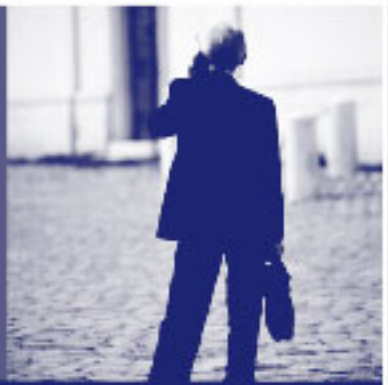
Decentralizácia a korupcia



Vladimír Pirošík
Emília Sičáková-Beblavá
Branislav Pavlovič

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO

Vydané s podporou NED a INEKO

Vladimír Pirošík
Emília Sičáková-Beblavá
Branislav Pavlovič

Decentralizácia a korupcia

Vladimír Pirošík
Emília Sičáková-Beblavá
Branislav Pavlovič

DECENTRALIZÁCIA A KORUPCIA

© Transparency International Slovensko, Bratislava 2004
Všetky práva vyhradené.

Transparency International Slovensko
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel.: 02/534 110 20, fax: 02/534 172 07
www.transparency.sk, tis@transparency.sk

Pre TIS vydal ADIN, s.r.o.

ISBN 80-89041-77-9

TIS

Transparency International Slovensko

Vladimír Pirošík
Emília Sičáková-Beblavá
Branislav Pavlovič

Decentralizácia a korupcia

Bratislava

apríl 2004

Vydané s podporou NED a INEKO

Transparency International Slovensko (TIS) je nezisková, nestranícka mimovládna organizácia so sídlom v Bratislave. Je národnou pobočkou celosvetovej organizácie Transparency International, ktorá bola založená v roku 1993 a má sídlo v Berlíne. Medzi hlavné ciele TIS patrí predovšetkým podpora a presadzovanie takých demokratických hodnôt v živote spoločnosti, akými sú transparentnosť, dôvera, čestnosť a integrita, ktoré významným spôsobom pomáhajú bojovať proti korupcii.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO
Bajkalská 25, 827 18 Bratislava 212
tel: 02/534 110 20, fax: 02/534 172 07

Členovia Aliancie za transparentnosť a boj proti korupcii:

Milan Banas
Anna Butašová
Iveta Griačová
Eugen Jurzyca
Mária Kolaříková
Zdenko Kováč
Katarína Mathernová
Grigorij Mesežnikov
Vladimír Pirošík
Oľga Reptová
Emília Sičáková-Beblavá
Dušan Staněk
Juraj Stern
Soňa Szomolányi
Jiří Vlach
Daniela Zemanovičová

OBSAH

ÚVOD **6**

I. Teória a prax decentralizácie **7**

I.1. Tváre decentralizácie 8

I.2. Decentralizácia v zmysle „polity• 9

I.2.1. Región 12

I.2.2. Obec 13

I.3. Decentralizácia v zmysle „policy• 16

I.4. Prečo decentralizovať verejnú moc 16

I.5. Riziká decentralizácie 20

I.6. Revízia prístupu – širší pohľad na decentralizáciu 23

II. Decentralizácia a rozšírenosť korupcie na Slovensku **30**

II.1. Vnímanie korupcie na úrovni miestnej samosprávy na Slovensku 32

II.2. Financovanie, majetok a rozpočet obce 37

II.3. Mapa slovenskej samosprávnej korupcie: faktory, oblasti a prejavy 40

II.3.1. Faktory korupcie 41

II.3.2. Oblasti citlivé na korupčné správanie na úrovni miestnej samosprávy a príklady prejavov 52

II.4. Náčrt základných odporúčaní na zníženie korupcie na úrovni miestnej samosprávy na Slovensku 61

Odkazy a použitá literatúra **65**

Autori **69**

Úvod

Ako zlepšiť priamy výkon správy vecí verejných a poskytovanie verejných služieb? Túto otázku si kladú politici, analytici i občania. Ponúka sa niekoľko návodov a odpovedí. Jednou z nich sa zdá byť decentralizácia. Mnoho krajín mení organizáciu verejnej správy a decentralizuje centrálne riadené administratívne, fiskálne, a politické funkcie verejného sektora na nižšie úrovne správy vecí verejných. Zámerom je dosiahnuť vyššie uvedené ciele a vytvoriť podmienky pre prosperitu a trvalo udržateľný rozvoj. Praktické skúsenosti s decentralizáciou, ako spôsobom približovania a skvalitňovania správy vecí verejných smerom k občanom, sa ale rôznia.

V tejto štúdii sa preto bližšie pozrieme na fenomén decentralizácie, o ktorom sa na Slovensku nielen dlhšiu dobu diskutuje, zväčša v pozitívnej konotácii, ale realizujú sa aj konkrétne kroky. Cieľom tejto štúdie nie je pozitívnu konotáciu decentralizácie zvrátiť, ale skôr upozorniť na reálne riziká s ňou spojené. Domnievame sa, že ak si jednotlivé riziká neuvedomíme a nebudeme ich vedome minimalizovať, želané ovocie vo forme väčšej prosperity do regiónov, miest a obcí Slovenska jednoducho tak skoro nepríde.

Predkladaná štúdia sa v prvej kapitole okrem teoretických argumentov podporujúcich decentralizáciu a všeobecného popisu jednotlivých jej tvárí venuje aj možným rizikám. Jedným z vážnych rizík je riziko korupcie. Decentralizácia nemusí v praxi predstavovať nástroj na znižovanie korupcie, môže dochádzať aj k opačnému javu – k decentralizácii korupcie. Podľa nášho názoru je preto zavádzanie transparentnosti a mechanizmov zodpovednosti do správy a riadenia územných samosprávnych jednotiek nevyhnutnou, aj keď nie postačujúcou podmienkou pre ich dlhodobý a udržateľný rozvoj. V druhej kapitole tejto štúdie sa bližšie zameriame na Slovensko a konkrétne na vnímanie korupcie na úrovni miestnej samosprávy. Analýzu prieskumu verejnej mienky na Slovensku doplňuje stručný pohľad na financovanie, majetok a rozpočet obcí. Ďalej sa v druhej kapitole pozeráme na faktory, oblasti a prejavy korupcie na úrovni miestnej samosprávy. Záverom druhej kapitoly formulujeme stručné odporúčania zamerané na znižovanie korupcie na tejto úrovni správy vecí verejných na Slovensku.

Táto štúdia nadväzuje na sériu publikácii, ktoré k téme „samosprávnej korupcie“ pripravila mimovládna organizácia Transparency International Slovensko. Radi by sme upriamili pozornosť hlavne na vecne súvisiacu publikáciu – Protikorup né opatrenia na úrovni samosprávy.

Autori štúdie ďakujú za podnetné námety a pripomienky viacerým občianskym aktivistom, najmä Ladislavovi Briestenskému, Danielovi Daridovi, Petrovi Kupčíkovi, Lýdii Priehodovej a Jurajovi Smatanovi, ďalej Miroslavovi Beblavému a Andrejovi Salnerovi. Za korektúru a úpravu textu ďakujeme Miroslavovi Kollárovi.

Autori

I. Teória a prax decentralizácie

Vytváranie nižších správnych jednotiek je jedným zo základných nástrojov spravovania územia štátu používaným už od čias starovekého Ríma. Presun kompetencií z centrálnej úrovne na nižšie, decentralizované správne jednotky, patrí medzi najviditeľnejšie trendy vývoja za posledných tridsať rokov v drvivej časti štátov, ktoré sa hlásia k demokratickému[1] usporiadaniu. Od 70. rokov dvadsiateho storočia vo viacerých krajinách demokratického sveta začala prebiehať výraznejšia vlna decentralizácie správy vecí verejných. Vysvetlení je niekoľko. Pravicové strany zdôrazňovali a zdôrazňujú napríklad potrebu konkurencie medzi miestnymi samosprávami a dôveru v trhové sily. Ľavicové strany sa opierali o potrebu väčšej participácie. Schvaľovanie týchto procesov mnohými ekonómami sa opieralo o snahu zlepšiť alokáciu zdrojov. Mnohí sa domnievali, že privatizácia a decentralizácia povedú k väčšej efektívnosti či lepšej distribúcii verejných prostriedkov zameraných na znižovanie chudoby a nezamestnanosti. Popri ekonomických argumentoch sa na stôl dostávali a dostávajú aj argumenty politické. Patrí medzi ne posilňovanie demokracie, posilňovanie efektívnosti skladania účtov[2] vrátane zvýšenia participácie občanov na verejnom živote, keďže sa predpokladá, že výsledky činnosti miestnej vlády sú pre občanov hmatateľnejšie.[3]

Narastajúce množstvo krajín tak presúva politické, administratívne a fiskálne funkcie verejného sektora z centra na nižšie úrovne verejnej správy s cieľom zvýšiť efektivitu a kvalitu poskytovania verejných služieb. Decentralizácia má ale mnoho tvárí. Niektoré z nich poodkryjeme v nasledujúcom texte.

---

1 Isté formy decentralizácie prebiehajú napríklad aj v Číne, motivované snahou o zvýšenie ekonomickej efektívnosti. História reforiem uskutočňovaných v Číne od roku 1978 je totiž zväčša príbehom o autoritatívnom režime, ktorý sa snaží o udržanie politickej autority Komunistickej strany a o zlepšenie ekonomickej výkonnosti krajiny prostredníctvom miestnych iniciatív. V Číne tak dochádza k zmene organizácie verejnej správy, avšak bez zavedenia politickej konkurencie.

2 V tejto štúdii budeme používať dôležitý pojem spojený s verejnou správou: zodpovednostné mechanizmy alebo mechanizmy zodpovednosti, ktoré by mali viesť ku skladaniu účtov predstaviteľov verejnej moci. Ide o pracovný preklad anglického pojmu accountability, čím máme na tomto mieste na mysli mechanizmy pre skladanie účtov verejnej moci.
Vo všeobecnosti sa vo verejnom sektore rozlišuje medzi mechanizmami **politickej** zodpovednosti, mechanizmami **administratívnej** zodpovednosti (ktoré sú aplikované hlavne cez nástroje líniovej, hierarchickej kontroly podriadených) a mechanizmami **právnej** zodpovednosti (ktoré sa uplatňujú hlavne prostredníctvom aplikácie práva) (Mashaw, 2003).
Ako vysvetľuje profesor John Stewart z University of Birmingham: „Tí, ktorí vykonávajú verejnú moc a míňajú verejné peniaze, by mali skladať účty tým, v ktorých mene konajú ... [ale] skladať účty by nebolo možné bez toho, čo predstavuje základ pre skladanie účtov. Skladanie účtov si vyžaduje [existenciu] ‚účtu‘, ktorý je základom pre rozhodovanie a hodnotenie.“ (Citované podľa Sisk, 2001, s. 116)
Ešte konkrétnejšie sa k vysvetleniu tohto pojmu postavil profesor Jerry Mashaw z Yale University. Podľa neho je pre pochopenie akýchkoľvek zodpovednostných mechanizmov nutné si položiť šesť otázok: kto je zodpovedný, komu sa zodpovedá, za čo, prostredníctvom akých procesov, aké sú štandardy na hodnotenie tohto procesu, a aké dopady bude mať prijatie alebo neprijatie zloženého účtu?
Pojem accountability sa teda dotýka a nutne prepája obe strany – zahŕňa nielen schopnosť voličov monitorovať činnosť predstaviteľov verejného sektora a napríklad odvolať z funkcie tých, ktorí nekonali vo verejnom záujme, ale aj možnosť predstaviteľov verejného sektora predkladať, skladať účty.

3 Viac o teoretických prínosoch decentralizácie pozri kapitolu I.4. Prečo decentralizovať verejnú moc.

I.1. Tváre decentralizácie

Decentralizácia vo všeobecnosti pomenúva presun moci na nižšiu ako centrálnu úroveň štátu. Jedna z ďalších definícií decentralizácie hovorí, že ide o presun verejnej moci a zodpovednosti za výkon verejných funkcií z centrálnej vlády na regionálne, miestne, kvázi nezávislé štátom zriadené organizácie alebo na súkromnú sféru (Decentralization., 2004). Nejasnosti okolo obsahu tohto pojmu vznikajú jednak preto, lebo 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. Odlišnosti pritom vychádzajú buď z príčin týchto procesov (teda z toho, či iniciátorom zmien bol štát alebo naopak, štát bol nútený reagovať na požiadavky „zdola“), ale aj z ich obsahu (je rozdiel, či sa presúvajú len kompetencie administratívneho charakteru alebo hlavne právomoci autonómne rozhodovať v určitých oblastiach).

Pojem „politika“ je možné najprehľadnejšie definovať v troch dimenziách. Tieto tri dimenzie nám pomôžu aj pri našom snažení popísať a pochopiť pojem decentralizácia. Pojem politika a označenie „politický“ nemá v slovanskom, germánskom a románskom jazykovom prostredí rovnaký obsah ako v prípade anglického jazyka. Pre to, čo sa u nás označuje týmito pojmami, existujú v anglickom jazyku tri rôzne výrazy. Pochopenie ich obsahu pomáha jasnejšie definovať politiku v iných, vyššie spomenutých jazykoch, a teda aj v slovenčine. **V prvom rade je to pojem** Œpolity• ktorý označuje konkrétnu geograficky vymedzenú politickú jednotku. Okrem toho, že zdôrazňuje statickú dimenziu politiky, zahŕňa v sebe aj normatívnu stránku, teda politické ideály a hodnoty. **Druhým pojmom je** Œpolitics• ktorý naopak zdôrazňuje skôr dynamickú stránku pojmu politika. Teda politika je vnímaná ako proces, stret záujmov, neustále riešenie konfliktov v spoločnosti. **Nakoniec je to pojem** Œpolicy• ktorého slovenským ekvivalentom je politika vnímaná ako obsah tej-ktorej cieľavedomej (ne)činnosti, prípadne ako obsah (ne)aktivity konkrétnej inštitúcie alebo štátu. Ďalšia definícia hovorí o všeobecne „prijatých politických stratégiach a riešeniach“, ako aj stratégiách a riešeniach v konkrétnej oblasti (UNDP, 2001). Ide teda o zhrnutie toho, čo verejné orgány chcú robiť, resp. reálne robia v určitej oblasti (Beblavý – Sičáková, 2001).

Analýza decentralizácie v týchto troch dimenziách je veľmi prínosná. Na základe prvého významu Œpolity•pochopíme, že decentralizácia vedie k vzniku nových politických jednotiek v rámci štátu – nových tzv. polít. Ak by sme sa na decentralizáciu pozreli z druhého hľadiska, procesného a dynamického, tak decentralizácia predstavuje dynamický proces prenosu rozhodovacích kompetencií na nižšie úrovne so všetkými implikáciami s tým spojenými. Do úvahy tu preto nevyhnutne prichádza štúdium kultúrneho a inštitucionálneho prostredia, štúdium preferencií a správania jednotlivých aktérov procesu decentralizácie, ako sú napríklad politické strany, štát, samospráva, záujmové skupiny a podobne. V treťom význame je možné decentralizáciu skúmať ako cieľavedomý proces, ako aktivitu štátu. Pozornosť je fakticky možné venovať politike decentralizácie štátu, kde sa skúma obsah decentralizovaných kompetencií, vzťah medzi decentralizáciou rozhodovania v jednotlivých oblastiach (školstvo, zdravotníctvo, sociálne zabezpečenie a pod.) a dopad týchto zmien na kvalitu zabezpečovania verejných služieb občanom.

V rámci tejto štúdie nás bližšie zaujíma decentralizácia ako zmena teritoriálneho usporiadania politickej moci v štáte, priamy výkon miestnej verejnej správy miestnou samosprávou a zabezpečovanie či poskytovanie verejných služieb na tejto úrovni verejnej správy. Preto

sa v nasledujúcich podkapitolách zameriame na pojem decentralizácia z prvého a tretieho hľadiska.

I.2. DECENTRALIZÁCIA V ZMYSLE ŒPOLITY•: TERITÓRIUM ŠTÁTU AKO CONDITIO SINE QUA NON ALEBO MALÁ LEKCIA Z POLITICKEJ GEOGRAFIE

Územie štátu má viacero charakteristík, pričom medzi základné patria veľkosť, kompaktnosť (bez exkláv alebo prípadných výbežkov do územia iného štátu) a obývateľnosť. Tieto základné črty sa nepochybne premietajú do charakteru organizácie moci v štáte. Aby sme si lepšie uvedomili obsah týchto pojmov, poukážme na ne v celosvetovom merítku a zároveň aj na širšie súvislosti týkajúce sa teritória štátu vo svete, pretože ako pripomína klasik komparatívnej politológie J. Blondel: Œ...ak chceme by pri •túdiu (...) naozaj seriózni, nemôžeme sa na danú tému adekvátn vyjadrova mimo komparatívneho prístupu (Blondel, 1990, s. 4).

Teritórium štátu patrí medzi základné definičné znaky štátu, aj keď aj tu je možné nájsť výnimky.[4] Ak hovoríme o štátoch vo svete z hľadiska ich veľkosti, na jednej strane sa nachádzajú tzv. mikroštáty, ktorých územie je pozoruhodne malé. Ide o štáty ako San Marino, Monako, Andora, Lichtenštajnsko a Vatikán v Európe, ďalej napríklad Brunei a Singapur v juhovýchodnej Ázii, Bahrajn na Blízkom Východe a ďalšie miništáty, často ostrovné, nachádzajúce sa v Tichom oceáne a v Karibiku. Predpoklad, že teritórium a jeho veľkosť je jedným z kľúčových atribútov štátu, potvrdzuje vzťah medzi veľkosťou existujúceho územia a pravdepodobnosťou jeho politickej samostatnosti. Tento vzťah sa zdá byť priamo úmerný. Teda štáty s geograficky väčším územím sú dnes častejšie politicky samostatné a majú predpoklad sa významnejšie presadiť na medzinárodnej scéne, ako v opačnom prípade. V súčasnosti, keď úplne zanikli biele miesta na svetovej politickej mape,[5] je evidentné, že politické jednotky s veľmi malým územím sú častejšie politicky nesamostatné a inak (napríklad ekonomicky) spojené so svojimi susedmi. Veľké množstvo príkladov nájdeme práve v spomínanom Karibiku.

