



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
SLOVENSKO

**SPRÁVA Z AUDITU POLITÍK  
MESTA PRIEVIDZA  
Z HĽADISKA PRIESTORU PRE KORUPCIU**



© TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO  
BAJKALSKÁ 25  
827 18 BRATISLAVA

## **Správa z auditu politík mesta Prievidza z hľadiska priestoru pre korupciu**

*Obsah*

**Úvod**

- 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 spolupráce TIS s mestom Prievidza**
- 4. Zistenia auditu 18 politík mesta Prievidza**

**Zhrnutie**

**Použité zdroje**

**Autori:**

Emília Sičáková-Beblavá  
Vladimír Pirošík  
Ivan Rončák  
Gabriel Šípoš  
Pavel Nechala  
Jiří Vlach  
Lubica Slimáková  
Miroslava Pagáčová

## Úvod

Transparency International Slovensko v spolupráci s mestom Prievidza od polovice septembra 2010 pracuje na spoločnej aktivite *Audit a príprava vybraných protikorupčných opatrení v meste Prievidza*. Cieľom je zaviesť komplexný balík protikorupčných opatrení v 18 kľúčových oblastiach činnosti mesta. Po meste Martin ide o druhú výraznejšiu snahu miestnej samosprávy systémovo obmedzovať korupciu a posilniť transparentnosť.

Plán transparentného mesta vzišiel z júnového zasadnutia Mestského zastupiteľstva, na ktorom poslanci odsúhlasili návrh zavedenia nových trendov v meste Prievidza. Na jeho realizáciu bola na základe výzvy na podanie ponuky na zákazku vybraná organizácia Transparency International Slovensko (TIS), ktorej plán tvorby protikorupčnej stratégie pozostáva z troch fáz:

1. audit 18 vybraných politík, čiže zistenie problematických oblastí náchylných na vznik korupcie, ktoré budú zhrnuté do správy z auditu politík mesta Prievidza (polovica septembra 2010 – december 2010),
2. spracovanie konkrétnych návrhov protikorupčných opatrení na odstránenie alebo elimináciu priestoru pre vznik korupcie a netransparentnosti (január 2010 – február 2011),
3. asistencia pri implementácii návrhov protikorupčných opatrení (marec 2011 – máj 2011).

V súčasnosti ukončená prvá fáza spolupráce, audit politík mesta, prebiehal v mesiacoch september až november 2010 a jej cieľom bolo identifikovať existujúci stav transparentnosti, otvorenosti a kvality protikorupčných mechanizmov v 18 politikách mesta Prievidza. Predmetom auditu boli kľúčové politiky mesta ako predaj a prenájom majetku, obsadzovanie voľných miest a postov, verejné obstarávanie, prístup k informáciám o fungovaní samosprávy, etika volených predstaviteľov a zamestnancov mesta, transparentné územné plánovanie, dotačná politika mesta, pridelovanie bytov a iné. Diagnostikovanie stavu a identifikácia slabých miest predstavujú zároveň východisko pre ďalšie fázy projektu, prípravu komplexného balíka odporúčaní na zlepšenie stavu a ich následnú implementáciu mestom za účasti TIS. 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 odporúčení (napr. vo forme smerníc, VZN) vo vybraných oblastiach činnosti mesta. Následne sa uskutoční záverečná fáza projektu, ktorej cieľom bude asistencia pri zavádzaní konkrétnych opatrení do praxe v podobe tréningu zamestnancov a predstaviteľov mesta expertmi TIS.

Táto správa prináša závery vyššie spomenutého auditu 18 politík mesta Prievidza. Úvodná časť predstavuje stručný teoretický pohľad problematiku korupcie na lokálnej úrovni. V ďalšej časti sa správa zameriava na predstavenie metodiky skúmania korupcie. Popisu projektu a doterajšiemu stavu realizovaných aktivít sa v krátkosti venuje tretia časť správy. Kľúčová, štvrtá, časť správy podrobne popisuje výstupy auditu jednotlivých politík mesta a v závere sa správa venuje zhrnutiu 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 organizácie<sup>1</sup> alebo na súkromnú sféru (*Decentralization...*, 2004)<sup>2</sup>.

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 dekoncentráciou (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 vecí verejné na úrovni samosprávy býva nízka volebná účasť v lokálnych voľbách. Preto pri decentralizácii môžu vznikať aj nové formy klientelizmu a korupcie, ktoré sa líšia nielen od tradičného klientelizmu praktizovaného

---

<sup>1</sup> V slovenskom kontexte je príkladom Protimonopolný úrad SR.

<sup>2</sup> 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.

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 Firms<sup>3</sup> (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 život<sup>4</sup>. 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 spravovanými 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.

**Tabuľka č. 1:** Delenie korupcie podľa formy a miery reciprocity

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

Zdroj: Sičáková-Beblavá – Beblavý (2007)

<sup>3</sup> slov. *rodina, priatelia a firmy*.

<sup>4</sup> 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 nepatril 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 prijsť 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).

*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 ties*“, „*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,<sup>5</sup> ale na základe priateľských, straníckych či osobných vzťahov. Zvyčajne ide o uprednostňovanie a zvyhodňovanie tých, ktorým sme za niečo 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*<sup>6</sup>. 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

---

<sup>5</sup> 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, schopnosť 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.

<sup>6</sup> 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.

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 striktné 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 patronáž<sup>7</sup>. 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 vládnych 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 politik. 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 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 najrozšírejšími 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 2007, ktorý viacej približujeme v ďalšej kapitole.

---

<sup>7</sup> Z ang. *patronage*.

## 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 korupcie<sup>8</sup>, tzv. Klitgaardovho modelu<sup>9</sup>:

### Rámec č. 1: Priestor pre korupciu podľa Klitgaardovho modelu

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

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“<sup>10</sup>. Presadzovanie etického faktora môže hrať pri redukovaní 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<sup>11</sup>.

Zdroje: Klitgaard, R. *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1998

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.

Klitgaardov model teda vymedzuje základné faktory korupcie, medzi ktorými existujú vzájomné súvislosti. Čím je voľnosť v rozhodovaní vyššia, tým je pre korupciu vytvorený väčší priestor<sup>12</sup>. Čím je menej nástrojov zavedených na zabezpečenie zodpovedania sa

<sup>8</sup> 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.

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

<sup>10</sup> 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“.

<sup>11</sup> 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 udeľí licenciu firme, ktorá financovala starostovu predvolebnú kampaň.

<sup>12</sup> Bližšie pozri Zemanovičová, D. *Ekonomické aspekty korupcie*, Ekonomický časopis 2/2002.



(*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 tabuľka.

## **Rámec č. 2: Priestor pre vznik korupcie pri výbere zamestnancov**

### **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.

Zdroj: vlastné spracovanie

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.

**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 oblasť 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 oblasťami, 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
odburanie 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 spolupráce TIS s mestom Prievidza

Prvou fázou spolupráce mesta Prievidza a TIS je v súčasnosti ukončený hĺbkový audit existujúcich politík, ktorý prebiehal od polovice septembra do konca novembra 2010, a ktorého cieľom bolo diagnostikovanie súčasného stavu v meste Prievidza. Predmetom auditu bolo 18 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 pridel'ovania bytov
- politika pridel'ovania miest v sociálnych zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je mesto
- politika rozpočtovania a informovania verejnosti o danej problematike
- verejný poriadok.

Audit jednotlivých politík spočíval v analýze získaných údajov o úprave a praxi uvedených verejných politík. Zdrojmi pre analýzu boli informácie získané 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. Pribežne sa uskutočňovalo spracovávanie a analýza zozbieraných dát a príslušných dokumentov mesta Prievidza, pričom výstupom je predkladaná správa z auditu.

V rámci prvej fázy projektu sa dňa 6. októbra 2010 pracovné stretnutie zástupcov TIS s predstaviteľmi a zamestnancami mesta (vedúcimi jednotlivých odborov), ktorého cieľom bolo:

- identifikovať aktérov, ktorí budú pracovať na fáze auditu, ako aj pri tvorbe a implementácii protikorupčných opatrení.
- identifikovať aktivity a oblasti citlivé na korupciu

Predkladaná auditová správa predstavuje zároveň východisko pre ďalšiu fázu projektu – návrh komplexného balíka protikorupčných odporúčení.

## 4. Zistenia auditu 18 politik v meste Prievidza

V tejto kapitole uvádzame výstupy auditu 18 vybraných politik mesta Prievidza.

### 4.1. Politika predaja hnutel'ného a nehnutel'ného majetku

Ako indikujú prieskumy verejnej mienky, nakladanie s majetkom patrí medzi tie 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 Prievidza

Približná hodnota spravovaného majetku k 31.12.2009 predstavuje 118 mil. €.

Oblasť predaja majetku okrem všeobecne záväzných právnych predpisov (zákon SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí a zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení) upravujú aj interné smernice a všeobecne záväzné nariadenia mesta Prievidza:

- Interná smernica – Pravidlá pre predaj nehnuteľností z majetku mesta fyzickým a právnickým osobám
- Interná smernica - Zásady o hospodárení s majetkom mesta
- VZN č. 19/1993 o verejných aukciách

VZN sa nachádzajú na internetovej stránke mesta, interné smernice nie.

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

Predávať **nehnutel'ný majetok** je v zmysle zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení výhradná kompetencia MsZ. O výbere nehnuteľného majetku určeného na predaj rozhoduje MsZ. Nezostavuje sa plán predaja majetku, predáva sa na žiadosť. Zoznam predávaného majetku však schvaľuje MsZ, ktoré môže určiť aj spôsob odpredaja (priamy predaj, verejná obchodná súťaž, verejná aukcia). Mesto ďalej postupuje podľa zákona SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v platnom znení – podľa hodnoty odpredávaného majetku zverejní zámer na svojej internetovej stránke a úradnej tabuli príp. na ďalších miestach. K žiadosti o odpredaj sa ako poradné orgány vyjadrujú kompetentné odbory MsÚ, príslušný výbor volebného obvodu, a niektoré komisie MsZ. Na základe žiadosti sa pripraví návrh na uznesenie s jednotlivými vyjadreniami komisií, ktoré je predložené na rokovanie MsR a následne MsZ. S konečnou platnosťou rozhodne MsZ, stanoviská komisií MsZ a iných poradných orgánov sa od konečného rozhodnutia môžu líšiť. Cena sa stanovuje dohodou, príp. vznikne na základe verejnej obchodnej súťaže / dražby. Cena nie je jediným kritériom, pri predaji nehnuteľného majetku sa zohľadňuje aj spôsob využitia žiadanej nehnuteľnosti s prihliadnutím na vlastníctvo susedných (priľahlých) nehnuteľností.

Na nadobúdanie nehnuteľného majetku do vlastníctva mesta neexistujú pravidlá, v Zásadách o hospodárení s majetkom mesta je táto možnosť spomenutá len veľmi všeobecne.

Vyhlásenie potenciálneho nadobúdateľa, že nie je v konflikte záujmov v zmysle § 9a ods. 6 a 7 zákona SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí, je súčasťou žiadosti o kúpu majetku.

Súhrnná informácia o predaji nehnuteľného majetku sa v zmysle zákona NR SR č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám zverejňuje raz ročne.

Pri predaji **hnuteľného majetku** je proces jednoduchší. O predaji hnuteľného majetku rozhoduje primátor mesta na základe odporúčania vyradovacej komisie. O predaji hnuteľného majetku rozhodnú orgány mesta závislosti od jeho zostatkovej hodnoty. Pri predaji hnuteľnej veci, ktorej zostatková hodnota je viac ako 3.500 € sa postupuje podľa zákona SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí (proces zverejnenia, forma predaja atď.), do tejto hodnoty sa predáva na základe žiadosti, o ktorej rozhodujú orgány mesta podľa hodnoty odpredávaného majetku. Správca odpredávaného majetku stanoví aj cenu, niekedy je stanovená znalcom. Informácie o predaji hnuteľného majetku sa nezverejňujú.

**Rozpočtové ani príspevkové organizácie** nemajú vlastnú politiku nakladania s majetkom. Na nadobúdanie majetku mestskými organizáciami neexistujú pravidlá. Tieto organizácie môžu prebytočný alebo neupotrebitelný nehnuteľný majetok predat' len so súhlasom MsZ, hnuteľný len so súhlasom primátora resp. MsZ v závislosti od jeho hodnoty.

#### 4.1.2. Slabé miesta v rozhodovaní o predajoch majetku v meste Prievidza

##### Voľnosť v rozhodovaní

- Mnohé procesy sú zaužívanými postupmi bez opory vo formálnych dokumentoch. Napríklad postup reagovania na žiadosť o odpredaj.
- Neexistujú pravidlá na nadobúdania majetku do vlastníctva mesta resp. jeho organizácií.
- Nezostavuje sa plán predaja majetku, postupuje sa prevažne na základe žiadostí o odpredaj.
- Neexistujú pravidlá na predchádzanie konfliktu záujmov členov výberových komisií pre súťažnom výbere nadobúdateľa majetku.
- Chýbajú pravidlá na informovanie o možnosti nadobudnúť hnuteľný majetok, pravidlá jeho prevodu (predaja) sú len veľmi stručné (a pre zabezpečenie transparentnosti procesu nedostatočné).
- Základné dokumenty, v ktorých sú upravené pravidlá predaja majetku, sú len vo forme interných smerníc, preto nimi nemožno zaväzovať napríklad MsZ.
- Chýba zdôvodnenie použitia výnimiek zo strany MsZ – napríklad pri použití §9a ods. 8 písm. e zákona SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí.

Absentuje premietnutie novely zákona SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí platnej od 1. júla 2009 do interných dokumentov upravujúcich predaj majetku.

### Transparentnosť

- Pravidlá predaja majetku nie sú zverejnené (okrem VZN, ktoré predstavujú len malý výsek pravidiel upravujúcich predaj majetku).
- Mesto sa obmedzuje na dodržiavanie SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v platnom znení, neinformuje nad rámec zákonných povinností, hoci spomínaný zákon stanovuje len zákonné minimum, čo obce / mestá robiť musia. Mesto nezverejňuje napríklad zápisnice z verejných obchodných súťaží vrátane kritérií pre uchádzačov o majetok, ich plnenia a pod. resp. formou zápisnice nedokumentuje každý postup predaja majetku nesúťažnou formou, kde je často väčšie podozrenie z netransparentného konania.

#### **4.1.3. Záver**

Dodržiavať zákon je v transparentnom meste málo. Ten stanovuje len neprekročiteľné hranice. Transparentné mesto musí robiť viac – viac zverejňovať, používať viac transparentné súťažné metódy pre predaji majetku. V meste Prievidza sa mnohé procesy pri predaji majetku realizujú zvykovým právom bez opory vo formálnych dokumentoch. Pre inštitúciu a nenapadnuteľnosť procesu sú však pravidlá dôležité. Pravidlá zároveň umožňujú spätnú verejnú kontrolu čistoty celého procesu.

## **4.2. Politika prenájmu hnutel'ného a nehnuteľného majetku**

Prenajímanie majetku predstavuje 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 Prievidza**

Oblasť predaja majetku okrem všeobecne záväzných právnych predpisov (zákon SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí, zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a zákon SNR č. 116/1990 o nájme a podnájme nebytových priestorov) upravujú aj interné smernice a všeobecne záväzné nariadenia mesta Prievidza:

- Interná smernica – Pravidlá pre prenájom majetku mesta Prievidza
- Interná smernica - Zásady o hospodárení s majetkom mesta
- - VZN č. 15/1993 o pôsobnosti mesta vo veciach nájmu a podnájmu nebytových priestorov
- VZN č. 19/1993 o verejných aukciách

VZN sa nachádzajú na internetovej stránke mesta, interné smernice nie.

