



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENSKO

Správa z auditu politík mesta Žiar nad Hronom



žiar nad hronom

Správa z auditu politík mesta Žiar nad Hronom

Obsah:

Úvod – stručne o projekte

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

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 Žiar nad Hronom od októbra 2010 pracuje na projekte Audit transparentnosti procesu riadenia samosprávy mesta Žiar nad Hronom. Projekt má za cieľ zaviesť komplexný balík protikorupčných opatrení v 17 kľúčových oblastiach činnosti mesta. Po meste Martin a Prievidza ide o v poradí tretiu výraznejšiu snahu miestnej samosprávy systémovo obmedzovať korupciu a posilniť transparentnosť.

Projekt transparentného mesta na podnet primátora mesta vzišiel z augustového zasadnutia Mestského zastupiteľstva, na ktorom poslanci odsúhlasili návrh zavedenia nových trendov v meste Žiar nad Hronom. Na realizáciu projektu bola vybraná organizácia Transparency International Slovensko (TIS), ktorej plán tvorby protikorupčnej stratégie spočíva v audite 17 vybraných politík, čiže zistenie problematických oblastí náchylných na vznik korupcie, ktoré budú zhrnuté do správy z auditu politík mesta Žiar nad Hronom (polovica októbra 2010 – koniec novembra 2010).

V súčasnosti ukončený audit politík mesta, prebiehal v mesiacoch október a november 2010 a jeho cieľom bolo identifikovať existujúci stav transparentnosti, otvorenosti a kvality protikorupčných mechanizmov v 17 politikách mesta Žiar nad Hronom. 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. Predmetom auditu bolo diagnostikovanie existujúceho stavu kľúčových politík mesta a následne identifikácia slabých miest. Jednotlivé kroky spočívali v analýze dokumentov mesta (VZN, smernice a i), procedúr a procesorov rozhodovania a výkonu jednotlivých politík, hodnotenie miery transparentnosti a pod.

Táto správa prináša závery vyššie spomenutého auditu 17 politík mesta Žiar nad Hronom, pričom v audite boli z dôvodu lepšej prehľadnosti a zjednodušenia zlúčené dve politiky, a to politika predaja hnutel'ného a nehnuteľného majetku mesta a politika prenájmu hnutel'ného a nehnuteľného majetka mesta do spoločného hodnotenia.

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 organizácie¹ alebo na súkromnú sféru (*Decentralization...*, 2004)².

Decentralizáciou môže spoločnosť sledovať viaceré ciele. Príkladom je efektívnosť. Ďalej sa cez presun politickej moci z centrálnej úrovne na nižšie politické jednotky môže byť cieľom rozšírenie demokratického rozhodovania a konkrétne tvorba demokratických rozhodovacích inštitúcií aj na nižšej ako štátnej úrovni. Decentralizácia tak býva spolu s dekoncentráciou (a privatizáciou) zaradovaná 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

¹ V slovenskom kontexte je príkladom Protimonopolný úrad SR.

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

dobrá správu vecí verejných na miestnej úrovni, sú demotivovaní tzv. čiernymi pasažiermi, teda tými, ktorí získajú rovnaké výhody z jeho poskytovania, avšak neprispievajú k jeho zabezpečeniu. Participácia tak podľa M. Olsona nie je automatická. Samotná povaha kolektívneho nedeliteľného prospechu zdôvodňuje a motivuje apatiu (Sartori, 1993). Indikátorom nedostatočného záujmu o veci verejné na úrovni samosprávy býva nízka volebná účasť v lokálnych voľbách. Preto pri decentralizácii môžu vzniknúť aj nové formy klientelizmu a korupcie, ktoré sa líšia nielen od tradičného klientelizmu praktizovaného centrálnou mocou, ale aj od konceptu občianstva, ktorý sa spája s participatívnou demokraciou (García-Guadilla, 2002).

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

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

³ slov. rodina, priatelia a firmy.

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

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

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

Zdroj: Sičáková-Beblavá – Beblavý (2007)

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

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

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

Existujú viaceré definície klientelizmu. Podľa Andviga et al. (2000) je klientelizmus plnenie, ktoré nie je nutne spojené s presne definovaným protiplnením, ale môže súvisieť s voľnejšie definovanými protiplneniami, osobnými, politickými a inými vzťahmi medzi oboma stranami klientelistickej transakcie. Vzniká uprednostňovaním, preferovaním priateľov a kolegov, spriaznených skupín. Vo Veľkej Británii sú pre klientelizmus zaužívané aj výrazy ako „*old school 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,⁵ ale na základe priateľských, straníckych či osobných vzťahov. Zvyčajne ide o uprednostňovanie a zvýhodňovanie tých, ktorým sme za niečo zaviazaní, alebo tých, ktorých si chceme zaviazať. Takýmto spôsobom sa potláča nárazníkový princíp. Eisenstadt (2005) tak isto konštatuje, že klientela nefunguje trhovo, jej predmetom sú také statky, ktoré nielen nie sú na predaj, ale ktorých cena je nejasná, či dokonca nie je stanovená. Politická strana chce budúcu podporu alebo viac financií, jej člen napríklad zamestnanie – klientelizmus je recipročne výhodný pre oboch.

Pojem klientelizmus sa používa pri vertikálnych aj horizontálnych vzťahoch jednotlivcov.

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

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

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

Warner (1997) definuje stranícku patronáž ako použitie verejných zdrojov na získanie hlasov. Politické strany a politickí lídri majú obyčajne veľkú moc, ktorá nie je ľahko

⁵ Z ekonomického hľadiska tak klientelizmus vnáša do výmenných vzťahov iracionalitu. O tom, kto sa dostane k obmedzeným zdrojom, tovarom alebo službám, nerozhoduje trh, ale ani šikovnosť, 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.

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

⁷ Z ang. *patronage*.

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 politík. Preto nielen jednotlivci môžu získavať isté formy prospechu z politickej patronáže, ale tiež strana ako taká. Connor O'Dwyer (2000) uvádza, že pri patronáži ide o získanie deliteľného prospechu, ktorý politici distribuujú jednotlivým voličom, ďalej tým, čo sa podieľajú na kampani alebo prispievateľom ako výmenu za politickú podporu. Tieto prínosy, prospechy môžu mať rôznu podobu. Rybář (2006) definuje patronáž užšie, a to ako 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Voľnosť v rozhodovaní pri výbere zamestnanca predstavuje napr.:

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

Nízka transparentnosť pri výbere zamestnancov je charakteristická:

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

Pri definovaní oblastí citlivých na korupciu sme vychádzali z prieskumov verejnej mienky poukazujúce na danú oblasť. Jedným zo spôsobov, ako je možné zmerať výskyt korupcie na úrovni miestnej samosprávy, je totiž opýtať sa na jej prítomnosť občanov. TIS tak urobila prostredníctvom reprezentatívneho kvantitatívneho

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

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

Transparency International Slovensko

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 náskokom 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
od búranie klientelizmu (teda prepojenie medzi poslancami, starostom/primátorom, políciou, prokuratúrou, sudcami a podnikateľmi)	16,5
iné	0,4

Transparency International Slovensko

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 projektu v meste Žiar nad Hronom

V súčasnosti bol ukončený hĺbkový audit existujúcich politík, ktorý prebiehal začiatkom októbra do konca novembra 2010, a ktorého cieľom bolo diagnostikovanie súčasného stavu v meste Žiar nad Hronom. Predmetom auditu bolo 17 kľúčových politík:

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

V rámci projektu sa dňa 18.11.2010 uskutočnilo pracovné stretnutie zástupcov TIS s predstaviteľmi a zamestnancami mesta (vedúcimi jednotlivých odborov), ktorého cieľom bolo:

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

4. Výstupy auditu 17 politík v meste Žiar nad Hronom

V tejto kapitole uvádzame výstupy auditu 17 vybraných politík mesta Žiar nad Hronom.

4.1. Politika predaja a prenájmu hnutel'ného a nehnuteľného majetku

Podľa výskumov spracovaných v rámci TIS patrí nakladanie s majetkom mesta medzi oblasti, kde občania najviac vnímajú korupciu. Obce a mestá disponujú značným majetkom, ktorý predstavuje potenciálny zdroj príjmov na rozvoj. Príjmy z odpredaja, príp. nájmu majetku tak tvoria významnú zložku obecných rozpočtov. Zároveň však vlastníctvo majetku a jeho prevod/prechod/prenájom z majetku samosprávy môže priniesť riziko netransparentného konania.

4.1.1. Stav a slabé miesta v danej oblasti v meste Žiar nad Hronom

Oblasť nakladania s majetkom okrem všeobecne záväzných právnych predpisov (zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí a zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení) upravuje aj Všeobecne záväzné nariadenie č. 13/2009 - Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom mesta Žiar nad Hronom (ZHNMM). Uvedený dokument je účinný od 1. 1. 2010. Svojim obsahom plne reflektuje na legislatívnu zmenu - zákon č. 258/2009 Z. z., ktorým sa s účinnosťou od 1. 7. 2009 zaviedli obligatórne súťažné metódy do nakladania s majetkom samosprávy. ZNMM sú zverejnené na webstránke Mesta a pre záujemcov sú aj k nahliadnutiu v rámci MsÚ.

4.1.1.1. Úprava predaja a prenájmu nehnuteľného majetku Mesta

Predaj a prenájom nehnuteľného majetku mesta detailne upravujú ZHNMM. Čo sa týka podmienok **predaja nehnuteľných vecí**, tieto sú na slovenské pomery **štandardné**. Uvedené konštatovanie platí tak o forme zverejňovania zámeru na odpredaj veci (čl. VI ods. 3 v spojení s ods. 6 ZHNMM), ako aj o aplikácii tzv. inštitútu "prípadu hodného osobitné zreteľa" (čl. VI. ods. 9 písm. f) ZHNMM), ktorý zbavuje samosprávy práva aplikovať pri odpredaji súťažné metódy.

V prípade **prenájmu mestských nehnuteľností** taktiež platí vyššie uvedené – formálna úprava zverejňovania či používania tzv. "prípadu hodného osobitné zreteľa" je - klasická. Špecifikom ZHNMM je, že obsahuje aj dve prílohy, v rámci ktorých sú určené minimálne, tzv. "východiskové" ročné sadzby nájmu za prenájom pozemkov a nebytových priestorov a cena poplatkov za krátkodobý prenájom.

Nájom **nebytových priestorov, stavieb a pozemkov** rieši čl. XIII. ZHNMM. Nájomná zmluva musí v takom prípade obsahovať - okrem náležitostí ustanovených osobitnými predpismi – aj valorizáciu nájomného a príp. aj technické zhodnotenie, ak o to nájomca požiada. Pod “technickým zhodnotením” prenajatého nebytového priestoru sa pritom rozumejú výdavky nájomcu na stavebné úpravy, rekonštrukcie, inštalácie nových technologických a iných zariadení a pod.

Mesto nevytvára plán na predaj a prenájom nehnuteľného majetku v príslušnom kalendárnom roku.

4.1.1.2. Úprava predaja a prenájmu hnutel'ného majetku mesta

Aj **prevod vlastníctva (predaji) hnutel'ného majetku** mesta je v ZHNMM inštitucionalizovaný štandardne. Do výšky 3 500 eur zostatkovej hodnoty veci rozhoduje o predaji primátor, v ostatných prípadoch MsZ.

Čo sa týka **prenájmu hnutel'ného majetku mesta** - na dobu určitú, resp. maximálne na jeden rok, príp. na dobu neurčitú s výpovednou lehotou maximálne tri mesiace bez uvedenia dôvodu, rozhoduje primátor, v ostatných prípadoch rozhoduje MsZ.

Mesto nevytvára plán na predaj a prenájom nutel'ného majetku v príslušnom kalendárnom roku.

4.1.1.3. Úprava nakladania s majetkom v správe rozpočtových a príspevkových organizácií mesta

Rozpočtové a príspevkové organizácie mesta (ROPO) môžu mať majetok v správe. Správca nemôže nadobudnúť majetok do svojho vlastníctva. Majetok, ktorý správca nadobúda je vlastníctvom mesta. Správca vykonáva právne úkony pri správe majetku mesta v mene mesta.

Podrobnosti o správe majetku zo strany ROPO upravuje čl. IX. a čl. X. ZHNMM.

O **zverení hnutel'ného majetku mesta do správy**, do výšky 6 650 eur v zostatkovej hodnote rozhoduje primátor mesta, nad túto výšku MsZ. O zverení nehnuteľnej veci rozhoduje vždy MsZ. Identickým postupom rozhodujú uvedené orgány mesta aj o potenciálnom odňatí majetku zvereného do správy ROPO.

Školy a školské zariadenia zriadené mestom hospodária so zvereným a vlastným majetkom v súlade so ZHNMM (čl. XI.) a pri dodržiavaní osobitných povinností vyplývajúcich zo zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve. Školy a školské zariadenia zriadené mestom hospodária so zvereným majetkom mesta, a s vlastným majetkom na základe rozpočtu schváleného mestským zastupiteľstvom. Návrh rozpočtu, jeho skladbu i zmeny a materiálo-

technické podmienky na činnosť škôl a školských zariadení predkladá mestskému zastupiteľstvu príslušný riaditeľ po prerokovaní v príslušnej rade školy alebo školského zariadenia.

Štatutári ROPO môžu rozhodovať o **prenájme nehnuteľného aj hnutel'ného majetku** mesta na dobu určitú, maximálne na jeden rok, príp. na dobu neurčitú s výpovednou lehotou maximálne tri mesiace bez uvedenia dôvodu. V ostatných prípadoch rozhoduje zriaďovateľ, t.j. mesto.

4.1.1.4. Úprava nakladania s majetkom v mestských obchodných spoločnostiach

Táto problematika je riešená najmä v čl. XXI. ZHNMM, a tiež v Obchodnom zákonníku a vo vnútorných dokumentoch jednotlivých obchodných spoločností.

