



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENSKO

NÁVRH

PROTIKORUPČNEJ STRATÉGIE

PRE KOŠICKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ

OBSAH

ÚVOD	4
HLAVNÉ ZISTENIA PROTİKORUPČNÉHO AUDITU	8
ANALÝZA VYBRANÝCH POLITÍK	10
I. etapa protikorupčného auditu	10
ZHRNUTIE STAVU VYBRANÝCH POLITÍK	11
POLITIKA PREDAJA A PRENÁJMU NEHNUTEĽNÉHO A HNUTEĽNÉHO MAJETKU KRAJA	13
POLITIKA PARTICIPÁCIE VEREJNOSTI NA ROZHODOVANÍ SAMOSPRÁVY	17
POLITIKA PRÍSTUPU K INFORMÁCIÁM	20
POLITIKA PRÍSTUPU K INFORMÁCIÁM – ZMLUVY, FAKTÚRY A OBJEDNÁVKY	23
ETICKÁ INFRAŠTRUKTÚRA A KONFLIKT ZÁUJMOV VOLENÝCH FUNKCIONÁROV	29
ETICKÁ INFRAŠTRUKTÚRA A KONFLIKT ZÁUJMOV ZAMESTNANCOV KSK	32
ETICKÁ INFRAŠTRUKTÚRA A KONFLIKT ZÁUJMOV ZAMESTNANCOV ORGANIZÁCIÍ KSK	38
MEDIÁLNA POLITIKA	42
POLITIKA TRANSPARENTNÉHO ÚZEMNÉHO PLÁNOVANIA	46
DOTAČNÁ POLITIKA	49
POLITIKA V OBLASTI UZATVÁRANIA VEREJNO - SÚKROMNÝCH PARTNERSTIEV	56
POLITIKA PRIDEĽOVANIA MIEST A KONTROLY V SOCIÁLNYCH ZARIADENIACH	61
POLITIKA TVORBY, ČERPANIA ROZPOČTU A INFORMOVANIA VEREJNOSTI O ROZPOČTE V KSK	66
POLITIKA POSKYTOVANIA POVOLENÍ NA PREVÁDZKOVANIE ZDRAVOTNÍCKYCH ZARIADENÍ A ICH KONTROLA	72
POLITIKA VYDÁVANIA LICENCIÍ DOPRAVCOM	77
NÁVRH PROTİKORUPČNÝCH OPATRENÍ	81
II. etapa protikorupčného auditu	81
ZHRNUTIE ODPORÚČANÍ PRE VYBRANÉ POLITIKY	82
ODPORÚČANIA PRE PREDAJ A PRENÁJOM MAJETKU	85
ODPORÚČANIA V OBLASTI PARTICIPÁCIE VEREJNOSTI	87
ODPORÚČANIA V OBLASTI PRÍSTUPU K INFORMÁCIÁM	90
ODPORÚČANIA V OBLASTI PRÍSTUPU K INFORMÁCIÁM – ZMLUVY, FAKTÚRY A OBJEDNÁVKY	92
ODPORÚČANIA V OBLASTI ETIKY ZAMESTNANCOV	98
ODPORÚČANIA V OBLASTI ETIKY VOLENÝCH PREDSTAVITEĽOV KSK	104
ODPORÚČANIA V OBLASTI MEDIÁLNEJ POLITIKY	106
ODPORÚČANIA V OBLASTI TRANSPARENTNÉHO ÚZEMNÉHO PLÁNOVANIA	108
ODPORÚČANIA V OBLASTI DOTAČNEJ POLITIKY	110
ODPORÚČANIA PRE UZATVÁRANIE VEREJNO - SÚKROMNÝCH PARTNERSTIEV	117

ODPORÚČANIA V OBLASTI PRIDEĽOVANIA MIEST A KONTROLY V SOCIÁLNYCH ZARIADENIACH	121
ODPORÚČANIA K TVORBE A ČERPANIU ROZPOČTU A INFORMOVANIA VEREJNOSTI O ROZPOČTE KSK	125
ODPORÚČANIA V OBLASTI POSKYTOVANIA POVOLENÍ NA PREVÁDZKU ZDRAVOTNÍCKYCH ZARIADENÍ A ICH KONTROLY	129
ODPORÚČANIA PRE VYDÁVANIE LICENCIÍ DOPRAVCOM	131
ANALÝZA VYBRANÝCH ZMLÚV	133
ZRHNU Tie ZISTENÍ O VYBRANÝCH ZMLUVÁCH	134
ANALÝZA ZMLÚV A DODATKOV S DOPRAVCAMI EUROBUS a.s. A ARRIVA MICHALOVCE a.s.	135
ANALÝZA NÁJOMNEJ ZMLUVY S POSKYTOVATEĽOM SOCIÁLNYCH SLUŽIEB (ŽEHRA – HODKOVCE)	143
ANALÝZA ZMLÚV K PREDAJU AKCIÍ A PRENÁJMU NEMOCNÍC SVETU ZDRAVIA	147
ANALÝZA ZMLÚV O DODÁVKE TEPLA - VEOLIA	151
Príloha č. 1: Dotácie vs. verejné zákazky	159
Príloha č. 2: Dotazníkový prieskum k oblasti etiky KSK	161
Príloha č. 3: Metodika	167
O AUTOROCH	172

ÚVOD

Vo voľbách do vyšších územných celkov v novembri 2017 došlo po dvanástich rokoch k **zmene vo vedení Košického samosprávneho kraja** (ďalej KSK). Nový predseda Rastislav Trnka vo svojom volebnom programe sľuboval okrem iného aj uskutočnenie **protikorupčného auditu** na Úrade KSK. Po nástupe do funkcie sa ku svojmu záväzku prihlásil.

Na základe výzvy KSK sa Transparency International Slovensko (ďalej TIS) v máji 2018 prihlásila do verejného obstarávania na dodanie **Protikorupčného auditu Košického samosprávneho kraja**. V súťaži uspela a po zverejnení zmluvy¹ dňa 23.7.2018 začala s prípravou hĺbkovej analýzy procesov v **15 vybraných oblastiach**. Tento dokument nie je auditom v zmysle Zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite, ale skôr protikorupčnou stratégiou založenou na analýze skúmania slabých stránok rozhodovacích procesov v KSK a návrhu protikorupčných opatrení vychádzajúcich z dobrej praxe vo verejnej správe.

Konkrétnejším cieľom analýzy je poskytnutie relevantných podkladov pre **zvýšenie transparentnosti fungovania samosprávy, kvalitnejšie zapojenie verejnosti do rozhodovania, ako aj systémové obmedzenie priestoru pre korupčné, klientelistické a neetické praktiky v KSK**. Podobné stratégie² boli v minulosti realizované v piatich mestách – Martin, Žiar nad Hronom, Prievidza, Banská Bystrica a Trnava; v jednej mestskej časti – Bratislava Ružinov, v Žilinskom samosprávnom kraji a v Slovenskej pošte. KSK je tak druhým vyšším územným celkom, ktorý spomínaným procesom prechádza.

Transparency International Slovensko sa o zvyšovanie transparentnosti samospráv usiluje systematicky a dlhodobo, prostredníctvom rôznych aktivít – napríklad aj pravidelným zverejňovaním **rebríčkov transparentnosti miest a žúp**³ v rámci projektu „Otvorená samospráva“. V poslednom uverejnenom rebríčku žúp z roku 2017 **obsadil KSK nelichotivé posledné miesto**. V celkovom hodnotení získal iba 48% možných bodov.

