ktorá obmedzuje možnosti ich zadĺženia. V praxi napríklad vytvárajú nové subjekty, ktorých úvery nie sú súčasťou úverového stropu obce, alebo využívajú iné nástroje, ktoré sa nezapočítavajú do limitov úverov.

Súčasťou nového systému financovania verejnej správy, ktorý má za úlohu vypracovať MF SR v priebehu roku 2001 musí byť aj definovanie podmienok pre zadlžovanie subjektov verejnej správy.

### **Štátna pokladnica**

Systém štátnej pokladnice bude novým prvkom v systéme kontroly v rámci integrovaného systému riadenia verejných financií. Bude riadiť, racionalizovať a kontrolovať správu štátnych financií komplexne so zavedením kontroly ex-ante, t. j. pred uskutočnením výdavku. Štátna pokladnica bude ako orgán kontroly zakotvená prijatím zákona o štátnej pokladnici.

### **Zákon o štátnej službe a zákon o verejnej službe**

Oba zákony majú vytvoriť právne predpoklady pre zabezpečenie profesionálneho, spoľahlivého, nestranného a politicky neutrálneho výkonu štátnej a verejnej služby. Súčasťou zákona bude definovanie právomocí, ale aj zodpovednosti zamestnancov, ktorí získajú štatút štátneho, resp. verejného zamestnanca.

### **Definovanie štandardov kvality poskytovaných služieb**

Hlavným cieľom je vytvoriť predpoklady pre zlepšenie vzťahu medzi občanmi a úradmi a to zvýšením kvality vykonávaných služieb. Dôležité je definovať štandardy (požadovanú úroveň) kvality služieb občanom a tiež vnútornej organizácie úradov. Na ich základe je potrebné vyhodnocovať spokojnosť občana a robiť opatrenia až dovtedy, kým sa nedosiahne v plnej miere cieľový stav: spokojný občan s poskytovanými službami úradníkov a volených predstaviteľov.

### **Etické štandardy inštitúcií, volených predstaviteľov a zamestnancov verejnej správy**

Každá inštitúcia verejného sektora by mala mať definované etické štandardy. Ich obsahom by malo byť definovanie princípov, konkrétne pravidiel správania sa v osobnostnej oblasti, v oblasti vzťahov dovnútra i navonok a v oblasti rozhodovania.

### **Vzdelávanie zamestnancov a volených predstaviteľov verejnej správy**

Vzdelávanie súčasných, ale aj budúcich predstaviteľov verejnej správy má veľký význam pre odstraňovanie korupcie z verejného sektora. Vláda SR schválila v auguste 2000 návrh koncepcie vzdelávania vo verejnej správe, ktorá je základom pre jej ďalšie napĺňanie. Prepojenie vzdelávacích programov a vedomostných štandardov s požiadavkami na štátneho zamestnanca, resp. verejného zamestnanca, vzdelávania na stredných a vysokých školách, vzdelávanie vyšších štátnych úradníkov, vzdelávanie zamestnancov štátnej správy a územnej samosprávy, ale aj volených predstaviteľov môžu podstatne ovplyvniť mieru korupcie vo verejnej správe.

### **Informatizácia vo verejnej správe**

Súčasný stav, zavádzanie informačných systémov a výpočtovej techniky do inštitúcií verejnej správy nekorešponduje s požiadavkami na zvyšovanie kvality rozhodovania a správy vecí verejných. Existujú obrovské informačné bariéry medzi orgánmi štátnej správy navzájom, medzi orgánmi štátnej správy a územnej samosprávy, ale najmä medzi orgánmi verejnej správy a občanmi.

Súčasťou stratégie reformy verejnej správy a neskôr aj koncepcie modernizácie je vypracovanie koncepcie informatizácie vo verejnej správe (termín do konca roka 2000). Z hľadiska procesu decentralizácie bolo odporučené:

1. Racionalizácia a zefektívňovanie výkonu verejnej správy priamo súvisí s jej celkovou štruktúrou a organizáciou, ako aj s používanými postupmi a metódami. Oddelený model usporiadania verejnej správy na Slovensku si vyžiada vybudovať sústavu informácií a informačných činností, ktoré môžu byť zastrešené Štátnym informačným systémom.
2. Obsahová stránka štátneho informačného systému pozostáva zo vzájomne prepojených informačných systémov, ktoré zabezpečujú výkon činností a služieb realizovaných v rámci kompetencií jednotlivých ústredných orgánov štátnej správy, dekoncentrovaných inštitúcií štátu, miestnej samosprávy a samosprávy vyšších územných celkov
3. Základná schéma štátneho informačného systému by mala pozostávať z viacerých oblastí činností verejnej správy rozdelených na jednotlivé podsystemy: štátny rozpočet, štátna pokladnica, rozpočty samosprávy vyšších územných celkov, miestne rozpočty, daňová správa, colná správa, kataster nehnuteľností, právne informácie a registre (obyvateľov, ekonomických subjektov: živnostenský register, register daňových, colných subjektov a účtovných jednotiek, obchodný register, register organizácií).

4. So štátnym informačným systémom je potrebné previazať aj komplexný informačný systém sociálnej starostlivosti, minimálne prostredníctvom novo pripravovaného registra obyvateľov (referenčný register), z ktorého je možné využiť informácie o obyvateľoch a vo väzbe na informačné systémy dotknutých inštitúcií.
5. Ako integrujúci prvok všetkých informačných systémov, ktorý by dokázal informácie premietnuť do priestoru a zároveň poskytnúť analytické nástroje na prácu s informáciami v jednotlivých regiónoch a na centrálnej úrovni sa javí celoplošné nasadenie GIS (geografického informačného systému). Celoplošné nasadenie tohto systému, podporeného silnou databázovou základňou (ekonomika, školstvo, zdravotníctvo, sociálna oblasť, obyvateľstvo, demografia, výber daní...) pred decentralizáciou a novou zmenou územného členenia SR by zobjektívizovalo celý proces.