Špecifikom mesta Žiar nad Hronom je, že jediná 100% mestská obchodná spoločnosť je pod relatívne silnou inštitucionálnou kontrolou MsZ. Poslanci MsZ totiž podľa ZHNMM v obchodných spoločnostiach, kde jediným spoločníkom je mesto a kde funkciu valného zhromaždenia vykonáva primátor mesta, musia dať predchádzajúci súhlas nielen na vymenovanie a odvolanie členov štatutárnych a kontrolných orgánov či na vymenovanie a odvolanie prokuristov, ale napr. aj na nadobúdanie a scudzovanie nehnuteľného majetku.

Z doručeného dotazníka tiež vyplýva, že jediná 100% mestská obchodná firma má vlastnú politiku prenájmu nehnuteľného a hnutel'ného majetku. Táto politika však nie je formalizovaná do podoby žiadneho konkrétneho dokumentu a nebola ani nijako inak špecifikovaná.

4.1.1.5. Úprava nadobúdania majetku mesta do vlastníctva

ZHNMM upravujú aj pravidlá pri (potenciálnej) kúpe nehnuteľného a hnutel'ného majetku do vlastníctva mesta. O **nadobúdaní hnutel'ných vecí** v obstarávacej cene do 16 600 eur rozhoduje primátor, nad túto sumu MsZ. Ak sa však jedná o nadobúdanie hnutel'ných vecí podľa schváleného rozpočtu, nepotrebuje primátor osobitný súhlas MsZ. O kúpe **nehnutel'ností** musí vždy rozhodovať MsZ. O prijatí daru alebo dedičstva vo forme **peňažných prostriedkov** alebo hnutel'ného majetku rozhoduje bez obmedzenia primátor, pri nehnuteľnostiach MsZ.

4.1.2. Záver

Politika nakladania s majetkom mesta – či už ide o predaj, prenájom, príp. aj o ďalšie formy disponovania – je po formálnej stránke spracovaná dostatočne. Priestor na rozvoj je však bezpochyby v ďalšom posilňovaní zverejňovania jednotlivých

zámerov, a tiež v minimálnom využívaní nesúťažných metód v praxi. Faktom tiež je, že z pohľadu kompetenčných vzťahov primátor vs. MsZ, je v prípade mesta Žiar nad Hronom a platných ZHNMM pri nakladaní s majetkom nezvyčajné (kompetenčne) silný práve výkonný orgán mesta.

4.2. 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.

4.2.1. Stav v danej oblasti v meste Žiar nad Hronom

K 30.9.2010 pracovalo na MsÚ v Žiar nad Hronom 134 osôb. Mesto Žiar nad Hronom je zriaďovateľom 6 rozpočtových organizácií a 1 príspevkovej organizácie. Mesto Žiar nad Hronom má podiel v 3 obchodných spoločnostiach – v 1 stopercentný a v 2 väčšinový.

Pravidlá v oblasti personálnej politiky určujú okrem národnej legislatívy najmä tieto interné dokumenty:

- Interná smernica č. 15 - Pracovný poriadok MsÚ Žiar nad Hronom
- Interná smernica č. 60 - Zásady výberového konania na funkciu riaditeľa školy a školského zariadenia
- Karta procesov č. 41 - Riadenie ľudských zdrojov

Sú to interné dokumenty a nie sú zverejnené na internetovej stránke mesta Žiar nad Hronom.

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

Oznámenie o voľnom mieste zverejní MsÚ v tlači, miestnej TV, na úradnej tabuli MsÚ, na úrade práce a na webovej stránke mesta. V rámci prijímacieho procesu sú uplatňované tri spôsoby obsadzovania pracovného miesta:

- výberové konanie vedúcich zamestnancov - podľa zákona č.552/2003Z.z. o výkone práce vo verejnom záujme a podľa zákona č. 596/ 2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve
- priamy výber – o jeho použití rozhoduje primátor

- výberové konanie ostatných zamestnancov – na základe rozhodnutia primátora sa zriadi výberová komisia, ktorej členmi sú: vedúci zamestnanec, do ktorého organizačného útvaru má byť výber uskutočnený, prednosta MsÚ a referent RLZ. Závery komisie majú odporúčajúci charakter pre konečné rozhodnutie primátora.

Výberové konania sú vždy písomné; o potrebe vstupných pohovorov v rámci prijímacieho procesu rozhoduje prednosta MsÚ v spolupráci s vedúcim príslušného odboru podľa charakteru obsadzovaného funkčného miesta. Z výberových konaní sa vyhotovujú zápisnice, tie sa však nezverejňujú.

Personálne oddelenie vedie aj databázu žiadostí o zamestnanie na MsÚ. Táto sa využíva pri priamom výbere.

Mestské rozpočtové a príspevkové organizácie majú vlastnú personálnu politiku. 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.

4.2.2. Slabé miesta v rozhodovaní o obsadzovaní voľných miest a postov v rámci mestského úradu a v rámci organizácii v zriaďovacej pôsobnosti mesta Žiar nad Hronom

Voľnosť v rozhodovaní

- O tom, akou formou sa vyberie zamestnanec MsÚ (výberové konanie vs. priamy výber) rozhoduje primátor mesta bez akýchkoľvek kritérií.
- Rozpočtové a príspevkové organizácie ako aj spoločnosti s majetkovou účasťou mesta majú vlastnú personálnu politiku, MsÚ nemá ambíciu určovať pre tieto organizácie pravidlá výberu zamestnancov.
- Neexistujú pravidlá na zabránenie konfliktu záujmov členov výberových komisií pri výberových konaniach.
- 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.
- Nijakými pravidlami sa neriadi výber zástupcov mesta Žiar nad Hronom do obchodných spoločností s majetkovou účasťou mesta Žiar nad Hronom. 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.

Nedostatočná 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 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám.
- Nie je zverejnený dokument, ktorý by stručne opisoval proces prijímania zamestnancov MsÚ aj mestských organizácií.
- Nie sú zverejňované nijaké informácie o výbere uchádzača, čo znemožňuje spätnú kontrolu procesu výberu.
- Nie sú zverejňované nijaké informácie o personálnej politike (všeobecné informácie aj konkrétne prípady) mestských organizácií.

4.2.3. Záver

Personálna politika v meste Žiar nad Hronom má z hľadiska priestoru pre korupciu viaceré nedostatky. Vážne kríva najmä informovanosť. Z hľadiska priestoru pre korupciu je problémom aj personálna politika mestských organizácií a právomoc primátora mesta bez kritérií určovať spôsob výberu zamestnanca MsÚ.

4.3. Politika participácie verejnosti na rozhodovaní miestnej samosprávy

Problematika participácie, t.j. účasti verejnosti na rozhodovaní o jednotlivých politikách samosprávy, je súčasťou viacerých častí správy. V rámci tejto kapitoly sa venujeme najmä inštitucionálnemu mapovaniu nástrojov, ktoré mesto Žiar nad Hronom využíva pri zapájaní občanov.

4.3.1. Stav a slabé miesta v danej oblasti v meste Žiar nad Hronom

Z formálneho hľadiska mesto Žiar nad Hronom **nemá žiadny samostatný dokument**, ktorý by osobitne upravoval participáciu verejnosti. Účasť verejnosti na rozhodovaní je rámcovo upravená v **Štatúte mesta** (ktorý je na slovenské pomery dosť stručný) a čiastočne v **Rokovacom poriadku MsZ**.

V rámci Štatútu je dôležitý najmä § 2 ods. 2 a § 3 ods. 3 a 4, v zmysle ktorých majú obyvatelia mesta právo, okrem iného, aj na použitie nástrojov priamej lokálnej

demokracie - hlasovania v miestnom referende a účasti na verejnom zhromaždení. Miestne referendum ani verejné zhromaždenie obyvateľov sa však v praxi nevyužívajú. 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).

Podľa **Rokovacieho poriadku Mestského zastupiteľstva**, rokovanie MsZ sa koná v bežný pracovný deň, a to spravidla o 9.00 hod., čo nevytvára najlepší základ pre účasť verejnosti na zasadnutí. V rámci rokovaní MsZ nie je vymedzený osobitný bod - „Diskusia pre obyvateľov“, avšak verejnosť má možnosť vystúpiť v závere rokovania MsZ, v bode programu „Rôzne“ (§ 7 ods. 12). Rokovací poriadok MsZ nerieši, či občania majú možnosť vystúpiť na zasadnutí MsZ aj k ľubovoľnému inému bodu programu, ak o to prejavia záujem, a či tak môžu urobiť bez ďalšieho alebo až po predchádzajúcom schválení práva vystúpiť zo strany poslancov MsZ. Výnimkou je prerokovanie tzv. žiadostí (§ 7 ods. 10) – v takom prípade predsedajúci udelí 5-minútové slovo osobe, ktorá predmetnú žiadosť podala, avšak len vtedy, ak o vystúpenie písomne požiadala pred začatím prerokovania príslušného bodu rokovania.

Mesto zatiaľ nezverejňuje videozáznamy, resp. zvukové záznamy z rokovania MsZ na webstránke.

Čo sa týka poradných orgánov samosprávy, v jednotlivých **stálych komisiách**, a aj v **sekciiach MsZ** takmer úplne absentujú odborníci – neposlanci (s výnimkou normotvornej komisie), čo je na slovenské pomery značne neštandardné. Samotné komisie a sekcie MsZ rokujú neverejne, a pod povinnosťou mlčanlivosti, ktorej porušenie je zároveň kvalifikované ako trestný čin (§ 3 ods. 10 Rokovacieho poriadku sekcií MsZ). Na webstránke mesta zároveň neboli nájdené zápisnice zo zasadnutí stálych komisií a sekcií MsZ. Tie sa len ukladajú u jednotlivých tajomníkov sekcií MsZ. Špecifikom mesta Žiar nad Hronom tiež je, že nemá zriadenú **Mestskú radu**.

Mesto nevyužíva **verejné konzultácie či híringy**. K veciam verejného záujmu sa však zvyknú konať pravidelné **diskusie vedenia mesta s občanmi**. Tie sú buď všeobecné (napr. kvartálne debaty s predsedami bytových samospráv) alebo ku konkrétnej téme (napr. k problematike revitalizácie námestia). Vždy je prítomný moderátor, pričom zároveň platí demokratické pravidlo – odpovedá sa na všetko. Mesto tiež uskutočňuje každoročné prieskumy spokojnosti obyvateľov so službami, ktoré poskytuje MsÚ či mestská polícia. Výsledky týchto prieskumov zároveň slúžia ako ukazovateľ kvality práce. Vo výnimočných prípadoch mesto tiež zisťovalo úroveň verejnej mienky k danej problematike. Napr. predaj Domu kultúry – v prieskume sa väčšina obyvateľov vyslovila proti, a mesto preto následne túto nehnuteľnosť nepredalo.

Mládež má možnosť participovať prostredníctvom **Mestského mládežníckeho parlamentu** (MMP), ktorý je poradným orgánom primátora a MsZ. Na základe prieskumu potrieb mládeže, ktorý MMP vykonal v roku 2009, sa v meste zrealizovala výstavba skateparku. Špecifikom mesta je, že má tiež zriadenú funkciu koordinátora

práce s mládežou, a priestor na participáciu mládeže je vytvorený aj v rámci tzv. „Mestskej obyvačky“, otvoreného nízkoprahového priestoru zriadeného v priestoroch mestskej plavárne.

V rámci jednotlivých mestských štvrtí zatiaľ nefungujú **občianske rady** či iné poradné orgány pre poslancov daného volebného obvodu.

V oblasti **verejného obstarávania** participácia, resp. verejná kontrola zatiaľ veľmi nefunguje: zástupcovia verejnosti či neziskových organizácií nebývajú členmi hodnotiacich komisií, a obyvatelia mesta nemajú ani možnosť byť pri otváraní súťažiacich ponúk. Mesto nezverejňuje ani informácie o stretnutí rozhodovacích komisií. Mesto však má spracovaný (a zverejnený na webstránke) plán verejného obstarávania.

Občanom nie je zatiaľ 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).

V meste však funguje „grantový“ (dotačný) systém upravený v rámci VZN č. 2/2005 o podmienkach poskytovania dotácií z rozpočtu mesta Žiar nad Hronom (v znení nasledujúcich dodatkov). Podrobnosti o dotáciách sú predmetom kapitoly 4.10. tejto správy.

Mesto má **Plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta** (PHSR). Tento bol spracovaný štandardnou participačnou formou, vrátane využitia ankety, a následného programovania akčnou skupinou. Po vypracovaní PHSR bol dokument schválený v MsZ.

Mesto zatiaľ nemá Komunitný plán rozvoja sociálnych služieb ani Lokálnu stratégiu komplexného prístupu k marginalizovaným menšinám. Pripravuje však podklady na podanie projektu z fondov EÚ k tejto veci.

Mesto v súlade s platnou legislatívou vytvára možnosť **pripomienkovať návrhy jednotlivých všeobecne záväzných nariadení (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.

Oceneniahodný je profil samosprávy na (neformálnej) sociálnej sieti **Facebook**.

Participácii v rámci **územného plánovania a územného/stavebného konania** sa venujeme v rámci osobitnej kapitoly.

4.3.3. Záver

Možnosti verejnosti zúčastňovať sa na rozhodovaní o meste Žiar nad Hronom sú na slovenské pomery mierne podštandardné. Zdá sa, že táto problematika nepatrí zatiaľ medzi priority aktuálneho politického vedenia mesta. Ide hlavne o nižšiu mieru rezponzívnosti Magistrátu pri informovaní občanov o činnosti samosprávy, ďalej o nevyužívanie verejných zhromaždení, resp. híringov, ako aj o absenciu komplexnej participatívnej politiky, napr. v podobe uceleného dokumentu. Priestor na zlepšenie je aj pri odstraňovaní/zmenšovaní „uzavretosti“ rokovania poradných orgánov mesta. Do budúcnosti možno odporúčať systematizáciu problematiky, napr. formou osobitného „participatívneho“ VZN, a rovnako aj pokračovanie v implementácii ďalších nástrojov dobrovoľnej participácie (napr. komunitný plan sociálnych služieb, komunitné plánovanie verejných priestorov a pod.).