Jedným z podkladov pre vypracovanie tejto protikorupčnej stratégie je aj spomínaný rebríček z jesene 2017, hoci medzi oboma výstupmi **nie je žiadny priamy súvis**. Kým v prípade rebríčkov ide predovšetkým o **hodnotenie otvorenosti samospráv cez ich webstránky**, protikorupčné stratégie sa zameriavajú najmä na **hĺbkové skúmanie procesov vo vybratých oblastiach, odhaľovaní slabín a navrhovaní vylepšení týchto procesov tak, aby bola zabezpečená lepšia verejná kontrola, a teda aj dôveryhodnosť samotných procesov**.

Zadaním nového vedenia samosprávneho kraja bolo najmä to, aby zistenia auditu mohli slúžiť na **revidovanie procesov nastavených v predchádzajúcich volebných obdobiach**. Pozornosť expertov sa tak zamerala predovšetkým na **klúčové procesy samosprávy** vo vybraných oblastiach s podrobným popisom **rizikových miest** v rozhodovacích činnostiach vzťahujúcich sa na originálne kompetencie VÚC.

Požiadavkou vedenia KSK bolo zamerať sa predovšetkým na procesy nastavené v **predošlom volebnom období** (2013 – 2017), čiastočne sme však skúmali aj aplikačnú prax po voľbách v novembri 2017. Na rozdiel od protikorupčných stratégií z minulosti sa aktuálna správa **nevenuje**

¹ Zmluva o dielo, 294/3/2018/7, 2018, Košický samosprávny kraj, https://www.vucke.sk/APIR/sk/Urada_KSK/Zmluvy_obj_fakt/Lists/Zmluva/Attachments/27036/294_3_2018_7.pdf

² Protikorupčné stratégie pre samosprávy a verejné inštitúcie, Transparency International Slovensko, <http://transparency.sk/sk/ponuka-protikorupcnej-strategie-tis-pre-mesta/>

³ Rebríčky transparentnosti miest a žúp, Transparency International Slovensko, <http://samosprava.transparency.sk/>

oblastiam verejného obstarávania a prijímania zamestnancov, ktorých nastavenie si Úrad KSK rieši samostatne.

Protikorupčná stratégia je rozdelená **do dvoch hlavných etáp**:

Prvá etapa:

- Analýza stavu v 15 vybraných oblastiach, ktoré môžu byť náchylné na netransparentné, neetické alebo korupčné správanie. Správa z prvej etapy obsahuje aj popis slabín procesov v daných oblastiach

Druhá etapa:

- Formulácia odporúčaní a návrhov opatrení pre obmedzenie vzniku korupcie, klientelizmu a neetického správania v daných oblastiach vrátane odporúčaní pre budovanie dôvery medzi KSK a jeho obyvateľmi. Poukázanie na konkrétne prípady zlej praxe. Analýza vybraných zmluvných vzťahov KSK

Predmetom skúmania sú tieto oblasti v kompetencii KSK:

1. Politika predaja hnuteľného a nehnuteľného majetku
2. Politika prenájmu hnuteľného a nehnuteľného majetku
3. Politika participácie verejnosti na rozhodovaní samosprávy
4. Politika prístupu k informáciám o fungovaní samosprávy
5. Politika etiky – etická infraštruktúra a konflikt záujmov volených predstaviteľov KSK
6. Politika etiky – etická infraštruktúra a konflikt záujmov zamestnancov KSK
7. Politika etiky – etická infraštruktúra a konflikt záujmov zamestnancov organizácií KSK
8. Mediálna politika
9. Politika transparentného územného plánovania
10. Dotačná politika samosprávy
11. Politika uzatváranie verejno – súkromných partnerstiev
12. Politika prideľovania miest v sociálnych zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je KSK
13. Politika transparentného rozpočtovania a informovania verejnosti
14. Politika poskytovania povolení na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia lekárov
15. Politika vydávania licencií dopravcom

Experti pre dané oblasti získali vstupné informácie na základe podrobných **dotazníkov** zaslaných konkrétnym odborom a oddeleniam KSK. Na dotazníky nadväzovali **hĺbkové rozhovory** s úradníkmi s cieľom vyjasnenia si detailov týkajúcich sa daných oblastí. V prípade potreby boli tieto informácie doplnené ďalšími písomnými informáciami a **konzultáciami** cez telefón alebo email.

Prvá etapa auditu obsahuje kapitoly ku všetkým skúmaným politikám, vrátane popisu rizikových faktorov a sumárneho hodnotenia jednotlivých oblastí. Koncept I. etapy auditu mali možnosť príslušné útvary Úradu KSK **pripomienkovať** a finálnu verziu sme KSK odovzdali 23. novembra 2018.

Návrhom konkrétnych odporúčaní na odstránenie zistených nedostatkov, ako aj odporúčaniam pre zlepšenie praxe v daných oblastiach sa podrobnejšie venujeme v **druhej etape** protikorupčnej stratégie. Jej súčasťou je aj analýza vybraných zmluvných vzťahov KSK.

Metodika protikorupčnej stratégie (audit) je spracovaná samostatne a tvorí prílohu č. 3 tejto protikorupčnej stratégie.

Hodnotenie vybraných politík KSK

Pri spracovaní Protikorupčnej stratégie pre KSK sme sa inšpirovali aj praxou bežnou v poradenských spoločnostiach a pre **lepší prehľad stavu procesov** v jednotlivých politikách sme použili **hodnotiaci**

system na škále od A (najlepšia známka) **po E** (najhoršia). Na tomto mieste uvádzame ich popis aj sumárne hodnotenie jednotlivých oblastí.

Škála hodnotenia:

A – V oblasti **neboli identifikované závažnejšie nedostatky** a nie sú potrebné žiadne podstatné zmeny.

B – V oblasti **boli identifikované nedostatky menej závažného charakteru predovšetkým z hľadiska transparentnosti** a ich odstránenie by prispelo k väčšej otvorenosti a dôveryhodnosti inštitúcie.

C – V oblasti **boli identifikované nedostatky závažnejšieho charakteru, a to aj z hľadiska procesov**, a je potrebná ich úprava.

D – V oblasti **boli identifikované závažné nedostatky s možnými rizikami pre korupčné, klientelistické a neetické správanie alebo neefektívne rozhodovanie**, a je nevyhnutná úprava interných predpisov a procesov v inštitúcii.

E – Prax v danej oblasti je **absolútne nevyhovujúca z hľadiska predchádzania korupcie, klientelizmu, nekalých praktík či hospodárneho narábania s verejnými zdrojmi**, a v niektorých prípadoch môže dochádzať aj k zásadným rozporom s platnou legislatívou. Riešenie stavu v danej oblasti by malo byť prioritou vedenia inštitúcie.

