



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENSKO



BANSKÁ BYSTRICA

**SPRÁVA Z AUDITU POLITÍK
MESTA BANSKÁ BYSTRICA
Z HĽADISKA PRIESTORU PRE KORUPCIU**



Program cezhraničnej spolupráce
Maďarská republika-Slovenská republika
2007-2013

Európska únia
Európsky fond regionálneho rozvoja



Budujeme partnerstvá

Správa z auditu politík mesta Banská Bystrica z hľadiska priestoru pre korupciu

Obsah

Úvod

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

Zhrnutie

Použité zdroje

Autori:

Emília Sičáková-Beblavá

Vladimír Pirošík

Ivan Rončák

Gabriel Šípoš

Pavel Nechala

Jiří Vlach

Lubica Slimáková

Miroslava Pagáčová

Monika Mateičková

Úvod

Transparency International Slovensko (TIS) v spolupráci s mestom Banská Bystrica od začiatku mesiaca marec 2011 pracuje na spoločnej aktivite *Audit a príprava vybraných protikorupčných opatrení v meste Banská Bystrica*. Projekt má za cieľ definovať priestor pre korupciu pri rozhodovaní mesta, navrhnúť protikorupčné opatrenia a zaviesť komplexný balík protikorupčných opatrení v 17 kľúčových oblastiach činnosti mesta. Po meste Martin, Prievidza a Žiar nad Hronom ide o v poradí štvrtú výraznejšiu snahu miestnej samosprávy systémovo obmedzovať korupciu a posilniť transparentnosť v spolupráci s Transparency International Slovensko.

Projekt transparentného mesta je súčasťou cezhraničného projektu TI Slovensko a TI Maďarsko s názvom *Budovanie sietí pre zvýšenie kapacít na posilnenie udržateľnosti transparentných miestnych samospráv na Slovensku a v Maďarsku* v rámci Programu cezhraničnej spolupráce Maďarská republika – Slovenská republika 2007 – 2013.

Hlavným cieľom tohto projektu je posilnenie kapacít prehľadného a transparentného riadenia a rozhodovania v miestnych samosprávach na Slovensku a v Maďarsku ako základne pre znižovanie korupcie na danej úrovni verejného riadenia miestnych samospráv. Projekt protikorupčnej stratégie v meste Banská Bystrica je realizovaný vďaka finančnej podpore Európskeho fondu regionálneho rozvoja.

Transparency International Slovensko ponúklo mestu Banská Bystrica plán tvorby protikorupčnej stratégie, ktorý pozostáva z troch fáz:

- audit 17 vybraných politík, čiže zistenie problematických oblastí náchylných na vznik korupcie, ktoré budú zhrnuté do správy z auditu politík mesta Banská Bystrica (marec 2011 – apríl 2011),
- spracovanie konkrétnych návrhov protikorupčných opatrení na odstránenie alebo elimináciu priestoru pre vznik korupcie a netransparentnosti (polovica mája 2011 – august 2011),
- asistancia pri implementácii návrhov protikorupčných opatrení (september 2011 – október 2011)

V súčasnosti ukončená prvá fáza projektu, audit politík mesta, prebiehal v mesiacoch marec a apríl 2011 a jej cieľom bolo identifikovať existujúci stav transparentnosti, otvorenosti, voľnosti pri rozhodovaní a kvality protikorupčných mechanizmov v 17 politikách mesta Banská Bystrica. Predmetom auditu boli kľúčové politiky mesta ako predaj a prenájom majetku, obsadzovanie voľných miest a postov, verejné obstarávanie, prístup k informáciám o fungovaní samosprávy, etika volených predstaviteľov a zamestnancov mesta, transparentné územné plánovanie, dotačná politika mesta, pridelovanie bytov a iné. Diagnostikovanie stavu a identifikácia slabých miest predstavujú zároveň východisko pre ďalšie fázy projektu, prípravu komplexného balíka odporúčaní na zlepšenie stavu a ich následnú implementáciu mestom za účasti TIS.

V druhej fáze sa na základe výstupov z auditu na pracovnom stretnutí odprezentujú závery z auditu a návrhy postupu v jednotlivých politikách. Nasledovať bude príprava protikorupčných opatrení a odporučení (napr. vo forme smerníc, VZN) vo vybraných oblastiach činnosti mesta. Následne sa uskutoční záverečná fáza projektu, ktorej cieľom bude asistencia pri zavádzaní konkrétnych opatrení do praxe v podobe tréningu zamestnancov a predstaviteľov mesta expertmi TIS.

Táto správa prináša závery vyššie spomenutého auditu 17 politík mesta Banská Bystrica, 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 majetku 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 alokačná 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 centrálnej štátnej úrovni. Decentralizácia tak býva spolu s dekoncentráciou (a privatizáciou) zaraďovaná medzi procesy, ktoré znižujú rozsah rozhodovacej a politickej agendy na centrálnej štátnej úrovni (Burki – Perry – Dillinger, 1999, s. 3). Otvára to priestor pre lepšiu reflexiu rôznorodých preferencií jednotlivcov pri správe vecí verejných a pre formovanie alebo posilnenie mechanizmov podporujúcich participatívnu demokraciu (Jelin, 1993).

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

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.

a motivuje apatiu (Sartori, 1993). Indikátorom nedostatočného záujmu o vecí verejné na úrovni samosprávy býva nízka volebná účasť v lokálnych voľbách. Preto pri decentralizácii môžu 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 správy krajiny. Tam, kde je moc (právomoc rozhodovať) a finančné prostriedky, rastie riziko a pokušenie ich zneužiť. V menších komunitách sú, podľa tohto pohľadu, neformálne prepojenia občanov a podnikateľov s miestnou verejnou mocou silné. Nedodržanie nárazníkového princípu, teda správanie zástupcov verejného sektora na miestnej úrovni tak, že uprednostňujú príbuzných, známych či priateľov, vytvára podhubie pre korupčné aktivity. Yoram Ben-Porath uvádza, že ide o uprednostňovanie tzv. F-vzťahov, z ang. Families, Friends and Firms³ (Ben-Porath, 1980). Rozhodovanie založené na osobných (vrátane straníckych) vzťahoch má dopad na efektívnosť verejného sektora, na kvalitu života občanov v príslušnej komunite a ovplyvňuje aj miestny politický život⁴. Často sa navyše konštatuje, že ak kultúra klientelizmu má silnú tradíciu, môže na lokálnej úrovni celé decentralizačné snaženie znehodnotiť a korupčné väzby sa môžu vďaka nemu ešte posilniť (*Tools for Practitioners*, 2004). Blízkosť spravovaných so spravovateľmi môže preto predstavovať paradoxne nie predpoklad pre väčšiu transparentnosť, ale naopak môže podporovať a udržiavať klientelistické väzby a rodinkárstvo, môže znamenať decentralizáciu korupcie.

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

³ slov. rodina, priatelia a firmy.

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

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

Forma reciprocit /sociálne roly aktérov, miera reciprocit	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.

⁵ Z ekonomického hľadiska tak klientelizmus vnáša do výmenných vzťahov iracionalitu. O tom, kto sa dostane k obmedzeným zdrojom, tovarom alebo službám, nerozhoduje trh, ale ani šikovnosť, schopnosti či tvrdá práca, ale to, k akej sieti, skupine patrí. Ak v tradičných spoločnostiach tvorili klientské vzťahy skelet jej sociálneho systému, v modernej spoločnosti sa stávajú patologickým

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

Pojem klientelizmus sa používa pri vertikálnych aj horizontálnych vzťahoch jednotlivcov.

Pri vertikálnych vzťahoch ide o vzťah typu *patrón – klient*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 patronáž*⁷. O obsahu pojmu *politická patronáž* sa stále diskutuje. Často sa spája s klientelistickou politikou. Rozdiel medzi nimi nie je jednoduché určiť. Vo všeobecnosti je možné konštatovať, že *politická patronáž* je špecifickejší fenomén ako klientelizmus (Piattoni, 2005). Obidva koncepty obsahujú rôzne typy praktík, ktoré sa niekedy prelínajú, a teda sú totožné alebo sa dopĺňajú.

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

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*.

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 najrozšírenejšími formami korupčného správania na miestnej úrovni správy vecí verejných je práve klientelizmus, čo si myslelo viac ako 50% respondentov. (Sičáková-Beblavá – Pirošík 2004). S podobnými výsledkami prišiel aj výskum verejnej mienky na danú problematiku uskutočnený v roku 2007, ktorý viacej približujeme v ďalšej kapitole.

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

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

Rámec č. 1: Priestor pre korupciu podľa Klitgaardovho modelu

Korupcia = monopol + voľnosť v rozhodovaní – 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.

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

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

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

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

Voľnosť v rozhodovaní pri výbere zamestnanca predstavuje napr.:

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

Nízka transparentnosť pri výbere zamestnancov je charakteristická:

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

Zdroj: vlastné spracovanie

Pri definovaní oblastí citlivých na korupciu sme vychádzali z prieskumov verejnej mienky poukazujúce na danú oblasť. Jedným zo spôsobov, ako je možné zmerať

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

výskyt korupcie na úrovni miestnej samosprávy, je totiž opýtať sa na jej prítomnosť občanov. TIS tak urobila prostredníctvom reprezentatívneho kvantitatívneho prieskumu, ktorý uskutočnila agentúra FOCUS v dňoch od 30. októbra do 6. novembra 2007 na reprezentatívnej vzorke 1019 obyvateľov SR vo veku od 18 rokov.

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

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

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

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

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

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

1= v tejto oblasti v našej obci/meste dochádza ku korupcii alebo klientelizmu

2= v tejto oblasti v našej obci/meste nedochádza ku korupcii alebo klientelizmu

3= netýka sa, táto oblasť v našej obci/meste nie je

9= nevie, nemá názor

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

predaj bytov do osobného vlastníctva	26,1	26,1	20,1	27,8
--------------------------------------	------	------	------	------

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

Ako vyplýva z odpovedí, medzi najčastejšie oblasti, v ktorých dochádza ku korupcii alebo klientelizmu, patrí podľa respondentov najmä oblasť obsadzovania pracovných miest (51%). Prítomnosť korupcie, klientelizmu respondenti často uvádzali aj v oblasti predaja obecných, mestských pozemkov a oblasť vydávania rôznych druhov povolení (po 41%).

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Stav realizácie projektu v meste Banská Bystrica

Prvou fázou projektu je v súčasnosti ukončený hĺbkový audit existujúcich politík, ktorý prebiehal od marca do apríla 2011, a ktorého cieľom bolo diagnostikovanie súčasného stavu v meste Banská Bystrica. 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 z hľadiska priestoru pre korupciu. 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 Banská Bystrica, pričom výstupom je predkladaná správa z auditu.

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

4. Výstupy auditu 17 politík v meste Banská Bystrica

V tejto kapitole uvádzame výstupy auditu 17 vybraných politík mesta Banská Bystrica.

4.1 Politika predaja a prenájmu hnutel'ného a nehnutel'ného majetku

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

4.1.1 Stav v danej oblasti v meste Banská Bystrica

Oblasť nakladania s majetkom v meste Banská Bystrica upravujú - okrem všeobecne záväzných právnych predpisov (zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí a zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení) - hlavne tzv. Zásady hospodárenia a nakladania s majetkom mesta Banská Bystrica (ZHNMM). Uvedený dokument je účinný od 25. augusta 2009. Odvtedy bol v MsZ dvakrát novelizovaný (s účinnosťou od dňa 1. 10. 2009 a od dňa 15. 4. 2010). ZHNMM však zatiaľ nereflektujú na ostatnú legislatívnu zmenu - zákon č. 507/2010 Z. z., ktorým sa s účinnosťou od 1. 1. 2011 zaviedli do oblasti nakladania s majetkom samosprávy viaceré zmeny.¹⁴ ZHNMM, vrátane dvoch spomínaných dodatkov, sú zverejnené na webstránke mesta v sekcii "Základné dokumenty mesta", nie však v úplnom znení. ZHNMM nie sú k dispozícii v Klientskom centre MsÚ, či na inom verejne prístupnom mieste mesta k nahliadnutiu.

4.1.1.1 Úprava predaja a prenájmu nehnutel'ného majetku mesta

Predaj a prenájom nehnutel'ného majetku mesta precizujú najmä príslušné ustanovenia ZHNMM. Čo sa týka podmienok **predaja nehnutel'ných vecí**, tieto sú na slovenské pomery štandardné. Uvedené konštatovanie platí tak o forme zverejňovania zámeru na odpredaj veci (úradná tabuľa, internet, regionálna tlač), ako aj o aplikácii tzv. inštitútu "prípadu hodného osobitné zreteľa", ktorý zbavuje samosprávy povinnosti aplikovať pri odpredaji súťažné metódy. Postup pri prerokúvaní jednotlivých zámerov je formalizovaný a vedie cez príslušné odbory MsÚ a Komisiu MsZ pre financie, správu a hospodárenie s majetkom mesta a podnikateľskú činnosť až po Mestskú radu a MsZ. V tomto "reťazci" posudzovateľov však nie sú zahrnuté príslušné výbory mestských častí, t.j. poslanci MsZ za dané volebné obvody, ktorí nezriedka najlepšie poznajú stav na tvári miesta.

¹⁴ Mesto ale zmeny vyplývajúce zo zákona č. 507/2010 Z.z. v praxi aplikuje.

Od roku 2009 MsZ schvaľuje kaľdý prevod, Ľi inú formu nakladania s majetkom mesta osobitne, t.j. samostatným hlasovaním a uznesením. Dovtedy sa väčšinou rozhodovalo “hromadne”, t.j. jedným uznesením o všetkých zámeroch naraz.

Mesto využíva v záujme vyššej transparentnosti a väčšej výnosnosti pri prevode svojho majetku obchodnú verejnú súťaž (OVS) nielen v prípade, ak všeobecná hodnota majetku presiahne 40 000 eur, ale aj vtedy, ak ide o nehnuteľnosť, “o ktorú má preukázateľne záujem viac fyzických alebo právnických osôb”, to znamená, že MsÚ eviduje minimálne dve žiadosti na danú nehnuteľnosť doručené najneskôr 3 pracovné dni pred zasadnutím MsZ, a rovnako aj pri odpredajoch bytov, na ktoré sa nevzťahuje výnimka zo zákona o predkupnom práve nájomcov.

Primátor mesta v takom prípade najneskôr do 10 dní po vyhlásení OVS menuje na otváranie a vyhodnotenie súťažných návrhov súťažnú komisiu, ktorá je najmenej päťčlenná, pričom aspoň dvaja z nich sú členmi Komisie MsZ pre financie, správu a hospodárenie s majetkom mesta a podnikateľskú činnosť. Rokovanie tejto komisie pri vyhodnocovaní ponúk je však neverejnú a nezverejňuje sa ani zápis z takýchto zasadnutí.

Z iniciatívy niektorých poslancov MsZ sa s účinnosťou od 1. 10. 2009 prijal Dodatok k ZHNMM, podľa ktorého v prípade, že sa do OVS neprihlási v prvom kole žiadny záujemca, súťaž môže prebiehať opakovane, avšak už bez určenia minimálnej ceny. Víťazom sa v tom prípade stane ponuka uchádzača s najvyššou cenou. Tento dodatok sleduje racionálny cieľ, avšak vytvára aj priestor na rôzne špekulatívne postupy.

Dražba, ktorá je popri OVS inou formou súťaže – sa v meste nevyužíva prakticky vôbec.

Cena za prevod nehnuteľného majetku mesta sa určuje “dohodou”, a to najmenej za cenu stanovenú podľa osobitného predpisu¹⁵ (okrem prípadov, ak ZHNMM pripúšťajú aj iný spôsob prevodu). Cenu nehnuteľného majetku mesta pre účely prevodu zabezpečuje MsÚ – oddelenie evidencie a správy majetku mesta. Výšku ceny v praxi môže meniť aj príslušná komisia MsZ Ľi poslanci na samotnom rokovaní MsZ.

Mesto priebeľne spracúva zoznam mestského majetku, ako aj zoznam záujemcov o kúpu mestských nehnuteľností. Tieto zoznamy sa nezverejňujú. Mesto nevytvára plán na predaj nehnuteľného majetku v príslušnom kalendárnom roku.

Ľo sa týka **prenájmu mestských nehnuteľností**, taktieľ platí vyššie uvedené – t.j. že formálna úprava zverejňovania zámerov, aplikácie OVS, ako aj používania tzv. “prípady hodného osobitné zreteľa”¹⁶ kedy sa OVS neuskutočňuje, je v zásade štandardná.

¹⁵ Vyhláška MS SR Ľ. 492/2004 Z. z. o stanovení všeobecnej hodnoty majetku

¹⁶ Prípady nájmu hodné osobitného zreteľa sú najmä: stavby (časti stavieb) slúľiace poskytovateľom sociálnych, školských, zdravotníckych a iných verejnoprospešných slúľieb, stavby (časti stavieb), u ktorých bola ukončená doba nájmu a nájomca má záujem o jej predĺženie (napr. z dôvodu vložených investícií do majetku mesta), časti stavieb o rozlohe menšej ako 50 m², nájom pozemkov pod stavbou vo vlastníctve nájomcu, zriadenie staveniska, záhrad pri rodinných domoch letných terás, trhovú predajných miest a pod.

Špecifikom ZHNMM je, že obsahuje aj tzv. minimálne ceny nájmov (čl. 7.5.2. a 7.5.3. Zásad), pričom však konečná cena sa stanovuje "dohodou". V "odôvodnených prípadoch" môžu príslušné orgány¹⁷ mesta udeliť výnimku a minimálnu cenu nájmu znížiť.

V prípade, ak uzatváranie nájomných zmlúv presahuje lehotu 3 rokov a zároveň výmeru 300 m², nájom schvaľuje MsZ. O ostatných, t.j. „menších“ nájomných zmluvách rozhoduje primátor mesta.

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 (predaj) 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. Povinnosť realizovať OVS týmto nie je dotknutá.

Pri prenájme hnutel'ného majetku mesta sa postupuje obdobne ako pri prenájme nehnuteľností. T.j. ak je zostatková cena majetku rovná alebo vyššia ako 3 500 eur, aplikuje sa OVS, resp. iné súťažné metódy.

Mesto nevytvára plán na predaj a na prenájom hnutel'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. Zveruje im ho primátor, formou protokolu. Správca vykonáva právne úkony pri správe majetku mesta v mene mesta, nemôže ale nadobudnúť majetok do svojho vlastníctva. Majetok, ktorý správca nadobúda, je vlastníctvom mesta. Správca vykonáva právne úkony pri správe majetku mesta v mene mesta. Správca je oprávnený a povinný majetok mesta držať, užívať na plnenie úloh v rámci predmetu činnosti alebo v súvislosti s ním, brať z neho úžitky a nakladať s ním. Primátor mesta môže správcom majetku mesta zveriť do správy ďalší majetok mesta, alebo odňať správu majetku čiastočne, resp. v plnom rozsahu.