## PRÍLOHY

### PRÍLOHA 1

## FORMY KORUPCIE A JEJ PRÍČINY NA ÚROVNI SAMOSPRÁVY<sup>3</sup>

(autorka: KATARÍNA TOMANOVÁ)

### 1. FORMY KORUPCIE

K podozreniam z netransparentnej činnosti, ktorá môže viesť ku korupčným praktikám na úrovni samospráv dochádza napríklad pri nasledujúcich aktivitách:

- predaj obecných pozemkov, bytových a nebytových priestorov,
- nakladanie s obecným majetkom, bytovým fondom, fondmi a informáciami,
- schvaľovanie rozpočtov mesta, zadlžovanie miest,
- nakladanie so zariadeniami obecného úradu, atď.

Jednotlivé príklady uvádzame v nasledujúcom texte.

#### ○ **Predaj/prenájom obecných pozemkov a nehnuteľností**

Hoci sú v tejto oblasti stanovené podmienky vo všeobecne záväzných nariadeniach – účel, lokalita, spoločenská potreba, sadzby sú stanovené na dolných hraniciach rozpätia a v porovnaní s inými prenajímanými priestormi v súkromnom vlastníctve predstavujú 10 – 30 % z ceny nájmu medzi súkromnými osobami vzájomne.

#### ○ **Predaj/prenájom nebytových priestorov**

Napríklad nebytové priestory, akými sú garáže, môžu poskytovať možnosť diferencovaného prístupu k potenciálnym záujemcom. Garáže na okraji mesta sa napríklad predávajú za ceny okolo 100 000 Sk a viac, v centre mesta to môže byť pre niekoho iba 40 000 Sk.

#### ○ **Získavaniu úverov**

Na to, aby mesto mohlo rozvinúť rozsiahlu investičnú činnosť, musí si zabezpečiť dostatok finančných prostriedkov a zhodnotiť návratnosť danej investície a jej užitočnosť pre jeho občanov. Voľnosť v rozhodovaní a nízka transparentnosť pri ich schvaľovaní je typická pre viaceré mestá a obce. Napríklad až po podaní poslancov na prokuratúru sa dodatočne schválil už podpísaný úver. Objavil sa aj pokus o dopísanie 50 miliónového úveru do uznesenia bez predchádzajúceho schválenia v mestskom zastupiteľstve.

*Primátor istého mesta dokonca podpísal zmenku na viac ako 100 miliónov Sk bez vedomia a čo i len dodatočného upozornenia mestského zastupiteľstva. A tak sa až noví poslanci dozvedeli, že mesto utrpelo nielen hanbu, keďže naletelo podvodníčke, ale aj škodu viac ako 10, 000.000 Sk.*

Ďalšie míny v podobe nečakaných úverov sa môžu nachádzať v samostatne hospodáriacich organizáciách mesta, ktoré si tiež brali vlastné úvery, za ktoré však ručilo mesto vlastným majetkom.

---

<sup>2</sup> Bližšie pozri Slimáková, 1999.



### ○ **Nakladanie zo získanými prostriedkami**

Problém sa nekončí získaním úveru. Jeho umiestnenie tak, aby jeho realizácia zabezpečila aj primeranú návratnosť, je veľmi dôležité. Niekoľko príkladov poukazujúcich na hospodárenie so získanými prostriedkami:

*Verejné prostriedky sú lákavé aj pri uprednostňovaní súkromných motívov. Napríklad architekt, ktorý má realizovať výstavbu bytov je zároveň predsedom stavebnej komisie a poslancom mestského zastupiteľstva. Alebo poslanec mestského zastupiteľstva vlastní firmu na odvoz domového odpadu.*

### ○ **Daňové výmery a daňové úľavy, súvisiace s daňami v správe obce**

### ○ **Pridelovanie a predaj obecných bytov**

V tejto oblasti sa korupčné aktivity objavujú najčastejšie pri posudzovaní poradia a odkázanosti žiadateľov o byt. Poradovník nie je vždy zostavený transparentným spôsobom a často sa vyskytujú prípady, keď obecný byt dostane pridelený solventná osoba, ktorá na to vôbec nie je odkázaná a naopak – nesolventné mnohopočetné rodiny sa tlačia v jednom byte. Príčinou je absencia objektívnych hodnotiacich kritérií. Kritériá posudzovania si obec určuje v rámci vlastných kompetencií a zväčša umožňujú veľkú mieru subjektívneho zasahovania (pracovníka, starostu alebo člena obecného zastupiteľstva). Rovnaká situácia je aj v určovaní poradia, predaja obecných bytov.

### ○ **Stavebné povolenia v kompetencii obce (oblasť drobných stavieb a stavebných úprav)**

Napriek tomu, že mestá zatiaľ nemajú kompetencie stavebných úradov (schvaľovacím úradom je Okresný úrad) k jednotlivým stavbám na svojom území sa vyjadrujú. Schvaľovací proces prebieha iba u drobných stavieb a stavebných úprav. Vo všetkých prípadoch dochádza ku kontaktu stavebníka a miestnych úradníkov prípadne funkcionárov. Vzhľadom k tomu, že s pribúdajúcim časom sa investícia predražuje, snažia sa investori urýchliť schvaľovací proces rôznym spôsobom, často aj úplatkom.

### ○ **Vlastná investičná činnosť obcí**

Pozoruhodná je aj vlastná investičná činnosť miest a obcí, kde niekedy dochádza k porušovaniu zákonov (najmä o verejnom obstarávaní stavieb, stavebný zákon atď.).