Hodnota prenájmaného majetku je približne 30 mil. EUR

Nájmy **nehnutel'ného majetku** sú v delenej kompetencii primátora a MsZ. Nerobí sa plán nájmov majetku, o prenájme a spôsobe prenájmania majetku mesta rozhoduje primátor mesta na základe odporúčenia dislokačnej komisie. Postupuje sa na základe žiadosti. Následne sú žiadosti predložené na vyjadrenie architektovi, príslušnému výboru volebného



obvodu, komisii regionálneho rozvoja a podnikateľských aktivít pri MsZ, prípadne mestskej rade, primátorovi mesta a v určitých prípadoch na prerokovanie mestského zastupiteľstva. Dislokačná komisia je poradný orgán primátora mesta vo veciach prenájmu mestského majetku. Jej členov menuje MsZ z radov poslancov a pracovníkov mesta na návrh primátora mesta a odporúčenia MsR. Správcovia majetku a poverené organizácie sú prizývané podľa potreby ako odborní poradcovia. Dislokačná komisia sa schádza podľa potreby, najmenej 1-krát za dva mesiace. Pri zverejňovaní zámeru na prenájom sa postupuje podľa zákona SNR č. 138/1991 Z. z. o majetku obcí. Podľa jeho hodnoty sa stanovuje aj proces, ktorým sa dospeje k nájomcovi (verejná obchodná súťaž, priamy predaj a pod.).

Zverejňujú sa aktuálne oznámenia o zámere mesta prenechať do nájmu svoj nehnuteľný majetok (forma prenájmu, predmet, účel, navrhovaná minimálna výška nájomného, doba, prípadne výpovedná lehota). Výšku nájomného navrhuje podnikateľská komisia na základe Interného cenníka pre prenájom nebytových priestorov a pozemkov v meste Prievidza, schváleného v MsR. Pokiaľ je majetok prenajímaný výberovým konaním alebo aukciou, platí cena dohodnutá v konaní. Štandardná dĺžka prenájmu je na dobu neurčitú a v prípade doby určitej rozhoduje príslušný orgán mesta, na základe konkrétnej žiadosti. Pri predĺžení nájomnej zmluvy sa nerobí znovu výber.

Procesu nájmu **hnutel'ného majetku** sa pravidlá venujú len okrajovo (venujú sa takmer výlučne nehnuteľnému majetku), preto je ťažké opísať presný postup. V zásade sa však postupuje na základe žiadosti, ktorú posudzuje MsÚ. Hnutel'ný majetok bol predávaný na základe žiadostí konkrétnych záujemcov, jeho zostatková hodnota bola pod 3.500 €, čo je hranica, pri ktorej sa musí postupovať v zmysle zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí. Do tejto hranice mesto môže postupovať podľa svojho uváženia, prenájom hnutel'ného majetku do tejto hranice nie je nijako upravený v dokumentoch mesta, čiže podľa zákona SNR č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení rozhoduje primátor. V prípade hnutel'ného majetku, ktorého hodnota prekračuje 3.500 € sa postupuje v zmysle zákona SNR č. 138/1991 Z. z. o majetku obcí, ktorý stanovuje spôsob zverejňovania aj proces výberu nájomcu. Obvyklá dĺžka nájomnej zmluvy je 20 rokov.

**Rozpočtové ani príspevkové organizácie** nemajú vlastnú politiku nakladania s majetkom vrátane politiky nájmov. Takéto organizácie môžu prenajať nehnuteľný obecný majetok, ku ktorému majú právo správy, len so súhlasom MsZ. Pri hnutel'nom majetku záleží na jeho hodnote (buď stačí súhlas primátora alebo aj MsZ), pričom smerodajná je nadobúdacia hodnota majetku. Mestské podniky si navzájom môžu prevádzať spravovaný nehnuteľný majetok mesta len so súhlasom mestského zastupiteľstva. Pri prenájme nehnuteľného majetku mesta, určení dĺžky nájmu a výšky nájomného sú mestské podniky povinné dodržiavať stanovisko dislokačnej a podnikateľskej komisie. Tejto povinnosti nepodliehajú krátkodobé prenájmy nehnuteľného majetku škôl a školských zariadení s právnou subjektivitou, pričom časový rozsah krátkodobého prenájmu je do 10 mesiacov.

#### 4.2.2. Slabé miesta v rozhodovaní o nájmoch majetku v meste Prievidza

##### Voľnosť v rozhodovaní

- V podstate neexistujúce pravidlá na prenájom hnutel'ného majetku.
- Neexistujú pravidlá na nadobúdania majetku do nájmu mestom resp. jeho organizáciami.

- Nezostavuje sa plán nájmu majetku, postupuje sa prevažne na základe žiadostí o prenájom.
- Nájomné zmluvy sa uzatvárajú na príliš dlhé časové obdobie resp. na dobu neurčitú bez pravidiel stanovovania efektívnej dĺžky nájmu.
- Pri posudzovaní žiadosti o prenájom sa zohľadňujú viaceré „gumové“ kritériá, nielen cena.
- Nie je upravený postup pri predlžovaní nájomnej zmluvy.
- Základné dokumenty, v ktorých sú upravené pravidlá predaja majetku, sú len vo forme interných smerníc, preto nimi nemožno zaväzovať napríklad MsZ.
- Chýba zdôvodnenie použitia výnimiek zo strany MsZ – napríklad pri použití §9a ods. 9 písm. c zákona SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí.
- Absentuje premietnutie novely zákona SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí platnej od 1. júla 2009 do interných dokumentov upravujúcich predaj majetku.

### Transparentnosť

- Pravidlá predaja majetku nie sú zverejnené (okrem VZN, ktoré predstavujú len malý výsek pravidiel upravujúcich predaj majetku).
- Nie sú zverejňované zámery prenajímať.
- procesoch nájmov nie sú zverejňované informácie, nemožno teda realizovať priebežnú verejnú (občanmi a médiami) kontrolu nájmov.
- Problematická 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).
- Mesto sa obmedzuje na dodržiavanie zákona SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v platnom znení, neinformuje nad rámec zákonných povinností, hoci spomínaný zákon stanovuje len zákonné minimum, čo obce / mestá robiť musia. Mesto nezverejňuje napríklad zápisnice z verejných obchodných súťaží vrátane kritérií pre uchádzačov o majetok, ich plnenia a pod. resp. formou zápisnice nedokumentuje každý postup prenájmu majetku nesúťažnou formou, kde je často väčšie podozrenie z netransparentného konania.

### **4.2.3. Záver**

V oblasti nájmov majetku sú problematické pravidlá aj zverejňovanie informácií. V podstate neexistujú pravidlá na prenájom hnutel'ného majetku. Nájomné zmluvy sa uzatvárajú na príliš dlhé časové obdobie resp. na dobu neurčitú bez pravidiel stanovovania efektívnej dĺžky nájmu. Nie je tiež upravený postup pri predlžovaní nájomnej zmluvy. 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 ani zo zápisov z rokovaní MsZ (iba v malej časti prípadov, keď je potrebný súhlas MsZ s nájmom).

### **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 Prievidza**

K 30.8.2010 pracovalo na MsÚ v Prievidzi 168 osôb. Mesto Prievidza je zriaďovateľom 11 rozpočtových organizácií a 1 príspevkovej organizácie. Mesto Prievidza má podiel v 8 obchodných spoločnostiach – v 3 stopercentný, v 2 väčšinový a v 3 menšinový.

Pravidlá v oblasti personálnej politiky určujú okrem národnej legislatívy najmä dve interné smernice:

- Pracovný poriadok zamestnancov mesta Prievidza a
- Pracovný poriadok zamestnancov školstva v zamestnávateľskej pôsobnosti mesta Prievidza

Obe smernice sú internými dokumentmi a nie sú zverejnené na internetovej stránke mesta Prievidza.

V meste Prievidza je zriadené osobitné personálne oddelenie. Organizačné a personálne oddelenie organizačne spadá pod Odbor vnútornej správy MsÚ.

Samotné obsadzovanie voľných pracovných miest na úrade však nie je upravené v nijakom formalizovanom dokumente.

Všetky posty na mestskom úrade obsadzuje primátor. Nevyhlasujú sa výberové konania (ani na vedúcich odborov ani na miesta referentov). Po uvoľnení miesta na MsÚ sa siahá po evidencii žiadostí o prijatie na MsÚ, ktorú vedie Organizačné a personálne oddelenie MsÚ. Z evidencie primátor mesta vyberie na uvoľnený post vhodnú osobu. Preto nie sú zverejňované ani zápisnice z výberu.

Mestské rozpočtové a príspevkové organizácie majú vlastnú personálnu politiku, tá však takisto nie je formalizovaná do podoby nejakého dokumentu. Mesto svojim konaním zasahuje len do výberu ich štatutára, ktorého menuje primátor mesta. Rovnako aj v prípade obchodných spoločností s majetkovým podielom mesta.

Nominácie zástupcov mesta do orgánov spoločností sú politickými nomináciami. O týchto postoch rozhoduje mestské zastupiteľstvo, pričom neexistujú pravidlá na predchádzanie uprednostňovania blízkych osôb pri výbere zamestnancov a zástupcov mesta v mestských firmách. Do ich personálnej politiky mesto nezasahuje.

#### **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 Prievidza**

##### Voľnosť v rozhodovaní

- Na prijímanie zamestnancov MsÚ a šéfov rozpočtových a príspevkových organizácií neexistujú písomné formálne pravidlá.
- Nerobia sa výberové konania, rozhoduje primátor resp. šéf rozpočtovej / príspevkovej organizácie bez kritérií.
- Nijakými pravidlami sa neriadi výber zástupcov mesta Prievidza do obchodných spoločností s majetkovou účasťou mesta Prievidza. Pokiaľ politické nominácie do kontrolných (dozorných) orgánov týchto spoločností sú odôvodnené, 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 (zamestnancov MsÚ aj mestských organizácií) 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.
- Nie sú zverejňované nijaké informácie o výbere uchádzača, čo znemožňuje spätnú kontrolu procesu výberu.
- Neexistujú pravidlá na predchádzanie uprednostňovania blízkych osôb pri výbere zamestnancov a zástupcov mesta v mestských firmách. V týchto prípadoch je nevyhnutná maximálne možná transparentnosť pri zachovaní princípu nediskriminácie blízkych osôb vedenia mesta v prípade ich zamestnania mimo priamej riadiacej línie.

#### **4.3.3. Záver**

Personálna politika v meste Prievidza má v hľadisku priestoru pre korupciu viaceré vážne nedostatky. Neexistencia pravidiel pre výber zamestnancov zároveň s absenciou informácií o výbere zamestnancov vytvárajú veľký priestor pre netransparentnosť a vyvolávajú vo verejnosti podozrenia z klientelistického konania.

#### **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 tejto kapitoly sa venujeme najmä inštitucionálnemu mapovaniu nástrojov, ktoré mesto využíva pri zapájaní občanov.

#### 4.4.1. Stav v danej oblasti v meste Prievidza

Z formálneho hľadiska mesto nemá žiadny samostatný dokument, ktorý by osobitne upravoval participáciu verejnosti. Najpodrobnejšie je participácia definovaná v **Štatúte mesta**. V rámci Štatútu je dôležitá prvá hlava, konkrétne § 3 ods. 1 a 2, v zmysle ktorého, obyvatelia mesta majú, okrem iného, právo i) hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja mesta, ii) požadovať od poslancov - členov mestského zastupiteľstva informácie o ich činnosti a o činnosti MsZ, iii) zúčastňovať sa na zasadnutiach MsZ a na verejných zhromaždeniach obyvateľov a vyjadrovať na nich svoj názor a v) obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány mesta. Verejné zhromaždenie obyvateľov, ani miestne referendum, sa však v praxi nevyužíva. Mesto zároveň nemá žiadne osobitné pravidlá na konanie verejných zhromaždení obyvateľov, a ani všeobecne záväzné nariadenie o podrobnostiach konania miestneho referenda (hoci jeho prijatie je zákonnou povinnosťou samospráv účinnou od 1. 4. 2010).

Participáciu čiastočne upravuje aj **Rokovací poriadok Mestského zastupiteľstva**. Rokovanie MsZ začína spravidla o 8.00 hod., čo nevytvára najlepší základ pre účasť verejnosti na zasadnutí. Na každom rokovaní MsZ je však vymedzený čas na „Diskusiu pre obyvateľov“, a to v čase od 10.00 hod. do 11.00 hod. Občania majú možnosť vystúpiť na zasadnutí MsZ aj k ľubovoľnému bodu programu, avšak v tom prípade sa vyžaduje predchádzajúce schválenie poslancami MsZ. Prievidzským špecifikom je možnosť verejnosti iniciovať mimoriadne rokovanie MsZ. Keďže je však k tomu potrebná petícia aspoň 20% oprávnených voličov, v praxi ide o nevyužívaný a takmer nevyužitelný inštitút. Mesto zatiaľ nezverejňuje videozáznamy, resp. zvukové záznamy z rokovania MsZ na webstránke.

Čo sa týka poradných orgánov samosprávy, v jednotlivých **komisiách** sú aj členovia – neposlanci. Samotné komisie, rovnako ako **Mestská rada**, však rokujú neverejne, a na webe mesta neboli nájdené ani zápisnice z ich zasadnutí.

Za veľmi pozitívne možno označiť **pravidelné diskusie vedenia mesta s občanmi**, uskutočňované podľa vopred známeho harmonogramu v jednotlivých častiach mesta.

V **oblasti územného plánovania**, každá zmena územnoplánovacej dokumentácie je riešená - v zmysle platnej legislatívy - v spolupráci s občanmi. Každý návrh je preto zverejňovaný na pripomienkovanie na internetovej stránke mesta a na úradnej tabuli, v niektorých prípadoch sa k problematike zvolávajú i verejné konzultácie (napr. Mestský park Ukrniská). Návrhy sa však nezverejňujú na informačných tabuliach na mieste, ktorého sa daná zmena ÚPN týka, ani v miestnych médiách.

Dobрым príkladom participácie je fungovanie **výborov volebných obvodov** (ďalej len „VVO“), Rokovania VVO sa konajú raz mesačne a sú verejné. Členmi VVO sú prioritne poslanci MsZ, avšak v niektorých častiach mesta sú tam aj neposlanci. Podrobnosti k pôsobeniu výborov určuje osobitný Štatút VVO. Mesto nemá v rámci jednotlivých častí mesta zriadené občianske rady či iné iniciatívne, poradné a konzultatívne orgány pomáhajúce poslancom daných volebných obvodov/mestských častí. V Meste však funguje Rada starších a tiež Mladý parlament.

Mesto v súlade s platnou legislatívou vytvára možnosť **pripomienkovať návrhy jednotlivých všeobecne záväzných nariadení** (ďalej len „VZN“), resp. aj návrhu rozpočtu, zmien rozpočtu a záverečného účtu. Prístup známy z iných slovenských samospráv (Martin, Banská Bystrica, Šaľa, ...), kedy pripomienky k návrhom VZN je možné zasielať aj elektronickou formou, prostredníctvom formuláru na webstránke mesta, však nebol identifikovaný.

Mesto využíva niekoľko participačných techník, ktoré neprikazuje žiadny právny predpis. Okrem spomínaných ”výjazdových zasadnutí” vedenia mesta v jednotlivých častiach mesta ide napr. o uskutočňovanie (príležitostných) **ankiet** či komunikáciu cez profil samosprávy na (neformálnej) sociálnej sieti **Facebook**. Na druhej strane, mesto nemá na oficiálnej webstránke zriadené **diskusné fórum**, v ktorom by príslušní zamestnanci MsÚ odpovedali na otázky občanov.

Obyvatelia mesta zatiaľ nie sú zapájaní do verejnej kontroly procesu **verejného obstarávania** tovarov, prác a služieb, a nie im ani programovo vytváraná príležitosť na tzv. **participatívne rozpočtovanie** (t.j. podpora pripomienkovania návrhu rozpočtu predloženého vedením mesta, a príp. aj vyčlenenie menšej výdavkovej položky určenej na prerozdelenie podľa priorít verejnosti).