HODNOTENIE AUDITOVANÝCH OBLASTÍ					
Predaj a prenájom majetku	A	B	C	D	E
Politika participácie verejnosti	A	B	C	D	E
Politika prístupu k informáciám	A	B	C	D	E
Politika prístupu k info. –zmluvy, faktúry,	A	B	C	D	E
Etika a konflikt záujmov – volených predstaviteľov	A	B	C	D	E
Etika a konflikt záujmov – zamestnancov úradu	A	B	C	D	E
Etika a konflikt záujmov – zamestnancov organizácií	A	B	C	D	E
Mediálna politika	A	B	C	D	E
Transparentné územné plánovanie	A	B	C	D	E
Dotačná politika	A	B	C	D	E
Uzatváranie verejno – súkromných partnerstiev	A	B	C	D	E
Prideľovanie miest v soc. zariadeniach	A	B	C	D	E
Transparentné rozpočtovanie	A	B	C	D	E
Povolenia na prevádzku zdrav. zariadení	A	B	C	D	E
Vydávanie licencií dopravcom	A	B	C	D	E

HLAVNÉ ZISTENIA PROTİKORUPČNÉHO AUDITU

Analýza stavu v **15 vybraných politikách** Košického samosprávneho kraja preukázala rezervy vo fungovaní samosprávy z hľadiska **transparentnosti, priestoru pre klientelizmus a korupciu, ako aj zapájania verejnosti do rozhodovania**. Viaceré nedostatky a zlyhania pri **dodržiavaní legislatívy, zásad efektívnosti a hospodárnosti, ale aj všeobecných etických pravidiel**, potvrdila aj analýza konkrétnych **zmluvných vzťahov** v oblasti autobusovej dopravy, dodávok tepla pre školy a poskytovania sociálnych služieb.

Tento stav, popisujúci predovšetkým nastavenie procesov a zmluvných vzťahov počas **volebného obdobia rokov 2013 až 2017**, ohodnotili experti TIS **výslednou známku C** (stred použitej hodnotiacej škály od A po E). Rating C pritom prislúchal siedmim z 15 oblastí a tri politiky kraja získali dokonca známku D. Viaceré zo zistených nedostatkov v praxi **pretrvávali aj v čase vypracovania tohto auditu** (august až február 2019) a desiatky navrhovaných opatrení by tak mali slúžiť ako podklad pre KSK na prehodnotenie daných procesov.

Z hľadiska jednotlivých politik kraja bolo najvýraznejšie nedostatky zaznamenané v oblasti etiky a predchádzaniu konfliktu záujmov. Komisia na ochranu verejného záujmu **funguje len formálne** a majetkové pomery volených funkcionárov zverejňuje **len vo veľmi všeobecnej podobe**. Vo viacerých oblastiach nebola **optimálne nastavená rovnováha kompetencií** predsedu a zastupiteľstva. **Zatiaľ len na papieri** funguje v KSK aj oznamovanie protispoločenskej činnosti.

Na rezervy v spomínaných otázkach poukazuje aj **dotazníkový prieskum** z decembra 2018. Len sedem zo 147 zamestnancov Úradu KSK, ktorí vyplnili dotazník, odpovedalo, že o nekalých praktikách v KSK nemá žiadne vedomosti. Až 57 zamestnancov pritom vyslovilo nedôveru v ich prešetrovanie a 41 vyjadrilo obavy z postihu ich nahlásenia. Až 9 z 10 dopytovaných zamestnancov zároveň označilo informovanie o vyrovnávaní sa s nekalými praktikami v prostredí KSK za nedostatočné.

V prípade posudzovaných zmluvných vzťahov označil audit za bezproblémovú iba zmluvu týkajúcu sa prenájmu štyroch nemocníc. Naopak, **neefektívnosť a porušenie legislatívy** skonštatoval pri zmluvách s dopravcami poskytujúcimi autobusovú prepravu. Pri zmluvách s poskytovateľom sociálnych služieb a dodávateľom tepla pre školy audit skonštatoval aj znaky **politického klientelizmu**. V druhom spomínanom prípade TIS radí Košickému samosprávnemu kraju **zmluvu prehodnotiť**.

Stručný opis niektorých najdôležitejších opatrení uvádzame zhrnutý v nasledovnom sumári. Ich naplnenie považuje TIS za **elementárny predpoklad** pre dosiahnutie statusu **moderného, profesionálneho, efektívneho a etického úradu** slúžiaceho občanovi.

Päťoro pre Košický samosprávny kraj:

- 1. Zvýšiť štandardy zverejňovania a otvorenosť voči verejnej kontrole.** Zvýšiť kvalitu zverejňovania a vyhľadávania zmlúv – precíznejšie zverejňovať povinné prílohy, používať formát umožňujúci automatizované spracovanie, vyhľadávanie a triedenie podľa viacerých preferencií, zaviesť možnosť exportu a notifikácií. Zverejňovať zázpisnice z obchodných verejných súťaží a register investičných akcií. Otvoriť rokovania komisií Zastupiteľstva KSK pre verejnosť. V štvrtročníku Košický kraj vytvoriť priestor pre názory opozície či občianskej spoločnosti.

- 2. Zabezpečiť väčšie zapojenie verejnosti do rozhodovania.** Vytvoríť podmienky pre zavedenie nástrojov participatívneho rozpočtovania. Na rokovaníach zastupiteľstva KSK umožniť za presne stanovených podmienok vystúpenia verejnosti bez predchádzajúceho schvaľovania poslancami. Organizovať verejné diskusie na dôležité témy s pozvaním zástupcov rôznych politických či odborných názorov, ako aj vysvetľujúce kampane k rozpočtom KSK a ich jednotlivým položkám. Vytvoríť interaktívnu formu zobrazenia rozpočtov.
- 3. Prijat' etické kódexy volených predstaviteľov, zamestnancov Úradu KSK a organizácií KSK.** Nastaviť podmienky pre vznik základnej etickej infraštruktúry na Úrade KSK vytvorením etického komisára, komisie pre etiku, prijatím smernice o etike, ako aj stanovením stratégie vzdelávania a tréningov zamestnancov v oblasti etického výkonu verejnej služby. Pretaviť legislatívne možnosti oznamovania podozrení z protispoločenskej činnosti a nekalých praktík do ich praktického využívania. Pre dodržiavanie etických pravidiel je však kľúčovou samotná prax zo strany vedenia úradu: jednak uplatňovanie pravidiel rovnako na seba ako na iných, a tiež rýchle a jasné vyvodzovanie zodpovednosti pri každom etickom prešľape.
- 4. Odstrániť legislatívne nedostatky.** Formou VZN definovať externé zabezpečovanie verejných služieb vždy na základe otvorenej verejnej súťaže. Metodickým pokynom zaviesť pravidlá pre interné a externé zabezpečovanie služieb. Legislatívne zakotviť používanie súťažných metód pri obstarávaní dopravných služieb. Na základe doterajšej praxe prehodnotiť zníženie finančných limitov predsedu KSK pri úpravách rozpočtu. Upraviť VZN o pridelení dotácií v prospech väčšej prehľadnosti a zabezpečenia odborného a nezávislého posudzovania žiadostí.
- 5. Prehodnotiť zmluvný vzťah pre dodávku tepla do škôl so spoločnosťou Veolia Energia Komfort Košice.** Podmienky jej výberu neboli optimálne, najmä pre zbytočne dlhú zmluvnú dobu. Zmluva obsahovo zvyhodňuje dodávateľa. Nezvyčajne silnú úlohu v dodávateľovi získal začínajúci právnik, ktorý v tom čase pracoval pre advokáta úspešného v zákazkách inštitúcií vedených nominantmi za Smer-SD. Podmienky zmluvného vzťahu vzbudzujú otázky o politickom klientelizme a pochybnosti, komu skutočne idú zisky z kontraktu.

ANALÝZA VYBRANÝCH POLITÍK

I. etapa protikorupčného auditu

Návrh protikorupčnej stratégie pre Košický samosprávny kraj

November 2018

ZHRNUTIE STAVU VYBRANÝCH POLITÍK

Závery prvej etapy protikorupčnej stratégie pre Košický samosprávny kraj v hrubých rysoch **potvrdzujú zistenia z posledného rebríčka transparentnosti** ôsmich žúp z roku 2017. V tomto porovnaní získal Košický kraj 48 percent.