Neznamená to však, že by boli malé štáty vždy zákonite na medzinárodnej scéne menej významné, a že veľké štáty sú automaticky aj silné, minimálne v rámci svojho regiónu, ak nie z celosvetového hľadiska. Kanada je napríklad rozlohou väčšia ako USA, regionálne však vystupuje v rámci severoamerického regiónu voči USA ako slabší partner. Naopak Singapur patrí medzi ekonomicky veľmi silné a viditeľné mikroštáty. Pri týchto úvahách sa však posúvame do inej diskusie – o metodike merania sily štátu. Odpovede tu hľadá geopolitika a širšie aj politická geografia už od svojich počiatkov. Na tomto mieste preto iba konštatujme, že veľkosť teritória je faktor, ktorý nepochybne spoludeterminuje vnútorné fungovanie štátu.

Veľkosť územia sa premieta do teritoriálneho rozdelenia štátu na menšie jednotky, či už ide o administratívne jednotky, samosprávne jednotky, autonómne oblasti alebo provincie, kantóny,

---

4 Takou výnimkou v určitom ohľade je napríklad Rád maltézskych rytierov, ktorého územie v Ríme má rozlohu niečo vyše jedného hektára, ale je uznávaný približne 60 štátmi (medzi nimi sú napríklad Španielsko, Taliansko, Austrália, Slovensko) ako rovnocenný partner v medzinárodných vzťahoch. Tento rád je však inými štátmi (USA a Veľká Británia) považovaný len za mimovládnu organizáciu.

5 Aj fyzicky ťažko dostupné územia majú dnes svoj politický status. Antarktída bola vyhlásená za neutrálne územie v roku 1959, keď dvanásť štátov podpísalo vo Washingtone tzv. Antarktickú zmluvu.

krajiny a štáty vo federáciách. Federácie a unitárne štáty predstavujú dva základné modely usporiadania moci v geografickom priestore samostatného štátu.[6] Z hľadiska veľkosti územia však nie je možné konštatovať, že väčšina teritoriálne rozľahlých štátov sú federácie a naopak. Belgicko a Švajčiarsko sú európske príklady federálnych štátov s malým územím. Zaujímavejší je však fakt, že federalizmus je relatívne mladší spôsob usporiadania moci v priestore ako forma unitárneho štátu, ktorej formovanie siaha do počiatkov ľudskej histórie. Väčšina fungujúcich federácií datuje svoj vznik v 20. storočí.[7] Výsledkom tohto vývoja je, že politická mapa sveta dnes obsahuje takmer dvesto politicky samostatných štátov, z čoho dnešné federácie predstavujú približne jednu šestinu.

Existujúce rozdiely v počte a veľkosti jednotlivých územných jednotiek v rámci európskych štátov prehľadne ukazuje tabuľka 1, kde sa na jednej strane nachádza Anglicko a Wales s priemerným počtom 123 000 obyvateľov na jednu jednotku miestnej samosprávy, a na druhej strane je Francúzsko s priemerným počtom 1 300 obyvateľov na jednu jednotku miestnej samosprávy.

Tabuľka 1
Priemerná veľkosť miestnych samospráv vo vybraných európskych krajinách.

Krajina	% obcí pod 1 000 obyvateľov	Priemerný počet obyvateľov	Priemerná rozloha (km^2)
Anglicko a Wales	**0**	**123 000**	**533**
Litva	0	66 000	1 166
Juhoslávia	0	49 500	487
Bulharsko	0	35 000	432
Švédsko	0	29 500	1 595
Holandsko	0,2	20 500	60
Dánsko	0	18 000	150
Poľsko	0	16 000	130
Macedónsko	3	15 800	209
Slovinsko	3	10 300	106
Albánsko	0	10 000	77
Fínsko	5	10 500	730
Nórsko	4	9 000	710
Chorvátsko	3	8 800	104
Rumunsko	2	7 600	81
Taliansko	24	6 500	38
Estónsko	9	5 700	178
Španielsko	61	5 000	60
Ukrajina	–	4 600	56
Lotyšsko	32	4 300	115
Maďarsko	54	3 300	32

6 Skutočným protipólom unitárnych štátov z hľadiska vertikálneho rozdelenia moci je konfederácia. Dnes fakticky neexistuje žiadna konfederácia. Z histórie spomeňme aspoň Švajčiarsko do prijatia ústavy v roku 1848.

7 Toto storočie bolo poznačené aj množstvom neúspešných pokusov o založenie federácií často v rámci procesu dekolonizácie (Západoindocká federácia v Karibiku, Federácia Mali v Afrike a pod.)

Slovensko	68	1 900	17
Česká republika	80	1 700	13
Francúzsko	77	1 300	15

Zdroj: Swianiewicz, 2003, s. 6.

Niektoré štáty sú známe svojimi centralizačnými alebo naopak decentralizačnými tendenciami, ktoré významne poznačili ich históriu. Napríklad Francúzsko bolo dlho poznačené vysokým stupňom centralizácie, ktorá sa objavila v časoch Ancien régime[8] ako nástroj pre vytvorenie jednotnej a silnej monarchie.[9] Naopak federálne štáty ako USA alebo Nemecko ponechávajú nižším správnym jednotkám významný priestor pre vlastnú autonómiu. **Dnešný trend je však taký, že rozdiely medzi týmito dvoma pólmi sa stierajú**. Vo federáciách sa posilňuje postavenie centrálnej federálnej vlády (dnes napríklad USA), zatiaľ čo unitárne štáty sú nútené decentralizovať (napríklad Francúzsko).

Plastickejší obraz si však vytvoríme, ak do úvahy vezmeme aj rozmach demokratickej formy vlády vo svete v čase. Aj tento trend zaznamenal najvýraznejšie pokroky v 20. storočí. Vzájomná súvislosť oboch spomínaných trendov (presadzovanie demokracie a federalizmu) je na tomto mieste ťažko dokázateľná, napriek tomu ich vzájomná časová súvislosť stojí za pozornosť rovnako ako je to v prípade prepojených procesov demokratizácie a decentralizácie. Inak povedané, **spolu s rozmachom demokratického usporiadania moci vo svete sa presadzuje aj vznik nižších politických celkov v rámci štátu** (či už vo federácii alebo v unitárnom štáte).

Doteraz sme sa zamerali hlavne na veľkosť územia štátu. Pre teritoriálne usporiadanie moci v štáte je zaujímavé pripomenúť aj ďalšie aspekty, ako je tvar územia a charakter jeho populácie (rozmiestnenie v priestore vo väzbe na etnické, prípadne náboženské zloženie). Buďme však stručnejší. Čo sa týka tvaru, pre úspešnú správu územia je jeho kompaktnosť výhodou. V prvom rade ide o existenciu efektívnych komunikácií (dopravných aj komunikačných), ktoré nemusia prekonávať také prekážky, ako je more, prípadne teritórium iného štátu.[10] V prípade geograficky rozdelených štátov (napríklad Malajzia a Indonézia v juhovýchodnej Ázii, určité obdobie Pakistan na Strednom Východe), predĺžených štátov (napríklad Nórsko a Taliansko v Európe, Čile v Latinskej Amerike, Gambia v Afrike), štátov s výrazným výbežkom územia (napríklad Thajsko v juhovýchodnej Ázii a Namíbia v Afrike) je komunikácia s celým územím sťažená a preto aj kontrola a efektívna správa je vopred postavená pred technické problémy, nehovoriac o politických a ekonomických aspektoch s tým spojenými. Čo sa charakteru populácie týka, etnická prípadne náboženská odlišnosť nejakej skupiny obyvateľstva sama o sebe nemusí nijako ohrozovať efektívnosť správy a kontroly územia štátu. Ak je však koncentrovaná na konkrétnom území, jej konfliktný potenciál vzrastá.

8 Označenie používané revolucionármi počas Veľkej francúzskej revolúcie pre obdobie pred rokom 1789.

9 Centralizačné tendencie sa prejavili aj počas dobývania zámorských území a následnom spôsobe ich spravovania. Tieto územia boli priamo podriadené centrálnej správe z Paríža. Naopak koloniálna správa Veľkej Británie sa opierala o miestne štruktúry, ktoré na rozdiel od Francúzska nelikvidovala, ale integrovala ich do svojho správneho systému.

10 To je v prípade existencie exklávy. V Európe je najznámejším prípad ruského Kaliningradu. Vo svete však existuje množstvo ďalších prípadov, spomeňme aspoň angolskú Kabindu a Nachičevanskú oblasť oddelenú od Azerbajdžanu územím Arménska.

V súvislosti s diskusiou o decentralizácii z teritoriálneho hľadiska je zároveň potrebné zadefinovať a vyjasniť si niekoľko pojmov. V prvom rade sa pozrieme na pojem *región*. S týmto pojmom súvisia aj nasledovné výrazy: *regionalizmus*, *regionalizácia*. Zároveň sa pozrieme na pojmy *dekoncentrácia* a *obec*.

I.2.1. Región

Región často označuje nižšiu správnu jednotku[11], na ktorú štát presúva časť svojich kompetencií. Pojem región má dva základné obsahové prvky: priestorový a funkčný. Po prvé, región označuje časť územia daného štátu, teritórium s rozľahlosťou väčšou, než má lokálna územná jednotka.[12] Máme tu pritom na mysli len geografické hľadisko, ktoré hovorí o rozľahlosti daného priestoru, ale nič o vzťahoch jednotlivých štátnych a neštátnych inštitúcií alebo konkrétnych politikách. Tie sú predmetom druhého obsahového prvku pojmu región. Z funkčného hľadiska, predstavuje región pomyselný priestor, kde sa stretávajú rôzne typy vzťahov (rôzne politiky) medzi rôznymi inštitúciami (aktérmi).[13] Ide teda o akúkoľvek administratívnu jednotku, ktorá je viazaná na teritórium obývané nejakou skupinou ľudí (Keating – Loughlin, 1997).

Z vyššie spomenutej definície vyplýva, že **regióny** môžu byť rôzneho charakteru, ako napríklad historické, ekonomické, etnické, administratívne, a pre nás dôležité **politické** regióny. Posledne menované regióny od ostatných najviac odlišuje fakt, že **sa vyznačujú existenciou demokraticky zvolených zastupiteľských zborov. O ich legitimitu sa opiera regionálna výkonná moc.** K takýmto regiónom bývajú radené či už nemecké krajiny (*Länder*), politicky veľmi silné regióny, pretože sú základným kameňom nemeckej federácie, alebo francúzske regióny (*Région*), naopak politicky veľmi slabé jednotky, naviazané na francúzske departementy (nižšie správne jednotky). Silou postavenia sa medzi tieto dva extrémy dnes zaraďujú španielske autonómne komunity (*Comudidades Autónomas*) a talianske regióny (*Regioni*). (Fiala – Říchová, 2002)

Proces tvorby regiónov býva označovaný ako *regionalizácia*, teda proces viažuci sa na vertikálne zmeny mocenských vzťahov v rámci štátu. Pojem *regionalizmus* zas označuje politické alebo ideové zázemie aktivít konkrétnej skupiny ľudí, ktoré sa premieta do tzv. štiepenia[14] politických strán na centralistické a regionalistické (aj separatistické).

---

11 Pojem región a regionalizmus sa používa v politickej geografii aj v medzinárodnom kontexte, teda v súvislosti s existenciou buď tzv. makroregiónov – v geopolitickej teórii je napríklad dnešný svet delený na desať takýchto regiónov ako Euroamerika, Latinská Amerika, Afrika, Stredný Východ, Ďaleký Východ atď. – alebo menších tzv. cezhraničných regiónov ako Vyšehradská štvorka, Benelux, Sahel, Magreb, Mašrek a pod.

12 Príkladom na Slovensku je vyšší územný celok (VÚC).

13 Príkladom na Slovensku môže byť oblasť zdravotnej politiky, kde správa nemocníc prešla od januára 2004 pod správu VÚC, pričom Ministerstvo zdravotníctva SR má v tejto oblasti naďalej vplyv napríklad cez liekovú politiku atď. Iným aktérom, ktorý môže ovplyvňovať vzťahy na regionálnej úrovni v tejto oblasti sú stavovské združenia lekárov, lekárnikov a v neposlednom rade takto zamerané občianske združenia a pod.

14 Pojem štiepenie je prekladom anglického pojmu *cleavage* (alebo francúzskeho pojmu *clivage*), a predstavuje existenciu historicky podmieneného konfliktu v spoločnosti, ktorý stojí za vznikom západoeurópskych politických strán. Tento pojem je dnes v odbornej politologickej verejnosti neoddeliteľne spojený s menami S. M. Lipset a S. Rokkan. Pozri bližšie (Lipset – Rokkan, 1967).

Pozornému čitateľovi neuniklo, že **regionalizácia môže pomenúvať tie isté procesy ako decentralizácia,** pretože oba procesy sú spojené s prenosom rozhodovacích právomocí na regionálne vlády. Výsledkom týchto procesov môže byť potom buď tzv. regionálny štát, ktorý z hľadiska politickej geografie označuje také územné usporiadanie, ktoré je niekde na ceste medzi unitárnym štátom a federáciou, alebo do federácie postupne vyústi.[15]

Medzi decentralizovaným štátom a regionálnym štátom je však možné postrehnúť istý rozdiel. Zatiaľ čo **pojem regionálny štát sa častejšie v politológii používa v súvislosti so štátmi (napríklad Španielsko), ktorých politická minulosť je silne spätá s existenciou historických regiónov so silnou identitou** (v prípade Španielska hlavne Galícia, Katalánsko, Baskicko), tak **pojem decentralizovaný štát dnes môže označovať každý unitárny štát nachádzajúci sa v pokročilom štádiu tvorby jednotiek územnej samosprávy.**

Decentralizácia býva niekedy zamieňaná s dekoncentráciou. Ide o procesy presunu kompetencií rovnakým smerom, z centra na nižšiu úroveň. Základný rozdiel medzi nimi je však politický a spočíva v odlišnom postavení inštitúcií, ktoré na základe týchto procesov získavajú nové kompetencie a úlohy. **V prípade politickej decentralizácie, tieto inštitúcie majú svoju vlastnú politickú legitimitu** spočívajúcu v demokratických voľbách. V prípade dekoncentrácie sú tieto inštitúcie pri výkone nových kompetencií plne podriadené a zodpovedné centrálnej štátnej moci (napríklad ministerstvu). Nachádzajú sa na spodku mocenskej hierarchie. Dekoncentrácia síce tiež predstavuje presun moci z centra smerom dole, ale hierarchická štruktúra politickej zodpovednosti nie je pri nej narušená, tak ako pri politickej decentralizácii. Rozdielne postavenie týchto inštitúcií sa premieta v konečnom dôsledku aj do charakteru kompetencií, ktoré sa decentralizujú. Rozdiel medzi nimi vystúpi ešte jasnejšie do popredia, ak poukážeme na smer politickej zodpovednosti novo vzniknutých inštitúcií. Ak sú politicky zodpovedné centrálnej vláde, ide o dekoncentráciu, a ak sú politicky zodpovedné občanom, ide o (politickú) decentralizáciu (Agrawal – Ribot, 2003).[16]

I.2.2. Obec

Obec je najmenšou a zároveň základnou jednotkou územnej verejnej správy. Aj keď obce sú si formálne rovné, v skutočnosti existujú medzi nimi podstatné rozdiely. Malá obec (napríklad do 1 000 obyvateľov) síce základný princíp decentralizácie – priblíženie procesu tvorby verejnej politiky občanom – maximalizuje, na druhej strane nie vždy je schopná zabezpečiť takú kvalitu verejných služieb ako napríklad mesto. Rozsah decentralizácie kompetencií, financií a politickej moci je teda do veľkej miery určovaný schopnosťou obce zhostiť sa týchto prvkov. Zistenia odbornej literatúry na základe empirických výskumov potvrdzujú, že väčšie jednotky miestnej samosprávy umožňujú radikálnejšiu decentralizáciu funkcií (Swianiewicz, 2003, s. 63).

---

15 Príkladom postupného vývoja k federácii je Belgicko, ústavne federácia od roku 1993.

16 Okrem dekoncentrácie sa v tejto súvislosti objavujú aj pojmy **delegácia a devolúcia**. Podľa definície Svetovej banky je delegácia silnejší druh administratívnej decentralizácie (teda presunu kompetencií, nie politickej moci a legitimity alebo presun financií) ako dekoncentrácia, ktorá je chápaná ako slabý druh administratívnej decentralizácie. Subjekty majú v tomto prípade poloautonómne postavenie voči centrálnej vláde, teda majú určitý priestor pre autonómne rozhodovanie. Devolúcia býva tiež označovaná za najsilnejšiu formu administratívnej decentralizácie, teda v porovnaní s predošlými typmi (dekoncentrácia a delegácia) dochádza k najväčšiemu presunu administratívnej moci (pozri Decentralization & Subnational., 2004).

Riešením pre základný problém územnej samosprávy – efektívnosť verejných služieb verzus miera a intenzita zapojenia občanov do rozhodovania, ktorej indikátorom môže byť veľkosť obce – sa zdá byť medziobecná spolupráca, resp. municipalizácia. Obce pritom môžu spolupracovať vo viacerých formách aj súčasne. Po prvé, ide o spoluprácu vo výkone funkcií verejnej správy, po druhé, o spoluprácu v oblasti sociálneho a ekonomického rozvoja a služieb. Spolupráca obcí môže mať aj charakter záujmovej skupiny presadzujúcej svoje záujmy voči centrálnej úrovni štátu.[17] Obce sú často nútené vstupovať do medziobecnej spolupráce z dôvodu nedostatočných vlastných finančných a personálnych zdrojov potrebných na zabezpečenie zverených verejných funkcií. (Swianiewicz, 2003, s. 47) Decentralizácia by teda nemala primárne viesť vytvoreniu veľkého množstva samosprávnych jednotiek v rámci štátu, ale k tvorbe životaschopných samosprávnych jednotiek.

V praxi sa politické jednotky štátu – regióny a miestne samosprávne jednotky, nevyhnutne nemusia zhodovať s jednotkami, ktoré zabezpečujú alebo poskytujú rôzne druhy verejných služieb, napríklad správu a riadenie škôl, zabezpečovanie pitnej vody, manažment životného prostredia či verejnej dopravy.

Zloženie a väzby medzi orgánmi miestnej samosprávy sa v jednotlivých krajinách môžu líšiť. Ako ilustratívny príklad uvádzame v nasledujúcej schéme orgány slovenskej miestnej samosprávy.

[17] Na Slovensku napríklad Združenie miest a obcí Slovenska.