## **2. PRÍČINY KORUPČNÉHO SPRÁVANIA NA SAMOSPRÁVNEJ ÚROVNI**

### **2.1. PRÁVNE A EKONOMICKÉ POSTAVENIE**

#### ○ **Zamestnanci obecných a mestských úradov**

Nedostatky a chýbajúce pracovno-právne normy sa dajú zhrnúť do niekoľkých bodov:

- absencia definovania/ rozlíšenia pozícií administratívnych od politických,
- netransparentný a neadekvátny systém odmeňovania,
- absencia štandardov výkonov a stanovených požiadaviek na odbornú spôsobilosť,
- netransparentnosť v systéme prijímania zamestnancov,
- absencia motivačných mechanizmov a mechanizmu mobility zamestnancov v horizontálnej i vertikálnej rovine,

- absencia deklarovania a podpory žiaducich etických noriem a štandardov,
- absencia legislatívnej úpravy, týkajúcej sa tzv. post-zamestnaneckých reštrikcií.

### ○ Volení predstavitelia samosprávy

Čím väčšie mesto, tým väčší objem peňazí v rozpočte, väčší objem majetku na predaj a prenájom, väčší počet bytov na predaj a pridelenie, čo môže zvädzať k preferovaniu súkromných motívov a ku korupcii. Poslanecké zbory majú väčšie počty poslancov, z ktorých mnohí nehľadajú kontakt s občanom – voličom, ale skôr kontakt s informáciami, s funkcionármi mesta a s mestským majetkom a zákazkami mesta.

Pri definovaní právneho a morálneho postavenia volených zástupcov občanov absentujú dve základné právne normy:

- nedostatočná legislatívna úprava „konfliktu záujmov“,
- absencia etických noriem a štandardov.

## 2.2. KONTROLNÝ MECHANIZMUS

Samosprávy majú vo svojom postavení vysoký stupeň samostatnosti v rozhodovaní aj v nakladaní so svojim majetkom, čo je aj zo strany EÚ hodnotené veľmi kladne. Na druhej strane aj to najsamostatnejšie dieťa, ak ho prestanete kontrolovať, má tendenciu k poľaveniu vo svojich povinnostiach. Dá sa teda skonštatovať, že kontrolný mechanizmus samospráv je nedostatočný a jeho slabá účinnosť pripravuje živnú pôdu pre korupciu na lokálnej úrovni.

**Kompetencie štátnych kontrolných orgánov** siahajú iba do tej miery, kde obec nakladá so štátnymi finančnými prostriedkami na základe prenesených kompetencií.

Na lokálnej úrovni má právo kontroly **hlavný kontrolór mesta (obce)**. Jeho súčasné postavenie nedáva predpoklad na nezávislý výkon funkcie. Je menovaný starostom na základe schválenia mestským zastupiteľstvom a je v zamestnaneckom pomere s mestským úradom, a teda platovo závislý od politicky deklarovaného mestského zastupiteľstva.

Poslanci, hlavne tí menej skúsení, sa pri záverečnom účte mnohokrát dajú uchlácholiť tým, že **audit** ročného rozpočtu mesta bol urobený bez výhrad. Tí, ktorí nie sú v účtovníctve dostatočne „zbehlí“ – tých je spravidla väčšina, však nevedia, že audit preveruje iba **správnosť účtovných postupov a nie účelovosť vynaložených prostriedkov**.

## 2.3. NEDOSTATOČNÁ VEREJNÁ KONTROLA

Otázka verejnej kontroly má nezastupiteľnú úlohu v boji s korupciou. Napriek tomu, že už existujú mechanizmy, ako priamo participovať hlavne na rozhodovacom procese na lokálnej úrovni, využívajú sa len vo veľmi malej miere. Vládné tu nezájum na jednej aj na druhej strane. Zo strany volených zástupcov a mestského úradu je to často **slabá spolupráca s médiami** (ba dokonca občas aj osobné nepriateľstvo a súdne spory) alebo **zlé podmienky pre účasť verejnosti** na mestskom zastupiteľstve (15 miest na balkóne, hlasovacia tabuľa otočená chrbtom k verejnosti).

**Občianska verejnosť** je zatiaľ dosť apatická k problémom komunity, pokiaľ sa to netýka ich bezprostredne. Nevyužívajú alebo len v malej miere využívajú možnosť verejných stretnutí s volenými zástupcami, čo v konečnom dôsledku odrádza aj samotných poslancov. Tento jav sa dá napraviť len systematickou prácou všetkých **aktívnych zložiek komunity**, ako sú občianske združenia, iniciatívy,

nadácie, záujmové združenia, ktoré v spolupráci s médiami budú vytvárať tlak na vytvorenie **verejnej mienky** a akéhosi **morálneho kódexu komunity**.

Pri obmedzovaní korupcie sa ako prekážky javia aj ďalšie skutočnosti, napríklad **lokálpatriotizmus**, ktorý má na Slovensku skutočne hlboké korene ospravedlňuje správanie sa svojich lokálnych predstaviteľov podľa pravidla: účel svätí prostriedky!