Podobné hodnotenie možno župe prisúdiť aj na základe oveľa **podrobnejšieho hĺbkového auditu**, v ktorom experti hodnotili 15 vybraných politik. **Výsledná známka C** je v strede použitej päťstupňovej škály (Ratingom C sme ohodnotili 7 z 15 kapitol). Situáciu v oblasti transparentnosti a účasti verejnosti na rozhodovaní teda **nemožno považovať za uspokojivú a existuje v nej významný priestor na zlepšenia**. V niektorých prípadoch bolo dokonca identifikované aj nerešpektovanie platnej legislatívy.

V kľúčových politikách, ako sú **prístup k informáciám, zapojenie verejnosti do rozhodovania a oblasť rozpočtu, boli zistené nedostatky závažnejšieho charakteru**, a to aj z hľadiska procesov ,a odporúčame preto ich revíziu. Ďalšie kľúčové agendy, za ktoré považujeme oblasť prijímania zamestnancov a verejného obstarávania, neboli do auditu na základe zadania kraja zahrnuté, a ich hodnotenie preto nie je v tejto správe obsiahnuté.

Najhoršie hodnotenie (známku D) sme na základe podrobnej analýzy stavu prisúdili **oblastiam súvisiacim s etickou infraštruktúrou a predchádzaním konfliktu záujmov**. Identifikovali sme v nich závažné nedostatky s možnými rizikami pre neetické správanie alebo neefektívne rozhodovanie. Týmto oblastiam by malo preto vedenie kraja taktiež **venovať zvýšenú pozornosť**.

Samosprávny kraj momentálne nemá prijaté etické kódexy volených predstaviteľov, zamestnancov úradu ani organizácií. Župa v tejto oblasti nemá nastavené takmer žiadne procesy, zabezpečené vzdelávanie a nad rámec zákonného minima sa tejto téme nevenujú ani žiadni poverení zamestnanci. **Zatiaľ iba na papieri funguje aj problematika oznamovania protispoločenskej činnosti**, keďže úrad v praxi takéto oznámenia nedostáva.

Komisia na ochranu verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov **funguje len formálne**, nemá prijatý osobitný štatút, nezverejňuje pozvánky a zápisnice zo zasadnutí, v sledovanom období nevedla žiadne konanie a neudelila ani žiadnu sankciu. **Majetkové pomery volených funkcionárov** kraja zverejňuje komisia na webovom sídle úradu len vo **veľmi všeobecnej a pre verejnú kontrolu nedostatočnej podobe**.

Vo viacerých oblastiach, ako sú rozpočtovanie, narábanie s majetkom alebo dotácie, nebola v minulosti optimálne nastavená **rovnováha kompetencií dvoch kľúčových orgánov kraja** - predsedu a zastupiteľstva. V týchto oblastiach považujeme zároveň za problematickú aj pomerne **rozsiahlu voľnosť v rozhodovaní** najmä zo strany predsedu, ktorá môže vytvárať riziká neefektívneho využitia verejných zdrojov.

Za prierezový nedostatok možno považovať aj **neverejný charakter zasadania komisií zastupiteľstva KSK**, v ktorých prebieha vecná diskusia o témach, ktoré sú neskôr schvaľované v zastupiteľstve. Verejnosť sa tak **nemá možnosť zúčastňovať rokovaní, na ktorých sa de facto rozhoduje o dôležitých témach** rozpočtu, dopravy, zdravotníctva, školstva, kultúry alebo sociálnych vecí. Neverejné sú aj pracovné rokovania predsedov komisií, ktoré sú v podmienkach KSK obdobou „mestskej rady“, a taktiež zasadnutia orgánu schvaľujúceho povolenia lekárom.

Priestor na zlepšenie vidíme aj v **oblasti transparentnosti**, keďže samosprávny kraj nezverejňuje viaceré dôležité dokumenty, ako napríklad pracovný poriadok, a taktiež niektoré rozhodnutia, medzi inými zápisnice z obchodných verejných súťaží alebo archív rozhodnutí o udelení povolení pre

zdravotnícke zariadenia. Ako negatívum možno hodnotiť aj **neprehľadnosť webových stránok** úradu a jeho organizácií v niektorých oblastiach, ako sú dotácie alebo poradovníky žiadateľov o umiestnenie v zariadeniach sociálnych služieb.

Pozornosť by mal kraj venovať aj **nastaveniu procesov** v špecifických oblastiach. Ako príklad môžeme uviesť chýbajúcu politiku zabezpečovania služieb, podľa ktorej by bolo stanovené, akým pravidlám podlieha rozhodovanie medzi interným a externým zabezpečením služieb. Ďalším príkladom je pridelovanie dotácií, pri ktorom chýba transparentný spôsob vyhodnocovania žiadostí, napríklad na základe vopred stanovených konkrétnych kritérií a bodového systému.

KSK pristupuje osobitne k oblasti **komunikácie**, keď na rozdiel od ostatných krajov nefinancuje vydávanie župných novín a objednáva si výrobu **televízneho magazínu**, ktorý vysiela sedem lokálnych televízií. Podobne ako vo viacerých župných periodikách, však aj TV magazín slúžil a stále slúži najmä na jednostranné a pozitívne informovanie o činnosti vedenia župy, a nevytvára priestor pre kritické názory či predstaviteľov opozície.

Vo viacerých skúmaných oblastiach KSK **nevybočuje z celoslovenskej praxe**, pričom župa **len v malej miere prichádza s inovatívnymi a proaktívnymi riešeniami**, ako je napríklad využívanie participatívneho rozpočtu v Trenčianskom samosprávnom kraji alebo zverejňovanie záznamov z prieskumu trhu v Banskobystrickej župe. Za pozitívum v tejto oblasti možno označiť napríklad samostatnú **webstránku pre dotačný program Terra Incognita** alebo **portál Digitálne zastupiteľstvo** s informáciami o činnosti poslaneckého zboru.

Podrobnému popisu zistených nedostatkov a rizík sa venujeme v jednotlivých kapitolách I. etapy protikorupčného auditu, pričom návrhy konkrétnych riešení následne rozoberáme v jeho II. etape.

POLITIKA PREDAJA A PRENÁJMU NEHNUTEĽNÉHO A HNUTEĽNÉHO MAJETKU KRAJA

Samosprávy VÚC disponujú **značným majetkom**, ktorý predstavuje potenciálny finančný zdroj využiteľný na rozvoj krajov. Možnosť realizácie majetkových transferov v rámci krajských samospráv však zároveň prináša aj **riziko netransparentného konania**.

Oblasť nakladania s majetkom v KSK upravujú - okrem všeobecne záväzných právnych predpisov (t. j. zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov⁴ a zákon č. 446/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov⁵) - hlavne tzv. **Zásady hospodárenia s majetkom Košického samosprávneho kraja**, účinné od 1. 1. 2015 v znení Dodatku č. 1 účinného od 1. 1. 2016 (ďalej len „Zásady“)⁶. Uvedený dokument je relatívne komplexným 17-stranovým materiálom reflektujúcim aktuálnu legislatívu. Je zverejnený na oficiálnom webovom sídle KSK v sekcii „VZN a legislatíva“. Na internetovej stránke KSK je aj **osobitná prehľadná sekcia „Majetok KSK“**, v rámci ktorej sa zverejňujú jednotlivé predaje, prenájmy, prebytočný majetok a majetok poskytnutý do správy.