Pri prenájme (podnájme) majetku mesta musia ROPO dodržiavať tie isté povinnosti ako mesto (pozrie vyššie). Znížiť tzv. minimálnu cenu môžu štatutárni zástupcovia ROPO len po predchádzajúcom písomnom súhlase primátora mesta, a to len do

¹⁷ Príslušnými orgánmi mesta sú: štatutárni zástupcovia mestských organizácií po predchádzajúcom písomnom súhlase primátora Mesta do 500 m² vrátane, b) primátor Mesta do 500 m² vrátane a MsZ nad 500 m².

výmery 500 m². Štatutárni zástupcovia mestských ROPO môžu tiež rozhodnúť o odpredaji hnutel'ného majetku, pokiaľ má zostatkovú cenu nižšiu ako 3 500 eur.

4.1.1.4 Úprava nakladania s majetkom v mestských obchodných spoločnostiach

Táto problematika nie je v ZHNMM riešená vôbec. Vyplýva zo všeobecne záväzných právnych predpisov (Obchodný zákonník, ...) a z vnútorných dokumentov jednotlivých OS.

Na rozdiel od niektorých iných slovenských samospráv¹⁸, tri banskobystričké OS so 100% účasťou mesta sú de facto úplne mimo priamu pôsobnosť, resp. kontrolu MsZ. Poslanci MsZ totiž - až na výnimky vyplývajúce z predkupného práva mesta - nemusia (nemôžu) v takýchto OS dávať ani predchádzajúci súhlas na nadobúdanie a scudzovanie nehnuteľného a hnutel'ného majetku a pod.

Mesto v rámci dotazníka neodpovedalo ani na jednu otázku týkajúcu sa nakladania s majetkom v mestských OS.

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** rozhoduje výhradne primátor, a to do akejkoľvek sumy. 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.

V prípade, že mesto vezme do nájmu majetok, postupuje sa primerane podľa ustanovení ZHNMM určujúcich podmienky prenájmu majetku mesta.

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 štandardne. Neštandardným je však dodatok ZHNMM, v zmysle ktorého sa pri opakovanej OVS už nevyžaduje trhovú cenu. Priestor na rozvoj je bezpochyby v ďalšom posilňovaní zverejňovania jednotlivých zámerov, a tiež pri širšej aplikácii súťažných metód, vrátane možného využívania tzv. “obrátenej” elektronickej aukcie. Z pohľadu kompetenčných vzťahov “primátor vs. MsZ”, je v prípade mesta Banská Bystrica dosť silný výkonný orgán mesta, a to tak pri rozhodovaní o nájmoch mestských nehnuteľností, ako aj pri kúpe akéhokoľvek majetku pre mesto. Príliš veľa majetkovej dispozičnej autonómie v neprospech MsZ majú aj tri OS so 100 % účasťou mesta.

¹⁸ Napr. mesto Žiar nad Hronom

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 Banská Bystrica

K 28.2.2011 pracovalo na MsÚ v Banskej Bystrici 216 osôb. Mesto Banská Bystrica je zriaďovateľom 16 rozpočtových organizácií a 3 príspevkových organizácií. Mesto Banská Bystrica má podiel v 8 obchodných spoločnostiach – v 2 stopercentný, v 4 väčšinový a v 7 menšinový.

Pravidlá v oblasti personálnej politiky určujú okrem národnej legislatívy najmä:

- Pracovný poriadok zamestnancov mesta Banská Bystrica
- Karta procesu 16
- Organizačný poriadok mesta Banská Bystrica

Organizačný poriadok mesta Banská Bystrica je zverejnený na internetovej stránke mesta, zvyšné dva dokumenty sú internými dokumentmi a nie sú na internetovej stránke mesta Banská Bystrica zverejnené.

V meste Banská Bystrica je zriadené osobitné personálne oddelenie. Oddelenie riadenia ľudských zdrojov organizačne spadá pod primátora mesta.

Samotné obsadzovanie voľných pracovných miest na úrade je upravené v KP 16, ktorá opisuje obsadzovanie voľných pracovných miest. V prípade uvoľneného pracovného miesta vedúci príslušného organizačného útvaru zašle požiadavku vedúcemu Oddelenia riadenia ľudských zdrojov, ktorý ju posunie na schválenie primátorovi mesta. Po schválení požiadavky primátorom vedúci Oddelenia riadenia ľudských zdrojov vyberie vhodných uchádzačov z databázy uchádzačov o pracovné miesta MsÚ. Len v prípade nedostatočného počtu vhodných kandidátov je ponuka zverejnená aj na internetovej stránke mesta a na informačnej tabuli mesta príp. v regionálnych médiách.

S uchádzačmi sa realizujú pracovné pohovory. Používanie písomných testov ani tvorba výberových komisií nie sú formalizované. Osobitná komisia s menovacími dekrétmi sa nevytvára, ale prax je taká, že Oddelenie riadenia ľudských zdrojov v závislosti od daného pracovného miesta osloví príslušného priameho nadriadeného a vedúceho odboru ohľadom členstva vo výberovej komisii. Tá býva zvyčajne 2-3-členná, členmi sú vždy zamestnanci mesta Banská Bystrica. V prípade obsadzovania vedúceho zamestnanca, ktorý vykonáva funkciu štatutára alebo iného vedúceho zamestnanca uvedeného v pracovnom poriadku, primátor mesta rozhodne o obsadení výberovým konaním sa postupuje v zmysle zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce

vo verejnom záujme. V prípade vedúceho zamestnanca v školstve sa postupuje podľa zákona č. 596/ 2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve. Z pohovorov robí každý člen výberovej komisie záznam. MsÚ zašle informáciu o výsledkoch výberu všetkým uchádzačom. Sumárny záznam sa vyhotovuje, ale nezverejňuje.

Mestské rozpočtové a príspevkové organizácie majú vlastnú personálnu politiku, mesto Banská Bystrica svojim konaním zasahuje len do výberu ich štatutára. 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 Banská Bystrica

Voľnosť v rozhodovaní

- Postup prijímania zamestnancov MsÚ v niektorých fázach nie je presne upravený formálnymi pravidlami (napr. proces tvorby výberových komisií, používanie písomných testov pri výbere atď.).
- Vždy sa primárne využíva databáza uchádzačov o prácu, informácia o možnosti uchádzať sa o voľné miesto sa zverejňuje len v prípade nedostatku vhodných uchádzačov v databáze.
- Nie je riešený konflikt záujmov pri výbere zamestnancov (uchádzač vs. člen výberovej komisie)
- 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.
- Nijakými pravidlami sa neriadi výber zástupcov mesta Banská Bystrica do obchodných spoločností s majetkovou účasťou mesta Banská Bystrica. 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.
- 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.

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 Zb. o slobodnom prístupe k informáciám.
- Nie je zverejnený ani dokument, ktorý obsahuje pravidlá výberu zamestnancov.
- Nie sú zverejňované nijaké informácie o výbere uchádzača, čo znemožňuje spätnú kontrolu procesu výberu.

4.2.3 Záver

Personálna politika v meste Banská Bystrica sa riadi pomerne presnými pravidlami, absentuje však úprava niektorých krokov výberu zamestnancov. Z hľadiska priestoru pre korupciu je vážna najmä absencia riešenia konfliktu záujmov pri výbere uchádzača na uvoľnený post na MsÚ a tiež nedostatočná transparentnosť – o procese výberu neexistujú prakticky žiadne verejne dostupné informácie, samotné oznámenie o voľnom mieste sa nezverejňuje vždy. Práve nízka transparentnosť personálnej politiky môže vyvolávať podozrenia z klientelistického konania pri výbere zamestnancov mesta.

4.3 Politika participácie verejnosti na rozhodovaní miestnej samosprávy

Problematika participácie, t.j. účasti verejnosti na rozhodovaní o jednotlivých politikách samosprávy, je súčasťou niekoľkých častí správy. V tejto kapitole sa venujeme najmä inštitucionálnemu mapovaniu nástrojov, ktoré mesto Banská Bystrica využíva pri zapájaní občanov.

4.3.1 Stav v danej oblasti v meste Banská Bystrica

Územná samospráva sa - v zmysle čl. 67 ods. 1 Ústavy SR - uskutočňuje najmä i) miestnym referendom, ii) na zhromaždeniach obyvateľov obce a iii) orgánmi obce.

Z formálneho hľadiska má mesto niekoľko dokumentov, ktoré upravujú participáciu verejnosti. V prvom rade ide o VZN č. 14/2010, ktorým sa upravujú podrobnosti o organizácii **miestneho referenda**. Povinnosť mať prijaté takéto VZN vyplýva slovenských samosprávam zo zákona. Samotné miestne referendá sa však v meste v zásade nekonajú, a to ani pred účinnosťou predmetného VZN.

Mesto má ďalej - ako zrejme jediné krajské mesto na Slovensku a nad rámec zákonných povinností – aj osobitné VZN č. 179/2007 o podmienkach organizovania a uskutočňovania **verejných zhromaždení obyvateľov mesta**. MsZ musí verejné zhromaždenie podľa tohto VZN zvolať vždy, ak je mu predložená petícia aspoň 5 % obyvateľov mesta, resp. ak o to požiadajú minimálne tretina členov MsZ (t.j. 11 a viac poslancov). VZN ďalej precizuje postup pri organizovaní a uskutočňovaní priebehu zhromaždenia. Zápisnica z verejného zhromaždenia sa predkladá na najbližšie zasadnutie MsZ a *“je podkladom pre rozhodnutie Mestského zastupiteľstva”* v danej veci (čl. VII ods. 1 VZN). Obsah VZN č. 179/2007 bol pozitívny hodnotený aj v rámci celoslovenskej odbornej tlače, verejné zhromaždenie podľa tohto VZN sa však v Meste od roku 2007 uskutočnilo iba raz¹⁹.

Participácia verejnosti je upravená aj v ďalších interných dokumentoch mesta – v Rokovacom poriadku MsZ, Rokovacom poriadku Mestskej rady (MsR), Rokovacom poriadku komisí MsZ, Štatúte činnosti výborov a občianskych rád mesta a rámcovo aj v Štatúte mesta²⁰.

Čo sa týka **Rokovacieho poriadku MsZ**, verejnosť má prístup k materiálom na rokovanie MsZ, ktoré sa zverejňujú najneskôr tri dni pred zasadnutím MsZ na webstránke mesta. Nie všetky materiály sa však zverejňujú – pravidelne absentujú najmä správy hlavného kontrolóra a dokumenty týkajúce sa personálnych otázok (menovanie a odvolávanie osôb do orgánov v pôsobnosti mesta).

Občania majú právo vystúpiť priamo na zasadnutí MsZ, a to dvojakým spôsobom: buď v rámci všeobecného bodu *“Slovo pre verejnosť”*²¹, alebo - ak chcú hovoriť k nejakému konkrétnemu bodu rokovania, tým, že o to požiadajú. V tomto druhom prípade sa o práve vystúpiť rozhoduje hlasovaním (§ 13 bod 4 ROPO MsZ). Poslanci MsZ však v praxi vystúpenie verejnosti bez problémov umožňujú.

Rokovanie MsZ začína spravidla ráno, o 9.00 hod., čo nevytvára najlepší základ pre účasť verejnosti na zasadnutí. Videozáznam z rokovania MsZ sa má – v zmysle uznesenia MsZ č. 969/2010 zo dňa 1. 10. 2010 – zverejňovať na internetovej stránke mesta. Toto uznesenie MsZ sa začalo plniť so značným oneskorením, až v priebehu prvého kvartálu 2011. Dôvodom mala byť technická a finančná náročnosť zabezpečenia tohto opatrenia. V súčasnom období (jún 2011) sa však záznam už bez problémov zverejňuje.

Mesto vytvára verejnosti štandardné podmienky na **pripomienkovanie návrhov VZN**, keď ich zverejňuje minimálne po dobu 10 dní na úradnej tabuli a na internetovej stránke mesta v osobitnej podsekcii v rámci sekcie *“Elektronická úradná tabuľa mesta”*.

¹⁹ Iné formy konzultácií s verejnosťou, najmä v súvislosti s územným plánovaním či plánovaním sociálnych služieb, sa však priebežne uskutočňujú (pozri ďalej).

²⁰ Všetky tieto dokumenty sú zverejnené na webovej stránke www.banskabystrica.sk.

²¹ Bod *“Slovo pre verejnosť”* je súčasťou programu každého rokovania MsZ. V rámci tohto bodu, ktorý trvá (maximálne) 30 minút, môžu vystúpiť občania mesta k rôznym témam. O tomto bode poslanci nehlasujú, tieto vystúpenia zaraďuje predsedajúci rokovania do programu automaticky.

Čo sa týka poradných orgánov samosprávy, v jednotlivých **komisiách** sú aj členovia – neposlanci.²² Samotné komisie, rovnako ako **Mestská rada (MsR)**, rokujú od októbra 2010 verejne, pokiaľ členovia jednotlivých poradných orgánov neodhlasujú, že rokujú neverejne (§ 9 ods. 1 ROPO komisií, resp. § 13 ods. 1 ROPO MsR). Za prvých pár mesiacov účinnosti tejto novinky nebol verejnosti prístup nikdy odmietnutý. Možnosť zúčastňovať sa rokovaní komisií a MsR je však zo strany verejnosti využívaná iba príležitostne, aj to najmä zástupcami médií.

Zápisnice zo zasadnutí komisií a MsR sa zverejňujú na webstránke mesta. Pozvánky na zasadnutia týchto orgánov s programom rokovania sa však zverejňujú len čiastočne – niektoré komisie MsZ a samotná MsR ich neposkytujú vôbec. Materiály na rokovanie komisií a MsR sa nezverejňujú, dostávajú ich iba členovia jednotlivých poradných orgánov.

Poslanci MsZ sú rozdelení do siedmich **výborov mestských častí (VMČ)**, ktoré kopírujú sedem volebných obvodov v meste²³. Členmi výboru sú všetci poslanci MsZ zvolení v danom volebnom obvode. Úlohou VMČ je reprezentovať obyvateľov príslušného volebného obvodu, a to najmä pri príprave návrhu rozpočtu mesta, návrhu územného plánu a jeho zmien a rozhodovaní o distribúcii (časti) finančných prostriedkov do danej lokality. Za týmto účelom majú VMČ každoročne vyčlenené aj určité finančné prostriedky, ktoré priebežne poukazujú formou príspevkov na aktivity a činnosť miestnym združeniam a občianskym iniciatívam.²⁴ Medzi povinnosti VMČ patrí aj *“najmenej raz do roka zvolať stretnutie s obyvateľmi volebného obvodu”*. Táto povinnosť je však podľa dostupných informácií často porušovaná.

Pri jednotlivých VMČ fungujú tzv. **Občianske rady (OR)**. OR sú zložené z obyvateľov mesta s trvalým pobytom v príslušnej časti mesta a zo zástupcov miestnych podnikateľských subjektov. OR slúžia ako poradné orgány pre VMČ. Počet OR v jednotlivých volebných obvodoch nie je obmedzený, v súčasnosti ich je v meste cca desať. OR sú oprávnené zúčastňovať sa zasadnutí VMČ a predkladať orgánom mesta návrhy a podnety za účelom skvalitnenia výkonu samosprávy v príslušnom volebnom obvode. Predsedovia OR sú zároveň členmi Komisie MsZ pre rozvoj mestských častí. Ďalšie podrobnosti o VMČ a OR ustanovuje Štatút činnosti výborov a občianskych rád Mesta.

V oblasti **územného plánovania**, každá zmena územnoplánovacej dokumentácie je riešená - v zmysle platnej legislatívy - v spolupráci s občanmi. Každý návrh je preto zverejňovaný na pripomienkovanie na internetovej stránke mesta a na úradnej tabuli, v niektorých prípadoch sa k problematike zvolávajú i verejné prerokovanie (napr. IBV Podlavice). Návrhy sa priebežne zverejňujú aj na informačných tabuliach na mieste, ktorého sa daná zmena ÚPN týka. Na informovanie o návrhoch sa však nevyužíva v dostatočnej miere najefektívnejší komunikačný nástroj - miestna tlač.

²² Tieto “neposlancecké” pozície v komisiách MsZ sú však väčšinou obsadzované politicky, na základe dohôd jednotlivých poslaneckých klubov, a bez hlbšieho reflektovania odbornosti jednotlivých nominantov.

²³ Do konca roku 2010 bolo Mesto rozdelené len na štyri volebné obvody.

²⁴ Od 1. 1. 2009 ide každoročne o sumu minimálne vo výške 1,50 € na jedného obyvateľa s trvalým pobytom v príslušnom volebnom obvode.

Participácia, resp. verejná kontrola v oblasti **verejného obstarávania** zatiaľ veľmi nefunguje: zástupcovia verejnosti či neziskových organizácií nebyvajú členmi hodnotiacich komisií²⁵, a obyvatelia mesta nemajú ani možnosť byť pri otváraní súťažiacich ponúk. Mesto nezverejňuje ani informácie o stretnutí rozhodovacích komisií. Mesto nemá spracovaný ani 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).

Mesto má **Plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta** (PHSR). Spracovaný bol v rokoch 2006 – 2007, za pomoci externého facilitátora. PHSR vznikol štandardnou participačnou formou, pričom do jeho tvorby sa zapojilo 120 ľudí z rôznych prostredí. Mesto má aj Komunitný plán rozvoja sociálnych služieb, Lokálnu stratégiu komplexného prístupu k marginalizovaným menšinám, koncepciu rozvoja školstva, koncepciu rozvoja športu a koncepciu budovania mestských detských ihrísk. Aj na tvorbe týchto strategických rozvojových dokumentov participovali vo väčšej alebo menšej miere zástupcovia verejnosti a MVO.

Mesto - na rozdiel od mnohých iných slovenských samospráv - nemá profil na **Facebooku** či inej sociálnej sieti. Na druhej strane, mesto má na oficiálnej webstránke zriadené **diskusné fórum**, v ktorom príslušní zamestnanci MsÚ odpovedajú na (podpísané) otázky občanov. Odpovede sú zverejňované zvyčajne do 7 dní odo dňa polozenia otázky.

Niekoľko proparticipačných opatrení urobil už aj nový primátor mesta Peter Gogola. Počnúc marcom 2011 zaviedol tzv. **“deň otvorených dverí”**, keď každý prvý štvrtok v mesiaci plánuje byť k dispozícii občanom. Zriadil aj **tri poradné orgány primátora**: Radu seniorov, Radu pre architektúru a urbanizmus (RAU) a Radu pre mimovládne organizácie. Zoznam členov rád a zápisnice z rokovania RAU sa zverejňujú.

4.3.2 Slabé oblasti v oblasti participácie obyvateľstva v meste Banská Bystrica

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

Voľnosť v rozhodovaní a nedostatočná transparentnosť

- Priestor na zlepšenie je pri zverejňovaní správ hlavného kontrolóra a dokumentov týkajúcich sa personálnych otázok (menovanie a odvolávanie osôb do orgánov v pôsobnosti mesta).

²⁵ Podľa údajov z dotazníka z MsÚ však členmi výberových komisií bývajú poslanci MsZ, a to „vo všetkých obstarávaníach (t.j. podprahové, podlimitné a nadlimitné zákazky) okrem zákaziek s nízkou hodnotou“.