#### 4.4.2. Slabé miesta v oblasti participácie verejnosti na rozhodovaní mesta

Pri analýze slabých miest spojených s participáciou verejnosti na rozhodovaní mesta bolo možné identifikovať nasledovné:

##### Voľnosť v rozhodovaní a transparentnosť

Ide hlavne o:

- nižšiu mieru responzívnosti Mestského úradu pri informovaní občanov o činnosti samosprávy,
- nevyužívanie verejných zhromaždení, resp. híringov,
- absenciu komplexnej participačnej politiky, napr. v podobe uceleného dokumentu
- priestor na zlepšenie je aj pri odstraňovaní/zmenšovaní „uzavretosti“ rokovania poradných orgánov mesta (komisie, mestská rada).

#### 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 nepatrila zatiaľ medzi priority politického vedenia mesta. Jedným z prejavov tohto konštatovania je aj fragmentálnosť skúmanej politiky.

## 4.5. Politika prístupu k informáciám o fungovaní miestnej samosprávy

Problematika prístupu verejnosti k informáciám o činnosti Mesta je prierezová a venujeme sa jej preto aj v rámci niektorých ďalších kapitol. 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 Internej smernice č. 11 (ďalej len „IS 11“).

### 4.5.1. Stav v danej oblasti v meste Prievidza

ZSPI a IS 11 určujú dve základné podoby poskytovania informácií: 1. aktívnou formou, t.j. zverejňovaním a 2. v reakcii na konkrétnu žiadosť, t.j. sprístupňovaním.

#### Zverejňovanie

Každá slovenská samospráva, vrátane mesta Prievidza, má v zmysle § 5 ZSPI tri základné zverejňovacie povinnosti: i) všeobecné (§ 5 ods. 1 ZSPI), ii) špecifické (§ 5 ods. 2 v spojení s ods. 9 ZSPI) a iii) majetkové (§ 5 ods. 6 ZSPI). Na toto reflektuje aj čl. 3.2. IS 11. 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 i) majú samosprávy zverejňovať organizačnú štruktúru MsÚ, údaje o postupoch aplikácie ZSPI, prehľad záväzných právnych predpisov, sadzobníky. Mesto si tieto povinnosti plní, avšak zverejňuje ich fragmentovane, v rôznych sekciách webovej stránky.

Obsahom časti ii) je povinnosť zverejňovať informácie súvisiace s rokovaním kolektívnych orgánov mesta, najmä Mestského zastupiteľstva (zápisnice, uznesenia, prehľad jednotlivých hlasovaní, VZN, ...). Aj tu možno konštatovať splnenie zákonných povinností. Uvedené však platí len o MsZ – o fungovaní jednotlivých komisií a Mestskej rady sa nezverejňujú takmer žiadne informácie (s výnimkou ich zloženia. Absentujú termíny rokovaní, podkladové materiály, zápisnice i uznesenia týchto poradných orgánov.

Časť iii) sa týka údajov o majetku samosprávy, ktorý bol prevedený, resp. prešiel v poslednom roku do súkromného vlastníctva. Túto povinnosť Mesto Prievidza – na rozdiel od množstva iných slovenských samospráv- dodržiava v plnom rozsahu.

Okrem analýzy dodržiavania § 5 ZSPI treba zároveň uviesť, že Mesto zverejňuje aj veľké množstvo údajov nad rámec zákona. Mesto tiež využíva elektronickú úradnú tabuľu, spolu s archívom.

## 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 IS 11. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že novoprijatá IS 11 z roku 2006, vrátane 12 súvisiacich príloh, upravuje problematiku precízne a detailne. Jej obsah však nereflektuje na tri menšie novely z posledného obdobia, t.j. na zák. č. 207/2008 Z.z., zák. č. 477/2008 Z. z. a zák. č. 145/2010 Z.z.

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 so sprístupňovaním informácií od mesta podľa režimu ZSPI.

Čo sa týka nákladov za sprístupnenie informácií poskytnutých Mestským úradom, mesto vyberá od žiadateľov štandardné sumy, t.j. napr. 0,07 EUR za tlač alebo kopírovanie jednostrannej A4, 0,13 EUR tlač alebo kopírovanie obojstrannej A4, 1,66 EUR za 1 ks CD a pod. Žiadateľ uhrádza mestu náklady iba v tom prípade, ak tieto presiahnu sumu 0,33 EUR.

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

Na základe analýzy bolo možné identifikovať nasledovné:

#### Voľnosť v rozhodovaní a transparentnosť:

- fragmentálnosť zverejňovania povinných informácií
- absencia zverejňovania informácií o fungovaní komisií a Mestskej rady, ako aj termínov rokovaní, podkladových materiálov, zápisníc a uznesení

### **4.5.3. Záver**

Celkovo možno konštatovať, že mesto - až na pár detailov – dodržiava svoje informačné povinnosti podľa ZSPI a príslušných ustanovení IS 11, a to tak v oblasti zverejňovania, ako aj pri sprístupňovaní. Do budúcnosti možno odporúčať zlepšenie informovanosti o činnosti poradných orgánov samosprávy, ďalej pokračovanie v ďalšom (t.j. “dobrovoľnom”) zverejňovaní informácií cestou webovej stránky mesta, ako aj aktívnejšiu rolu v rámci metodického vedenia organizácií v zriaďovateľskej a zakladateľskej pôsobnosti mesta smerom k posilneniu informovanosti verejnosti.

## **4.6. Politika etiky – etickej infraštruktúry a konfliktu záujmov volených predstaviteľov mesta**

Problematika etickej infraštruktúry a konfliktu záujmov volených predstaviteľov mesta je v rámci projektu analyzovaná z dvoch uhlov: i) z pohľadu plnenia zákonných povinností a ii) a z pohľadu ďalších opatrení samosprávy, prijatých nad rámec zákonných povinností.



#### 4.6.1. Stav v danej oblasti v meste Prievidza

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

**ZKZ** je najkomplexnejším právnym predpisom upravujúcim konflikt záujmov volených samosprávnych aktérov v Slovenskej republike. Samosprávam, resp. priamo primátorovi a poslancom MsZ ukladá nasledujúce povinnosti: 1. zriaďiť 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 na veci (čl. 6).

Mesto si v rámci funkčného obdobia 2006 – 2010 zriadilo komisiu na základe uznesenia MsZ č. 619/06 zo dňa 22. 12. 2006. Komisia je sedemčlenná, schádza sa nepravidelne, „*podľa potreby*“. Komisia nemá prijatý osobitný štatút, resp. rokovací poriadok.

Komisia nezverejňuje podkladové materiály pre MsZ, ani zápisnice zo svojich zasadnutí. Podľa podkladov z dotazníka komisia o svojej činnosti „*informuje MsZ*“, takéto informácie však na webstránke mesta neboli nájdené ani v rámci pozvánok a programov jednotlivých zasadnutí MsZ a ani v rámci zápisníc z rokovania MsZ.

Vychádzame preto nateraz z predpokladu, že 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 zmysle údajov z doručeného dotazníka volení funkcionári mesta každoročne „zverejňujú“ (t.j. aktívne poskytujú neobmedzenému okruhu osôb) svoje majetkové a daňové priznanie. Pri verifikácii tieto dokumenty na webstránke mesta identifikované neboli. Mesto ale zároveň uviedlo, že na (potenciálnu) žiadosť konkrétneho žiadateľa o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobode informácií by majetkové a daňové priznanie volených funkcionárov neposkytlo. Na základe vyššie uvedeného preto zatiaľ nie je možné objektívne posúdiť či primátor a poslanci MsZ predkladajú riadne a včas majetkové priznania a potvrdenia, resp. či sú tieto dokumenty dostatočne zrozumiteľné.

V súvislosti s ne/dodržiavaním ZKZ, komisia viedla niekoľko konaní. Dôvodmi bolo nesplnenie povinnosti poslanca MsZ oznámiť pred prerokovaním veci, že má na nej osobný záujem (čl. 6 ZKZ) a za oneskorené podania majetkového a daňového priznania (čl. 7 ZKZ). Priebeh a ukončenie konaní bude vyhodnotené v ďalších fázach projektu.

**ZMO** určuje, že obec (mesto) môže previesť vlastníctvo svojho majetku primátorovi, poslancom MsZ, blízkym osobám týchto volených funkcionárov a právnickej osobe, 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 (§ 9a ods. 6 a 7 ZMO). Výnimku z tohto pravidla upravuje § 9a ods. 8 ZMO. Podľa informácií z dotazníka mesto má nastavené mechanizmy na kontrolu dodržiavania § 9a ods. 6 a 7 ZMO. Podrobnosti týchto mechanizmov sú predmetom časti správy týkajúcej sa nakladania s verejným majetkom.

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

Čo sa týka etickej infraštruktúry, teda opatrení prijatých nad rámec platných právnych predpisov, mesto zatiaľ nemá schválený **žiadny etický kódex** či iný dokument vzťahujúci sa na primátora, resp. poslancov MsZ.

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

Na základe analýzy tejto oblasti možno konštatovať nasledovné slabé miesta:

##### Voľnosť v rozhodovaní a transparentnosť

- Absencia etického kódexu volených predstaviteľov mesta
- Absencia dokumentu (štatútu alebo rokovacieho poriadku) komisie
- Nezverejňovanie podkladových materiálov pre MsZ komisiou, ani zápisníc zo zasadnutí komisie
- Nepredkladanie priebežných správ do MsZ o plnení povinností verejných funkcionárov v zmysle ZKZ
- Nezverejňovanie majetkových priznaní na webstránke mesta

#### **4.6.3. Záver**

Formálnoprávna úprava eliminácie konfliktu záujmov a etickej infraštruktúry volených predstaviteľov mesta zatiaľ nie je v meste veľmi prepracovaná. V rámci mesta je zároveň nedostatok verejne dostupných informácií o dodržiavaní ZKZ a o činnosti a výsledkoch práce komisie.

## **4.7. Politika etiky – etickej infraštruktúry a konfliktu 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 Prievidza**

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

- stav etickej infraštruktúry – z hľadiska definovania pravidiel, etických hodnôt a popisu súvisiacich postupov
- mechanizmus podpory, presadzovania a vyhodnocovania etického správania zamestnancov
- inštitucionalizácia podpory etického správania v meste Prievidza

#### **4.7.1.1. Hodnotenie stavu etickej infraštruktúry – z hľadiska definovania pravidiel, etických hodnôt a popisu súvisiacich postupov**

Na mestskom úrade je zamestnaných celkovo 168 zamestnancov. Okrem súvisiacich zákonov (napríklad Zákon o výkone prác vo verejnom záujme a Zákonníka práce) upravujú oblasť etiky čiastočne aj vnútroorganizačné predpisy. Ide o samostatný dokument - Príkazný list prednostu mestského úradu PL č. 4/07, ktorým sa stanovujú Štandardy správania sa zamestnancov MsÚ. Ďalej sú to dokumenty - Pracovný poriadok zamestnancov mesta zakotvený v internej smernici č.3 IS-O3 a Organizačný poriadok Mestského úradu v Prievidzi v internej smernici č.4 IS-O4. Uvedené interné dokumenty nie sú zverejnené na internetovej stránke mesta Prievidza, pričom platia pre všetky kategórie zamestnancov – pre vedúcich zamestnancov, referentov a obslužný personál.

Mesto Prievidza nemá pre svojich zamestnancov vypracovaný Etický kódex. V meste tak absentuje jednotiaci 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.

Etické pravidlá na nachádzajú vo viacerých dokumentoch, čím sa znižuje prehľadnosť vyžadovaných etických noriem a hodnôt ako aj povinností pre zamestnanca. Jednotlivé pravidlá etiky sú riešené najmä v Zákone o výkone práce vo verejnom záujme a Pracovnom poriadku zamestnancov mesta Prievidza IS-03ZVPVZ tak, ako je to uvedené v nižšie uvedenej tabuľke.

**Tabuľka č.6:** Etické pravidlá v meste Prievidza

<b>Typ pravidla</b>	<b>Upravený v</b>	<b>Vymáhateľnosť</b>
Pravidlo hospodárnosti	ZVPVZ, PP	Nízka (všeobecná formulácia)
Pravidlo oznamovania	ZVPVZ	Nízka
Pravidlo nestrannosti	ZVPVZ, PP	Nízka
Pravidlo konfliktu záujmov	ZVPVZ, PP	Nízka (neexistujú implementačné nástroje), absentuje disciplinárna komisia, ktorá by vyhodnotila problémové správanie
Pravidlo zákazu podriadenosti	ZVPVZ	Vysoká/jasné pravidlo
Pravidlo nepodnikania	ZVPVZ, PP	Nízka (mesto nemá vytvorené žiadne postupy ani databázy pre overovanie dodržiavania stanoveného pravidla)
Zákaz nadobudnutia majetku mimo VS	PP	Vysoká (jasné pravidlo)
Zákaz prijímania darov	ZVPVZ, PP	Nízka (všeobecná formulácia)
Majetkové priznania	ZVPVZ, PP	Formulár
Oznamovanie nekalých praktík na pracovisku (tzv. whistle-blowing)	ZVPVZ	Nízka (horizontálne oznamovanie nekalých aktivít – prednosta, primátor, nedostatočná informovanosť zamestnancov, absencia systému vyhodnocovania a ochrany oznamovateľa)
Zákaz zneužívania postavenia na osobné obohatenie	ZVPVZ, PP, Príkazný list prednostu	Nízka absentuje disciplinárna komisia
Zákaz zneužívania verejných financií	ZVPVZ, PP	Nízka
Systém sankcií	PP	Vysoká
Správanie a konanie po skončení pracovného pomeru	ZVPVZ, PP	Nízka (všeobecná formulácia)

Zdroj: vlastné spracovanie

Skratky:

ZVPVZ – Zákon o výkone práce vo verejnom záujme

PP – Pracovný poriadok zamestnancov mesta Prievidza IS-03

Ďalej sú čiastočne pravidlá etiky riešené :

- vo vyššie spomínanom Príkaznom liste prednostu mestského úradu, ktorý popisuje časť požiadaviek a definícií na etické správanie sa zamestnancov, avšak v žiadnom prípade nenahrádza etický kódex. Príkazný list nedostatočne popisuje vyžadované konanie a správanie sa, súvisiace s konfliktom záujmov a správaním sa zamestnancov mimo pracoviska. Rovnako v ňom absentuje problematika whistleblowingu – to znamená, že zamestnanci nie sú upozornení na možnosť a povinnosť oznamovať

neetické konanie a správanie sa zamestnancov MsÚ, prípadne konflikt záujmov, ani o spôsobe, akým to môžu realizovať. Rovnako neobsahuje informáciu, na koho sa v takomto prípade majú obrátiť.

- V Pracovnom poriadku zamestnancov mesta Prievidza.

Podľa pracovného poriadku v prípade etickej dilemy, potenciálneho konfliktu záujmov či whistleblowingu rieši dané otázky prednosta, v závažných prípadoch primátor. Ochrana zamestnancov v prípade whistleblowingu je však riešená len všeobecne záväznými nariadeniami, t.j. podľa Zákonníka práce a Zákona o výkone prác vo verejnom záujme. Neexistujú žiadne interné pravidlá regulujúce túto oblasť. Mesto takisto nemá vytvorenú disciplinárnu komisiu. Postupy na riešenie situácií spojených s ohlasovaním možných nekalých praktík na pracovisku nie sú budované tak, aby vytvárali dôveru a chránili oznamovateľov. Nie je predovšetkým zabezpečená možnosť oznamovania nezávislému subjektu. Uvedené platí aj pre oblasť konfliktu záujmov a prijímania darov. Formulácie uvedené vo vymenovaných dokumentoch nie sú dostatočne konkretizované. Zamestnanec má vlastne voľný výklad, čo možno považovať za konflikt záujmov a čo nie a rovnako má neobmedzené možnosti výkladu, aké dary/služby v mene zamestnávateľa môže prijímať.

Vo všetkých uvedených dokumentoch nie sú definované pravidlá na predchádzanie uprednostňovania blízkych osôb pri výbere zamestnancov a zástupcov mesta v mestských firmách.

Audit tak ukázal, že uvedené predpisy iba okrajovo 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

#### **4.7.1.2. Hodnotenie mechanizmu podpory, presadzovania a vyhodnocovania etického správania zamestnancov**

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

Okrem skutočnosti, že absentujú základné dokumenty, sumarizujúce a vysvetľujúce etické konanie a správanie, nie je zavedený ani 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/etickej konfliktov. 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.