## **2.4. NEDOSTATKY LEGISLATÍVY**

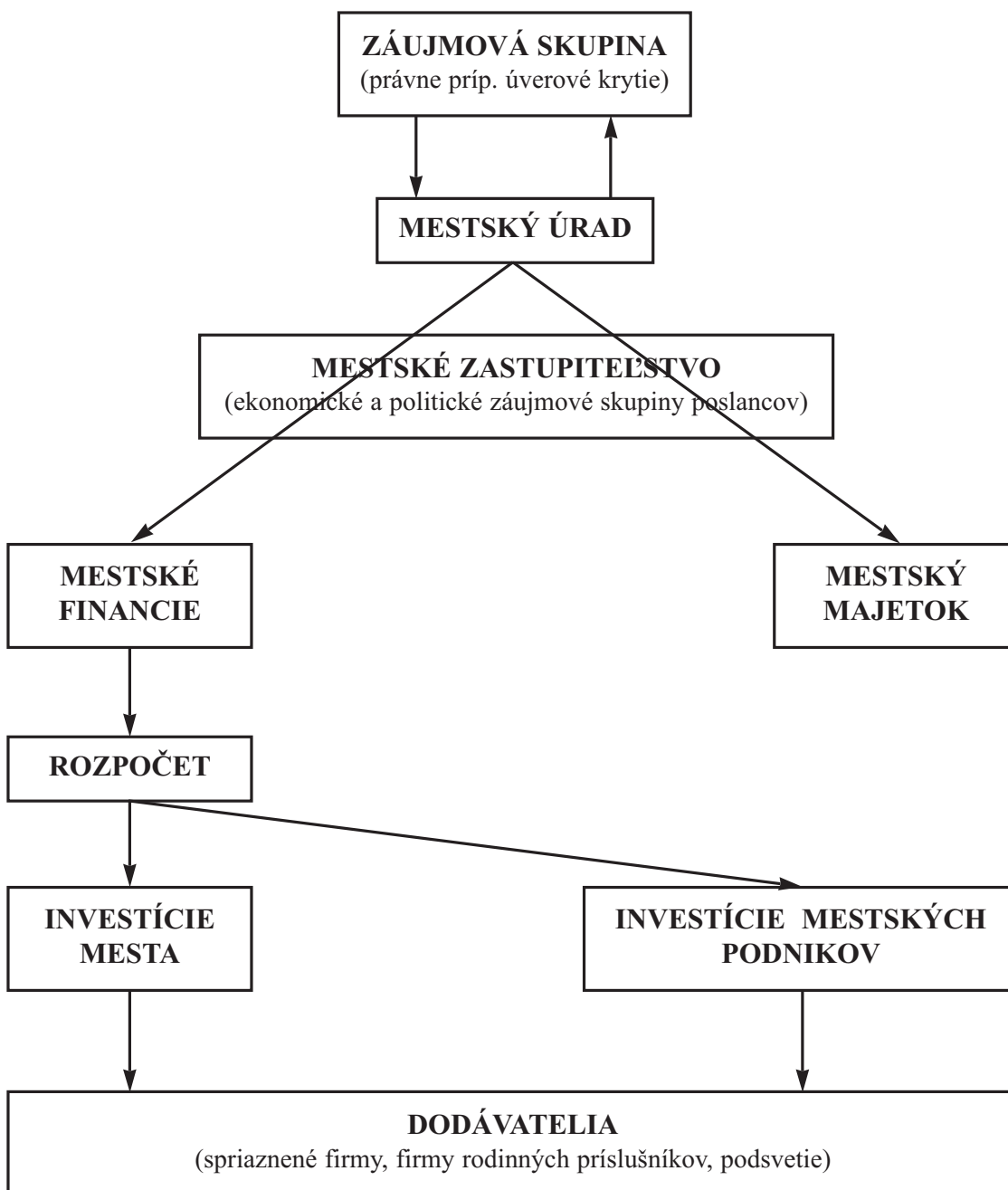
Chýbajúca, resp. nefunkčná legislatíva – napríklad chýbajúci zákon o konflikte záujmov na komunálnej úrovni. Porušenie zákona o obecnom zriadení nie je trestným činom a okrem možného politického dopadu neexistuje iná možnosť represie, chýba zákonom stanovená hranica zadĺženia mesta, chýba ochrana komunálnych poslancov imunitou aspoň po dobu vystúpenia na mestskom zastupiteľstve, vytvárajú priestor pre korupciu.

**PRÍLOHA 2****SCHÉMA MOŽNÉHO TUNELOVANIA MESTA**

(autorka: KATARÍNA TOMANOVÁ)

Vo všeobecnosti sa dá povedať, že sa vytvoril akýsi univerzálny model, ako sa dostať k peniazom alebo k majetku samosprávy.

**Schéma možného tunelovania mesta:**



Ako ukazuje schéma, na vrchole pyramídy je **záujmová skupina**, ktorá sa formuje na základe priateľských, rodinných, straníckych alebo čisto ekonomických vzťahov. Členom tejto skupiny musí alebo musia byť ľudia z magistrátu, ktorí dobre poznajú majetkové pomery mesta a môžu účinne ovplyvniť želaný finančný efekt. V priamom kontakte so skupinou je obyčajne aj právna kancelária, ktorá zabezpečí právnu bezkolíznosť záujmov, alebo vyhladá prípadné nezrovnalosti so zákonom. Často sa v týchto skupinách objavujú aj čelní predstavitelia bánk, ktorí zabezpečujú prípadné finančné krytie skupiny. Takto sformovaná spoločnosť definuje svoj cieľ, ktorým býva buď majetok alebo finančné prostriedky z rozpočtu mesta a spravidla sa dohodne aj o rozdelení zisku.

Pokiaľ ide o majetok mesta, urobí sa oficiálna ponuka mestského úradu, pričom zástupcovia mesta zabezpečia dohodnuté ocenenie a hlavne potrebnú poslaneckú väčšinu často aj „obchodovaním“ – t. j. niekto dostane zamestnanie v mestskom podniku, niekto zákazku, niekomu zamestnajú príbuznú, niekto dostane byt pre dieťa atď.