- Participácia v oblasti verejného obstarávania zatiaľ nefunguje. Obyvatelia mesta nemajú možnosť byť pri otváraní súťažiacich ponúk, mesto nemá spracovaný ani plán verejného obstarávania
- Občanom nie je programovo vytváraná príležitosť participatívneho rozpočtovania

4.3.3 Záver

Možnosti verejnosti zúčastňovať sa na rozhodovaní o meste sú na slovenské pomery štandardné, v niektorých oblastiach dokonca nadštandardné. Do budúcnosti možno odporúčať častejšie využívanie verejných zhromaždení, väčšie akcentovanie odbornosti namiesto straníckosti pri obsadzovaní pozícií členov komisií MsZ – neposlancov, aktívnejšiu prácu jednotlivých VMČ, a “otváranie” verejného obstarávania. Rovnako je žiadúce pokračovať v implementácii ďalších nástrojov dobrovoľnej participácie (ankety, konzultácie, híriny, spoločné plánovanie verejných priestorov a pod.).

4.4 Politika prístupu k informáciám o fungovaní miestnej samosprávy

Problematika prístupu verejnosti k informáciám o činnosti mesta Banská Bystrica je prierezová a venujeme sa jej preto aj v rámci niektorých ďalších kapitol. Predmetom tejto časti správy je najmä analýza dodržiavania informačných povinností mesta vyplývajúcich zo zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej len „ZSPI“) a z nadväzujúcej Smernice č. OS 01/2008 o postupe pri sprístupňovaní informácií v podmienkach samosprávy mesta Banská Bystrica v aktuálnom znení (ďalej len „Smernica“).

Legislatívnu infraštruktúru v tejto oblasti dotvárajú v meste tzv. Zásady informačného systému mesta (ďalej len “ZIS”), ako “dobrovoľný” inštitucionálny nástroj informovanosti verejnosti²⁶.

4.4.1 Stav v danej oblasti v meste Banská Bystrica

ZSPI a Smernica 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 Banská Bystrica, má v zmysle § 5 – 5b ZSPI štyri základné zverejňovacie povinnosti: i) všeobecné (§ 5 ods. 1 ZSPI), ii) špecifické (§ 5 ods. 2 v spojení s ods. 8 ZSPI), iii) majetkové (§ 5 ods. 6 ZSPI), a od 1. 1. 2011 sa musia povinne zverejňovať aj iv) zmluvy, objednávky a faktúry (§ 5a - §

²⁶ ZIS sú zverejnené na webstránke www.banskabystrica.sk.

5b). Zverejňovacie informačné povinnosti pritom treba plniť publikovaním na internetovej stránke mesta, vyvesením na verejne prístupnom mieste (úradná tabuľa), resp. súbežne oboma spôsobmi.

Čo sa týka štyroch vyššie uvedených povinností podľa ZSPI, mesto ich v zásade plní. Uvedené údaje zverejňuje (predovšetkým) na oficiálnej webstránke.

V rámci časti ii), v zmysle ktorej sa majú zverejňovať aj zápisnice z rokovania MsR a komisií MsZ, však na webe mesta absentujú zápisnice z rokovania [Komisie MsZ pre ochranu verejného záujmu pri výkone funkcie a prešetrovanie sťažností](#) (porovnaj aj kapitolu “Politika etiky – etickej infraštruktúry a konfliktu záujmov volených predstaviteľov mesta”).

Najnovšie informačné povinnosti podľa iv) mesto napĺňa tiež. Zmluvy sú zverejňované aj so sprievodnými informáciami (číslo a druh zmluvy, dátum zverejnenia) a anonymizácia obsahu zmlúv sa uskutočňuje v zákonných rámcoch (ochrana osobných údajov). Faktúry sú publikované aj v podobe cyklických, najnovšie týždenných prehľadov (.pdf a excel tabuľka). Zmenu však možno odporučiť pri objednávkach, ktoré sú zverejňované v “balíkoch”, priebežne, avšak bez sprievodných vysvetľovacích metadát či tabuľkových prehľadov.

Podmienkam zverejňovania podľa iv) chýba zatiaľ vnútorná právna úprava: Smernica ho nerieši, existuje len tzv. Dočasný postup pre zverejňovanie zmlúv na webstránke mesta zo dňa 30. 12. 2010. Prijatie takejto úpravy sa stáva ešte aktuálnejším po 1. 5. 2011, kedy vstupuje do účinnosti nové nariadenie vlády, spresňujúce podmienky zverejňovania faktúr a objednávok.

Sprístupňovanie

Proces sprístupňovania, t.j. poskytovania informácií zo strany Mestského úradu na konkrétnu žiadosť o informácie uplatnenú podľa § 14 ZSPI, je definovaný v samotnom ZSPI a následne špecifikovaný v Smernici. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že obsahla 33-stranová Smernica upravuje problematiku precízne a detailne.²⁷

Počet žiadostí o informácie podaných podľa ZSPI za posledných päť rokov bol nasledovný:

Tabuľka č. 6: Počet žiadostí o informácie podaných podľa ZSPI 2006 - 2010

rok 2006	84
rok 2007	119
rok 2008	127
rok 2009	107
rok 2010	120

Zdroj: Vlastné spracovanie

²⁷ Smernica však nie je celkom aktuálna - nereflektuje zatiaľ na prijatie zákona č. 546/2010 Z. z., ktorým sa s účinnosťou od 1. 1. 2011 zaviedlo povinné zverejňovanie zmlúv, objednávok a faktúr.

Odpovede na požadované otázky boli v rokoch 2010 a 2009 poskytované prevažne elektronickou poštou, v predchádzajúcom období monitorovaných rokov 2006 – 2008 hlavne písomne.

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

Voči mestu nebolo podľa dotazníka z MsÚ od roku 2001 vedené ani jedno priestupkové, resp. prokurátorské konanie za nedodržovanie ZSPI. Najvyšší súd SR však rozsudkom č. 1 Sžo/103/2008 zo dňa 8. 9. 2009 potvrdil rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č. 23S/248/2007-31 zo dňa 27. 2. 2008, ktorým zrušil rozhodnutie primátora mesta a prvostupňové rozhodnutie obchodnej spoločnosti MBB a.s. Banská Bystrica, ktorým zamietol odvolanie žiadateľa o zverejnenie zámennej zmluvy a vlastníkov pozemkov v oblasti priemyselného parku Majer - Šalková. V nadväznosti na rozsudok súdu boli žiadateľovi požadované informácie poskytnuté.

Pri nákladoch za sprístupnenie informácií poskytnutých Mestským úradom, mesto kalkuluje dostupné sumy, t.j. napr. 0,02 EUR za kopírovanie, rep. tlač jednostrannej A4, 0,03 EUR za obojstrannú A4, 0,66 EUR za 1 ks diskety, 1, 66 EUR za 1 ks CD ROM a pod. Neštandardné je iba spoplatňovanie video, resp. audiozáznamu, a to podľa minútáže. Mesto zároveň nemá v sadzobníku klauzulu, podľa ktorej by - v nadväznosti na § 21 ods. 2 ZSPI - odpúšťalo žiadateľom náklady nepresahujúce menšiu sumu (napr. pod 0,33 EUR).

Čo sa týka “dobrovoľnej” informovanosti, mesto zverejňuje aj viacero údajov nad rámec zákona. Postupuje pritom najmä v zmysle ZIS, príp. v súlade s uzneseniami poslancov MsZ, ktorí priebežne požadujú poskytovanie vybraných typov dát. Ide napr. o zverejňovanie materiálov na rokovanie MsZ, kontaktných osobných údajov poslancov MsZ, rešeršov zo správ hlavného kontrolóra, niektoré prístupové údaje z digitálno technickej mapy mesta, zoznam vybraných zmlúv mesta od roku 2007 a pod. Od 1. januára 2010 mesto informuje verejnosť aj prostredníctvom zasielania bezplatných SMS správ o dianí v meste.

Mesto zároveň využíva elektronickú úradnú tabuľu, na ktorej sú publikované všetky rozhodnutia, stanoviská, oznámenia a ďalšie dokumenty, ktoré sa zverejňujú aj na oficiálnej úradnej tabuľi predbudovou MsÚ. E-tabuľa má zároveň archív, v ktorom sú uchované všetky písomnosti od roku 2007.

Mesto v oblasti informovanosti žiadnym osobitným spôsobom nekoordinuje, resp. neinštruuje organizácie vo svojej zriaďovateľskej, resp. zakladateľskej pôsobnosti. V nadväznosti na novú povinnosť zverejňovania zmlúv, objednávok a faktúr, mesto poskytlo jednotlivým rozpočtovým a príspevkovým organizáciám a verejným obchodným spoločnostiam pokyn prednostu MsÚ pre zverejňovanie informácií.

4.4.2 Slabé miesta v oblasti prístupu k informáciám o fungovaní miestnej samosprávy

Na základe analýzy bolo možné identifikovať nasledovné:

Voľnosť v rozhodovaní a nedostatočná transparentnosť

- Fragmentálnosť zverejňovania povinných informácií
- Nezverejňovanie zápisníc z rokovania [Komisie MsZ pre ochranu verejného záujmu pri výkone funkcie a prešetrovanie sťažností](#)

4.4.3 Záver

Celkovo možno konštatovať, že mesto - až na pár detailov – dodržiava svoje informačné povinnosti podľa ZSPI a príslušných ustanovení Smernice, a to tak v oblasti zverejňovania, ako aj pri sprístupňovaní. Dobudúca možno odporúčať 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 Banská Bystrica (ďalej len „mesto“) je v rámci projektu analyzovaná z dvoch uhlov: i) z pohľadu plnenia zákonných povinností primátora a 31 poslancov MsZ 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 Banská Bystrica

4.5.1.1 Konflikt záujmov volených predstaviteľov mesta

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

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 si v rámci funkčného obdobia 2011 – 2014 zriadilo Komisiu MsZ pre ochranu verejného záujmu pri výkone funkcie a prešetrovanie sťažností (ďalej len „komisia“), a to na základe uznesenia MsZ č. 6/2011 zo dňa 25. 1. 2011.²⁸ Komisia má teda v záujme efektivity spojenú agendu – okrem kontroly povinností podľa ZKZ sa venuje aj riešeniu vybraných podaní podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach.

Komisia je v súčasnosti päťčlenná, a reflektuje zloženie poslaneckých klubov v MsZ. Komisia sa schádza nepravidelne, podľa dotazníka „*vždy po 30. 3. a po 30. 4. príslušného roka pre vyhodnotenie splnenia povinností poslancov vyplývajúcich im zo zákona č.357/2004, resp. aktuálne podľa podaných podnetov, sťažností*“. Komisia nemá prijatý osobitný štatút, resp. rokovací poriadok, postupuje podľa všeobecného Rokovacieho poriadku komisií MsZ.

Komisia nezverejňuje zápisnice zo svojich zasadnutí. Ide pritom o ničím neodôvodnený postup. V meste totiž platia Zásady informačného systému mesta, v zmysle ktorých majú od roku 2007 jednotlivé komisie MsZ povinnosť zápisnice zverejňovať, pričom všetky ostatné existujúce komisie MsZ tak aj robia.

Komisia predkladá každoročne do MsZ Správu o plnení povinností verejných funkcionárov podľa ZKZ. Takmer pravidelne v nej predseda komisie konštatuje porušenie ZKZ zo strany poslancov MsZ, a to napriek praxi, že predloženiu správy predchádza (opakovaná) výzva komisie jednotlivým verejným funkcionárom na spätné splnenie povinností.

Napriek tomu, že vo funkčnom období 2006 – 2010 došlo zo strany jedného poslanca MsZ k opakovanému porušeniu ZKZ (t.j. k nesplneniu, resp. neskorému splneniu deklaračnej povinnosti dva roky po sebe), komisia neiniciovala voči dotyčnej osobe sankciu straty mandátu podľa čl. 9 ods. 8 písm. a) ZKZ.

Od októbra 2004, t.j. od dátumu zriadenia a ustanovenia komisie, prerokovávala táto len dva podnety od občanov pre podozrenie za nedodržanie povinností vyplývajúcich zo ZKZ. Obidva podnety boli vyhodnotené ako neopodstatnené. Z vlastného podnetu komisia - nad rámec sumarizácie podkladov k deklaračnej povinnosti - nekoná. Komisia rovnako nedozerá ani na ne/oznamovanie osobného záujmu na veci pred vystúpením príslušného poslanca MsZ v rámci rokovania MsZ, či iného kolektívneho orgánu mesta. K takýmto situáciám pritom priebežne dochádza, nakoľko viacero poslancov MsZ – podnikateľov štandardne počas každého funkčného obdobia od roku 1990 býva v obchodnom (kontraktačnom) vzťahu k mestu, príp. je zároveň v štatutárnych orgánoch obchodných spoločností založených mestom, ktoré vstupujú

²⁸ Rovnako bola zriadená komisia aj pre funkčné obdobie 2006 – 2010 (uzn. MsZ č. 8/2007 zo dňa 23. 1. 2007), a tiež v predchádzajúcom funkčnom období, t.j. do roku 2006 (uzn. MsZ č. 250/2004 zo dňa 26. 10. 2004).

do zmluvných vzťahov s mestom (pozri aj kapitola „Politika transparentnosti v právnických osobách zriadených a založených mestom“).

Volení funkcionári mesta svoje majetkové a daňové priznania nezverejňujú.²⁹ V rámci dotazníka však mesto odpovedalo, že „poskytuje (poskytlo by) majetkové a daňové priznanie volených funkcionárov v reakcii na žiadosť o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z.“.

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

3. ZMO určuje, že obec (mesto) môže previesť vlastníctvo svojho majetku primátorovi, poslancom MsZ, blízkym osobám týchto volených funkcionárov a právnickej osobe, v ktorej zakladateľom, vlastníkom obchodného podielu, štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho, riadiaceho, výkonného alebo dozorného orgánu je niekto z vyššie uvedených osôb výhradne prostredníctvom obchodnej verejnej súťaže (§ 9a ods. 6 a 7 ZMO). Výnimku z tohto pravidla upravuje § 9a ods. 8 ZMO. Podľa informácií z dotazníka Mesto má nastavené mechanizmy na kontrolu dodržiavania § 9a ods. 6 a 7 ZMO. Podrobnosti týchto mechanizmov sú predmetom časti správy týkajúcej sa nakladania s verejným majetkom.

4.5.1.2 Etická infraštruktúra volených predstaviteľov mesta

Čo sa týka etickej infraštruktúry, teda opatrení prijatých nad rámec platných právnych predpisov, mesto má schválený – ako jedna z mála slovenských samospráv – aj **Etický kódex poslanca mesta Banská Bystrica**.³⁰ Jeho spracovanie iniciovali samotní poslanci MsZ, pričom vychádzali aj z odporúčaní Rady Európy. Kódex sa zatiaľ nevzťahuje na primátora mesta. Kódex bol prijatý – v zmysle preambuly - „s vedomím, že rešpektovanie mandátu voličov ide ruka v ruke s rešpektovaním etických štandardov, a s vedomím, že dôvera občanov je pre volených predstaviteľov nevyhnutná, aby boli schopní plniť svoje úlohy efektívne“. Ku kódexu sa jednotliví poslanci MsZ pripájajú dobrovoľne. Pre aktuálne funkčné obdobie 2011 – 2014 sa ku kódexu zatiaľ podpísom pripojilo deväť poslancov MsZ³¹. Vo funkčnom období 2006 – 2010 to bolo ešte menej poslancov MsZ.

4.5.2 Slabé miesta v oblasti etickej infraštruktúry a konfliktu záujmov volených predstaviteľov mesta Banská Bystrica

Na základe analýzy tejto oblasti možno konštatovať nasledovné slabé miesta:

²⁹ Príležitostne tak robia len ako kandidáti pred voľbami, v rámci webstránok príslušných politických strán, príp. mimovládnych organizácií.

³⁰ Etický kódex bol schválený uznesením MsZ č. 279/2009 zo dňa 24. 3. 2009, zverejnený je na www.banskabystrica.sk.

³¹ Stav ku koncu apríla 2011.

Voľnosť v rozhodovaní a nedostatočná transparentnosť

- Absencia dokumentu (štatútu alebo rokovacieho poriadku) komisie
- Nezverejňovanie podkladových materiálov pre MsZ komisiou, ani zápisníc zo zasadnutí komisie
- Nezverejňovanie majetkových priznaní na webstránke mesta

4.5.3 Záver

Formálnoprávna úprava eliminácie konfliktu záujmov a etickej infraštruktúry volených predstaviteľov mesta je v meste na štandardnej úrovni, istý nadštandard tvorí existencia Etického kódexu poslanca MsZ. Je však zároveň nedostatok verejne dostupných informácií o činnosti a výsledkoch práce komisie, pričom komisia zároveň v doterajšom období nepristupovala k svojej práci proaktívne. V ďalšej fáze projektu preto možno odporúčať opatrenia smerujúce práve do zlepšovania informovanosti verejnosti, ako aj aktívnejší dohľad komisie nad povinnosťami verejných funkcionárov podľa ZKZ. V oblasti dobrovoľných opatrení možno odporúčať rozšírenie pôsobnosti etického kódexu aj na primátora mesta, ako aj pokračovanie v implementácii kódexu na väčší okruh poslancov MsZ.

4.6 Etická infraštruktúra a konflikt záujmov zamestnancov mestského úradu

Budovanie etickej infraštruktúry si v každej organizácii vyžaduje definovanie jasných etických pravidiel, ako aj zavedenie systému ich uplatňovania a účinného vymáhania v prípadoch ich porušenia.

4.6.1 Stav v danej oblasti v meste Banská Bystrica

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

- stav definovania etických pravidiel a súvisiacich postupov ich vynučovania mechanizmus podpory, presadzovania a vyhodnocovania etického správania zamestnancov
- inštitucionalizácia podpory etického správania.

4.6.1.1 Hodnotenie stavu definovania etických pravidiel a súvisiacich postupov ich vynučovania

Na mestskom úrade je zamestnaných celkovo 216 zamestnancov (stav k 28.02.2011). Problematiku etiky v meste Banská Bystrica okrem súvisiacich zákonov (napríklad Zákon o výkone prác vo verejnom záujme a Zákonníka práce) neupravujú ďalšie všeobecne záväzné právne predpisy. Čiastočne ju upravuje iba jeden

vnútroorganizačný predpis, t.j. Pracovný poriadok Mesta Banská Bystrica. Tento poriadok platí pre všetky kategórie zamestnancov – pre vedúcich zamestnancov, referentov a obslužný personál.

Mesto Banská Bystrica nemá zatiaľ pre svojich zamestnancov schválený **Etický kódex**, ktorý by okrem funkcie formálnej deklarácie etických pravidiel slúžil ako praktická pomôcka pre zamestnancov mesta na riešenie potenciálnych etických dilem. V súčasnosti (apríl 2011) je návrh takéhoto kódexu pre zamestnancov mesta predložený primátorovi mesta na schválenie. Následne bude návrh postúpený na schválenie odborovým organizáciám ako zástupcom zamestnancov mesta Banská Bystrica. Zatiaľ však v meste absentuje jednotný a predvídateľný postup, na základe ktorého nadriadený môžu posudzovať akceptovateľné správanie sa zamestnanca v príslušnom úrade, a s ktorým môže samotný pracovník porovnávať a hodnotiť vlastné etické zásady/pravidlá.

