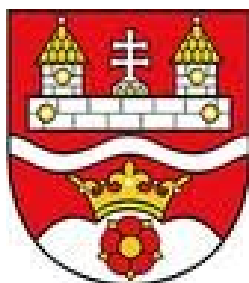




TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENSKO



**SPRÁVA Z AUDITU POLITÍK
MESTSKEJ ČASTI BRATISLAVA -
RUŽINOV
Z HĽADISKA PRIESTORU PRE KORUPCIU**



Program cezhraničnej spolupráce
Maďarská republika-Slovenská republika
2007-2013

Európska únia
Európsky fond regionálneho rozvoja



Budujeme partnerstvá

Správa z auditu politík Mestskej časti Bratislava - Ružinov z hľadiska priestoru pre korupciu

Obsah

Úvod

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

Zhrnutie

Použité zdroje

Autori:

Emília Sičáková-Beblavá
Vladimír Pirošík
Ivan Rončák
Gabriel Šipoš
Pavel Nechala
Jiří Vlach
Ľubica Slimáková
Monika Mateičková
Slavomíra Šatníková

**© TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO
BAJKALSKÁ 25
827 18 BRATISLAVA**

Úvod

Transparency International Slovensko (TIS) v spolupráci s Mestskou časťou Bratislava - Ružinov od začiatku mesiaca jún 2011 pracuje na spoločnej aktivite **Zavedenie komplexného balíka opatrení v kľúčových oblastiach činnosti Mestskej časti Bratislava - Ružinov, s cieľom obmedziť korupciu a posilniť transparentnosť**. Projekt má za cieľ definovať priestor pre korupciu pri rozhodovaní mesta, navrhnúť protikorupčné opatrenia a zaviesť komplexný balík protikorupčných opatrení v 17 kľúčových oblastiach činnosti mestskej časti. Po meste Martin, Prievidza, Žiar nad Hronom a Banská Bystrica ide o v poradí piatu výraznejšiu snahu miestnej samosprávy systémovo obmedzovať korupciu a posilniť transparentnosť v spolupráci s Transparency International Slovensko.

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

Hlavným cieľom tohto projektu je posilnenie kapacít prehľadného riadenia a rozhodovania v miestnych samosprávach na Slovensku a v Maďarsku ako základne pre znižovanie korupcie na danej úrovni riadenia miestnych samospráv. Projekt protikorupčnej stratégie v mestskej časti Bratislava - Ružinov je realizovaný vďaka finančnej podpore Európskeho fondu regionálneho rozvoja.

TIS ponúklo Mestskej časti Bratislava-Ružinov plán tvorby protikorupčnej stratégie, ktorý pozostáva z troch fáz:

- audit 17 vybraných politík, čiže zistenie problematických oblastí náchylných na vznik korupcie, ktoré budú zhrnuté do správy z auditu politík Mestskej časti Bratislava-Ružinov (jún 2011 – august 2011),
- spracovanie konkrétnych návrhov protikorupčných opatrení na obmedzenie priestoru pre vznik korupcie (september 2011 – polovica novembra 2011),
- asistencia pri implementácii návrhov protikorupčných opatrení (polovica novembra 2011 – december 2011).

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

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

Táto správa prináša závery vyššie spomenutého auditu 17 politik Mestskej časti Bratislava - Ružinov, pričom v audite boli z dôvodu lepšej prehľadnosti a zjednodušenia zlúčené dve politiky, a to politika predaja hnutel'ného a nehnuteľného majetku mestskej časti a politika prenájmu hnutel'ného a nehnuteľného majetka mestskej časti do spoločného hodnotenia.

Úvodná časť predstavuje stručný teoretický pohľad problematiku korupcie na lokálnej úrovni. V ďalšej časti sa správa zameriava na predstavenie metodiky skúmania korupcie. Popisu projektu a doterajšiemu stavu realizovaných aktivít sa v krátkosti venuje tretia časť správy. Kľúčová, štvrtá, časť správy podrobne popisuje výstupy auditu jednotlivých politik mestskej časti a v závere sa správa venuje zhrnutiu zistení.

1. Teoretický vstup do problematiky korupcie na lokálnej úrovni

Vytváranie nižších správnych jednotiek je jedným z nástrojov spravovania územia štátu používaným už od čias starovekého Ríma. Od 70. rokov dvadsiateho storočia vo viacerých krajinách demokratického sveta začala prebiehať výraznejšia vlna decentralizácie správy vecí verejných. Narastajúce množstvo krajín presúva politické, administratívne a fiškálne funkcie verejného sektora z centra na nižšie úrovne verejnej správy.

Decentralizácia vo všeobecnosti pomenúva presun moci na nižšiu ako centrálnu úroveň štátu. Jedna z ďalších definícií decentralizácie hovorí, že ide o presun verejnej moci a zodpovednosti za výkon verejných funkcií z centrálnej vlády na regionálne, miestne, kvázi nezávislé štátom zriadené organizácie¹ alebo na súkromnú sféru (*Decentralization...*, 2004)².

Decentralizáciou môže spoločnosť sledovať viaceré ciele. Príkladom je alokačná efektívnosť. Ďalej sa cez presun politickej moci z centrálnej úrovne na nižšie politické jednotky môže sledovať rozšírenie demokratického rozhodovania a konkrétne tvorba demokratických rozhodovacích inštitúcií aj na nižšej ako centrálnej štátnej úrovni. Decentralizácia tak býva spolu s dekoncentráciou (a privatizáciou) zaraďovaná medzi procesy, ktoré znižujú rozsah rozhodovacej a politickej agendy na centrálnej štátnej úrovni (Burki – Perry – Dillinger, 1999, s. 3). Otvára to priestor pre lepšiu reflexiu rôznorodých preferencií jednotlivcov pri správe vecí verejných a pre formovanie alebo posilnenie mechanizmov podporujúcich participatívnu demokraciu (Jelin, 1993).

Zmena vzťahov verejnej moci cez decentralizáciu však nevyhnutne neznamená vytváranie novej koncepcie občianstva, posilnenie participatívnej demokracie, znižovanie korupcie a jej konkrétnych podôb ako sú rodinkárstvo či klientelizmus. Presun moci môže priniesť rôzne výsledky. Závisí to aj od ďalších faktorov, akými sú napríklad politická kultúra a existencia pro-občianskej kultúry (Almond a Verba, 1963), ďalej od existencie spoločenských organizácií a kapacity, možnosti a záujmu týchto organizácií reprezentovať pluralitu a diverzitu záujmov existujúcich v občianskej spoločnosti (Dahl, 1982, Putnam, 1992) apod. Mancur Olson dokonca uvádza, že voliči sú skupinou, ktorá sa pomerne ťažko organizuje do kolektívneho konania (Olson, 2000). Aj v prípade, že sa mnohí jednotlivci danej skupiny pokúšajú dohodnúť na poskytovaní spoločného, kolektívneho statku, kde môžeme zaradiť aj dobrú správu vecí verejných na miestnej úrovni, sú demotivovaní tzv. čiernymi pasažiermi, teda tými, ktorí získajú rovnaké výhody z jeho poskytovania, avšak neprispievajú k jeho zabezpečeniu. Participácia tak podľa M. Olsona nie je automatická. Samotná povaha kolektívneho nedeliteľného prospechu zdôvodňuje a motivuje apatiu (Sartori, 1993). Indikátorom nedostatočného záujmu o vecí verejných

¹ V slovenskom kontexte je príkladom Protimonopolný úrad SR.

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

na úrovni samosprávy býva nízka volebná účasť v lokálnych voľbách. Preto pri decentralizácii môžu vznikáť aj nové formy klientelizmu a korupcie, ktoré sa líšia nielen od tradičného klientelizmu praktizovaného centrálnou mocou, ale aj od konceptu občianstva, ktorý sa spája s participatívnou demokraciou (García-Guadilla, 2002).

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

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

³ slov. *rodina, priatelia a firmy*.

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



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

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

Zdroj: Sičáková-Beblavá – Beblavý (2007)

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

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

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

Existujú viaceré definície klientelizmu. Podľa Andviga et al. (2000) je klientelizmus plnenie, ktoré nie je nutne spojené s presne definovaným protiplnením, ale môže súvisieť s voľnejšie definovanými protiplneniami, osobnými, politickými a inými vzťahmi medzi oboma stranami klientelistickej transakcie. Vzniká uprednostňovaním, preferovaním priateľov a kolegov, spriaznených skupín. Vo Veľkej Británii sú pre klientelizmus zaužívané aj výrazy ako „*old school ties*“, „*old boys club*“, „*old boys network*“, čo možno preložiť ako klub starých spolužiakov. Napríklad riaditeľ miestnej strednej školy uprednostní pri prijímaní syna miestneho známeho lekára, ktorý ho uprednostňuje pri vyšetreniach v nemocnici. Podľa Zemanovičovej a Beblavej (2003) o klientelizme hovoríme vtedy, keď sa rozdeľovanie statkov, tovarov, služieb a uznání neuskutočňuje na základe neosobných pravidiel, napríklad práva či trhu,⁵ ale na základe priateľských, straníckych či osobných vzťahov.

⁵ Z ekonomického hľadiska tak klientelizmus vnáša do výmenných vzťahov iracionalitu. O tom, kto sa dostane k obmedzeným zdrojom, tovarom alebo službám, nerozhoduje trh, ale ani šikovnosť, schopnosť či tvrdá práca, ale to, k akej sieti, skupine patrí. Ak v tradičných spoločnostiach tvorili klientské vzťahy skelet jej sociálneho systému, v modernej spoločnosti sa stávajú patologickým javom. Sú totiž porušením princípu rovnosti - rovnosti príležitostí, rovnakého prístupu k výmenným trhovým vzťahom. Podmienkou fungovania trhového mechanizmu je jeho verejná prístupnosť.

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

Pojem klientelizmus sa používa pri vertikálnych aj horizontálnych vzťahoch jednotlivcov.

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

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

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

Warner (1997) definuje stranícku patronáž ako použitie verejných zdrojov na získanie hlasov. Politické strany a politickí lídri majú obyčajne veľkú moc, ktorá nie je ľahko kontrolovateľná. Downs (1957) sa pozeral na politické strany ako na racionálne sa správajúce „tímy ľudí, ktorí sa snažia o kontrolu vládneho aparátu získaním verejného úradu v procese volieb“. Moc, ktorá sa hromadí v rukách vládnucich politických strán je často spájaná s politickou patronážou. Müller (2000) sa pozerá na koncept patronáže nasledovne – použitie verejných zdrojov na politické ciele; ide o menovanie alebo rozhodnutie vo verejnej politike a pri prijímaní politík. Preto nielen jednotlivci môžu získavať isté formy prospechu z politickej patronáže, ale tiež strana ako taká. Connor O'Dwyer (2000) uvádza, že pri patronáži ide o získanie deliteľného prospechu, ktorý politici distribuujú jednotlivým voličom, ďalej tým, čo sa podieľajú na kampani alebo prispievateľom ako výmenu za politickú podporu. Tieto prínosy, prospechy môžu mať rôznu podobu. Rybář (2006) definuje patronáž užšie, a to ako

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

⁷ Z ang. *patronage*.



schopnosť politických strán kontrolovať zamestnávanie v rôznych verejných a semi-verejných inštitúciách.

Na Slovensku sa môžeme tak isto stretnúť s klientelizmom a patronážou. Poukazujú na to prieskumy agentúry FOCUS pre TIS z roku 2003, kedy najrozšírejšími formami korupčného správania na miestnej úrovni správy vecí verejných je práve klientelizmus, čo si myslelo viac ako 50% respondentov. (Sičáková-Beblavá – Pirošík 2004). S podobnými výsledkami prišiel aj výskum verejnej mienky na danú problematiku uskutočnený v roku 2007, ktorý viacej približujeme v ďalšej kapitole.

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

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

Rámec č. 1: Priestor pre korupciu podľa Klitgaardovho modelu

Korupcia = monopol + voľnosť v rozhodovaní – transparentnosť

Korupcia sa rovná monopolnej sile plus voľnosť v rozhodovaní pri výkone zverených právomocí mínus transparentnosť (či zodpovedanie sa).

Vzorec identifikuje možnosti a situácie, ktoré môžu plodiť korupčné aktivity.

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

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

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

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

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

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

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

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

Zdroje: Klitgaard, R. Controlling Corruption. Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1998
Fisher, F. Ozdravte vašu organizáciu. Praktická príručka na liečenie a prevenciu korupcie v miestnej samospráve. Kniha 1. Koncepty a stratégie. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2008.

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

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

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

Voľnosť v rozhodovaní pri výbere zamestnanca predstavuje napr.:

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

Nízka transparentnosť pri výbere zamestnancov je charakteristická:

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

Zdroj: TIS

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

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



občanov. TIS tak urobila prostredníctvom reprezentatívneho kvantitatívneho prieskumu, ktorý uskutočnila agentúra FOCUS v dňoch od 30. októbra do 6. novembra 2007 na reprezentatívnej vzorke 1019 obyvateľov SR vo veku od 18 rokov.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9= nevie, nemá názor

	1	2	3	9
obsadzovanie pracovných miest	50,6	21,0	3,9	24,6
predaj obecných/ mestských pozemkov	40,8	19,1	11,0	29,2
vydávanie rôznych druhov povolení	40,6	28,7	2,4	28,2
verejné obstarávanie (keď mesto/obec nakupuje rôzne tovary a služby)	36,3	23,4	3,4	36,9
stavebné konania	35,2	29,1	5,2	30,5
prenájom nebytových priestorov	32,9	26,0	11,7	29,5
prenájom bytov	27,5	26,1	19,4	27,1
predaj bytov do osobného vlastníctva	26,1	26,1	20,1	27,8



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Najčastejšie uvádzaným opatrením, ktoré by najviac pomohlo obmedzeniu korupcie v miestnej samospráve obce, resp. mesta, je podľa respondentov zverejňovanie



všetkých informácií o činnosti, aktivitách, rozhodnutiach obce/mesta vrátane informácií o nakladaní s majetkom a financiami mesta/obce (45%). Viac ako tretina respondentov považuje za takéto opatrenie zmenu zákonov tak, aby poslanci a starostovia nemohli uprednostňovať osobný záujem pred záujmami obce/mesta (34%).

3. Stav realizácie projektu v Mestskej časti Bratislava - Ružinov

V rámci prvej fázy projektu bol uskutočnený hĺbkový audit existujúcich politík, ktorý prebiehal od júna do augusta 2011, a ktorého cieľom bolo diagnostikovanie súčasného stavu v Mestskej časti Bratislava - Ružinov. Predmetom auditu bolo 17 kľúčových politík:

- politika predaja a prenájmu hnuteľného a nehnuteľného majetku
- politika obsadzovania voľných miest a postov v rámci mestskej časti a v rámci organizácií v zriaďovacej pôsobnosti mestskej časti (rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, mestské firmy)
- politika participácie verejnosti na rozhodovaní miestnej samosprávy
- politika prístupu k informáciám o fungovaní miestnej samosprávy: sprístupňovanie vs. zverejňovanie, interné smernice upravujúce poskytovanie informácií
- politika etiky – etická infraštruktúra a konflikt záujmov volených predstaviteľov mestskej časti
- politika etiky – etická infraštruktúra a konflikt záujmov zamestnancov mestskej časti
- politika etiky – etická infraštruktúra a konflikt záujmov pracovníkov v organizáciách mestskej časti
- mediálna politika
- politika územného plánovania a politika stavebného úradu
- dotačná politika mestskej časti
- politika transparentnosti v právnických osobách zriadených a založených mestskou časťou
- politika verejného obstarávania
- politika v oblasti uzatvárania verejno-súkromných partnerstiev
- politika pridelovania bytov
- politika pridelovania miest v sociálnych zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je mestská časť
- politika rozpočtovania a informovania verejnosti o danej problematike
- verejný poriadok.

Audit jednotlivých politík spočíval v analýze získaných údajov o úprave a praxi uvedených verejných politík z hľadiska priestoru pre korupciu. Zdrojmi pre analýzu boli informácie získané od zamestnancov mestskej časti a prostredníctvom auditových dotazníkov a žiadania dodatočných informácií, ako aj formou osobných stretnutí a konzultácií s vybranými zástupcami mestskej časti zodpovednými za konkrétne oblasti politiky. Priebežne sa uskutočňovalo spracovávanie a analýza zozbieraných dát a príslušných dokumentov Mestskej časti Bratislava-Ružinov, pričom výstupom je predkladaná správa z auditu.

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

4. Výstupy auditu 17 politik v Meskej časti Bratislava-Ružinov

V tejto kapitole uvádzame výstupy auditu 17 vybraných politik Mestskej časti Bratislava-Ružinov.

4.1 Politika predaja a prenájmu hnutel'ného a nehnuteľného majetku

doplniť

4.2 Obsadzovanie voľných miest a postov v rámci miestneho úradu a v rámci organizácií v zriaďovacej pôsobnosti mesta

Kvalita výkonného aparátu je kľúčová pre dobrý výkon kompetencií každej obce a mesta, a tým pre spokojnosť občanov so samosprávou. Zároveň je občanmi práve obsadzovanie voľných miest a postov v rámci miestneho úradu a v rámci organizácií v zriaďovacej pôsobnosti mestskej časti vnímané ako veľmi netransparentné. Preto je potrebné v oblasti personálnej politiky nastaviť veľmi jasné pravidlá, ktoré rozptýlia podozrenia z korupcie, a zároveň zabezpečia vysokú kvalitu administrácie miestneho úradu.

4.2.1 Stav v danej oblasti v Meskej časti Bratislava - Ružinov

K 31.5.2011 pracovalo na MiÚ v Mestskej časti Bratislava - Ružinov 128 osôb. Mestská časť Bratislava - Ružinov je zriaďovateľom 18 rozpočtových organizácií a 2 príspevkových organizácií. Mestská časť Bratislava - Ružinov má podiel v 5 obchodných spoločnostiach – v 3 stopercentný a v 2 väčšinový.