Schéma 1
Príklad štruktúry/zloženia miestnej samosprávy (Slovensko)

Starosta

Úradníci
(menovaní štatutárom)

Obecná polícia

Obecné zastupiteľstvo/ politici
(volení občanmi)

Prednosta + vedúci

Rozpočtové a príspevkové organizácie

Zástupca starostu

Vedúci(a) úseku:
Napríklad
- finančného
- majetkového
- stavebného
- územného rozvoja
- životného prostredia
- školstva
- sociálnych vecí
- zdravotníctva
- kultúry
- organizačného
- personálneho
- dopravy
- cestovného ruchu

—truktúra úradu nie je predpísaná (zákonom, právnym predpisom), ale ju schva uje na návrh starostu zastupite stvo.

Podnikateľské subjekty

Hlavný kontrolór

Komisie zastupiteľstva
– navrhujú
– pripomienkujú
– odporúčajú
Napríklad
- finančná
- správy majetku, podnikania
- územného rozvoja
- životného prostredia
- sociálnych vecí, kultúry, školstva, mládeže
- verejného poriadku
- kontroly

Komisie sa nevytvárajú ex lege alebo ex offo (automaticky). Ich zriadenie závisí od zastupite stva.

Zdroj: Galanda, 2004.

I.3. Decentralizácia v zmysle „policy"

Ako už bolo uvedené, pod decentralizáciou rozumieme presun verejnej moci na nižšiu ako centrálnu úroveň štátu, čo fakticky znamená presun autonómie rozhodovať na vytvorené nižšie správne jednotky. Môže predstavovať presun právomocí a možnosť rozhodovať vo viacerých oblastiach naraz, alebo len postupný presun. Prípadne decentralizácia môže zahŕňať presun moci, kde miestne správne jednotky môžu získať len niektoré druhy z nasledovných právomocí (Hadenius, 2003):

- právomoc prijímať vlastné rozhodnutia v oblasti verejnej politiky[18] záväzné pre danú miestnu správnu jednotku,
- organizačné právomoci – právomoci prijímať rozhodnutia o organizačnej štruktúre v danej miestnej správnej jednotke,
- personálne právomoci – právomoci výberu politických lídrov a zamestnancov miestneho administratívneho aparátu,
- fiskálne právomoci – právomoci výberu vlastných daní a hospodárenia s vlastnými finančnými prostriedkami.

Ďalšie často používané členenie decentralizácie hovorí o decentralizácii politickej moci, financiách a kompetenciách (pozri Agrawal – Ribot, 2003; Nižňanský, 2003). Zmyslom politickej decentralizácie je presun politickej moci na nižšiu ako centrálnu štátnu úroveň. Fiskálna decentralizácia je nutným doplnkom politickej decentralizácie, pretože k výkonu zverenej politickej moci sú potrebné dostatočné finančné zdroje.
Miera fiskálnej decentralizácie sa však v praxi v jednotlivých krajinách líši. Finančné nenávratné zdroje miestnej verejnej správy môžu mať v zásade charakter[19]:

a) vlastných zdrojov napríklad vo forme miestnych poplatkov, miestnych daní, príjmu z vlastného podnikania apod.;
b) podielov na daniach v správe štátu, transferové platby a granty zo štátneho rozpočtu. Miestna samospráva môže naviac okrem vyššie spomenutých nenávratných zdrojov siahnuť aj po návratných zdrojoch vo forme úverov a pôžičiek.

Podstatou administratívnej (kompetenčnej) decentralizácie je modifikácia kompetenčných vzťahov, prerozdelenia zodpovednosti a jednotlivých právomocí medzi jednotlivými úrovňami správy (centrálnej alebo miestnej) a druhmi verejnej správy (štátnej alebo samosprávy).

I.4. Prečo decentralizovať verejnú moc

V odbornej literatúre a teoretických štúdiách je možné nájsť rôzne pohľady na decentralizáciu správy a riadenia spoločnosti, na formovanie miestnych samospráv. Stretávame sa s podpornými argumentmi, ale aj s argumentmi poukazujúcimi na riziká prenosu moci na miestnu úroveň.

---

18 Z ang. policy autonomy.
19 Na situáciu v danej oblasti na Slovensku bližšie poukazujeme v kapitole II.2. Financovanie, majetok a rozpo et obce.

Medzi teoretické pozitíva decentralizácie verejnej moci a argumenty v jej prospech patria:

● **Posilnenie demokratického procesu a demokratických hodnôt**

Politická decentralizácia je vo svojej podstate realizovateľná len v demokratickom usporiadaní moci v štáte. Decentralizácia spolu s demokraciou predstavujú pre prosperujúcu spoločnosť dva stabilizačné piliere. **Demokratická forma vlády stabilizuje hlavné politické inštitúcie – zaužívané a rešpektované spôsoby riešenia spoločenských konfliktov, decentralizácia presúva tieto mechanizmy na nižšiu úroveň, „bližšie" k občanom.** Oba procesy sú kľúčové pre aktivitu a organizovanie sa opozície (teda skupín jednotlivcov stavajúcich sa proti existujúcemu režimu, vláde alebo konkrétnej politike z rôznych dôvodov) v rámci existujúceho politického systému, pretože ho takto stabilizujú. Opozičné skupiny sú totiž vďaka tomu takpovediac „vťahované" do systému (čím mu dávajú svoje požehnanie), a nemôžu sa transformovať na antisystémové skupiny. V tomto zmysle sú demokracia a decentralizácia protipólom občianskej vojny a násilných prejavov opozície (Burki – Perry – Dillinger, 1999, s. 2). Oba procesy sú preto z hľadiska teórie želateľné.

Demokratizácia predstavuje proces vzniku fungovania demokratických politických inštitúcií v horizontálnej rovine. Tieto inštitúcie sú vo vzájomnej interakcii, ktorej podoba určuje konkrétnu formu vlády (parlamentná alebo prezidentská) a formu štátu (republika alebo monarchia). **Decentralizácia** zas **predstavuje** nielen proces presunu politickej moci z centrálnej úrovne na nižšie politické jednotky, ale hlavne **tvorbu demokratických rozhodovacích inštitúcií aj na nižšej ako štátnej úrovni**.

Decentralizácia býva spolu s dekoncentráciou (a privatizáciou) zaraďovaná medzi procesy, ktoré zmenšujú rozsah rozhodovacej a politickej agendy na centrálnej štátnej úrovni. (Burki – Perry – Dillinger, 1999, s. 3) Otvára to priestor pre dôslednejšiu správu vecí verejných, za ktoré zostala centrálna úroveň zodpovedná aj po decentralizácii.

Na ceste **smerom k prechodu a stabilizácii demokracie** je teda **decentralizácia** nevyhnutnou podmienkou, ktorá **posúva celé politické usporiadanie bližšie k ideálu demokracie**. Konkrétne je to tak preto, lebo približuje rozhodovanie a politiku, vo všetkých jej troch dimenziách a významoch, k občanom.

Ako sme uviedli, decentralizácia stojí pri vzniku nových politických jednotiek v rámci štátu – tzv. nových polít. **Na miestnej úrovni by sa** teda **mali** formovať alebo **posilniť mechanizmy oboch typov demokracie, priamej aj zastupiteľskej**. Podmienky na to môžu vytvárať aj formálne pravidlá hry ustanovené zákonom. Ako príklad uvádzame slovenský zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Príklad
Na Slovensku zákon dáva slovenským ob anom nasledujúce možnosti:
€ komunálne vo by,
€ miestne referendum,
€ ú as na verejných zhromaždeniach ob anov,
€ ú as na zasadnutiach obecného zastupite stva, jednotlivých komisií a obecnej rady,
€ zaslanie petície, návrhu alebo s ažnosti orgánom miestnej samosprávy,
€ interpelácia predstavite ov miestnej samosprávy.

Ako vidíme, tento výpočet zahŕňa prvky oboch typov demokracie. Prostredníctvom týchto inštitútov sa občan priamo podieľa na vzniku orgánov miestnej samosprávy a má zároveň aj možnosť kontrolovať ju, prípadne vysloviť s ňou nesúhlas, a tak spôsobiť výmenu jej predstaviteľov. Politológia nemá jasnú odpoveď na to, čo je dôležitejšie – či klásť dôraz na spôsob vzniku inštitúcií, možnosť výberu ich predstaviteľov a dôslednú súťaž politických programov na začiatku[20] alebo naopak, či je pre zachovanie demokracie a efektívnu samosprávu dôležitejšia kontrola a posteriori teda či predmetom pozornosti by mali byť hlavne možnosti kontroly a následnej možnosti odvolať a nahradiť miestnych predstaviteľov.[21]

● **Zavádzanie a zvyšovanie efektívnosti zodpovednostných mechanizmov**

Tento argument podporujúci decentralizáciu verejnej moci nadväzuje na predchádzajúci a predpokladá väčšie zainteresovanie verejnosti do správy vecí verejných na miestnej úrovni. Podľa tohto prístupu sa správa vecí verejných decentralizáciou stáva pre ľudí „reálnejšia“, dajú sa viac čítať výsledky práce miestnej samosprávy a procesy, ktoré k nim viedli. Blízkosť miestnej samosprávy a rozhodovania by teoreticky mala podnecovať vyššiu občiansku participáciu a silnejšie občianske povedomie, a tým aj vyššiu externú kontrolu rozhodovacích procesov na miestnej úrovni.

Predpokladá sa, že decentralizáciou verejnej moci sa formuje otvorenejší politický systém, ktorý bráni monopolizácii moci určitou skupinou elít, čo môže byť výsledkom centralizácie politickej moci a administratívy. Konkurencia medzi miestnymi samosprávami, ktoré poskytujú verejné služby, by mala byť vhodným nástrojom na zavádzanie disciplíny do ich správania, pretože občania majú možnosť odísť do inej obce alebo k inému dodávateľovi služieb.

Pri jasne stanovených zodpovednostných mechanizmoch môžu byť jednotlivci zastupujúci verejný sektor za uskutočnenie zverených úloh pochválení za dobrú prácu a aj naopak, nemusia byť nasledujúce obdobie zvolení. Nevyhnutnosť skladať účty tak podľa tohto prístupu prináša väčšiu zodpovednosť.

● **Zvýšenie kapacity štátu vykonávať zverené funkcie**

Pod kapacitou štátu v uvedenom kontexte rozumieme schopnosť, kompetentnosť a efektívnosť štátu plánovať, implementovať, riadiť a vyhodnocovať verejné politiky, stratégie alebo programy, ktoré sú vytvorené s cieľom ovplyvniť sociálno-ekonomické podmienky v krajine (Shafritz,

[20] Medzi obhajcov tohto prístupu je zaraďovaný J. Schumpeter.
[21] Obhajcom tohto prístupu je napríklad K. Popper.

1986). Ide teda o ľudský kapitál, napríklad zručnosti a vedomosti, ako aj fyzický kapitál, napríklad technológie. V odbornej literatúre sa stretávame s názorom, že jedným z nástrojov ako kapacitu štátu zvyšovať, je uskutočniť proces decentralizácie.

● **Zvýšenie citlivosti na miestne podmienky a potreby a lepšia alokácia zdrojov**

Nie všetky verejné statky majú rovnaké priestorové vlastnosti. Z niektorých, napríklad z obrany, má výhodu celá krajina. Z iných, ako napríklad miestna preprava alebo lesné hospodárstvo, má výhody príslušný región. Ďalšie, napríklad osvetlenie alebo čistenie ulice, sú dôležité pre obce (Cremer – Estache – Seabright, 1994). Okrem vertikálneho rozlíšenia verejných služieb existuje horizontálne rozlíšenie služieb, ktoré je založené na rôznosti preferencií na miestnej úrovni. Ľudia obývajúci odlišné oblasti môžu mať totiž líšiace sa preferencie týkajúce sa poskytovania jednotlivých verejných služieb, napríklad miestnej dopravy, keďže uspokojujú rôzne záujmy, rôzne požiadavky.

Pri modeli organizácie správy vecí verejných založenom na veľkom a centrálne riadenom verejnom sektore existuje riziko zvyšovania informačnej asymetrie medzi principalom,[22] napríklad ministerstvami, a agentmi, napríklad líniovými byrokratmi na centrálnej a miestnej úrovni. Podľa týchto názorov centrálna vláda buď ignoruje (nemá dostatok motivácie na to, aby reagovala na miestne preferencie), alebo nemá dosť informácií o miestnych preferenciách a následne poskytuje rovnaký produkt všetkým. Predpokladá sa, že v porovnaní s centrálnymi orgánmi verejnej správy sú miestne samosprávy lepšie informované o preferenciách miestnej populácie (Musgrave, 1959). Riešením asymetrie informácií je preto decentralizácia. Centralizácia je nákladná, ak to znamená produkciu verejných statkov, ktoré divergujú od predstáv a požiadaviek občanov žijúcich v príslušnej oblasti. Niektoré lokality tak môžu byť nútené spotrebovať viac alebo menej v porovnaní s tým, čo by chceli (Tanzi, 2000).

Viaceré teoretické štúdie preto za základnú výhodu decentralizácie považujú to, že decentralizácia verejnej moci na miestnu úroveň núti verejný sektor, v decentralizovanom systéme reprezentovaný miestnou samosprávou, aby citlivejšie reagoval na želania miestnej populácie, miestneho elektorátu. Preto najčastejšie používaný ekonomický argument pre decentralizáciu je zvýšenie efektívnosti alokácie zdrojov. A to tým, že tovary a služby sa vyrábajú a poskytujú v podobe, ktorá by mala najviac odrážať preferencie občanov žijúcich v príslušnej oblasti. Poskytované tovary a služby nie sú nevyhnutne rovnaké, tak ako je to pravdepodobné v prípade, že sa poskytujú na národnej úrovni.

Tento argument predpokladá, že rozhodovacie subjekty, decizori, ktorí pochádzajú z miestneho prostredia, majú informácie o preferenciách občanov tam žijúcich, poznajú miestne podmienky a pri formulovaní verejných politík a priorít majú dobrú východziu bázu. Okrem priamych ekonomických prínosov vo forme efektívnosti alokácie zdrojov majú preto takéto rozhodnutia predpoklad pre ich väčšiu akceptovateľnosť. Delegovanie funkcií na čo najmenšiu správnu jednotku, ktorá je bližšie k občanom, by malo teoreticky znamenať zvýšenie konsenzu a legitimity výberu verejnej služby.

---

22 Teória principal … agent hovorí, že principal si najíma agenta/ov, aby vykonávali určite činnosti v jeho prospech. Uvedená teória nám pomáha rozlíšiť medzi inštitucionálnym postavením toho, kto zadáva výkon určitej úlohy, a toho, kto je poverený jej vykonaním. Príkladom principala je Ministerstvo školstva SR a príkladom agenta krajské školské úrady.

● **Formovanie priestoru pre inovácie – otvoreného trhu**

Politické inštitúcie moderných štátov sa delia z hľadiska vertikálneho členenia moci na centrálne a periférne. Vzťahy medzi centrom a perifériou majú vplyv na charakter fungovania štátu. Zatiaľ čo základné kompetencie sú zakotvené v ústavných dokumentoch, faktické fungovanie a rozdelenie moci býva často odlišné. Jednou z príčin môže byť existencia autonómneho straníckeho systému na úrovni príslušnej územnej samosprávy a teda aj existencia iných koaličných väzieb ako na celoštátnej úrovni, čo sa zas premietne do rozdielov v tvorbe a aplikácii verejnej politiky. V praktickej rovine sa tak formuje priestor pre experimentovanie s verejnými politikami. Každá územná jednotka totiž disponuje istým potenciálom pre prijatie takej verejnej politiky, ktorá by podľa ich presvedčenia mohla čo najviac prispieť k napĺňaniu vytýčených cieľov. Vytvára sa možnosť pre rôzne odlišné iniciatívy, pre vyskúšanie inovatívnych prístupov pri tvorbe a implementácii verejných politík. Tie, ktoré sa osvedčia, sa môžu aplikovať aj inde. Medzi miestnymi samosprávami sa vytvára konkurencia. V tomto zmysle môže pôsobiť decentralizovaný politický systém ako „otvorený trh“.[23]

Na záver tejto podkapitoly v krátkosti pripomeňme, že teoretické **prínosy politickej decentralizácie** je možné rozdeliť **podľa kauzálnych vzťahov**, kde sa predpokladá, že:

- prijímané rozhodovania sú založené na **lepších informáciách**, teda
- tieto rozhodnutia sú **adresnejšie**,
- vďaka čomu môže narastať **spokojnosť občanov** s verejnými službami,
- čo sa zas môže premietnuť do **väčšieho súhlasu s konkrétnou politikou, vládou** pri moci alebo s existujúcim politickým **režimom**.

I.5. Riziká decentralizácie

V odbornej literatúre sa stretávame aj s celým radom rizík procesu decentralizácie verejnej moci. Vo všeobecnosti medzi riziká decentralizovanej správy verejných, prípadne medzi argumenty, ktoré nehovoria v prospech decentralizácie, patrí:

● **Nedosahovanie úspor z rozsahu**

Ekonomickým argumentom, ktorý nepodporuje úplnú decentralizáciu poskytovania verejných služieb, je možnosť dosahovania úspor z rozsahu. Pri viacerých službách totiž platí teória úspor z rozsahu. Tá hovorí, že priemerné náklady poskytovania služieb sú nižšie ak je celkové množstvo poskytnutých služieb väčšie (Swianiewitz, 2003). To znamená, že cena istej verejnej služby sa odvíja aj od vyrobeného množstva. Výroba príslušnej verejnej služby vo väčšom množstve môže za určitých podmienok znamenať nižšie jednotkové náklady, čo sa vo väzbe na spôsob platby môže premietnuť napríklad vo forme nižšej ceny pre konečného spotrebiteľa, voliča alebo vo forme úspor verejných financií.

● **Limity zamerania verejných politík miestnych samospráv**

Pre isté oblasti verejnej politiky je iniciatíva a koordinácia z centra veľmi dôležitá pre správne riadenie štátu. Podľa Svetovej banky je centrálne riadenie v takých oblastiach verejnej politiky ako je napríklad redistribúcia príjmov, obrana či zahraničná politika efektívnejšie v prípade, že

[23] Tento fenomén sa postupne presadzuje aj na Slovensku. Viac informácii o inovatívnych riešeniach miestnej samosprávy poskytuje monitoring Hodnotenie ekonomických a sociálnych opatrení v regiónoch SR, ktorý realizuje INEKO (www. ineko.sk).

sú riadené centrálnou autoritou (World Development Report.1997). Paul E. Peterson uvádza, že mestá majú minimálny záujem o tzv. redistribučné politiky, z ktorých by mali prospech nízko príjmové skupiny danej územnej samosprávnej jednotky, a ktoré zároveň negatívne ovplyvňuje miestnu ekonomiku, miestny rozpočet. Ide v podstate o neproduktívne politiky. Oveľa väčší záujem v praxi prejavujú o politiky zamerané na rozvoj miest, napríklad vo forme výstavby, ktoré zlepšujú ekonomickú pozíciu mesta (Peterson, 1981).