Jednotlivé pravidlá etiky sú teda zatiaľ riešené len prostredníctvom Zákona o výkone práce vo verejnom záujme a Pracovného poriadku zamestnancov mesta Banská Bystrica tak, ako je to uvedené v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka 7: Etické pravidlá v meste Banská Bystrica

Typ pravidla	Upravený v	Vymáhateľnosť
Pravidlo hospodárnosti	ZVPVZ, PP	Nízka (všeobecná formulácia)
Pravidlo oznamovania	ZVPVZ	Nízka
Pravidlo nestrannosti	ZVPVZ, PP	Vysoká (jasné pravidlo)
Pravidlo konfliktu záujmov	ZVPVZ, PP	Nízka (neexistujú implementačné nástroje)
Pravidlo zákazu podriadenosti	ZVPVZ	Vysoká/jasné pravidlo
Pravidlo nepodnikania	ZVPVZ, PP	Vysoká/jasné pravidlo
Zákaz nadobudnutia majetku mimo VS	PP	Vysoká (jasné pravidlo)
Zákaz prijímania darov	ZVPVZ, PP	Nízka (všeobecná formulácia)
Majetkové priznania	ZVPVZ, PP	Formulár
Oznamovanie nekalých praktík na pracovisku (tzv. whistleblowing)	ZVPVZ	Nízka (horizontálne oznamovanie nekalých aktivít – prednosta, primátor)
Zákaz zneužívania postavenia na osobné obohatenie	ZVPVZ, PP	Nízka (všeobecná formulácia)
Zákaz zneužívania verejných financií	ZVPVZ, PP	Nízka

System sankcií	PP	Vysoká
Správanie a konanie po ukončení pracovného pomeru	ZVPVZ, PP	Nízka (všeobecná formulácia)

Zdroj: vlastné spracovanie

Skratky:

ZVPVZ – Zákon o výkone práce vo verejnom záujme

PP – Pracovný poriadok zamestnancov mesta Banská Bystrica

Problematika **whistleblowingu** nie je dostatočne upravená ani z hľadiska postupov ani z hľadiska ochrany zamestnancov v prípade, že sa rozhodnú oznámiť nekalé konanie kolegov. Ochrana zamestnancov v prípade whistleblowingu je riešená len všeobecne záväznými predpismi, t.j. podľa Zákonníka práce a Zákona o výkone prác vo verejnom záujme. Absentujú interné pravidlá bližšie upravujúce túto oblasť a podporné programy, zabezpečujúce účinnosť ohlasovania nekalých praktík. Postupy na riešenia situácií spojených s ohlasovaním možných nekalých praktík na pracovisku teda nie sú budované tak, aby vytvárali dôveru a účinne chránili oznamovateľov.

Konflikt záujmov nie je dostatočne definovaný. V Pracovnom poriadku je popísaný veľmi stručne vo forme pokynu „zdržať sa konania, ktoré by mohlo viesť k rozporu záujmov“. Absentuje definícia konfliktu záujmov ako aj popis, čo sa má považovať za konflikt a aké postupy/konanie sa v nadväznosti na to vyžaduje.

Rovnaká situácia je v súvislosti so **zneužívaním postavenia/pozície a majetku mesta**.

Problematika **darov** nie je v Pracovnom poriadku dostatočne popísaná. Podľa § 5 ods. 4 písmeno c) Pracovného poriadku je definovanie daru ako zavádzajúce/mätúce: „Toto neplatí, ak ide o dary alebo iné výhody poskytované obvykle pri výkone práce vo verejnom záujme alebo na základe zákona alebo zamestnávateľom,“ Minimálne je potrebné podrobnejšie zadefinovať, čo sa považuje za „dar alebo výhodu obvyklú pri výkone práce vo verejnom záujme“. Chýba definícia, čo sa považuje za akceptovateľný a neakceptovateľný dar, rovnako absentuje register darov a postup ako s nimi zaobchádzať.

Pracovný poriadok ani Smernica o vybavovaní sťažností nedefinujú možnosť alebo povinnosť ani postupy pre svojich zamestnancov podať sťažnosť alebo oznámenie o nekalých činnostiach alebo porušeníach vyžadovaných a definovaných etických noriem. V prípade nedodržania článkov Pracovného poriadku týkajúcich sa vyžadovaného etického správania (napr. neprijímanie darov, zneužívanie postavenia alebo majetku mesta na osobné účely a pod.) mesto nemá v tejto norme definované interné postupy. Rovnako mesto nemá konštituovanú stálu **disciplinárnu komisiu**. V prípade potreby si ju vytvára ad-hoc ku každému prípadu porušenia relevantných predpisov. Zvyčajne ide o porušenie pracovnej disciplíny. V nadväznosti na interné predpisy je takomto prípade komisia tvorená z nasledovných členov: vedúci odboru, vedúci príslušného oddelenia, vedúci pracoviska, na ktorom došlo k porušeniu pracovnej disciplíny, vedúca oddelenia riadenia ľudských zdrojov, referent – personalista a zamestnanec, ktorí prediskutujú predmet porušenia pracovnej disciplíny, sformulujú záver a napíšu záznam o porušení pracovnej disciplíny.

Audit teda ukázal, že uvedené predpisy riešia problematiku etiky (žiaducich etických pravidiel) iba okrajovo, pričom absentuje komplexný popis žiaducich/vyžadovaných etických pravidiel vrátane ich aplikácie formou príkladov v praxi a jasných postupov ich vynucovania.

4.6.1.2 Hodnotenie mechanizmu podpory, presadzovania a vyhodnocovania etického správania zamestnancov

Rovnako je možné uviesť, že mesto nevenuje pozornosť vzdelávaniu zamestnancov v tejto oblasti. Nemá zavedený žiadny systém vzdelávania zamestnancov v oblasti etického správania a riešenia etických dilem. Zamestnanci tak nie sú dostatočne informovaní o etických pravidlách, ktoré sa od neho vyžadujú a očakávajú, ani o postupoch, ako ich uplatňovať v praxi.

Absentuje možnosť konzultácií/poradenstva pre zamestnancov v problémových – nejasných situáciách, pri rôznych etických dilemách. Je to žiaduce hlavne vtedy, ak si zamestnanec nie je istý, či vzniknutá situácia je alebo nie je porušením etických pravidiel prípadne priamo konfliktom záujmov.

Môžeme tak konštatovať, že audit odhalil absenciu uceleného systému podpory, presadzovania, monitoringu a vyhodnocovania etického správania zamestnancov mesta.

4.6.1.3 Hodnotenie inštitucionalizácie podpory etického správania v meste Banská Bystrica

Mesto Banská Bystrica nemá zatiaľ nijakou formou inštitucionalizovanú podporu etiky. Nie je určená ani čiastočne poverená osoba, ktorá by bola zodpovedná za aktualizáciu problematiky etiky v relevantných interných predpisoch, 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 pravidiel.

4.6.2 Slabé miesta v budovaní etickej infraštruktúry v meste Banská Bystrica

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

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

Voľnosť v rozhodovaní

- V meste Banská Bystrica zatiaľ nebol prijatý Etický kódex pre zamestnancov mesta či iný formálny dokument, ktorý by sumarizoval všetky etické pravidlá a princípy, vyžadované od zamestnancov mesta a mechanizmy ich vymáhania. V meste tak chýba formálna deklarácia vyžadovaných etických pravidiel, ako aj praktická pomôcka zahrňujúca jasné ich definovanie. Zároveň chýba

implementačný mechanizmus, ktorým by sa v každodennej praxi vymáhali definované pravidlá a ktorý by napomáhal zamestnancom riešiť etické dilemy na pracovisku.

- Mesto nezverejňuje správy zo služobných ciest svojich zamestnancov. Tak isto nevedie databázu záujmov jednotlivých zamestnancov a pôsobenie ich a jeho príbuzných v pozícii štatutárov, podielnikov alebo členov v dozorných a výkonných orgánoch súkromných spoločností a pod.
- V meste Banská Bystrica nie je dostatočne definované, čo sa považuje za konflikt záujmov a ako sa prípadné konflikty záujmov majú riešiť - ako na úrovni riadiacich pracovníkov, tak ani na úrovni ostatných zamestnancov.
- Rovnaká situácia ako pri konflikte záujmov je v oblasti darov a iných výhod
- Zároveň sa v tomto meste nevenuje pozornosť monitoringu a vyhodnocovaniu dodržiavania etických pravidiel.
- Problematika etiky nie je súčasťou vzdelávacích plánov mesta. V oblasti riešenia etických dilem a potenciálnych konfliktov záujmu pre zamestnancov mesta nerealizujú tréningy ani nemajú vytvorený priestor/možnosti pre odborné konzultácie.
- V meste absentuje účinná ochrana oznamovania nekalých praktík na pracovisku.

Nedostatočná transparentnosť

- Mesto nemá vypracovaný formulár na podávanie sťažností, ktorý by mohol byť prístupný aj na web stránke mesta.

4.6.3 Záver

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

4.7 Politika etiky – etickej infraštruktúry a konfliktu záujmov zamestnancov mestských organizácií

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

4.7.1 Stav v danej oblasti v meste Banská Bystrica

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

- stav etickej infraštruktúry – z hľadiska definovania etických pravidiel a popisu súvisiacich postupov
- mechanizmus podpory presadzovania a vyhodnocovania etického správania zamestnancov
- 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 Banská Bystrica má celkovo 19 rozpočtových organizácií (RO) a príspevkových organizácií (PO). Z toho je 16 RO a 3 PO. Spolu v uvedených inštitúciách pracuje 757 (údaj k 31.10.2010) zamestnancov.

Mesto má takmer 100% podiel v MBB, a.s., ktorá sa zaoberá stavebnou činnosťou a odťahovaním áut. Vzniká otázka, prečo na to mesto musí mať akciovú spoločnosť a nemôže tieto služby vykonávať samostatne, a teda pod väčšou verejnou kontrolou

Problematiku etiky a riešenie konfliktu záujmov zamestnancov organizácií mesta Banská Bystrica upravuje Zákonník práce a v istých prípadoch aj Zákon o výkone prác vo verejnom záujme. Mesto danú problematiku neupravuje prostredníctvom žiadnych všeobecne záväzných predpisov mesta. To platí aj pre zamestnancov v mestských firmách.

Audit naznačil, že v rámci jednotlivých organizácií neexistujú špecializované interné predpisy, ktoré by definovali žiaduce etické správanie a konanie ich zamestnancov a definovali procesy na ich vynucovanie. Predpokladáme, že viaceré organizácie mesta môžu mať prijaté a zavedené ISO normy, ktoré obsahujú aj niektoré etické pravidlá, pri audit sme však na danú neboli upozornení. Etický kódex zamestnanca nebol vypracovaný v žiadnej z existujúcich organizácií alebo spoločností, ani mestský úrad na to nedal žiadny podnet. Mestské organizácie a obchodné spoločnosti čiastočne vlastnené mestom nemajú vytvorený osobitný režim riešenia sťažností spojených s porušením etických pravidiel.

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

- ucelený popis žiadúcich/vyžadovaných etických pravidiel (napríklad vo forme Etického kódexu), vrátane ich aplikácie formou príkladov v praxi.
- rovnako absentuje ucelený systém zavádzania, kontinuálnej podpory, monitorovania a vyhodnocovania etického/neetickeho konania a porušovania s tým súvisiacich zákonov a interných predpisov
- mestské organizácie nevenujú žiadnu osobitnú pozornosť zavedeniu, podpore a monitorovaniu dodržiavania etických noriem svojimi zamestnancami

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

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 pravidiel svojimi zamestnancami. Z toho vyplýva, že sa nerealizuje ani žiadna forma vyhodnocovania ich správania z hľadiska etiky alebo konfliktu záujmov alebo postupov súvisiacich s ohlasovaním podozrenia na korupčné konanie.

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

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

- Tak ako sme uviedli v úvode, budovanie etiky a etickej infraštruktúry v každej organizácii predstavuje nielen potrebu definovania jasných pravidiel, ale aj systém ich uplatňovania, podpory a presadzovania, ako aj existenciu systému sankčných postupov. Implementácia môže byť v praxi účinná len za predpokladu fungovania princípu monitorovanej zodpovednosti. Takmer nič z toho sa na úrovni mestských organizácií v meste Banská Bystrica 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 pravidiel je v týchto organizáciách iba minimálny a formálny.

- Zároveň tiež ukázal, že na úrovni mestských organizácií neexistuje žiadny mechanizmus vyhodnocovania etického správania sa zamestnancov.
- Problematika etiky nie je dostatočne premietnutá do rozhodovacieho, zodpovednostného a kontrolného mechanizmu mestských organizácií.

Nedostatočná transparentnosť

- Zákonmi stanovené etické pravidlá nie sú zosumarizované, ale sú rozptýlené vo viacerých zákonoch.

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 Banská Bystrica.

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.³²

4.8.1 Stav v danej oblasti v meste Banská Bystrica

Mesto Banská Bystrica poskytuje občanom spravodajstvo cez vlastné noviny a cez súkromnú televíziu. Mesačník **Radničné noviny** vydáva samotné mesto. Noviny vychádzajú v 34 tisícovom náklade a sú distribuované do schránok občanov zdarma. Mesto stojí vydávanie 16-stránkového farebného periodika zhruba 56 tisíc eur ročne (2010). Je to stopercentný zdroj financovania, keďže noviny nemajú komerčnú inzerciu.

³² Gabriel Šípoš, V komunálnej volebnej kampani sa médiá opäť často zneužívali, blog SlovakPress Watch, 27.11.2010, <http://spw.blog.sme.sk/c/248896/V-komunalnej-volebnej-kampani-sa-media-opat-casto-zneuzyvali.html>

Ivan Rončák: Radničné noviny – tlačené periodiká vydávané samosprávami (monitoring), Transparency International Slovensko, 2008
http://backup.transparency.sk/aktuality/sprava3_rnfin1.pdf

Noviny majú v tiráži uvedené vydavateľa, meno editorky aj jej kontaktné údaje, náklad, tlačiarenskú firmu a distribútora. Elektronická verzia novín je prístupná na oficiálnom mestskom webe banskabystrica.sk, kde je dostupný archív čísel od roku 2007. Články týkajúce sa politických a spoločenských udalostí v meste (zasadnutia mestského zastupiteľstva, aktivity predstaviteľov mesta) píše Monika Brisudová, ktorá je zároveň tlačovou tajomníčkou primátora. Aktívnou autorkou je aj Monika Pastuchová, hovorkyňa primátora. Obe autorky väčšinou podpisujú svoje články iniciálami, čo čitateľom sťažuje identifikovanie autora, a teda aj o vzťahu autorov k téme a osobám, o ktorých sa v článku píše (v tiráži na poslednej strane je v prípade M.Brisudovej skratka vysvetlená).

Z obsahového hľadiska dominuje novinám vecný informatívny prístup, a udalosti týkajúce sa politiky tvoria len malú časť obsahu. Noviny dávajú v sekcii názorov poslancov k aktuálnym témam priestor, aj keď malý (jedna tretina strany z celkových 16 strán), aj pre politicky opozičné hlasy. Dominujú však servisné informácie, často písané autormi z mestského úradu či z organizácií patriacich mestu.

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, pričom jeho slová nepriamo podporovali jedného kandidáta). Noviny nemajú redakčný štatút či etický kódex. Nie je zriadená ani redakčná rada.

Televízne spravodajstvo o meste si vedenie objednáva v súkromnej **TV Hronka**. Televízia je vlastnená firmou Hronka Production sro, ktorej konateľkami sú Danica Musilová a Janka Povrazníková. Mesto si objednáva 70-minútový blok premiérového vysielacieho času za sumu 33 tisíc eur. Pre mesto TV Hronka vysiela od svojho vzniku v roku 2006. Hronka má vlastný profesionálny redakčný tím.

Na dohľad nad objektívnosťou mestom vydávaných či dotovaných médií neexistuje žiadny orgán, neexistuje ani masmediálna komisia mesta so zástupcami poslancov. Podobne v meste neexistuje ani verejné hodnotenie kvality a plurality v médiách, ktoré samospráva podporuje, resp. vydáva.

4.8.2 Slabé miesta v rozhodovaní v oblasti mediálnej politiky mesta Banská Bystrica

Volnosť v rozhodovaní a nedostatočná transparentnosť

- Absencia základných dokumentov fungovania redakcie Radničné noviny – štatútu či etického kódexu, informácií o členoch redakcie.

4.8.3 Záver

Spravodajstvo o práci mestského úradu v Banskej Bystrici podporuje mesto vydávaním vlastného mesačníka a dotáciou pre súkromnú regionálnu televíziu. Obe

médiá však dominantne informujú o pohľade mesta. Možnosťou je sústrediť sa na servisné informácie s minimum politiky, pričom tá by bola pokrývaná nezávislými sukromnými médiami. Druhou formou by bolo ponechať politické spravodajstvo vo svojich médiách, no posilniť diskusiu o rozhodnutiach mesta ako aj prítomnosť kritickej oponentúry v zmysle verejnoprávnosti. V prípade Mestských novín je čitateľom z tiráže celkom jasné, že vlastníkom je mesto. O dotácii pre súkromnú TV Hronka sa však divák nedozvie. Webstránku televízia nemá.

4.9. Politika územného plánovania a politika stavebného úradu

Medzi významné právomoci samospráv patrí aj územné plánovanie a stavebná agenda. Zatiaľ čo územné plánovanie ako originálna kompetencia rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia mesta, v rámci stavebnej agendy – ako kompetencie prenesenej štátnej správy – mesto povoľuje konkrétne stavby. Obidve právomoci tak majú zásadný dopad na podobu mesta a tým aj na kvalitu života jeho obyvateľov.

4.9.1 Stav v danej oblasti v meste Banská Bystrica

Pri výkone obidvoch kompetencií sa vyžaduje transparentnosť, t.j. široký prístup k informáciám a tiež zabezpečenie účasti verejnosti na rozhodovaní, prostredníctvom ktorej sa hľadá rovnováha jednotlivých osobných a skupinových záujmov s verejným záujmom. Uvedené atribúty sú aj predmetom analýzy tejto kapitoly auditu. Kapitola sa nevenuje hodnoteniu konkrétnych výsledkov decíznej činnosti pri výkone územného plánovania a stavebnej agendy v Meste Banská Bystrica.

4.9.1.1 Územné plánovanie

Pri obstarávaní územného plánu, resp. jeho zmien a doplnkov, mesto - podľa dotazníka - postupuje zákonne, t.j. podľa stavebného zákona (zák. č. 50/1976 Zb. v z.n.p.) a dotknutých vyhlášok a zákona o obecnom zriadení.

Z pohľadu prístupu verejnosti k informáciám - textová aj grafická časť platného územného plánu z roku 1976 (ďalej len "ÚPN") a všetky následné zmeny a doplnky sú zverejnené na internetovej stránke mesta, resp. na stránke Útvaru hlavného architekta – samostatnej organizácie mesta (ďalej len "ÚHA")³³. Zároveň sú k nahliadnutiu na Mestskom úrade (ďalej len "MsÚ") a ÚHA.

Zmeny a doplnky platného ÚPN sa prijímajú viackrát ročne, dôvodmi na strane mesta je najčastejšie riešenie stavieb verejnoprospešného charakteru, resp. záujem investorov a majiteľov pozemkov na zmene funkčného využitia danej lokality. Podľa tzv. Zásad aktualizácie územnoplánovacej dokumentácie v meste Banská Bystrica súhlas na spracovanie zmien a doplnkov ÚPD dáva primátor mesta, po odporúčení komisie MsZ pre územný rozvoj (uznesenie MsZ č. 170/2008 zo dňa 29. 1. 2008).³⁴

³³ www.uhabb.sk

³⁴ Článok 4. Zásad aktualizácie územnoplánovacej dokumentácie v meste Banská Bystrica: „Odporúčania na ďalší postup aktualizácie vrátane jej prípadného finančného zabezpečenia predložiť

Mestské zastupiteľstvo, verejnosť, resp. odborná obec v tejto iniciačnej fáze procesu (zatiaľ) nemá ingerenčnú právomoc³⁵.