4.4. Politika prístupu k informáciám o fungovaní miestnej samosprávy

Problematica prístupu verejnosti k informáciám o činnosti mesta je prierezová. Predmetom tejto časti správy je výhradne analýza dodržiavania informačných povinností mesta Žiar nad Hronom vyplývajúcich zo zákona č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií (ZSI) a z nadväzujúcej Internej smernice č. 23 “Slobodný prístup k informáciám” z 12. 2. 2010 (IS 23). Legislatívnu infraštruktúru mesta v tejto oblasti ešte okrajovo dotvára Interná smernica č. 65 “Etický kódex” z 12. 2. 2010 (EK).

4.4.1. Stav a slabé miesta v danej oblasti v meste Žiar nad Hronom

ZSI a IS 23 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 Žiar nad Hronom, má v zmysle § 5 ZSI tri základné zverejňovacie povinnosti: i) všeobecné (§ 5 ods. 1 ZSI), ii) špecifické (§ 5 ods. 2 v spojení s ods. 9 ZSI) a iii) majetkové (§ 5 ods. 6 ZSI). Na toto reflektuje aj čl. 3.2. IS 23. 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 ZSI, 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 troch existujúcich stálych komisií ako aj štyroch “sekcii” MsZ sa nezverejňujú takmer žiadne informácie (s výnimkou ich zloženia). Absentujú termíny rokovaní, podkladové materialy, zápisnice, resp. i uznesenia týchto poradných orgánov. Špecifikom mesta Žiar nad Hronom je, že nemá zriadenú Mestskú radu ako iniciatívny, výkonný a kontrolný organ MsZ a zároveň poradný organ primátora, takže – logicky – chýbajú aj informácie o fungovaní tohto orgánu.

Časť iii) sa týka údajov o majetku samosprávy, ktorý bol prevedený, resp. prešiel do súkromného vlastníctva. Túto povinnosť mesto dodržiava len čiastočne, keďže predmetné údaje zverejňuje spätne, za predchádzajúci kalendárny rok, a nie priebežne, t.j. bezprostredne po prevode vlastníckeho práva k tej-ktorej veci.

Okrem analýzy dodržiavania § 5 ZSPI treba zároveň uviesť, že mesto zverejňuje aj veľké množstvo údajov nad rámec zákona. Mesto zatiaľ neprevádzkuje elektronickú úradnú tabuľu, má však mestský rozhlas (vrátane online verzie) a tiež živý profil na Facebooku. V rámciestskej webstránky funguje diskusné forum, kde pravidelne reaguje aj primátor mesta.

Sprístupňovanie

Proces sprístupňovania, t.j. poskytovania informácií zo strany mestského úradu na konkrétnu žiadosť o informácie uplatnenú podľa § 14 ZSI, je definovaný v samotnom ZSI a následne špecifikovaný v čl. 3.3. – 3.14 IS 23. Novoprijatá IS 23 z februára 2010 upravuje problematiku precízne a detailne.

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 ZSI.

Mesto dostalo za posledných šesť rokov (2005 – 2010) len 42 žiadostí o informácie, pričom všetky boli vybavené sprístupnením, najčastejšie e-mailom. Voči mestu nebolo vedené žiadne konanie (priestupkové, prokurátorské, súdne) za porušenie povinností podľa ZSI.

Čo sa týka nákladov za sprístupnenie informácií poskytnutých mestským úradom, mesto vyberá od žiadateľov štandardné sumy, t.j. napr. 0,06 EUR za tlač alebo kopírovanie jednostrannej A4, 0,09 EUR za tlač alebo kopírovanie obojstrannej A4, 1,65 EUR za 1 ks CD a pod. Žiadateľ musí uhrádzať mestu náklady iba v tom prípade, ak tieto presiahnu sumu 0,66 EUR.

4.4.2. Záver

Celkovo možno konštatovať, že mesto - až na pár detailov – dodržiava svoje informačné povinnosti podľa ZSI a príslušných ustanovení IS 23, a to tak v oblasti zverejňovania, ako aj pri sprístupňovaní. Dobudúca 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.

4.5. Politika etiky – etickej infraštruktúry a konfliktu záujmov volených predstaviteľov mesta

Problematika etickej infraštruktúry a konfliktu záujmov volených predstaviteľov mesta Žiar nad Hronom je predmetom záujmu tejto časti správy z dvoch uhlov: i) z pohľadu plnenia zákonných povinností a ii) a z pohľadu ďalších opatrení samosprávy, prijatých nad rámec zákonných povinností.

4.5.1. Stav a slabé miesta v danej oblasti v meste Žiar nad Hronom

I.

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, ZKZ), ďalej je to zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí (ZMO) a tiež zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ZOZ).

1. 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. zriadiť komisiu MsZ na ochranu verejného záujmu (čl. 7 ods. 5), 2. predkladať každoročne k 31. marcu daného roka tzv. oznámenie funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov (čl. 7 ods. 1), 3. predkladať každoročne k 30. aprílu potvrdenie o podanom daňovom priznaní k dani z príjmov (čl. 7 ods. 2) a 4. oznámiť vždy pred vystúpením v rámci rokovania príslušného (kolektívneho) orgánu svoj osobný záujem na veci (čl. 6).

Mesto Žiar nad Hronom si v rámci práve končiaceho funkčného obdobia (2006 – 2010) zriadilo komisiu v začiatku roka 2007, ako jednu z troch stálych komisií. Z poskytnutých podkladov, ani z webovej stránky mesta nie je jasné zloženie komisie a ani prehľad jej činnosti. Komisia má prijatý osobitný rokovací poriadok (ROPO-K).

Komisia rokuje podľa potreby, minimálne raz ročne. Komisia nezverejňuje podkladové materiály pre MsZ, ani zápisnice zo svojich zasadnutí.

Od účinnosti ZKZ v roku 2004 došlo v meste celkovo k dvom konaniam komisie, resp. MsZ - v roku 2005 došlo k porušeniu ustanovenia čl. 7 ods. 1 ZKZ a v roku 2009 poslanec MsZ neodovzdal majetkové priznanie v termíne, ktorý ukladá zákon.

Podľa poskytnutého dotazníka, „*volení funkcionári mesta každoročne zverejňujú svoje majetkové a daňové priznanie*“. Uvedené dokumenty ale neboli nájdené na webstránke mesta, takže nie je možné posúdiť ich štruktúru a úplnosť. S tvrdením mesta o zverejňovaní však čiastočne kontrastuje čl. 6 ods. 7 ROPO-K, podľa ktorého „*členovia komisie sú povinní podpísať čestné vyhlásenie, ktorým berú na seba povinnosť mlčanlivosti a ochrany osobných údajov, s ktorými prídu do styku počas výkonu funkcie člena komisie s tým, že sú si vedomí prípadných právnych následkov pri porušení tejto povinnosti. V prípade odmietnutia podpísania čestného vyhlásenia zaniká funkcia člena komisie*“, ďalej čl. 6 ods. 7 ROPO-K, v zmysle ktorého „*v prípade, že člen komisie neoprávnené oznámi alebo sprístupní osobné údaje o inom získané v súvislosti s výkonom svojej funkcie a tým poruší právnym predpisom ustanovenú povinnosť mlčanlivosti, dopustí sa trestného činu neoprávneného nakladania s osobnými údajmi*“, ako aj čl. 7 ods. 1 ROPO-K, podľa ktorého „*písomné oznámenia podávané v zmysle ZKZ a písomnosti z činnosti komisie nie je dovolené rozmnožovať a odnášať mimo sídla mestského úradu*“ a tiež čl. 7 ods. 4, ROPO-K v zmysle ktorého „*dokumenty ... sa ukladajú a archivujú v sídle mestského úradu, tak aby mal k nim prístup len predseda komisie...*“.

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, a zároveň „zverejňované“ (t.j. aktívne poskytujú neobmedzenému okruhu osôb).

2. 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.

3. 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).

II.

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.

4.5.2. Záver

Úprava eliminácie konfliktu záujmov a etickej infraštruktúry volených predstaviteľov mesta je zatiaľ do veľkej miery formalistická. V rámci mesta je zároveň nedostatok verejne dostupných informácií o dodržiavaní ZKZ a o činnosti a výsledkoch práce komisie. Odporúčať preto možno opatrenia smerujúce práve do zlepšovania informovanosti verejnosti. Rovnako možno odporučiť prijatie Etického kódexu volených funkcionárov mesta, ktorý by mal precizovať najmä zverejňovanie informácií o majetkových pomeroch jednotlivých samosprávnych aktérov.

4.6. 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.

4.6.1. Stav v danej oblasti v meste Žiar nad Hronom

Pri realizácii auditu boli vo vzťahu k etickej infraštruktúre v meste Žiar nad Hronom 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 Žiar nad Hronom

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

Na mestskom úrade je zamestnaných celkovo 134 zamestnancov. Problematiku etiky v meste Žiar nad Hronom upravujú okrem súvisiacich zákonov (napríklad Zákon o výkone prác vo verejnom záujme a Zákonníka práce) čiastočne aj vnútroorganizačné predpisy, ktoré tvoria jeden samostatný dokument, Interná smernica č. 65 – Etický kódex. Uvedený dokument je uvedený na internetovej stránke mesta Žiar nad Hronom a platí pre všetky kategórie zamestnancov – pre vedúcich zamestnancov, referentov a obslužný personál.

Audit ukázal, že napriek existencii internej smernice č.65 - Etického kódexu, ktorý čiastkovo rieši problematiku žiaducich etických princípov, absentuje:

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

Etický kódex

Etický kódex je relatívne „mladým“ dokumentom, keďže bol schválený len vo februári 2010. Zo všeobecného hľadiska je možné konštatovať, že Etický kódex vytvára určitý rámec, na základe ktorého je posudzované akceptovateľné správanie sa zamestnanca zo strany nadriadených v príslušnom úrade, a s ktorým môže samotný pracovník porovnávať a hodnotiť vlastné etické zásady. Jednotlivé ustanovenia však nie sú dostatočne detailne rozpracované a v niektorých prípadoch nezachytávajú potrebné situácie a neposkytujú potrebné informácie.

Zvyčajne kódex tvoria ustanovenia, súvisiace s nasledovnými oblasťami:

a) definovanie cieľovej skupiny - adresátov, t.j. skupiny zamestnancov alebo verejných činiteľov, ktorým je kódex určený

V tejto oblasti je možné hodnotiť kódex ako vyhovujúci.

b) zasadenie do právneho rámca, vytvoreného všeobecne záväznými právnymi predpismi

Tu je možné hodnotiť kódex ako vyhovujúci.

c) povinnosti voči verejnosti v konfrontácii so súkromnými záujmami

V tejto oblasti je možné hodnotiť kódex ako nevyhovujúci.

d) deklarácia majetkových, peňažných alebo iných vlastníckych pomerov

V nadväznosti na zákon č. 552/2003 majú vedúci zamestnanci povinnosť podávať majetkové priznanie.

e) vyhlásenie o zamedzení vzniku konfliktu záujmov

Spracovanie znenia v kódexe je možné považovať za málo dostačujúce. Inštitút konfliktu záujmov by mal riešiť rozpor osobného (súkromného) zamestnanca s výkonom jeho úradných povinností dosť podrobne. Chýba definícia súkromného záujmu - ako akejkoľvek výhody, plynúcej zamestnancovi z jeho postavenia. Súkromným záujmom by mal byť aj záujem širšieho okruhu osôb, kam zaraďuje blízke osoby v zmysle § 116 Občianskeho zákonníka, resp. fyzické alebo právnické osoby, na ktoré existuje zo strany zamestnanca priame, či nepriame prepojenie alebo v

zmysle zákona č. 552/2003.

Mesto nemá systém monitorovania členstva zamestnancov v riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánoch a tým pádom nemá nástroje na identifikáciu možného konfliktu záujmov. Rovnako mesto nemá vytvorený systém monitorovania zamestnancov ani ich rodinných príslušníkov z titulu vlastníctva nejakého podielu alebo postavenia spoločníkov v súkromných spoločnostiach. Uvedený stav môže vytvárať priestor pre vznik korupcie, klientelizmu a zneužívania informácií zamestnancami na získanie dotácií, neobvykle výhodných zmluvných podmienok pri dodávke služieb, tovarov a pod. pri uzatváraní zmluvných vzťahov s právnickými alebo fyzickými osobami.

f) oblasť zneužívania svojho postavenia, služobných informácií a dôvery nadriadeného na získanie neoprávnených výhod pre seba alebo svojich blízkych.

Aj napriek tomu, že EK uvádza povinnosti, resp. obmedzenia zamestnanca v oblasti zneužívania služobného postavenia alebo svojej funkcie, platí tu rovnaké zistenie, ako je uvedené vyššie. Absenciou databázy o členstve v dozorných, výkonných alebo kontrolných orgánoch alebo podieloch zamestnancov alebo ich rodinných príslušníkov v obchodných alebo iných súkromných spoločnostiach, dáva ťažko kontrolovateľný priestor na zneužívanie informácií a postavenia. Je preto možné konštatovať, že nie je dostatočne rozvinutý kontrolný mechanizmus mesta na dodržiavanie etických noriem. Vytvorenie takejto databázy by nemal byť problém - napr. internet poskytuje všetky potrebné údaje (zverejnený obchodný aj živnostenský register)

g) využívanie verejných prostriedkov na osobný prospech a definovanie správania, resp. konania zamestnanca predstavujúce porušenie kódex

Tu je možné hodnotiť kódex ako vyhovujúci

h) prijímanie darov, výhod a pod.