Obdobne sa to deje aj v prípade, že ide o mestské peniaze, ktoré sa dajú dobre odčerpávať cez investície. Rozdiel je len v tom, že potrebné finančné prostriedky treba zahrnúť do ročného rozpočtu a pretlačiť cez mestské zastupiteľstvo. Ak sa to nestihne v návrhu ročného rozpočtu, nič sa nedeje. V priebehu roka, vďaka poslušnej a dobre stimulovanej poslaneckej väčšine, sa rozpočet novelizuje a navýši. Pre istotu sa tak urobí až po podpise úverovej zmluvy, keď sa už údajne nedá nič robiť. Porušenie zákona o obecnom zriadení sa dodatočne odobrí, veď okrem prokurátorského protestu žiadna iná sankcia nehrozí.

Prípadní nespokojenci a právní puristi budú označení za nepriateľov rozvoja mesta. Aby sa zabránilo týmto vrtákom vítať, preženie sa celá investícia cez rozpočty mestských firiem, do ktorých sa zvedavým poslancom nedovolí v žiadnom prípade nahliadať. Aby sa zabránilo aj prílišnej iniciatíve hlavného kontrolóra, väčšina investične náročných stavieb sa neukončí alebo zastaví pre nedostatok prostriedkov. Veď nešlo o dokončenie stavieb, ale o odčerpanie finančných prostriedkov vopred dohodnutými subjektami.

**Dodávateľské subjekty:** Ako prišli k zákazkám? Buď sa nekonal žiadny výber a porušil sa priamo zákon o verejnom obstarávaní, alebo sa vhodne zvolila výberová komisia. A tak sa na konci tohto reťazca objavili dodávateľské firmy rodinných príslušníkov, poslancov, straníckych, športových a iných priateľov, dokonca podnikateľov spájaných s organizovaným zločinom.

Čo dodať? Reťazec je na konci! Na začiatku boli biele goliere, vážení občania, mestskí hodnostári, bankári, právnici, a na konci mafiáni. Jedni sedia vo väzení a tí druhí v najvyšších zastupiteľských orgánoch štátu. Ani jedni sa však nezaujmajú o to, čo ich dobre fungujúci reťazec spôsobil mestám po ich odchode. A kto to všetko zaplatí? Nuž občan! Ten, ktorý zabudol na to, že múdre slovenské príslovie hovorí: „Dôveruj, ale preveruj!“

## PRÍLOHA 3

# KONCEPCIA DECENTRALIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY

(autor: VIKTOR NIŽŇANSKÝ)

1. Verejná správa bude pôsobiť v oddelenom modeli, t.j. štátna správa a územná samospráva.
2. Verejná správa bude pôsobiť na troch úrovniach:
  - a) miestna (obec, mesto),
  - b) vyšší územný celok,
  - c) štát.
3. Všetky tri úrovne budú reprezentované volenými zástupcami občanov a administratívnym aparátom samosprávy a štátnej správy.
4. Všetky tri úrovne verejnej správy musia byť celkami, ktoré sa pri svojom výkone úloh budú riadiť verejným aj súkromným právom, čo znamená, že pri zabezpečovaní verejných úloh budú:
  - a) povinne realizovať úlohy, ktoré im budú zverené zo zákona,
  - b) môcť ako právnické osoby konať úkony, ktoré budú dohodami volených predstaviteľov obce, vyššieho územného celku a štátu a obyvateľmi, ktorých v daných veciach zastupujú.
5. V súlade s Ústavou SR budú existovať dve úrovne územnej samosprávy:
  - a) miestna samospráva,
  - b) samospráva vyššieho územného celku.
6. Štátnu správu budú zabezpečovať:
  - a) ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy,
  - b) miestna štátna správa.

V prípadoch, keď je to z hľadiska poskytovania služby pre občana výhodnejšie, budú úlohy štátu zabezpečovať orgány samosprávy (prenesená kompetencia) na základe zákonom jasne definovaných pravidiel.

Navrhovaná stratégia reformy verejnej správy odporučila, aby boli medzi princípy zahrnuté – subsidiarita, efektívnosť, transparentosť a flexibilita vo verejnej správe. Práve tieto princípy, ako aj obnovením miestnej samosprávy v roku 1990 odštartovaný proces decentralizácie, ovplyvnili rozhodnutie o uprednostnení tzv. oddeleného modelu verejnej správy pred integrovaným modelom verejnej správy.<sup>3</sup>

---

### <sup>3</sup> Oddelený model:

- a) inštitucionálne oddelenie výkonu štátnej správy a územnej samosprávy,
- b) výrazné odovzdanie kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu (decentralizácia),
- c) diferenciacia presunutých kompetencií podľa veľkosti samosprávnej jednotky ( princíp subsidiarity),
- d) presun kompetencií z centrálnej vlády na jej nižšie stupne ( dekoncentrácia),
- e) presun kompetencií štátu na verejno - právne inštitúcie,
- f) vytvorenie mechanizmov kooperácie štátnej správy s územnej samosprávy v území.

### Integrovaný model:

- a) previazanie územnej štátnej správy a územnej samosprávy,
- b) minimálne odovzdanie ( decentralizácia) kompetencií územnej samospráve,
- c) prenesený výkon štátnej správy na "poverené mestá",
- d) presun výkonu kompetencií z centrálnej úrovne na jej nižšie stupne,
- e) zachovanie vplyvu štátu na výkon väčšiny kompetencií.

Z posúdenia oboch modelov pomocou šiestich kritérií vyplynulo, že realizácia oddeleného modelu verejnej správy :

1. prináša nižšie riziko v pohľadu možného prepojenia miestnej štátnej správy a miestnej samosprávy pri aplikácii zákonov a pri riešení krízových situácií,
2. umožní zavedenie účinnejšieho kontrolného systému v oblasti vnútornej aj vonkajšej kontroly aj v rámci štátnej správy a aj v rámci územnej samosprávy, pretože výkon verejnej správy bude kontrolovaný nielen občanmi na oboch úrovniach samosprávy, ale aj štátnymi orgánmi vonkajšej kontroly,
3. umožní väčšiu mieru rešpektovania oboch zložiek verejnej správy, pretože budú mať jasne rozdelené kompetencie, jasne definované právomoci a zodpovednosť,
4. umožní lepšie naplniť princíp decentralizácie kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu a tiež princíp dekoncentrácie rozhodovania z ústredných orgánov štátnej správy na nižšie stupne,
5. sprehľadnia sa finančné toky vo verejnej správe.