Pravidlá v oblasti personálnej politiky určujú okrem národnej legislatívy najmä:

- Pracovný poriadok zamestnancov Mestskej časti Bratislava – Ružinov a
- Organizačný poriadok zamestnancov Mestskej časti Bratislava – Ružinov

Pracovný aj organizačný poriadok sú internými dokumentmi a nie sú zverejnené na internetovej stránke Mestskej časti Bratislava – Ružinov.

V Mestskej časti Bratislava - Ružinov je zriadené osobitné personálne oddelenie. Samotné obsadzovanie voľných pracovných miest na úrade však nie je upravené v nijakom formalizovanom dokumente.

Výber vedúcich zamestnancov MiÚ sa deje výberovým konaním v zmysle § 5 zákona NR SR č. 552/2003 o výkone práce vo verejnom záujme. Komisiou je stála komisia zložená z poslancov MiZ a prednostky MiÚ. Zloženie tejto komisie schvaľuje MiZ. Z výberového konania sa robí zápisnica, ktorá sa však nezverejňuje. Obsadenie referenčných miest schvaľuje starosta na základe odporúčenia prednostu

a príslušného vedúceho odboru. Oni čerpajú najmä z databázy žiadostí o zamestnanie na MiÚ, ktorú vedie MiÚ.

Mestské rozpočtové a príspevkové organizácie majú vlastnú personálnu politiku, tá však takisto nie je formalizovaná do podoby nejakého dokumentu. Mestská časť svojim konaním zasahuje len do výberu ich štatutára, ktorého menovanie prebieha v zmysle zákona 377/1990 o hlavnom meste SR Bratislave (voľba poslancami na základe odporúčenia starostu). Rovnako aj v prípade obchodných spoločností s majetkovým podielom mestskej časti.

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

4.2.2 Slabé miesta v rozhodovaní o obsadzovaní voľných miest a postov v rámci mestského úradu a v rámci organizácii v zriaďovacej pôsobnosti Mestskej časti Bratislava - Ružinov

Voľnosť v rozhodovaní

- Na prijímanie zamestnancov MiÚ a výbere šéfov rozpočtových a príspevkových organizácií neexistujú písomné formálne pravidlá.
- Výberové konania sa robia len na vedúcich zamestnancov MiÚ, výber ostatných zamestnancov sa neriadi formálnymi pravidlami a nepodliehajú súťažnému konaniu.
- Nijakými pravidlami sa neriadi výber zástupcov Mestskej časti Bratislava - Ružinov do obchodných spoločností s majetkovou účasťou Mestskej časti Bratislava - Ružinov. Pokiaľ politické nominácie do kontrolných (dozorných) orgánov týchto spoločností sú odôvodnené, obsadzovanie miest v riadiacich orgánoch by malo mať jasné pravidlá smerujúce k výberu najlepšieho manažmentu bez ohľadu na politickú príslušnosť.
- Neexistujú pravidlá na predchádzanie uprednostňovania blízkych osôb pri výbere zamestnancov a zástupcov mestskej časti v mestských firmách. V týchto prípadoch je nevyhnutná maximálne možná transparentnosť pri zachovaní princípu nediskriminácie blízkych osôb vedenia mestskej časti v prípade ich zamestnania mimo priamej riadiacej línie.

Nedostatočná transparentnosť

- Verejne prístupný pracovný poriadok (zamestnancov MiÚ aj organizácií MČ) umožňuje efektívnejšiu verejnú kontrolu moci. Tento dokument okrem iného definuje, kto je vedúcim zamestnancom, čo má význam napr. pri žiadaní

informácií v zmysle zákona NR SR č. 211/2000 Zb. o slobodnom prístupe k informáciám.

- Nie sú zverejňované nijaké informácie o výbere uchádzača (napr. výpisy zo zápisnice o výbere), čo znemožňuje spätnú kontrolu procesu výberu.

4.2.3 Záver

Personálna politika v Mestskej časti Bratislava - Ružinov má z hľadiska priestoru pre korupciu viaceré vážne nedostatky. Neexistencia pravidiel pre výber zamestnancov zároveň s absenciou informácií o výbere zamestnancov vytvárajú priestor pre netransparentnosť a môžu vo verejnosti vyvolať podozrenia z klientelistického konania.

4.3 Politika participácie verejnosti na rozhodovaní miestnej samosprávy

Problematika participácie, t.j. účasti verejnosti na rozhodovaní o jednotlivých politikách samosprávy, je súčasťou niekoľkých častí správy TIS. V tejto kapitole sa venujeme najmä inštitucionálnemu mapovaniu nástrojov, ktoré Mestská časť Bratislava - Ružinov využíva pri zapájaní občanov.

4.3.1 Stav v danej oblasti v Mestskej časti Bratislava - Ružinov

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

Mestská časť nemá prijatý samostatný dokument upravujúci účasť verejnosti na rozhodovaní samosprávy.

Miestne referendá sa v Ružinove nekonajú. Mestská časť nemá prijaté ani VZN, ktorým sa upravujú podrobnosti o organizácii miestneho referenda. Nejde však o porušenie zákona, nakoľko mestské časti podľa zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste SR Bratislave takéto nariadenie – na rozdiel od „klasických“ obcí a miest - mať nemusia. Napriek uvedenému však TIS schválenie takéhoto vnútorného dokumentu Ružinovu odporúča.

Mestská časť podľa dotazníka neorganizuje ani **zhromaždenia obyvateľov mestskej časti**. Aj v tomto prípade však TIS navrhuje implementovať tento inštitút lokálnej demokracie do praxe. Môže ísť napr. o úpravu (formou VZN), podľa ktorej MiZ zvolá zhromaždenie k určitej záležitosti verejného záujmu vždy, ak je mu predložená

petícia určitého počtu (napr. 5000), resp. určitého percenta (napr. 2%) obyvateľov mestskej časti.¹⁴

Participácia verejnosti je čiastkovo upravená v niektorých interných dokumentoch mestskej časti. Ide najmä o **Rokovací poriadok MiZ** (ďalej len „*ROPO MiZ*“). Materiály na rokovanie MZ sa – na rozdiel od mnohých iných samospráv – nezverejňujú na webe mestskej časti. Verejnosť k nim však v zásade prístup má – môže si ich vyžiadať od organizačného pracovníka miestneho úradu, a robiť si z nich výpisky a fotokópie (čl. 5 ods. 14 ROPO MiZ).

Občania majú právo vystúpiť priamo na zasadnutí MiZ, a to dvojakým spôsobom: buď v rámci všeobecného bodu “Rôzne”, alebo – ak chcú hovoriť k nejakému konkrétnemu bodu rokovania, tým, že o to požiadajú. V tomto druhom prípade sa o práve vystúpiť rozhoduje hlasovaním nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov MiZ (čl. 15 ods. 11 *in fine* ROPO MiZ). Z dotazníka nie je zrejmé, či obyvatelia toto svoje právo v praxi využívajú, a či poslanci MiZ vystúpenie verejnosti bez problémov umožňujú.

Rokovanie MiZ začína spravidla o 16.00 hod., čo vytvára slušný základ pre záujemcov zo strany verejnosti o živé sledovanie zasadnutí.¹⁵ Informácie z rokovania MiZ prináša aj Televízia Ružinov.

Mestská časť vytvára verejnosti štandardné podmienky na **pripomienkovanie návrhov VZN**, keď ich zverejňuje minimálne po dobu 10 dní na úradnej tabuli a zároveň na titulke internetovej stránky mestskej časti v osobitnej sekcii “Návrhy (VZN)”.

Čo sa týka poradných orgánov samosprávy, v jednotlivých **komisiách MiZ** nie sú žiadni členovia – neposlanci, čo je na slovenské pomery veľmi nezvyčajné. Samotné komisie MiZ, rovnako ako aj sedemčlenná **Miestna rada (MiR)**, zároveň rokujú neverejne.

Pozvánky a zápisnice zo zasadnutí komisií MiZ sa zverejňujú na webstránke mestskej časti. Robia tak však len niektoré komisie, pričom aj tie v tomto funkčnom období zatiaľ zverejnili iba jednu zápisnicu (zo dňa 23. 8. 2011, resp. zo dňa 24. 8. 2011).

Samotná MiR pozvánky a zápisnice nezverejňuje na webe vôbec.

Materiály na rokovanie komisií a MiR sa tiež nezverejňujú, dostávajú ich iba členovia jednotlivých poradných orgánov.

Poslanci MiZ sú rozdelení do deviatich volebných obvodov. Podľa dostupných informácií však nie sú združení v tzv. *výboroch*, ktoré by kopírovali jednotlivé volebné obvody a adresnejšie tak reprezentovali obyvateľov príslušného obvodu, napr. pri príprave návrhu rozpočtu mestskej časti, pri územnom plánovaní zón, pri alokácii finančných prostriedkov na aktivity a činnosť miestnych združení a iniciatív a pod. Rovnako zatiaľ nie sú zriadené ani tzv. *občianske rady* (OR), t.j. neformálne

¹⁴ Pre inšpiráciu pozri napr. VZN Mesta Banská Bystrica č. 179/2007 o podmienkach organizovania a uskutočňovania verejných zhromaždení obyvateľov mesta.

¹⁵ Vo väčšine slovenských samospráv veľkosti Ružinova zasadnutia MZ prebiehajú od rána.

občianske konzultatívne orgány, ktoré by plnili úlohu poradného orgánu pre poslancov jednotlivých volebných obvodov.

V **oblasti územného plánovania**, každá zmena územnoplánovacej dokumentácie je - v zmysle platnej legislatívy - konzultovaná s občanmi. Zákony zároveň určujú aj informačné povinnosti mestskej časti. Nad rámec platnej legislatívy robí mestská časť priebežne aj informačné kampane. Tie sa realizujú formou letákov do poštových schránok obyvateľov, ktorých sa zmena týka, a využívajú sa aj lokálne médiá. Viacero urbanistických štúdií sa tiež riešilo v participácii s občanmi (UŠ Štrkovecké jazero, UŠ Ružinovská ulica – východ).

Participácia, resp. verejná kontrola v oblasti **verejného obstarávania** zatiaľ veľmi nefunguje: zástupcovia verejnosti či neziskových organizácií a iniciatív nebývajú členmi hodnotiacich komisií, a obyvatelia mestskej časti nemajú ani možnosť byť pri otváraní súťažiacich ponúk. Mestská časť nezverejňuje ani informácie o stretnutí rozhodovacích komisií. Ružinov nemá spracovaný ani plán verejného obstarávania.

Obyvateľom mestskej časti nie je zatiaľ programovo vytváraná príležitosť na tzv. **participatívne rozpočtovanie** (t.j. podpora pripomienkovania návrhu rozpočtu predloženého vedením mestskej časti, a príp. aj vyčlenenie menšej výdavkovej položky určenej na prerozdelenie podľa priorít verejnosti).

Mestská časť sa v dotazníku nijako nevyjadřila k participácii verejnosti pri tvorbe „veľkých“ plánovacích a koncepčných dokumentov typu Plán hospodárskeho a sociálneho rozvoja, Komunitný plán rozvoja sociálnych služieb, Lokálna stratégia komplexného prístupu k marginalizovaným menšinám, Koncepcia rozvoja školstva a športu, Kultúrna politika, a pod.

Mestská časť - na rozdiel od mnohých iných slovenských samospráv - nemá profil na **Facebooku** či inej sociálnej sieti. Na druhej strane, mestská časť má na oficiálnej webstránke zriadené **diskusné fórum**, v ktorom príslušní zamestnanci miestneho úradu odpovedajú na otázky (zaregistrovaných) občanov.

Niekoľko proparticipačných opatrení urobil už aj nový starosta mestskej časti Dušan Pekár. Ide najmä o plnenie predvolebného sľubu, že sa bude s Ružinovčanmi pravidelne stretávať (každý prvý utorok v mesiaci od 16.00 do 18.00 hod.), a to nielen v rámci miestneho úradu, ale aj v „území“, t.j. najmä na pôde základných škôl na jednotlivých sídliskách mestskej časti. V rámci tzv. „poslaneckých tried“ je každú stredu od 15.30 do 16.30 hod. na úrade k dispozícii aj jeden poslanec jedného z deviatich volebných obvodov.

4.3.2 Slabé oblasti v oblasti participácie obyvateľstva v mestskej časti Bratislava - Ružinov

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

Voľnosť v rozhodovaní a nedostatočná transparentnosť

- Absencia dokumentu upravujúci účasť verejnosti na rozhodovaní samosprávy
- Občanom nie je programovo vytváraná príležitosť participatívneho rozpočtovania
- Absencia inštitútu lokálnej demokracie – zhromaždenia obyvateľov mestskej časti
- Participácia v oblasti verejného obstarávania zatiaľ nefunguje. Obyvatelia mesta nemajú možnosť byť pri otváraní súťažiacich ponúk

4.3.3 Záver

Analýza tejto politiky indikuje, že uvedená problematika nepatrí zatiaľ medzi priority aktuálneho politického vedenia mestskej časti. Možnosti verejnosti zúčastňovať sa na rozhodovaní o mestskej časti sú na slovenské pomery pomerne štandardné, avšak v niektorých oblastiach (zhromaždenia obyvateľov, členstvo neposlancov v komisiách, neverejné rokovania poradných orgánov samosprávy) zaostávajú za priemerom. Do budúcnosti možno odporúčať častejšie využívanie verejných zhromaždení, zapojenie odbornej verejnosti do činnosti komisií MiZ, aktívnejšiu prácu jednotlivých “výborov” a “otváranie” verejného obstarávania verejnej kontrole. Rovnako je žiadúce pokračovať vo verejných stretnutiach volených orgánov s občanmi a výraznejšie implementovať ďalšie nástroje dobrovoľnej participácie (Facebook, ankety, konzultácie, híriny, spoločné plánovanie verejných priestorov a pod.).

4.4 Politika prístupu k informáciám o fungovaní miestnej samosprávy

Problematica prístupu verejnosti k informáciám o činnosti Mestskej časti Bratislava – Ružinov je prierezová a venujeme sa jej preto aj v rámci niektorých ďalších kapitol. Predmetom tejto časti správy je najmä analýza dodržiavania informačných povinností mestskej časti vyplývajúcich zo zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej len „ZSPI“).

4.4.1 Stav v danej oblasti v Mestskej časti Bratislava - Ružinov

ZSPI určuje dve základné podoby poskytovania informácií: 1. aktívnou formou, t.j. zverejňovaním a 2. v reakcii na konkrétnu žiadosť, t.j. prístupňovaním.

1. Zverejňovanie



Každá slovenská samospráva, vrátane mestskej časti, má v zmysle § 5 – 5b ZSPI štyri základné zverejňovacie povinnosti: i) všeobecné (§ 5 ods. 1 ZSPI), ii) špecifické (§ 5 ods. 2 v spojení s ods. 8 ZSPI), iii) majetkové (§ 5 ods. 6 ZSPI), a od 1. 1. 2011 sa musia povinne zverejňovať aj iv) zmluvy, objednávky a faktúry (§ 5a - § 5b). Zverejňovacie informačné povinnosti pritom treba plniť publikovaním na internetovej stránke mestskej časti, vyvesením na verejne prístupnom mieste (úradná tabuľa), resp. súbežne oboma spôsobmi.

Čo sa týka štyroch vyššie uvedených povinností podľa ZSPI, mestská časť ich v zásade plní. Uvedené údaje zverejňuje (predovšetkých) na oficiálnej webstránke www.ruzinov.sk.

V rámci časti ii), v zmysle ktorej sa majú zverejňovať aj zápisnice z rokovania Miestnej rady (MiR) a komisií Miestneho zastupiteľstva (MiZ), však na webe mestskej časti úplne absentujú zápisnice z rokovania MiR a tiež viaceré (mnohé) zápisnice siedmich existujúcich komisií MiZ.

2. Sprístupňovanie

Proces sprístupňovania, t.j. poskytovania informácií zo strany mestskej časti na konkrétnu žiadosť o informácie uplatnenú podľa § 14 ZSPI, je definovaný v samotnom ZSPI.

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

Tabuľka č. 6: Počet žiadostí o informácie podaných podľa ZSPI 2001 – 2010

Rok	počet	vyhovené	postúpené	rozhodnutím	odvolania	odložené
2001	55	41	8	2	3	1
2002	51	37	4	7	1	2
2003	68	34	10	16	5	3
2004	87	62	6	12	1	6
2005	105	69	14	12	4	6
2006	97	90	1	1	4	4
2007	136	95	17	11	2	11
2008	123	96	8	11	2	6
2009	85	98	10	4	2	1
2010	144	104	10	22	2	6

Zdroj: MiÚ Ružinov

Odpovede mestskej časti na požadované otázky žiadateľov boli poskytované prevažne písomne.

V rámci zberu dát k zostaveniu tejto časti správy nebol identifikovaný - a to ani medzi interviewovanými osobami pochádzajúcimi z externého prostredia mimo miestny úrad - žiadny zásadný problém so sprístupňovaním informácií od mestskej časti podľa

režimu ZSPI. Voči mestskej časti nebolo podľa dotazníka za desať rokov vedené ani jedno priestupkové, súdne či prokurátorské konanie za nedodržiavanie ZSPI.

Pri nákladoch za sprístupnenie informácií poskytnutých miestnym úradom, mestská časť - na základe sadzobníka z 1. 1. 2009 - kalkuluje dostupné sumy, t.j. napr. 0,0663 EUR za kopírovanie, resp. tlač jednostrannej A4, 0, 1327 EUR za obojstrannú A4, 0,33 EUR za 1 ks diskety, 1, 66 EUR za 1 ks CD ROM a pod. MČ nemá v sadzobníku klauzulu, podľa ktorej by - v nadväznosti na § 21 ods. 2 ZSPI - odpúšťalo žiadateľom náklady nepresahujúce menšiu sumu (napr. pod 0,33 EUR).