Etický kódex síce stanovuje povinnosť neprijímať dary ani výhody a ani ich nevyžadovať. Avšak je potrebné definovať, čo sa považuje za dar alebo nevhodnú výhodu plynúcu z postavenia a kompetencií zamestnanca. Absentuje stanovenie finančného limitu pre posúdenie vhodnosti daru (napr. stanovenie sumy, do ktorej sa dary nenahlasujú, kedy sa nahlasujú a kedy sa už neprijímajú). Rovnako absentuje zavedenie inštitútu registra prijatých darov. Existuje mnoho situácií v pracovnom živote, kedy nie je možné zakázať druhej strane venovať mestu, ktoré reprezentuje nejaký predstaviteľ/úradník, dar. Takéto dary by mali byť evidované a uschované u zamestnávateľa.

t) sankcie v prípade porušenia ustanovení kódexu

Tu je možné hodnotiť kódex ako nevyhovujúci. Nie sú totiž uvedené sankcie v prípade porušenia Etického kódexu. V kódexe by mal byť tiež priestor na to, aby boli podrobnejšie rozpísané možné sankcie zamestnanca pri jeho porušení, ktoré môžu predchádzať kategorickému riešeniu prostredníctvom výpovede. Takto by kódex posilnil svoju úlohu z pohľadu prevencie.

j) akceptované správanie a konanie po skončení pracovného pomeru

Tu je možné hodnotiť kódex ako vyhovujúci.

k) tzv. whistle-blowing postupy - to znamená postupy, ktoré definujú kroky, kedy zamestnanec chce oznámiť neetické alebo korupčné konanie a záruky ochrany tohto zamestnanca proti následnej prípadnej diskriminácii alebo neoprávneným postihom

Tu hodnotíme kodex ako nevyhovujúci vzhľadom na skutočnosť, že tieto ustanovenia neobsahuje.

Okrem Etického kódexu sú jednotlivé pravidlá etiky riešené aj v ďalších dokumentoch, najmä v Zákone o výkone práce vo verejnom záujme a Pracovnom poriadku zamestnancov mesta Žiar nad Hronom IS-03ZVPVZ tak, ako je to uvedené v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka č.6: Etické pravidlá v meste Žiar nad Hronom

Typ pravidla	Upravený v	Vymáhateľnosť
Pravidlo hospodárnosti	ZVPVZ, EK, PP	Nízka (všeobecná formulácia)
Pravidlo oznamovania	ZVPVZ, EK, PP	Nízka (definovanie, chýbajú sankcie)
Pravidlo neustrannosti	ZVPVZ, EK	Vysoká (jasné pravidlo)
Pravidlo konfliktu záujmov	ZVPVZ, EK	Nízka (neexistujú implementačné nástroje)
Pravidlo zákazu podriadenosti	ZVPVZ	Vysoká/jasné pravidlo
Pravidlo nepodnikania		Nie je
Zákaz nadobudnutia majetku mimo VS		Nie je
Zákaz prijímania darov	ZVPVZ, EK	Vysoká
Majetkové priznania	ZVPVZ	Nízka
Oznamovanie	ZVPVZ	Nízka (horizontálne)

nekalých praktík na pracovisku (tzv. whistleblowing)		oznamovanie nekalých aktivít – prednosta, primátor)
Zákaz zneužívania postavenia na osobné obohatenie	ZVPVZ	Nízka (všeobecná formulácia)
Zákaz zneužívania verejných financií	ZVPVZ, EK	Nízka
Systém sankcií	PP	
Správanie a konanie po skončení pracovného pomeru	ZVPVZ, EK	Nízka (všeobecná formulácia)

Zdroj: spracovanie

Skratky:

ZVPVZ – Zákon o výkone práce vo verejnom záujme

EK – Etický kódex

PP – Pracovný poriadok

V prípade etickej dilemy, potenciálneho konfliktu záujmov či oznamovania nekalých aktivít na pracovisku sa zamestnanci obracajú na svojich vedúcich zamestnancov. Projekt whistleblowingu ako taký však na úrade zavedený nie je. Ochrana zamestnancov v prípade whistleblowingu je teda riešená len všeobecne záväznými právnymi predpismi, t.j. podľa Zákonníka práce a Zákona o výkone prác vo verejnom záujme. Neexistujú však žiadne interné pravidlá ošetrojúce túto oblasť. Mesto takisto nemá vytvorenú disciplinárnu komisiu. Postupy na riešenia situácii spojených s ohlasovaním možných nekalých praktík na pracovisku nie sú budované tak, aby vytvárali dôveru a chránili oznamovateľov.

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

4.6.1.2. Hodnotenie mechanizmu podpory, presadzovania a vyhodnocovania etického správania zamestnancov

Z auditu vyplynulo, že mechanizmus podpory, presadzovania a vyhodnocovania etického správania zamestnancov na úrovni mesta je málo efektívny, keďže nie je dostatočne popísaný a funkčný. Dané tvrdenie opierame o nasledovné zistenia:

- Nie je zavedený systém vzdelávania zamestnancov v tejto oblasti, takže zamestnanec nie je dostatočne dôrazne a detailne informovaný o etických

normách, ktoré sa od neho očakávajú ani nemá k dispozícii príklady z praxe. Absentuje aj možnosť konzultácií/poradenstva pre zamestnancov v problémových - nejasných situáciách/etických konfliktoch. Hlavne vtedy, ak si zamestnanec nie je istý, či vzniknutá situácia je alebo nie je porušením etických noriem, zákonov, prípadne priamo konfliktom záujmov. Ide o poradenstvo, založené na dohodnutých a so zákonmi zladených výkladoch, jednotných pre mesto i pre organizácie ním zriadené.

4.6.1.3. Hodnotenie inštitucionalizácie podpory etického správania v meste Žiar nad Hronom

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

4.6.2. Slabé miesta v budovaní etickej infraštruktúry v meste Žiar nad Hronom

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

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

Etický kódex pre zamestnancov mesta Žiar nad Hronom je relatívne „mladým“ dokumentom a nie je ešte v praxi tohto mesta úplne udomácnенý. Predstavuje skôr formálnu deklaráciu a nie je praktickou pomôckou, ktorá pomáha zamestnancom riešiť etické dilemy na pracovisku. Rovnako netvorí prílohu zmluvy o pracovnom pomere. Mesto tiež nemá definovaný implementačný mechanizmus Etického kódexu, napríklad vo forme podrobného výkladu jednotlivých ustanovení kódexu a tréningov k tejto problematike. **Mesto nemá zavedený register darov**, verejne dostupné správy zo služobných ciest, databázu záujmov jednotlivých vedúcich zamestnancov, databázu štatutárov, podielnikov alebo členov v dozorných a výkonných orgánoch právnych spoločností z pohľadu zamestnanca ani jeho príbuzenstva/rodinného členstva zamestnancov úradu a pod. Nevenuje sa pozornosť monitoringu a vyhodnocovaniu dodržiavania Etického kódexu, napr. nevedie sa zoznam riešených prípadov v danej oblasti. V oblasti riešenia etických dilem a potenciálnych konfliktov záujmu neprebiehajú pre zamestnancov mesta tréningy (až na jeden z roku 2008) ani nemajú vytvorený priestor /možnosti pre odborné konzultácie.

Mesto Žiar nad Hronom nemá zabezpečené chránené oznamovanie nekalých praktík na pracovisku.

Transparentnosť

Na internete nenájdeme formulár na podávanie sťažností.

4.6.3. Záver

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

4.7. Etická infraštruktúra a konflikt záujmov zamestnancov mestských organizácií

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

4.7.1. Stav v danej oblasti v meste Žiar nad Hronom

Pri realizácii auditu boli vo vzťahu k etickej infraštruktúre v meste Žiar nad Hronom vyhodnocované nasledovné oblasti:

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

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

Mesto Žiar nad Hronom má celkovo 7 rozpočtových organizácií (RO) a príspevkových organizácií (PO). Z toho je 6 RO a 1 PO. Spolu v uvedených

inštitúciách pracuje 314 zamestnancov. Zároveň má mesto jednu mestskú firmu v 100% vlastníctve a päť mestských firiem s majetkovou účasťou menej ako 100%. V prvej zo spomínaných pracuje 57 zamestnancov. Ďalej má mesto 4 mestské firmy, v ktorých má mesto menej ako 50% účasť. Z uvedeného vyplýva, že mesto priamo či nepriamo zamestnáva vyše 371 ľudí, pričom nie sú zarátaní zamestnanci 9 mestských firiem, ktorých počty mesto neeviduje.

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

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

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

- ucelený popis žiaducích/vyžadovaných etických hodnôt a princíпов, vrátane ich aplikácie formou príkladov v praxi.
- Etický kódex zamestnanca miestnej samosprávy v Žiari nad Hronom
- rovnako absentuje ucelený systém zavádzania, kontinuálnej podpory, monitorovania a vyhodnocovania etického/neetickeho konania a porušovania s tým súvisiacich zákonov a interných predpisov.

4.7.1.2. 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.

4.7.1.3. 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.

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

Pri analýze slabých miest pri zabezpečovaní etiky zamestnancov na mestskom úrade v Žiar nad Hronom, 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 a presadzovania a systém sankčných postupov v opačnom prípade. Implementácia môže byť v praxi účinná len za predpokladu fungovania princípu monitorovanej zodpovednosti. Ak neexistuje systém lineárnych a horizontálnych vzťahov presadzovania etických noriem v administratívnych a procedurálnych činnostiach zamestnancov mestských organizácií, potom nie je možné dosiahnuť spoločenskú akceptáciu akéhokoľvek stupňa etiky. Takmer nič z toho sa na úrovni mestských organizácií ani zo strany mesta samotného voči nim zatiaľ nedeje. Nie je stanovený systém implementácie etických pravidiel do praxe.

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

Transparentnosť

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

4.7.3. 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 Žiar nad Hronom.

4.8. Mediálna politika

Mestá, ktoré zriaďujú vlastné médiá či dotujú súkromné médiá za podmienky informovania o danom meste čelia 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 sklzájú do služieb vládnucich strán a nie verejnosti, tak aj mestské periodiká či televízie majú tendenciu k propagácii starostov a primátorov. (V *komunálnej...*, 2010)

4.8.1. Stav a slabé miesta v danej oblasti v meste Žiar nad Hronom

Mesto Žiar nad Hronom poskytuje občanom spravodajstvo cez vlastné noviny a cez súkromnú televíziu. Dvojtyždenník **Mestské noviny** vydáva samotné mesto. Novinky vychádzajú v 7,5 tisícovom náklade a sú distribuované do schránok občanov zdarma. Mesto stojí vydávanie 16-stránkového trojfarebného periodika zhruba 34 tisíc eur ročne (2009).

Noviny v tiráži majú uvedené vydavateľa, vlastníka, mená dvoch vlastných redaktorov aj kontaktné údaje. Pre noviny je vytvorená prehľadná webová stránka, na ktorej je archív čísel od začiatku roku 2010. Články týkajúce sa politických a spoločenských udalostí v meste (zasadnutia mestského zastupiteľstva, aktivity predstaviteľov mesta) píše Lenka Ihradská. Tá je v zmluvnom vzťahu s mestom (príkazná zmluva). Redakčnú radu noviny nemajú. Z obsahového hľadiska dominuje novinám vecný prístup, a udalosti týkajúce sa politiky tvoria len malú časť obsahu. Na druhej strane dvojtyždenník poskytuje len minimálne priestor pre kritické, resp. opozičné hlasy voči vedeniu mesta. V predvolebnom čase boli noviny na slovenské pomery nadpriemerne neutrálne, avšak treba podotknúť, že ani nevytvorili osobitné miesto pre výmenu názorov na smerovanie mesta, napríklad špeciálnym spravodajským priestorom pre všetkých kandidátov na primátora (priestor pre hodnotiaci rozhovor dostal len úradujúci primátor). Noviny nemajú redakčný štatút ani etický kódex, podľa vlastných slov sa orientujú kódexom Slovenského syndikátu novinárov.

Televízne spravodajstvo o meste si vedenie objednáva v súkromnej **ATV**. ATV vlastní Seware multimedia v.o.s., ktorých jedinými spoločníkmi sú Boris a Stela Šeševičkovci. Mesto spoločnosti poskytuje ročnú dotáciu na úrovni 62 tisíc eur (2010). Pre mesto ATV vysiela od svojho vzniku v roku 1998.

ATV má vlastný profesionálny redakčný tím. Ani v jej spravodajstve sa však neobjavujú voči vedeniu mesta kritické príspevky, či hlasy opozičných poslancov. Naopak, dominujú vyjadrenia primátora či hovorca mesta. ATV nemá svoj redakčný štatút.

Na dohľad nad objektivnosťou mestom vydávaných či dotovaných médií dohliada neexistuje žiadny orgán, neexistuje ani masmediálna komisia rada mesta so

zástupcami poslancov. Podobne v meste neexistuje ani verejné hodnotenie kvality a plurality v médiách, ktoré samospráva podporuje, resp. vydáva.

4.8.2. Záver

Spravodajstvo o práci mestského úradu Žiar nad Hronom podporuje vydávaním vlastného dvojtýždenníka a dotáciu pre súkromnú mestskú televíziu. Obe médiá však dominantne informujú o pohľade mesta. Chýba platforma na diskusiu a možnú kritiku rozhodnutí aktuálneho vedenia v zmysle verejnoprávnosti.

V prípade Mestských novín je čitateľom z tiráže celkom jasné, že vlastníkom je mesto. O dotácii pre súkromnú ATV sa divák ani návštevník webu www.atv.sk ale nedozvie. V prípade ATV chýba aktualizovaný archív správa, pri novinách chýbajú čísla staršie ako rok 2010.

Pomohli by vytvorené pravidlá mediálnej politiky a vytvorenie masmediálnej rady, kde by mali vždy miesto aj zástupcovia opozície. V pravidlách by mali byť upravené aj poskytovanie pravidelného priestoru hlasu všetkých politických klubov a uskutočňovať raz ročne hodnotenie verejnoprávnosti vlastných či dotovaných médií. V prípade mediálnych dotácií by malo mesto preferovať súťažné výberové konanie o najlepšieho dodávateľa.