Z hľadiska použitých kritérií sa bude javiť v oddelenom modeli verejnej správy náročnejšia vzájomná koordinácia inštitúcií a náročnejšie vyjednávanie medzi subjektami verejnej správy.

Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy, ktorú vláda SR schválila ako východisko a podklad pre ďalšiu prípravu a realizáciu reformy uznesením č. 230/2000, definovala, že bez ohľadu na jej štruktúru musí verejná správa rešpektovať všeobecne platné požiadavky, medzi ktoré patrí najmä: **jasná deľba pôsobnosti, právomocí a zodpovednosti inštitúcií verejnej správy vo vzťahu k občanovi.**

Aby bolo možné splniť túto požiadavku, vo väzbe na súčasný stav a doterajší vývoj, je nevyhnutné uskutočniť decentralizáciu kompetencií, financií a politickej moci. Decentralizácia môže priniesť prospech občanovi iba vtedy, ak sa uskutoční vo všetkých troch dimenziách súčasne. Decentralizácia pôsobnosti musí byť sprevádzaná odovzdaním príslušného majetku, zmenami vo financovaní verejného sektora, dereguláciou a deetatizáciou majetku a činností.

Schválená koncepcia decentralizácie uvažuje, že územná samospráva ( miestna samospráva, samospráva vyššieho územného celku) bude mať:

1. širokú škálu kompetencií, s výnimkou tzv. výlučných kompetencií štátu, pričom napriek ich výlučnosti niektoré môže zabezpečovať aj samospráva na základe zákonom jasne stanovených pravidiel (decentralizácia kompetencií),
2. širokú právomoc stanoviť vlastné finančné zdroje, možnosť získavať úvery a čerpať zdroje s finančného vyrovňovania (decentralizácia financií), pričom bude územná samospráva hospodáriť s cca 56 mld. Sk z daňových príjmov,
3. možnosť spravovať svoje záležitosti prostredníctvom volených predstaviteľov, alebo priamo, bude môcť vyplácať mzdy zamestnancom verejného sektora a bude priamo zodpovedná vo svojej pôsobnosti svojim voličom.

#### **Prínosy decentralizovaného systému verejnej správy**

1. Posilnenie fungovania inštitútov demokracie, posilnenie vplyvu občanov a nimi priamo volených predstaviteľov .

2. Zabránenie návratu totalitných a autoritatívnych režimov vertikálnou deľbou moci v štáte.
3. Zabránenie ďalšiemu prehlbovaniu krízy medzi centrálnou vládou a občanmi.
4. Posilnenie štátu ako celku a posilnenie pozície vlády oddelením politických funkcií od výkonných, decentralizáciou a dekoncentráciou verejných úloh na miestnu úroveň a úroveň vyššieho územného celku.
5. Posilnenie princípov samosprávnej demokracie v zmysle platných európskych dohovorov (európske charty).
6. Zníženie narastania menšinových napätí a posilnenie práv ochrany menšín.
7. Zachytenie trendov reformných procesov v ostatných krajinách (V4, EÚ) súvisiacich s trendmi celosvetových zmien:
  - od priemyselnej k informačnej spoločnosti,
  - od národnej k svetovej ekonomike,
  - od krátkodobého k dlhodobému plánovaniu,
  - od centralizmu k decentralizácii,
  - od inštitucionálnej podpory k svojpomoci,
  - od reprezentatívnej demokracie k demokracii participaçnej,
  - od hierarchie k sieťam,
  - od kvantity ku kvalite,
  - od monoštruktúry k diverzite.
8. Väčšia transparentnosť s dopadom na znižovanie miery korupcie a klientelizmu.
9. Zvýšenie efektívnosti samotnej verejnej správy.
10. Zvýšenie ekonomickej výkonnosti štátu a najmä regiónov.
11. Zastavenie rastu regionálnych disparít.
12. Väčšia flexibilita a výhody plynúce z miestneho posúdenia a rozhodovania.
13. Možnosť miestnej a regionálnej koordinácie zabezpečovania služieb.

**Riziká decentralizovaného systému verejnej správy:**

1. Zložitosť riadenia ak sa rozhodnutia týkajú väčšieho počtu samostatných (štátnych aj samosprávnych) orgánov. Rozhodnutia sa potom môžu zdržovať z dôvodu nevyhnutnosti vyjednávania a môžu rásť výdavky spojené s koordináciou činností a s odkladaním rozhodnutia. Platí, že čím viac priestoru majú pre nezávislé rozhodovanie nižšie články riadenia, tým menej priestoru je pre rýchle a priamočiare rozhodovanie na celoštátnej úrovni.
2. Ohrozenie verejných záujmov presadzovaním záujmov skupinových v rámci decentralizovaných zložiek. Môže ísť o prepojenie politickej a ekonomickej moci na miestnej úrovni a úrovni vyššieho územného celku, resp. o uplatňovanie vyššie uvedených patologických regulácií (korupcia). Tento jav môže ohrozovať realizáciu ucelených politík štátu a podkopávať postavenie štátu ako „strážcu“ verejného záujmu.