Čo sa týka “**dobrovoľnej**” informovanosti, mestská časť zverejňuje aj viacero údajov nad rámec zákona. Ide napr. o údaje o plánovanej výstavbe, urbanistické štúdie, kontaktné osobné údaje poslancov MiZ, e-verziu mesačníka Ružinovské echo, informácie o “neporiadnych organizátoroch a prevádzkovateľoch” a pod. Mestská časť zároveň využíva elektronickú úradnú tabuľu, na ktorej sú publikované všetky rozhodnutia, stanoviská, oznámenia a ďalšie dokumenty, ktoré sa zverejňujú aj na oficiálnej úradnej tabuľi pred budovou úradu. E-tabuľka má zároveň archív.

Povšimnutiahodný, a to aj na celoslovenské pomery, je i rozbiehajúci sa projekt bezkontaktných elektronických služieb “I-point”.

Do budúca možno odporučiť zverejňovanie materiálov na rokovanie MiZ a príp. aj materiálov na rokovaní poradných orgánov mestskej časti.

Mestská časť v oblasti informovanosti žiadnym osobitným spôsobom nekoordinuje, resp. neinštruuje organizácie vo svojej zriaďovateľskej, resp. zakladateľskej pôsobnosti.

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

Na základe analýzy bolo možné identifikovať nasledovné:

Voľnosť v rozhodovaní a nedostatočná transparentnosť

- Nezverejňovanie zápisníc z rokovania MiR a tiež viaceré (mnohé) zápisnice siedmich existujúcich komisií MiZ.

4.4.3 Záver

Celkovo možno konštatovať, že mestská časť dodržiava svoje informačné povinnosti podľa ZSPI, a to tak v oblasti zverejňovania, ako aj pri sprístupňovaní. Podrobnosti o informovanosti určuje - podľa dotazníka - ešte aj vnútorná Smernica miestneho úradu: tá však zatiaľ nebola na účely auditu organizácii TIS poskytnutá. V ďalšej fáze auditu sa bude treba venovať aj možným úpravám postupov ochrany osobných údajov pri povinnom zverejňovaní zmlúv. Zvážiť možno aj prijatie tzv. Zásad informačného systému mestskej časti, komplexného dokumentu upravujúceho poskytovanie

informácií cestou úradných tabúl, letákov, miestnej tlače a pod., ako aj zverejňovanie informácií (na www.ruzinov.sk) nad rámec povinných údajov určených legislatívou.

4.5 Politika etiky – etickej infraštruktúry a konfliktu záujmov volených predstaviteľov mestskej časti

Problematika etickej infraštruktúry a konfliktu záujmov volených predstaviteľov Mestskej časti Bratislava - Ružinov je v rámci projektu analyzovaná z dvoch uhlov: i) z pohľadu plnenia zákonných povinností starostu a 25 poslancov Miestneho zastupiteľstva a z pohľadu ďalších opatrení samosprávy, prijatých nad rámec zákonných povinností.

4.5.1 Stav a slabé miesta v danej oblasti v Mestskej časti Bratislava-Ružinov

4.5.1.1 Konflikt záujmov volených predstaviteľov mestskej časti

Základným legislatívnym rámcom úpravy konfliktu záujmov volených samosprávnych orgánov je ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (tzv. zákon o konflikte záujmov, ďalej len „ZKZ“), ďalej - v nadväznosti na § 29 zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave - zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „ZOZ“) a zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí (ďalej len „ZMO“).

1. ZKZ je najkomplexnejším právnym predpisom upravujúcim konflikt záujmov volených samosprávnych aktérov v Slovenskej republike. Samosprávam, resp. priamo starostovi mestskej časti a poslancom MiZ ukladá nasledujúce povinnosti: 1. zriaďiť komisiu MiZ na ochranu verejného záujmu (čl. 7 ods. 5), 2. predkladať každoročne k 31. marcu daného roka tzv. oznámenie funkcií, zamestnaní, činností a majetkových pomerov (čl. 7 ods. 1), 3. predkladať každoročne k 30. aprílu potvrdenie o podanom daňovom priznaní k dani z príjmov (čl. 7 ods. 2) a 4. oznámiť vždy pred vystúpením v rámci rokovania MiZ či iného príslušného (kolektívneho) orgánu svoj osobný záujem na veci (čl. 6).

Mestská časť má od roku 2004 zriadenú Komisiu pre ochranu verejného záujmu Miestneho zastupiteľstva Mestskej časti Bratislava - Ružinov (ďalej len „komisia“). Rokovanie komisie spresňuje Rokovací poriadok (ďalej len „ROPO“), schválený komisiou dňa 25. 3. 2007. V rámci funkčného obdobia 2011 – 2014 je komisia riadne zriadená - je sedemčlenná a reflektuje zloženie poslaneckých klubov v MiZ.

Komisia sa schádza nepravidelne, podľa dotazníka *“rokuje podľa potreby v súlade s rokovacím poriadkom“*. Komisia - na rozdiel od iných komisií (KLPaK, KFPČaI, KŠKaŠ, KSSI) - nezverejňuje zápisnice zo svojich zasadnutí, ani pozvánky na rokovania. Toto nezverejňovanie pritom nie je v ROPO ani v inom dokumente

mestskej časti nijako odôvodnené. Mestská časť ale podľa dotazníka zverejňuje „podkladové materiály pre MZ týkajúce sa dodržiavania povinností podľa ZKZ“.

Od roku 2004 došlo v rámci mestskej časti celkovo k deviatim konaniam za porušenie ZKZ – konkrétne za neskoré podanie majetkového priznania 9 poslancov MiZ. Udelené sankcie sa v dotazníku neuvádzajú.

Volení funkcionári mestskej časti svoje majetkové a daňové priznania „zverejňujú v zmysle zákona“. Na oficiálnom webovom sídle www.ruzinov.sk však priznania identifikované neboli. Na otázku dotazníka či by mestská časť poskytla majetkové a daňové priznanie volených funkcionárov v reakcii na žiadosť o informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií, nebola poskytnutá jednoznačná odpoveď.¹⁶ Podrobnosti pri zverejňovaní/sprístupňovaní vôbec nerieši ani ROPO.

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

3. ZMO určuje, že obec (mestská časť) môže previesť vlastníctvo svojho majetku starostovi, poslancom MiZ, blízkym osobám týchto volených funkcionárov a právnickej osobe, v ktorej zakladateľom, vlastníkom obchodného podielu, štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho, riadiaceho, výkonného alebo dozorného orgánu je niekto z vyššie uvedených osôb výhradne prostredníctvom obchodnej verejnej súťaže (§ 9a ods. 6 a 7 ZMO). Výnimku z tohto pravidla upravuje § 9a ods. 8 ZMO. Podľa informácií z dotazníka mestskej časti má nastavené mechanizmy na kontrolu dodržiavania § 9a ods. 6 a 7 ZMO, nepatria však do pôsobnosti Komisie pre ochranu verejného záujmu Miestneho zastupiteľstva Mestskej časti Bratislava – Ružinov. Podrobnosti týchto mechanizmov sú predmetom časti správy týkajúcej sa nakladania s verejným majetkom.

4.5.1.2 Etická infraštruktúra volených predstaviteľov mestskej časti

Čo sa týka etickej infraštruktúry, teda opatrení prijatých nad rámec platných právnych predpisov, mestská časť nemá zatiaľ schválený žiadny etický kódex voleného predstaviteľa samosprávy, či iný dokument, prostredníctvom ktorého by starosta a poslanci MiZ verejne demonštrovali transparentnosť nad rámec zákonných povinností. Z odpovedí dotazníka zároveň vyplýva, že zatiaľ sa o potrebe prijatia takéhoto dokumentu na pôde mestskej časti verejne nediskutuje.

¹⁶ „Neviem presne odpovedať lebo sa jedná o dva zákony - zák. č. 357/2004 Z. z. (v tomto zákone sa zverejňovanie nespomína) a zák. č. 211/2000 Z. z. (tento zákon hovorí, že musí byť dodržaná ochrana osobnosti a osobných údajov)“.

4.5.2 Slabé miesta v oblasti etickej infraštruktúry a konfliktu záujmov volených predstaviteľov Mestskej časti Bratislava-Ružinov

Na základe analýzy tejto oblasti možno konštatovať nasledovné slabé miesta:

Voľnosť v rozhodovaní a nedostatočná transparentnosť

- Absencia dokumentu – etický kódex volného predstaviteľa samosprávy
- Nezverejňovanie podkladových materiálov pre MiZ komisiou, ani zápisníc zo zasadnutí komisie
- Nezverejňovanie majetkových priznaní na webstránke mestskej časti

4.5.3 Záver

Formálnoprávna úprava eliminácie konfliktu záujmov a etickej infraštruktúry volených predstaviteľov mestskej časti je – na slovenské pomery - na mierne podštandardnej úrovni. ROPO nerieši viaceré kľúčové inštitúty verejnej kontroly (verejné zasadnutia komisie, zverejňovanie pozvánok a zápisníc, zverejňovanie, resp. sprístupňovanie údajov z majetkových a daňových priznaní, ...), navyše obsahuje neštandardné ustanovenie o práve komisie zaujať tzv. stanovisko aj v prípade neuznášiaschopnosti tohto poradného orgánu (čl. 9 ods. 1 ROPO). Komisia si plní svoje základné zákonné povinnosti, zatiaľ však nevyvíja žiadnu proaktívnu činnosť. Napriek uvedenému možno dať na zváženie, či by komisia v záujme efektivity nemala mať v budúcnosti spojenú agendu – t.j. okrem kontroly povinností podľa ZKZ a ZOZ sa venovať aj riešeniu vybraných podaní podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach.

4.6 Etická infraštruktúra a konflikt záujmov zamestnancov Mestskej časti Bratislava-Ružinov

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

4.6.1 Stav v danej oblasti v Mestskej časti Bratislava-Ružinov

Pri realizácii auditu boli vo vzťahu k etickej infraštruktúre v Mestskej časti Bratislava - Ružinov vyhodnocované nasledovné oblasti:

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

Na miestnom úrade je zamestnaných celkovo 128 zamestnancov (stav k 28.05.2011). Problematiku etiky v Mestskej časti Bratislava - Ružinov okrem súvisiacich zákonov (napríklad Zákon o výkone prác vo verejnom záujme a Zákonníka práce) neupravujú ďalšie všeobecne záväzné právne predpisy. Veľmi okrajovo ju upravuje iba jeden vnútroorganizačný predpis, t.j. Pracovný poriadok miestneho úradu Mestskej časti Bratislava - Ružinov. Tento poriadok platí pre všetky kategórie zamestnancov daného úradu – pre vedúcich zamestnancov, referentov a obslužný personál.

Mestská časť Bratislava - Ružinov nemá pre svojich zamestnancov schválený **Etický kódex**, ktorý by okrem funkcie formálnej deklarácie etických pravidiel plnil úlohu praktickej pomôcky pre zamestnancov mestskej časti na riešenie potenciálnych etických dilem. V mestskej časti tak absentuje jednotný a predvídateľný postup, na základe ktorého nadriadení môžu posudzovať akceptovateľné správanie sa zamestnanca v príslušnom úrade, a s ktorým môže samotný pracovník stotožniť, porovnávať a hodnotiť vlastné etické zásady/pravidlá.

Jednotlivé pravidlá etiky sú zatiaľ riešené len prostredníctvom Zákona o výkone práce vo verejnom záujme a Pracovného poriadku miestneho úradu Mestskej časti Bratislava - Ružinov tak, ako je to uvedené v nasledujúcej tabuľke.

Tabuľka č. 7: Etické pravidlá v Mestskej časti Bratislava – Ružinov

Typ pravidla	Upravený v	Vymáhateľnosť
Pravidlo Hospodárnosti	ZVPVZ, PP	Nízka (všeobecná formulácia)
Pravidlo Oznamovania	ZVPVZ	Nízka
Pravidlo nestrannosti	ZVPVZ	Vysoká (jasné pravidlo)
Pravidlo konfliktu Záujmov	ZVPVZ, PP	Nízka (neexistujú implementačné nástroje)
Pravidlo zákazu Podriadenosti	ZVPVZ	Vysoká/jasné pravidlo
Pravidlo Nepodnikania	ZVPVZ, PP	Vysoká (jasné pravidlo)
Zákaz nadobudnutia majetku mimo VS	PP	Vysoká (jasné pravidlo)
Zákaz prijímania Darov	ZVPVZ	Nízka (všeobecná formulácia)
Majetkové priznania	ZVPVZ, PP	Jasné pravidlo, chýba formulár
Oznamovanie nekalých praktík na pracovisku (tzv. whistleblowing)	ZVPVZ	Nízka (horizontálne oznamovanie nekalých aktivít – prednosta, primátor)
Zákaz zneužívania postavenia na osobné	ZVPVZ, PP	Nízka (všeobecná formulácia)

obohatenie		
Zákaz zneužívania verejných financií	ZVPVZ, PP	Nízka (všeobecná formulácia)
Systém sankcií	PP	Vysoká
Správanie a konanie po ukončení pracovného pomeru	ZVPVZ, PP	Nízka (všeobecná formulácia)

Zdroj: vlastné spracovanie

Skratky:

ZVPVZ – Zákon o výkone práce vo verejnom záujme

PP – Pracovný poriadok miestneho úradu Mestskej časti Bratislava - Ružinov

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

Konflikt záujmov nie je v Pracovnom poriadku definovaný vôbec. Absentuje jeho definícia a popis, čo sa má považovať za konflikt záujmov a aké postupy/konanie sa v nadväznosti na to vyžaduje.

Rovnaká situácia je v súvislosti so **zneužívaním postavenia/pozície a majetku mestskej časti**. V pracovnom poriadku je definovaná iba povinnosť/požiadavka na zamestnancov, že nesmú používať zariadenia miestneho úradu, jeho dopravné prostriedky a priestory na súkromné účely. Rovnako nie je riešené používanie majetku mestskej časti v prospech politických strán a hnutí ani problematika klientelizmu.

Rovnako problematika **darov** nie je v Pracovnom poriadku vôbec rozpracovaná. Absentuje zákaz prijímania darov a definícia, čo sa považuje za akceptovateľný a neakceptovateľný dar, rovnako ako absentuje register darov a postup ako s nimi nakladať. Miestny úrad nevydal smernicu, resp. pravidlá o vybavovaní sťažností. Ani pracovný poriadok nedefinuje možnosť alebo povinnosť ani postupy pre svojich zamestnancov podať sťažnosť alebo oznámenie o nekalých činnostiach alebo porušeníach etických noriem. V prípade porušenia noriem etického správania nemá mestská časť definované interné postupy. Rovnako nie je konštituovaná stála **disciplinárna komisia**. V prípadoch etickej dilemy, potenciálneho konfliktu záujmov či pri oznamovaní nekalých aktivít sa zamestnanci obracajú na svojich priamych nadriadených vedúcich pracovníkov.

Audit ukázal, že etická infraštruktúra nie je vybudovaná a vyššie uvedené predpisy takmer vôbec neriešia problematiku žiaducích etických pravidiel. Absentuje komplexný popis žiaducích/vyžadovaných etických pravidiel vrátane ich aplikácie formou príkladov v praxi a jasných postupov ich vynucovania.



4.6.1.2 Hodnotenie mechanizmu podpory, presadzovania a vyhodnocovania etického správania zamestnancov

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

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

Môžeme tak konštatovať, že audit identifikoval absenciu uceleného systému podpory, presadzovania, monitoringu a vyhodnocovania etického správania zamestnancov mestskej časti.

4.6.1.3 Hodnotenie inštitucionalizácie podpory etického správania v mestskej časti Ružinov

Mestská časť Bratislava - Ružinov nemá zatiaľ nijakou formou inštitucionalizovanú podporu etiky. Nie je určená ani čiastočne poverená osoba, ktorá by bola zodpovedná za aktualizáciu problematiky etiky v relevantných interných predpisoch, za monitorovanie a vyhodnocovanie podpory, koordinácie a priebežné sledovanie etiky v mestskej časti a v ním zriadených organizáciách. Rovnako mestská časť nevedie databázy údajov, súvisiacich so sledovaním dodržiavania stanovených etických pravidiel.

4.6.2 Slabé miesta v budovaní etickej infraštruktúry v mestskej časti Ružinov

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

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

- V Mestskej časti Bratislava - Ružinov zatiaľ nebol prijatý Etický kódex pre zamestnancov mestskej časti či iný formálny dokument, ktorý by sumarizoval všetky etické pravidlá a princípy, vyžadované od zamestnancov mestskej časti a mechanizmy ich vymáhania. V mestskej časti tak chýba formálna deklarácia vyžadovaných etických pravidiel, ako aj praktická pomôcka zahrňujúca jasné ich definovanie. Zároveň chýba implementačný mechanizmus, ktorým by sa v každodennej praxi vymáhali definované pravidlá a ktorý by napomáhal zamestnancom riešiť etické dilemy na pracovisku.
- Mestská časť nezverejňuje správy zo služobných ciest svojich zamestnancov. Tak isto nevedie databázu záujmov jednotlivých zamestnancov a pôsobenie

ich a jeho príbuzných v pozícii štatutárov, podielnikov alebo členov v dozorných a výkonných orgánoch súkromných spoločností a pod.

- V Mestskej časti Bratislava - Ružinov nie je definované, čo sa považuje za konflikt záujmov a ako sa prípadné konflikty záujmov majú riešiť - ako na úrovni riadiacich pracovníkov, tak ani na úrovni ostatných zamestnancov.
- Rovnaká situácia ako pri konflikte záujmov je v oblasti darov a iných prijímaných výhod.
- Zároveň sa v tejto mestskej časti nevenuje pozornosť monitoringu a vyhodnocovaniu dodržiavania etických pravidiel.
- Problematika etiky nie je súčasťou vzdelávacích plánov mestskej časti. V oblasti riešenia etických dilem a potenciálnych konfliktov záujmu pre zamestnancov mestskej časti nerealizujú tréningy ani nemajú vytvorený priestor/možnosti pre odborné konzultácie.
- V mestskej časti absentuje účinná ochrana oznamovania nekalých praktík na pracovisku.