4.9. Politika územného plánovania a politika stavebného úradu

Medzi významné právomoci slovenských obcí a miest patrí aj územné plánovanie a stavebná agenda. Zatiaľ čo územné plánovanie ako originálna kompetencia samosprávy 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.

4.9.1. Stav a slabé miesta v danej oblasti v meste Žiar nad Hronom

4.9.1.1. Územné plánovanie

Územný plán mesta Žiar nad Hronom (ÚPN) je relatívne nový - bol schválený v roku 2009, s finančnou podporou prostriedkov Európskeho spoločenstva. Aktuálna podoba ÚPN je k dispozícii na nahliadnutie na Mestskom úrade v Žiari nad Hronom a - nad

rámec zákona - je zverejnená aj na internetovej stránke mesta, čo možno hodnotiť ako pozitívny krok.

V súčasnom období sa uskutočňuje proces obstarávania zmien a doplnkov ÚPN č.1. Dôvodom obstarávania zmien sú najmä požiadavky na zmenu funkčného využitia plôch, ako aj ďalšie skutočnosti vyplývajúce Mestu z platnej legislatívy. V predchádzajúcom období, t.j. do roku 2009, sa prijímali zmeny a doplnky ÚPN približne raz za dva roky.

Pri obstarávaní ÚPN, resp. jeho zmien a doplnkov, mesto postupuje podľa stavebného zákona (zákon č. 50/1976 Zb. v z.n.p.). Oznámenia súvisiace s procesom obstarávania návrhov na zmeny ÚPN sú zverejňované nadštandardne - na úradnej tabuli pred mestským úradom, v miestnom rozhlase, v mestských novinách, vo vysielaní miestnej televízie a na internetovej stránke mesta. V rámci samotného procesu obstarávania ÚPN, resp. jeho aktualizácie, však mesto neaplikuje žiadne ďalšie proparticipačné opatrenia, ako napr. prerokovanie návrhov v jednotlivých dotknutých častiach mesta, poskytnutie dlhšej ako zákonom stanovenej lehoty na verejné nahliadnutie a oboznámenie sa s návrhom, viacnásobné odborné prerokovanie návrhu s verejnosťou a pod.

V rámci dotazníkového prieskumu sa nezistovalo, či mesto spracúva aj iné územnoplánovacie podklady (ako napr. urbanistické štúdie, územný general a pod.), faktom však je, že v rámci webstránky mesta takéto dokumenty identifikované neboli. V prípade, že existujú, resp. v dohľadnej dobe budú spracované, možno odporučiť aj ich zverejnenie, a to podľa možnosti v rámci sekcie webu "Územný plan".

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.

Mesto Žiar nad Hronom nemá v súčasnom období zriadený ani osobitný Útvár hlavného architekta. Formálne patrí agenda ÚPN v rámci mestského úradu pod "Odbor riadenia projektov", ktorý, okrem iného, sleduje a vyhodnocuje aktuálnosť územno-plánovacej dokumentácie a poskytuje územnoplánovacie informácie.

4.9.1.2. Stavebná agenda

Stavebnú agendu zabezpečuje v rámci MsÚ Stavebný úrad. Stavebný úrad vydáva územné rozhodnutia, stavebné povolenia, kolaudačné rozhodnutia, rozhodnutia o vyvlastnení a zmeny týchto rozhodnutí, povoľuje zmeny účelu užívania stavby, zmenu stavby pred jej dokončením, nariaďuje údržbu stavieb, vykonávanie nevyhnutných úprav, zabezpečovacích prác, odstraňovanie stavieb, dodatočne povoľuje stavby, vykonáva štátny stavebný dohľad, prerokováva priestupky a správne delikty, vydáva rozhodnutia na povolenie umiestnenia informačných, reklamných

a propagačných zariadení, vydáva povolenie na zvláštne užívanie ciest, miestnych komunikácií a verejných priestranstiev na území mesta Žiar nad Hronom, vydáva záväzné stanoviská, resp. vyjadrenia, ktoré slúžia k ďalšiemu konaniu v pôsobnosti príslušného správneho orgánu a pod. Stavebný úrad má v súčasnosti celkovo 6 zamestnancov.

Na činnosť Stavebného úradu, resp. jeho konkrétneho pracovníka, bola v poslednom roku doručená (len) doručená jedna písomná sťažnosť. Táto sťažnosť bola v rámci prešetrovania uznaná ako čiastočne opodstatnená.

V období od roku 2003 do 1.10.2010 vydal Stavebný úrad 75 územných rozhodnutí (ÚR) a 562 stavebných povolení (SP). Konkrétne, vrátane ďalšej rozhodovacej činnosti (kolaudačné rozhodnutia /KR/, terénne úpravy /TÚ/, oznámenia – drobné stavby a stavebné úpravy) sú pripojené v nasledujúcej tabuľke:

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

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 - (do 1.10.)
ÚR	7	6	9	8	9	12	17	7
SP	40	49	82	101	103	76	68	43
KR	44	32	54	59	96	85	97	19
TU	1	0	0	2	0	0	0	0
Ohlásenia	112	136	190	205	213	224	148	121

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. kritériálnu metodiku posudzovania a jednotnú aplikačnú prax pri porovnateľných stavebných zámeroch. Vo vybraných prípadoch však uplatňuje osobitnú (nadštandardnú) informovanosť verejnosti o začatí, resp. priebehu konaní so zásadnejším dopadom na kvalitu života obyvateľov mesta, a to nielen cestou úradnej tabule mesta a cez internet, ale aj prostredníctvom mestského rozhlasu.

Mesto má vypracovaný “pracovný” pasport informačných a reklamných propagačných zariadení. Pri povoľovaní reklamných zariadení mesto ako príslušný stavebný úrad postupuje podľa stavebného zákona a v súlade s vykonávacou vyhláškou č. 453/2000 Z.z.

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.

4.9.2. 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 možno však pristúpiť ešte ku komplexnejšej informovanosti verejnosti o fungovaní jednotlivých politík a prípadne aj k prijatiu kriteriálnej metodiky na vyhodnocovanie pripomienok účastníkov a zainteresovanej verejnosti v jednotlivých konaniach podľa stavebného zákona.

4.10. 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.

4.10.1. Stav v danej oblasti v meste Žiar nad Hronom

V roku 2008 poskytlo mesto Žiar nad Hronom na dotácie 31 467,64 EUR, v roku 2009 to činilo 33 127,54 EUR, čo predstavovalo za rok 2008 0,3% 0,2% v roku 2009 z rozpočtu mesta Žiar nad Hronom. V roku 2008 mesto Žiar nad Hronom obdržalo 39 žiadostí o poskytnutie dotácií, pričom celkovo pridelilo 36 dotácií, čo predstavuje 92% z celkových žiadostí. V roku 2009 dotáciu v stanovených oblastiach žiadalo 36 subjektov, pričom ju získalo 3, čo predstavuje 91,6% žiadateľov.

Mesto Žiar nad Hronom má vypracovaný ucelený dokument, ktorý upravuje rozhodovanie o dotáciách, vo forme Všeobecne záväzného nariadenia č.2/2005 (Všeobecne záväzného nariadenia mesta Žiar nad Hronom č.2/2005 o podmienkach poskytovaní dotácií z rozpočtu mesta Žiar nad Hronom).

Dotácie sú podľa VZN poskytované za účelom rozvoja oblastí ako duchovné a kultúrne hodnoty, zachovanie kultúrneho dedičstva, osвета, výchova a vzdelávanie, rozvoj telesnej kultúry, výskum, vývoj, vedecko-technické služby a informačné služby, ľudské práva a základné slobody, práva detí a mládeže, regionálny rozvoj, podnikanie a zamestnanosti, ochrana a podpora zdravia, poskytovanie zdravotnej starostlivosti, pomoc zdravotne postihnutým ľuďom, sociálna, humanitárna oblasť a charita, ochrana a tvorba životného prostredia, zachovanie prírodného dedičstva na území mesta a bývanie, správa, údržba a obnova bytového fondu.

V uvedenej miestnej samospráve sa o pridelení dotácii z verejných zdrojov rozhoduje dvoma spôsobmi a v texte budeme hovoriť o dvoch rozhodovacích trajektóriách. Prvou je rozhodovacia trajektória, kde dominuje hlas poslancov v rozhodovacej komisii, keďže primátor následne nemôže meniť rozhodnutie, a pri druhej sú rozhodovacie právomoci v rukách primátora.

V rámci prvej rozhodovacej trajektórie návrh na udelenie dotácie predkladá Komisia pre hodnotenie projektov, ktoré zriaďuje mestské zastupiteľstvo. Komisia je zložená z úradníkov MsÚ, poslancov MsZ a projektového manažéra mesta, menovaných primátorom. Táto komisia nie je stála.

Primátor ako štatutár mesta rozhoduje o pridelení dotácie, a to na základe rozhodnutia komisie. Meniť jej rozhodnutie však nie je oprávnený, čiže ho môže len prijať alebo zamietnuť. V prípade rozdielných stanovísk komisie a primátora mesta tak rozhoduje o žiadosti mestské zastupiteľstvo na svojom najbližšom zasadnutí.

V rámci druhej trajektórie má primátor vydelenu sumu peňazí z mestského rozpočtu, o ktorých alokácii rozhoduje sám. Primátor má v zmysle VZN o hospodárení s majetkom mesta oprávnenie poskytnúť finančný dar pre PO 1660 eur a FO 350 eur. Suma na dotácie je schvaľovaná MsZ v rozpočte.

Pri rozhodovaní o ich pridelení nie sú stanovené jasné pravidlá v podobe formalizovaného dokumentu. Podľa získaných informácií z mestského úradu na získanie daného typu dotácie je potrebné vyplnenej žiadosti na predpísanom tlačive aj s prílohami, ktorá môže byť podaná v termíne do 28. februára príslušného kalendárneho roka.

Mesto Žiar nad Hronom nezverejňuje informácie o možnosti uchádzať sa o dotácie podľa stanovených oblastí na internetovej stránke mesta. Zverejňuje len vyhodnotenia žiadostí v príslušnom roku v mestských novinách a v januári príslušného roka v televízii.

Okrem priamych dotácií mesto neposkytuje dotácie jednotlivým subjektom.

4.10.2. Slabé miesta v rozhodovaní o dotáciách v meste Žiar nad Hronom

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

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

Voľnosť v rozhodovaní

Primátor mesta Žiar nad Hronom nemá stanovené jasné pravidlá pri rozhodovaní o pridelení dotácie zo zvláštnych výdajov primátora. Zároveň nie sú jasne stanovené pravidlá pre rozhodovanie o pridelení dotácií Komisiou pre hodnotenie projektov.

Komisia sa riadi len VZN č.2/2005.

VZN č.2/2005 nerieši konflikt záujmov tých, ktorí rozhodujú o pridelení dotácií. V takejto situácii sa môže stať, že v komisii, ktorá rozhoduje o pridelení dotácie, môžu sedieť aj rodinní príslušníci žiadateľa či partneri pri podnikaní. Tak isto sa nerieši potenciálny konflikt záujmov pri rozhodovaní o dotáciách primátorom mesta a mestskými výbormi.

Rovnako je možné konštatovať, že VZN mesta Žiar nad Hronom č. 2/2005 2005 o podmienkach poskytovaní dotácií z rozpočtu mesta Žiar nad Hronom nie je dopracované do takej miery, aby nebol vytvorený priestor pre možnú korupciu a klientelizmus. Ako príklad môžeme uviesť: keďže mesto nemá databázu členstva a podielov zamestnancov a ich rodinných príslušníkov v súkromných spoločnostiach, nie je možné eliminovať členstvo prípadne zainteresovaného zamestnanca vo výberovej komisii.

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

Transparentnosť

Zasadnutia komisií rozhodujúcich o pridelení dotácií sú prístupné verejnosti. Informácie o stretnutiach komisií však nie sú zverejnené na internetových stránkach.

Na web stránkach mesta Žiar nad Hronom nenájdeme sekciu venujúcu sa rozhodovaniu o poskytovaní dotácií: chýba popis jednotlivých možností získania dotácie a jednotlivých procesných krokov.

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

4.10.3. 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.

4.11. Politika transparentnosti v právnických osobách zriadených a založených mestom

V centre záujmu tejto kapitoly sú 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. Dôraz je pritom

kladený na informačnú politiku týchto subjektov a na politiku prevencie konfliktu záujmov.

4.11.1. Stav a slabé oblasti v danej oblasti v meste Žiar nad Hronom

4.11.1.1. Rozpočtové a príspevkové organizácie

Mesto Žiar nad Hronom má vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti celkovo 7 organizácií - 6 rozpočtových a 1 príspevková. Konkrétne sú to základné školy, základná umelecká škola, centrum voľného času a Mestské kultúrne centrum.

Všetky uvedené mestské ROPO majú samostatnú webovú stránku. Webstránky boli vytvorené „svojpomocne“, mesto ako zriaďovateľ k tomu prispel len konzultačnou činnosťou a poradenstvom. Mesto v dotazníku deklaruje, že svoje ROPO vo veci plnenia aktívnych informačných povinností „usmerňuje“, z prehľadu webstránok jednotlivých ROPO však vyplýva, že tieto sa od seba – obsahovo aj formálne - značne líšia. Mesto zatiaľ nemá prijatý vnútorný dokument, prostredníctvom ktorého by inštruovalo jednotlivé ROPO na dosiahnutie určitého informačného štandardu, najmä čo do zabezpečenia súladu s § 5 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií. Inštrukcie sú poskytované cez pravidelné porady mesta so štatutármi organizácií.

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 neriešilo od roku 2001 ani jedno odvolanie voči nesprístupneniu informácií zo strany ROPO.

Riaditelia mestských ROPO sa zúčastňujú rokovaní MsZ. Poslanci MsZ majú právo interpelovať ich, čo priebežne aj využívajú. Štatutári organizácií informujú zriaďovateľa a verejnosť o svojej činnosti aj predkladaním pravidelných správ o svojej činnosti.