● **Nedostatok kvalifikovaných zamestnancov na miestnej úrovni**

O správe vecí verejných hovoríme v súvislosti s vykonávaním aktivít orgánmi verejnej správy. Na jednej strane, formálne ide o postupy, procedúry či modely vykonávania stanovených činnosti, ktoré by mali byť v zhode s všeobecne akceptovanými princípmi správania administratívy. Ide o princípy, ako sú napríklad transparentnosť, zodpovednosť v zmysle skladania účtov a vláda zákona. Na druhej strane pri správe vecí verejných ide o kapacitu štátu plniť stanovené záväzky. Orgány verejnej správy sa majú správať nielen tak, ako hovoria knihy a predpisy, a dodržiavať formálne stanovené postupy, ale predovšetkým musia naplniť funkcie, na ktoré boli vytvorené. Teda musia byť účinné a prospešné. Základom je schopnosť štátu poskytnúť spoločnosti požadovanú úroveň správy vecí verejných a verejné služby (Hadenius, 2003).

Popri argumente o podpore kapacity štátu cez decentralizáciu, ktorý hovoril v prospech decentralizácie, sa stretávame aj s opačným názorom, a to hlavne z krátkodobého hľadiska. Hoci územná samosprávna jednotka môže mať politické právomoci a prístup k finančným zdrojom, kým nedisponuje kapacitou robiť stanovenú prácu a splniť úlohy, na ktoré bola vytvorená, decentralizácia pravdepodobne neprinesie želané výsledky. Ide o ľudský kapitál, teda požadované zručnosti a vedomosti zamestnancov na miestnej úrovni a fyzický kapitál, kde máme na mysli napríklad technológie. Decentralizáciou sa nepresúva iba moc z centra na miestne samosprávy, zároveň sa decentralizáciou presúva výkon mnohých aktivít z centrálnej na miestne byrokracie. Preto je dôležité získavať schopných ľudí, teda s požadovanou odbornosťou a profesionalitou, dôležité sú pravidlá kariérneho postupu atď. Talentovaní jedinci majú tendenciu vyberať si širšie polia pôsobnosti, ktoré zároveň z dlhodobého hľadiska ponúkajú lepšie možnosti pre kariérny postup. Ak centrálne byrokracie poskytujú lepšie príležitosti pre uplatnenie schopných jedincov, môžu v porovnaní s miestnou byrokraciou prilákať vzdelanejších a schopnejších zamestnancov.

● **Vyššie celkové administratívne náklady**

Podľa Svetovej banky vytváranie ďalších článkov správy vecí verejných môže byť finančne náročnou záležitosťou. Kým v súvislosti s decentralizáciou sa centrálna vláda v najlepšom prípade odbremení od určitých oblastí verejnej správy a zníži počet zamestnancov, empirické údaje poukazujú na to, že títo zamestnanci sú často absorbovaní miestnou samosprávou. Preto buď nedochádza k celkovej zmene počtu zamestnaných vo verejnom sektore alebo, v horšom prípade, počet zamestnancov centrálnej vlády ostáva nezmenený a zamestnanosť v miestnych samosprávach narastá. Môže preto nastať situácia, keď narastajú celkové administratívne náklady verejného sektora (Decentralization & Subnational*f*,2004).

● **Participácia verejnosti nie je automatická**

Naznačili sme tiež, že dobrá správa vecí verejných predpokladá participáciu, zainteresovanie verejnosti na jej rozhodnutiach a monitorovaní jej činnosti. Ako však uvádza Mancur Olson, 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 neprispejú k jeho zabezpečovaniu. Participácia tak podľa M. Olsona nie je automatická. Samotná povaha kolektívneho nedeliteľného prospechu zdôvodňuje a motivuje apatiu (Sartori, 1993). Indikátorom nedostatočného záujmu o vecí verejné na úrovni samosprávy býva nízka volebná účasť v lokálnych voľbách.

- **Nárast korupčného správania**

Decentralizáciou sa mení rozloženie moci v krajine, kontrola nad výkonom konkrétnych úloh a zamestnanosťou vo verejnom sektore. Zavádza sa ňou viac úrovní riadenia a správy krajiny. Tam, kde je moc (právomoc rozhodovať) a finančné prostriedky, rastie riziko a pokušenie ich zneužiť. V menších komunitách sú, podľa tohto pohľadu, neformálne prepojenia občanov a podnikateľov s miestnou verejnou mocou silné. Nedodržanie nárazníkového princípu, teda správanie zástupcov verejného sektora na miestnej úrovni tak, že uprednostňujú príbuzných, známych, priateľov atď., vytvára podhubie pre korupčné aktivity. Yoram Ben-Porath uvádza, že ide o uprednostňovanie tzv. F-vzťahov, z ang. Families, Friends and Firms[24] (Ben-Porath, 1980).

Rozhodovanie založené na osobných vzťahoch má dopad na efektívnosť verejného sektora, na kvalitu života občanov v príslušnej komunite a ovplyvňuje aj miestny politický život. Zo stratégie podnikateľov zameranej na vytváranie, hľadanie zisku vytvára takéto prostredie vhodné podmienky pre stratégie podnikateľov zamerané na hľadanie renty. Teda prerozdeľovanie miestneho rozpočtového koláča, namiesto prispievania k jeho zväčšovaniu. Často sa navyše konštatuje, že ak kultúra klientelizmu má silnú tradíciu, môže na lokálnej úrovni celé decentralizačné snaženie znehodnotiť a korupčné väzby sa môžu vďaka nemu ešte posilniť (Tools for Practitioners, 2004). Blízkosť spravovaných so spravovanými môže preto predstavovať paradoxne nie predpoklad pre väčšiu transparentnosť, ale naopak môže podporovať a udržiavať klientelistické väzby a rodinkárstvo. Ako bolo uvedené aj v predchádzajúcom bode, kolektívne konanie často zlyháva, čo v praxi môže znamenať nedostatočnú verejnú kontrolu miestnej samosprávy zo strany občanov.

Podľa Mancura Olsona v čase rozkvetu mestských štátov v severnom Taliansku najvyšším správnym úradníkom[25] v Janove musel byť človek, ktorí nepatril do danej komunity a teda zároveň taký, kto nemal žiadne väzby na niektorú z mocných rodín v meste. Navyše bol menovaný na časovo limitované, fixné obdobie, musel z mesta po skončení stanoveného času odísť a mal zakázané 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).

- **Preferencie občanov vie merať aj centrálna vláda**

Už spomenutá asymetria informácií sa dá riešiť aj tak, že centrálna vláda menuje svojich zástupcov na miestne úrady. Predpokladá sa, že menovaní zástupcovia centrálnej vlády disponujú kapacitou identifikovať potreby a preferencie miestnej populácie. Centrálne vlády v unitárnych štátoch často mávajú svojich reprezentantov na miestnej úrovni, napríklad ako sú prefekti vo

24 slov. rodina, priatelia a “rmy.
25 Z ang. chief administrator of the governemnt

Francúzsku, ktorí sledujú miestne preferencie a potreby. Väčšinou ide o vzdelaných zástupcov, aj keď hrozí, že zveličia miestne potreby s cieľom zvyšovať svoju dôležitosť a rozpočet. Preto je dôležité sledovať, či sa s centrom komunikuje o potrebách na základe korektných informácií. Podľa tohto prístupu to, či je miestna verejná správa ochotná a schopná reagovať na miestne preferencie viac ako centrálna vláda, závisí od nastavenia motivácií a spôsobu prijímania politických rozhodnutí. Centrálna vláda, ktorá má záujem o miestne voličské hlasy, môže mať tiež silný záujem na ich uspokojovaní.

I.6. Revízia prístupu – potreba širšieho pohľadu na decentralizáciu

V úvode tejto štúdie sme uviedli, že narastajúce množstvo krajín prechádza procesom decentralizácie hlavne z dôvodu zlepšiť správu vecí verejných a poskytovanie verejných služieb. Ako to vyzerá v praxi? Do akej miery politická, fiskálna či administratívna decentralizácia správy vecí verejných a poskytovania verejných služieb prispieva k ich zlepšeniu? Dochádza k napĺňaniu stanoveného cieľa?

Pred odpoveďou na uvedené otázky bližšie načrtneme všeobecný rámec uskutočňovania zmien vo verejných sektoroch, ktorý má svoje implikácie aj pre decentralizáciu.

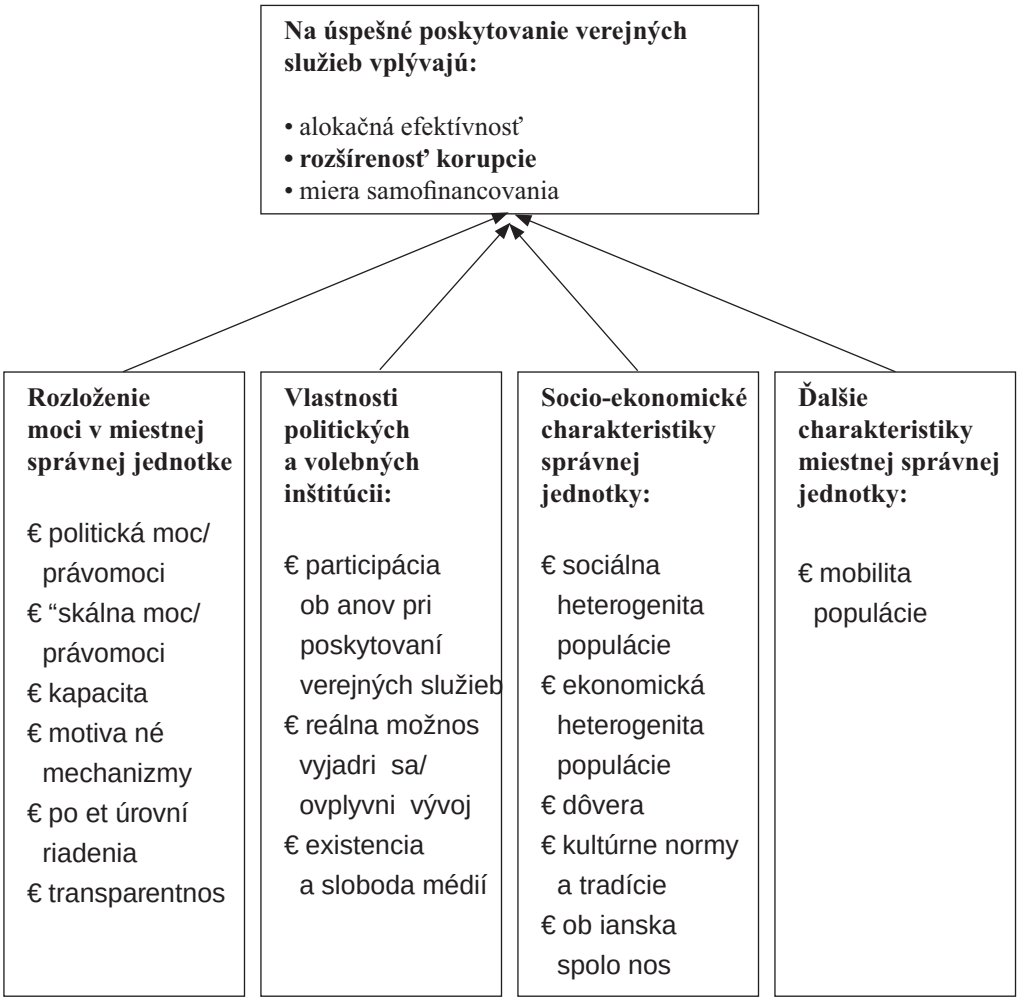
Decentralizácia sa v mnohých krajinách stala súčasťou agendy modernizácie verejnej správy. Ide o jednu z najčastejšie diskutovaných tém. Pričom pojem modernizácia sa používa hlavne na vysvetlenie a obhajobu uskutočňovaných zmien v štruktúre, organizácii a fungovaní verejnej správy (Muller – Wright, 1994). Podľa Christophera Hooda môže mať pojem modernizácia štyri významy: po prvé ide o modernizáciu v zmysle hĺbkovej zmeny. Ako však ďalej uvádza, problematickým sa javí dosahovanie zmien v správaní v danej organizácii. Otvorenými ostávajú nasledujúce typy otázok: Vždy sa v súvislosti so zmenou technológie menia aj fundamentálne spoločenské vzťahy? Alebo – vedie používanie rovnakej technológie k rovnakému správaniu? Druhým významom modernizácie je dosiahnutie nezvratnej zmeny, „bez cesty späť“. Podľa Hooda pri snahe zlepšovať existujúci stav verejnej správy v praxi dochádza k zmenám oproti pôvodne zvoleným postupom uskutočnenia reformy, zmeny, teda dochádza k posunom zvolených prístupov. Stanovený cieľ nie je vždy dosahovaný presadzovaním iba jedného trendu. Tretím významom je modernizácia ako konvergovanie, približovanie sa, ktoré sa často spája s procesom globalizácie. Podľa tohto pohľadu, keď sa verejné správy modernizujú, predpokladá sa, že sa postupne začnú navzájom podobať. Niekedy sa to vníma ako logický spôsob formovania „najlepšieho modelu na svete“. Ide o pomerne dlho používaný koncept. Bernard Silberman napríklad skúmal naplnenie weberovskej diskusie o všeobecnom modele modernity zo začiatku dvadsiateho storočia. Poukazuje na to, že tieto myšlienky boli mylné – jednotlivé krajiny si ponechali vzájomne odlišné spôsoby riadenia verejnej správy, ktoré odrážali existujúce odlišnosti v politike jednotlivých krajín, odlišnosti v práve a v administratíve (Silberman, 1993). Po štvrté je modernizácia vnímaná ako zmena, ktorá je prospešná, užitočná, prináša výhody. Podľa Christophera Hooda, aj kedy boli v konkrétnom prípade zavádzanej zmeny tri predchádzajúce poňatia modernizácie bezproblémové, neznamená to, že vždy platí aj uvedené štvrté poňatie pojmu modernizácia. Skutočnosť, že uskutočnené kroky sú nové, prípadne nevyhnutné, nevyhnutne neznamená, že sú aj želané. Povedzme, že dane sú nevyhnutné, avšak nedá sa povedať, že každý prijíma povinnosť platiť ich s nadšením (Hood, 1998).

Christopher Hood zároveň upozorňuje, že pri pohľade na dosiahnuté výsledky spojené s uplatnením jednotlivých prístupov k organizácii verejnej správy môžeme zaznamenať aj sklamania a prekvapenia. Takýto stav je podľa neho pravdepodobný preto, lebo či už ide o líniové riadenie používajúc hierarchiu, alebo o riadenie individuálnym prístupom, keď sa kontrola zabezpečuje konkurenciou, alebo riadenie egalitárskym prístupom, podporujúcim solidaritu a kontrolu založenú na vzájomnej spolupráci jednotlivých skupín, na participácii, prípadne riadenie, kde sa uplatňuje náhodný spôsob kontroly, každý z týchto prístupov má svoje slabé stránky, dajú sa očakávať vedľajšie účinky ako aj opačný efekt (Hood, 1998).

Aj vo väzbe na vyššie uvedené, posúdenie toho, či decentralizácia zlepšila správu vecí verejných a výkonnosť ekonomiky nie je jednoduché. V odbornej literatúre a štúdiách, ktoré sa zameriavali na fungovanie územných samospráv v rôznych krajinách sveta, sa môžeme stretnúť s odlišnými skúsenosťami a s viacerými pohľadmi na úspešnosť decentralizovaného modelu riadenia spoločnosti. Úspešnosť dosiahnutia tohto cieľa sa líši napríklad v závislosti od toho, aká forma decentralizácie sa zvolila v príslušnej krajine, aká je v danej krajine inštitucionálna štruktúra – teda formálne pravidlá, neformálne pravidlá a ich následné premietnutie v každodennej správe vecí verejných, v správaní jednotlivcov, v tvorbe a implementácii verejných politík. Správa vecí verejných je totiž mnohostranný koncept zahrňujúci viaceré aspekty správania rôznych aktérov pôsobiacich v spoločnosti. Dopady súvisiace s použitím verejnej moci, aj na úrovni územnej samosprávy, tak vplývajú na kvalitu života občanov. Preto je dôležité poznať, akými pravidlami sa riadi decentralizovaná jednotka, za akých podmienok môže fungovať, a za akých nie. Prípadne čo podniknúť, aby sa formovali podmienky na úspešnú verejnú správu na úrovni miestnej samosprávy.

Ako príklad, pomocou ktorého sa pokúšame bližšie poukázať na inštitucionálne parametre – formálne a neformálne pravidlá, ktoré vplývajú na úspešnosť decentralizácie poskytovania verejných služieb – ponúkame nasledujúcu schému. V mierne modifikovanej podobe platí aj pre úspešnosť priameho výkonu verejnej správy na úrovni miestnej samosprávy. Preto vysvetlenia, ktoré nasledujú za schémou 2 majú všeobecnejší charakter.

Schéma 2
Na úspešné poskytovanie verejných služieb vplývajú:



Zdroj: Decentralization, Governance, 1999.

Vybrané parametre uvedené v schéme 2 bližšie uvádzame v nasledujúcom texte:

- Rozloženie moci v miestnej správnej jednotke:

Politická moc/právomoci
Dôležitým faktorom, ktorý vplýva na výstupy miestnej verejnej správy, je spôsob jej kreovania … teda i sú jej zástupcovia volení alebo menovaní. V prípade, že sú menovaní, existuje riziko že nebudú reprezentova záujmy miestnej populácie. Medzi al•ie dôležité faktory patrí rozsah autonómie miestnej verejnej správy pri tvorbe verejných politík.

Fi•kálna moc/právomoci
Aby sa mohla decentralizáciou zlep•i alokácia zdrojov, mala by ma miestna verejná správa finan nú kapacitu reagova na potreby a preferencie voli ov. Aloka ná efektívnos miestnej verejnej správy teda môže závisie aj od možnosti generova príjmy a rozhodova o výdavkoch.