Nedostatočná transparentnosť

- Nie je vytvorený formulár na podávanie sťažností, ktorý tým pádom absentuje aj na internetovej stránke mesta

4.6.3 Záver

Mestská časť Bratislava - Ružinov venuje problematike etiky len veľmi malú pozornosť. Zriadený systém je nevyhnutné doplniť viacerými potrebnými prvkami, dopracovať z hľadiska postupov a súvisiacich dokumentov/interných noriem ako aj vytvorením databáz a zdokonaľiť z hľadiska monitoringu a využívania získaných poznatkov na prevenciu. Rezervy sú aj v komunikácii, vo vzdelávaní v tejto oblasti a v participácii verejnosti na tomto procese.

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

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

4.7.1 Stav v danej oblasti v Mestskej časti Bratislava - Ružinov



Pri realizácii auditu boli vo vzťahu k etickej infraštruktúre v Mestskej časti Ružinov vyhodnocované nasledovné oblasti:

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

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

Mestská časť Bratislava - Ružinov má celkovo 22 rozpočtových organizácií (RO) a príspevkových organizácií (PO). Z toho je 19 RO a 3 PO, pričom RO tvoria z prevažnej časti základné a materské školy.

Mestská časť má 100% podiel v troch obchodných spoločnostiach, t.j. CULTUS a.s.- Dom kultúry Ružinov, Ružinovský podnik verejno-prospešných služieb a.s. (RP VPS) a Televízia Ružinov s.r.o. (TVR a RE), v ktorých pracuje spolu 85 zamestnancov.

Ďalej má mestská časť menej ako 50%-ný podiel vo firme Prvá ružinovská spoločnosť, a.s., v ktorej pracuje 18 zamestnancov.

Ako vyplýva z týchto informácií, mestská časť tak má nezanedbateľné finančné a personálne zdroje v organizáciách, ktoré spadajú pod jeho kontrolu.

Problematiku etiky a riešenie konfliktu záujmov zamestnancov organizácií Mestskej časti Bratislava - Ružinov upravuje Zákonník práce a v istých prípadoch aj Zákon o výkone prác vo verejnom záujme. Mestská časť danú problematiku neupravuje prostredníctvom žiadnych všeobecne záväzných predpisov. To platí aj pre zamestnancov v mestských firmách.

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

Audit teda ukázal, že v rámci problematiky etickej infraštruktúry organizácií spadajúcich pod kontrolu Mestskej časti Bratislava - Ružinov, absentuje:

- ucelený popis žiaducich/vyžadovaných etických pravidiel (napríklad vo forme Etického kódexu), vrátane ich aplikácie formou príkladov v praxi.
- rovnako absentuje ucelený systém zavádzania, kontinuálnej podpory,



monitorovania a vyhodnocovania etického/neetického konania a porušovania s tým súvisiacich zákonov a interných predpisov

- mestské organizácie nevenujú žiadnu osobitnú pozornosť zavedeniu, podpore a monitorovaniu dodržiavania etických noriem svojimi zamestnancami

Z auditu ďalej vyplynulo, že Mestská časť Bratislava - Ružinov, napriek tomu, že má značné prepojenie s príslušnými subjektmi, nevenovala pozornosť ani nevyvíjala zatiaľ žiadny tlak na vypracovanie a aplikáciu etických pravidiel v týchto organizáciách.

4.7.1.2 Hodnotenie mechanizmu podpory presadzovania a vyhodnocovania etického správania zamestnancov

Mestské organizácie nevenujú žiadnu osobitnú pozornosť zavedeniu, podpore a monitorovaniu dodržiavania etických pravidiel svojimi zamestnancami. Z toho vyplýva, že sa nerealizuje ani žiadna forma vyhodnocovania ich správania z hľadiska etiky alebo konfliktu záujmov alebo postupov súvisiacich s ohlasovaním podozrenia na korupčné konanie.

4.7.1.3 Hodnotenie inštitucionalizácie podpory etického správania v mestských organizáciách

Vzhľadom na vyššie uvedené zistenia nie je možné hovoriť o inštitucionalizácii podpory etického konania zamestnancov ani ju hodnotiť. Keďže problematike etiky nie je venovaná na tejto úrovni osobitná pozornosť, mestské organizácie neuskutočňujú tréningy zamestnancov v danej oblasti.

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

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

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

- Tak ako sme uviedli v úvode, budovanie etiky a etickej infraštruktúry v každej organizácii predstavuje nielen potrebu definovania jasných pravidiel, ale aj systém ich uplatňovania, podpory a presadzovania, ako aj existenciu systému sankčných postupov. Implementácia môže byť v praxi účinná len za predpokladu fungovania princípu monitorovanej zodpovednosti. Takmer nič z toho sa na úrovni organizácií kontrolovaných Mestskou časťou Bratislava - Ružinov ani zo strany mestskej časti samotnej voči nim zatiaľ neuskutočňuje.

- Nie je stanovený systém implementácie etických pravidiel do praxe. Audit ukázal, že mechanizmus podpory a presadzovania etických pravidiel je v týchto organizáciách iba minimálny a formálny.
- Zároveň audit ukázal, že na úrovni mestských organizácií neexistuje žiadny mechanizmus vyhodnocovania etického správania sa zamestnancov.
- Problematika etiky nie je dostatočne premietnutá do rozhodovacieho, zodpovednostného a kontrolného mechanizmu organizácií kontrovaných Mestskou časťou Bratislava - Ružinov.

Nedostatočná transparentnosť

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

4.7.3 Záver

Problematika etiky – definovania pravidiel, ich podpory, monitorovania a vyhodnocovania nie je dostatočne premietnutá do rozhodovacieho, zodpovednostného a kontrolného mechanizmu fungovania organizácií kontrovaných Mestskou časťou Bratislava - Ružinov. Týmto procesom je preto potrebné začať venovať pozornosť zo strany vedenia Mestskej časti Bratislava - Ružinov.

4.8. Mediálna politika

Mestá, ktoré zriaďujú vlastné médiá či dotujú súkromné médiá za podmienky informovania o danom meste čelia výzve, ako z týchto médií urobiť kvalitný informačný kanál o udalostiach, ktoré súkromné médiá nepokrývajú, a na druhej strane zachovať mestské médiá pluralitné a vyvážené aj pre politikov a občanov, ktorí sú voči aktuálneho vedeniu v opozícii. Podobne ako na národnej úrovni verejnoprávne médiá často sklzájú do služieb vládnučich strán a nie verejnosti, tak aj mestské periodiká či televízie majú tendenciu k propagácii starostov a primátorov.¹⁷ Existujú však nástroje, ktoré pomáhajú tieto nástrahy riešiť.

4.8.1 Stav v danej oblasti v Mestskej časti Bratislava - Ružinov

¹⁷ Gabriel Šipoš, V komunálnej volebnej kampani sa médiá opäť často zneužívali, blog Slovak Press Watch, 27.11.2010, <http://spw.blog.sme.sk/c/248896/V-komunalnej-volebnej-kampani-sa-media-opat-casto-zneuzivali.html>

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



Program cezhraničnej spolupráce
Maďarská republika-Slovenská republika
2007-2013

Budujeme partnerstvá

Európska únia
Európsky fond regionálneho rozvoja



Mestská časť Bratislava - Ružinov poskytuje občanom spravodajstvo cez vlastné periodikum a televíziu. Obe vydáva mestom založená a sto percentne vlastnená firma TVR a RE (pôvodne Televízne vysielanie Ružinovský informačný kanál a Ružinovské Echo). Štatutármi firmy sú Ján Buocik, zástupca starostu a Lýdia Adamovičová, prednostka Ružinova. V dozornej rade sú piati koalíční poslanci zastupiteľstva.

Mesačník **Ružinovské echo** vychádza na 16 stranách v 38 tisícovom náklade a je distribuovaný do schránok občanov zdarma. Mestskú časť stálo vydávanie minulý rok ešte 32-stránkového farebného periodika podľa údajov mestskej časti zhruba 150 tisíc eur ročne. V mesačníku vychádza aj komerčná inzercia.

Náklady samosprávy na mesačník boli značne vyššie ako v porovnateľnej Banskej Bystrici - trojnásobok pri takmer rovnakom náklade, hoci pri dvojnásobnom počte strán. Cena práce v Bratislave či vyššia kvalita papiera môže znamenať určitý rozdiel, na druhej strane je na uváženie, či Ružinov nedáva na platenia periodika zbytočne veľa.

Tabuľka č. 8: Porovnanie nákladov miest na radničné mesačníky v plnej farbe v roku 2010 (16 strán, Ružinov 32 strán)

	Prievidza	Žiar nad Hronom*	Banská Bystrica	Ružinov
Počet výtlačkov v tisícoch ks	20	7,5	34	38
Cena pre samosprávu	28	34	56	150
Počet obyvateľov v tisícoch	50	19	80	72

Zdroj: Transparency International Slovensko

*trojfarebná verzia

Noviny majú v tiráži uvedené vydavateľa (TVR a RE s.r.o), meno šéfredaktorky aj kontaktné údaje, a náklad. Elektronická verzia novín je prístupná na oficiálnom mestskom webe <http://www.ruzinov.sk/>, kde je dostupný archív čísel od roku 2008. Články týkajúce sa politických a spoločenských udalostí v meste (zasadnutia mestského zastupiteľstva, aktivity predstaviteľov mesta, rozhovory s poslancami či starostom) píše Miroslava Štrosová, ktorá je zároveň hovorkyňou primátora. V článkoch citujúcich starostu však nie jej "dvojitá" funkcia hovorkyne čitateľom objasnená.

Z obsahového hľadiska dominuje novinám vecný informatívny prístup, a udalosti týkajúce sa politiky tvoria len malú časť obsahu, zvyčajne maximálne dve strany zo šiestnástich. Noviny dávajú priestor predstavovaniu nových poslancov, a v spravodajstve o politických témach (napríklad schvaľovanie rozpočtu či hodnotenie práce vedenia v prvom polroku 2011) majú miesto aj opozičné názory.

Dominujú však servisné informácie, písané šéfredaktorkou či redaktorkou TV Ružinov. Inzercia je riadne označená a viditeľne odlišená od spravodajských textov.



V predvolebnom čase na jeseň minulého roka za bývalého vedenia boli noviny aj na slovenské pomery výrazne zneužitú na politickú propagandu v prospech starostu Slavomíra Drozda, ktorý znovu kandidoval. Opozičné hlasy nedostali priestor ani pri hodnotení výsledkov práce starostu a mesačník ani nevytvoril osobitné miesto pre výmenu názorov na budúcnosť mestskej časti, napríklad špeciálnym spravodajským priestorom pre všetkých kandidátov na starostu. Za poslanca zastupiteľstva kandidoval dokonca aj samotný riaditeľ a editor periodika a zároveň hovorca mestskej časti Maroš Smolec. Starosta Drozd mal v mesačníku pravidelne vyhradený stĺpček, kde často opozíciu kritizoval.

Noviny nemajú redakčný štatút či etický kódex. Redakčnú radu tvoria starosta, zástupca starostu, šéfredaktorka/hovorkyňa, prednostka a vybraní poslanci (všetci koalíčni).

Televízne spravodajstvo vysiela mestská časť cez vlastnú **TV Ružinov** (TVR). Náklady na televíziu predstavujú zhruba 150 tisíc eur ročne. TVR má vlastný profesionálny redakčný tím. Riaditeľom je Igor Adamec. Podobne ako pri Echu tvorí redakčný tím starosta, poslanci a šéfredaktor. Vlastný redakčný štatút neexistuje.

Na webe (www.tvr.sk) televízia nemá dostupný archív žiadnych relácií či zasadaní zastupiteľstva.

Na dohľad nad objektívnosťou mestskou časťou vydávaných či dotovaných médií neexistuje špecializovaný orgán, na starosti ho má 5-členná dozorná rada mestskej mediálnej firmy pozostávajúca z koalíčných poslancov. Podobne v meste neexistuje ani verejné hodnotenie kvality a plurality v médiách, ktoré samospráva vlastní.

4.8.2 Slabé miesta v rozhodovaní v oblasti mediálnej politiky Mestskej časti Bratislava - Ružinov

Volnosť v rozhodovaní a nedostatočná transparentnosť

- Absencia základných dokumentov fungovania redakcie Ružinovské echo – redakčného štatútu či etického kódexu.
- Absencia verejného hodnotenia kvality a plurality v médiách ako aj špecializovaného orgánu, ktorý by dohliadal na objektívnosť médií.

4.8.3 Záver

Spravodajstvo o práci úradu v Mestskej časti Bratislava - Ružinov podporuje mestská časť vydávaním vlastného mesačníka a vedením vlastnej televízie. Obe médiá informujú o politických udalostiach v mestskej časti vecne, aj keď vzhľadom na konateľov a financovanie nevyhnutne z pohľadu mestskej časti.

K slabým stránkam patrí funkčné prepojenie šéfredaktorky mesačníka s pozíciou hovorkyne, keď musí nutne dochádzať ku konfliktom záujmov pri pokrývaní pre starostu kontroverzných tém. Podobne neexistencia redakčných štatútov či

nezávislého dozorného orgánu (bez účasti opozície či prítomnosti odborníkov) negarantuje dostatočnú nezávislosť tvorby spravodajstva.

4.9. Politika územného plánovania a politika stavebného úradu

Medzi významné právomoci samospráv patrí aj územné plánovanie a stavebná agenda. Zatiaľ čo územné plánovanie ako originálna kompetencia rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia obce, v rámci stavebnej agendy – ako kompetencie prenesenej štátnej správy – obce, mestá a mestské časti povoľujú konkrétne stavby. Obidve právomoci tak majú zásadný dopad na podobu samospráv a tým aj na kvalitu života jeho obyvateľov. Pri výkone obidvoch kompetencií sa vyžaduje transparentnosť, t.j. široký prístup k informáciám a tiež zabezpečenie účasti verejnosti na rozhodovaní, prostredníctvom ktorej sa hľadá rovnováha jednotlivých osobných a skupinových záujmov s verejným záujmom. Uvedené atribúty sú aj predmetom analýzy tejto kapitoly auditu. Kapitola sa nevenuje hodnoteniu konkrétnych výsledkov decíznej činnosti pri výkone územného plánovania a stavebnej agendy v rámci Mestskej časti Bratislava – Ružinov.

4.9.1 Stav v danej oblasti v Mestskej časti Bratislava - Ružinov

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

4.9.1.1 Územné plánovanie

V zmysle § 7a ods. 2 písm. b) zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste SR Bratislave, a vo väzbe na príslušné ustanovenia zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku, mestským častiam v Bratislave je vyhradené *“zabezpečovať územnoplánovacie funkcie, urbanistický rozvoj mestskej časti a reguláciu funkcií v území v nadväznosti na celomestské územnoplánovacie regulatívy, najmä obstarávať urbanistické štúdie a obstarávať a schvaľovať územné plány zón”*. Zvyšné územnoplánovacie činnosti zabezpečujú orgány hlavného mesta Bratislavy.

Z pohľadu prístupu verejnosti k informáciám - textová aj grafická časť relevantných územných plánov zón (ÚPZ) je zverejnená na internetovej stránke mestskej časti v sekcii “Územné plány zón”. Sekcia je dobre viditeľná – je umiestnená priamo na titulke webového sídla mestskej časti. Jednotlivé ÚPZ sú zároveň k nahliadnutiu na miestnom úrade a informácie o nich sa priebežne zverejňujú aj v príslušných vývesných skrinkách mestskej časti.

Rovnako sú na www.ruzinov.sk zverejňované aj urbanistické štúdie, vrátane komplexných sprievodných informácií (zápisnice, záznamy, stanoviská).

Ako už bolo naznačené vyššie, na rozdiel od zmien a doplnkov ÚPN mesta, ktoré schvaľuje Mestské zastupiteľstvo hlavného mesta, mestské časti prijímajú "len" zmeny a doplnky ÚPZ. Mestská časť Bratislava - Ružinov podľa dotazníka zatiaľ zmeny a doplnky k ÚPZ neobstarávala.

Mestská časť vytvára priestor pre účasť verejnosti pri územnom plánovaní nad rámec stanovený zákonmi, a to tým, že *"určuje dlhšie lehoty pre vyjadrovanie verejnosti a robí aj opakované verejné prerokovania pre upravené návrhy"*. Nad rámec platnej legislatívy robí mestská časť príležitostne aj informačné kampane. Tie sa realizujú formou letákov do poštových schránok obyvateľov, ktorých sa zmena týka, a využívajú sa aj lokálne médiá. Viacero urbanistických štúdií sa tiež riešilo v úzkej participácii s občanmi (UŠ Štrkovecké jazero, UŠ Ružinovská ulica – východ).

Z dotazníku nie je zrejmé, v akom rozsahu sa na informovanie o ÚPZ a UŠ využívajú aj miestne médiá (TV Ružinov, Ružinovské echo).

Mestská časť nemá zriadený osobitný Útvár hlavného architekta. Formálne patrí agenda ÚPN zón a urbanistických štúdií v rámci miestneho úradu ako samostatný referát pod "Odbor regionálneho rozvoja a životného prostredia".

4.9.1.2. Stavebná agenda

Stavebnú agendu v rámci miestneho úradu zabezpečuje Stavebný úrad, ktorý nie je zaradený pod Odbor regionálneho rozvoja a životného prostredia, ale priamo pod starostu mestskej časti.