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

4.11.1.2. Obchodné spoločnosti so 100% účasťou mesta

Mesto má vo svojej zakladateľskej pôsobnosti jednu obchodnú spoločnosť so 100 % účasťou (OS) - TECHNICKÉ SLUŽBY Žiar nad Hronom, spol. s r.o. Táto firma sa primárne venuje zabezpečovaniu komunálnych verejných služieb, v predmete činnosti má však aj ďalšie záležitosti (obchodno- ekonomické poradenstvo, stavitelstvo, vedenie účtovníctva, ubytovacie služby a pod.).

Valným zhromaždením OS je – v zmysle zákona - primátor mesta, resp. ním splnomocnená osoba, štatutárnym orgánom je externý odborník. Na rozdiel od

množstva iných slovenských samospráv, konateľom teda nie je poslanec MsZ. Čo sa týka obsadenia dozornej rady OS, medzi členmi sú tak poslanci MsZ ako aj externé osoby. Na obsadzovanie orgánov mestských OS v MsZ podľa dotazníka nie sú spracované žiadne formalizované pravidlá.

Spoločnosť neprevádzkuje vlastnú webstránku, kontaktné údaje a prehľad o vybraných predmetoch činnosti však poskytuje internetová stránka mesta. Rovnako ako v prípade ROPO, ani pri OS mesto ako zakladateľ firmy nemá zatiaľ prijatý žiadny ucelený vnútorný dokument, prostredníctvom ktorého by inštruovalo svoju OS na dosiahnutie určitého informačného štandardu.

Spoločnosť nie je pod veľkým „náporom“ žiadateľov podľa zákona o slobode informácií: mesto ako odvolací organ za posledných desať rokov neriešilo ani jedno odvolanie.

Poslanci MsZ majú právo interpelovať riaditeľa OS, a toto svoje právo priebežne využívajú. Riaditeľ sa aj priamo zúčastňuje zasadnutí MsZ. Minimálne raz ročne zároveň podáva do MsZ správu o činnosti firmy.

Rovnako ako pri mestských ROPO, ani mestská OS nemá prijatý Etický kódex, ktorý by upravoval postupy na riešenia etických dilem člnom orgánov a zamestnancov tejto firmy.

4.11.1.3. Obchodné spoločnosti s menšou ako 100% účasťou mesta

Okrem vyššie uvedenej OS, v ktorej má mesto plnú majetkovú účasť a kontrolu, má žiarska samospráva väčší alebo menší majetkový podiel aj v štyroch ďalších spoločnostiach: Ide o: 1. Mestský športový klub Žiar nad Hronom, spol. s r.o. (prevádzkovanie telovýchovných zariadení, obstarávanie služieb spojených s výkonom správy telovýchovných objektov a zariadení, maloobchod, veľkoobchod, sprostredkovateľská, reklamná a propagačná činnosť), 2. 5 P – Pohronská podnikateľská poradňa pre profesionálne podnikanie, spol. s r. o. (podnikateľské poradenstvo, automatizované spracovanie dát, obchodná, sprostredkovateľská, reklamná a propagačná činnosť, prenájom hnutelných vecí, administratívne služby, organizovanie kurzov, školení, vedenie účtovníctva), 3. ŽIS, spoločnosť s ručením obmedzeným ŽIS, s.r.o. "v likvidácii" a 4. STREDOSLOVENSKÁ VODÁRENSKÁ SPOLOČNOSŤ, a.s. (prevádzkovanie verejných vodovodov a kanalizácií, poradenská, technická a odborná pomoc v oblasti výroby, úpravy, dodávky pitnej a úžitkovej vody, prevádzky vodovodov, kanalizácií a čistiarní odpadových vôd, čistenie vodovodných a kanalizačných potrubí, meranie množstva odpadových vôd a pod.).

Informovanie poslancov MsZ a verejnosti o činnosti mesta v týchto spoločnostiach vedenie samosprávy zabezpečuje - podľa dotazníka - raz ročne správami o činnosti týchto spoločností.

Nad rámec údajov poskytnutých v dotazníku zároveň konštatujeme, že Mesto má sprostredkovaný vplyv ešte aj v jednej ďalšej firme. Cestou minoritného akcionára – svojej obchodnej spoločnosti Technické služby Žiar nad Hronom, spol. s r.o., je totiž účastníkom aj v akciovej spoločnosti Technické služby, Žiar nad Hronom, a.s., ktorá sa zaoberá najmä nakladaním s odpadom.

4.11.2. 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 štandardizácie obsahu a formy informácií zverejňovaných jednotlivými právnickými osobami na webových stránkach a tiež “tlakom” na prijatie spresňujúcich etických kódexov, ktoré doladujú “tvrdý” (fixný) zákonný rámec povinností pracovníkov ROPO a OS. Mesto zároveň musí zaručiť, že do riadiacich a kontrolných orgánov OS budú nominovaní nestranní externí odborníci, nie priamo zainteresovaní politickí aktéri.

4.12. 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.

4.12.1 Stav v danej oblasti v meste Žiar nad Hronom

Mestský úrad má zriadený organizačný útvar pre verejné obstarávanie - oddelenie verejného obstarávania. Na mestskom úrade pracuje 1 pracovník, ktorý má status odborne spôsobilej osoby podľa zákona o verejnom obstarávaní. Všetko verejné obstarávanie v Žiari nad Hronom je teda centralizované, riadené a vykonávané z jedného miesta so stanovenou decentralizáciou zodpovednosti podľa podrobnej internej smernice (viď. nižšie). V zmysle uvedenej smernice je na odbory úradu decentralizovaný výkon obstarávania zákaziek s nízkou hodnotou. Spomínané oddelenie je súčasťou odboru vnútornej správy, riadeného prednostkou úradu.

Mesto vydalo svoju smernicu IS 14 o verejnom obstarávaní, ktorej hlavným obsahom je rozpis práv a povinností pracovníkov Mestského úradu pri verejnom obstarávaní a kompetencie a povinnosti jednotlivých odborov a oddelení na úseku verejného obstarávania.

Plán verejného obstarávania sa spracúva ročne a publikuje sa na internetovej stránke mesta. Obsahuje všetky druhy zákaziek, nadlimitné, podlimitné, podprahové aj s nízkou cenou. Samostatný ročný audit plánu (a jeho súladu s rozpočtom) ani výsledkov verejného obstarávania mesto nepožaduje. Mesto má bežný audit svojho hospodárenia, ktorý sa však problematike verejného obstarávania nevenuje.

Mesto má zriadenú vlastnú internetovú stránku, ktorá je pravidelne aktualizovaná. Jej súčasťou (v rámci „Samosprávy“ a „Projekty“) je samostatná časť „Verejné obstarávania“, ktorá zahŕňa:

- všeobecnú časť o VO (s priamou odvolávkou na smernicu o VO a jej prílohy)
- informácie o oznámeniach a výzvach na predkladanie ponúk (sú to oficiálne formuláre pre nadlimitné a podlimitné obstarávanie a výzvy pre zákazky podprahové a s nízkou hodnotou). Aktuálne sú zverejnené 4 prípady (29.09.2010 – nadlimitná zlepšenie ovzdušia ; 6.10.2010 – predbežné nadlimitná zhodnocovanie odpadov ; 29.10.2010 – nízka hodnota strážna služba ; 3.11.2010 – nízka hodnota tlač miestnych novín) ; staršie prípady nie sú na stránke uvedené.
- informácie o výsledku VO (stručný formulár pre všetky zákazky v danom roku ale bez dátumov – predmet, víťaz, cena a osobitne oficiálne formuláre pre nadlimitné a podlimitné zákazky). Aktuálne sú zverejnené dve oznámenia nadlimitných zákaziek (14.10.2010 stavebný dozor pre centrum zhodnocovania odpadov; 19.10.2010 propagácia separovaného odpadu) a 13 zápisov v stručnom formulári na rok 2010, v ktorom je zahrnutá len jedna z uvedených nadlimitných zákaziek, zatiaľ čo druhá chýba.
- súčtový prehľad počtu a cien všetkých prípadov obstarávania v dvoch tabuľkách za roky 2003 až 2009 a za roky 2009 a 2010, v ktorých však pre rok pre rok 2009 sú uvedené rôzne hodnoty.
- plán obstarávania na roky 2008, 2009 a 2010.
- profil verejného obstarávateľa, ktorý však obsahuje len kontaktné údaje obstarávateľa mesta a žiadne iné informácie.

Ako je vymenované vyššie, internetová stránka v časti verejné obstarávanie obsahuje celý rad aktuálnych informácií, ale v rôznej forme a miere podrobnosti (poznámka: počítačový systém umožňuje aj iné formy a výbery, ako dokazujú prílohy k zaslanému formuláru). Zatiaľ čo vlastný výkon verejného obstarávania je evidentne riadený systémovo, informácie na internetovej stránke by sa dali zlepšiť z hľadiska jednoduchosti a variabilnosti prístupu a unifikovanej formy (vychádzajúcej z doplnovanej formy zoznamu prípadov verejného obstarávania s hlavnými atribútmi každého prípadu). Pri systémovom poňatí s využitím počítačovej podpory by sa dosiahlo pri rovnakej starostlivosti podstatne lepšej ponuky transparentnosti verejného obstarávania.

Mesto má k dispozícii zoznam prípadov verejného obstarávania (všetkých druhov obstarávania, aj zákaziek s nízkou hodnotou), ale v rôznej forme a podrobnosti. Forma a podrobnosť predložená k monitorovaciemu formuláru je iná ako

prezentovaná na internetovej stránke mesta a môže byť tak použitá pre posilnenie transparentnosti v tejto decíznej oblasti.

Mesto nepoužíva rámcové zmluvy ani spoločné obstarávanie s riadenými alebo podriadenými organizáciami.

Z hľadiska etického rozmeru verejného obstarávania mesto vpracuje s vyhovujúcim vyhlásením o konflikte záujmov a má dobre spracovaný všeobecný etický kódex pracovníkov mestského úradu, ale bez špecificky verejného obstarávania a nemá samostatné etický kódex verejného obstarávania. Pakt integrity nepoužíva.

V posledných dvoch rokoch nebola podaná žiadna žiadosť o nápravu ani žiadna námietka.

Za roky 2009 a 2010 sa uskutočnilo 19 prípadov nadlimitného, podlimitného a podprahového obstarávania, pri čom väčšinou (v 14 prípadoch) išlo o obstarávaní služieb a len v jednom prípade sa použilo rokovacie konanie bez zverejnenia. Prípadov zákaziek s nízkou hodnotou bolo za toto obdobie 51, zverejňovali sa výzvy na účasť a dochádzalo aj k súťaži a výsledky boli zverejňované. Aj v tomto druhu obstarávania prevažuje obstarávanie služieb (27 prípadov), rovnaký počet (12 prípadov) predstavovalo obstarávanie tovarov a stavebných prác. Pozitívne na tomto stavu je, že len v jedinom prípade (odôvodnenom) sa použila metóda rokovacieho konania bez zverejnenia, v ostatných prípadoch verejná súťaž. V hodnotovom vyjadrení sa v tomto období vynaložilo verejným obstarávaním celkom takmer 9, 2 mil. EUR, z toho viac ako 3 mil. na nákup tovarov, viac ako 1,7 mil. na zabezpečenie služieb a takmer 4,5 mil. na verejné práce.

Mesto má v elektronickej forme a používa vzory mnohých dokladov verejného obstarávania nielen pre styk s Úradom pre verejné obstarávanie ale i pre proces obstarávania podľa internej smernice. Pri tak vyspelom systéme verejného obstarávania s počítačovou podporou prekvapuje, že nie je uplatnená systémová elektronizácia riadenia, tvorby dokumentov, evidencie a zverejňovania informácií o verejnom obstarávaní na základe jednotnej databázy. Vytvorenie takého systému je síce pracovne a finančne náročný krok, ale pre budúcnosť výrazne zjednoduší a sprehľadní výkon verejného obstarávania.

Rovnako prekvapuje, že sa neuplatňujú elektronické aukcie ako záverečný krok súťaží, ktoré (už aj podľa výborných výsledkov v rade slovenských miest) prinášajú úspory oproti už bežne vysúťaženým cenám a sú z hľadiska ich uskutočňovania pracovne jednoduché.

4.12.2. Slabé miesta vo verejnom obstarávaní v meste Žiar nad Hronom

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

$K = M + VvR - T$

Voľnosť v rozhodovaní

Mesto Žiar nad Hronom nepracuje s elektronickými aukciami, nevykonáva audit verejného obstarávania a to ani vo vzťahu k výsledkom verejného obstarávania ani k plánu verejného obstarávania. Mesto nemá vypracovaný špecializovaný etický kódex pre účely verejného obstarávania.

Transparentnosť

Na internetovej stránke mesta sa nachádza samostatná časť venovaná verejnemu obstarávaniu, kde však nie je verejne dostupný prehľad faktúr a zmlúv s dodávateľmi. Je však dostupný prehľad jednotlivých prípadov obstarávania, avšak v rôznej forme a podrobnosti. Chýbajú aj dáta o starších prípadoch verejného obstarávania.

4.12.3. Záver

Napriek tomu, že mestský úrad v Žiari nad Hronom pracuje s viacerými požadovanými štandardmi pre dobré verejné obstarávanie, v rámci nášho auditu sme identifikovali viaceré slabé miesta, ktoré potenciálne vytvárajú priestor pre korupčné praktiky - či už v oblasti voľnosti v rozhodovaní ako aj v miere transparentnosti. Vyššie uvedeným slabším miestam a ich riešeniam sa odporúčame venovať v druhej fáze projektu.

4.13. 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

4.13.1. Stav v danej oblasti v meste Žiar nad Hronom

Mesto Žiar nad Hronom 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, políciu a knižnicu. Externe zabezpečuje zber a likvidáciu odpadu, údržbu ciest, údržbu zelene, MHD, domovy dôchodcov a cintoríny.