Stav v oblasti predaja majetku

Čo sa týka **prevodu nehnuteľného majetku KSK**, upravuje ho § 9a zákona č. 446/2001 Z.z. v spojení s § 10 Zásad. Uskutočňuje sa najmä prostredníctvom **obchodných verejných súťaží**, a to často aj v prípade, keď je všeobecná hodnota nižšia ako zákonom stanovených min. 40 tisíc eur. Len **príležitostne sa pristupuje k priamym predajom**. Tretia, zákonom aprobovaná forma, t.j. dobrovoľná dražba, sa v podmienkach KSK nevyužíva.⁷

KSK si vytvára **plán na predaj nehnuteľného majetku** v príslušnom kalendárnom roku. Plán je vždy súčasťou rozpočtu na príslušný rok a je priebežne aktualizovaný.

Návrh na predaj nehnuteľného majetku môže predložiť KSK alebo jeho správca alebo záujemca o jeho kúpu. Zámer sa najprv prejednáva v rámci tzv. porady predsedu KSK. Do porady predsedu KSK sú predložené spôsoby jeho predaja (obchodná verejná súťaž, vrátane jej podmienok, alebo zámer na priamy predaj alebo predaj v zmysle § 9a ods. 8 zákona č. 446/2001 Z. z.), vrátane stanoviska správcu a príslušných odborov Úradu KSK. Po odsúhlasení spôsobu predaja sa v prípade potreby vyhotovuje geometrický plán a vždy znalecký posudok na určenie hodnoty predávaného nehnuteľného majetku, ktorá je podkladom pre stanovenia kúpnej ceny. Materiál je následne predložený do príslušných komisií Zastupiteľstva KSK a na záver do Zastupiteľstva KSK, ktoré v zmysle zákona rozhoduje o prebytočnosti nehnuteľného majetku a schvaľuje jeho predaj.

Zámer na predaj nehnuteľného majetku sa zverejňuje na webovej stránke KSK, ďalej v lokálnych periodikách (napr. Korzár, Nový čas), na internetových realitných portáloch a tiež na úradných tabuliach obcí/miest, kde sa nehnuteľnosť nachádza. Pred rozhodnutím o predaji majetku, ktorý podlieha schváleniu zastupiteľstvom KSK, sú tieto informácie **zverejňované na internetovej stránke**

⁴ Zákon o samospráve vyšších územných celkov, 302/2001 Z. z., <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/302/20170331>

⁵ Zákon o majetku vyšších územných celkov, 446/2001 Z. z. <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/446/20180501>

⁶ Zásady hospodárenia s majetkom KSK, 2015, <https://web.vucke.sk/sk/uradna-tabula/majetok/>

⁷ Dobrovoľná dražba, ako jeden z možných súťažných spôsobov prevodu majetku kraja, sa - s ohľadom na svoju administratívnu náročnosť a diskutabilnú hospodárnosť - využíva v minimálnom rozsahu, resp. vôbec nie, aj v rámci ostatných siedmich samosprávnych krajov. V tomto sa teda KSK nevymyká slovenskému štandardu.

KSK minimálne 3 dni pred rokovaniami príslušných komisií zastupiteľstva KSK a minimálne 10 dní pred zasadnutím samotného zastupiteľstva KSK ako schvaľujúceho orgánu.

Pri predaji **hnuteľného majetku KSK sa nevytvára žiadny plán predaja.**

Návrh na predaj môže predložiť KSK alebo správca hnuteľnej veci alebo záujemca o jej kúpu. V prípade, že hnuteľná vec je zverená do správy a jej zostatková cena **neprevyšuje 3 500 eur**, môže ju predaj priamo správca, a to aj bez súhlasu KSK, akurát je v takom prípade povinný tento predaj oznámiť KSK ako zriaďovateľovi. Správca pritom musí postupovať v súlade so zákonom č. 446/2001 Z. z. a Zásadami.

V prípade, že hnuteľná vec nie je zverená do správy alebo zostatková cena zverenej hnuteľnej veci je **vyššia ako 3 500 eur**, predkladá sa do porady predsedu KSK zámer na priamy predaj alebo predaj v zmysle § 9a ods. 8 zákona č. 446/2001 Z. z. Po odsúhlasení predaja v porade predsedu KSK, ak je zostatková cena hnuteľnej veci vyššia 40 tisíc eur, predkladá sa predaj do príslušných komisií zastupiteľstva KSK a následne ho schvaľuje zastupiteľstvo KSK.⁸

V ostatných prípadoch, t.j. pri sumách **pod 40 tisíc eur**, je predaj hnuteľnej veci v kompetencii predsedu. Predaju hnuteľného majetku predchádza rozhodnutie riaditeľa Úradu KSK, prípadne predsedu o jeho prebytočnosti. V prípade predaja strojov, prístrojov, zariadení a dopravných prostriedkov sa vyhotovuje znalecký posudok na určenie ich hodnoty.

Rovnako ako pri zverejňovaní zámerov na predaj nehnuteľného majetku, aj návrh na prevod vlastníctva k hnuteľnostiam sa zverejňuje v prvom rade na webovej stránke KSK, a príp. aj v lokálnych periodikách a na špecializovaných komerčných internetových portáloch. O lehotách zverejnenia na webovom sídle kraja platí to isté, čo bude uvedené pri nehnuteľnostiach.

Stav v oblasti prenájmu majetku

Obstarávacia cena **prenajímaného nehnuteľného majetku KSK** je cca 10 183 215 eur, zostatková cena cca 442 319 eur.⁹

KSK nevytvára plán na prenájom nehnuteľného majetku.

Postup prenájmu nehnuteľností je nasledujúci: Návrh na nájom môže predložiť KSK alebo jeho správca, alebo záujemca o prenájom. Nehnuteľný majetok sa prenájma na základe **obchodnej verejnej súťaže**, zámeru na priamy nájom alebo v zmysle § 7 ods. 15 Zásad, t.j. priamo - za účelom zriadenia inžinierskych stavieb, rozvodov, vedení, sietí a ich prípojok, resp. nájmu pozemku, na ktorom sa nachádza stavba vo vlastníctve tretích osôb, a nájmu pozemku na účely zriadenia špecifických stavenísk.

Obchodná verejná súťaž sa na prenájom podľa odpovedí v dotazníku TIS využíva nielen, ak hodnota prenájaného majetku prevyšuje 40 tisíc eur, ale nezriedka aj v prípadoch, ak je hodnota majetku nižšia.

Nájom zvereného nehnuteľného majetku **na dobu neurčitú a dobu určitú do 10 rokov** predkladá správca na odsúhlasenie predsedovi KSK. V prípade nájmu na základe obchodnej verejnej súťaže

⁸V sledovanom období rokov 2014 – 2017 však KSK nepredával žiadny hnuteľný majetok nad sumu 40 tisíc eur., t.j. ktorý by mal byť v zmysle zákona č. 446/2001 Z. z. alebo Zásad predávaný na základe obchodnej verejnej súťaže.

⁹Tieto údaje sa teda týkajú len majetku, ktorý nie je zverený do správy a je prenájaný priamo orgánmi KSK, a nie cestou správcov.

predseda schvaľuje aj podmienky obchodnej verejnej súťaže. **Nájom na dobu určitú nad 10 rokov**, ktorý podlieha schváleniu zastupiteľstvom KSK, prerokúva najprv porada predsedu KSK, následne je nájom predložený na rokovanie príslušných komisií zastupiteľstva KSK a na záver na schválenie do zastupiteľstva KSK.