V súlade s platnými Zásadami informačného systému mesta Banská Bystrica sa návrhy na zmenu aktuálnej podoby ÚPN zverejňujú na internete, na úradnej tabuli pred MsÚ a tiež na informačných tabuliach v lokalite, ktorej sa to dotýka. Iné médiá (Radničné noviny, miestna tlač a TV) sa využívajú len príležitostne.

Už deviaty rok sa v meste uskutočňuje proces obstarávania úplne nového ÚPN mesta. Pri tomto procese sú využívané aj participatívne prvky: v rámci prerokovania Konceptu ÚPN bol tento zverejnený po dobu 3 mesiacov (a nielen zákonných 30 dní) je doposiaľ zverejnený aj na webovej stránke mesta a ÚHA, uskutočnili sa aj štyri verejné prerokovania s občanmi v jednotlivých volebných obvodoch, a aj v častiach mesta Rakytovce, Kremnička, Iliáš, Pršianska terasa a ďalšie dve stretnutia s poslancami MsZ a s odbornou verejnosťou. Návrh nového ÚPN bol zverejnený po dobu dvoch mesiacov.³⁶

Gestorom agendy územného plánovania je spomínaný ÚHA - samostatná rozpočtová organizácia mesta založená v roku 1966. ÚHA má v zmysle zriaďovacej listiny v náplni práce výkon činností spojených s obstarávaním ÚPD, ÚPN a ich aktualizáciu, vypracovávanie ÚPN, územnoplánovacích podkladov a zadávacích dokumentov k nim a tiež územnoplánovacích informácií, spracovanie dát v GIS systéme mesta a spravovanie GIS portálu, spracovanie ideových projektov a architektonických štúdií a stratégií súvisiacich s rozvojom mesta, podávanie návrhov štatutárom mesta na opravné prostriedky v územných a stavebných konaniach a návrhov na štátny stavebný dohľad a pod. V nadväznosti na relatívne časté sťažnosti na fungovanie ÚHA, v súčasnom období beží v meste verejná, odborná a politická diskusia o potenciálnom zrušení ÚHA ako samostatnej organizácie a jeho zaradení do štruktúry MsÚ.

4.9.1.2 Stavebná agenda

Stavebnú agendu zabezpečuje v rámci MsÚ Stavebný úrad, ktorý je zaradený pod Odbor výstavby a životného prostredia MsÚ. 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

odbor MsÚ najneskôr do 15 od uzatvorenia podávania požiadaviek a podnetov Komisii MsZ pre životné prostredie, územný rozvoj a odpady a s jej vyjadrením bez odkladu na rozhodnutie primátorovi mesta.

³⁵ Nový primátor mesta Peter Gogola si však – ako jeden z troch poradných orgánov – zriadil aj tzv. Radu pre architektúru a urbanizmus (RAU), zloženú z jedenástich architektov.

³⁶ Krajský stavebný úrad však svojím rozhodnutím zrušil proces prerokovania Návrhu ÚPN pre procesné pochybenia na strane Mesta. Proces prípravy nového ÚPN sa tak predlžuje a pretrváva stav, keď sa stavby povoľujú podľa starého ÚPN z roku 1976, ktorý nemá jednoznačné regulatívy a jasné pravidlá. Toto podľa interviewovaných zástupcov odbornej obce vytvára priestor pre rôzne výklady ÚPN a tým aj pre korupciu.

rozhodnutia na povolenie umiestnenia informačných, reklamných a propagačných zariadení, vydáva povolenie na zvláštne užívanie ciest, miestnych komunikácií a verejných priestranstiev na území mesta, vydáva záväzné stanoviská, resp. vyjadrenia, ktoré slúžia k ďalšiemu konaniu v pôsobnosti príslušného správneho orgánu a pod. Stavebný úrad má v súčasnosti celkovo 18 zamestnancov.

Na otázku z dotazníka TIS, či na činnosť Stavebného úradu prichádzajú sťažnosti občanov, a ak áno, či sú tieto sťažnosti vyhodnotenú ako opodstatnenú, mesto odpovedalo, že ide, okrem iného, o sťažnosti dotýkajúce sa dodržiavania zákonom stanovených lehôt v správnom konaní, pričom „v prípadoch, kedy sa s odvolaním na obsah zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach jednalo o sťažnosti, tieto boli prešetrené a vyhodnotenú ako opodstatnenú, resp. neopodstatnenú.“. Ďalšie podrobnosti o sťažnostiach a ich ne/opodstatnenosti mesto neuviedlo.

Voči rozhodnutiam Stavebného úradu sa občania, ktorých práva a právom chránené záujmy boli v konaniach porušené, príležitostne obracajú aj na súdy, pričom tieto v niektorých verejne známych prípadoch (Bytový dom Jesenský vŕšok, Obchodno-obslužné centrum Úsvit) rozhodujú v ich prospech.

Vydávanie záväzných stanovísk k investičnej činnosti má v náplni práce Stavebný úrad (SÚ). Podľa zriaďovacej listiny ÚHA má však aj táto organizácia v náplni práce vyhotovovanie návrhov záväzných stanovísk. V praxi sa to príležitostne prejavuje ako duplicita činností SÚ a ÚHA. Výsledkom sú niekedy odlišné, resp. zmätočné stanoviská.³⁷

V období od roku 2003 do roku 2010 vydal Stavebný úrad 606 územných rozhodnutí a 2768 stavebných povolení. Konkrétosti, vrátane ďalšej rozhodovacej činnosti sú pripojené v nasledujúcej tabuľke:

Tabuľka č.8: Prehľad rozhodnutí v oblasti územného plánovania a stavebnej agendy za roky 2003 - 2010

Roky/ Rozhodnutia	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	SPOLU
Stavebné povolenia	263	351	344	370	364	427	374	275	2768
Kolaudačné rozhodnutia	198	304	244	284	254	262	304	288	2138
Územné rozhodnutia	59	56	73	92	86	86	82	72	606
Odstránenie stavby	12	22	19	18	21	33	30	20	175
Zmena účelu užívania	64	74	74	50	85	89	88	98	622

³⁷ Ako príklad možno uviesť tzv. kauzu Kalvária: stanovisko ÚHA k zámeru výstavby polyfunkčnej zóny Pod kalváriou bolo pozitívne, zatiaľ čo Stavebný úrad územné rozhodnutie zamietol pre rozpor s ÚPN. ÚHA vo svojom stanovisku požadovalo akceptáciu záväzných regulatívov územného plánu pre všetky stavebné objekty.

Zdroj: vlastné spracovanie

Na otázku z dotazníku TIS, či vedenie mesta má prijatý mechanizmus na sledovanie dodržiavania zásady materiálnej rovnosti (§ 3 ods. 5 zák. c. 71/1967 Zb. o správnom konaní) v stavebnom konaní, t.j. "princípu rovnakého metra", Mesto odpovedalo, že „*Správny orgán postupuje v súlade so zákonom. Nie je dôvod na prijímanie iných mechanizmov, právna norma je záväzná pre správny orgán.*“. Z uvedeného možno urobiť záver, že mesto zatiaľ nemá kriteriálnu metodiku posudzovania a jednotnú aplikačnú prax pri porovnateľných stavebných zámeroch.

Informovanosť verejnosti o začatí, resp. priebehu konaní so zásadnejším dopadom na kvalitu života obyvateľov však mesto uplatňuje aj prostredníctvom elektronickej úradnej tabule na webstránke mesta, ktorá má špeciálnu sekciu "Stavebný úrad".³⁸

Mesto má čiastočne rozpracovaný pasport billboardov, v rámci ktorého je zameraných cca 1100 reklamných zariadení vonkajšej mestskej reklamy. Databáza k jednotlivým reklamným zariadeniam sa postupne dopĺňa.

Mesto zatiaľ nedisponuje elektronicou 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 Slabé miesta v politikách územného plánovania a stavebnej agendy

Voľnosť v rozhodovaní

- Mesto nemá vypracovanú kriteriálnu metodiku posudzovania rovnosti a jednotnú aplikačnú prax pri porovnateľných stavebných zámeroch.

Nedostatočná transparentnosť

- Mesto nedisponuje elektronicou podateľňou a elektronickým registrom žiadostí v územnom, resp. stavebnom konaní.

4.9.2 Záver

Mesto si v zásade plní svoje zákonné (informačné a participačné) povinnosti v zmysle stavebného zákona, a to tak ako orgán územného plánovania, aj ako stavebný úrad. V záujme posilňovania transparentnosti a dôvery obyvateľov možno však pristúpiť 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.

³⁸ Zriadenie elektronickej úradnej tabule ako aj zverejnenie elektronickej verzie ÚPN v roku 2007 však nebolo iniciované vedením Mesta, resp. odbornými zamestnancami MsÚ, ale poslancami MsZ.

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 pridelené z mestského rozpočtu. Rozhodovanie o ich alokácii by preto nemalo byť ovplyvnené korupčnými motiváciami.

4.10.1 Stav v danej oblasti v meste Banská Bystrica

Finančné prostriedky na poskytovanie dotácií schvaľuje MsZ v rozpočte mesta na príslušný rozpočtový rok. Na dotácie poskytlo mesto Banská Bystrica v roku 2009 sumu 4 066 614 EUR, čo predstavovalo 9,08 % z rozpočtu mesta Banská Bystrica a v roku 2010 5 008 370 EUR predstavujúc 11,63 % z rozpočtu.

Čo sa týka dopytu po dotáciách, v roku 2009 mesto Banská Bystrica obdržalo 117 žiadostí o poskytnutie dotácií, pričom celkovo prideliť 100 dotácií, čo predstavuje približne 85 % z celkových podaných žiadostí. V roku 2010 dotáciu v stanovených oblastiach žiadalo 96 subjektov, pričom ju získalo 46, čo predstavuje 48 % žiadateľov. Uvedené čísla ukazujú vyšší dopyt po dotáciách ako je ich ponuka a teda nevyhnutnosť výberového procesu.

Mesto Banská Bystrica má vypracovaný ucelený dokument, ktorý upravuje rozhodovanie o dotáciách, vo forme Všeobecne záväzného nariadenia č.22/2008 (Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Banská Bystrica č.22/2008 o poskytovaní dotácií z rozpočtu Mesta Banská Bystrica). Pri rozhodovaní o dotáciách existujú v meste Banská Bystrica dve rozhodovacie trajektórie. Prvá rozhodovacia trajektória je cez komisie mestského zastupiteľstva a primátora mesta a druhá je rozhodovanie cez komisie MsZ a MsZ.

V rámci prvej rozhodovacej trajektórie rozhoduje primátor mesta na základe návrhu príslušnej komisie MsZ o poskytnutí dotácie neprevyšujúcej výšku 1659,7 eur a ako štatutárny orgán mesta podpisuje zmluvu o poskytnutí dotácií. Primátor môže meniť rozhodnutie komisie tým, že neschváli pridelenie dotácie subjektu. Mesto uviedlo, že nevedie štatistiky týkajúce sa odmietnutia návrhu komisií MsZ primátorom a teda aj mieru a prípady zmien návrhu alokácii dotácii.

Poslanci MsZ rozhodujú o členoch komisií. Členmi komisií sú aj neposlanci, pričom ich do uvedených komisií schvaľujú poslanci MsZ. V roku 2009 bolo do uvedených komisií navrhnutých celkovo 28 neposlancov, pričom všetci z nich boli aj schválení. V roku 2010 bolo nominovaných 15 neposlancov a rovnako všetci boli aj schválení, čo tvorí okolo 19% z celkového počtu členov komisie (80).

V rámci druhej rozhodovacej trajektórie rozhoduje o pridelení dotácie priamo MsZ na základe návrhu komisií. Toto rozhodovanie je pri rozhodovaní o pridelení dotácií nad 1659,7 eur.

Mesto Banská Bystrica zverejňuje informácie o možnosti uchádzať sa o dotácie podľa stanovených oblastí na internetovej stránke mesta a na mestských výveskách. Na stránke mesta je dostupný formulár na vyplnenie žiadosti o poskytnutie dotácie z rozpočtu mesta. Podobne sa zverejňujú informácie o pridelení dotácie, a to v radničných novinách, na internetovej stránke a na mestských výveskách. Mesto takto informuje o tom, kto získal dotáciu, akú sumu a na aký účel. Mesto taktiež zverejňuje archív pridelených dotácií za minulé roky. Mesto zatiaľ nepracuje s čiernou listinou pri dotáciách, ktorá by sa mala týkať tých, ktorí získali dotácie a nedodržali stanovené podmienky uvedené v príslušnej zmluve.

Okrem priamych dotácií mesto de facto poskytuje dotácie jednotlivým subjektom aj formou odpustenia daní a dlhov, o ktorých rozhoduje primátor mesta. Uvedená problematika je však upravená len vo všeobecnosti v zákone SRN č. 511/1992 o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov. Informácie o odpustení dane a dlhu z dane nie sú zverejnené na internetovej stránke.

Vo VZN č. 22 sú len vo všeobecnosti spomenuté pravidlá, resp. kritéria a ich váhy pri rozhodovaní o pridelení dotácií. Neexistujú presne popísané pravidlá rozhodovania pre všetky oblasti. Mesto tak má všeobecne definované pravidlá pri rozhodovaní a absentujú detailne popísané kritéria a ich váhy.

4.10.2 Slabé miesta v rozhodovaní o dotáciách v meste Banská Bystrica

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

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

- VZN č.22 neponúka riešenie konfliktu záujmov tých, ktorí rozhodujú o pridelení dotácií. Neexistuje teda žiadne pravidlo riešenia konfliktu záujmov, ktoré by sa uplatňovalo na všetkých, ktorí rozhodujú v danej oblasti, a teda na členov komisií, poslancov a ani primátora.
- Mesto nemá vytvorený podporný mechanizmus, ktorý by umožňoval lepšie identifikovať prípadný konflikt záujmov jednotlivých decizorov. Ako príklad môžeme uviesť skutočnosť, že mesto nemá databázu členstva a podielov zamestnancov a ich rodinných príslušníkov v súkromných spoločnostiach.
- Vymáhateľnosti pravidiel by pomohla aj čierna listina tých, ktorí nedodržujú dohodnuté pravidlá v danej oblasti. Zatiaľ sa však neuviedla do praxe.

- Mesto nemá presne upravené kritéria a váhy pri rozhodovaní o pridelení dotácii.

Nedostatočná transparentnosť

- Čo sa týka otvorenosti zasadnutí komisií rozhodujúcich o pridelení dotácií, ich zasadnutia sú verejné.
- Informácie o stretnutiach komisií v rozhodovaní o danej agende sú zverejnené na web stránkach mesta podľa rozhodnutí predsedov jednotlivých komisií, nie je však stanovené v akom predstihu..
- Aj napriek archívu dotácií poskytnutých z rozpočtu mesta Banská Bystrica, na web stránkach mesta absentuje sekcia venujúca sa procesu rozhodovania o poskytovaní dotácií: chýba popis jednotlivých možností získania dotácie, jednotlivých procesných krokov. Elektronické verzie formulárov/žiadostí sú v štádiu prípravy v rámci projektu elektronizácie.
- Nie je k dispozícii štatistka poukazujúca na mieru zmien primátorom v navrhovanej alokácii dotácii, ktorá je výstupom rozhodnutia komisií MsZ.
- Nie sú zverejnené ani výzvy na podanie žiadosti na získanie dotácie. Spravidla platí, že uchádzači si podávajú žiadosti bez výzvy mesta.

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 decízorov, istou mierou voľnosti rozhodovaní decízorov 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) rozpočtové a príspevkové 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 Banská Bystrica

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

4.11.1.1 Rozpočtové a príspevkové organizácie

Mesto Banská Bystrica má vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti celkovo 16 rozpočtových organizácií (RO) a 3 príspevkové organizácie (PO). Konkrétne sú to základné školy, základná umelecká škola, centrum voľného času a Útvar hlavného architekta (ÚHA) ako RO a Záhradnícke a rekreačné služby mesta (ZAaRES), Park kultúry a oddychu (PKO) a Správa športových a telovýchovných zariadení mesta (SŠTZM) ako PO.

Všetky uvedené mestské RO a PO majú samostatné webové stránky³⁹. Webstránky boli vytvorené „svojpomocne“, mesto ako zriaďovateľ na to osobitne neprispieval, resp. ak, tak len konzultačnou činnosťou a poradenstvom. Mesto v dotazníku deklaruje, že svoje ROPO „*upozorňuje na novelizácie zákonov dotýkajúcich sa ich činností a samosprávnych činností mesta*“. 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.

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.

Viacere (mnohé) z ROPO však zároveň nezverejňujú na svojich webstránkach zmluvy, objednávky a faktúry, čo je s účinnosťou od 1. 1. 2011 ich zákonnou povinnosťou.

Riaditelia troch mestských PO a riaditeľ ÚHA sa zúčastňujú na rokovaní MsZ. Poslanci MsZ majú právo interpelovať ich, čo priebežne aj využívajú. Štatutári PO informujú zriaďovateľa, poslancov MsZ a verejnosť o svojej činnosti aj predkladaním pravidelných informatívnych správ o svojej činnosti do MsZ. Štatutári RO (škôl a školských zariadení) informujú o svojej činnosti tiež, ale osobitným postupom na základe špeciálnej (školskej) legislatívy.

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 tri obchodné spoločnosti so 100 % účasťou (OS) - Mestské lesy, s.r.o. (ML), Bytový podnik mesta, s.r.o. (BPM) a firmu MBB, a.s.⁴⁰ Valným zhromaždením vo všetkých troch OS je – v zmysle zákona - primátor mesta. Štatutárnym orgánom v Mestských lesoch je externý odborník – lesník. Konateľom v BPM je poslanec MsZ - ekonóm, avšak bez praxe v danom odbore. V trojčlennom predstavenstve MBB je predsedom externý manažér, a ďalej je

³⁹ Vlastné webstránky má aj väčšina mestských materských škôl.

⁴⁰ Vo firme MBB, a.s. Mesto Banská Bystrica vlastní 99,53% akcií, zvyšok patrí ďalšej mestskej firme BPM, s.r.o.

tam súčasný poslanec MsZ - učiteľ a poslanec MsZ - lekár z obdobia rokov 2006 – 2010. Na rozdiel od množstva iných slovenských samospráv, v meste sú teda medzi štatutármi OS aj osoby, ktoré sú zároveň poslancami MsZ. Na obsadzovanie týchto pozícií sa nevyužívajú konkurzy a neprihliada sa ani na odbornosť jednotlivých nominantov.

Čo sa týka dozorných rád OS, ich členmi sú výhradne poslanci MsZ. Tieto pozície sú v zmysle dotazníka obsadzované na základe „*dohody poslaneckých klubov*“.

Na obsadzovanie orgánov mestských OS v MsZ nie sú spracované žiadne formalizované pravidlá.