Externé zabezpečovanie vybraných služieb sa uskutočňuje vo viacerých prípadoch cez externú spoločnosť, ktorou sú Technické služby, s.r.o., ktorej 100% vlastníkom je však mesto, teda nebolo uskutočnené verejné obstarávanie. Pri výbere spoločnosti na zber a likvidáciu odpadu, kde okrem tejto spoločnosti 90% podielom prispieva súkromná spoločnosť TATRAREAL, a.s., bola táto vybraná verejným obstarávaním z roku 2009 na obdobie 20 rokov.

Mesto zabezpečuje aj MHD externe, cez firmu SAD Zvolen, a.s.. Zmluva bola uzatvorená na dobu 10 rokov. Na zabezpečovanie uvedenej služby bola robená verejná obchodná súťaž.

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

4.13.2. 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 r ozhodovaní

Mesto neuskutočňuje vo všetkých prípadoch zabezpečovania služieb verejnú súťaž pri výbere súkromného partnera, ako napr. pri výbere dodávateľa na zber a likvidáciu odpadu či cintoríny. Nemá definovanú politiku zabezpečovania služieb, ako aj tvorby a implementácie projektov PPP.

Transparentnosť

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

Nie je dostupná databáza zmlúv s externými dodávateľmi.

4.13.3. 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.

4.14. 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.

4.14.1. Stav v danej oblasti v meste Žiar nad Hronom

Mesto Žiar nad Hronom má k dispozícii 88 bytových jednotiek. Mestské byty spravuje mesto, t.j. byty v bytových spoločnostiach sú spravované prostredníctvom jednotlivých bytových spoločností a správa bytových domov vo vlastníctve mesta je zabezpečovaná prostredníctvom výkonu správy mesta. Bytovú politiku mesta má na starosti Odbor správy majetku mesta v rámci mestského úradu.

Politika pridelovania bytov je v meste Žiar nad Hronom regulovaná okrem zákonnej úpravy prostredníctvom VZN č. 2/2007 o pridelovaní nájomných bytov vo vlastníctve mesta Žiar nad Hronom. VZN č. 2/2007 upravuje spôsob podávania a obsah žiadostí o pridelenie bytu, spôsob ich evidencie, výberu žiadateľov, vznik a zánik nájomného vzťahu, spôsob uzatvárania zmlúv o nájme a podmienky trvania nájmu.

Čo sa týka osôb a orgánov oprávnených rozhodovať o pridelení mestských bytov, tento spadá do kompetencie odboru MsÚ, sociálnej komisie a primátora mesta. Mesto si zriaďuje odbornú komisiu na rozhodovanie o pridelení alebo nepridelení bytu. Sociálna komisia je iniciatívnym, poradným a kontrolným orgánom MsZ a primátora. O obsadení komisie rozhoduje vedenie mesta a prednosta MsÚ. Členmi komisií sú spravidla zamestnanci MsÚ a poslanci MsZ. Títo nepodliehajú žiadnym špeciálnym povinnostiam upravujúcim konflikt záujmov pri výkone svojej funkcie. V období od 1.1.2008 do súčasnosti sa odporúčanie komisie nemenilo ani raz.

Ako už bolo vyššie spomenuté, pridelenie mestského bytu podlieha tiež súhlasu primátora mesta. VZN č.2/2007 pritom nepopisuje postup rozhodovania po rozhodnutí komisie, ako ani podmienky, za akých rozhoduje primátor mesta.

Proces pridelovania bytov prebieha nasledovne – žiadosti eviduje Odbor správy majetku mesta, ktorý preveruje skutočnosti uvedené v žiadosti a do 30 dní od doručenia informuje žiadateľa o zaradení alebo nezaradení do zoznamu žiadateľov. Komisia sa riadi splnením kritérií stanovených vo VZN č. 2/2007, pričom táto zároveň určí aj ďalšie poradie žiadateľov v prípade, že sa nejaký byt uvoľní. Viaceré kritériá sú naformulované pomerne voľne a nie je jasná ich váha pri posudzovaní žiadostí. Jediné konkrétnejšie ustanovenie sa týka prednostného posudzovania žiadostí tých žiadateľov, ktorí boli postihnutí mimoriadnou udalosťou alebo živelnou pohromou.

Mesto pri pridelovaní bytov využíva len administratívny spôsob rozhodovania, nevyužíva v žiadnych prípadoch žrebovanie.

Priemerná dĺžka nájmu mestského bytu je 1 rok, pričom o predĺžení nájomnej zmluvy rozhoduje referent MsÚ. V prípade, ak je uzatvorená nájomná zmluva na dobu určitú, zmluvy sú predlžované automaticky, t.j. nevykonáva sa žiadne nové výberové konanie. Podmienkou predĺženia zmluvy je plnenie si povinností vyplývajúcich zo zmluvy. Za obdobie od 1.1.2008 do súčasnosti bolo vyhovené 99% žiadostí o predĺženie nájomnej zmluvy.

V súvislosti s informačnými povinnosťami ako aj aktívnym zverejňovaním informácií o prenájme a predaji bytov možno situáciu v meste Žiar nad Hronom popísať nasledovne - mesto má na svojej internetovej stránke zverejnené VZN (aj na požiadanie k nahliadnutiu na MsÚ), ktorého súčasťou je tiež vzor žiadosti o pridelenie bytu, túto žiadosť má zverejnenú tiež na stránke, no absentujú informácie o postupe predkladania a vybavovania žiadostí, taktiež zoznam príloh, ktoré je žiadateľ povinný predložiť.

Mesto zverejňuje zámer prenajímať mestské byty na svojej internetovej stránke, aj v lokálnych periodikách. Termín zverejnenia informácie je individuálny, v závislosti od situácie. Mesto však nezverejňuje informácie o už pridelených bytoch, napr. vo forme zoznamu pridelených bytov, zverejnenia rozhodnutí o pridelení či nepridelení bytu, o aký typ bytu ide, mieste a menách nájomcov). Nie je ani verejne prístupný zoznam žiadostí o pridelenie bytu. Mesto nezverejňuje informácie o uvoľnení nájomného bytu, resp. o skončení nájomnej zmluvy.

Nie sú zverejňované informácie o zasadnutí sociálnej komisie, ani zápisnice z týchto zasadnutí, ako ani rozhodnutia primátora o priamom pridelení bytu.

Čo sa týka odpredaja bytov, mesto predáva byty v zmysle zákona č. 182/93 Z.z a zákona 151/95 Z.z. a žiadosti o kúpu sú posudzované v zmysle týchto dvoch zákonov. Cena sa stanovuje v zmysle zákona č. 151/95 Z.z. Mesto tak ako v prípade prenájmu bytov využíva iba administratívny spôsob rozhodovania, nevyužíva vôbec dražby bytov. Mesto neinformuje o plánovanom predaji mestských bytov ani prostredníctvom internetovej stránky, ani v lokálnych periodikách či v mestskej televízii. Rovnako všetko platí aj pre prechod bytov do osobného vlastníctva.

4.14.2. Slabé miesta v rozhodovaní o pridelení a odpredaji bytov

Voľnosť v rozhodovaní

- Nejasné poradie kritérií pri rozhodovaní o pridelení bytu
- Absencia postupu po rozhodnutí komisiou, ako aj podmienok, za akých prebieha pridelenie bytov priamo primátorom.

- Členovia komisie nepodliehajú žiadnym povinnostiam alebo obmedzeniam v oblasti konfliktu záujmov pri výkone svojej funkcie.
- Mesto nevyužíva v žiadnych prípadoch transparentnejšie formy pridelovania bytov – pri nájmoch žrebovanie, pri predajoch dražbu.
- Pri odpredajoch bytov nie sú mestom jasne definované pravidlá pre odpredaj bytov.

Transparentnosť

- Nie sú zverejňované informácie o postupe pri predkladaní a vybavovaní žiadostí o byt, absentuje tiež výpočet príloh, ktoré je žiadateľ povinný spolu so žiadosťou predložiť, či poradovník žiadateľov
- Nezverejňujú sa zápisnice zo zasadnutí komisie pri rozhodovaní o pridelení bytov, 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 predat' mestský byt na internetovej stránke mesta, ani iným spôsobom
- Mesto zároveň nemá zverejnenú žiadosť o kúpu bytu ani postup pre jej predkladanie a vybavenie

4.14.2. Záver

V oblasti bytovej politiky možno badať pri rozhodovaní, ako aj v oblasti informovanosti viaceré nedostatky. Problematickým je stanovenie voľných a všeobecných kritérií a nejasnosť ich dôležitosti pri prehodnocovaní spolu s nezverejňovaním poradovníka uchádzačov predstavuje tiež potenciálne priestor pre uprednostňovanie niektorých uchádzačov. Pridelovanie bytov priamym rozhodnutím primátora a nezverejňovanie zdôvodnenia a osôb, ktorým bol byt pridelený indikuje možnosť voľného a netransparentného rozhodovania. Čo sa týka transparentnosti nakladania s bytmi, zverejňovanie informácií mestom možno považovať za nedostatočné (napr. nezverejňovanie zoznamov o pridelených bytoch, zápisníc komisie). Taktiež by bolo potrebné upraviť oblasť konfliktu záujmov členov komisie.

4.15. 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. V tejto oblasti sú tiež zaradené inštitúcie pre deti – detské a materské školy.

4.15.1. Stav v danej oblasti v meste Žiar nad Hronom

Mesto Žiar nad Hronom 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 aj Prevádzkový poriadok DJ sú prístupné na internetovej stránke mesta.

- VZN č. 6/2009 o poskytovaní sociálnych služieb
- VZN č. 9/2009 Príspevky na čiastočnú úhradu nákladov v školách a školských zariadeniach
- Interná smernica č. 44: Prevádzkový poriadok detských jasí

Mesto Žiar nad Hronom nie je prevádzkovateľom zariadenia, ktoré poskytuje pre klientov (občanov) bývanie. Mesto poskytuje sociálne služby na dennej (ambulantnej) báze – Stanica charity (slúži na zber a následnú distribúciu prebytočného a nepotrebného šatstva a obuvi) a Klub seniorov. Okrem toho je to odľahčovacia služba, opatrovateľská služba a terénna a komunitná práca. Žiar nad Hronom prevádzkuje detské jasle a jednu materskú školu (jedna príspevková organizácia) so 7 elokovanými triedami.

Poskytovanie sociálnych služieb na dennej báze sa poskytuje každému záujemcovi, preto nie je predmetom nášho záujmu.

Dopyt po detských jasliach je vyšší ako ponuka (15 miest), v prípade materských škôl je vyrovnaný – mesto na základe predpokladaného záujmu prispôsobuje kapacity materskej školy.

Proces prijímania detí do DJ/MŠ je nasledovný:

- Detské jasle: Záujemca o umiestnenie dieťaťa v DJ si podá žiadosť buď na MsÚ alebo priamo v zariadení a je zapísaný do poradovníka. Keď sa uvoľní miesto v DJ, je kontaktovaný, či jeho záujem stále trvá.
- Materská škola: MŠ akceptuje všetky žiadosti, flexibilne prispôsobí kapacity. V tomto prípade nie je potrebné zavádzať osobitné pravidlá prijímania detí do

MŠ, pravidlá však budú potrebné, ak sa tento stav zmení. MŠ majú svoje vývesky aj internetové stránky.

4.15.2. Slabé miesta v rozhodovaní o pridelovaní miest v sociálnych zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je mesto Žiar nad Hronom

Voľnosť v rozhodovaní

Riešenie dopytovej stránky zo strany mesta v prípade MŠ resp. zavedenie poradovníka v prípade DJ eliminuje priestor pre korupčné správanie. Problém predstavuje iba neverejný poradovník DJ.

Nedostatočná transparentnosť

V prípade DJ sú záujemcovia zapisovaní do poradovníka – zošita. Tento neumožňuje ľahkú spätnú kontrolu férovosti vybraného uchádzača o miesto v DJ. Nie sú zverejňované uchádzači o miesto ani klienti DJ. V prípade MŠ tento problém nie je relevantný, keďže mesto vyhovuje všetkým žiadostiam.

Nie sú zverejňované ani ďalšie informácie, ktoré by verejnosť presvedčili o transparentnosti týchto zariadení (napr. ročný rozpočet atď.)

4.15.3. Záver

Mesto Žiar nad Hronom nie je zriaďovateľom sociálnych zariadení v trvalým bývaním klientov. Materská škola dokáže pružne reagovať na dopyt zo strany klientov, zmeny si vyžaduje oblasť informovania o prijímaní detí do mestských detských jasí.

4.16. 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.

4.16.1. Stav v danej oblasti v meste Žiar nad Hronom

Proces tvorby rozpočtu má v meste Žiar nad Hronom na starosti najmä Odbor ekonomiky a financovania MsÚ. Okrem vyšších právnych noriem (zákonov prijatých v NR SR) sa pri tom riadi najmä nasledujúcimi dokumentmi:

- VZN č. 1/2008 - Zásady rozpočtového hospodárenia
- IS 33 - Toky finančných prostriedkov z decentralizačnej dotácie

Rozpočet ako jeden z kľúčových dokumentov mesta je podľa zákona schvaľovaný v MsZ. Pred jeho schválením je dodržaný postup v zmysle zákona SNR č. 369/ 1990 Z. z. o obecnom zriadení (zverejnenie na úradnej tabuli, aby sa k nemu mohli obyvatelia obce vyjadriť atď.). 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 Žiar nad Hronom.

MsÚ pripravujete návrh rozpočtu aj s podrobným komentárom, slovným opisom tak, aby bol zrozumiteľný pre verejnosť. Prípravu rozpočtu však nesprevádza 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 Žiar nad Hronom na takéto aktivity minimálne v rokoch 2008 a 2009 nevyčlenilo nijaké finančné prostriedky.

Návrh zmeny rozpočtu sa neriadi procesom schvaľovania ako „nový“ rozpočet, návrh je len predložený do MsZ. Zverejnený je až po jeho schválení poslancami. Presuny rozpočtových prostriedkov medzi položkami jedného programu, ktoré neovplyvnia celkovú výšku bežného rozpočtu ani celkovú výšku kapitálového rozpočtu, je oprávnený schváliť primátor mesta. Všetky ostatné zmeny rozpočtu podliehajú schváleniu MsZ. O rozpočtových zmenách je verejnosť informovaná na internetovej stránke mesta po ich uskutočnení.