#### **4.7.1.3. Hodnotenie inštitucionalizácie podpory etického správania v meste Prievidza**

Mesto Prievidza 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. Veľmi závažnou skutočnosťou je fakt, že nie je zriadená ani disciplinárna komisia.

#### **4.7.2. Slabé miesta v budovaní etickej infraštruktúry v meste Prievidza**

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

$$K = M + VvR - T$$

##### Voľnosť v rozhodovaní

- absencia Etického kódexu pre zamestnancov mesta či iného formálneho dokumentu, ktorý by sumarizoval všetky etické požiadavky na zamestnancov mesta a mechanizmy ich vymáhania. Tým pádom v meste chýba nielen formálna deklarácia, no najmä praktická pomôcka zahrňujúca jasné definovanie vyžadovaných etických hodnôt a implementačný mechanizmus, ktorý definuje a zaväzuje zamestnancov dodržiavať stanovené etické pravidlá a štandardy správania sa a konania a pomáha zamestnancom riešiť etické dilemy na pracovisku.
- 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.
- nedostatočne popísaný a definovaný konflikt záujmov – ako na úrovni riadiacich pracovníkov, tak ani na úrovni zamestnanca.
- nevenuje sa pozornosť monitoringu a vyhodnocovaniu dodržiavania etických pravidiel – 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.
- absencia úpravy ochrany oznamovania nekalých praktík na pracovisku.

##### Transparentnosť

- nezverejňovanie vnútroorganizačných predpisov, ktorými sa stanovujú štandardy správania zamestnancov mesta na internetovej stránke mesta. Verejne prístupný pracovný poriadok / príkazný list prednostu umožňuje efektívnejšiu verejnú kontrolu moci. Tento dokument okrem iného definuje, kto je vedúcim zamestnancom, aké má povinnosti a obmedzenia, čo má význam napr. pri žiadaní informácií v zmysle zákona NR SR č. 211/2000 Zb. o slobodnom prístupe k informáciám. Mesto

Prievidza ho však vníma len ako interný dokument a nezverejnilo ho (napr. 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.

- Absencia formuláru na podávanie sťažností na internetovej stránke

#### **4.7.3. Záver**

Mesto Prievidza venuje problematike etiky pozornosť a má snahu zabezpečovať dodržiavanie stanovených etických noriem v rámci fungovania mesta. Zriadený systém je však potrebné doplniť ďalšími nevyhnutnými prvkami:

- dopracovať z hľadiska postupov súvisiace dokumenty
- dopracovať interné predpisy
- ako aj vytvoriť relevantné databázy
- zdokonaľiť monitoring a využívanie získaných poznatkov na prevenciu
- rezervy sú aj v komunikácii a participácii verejnosti na tomto procese.

### **4.8. Politika etiky – etickej infraštruktúry a konfliktu 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 Prievidza**

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

- stav etickej infraštruktúry – z hľadiska definovania pravidiel, etických hodnôt a popisu súvisiacich postupov
- mechanizmus podpory presadzovania a vyhodnocovania etického správania zamestnancov
- inštitucionalizácia podpory etického správania v mestských organizáciách

#### **4.8.1.1. Hodnotenie stavu etickej infraštruktúry – z hľadiska definovania pravidiel, etických hodnôt a popisu súvisiacich postupov**

Mesto Prievidza má celkovo 12 rozpočtových organizácií (RO) a príspevkových organizácií (PO). Z toho je 11 RO a 1 PO. Spolu v uvedených inštitúciách pracuje 525 zamestnancov. Zároveň má mesto 3 mestské firmy, v ktorých je celkovo zamestnaných 67 ľudí. Ďalej má mesto 51% podiel v akciovej spoločnosti, kde pracuje 34 ľudí a 97,4% podiel v jednej spoločnosti s ručením obmedzeným s jedným zamestnancom. Mesto má taktiež 3 mestské firmy, v ktorých má menej ako 50%, kde pracuje spolu 631 zamestnancov. Z uvedeného vyplýva, že mesto priamo či nepriamo zamestnáva vyše 1200 ľudí.

Problematiku etiky a riešenie konfliktu záujmov zamestnancov organizácií mesta Prievidza upravuje Zákonník práce a v istých prípadoch aj Zákon o výkone prác vo verejnom záujme. Avšak danú problematiku neupravujú všeobecne záväzné právne predpisy mesta. To platí aj pre zamestnancov v mestských firmách.

V rámci jednotlivých organizácií neexistujú špecializované interné predpisy, ktoré by definovali žiaduce etické správanie a konanie ich zamestnancov. Etický kódex zamestnanca nebol vypracovaný v žiadnej z existujúcich organizácií, ani mestský úrad na to nedal žiaden podnet. Mestské organizácie a obchodné spoločnosti čiastočne vlastnené mestom 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 princípov, 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 predpisov
- mestské organizácie nevenujú žiadnu osobitnú pozornosť zavedeniu, podpore a monitorovaniu dodržiavania etických noriem svojimi zamestnancami

Z auditu ďalej vyplynulo, že mesto Prievidza, 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.

#### **4.8.1.2. Hodnotenie mechanizmu podpory presadzovania a vyhodnocovania etického správania zamestnancov**

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.



#### **4.8.1.3. Hodnotenie inštitucionalizácie podpory etického správania v mestských organizáciách**

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 Prievidzi, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa budeme opierať o Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + VvR - T$$

##### 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, podpory a presadzovania ako aj 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 minimálny a 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 nie sú zosumarizované, ale sú roztrúsené vo viacerých zákonoch.

### 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 Prievidza.

## 4.9. Mediálna politika

Mestá, ktoré zriaďujú vlastné médiá či dotujú súkromné médiá za podmienky informovania o danom meste výzve, ako z týchto médií urobiť kvalitný informačný kanál o udalostiach, ktoré súkromné médiá nepokrývajú, a na druhej strane zachovať mestské médiá pluralitné a vyvážené aj pre politikov a občanov, ktorí sú voči aktuálneho vedeniu v opozícii. Podobne ako na národnej úrovni verejnoprávne médiá často skĺzajú do služieb vládnucich strán a nie verejnosti, tak aj mestské periodiká či televízie majú tendenciu k propagácii starostov a primátorov.

### 4.9.1. Stav v danej oblasti v meste Prievidza

Mesto Prievidza poskytuje občanom spravodajstvo cez súkromných poskytovateľov. Mesačník **Novinky z Prievidze** vydáva nitrianska spoločnosť 14press (jediným spoločníkom je Štefan Hervay). Novinky vychádzajú v 20 tisícovom náklade a sú distribuované do schránok občanov zdarma. Mesto stojí vydávanie 16-stránkového plnofarebného periodika zhruba 28 tisíc eur ročne (2009).

Novinky v tiráži nemajú uvedené meno šéfredaktora, mená redaktorov či redakčnú radu. Podľa zmluvy mesto poskytuje 75% obsahu prostredníctvom svojho odboru marketingu a komunikácie. Články týkajúce politických udalostí v meste (zasadnutia mestského zastupiteľstva, aktivity predstaviteľov mesta) píše zvyčajne hovorkyňa primátora. Z obsahového hľadiska dominuje Novinkám vecný prístup, a udalosti týkajúce sa politiky tvoria len malú časť obsahu. Na druhej strane mesačník neposkytuje priestor pre kritické, resp. opozičné hlasy voči vedeniu mesta. Novinky nemajú redakčný štatút ani etický kódex.

Televízne spravodajstvo o meste si vedenie objednáva v RTV (**Regionálna televízia Prievidza**). RTV s.r.o. vlastní z polovice najväčší regionálny podnik Hornonitrianske bane a z polovice s mestami Prievidza, Handlová, Bojnice, Nováky a Lehota pod Vtáčnikom. Podiel Prievidze v televízii je tak 12,5%. Za 32,5 tisíc eur ročne dostáva mesto denne hodinový blok spravodajstva.

RTV má vlastný profesionálny redakčný tím, vrátane štatútu. Ani v jej spravodajstve sa však neobjavujú voči vedeniu mesta kritické príspevky, či hlasy opozičných poslancov. Podľa informácie mesta redakcia zvyčajne spracuje tipy na reportáže, ktoré jej radnica posiela.

Na mediálnu politiku mesta a objektivnosť mestom dotovaných médií dohliada masmediálna rada mesta. Tvorí ju 6 členov, traja poslanci (všetci koalíční), hovorkyňa primátora, prednosta a riaditeľ sekretariátu primátora.

V meste neexistuje verejné hodnotenie kvality a plurality v médiách, ktoré samospráva podporuje.

#### **4.9.2. Slabé miesta v oblasti mediálnej politiky**

##### Voľnosť v rozhodovaní a transparentnosť

- Absencia platformy pre kritické názory v mesačníku Novinky z Prievidze, ako aj v Regionálnej televízii Prievidza
- Absencia základných dokumentov fungovania redakcie Nokviniiek z Prievidze – štatútu či etického kódexu, informácií o členoch redakcie, dotácii mesta, či informácií o vlastníkoch RTV na internetovej stránke
- Masmédiálna rada, ktorá médiá kontroluje, nemá opozičných zástupcov, a polovica jej členov sú spolupracovníkmi primátora

#### **4.9.2. Záver**

Spravodajstvo o meste si vedenie Prievidze objednáva cez súkromných sprostredkovateľov, vydavateľa mesačníka a regionálnej televízie, kde má mesto menšinový podiel. Obe médiá slúžia na vecné informovanie o práci vedenia a aktivitách v meste. Chýba však platforma na diskusiu a možnú kritiku rozhodnutí aktuálneho vedenia v zmysle verejnoprávnosti. Problémom je aj transparentnosť - mesačník nemá uvedených členov redakcie ani informáciu o dotácii mesta, televízia o svojich vlastníkoch mlčí na webovej stránke.

### **4.10. Politika územného plánovania 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 rovnováha 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 a slabé miesta v danej oblasti v meste Prievidza**

##### **4.10.1.1. Územné plánovanie**

Z pohľadu otvorenosti samosprávy - textová aj grafická časť platného územného plánu (ďalej len "ÚPN") sú zverejnené na internetovej stránke mesta, a zároveň sú k nahliadnutiu na Mestskom úrade. Územnoplánovacie podklady (napr. urbanistické štúdie) sa však nezverejňujú. Pri prerokúvaní zmien a doplnkov ÚPN sú tieto zverejňované na úradnej tabuli pred mestským úradom a na internetovej stránke mesta. Iné médiá (miestna tlač a TV, informačné tabule v jednotlivých častiach mesta a pod.) sa nevyužívajú.

Zmluvné vzťahy s riešiteľskými ateliérmi, ktoré pre mesto spracúvajú ÚPN a jej aktualizáciu, nie sú známe, nakoľko mesto v súčasnosti zmluvy, ani ich rámcové prehľady nezverejňuje.

Zmeny a doplnky platného ÚPN sa prijímajú cca dvakrát ročne, dôvodmi je najčastejšie aktualizácia územnoplánovacej dokumentácie, resp. zmeny vyvolané investormi a majiteľmi pozemkov v meste.

Čo sa týka procesu pri spracúvaní a následnom schvaľovaní územnoplánovacej dokumentácie, mesto postupuje podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej len “*stavebný zákon*”). Zároveň však vytvára priestor pre účasť verejnosti pri územnom plánovaní nad rámec stanovený zákonmi, a to tým, že vždy býva stanovená dlhšia doba prerokovania s verejnosťou a dotknutými orgánmi štátnej správy ako určuje stavebný zákon.

Mesto nemá zriadený osobitný Útvar hlavného architekta. Formálne patrí agenda ÚPN pod “Oddelenie územného plánovania, životného prostredia a regionálneho rozvoja”, ktoré je súčasťou Odboru výstavby a regionálneho rozvoja MsÚ. Dvaja pracovníci MsÚ majú preukaz o odbornej spôsobilosti na obstarávanie ÚPD.

#### 4.10.1.2. Stavebná agenda

Stavebnú agendu zabezpečuje v rámci MsÚ oddelenie stavebného poriadku spadajúce pod Odbor výstavby a regionálneho rozvoja. Oddelenie stavebného poriadku vydáva rozhodnutia v územnom, stavebnom, kolaudačnom a vyvlastňovacom konaní v katastri mesta, 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 a zabezpečuje výkon štátneho stavebného dohľadu v katastri mesta.

Na činnosť Odboru výstavby a regionálneho rozvoja MsÚ neboli - podľa dotazníka - podané žiadne sťažnosti občanov, a k jeho fungovaniu nie sú zo strany verejnosti ani iné výhrady.

V období od roku 2003 do 30. 6. 2010 vydalo oddelenie stavebného poriadku 201 územných rozhodnutí a 1148 stavebných povolení. Konkrétosti sú pripojené v nasledujúcej tabuľke:

**Tabuľka č. 7:** Prehľad rozhodnutí v oblasti územného plánovania a stavebnej agendy za roky 2003 – 2010

Rok / /Druh	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 I a II. Q
Územné rozhodnutia	20	31	29	33	31	30	21	6
Stavebné povolenia	107	179	121	159	177	185	160	60
Kolaudačné rozhodnutia	49	92	131	133	145	117	158	49

Terénne úpravy	- *	- *	- *	-*	-*	-*	-*	-*
Oznámenia : -	42	167	260	293	120	123	122	38
Drobné stavby a stavebné úpravy	77	243	358	387	347	388	381	120
Reklamné zariadenia	-**	-**	-**	81	183	164	143	102

Zdroj: vlastné spracovanie na základe informácií z MsÚ

\* - neboli vydané rozhodnutia

\*\* - stavebný úrad vydáva rozhodnutia od júna 2006, dovtedy boli vydávané na odd. ÚP ŽP a RR MsÚ

Stavebný úrad, resp. mesto nemá prijatý osobitný mechanizmus na sledovanie dodržiavania zásady materiálnej rovnosti/princípu rovnakého metra (§ 3 ods. 5 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní), t.j. kriteriálnu metodiku posudzovania a jednotnú aplikačnú prax pri porovnateľných stavebných zámeroch a neuplatňuje ani osobitnú (nadštandardnú) informovanosť verejnosti o začatí, resp. priebehu konaní so zásadnejším dopadom na kvalitu života obyvateľov mesta.

Mesto nemá vypracovaný pasport billboardov a ďalších reklamných plôch na území mesta. Pri povoľovaní informačných, reklamných a propagačných zariadení postupuje v zmysle stavebného zákona a súvisiacich predpisov, t.j. stavebný úrad požaduje v konaní doložiť záväzné stanoviska mesta k umiestneniu reklamného zariadenia a stanovisko dopravného inšpektorátu.

Mesto zatiaľ nedisponuje elektronickou podateľňou a elektronickým registrom žiadostí v územnom, resp. stavebnom konaní, v rámci ktorého by účastník konania mal prehľad o stave vybavenia svojej veci.

#### **4.10.2. Slabé miesta v oblasti územného plánovania a politiky stavebného úradu**

##### Voľnosť v rozhodovaní

- Mesto nemá vypracovanú kriteriálnu metodiku posudzovania rovnosti a jednotnú aplikačnú prax pri porovnateľných stavebných zámeroch a neuplatňuje osobitnú informovanosť verejnosti o začatí, resp. priebehu konaní

##### Transparentnosť

- Nezverejňovanie územnoplánovacích podkladov (napr. urbanistických štúdií)
- Nezverejňovanie zmlúv či rámcových podkladov s riešiteľskými ateliérmi
- Mesto nemá vypracovaný pasport billboardov a iných reklamných plôch
- Mesto nedisponuje elektronickou podateľňou a elektronickým registrom

#### **4.10.3. Záver**

Mesto si plní svoje zákonné povinnosti v zmysle stavebného zákona, a to či už ako orgán územného plánovania, tak aj ako stavebný úrad. V záujme posilňovania transparentnosti a dôvery obyvateľov treba však pristúpiť k zlepšeniu informovanosti o fungovaní jednotlivých politík a prípadne aj k prijatiu kritériálnej 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 pridelované 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 Prievidza**

Na dotácie poskytlo mesto Prievidza v roku 2008 881 042 EUR, čo predstavovalo 2,76% z rozpočtu mesta Prievidza a v roku 2009 341 555 EUR predstavujúc 1,27% z rozpočtu. Ide o nakladanie s verejnými zdrojmi mesta, a aj z tohto dôvodu je potrebné venovať uvedenej problematike zvýšenú pozornosť.