Stavebný úrad vydáva územné rozhodnutia, stavebné povolenia, kolaudačné rozhodnutia, rozhodnutia o vyvlastnení a zmeny týchto rozhodnutí, povoľuje zmeny účelu užívania stavby, zmenu stavby pred jej dokončením, nariaďuje údržbu stavieb, vykonávanie nevyhnutných úprav, zabezpečovacích prác, odstraňovanie stavieb, dodatočne povoľuje stavby, vykonáva štátny stavebný dohľad, prerokováva priestupky a správne delikty, vydáva rozhodnutia na povolenie umiestnenia informačných, reklamných a propagačných zariadení, vydáva povolenie na zvláštne užívanie ciest, miestnych komunikácií a verejných priestranstiev na území mesta, vydáva záväzné stanoviská, resp. vyjadrenia, ktoré slúžia k ďalšiemu konaniu v pôsobnosti príslušného správneho orgánu a pod.

Na otázku z dotazníka TIS, či na činnosť Stavebného úradu prichádzajú sťažnosti občanov, a ak áno, či sú tieto sťažnosti vyhodnotené ako opodstatnené, MČ odpovedala, že väčšinu obdržaných podaní pod názvom „sťažnosť“ Stavebný úrad vyhodnotil ako procesné vyjadrenia a stanoviská účastníkov stavebného (správneho) konania, nie ako sťažnosti podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach. Ostatné sťažnosti boli *"individuálne posúdené a operatívne vybavené"*. V dotazníku sa však neuvádzajú ďalšie podrobnosti.

V období od roku 2003 do polovice roku 2011 vydal Stavebný úrad mestskej časti nasledujúce rozhodnutia:

Tabuľka č.9: Prehľad rozhodnutí v oblasti územného plánovania a stavebnej agendy za roky 2003 - 2010

Roky/ Rozhodnutia	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011½
Územné rozhodnutia	59	64	77	97	87	70	57	56	23
Stavebné povolenia	141	145	139	125	176	193	146	184	38
Kolaudačné rozhodnutia	177	174	211	192	240	280	321	277	83
Ohlásenie	330	499	549	465	597	614	539	478	274

Zdroj: MiÚ Ružinov

Na otázku TIS, či Stavebný úrad mestskej časti má prijatý mechanizmus na sledovanie dodržiavania zásady materiálnej rovnosti (§ 3 ods. 5 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní) v stavebnom konaní, t. j. "princípu rovnakého metra", mestská časť uvádza, že „*Stavebný úrad ... dodržiava túto zásadu materiálnej rovnosti, a to informovaním verejnosti o začatí, skončení konaní vo veciach, ktoré sú predmetom verejnosti alebo o ktorých to ustanovuje osobitný predpis (stavebný zákon) a taktiež na úradne tabuli správneho orgánu nepretržite prístupnej verejnosti pred budovou MiÚ Bratislava – Ružinov*”.

Z pohľadu informovanosti verejnosti zabezpečuje mestská časť aj jednu neštandardnú inovatívnu službu – zverejňuje na webstránke www.ruzinov.sk zoznam zamýšľaných stavieb so zásadnejším dopadom na kvalitu života obyvateľov. Ide teda o stavby, ktorým ešte nebolo vydané územné rozhodnutie a stavebné povolenie. Cieľom takéhoto zverejňovania v rámci špeciálnej sekcie webu "Plánovaná výstavba" je „*vyvolať širšiu diskusiu Ružinovčanov o plánovaných projektoch v mestskej časti*“.

Mestská časť zatiaľ nemá spracovaný pasport billboardov a ďalších reklamných zariadení, ale začína ho pripravovať. Žiadosti sa väčšinou posudzujú len z hľadiska rozhladu pri doprave na komunikáciách, nakoľko väčšina reklamných zariadení v rámci mestskej časti je navrhovaná na pozemku vo vlastníctve Hlavného mesta SR Bratislava, a nie vo vlastníctve Ružinova.

4.9.2 Slabé miesta v politikách územného plánovania a stavebnej agendy

Voľnosť v rozhodovaní

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

Nedostatočná transparentnosť

- Mestská časť nedisponuje elektronickou podateľňou a elektronickým registrom žiadostí v územnom, resp. stavebnom konaní.

4.9.2 Záver

Mestská časť plní svoje zákonné (informačné a participačné) povinnosti, v oblasti územného plánovania dokonca nadštandardne. Zverejňujú sa komplexné informácie k jednotlivým ÚPZ a ÚŠ a publikuje sa aj zoznam plánovaných stavieb, s cieľom verejnej diskusie o nich. V záujme posilňovania transparentnosti a dôvery obyvateľov možno však pristúpiť aj k prijatiu jasnej kriteriálnej metodiky na vyhodnocovanie pripomienok účastníkov a zainteresovanej verejnosti v jednotlivých konaniach podľa stavebného zákona, a príp. aj k zavedeniu elektronickej podatelne a elektronickeho registra žiadostí v územnom, resp. stavebnom konaní, v rámci ktorého by účastník konania mal prehľad o priebežnom stave vybavenia svojej veci.

4.10 Dotačná politika mestskej časti

Jedným z nástrojov miest zameraných na realizáciu a podporu kultúrnych aktivít, športových či vzdelávania sú dotácie, čiže nenávratné finančné transfery. Používajú sa aj v Mestskej časti Bratislava - Ružinov.

4.10.1 Stav v danej oblasti v Mestskej časti Bratislava - Ružinov

Finančné prostriedky na poskytovanie dotácií schvaľuje MiZ v rozpočte mestskej časti na príslušný rozpočtový rok. Na dotácie poskytlo mestská časť Ružinov v roku 2009 sumu 224 473 EUR, čo predstavovalo 0,99 % z rozpočtu mestskej časti. Za rok 2010 neboli udelené žiadne dotácie.

Čo sa týka dopytu po dotáciách, v roku 2009 Mestská časť Bratislava - Ružinov obdržalo 57 žiadostí o poskytnutie dotácií, pričom celkovo prideliť 46 dotácií, čo predstavuje približne 81 % z celkových podaných žiadostí. V roku 2010 dotáciu v stanovených oblastiach žiadalo 48 subjektov, pričom ju získalo ani jeden. Uvedené čísla naznačujú vyšší dopyt po dotáciách ako je ich ponuka a teda aj na nevyhnutnosť výberového procesu a jeho korektnosti.

Mestská časť Bratislava - Ružinov má vypracovaný ucelený dokument, ktorý upravuje rozhodovanie o dotáciách, vo forme Všeobecne záväzného nariadenia č. 3/2011 (Všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Ružinov č. 3/2011 o poskytovaní finančných dotácií / grantov z rozpočtu Mestskej časti Bratislava – Ružinov)¹⁸. Pri rozhodovaní o dotáciách existujú v Mestskej časti Bratislava - Ružinov dve rozhodovacie trajektórie. Prvá rozhodovacia trajektória je cez Komisiu pre posudzovanie projektov na rozvoj vzdelávania, športu, kultúry, sociálnej oblasti a životného prostredia (ďalej len „grantová komisia“) a starostu a druhá je rozhodovanie cez grantovú komisiu a poslancov MiZ.

¹⁸ Dotácie za rok 2009 sa udeľovali na základe Všeobecne záväzného nariadenia č. 12/2005. Na základe nového VZN č. 3/2011 ešte neboli udelené žiadne dotácie.



V rámci prvej rozhodovacej trajektórie sa rozhoduje o grantoch¹⁹, ktorými sú dotácie na podporu všeobecne prospešných služieb, všeobecne prospešných alebo verejnoprospešných účelov a na podporu podnikania a zamestnanosti na základe vyhláseného grantového programu a grantoch pre žiadateľov v zmysle § 1 ods. (4) VZN v zmysle grantového programu mestskej časti vyhláseného na podporu rozvoja mestskej časti. O ich udelení rozhoduje starosta na základe odporúčania grantovej komisie, ktorá je zložená z poslancov MiZ. Starosta môže meniť rozhodnutie komisie tým, že neschváli pridelenie dotácie subjektu. K takémuto prípadu však, podľa MiÚ, zatiaľ nedošlo.

Na základe druhej rozhodovacej trajektórie sa rozhoduje o dotáciách, resp. finančných prostriedkoch na podporu všeobecne prospešných služieb, všeobecne prospešných alebo verejnoprospešných účelov a na podporu podnikania a zamestnanosti priamym zapojením v rozpočte mestskej časti a o dotáciách/grantoch právnickej osobe, ktorá má sídlo na území mestskej časti alebo hlavného mesta a pôsobí resp. vykonáva činnosť na území mestskej časti a poskytuje služby jej obyvateľom na financovanie svojej činnosti priamym zapojením v rozpočte mestskej časti na daný kalendárny rok. Žiadosti o takéto dotácie sa prerokujú v grantovej komisii a ich odporúčania sa predložia MiZ na schválenie.

Poslanci MiZ rozhodujú o členoch grantovej komisie. V súčasnosti má Mestská časť Bratislava - Ružinov 7 grantových komisie. Členmi komisie sú aj neposlanci, pričom ich do grantovej komisie schvaľujú poslanci MiZ. V súčasnosti (2011) v grantovej komisii môže byť len jeden neposlanec, čo tvorí 14% z celkového počtu členov komisie (7). V roku 2009, predtým, ako bola ustanovená komisia, rozhodovali o poskytnutí dotácií vecne príslušné komisie. Vtedy bolo do uvedených komisie navrhnutých celkovo 5 neposlancov, pričom všetci z nich boli aj schválení. V roku 2010 bol tiež schválený taký počet neposlancov, ako bol aj nominovaný – 5.

Mestská časť zverejňuje informácie o možnosti uchádzať sa o dotácie podľa stanovených oblastí na internetovej stránke mestskej časti, v mestských novinách a na mestských výveskách. Na stránke mestskej časti je dostupný formulár na vyplnenie žiadosti o poskytnutie dotácie z rozpočtu mestskej časti. Informácie o pridelení dotácie sa však nikde nezverejňujú. Mestská časť nezverejňuje ani archív pridelených dotácií za minulé roky. Mestská časť taktiež nepracuje s čiernou listinou pri dotáciách, ktorá by sa mala týkať tých, ktorí získali dotácie a nedodrжали stanovené podmienky uvedené v príslušnej zmluve.

Vo VZN č. 3 sú len vo všeobecnosti spomenuté pravidlá, resp. kritéria a ich váhy pri rozhodovaní o pridelení dotácií. Neexistujú presne popísané pravidlá rozhodovania. Mestská časť tak má všeobecne definované pravidlá pri rozhodovaní a absentujú detailnejšie popísané kritéria a ich váhy.

4.10.2 Slabé miesta v rozhodovaní o dotáciách v Mestskej časti Bratislava – Ružinov

¹⁹Grantové programy sú programy mestskej časti s cieľom zvyšovať kvalitu života obyvateľov mestskej časti, rozvíjať komunitný život, reagovať na potreby mestskej časti, podporovať aktivity jej občanov.



Pri analýze slabých miest v rozhodovaní o dotáciách v Mestskej časti Bratislava - Ružinov, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa budeme opierať o Klitgaardov vzorec korupcie:

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

Voľnosť v rozhodovaní

- VZN č. 3 neponúka riešenie konfliktu záujmov tých, ktorí rozhodujú o pridelení dotácií. Neexistuje teda žiadne pravidlo riešenia konfliktu záujmov, ktoré by sa uplatňovalo na všetkých, ktorí rozhodujú v danej oblasti, a teda na členov grantovej komisie, poslancov MiZ a ani starostu.
- Mestská časť nemá vytvorený podporný mechanizmus, ktorý by umožňoval lepšie identifikovať prípadný konflikt záujmov jednotlivých decízorov. Ako príklad môžeme uviesť skutočnosť, že mestská časť nemá databázu členstva a podielov zamestnancov a ich rodinných príslušníkov v súkromných spoločnostiach či v neziskových organizáciách.
- Vymáhateľnosti pravidiel by pomohla aj čierna listina tých, ktorí nedodržia dohodnuté pravidlá v danej oblasti. Zatiaľ sa však neuviedla do praxe.
- Mestská časť nemá presne upravené kritéria a váhy pri rozhodovaní o pridelení dotácií.

Netransparentnosť

- Zasadnutia grantových komisií rozhodujúcich o pridelení dotácií nie sú verejné.
- Informácie o stretnutiach komisie v rozhodovaní o danej agende nie sú zverejňované.
- Mestská časť nezverejňuje rozhodnutia o udelení dotácie a ani žiadny archív udelených dotácií.
- Na web stránkach mestskej časti absentuje sekcia venujúca sa procesu rozhodovania o poskytovaní dotácií: chýba popis jednotlivých možností získania dotácie, jednotlivých procesných krokov.

4.10.3 Záver

Na základe zistených informácií je možné urobiť záver, že pri rozhodovaní o dotáciách existujú viaceré slabé miesta – spojené jednak s možným konfliktom záujmov decízorov, istou mierou voľnosti v rozhodovaní decízorov, ako aj nedostatočnou mierou zverejňovania relevantných informácií.

4.11 Politika transparentnosti v právnických osobách zriadených a založených mestom

V centre záujmu tejto kapitoly sú tri typy mestských subjektov: i) rozpočtové a príspevkové organizácie zriadené mestom, ii) obchodné spoločnosti so 100 % účasťou mesta a iii) obchodné spoločnosti s menšou ako 100% účasťou mesta. Dôraz je pritom kladený na informačnú politiku týchto subjektov a na politiku prevencie konfliktu záujmov.

4.11.1 Stav a slabé oblasti v danej oblasti v Mestskej časti Bratislava - Ružinov

Pod Mestskú časť Bratislava - Ružinov spadajú v chápaní tejto časti správy organizácie, ktoré sú v jeho zakladateľskej a zriaďovateľskej pôsobnosti.

4.11.1.1 Rozpočtové a príspevkové organizácie

Mestská časť Bratislava – Ružinov má vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti - podľa dotazníka – jednu rozpočtovú a tri príspevkové organizácie (ROPO). Konkrétne sú to: Knižnica Ružinov, Ružinovský domov seniorov a Ružinovský športový klub ako príspevkové organizácie a Domov dôchodcov Pažitková ako rozpočtová organizácia. Mestská časť neuvádza žiadne ďalšie subjekty vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti, ako napr. základné školy, školské zariadenia a pod.

Všetky uvedené ROPO majú samostatnú webstránku. K jej vytvoreniu - podľa podkladov zaslaných miestnym úradom - prispela aj mestská časť ako zriaďovateľ, nespresňuje sa však akým presne spôsobom. Mestská časť neusmerňuje svoje ROPO vo veci plnenia aktívnych informačných povinností týchto subjektov, vrátane dodržiavania zákona o slobode informácií (povinné zverejňovanie zmlúv, objednávok a faktúr). Mestská časť nemá v tejto oblasti prijatý ani vnútorný dokument, prostredníctvom ktorého by inštruovalo jednotlivé ROPO na dosiahnutie určitého informačného štandardu. Zodpovedá tomu aj prehľad webstránok jednotlivých ROPO: tie sa od seba – obsahovo aj formálne - značne líšia.

Čo sa týka zákona o slobode informácií, zo zaslaných dotazníkov vyplýva, že fyzické a právnické osoby prostredníctvom tohto zákona s uvedenými ROPO veľmi nekomunikujú a uprednostňujú skôr neformalizované spôsoby jednania. MČ ako odvolací orgán vo veci poskytovania informácií neriešil od roku 2001 ani jedno odvolanie voči rozhodnutiam jednotlivých riaditeľov ROPO o nespriístupnení informácií.

Jednotlivé ROPO však zároveň nezverejňujú na svojich webstránkach takmer žiadne zmluvy, a niektorým chýbajú aj objednávky a faktúry. Je to pritom zákonná povinnosť, s účinnosťou od 1. 1. 2011 (viď zákon č. 546/2010 Z. z.).

Riaditelia ROPO sa zúčastňujú rokovaní MiZ. Poslanci MiZ nemajú právo interpelovať ich, môžu však od nich požadovať „*vysvetlenie vo veciach týkajúcich sa ich práce*“ (čl. 9 ods. 1 a 2 ROPO MiZ). Poslancov a verejnosť štatutári organizácií informujú aj prostredníctvom Správ o činnosti, ktoré sú každoročne prezentované na rokovaní MiZ.

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

4.11.1.2 Obchodné spoločnosti so 100% účasťou mestskej časti

Mestská časť v dotazníku vôbec neuviedla či má vo svojej zakladateľskej pôsobnosti nejaké obchodné spoločnosti so 100% účasťou (OS). Rovnako neboli poskytnuté ani údaje o predmete činnosti OS, o tom, kto v nich vykonáva funkciu valného zhromaždenia, štatutárneho orgánu a kontrolného orgánu, aké odborné kritéria sú pre poslancov MiZ rozhodujúce pri vymenúvaní jednotlivých štatutárov a členov dozorných rád a či sú medzi štatutármi OS aj poslanci MiZ, alebo len externí manažéri. Tieto informácie nebolo v rámci auditu možné dohľadať ani iným spôsobom, z náhradných zdrojov.

Všetky OS majú - v zmysle dotazníka - samostatnú webstránku. Rovnako ako v prípade ROPO, aj pri OS bolo deklarované, že mestská časť neusmerňuje svoje OS vo veci plnenia aktívnych informačných povinností týchto subjektov, vrátane dodržiavania zákona o slobode informácií²⁰ a od roku 2001 neriešila ani jedno odvolanie voči rozhodnutiam jednotlivých štatutárov OS o nesprístupnení informácií.

Riaditelia OS sa zúčastňujú rokovaní MiZ, pričom poslanci MiZ nemajú právo interpelovať ich. Štatutári OS informujú orgány NČ a verejnosť cestou „pravidelných informácií o činnosti OS“. Takéto verejne prístupné informácie však neboli na webstránke www.ruzinov.sk pri audite TIS identifikované.