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

Mesto Žiar nad Hronom má spracovaný register investícií, nie je však samostatne zverejnený. Vzniká na poradách vedenia mesta.

V meste Žiar nad Hronom nie je spracovaná ucelená politika zverejňovania informácií súvisiacich s rozpočtom. VZN č. 1/2008 a ostatné interné smernice upravujú najmä technické otázky tvorby rozpočtu, vedenia účtovníctva a pod., nie pravidlá verejnosti rozpočtu. Mesto zverejňuje priebežné plnenie rozpočtu v polročných intervaloch, pričom od svojich organizácií vyžaduje štvrťročné výkazy plnenia. Nezverejňuje podporné dokumenty, na základe ktorých sú vyplácané financie z rozpočtu mesta: dodávateľské faktúry, zmluvy s dodávateľmi tovarov, prác a služieb, zmluvy s rozpočtovými a príspevkovými organizáciami mesta a pod..

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

Voľnosť v rozhodovaní

Nie je spracovaná ucelená politika zverejňovania informácií súvisiacich s rozpočtom.

Pravidlá o zmene rozpočtu si mesto nevykladá protransparetné, hoci v praxi komunálnej ekonomie fungujú oba výklady. K zmene rozpočtu preto nepristupuje ako k novému návrhu rozpočtu (zverejnenie na internetovej stránke na pripomienkovanie atď.).

Nedostatočná transparentnosť

Kompetencie primátora vykonávať zmeny rozpočtu nie sú sprevádzané dostatočnou informovanosťou o týchto zmenách – chýbajú formálne pravidlá upravujúce túto oblasť.

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 verejne prístupným dokumentom, čo sťažuje verejnú kontrolu moci. Vzniká navyše v zákulisí (na poradách vedenia mesta).

Iné

Mesto Žiar nad Hronom 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.

4.16.3. Záver

Mesto Žiar nad Hronom o informovaní o rozpočte dodržiava vše tky 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.

4.17. 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.

4.17.1. Regulácia verejného poriadku na území mesta

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 správne 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.

4.17.2. Stav v danej oblasti v meste Žiar nad Hronom

Pri realizácii auditu boli vo vzťahu k regulácii verejného poriadku v meste Žiar nad Hronom 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

4.17.2.1. Hodnotenie stavu právnej regulácie verejného poriadku – z hľadiska definovania pravidiel na jeho dodržiavanie

Verejný poriadok je chápaný predstaviteľmi mesta Žiar nad Hronom podľa vyjadrenia poskytnutého v dotazníku Transparency International Slovensko ako „*súhrn podmienok a povinností upravujúcich udržiavanie verejnej čistoty, používanie verejných priestranstiev, parkovania dopravných prostriedkov, umiestňovanie plagátov a reklamných zariadení ...*“

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 Žiar nad Hronom je verejný poriadok regulovaný okrem príslušných zákonov (napríklad Zákon o obecnom zriadení a Priestupkový zákon) predovšetkým všeobecne záväznými nariadeniami. Ide o nasledovné všeobecne záväzné nariadenia:

- o používaní a ochrane symbolov mesta, VZN č. 4/1995
- o verejných priestranstvách, VZN č. 1/2000
- o podmienkach držania psov, VZN č. 1/2003
- ktorým sa zakazuje požívanie a predaj alkoholických nápojov na verejne prístupných miestach, VZN č. 6/2007
- o povolení zvláštneho užívania ciest, miestnych komunikácií a verejných priestranstiev, VZN č. 4/2007
- o podmienkach vylepovania plagátov na verejných priestranstvách, VZN č. 5/2008
- o podmienkach predaja výrobkov a poskytovaní služieb na trhových miestach v plnom znení, VZN č. 12/2009
- o používaní zábavnej pyrotechniky, VZN č. 3/2009
- o pravidlách času predaja v obchode a času prevádzky služieb, VZN č. 11/2009
- o spôsobe nakladania s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi na území mesta, VZN č. 14/2009
- o zeleni, VZN č. 4/2009
- Trhový poriadok pre Mestskú tržnicu, VZN č. 5/2010
- Trhový poriadok pre príležitostný trh - jarmok, VZN č. 7/2010

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

Mesto Žiar nad Hronom 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 čiastočne aj na webovej stránke mesta Žiar nad Hronom v sekcii „Ako vybaviť“¹⁴. Uvedená sekcia sa však týka predovšetkým uplatňovania zákonov a nie VZN, taktiež sa jej dá vyčítať nižšia užívateľská zrozumiteľnosť.

¹⁴ <http://www.ziar.sk/sekcie/kategoria/ako-vybavit/zivotne-prostredie/vyjadrenie-k-programu-odpadoveho-hospodarstva/>, stiahnuté 24.11.2010

Občan by sa na takomto mieste mal dozvedieť viac o tom, aké povinnosti má, kde a kedy môže splniť napríklad ohlasovaciu povinnosť, aké tlačivo použije a tak ďalej.

Jednotlivé oblasti regulácie verejného poriadku sú upravené vo všeobecných záväzných nariadeniach mesta Žiar nad Hronom tak, ako je to uvedené v nižšie uvedenej tabuľke.

Tabuľka 8: Regulácia verejného poriadku v meste Žiar nad Hronom

Oblasť úpravy	Upravený v	Vymáhateľnosť
Nakladanie s komunálnym odpadom	ZOZ, VZN 14/2009, zákon o odpadoch	Vysoká/jasné a podrobné pravidlá, absencia detailnejšie úpravy kontrolnej činnosti
Predaj tovarov na trhovách miestach	ZOZ, VZN č. 12/2009, VZN č. 5/2010, VZN č. 7/2010, zákon o podmienkach predaja výrobkov a poskytovania služieb na trhovách miestach, PZ, zákon o ochrane spotrebiteľa	Nízka, nie je zabezpečená ochrana pred ovplyvňovaním pridelovania 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 č. 1/2000, VZN č. 4/2007, VZN č. 3/2009, VZN č. 5/2008	Vysoká/jasné a podrobné pravidlá, absencia detailnejšie úpravy kontrolnej činnosti
Pohyb zvierat na území mesta	ZOZ, VZN č. 1/2003	Vysoká/jasné pravidlo
Predaj a požívanie alkoholických nápojov na území mesta	PZ, VZN č. 6/2007	Vysoká/jasné pravidlo
Odťahovanie vozidiel na území mesta	-	Nízka, neexistencia pravidiel
Nočný pokoj na území mesta	-	-
Vandalizmus (sprejeri, grafity) na území mesta	-	-
Verejné ponúkanie sexuálnych služieb na území mesta	-	-

Transparency International Slovensko

Parkovanie vozidiel na miestnych komunikáciách a ich odťahovanie v prípade nedovoleného parkovania	-	-
Ochrana pred povodňami	-	-
Prevádzkovanie hracích automatov na území mesta	-	-
Záškoláctvo školopovinných detí	-	-

Zdroj: spracovanie

Skratky:

VZN – všeobecné záväzné nariadenie

PZ – Priestupkový zákon

ZOZ – zákon o obecnom zriadení

Väčšina všeobecných záväzných nariadení regulujúcich verejný poriadok v meste Žiar nad Hronom 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 (napr. informačné kampane, jarné a jesenné upratovanie) a predovšetkým pri výkone kontroly tohto VZN. Úprava výkonu kontroly je veľmi všeobecná: *„Kontrolu dodržiavania ustanovení tohto VZN a prerokovávanie priestupkov proti tomuto VZN vykonáva mesto prostredníctvom mestskej polície, poverených pracovníkov mestského úradu, útvaru hlavného kontrolóra mesta a inej osoby, poverenej primátorom mesta.“*

Ku korupcií môže dochádzať aj pri prideľovaní nenárokovateľných 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. Rozhodovanie sa ponecháva na organizačný štáb, ktorého členov menuje primátor mesta.

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 veľmi stručne: *„Prevádzkovateľ môže predĺžiť prevádzkovú dobu prevádzkarne, ak Mesto Žiar nad Hronom neevviduje opodstatnenú sťažnosť na činnosť prevádzkarne.“* V úprave chýba formalizovaný postup ako sa bude opodstatnenosť prejednávať. 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 Žiar nad Hronom riešia rôzne aspekty udržiavania poriadku v zmysle nečistoty v meste. Detailnú úpravu ma napríklad starostlivosť o zeleň, verejné priestranstvá alebo vylepovanie plagátov.

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

Naopak detailná a prehľadná je úprava podmienok držania psov na území mesta Žiar nad Hronom.

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

4.17.2.2. 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.

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 meste bolo udelených veľmi málo sankcií vzhľadom na počet obyvateľov – 2 vo výške 165,96 €.

Zaujímavým je tiež nezačatie žiadneho konania a teda neuloženie žiadnej sankcie v roku 2009 za dodržiavanie pravidiel pre predaj na trhovách miestach a pri regulácii času predaja tovaru a času prevádzky služieb. Samotné mesto považuje však reguláciu za dostatočnú po obsahovej stránke a pri úprave trhových miest aj za vynútiteľnú.

Až v 201 prípadoch bola uložená sankcia za porušovanie pravidiel pri udržiavaní čistoty (viacere nariadenia od vylepovania plagátov až po ochranu zelene). Najvyššia suma však neprekračuje 33€. Mesto Žiar nad Hronom 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 86 prípadov v roku 2009.

Priestupkov na úseku ochrany pred alkoholizmom a inými toxikomániami bolo v roku 2009 prešetrovaných 194 a uložených 74 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 vyhodnocuje ako potrebné regulovať všeobecne záväzným nariadením ochranu pred povodňami. Viaceré opatrenia, ktoré zabraňujú povodňam možno dosiahnuť aj za súčasného právneho stavu. Pôjde predovšetkým o dôsledne vynucovanie a preventívne opatrenia napríklad v oblasti nakladania s odpadmi, udržiavaním čistoty verejného priestranstva a atď.

4.17.3. Záver

Mesto Žiar nad Hronom venuje niektorým oblastiam verejného poriadku zvýšenú pozornosť a to pri precizovaní pravidiel (napríklad nakladanie s odpadmi). 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 prideľovania povolení a výnimiek, ako aj vytvoriť relevantné a voľne dostupné databázy o ich existencii, ďalej zdokonaľiť monitoring a využívanie získaných poznatkov na prevenciu. Rezervy možno identifikovať aj v komunikácii a participácii verejnosti.

Zhrnutie

Predkladaná správa je výsledkom auditu 17 vybraných politík, ktoré analyzovala TIS v meste Žiar nad Hronom od polovice októbra do konca 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.

V meste Žiar nad Hronom sú niektoré politiky, ktoré sú dobre ukotvené formálne aj inštitucionálne – napr. politika nakladania s majetkom mesta – či už ide o predaj, prenájom, príp. aj o ďalšie formy disponovania – je po formálnej stránke spracovaná dostatočne. Čo sa týka politiky prístupu k informáciám o fungovaní miestnej samosprávy možno konštatovať, že mesto dodržiava svoje informačné povinnosti, a to tak v oblasti zverejňovania, ako aj pri sprístupňovaní informácií. Pozitívne možno tiež hodnotiť, že mesto Žiar nad Hronom venuje vybraným oblastiam verejného poriadku zvýšenú pozornosť, a to predovšetkým pri precizovaní pravidiel. Rovnako venuje pozornosť problematike etiky a má snahu zabezpečiť dodržiavanie stanovených etických noriem v rámci fungovania mesta. Rezervy sú však v komunikácii a participácii verejnosti na tomto procese.

Zásadné slabiny možno konštatovať v oblasti personálnej politiky, kde vážne kríva hlavne informovanosť, participačnej 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. Možnosti verejnosti zúčastňovať sa na rozhodovaní o meste Žiar nad Hronom sú na slovenské pomery mierne podštandardné. Absentuje komplexná pro-participačná politika.

Úprava eliminácie konfliktu záujmov a etickej infraštruktúry volených predstaviteľov mesta je zatiaľ do veľkej miery formalistická. Problematika etiky 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.

Pre mesto Žiar nad Hronom ako aj pre mnohé samosprávy na Slovensku je charakteristická fragmentálnosť úpravy niektorých politík. Absentujú prierezové dokumenty, ktoré by na jednom mieste sústredili všetky pravidlá upravujúce určitú politiku. Príkladom takýchto politík je aj politika etiky a konfliktu záujmov zamestnancov mestských organizácií, kde zákonmi stanovené etické pravidlá sú roztrúsené vo viacerých zákonoch, nie sú zosumarizované.

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 pridelovaní 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.

V záujme posilňovania transparentnosti a dôvery obyvateľov možno však pristúpiť ku komplexnejšej informovanosti verejnosti o fungovaní jednotlivých politík a prípadne aj k prijatiu kritériálnej metodiky na vyhodnocovanie pripomienok účastníkov a zainteresovanej verejnosti v jednotlivých konaniach mesta Žiar nad Hronom.

Pre inštitúciu a nenapadnuteľnosť procesov sú 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.

Na záver ešte jedna poznámka: predkladaná správa z auditu 17 verejných politík mesta Žiar nad Hronom je základným východiskom pre zlepšenie identifikovaného stavu.

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.

RONČÁK, I.: *Radnicné noviny – tlačené periodiká vydávané samosprávami (monitoring)*, Transparency International Slovensko, 2008, Dostupné na: http://backup.transparency.sk/aktuality/sprava3_rnfin1.pdf

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.

ŠÍPOŠ, G.: *V komunálnej volebnej kampani sa médiá opäť často zneužívali*, blog Slovak Press Watch, 27.11.2010, Dostupné na: <http://spw.blog.sme.sk/c/248896/V-komunalnej-volebnej-kampani-sa-media-opat-casto-zneuzivali.html>

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