Čo sa týka dopytu po dotáciách, v roku 2008 mesto Prievidza obdržalo 139 žiadostí o poskytnutie dotácií, pričom celkovo pridelilo 118 dotácií, čo predstavuje približne 84,9% z celkových žiadostí. V roku 2009 dotáciu v stanovených oblastiach žiadalo 85 subjektov, pričom ju získalo 70, čo predstavuje 82,35% žiadateľov. Uvedené čísla ukazujú vyšší dopyt po dotáciách ako je ich ponuka a teda nevyhnutnosť výberového procesu.

Mesto Prievidza má vypracovaný ucelený dokument, ktorý upravuje rozhodovanie o dotáciách, vo forme Všeobecne záväzného nariadenia č.107/2010 (Všeobecne záväzné nariadenie mesta Prievidza č. 107/2010 o poskytovaní dotácií z rozpočtu mesta Prievidza). Pri rozhodovaní o dotáciách existujú v meste Prievidza dve rozhodovacie trajektórie. Prvá rozhodovacia trajektória je cez komisie mestského zastupiteľstva a primátora mesta a druhá je rozhodovanie len primátora mesta.

V rámci prvej rozhodovacej trajektórie rozhoduje primátor mesta na základe návrhu príslušnej komisie MsZ. Finančné prostriedky na poskytovanie dotácií schvaľuje MsZ v rozpočte mesta na príslušný rozpočtový rok.

Poslanci mestského zastupiteľstva rozhodujú o členoch všetkých siedmych komisií a ich počte. Členmi komisií sú aj neposlanci, pričom ich do uvedených komisií schvaľujú poslanci Mestského zastupiteľstva. V roku 2008 bolo do uvedených komisií navrhnutých celkovo 67 neposlancov, pričom všetci z nich boli aj schválení. V roku 2009 bolo nominovaných a zároveň schválených 15 poslancov.

Od roku 2009 športová komisia vypisuje grantové kolá na pridelenie dotácií. To však závisí od možnosti poskytnutia finančných prostriedkov vyčlenených v schválenom rozpočte mesta.

V rámci druhej rozhodovacej trajektórie rozhoduje o pridelení dotácie primátor ako štatutár mesta a to svojím podpisom, pričom komisie MsZ sú poradným orgánom. Primátor však má možnosť aj sám rozhodnúť o pridelení dotácie tretej osobe. Má taktiež možnosť zmeniť rozhodnutie komisií. Podľa údajov z mesta Prievidza v roku 2008 a 2009 primátor akceptoval všetky rozhodnutia príslušných komisií a nemenil ich.

Primátor má k dispozícii vydelenú sumu peňazí z mestského rozpočtu, o ktorých alokácii rozhoduje sám. Obvykle je to 5-10% z celkovej sumy dotácií a zväčša to bývajú dotácie a granty, ktoré prechádzajú cez komisiu športu. Niekedy však táto rezerva primátora prepadne, napr. v tomto roku to doteraz činilo 0 EUR, v roku 2009 bola celková suma dotácií, ktorá sa týka športovej komisie, 5754 EUR, z toho z rezervy primátora to bolo 1600 EUR.

Pri rozhodovaní o ich pridelení nie sú stanovené jasné pravidlá v podobe formalizovaného dokumentu. Podľa získaných informácií z mestského úradu výška prostriedkov je pridelená počas schvaľovania rozpočtu na základe odsúhlasenia zastupiteľstva primátorovej požiadavky na vyčlenenie istej sumy do svojej rezervy.

Mesto Prievidza zverejňuje informácie o možnosti uchádzať sa o dotácie podľa stanovených oblastí na internetovej stránke mesta a v mestských novinách. Podobne sa zverejňujú informácie o pridelení dotácie, avšak len na internetovej stránke mesta. Mesto takto informuje o tom, kto získal dotáciu, akú sumu a na aký účel. Mesto taktiež zverejňuje archív pridelených dotácií za minulé roky. Mesto zatiaľ nepracuje s čiernou listinou pri dotáciách, ktorá by sa mala týkať tých, ktorí získali dotácie a nedodrжали stanovené podmienky uvedené v príslušnej zmluve.

Okrem priamych dotácií mesto de facto poskytuje dotácie jednotlivým subjektom aj formou odpustenia daní a dlhov, o ktorých rozhoduje primátor mesta. Uvedená problematika je bližšie upravená vo VZN č.85/2005 o miestnych daniach (§ 16) a 86/2005 o miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (§ 10), ktoré sú zverejnené na internetovej stránke mesta. Informácie o odpustení dane a dlhu z dane nie sú zverejnené na internetovej stránke.

#### **4.11.2. Slabé miesta v rozhodovaní o dotáciách v meste Prievidza**

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

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

### Voľnosť v rozhodovaní

- VZN č.107 nerieši konflikt záujmov tých, ktorí rozhodujú o pridelení dotácií. Neexistuje teda žiadne všeobecné nariadenie, ktoré by sa uplatňovalo na všetkých, ktorí rozhodujú v danej oblasti.
- Tak isto sa explicitne nerieši potenciálny konflikt záujmov pri rozhodovaní o dotáciách primátorom mesta.
- VZN mesta Prievidza 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 nedodržujú dohodnuté pravidlá v danej oblasti. Zatiaľ sa však neuviedla do praxe.

### Transparentnosť

- Čo sa týka otvorenosti zasadnutí komisií rozhodujúcich o pridelení dotácií, neexistuje predpis, ktorý by zakazoval jeho otvorenosť verejnosti. Avšak ad hoc komisia rozhoduje, či súhlasí s účasťou občana na zasadnutí komisie alebo nie (ak by mal tento záujem sa zúčastniť).
- Informácie o stretnutiach komisií v rozhodovaní o danej agende nie sú zverejnené na web stránkach mesta.
- Na web stránkach mesta Prievidza absentuje sekcia venujúca sa rozhodovaniu o poskytovaní dotácií: chýba popis jednotlivých možností získania dotácie, jednotlivých procesných krokov, ako aj elektronické verzie formulárov/žiadostí.
- Nie sú zverejnené ani výzvy na podanie žiadosti na získanie dotácie. Spravidla platí, že uchádzači si podávajú žiadosti bez výzvy mesta.

#### **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**

Pri audite TIS v tejto oblasti sú predmetom záujmu tri typy mestských subjektov: i) príspevkové a rozpočtové organizácie zriadené Mestom, ii) obchodné spoločnosti so 100% účasťou mesta a iii) obchodné spoločnosti s menšou ako 100% účasťou mesta.



#### **4.12.1. Stav v danej oblasti v meste Prievidza**

##### **4.12.1.1. Rozpočtové a príspevkové organizácie**

Mesto má vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti celkovo 11 rozpočtových a príspevkových organizácií (ROPO). Konkrétne sú to: základné školy, Centrum voľného času, Základná umelecká škola, zariadenie pre seniorov a Kultúrne a spoločenské stredisko.

S výnimkou zariadenia pre seniorov majú všetky uvedené ROPO samostatnú web stránku. Stránky si organizácie vybudovali sami, „svojpomocne“, bez poskytnutých kapacít zriaďovateľa. Mesto ako zriaďovateľ - s príležitostnými výnimkami - neusmerňuje svoje ROPO vo veci plnenia aktívnych informačných povinností týchto subjektov, vrátane dodržiavania zákona o slobode informácií. Mesto nemá v tejto oblasti prijatý ani vnútorný dokument, prostredníctvom ktorého by inštruovalo jednotlivé ROPO na dosiahnutie určitého informačného štandardu. Zodpovedá tomu aj prehľad webstránok jednotlivých ROPO: tie sa od seba – obsahovo aj formálne - značne líšia.

Čo sa týka zákona o slobode informácií, zo zaslaných dotazníkov vyplýva, že fyzické a právnické osoby prostredníctvom tohto zákona s mestskými ROPO veľmi nekomunikujú a uprednostňujú skôr neformalizované spôsoby jednania. Mesto ako odvolací orgán vo veci poskytovania informácií riešil od roku 2001 len dve odvolania voči rozhodnutiam jednotlivých riaditeľov ROPO o nesprístupnení informácií.

Riaditelia mestských ROPO sa nezúčastňujú rokovaní MsZ, avšak poslanci MsZ majú právo interpelovať ich, čo priebežne aj využívajú.

Žiadna z mestských ROPO nemá prijatý Etický kódex, ktorí by upravoval postupy na riešenia etických dilem štatutárov a zamestnancov týchto organizácií.

##### **4.12.1.2. Obchodné spoločnosti so 100% účasťou mesta**

Mesto má vo svojej zakladateľskej pôsobnosti tri obchodné spoločnosti so 100% účasťou (OS): UNIPA, s. r. o. Prievidza, ktorá sa venuje správe VO a športovísk, ďalej Prievidza invest, s. r. o. Prievidza zaoberajúca sa správou majetku priemyselnej zóny a SMMP, s. r.o. Prievidza, ktorá spravuje bytové hospodárstvo. Valným zhromaždením vtýchto OS je – v zmysle zákona - primátor mesta, štatutárnym orgánom sú externí odborníci. Na rozdiel od množstva iných slovenských samospráv, konateľmi nie sú poslanci MsZ. Čo sa týka obsadenia dozorných rád, v prípade spoločnosti UNIPA sú to poslanci MsZ, v prípade firmy SMMP sú to externé osoby a firma Prievidza invest nemá zriadenú dozornú radu. Na obsadzovanie orgánov mestských OS podľa dotazníka nie sú spracované žiadne pravidlá.

Webstránku má zriadenú iba Prievidza invest. Rovnako ako v prípade ROPO, ani pri OS Mesto ako zakladateľ tieto subjekty nijako neusmerňuje. Mesto nemá prijatý žiadny ucelený vnútorný dokument, prostredníctvom ktorého by inštruovalo jednotlivé OS na dosiahnutie určitého informačného štandardu.

Mestské OS nie sú pod veľkým „náporom“ žiadateľov podľa zákona o slobode informácií: Mesto ako odvolací orgán za posledných desať rokov riešilo iba jedno odvolanie.

Poslanci MsZ majú právo interpelovať riaditeľov OS, pričom títo riaditelia sa – na rozdiel od štatutárov ROPO – aj priamo zúčastňujú zasadnutí MsZ.

Rovnako ako pri mestských ROPO, ani mestské OS nemajú prijatý Etický kódex, ktorí by upravoval postupy na riešenia etických dilem štatutárov a zamestnancov týchto firiem.

#### **4.12.1.3. Obchodné spoločnosti s menšou ako 100% účasťou mesta**

Okrem troch OS, v ktorých má mesto plnú majetkovú účasť a kontrolu, má prievádzka samospráva väčší alebo menší majetkový podiel aj v piatich ďalších spoločnostiach: Ide o: 1. Prievádzke tepelné hospodárstvo, a. s. Prievidza (veľkosť podielu Mesta 51%) - výroba a distribúcia tepla a TÚV, 2. BIC, s. r. o. Prievidza – (97,4%) – aktivity pre rozvoj malého a stredného podnikania formou tzv. inkubátora začínajúcich podnikateľov, 3. Stredoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s. Banská Bystrica – (6,88%) - dodávka vody, 4. UNIPHARMA, a. s. Prievidza - (0,33%) - dodávky liekov a zdravotníckeho materiálu a 5. Regionálna televízia Prievidza, s. r. o. Prievidza – (10%) - výroba a šírenie televízneho vysielania v regióne.

Informovanie poslancov MsZ a verejnosti o činnosti mesta v týchto spoločnostiach vedenie samosprávy zabezpečuje - podľa dotazníka - polročnými správami o činnosti a plnení zmlúv.

#### **4.12.2. Slabé miesta v oblasti transparentnosti právnických osôb zriadených a založených mestom**

- Mesto ako zriaďovateľ neusmerňuje svoje ROPO ani OS vo veci plnenia aktívnych informačných povinností týchto subjektov, vrátane dodržiavania zákona o slobode informácií.
- Mesto nemá v tejto oblasti prijatý vnútorný dokument, prostredníctvom ktorého by inštruovalo jednotlivé ROPO na dosiahnutie určitého informačného štandardu. Zodpovedá tomu aj prehľad webstránok jednotlivých ROPO: tie sa od seba – obsahovo aj formálne - značne líšia.
- Mestské ROPO ani OS nemajú prijatý Etický kódex, ktorí by upravoval postupy na riešenia etických dilem štatutárov a zamestnancov týchto organizácií a firiem
- Na obsadzovanie orgánov mestských OS nie sú spracované žiadne pravidlá

#### **4.12.3. Záver**

Hoci ROPO aj OS majú svoju vlastnú právnu subjektivitu, Mesto ako zriaďovateľ, resp. zakladateľ, má určité možnosti ako prispievať k otvorenosti týchto svojich subjektov. Ide najmä o metodické vedenie v oblasti poskytovania informácií, vyžadovanie šandardizácie obsahu a formy informácií zverejňovaných jednotlivými právnickými osobami na webstránkach a tiež “tlakom” na prijatie spresňujúcich etických kódexov, ktoré dolaďujú “tvrdý” (fixný) zákonný rámec povinností pracovníkov ROPO a OS. Mesto zároveň musí zaručiť, že do orgánov OS budú nominovaní nestranní externí odborníci, nie politickí aktéri.

## 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 Prievidza

Verejné obstarávanie na Mestskom úrade v Prievidzi je decentralizované. Nie je zriadený samostatný útvar (poverená zodpovedná osoba) pre verejné obstarávanie. Väčšina významnejších verejných obstarávaní sa robí v súvislosti s výstavbou (podiel hodnoty obstarávania verejných prác z celkovej hodnoty verejného obstarávania v rokoch 2009 a 2010 je 90 %) a preto vedením agendy verejného obstarávania je poverený vedúci oddelenia výstavby a verejných prác. Pre riadenie procesu verejného obstarávania je vyhlásená smernica – karta postupu verejného obstarávania (ako súčasť systému riadenia kvality), ktorá sústreďuje výkon verejného obstarávania nadlimitného, podlimitného a podprahového do oddelenia výstavby a verejných prác na základe písomnej požiadavky príslušného oddelenia (ktoré v rámci vzoru požiadavky zodpovedá najmä za presnú špecifikáciu predmetu obstarávania). Zákazky s nízkou cenou sú plne decentralizované podľa osobitnej smernice na príslušné oddelenia s povinnosťou podávať informácie o ich výsledku poverenej osobe na oddelení výstavby a verejných prác pre potreby centrálnej evidencie verejného obstarávania.

Všetci pracovníci na oddelení výstavby a verejných prác sú odborne spôsobilé osoby a pre jednotlivé verejné práce, ktorých odborným riadením sú poverené, vykonávajú aj príslušné verejné obstarávanie. Mestský úrad má 7 odborne spôsobilých osôb, ktoré môžu vykonávať verejné obstarávanie (obstarávanie s nízkou cenou môžu vykonávať aj iné osoby).

Nie je vypracovaný samostatný ročný plán verejného obstarávania, hlavné akcie (na investičné a stavebné práce) sú osobitne zahrnuté do celkového ročného rozpočtu mesta. Ako ročné rozpočtové výdavky na verejné obstarávanie je uvedený súhrn realizovaných prípadov verejného obstarávania.

Audit ex-post verejného obstarávania je deklarovaný ako súčasť auditu rozpočtu mesta, a to za rok 2008 (nie požadovaný za rok 2009), ktorý sa orientuje na v rozpočte vymenované investičné a stavebné akcie (ich nákladovú stránku), ale jeho predmetom nie je verejné obstarávanie.