Žiadna z OS založených mestskou časťou nemá prijatý Etický kódex

4.11.1.3 Obchodné spoločnosti s menšou ako 100% účasťou mestskej časti

Zástupcovia miestneho úradu v dotazníku pre TIS neuviedli žiadne údaje o tom, či mestská časť má majetkovú účasť (obchodný podiel) v niektorých obchodných spoločnostiach. Neuviedli ani akým spôsobom - v prípade, že takéto firmy existujú - zabezpečuje mestská časť informovanie poslancov MiZ a verejnosti o činnosti mestskej časti v týchto spoločnostiach.

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

Voľnosť v rozhodovaní a nedostatočná transparentnosť

- Mestská časť zatiaľ nemá prijatý vnútorný dokument, prostredníctvom ktorého by inštruovalo jednotlivé ROPO na dosiahnutie určitého informačného štandardu.

²⁰ Pri náhodnom prehliadaní internetu neboli napr. na stránke RVVPS, a.s., t.j. spoločnosti založenej MČ Ružinov, nájdené žiadne povinne zverejňované zmluvy, objednávky a faktúry, čo je však v nesúlade s princípom povinného zverejňovania (zák. č. 546/2010 Z. z.).



- ROPO nezverejňujú na svojich webstránkach zmluvy, niektorým absentujú objednávky a faktúry.
- Žiadna z mestských ROPO nemá prijatý Etický kódex, ktorý by upravoval postupy na riešenia etických dilem štatutárov a zamestnancov týchto organizácií a firiem

4.11.3 Záver

Hoci ROPO majú vlastnú právnu subjektivitu, mestská časť ako ich zriaďovateľ má určité možnosti ako prispievať k otvorenosti týchto svojich subjektov. Ide najmä o metodické vedenie v oblasti poskytovania informácií, vyžadovanie štandardizácie obsahu a formy informácií zverejňovaných jednotlivými právnickými osobami na webstránkach a tiež "tlakom" na prijatie spresňujúcich etických kódexov, ktoré doladujú "tvrdý" (fixný) zákonný rámec povinností pracovníkov týchto inštitúcií. Keďže vstupné dáta na účely monitoringu OS v spolu/zakladateľskej pôsobnosti mestskej časti boli mimoriadne strohé, v tejto oblasti nie je možné v tejto prvej fáze monitoringu formulovať žiadne konkrétne odporúčania.

Bez ohľadu na uvedené, mestská časť ako zakladateľ zároveň musí dlhodobo garantovať, že do orgánov OS sú (budú) nominovaní nestranní externí odborníci, a nie napr. priamo zainteresovaní politickí aktéri (poslanci MiZ), ako sa to často v slovenských samosprávach stáva.

4.12 Politika verejného obstarávania

Verejné obstarávanie predstavuje nákupy tovarov, služieb a prác za verejné zdroje. V rámci nákupov dochádza k nakladaniu s verejnými zdrojmi, pričom ide o značnú časť verejného rozpočtu. Platí, že rozhodovanie o nakladaní s verejnými zdrojmi by malo byť transparentné a verejne kontrolovateľné.

4.12.1 Stav v danej oblasti v Mestskej časti Bratislava - Ružinov

Verejné obstarávanie v Mestskej časti Bratislava - Ružinov sa vykonávalo externe a jeho internému riadeniu ako samostatného systému sa nevenovala mimoriadna pozornosť. Interná smernica o verejnom obstarávaní z roku 2006 je legislatívne aj organizačne zastaralá a neuplatňuje sa. Rozhodnutím vedenia mestskej časti sa v súčasnej dobe zriaďuje samostatný útvar verejného obstarávania (dva pracovníci ako odborne spôsobilé osoby) v rámci právneho odboru, pre ktorý sa pripravuje nová interná smernica. Z pôvodne vyškolených viacerých odborne spôsobilých osôb pracuje na miestnom úrade už len jediná.

Rozhodujúcim krokom na ceste vybudovania interného systému verejného obstarávania a jeho riadenia je nová interná smernica o verejnom obstarávaní. To je vhodná príležitosť na racionalizáciu verejného obstarávania nielen z organizačného,



legislatívneho a ekonomického hľadiska, ale aj z etického hľadiska ako korektného obstarávania. Hlavným prostriedkom preukazovania etického postupu pri verejnom obstarávaní je otvorené súťaženie a aktívne zverejňovanie informácií o verejnom obstarávaní.

Pre Mestskú časť Bratislava - Ružinov nebol v rokoch 2010 a 2011 vypracovaný ročný plán verejného obstarávania, nebola vypracovaná ročná správa o výsledkoch verejného obstarávania a nebol zadaný a vypracovaný ani audit ex-ante ani audit ex-post.

Mestská časť nemá na svojej internetovej stránke samostatnú podstránku pre verejné obstarávanie, uverejňujú sa len zákonom požadované oznámenia o vyhlasovaní podprahového obstarávania (v súčasne dobe tam nie je žiadne oznámenie ani archív doterajších oznámení) a začínajú sa zverejňovať podpísané zmluvy.

Internetová stránka mestskej časti teda nemá ani samostatnú podstránku pre verejné obstarávanie, neinformuje o všetkých obstarávaných zákazkách (nadlimitných, podlimitných, podprahových a zákazkách s nízkou hodnotou), nemá aktuálny zoznam prípadov verejného obstarávania ani neobsahuje aktuálne informácie o procese jednotlivých zákaziek (vyhlásenie a výzvy, otváranie obálok, vylúčenie zo súťaže, vyhodnotenie súťaže, žiadosti o nápravu a námietky a ich riešenie, podpísanie zmluvy, zverejnenie zmluvy, dodatky k zmluve). Rovnako neobsahuje Smernicu o verejnom obstarávaní v podmienkach mestskej časti, ročný plán verejného obstarávania a jeho doplnky, audity verejného obstarávania (ak sa budú vykonávať), etický kódex verejného obstarávania (ak sa vypracuje) a ročnú správu o stave verejného obstarávania (ak sa bude vyžadovať).

Stručne povedané, mestská časť na svojej internetovej stránke v časti verejné obstarávanie zverejňuje len informácie o verejnom obstarávaní explicitne nariadené zákonom o verejnom obstarávaní a nezverejňovala informácie o verejnom obstarávaní, ktoré by preukazovali transparentne a etické správanie sa verejného obstarávateľa.

Mestská časť neuzavrela v rokoch 2009, 2010 a 2011 žiadnu rámcovú zmluvu ani nepoužila spoločné obstarávanie s ostatnými mestskými časťami ani ňou riadenými organizáciami.

Mestská časť nemá vypracovaný etický kódex verejného obstarávania a pri jednotlivých zákazkách neuplatňuje pakt integrity. Mestská časť ani nemá vzor pre členov komisie na hodnotenie ponúk o ich konflikte záujmov (lebo sa verejné obstarávanie zabezpečovalo externe).

Mestská časť nerobí pre svoje potreby (napr. pre vedením mestskej časti doposiaľ nepožadovanú správu o výsledkoch verejného obstarávania za uplynulý rok) zrušený ročný výkaz o verejnom obstarávaní (celoštátne ho robí ÚVO z údajov poskytovaných elektronicky Vestníku verejného obstarávania).

Ročná správa o stave verejného obstarávania sa nespracúva, nepredkladá miestnemu zastupiteľstvu a nepublikuje na internetovej stránke mestskej časti.



Elektronizácia verejného obstarávania sa nepoužívala, lebo verejné obstarávanie sa zabezpečovalo externe.

Elektronická aukcia sa použila v 14 prípadoch (výmena okien a interiérových dverí v školách. Programová licencia bola zapožičaná bezplatne.

Mestská časť zatiaľ neuskutočnila žiadne PPP projekty.

V rokoch 2009 a 2010 neobstarávala mestská časť žiadnu nadlimitnú ani podlimitnú zákazku. Uskutočnilo sa 11 prípadov podprahového obstarávania stavebných prác v celkovej hodnote 2 785 000 EUR (žiadna postupom rokovacieho konanie bez zverejnenia) a 26 zákaziek s nízkou hodnotou v celkovej hodnote 476.495.000 EUR, z toho 2 zákazky na nákup tovarov, 5 zákaziek na zabezpečenie služieb a 16 zákaziek na obstaranie prác. Zoznam podprahových zákaziek má mestská časť k dispozícii.

V roku 2009 bola podaná jedna žiadosť o nápravu (nebola uznaná) a v roku 2010 jedna námietka, ktorú ÚVO uznal. Jednu súťaž v roku 2010 ÚVO zrušil.

4.12.2 Slabé miesta vo verejnom obstarávaní v Mestskej časti Bratislava - Ružinov

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

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

Voľnosť v rozhodovaní

- V podmienkach legislatívne a organizačne zastaralej smernice o verejnom obstarávaní nemá mestská časť od roku 2006 vypracovanú novú internú smernicu o verejnom obstarávaní.
- Mestská časť neuskutočňuje audit verejného obstarávania (ani audit ex-post ani audit ex-ante).
- Pre verejné obstarávanie nebol vypracovaný etický kódex verejného obstarávania.

Nedostatočná transparentnosť

- Mestská časť nemá zavedenú systémovú elektronizáciu pre riadenie verejného obstarávania.
- Internetová stránka mestskej časti neinformuje o všetkých obstarávaných zákazkách (nadlimitných, podlimitných, podprahových a zákazkách s nízkou

hodnotou), nemá aktuálny zoznam prípadov verejného obstarávania ani neobsahuje aktuálne informácie o postupe alokovania jednotlivých zákaziek (vyhlásenie a výzvy, otváranie obálok, vylúčenie zo súťaže, vyhodnotenie súťaže, žiadosti o nápravu a námietky a ich riešenie, podpísanie zmluvy, zverejnenie zmluvy, dodatky k zmluve).

- Rovnako internetová stránka neobsahuje dokumenty týkajúce sa riadenia verejného obstarávania (ktoré v súčasnosti ani nie sú vypracované alebo sa nevykonávajú – smernica, audity, ročné plány).

4.12.3. Záver

Na základe predložených podkladov, na základe konzultácie na právnom odbore miestneho úradu (poverenom riadením verejného obstarávania) a podľa súčasného stavu internetovej stránky mestskej časti možno konštatovať, že externý výkon procesu obstarávania zákaziek bol primerane odborný. Celkový systém verejného obstarávania nebol však v mestskej časti riadne ustanovený a riadený.

Zároveň je možné skonštatovať, že protikorupčné poistky vo verejnom obstarávaní v Mestskej časti Bratislava - Ružinov zatiaľ nie sú úplne zabudované do systému verejného obstarávania, pričom najslabšia je úroveň transparentnosti, teda aktívneho zverejňovania relevantných informácií o prideľovaní verejných zákaziek. Vyššie uvedeným aspektom obmedzovania priestoru pre korupciu je potrebné začať venovať väčšiu pozornosť zo strany mestskej časti. Rovnako je nutné prepracovať systém rozhodovania a zamedziť jeho voľnosti, ktorá vzniká pri absencii smernici o verejnom obstarávaní a auditov verejných obstarávaní, neexistencii etického kódexu a systémovej elektronizácii pre riadenie verejného obstarávania.

4.13 Politika v oblasti uzatvárania verejno-súkromných partnerstiev

Značná časť verejných zdrojov sa používa na zabezpečovanie služieb občanom. Okrem interného spôsobu sa používa aj externý spôsob poskytovania služieb, kde patria napríklad outsourcing či projekty PPP. Zainteresovanie externého partnera do poskytovania služieb by malo byť uskutočnené transparentným a súťažným postupom.

4.13.1 Stav v danej oblasti v Mestskej časti Bratislava - Ružinov

Mestská časť Bratislava - Ružinov zabezpečuje viaceré typy služieb pre občanom, táto problematika však nie je upravená vo forme samostatnej verejnej politiky mestskej časti.

Služby zabezpečuje interným a externým spôsobom. Interne zabezpečuje domovy dôchodcov, knižnicu a niektoré športové a kultúrne činnosti. Externe zabezpečuje zber a likvidáciu odpadu, údržbu ciest, zelene a parky.



Pri výbere externých firiem sa v každom prípade uskutočnili verejné súťaže. Mestská časť má väčšinu zmlúv na zabezpečovanie verejných služieb externe uzavretých na neurčitú. Všetky tieto externé služby zabezpečuje Ružinovský podnik verejno-prospešných služieb, a.s., v ktorom má mestská časť 100%-ný podiel.

4.13.2 Slabé miesta v partnerstvách so súkromným sektorom pri zabezpečovaní služieb

Pri analýze slabých miest pri zabezpečovaní služieb občanom v spolupráci so súkromným sektorom, ktoré môžu vytvárať potenciálny priestor pre korupciu, sa budeme opierať o Klitgaardov vzorec korupcie:

$$K = M + VvR - T$$

Voľnosť v rozhodovaní

- Mestská časť nemá definovanú politiku zabezpečovania služieb, ako aj tvorby a implementácie projektov PPP.

Nedostatočná transparentnosť

- Zmluvy týkajúce sa zabezpečovania služieb netvoria samostatný prehľad na internetovej stránke mestskej časti. Zmluvy a faktúry mestskej časti, ktoré zahrňujú aj faktúry za služby, sú síce zverejnené na internetovej stránke mestskej časti podľa zákona, avšak v neprehľadnom formáte (ako scan vo formáte .pdf). Kópie všetkých faktúr sú zoradené podľa dátumu vystavenia faktúry a rovnako týmto dátumom sú aj označené. Kópie zmlúv sú zoradené podľa dátumu podpisu a označené všeobecným názvom (darovacia zmluva, nájomná zmluva apod.), čo tiež neumožňuje občanovi jednoduchý spôsob vyhľadávania.

4.13.3 Záver

Zistenia TIS poukazujú na viaceré slabé miesta pri zabezpečovaní partnerov zo súkromného sektora pri zabezpečovaní služieb občanom. Ide predovšetkým o neexistenciu verejnej politiky mestskej časti v danej oblasti a ďalej skutočnosť, že mestská časť nemá prehľadný systém zverejňovania informácií o zmluvných vzťahoch.

4.14 Politika pridelovania bytov

Agenda rozhodovania o prenájme či predaji bytov patrí medzi oblasti citlivé na korupčné praktiky. Keďže ide o nakladanie s majetkom verejného sektora, zasluhuje

si zvýšenú pozornosť z hľadiska skúmania priestoru pre korupciu a transparentnosť rozhodovania.

4.14.1 Stav v danej oblasti v Mestskej časti Bratislava - Ružinov

Mestská časť Bratislava - Ružinov disponuje celkovým počtom 306 bytov (stav k 31.5.2011). Správcom bytového fondu je obchodná spoločnosť Prvá ružinovská spoločnosť, a.s. a Referát nájomných bytov v rámci Odboru sociálnych vecí MiÚ Ružinov.

Politiku nakladania s bytovým fondom mestskej časti upravujú dokumenty Kritériá pre nájomné byty Vietnamská 41 a Všeobecne záväzné nariadenie hlavného mesta SR Bratislavy č. 1/2006 o nájme bytov a obytných miestností v zariadeniach určených na trvalé bývanie (VZN č. 1). Toto VZN upravuje postup pri prenajímaní bytov a) vo vlastníctve hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy (ďalej len "hlavné mesto") a bytov v bytových domoch vo vlastníctve hlavného mesta (ďalej len "obecný byt"), b) v podielovom spoluvlastníctve hlavného mesta a bytov v bytových domoch v podielovom spoluvlastníctve hlavného mesta, c) a pri prenajímaní obytných miestností vo vlastníctve hlavného mesta alebo ku ktorým má hlavné mesto iné právo užívania.

Uvedené dokumenty mestská časť nezverejňuje na svojej internetovej stránke. VZN č. 1 je zverejnené na stránke www.bratislava.sk. Zmluva so spoločnosťou Prvá ružinovská spoločnosť, a.s. sa na stránke nenachádza.

Čo sa týka rozhodovacieho procesu a osôb a orgánov, ktoré sú oprávnené rozhodovať o pridelení mestského bytu, tento prebieha nasledovne: rozhodovanie o pridelení bytu podlieha súhlasu starostu miestnej časti a komisie MiZ, ktorej stanoviská majú odporúčací charakter, keďže zostavuje poradovník zo zoznamu žiadateľov o byt. Komisia je obsadzovaná na základe rozhodnutia starostu poslancami MiZ a zamestnancami MiÚ. Rozhodovanie nepodlieha súhlasu mestského zastupiteľstva.

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

Na rozhodovanie o udelení obecného bytu sa neuskutočňuje žrebovanie. Proces rozhodovania o udelení bytu je dvojaký. Prvý postup je nasledovný: na základe splnenia kritérií žiadateľom o byt je tento zaradený do zoznamu žiadateľov o pridelenie bytu. Komisia menovaná starostom zostaví poradovník zo zoznamu žiadateľov o byt, ktorým sa budú pridelať byty do nájmu na základe rozhodnutia starostom. Druhý postup je priamym rozhodnutím starostu. Starosta podľa Všeobecne záväzného nariadenia Mestskej časti Bratislava – Ružinov č. 3/1999 má oprávnenie prideliť 10 bytov v kalendárnom roku prednostne. Toto VZN č. 3 však ďalej bližšie nešpecifikuje bližšie kritéria, ktorými by sa mal starosta pri tomto rozhodovaní riadiť.