Absolútna väčšina nájmov uzatváraných KSK ako prenajímateľom je na **dobu neurčitú**, a teda spadá do pôsobnosti predsedu a nie zastupiteľstva. Na dobu určitú sa majetok KSK prenajíma len vtedy, ak sa nájomca zaväzuje investovať do majetku kraja, príp. v niektorých prípadoch za účelom poskytovania zdravotnej starostlivosti, sociálnych služieb, alebo ak nájom na dobu určitú potrebuje z dôvodu, že vlastní stavbu alebo ju realizuje na pozemku KSK, a žiada na ňu nenávratný finančný príspevok, ktorého poskytovateľ požaduje nájom na dobu určitú.

Zámer na prenájom nehnuteľného majetku sa zverejňuje nielen na webovom sídle kraja, ale aj v celoslovenských periodikách (napr. Hospodárske noviny), v lokálnych novinách a na špecializovaných internetových portáloch. Ako už bolo zmienené aj v úvode kapitoly, nájmy (rovnako ako ďalšie majetkové transfery) sú po nadobudnutí účinnosti **zverejňované aj sumárne**, v osobitnej sekcii webového sídla kraja „Majetok KSK“.

Obstarávacia cena **prenajímaného hnuťného majetku KSK** (bez nájmov realizovaných priamo správcami majetku) je 771 658 eur a jeho zostatková cena je cca 442 319 eur. Ide teda o relatívne nízku sumu.

KSK nevytvára plán na prenájom hnuťného majetku.

V prípade, že hnuťná vec je zverená do správy a jej zostatková cena **neprevyšuje 3 500 eur**, je správca oprávnený prenajať ju bez súhlasu KSK, akurát musí jej prenájom oznámiť zriaďovateľovi. V prípade, že zostatková cena zverenej hnuťnej veci je **vyššia ako 3 500 eur**, nájom schvaľuje predseda KSK. Ak by však zostatková cena hnuťnej veci bola **vyššia ako 40 tisíc eur**, predložil by sa nájom do príslušných komisií zastupiteľstva KSK a následne na schválenie zastupiteľstvu. Takéto transfery sa ale v praxi nedejú.

O zverejňovaní nájmov hnuťného majetku kraja platí to isté ako pri nájme nehnuteľností.

Slabé miesta v oblasti predaja a prenájmu majetku KSK

- Z kompetenčného pohľadu je nájomná politika *de facto* celá v **rukách predsedu** ako takmer výhradného prenajímateľa. V tomto zmysle ide o „**silného**“ župana a „**slabé**“ zastupiteľstvo.
- Predseda má rovnako aj ďalšie „silné“ právo, a síce rozhodnúť sám o **odpustení dlhu** až do výšky 17 tisíc eur (§ 12 ods. 7 Zásad).
- Platné Zásady neupravujú zatiaľ podrobnosti k tzv. prevodu z dôvodu hodného **osobitného zreteľa** a detailnejšie nerozpracúvajú ani inštitút dobrovoľnej dražby.
- Je na zváženie, či v záujme posilnenia lokálnej demokracie a využitia tvaromiestnej znalosti poslancov nezakotviť do Zásad aj povinnosť **vopred konzultovať (významnejšie) majetkové prevody s poslancami** príslušného volebného obvodu (okresu).
- **Zápisnice z obchodných verejných súťaží** na pred a prenájom majetku kraj nezverejňuje.

Záver

Celkové hodnotenie				
A	B	C	D	E

Politika nakladania s majetkom KSK – či už ide o predaj, prenájom, príp. aj o ďalšie formy disponovania (výpožička, vecné bremeno, prebytočnosť, neupotrebitelnosť) – je **upravená na slovenské pomery štandardne**. V rámci doterajšieho auditu **neboli v tejto oblasti detekované žiadne vážnejšie problémy**, predmetom druhej etapy bude však aj podrobnejšia analýza náhodne určených majetkových prevodov. Keďže z pohľadu fakultatívnych kompetenčných vzťahov „predseda VÚC verzus zastupiteľstvo“ je v prípade KSK dosť **silný výkonný orgán župy**, možno pre budúcnosť odporučiť aj **nastavenie lepšieho „mocenského“ ekvilibria** medzi volenými orgánmi KSK, osobitne pri prenájmoch nehnuteľného majetku kraja.

POLITIKA PARTICIPÁCIE VEREJNOSTI NA ROZHODOVANÍ SAMOSPRÁVY

Efektívna účasť obyvateľov na rozhodovaní je vo všeobecnosti podmienená dvomi základnými faktormi: širokým a včasným prístupom k informáciám o jednotlivých verejných politikách a následnou možnosťou zapojiť sa do procesu tvorby verejných rozhodnutí. Problematika **participácie je prierezová** a je súčasťou niekoľkých častí tejto auditovej správy. V nasledujúcej kapitole sa venujeme mapovaniu **nástrojov, ktoré KSK využíva pri zapájaní občanov do rozhodovania**, a to s výnimkou územného plánovania, ktoré je predmetom osobitnej kapitoly, a okrem problematiky prístupu k informáciám o fungovaní samosprávy, ktorá je tiež spracovaná v špeciálnej časti auditu.

Stav v oblasti participácie

Územná samospráva sa v zmysle čl. 67 ods. 1 Ústavy SR¹⁰ uskutočňuje orgánmi VÚC a rovnako aj referendum na území VÚC. KSK však zatiaľ **referendum nikdy nevyhlásil a nemá prijaté ani osobitné VZN**, ktorým by sa upravili podrobnosti o organizácii referenda, čo je však porušením zákona (§ 15 ods. 8 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve VÚC¹¹).

Z formálneho hľadiska nemá KSK zatiaľ **žiadny osobitný dokument upravujúci participáciu verejnosti**.

Čo sa týka možností verejnosti zúčastňovať sa zasadnutí orgánov KSK, právnym základom pre ňu je najmä **Rokovací poriadok zastupiteľstva KSK**¹² zo dňa 19. 1. 2010 (ďalej len „ROPO-Z“) a okrajovo aj Vzorový Rokovací poriadok komisií zastupiteľstva KSK¹³ zo dňa 21. 4. 2010 (ďalej len „ROPO-K“).

V rámci ROPO-Z sa síce určuje, že rokovania zastupiteľstvo sú **„zásadne verejné“** (s možnosťou vylúčenia verejnosti podľa osobitných všeobecne záväzných právnych predpisov), rokovací poriadok však zatiaľ dostatočne nezpracoval zákonnú výnimku obligatórnej verejnosti zastupiteľstva v prípade, ak predmetom rokovania je použitie verejných prostriedkov, resp. nakladanie s majetkom kraja (porovnaj znenie § 11 ods. 7 zákona č. 302/2001 Z. z. a § 23 ods. 2 ROPO-Z).

Na **udelenie slova zástupcom verejnosti** na rokovaní zastupiteľstva sa **vyžaduje predchádzajúci súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov** (§ 33 ods. 7 ROPO-Z). ROPO-Z nepozná možnosť tzv. „Hyde parku“, t.j. všeobecného bodu rokovania (v iných samosprávach sa väčšinou nazýva „Slovo pre verejnosť“), kde môže prehovoriť ktokoľvek, bez predchádzajúceho explicitného súhlasu udeleného poslancami. Možnosť paušálneho **„vypratania miesta určeného pre verejnosť“** na základe bližšie nešpecifikovaného **„rušenia rokovania“** (§ 23 ods. 4 *in fine* ROPO-Z), ako aj možnosť **vylúčenia ďalších občanov z rokovania** v prípade **„naplnenia kapacity miest určených pre verejnosť“** (§ 23 ods. 1 ROPO –Z), sa javia byť potenciálne zneužitelné v neprospech práva verejnosti na informácie.