Webová stránka mesta v časti verejné obstarávanie nepodáva v súčasnosti žiadne informácie o verejnom obstarávaní mesta a teda v časti verejné obstarávanie je prakticky prázdna. Neobsahuje žiadne aktuálne vyhlásenie súťaží a výzvy. V archíve výziev sú uvedené 4 výzvy (len ich nadpisy):

- z 16.11.2009 (podprahové obstaranie straveniek pre zamestnancov úradu)

- z 30.12.2008 (monitorovací systém pre SAD)
- z 1.12.2008 (podprahové obstaranie stavby komunikácie a osvetlenia)
- z 28.10.2008 (podprahové obstaranie straveniek pre zamestnancov úradu).

Ani v archívu oznámení nie sú výzvy na verejné obstarávanie, vedené v roku 2009 a 2010. Odkazmi možno nájsť smernicu pre obstarávanie zákaziek s nízkou cenou. Smernicu pre nadlimitné, podlimitné a podprahové obstarávanie možno len ťažko nájsť ako kartu postupu č.13 v rámci systému riadenia kvality.

Pre nadlimitné a podlimitné obstarávanie sa na webovej stránke mesta neopakujú ani oznámenia o vyhlásení súťaže ani oznámenia o výsledku, zasielané a publikované vo Vestníku verejného obstarávania ani žiadne iné informácie (súťažné podklady, zápisy komisie, podpísané zmluvy).

Nie je zverejnený ani etický kódex verejného obstarávania, plán verejného obstarávania a ročná správa o stave verejného obstarávania.

Mesto v súčasnosti nepoužíva obstarávanie podľa rámcových zmlúv. V minulosti sa vraj rámcové zmluvy použili (najmä formou komisionálnych zmlúv). Mesto neprejavilo iniciatívu na zjednodušenie, skvalitnenie a zefektívnenie obstarávania formou spoločného obstarávania s inými organizáciami (najmä mestu podriadenými alebo mestom riadenými).

Mesto nemá vypracovaný etický kódex verejného obstarávania a neuplatňuje pakt integrity. Vyhlásenia členov komisie na hodnotenie ponúk o ich konflikte záujmov, splňujúce zákonné požiadavky sa ako doklad vyžadujú, ich formu si pre každý individuálny prípad obstarávania stanovuje príslušný poverený pracovník, potreba jednotného mestského vzoru mesto nepovažuje za potrebnú..

V rokoch 2009 a 2010 vykazuje mesto celkom (nadlimitných aj podlimitných) 7 verejných súťaží. K nim boli podané 4 žiadosti o nápravu (žiadna nebola uznaná ako oprávnená) a 2 námietky Úradu pre verejné obstarávanie (žiadna nebola uznaná ako oprávnená).

Formou podprahového obstarávania sa v rokoch 2009 a 2010 uskutočnili 4 verejné súťaže na stavebné práce (z toho žiadne postupom rokovacieho konania bez zverejnenia). Vyhlásenie súťaže a výzva na podanie ponuky sa pre tieto roky zverejnilo len raz na webovej stránke mesta v časti verejné obstarávanie (30.12.2008) a ani raz na úradnej tabule mesta, zverejňovanej na webovej stránke mesta v časti oznámenia.

Vedenie mesta nepožaduje vypracovanie osobitnej ročnej analytickej správy o stave a výsledkoch verejného obstarávania (pre slovenskú štatistiku sa potrebné údaje čerpajú z oznámení zasielaných Úradu pre verejné obstarávanie). Vybrané údaje predložené za roky 2009 a 2010 podľa jednotlivých druhov obstarávania dokladajú, že mesto má pohotove vo

vlastnom jednoduchom elektronickom systéme k dispozícii údaje z jednotlivých prípadov nadlimitného, podlimitného a podprahového obstarávania (celkom 11 prípadov, z toho 10 prípadov obstarávania stavebných prác a žiadny prípad rokovacieho konania bez zverejnenia) aj prípadov obstarávania s nízkou cenou (celkom 90 prípadov, z ktorých žiadny sa neobstarával postupom rokovacieho konania bez zverejnenia). Na požiadanie boli ihneď k dispozícii tlačené údaje z informačného systému ako zoznam verejného obstarávania stavebných prác za rok 2009 a počty doterajších prípadov podľa postupov obstarávania a predmetov obstarávania za rok 2010.

Ak predložené údaje odpovedajú skutočnosti, je pre nadlimitné, podlimitné a podprahové obstarávanie zaujímavé, že

- sa použili len súťažné postupy obstarávania a žiadne nesúťažné postupy akým je rokovacie konanie bez zverejnenia, a
- všetky prípady sa týkali stavebných prác (s jedinou výnimkou nákupu stravovacích lístkov pre zamestnancov).

Pre zabehnutý decentralizovaný systém obstarávania je neobvyklé, že pre spracovanie rôznych dokladov verejného obstarávania, ktoré sa dnes spracúvajú výlučne na počítačoch, si mesto nevydalo svoje elektronické vzory dokladov pre všetkých spracovateľov prípadov verejného obstarávania a prenechalo na nich vypracovanie vlastných vzorov. Pri malom rozsahu verejného obstarávania nevznikol žiadny impulz na vypracovanie mestských vzorov.

Mesto zatiaľ nepristúpilo k elektronizácii celého systému verejného obstarávania (s výnimkou povinného elektronického oznámenia pre Vestník Úradu pre verejné obstarávanie). Pre spracovanie dokladov jednotlivých prípadov verejného obstarávania a pre spracovanie informácií o nich mesto používa vlastný program a ďalšia systémová elektronizácia sa pre malý rozsah obstarávania nepovažuje za potrebnú. V minulosti malo mesto ponuky na taký program, ale pre vysokú cenu ho nepovažovalo za potrebný.

Mesto zatiaľ neuvažovalo s používaním elektronickej aukcie. Formálne sa to zdôvodňuje tým, že uvedený postup zákon nenariaďuje.

Z uvedeného vyplýva, že verejné obstarávanie nie je hľadiska snáh o posilnenie transparentnosti a efektívnosti riadené systémovo - príkladom je neexistencia plánu verejného obstarávania a auditu verejného obstarávania, nezverejňovanie informácií o verejnom obstarávaní na webovej stránke mesta v časti verejného obstarávania, nevyužívanie obstarávania podľa rámcových zmlúv a spoločného obstarávania s mestskými organizáciami, neuplatňovanie systémovej elektronizácie pre riadenie verejného obstarávania ani elektronických aukcií a nepodávanie ročných správ o verejnom obstarávaní.

#### **4.13.2. Slabé miesta vo verejnom obstarávaní v meste Prievidza**

Pri analýze slabých miest pri verejnom obstarávaní na mestskom úrade v Prievidzi, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa budeme opierať o Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + VvR - T$$

#### Voľnosť v rozhodovaní

- mesto nevytvára ročný plán verejného obstarávania,
- neuskutočňuje audit verejného obstarávania,
- neuplatňuje systémovú elektronizáciu pre riadenie verejného obstarávania a na obstarávanie zatiaľ nepoužíva elektronické aukcie.
- pre verejné obstarávanie nebol vypracovaný etický kódex verejného obstarávania.

#### Transparentnosť

- Aj v oblasti transparentnosti sme identifikovali viaceré slabé miesta, príkladom je prakticky prázdna webová stránka mesta v časti verejného obstarávania. Na webovej stránke mesta sa nenachádzajú ani základné informácie o nadlimitných a podlimitných obstarávaní, neopakujú sa ani oznámenia o vyhlásení súťaže ani oznámenia o výsledku, zasielané a publikované vo Vestníku verejného obstarávania ani žiadne iné informácie (súťažné podklady, zápisy komisie, podpísané zmluvy).

#### **4.13.3. Záver**

Protikorupčné poistky nie sú zatiaľ dostatočne zabudované do systému verejného obstarávania v meste Prievidza, pričom najslabšia je úroveň transparentnosti, teda aktívneho zverejňovania informácií o nákupoch tovarov, služieb a prác v uvedenom meste. Mesto Prievidza neobmedzuje priestor pre korupciu ani používaním elektronických aukcií. Daným aspektom obmedzovania priestoru pre korupciu je potrebné začať venovať väčšiu pozornosť zo strany mesta Prievidza.

#### **4.14. Politika v oblasti uzatvárania 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 postupom.

##### **4.14.1. Stav v danej oblasti v meste Prievidza**

Mesto Prievidza zabezpečuje viaceré typy služieb pre občanom, táto problematika však nie je upravená vo forme samostatnej verejnej politiky mesta.

Služby zabezpečuje interným a externým spôsobom. Interne zabezpečuje napríklad osvetlenie v meste, domovy dôchodcov, materské školy a základné školy. Externe zabezpečuje zber a likvidáciu odpadu, údržbu ciest, údržbu zelene, MHD, teplárenské služby, cintoríny a starostlivosť o parky.

Externé zabezpečovanie vybraných služieb sa uskutočňuje vo viacerých prípadoch cez firmu TEZAS, s.r.o., ktorá bola vybraná na základe verejnej súťaže z roku 1996 a zmluvu má do roku 2016, teda na obdobie 10 rokov.

Mesto zabezpečuje aj MHD a to externe, cez firmu SAD, a.s.. Zmluva bola uzatvorená na dobu neurčitú, pričom zmluva bola pridelená priamo, konkrétne uznesením Mestského zastupiteľstva mesta Prievidza. Na zabezpečovanie uvedenej služby nebola robená súťaž.

Podobne je otázne zabezpečovanie teplárenských služieb. Pre mesto je zabezpečované externe a to cez firmu PTH,a.s., v ktorej mesto vlastní 51% podiel. Z dát, ktoré nám boli poskytnuté vyplýva, že mesto neuskutočnilo súťaž pri výbere partnera.

Mesto má väčšinu zmlúv na zabezpečovanie verejných služieb externe uzavretých na dobu určitú.

#### **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.
- Mesto nemá definovanú politiku zabezpečovania služieb, ako aj tvorby a implementácie projektov PPP.

##### 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 neexistenciu verejnej politiky mesta v danej oblasti, ďalej nedostatočné používanie transparentných postupov výberu súkromného partnera a nezverejňovanie informácií o zmluvných vzťahoch.

## **4.15. Politika pridelovania bytov**

Agenda rozhodovania o prenájme či predaji bytov patrí medzi oblasti citlivé na korupčné praktiky. Keďže ide o nakladanie s majetkom verejného sektora, zasluhuje si zvýšenú pozornosť z hľadiska skúmania priestoru pre korupciu a transparentnosť rozhodovania.

### **4.15.1. Stav v danej oblasti v meste Prievidza**

Mesto Prievidza disponuje celkovým počtom 430 bytov. Správcom bytového fondu je Správa majetku mesta Prievidza, s.r.o. (SMMP), s ktorou má mesto uzatvorenú zmluvu o spolupráci č. 569/2008. Rozhodovací proces o pridelení bytov spadá do kompetencie mesta – konkrétne pod Odbor starostlivosti o občana, komisiu starostlivosti o občana, Mestskú radu a primátora mesta v zmysle VZN č. 53/2000. SMMP, .s.r.o. s nájomníkmi uzatvára nájomné zmluvy.

Politiku nakladania s bytovým fondom upravujú dve všeobecne záväzné nariadenia mesta, VZN č. 20/1994 o vlastníctve bytov a nebytových priestorov a VZN č. 53/2000, ktorým sa upravujú zásady hospodárenia s bytovým fondom vo vlastníctve mesta Prievidza. Mesto má tieto nariadenia zverejnené na svojej internetovej stránke. Naopak, zmluva medzi mestom a SMMP, s.r.o. sa na stránke nenachádza.

Čo sa týka osôb a orgánov zodpovedných za rozhodovanie o pridelení mestských bytov, toto podlieha súhlasu komisie starostlivosti o občana, Mestskej rady a primátora mesta. Komisia starostlivosti o občana je obsadzovaná na základe rozhodnutia mestského zastupiteľstva, pričom členovia sú tvorení z poslancov a neposlancov. V súčasnosti pozostáva zo 7 členov, z ktorých sú 2 neposlanci. Osoby obsadené v komisii nepodliehajú žiadnym povinnostiam alebo obmedzeniam v oblasti konfliktu záujmov pri výkone svojej funkcie.

Proces rozhodovania o pridelení bytu je nasledovný – po doručení žiadosti o pridelenie bytu na Mestský úrad je občan informovaný o zaradení jeho žiadosti do evidencie mesta. Je následne prizvaný na osobný pohovor, pričom mesto umožňuje zúčastniť sa tiež stránkového dňa primátora mesta a predniesť svoju požiadavku na byt. Zodpovedný referent sociálneho oddelenia zisťuje a overuje informácie o žiadateľovi (potrebné stanoviská odboru daní, poplatkov, platobnej schopnosti žiadateľa, dlhy voči mestu). Následne sú žiadosti predložené komisii starostlivosti o občana, ktorá vydáva odporúčenie na pridelenie, resp. nepridelenie bytu. Žiadosti odporúčených žiadateľov sú prerokovávané v Mestskej rade a následne je vydané Rozhodnutie o pridelení bytu, ktoré podpisuje primátor mesta. Nájomnú zmluvu občan uzatvára s SMMP, .s.r.o.

Čo sa týka iných foriem rozhodovania o pridelení bytov, ďalšou je priame rozhodovanie primátora mesta. Mesto vo svojom nariadení nemá upravené podmienky, za akých prebieha pridelovanie bytov priamo primátorom. Mesto pri rozhodovaní o pridelení bytu nevyužíva formu žrebovania, za uplynulé dva roky nepridelilo mesto týmto spôsobom nerozhodovalo ani raz.

Mesto v súčasnosti zo spomínaných 430 bytov prenajíma okolo 330 bytov, pričom eviduje k dnešnému dňu 619 žiadostí o pridelenie bytu. Z uvedeného počtu jasne vyplýva, že dopyt po nájomných bytoch výrazne prevyšuje ponuku mesta.



Kritériá pre uchádzačov o pridelenie bytu sú stanovené vo VZN č. 53/2000. Rozhodujúcimi podľa spomínaného nariadenia sú: sociálne, bytové a zdravotné podmienky uchádzača a jeho rodiny, zabezpečenie verejného záujmu mesta a v prípade výstavby nových komunálnych bytov s podmienkou finančnej účasti nájomcu aj jeho schopnosť túto podmienku splniť. Prednostne sú riešení žiadatelia postihnutí mimoriadnou udalosťou alebo živelnou pohromou.

Priemerná dĺžka nájmu mestského bytu je 1 rok. Byty sa uzatvárajú na dobu určitú a neurčitú, pri dobe určitej sa automaticky po splnení podmienok zmluva predlžuje, tzn. nerobí sa nový výber spomedzi žiadateľov. O predĺžení nájmovej zmluvy rozhoduje konateľ SMMP, s.r.o. na základe odporúčenia vedúceho právneho úseku. Kritériami pre odporúčenie, ktoré právny úsek posudzuje podľa platobnej disciplíny nájomníka a dodržiavania domového poriadku. Za uplynulé dva roky sa takto vyhovel 95% žiadostiam o predĺženie zmluvy.

V súvislosti s informovanosťou o pridelení bytov, mesto má na svojej stránke zverejnenú žiadosť o pridelenie bytu dostupnú na stiahnutie, chýbajú však informácie o postupe o jej predkladaní a vybavovaní, ako aj zoznam príloh, ktoré je žiadateľ povinný spolu so žiadosťou predložiť. Mestský úrad nezverejňuje zámer prenajať mestský byt ani na internetovej stránke mesta, ani v lokálnych periodikách či iným spôsobom (napr. mestská televízia). Čo sa týka zverejňovania informácií o už prenajatých bytoch (t.j. informácie rozhodnutí o pridelení bytu, o tom, o aký typ bytu ide, mieste a mene nájomcu), tieto podáva vo forme informatívnej správy príslušný odbor dva krát za rok na Mestské zastupiteľstvo, zoznam pridelených bytov však verejnosti prístupný nie je, napr. na internetovej stránke mesta. Mesto nezverejňuje ani iné informácie o bytoch určených na prenájom. Čo sa týka rozhodovacieho procesu, zároveň nie sú dostupné verejnosti zasadnutia komisie ani mestskej rady, nezverejňujú sa zápisnice z týchto zasadnutí a nie sú zverejňované ani rozhodnutia primátora o priamom pridelení bytu. Za obdobie posledných dvoch rokov pritom bolo takýmto spôsobom pridelených 6 bytov.