Kapacita miestnej verejnej správy
Hoci miestna verejná správa disponuje politickými právomocami a prístupom k finan ným zdrojom, kým nemá dostato nú kapacitu vykonáva , robi stanovenú prácu decentralizácia pravdepodobne neprinesie želané výsledky. Pod kapacitou v uvedenom kontexte rozumiem schopnos , kompetentnos a efektívnos miestnej verejnej správy plánova , implementova , riadi a vyhodnocova verejné politiky, stratégie alebo programy, ktoré sú vytvorené s cie om ovplyvni podmienky v danej miestnej správnej jednotke (Shafritz, 1986). Ide teda o udský kapitál (zru nosti a vedomosti) a fyzický kapitál (napríklad technológie).

Motiva né mechanizmy
Zru nosti, vedomosti a prístup k technike i technológiám samy o sebe nezabezpe ia, že sa vykoná požadovaná práca. Ako sa prijaté politiky implementujú … a i sa implementujú tak, ako sú zadefinované … záleží aj od motiva nej •truktúry, ktorá riadi implementa ný proces a správanie zamestnancov tým poverených. —truktúra motivácií zah a mechanizmy monitoringu aktivít zamestnancov, pravidlá prijímania do zamestnania, odme ovania, sankcionovania, prepú• ania, internej mobility zamestnancov vrátane ich rotácie. Tieto faktory, ako aj pravidlá pre vy•etrovanie a potrestanie prípadných zneužití, ovplyv ujú to, i sa decentralizáciou zníži korupcia, podporí sa skladanie ú tov a zlep•í alokácia zdrojov. Preto pri zabezpe ovaní kvalitnej správy vecí verejných a poskytovaní verejných služieb je potrebné venova pozornos aj reforme pravidiel pre zamestnávanie a prácu vo verejnom sektore. Vrátane preh adnosti stanovených pravidiel. Aj v rámci tejto reformy sa dajú zadefinova zodpovednostné mechanizmy decizorov.

Po et úrovní riadenia
To, i sa decentralizáciou zlep•í zodpovednos predstavite ov miestnej verejnej správy v zmysle skladania ú tov a zníži korupcia, môže do istej miery závisie aj od po tu úrovní riadenia. Teda ko ko existuje úrovní v rámci danej byrokratickej hierarchie, medzi voleným zástupcom, ktorý prijal rozhodnutie o istej verejnej politike a voli om, ktorý získava žiadanú službu. ím viac existuje úrovní riadenia, tým viac sa môžu vyskytnú informa né asymetrie a pod a teórie tým vzniká viac možností pre korup né správanie.

Transparentnos aktivít miestnej verejnej správy
Prístup k informáciám je ve mi dôležitý pri vytváraní a zvy•ovaní efektívnosti zodpovednostných mechanizmov. Pochopenie spôsobu rozhodovania a prijatého rozhodnutia vo verejnom sektore by malo by založené na informáciách. Kým nie sú verejne dostupné informácie o tom, ako získa jednotlivé povolenia poskytované miestnou verejnou správou, aké tovary a služby sú poskytovan i zabezpe ované miestnou verejnou správou, ako sú poskytované, kto ich získava, ko ko stoja … len ažko môžu požadova efektívnu správu vecí verejných. Mechanizmy na podporu fiskáln transparentnosti a zodpovednosti zah ajú napríklad zverej ovanie informácii o rozpo toch a programoch miestnej verejnej správy, auditoch, otvorených a sú ažných verejných obstarávaniach, at .

- Vlastnosti politických a volebných in•titúcii:

Participácia, ú as ob anov pri poskytovaní verejných služieb
Argument, že decentralizácia zlep•uje aloka nú efektívnos a zodpovednos v zmysle skladania ú tov stojí na predpoklade, že miestne verejné správy sú lep•ie informované o potrebách a preferenciách miestnych obyvate ov, a miestni obyvatelia sú lep•ie oboznámení s aktivitami miestne verejnej správy. istá fyzická blízkos k spravovaným neznamená, že správcovia majú potrebné informácie, kým nevynaložia úsilie ich získa . Tento záver platí rovnako aj na obyvate ov … miestne obyvate stvo nie je nevyhnutne oboznámené s aktivitami miestnej verejnej správy.

Medzi participáciou a decentralizáciou je symbolický vz ah. Úspe•ná decentralizácia si vyžaduje istú úrove participácie •ir•ej verejnosti. Miestne samosprávy reagujú na požiadavky svojich voli ov lep•ie a efektívne vtedy, ke existuje tok informácií medzi ob anmi a miestnymi samosprávami. V prostredí, v ktorom je slabá tradícia participácie ob anov, môže by decentralizácia dôležitým krokom pre vytvorenie pravidelných a itate ných príležitostí pre interakcie ob anov a •tátu. Teda to, i miestne verejné správy majú informácie o preferenciách miestnych obyvate ov, závisí od existencie mechanizmov, ktoré by umožnili miestnym obyvate om zú ast ova sa a by vypo utí pri rozhodovaní o správe vecí verejných a verejných službách. Mechanizmy pre participáciu ob anov je možné považova za dôležitú podmienku úspe•nosti decentralizácie. Preto pri uskuto ovaní decentralizácie je potrebné bra do úvahy možnosti a limity, ktoré sú vytvorené existujúcimi kanálmi miestnej participácie. Nedostatok participatívnych mechanizmov by mal by výzvou pre ich formovanie.

Ú inná participácia[26] ob anov pri správe vecí verejných na miestnej úrovni a zabezpe ovaní verejných služieb zmen•uje informa né asymetrie. Zárove to pomáha predstavite om miestnej verejnej správy prispôsobi prijímané rozhodnutia preferenciám ob anov. Participácia ob anov v tejto oblasti môže zvý•i zodpovednos miestnej verejnej správy tým, že sa ob ania oboznámia s ich aktivitami a môžu ju kontrolova .

Pri participácii ide predov•etkým o narastajúcu úlohu ob anov pri výbere miestnych lídrov a pri komunikácii s nimi o tom, o sa od nich o akáva pri výkone zverených úloh. Inými slovami, pri participácii verejnosti ide o poskytovanie vstupov do rozhodovania miestnej verejnej správy. Skladanie ú tov predstavuje odvrátenú stranu tej istej mince. Ide o mieru, do akej miestne verejné správy musia vysvet ova alebo obháji , o spravili alebo nespravili. Zlep•ený prístup k informáciám o potrebách a preferenciách miestneho obyvate stva je jednou z teoretických výhod decentralizácie. Av•ak neexistuje záruka, že v praxi budú lídri kona pod a daných preferencií, kým nebudú cíti istý tlak na potrebu sklada ú ty ob anom. Miestne vo by sú najbežnej•ou a najsilnej•ou formou skladania ú tov, av•ak po ruke sú aj al•ie mechanizmy.

Miera, do akej môžu ma ob ania Œhlas• pri zabezpe ovaní a poskytovaní verejných služieb závisí od toho, aké procesy participácie ob anov pri rozhodovaní miestnej verejnej správy existujú. Ústava, zákony a iné normatívne právne akty centrálnej správy alebo miestnej verejnej správy môžu vytvori rôzne typy participatívnych mechanizmov. Prostredníctvom nich môže ob an pravidelne vyjadrova svoje preferencie, vnímané problémy spojené s poskytovaním

[26] Tejto oblasti sa bližšie venujeme pri popise ďalšej charakteristiky politických a volebných inštitúcii.

verejných služieb, at . Medzi takéto mechanizmy, okrem volieb, napríklad patria: prieskumy spokojnosti s poskytovanými verejnými službami, verejné vypo utia … tzv. public hearings verejné zhromaždenia, hotlines - tzv. horúce telefónne linky, administratívne a právne opravné nástroje, ombudsman, miestne referendá at .

Ú inná participácia … reálna možnos vyjadri sa/ ovplyvni vývoj
Dopad decentralizácie na kvalitu správy vecí verejných a poskytovanie služieb nestojí len na existencii mechanizmov zameraných na participáciu užívate ov, ale aj na tom, kto má prístup k uvedeným mechanizmom, a koho hlas v praxi ovplyvní prijaté rozhodnutie … napr nasmerovanie existujúcich zdrojov v danej správnej jednotke. Stav v danej oblasti poukazuje na to, akým záujmom slúži miestna samospráva. Ak nebudú ma predpokladaní užívatelia príslu•ne verejnej služby a tí, ktorí sú ovplyvnení rozhodovaním súvisiacim s priamym výkonom verejnej správy, možnos by vypo utí a vyjadri svoj názor, hrozí, že skupiny s úzkymi záujmami ovládnu rozhodovanie, vrátane zdrojov.

Participácia verejnosti nie je samoú elná. V uvedenom kontexte je možné hovori aj o teste participácie verejnosti na správe vecí verejných na miestnej úrovni … k jej naplneniu dochádza vtedy, ak vedie k vy••ej zodpovednosti v zmysle skladania ú tov predstavite ov miestnej správne jednotky.

Existencia a sloboda médií
Média môžu slúži ako dôležitý externý prvok, ktorý podporuje transparentnos a skladanie ú tov miestnej verejnej správy. Poskytuje totiž informácie o jej aktivitách. Zárove napríklad monitoringom a investigatívnym poh adom na aktivity predstavite ov verejného sektora zvy•uje riziko spojené s korup ným správaním. Táto ich schopnos závisí od viacerých faktorov, medzi ktoré patrí miera slobody a nezávislos od tlakov verejného sektora. Efektívnos médií závisí aj od existencie zmysluplnej konkurencie. Monopolné postavenie novín na miestnom trhu môže vies k nezáujmu o investigatívny prístup k miestnym politikom a podnikate om.

Z ostatných faktorov vyberáme:

Dôvera medzi ob anmi a miestnou verejnou správou
Teoretické argumenty tvrdia, že dôvera ovplyv uje poskytovanie verejných služieb tým, že znižuje náklady na spolo né konanie, a preto podporuje spoluprácu a kolektívne konanie. Dôvera môže podpori spoluprácu.

Kultúrne normy a tradície
Kultúrne normy a tradície môžu ma vplyv na poskytovanie verejných služieb a participáciu. Participácia verejnosti je s vysokou pravdepodobnos ou ah•ie zorganizovate ná a akceptovate nej•ia miestnou verejnou mocou, ak je postavená na tradícii ob ianskeho zainteresovania sa do verejnej politiky. Kultúrne normy môžu ma tiež vplyv na efektívnos spolupráce ob anov.

Ob ianska spolo nos[27] Existencia a efektívnos ob ianskej spolo nosti má v uvedenom kontexte význam, pretože mimovládne organizácie, asociácie užívate ov služieb, a iné ob ianske skupiny môžu pomôc pri koordinácii ob ianskych aktivít a Œnecha sa vypo u • miestnou verejnou správou, a môžu tiež pracova ako Œkontrola• aktivít miestnej verejnej správy a tla i na zvý•enie skladania ú tov, zodpovednosti. Ob ianska spolo nos a s ou spojený sociálny kapitál umož uje ob anom artikulova svoje požiadavky a reagova na innos miestnej verejnej správy a požadova od jej predstavite ov, aby sa zodpovedali za svoje rozhodnutia.

Ako sa má teda „dobre“ spravovať „polity“, miestna samospráva?

Štandardný pohľad hovorí o spravovaní účinnom, efektívnom a prospešnom. Pri účinnom spravovaní máme na mysli schopnosť dosahovať želané výsledky (New Webster´s Dictionary..., 1992). Dôraz sa tu kladie na schopnosť konať, teda hlavne na procesné hľadisko. Pri efektivite spravovania sa pozeráme na mieru, pri akej sa dosahované výsledky, účinky dosahujú pri danom vklade. Pri prospe•nom spravovaní sa jedná o schopnosť prinášať úžitok pre spravovaných vo forme socio-ekonomických opatrení zameraných na zlepšenie kvality života, kde sa dôraz kladie skôr na obsah a nie na dynamický proces, teda prospe•ne spravovať. Účinné, efektívne a prospešné spravovanie teritória je predpokladom dobrého spravovania krajiny.

Ako prehľadne uviedla schéma 2, medzi bariéry dosiahnutia cieľov miestnej samosprávy patrí aj korupcia, netransparentnosť či nedostatočná miera zodpovednosti pri správe vecí verejných na miestnej úrovni. Tento pohľad na potrebné formálne a neformálne pravidlá fungovania decentralizovanej verejnej správy verí, že vytvorenie efektívnych zodpovednostných mechanizmov týkajúcich sa predstaviteľov miestnej verejnej správy vytvorí predpoklady pre ich lepšie skladanie účtov verejnosti. Zodpovednostné mechanizmy by mali zvýšiť tlak zameraný na zavedenie vyššej transparentnosti miestnej samosprávy, v ktorej bude ľahšie odhaliť korupciu. V súvislosti s uvedeným sa postupne presadzuje nový, **širší pohľad na podmienky pre „dobrú“ správu vecí verejných na decentralizovanej úrovni.** Z tohto dôvodu je pri riešení teritoriálneho usporiadania štátu a stanovenia príslušných právomoci v hre oveľa viac ako len počet nižších administratívnych alebo samosprávnych jednotiek.

Záverom prvej kapitoly preto uvádzame, že nevyhnutnou, avšak nie postačujúcou podmienkou pre získanie ovocia, ktoré sa decentralizáciou očakáva, je zavádzanie transparentnosti, participácie a ďalších nástrojov na prevenciu a znižovanie korupcie.

---

27 Občianska spoločnosť býva charakterizovaná v súčasnej literatúre ako historicky vykryštalizovaná vrstva spoločenského života, ktorá sa vyznačuje spontánnym sebavyjadrením jedincov a ich dobrovoľných združení vytvorených na realizáciu ich partikulárnych záujmov. Subjektom občianskej spoločnosti je občan, teda jedinec vybavený občianskym statusom. Jeho podstatou je rozsah možností presadiť vlastné záujmy prostredníctvom právneho zakotvenia miery suverenity človeka. Občianska spoločnosť je preto komplexom nepolitických vzťahov. Ich prostredníctvom sa občania zasadzujú o riešenie verejných problémov, v hraničných situáciách však vstupujú aj do politiky. Pre zhrnutie krátkej definície, občianska spoločnosť je členitou infraštruktúrou poskytujúcou široký priestor činnosti dobrovoľných ľudských spoločenstiev, združení, organizácií, hnutí a pod., ktoré predstavujú určitý protipól, opozíciu štátnej moci (Večeřa, 1996, s. 13 – 14).
Pre podrobnejšiu analýzu a definíciu občianskej spoločnosti pozri bližšie napríklad Müller, K.: e•i a ob anská spole nost. Pojem, problémy, východiska. Praha, Triton 2003, 2. vydanie.

II. Decentralizácia a rozšírenosť korupcie na Slovensku

Korupcia vo verejnom sektore, vrátane úrovne miestnej samosprávy, je zlyhaním kolektívneho konania. Minimálne dvaja jedinci sa dohodnú a na úkor ostatných majú prospech z korupčného konania.

Neexistuje zatiaľ ustálený názor na to, či je korupcia vyššia v decentralizovaných štátoch alebo v unitárnych. Nájdeme štúdie podporujúce obe tvrdenia. Napríklad Daniel Treisman tvrdí, že korupcia je väčšia v decentralizovaných krajinách (Treisman, 1998). Na strane druhej stojí názor, že možnosť realizácie transakcií na nárazníkovom princípe je ťažšie dosiahnuteľná v krajinách s centralizovanou štruktúrou správy vecí verejných. V decentralizovanej štruktúre je totiž viac hráčov, čo si vyžaduje jasnosť vzťahov a rolí jednotlivých verejných hráčov. Podľa tejto teórie sa teda očakáva, že decentralizované systémy sú transparentnejšie pri definovaní rolí jednotlivých verejných hráčov a kladú väčší dôraz na zodpovednosť v zmysle skladania účtov dosiahnutých výsledkov.

Rémy Prud´homme verí, že korupcia je väčším problémom na miestnej, decentralizovanej úrovní a menším na centrálnej úrovni. Ako príklad poukazujú na Francúzsko a Taliansko (Prud´homme, 1994). Podľa Vita Tanziho môže byť bežnejším problémom na miestnej úrovni, hlavne v rozvojových krajinách (Tanzi, 2000). Korupcia je podľa neho často stimulovaná tým, že verejní činitelia a obyvatelia obvykle pracujú a žijú v jednej komunite. Poznajú sa celý život alebo pochádzajú z rovnakých rodín. Blízkosť spravovaných a spravujúcich prináša personalizmus do rozhodovania a vzťahov, čo je nepriateľom nárazníkového princípu. Ak nie je rozhodovanie riadené nárazníkovým princípom, verejný záujem sa dostáva do úzadia a niektoré rozhodnutia sa uskutočňujú v prospech súkromných záujmov alebo skupín. Teda namiesto zvýšenia kvality demokratických rozhodovacích procesov a posilnenia kapacity štátu, môže mať decentralizácia opačný efekt. Takéto reformy môžu vyústiť do situácie, že z nich budú mať prospech tradičné miestne elity, ktoré dokážu využiť rozšírené rozhodovacie právomoci, kompetencie a s tým spojené rozšírené zdroje, ktoré majú k dispozícii, a to politicky aj ekonomicky. Tieto výsledky decentralizácie boli zaznamenané v mnohých krajinách sveta. Zvyšovaním miestnej autonómie sa zvyšuje možnosť pre nárast korupcie na miestnej úrovni. Dochádza tak k plytvaniu verejných zdrojov a k ich zneužitiu, keďže primárne slúžia na uspokojovanie úzkych klientelistických a osobných záujmov. V kombinácii s častými monopolnými právami tých, ktorí sú poverení rozhodovaním, voľnosťou ich rozhodovania, nízkou transparentnosťou a slabými monitorovacími mechanizmami sú podľa Roberta Klitgarda otvorené dvere pre nekalé aktivity agentov (Klitgard, 1998).

Aj skúsenosti zo zahraničia teda ukazujú, že korupcia môže byť na tejto úrovni značne rozšírená. Dokonca ju mnohí považujú za jav, s ktorým sa dá ťažšie vysporiadať ako s korupciou na centrálnej úrovni. Nový rozmer nadobúda táto problematika v súvislosti s tzv. decentralizáciou. Tá sa totiž sa istých okolností môže stať aj decentralizáciou korupcie.