3. V prípade veľkej miery fiskálnej decentralizácie a nedostatku systémových opatrení môže byť rizikom výrazne decentralizovaná právomoc v určovaní podoby a výšky verejných rozpočtov. Vtedy môžu miestne rozhodnutia a záujmy ignorovať riešenia v neprospech vyššieho správneho celku.
4. Rozdiely v štandarde poskytovaných služieb tam, kde je žiaduca jednotnosť alebo rovnoprávnosť (školsťvo, zdravotníctvo).
5. Vyššia náročnosť kontrolných mechanizmov .

Minimalizáciu rizík je potrebné riešiť:

- novým rozdelením úloh medzi verejný, súkromný a mimovládny sektor,
- jasným rozdelením pôsobnosti, právomocí a zodpovednosti verejného sektora medzi jeho jednotlivé úrovne, pri rešpektovaní princípu subsidiarity,
- vonkajšími a vnútornými mechanizmami kontroly,
- zavedením transparentných mechanizmov financovania .

**PRÍLOHA 4****PRÍKLADY ZO ZAHRANIČIA**

(autorka: KATARÍNA TOMANOVÁ)

Decentralizácia verejnej správy je politický proces špecifický pre každú krajinu predovšetkým z dôvodu rozdielných historicko-politických východísk každej krajiny. Napriek tomu, že aj v tomto procese existujú určité spoločné východiská a ciele, je nutné skonštatovať, že ani tí najskúsenejší zahraniční experti nám nedokážu odporučiť, akým spôsobom manažovať náš reformný proces. V danom prípade sa dá hovoriť iba o skúsenostiach, prípadne o jednotlivých nedostatkoch z rôznych krajín, ktoré už reformou prešli, alebo ju už začali uskutočňovať.

**Španielsko**, ktoré je v rámci programu PHARE našim hlavným partnerom pri poskytovaní pomoci pri uplatňovaní reformy verejnej správy na Slovensku, mohlo uskutočniť svoj program decentralizácie až po skončení Francovho diktátu. Umožnila to až ústava z roku 1978, ktorá bola postavená na nasledujúcich zásadách ako sú – právo jednotlivca a politických zoskupení, efektívne uplatňovanie právnych noriem, trhové hospodárstvo, sociálny štát a autonómia. Štátne usporiadanie bolo založené na regionálnom samosprávnom princípe.

Reforma bola uskutočnená v troch vlnách:

1. inštitucionalizácia
  - a) nových regiónov,
  - b) nových štátnych orgánov (vrátane ústavného súdu a kancelárie ombudsmana);
2. revízia štátnej služby a fiskálnej legislatívy (začala v roku 1983);
3. implementácia reforiem spojených s prístupovým procesom do EÚ a program konvergenzie pre EMÚ.

Zaujímavé je porovnanie presunu zamestnancov v rámci verejnej správy:

- v roku 1983 – 82 % štátnych, 7 % regionálnych, 11 % samosprávnych zamestnancov;
- v roku 1999 – 57 % štátnych, 29,5 % regionálnych, 13,5 % samosprávnych zamestnancov.

**Francúzsko** začalo svoju reformu v roku 1982 ako reformu určitých aspektov verejných služieb. V roku 1985 už proces globalizácie vyvinul silný vplyv na politiku štátnej reformy. Bolo nutné sprístupniť niektoré služby pre privatizáciu, pripustiť súťaživosť a samozrejme aj medzinárodnú konkurenciu. Cieľom reformy verejných služieb bolo skvalitnenie služieb a zavedenie nových prvkov do služieb. Záruku kvality a odbornosti štátnych úradníkov preberá na seba štát, ktorý zabezpečuje vyššie vzdelanie vedúcich štátnych úradníkov v Ecole national d'administration.

Rozhodovací proces sa delí na úroveň:

- komunit (samosprávna úroveň),
- regiónov – zodpovedá za stratégiu hospodárskeho rozvoja,
- rezortov (štátna úroveň) – oblasť sociálnych záležitostí.

Pri francúzskom modeli treba zdôrazniť, že štát si ponecháva určitú ingerenciu v rámci koordinácie jednotlivých častí krajiny a na zachovanie stanovených štandardov. Keď sa pozrieme na tento model reformy s ohľadom na boj s korupciou a s klientelizmom, treba zdôrazniť, že jedným z najdôležitejších cieľov, ktorí si Francúzi stanovili, bolo zaistenie väčšej transparentnosti a vyššej úrovne zodpovednosti zamestnancov verejnej správy.

**Dánsko** ako je pre nás zaujímavé najmä z dvoch aspektov. V prvom rade je to štát, ktorý je čo do počtu obyvateľov (5,3 miliónov) porovnateľný so Slovenskom. Bohužiaľ, ten druhý komparatívny aspekt je diametrálne odlišný – je to krajina s takmer nulovou korupciou.

Verejný sektor zamestnáva tretinu celkovej pracovnej sily a pozostáva z:

- a) 20 ministerstiev,
- b) 14 krajov,
- c) 273 okresov (orgánov obecných samospráv),
- d) Kodaň a Frederiksberg.

Systém verejnej správy je vysoko inštitucionalizovaný, je financovaný z daní a decentralizovaný.

Decentralizácia bola realizovaná v troch fázach:

1. 70. roky: prerozdelenie zdrojov od štátu miestnym orgánom verejnej správy, uplatnenie princípu subsidiarity, prepojenie medzi politickým prijímaním rozhodnutí a miestnymi potrebami a zdrojmi;
2. 80. roky: delegovanie úloh a kompetencií z mestských rád na komunálne inštitúcie v snahe uplatnenia prísnej politiky vynakladania prostriedkov prostredníctvom rámcového riadenia rozpočtov inštitúcií, pričom majú tieto inštitúcie väčšiu slobodu v rozhodovaní o prioritách v rámci rozpočtu;
3. 90. roky: posilnenie demokracie cestou angažovania „spotrebiteľov“ zriadením „spotrebiteľských rád“ v rámci riadenia verejných služieb.