Všetky tri OS prevádzkujú vlastné webstránky, ktoré obsahujú nielen kontaktné údaje či prehľad o vybraných predmetoch činnosti, ale aj tzv. povinne zverejňované zmluvy, objednávky a faktúry. Úroveň dodržiavania tejto novej zákonnej povinnosti je však zo strany jednotlivých OS rôzna.

Rovnako ako v prípade ROPO, ani pri OS mesto ako zakladateľ firiem nemá zatiaľ prijatý žiadny ucelený vnútorný dokument, prostredníctvom ktorého by inštruovalo svoje OS na dosiahnutie určitého informačného štandardu.

Spoločnosti nie sú pod veľkým „náporom“ pri poskytovaní informácií na žiadosť podľa zákona o slobode informácií: Mesto ako odvolací organ za posledných desať rokov riešilo iba jedno odvolanie týkajúce sa neposkytnutia zmluvy zo strany firmy MBB.

Poslanci MsZ majú právo interpelovať riaditeľa OS, a toto svoje právo priebežne využívajú. Riaditelia OS sa - s výnimkou poslancov MsZ - priamo nezúčastňujú zasadnutí MsZ. Raz ročne však podávajú do MsZ správu o činnosti firmy.

Mestské OS nemajú 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 troch vyššie uvedených OS, v ktorých má mesto plnú majetkovú účasť a kontrolu, má banskobystrická samospráva väčší alebo menší majetkový podiel aj v ďalších ôsmich spoločnostiach: Ide o: BIC Banská Bystrica, s.r.o. (14, 42 %), Dom kultúry SKC „v konkurze“, s.r.o. (40, 77 %), KROH, s.r.o. (28 %), TIDES, s.r.o. (34 %), Casino Eso, s.r.o. (5, 26%), Stredoslovenská vodárenská spoločnosť, a.s. (10, 77 %), 1. BBES, a.s. (34%) a Dopravný podnik mesta Banská Bystrica, a.s. (49 %).

Najvýznamnejšie sú posledné dve, resp. tri z nich. V trojčlennom predstavenstve teplárenskej spoločnosti 1. BBES má mesto jedného zástupcu - manažéra, v sedemčlennej dozornej rade tejto OS dvoch zástupcov – poslancov MsZ. V päťčlennom predstavenstve dopravného podniku má mesto dvoch členov – externého menežéra a poslanca MsZ, medzi piatimi členmi dozornej rady sú dvaja zástupcovia mesta – poslanci MsZ.

Informovanie poslancov MsZ a verejnosti o činnosti mesta v týchto spoločnostiach je podľa dotazníka MsÚ zabezpečené raz ročne správami pre MsZ o činnosti týchto spoločností. Správy sa následne zverejňujú na webstránke mesta.

4.11.2 Slabé miesta v oblasti politík mestských firiem, rozpočtových a príspevkových organizácií

Voľnosť v rozhodovaní a nedostatočná transparentnosť

- Mesto zatiaľ nemá prijatý vnútorný dokument, prostredníctvom ktorého by inštruovalo jednotlivé ROPO na dosiahnutie určitého informačného štandardu.
- ROPO – až na výnimky - nezverejňujú na svojich webstránkach zmluvy, objednávky a faktúry.
- Žiadna z mestských ROPO nemá prijatý Etický kódex, ktorý by upravoval postupy na riešenia etických dilem štatutárov a zamestnancov týchto organizácií a firiem
- Na obsadzovanie orgánov mestských OS nie sú spracované žiadne pravidlá.

4.11.3 Záver

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

Verejné obstarávanie na Mestskom úrade v Banskej Bystrici je centrálné riadené ako celok. Smernicu o verejnom obstarávaní v podmienkach mesta č. 2/2010 garantuje právny odbor mesta; riadenie, plánovanie, kontrola a spolupráca pri výkone verejného

obstarávania v rozsahu stanovenom Smernicou o verejnom obstarávaní verejného obstarávania sú centralizované v oddelení strategického rozvoja mesta a verejného obstarávania a výkon verejného obstarávania v rozsahu stanovenom Smernicou je decentralizovaný na odborné útvary mesta.

Smernica (novelizovala smernicu z roku 2006) podrobne stanovuje práva a povinnosti všetkých pracovníkov pri verejnom obstarávaní, neobsahuje však ustanovenia na zabezpečenie transparentnosti verejného obstarávania.

Centrálnym miestom riadenia verejného obstarávania je oddelenie strategického rozvoja mesta a verejného obstarávania, ktoré zostavuje plán verejného obstarávania, spolupracuje pri výkone verejného obstarávania, kontroluje výkon verejného obstarávania a plní povinnosti podľa zákona o verejnom obstarávaní voči externým orgánom. Spolu s odbornými útvarmi zostavuje prehľad o vykonaných verejných obstarávaníach za predchádzajúci rok.

Mesto má celkom 9 odborne spôsobilých osôb, z toho 3 v oddelení strategického rozvoja mesta a verejného obstarávania a 3 v oddelení investícií. Dokumenty verejného obstarávania sú spracovávané kvalifikovane, podrobne a zrozumiteľne.

Podľa Smernice (v spolupráci odborných útvarov a oddelenia strategického rozvoja mesta a verejného obstarávania) sa spracúva vo väzbe na rozpočet ročný plán verejného obstarávania a jeho dodatky, nezverejňuje sa však na internetovej stránke mesta.

Audit verejného obstarávania sa nežadáva (ani audit ex-post ani audit ex-ante).

Internetová stránka mesta v časti verejné obstarávanie je zriadená a zahrňuje tri podstránky:

- Súťaže (výzvy) na rok 2011 ktorá je toho času prázdna.
- Zákazky s nízkou hodnotou – prehľad uzatvorených zmlúv. Je uvedených 17 zákaziek (podprahových a niekoľko s nízkou hodnotou) za rok 2010 (predmet zákazky, víťazný uchádzač, dátum uzavretia zmluvy).
- Archív súťaží (výziev) minulých rokov obsahuje tri podstránky pre roky 2010, 2009 a 2008 – za rok 2010 (6 výziev), 2009 (18) a 2008 (8) sú zverejnené výzvy v tvare listov vyzývajúcich k predloženiu ponúk len na podprahové zákazky s prílohou štandardného 18 bodového formulára.

Internetová stránka mesta v časti verejné obstarávanie teda neinformuje o všetkých obstarávaných zákazkách (nadlimitných, podlimitných, podprahových a zákazkách s nízkou hodnotou), ani neobsahuje aktuálne informácie o procese alokácie jednotlivých zákaziek (vyhlásenie a výzvy, otváranie obálok, vylúčenie zo súťaže, vyhodnotenie súťaže, žiadosti o nápravu a námietky a ich riešenie, podpísanie zmluvy, zverejnenie zmluvy, dodatky k zmluve). Rovnako neobsahuje Smernicu o verejnom obstarávaní v podmienkach mesta, ročný plán verejného obstarávania a jeho doplnky, audity verejného obstarávania (ak sa budú vykonávať), etický kódex verejného obstarávania (ak sa vypracuje) a ročnú správu o stave verejného obstarávania (ak sa bude vyžadovať). Stručne povedané mesto na svojej internetovej stránke v časti verejné obstarávanie zverejňuje len informácie o verejnom obstarávaní menovite nariadené zákonom o verejnom obstarávaní a nepovažovalo za potrebné zverejňovať informácie o verejnom obstarávaní nad rámec daného zákona.

Mesto má uzavretú jednu rámcovú zmluvu na poistenie žiakov. V roku 2009 z nej čerpal prostredníctvom 12 čiastkových zmlúv spolu 15,5 tis. EUR a v roku 2010 prostredníctvom len jednej čiastkovej zmluvy spolu 25,2 tis. EUR.

Mesto nemá vypracovaný etický kódex verejného obstarávania. Mesto má a používa vzor pre členov komisie na hodnotenie ponúk o ich konflikte záujmov splňujúci zákonné požiadavky.

Mesto nerobí pre svoje potreby zrušený ročný výkaz o verejnom obstarávaní (celoštátne ho robí z údajov poskytovaných elektronicky Vestníku verejného obstarávania ÚVO). Mesto však spracúva svoje prehľady so zameraním na podprahové obstarávanie (ako mu to ukladá zákon) a zostavuje prehľad uskutočnených verejných obstarávaní v predchádzajúcom roku vo forme prehľadu – zoznamu uskutočnených verejných obstarávaní. Zo svojej elektronickej databázy je mesto schopné operatívne zostaviť výkazy rôzneho zloženia. Preukazuje to aj spracovaním vyžiadaných údajov pre dotazník ako podkladu pre tento audit.

V rokoch 2009 a 2010 vykazuje mesto 22 nadlimitných aj podlimitných zákaziek v hodnote 22,879.427 EUR (z toho 5 postupom rokovacieho konania bez zverejnenia), 21 podprahových zákaziek v hodnote 1,933.259 EUR a 59 zákaziek s nízkou hodnotou v hodnote 2,683.745 EUR, teda verejné obstarávanie v rokoch 2009 a 2010 zahŕňa spolu 102 zákaziek v hodnote 27,495.431 EUR. K nim bolo podaných 16 žiadostí o nápravu (z nich len jedna bola uznaná ako oprávnená) a 7 námietok proti postupu obstarávateľa, z ktorých však ÚVO neuznal ako oprávnené 5 námietok. V 5 prípadoch rozhodol ÚVO o zrušení súťaže.

Ekonomický útvar mesta neudal hodnotu rozpočtových výdavkov na nákupy tovarov, služieb a prác v rokoch 2009 a 2010 a nie je teda možné porovnať skutočné rozpočtové výdavky s evidenčnými hodnotami vykázanými oddelením strategického rozvoja mesta a verejného obstarávania.

Mesto nevykonáva spoločné obstarávanie jemu podriadenými alebo ním riadenými organizáciami. Riaditelia škôl však môžu požiadať mesto o pridelenie odborne spôsobilej osoby, ak je pre daný prípad obstarávania podľa zákona stanovená povinnosť vykonávať ho takou osobou. V tomto kontexte je ešte potrebné uviesť, že v júli 2010 schválilo mestské zastupiteľstvo uznesenie, ktorým žiada primátora o prijatie úsporných opatrení aj formou využívania spoločného verejného obstarávania pre mestský úrad a organizácie v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta. Primátor poveril oddelenie strategického rozvoja mesta a verejného obstarávania vypracovaním takej možnosti. Analýza bola spracovaná a rozvádza zložitosť postupových krokov spoločného obstarávania a požaduje doplnenia oddelenia o ďalšieho pracovníka. Analýza sa ďalej predkladá k rozhodnutiu Mestskému zastupiteľstvu.

Ročná správa o stave verejného obstarávania sa nespracúva, nepredkladá mestskému zastupiteľstvu a nepublikuje na internetovej stránke mesta. Zostavuje sa len prehľad o vykonaných verejných obstarávaníach v predchádzajúcom roku. Vybrané údaje za roky 2009 a 2010 uvedené v dotazníku a predložené ako prílohy dokladajú, že mesto má pohotovo vo vlastnom jednoduchom elektronickej systéme k dispozícii údaje

z jednotlivých prípadov nadlimitného, podlimitného a podprahového obstarávania a obstarávania s nízkou cenou. Databáza týchto elektronických údajov je zrejme dostatočná na to, aby sa pracovne nenáročne produkovali rôzne variácie štatistických údajov potrebných na analýzu stavu verejného obstarávania, potrebnú pre vypracovanie správy. Výhodnejšie by bolo pristúpiť k profesionálnej elektronizácii celého systému verejného obstarávania mesta (najmä aj v súvislosti s následnou jednoduchosťou zverejňovania informácií o verejnom obstarávaní na internetovej stránke mesta).

Podľa uznesenia Mestského zastupiteľstva č. 403/2009-MsZ zo dňa 28.04.2009 sa používa elektronická aukcia na všetky zákazky obstarávania v hodnote nad 6 639 EUR. Výnimku pre jednu havarijnú zákazku povolil prednosta úradu.

Mesta zatiaľ neuplatnilo PPP projekty.

4.12.2 Slabé miesta vo verejnom obstarávaní v meste Banská Bystrica

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

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

- Mesto neuskutočňuje audit verejného obstarávania (ani audit ex-post ani audit ex-ante),
- Mesto nemá zavedenú celkovú systémovú elektronizáciu pre riadenie verejného obstarávania. Mesto však pripravuje projekt elektronizácie (v tom aj elektronické verzie inteligentných formulárov a žiadostí), do rámca ktorého bude vhodné doplniť ako samostatnú časť aj celkovú systémovú elektronizáciu pre riadenie verejného obstarávania,
- Pre verejné obstarávanie nebol vypracovaný etický kódex verejného obstarávania.

Nedostatočná transparentnosť

Aj v oblasti transparentnosti sme identifikovali viaceré slabé miesta:

- Príkladom je neúplná internetová stránka, ktorá neinformuje o všetkých obstarávaných zákazkách (nadlimitných, podlimitných, podprahových a zákazkách s nízkou hodnotou). Taktiež chýba aktuálne doplňovaný zoznam všetkých zákaziek verejného obstarávania s hlavnými charakteristikami a s pravidelne zverejňovanými aktuálnymi procesnými informáciami o alokovaných zákazkách (vyhlásenie a výzvy, otváranie obálok, vylúčenie zo

- súťaže, vyhodnotenie súťaže, žiadosti o nápravu a námietky a ich riešenie, podpísanie zmluvy, zverejnenie zmluvy, dodatky k zmluve)
- Rovnako internetová stránka neobsahuje dokumenty riadenia verejného obstarávania (smernica o verejnom obstarávaní v podmienkach mesta, ročný plán verejného obstarávania, audity plánov a výsledkov verejného obstarávania, ročná správa o stave verejného obstarávania)

4.12.3 Záver

Možno konštatovať, na základe predložených podkladov, dokumentov a súčasného stavu internetovej stránky mesta v časti verejné obstarávanie, že mesto Banská Bystrica vykonáva verejné obstarávanie odborne kvalifikovane podľa zákona o verejnom obstarávaní. Počet uznaných námietok proti postupu obstarávateľa a zrušených súťaží Úradom pre verejné obstarávanie je za posledné dva roky pomerne malý a mesto využíva čiastočnú elektronizáciu verejného obstarávania.

Protikorupčné poistky však zatiaľ nie sú ešte úplne zabudované do systému verejného obstarávania v meste Banská Bystrica, pričom najslabšia je úroveň transparentnosti, teda aktívneho zverejňovania relevantných informácií o pridelení verejných zákaziek. Vyššie uvedeným aspektom obmedzovania priestoru pre korupciu je potrebné začať venovať väčšiu pozornosť zo strany mesta Banská Bystrica.

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 poskytovania služieb, kde patria napríklad klasický outsourcing či projekty PPP. Zainteresovanie externého partnera do poskytovania služieb by malo byť uskutočnené transparentným postupom.

4.13.1 Stav v danej oblasti v meste Banská Bystrica

Mesto Banská Bystrica 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 údržbu zelene, cintoríny, sociálne byty, parky, detské jasle, práčovňu, či prepravnú službu. Externe zabezpečuje zber a likvidáciu odpadu, osvetlenie, energetiku, či MHD.

Nedá sa presne posúdiť, či sa konali verejné súťaže pri výbere externých firiem na zabezpečovanie služieb. Presné dáta nám k tomu neboli poskytnuté. Čo sa týka zabezpečovania likvidácie odpadu, zberu odpadu, smetných košov, je pri nich uvedené: „Zmluva uzavretá pred platnosťou zákona“. Vo vestníku verejného obstarávania bolo uvedené, že v prípade výberu firmy pre zabezpečovanie zberu

odpadu a smetných košov, údržbu ciest a energetiku sa postupovalo sa formou súťaže. Čo sa týka výberu firmy na zber odpadov, zmluvy boli uzavreté v roku 1991, a teda ich nebolo možné nájsť, rovnako ako pri likvidácii odpadu z roku 2002.

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 rozhodovaní

- Mesto neuskutočňuje vo všetkých prípadoch zabezpečovania služieb verejnú súťaž pri výbere súkromného partnera.
- Mesto nemá definovanú politiku zabezpečovania služieb, ako aj tvorby a implementácie projektov PPP.

Nedostatočná transparentnosť

- Zmluvy týkajúce sa zabezpečovania služieb netvoria samostatný prehľad na internetovej stránke mesta. Zmluvy a faktúry mesta sú síce zverejnené na elektronickej úradnej tabuli mesta podľa zákona, avšak v neprehľadnom formáte (ako scan vo formáte .pdf) a sú zoradené podľa dátumu zverejnenia, čo neumožňuje občanovi jednoduchý spôsob vyhľadávania.

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 a ďalej skutočnosť, že mesto nie vždy uskutočňuje verejnú súťaž na výber partnera pri poskytovaní verejných služieb a nemá prehľadný a úplný systém zverejňovania 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 Banská Bystrica

Mesto Banská Bystrica disponuje celkovým počtom 288 bytov. Správcom bytového fondu spoločnosť BPM, s.r.o. a Referát bývania v rámci Sociálneho odboru Mestského úradu Banská Bystrica.

Politiku nakladania s bytovým fondom mesta upravujú tri všeobecne záväzné nariadenia mesta – k rozhodovaniu o pridelení mestského bytu upravujú pravidlá VZN č. 18/2009 o nakladaní s bytovým fondom Mesta Banská Bystrica a VZN č. 6/2010, ktorým sa mení a dopĺňa VZN č. 18/2009, ktoré stanovujú podmienky prijímania a posudzovania žiadostí a postupu pri výbere nájomcov. Odpredaj bytov vo vlastníctve mesta je obsiahnutý vo VZN č. 142/2004 o prevode vlastníctva bytov a nebytových priestorov z vlastníctva mesta, ktoré upravuje určenie bytov a nebytových priestorov vo vlastníctve mesta, postup pri prevode vlastníctva bytov a nebytových priestorov z vlastníctva mesta, určenie ceny, spôsob jej splácania a postup pri predaji voľných bytov.

Dokumenty mesto zverejňuje na svojej internetovej stránke, mesto má na stránke dokonca oddelenú sekciu s VZN k bytovej politike. Zmluva so spoločnosťou BPM, s.r.o. sa na stránke nenachádza.

Čo sa týka rozhodovacieho procesu a osôb a orgánov, ktoré sú oprávnené rozhodovať o pridelení mestského bytu, tento prebieha nasledovne: rozhodovanie o pridelení bytu podlieha súhlasu primátora mesta a komisie MsZ, ktorej stanoviská majú odporúčací charakter. Komisia je obsadzovaná na základe rozhodnutia mestského zastupiteľstva poslancami MsZ a neposlancami – občanmi mesta Banská Bystrica. Rozhodovanie nepodlieha v žiadnych prípadoch súhlasu mestského zastupiteľstva.

Osoby obsadené v komisii nepodliehajú žiadnym špeciálnym povinnostiam alebo obmedzeniam, ktoré by upravovali konflikt záujmov pri výkone ich funkcie.

Proces rozhodovania komisie je nasledovný – v prípade obsadzovania nájomných bytov posudzuje žiadosti príslušný referát MsÚ, ktorý po splnení podmienok zaraďuje žiadateľa do evidencie uchádzačov a následne schválení v komisii MsZ ho táto odporúča z predloženého zoznamu žiadateľov spĺňajúcich podmienky v zmysle príslušného VZN o nakladaní s bytovým fondom Mesta Banská Bystrica.