Kritériá pre uchádzačov o pridelenie bytu sú stanovené vo VZN č. 1 a v Kritériách nájomných bytov Vietnamská 41. Rozhodujúcimi kritériami podľa spomínaného VZN č. 1, ktorými je žiadateľ zaradený do zoznamu žiadateľov, sú nasledujúce:



- a) žiadateľ nemá kde bývať z dôvodu, že: 1. nie je nájomcom alebo vlastníkom bytu alebo rodinného domu alebo 2. dlhé časové priesťahy pri vymáhaní práva bývať v byte súdnou cestou, mu bránia užívať byt a neprišiel o právo bývať v byte vlastným pričinením alebo strate práva bývať v byte nemohol účinne zabrániť,
- b) má trvalý pobyt v Bratislave, podmienka trvalého pobytu je splnená i v prípade, ak sa žiadateľ preukázateľne zdržuje v Bratislave najmenej päť rokov pred podaním žiadosti o nájom bytu, ak žiadosť podávajú manželia, túto podmienku podľa odseku 1 písm. b) musí spĺňať aspoň jeden z manželov,
- c) je poberateľom príjmu najmenej vo výške 1,2 násobku životného minima určeného osobitným predpisom

Byty pre sociálne slabších občanov mesta sa obsadzujú vo vyčlenených priestoroch na Vietnamskej ulici, ktoré sú pridelené mestskou časťou na základe nasledujúcich kritérií:

- a) mesačný príjem žiadateľa a osôb s ním bývajúcich ktorých príjmy sa posudzujú spoločne podľa osobitného predpisu dosahuje minimálne 1,2 násobok životného minima ale neprevyšuje trojnásobok životného minima vypočítaného pre žiadateľa a osoby, ktorých príjmy sa posudzujú spoločne.
- b) žiadateľ nie je nájomcom iného bytu alebo vlastníkom bytu či rodinného domu
- c) žiadateľ má trvalý pobyt alebo pracovisko v mestskej časti Bratislava - Ružinov, v prípadoch hodných osobitného zreteľa je možné akceptovať trvalý pobyt alebo pracovisko na území Bratislavy
- d) sociálne, zdravotné alebo iné závažné okolnosti nedovoľujú žiadateľovi riešiť svoju bytovú situáciu iným spôsobom

Na základe odpovedí z MiÚ, starosta v termíne od 1.1.2008 do 31.5.2011 nenechal odporúčanie komisie na pridelenie bytu, resp. sa pridržal poradia v zozname.

Za podmienok doby určitej je priemerná dĺžka nájmu mestského bytu 16 mesiacov. Byty sa uzatvárajú na dobu určitú a neurčitú, pri dobe určitej po splnení podmienok v uzatvorenej nájomnej zmluve je možné túto zmluvu predĺžiť. O predĺžení nájomnej zmluvy rozhoduje starosta. Za obdobie od 1.1.2008 do 28.2.2011 sa takto vyhovel 97% žiadostiam o predĺženie zmluvy. V prípade, ak je uzatvorená nájomná zmluva na dobu neurčitú, sa táto zmluva nepredlžuje automaticky. Zmluva na dobu určitú sa po splnení podmienok predlžuje automaticky, tzn. nerobí sa nový výber spomedzi žiadateľov. Kritériami pre odporúčenie na predĺženie nájomnej zmluvy je splnenie podmienok v zmysle uzatvorenej nájomnej zmluvy.

Pri nájme bytov na Vietnamskej ulici sa zmluva uzatvára na 3 roky. Zmluva sa však v prípade týchto bytov môže uzatvoriť až na 10 rokov, ak je žiadateľom osoba ťažko zdravotne postihnutá.

Z hľadiska informovanosti o pridelení bytov, mestská časť nezverejňuje zámer prenajímať byt ani na svojej internetovej stránke, ani v lokálnych periodikách či iným spôsobom (napr. mestská televízia). Na svojej internetovej stránke nemá zverejnené ani VZN č. 1 a ani Kritériách nájomných bytov Vietnamská 41. Nie sú dostupné ani tlačivá na stiahnutie – žiadosti o pridelenie bytu.

Čo sa týka zverejňovania informácií o už prenajatých bytoch (t.j. informácie rozhodnutí o pridelení bytu, o tom, o aký typ bytu ide, mieste a mene nájomcu), tieto mestská časť ako jednotný zoznam nezverejňuje. Na stránke sa nachádzajú kópie nájomných zmlúv uzatvorených medzi mestskou časťou a nájomcami. V týchto zmluvách však nie je uvedená informáciu o názve/mene nájomcu. Mestská časť nezverejňuje ani zápisnice zo zasadnutia komisie a ani rozhodnutia primátora o priamom pridelení bytu.

V súvislosti s odpredajom bytov, mestská časť odpredáva obecné byty vo vlastníctve hlavného mesta SR Bratislavy zvereným mestskej časti Ružinov. Miestna časť uviedla, že nie sú stanovené žiadne kritéria, na základe ktorých posudzuje žiadosť na kúpu obecného bytu. Mestská časť postupuje v súlade so zákonom č. 182/1993 Z. z. v platnom znení a Všeobecne záväzným nariadením hl. mesta SR Bratislavy č. 6/1995 v znení neskorších zmien a doplnkov. MiÚ síce uvádza, že pri predaji obecných bytov sa vykonáva dražba, kde kritériom pridelenia bytu je cena, avšak v období od 1.1.2008 do 31.5.2011 sa podľa dostupných informácií žiadna dražba neuskutočnila. MiÚ zároveň uviedla, že nepoužíva žiadne iné metódy pri predaji obecných bytov, čiže v uvedenom období podľa získaných údajov nedošlo k žiadnym odpredajom bytov. Kúpna cena bytov sa stanovuje súdnym znalcom v odbore.

Čo sa týka informovanosti o plánovanom predaji bytov, mestská časť zverejňuje inzeráty v lokálnych periodikách a na svojej internetovej stránke, a to po uzatvorení zmluvy o vykonaní dražby. Mestská časť nemá však na svojej stránke zverejnený postup pre predkladanie žiadosti o kúpu bytu a postup pri jej vybavovaní, vrátane formuláru žiadosti.

Prechod bytov do osobného vlastníctva je v mestskej časti Ružinov možný, podľa sprístupnených informácií, pri nájomných bytoch vo vlastníctve hlavného mesta SR Bratislavy zverením Mestskej časti Bratislava Ružinov. Kritériami pre posudzovanie žiadosti na prevod bytu do osobného vlastníctva nájomcu sú podanie žiadosti o prevod nájomcom, platná nájomná zmluva na dobu neurčitú a vysporiadané úhrady za byt. Mestská časť neumožňuje pri prechode bytov do osobného vlastníctva tento splácať v splátkach. Kúpna cena bytov sa stanovuje v zmysle zákona č. 182/1993 Z.z. a VZN hlavného mesta SR Bratislavy č. 6/1995 v znení neskorších predpisov. Mestská časť v tejto súvislosti nemá na stránke zverejnený postup pre predloženie žiadosti o prevod bytu do osobného vlastníctva, postup pri jej vybavovaní ani príslušný formulár. Pri predaji obecných bytov do osobného vlastníctva sa neuskutočňuje elektronická aukcia.

4.14.2 Slabé miesta v rozhodovaní o pridelení a odpredaji bytov

Voľnosť v rozhodovaní

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

- Na rozhodovanie o udelení obecného bytu sa neuskutočňuje žrebovanie.
- Na predaj obecných bytov sa neuskutočňuje elektronická aukcia.
- Neexistencia kritérií pri posudzovaní žiadosti na kúpu obecného bytu.

Nedostatočná transparentnosť

- Miestny úrad nezverejňuje zámer prenajať mestský byt na internetovej stránke mestskej časti, ani v lokálnych periodikách či iným spôsobom (napr. mestská televízia) (ako v prípade prevodu bytov).
- Nezverejňujú sa rozhodnutia a zdôvodnenia o priamom pridelení bytu starostom mestskej časti
- Nezverejňujú sa ani zápisnice zo zasadnutí komisie.
- Nezverejňuje sa rozhodnutie predať obecný byt do osobného vlastníctva.
- Mestská časť s výnimkou kópií nájomných zmlúv nezverejňuje informácie o rozhodnutí o pridelení bytu a nájomné zmluvy sú súčasťou neprehľadného zoznamu zmlúv.
- Mestská časť nemá zverejnený formulár žiadosti o kúpu bytu a žiadosť o prevod do osobného vlastníctva. Postup pre jej podanie a vybavenie upravuje príslušné VZN, ale tieto informácie nie sú, ako v prípade prenájmu bytov, zverejnené osobitne.
- Rovnako nie sú dostupné ani tlačivá na žiadosti o pridelenie bytu na internetovej stránke.
- Na svojej internetovej stránke nemá mestská časť zverejnené ani príslušné VZN a ani Kritériách nájomných bytov Vietnamská 41
- Nie je zverejnený poradovník uchádzačov o prenájom bytu a logika jeho tvorby.
- Na internetovej stránke mesta sa nenachádza zmluva so spoločnosťou Prvá ružinovská spoločnosť, a.s.

4.14.3 Záver

V oblasti pridelenia bytov v Mestskej časti Bratislava - Ružinov sme identifikovali viaceré slabé miesta. Spomínané sa týka aj voľnosti rozhodovania ako aj informovanosti o bytovej politike.

Pri rozhodovaní o predaji i prenájme bytov je slabým miestom skutočnosť, že členovia komisie nepodliehajú žiadnym špeciálnym povinnostiam alebo



obmedzeniam v oblasti konfliktu záujmov pri výkone svojej funkcie. Taktiež absentujú v nariadeniach podmienky, za akých prebieha pridelovanie bytov priamo starostom a informácie o tom.

V oblasti informovanosti možno považovať za nedostatok nezverejňovanie rozhodnutí a zdôvodnení o priamom pridelení bytu starostom mestskej časti. Rovnako nie je zverejnená ani zápisnica zo zasadnutia uvedenej komisie a ani poradovník uchádzačov o prenájom bytu. To predstavuje potenciálne priestor pre netransparentné rozhodovanie a uprednostňovanie niektorých uchádzačov. Nedostatočným je tiež informovanosť o zámere prenajať byt, či postupe pri žiadosti o kúpu bytu alebo prevod bytu do osobného vlastníctva. Rovnako na stránke absentujú tlačivá na stiahnutie ako žiadosť o pridelenie či kúpu bytu a žiadosť o prevod do osobného vlastníctva.

4.15 Pridelovanie miest v sociálnych a školských zariadeniach, ktorých prevádzkovateľom resp. zriaďovateľom je Mestská časť Bratislava - Ružinov

Význam sociálnych služieb bude vzhľadom na starnutie obyvateľstva narastať. Aj oblasť charity a sociálnych služieb v sebe obsahuje riziká výskytu netransparentného prostredia a samotnej korupcie. Podobne aj oblasť pridelovania miest v detských jasliach a predškolských zariadeniach.

4.15.1 Stav v danej oblasti v Mestskej časti Bratislava - Ružinov

Mestská časť Bratislava – Ružinov sa pri výkone kompetencií v oblasti sociálnej pomoci riadi najmä vyššími právnymi normami (najmä zákon 448/2008 Z. z. o sociálnych službách). Prijaté VZN upravujú takmer výlučne oblasť úhrad za poskytované služby. VZN sú verejne prístupné na internetovej stránke mesta.

- VZN č. 2/2011 o úhradách za poskytovanie sociálnych služieb
- VZN č. 3/2008, ktorým sa určuje výška príspevku na čiastočnú úhradu nákladov v základných školách, materských školách a zariadeniach školského stravovania zákonným zástupcom dieťaťa alebo žiaka

Postup prijímania detí do MŠ upravuje aj interná smernica „Usmernenie – prijímanie detí do materskej školy pre nový školský rok“ z januára 2010. Tá zverejnená nie je.

Mestská časť Bratislava – Ružinov je zriaďovateľom 2 domovov dôchodcov. Mestská časť prevádzkuje jednu detskú jasle. V sieti škôl je zaradených 9 materských škôl.

Dopyt po službách výrazne preyšuje ich ponuku, a to vo všetkých typoch zariadení, len v prípade detských jasí možno hovoriť o rovnovážnom stave medzi ponukou a dopytom.

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

Pridelovanie miest v sociálnych zariadeniach a materských školách je decentralizované na samotné zariadenia. Mestská časť nestanovuje centrálné pravidlá prijímania občanov do sociálnych zariadení, ani do detských jaslí a materských škôl. V prípade materských škôl sa aplikuje vyššie spomínané *usmernenie*, ktoré stanovuje rámcové podmienky prijatia a proces ich zverejnenia. Presné pravidlá určujú samotné organizácie.

- Domovy dôchodcov: ich kapacita je cca 410 miest. Pri uvoľnení miesta sa siahla po poradovníku, o prijatí rozhoduje riaditeľ zariadenia. Zoznam uchádzačov ani zoznam aktuálnych klientov sa nezverejňuje.
- Detské jasle: kapacita DJ je cca 40 miest, v tomto prípade sú ponuka a dopyt približne vyrovnané.
- Materské školy: Mestská časť Bratislava – Ružinov má 9 materských škôl v 21 objektoch. Rámcové kritériá určuje MiÚ (vek detí), presné kritériá na prijatie dieťaťa stanovuje riaditeľ MŠ, ktorý aj rozhoduje o konečnom ne/prijatí do MŠ. Kritériá sú zverejnené v MŠ spôsobom v mieste obvyklým.

4.15.2 Slabé miesta v rozhodovaní o pridelení miest v sociálnych zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je Mestská časť Bratislava - Ružinov

Voľnosť v rozhodovaní

- Neexistujú objektivizované kritériá na prijímanie klientov do sociálnych zariadení.
- V prípade detských jaslí a MŠ existujú len rámcové kritériá na prijatie, ktoré umožňujú voľný výklad.

Nedostatočná transparentnosť

- Na internetovej stránke mestskej časti nie sú zverejňované nijaké informácie o zariadeniach – ani o ich existencii, ani ďalšie informácie, ktoré by verejnosť presvedčili o transparentnosti týchto zariadení (napr. informácie o ich hospodárení atď.)
- Nie sú zverejňované zoznamy uchádzačov o miesto v sociálnom zariadení ani zoznam klientov týchto zariadení.
- V prípade materských škôl sú nedostatočne využívané ich vlastné internetové stránky aj oficiálna stránka mestskej časti.

4.15.3 Záver

Poskytovanie miest v sociálnych zariadeniach Mestskej časti Bratislava – Ružinov je charakteristické nízkou transparentnosťou a slabou úrovňou formalizovania pravidiel. V záujme vybudovania vyššej dôvery občanov k mestskej časti je vhodné zlepšiť informovanosť o problematike sociálnych zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti mesta. Oblasť na zlepšenie existuje v prípade detských jasí a materských škôl rovnako najmä v oblasti informovanosti.

4.16 Pravidlá transparentného rozpočtovania a informovania verejnosti o rozpočte

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

4.16.1 Stav v danej oblasti v Mestskej časti Bratislava - Ružinov

Proces tvorby rozpočtu sa v Mestskej časti Bratislava - Ružinov riadi najmä vyššími právnymi normami (zákonmi prijatými v NR SR), interný dokument upravujúci tvorbu rozpočtu a informovanie verejnosti o rozpočte absentuje.

Rozpočet ako jeden z kľúčových dokumentov mesta je podľa zákona schvaľovaný v MiZ. Pred jeho schválením je dodržaný postup v zmysle zákona SNR č. 377/ 1990 Z. z. o hlavnom meste SR Bratislave (zverejnenie na úradnej tabuli, aby sa k nemu mohli obyvatelia obce vyjadriť atď.), návrh rozpočtu ide tiež do každej komisie pri MsZ. Schválený rozpočet je na zverejnený na internetovej stránke Mestskej časti Bratislava - Ružinov.

MiÚ pripravuje návrh rozpočtu aj s podrobným komentárom, slovným opisom, tak, aby bol zrozumiteľný pre verejnosť (v zmysle metodiky tvorby programového rozpočtu). Prípravu rozpočtu však nesprievádza nijaká aktívna stratégia smerujúca k väčšiemu zapojeniu verejnosti do procesu tvorby rozpočtu – napr. vysvetľujúca kampaň, ktorá vysvetľuje, čo sú kapitálové a bežné výdavky, príjmy zo štátu a vlastné príjmy, čo mesto financuje, prečo tak robí a koľko na to potrebuje financií a pod.. Mestská časť Bratislava - Ružinov na takéto aktivity minimálne v rokoch 2009 a 2010 nevyčlenilo nijaké finančné prostriedky.

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

Rovnaký postup ako pri návrhu rozpočtu zákon predpokladá aj pri záverečnom účte mestskej časti. Jeho návrh je zverejnený na internetovej stránke Mestskej časti Bratislava - Ružinov a aj na úradnej tabuli, občania ho následne môžu pripomienkovať.

Mestská časť Bratislava - Ružinov nemá spracovaný register investícií. Plánované investície je možné nájsť v rozpočte pri kapitálových výdavkoch. Požiadavky do investičného plánu sa sústreďujú v komisiách pri MiZ, verejnosť má tiež možnosť doplniť ho aj inými spôsobmi (prostredníctvom poslancov, na stretnutiach so starostom, prostredníctvom zanechania odkazu na výveskách na úrade atď.).

V Mestskej časti Bratislava - Ružinov nie je spracovaná ucelená politika zverejňovania informácií súvisiacich s rozpočtom. Neexistuje dokument, ktorý by okrem technických otázok tvorby rozpočtu, vedenia účtovníctva a pod., riešil aj pravidlá verejnosti rozpočtu.

Mestská časť nezverejňuje priebežné plnenie rozpočtu.

Mestská časť v zmysle zákona zverejňuje podporné dokumenty, na základe ktorých sú vyplácané financie z rozpočtu mesta: dodávateľské faktúry, zmluvy a objednávky s dodávateľmi tovarov, prác a služieb. Zmluvy zverejňuje relatívne prehľadne, najväčším problémom je slabá kvalita dát. Súčasný stav zverejňovania má zásadný nedostatok pre nezverejňovanie hodnôt zmlúv.