Ústredná vláda monitoruje a kontroluje kvalitu plnenia úloh zo strany vedenia na miestnej úrovni. Systém decentralizácie v Dánsku sa považuje za ojedinelý, najmä z dôvodu schopnosti dosiahnuť rovnaký stupeň decentralizácie a vysokú úroveň miestnej autonómie v rozhodovaní, najmä v oblasti financií. Právomoci a úlohy miestnej samosprávy nie sú vždy vymedzené zákonom. Miestne samosprávy a grófstva môžu v rámci tzv. „všeobecných kompetencií“ vyvíjať aktivity verejne prospešné v rámci ich teritoriálneho vymedzenia.

Dozor nad miestnymi samosprávami vrátane výkladu „všeobecných kompetencií“ vykonáva 14 dozorných rád a ministerstvo vnútra. Radu vedie štátny komisár grófstva spolu so štyrmi členmi rady. V ich kompetencii sú všetky miestne samosprávy v rámci jedného grófstva a predmetom ich kontroly je legálnosť úkonov miestnej samosprávy. Odvolacím orgánom voči rozhodnutiam rád je ministerstvo vnútra. V rámci dozoru nad činnosťou samospráv pôsobí aj inštitút parlamentného ombudsmana, ktorý môže tiež rozhodnúť o legálnosti a právnom postupe samospráv. Konečnou a rozhodujúcou inštitúciou v spore o právnosť postupov samosprávy môžu byť súdy. Aj tento príklad jasne dokazuje, aká nevyhnutná je dôsledná kontrola prenesených kompetencií aby sa vylúčili aj také negatívne javy ako je korupcia a klientelizmus.

**Poľsko** začalo uskutočňovať svoju reformu už v roku 1989. Tento príklad reformy verejnej správy je pre nás zrejme najbližší a najpoučnejší.

Opäť sa tu sformovali tri úrovne:

1. Miestne samosprávy:
  - a) 2 500 gmín (obecné úrady),
  - b) 308 poviatov (okresy).

Majú v kompetencii všetky všeobecné verejné služby a z funkcií prenesených zo štátu políciu, hasičský zbor, hygienickú a veterinárnu službu. Tieto služby sú zabezpečené z rozpočtov zhromaždenia poviatov.

2. Regionálne vlády – 16 vojvodstiev.

Vojvodstvá majú na starosti predovšetkým podporu regionálneho rozvoja. Okrem toho majú v kompetencii zabezpečenie fungovania niektorých osobitných druhov nemocníc, stredných škôl ako aj dôležitých kultúrnych inštitúcií.

3. Ústredná vláda a ministerstvá.

Ich úlohou je predovšetkým rozvíjať koordinačné väzby na ostatné úrovne.

Fiskálny systém je centralizovaný čo sa týka zdrojov príjmov. Výdavky sú decentralizované.

Čo sa týka monitoringu a kontrolnej činnosti ústredná vláda menuje vojvodov s kompetenciou monitorovať dodržiavanie zákonov, verejného poriadku a bezpečnosti. Na úrovni vojvodstiev boli zriadené administratívne sudy, ktoré vykonávajú úlohu arbitra v rámci sporov vznikajúcich pri výkone samosprávnych funkcií. Poľská reforma rieši problém zadĺženia samospráv zákonom. Verejný dlh nesmie prekročiť 15% z ročného rozpočtu. Časová postupnosť reformy verejnej správy v Poľsku sa dá rozdeliť do troch časových úsekov:

- a) 1989-1990 boli zriadené gminy jako orgány miestnej samosprávy;
- b) 1996-1997 nová legislatíva o ústrednej vláde znížila povinnosti štátu v rámci poskytovania verejných služieb;
- c) 1998 boli zavedené powiaty a regióny.

**PRAMENE**

1. *Upevňovanie demokracie na Slovensku prostredníctvom miestnych samospráv*. Inštitút International IDEA 2000.
2. *Douglas Roger– Tvůrce nejúspěšnější hospodářské reformy XX. Století*. Praha, Liberální institut 1999.
3. *Etické štandardy pre miestne samosprávy*. Ladislav Briestenský, Jaspis 2000.
4. Friedrich August Hayek: *Cesta k nevolnictví*, Bratinka 1988.
5. Hrubala, J.: *Korupcia – choroba a protilátky*. brožúra CEPA 1999.
6. Kollár, M. – Mesežnikov, G.: *Slovensko 2000. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 2000.
7. *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy*. Bratislava, Úrad vlády SR 2000.
8. *Koncepcia kontroly vo verejnej správe*. Bratislava, Úrad vlády SR 2000.
9. Mesežnikov, G. – Ivantyšin, M.: *Slovensko 1998 – 1999. Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky 1999.
10. *Nový systém financovania verejnej správy*. Bratislava, MESA 10 1998.
11. Pope, J.: *Protikorupčná príručka. Skúsenosti z celého sveta*. Bratislava, CPHR –Transparency International Slovensko 2000.
12. Potůček M.: *Nejen trh*. Praha, SLON 1997.
13. Slimáková, L.: *Korupcia na úrovni samospráv*. In: Sičáková, E. a kol: *Podoby korupcie na Slovensku*. Bratislava, CPHR – Transparency International Slovensko 1999.
14. Soros, G.: *Kríza globálneho kapitalizmu*. Bratislava, Kalligram 1999.
15. *Stratégia reformy verejnej správy*. Bratislava, Úrad vlády SR 1999.
16. Zemanovičová, D. – Gyarfášová, O.: *Korupcia na Slovensku z hľadiska spravovania vecí verejných*. Bratislava, CPHR – Transparency International Slovensko 2000.