KSK **zverejňuje materiály na rokovanie zastupiteľstva na webstránke kraja**, a to najneskôr 10 dní pred rokovaním zastupiteľstva (§ 20 ods. 4 ROPO-Z). **Zápisnica** z rokovania zastupiteľstva sa zverejňuje na webovej stránke KSK (§ 49 ods. 7 ROPO-Z). **Zvukový záznam** z rokovania sa v zmysle ROPO-Z vyhotovuje výlučne na účely archivačné (§ 49 ods. 6 tamže), zverejňuje sa však tiež na webovom sídle KSK. **Uznesenia** zastupiteľstva KSK a **výsledky hlasovania** sa publikujú na oficiálnom

¹⁰ Ústava Slovenskej republiky, 460/1992 Zb., <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460/20170601>

¹¹ Zákon o samospráve vyšších územných celkov, 302/2001 Z. z., <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/302/20170331>

¹² Rokovací poriadok Zastupiteľstva Košického samosprávneho kraja, 2010, https://dz2fe.vucke.sk/download_attachment.ashx?ID=36

¹³ Vzorový rokovací poriadok komisií Zastupiteľstva Košického samosprávneho kraja, 2010, https://dz2fe.vucke.sk/download_attachment.ashx?ID=39

webovom sídle kraja, ako aj na úradnej tabuli (§ 52 ods. 4 ROPO-Z). Platný ROPO-Z však zatiaľ neprecizuje, kde presne je takáto informačná „úradná tabuľa“ osadená, t.j. či len pred sídlom Úradu KSK, alebo aj inde.

Akousi špecifickou verziou neexistujúcej „krajskej rady“ v podmienkach KSK je inštitút tzv. **„pracovného rokovania predsedov komisií“** (§ 16 ods. 7 zák. č. 302/2001 Z.z v spojení s § 19 ROPO-Z). Tento interný poradný orgán predsedu KSK prerokúva materiály určené na zasadnutia zastupiteľstva. Rokovací poriadok **neurčuje**, či rokuje verejne alebo neverejne, a rovnako neurčuje, že zápisnice z jeho zasadnutí sa zverejňujú. O fungovaní tohto orgánu preto **nie sú verejne dostupné žiadne relevantné informácie**.

Ako už bolo uvedené, postavenie, pôsobnosť a priebeh rokovania komisií, ako stálych poradných, iniciatívnych a kontrolných orgánov zastupiteľstva KSK, určuje osobitný dokument - ROPO-K. V jeho zmysle sa pozvánky a **materiály na rokovanie komisií zverejňujú na webstránke kraja**, a to najneskôr 3 dni pred ich rokovaním (§ 3 ods. 9 ROPO-K).

Čo sa týka prístupu k zápisniciam zo zasadnutí komisií, v zmysle ROPO-K sa tieto doručujú iba jednotlivým členom (§ 6 ods. 7 ROPO-K). Členmi komisií sú pri tom nielen samotní poslanci zastupiteľstva, ale aj **ďalšie osoby, neposlanci zvolení zastupiteľstvom**. Tí sú - v súlade s platnou národnou legislatívou - voči poslancom vždy v menšine (§ 20 ods. 2 zák. č. 302/2001 Z. z. v spojení s § 1 ods. 2 ROPO-K), v priemere je ich však až 11-12 v každej komisii.

Rokovací poriadok zatiaľ **nestanovuje zverejňovanie zápisníc**, či už na oficiálnom webovom sídle, príp. inou hromadnou formou umožňujúcou trvalý prístup. Napriek tomu sa však **zápisnice na webe kraja zverejňujú**, čo možno hodnotiť pozitívne. Podľa rokovacieho poriadku sa majú zverejňovať tiež informácie o **účasti členov komisií na jednotlivých zasadnutiach**. Pri poslancoch KSK je to prostredníctvom priebežného percentuálneho vyhodnocovania (§ 6 ods. 3 a ods. 4 ROPO-K). Pri neposlancoch je model iný – ich účasť na komisiách sa len „vyhodnocuje“, a to dvakrát do roka (§ 6 ods. 4 ROPO-K), s tým, že zverejňovanie tohto vyhodnotenia však nie je povinné.

Podľa § 4 ods. 3 ROPO-K: **„Rokovanie komisie je neverejné, ak komisia nerozhodne inak“**¹⁴. Ide teda *de facto* o zakotvenie paušálneho princípu diskretnosti, z ktorého môže byť urobená výnimka v prospech princípu publicity. Podľa informácií z KSK sa však takéto výnimky robia len výnimočne.

KSK vytvára verejnosti štandardné (zákonné) podmienky na pripomienkovanie návrhov VZN a možnosť verejného pripomienkovania bola zabezpečená aj v roku 2015 pri príprave zatiaľ ostatného Plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja KSK 2016 - 2022. Pri spracúvaní koncepčných a strategických dokumentov a politík KSK **využíval v rámci zainteresovanej verejnosti najmä potenciál zástupcov akademickej obce a samospráv všetkých dotknutých obcí**, ktorých územie bolo danými dokumentmi dotknuté.

KSK neorganizoval a **neorganizuje žiadne špeciálne stretnutia s verejnosťou** (híringy, verejné diskusie, ...), a to ani na vecnom princípe (agenda), a ani na teritoriálnom princípe (okres, región).

Verejná kontrola v oblasti **verejného obstarávania zatiaľ nefunguje**: zástupcovia verejnosti, médií či neziskových organizácií nebývali v monitorovanom období rokov 2014 – 2017 členmi hodnotiacich komisií so štatútom pozorovateľa verejného obstarávania bez práva hodnotenia ponúk, hoci to platná legislatíva pripúšťala a pripúšťa aj v súčasnom období¹⁵. Podľa údajov z dotazníka TIS sa tak nedialo preto, lebo „nikto z „bežnej“ verejnosti neprejavil za vyššie uvedené obdobie záujem o účasť“.

¹⁴ Analogická právna úprava je aj v § 58 ods. 10 Rokovacieho poriadku Zastupiteľstva KSK.

¹⁵ Vid' § 51 ods. 2 zákona č. 343/2015 Z.z. o verejnom obstarávaní: „Verejný obstarávateľ a obstarávateľ môžu na zabezpečenie transparentnosti vymenovať do komisie aj ďalších členov bez práva vyhodnocovať ponuky“.

Obyvateľom košického kraja nie je - na rozdiel od niektorých iných VÚC - vytváraná príležitosť na tzv. **participatívne rozpočtovanie**.

Slabé miesta v oblasti participácie

- Absencia formálnoprávnej úpravy **referenda**,
- Nulová verejná kontrola procesov **verejného obstarávania**,
- Neexistencia **participatívneho rozpočtovania**,
- Obmedzenia plynúce z niektorých ustanovení ROPO-Z a ROPO-K,
- Neverejné pôsobenie „pracovného **rokovania predsedov komisií**“.