Čo sa týka predaja mestských bytov, mesto disponuje bytmi prvej kategórie (1.-4.izbové), pričom kritériami pre posudzovanie žiadosti o kúpu mestského bytu je trvalé bydlisko, vyrovnané pohľadávky a platná nájmovná zmluva. Tieto požiadavky nie sú obsiahnuté v príslušnom VZN ani nie je dostupná informácia napr. prostredníctvom internetovej stránky. Mesto zároveň neinformuje žiadnym spôsobom o plánovanom predaji bytov (napr. na internetovej stránke, lokálnych periodikách či v miestnej televízii). Mesto ako možnú formu predaja bytov neuskutočňuje dražby bytov. Mesto zároveň nemá zverejnenú žiadosť o kúpu bytu ani postup pre jej predkladanie a vybavenie na internete.

#### **4.15.2. Slabé miesta v rozhodovaní o pridelení a odpredaji bytov**

##### Voľnosť v rozhodovaní

- Členovia komisie nepodliehajú žiadnym povinnostiam alebo obmedzeniam v oblasti konfliktu záujmov pri výkone svojej funkcie.
- Nejasné poradie kritérií pri rozhodovaní o pridelení bytu
- Absentujú podmienky, za akých prebieha pridelenie bytov priamo primátorom.

- Nevyužívanie transparentnejších foriem pridelovania bytov – pri nájmoch žrebovanie, pri predajoch dražba.
- Pri odpredajoch bytov nie sú jasne definované pravidlá pre odpredaj bytov.

#### Transparentnosť

- Nie sú zverejňované informácie o postupe pri predkladaní a vybavovaní žiadostí o byt, ako aj zoznam príloh, ktoré je žiadateľ povinný spolu so žiadosťou predložiť, či poradovník žiadateľov
- Neverejné zasadnutia komisie a Mestskej rady, nezverejňujú sa ani zápisnice z týchto zasadnutí, ako ani rozhodnutia o priamom pridelení bytu primátorom mesta
- Zoznam pridelených bytov nie je verejnosti prístupný, napr. na internetovej stránke mesta
- Mestský úrad nezverejňuje zámer prenajať mestský byt na internetovej stránke mesta, ani iným spôsobom
- Mesto zároveň nemá zverejnenú žiadosť o kúpu bytu ani postup pre jej predkladanie a vybavenie

#### **4.15.2. Záver**

V oblasti bytovej politiky badať aj pri rozhodovaní, ako aj v oblasti informovanosti zásadné nedostatky. Mesto vyžíva iba administratívny postup rozhodovania o pridelení bytov, nevyužíva vôbec pri nájme bytov žrebovanie a pri predaji dražby. Tieto spôsoby rozhodovania sú pritom považované za transparentnejšie.

Problematickým je tiež výrazne prevyšujúci dopyt po nájomných bytoch nad ponukou. Veľmi všeobecné kritériá a nejasnosť ich dôležitosti pri prehodnocovaní spolu s nezverejňovaním poradovníka uchádzačov predstavuje tiež potenciálne priestor pre uprednostňovanie niektorých uchádzačov. Taktiež pridelovanie bytov priamym rozhodnutím primátora a jeho nezdôvodňovanie a nezverejňovanie indikuje možnosť voľného a netransparentného rozhodovania. Čo sa týka transparentnosti nakladania s bytmi, zverejňovanie informácií mestom možno považovať za nedostatočné (napr. neotvorenosť komisií, nezverejňovanie zoznamov o pridelených bytoch). Taktiež by bolo potrebné upraviť oblasť konfliktu záujmov členov komisie.

#### **4.16. Politika pridelovania miest v sociálnych zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je mesto**

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 Prievidza

Mesto Prievidza sa pri výkone kompetencií v oblasti sociálnej pomoci okrem vyšších právnych noriem (najmä zákon 448/2008 Z. z. o sociálnych službách) riadi aj sériou VZN a internými pravidlami. VZN sú prístupné na internetovej stránke mesta.

- VZN č. 74/2004, ktorým sa určuje výška úhrady za poskytované sociálne služby v zariadení sociálnych služieb – Domove pre osamelých rodičov v Prievidzi
- VZN č. 90/2006, ktorým sa určuje výška úhrady za poskytované sociálne služby v zariadení sociálnych služieb – Útulku v Prievidzi
- VZN č. 102/2009 o poskytovaní sociálnych služieb a určení výšky platieb za poskytované sociálne služby v Zariadení pre seniorov Prievidza

Mesto Prievidza je prevádzkovateľom (prostredníctvom rozpočtovej organizácie) Domova dôchodcov a prostredníctvom neziskovej organizácie Harmónia tiež Zariadenia núdzového bývania (pre rodičov s deťmi, ktorí sa ocitli bez prístrešia) a Útulku. Mesto neprevádzkuje detské jasle. V sieti škôl je zaradených 11 materských škôl.

Dopyt po službách a ich ponuka je približne vyrovnaná - v prípade sociálnych zariadení existuje mierny previs dopytu nad ponukou, v prípade miest v materských školách je to naopak.

Poskytovanie sociálnych služieb na dennej báze (napr. odľahčovacia služba) sa poskytuje každému záujemcovi, preto nie je predmetom nášho záujmu.

Prideľovanie miest v sociálnych zariadeniach a materských školách je decentralizované na samotné zariadenia. Mesto nestanovuje centrálnu pravidlá prijímania občanov do sociálnych zariadení, ani do materských škôl, respektíve sú len rámcové (trvalý pobyt v meste atď.). Pravidlá vydávajú samotné organizácie.

- Domov dôchodcov: počas roka obsadzuje voľných cca 20 – 25 miest. O prijatí rozhoduje komisia zložená z riaditeľa organizácie, hlavnej a sociálnej sestry. Pri uvoľnení miesta sa siahá po poradovníku, z ktorého komisia vyberie vhodného kandidáta na uvoľnené miesto. Zoznam uchádzačov ani zoznam aktuálnych klientov sa nezverejňuje.
- Domov pre osamelých rodičov: domov má kapacitu 4 izby, v súčasnosti zariadenie eviduje 3 žiadosti. V prípade uvoľnenia miesta v zariadení jeho riaditeľka z evidencie uchádzačov vyberie matku, ktorá obsadí uvoľnené miesto. Zoznam uchádzačov ani zoznam aktuálnych klientov sa nezverejňuje, čo je vzhľadom na charakter zariadenia odôvodnené.
- Útulok: má kapacitu 20 osôb. Klientov vyberá správca útulku, ten vedie aj zoznam ubytovaných. Táto evidencia sa inde nezverejňuje.
- Materské školy: mesto Prievidza má 11 materských škôl s kapacitou 1262 detí v 61 triedach. Kapacita materských škôl je dostatočná, ale riaditeľky MŠ majú vypracované

kritériá pre prijímanie detí, ktoré by použili v prípade záujmu o zápis detí, prevyšujúceho ich kapacity. Je v nich zohľadnené okrem zákonom stanovených podmienok napr. bydlisko, umiestnenie staršieho súrodenca v MŠ, zamestnanie matky. Tieto sú stručné, ale dosiaľ postačujúce. Kritériá sú v čase zápisu zverejnené priamo v MŠ (informačná tabuľa, v niektorých prípadoch internetová stránka MŠ). Rovnako zoznam prijatých detí. Rozhodnutie o umiestnení dieťaťa podpisuje zriaďovateľ MŠ (primátor v mene mesta).

#### **4.16.2. Slabé miesta v rozhodovaní o pridelovaní miest v sociálnych zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je mesto Prievidza**

##### Voľnosť v rozhodovaní

- Neexistujú objektivizované kritériá na prijímanie klientov do sociálnych zariadení.
- Rozhodovanie o prijímaní klientov do sociálnych zariadení je dvojkoľajné – nárok na poskytnutie služby posudzuje MsÚ, za samotné poskytnutie je zodpovedné zariadenie.
- Inštitút poradovníkov v spojení so stálou komisiou umožňuje nejasný a špekulatívny výber.

##### Transparentnosť

- Okrem stručnej informácie o existencii zariadení na internetovej stránke mesta nie sú o zariadeniach uvedené podrobnejšie informácie.
- Nie sú zverejňované zoznamy uchádzačov o miesto v sociálnom zariadení ani zoznam klientov týchto zariadení.
- V prípade materských škôl sú nedostatočne využívané ich vlastné internetové stránky aj oficiálna stránka mesta.
- Nie sú zverejňované ani ďalšie informácie, ktoré by verejnosť presvedčili o transparentnosti týchto zariadení (napr. ročný rozpočet atď.).

#### **4.16.3. Záver**

Poskytovanie miest v sociálnych zariadeniach mesta Prievidza je charakteristické nízkou transparentnosťou a slabou úrovňou formalizovania pravidiel. To vytvára priestor na možné korupčné konanie, ktoré bude ešte väčšie pri náraste dopytu po týchto službách. V záujme vybudovania vyššej dôvery občanov k mestu je však vhodné zlepšiť informovanosť o problematike sociálnych zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta. V oblasti materských škôl 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. Oblasť na zlepšenie však existuje v informovaní o materských školách.

#### **4.17. Pravidlá transparentného rozpočtovania a informovania verejnosti o rozpočte**

Porozumieť procesu získavania a rozdeľovania zdrojov v meste je predpokladom pre aktívne občianstvo a dôveru v samosprávu. A predpokladom jeho porozumenia je dostatok informácií.

##### **4.17.1. Stav v danej oblasti v meste Prievidza**

Proces tvorby rozpočtu má v meste Prievidza na starosti najmä Finančné oddelenie Ekonomického odboru MsÚ. Okrem vyšších právnych noriem (zákonov prijatých v NR SR) sa pri tom riadi internou smernicou č. 6 *Rozpočtové pravidlá mesta Prievidza* platnou od 1.1.2009.

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. Zasadnutie komisií je neverejné, kto sa ich môže zúčastňovať, upravuje štatút komisií MsZ. 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 Prievidza 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 Prievidza.

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 Prievidza na takéto aktivity minimálne v rokoch 2008 a 2009 nevyčlenilo nijaké finančné prostriedky. Poučenie - čo je rozpočet, čo predstavuje, obsahuje, ako sa tvorí a člení – dostanú vždy na začiatku volebného obdobia len poslanci MsZ. Niekedy tiež keď je do rozpočtu zapracovávaná závažná problematika.

Návrh zmeny rozpočtu je zverejnený na internetovej stránke mesta, prechádza komisiami MsZ a procesom schvaľovania ako „nový“ rozpočet – okrem jeho zverejnenia na úradnej tabuli mesta. Je však zverejnený na internetovej stránke mesta, pripomienkovať ho môže aj verejnosť a vyhodnotenie pripomienok je súčasťou dôvodovej správy návrhu zmeny rozpočtu, ktorý sa predkladá poslancom MsZ.

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

Primátor mesta je v priebehu rozpočtového roku oprávnený v rozsahu určenom MsZ schváliť zmeny rozpočtu rozpočtovými opatreniami v rámci schváleného rozpočtu:

- a) v rámci podprogramu do výšky 330 tis.EUR,
- b) v rámci programu medzi podprogramami do výšky 330 tis.EUR,
- c) medzi programami do výšky 330 tis.EUR,
- d) a na základe návrhu predsedu volebného obvodu pri použití prostriedkov vyčlenených ako operatívna potreba volebných obvodov.

Mesto Prievidza má spracovaný register investícií, nie je však samostatným dokumentom. Je súčasťou rozpočtu a aktualizuje sa v zmenách rozpočtu v priebehu roka podľa potreby.

V meste Prievidza nie je spracovaná ucelená politika zverejňovania informácií súvisiacich s rozpočtom. Interná smernica č. 6 *Rozpočtové pravidlá mesta Prievidza* upravuje najmä technické otázky tvorby rozpočtu, nie pravidlá verejnosti rozpočtu. Mesto zverejňuje priebežné plnenie rozpočtu v polročných intervaloch ale len ako materiál na rokovanie MsZ. Nezverejňuje podporné 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.

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

##### Voľnosť v rozhodovaní

- Nie je spracovaná ucelená politika zverejňovania informácií súvisiacich s rozpočtom.
- Kompetencie primátora vykonávať zmeny rozpočtu umožňujú široký výklad a nie sú sprevádzané dostatočnou informovanosťou o týchto zmenách.

##### 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.

## Iné

- Mesto Prievidza 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 Prievidza o informovaní o rozpočte dodržiava všetky zákonné pravidlá, nejde však nad ich rámec. K štandardom transparentného mesta patrí napríklad zverejňovanie dokumentov, na základe ktorých vyplácané financie z rozpočtu mesta (zmluvy mesta, došlé faktúry). Absentuje tiež proaktívna politika v oblasti zapájania verejnosti do rozpočtovacieho procesu.

## **4.18. Verejný poriadok**

Zabezpečenie verejného poriadku v meste predstavuje jednu z kľúčových politík mesta. Jasné a zrozumiteľné pravidlá sú predpokladom pre ich následné dodržiavanie a vynucovanie.

### **4.18.1. Regulácia verejného poriadku na území mesta a stav v danej oblasti v meste Prievidza**

Verejný poriadok je pojem, ktorý nie je presne definovaný právnymi predpismi. Ide o všeobecný pojem a jeho obsah sa určuje podľa toho ako je uplatňovaný a vykladaný. O tom, že pojem verejného poriadku je obzvlášť elastický sa vyjadril už profesor J. Hoetzl (Československé správni právo, časť všeobecná. Melantrich, Praha 1937, str. 20) a zdôraznil, že sa má používať s taktom. Právne vyjadrenie tohto všeobecného pojmu nájdeme jednak v zákonoch (priestupkový zákon, zákon o obecnom zriadení, Trestný zákon, zákon o Policajnom zbore a ďalšie), ďalej vo všeobecných záväzných nariadeniach obcí a v neposlednom rade aj v individuálnych správnych aktoch, ktorými je konštatované porušenie pravidiel na dodržiavanie verejného poriadku.

Pri realizácii auditu boli vo vzťahu k regulácii verejného poriadku v meste **Prievidza** vyhodnocované nasledovné oblasti:

- stav právnej regulácie verejného poriadku– z hľadiska definovania pravidiel na jeho dodržiavanie
- mechanizmus presadzovania týchto pravidiel, predovšetkým udeľovaním sankcií za ich porušenie a uskutočňovaním prevencie

#### **4.18.1.1. Hodnotenie stavu právnej regulácie verejného poriadku – z hľadiska definovania pravidiel na jeho dodržiavanie**

Verejný poriadok je chápaný predstaviteľmi mesta Prievidza podľa vyjadrenia poskytnutého v dotazníku Transparency International Slovensko ako „*súhrn práv a povinností, vzájomných vzťahov medzi občanmi, občanmi a organizáciami, inštitúciami, fyzickými a právnickými osobami a pod. Sú to písané aj nepísané pravidlá správania sa, ktorých rámec*

*stanovuje zákonná úprava, dobré mravy a zvyklosti. Čo je v rozpore s tým, môžeme považovať za porušenie verejného poriadku.“*

Z uvedenou definíciou sa dá súhlasiť čiastočne, nakoľko v zmysle Ústavy SR čl. 2 ods. 3: *Každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.* Preto iba povinnosti vyjadrené v zákone, resp. na základe zákona vydaných všeobecne záväzných nariadení, bude možno považovať za porušenie verejného poriadku. Aj z tohto hľadiska je preto nevyhnutné vyhodnocovať dostatočnosť právnej regulácie jednak z pohľadu určitosti a zrozumiteľnosti jej vyjadrenia a jednak z pohľadu novej regulácie nových oblastí.