Preto sa, tak ako sme uviedli v závere predchádzajúcej kapitoly, postupne presadzuje nový, širší pohľad na správu vecí verejných na decentralizovanej úrovni.[1] Výraznejší dôraz sa kladie

[1] Prehľadne na to poukazuje aj schéma 2.

na naplnenie takých parametrov správy vecí verejných, ako sú: miestny aktivizmus – verejná participácia, zodpovednosť v zmysle skladania účtov dosahovaná aj cez zodpovednostné mechanizmy, transparentnosť, znižovanie korupcie. Teda snaha o transparentnosť verejného sektora, zavádzanie zodpovednosti v zmysle skladania účtov verejnej správy a ďalších protikorupčných mechanizmov by mala byť integrálnou súčasťou verejných politík uskutočňovaných na úrovni miestnej samosprávy.[2]

Jedným z obľúbených mýtov na Slovensku je, že korupcia na úrovni miestnych samospráv je nízka, resp. žiadna. Existuje však veľa príkladov o opaku. Aká je situácia v danej oblasti na Slovensku sa pozrieme bližšie v nasledujúcom texte.

Možnosť korupcie vo verejnom sektore, t. j. zneužitia moci nad verejným majetkom, resp. právami, s cieľom získať vlastné súkromné výhody, je všade tam, kde sa narába s verejnými prostriedkami a je v zásade bezodná. Týka sa to prirodzene aj miestnych samospráv.

Napriek tomu, že v Slovenskej republike dodnes neprebehla dôsledná fiskálna decentralizácia, obce a najmä väčšie mestá už aj v súčasnosti spravujú majetok v hodnote desiatok či stoviek **miliónov** a nezriedka aj niekoľko **miliárd** korún. Presun majetku i financií zo štátu na obce, mestá a regióny pritom sústavne pokračuje.

Hospodárenie s majetkom miestnych samospráv však nie je sprevádzané súbežným vytváraním a zavádzaním efektívnej inštitucionálnej (externej aj internej) i verejnej (občianskej, mediálnej) kontroly. Za korupčné správanie na úrovni miestnych samospráv nebol na Slovensku zatiaľ nikto odsúdený. Pri pokuse o analýzu korupcie na tejto úrovni správy vecí verejných sa zároveň nedá oprieť o komplexné štatistické ukazovatele. To prirodzene neznamená, že korupčné správanie sa na úrovni miest a obcí Slovenska vôbec nevyskytuje.

S cieľom poskytnúť reálnejší obraz o stave korupcie, ako nám sprostredkúvajú policajné štatistiky, si môžeme pomôcť dvoma spôsobmi:

- po prvé, pozrieme sa na to, ako vnímajú korupciu na úrovni samosprávy jej obyvatelia. Táto analýza nám poodkryje dvere a bližšie poukáže na **vnímanie fenoménu korupcie** na tejto úrovni;
- po druhé, na základe praxe od roku 1990 sa pokúsime zostaviť akúsi **„mapu korupcie“** na úrovni územnej samosprávy, t. j. zoznam oblastí, kde dochádza, resp. môže ľahko dochádzať k zneužívaniu samosprávnych prostriedkov. Najdôležitejšou oblasťou – „bodom“ na takejto „mape“ potenciálnej samosprávnej korupcie - je bezpochyby **nakladanie s obecným majetkom.** To môže mať totiž aj podobu netransparentného a nevýhodného predaja či prenájmu nehnuteľného i hnuteľného majetku obce, neefektívnosti pri využívaní a správe majetku, protekcionistickej bytovej politiky, vykonávania tzv. „zbytočných investícií“ v rámci vlastnej investičnej činnosti obce a podobne. Ďalšou úzko súvisiacou oblasťou činnosti miestnej samosprávy citlivou na korupčné správanie

[2] Na stole sú aj viaceré teórie, na ktoré je možné prihliadať a brať ich do úvahy pri procese decentralizácie a jeho nastavení tak, aby dosahoval stanovené ciele. Ide napríklad o teóriu správy vecí verejných (governance theory), kolektívneho správania a sociálneho kapitálu, ktoré sa zameriavajú na kritériá určujúce schopnosť verejnosti spolupracovať a spoluvytvárať podmienky pre dobrú správu vecí verejných a efektívne poskytovanie služieb v danej správnej jednotke.

je zabezpečovanie verejných služieb, pri ktorom sa možno nezriedka stretnúť aj s konfliktom záujmov, previazanosťou samospráv na konkrétne podnikateľské subjekty či obchádzaním mechanizmov verejného obstarávania. Inou korupčne citlivou oblasťou je vlastná rozhodovacia činnosť samospráv, najmä ak je spojená s voluntarizmom pri rozhodovaní. V rámci nej potom môže dochádzať k vydávaniu rôznych administratívnych rozhodnutí, povolení, záväzných stanovísk a vyjadrení rozporných s verejným záujmom a obhajujúcich skôr osobné a skupinové záujmy, ďalej k netransparentnému udeľovaniu nenárokovateľných výhod, ale aj k pochybnej personálnej politike v rámci obecného úradu, ktorá môže mať podobu protekčného systému odmeňovania zamestnancov úradu, prípadne rodinkárstva pri obsadzovaní pracovných miest na úrade a podobne. Osobitným „bodom“ je potom hospodárenie a vôbec fungovanie príspevkových a rozpočtových organizácií zriadených obcou a rovnako aj právnických osôb (firiem), ktoré si obec založila.[3]

II.1. Vnímanie korupcie na úrovni miestnej samosprávy

Medzi najrozšírenejšie formy korupčného správania sa v miestnej samospráve obce, mesta patria, podľa respondentov, **klientelizmus (46 %)** a **rodinkárstvo (44 %)**.[4]

- **Miera rozšírenosti korupcie v miestnej samospráve obce/mesta**

Rozšírenosť (veľmi + dosť rozšírená) korupcie v miestnej samospráve svojej obce, mesta deklaruje 38 % respondentov. Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli tento názor, je medzi respondentmi z väčších miest. Opačný názor (korupcia je málo rozšírená, resp. vôbec neexistuje) uviedla necelá pätina respondentov (18 %). Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli tento názor, je medzi respondentmi z menších sídiel. Viac ako štvrtina respondentov si myslí, že korupcia v miestnej samospráve ich obce, mesta síce existuje, ale jej rozšírenosť nevedia posúdiť (27 %). Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli tento názor, je medzi respondenti z väčších miest.[5]

- **Existencia korupcie a klientelizmu v obci/meste v jednotlivých oblastiach**

Vo všetkých sledovaných oblastiach respondenti častejšie uvádzali, že v ich obci, meste **skôr dochádza ako nedochádza** ku korupcii alebo klientelizmu. Medzi najčastejšie oblasti, v ktorých dochádza ku korupcii alebo klientelizmu, patrí 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 40 %). Vyšší podiel respondentov, ktorí uvádzali prítomnosť korupcie, klientelizmu v predložených oblastiach, je medzi respondenti s vyšším vzdelaním a respondentmi z väčších sídiel. Naopak, vyšší podiel respondentov, ktorí si myslia, že v daných oblastiach nedochádza ku korupcii, klientelizmu, je medzi respondenti s maďarskou národnosťou a respondentmi z menších sídiel.[6]

---

3 Podrobné predstavenie „mapy samosprávnej korupcie“, vrátane popisu a analýzy jednotlivých faktorov a prejavov korupcie, je predmetom nasledujúcich kapitol, najmä kapitoly II.3. Mapa slovenskej samosprávnej korupcie: faktory a prejavy

4 Podrobnejšiu interpretáciu tohto zásadného zistenia viď napríklad in: Zemanovičová – Pirošík, 2003, s. 23.

5 Pozri aj graf 1.

6 Porovnaj aj graf 2.

- **Názory na hospodárenie miestnej samosprávy s finančnými prostriedkami**

Názory občanov na hospodárenie miestnej samosprávy s finančnými prostriedkami sú najčastejšie **neutrálne**. Viac ako tretina respondentov (34 %) si myslí, že hospodárenie obce, mesta je niekedy efektívne, inokedy zase nie. Viac ako pätina respondentov (22 %) nevedela na otázku hospodárenia miestnej samosprávy s finančnými prostriedkami odpovedať, resp. nemá na ňu názor. Takmer štvrtina respondentov (24 %) považuje hospodárenie svojej obce, mesta s finančnými prostriedkami za efektívne. Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli túto odpoveď, je medzi respondentmi žijúcimi v menších sídlach (do 5 000 obyvateľov). Naopak, pätina respondentov (20 %) zastáva názor, že takéto hospodárenie je neefektívne. Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli túto odpoveď, je medzi respondentmi z najväčších miest SR (Bratislava, Košice).

- **Názory na posilnenie kontroly hospodárenia s majetkom a finančnými prostriedkami obce/mesta**

Viac ako **dve tretiny** respondentov (70 %) cíti potrebu posilniť kontrolu hospodárenia s majetkom a finančnými prostriedkami obce, mesta. Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli túto odpoveď, je medzi respondentmi z väčších sídiel. Naopak, len 14 % respondentov si myslí, že nie je potrebné posilniť kontrolu v tomto prípade. Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli túto odpoveď, je medzi respondentmi z menších sídiel.

- **Súkromný verzus verejný záujem starostu/primátora a poslancov pri rozhodovaní**

Názory na presadzovanie verejného, resp. súkromného záujmu predstaviteľov miestneho, resp. mestského zastupiteľstva vnímajú občania najčastejšie ako **„rovnovážne“** – 38 % respondentov uviedlo presadzovanie niekedy verejného, inokedy súkromného záujmu zo strany starostu, primátora a poslancov pri rozhodovaní. Tretina občanov si myslí, že starosta, primátor a poslanci v ich meste, obci presadzujú pri rozhodovaní verejný záujem (33 %). Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli túto odpoveď, je medzi respondentmi z menších sídiel (do 5 000 obyvateľov). Prevahu súkromného záujmu predpokladá takmer pätina respondentov (18 %). Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli túto odpoveď, je medzi respondentmi z väčších miest.

- **Skupiny s najväčším vplyvom na rozhodovanie orgánov obce**

Podľa názorov obyvateľov SR najväčší vplyv na rozhodovanie starostu alebo primátora a poslancov miestneho, resp. mestského zastupiteľstva majú predovšetkým **miestni podnikatelia** (36 %) a tiež niektorá z **politických strán** alebo koalícia politických strán (32 %). Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli tieto odpovede, je medzi respondentmi z väčších miest (od 20 000 obyvateľov a viac). Naopak, približne každý desiaty respondent (11 %) si myslí, že starosta, primátor a poslanci nie sú pod vplyvom žiadnej skupiny alebo jednotlivcov. Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli túto odpoveď, je medzi respondentmi z menších sídiel (do 5 000 obyvateľov).

- **Kto najčastejšie získava zákazky platené z rozpočtu obce/mesta**

Takmer polovica respondentov (47 %) si myslí, že zákazky platené z rozpočtu obce, mesta najčastejšie získavajú firmy blízke predstaviteľom obce, mesta: z toho štvrtina respondentov (25 %) uviedla firmy blízke starostovi alebo primátorovi a 22 % respondentov uviedlo firmy blízke niektorým poslancom. Len 12 % respondentov je presvedčených, že takéto zákazky najčastejšie získavajú firmy s najlepšou ponukou. Až 41 % respondentov nevedelo na túto otázku odpovedať, resp. nemá názor.[7]

[7] Pozri tiež graf 3.

- **Vnímanie aktivít starostu, primátora a obecného, mestského zastupiteľstva**

Čo sa týka transparentnosti aktivít a rozhodnutí starostu, primátora a obecného, mestského zastupiteľstva hodnotia ju respondenti najčastejšie **neutrálne**. Takmer polovica respondentov (45 %) si myslí, že tieto aktivity, resp. rozhodnutia sú niekedy jasné, inokedy nie. Viac ako pätina respondentov (23 %) si myslí, že aktivity a rozhodnutia starostu, primátora a obecného, mestského zastupiteľstva sú jasné a prehľadné. Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli túto odpoveď, je medzi respondentmi z menších sídiel (do 5 000 obyvateľov). Naopak, 17 % respondentov zastáva názor, že aktivity a rozhodnutia týchto predstaviteľov obce/mesta sú nejasné a neprehľadné. Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli túto odpoveď, je medzi respondentmi žijúcimi v mestách s počtom 5 – 20 000 obyvateľov.

- **Informovanie občanov o činnosti obce/mesta a nakladaní s verejnými prostriedkami**

Medzi občanmi prevažuje pocit, že obce/mestá nedostatočne informujú o svojej činnosti aj o nakladaní s prostriedkami. Takmer polovica respondentov (45 %) si myslí, že obec/mesto zverejňuje málo informácii o svojej činnosti a 9 % respondentov, že nezverejňuje žiadne takéto informácie. V prípade informovanosti občanov o nakladaní s verejnými prostriedkami si takmer polovica respondentov (45 %) myslí, že obec/mesto zverejňuje málo informácií a 22 % respondentov, že nezverejňuje žiadne informácie v tomto smere.

- **Miera spokojnosti so zabezpečením služieb v obci/meste v jednotlivých oblastiach**

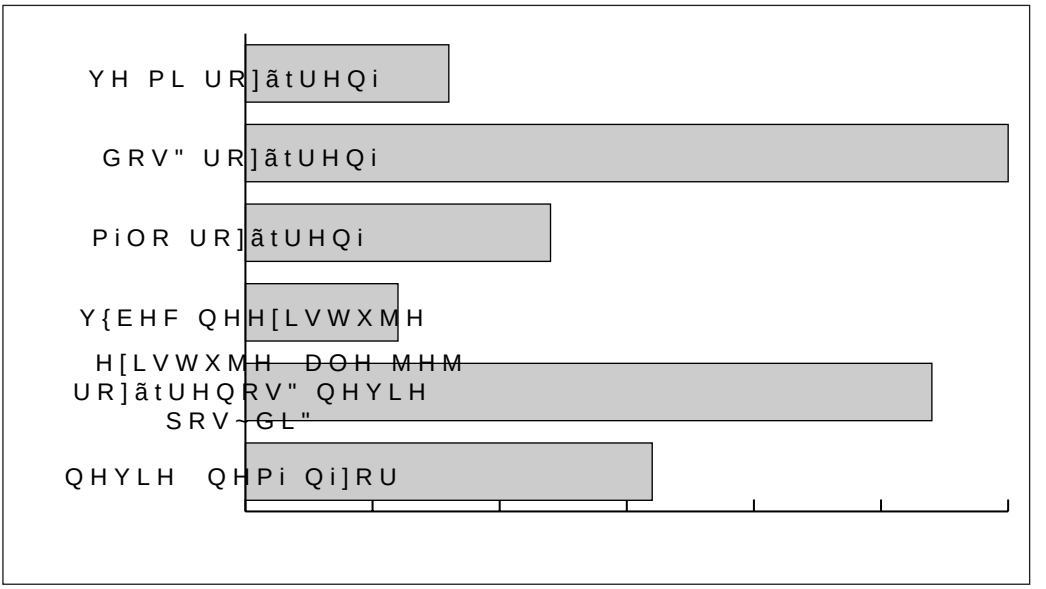
Spokojnosť (úplne a skôr spokojní) so zabezpečením služieb v obci/meste vyjadrili respondenti predovšetkým v oblasti **odvozu odpadov** a smetí (60 %), vodárenských služieb (52 %), školstva a vzdelávania (46 %). Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli túto odpoveď, je medzi respondentmi z menších sídiel. Naopak, nespokojnosť (skôr a úplne nespokojní) častejšie ako spokojnosť so zabezpečením služieb v obci/meste uvádzali respondenti hlavne v oblasti kvality cestných komunikácií (54 %), zdravotníckej starostlivosti (43 %), miestnej dopravy (38 %), čistoty verejných priestranstiev (38 %). Vyšší podiel respondentov, ktorí uviedli túto odpoveď, je medzi respondenti s vyšším vzdelaním a respondentmi z väčších sídiel.

- **Opatrenia na obmedzenie korupcie v miestnej samospráve**

Najčastejšie uvádzaným opatrením (ktoré by najviac pomohlo obmedzeniu korupcie v miestnej samospráve obce, mesta) je, podľa respondentov, **zverejňovanie všetkých informácií** o činnosti, aktivitách, rozhodnutiach obce/mesta vrátanie informácií o nakladaní s majetkom a financiami mesta/obce (42 %). Tretina respondentov považuje za takéto opatrenie **zmenu zákonov** tak, aby poslanci a starostovia nemohli uprednostňovať osobný záujem pred záujmami obce/mesta (33 %).

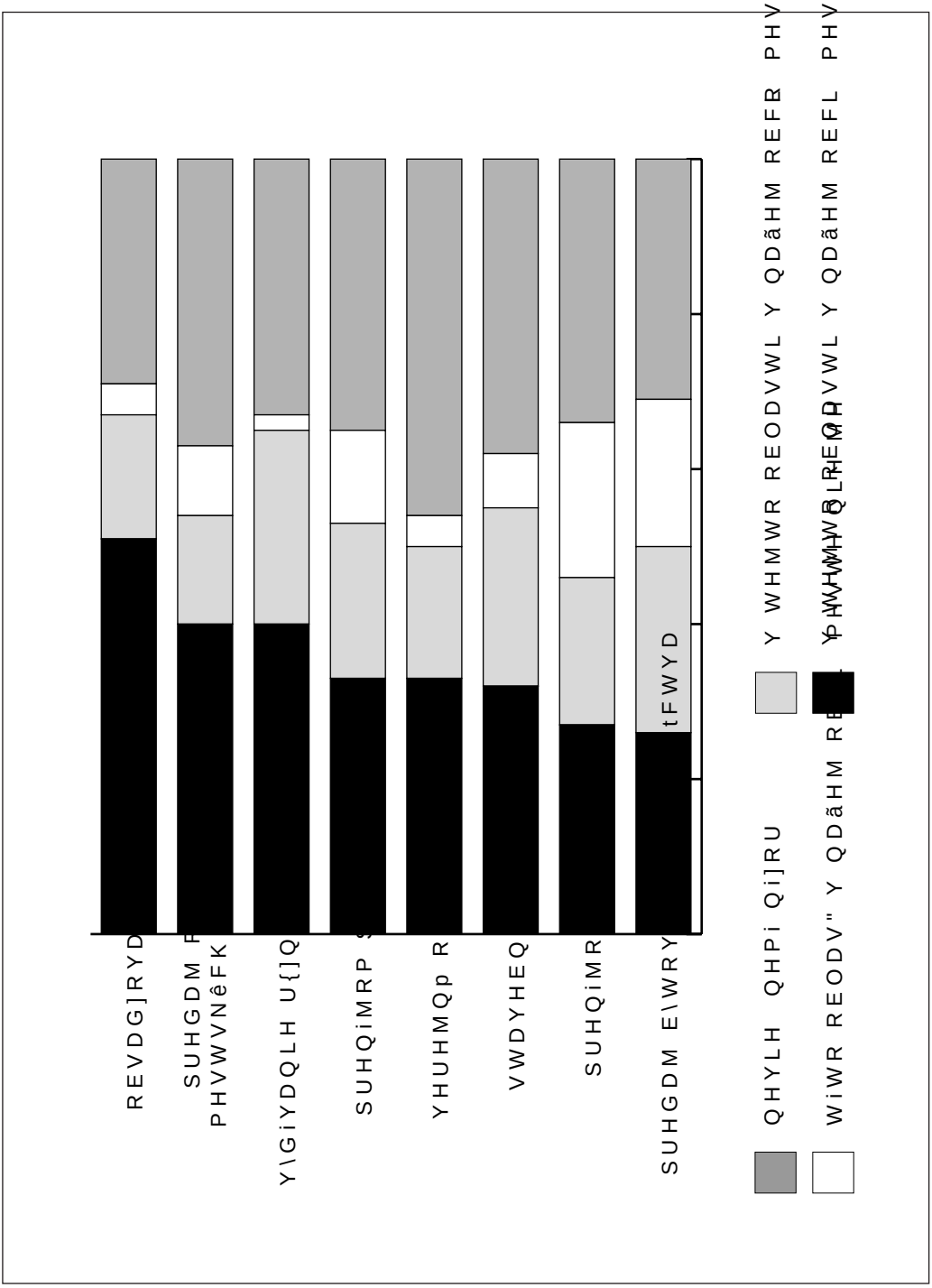
Graf 1

Do akej miery je rozšírená korupcia v miestnej samospráve Vašej obce/mesta – teda medzi poslancami miestneho/mestského zastupiteľstva, starostom/primátorom a na obecnom/mestskom úrade?