Mesto na základe tohto odporúčania uzatvorí prostredníctvom spoločnosti BMP, .s.ro. nájomné zmluvy. Priebežne uvoľnený nájomný byt sa obsadzuje žiadateľom spĺňajúcim kritériá, a to podľa poradia v zozname uchádzačov.

Kritériá pre uchádzačov o pridelenie bytu sú stanovené v príslušných VZN. Rozhodujúcimi podľa spomínaného nariadenia sú: minimálna a maximálna hranica čistého mesačného príjmu žiadateľa a spoločne posudzovaných osôb, trvalý pobyt na území mesta Banská Bystrica, uhradené všetky záväzky voči mestu a organizáciám zriadených mestom.

Byty pre sociálne slabších občanov mesta sa obsadzujú vo vyčlenenom nájomnom dome formou žrebovania vždy, keď sa nejaký uvoľní.

Z celkového počtu pridelených mestských bytov za obdobie od 1.1.2008 až do 28.2.2011, sa uskutočnilo rozhodovanie o pridelení žrebovaním v 13% prípadov.

Od 1.1. 2008 sa do súčasnosti sa ani raz nemenilo odporúčanie komisie, teda ani nie sú zverejňované zdôvodnenia zmeny rozhodnutia primátorom. V takomto prípade, že dôjde v budúcnosti k zmene rozhodnutia, odporúčame toto rozhodnutie zverejniť aj so zdôvodnením.

Mesto disponuje taktiež nájomnými bytmi, ktoré sú vyčlenené pre potreby mesta. Tieto slúžia na riešenie bytovej situácie žiadateľov v naliehavých situáciách. Týmto sa podľa VZN č. 18/2009 a 6/2010 považujú mimoriadne tiesnivá a havarijná situácia žiadateľa, strata bývania žiadateľa nie vlastným pričinením, či zabezpečenie bývania pre žiadateľa, ktorý sa významným spôsobom podieľa na rozvoji mesta v spoločenskej, ekonomickej a sociálnej oblasti. Príslušné VZN však neobsahujú úpravu, kto rozhoduje o ich pridelení.

Priemerná dĺžka nájmu mestského bytu je 18 mesiacov (spriemerovaním typov nájmov 1-ročný, 3-ročný a nájom na 1 mesiac). Byty sa uzatvárajú na dobu určitú a neurčitú, pri dobe určitej sa po splnení podmienok zmluva predlžuje po prešetroení plnenia stanovených podmienok príslušným odborom Mestského úradu. Po splnení podmienok sa zmluva predlžuje automaticky, tzn. nerobí sa nový výber spomedzi žiadateľov. Kritériami pre odporúčenie na predĺženie nájomnej zmluvy je plnenie príjmových podmienok a plnenie podmienok v zmysle nájomnej zmluvy. Za obdobie od 1.1.2008 do 28.2.2011 sa takto vyhovel 95% žiadostiam o predĺženie zmluvy.

Čo sa týka informovanosti o pridelení bytov, mesto má na svojej stránke vytvorenú, ako už bolo vyššie spomenuté, osobitnú sekciu so všeobecne záväznými nariadeniami spadajúcimi pod bytovú politiku. V sekcii Referátu bytov je zverejnený popis a podmienky v jednotlivých krokoch, ako má postupovať žiadateľ pri podávaní žiadosti o pridelenie nájomného bytu vrátane informácií o postupe posudzovania úradom. Súčasťou sú tiež tlačivá dostupné na stiahnutie – žiadosti o pridelenie bytu (podľa jednotlivých typov), vrátane príloh (napr. potvrdenia o príjme), ako aj formulár žiadosti o opakované uzatvorenie nájomnej zmluvy.

Mesto detailne nezverejňuje informácie o už prenajatých bytoch (t.j. informácie rozhodnutí o pridelení bytu, o tom, o aký typ bytu ide, mieste a mene nájomcu). Na stránke sa nachádza, v sekcii Povinne zverejňované informácie, zoznam zmlúv, ktorého súčasťou je aj zoznam nájomných zmlúv uzatvorených medzi mestom a nájomcami, obsahujúc informáciu o názve/mene nájomcu, účinnosť a číslo zmluvy

a spôsob platby (vrátane popisu, čoho sa zmluva týka). Mesto zverejňuje tiež zápisnice zo zasadnutí komisií, no nie sú zverejňované rozhodnutia primátora o priamom pridelení bytu.

Mestský úrad nezverejňuje zámer prenajať mestský byt na internetovej stránke mesta, ani v lokálnych periodikách či iným spôsobom (napr. mestská televízia).

V súvislosti s odpredajom bytov, mesto odpredáva uvoľnené nájomné byty v domoch, v ktorých bol začatý odpredaj bytov v zmysle zákona č. 182/1993. Byty sa odpredávajú verejnou obchodnou súťažou v zmysle VZN č. 142/2004, pričom kritériom je cenová ponuka záujemcu predložená v stanovenom termíne na MsÚ. Podľa úpravy vo VZN č. 142/2004 návrh na predaj bytov predkladá komisia MsZ pre zdravie, sociálnu starostlivosť a bytovú politiku primátorovi na základe odporúčenia príslušného referátu MsÚ, ktorý prešetruje naliehavosť pridelenia bytu. Pri predaji mestských bytov sa využíva tiež dražba, za obdobie od 1.1.2008 až 28.2.2011 sa táto ale neuskutočnila. Kúpna cena bytov sa stanovuje súdnym znalcom v odbore.

Mesto opakovane zverejňuje inzeráty o plánovanom predaji bytov v mestských novinách, na úradnej tabuli a na svojej internetovej stránke, a to 3 – 5 mesiacov pred realizáciou predaja. Mesto nemá však na svojej stránke zverejnený postup pre predkladanie žiadosti o kúpu bytu a postup pri jej vybavovaní, vrátane formuláru žiadosti.

Prechod bytov do osobného vlastníctva je v meste Banská Bystrica možný pri starších mestských bytoch postavených pred rokom 2000, ako je definované v zákone č. 182/1993. Kritériami pre posudzovanie žiadosti na prevod bytu do osobného vlastníctva nájomcu je platná nájomná zmluva na dobu neurčitú, nájomca nemôže mať dlhy na nájme ani službách spojených s užívaním bytu. Mesto umožňuje pri prechode bytov do osobného vlastníctva tento splácať v splátkach. Kúpna cena bytov sa stanovuje v zmysle zákona č. 182/1993 a VZN č. 142/2004.

Mesto v tejto súvislosti nemá na stránke zverejnený postup pre predloženie žiadosti o prevod bytu do osobného vlastníctva, postup pri jej vybavovaní ani príslušný formulár.

4.14.2 Slabé miesta v rozhodovaní o pridelení a odpredaji bytov

Voľnosť v rozhodovaní

- Členovia komisie nepodliehajú žiadnym povinnostiam alebo obmedzeniam v oblasti konfliktu záujmov pri výkone svojej funkcie.
- Absentujú podmienky, za akých prebieha prideľovanie bytov priamo primátorom. Taktiež príslušné VZN neobsahuje úpravu toho, kto rozhoduje o prideľovaní bytov v naliehavých prípadoch.

Nedostatočná transparentnosť

- Nezverejňujú sa rozhodnutia a zdôvodnenia o priamom pridelení bytu primátorom mesta
- Mesto nemá zverejnený formulár žiadosti o kúpu bytu a žiadosť o prevod do osobného vlastníctva. Postup pre jej podanie a vybavenie upravuje príslušné VZN, ale tieto informácie nie sú, ako v prípade prenájmu bytov, zverejnené osobitne.
- Príslušné VZN neobsahujú úpravu, kto rozhoduje o pridelení bytov v naliehavých prípadoch.
- Nie je zverejnený poradovník uchádzačov o prenájom bytu.
- Mesto s výnimkou zoznamu nájomných zmlúv nezverejňuje informácie o rozhodnutí o pridelení bytu, o tom, o aký typ bytu ide, mieste – lokalite bytu.
- Mestský úrad nezverejňuje zámer prenajať mestský byt na internetovej stránke mesta, ani v lokálnych periodikách či iným spôsobom (napr. mestská televízia) (ako v prípade prevodu bytov).
- Na internetovej stránke mesta sa nenachádza zmluva so spoločnosťou BPM, s.r.o.

4.14.3 Záver

Mesto v oblasti bytovej politiky – predovšetkým informovanosť v súvislosti s prenájomom a predajom bytov vo vlastníctve mesta poskytuje viaceré informácie ako sú napríklad zverejňovanie zápisníc komisie, zoznamu nájomných zmlúv, postup pri predkladaní žiadostí o prenájom bytov a príslušné formuláre a pod. Treba však podotknúť, že ako v oblasti rozhodovania, tak aj informovanosti o bytovej politike badať viaceré nedostatky.

Pri rozhodovaní o predaji i prenájme bytov je slabým miestom skutočnosť, že členovia komisie nepodliehajú žiadnym špeciálnym povinnostiam alebo obmedzeniam v oblasti konfliktu záujmov pri výkone svojej funkcie. Taktiež absentujú v nariadeniach podmienky, za akých prebieha prideľovanie bytov priamo primátorom a informácie o tom, kto rozhoduje o prideľovaní bytov v naliehavých prípadoch.

V oblasti informovanosti možno považovať za nedostatok nezverejňovanie rozhodnutí a zdôvodnení o priamom pridelení bytu primátorom mesta. Nie je zverejnený ani poradovník uchádzačov o prenájom bytu. To predstavuje potenciálne priestor pre netransparentné rozhodovanie a uprednostňovanie niektorých uchádzačov. Nedostatočným je tiež informovanosť o zámere prenajať byt, či postupe pri žiadosti o kúpu bytu alebo prevod bytu do osobného vlastníctva.

4.15 Pridelovanie miest v sociálnych a školských zariadeniach, ktorých prevádzkovateľom resp. zriaďovateľom je mesto Banská Bystrica

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

4.15.1 Stav v danej oblasti v meste Banská Bystrica

Mesto Banská Bystrica sa pri výkone kompetencií v oblasti sociálnej pomoci okrem vyšších právnych noriem (najmä zákon 448/2008 Z. z. o sociálnych službách) riadi aj VZN č. 3/2010 o úhradách za sociálne služby poskytované v zariadeniach sociálnych služieb v zriaďovateľskej pôsobnosti Mesta Banská Bystrica, VZN č. 01/2011 o úhradách za služby poskytované v mestských detských jasliach, smernicou č. 10/2010 o postupe pri prijímaní občanov do zariadení sociálnych služieb a prevádzkovými poriadkami jednotlivých zariadení. Prevádzkové poriadky sú zverejnené len v priestoroch zariadenia, VZN sú prístupné verejnosti na internetovej stránke mesta. Smernica č. 10/2010 nie je prístupná verejnosti, ide o charakteristiku interných postupov MsÚ. Jej časť – kritériá rozhodujúce pri prijímaní občanov z evidencie žiadateľov – je zverejnená.

Zariadenia poskytujúce sociálne služby nemajú právnu subjektivitu, patria do priamej riadiacej pôsobnosti MsÚ. Do priamej riadiacej pôsobnosti Oddelenia sociálnej a krízovej intervencie MsÚ patria nasledovné zariadenia:

- Stredisko núdzového bývania – Kotva IV,
- Domov na pol ceste – Tymián.

Do priamej riadiacej pôsobnosti Oddelenia služieb dlhodobej starostlivosti patria nasledovné zariadenia:

1. Mestské detské jasle
2. Komunitné multifunkčné centrum, Krivánska 16-26
 - a. Zariadenie pre seniorov, Krivánska 16,
 - b. Zariadenie podporovaného bývania, Krivánska 26,
3. Stredisko sociálnych služieb, Uhlisko 1,
4. Zariadenie pre seniorov Jeseň, Internátna 10
 - a. Zariadenie opatrovateľskej služby, Družby 25,
 - b. Zariadenie podporovaného bývania, Internátna 10,
5. Agentúra sociálnych služieb, ul. 9. mája č. 74,
6. Komunitné multifunkčné centrum, Robotnícka 12
7. 11 denných centier

Do priamej riadiacej pôsobnosti Oddelenia školstva – Školského úradu spadá 27 materských škôl.

Z hľadiska priestoru na korupciu sú dôležité najmä zariadenia, ktoré poskytujú bývanie resp. prijímanie detí do mestských detských jasí a materských škôl.

Sociálne služby spojené s bývaním poskytujú tieto sociálne zariadenia:

- Domov na pol ceste „Tymián“ je zriadený pre mladých dospelých po ukončení ústavnej starostlivosti v Detskom domove.
- Zariadenie núdzového bývania – Kotva IV - poskytuje sociálne služby tehotným ženám po druhom trimestri, rodičovi alebo rodičom s deťmi, ktorí nemajú zabezpečené nevyhnutné podmienky na uspokojovanie základných životných potrieb a ktoré nemajú zabezpečené ubytovanie, alebo nemôžu z vážnych dôvodov užívať bývanie.

Soc. zariadenia Kotva a Tymián poskytujú dočasné krátkodobé bývanie pre klientov. Pomerne veľkej fluktuácii klientov je prispôsobený aj proces prijímania klientov: žiadosť o prijatie sa zaeviduje do systému a keď sa uvoľní miesto v zariadení, kontaktuje sa prvý v poradí, či má ešte o poskytnutie služby záujem.

- Zariadenia podporného bývania (2b., 4b.) - poskytuje sa v nich sociálna služba fyzickej osobe, ktorá je odkázaná na pomoc inej fyzickej osoby, ak je odkázaná na dohľad, pod ktorým je schopná viesť samostatný život.
- Zariadenia pre seniorov (4, 2a) - poskytuje sa sociálna služba fyzickej osobe, ktorá dovŕšila dôchodkový vek a je odkázaná na pomoc inej fyzickej osoby, alebo fyzickej osobe, ktorá dovŕšila dôchodkový vek a poskytovanie sociálnej služby potrebuje z iných vážnych dôvodov
- Zariadenia opatrovateľskej služby (2, 3, 4a, 5) - poskytuje sa sociálna služba na určitý čas, plnoletej fyzickej osobe, ktorá je odkázaná na pomoc inej fyzickej osoby, ak jej nemožno poskytnúť opatrovateľskú službu.
- Denný stacionár - poskytuje sociálna služba fyzickej osobe, ktorá je odkázaná na sociálnu službu v zariadení len na určitý čas počas dňa.

Tieto zariadenia poskytujú pre klientov dlhodobé ubytovanie. Po uvoľnení miesta v zariadeniach sa siahajú po databázy uchádzačov. Tá vzniká na základe žiadostí klientov a výsledné poradie je výsledkom týchto kritérií:

- Dátum podania žiadosti (0 – 30 b.)
- Trvalý pobyt žiadateľa v meste Banská Bystrica (0 – 5 b.)
- Zdravotný stav žiadateľa podľa stupňa odkázanosti na sociálnu službu (0 - 30 b.)
- Naliehavosť aktuálnej životnej situácie a rodinné prostredie (0 – 35 b.)

Databáza uchádzačov je zverejnená na internetovej stránke mesta. Podľa smernice č. 10/2010 o postupe pri prijímaní občanov do zariadení sociálnych služieb Mesto Banská Bystrica aktualizuje evidenciu žiadateľov podľa potreby, minimálne 2x ročne a to k 30. 6. a k 31. 12. príslušného kalendárneho roka. Aktualizácia sa vykonáva písomne a doručuje sa občanovi zaradenému v evidencii žiadateľov na adresu trvalého pobytu uvedenú v žiadosti o poskytovanie sociálnej služby. Zjednodušená aktualizácia databázy (zverejnená na internetovej stránke mesta) sa však v praxi realizuje každý mesiac.

V mimoriadnych prípadoch možno výnimočne prijať občana do zariadenia sociálnych služieb aj mimo poradia, v akom je vedený v evidencii žiadateľov na poskytovanie

sociálnych služieb a to na základe individuálneho posúdenia jeho nepriaznivej sociálnej situácie, ktorá si vyžaduje okamžité riešenie. V takom prípade o prijatí rozhoduje s konečnou platnosťou primátor mesta.

Okrem toho mesto poskytuje terénne sociálne služby (opatrovateľská služba, prepravná služba a požičiavanie pomôcok) a podporné služby (odľahčovacia služba, jedáleň a práčovňa). Tieto služby sa poskytujú všetkým záujemcom, v prípade vyššieho záujmu o služby ako je kapacita mesta dochádza k zvýšeniu kapacity. Požičiavanie pomôcok je krátkodobé, riadi sa platným cenníkom, v prípade uvoľnenia pomôcky ju dostáva prvý v poradí.

Rehabilitačné služby a kadernícke služby sú poskytované v prípade voľných kapacít poskytovateľa na objednanie.

Mestské detské jasle (MDJ) zabezpečujú starostlivosť o deti do 3 rokov. Majú kapacitu 75 miest, záujem je asi o polovicu vyšší. Poradovník je u riaditeľa MDJ, nie je zverejnený. V prípade uvoľnenia miesta v MDJ sa siahá po poradovníku.

V 27 mestských materských školách nájde miesto asi 2100 detí. Záujem prekračuje možnosti MŠ asi o 100 – 150 detí. Prihlášky záujemcovia odovzdávajú na MsÚ alebo priamo v MŠ. Každá MŠ zverejňuje zoznamy prijatých aj neprijatých detí na výveskách vo svojich priestoroch, inde nie sú zverejňované.

4.15.2 Slabé miesta v rozhodovaní o pridelovaní miest v sociálnych zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je mesto Banská Bystrica

Voľnosť v rozhodovaní

- Kritériá rozhodujúce pre určovanie poradia žiadateľov v evidencii žiadateľov o umiestnenie v sociálnom zariadení si vyžadujú spresnenie – napr. kritérium „osamelosť žiadateľa, sociálna izolácia“ hodnotená 0 – 10 bodmi

Nedostatočná transparentnosť

- Zoznamy uchádzačov o miesto v MDJ a MŠ sú zverejňované len v týchto zariadeniach.
- V prípade materských škôl sú nedostatočne využívané ich vlastné internetové stránky aj oficiálna stránka mesta.
- O sociálnych zariadeniach nie sú zverejňované ďalšie informácie, ktoré by prispeli k vnímaniu ich transparentnosti (napr. ročný rozpočet, vedúci a personál zariadenia atď.)
- K transparentnosti využívania kaderníckych a rehabilitačných služieb by prispelo zverejňovanie rozpisu využívania klientmi. Rovnako v prípade požičiavania pomôcok ich súčasných používateľov vrátane histórie „pobytu“ pomôcky u klientov.

4.15.3 Záver

Poskytovanie miest v sociálnych zariadeniach mesta Banská Bystrica je charakteristické vysokou pestrosťou ponuky a na slovenské pomery aj veľmi dobrou úrovňou formalizovania pravidiel a sprevádzajúcou transparentnosťou. V záujme vybudovania vyššej dôvery občanov k mestu je však vhodné tieto pravidlá precizovať a zvýšiť informovanosť o týchto zariadeniach, pričom však možno konštatovať, že na slovenské pomery je miera informovanosti v meste Banská Bystrica na vysokej úrovni. Citelný posun smerom k transparentnosti je možný aj v prípade mestských materských škôl.