V meste Prievidza je verejný poriadok regulovaný okrem príslušných zákonov (napríklad Zákon o obecnom zriadení a Priestupkový zákon) predovšetkým všeobecne záväznými nariadeniami. Ide o nasledovné nariadenia:

Životné prostredie, čistota a poriadok v meste (VZN č. 71/2003); poplatky za znečistenie ovzdušia (VZN č. 22/1994); VZN č. 32/1995 o odchyte túlavých zvierat na území mesta Prievidza; VZN č. 54/2000 o používaní zábavnej pyrotechniky na území mesta Prievidza; VZN č. 66/2002 o držaní psov na území mesta Prievidza; vylepovanie plagátov na území mesta (VZN č. 73/2004, VZN č. 82/2005, VZN 103/2009, VZN č. 108/2010, VZN č. 109/2010); VZN č.76/2004 o odstraňovaní starých vozidiel na území mesta Prievidza; VZN č. 91/2006 o poriadku pre pohrebiská na území mesta Prievidza; VZN č. 105/2009 o nakladaní s komunálnym odpadom na území mesta Prievidza; VZN č.93/2006 – prevádzkový čas, VZN č. 94/2006-trhové miesta.

Uvedené dokumenty sú zverejnené na internetovej stránke mesta Prievidza, nakoľko im povinnosť ich zverejňovania priamo vyplýva zo zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

Mesto Prievidza nemá však vybudovaný rozsiahlejší informačný portál, ktorý by išiel nad rámec povinností zverejňovať v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Dodržovanie verejného poriadku ako cieľ možno dosiahnuť jednak represiou, čo je však nákladnejšie a menej efektívne a jednak prevenciou, kde výsledky nie je možné identifikovať okamžite ale z dlhodobého hľadiska je to efektívny nástroj. Kombinácia týchto dvoch prístupov bude závisieť od oblastí regulácie.

Pravidlá na dodržiavanie verejného poriadku sa nachádzajú vo viacerých formálnych dokumentoch, čo znižujú ich prehľadnosť a zrozumiteľnosť. Príklad dobrého a zrozumiteľného prístupu smerom k občanovi nájdeme aj na webovej stránke mesta Prievidza pri téme „Psy v meste“ alebo čiastočne „Ako nakladať s odpadmi“<sup>13</sup>. Ustanovenia všeobecného záväzného nariadenia sú tu kombinované s praktickými radami.

Jednotlivé oblastí regulácie verejného poriadku sú upravené vo všeobecných záväzných nariadeniach mesta Prievidza tak, ako je to uvedené v nižšie uvedenej tabuľke.

#### **Tabuľka č. 8: Regulácia verejného poriadku v meste Prievidza**

---

<sup>13</sup> Napríklad chybný odkaz na neplatné VZN č.57/2001 o nakladaní s komunálnym odpadom na území mesta



Oblasť úpravy	Upravený v	Vymáhateľnosť
Nakladanie s komunálnym odpadom	ZOZ, VZN 105/2009, zákon o odpadoch	Vysoká/jasné a podrobné pravidlá, absencia detailnejšie úpravy kontrolnej činnosti
Predaj tovarov na trhovách miestach	ZOZ, VZN 94/2006, zákon o podmienkach predaja výrobkov a poskytovania služieb na trhovách miestach, PZ, zákon o ochrane spotrebiteľa	Nízka, nie je zabezpečená ochrana pred ovplyvňovaním prideľovania povolení na predaj
Čas predaja v obchodoch a čas prevádzky služieb	ZOZ, VZN 93/2006, PZ	Nízka, nie sú definované pravidlá pre udeľovanie výnimiek z času prevádzky
Poriadok v meste	ZOZ, zákon o odpadoch, VZN 71/2003, VZN 73/2004, VZN 82/2005, VZN 103/2009, VZN 108/2010, VZN 109/2010, VZN č. 76/2004, VZN 105/2009	Vysoká/jasné a podrobné pravidlá, absencia detailnejšie úpravy kontrolnej činnosti
Pohyb zvierat na území mesta	ZOZ, VZN 66/2002 a 32/1995	Vysoká/jasné pravidlo
Predaj a požívanie alkoholických nápojov na území mesta	PZ	Nízka (mesto nemá vytvorené žiadne pravidlá)
Odt'ahovanie vozidiel na území mesta	Zmluva so súkromnou spoločnosťou	Nízka, nakoľko zmluva nie je zverejnená
Nočný pokoj na území mesta	-	-
Vandalizmus (sprejeri, grafity) na území mesta	-	-
Verejné ponúkanie sexuálnych služieb na území mesta	-	-
Parkovanie vozidiel na miestnych komunikáciách a ich odt'ahovanie v prípade nedovoleného parkovania	-	-
Ochrana pred povodňami	-	-
Prevádzkovanie hracích automatov na území mesta	-	-
Záškoláctvo školopovinných detí	-	-

Zdroj: vlastné spracovanie

Skratky:

VZN – všeobecné záväzné nariadenie

PZ – Priestupkový zákon

ZOZ – zákon o obecnom zriadení

Väčšina všeobecných záväzných nariadení regulujúcich verejný poriadok v meste Prievidza sa sústreďuje na technické zabezpečenie súvisiacej „služby“ a definovanie podmienok jej poskytnutia. Príkladom je nakladanie s odpadom. Pomerne detailne a presne je formulované aké sú povinnosti a ako sa zabezpečuje napríklad zber odpadu. Na druhej strane absentuje detailnejšia úprava a systematickosť v preventívnych opatreniach (jarné a jesenné upratovanie) a predovšetkým pri výkone kontroly tohto VZN.

Ku korupcii môže dochádzať aj pri prideliovaní nenárokateľných povolení. Príkladom je trhový predaj, pričom VZN detailne neupravuje výber predajcu. Všeobecne to môže znamenať problém pri príležitostných trhoch, kde istú úlohu môže zohrávať nielen udelenie povolenia ale aj umiestnenie stánku, čo však nie je upravené. Informácie na webovej stránke o tejto problematike sú nedostatočné.

Čas prevádzky zariadení, kde sa predávajú alkoholické nápoje, trápi občanov mnohých miest. Preto je dôležité, aby bol správne zohľadnený aj záujem podnikateľa a jeho hostí a na druhej strane obyvateľov žijúcich v tesnej blízkosti. VZN upravujúce túto oblasť sa však tejto problematike venuje iba stručne a prikazuje prejednať posunutie času prevádzky s poslancami daného obvodu. Tiež nie sú zverejnené rozhodnutia o udelení výnimky spolu s odôvodnením ako sa k takému rozhodnutiu dospelo a kto sa k veci vyjadroval.

Viacere VZN v meste Prievidza riešia rôzne aspekty udržiavania poriadku v zmysle nečistoty v meste. Detailnú úpravu ma napríklad starostlivosť o zeleň alebo vylepovanie plagátov.

Niektoré oblasti spadajúce pod pojem verejného poriadku a objavujúce sa v iných mestách nie sú vôbec upravené. Bližšie uvedené v tabuľke č. 8.

Audit tak ukázal, že uvedené predpisy riešia problematiku dodržiavania verejného poriadku. Absentuje:

- detailný postup pri udeľovaní rôznych povolení a výnimiek.
- rovnako absentuje ucelený systém zavádzania, kontinuálnej podpory, monitorovania a vyhodnocovania dodržiavania predmetných VZN
- chýba tiež zapájanie verejností do rozhodovacej alebo kontrolnej činnosti

#### **4.18.2.2. Mechanizmus presadzovania týchto pravidiel, predovšetkým udeľovaním sankcií za ich porušenie a uskutočňovaním prevencie**

Z poskytnutých informácií za rok 2009 možno konštatovať, že nedodržiavanie pravidiel verejného poriadku je sankcionované predovšetkým pri malých porušeníach. Aj keď zákonná úprava umožňuje uložiť väčšiu sankciu zostáva priemerná pokuta pri jej spodnej hranici. Tento fakt môže znamenať buď nedostatočné kapacity na prešetrovanie závažnejších porušení ustanovených pravidiel alebo možnú nedotknuteľnosť niektorých väčších subjektov - podnikateľov, napr. pri nakladaní s odpadmi.

Podiel priestupkov v oblasti verejného poriadku na celkovom počte priestupkov riešených na území obce tvorí 20%. Pričom ako uviedli pracovníci Mestského úradu najčastejšou sankciou je 10€.

Nakladanie s odpadmi predstavuje častý problém slovenských miest a obcí. Tomu zodpovedá aj pomerne prísna sankcia v zmysle zákona o obecnom zriadení až do 6 638,00€ pre právnickú osobu. Fyzické osôb sú sankcionované podľa zákona o priestupkoch. V Prievidzi bolo udelených pomerne málo sankcií vzhľadom na počet obyvateľov – 11 a pohybovali sa do 33€. Podobné výsledky sú aj pri regulácii času predaja tovaru a času prevádzky služieb. V oblasti vynucovania dodržiavania týchto nariadení možno nájsť rezervy.

Zaujímavým je tiež nezačatie žiadneho konania a teda neuloženie žiadnej sankcie v roku 2009 za dodržiavanie pravidiel pre predaj na trhovách miestach. Samotné mesto považuje však reguláciu za dostatočnú po obsahovej stránke.

Až v 570 prípadoch bola uložená sankcia za porušovanie pravidiel pri udržiavaní čistoty (viaceré nariadenia od vylepovania plagátov až po správu pohrebísk). Najvyššia suma však neprekračuje 33€. Mesto Prievidza neudelilo od roku 2005 žiadnu sankciu politickej strane za vylepovanie plagátov a ani nezačalo konanie. Kontrola týchto povinností je preto prakticky nulová.

Druhú veľkú skupiny uložených sankcií tvoria pokuty za nedodržiavanie pravidiel pohybu zvierat v meste. Ide o 243 prípadov v roku 2009.

Priestupkov na úseku ochrany pred alkoholizmom a inými toxikomániami bolo v roku 2009 prešetrovaných 25 a uložených 23 sankcií do sumy 33€. Tento výsledok nemožno tiež hodnotiť pozitívne, nakoľko predaj alkoholu a cigariet osobám mladším ako 18 rokov je na celom Slovensku stály problém. Neriešením tohto problému vychádza mesto v ústrety prevádzkovateľom zariadení pred celospoločenským záujmom.

Mesto má zmluvu s firmou De-S-Pe s.r.o. na odťah starých vozidiel, o ktorej existencii sa z verejných zdrojov nedozvieme. Rovnako ako o podmienkach prípadného zapojenia sa konkurencie.

#### **4.18.2. Slabé miesta v oblasti verejného poriadku**

Na základe analýzy možno konštatovať nasledovné:

##### Voľnosť v rozhodovaní a transparentnosť

- absentuje detailný postup pri udeľovaní rôznych povolení a výnimiek.
- rovnako absentuje ucelený systém zavádzania, kontinuálnej podpory, monitorovania a vyhodnocovania dodržiavania predmetných VZN
- chýba tiež zapájanie verejnosti do rozhodovacej alebo kontrolnej činnosti

#### **4.18.3. Záver**

Mesto Prievidza venuje niektorým oblastiam verejného poriadku zvýšenú pozornosť, a to pri precizovaní pravidiel. Všeobecne zaostáva vymáhateľnosť prostredníctvom sankcií, a tiež zabezpečenie prevencie prostredníctvom sprístupnenia informácií v užívateľskej podobe. Zriadený systém ochrany verejného poriadku je potrebné doplniť ďalšími nevyhnutnými prvkami:

- dopracovať z hľadiska výkonu kontroly súvisiace dokumenty
- spresniť a objektivizovať proces pridelenia povolení a výnimiek. ako aj vytvoriť relevantné a voľne dostupné databázy o ich existencii
- zdokonaliť monitoring a využívanie získaných poznatkov na prevenciu
- rezervy sú aj v komunikácii a participácii verejnosti

## Zhrnutie

Predkladaná správa je výsledkom auditu 18 vybraných politík, ktoré analyzovala TIS v meste Prievidza od polovice septembra do polovice novembra 2010. Informácie boli získané od zamestnancov a predstaviteľov 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. Tento dokument poskytuje pohľad na vybrané politiky z hľadiska priestoru pre korupciu. Správa okrem identifikácie slabých miest jednotlivých politík predstavuje zároveň základné východisko pre formuláciu konkrétnych odporúčaní na odstránenie alebo elimináciu týchto slabých miest.

Možno konštatovať, že **viaceré oblasti politík fungujú, aj keď ich neupravuje zákon alebo inštitucionálne pravidlá**. Príkladom môže byť oblasť etickej infraštruktúry a konfliktu záujmov zamestnancov mesta. Mesto Prievidza venuje v niektorých oblastiach problematiky etiky pozornosť a má snahu zabezpečovať dodržiavanie stanovených etických noriem v rámci fungovania mesta, aj napriek faktu, že mestu absentuje Etický kódex zamestnancov. Rovnako možnosti verejnosti zúčastňovať sa na rozhodovaní o meste sú na slovenské pomery v niektorých oblastiach dokonca nadštandardné. Absentujú však jasné formálne pravidlá, ktoré by zabezpečili chod inštitúcií a fungovanie inštitútov aj v prípade personálnej obmeny.

Pre mesto Prievidza je **charakteristická fragmentálnosť úpravy niektorých politík**. Absentujú prierezové dokumenty, ktoré by na jednom mieste sústredili všetky pravidlá upravujúce určitú politiku. Príkladom takýchto politík je politika informovanosti, participácie či oblasť verejného poriadku, ktorej pravidlá sa nachádzajú vo viacerých formálnych dokumentoch, čo znižuje ich prehľadnosť a zrozumiteľnosť. Podobne zákonmi stanovené etické pravidlá nie sú zosumarizované, ale sú roztrúsené vo viacerých zákonoch a chýba jasná a prehľadná úprava na úrovni mesta.

**Zásadné slabiny** možno konštatovať v oblasti personálnej politiky a bytovej politiky, kde predovšetkým z hľadiska priestoru pre korupciu možno identifikovať viaceré vážne nedostatky, ďalej pri rozhodovaní o dotáciách existujú viaceré slabé miesta – spojené jednak s možným konfliktom záujmov decízorov, ako aj nedostatočnou transparentnosťou. Protikorupčné poistky nie sú zatiaľ dostatočne zasadené do systému verejného obstarávania, pričom najslabšia je úroveň transparentnosti, teda aktívneho zverejňovania informácií o nákupoch tovarov, služieb a prác. Pomohlo by aj zavedenie elektronických aukcií pri nákupoch, predajoch a prenájdoch majetku.

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 Prievidza.

Pri implementácii postupov v jednotlivých politikách by mohlo postupovať oveľa transparentnejšie a efektívnejšie. **Nedostatočnú transparentnosť** možno identifikovať vo viacerých oblastiach: napr. nezverejňovanie dokumentov, na základe ktorých sú vyplácané financie z rozpočtu mesta, informovanosť o prideľovaní bytov, nie je dostupná databáza zmlúv mesta s externými dodávateľmi, ďalej vnútroorganizačné predpisy, ktorými sa

stanovujú štandardy správania zamestnancov mesta nie sú zverejnené na internetovej stránke mesta, rovnako nie sú zverejnené pravidlá predaja majetku atď.

**Konflikt záujmov** nie je ošetrovaný pri rozhodovaní o dotáciách, predajoch majetku či rozhodovaní o pridelení bytov v meste Prievidza. Rovnako formálnoprávna úprava eliminácie konfliktu záujmov a etickej infraštruktúry volených predstaviteľov mesta zatiaľ nie je v meste veľmi prepracovaná.

Mnohé procesy v meste Prievidza sú zaužívanými postupmi aj bez opory vo formálnych dokumentoch. Pre inštitúciu a nenapadnuteľnosť procesov sú však pravidlá dôležité. Pravidlá zároveň umožňujú spätnú verejnú kontrolu čistoty celého procesu.

Dodržiavať zákon je v transparentnom meste málo. Ten stanovuje len neprekročiteľné hranice. Transparentné mesto musí robiť viac – viac zverejňovať či používať transparentnejšie postupy pri výkone jednotlivých politík mesta.

## 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.

HOERTZL, J. *Československé správní právo, část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1937

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.