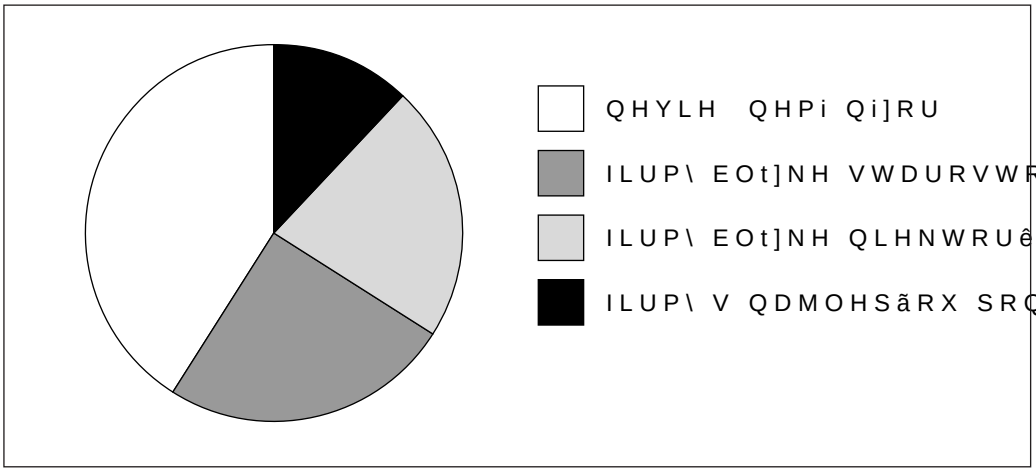


Zdroj: Focus pre TIS, júl 2003.

Graf 2
V ktorých z nasledujúcich oblastí dochádza vo vašej obci/meste ku korupcii alebo klientelizmu?



Graf 3
Kto vo vašej obci/meste najčastejšie získava zákazky platené z rozpočtu obce/mesta?



Zdroj: Focus pre TIS, júl 2003.

Z vyššie uvedeného prieskumu okrem iného vyplýva aj zaujímavý fakt. A síce, že občania SR žijú, pokiaľ ide o korupciu na miestnej úrovni, v dvoch „svetoch". Vnímanie korupcie sa totiž významne líši napríklad v závislosti od veľkosti obce či mesta, resp. **od dosiahnutého vzdelania** respondenta.

Malé obce (do 2 000 obyvateľov) a respondenti s nižším vzdelaním žijú vo svete, kde sa nedávajú úplatky v takej miere ako v mestách strednej veľkosti (od 2 000 do 5 000 obyvateľov) a vo veľkých mestách. Čím je obec menšia, tým silnejší majú občania pocit, že korupcia sa v ich obci vyskytuje zriedkavejšie.

Naopak, ľudia žijúci vo veľkých mestách, v Bratislave, v Košiciach, a obyvatelia s vysokoškolským vzdelaním žijú vo svete, kde sa korupcia vyskytuje často. Vnímajú, že politiku mesta určujú predovšetkým podnikateľské skupiny a politické strany. Rozdiely je možné vidieť aj vo formách korumpovania. Vo veľkých mestách viac ako polovica respondentov (61 %) vníma rozšírenie klientelizmu, korupčné platby v hotovosti (myslí si to 36 % opýtaných vo veľkých mestách a až 42 % v Košiciach a Bratislave) a v porovnaní s malými obcami sa podľa občanov používajú častejšie aj „sofistikovanejšie" metódy korupcie – napríklad poskytovanie rôznych výhod, ako sú rekreácie, zľavy, služobné cesty. V niektorých názoroch – napríklad v nespokojnosti s poskytovaním informácií – sú však rozdiely takmer nepatrné (Sičáková-Beblavá – Zemanovičová, 2003).

II.2. Financovanie, majetok a rozpočet obce

Metódy a formy korupcie na samosprávnej úrovni, rovnako ako aj na iných úrovniach hospodárenia s verejnými financiami sú len viac alebo menej vynachádzavými „mutáciami" zneužívania privilegovaného prístupu k moci, zdrojom, resp. informáciám. Preto ešte predtým, ako podrobne predstavíme jednotlivé faktory a prejavy samosprávnej korupcie, predkladáme čitateľovi aspoň stručný náčrt štruktúry samosprávnych príjmov, právnej úpravy majetku

obce a tiež základné informácie o hlavnom nástroji finančného hospodárenia obcí – obecnom rozpočte. Práve tieto uvedené inštitúty totiž vytvárajú základný referenčný rámec, v ktorom vzniká priestor na korupciu v samospráve.

- **Financovanie obce**

Obec financuje svoje potreby predovšetkým z **vlastných príjmov**, zo **štátnych dotácií**, ako aj z ďalších zdrojov. Bližšie sa na ne pozrieme v nasledujúcom texte.

Vlastnými príjmami sú príjmy z majetku obce a z majetku prenechaného obci do užívania (nájmu), výnosy z miestnych daní a z miestnych poplatkov, podiely na daniach v správe štátu, výnosy z pokút uložených za priestupky a iné príjmy.

Na plnenie rozvojového programu obce alebo na plnenie inej úlohy, na ktorej má štát záujem, možno obci poskytnúť **štátnu dotáciu**. Obci, ktorej vlastné príjmy nepostačujú na plnenie úloh samosprávy, možno poskytnúť aj štátnu dotáciu podľa špeciálneho normatívu určeného vládou.

Obec môže **okrem toho** financovať svoje úlohy aj z prostriedkov združených s inými obcami, so samosprávnymi krajmi a s inými právnickými osobami alebo fyzickými osobami, z osobitných mimorozpočtových peňažných fondov, z prostriedkov Európskej únie a pod.

- **Majetok obce**

Majetkom obce sú veci vo vlastníctve obce a majetkové práva obce. Majetok obce slúži na plnenie úloh obce, má sa zveľaďovať a zhodnocovať a vo svojej celkovej hodnote zásadne nezmenšený zachovať. Darovanie nehnuteľného majetku obce je v zásade neprípustné.

Orgány obce sú povinné majetok udržiavať, chrániť ho pred poškodením, zničením, stratou alebo zneužitím, používať všetky právne prostriedky na ochranu jeho majetku, vrátane včasného uplatňovania svojich práv alebo oprávnených záujmov pred príslušnými orgánmi, a tiež viesť ho v účtovníctve podľa osobitného predpisu (zákon o účtovníctve).

Majetok obce možno použiť najmä na verejné účely, na podnikateľskú činnosť a na výkon samosprávy obce. Majetok obce, ktorý slúži na verejné účely (najmä pre miestne komunikácie a iné verejné priestranstvá), je verejne prístupný a možno ho obvyklým spôsobom používať, ak jeho používanie obec neobmedzila.

Ďalšie podrobnosti upravuje osobitný zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí a v neposlednom rade aj tzv. **zásady hospodárenia s majetkom obce.** Tie schvaľuje zastupiteľstvo formou všeobecne záväzného nariadenia (VZN) a určuje v nich napríklad práva a povinnosti organizácií, ktoré obec založila alebo zriadila, pri správe majetku obce, podmienky odňatia majetku organizáciám, ktoré obec založila alebo zriadila, postup prenechávania majetku do užívania, nakladanie s cennými papiermi, ako aj o tom, ktoré úkony organizácií podliehajú schváleniu orgánmi obce a pod. Ide teda o veľmi dôležitý dokument, ktorý by mal poznať každý, kto má záujem efektívne kontrolovať nakladanie s majetkom v obci, kde žije.

V zmysle zákona o majetku obcí a rovnako aj zásad hospodárenia má obecné zastupiteľstvo kľúčové postavenie pri nakladaní s majetkom. Práve predchádzajúcemu schváleniu

zastupiteľstva podliehajú vždy zmluvné prevody vlastníctva nehnuteľného majetku, zmluvné prevody vlastníctva hnuteľného majetku nad hodnotu určenú obecným zastupiteľstvom,[8] nakladanie s majetkovými právami v určenej hodnote, aukčný predaj vecí podľa osobitných predpisov, vklady nehnuteľného majetku do majetku zakladaných alebo existujúcich obchodných spoločností, ako aj vklady iného majetku v hodnote určenej zastupiteľstvom do majetku zakladaných alebo existujúcich obchodných spoločností. O zvyšku môže rozhodovať starosta, riaditelia príspevkových a rozpočtových organizácií a pod.

- **Rozpočet obce**

Rozpočet obce je základom finančného hospodárenia obce. Zostavuje sa na obdobie jedného kalendárneho roka. Rozpočet obce obsahuje príjmy a výdavky spojené s činnosťou samosprávy, finančné vzťahy k štátnemu rozpočtu, k rozpočtu samosprávneho kraja a finančné vzťahy k právnickým osobám a fyzickým osobám. Pred schválením je rozpočet zverejnený najmenej na 15 dní spôsobom v obci obvyklým, aby sa k nemu mohli obyvatelia obce vyjadriť. Obyvatelia obcí teda môžu takto zásadným spôsobom spoluovplyvňovať život v obci. Najmä rozpočty miest totiž obsahujú desiatky či stovky miliónov korún a v niektorých prípadoch dokonca miliardy korún.

Poslanci MsZ schválili 6. marca 2003 tohtoro ný rozpo et mesta Bratislava ako vyrovnaný vo vý•ke viac ako 9,8 miliardy korún. Jediný z desiatich pozme ujúcich návrhov, ktorý získal pri prerokúvaní rozpo tu podporu, bol návrh, aby sa od roku 2004 zvy•oval rozpo et Bratislavy v kapitole rekreácia, kultúra, náboženstvo o 0,5 percenta. V polovici augusta musí mesto vráti úver vo vý•ke 3,6 miliardy korún, ktorý si vzalo pred troma rokmi. Mesto na•lo 900 miliónov na splatenie tohto úveru, zvy•ok si bude musie poži a prevzatím preklenovacieho úveru, príp. vydaním nových obligácií. Aj z tohto dôvodu až 40 percent tohtoro ných výdavkov Bratislavy tvorí dlhová služba. al•ích 26 percent výdavkov, t. j. 2, 5 mld. korún, spotrebuje doprava. Z toho mestskej hromadnej doprave sa ujde 1,3 miliardy korún a na výstavbu piateho mosta cez Dunaj v pred žení Ko•ickej ulice poskytne mesto investorovi 600 miliónov korún.

Zdroj: Bratislavské noviny, 13. 3. 2003.

Obyvatelia obce však majú v súvislosti s rozpočtom aj možnosť tzv. **spätnej kontroly** – t. j. kontroly, či bol rozpočet dodržaný a priebežne plnený. Obec má totiž povinnosť urobiť ročnú účtovnú závierku, ktorú overuje audítor. Zo závierky je možné zistiť s akým hospodárskym výsledkom obec skončila účtovný rok, aký je majetok, príjmy a výdavky obce za uplynulý rok a pod. Overená účtovná závierka obce je samozrejme verejná a každý ju môže na požiadanie od obce získať.

Okrem toho musí obec zostavovať aj tzv. záverečný účet – vyhodnotenie plnenia rozpočtu za predchádzajúci rok. Záverečný účet tiež schvaľuje zastupiteľstvo a pred schválením musí byť – podobne ako návrh rozpočtu – vystavený po dobu 15 dní na mieste v obci obvyklom. Obyvatelia tak majú možnosť porovnať či skutočnosť zodpovedala schválenému rozpočtu, či boli naplnené príjmy obce a či sa nepoužilo viac prostriedkov, ako zastupiteľstvo pôvodne plánovalo.

8 Táto hodnota sa však v jednotlivých obciach a mestách môže významne líšiť – viď aj Príklad 1 a Príklad 2 v kapitole II.3.1. Faktory korupcie v časti Medzery v legislatívnom konaní.

II.3. Mapa samosprávnej korupcie: faktory, oblasti a prejavy

Pri pokuse o systematizáciu potenciálneho korupčného priestoru v slovenských samosprávach je nevyhnutné odlišovať od seba faktory (dôvody, príčiny) korupcie, ktoré vedú ku korupcii, ďalej oblasti činnosti miestnej samosprávy, na ktoré uvedené faktory pôsobia, a priamo súvisiace **prejavy** korupcie v príslušných oblastiach.

Z výsledkov nášho výskumu – v zhode s nemnohými dostupnými prácami z tejto oblasti a v zásade aj v zhode so skúsenosťami zo stredoeurópskeho regiónu[9] – vyplýva, že za základné **faktory samosprávnej korupcie** v SR treba považovať najmä:

- medzery v legislatívnom prostredí (vrátane medzier vo „vnútorných" predpisoch obce a tiež vrátane „nových výziev" prichádzajúcich s procesom decentralizácie a reformy verejnej správy),
- nedostatočný a nerovný prístup k informáciám,
- slabú internú aj externú kontrolu samosprávy,
- nedostatočne riešené konflikty verejných a súkromných záujmov jednotlivých samosprávnych decízorov,
- nedostatočne rozvinutú etickú infraštruktúru upravujúceho postup a konanie samosprávnych orgánov,
- slabú participáciu verejnosti na kontrole činnosti miestnej samosprávy.

Z týchto faktorov sa potom odvíjajú jednotlivé **prejavy korupcie**, pričom ich presná podoba a počet sú výsledkom mnohých premenných (socio-ekonomické danosti obce, veľkosť obce, existencia nezávislých médií a watchdog organizácií) a sú preto presne nemerateľné.

Navyše, do úvahy treba brať aj skutočnosť, že mnohé prejavy korupcie nie sú výsledkom iba jedného faktora, ale často sú priemetom **viacerých** takýchto faktorov, pričom jedným z nich je takmer pravidelne nedostatočný, resp. nerovný prístup k informáciám.

Typickým príkladom takéhoto multifaktorového prejavu korupcie je napríklad rozhodnutie zastupite stva o odpredaji Œnehodnotných• nehnute ností v prospech niektorých poslancov, pri om tieto pozemky sú následne prekvalifikované samotným zastupite stvom v územnom pláne na stavebné parcely a výhodne odpredané tretím osobám. Faktormi takéhoto prejavu korupcie je teda okrem spomínaného privilegovaného prístupu k informáciám ur itej skupiny aktérov (poslancov) zárove minimálne aj konflikt záujmov jednotlivých decízorov, in•titucionálna (legislatívna) medzera v platnej legislatíve, ktorá de facto umož uje takýto postup a v neposlednom rade aj absencia úpravy etickej infra•truktúry poslancov zastupite stva.

Napriek vyššie načrtnutému problému nemožnosti presnej taxatívnej kvantifikácie prejavov samosprávnej korupcie, v nadväznosti na výsledky výskumu sa v kapitole II.3.1. Faktory korupcie pokúsime demonštratívne identifikovať aspoň deväť **oblastí** s najčastejšie uvádzanými prejavmi korupcie. Zároveň je potrebné uviesť, že prejavy, ktorým sa budeme v texte názornejšie venovať, sú indikátorom možnej korupcie na úrovni miestnej samosprávy. To znamená, že

9 Viď napríklad Allnutt, 2003 a čiastočne tiež Monitoring the EU Accession Process 2002.

popisovaný prejav správania miestnej samosprávy mohol aj nemusel byť sprevádzaný korupciou. Je však potrebné poznať, aké situácie sú citlivé na korupciu, pri akých činnostiach, aktivitách by malo byť zaostrená pozornosť – aj zo strany decízorov (spravujúcich) aj zo strany občanov (spravovaných) a formálnej kontroly, a ako sa prejavujú. Práve z tohto dôvodu sa prejavom, ktoré indikujú možné korupčné správanie na samosprávnej úrovni, budeme venovať podrobnejšie.

II.3.1 Faktory korupcie

Ako už bolo uvedené vyššie, medzi šesť základných faktorov samosprávnej korupcie v SR patria medzery v legislatívnom prostredí, nedostatočný a nerovný prístup k informáciám, slabá kontrola samosprávy, nedostatočná politika na riešenie konfliktov súkromných a verejných záujmov, nedostatočne rozvinutá etická infraštruktúra a slabá participácia verejnosti na kontrole činnosti samosprávy. Venujme teraz osobitnú pozornosť každému z uvedených faktorov:

- **Medzery v legislatívnom prostredí**

Za „legislatívne prostredie“ považujeme na účely tejto práce nielen Ústavu SR a zákony, ale aj vykonávacie právne predpisy a v neposlednom rade i prejavy normotvornej činnosti samotných územných samospráv (t. j. všeobecne záväzné nariadenia obce, uznesenia obecných zastupiteľstiev, rozhodnutia starostu).