Aplikácia pre zverejňovanie poskytuje takmer všetky dôležité popisné polia pre uľahčenie orientácie v podpísaných zmluvách, ako aj vyhľadávanie. Problematickým je však vyplnenie jednotlivých polí, kde pozorujeme nasledujúce nedostatky:

- 90% zmlúv ma nulovú hodnotu finančného plnenia
- Predmety zmlúv sú často nevýpovedné napríklad „Zmluva č. 02 0 0002 11“ alebo “darovacia zmluva” ako aj “zmluva o dielo č.23/2011”
- chýbajúce pole “doba trvania”

Ďalšie situácie zasluhujúce si pozornosť:

- v aplikácii nevidno predmet zmluvy pre nedostatok miesta
- csv dokument obsahuje chybné údaje o platnosti dokumentov (väčšina dokumentov s platnosťou 1.1.2011)
- polia „zverejnené“ a „vystavené“ sú nedostatočne rozlíšené, nie je možné povedať, čo ktoré znamená
- zmluvy s fyzickými osobami sú anonymizované pre ochranu osobných údajov. Tento stav môže obmedzovať verejnú kontrolu.

Anonymizácia obsahu zmlúv sa však podľa názoru TIS neuskutočňuje celkom v zákonných rámcoch (nadinterpretácia ochrany osobných údajov), keď pri druhej zmluvnej strane, ktorou je fyzická osoba, sa nezverejňuje nielen jej adresa trvalého pobytu, dátum narodenia či podpis, ale ani meno a priezvisko.

Mestská časť nezverejňuje zmluvy s rozpočtovými a príspevkovými organizáciami MČ.

4.16.2 Slabé miesta pravidiel transparentného rozpočtovania a informovania verejnosti o rozpočte



Voľnosť v rozhodovaní

- Do podoby formalizovaných pravidiel nie sú spracované pravidlá tvorby a informovania o rozpočte.
- Nie je spracovaná ucelená politika zverejňovania informácií súvisiacich s rozpočtom.

Nedostatočná transparentnosť

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

Iné

- Mestská časť Bratislava - Ružinov nerobí aktívnu pro-participačnú politiku v oblasti tvorby rozpočtu. Väčšie zapojenie verejnosti do tvorby rozpočtu zvyšuje predpoklad jeho porozumenia a následne vyššej dôvery verejnosti samospráve.

4.16.3 Záver

Mestská časť Bratislava - Ružinov v oblasti informovania o rozpočte a rozpočtovom procese stavia predovšetkým na návykoch z minulosti, opiera sa o nepísané pravidlá. Kvôli tomu trpí viacerými nedostatkami, ktoré túto oblasť stavajú do pozície realizácie zákonného minima, čo je však v meste, ktoré chce byť transparentným, málo. Absentuje tiež proaktívna politika v oblasti zapájania verejnosti do rozpočtovacieho procesu a rezervy možno nájsť aj pri zverejňovaní podporných dokumentov k rozpočtu (zmluvy, objednávky a faktúry).

4.17 Verejný poriadok

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

4.17.1 Regulácia verejného poriadku na území mestskej časti Bratislava - Ružinov



Program cezhraničnej spolupráce
Maďarská republika-Slovenská republika
2007-2013

Budujeme partnerstvá

Európska únia
Európsky fond regionálneho rozvoja



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

4.17.2 Stav a slabé miesta v danej oblasti v mestskej časti Bratislava - Ružinov

Pri realizácii auditu boli vo vzťahu k regulácii verejného poriadku v Mestskej časti Bratislava – Ružinov vyhodnocované nasledovné dve oblasti:

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

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

Verejný poriadok je chápaný predstaviteľmi v mestskej časti Bratislava - Ružinov podľa vyjadrenia poskytnutého v dotazníku Transparency International Slovensko ako „*Verejným poriadkom sa v zmysle tohto VZN rozumie súhrn podmienok a povinností upravujúcich udržiavanie verejnej čistoty, používanie verejných priestranstiev, parkovania dopravných prostriedkov, umiestňovanie plagátov a reklamných zariadení, dodržiavania podmienok nočného pokoja, správania sa na cintorínoch a pohrebiskách a ochrany povrchových a pozemných vôd.*“

Z uvedenou definíciou sa dá súhlasiť čiastočne, nakoľko iba povinnosti vyjadrené v zákone, resp. na základe zákona vydaných všeobecne záväzných nariadení, bude možno považovať za porušenie verejného poriadku. Aj z tohto hľadiska je preto nevyhnutné vyhodnocovať dostatočnosť právnej regulácie jednak z pohľadu určitosti a zrozumiteľnosti jej vyjadrenia a jednak z pohľadu možnej regulácie nových oblastí. Preto nemožno súhlasiť so zužujúcim výkladom, že pojem verejný poriadok je totožný s obsahom povinností uvedených v prijatých a platných všeobecne záväzných nariadeniach.

V Mestskej časti Bratislava - Ružinov je verejný poriadok regulovaný okrem príslušných zákonov (napríklad Zákon o obecnom zriadení a Priestupkový zákon) predovšetkým všeobecne záväznými nariadeniami. Ide o nasledovné nariadenia:

VZN 8/2009 - ktorým sa určujú protihlukové pravidlá, VZN 6/2008 - o úprave podmienok predaja výrobkov a poskytovania služieb na trhovách miestach, VZN



7/2004 - o umiestňovaní volebných plagátov na území mestskej časti, VZN 5/2003 - o pravidlách času predaja v obchode a času prevádzky služieb, VZN 2/2003 - o niektorých podmienkach držania psov na území mestskej časti, VZN 1/2003 - o dodržiavaní čistoty a poriadku, VZN 13/2000 - o užívaní miestnych komunikácií a verejných priestranstiev, VZN 18/1998 - trhový poriadok.

Uvedené dokumenty sú zverejnené na internetovej stránke Mestskej časti Bratislava - Ružinov, nakoľko im povinnosť ich zverejňovania priamo vyplýva zo zákona o slobodnom prístupe k informáciám.

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

Pravidlá na dodržiavanie verejného poriadku sa nachádzajú vo viacerých formálnych dokumentoch, čo znižujú ich prehľadnosť a zrozumiteľnosť. Príklad dobrého a zrozumiteľného prístupu smerom k občanovi je riešenie „životných situácií“, napríklad pri téme „Psy v meste“. Ustanovenia všeobecného záväzného nariadenia by mali byť kombinované s praktickými radami, formulármi, úradnými hodinami, kontaktnými údajmi a podobne.

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

Tabuľka č.10: Regulácia verejného poriadku v Mestskej časti Bratislava - Ružinov

Oblasť úpravy	Upravený v	Vymáhateľnosť
Nakladanie s komunálnym odpadom	ZOZ, zákon o odpadoch	Nízka, absencia detailnejšie úpravy predovšetkým kontrolnej činnosti
Predaj tovarov na trhovách miestach	ZOZ, VZN 18/1998, VZN 6/2008, zákon o podmienkach predaja výrobkov a poskytovania služieb na trhovách miestach, PZ, zákon o ochrane spotrebiteľa	Nízka, nie je zabezpečená ochrana pred ovplyvňovaním prideľovania povolení na predaj
Čas predaja v obchodoch a čas prevádzky služieb	ZOZ, VZN 5/2003, PZ	Vysoká, nie je umožnené udeľovanie výnimiek z času prevádzky
Poriadok v meste	ZOZ, zákon o odpadoch, VZN 1/2003, VZN 13/2000, VZN 7/2004	Vysoká/jasná a podrobné pravidlá, absencia detailnejšie úpravy

		kontrolnej činnosti
Pohyb zvierat na území mesta	ZOZ, VZN 2/2003	Vysoká/jasné pravidlo
Predaj a požívanie alkoholických nápojov na území mesta	PZ	Nízka (mesto nemá vytvorené žiadne pravidlá)
Odťahovanie vozidiel na území mesta	-	Nízka (mesto nemá vytvorené žiadne pravidlá)
Nočný pokoj na území mesta	-	-
Vandalizmus (sprejeri, grafity) na území mesta	-	-
Verejné ponúkanie sexuálnych služieb na území mesta	-	-
Parkovanie vozidiel na miestnych komunikáciách a ich odťahovanie v prípade nedovoleného parkovania	-	-
Ochrana pred povodňami	-	-
Prevádzkovanie hracích automatov na území mesta	-	-
Záškoláctvo školopovinných detí	-	-

Zdroj: spracovanie

Skratky:

VZN – všeobecné záväzné nariadenie

PZ – Priestupkový zákon

ZOZ – zákon o obecnom zriadení

Väčšina všeobecných záväzných nariadení regulujúcich verejný poriadok v Mestskej časti Bratislava - Ružinov sa sústreďuje na technické zabezpečenie súvisiacej „služby“ a definovanie podmienok jej poskytnutia. Príkladom je dodržiavanie čistoty a poriadku. Pomerne detailne a presne je formulované aké sú povinnosti a ako sa zabezpečuje napríklad čistenie chodníkov. Na druhej strane absentuje detailnejšia úprava a systematickosť v preventívnych opatreniach (jarné a jesenné upratovanie) a predovšetkým pri výkone kontroly tohto VZN.

Ku korupcií môže dochádzať aj pri pridelení nenárokateľných povolení. Príkladom je trhovú predaj, pričom VZN detailne neupravuje výber predajcu. Všeobecne to môže znamenať problém pri výbere trhového miesta, kde istú úlohu môže zohrávať nielen udelenie povolenia ale aj umiestnenie stánku, čo však nie je



upravené. Rovnaké výhrady platia k pravidlám na zriadenie trhoviska a príležitostných trhov. Informácie na webovej stránke o tejto problematike sú nedostatočné.

Čas prevádzky zariadení, kde sa predávajú alkoholické nápoje, trápi občanov mnohých miest. Preto je dôležité, aby bol správne zohľadnený aj záujem podnikateľa a jeho hostí a na druhej strane obyvateľov žijúcich v tesnej blízkosti. VZN upravujúce túto oblasť sa tejto problematike venuje stručne v rámci pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb. Pozitívne možno hodnotiť, že neumožňuje udelenie výnimky z pravidiel uvedených vo VZN. Tiež sú zverejnené na webovej stránke porušenia dovolených časov prevádzky zariadení. Na druhej strane prevádzkovanie herní a hazardných hier nie je z pohľadu času prevádzky zariadení regulované.

Viacere VZN v Mestskej časti Bratislava - Ružinov riešia rôzne aspekty udržiavania poriadku v zmysle nečistoty v meste. Detailnú úpravu ma napríklad starostlivosť o zeleň, úprava a udržiavanie ciest a chodníkov, rušenie hlukom alebo vylepovanie plagátov.

Niektoré oblasti spadajúce pod pojem verejného poriadku a objavujúce sa v iných mestách nie sú vôbec upravené. Bližšie uvedené v Tabuľke č.10. Predovšetkým absentuje všeobecné záväzné nariadenie pre predaj a požívanie alkoholických nápojov na území mestskej časti, existuje iba všeobecná úprava o pravidlách času predaja v obchode a času prevádzky služieb.

4.17.2.2 Mechanizmus presadzovania týchto pravidiel, predovšetkým udeľovaním sankcií za ich porušenie a uskutočňovaním prevencie

Mestská časť Bratislava - Ružinov neposkytla požadované údaje o uplatňovaní prijatých VZN a uložených sankciách za ich nedodržovanie.

4.17.3 Slabé miesta v oblasti verejného poriadku v mestskej časti Bratislava - Ružinov

Voľnosť v rozhodovaní a nedostatočná transparentnosť

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

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

- niektoré oblasti nie sú upravené VZN

4.17.4. Záver

Mestská časť Bratislava - Ružinov venuje niektorým oblastiam verejného poriadku zvýšenú pozornosť a to pri precizovaní pravidiel. Všeobecne zaostáva vymáhateľnosť prostredníctvom sankcií a tiež zabezpečenie prevencie prostredníctvom sprístupnenia informácií v užívateľskej podobe. Zriadený systém ochrany verejného poriadku je potrebné doplniť ďalšími nevyhnutnými prvkami: dopracovať z hľadiska výkonu kontroly súvisiace dokumenty, spresniť a objektivizovať proces pridelenia povolení a výnimiek, ako aj vytvoriť relevantné a voľne dostupné databázy o ich existencii, ďalej zdokonalit monitoring a využívanie získaných poznatkov na prevenciu, pričom rezervy sú aj v komunikácii a participácii verejnosti.

Zhrnutie

Správa je výsledkom auditu 17 vybraných politík, ktoré analyzovala TIS v Mestskej časti Bratislava - Ružinov v mesiacoch jún - august 2011. Informácie sme získavali od zamestnancov mestskej časti prostredníctvom auditových dotazníkov a žiadania dodatočných informácií, ako aj formou konzultácií s vybranými zástupcami mestskej časti zodpovednými za konkrétne oblasti politiky mestskej časti ako aj osôb mimo miestneho úradu. Tento dokument poskytuje pohľad na vybrané politiky z hľadiska priestoru pre korupciu. Správa okrem identifikácie slabých miest jednotlivých politík predstavuje zároveň základné východisko pre formuláciu konkrétnych odporúčaní a následne zníženie/obmedzenie korupčných rizík.

V Mestskej časti Bratislava - Ružinov sú politiky, ktoré sú formálne dobre ukotvené, či už ide o územné plánovanie, kde si mestská časť plní svoje informačné a participatívne povinnosti dokonca nadštandardne alebo o informačné povinnosti, ktoré dodržiava mestská časť tak v oblasti zverejňovania informácií, ako aj pri ich sprístupňovaní. Rovnako možno konštatovať, že možnosti verejnosti zúčastňovať sa na rozhodovaní o meste sú na slovenské pomery štandardné.

Z hodnotenia vybraných politík Mestskej časti Bratislava - Ružinov z hľadiska priestoru pre korupciu je však charakteristická slabšia úroveň formalizovania pravidiel, vhodné je tieto pravidlá precizovať a zvýšiť informovanosť, v čom existujú značné rezervy. V záujme vybudovania vyššej dôvery občanov k mestu TIS odporúča posilniť úroveň transparentnosti a pristúpiť ku komplexnejšej informovanosti verejnosti o fungovaní jednotlivých politík.

Z hľadiska priestoru pre korupciu viaceré vážne nedostatky na základe zistených informácií možno nájsť pri rozhodovaní o dotáciách, pridelovaní bytov, poskytovaní miest v sociálnych zariadeniach mestskej časti ako aj výbere zamestnancov mestskej časti – spojené jednak s možným konfliktom záujmov decízorov, istou mierou voľnosti v rozhodovaní decízorov spôsobenou predovšetkým slabou úrovňou formalizovania pravidiel a nedostatočnou transparentnosťou.

Mestská časť Bratislava – Ružinov nemá zatiaľ nijakou formou inštitucionalizovanú podporu etiky. Problematika etiky – definovania pravidiel, ich podpory, monitorovania a vyhodnocovania nie je dostatočne premietnutá do rozhodovacieho, zodpovednostného a kontrolného mechanizmu fungovania mestských organizácií. Týmto procesom je preto potrebné začať venovať pozornosť a iniciovať ich aktivizáciu zo strany Mestskej časti Bratislava - Ružinov. Analýza tejto politiky indikuje, že problematika nepatrí zatiaľ medzi priority aktuálneho politického vedenia mestskej časti.

Priestor na zlepšenie existuje v oblasti informovania o rozpočte a rozpočtovom procese, kde mestská časť stavia predovšetkým na návykoch z minulosti, a opiera sa o nepísané pravidlá. Kvôli tomu trpí viacerými nedostatkami, ktoré túto oblasť stavajú do pozície realizácie zákonného minima, čo je však v meste, ktoré chce byť transparentným, málo.

Absentuje tiež proaktívna politika v oblasti verejných obstarávaní. Na základe zistených informácií je možné skonštatovať, že protikorupčné poistky vo verejnom obstarávaní v Mestskej časti Bratislava - Ružinov zatiaľ nie sú úplne zabudované do systému verejného obstarávania, pričom najslabšia je úroveň transparentnosti, teda aktívneho zverejňovania relevantných informácií o pridelení verejných zákaziek.

Vyššie uvedeným aspektom obmedzovania priestoru pre korupciu je potrebné začať venovať väčšiu pozornosť zo strany mestskej časti.

Na záver ešte jedna poznámka: predkladaná správa z auditu 17 verejných politík mestskej časti je základným východiskom pre formuláciu konkrétnych odporúčaní na zlepšenie identifikovaného stavu.

Použité zdroje

ALMOND, G., VERBA, S. *The Civic Culture*. Princeton: Princeton UP, 1963.

ANDVIG, J. – FJELDSTAD, O. – AMUNDSEN, I. – SISSENER, T. – SOREIDE, T.: *Research on Corruption: A policy oriented survey*. Oslo: Charles Michelson Institute and Norwegian Institute of International Affairs, 2000.

BEN-PORATH, Y. The F-Connections: Families, Friends and Firms and the Organization of Exchange. *Population Development Review*. 1980, Vol.10, No.15-39.

BURKI, S.J.; PERRY, G.E.; DILLINGER, W.R. *Beyond the Center: Decentralizing the State, Prepublication conference edition*. Washington, D.C.: The World Bank, 1999.

DAHL, R. *The dilemmas of pluralist democracy*. New Haven: Yale University Press, 1982.

Decentralization & Subnational Regional Economics. Decentralization Topics. The World Bank Group.

Dostupné na: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm>.

DOWNS, A.: *Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row, 1957.

EISENSTADT, S. N. *Political Theory in Search of the Political*. Liverpool: Liverpool University Press, 2005.

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

GARCIA-GUADILLA, M. P. *Democracy, Decentralization and Clientelism: New Relationship and Old practices*. Latin American Perspective. 2002, Vol. 29, No.5.

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

JELIN, E. *Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo*. European Review of Latin American and Caribbean Studies, No. 55, Amsterdam, The Netherlands, Centre for Latin American Research and Documentation, 1993.

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

MÜLLER, W. C. *Patronage by National Governments*. In: Blondel, J., Cotta, M. (eds.), *The Nature of Party Government. A Comparative European Perspective*, Basingstoke: Palgrave, 2000, s.141-160.

OLSON, M. *Power and Prosperity*. New York: Basic Books, 2000.



PIATTONI, S. (ed.). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation. The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

PUTNAM, R. D.: *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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