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 Banská Bystrica

Proces tvorby rozpočtu má v meste Banská Bystrica na starosti najmä Oddelenie rozpočtu a ekonomických analýz. Okrem vyšších právnych noriem (zákonov prijatých v NR SR) sa pri tom riadi najmä dokumentom „Zásady rozpočtového hospodárenia“ prijatými v MsZ. Dokument je zverejnený na internetovej stránke mesta.

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.). Možnosť pripomienkovať návrh rozpočtu mesta je využívaný najmä prostredníctvom poslancov resp. priamou komunikáciou s MsÚ, priame pripomienkovanie rozpočtu je veľmi zriedkavé. Schválený rozpočet je na zverejnený na internetovej stránke mesta Banská Bystrica.

MsÚ pripravuje návrh rozpočtu aj s podrobným komentárom, slovným opisom, tak, aby bol zrozumiteľný pre verejnosť (v zmysle metodiky tvorby programového rozpočtu). 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 Banská Bystrica na takéto aktivity minimálne v rokoch 2009 a 2010 nevyčlenilo nijaké finančné prostriedky.

Návrh zmeny rozpočtu sa riadi procesom schvaľovania ako „nový“ rozpočet, návrh je zverejnený na internetovej stránke mesta a na úradnej tabuli na pripomienkovanie verejnosti a následne predložený do MsZ.

Primátor mesta môže v priebehu rozpočtového roka vykonať rozpočtové opatrenia, ktorými sú:

- a) presun rozpočtových prostriedkov v rámci schváleného rozpočtu, pričom sa nemenia celkové príjmy a výdavky ani vecné plnenie kapitálového rozpočtu a to maximálne do celkovej výšky 663 tis. eur za rok,
- b) viazanie rozpočtových výdavkov, ak ich plnenie je ohrozené neplnením rozpočtovaných príjmov alebo ak sa očakáva narušenie vyrovnanosti bežného rozpočtu z iných dôvodov ako použitím rezervného fondu.

O vykonaných zmenách primátor mesta informuje vopred Mestskú radu a následne písomne Mestské zastupiteľstvo. Zmeny rozpočtu ako aj rozpočtové opatrenia vykonané primátorom sa zverejňujú na internetovej stránke pri platnom rozpočte na daný rozpočtový rok.

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

Mesto Banská Bystrica v podstate nemá spracovaný register investícií. Plánované investície je možné nájsť v rozpočte pri kapitálových výdavkoch. Existuje tiež dokument Zásobník investičných zámerov mesta na roky 2008-2010-2014, ktorý bol spracovaný ako príloha č. 1 k Rozvojovému programu mesta Banská Bystrica na roky 2008-2010-2014. Zahrňuje prioritné strednodobé investičné projektové zámery mesta. Tento dokument však nie je zverejnený.

V meste Banská Bystrica nie je spracovaná ucelená politika zverejňovania informácií súvisiacich s rozpočtom. „Zásady rozpočtového hospodárenia“ a ostatné interné smernice upravujú najmä technické otázky tvorby rozpočtu, vedenia účtovníctva a pod., nie pravidlá verejnosti rozpočtu.

Mesto zverejňuje priebežné plnenie rozpočtu len v rámci správ na zasadnutia MsZ. Plnenie nie je zverejňované osobitne, len v archíve materiálov na rokovanie MsZ. Od svojich rozpočtových a príspevkových organizácií MsÚ vyžaduje účtovné výkazy najneskôr do 10-ho dňa v mesiaci po skončení štvrt'roka v zmysle platnej legislatívy.

MsÚ v zmysle zákona zverejňuje podporné dokumenty, na základe ktorých sú vyplácané financie z rozpočtu mesta: dodávateľské faktúry, zmluvy a objednávky s dodávateľmi tovarov, prác a služieb, nie však zmluvy s rozpočtovými a príspevkovými organizáciami mesta.

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.
- Právomoc primátora meniť rozpočet je príliš široko postavená bez obmedzenia dôvodom resp. právom meniť rozpočet len v rámci programov /podprogramov.

Nedostatočná transparentnosť

- Nie je v pravidelných intervaloch zverejňované plnenie rozpočtu mesta - najlepšie pri samotnom platnom rozpočte. Zverejňovanie tejto informácie medzi rokovacími materiálmi MsZ často neplní účel.
- Transparentnosti vzťahu mesta a jeho rozpočtových a príspevkových organizácií by prospelo zverejňovanie základnej rámcovej zmluvy, v ktorej by boli špecifikované požiadavky mesta voči organizácii na daný rok a finančné plnenie zo strany mesta za naplnenie týchto požiadaviek.
- Register investičných akcií nie je samostatným a verejne prístupným dokumentom, čo sťažuje verejnú kontrolu moci.

Iné

- Mesto Banská Bystrica 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 Banská Bystrica sa v oblasti informovania o rozpočte okrem dodržiavania všetkých zákonných pravidiel riadi pomerne presnými pravidlami a stavia na „dobrých návykoch“ z minulosti. Rezervy je však možno nájsť v oblasti informovania o rozpočtovom procese. 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, ktorého dodržiavanie a vynucovanie je očakávané občanmi. Čo sa vlastne týmto pojmom rozumie, nie je však presne definované právnymi predpismi. Ide skôr o všeobecný pojem a jeho obsah sa určuje podľa toho ako je právnymi predpismi regulovaný a v praxi uplatňovaný. O tom, že pojem verejného poriadku je obzvlášť elastický sa vyjadril už profesor J. Hoetzl (Československé správni právo, časť všeobecná. Melantrich, Praha 1937, str. 20) a zdôraznil, že sa má používať s taktom.

Právne vyjadrenie tohto všeobecného a zastrešujúceho pojmu nájdeme jednak v zákonoch (napríklad priestupkový zákon, zákon o obecnom zriadení, Trestný zákon, zákon o Policajnom zbore a ďalšie) a tiež vo všeobecných záväzných nariadeniach obcí. Svoj konkrétny obsah tento pojem následne dostáva v individuálnych správnych aktoch, ktorými je konštatované porušenie pravidiel na dodržiavanie verejného poriadku.

4.17.2 Stav a slabé miesta v danej oblasti v meste Banská Bystrica

Pri realizácii auditu boli vo vzťahu k regulácii verejného poriadku v meste Banská Bystrica 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 Banská Bystrica podľa vyjadrenia poskytnutého v dotazníku TIS ako „*Súhrn podmienok a povinností upravujúcich udržiavanie verejnej čistoty, verejného poriadku na verejných priestranstvách, dodržiavanie podmienok nočného pokoja, osobitné udržiavanie verejných priestranstiev, skladanie a nakladanie, čistenie chodníkov, ochrana verejnej zelene, dopravný režim, používanie predmetov zábavnej pyrotechniky, umiestňovanie plagátov a reklamných zariadení a ochrana vodných tokov a nádrží.*“

Z uvedenou definíciou sa dá súhlasiť, pričom je potrebné súčasne zdôrazniť aj uplatňovanie a vynucovanie týchto pravidiel. Preto súčasťou všeobecne záväzných nariadení regulujúcich verejný poriadok musia byť aj nástroje na vynútenie ich dodržiavania a sankcionovanie ich porušovania.

V meste Banská Bystrica je verejný poriadok regulovaný okrem príslušných zákonov (napríklad Zákon o obecnom zriadení a Priestupkový zákon) predovšetkým všeobecne záväznými nariadeniami.⁴¹

⁴¹ Ide o nasledovné nariadenia: VZN č. 144/2004 a dodatky (165/2005, 3/2009) o verejnom poriadku na území mesta BB; VZN č. 108/2002 a dodatky o režime státia a parkovania MV na území mesta BB;

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

Mesto Banská Bystrica má vybudovaný rozsiahlejší informačný portál, ktorý ide 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. V časti „Občan“ sekcii „Ako vybaviť žiadosť“ možno nájsť základné informácie potrebné k vybaveniu jednotlivých žiadostí na mestskom úrade. V popise sú uvedené podmienky, lehoty, poplatky a všetky nutné prílohy k jednotlivým žiadostiam. Žiadosti na vyplnenie sa nachádzajú na stránke v sekcii tlačivá a žiadosti.⁴²

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

Tabuľka č. 9: Regulácia verejného poriadku v meste Banská Bystrica

Oblasť úpravy	Upravený v	Vymáhateľnosť
Nakladanie s komunálnym odpadom	ZOZ, VZN 128/2004, zákon o odpadoch	Vysoká/jasné a podrobné pravidlá, absencia detailnejšie úpravy kontrolnej činnosti
Predaj tovarov na trhovách miestach	ZOZ, VZN 181/2007, 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 161/2005, PZ	Nízka, nie sú definované pravidlá pre udeľovanie výnimiek z času prevádzky
Poriadok v meste	ZOZ, zákon o odpadoch, VZN č. 144/2004 a dodatky (165/2005, 3/2009), VZN č. 8/2008	Vysoká/jasné a podrobné pravidlá, absencia detailnejšie úpravy kontrolnej činnosti
Pohyb zvierat na území mesta	ZOZ, VZN č. 199/2007 a dodatky (13/2009, 8/2010)	Vysoká/jasné pravidlo

VZN č. 187/2007 o pravidlách a dopravnom režime v peších zónach v meste BB; VZN č. 8/2008 o tvorbe, údržbe a ochrane zelene; VZN č. 188/2007 o prevádzkovom poriadku pohrebísk v správe mesta; VZN č. 199/2007 a dodatky (13/2009, 8/2010) o niektorých podmienkach držania psov na území mesta; VZN č. 181/2007 o podmienkach predaja výrobkov a poskytovania služieb na trhovách miestach v meste BB; VZN – trhové poriadky; VZN č. 161/2005 o pravidlách času predaja v obchode a času prevádzky služieb; VZN č.128/2004 o nakladaní s komunálnymi odpadmi a drobnými stavebnými odpadmi na území mesta BB; VZN č. 180/2007 o verejných kultúrnych podujatiach.

⁴² <http://obcan.banskabystrica.sk/ako-vybavit-.phtml?id3=32993>

Predaj a požívanie alkoholických nápojov na území mesta	PZ	Nízka (mesto nemá vytvorené žiadne pravidlá)
Odt'ahovanie vozidiel na území mesta	Zmluva so súkromnou spoločnosťou	Nízka, nakoľko zmluva nie je zverejnená
Nočný pokoj na území mesta	-	-
Vandalizmus (sprejeri, grafity) na území mesta	-	-
Verejné ponúkanie sexuálnych služieb na území mesta	-	-
Parkovanie vozidiel na miestnych komunikáciách a ich odt'ahovanie v prípade nedovoleného parkovania	-	-
Ochrana pred povodňami	-	-
Prevádzkovanie hracích automatov na území mesta	-	-
Záškoláctvo školopovinných detí	-	-

Zdroj: vlastné spracovanie

Skratky:

VZN – všeobecné záväzné nariadenie

PZ – Priestupkový zákon

ZOZ – zákon o obecnom zriadení

Väčšina všeobecných záväzných nariadení regulujúcich verejný poriadok v meste Banská Bystrica 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. Prekvapujúcim je spomínanie konkrétnej spoločnosti zabezpečujúcej nakladanie s nebezpečnými zložkami komunálneho odpadu. Čo absentuje je detailnejšia úprava a systematickosť v preventívnych opatreniach (jarné a jesenné upratovanie) a predovšetkým pri výkone kontroly tohto VZN. Kontrolná časť zaberá polovicu strany z celkovej dĺžky šesť strán VZN.

Ku korupciám môže dochádzať aj pri prideľovaní nenárokovateľných povolení. Príkladom je trhovú predaj, pričom VZN vôbec neupravuje výber predajcu. Všeobecne to môže znamenať problém pri príležitostných trhoch, kde istú úlohu môže zohrávať nielen udelenie povolenia ale aj umiestnenie stánku, čo však nie je upravené. Informácie na webovej stránke o tejto problematike sú nedostatočné, nenachádza sa tam nič nad rámec VZN. Rovnaký problém možno identifikovať v otázke zriaďovania trhového miesta. VZN vyžaduje, aby pri povoľovaní zriadenia trhového miesta mesto

prihliadlo na ochranu verejného poriadku, verejný záujem, účelnosť, bezpečnosť a kultúrnosť predaja výrobkov a poskytovania služieb a na účelnosť výstav, veľtrhov a podobných akcií vo verejnom záujme. Ide o všeobecnú definíciu nezabezpečujúcu primeranú otvorenosť a participáciu verejnosti.

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 tejto problematike venuje podrobne. Povolenie výnimky je vždy na určitý čas, pričom nie sú stanovené kritéria pre neobnovenie povolenia (výnimkou je opakované meranie hluku). Čo absentuje je vyjadrenie obyvateľov alebo ich zástupcov žijúcich v tesnej blízkosti. Vyjadrenie vlastníka/spoluvlastníkov budovy nemusí zabezpečovať dostatočnú participáciu verejnosti. Tiež nie sú zverejnené rozhodnutia o udelení výnimky spolu s odôvodnením ako sa k takému rozhodnutiu dospelo a kto sa k veci vyjadroval, prípadne aké sťažnosti boli doručené. Verejná kontrola tohto procesu je značne obmedzená.

Osobitné VZN v meste Banská Bystrica rieši rôzne aspekty udržovania poriadku v zmysle nečistoty v meste. Detailnú úpravu ma napríklad starostlivosť o zeleň.

Niektoré oblasti spadajúce pod pojem verejného poriadku a objavujúce sa v iných mestách nie sú vôbec upravené. Bližšie uvedené v Tabuľke č. 9.

4.17.3 Slabé miesta v oblasti verejného poriadku v meste Banská Bystrica

Voľnosť v rozhodovaní a nedostatočná transparentnosť

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 inštitucionálna podpora zapájania 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 2010 možno konštatovať, že nedodržiavanie pravidiel verejného poriadku je sankcionované výhradne pri malých porušeníach. Aj keď zákonná úprava umožňuje uložiť väčšiu sankciu zostáva priemerná pokuta pri jej

spodnej hranici. Tento fakt môže znamenať buď nedostatočné kapacity na prešetrovanie závažnejších porušení ustanovených pravidiel alebo možnú nedotknuteľnosť niektorých väčších subjektov - podnikateľov, napr. pri nakladaní s odpadmi.

Podiel priestupkov v oblasti verejného poriadku na celkovom počte priestupkov riešených na území obce nám mesto BB nevedelo poskytnúť. Počet prejednaných priestupkov je však vzhľadom na aglomeráciu mesta nízky. Pracovníci Mestského úradu uviedli ako najčastejšiu sankciu 30€.

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 Banskej Bystrici bolo udelených pomerne málo sankcií vzhľadom na počet obyvateľov – 20 a pohybovali sa do 30€. Ešte zreteľnejšie sú výsledky pri regulácii času predaja tovaru a času prevádzky služieb, keď bola uložená jediná sankcia v roku 2010 (1000€). V oblasti vynucovania dodržiavania týchto nariadení možno nájsť výrazne rezervy.

Za dodržiavanie pravidiel pre predaj na trhovách miestach bolo udelených 90 pokút, pričom sa pohybovali vo výške do 30 €.

Mesto nevedelo poskytnúť štatistické údaje za porušovanie pravidiel pri udržiavaní čistoty (viaceré nariadenia od vylepovania plagátov až po správu pohrebísk), pričom považuje úpravu za dostatočnú aj bez znalostí týchto údajov. Najvyššia suma však neprekračuje 33 €. Mesto Banská Bystrica nevie uviesť či od roku 2005 udelilo sankciu politickej strane za vylepovanie plagátov alebo začalo konanie. Kontrola týchto povinností je preto prakticky nulová.

Tradične veľkú skupinu uložených sankcií tvoria pokuty za nedodržiavanie pravidiel pohybu zvierat v meste. Prekvapujúco registruje mesto Banská Bystrica iba 7 prípadov v roku 2010 a uloženie sankcie v 5 prípadoch. Uvedené preukazuje nedostatočne vynucovanie dodržiavania príslušného VZN.

Mesto Banská Bystrica tiež nevedelo poskytnúť údaje o priestupkoch na úseku ochrany pred alkoholizmom a inými toxikomániami. 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 Banská Bystrica má zmluvu s vlastnou firmou MBB a.s. na odťah vozidiel, o ktorej existencii sa z verejných zdrojov nedozvieme. Spoločnosť sa na webovej stránke prezentuje vykonávaním stavebnej činnosti. Rovnako sa nedozvieme o podmienkach prípadného zapojenia sa konkurencie do poskytovania týchto služieb.

4.17.3 Záver

Mesto Banská Bystrica venuje niektorým oblastiam verejného poriadku zvýšenú pozornosť a to pri precizovaní pravidiel. Všeobecne zaostáva vymáhateľnosť prostredníctvom sankcií a informovania o nich. Zriadený systém ochrany verejného poriadku je potrebné doplniť ďalšími nevyhnutnými prvkami: dopracovať z hľadiska výkonu kontroly súvisiace dokumenty, spresniť a objektivizovať proces pridelenia povolení a výnimiek. ako aj vytvoriť relevantné a voľne dostupné databázy o ich existencii, zdokonaliť monitoring a využívanie získaných poznatkov na prevenciu, rezervy sú aj v komunikácii a participácii verejnosti.

Zhrnutie

Správa je výsledkom auditu 17 vybraných politík, ktoré analyzovala TIS v meste Banská Bystrica v mesiacoch marec a apríl 2011. Informácie sme získavali od zamestnancov mesta prostredníctvom auditových dotazníkov a žiadania dodatočných informácií, ako aj formou 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 a následne zníženie/obmedzenie korupčných rizík.

V meste Banská Bystrica sú viaceré politiky formálne dobre ukotvené, či už ide o predaj, prenájom majetku mesta, príp. aj o ďalšie formy jeho disponovania alebo politiku rozpočtovania, kde sa mesto Banská Bystrica okrem dodržiavania všetkých zákonných pravidiel, riadi pomerne presnými pravidlami. Možnosti verejnosti zúčastňovať sa na rozhodovaní o meste sú na slovenské pomery štandardné, v niektorých oblastiach dokonca nadštandardné. Celkovo možno konštatovať, že mesto dodržiava svoje informačné povinnosti, a to tak v oblasti zverejňovania informácií, častokrát aj nad rámec zákona, ako aj pri ich sprístupňovaní.

Z hodnotenia vybraných politík mesta Banská Bystrica z hľadiska priestoru pre korupciu je teda charakteristická dobrá úroveň formalizovania pravidiel, vhodné je však tieto pravidlá precizovať a zvýšiť informovanosť, v čom existujú značné rezervy. V záujme vybudovania vyššej dôvery občanov k mestu je potrebné posilniť úroveň transparentnosti a prístupíť 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.

Mesto Banská Bystrica nemá zatiaľ nijakou formou inštitucionalizovanú podporu etiky, istý nadštandard tvorí existencia Etického kódexu poslanca MsZ. 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 Banská Bystrica. Viaceré slabé miesta na základe zistených informácií možno nájsť pri rozhodovaní o dotáciách, pridelovaní bytov ako aj výbere zamestnancov mesta – spojené jednak s možným konfliktom záujmov decízorov, istou mierou voľnosti v rozhodovaní decízorov ako aj nedostatočnou transparentnosťou.

Na záver ešte jedna poznámka: predkladaná správa z auditu 17 verejných politík mesta Banská Bystrica je základným východiskom pre formuláciu konkrétnych odporúčaní na 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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