Ilustratívnym príkladom **ústavnej/zákonnej** inštitucionálnej medzery, ktorá môže zvyšovať riziko korupčného správania, je napríklad fakt, že čl. 69 Ústavy SR nepriznáva Najvyššiemu kontrolnému úradu SR (NKÚ) kompetenciu kontrolovať hospodárenie majetku, finančných prostriedkov a majetkových práv obcí používaných na výkon tzv. originálnych právomocí, ale len na tzv. prenesený výkon štátnej správy. Iným príkladom z tejto oblasti je povedzme skutočnosť, že zákon o obecnom zriadení umožňuje poslancom obecného zastupiteľstva aj súbežné angažovanie sa v orgánoch právnických osôb založených obcou (firmách) či fakt, že tento, ani iný právny predpis im zároveň nestanovuje povinnosť pravidelne deklarovať svoje majetkové pomery a podobne.

Za medzery priamo vo **všeobecne záväzných nariadeniach** (VZN) obce možno považovať napríklad nerovnomerné rozdelenie práv a povinností pri správe majetku medzi dva základné orgány obce, starostu a zastupiteľstvo. V tomto prípade, ktorý má svoje právne vyjadrenie najčastejšie vo VZN o zásadách hospodárenia obce, hovoríme hlavne o tzv. fenoméne Œdominancie• starostu, čiže o kompetenčnej prevahe výkonného orgánu obce na úkor zastupiteľského zboru. Takýto stav síce nie je porušením žiadneho všeobecne záväzného právneho predpisu, ak je však jeho predmetom aj výrazný presun právomoci rozhodovať o prevodoch hnuteľného majetku zo zastupiteľstva k starostovi, vytvára sa priestor pre subjektívne rozhodovanie, ktoré – ak nie je ošetrené protikorupčnými poistkami, ako je napríklad zverejňovanie informácii o prijímaných rozhodnutiach, riešenie konfliktu záujmov a pod. – môže byť tiež významným akceleračným faktorom korupcie.[10]

[10] I keď z vyššie uvedeného jasne vyplýva dôležitosť „presného nastavenia parametrov“ (L. Briestenský) – t. j. pregnantného vyjadrenia optimálneho kompetenčného vzťahu medzi starostom a zastupiteľstvom v interných právnych predpisoch obce, ani jeho dosiahnutie samozrejme neznamená úplnú elimináciu možného korupčného správania, ale len zúženie priestoru naň. (pokrač. na nasl. strane)

Príklad: Mesto 1
Schváleniu mestským zastupitestvom podlieha aj nadobúdanie hnutených vecí v obstarávacej alebo nadobúdacej cene nad 300 000,- Sk. O nadobúdaní hnutených vecí v obstarávacej cene od 100 000,- Sk do 300 000,- Sk rozhoduje primátor na základe odporúčania mestskej rady. O nadobúdaní hnutených vecí v obstarávacej cene do 100 000,- Sk rozhoduje primátor.

Zdroj: VZN č. 10/2000.

Príklad: Mesto 2
Mestské zastupitestvo splnomocňuje primátora mesta na prevody hnutného majetku do 1 000 000,-Sk v jednotlivom prípade, prijatie úveru (pôžičky) do 1 000 000,-Sk, účasť nehnutným majetkom na podnikaní iných právnických a fyzických osôb do 1 000 000 ,-Sk, finančné záruky na úvery fyzickým a právnickým osobám do výšky 1 000 000,-Sk a rozhodovanie o vyradení a likvidácii neupotrebitného a prebytočného majetku do hodnoty 500 000,-Sk.

Zdroj: VZN č. 2/1993.

Okrem toho, medzery v legislatívnom prostredí ako faktor možnej korupcie sú v posledných rokoch nezriedka zároveň aj akýmsi nežiaducim **bočným produktom decentralizácie** a reformy verejnej správy, obzvlášť ak majú podobu nedostatočných kontrolných mechanizmov pri presune kompetencií a majetku zo štátu na samosprávu. Decentralizácia v posledných rokoch priniesla so sebou aj mnoho neplánovaných „nových korupčných výziev“, napríklad v oblasti konfliktu záujmov (situácie, keď napríklad riaditeľ materskej školy bol zároveň poslancom zastupiteľstva, rozhodujúcim o „osude“ školy) a pod.[11]

- **Nedostatočný a nerovný prístup k informáciám**[12]

Ide zrejme o jeden z najčastejších faktorov korupcie.[13] Nenadarmo sa hovorí, že informácie sú kyslíkom demokracie. Ak sú totiž činy tých, ktorí spravujú štát, obec či komunitu skryté a ľudia nevedia, čo presne sa deje, nie je možné efektívne sa podieľať na riešení verejných záležitostí. Otvorenosť verejného priestoru, vrátane jednoduchého prístupu verejnosti k informáciám, preto nie je pre ľudí len potrebou – je základnou súčasťou dobrého vládnutia. Len zlá vláda či

(pokrač. zo s. 41) Pri praktickom posudzovaní tohto faktora treba totiž brať do úvahy aj elementárnu operabilitu, t.j. vzťah flexibita rozhodovania vz. súvisiace riziko, a tiež zohľadňovať, či je problémom samotná inštitucionálna (formálnoprávna, kompetenčná) úprava „dominancie starostu“, alebo či ide skôr o problém narušenia systému samosprávnych checks and balances, t.j. v tomto prípade eliminácie/ limitácie kontrolnej úlohy zastupiteľstva, nedostatočnou úpravou transparentnosti rozhodovacích procesov „dominujúceho“ starostu. Náčrtu riešenie tohto problému sa venujeme v časti II.4. Náčrt základných odporúčaní na elimináciu korupcie na úrovni miestnej samosprávy na Slovensku. Zároveň v tejto súvislosti pripomíname, že postavenie jednotlivých orgánov v rámci územnej samosprávy a ich vzájomné vzťahy patrí medzi často diskutované otázky nielen na Slovensku, ale aj v zahraničí.

11 Podrobnejšie k „novým korupčným výzvam“ vznikajúcim v súvislosti s reformou verejnej správy s dôrazom na konflikt záujmov pozri napríklad Pirošík, 2004, s. 187 – 188.

12 Porovnaj aj kapitolu II.1. Vnímanie korupcie na úrovni miestnej samosprávy na Slovensku, časť Informovanie občanov o činnosti obce/ mesta a nakladaní s verejnými prostriedkami.

13 Z množstva dostupnej literatúry k tejto problematike pozri napríklad Briestenský, 2001; Kamenec – Galanda – Pirošík – Šveda, 2000; Kamenec – Pirošík, 2000; Mogelská, 2000; Pirošík, 2002 a podobne.

samospráva potrebuje na svoje prežitie tajnosti. Tie sú potom živnou pôdou pre neefektívnosť, plytvanie a korupciu (Zemanovičová – Pirošík, 2003, s. 46).

Faktor nedostatočného, resp. nerovného prístupu k informáciám môže mať minimálne **tri základné podoby:**

Porušovania zákonnej povinnosti

V prvom rade je to podoba **porušovania povinností stanovených zákonom**. V takom prípade ide najčastejšie o priame porušovanie **zákona o slobode informácií** (ZoSI), a to buď zanedbaním povinnosti poskytovať informácie prostredníctvom sprístupňovania (t. j. na žiadosť)[14] alebo aj zanedbaním povinnosti zverejňovať určité informácie aktívne (na úradných tabuliach, internete, obecným rozhlasom, iným spôsobom v mieste obvyklým). Takýto postup pri tom nie je vonkoncom výnimočný, o čom svedčia aj výsledky nezávislých monitoringov.[15]

Iným príkladom je porušovanie **zákona o obecnom zriadení**, ktoré sa v praxi prejavuje napríklad nedodržiavaním lehôt na zverejnenie návrhu programu, resp. úplným ignorovaním tejto povinnosti, neodôvodneným utajovaním zasadaní obecnej rady, či dokonca jednotlivých komisií (Sme,16. 4. 2003) a pod.

Občas sa možno stretnúť aj s priamym porušením **Ústavy SR**:

ÚS SR vyhovel ústavnej s ažnosti podanej aktivistami Dubnickej environmentálnej skupiny (DES) a nálezom zo d a 26. apríla 2001 rozhodol o zru•ení dvoch uznesení MsZ v Dubnici nad Váhom. Predmetom sporu bol doplnok k rokovaciemu poriadku mestského zastupite stva, ktorý podmie oval používanie záznamových zariadení na rokovaniach súhlasom lenov zastupite stva.
Ústavný súd skon•tatoval, že uznesením MsZ z 27. apríla 2000, ktorým bol schválený doplnok k Rokovaciemu poriadku MsZ, kde sa uvádzalo, že Œakéko vek záznamové zariadenie s môže na rokovaniach MsZ používa výlu ne so súhlasom mestského zastupite stva•, ako aj uznesením MsZ z 26. júna 2000, ktorým MsZ nesúhlasilo s vyhotovením zvukového a zvukovo-obrazového záznamu zo svojho rokovania, boli poru•ené práva aktivistov DES na slobodné prijímanie a roz•irovanie informácií pod a l. 26 ods. 1 a 2 Ústavy SR, ako aj l. 13 ods. 2 v spojení s l. 26 Ústavy SR, l. 1 Ústavy a l. 10 ods. 1 Dohovoru o ochrane udských práv a základných slobôd.
Ústavný súd vo svojom náleze kon•tatoval, že obmedzenie vyhotovovania záznamov z rokovan Mestského zastupite stva nemá oporu v zákone o obecnom zriadení a ani v žiadnom inom zákone a preto takéto obmedzenie práva na informácie je v rozpore s vy••ie uvedenými lánkami Ústavy SR. Okrem práv s ažovate ov mohli by upraveným znením Rokovacieho poriadku MsZ poru•ené práva aj každej inej osoby, ktorá by mala záujem vyhotovi záznam z rokovania MsZ.

Zdroj: www.changenet.sk, 2001.

[14] V tomto prípade ide zo strany samosprávy najčastejšie o vydávanie tzv. fiktívnych rozhodnutí podľa § 18 ods. 3 ZoSI, t. j. nereagovanie v zákonnej lehote.

[15] Porovnaj napríklad Mezianová – Wilfling, 2002.

Rovnako aj v septembri 2003 rozhodol Ústavný súd Slovenskej republiky, že neumožnením zaznamenávať fotograficky hlasovanie poslancov týkajúce sa odpredaju pozemkov v centre mesta Považská Bystrica obyvateľovi mesta došlo zo strany mestského zastupiteľstva k porušeniu práva občana na získavanie a rozširovanie informácií. Predseda ÚS SR Ján Mazák na margo toho povedal, že „orgány verejnej moci si po prijatí zákona o slobode informácií, našťastie, začínajú uvedomovať, že zákon o slobode informácií musia garantovať v každodennej praxi“ (Jesenský, 2003).

Obchádzanie účelu zákona

Druhou podobou nedostatočného, resp. nerovného prístupu k informáciám ako významného faktora potenciálnej samosprávnej korupcie nie je síce priame porušovanie zákonnej povinnosti, ale **zjavné obchádzanie účelu zákona.** Vyskytlo sa totiž viacero prípadov, keď napríklad poslanci s poukázaním na novelu zákona o obecnom zriadení[16] rozhodli, že časť ich rokovania týkajúca sa hospodárenia s verejným majetkom (určovanie platov riaditeľov mestských príspevkových a rozpočtových organizácií a platu hlavného kontrolóra) bude neverejná, že zasadanie zastupiteľstva bude „výjazdové“ a teda de facto bez možnosti obyvateľom obce zúčastniť sa ňom a podobne.

Tento faktor potom prináša nasledujúce prejavy potenciálnej korupcie:

V jednom slovenskom meste boli poslanci pozvaní na •kolenie. Ke že sa konalo v sobotu, nie v•etci volení zástupcovia sa •kolenia zú astnili (mohli zú astni). Ku koncu •kolenia, v sobotu poobede, oznámil primátor prítomným poslancom potrebu rozhodnú o niektorých dôležitých veciach. Pretože bola prítomná nadpolovi ná vä •ina poslancov (kvórum uzná•aniaschopnosti zastupite stva), primátor sa rozhodol hne na mieste zvola mimoriadne zasadnutie mestského zastupite stva. V•etky predložené návrhy boli schválené. V prípade poslancov, ktorí sa nezú astnili (ani sa vôbec nemohli zú astni zasadnutia mestského zastupite stva), ako aj obyvate ov mesta, ktorí sa o rokovaní zastupite stva vôbec nedozvedeli, v•ak bolo poru•ené ich ústavné právo na ú as na správe vecí verejných a právo na informácie.
V jednej obci navrhol starosta na zasadaní obecného zastupite stva odpreda obecný bager a autobus súkromnej spolo nosti za ve mi výhodnú cenu (pre záujemcu). Niektorí poslanci nesúhlasili s takýmto postupom a tak navrhli vyhlási verejnú obchodnú sú až na odkúpenie predmetnej techniky. Obecné zastupite stvo tento návrh schválilo, i ke tesnou vä •inou. Starosta nebol s takýmto rie•ením vôbec spokojný a tak o tri dni …, na sobotu zvolal mimoriadne zasadnutie obecného zastupite stva. Program tohto rokovania nebol nikde zverejnený a na toto zasadnutie starosta pozval iba poslancov, ktorí pôvodne súhlasili s návrhom priameho predaja. Odporcovia sa o rokovaní zastupite stva nedozvedeli. Takže obec formálne dodržala zákon, zastupite stvo schválilo nakladanie s majetkom obce … jeho odpredaj. Druhá vec je, že legitimita takéhoto rozhodnutia zastupite stva je nanajvý• pochybná.

Zdroj: Kamenec, 2003.

[16] Išlo konkrétne o § 12 ods. 4 novely, podľa ktorého môže zastupiteľstvo vyhlásiť svoje rokovanie za neverejné, ak sú jeho predmetom napríklad utajované skutočnosti, osobné údaje, obchodné, resp. bankové tajomstvo a podobne.

Zneužívanie informačného privilégia

Treťou podobou tohto faktora je **zneužívanie informačného privilégia** poslancov/starostu/zamestnancov obecného úradu v prospech preferovania súkromného/skupinového záujmu. Typickými prejavmi (dôsledkami) tohto faktora je potom napríklad spomínané skupovanie lacnej obecnej pôdy zo strany týchto osôb a následná rekvalifikácia takýchto pozemkov na stavebné parcely, čím dôjde k ich mimoriadnemu zúročeniu, ale aj „vynášanie" podrobných informácií o strednodobých a dlhodobých strategických investičných zámeroch obce, o verejných obstarávaniach, o presných kritériách výberových konaní výhradne v prospech vybranej skupiny subjektov a pod.

Záverom tejto časti je ešte dôležité pripomenúť, že nedostatok informácií má negatívny dopad nielen voči obyvateľom obce či akémukoľvek inému „konzumentovi" informácie, ale v konečnom dôsledku aj voči samotným samosprávnym decízorom. Následkom slabej informačnej politiky samospráv je totiž nedostatočná participácia obyvateľstva na rozhodovaní. **A práve efektívna a včasná participácia verejnosti** môže byť v drvivej väčšine pre poslancov, starostu a obecný úrad vzácnou spätnou väzbou, zdrojom inovatívnych návrhov, včasným identifikátorom potenciálnych konfliktov a v neposlednom rade tiež prostriedkom posilnenia spolupatričnosti komunity (Petríková, 2003, s. 142 – 144).

- **Nedostatočná interná a externá kontrola samosprávy**

Ako sme naznačili vyššie, decentralizácia na Slovensku predstavuje presun politickej moci, ale aj kompetencií a finančných prostriedkov. Požiadavka efektívnej internej i externej kontroly sa tak stáva dôležitým nástrojom znižovania rizika korupčného správania.

Interná kontrola na úrovni samosprávy je zameraná na kontrolu plnenia úloh a kontrolu hospodárenia s majetkom a finančnými prostriedkami. Vykonáva ju hlavný kontrolór volený obecným zastupiteľstvom na obdobie šiestich rokov. Hlavný kontrolór má postavenie zamestnanca obce a za svoju činnosť zodpovedá obecnému zastupiteľstvu, ktoré ho môže z funkcie za určitých okolností aj odvolať. Problémom však je, že tento nástroj internej kontroly dodnes nemá množstvo obcí a miest. Podľa údajov pochádzajúcich z prostredia záujmového združenia slovenských hlavných kontrolórov je však tento inštitút zriadený len v cca **60 %** obcí a miest (Palkovič – Fúska – Pirošík, 2003, s. 79). Podľa splnomocnenca vlády pre reformu verejnej správy Viktora Nižňanského či predsedu NKÚ Jozef Stahla hlavný kontrolór stále chýba dokonca až v **90 percentách** všetkých slovenských obcí a miest (Sme,30. 9. 2003).

V každom prípade, nezriedka chýba aj vo veľkých mestách so stámiliónovými rozpočtami ako povedzme od apríla 2003 až do súčasnosti[17] v Martine a takmer päť rokov nebol riadne zvolený kontrolór dokonca ani v Bratislave (Sme,30. 5. 2003).

Okrem skutočnosti, že nie každá obec má hlavného kontrolóra, radíme absenciu tohto inštitútu medzi faktory potenciálnej korupcie aj vzhľadom na **slabé inštitucionálne (legislatívne) postavenie hlavného kontrolóra**. Keďže hlavného kontrolóra volí do funkcie obecné zastupiteľstvo, ktoré mu zároveň aj určuje plat, stáva sa, že v prípade „prílišnej aktivity" hlavného kontrolóra môže dôjsť k zhoršeniu jeho finančnej situácie.

[17] Stav k 8. 3. 2004.

Táto situácia sa však môže v nasledujúcom období zmeniť:

Obecné a mestské zastupite stvá asi prídu o jednu zo svojich vymoženostť. Vláda súhlasila s návrhom, aby plat hlavného kontrolóra obce neur ovalo zastupite stvo, ale aby závisel od vý•ky priemernej mzdy a od po tu obyvate ov obce.
ŒOdstra uje sa tak ubovô a, ktorú dnes obecné zastupite stvá v otázke ur ovania platu hlavného kontrolóra majú,• povedal minister spravodlivosti Daniel Lip•ic, ktorý návrh predkladal.

18 Ďalšie nástroje externej kontroly samosprávy, ako napríklad prokuratúra, audit, správa finančnej kontroly... sú načrtnuté napríklad v diele citovanom v pozn. 4, s. 74 – 78.

19 Pozri napríklad Pravda,24. 6. 2003.