Záver

Celkové hodnotenie				
A	B	C	D	E

Možnosti **verejnosti zúčastňovať sa na rozhodovaní** o krajskej samospráve v rámci KSK sú na slovenské pomery **štandardné**, v niektorých oblastiach mierne **podštandardné**. Auditovaná oblasť evidentne nepatrila medzi priority funkčného obdobia 2014 – 2017. V porovnaní so zvyšnými siedmimi VÚC, KSK neuplatňuje žiadny nástroj dobrovoľnej participácie. Priestor pre zlepšenie je najmä v **oblasti väčšieho otvorenia rokovacích procedúr komisií zastupiteľstva i zastupiteľstva samotného cestou novelizácií príslušných interných predpisov**.

POLITIKA PRÍSTUPU K INFORMÁCIÁM

Otvorenosť a široký prístup k informáciám o činnosti verejných inštitúcií priamo a preukázateľne ovplyvňujú aj kvalitu života občanov. Pomáhajú totiž budovať **pocit dôveryhodnosti a predvídateľnosti** rozhodovania. Aj preto sú zahrnuté do tohto auditu.

Z inštitucionálneho pohľadu je problematika prístupu verejnosti k informáciám o činnosti KSK prierezová. Predmetom kapitoly je analýza dodržiavania informačných povinností KSK vyplývajúcich zo zákona č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií (ďalej len „ZSI“)¹⁶ a z nadväzujúcej Smernice KSK č. 3/2009 o poskytovaní informácií¹⁷ podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobode informácií (ďalej len „Smernica 1“) a Smernice KSK č. 1/2011 o zverejňovaní informácií na webovom sídle KSK (ďalej len „Smernica 2“).

Dôležitou časťou prístupu k informáciám je zverejňovanie zmlúv, faktúr a objednávok. Tejto oblasti venujeme v správe samostatnú nasledujúci kapitolu.

Stav v oblasti prístupu k informáciám

ZSI určuje pre povinné osoby typu VÚC tri základné podoby zákonného poskytovania informácií: 1. v reakcii na konkrétnu žiadosť, t.j. **sprístupňovaním**. 2. tzv. **opakovaným použitím** (ďalej len „OPI“) a 3. aktívnou formou, t.j. **zverejňovaním**.

Stav v oblasti sprístupňovania informácií

Proces sprístupňovania, t.j. poskytovania informácií zo strany KSK v nadväznosti na **konkrétnu žiadosť o informácie** uplatňovanú podľa § 14 ZSI, je definovaný v samotnom ZSI a následne špecifikovaný v Smernici 1.

Čo sa týka kompetenčných vzťahov, Smernica 1 agendu sprístupňovania zveruje do pôsobnosti prijímacej kancelárie Úradu KSK, ktorý vedie aj evidenciu žiadostí a v prípade potreby zabezpečuje nevyhnutné podklady od príslušných vecných gestorov (t.j. dotknutých odborov, resp. referátov úradu). V rámci slovenských regionálnych samospráv ide v princípe o štandardnú úpravu.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že 8-stranová Smernica 1 a jej tri prílohy upravujú problematiku dostatočne, vykazujú však aj určité **znaky neaktuálnosti**, nakoľko **nereflektujú legislatívne zmeny** v ZSI z obdobia rokov 2010 – 2016.

Za najväznejší (procesnoprávny) **nedostatok** možno považovať úpravu vydávania prvostupňových rozhodnutí o nesprístupnení informácií **priamo predsedom KSK** (Čl. 5 v spojení s prílohou č. 1 Smernice 1), a nie cestou povereného zamestnanca Úradu ŽSK (porovnaj aj § 19 ods. 2 ZSI *per analogiam*), t.j. modelom, kde predseda je až odvolacím administratívno-právnym orgánom, so zachovaním následnej možnosti neúspešného žiadateľa obrátiť sa na súd prostredníctvom tzv. správnej žaloby.

Platné znenie Smernice 1 určuje, že proti prvostupňovému rozhodnutiu predsedu KSK sa možno obrátiť do 30 dní odvolaním na súd, čo však v praxi pôsobí ako **bariéra pre efektívny, včasný a nízkonákladový prístup k informáciám**, nakoľko správny súd nie je viazaný lehotou na rozhodnutie o odvolaní, nevriaci, že v tomto súdnom konaní sa požaduje relatívne vysoký súdny poplatok, ako aj obligatórne zastúpenie advokátom.

Aktuálna prax Úradu KSK (spisový materiál z rozhodovacej činnosti z leta 2018) je ale taká, že prvostupňovým orgánom rozhodujúcim o odmietnutí poskytnúť informáciu je riaditeľ úradu a

¹⁶ Zákon o slobodnom prístupe k informáciám, 211/2000 Z. z., <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2000/211/20160701>

¹⁷ Smernica KSK č. 3/2009 o poskytovaní informácií, <https://web.vucke.sk/files/legislativa/smer2009c03.pdf>

odvolacím orgánom je predseda KSK, čo je síce v **rozpore so Smernicou 1**, avšak zároveň to **garantuje žiadateľom o informácie efektívnejšiu vynútiteľnosť ústavného práva na informácie**. V každom prípade, túto diskrepanciu je **nevyhnutné v záujme právnej istoty zjednotiť** novelizáciou Smernice 1.

Žiadosti o informácie podané podľa ZSI sa majú evidovať od roku 2001, resp. v prípade VÚC – keďže boli zriadené až po prvých voľbách v roku 2001 - od roku 2002. KSK však začal **plniť zákonnú evidenčnú povinnosť** až od roku 2010.

Fyzické a právnické osoby na KSK ako povinnú osobu obracajú prostredníctvom infožiadostí relatívne zriedkavo. Prehľad infožiadostí za monitorované obdobie 2014 – 2017 a prvú polovicu roka 2018 je nasledovný:

POČET INFOŽIADOSTÍ NA KSK

rok 2014	59
rok 2015	58
rok 2016	71
rok 2017	62
rok 2018 (stav k júlu)	60

Zdroj: TIS na základe dát KSK

V rámci zberu dát k zostaveniu tejto časti správy nebol identifikovaný - a to ani medzi interviewovanými osobami pochádzajúcimi z externého prostredia mimo Úradu KSK, **žiadny zásadný problém so sprístupňovaním informácií podľa režimu ZSI**: voči KSK nebolo podľa doručeného dotazníka vedené od roku 2001 ani jedno súdne, priestupkové, resp. prokurátorské konanie za nedodržovanie povinností vyplývajúcich zo ZSI.

Z **266 infožiadostí** podaných na KSK v období rokov 2014 – 2017 bolo až 250 vybavených vyhovením, 15 postúpením príslušnej povinnej osobe a iba jedna rozhodnutím o nesprístupnení.

Pri nákladoch za sprístupnenie informácií sa kalkuluje dostupné sumy, t.j. napr. 0,10 EUR za rozmnoženie jednostrannej A4 či 0, 13 EUR za jednostrannú A3 (vid' príloha č. 3 Smernice 1). Informácie poskytované na CD sa nespokatňujú fixnými sadzbami, ale podľa aktuálnych nákupných cien nosiča.

Stav v oblasti opakovaného použitia informácií

Opakované použitie informácií, inštitút prijatý legislatívou s účinnosťou od 1. 12. 2012 (zákon č. 341/2012 Z.z.¹⁸), sa v KSK zatiaľ **vôbec neuplatňuje** a nie je ani precizovaný žiadnym interným dokumentom KSK. Tento **stav je preto vhodné upraviť**.

¹⁸ Zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám, 341/2012 Z. z., <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2012/341/20121201>

Stav v oblasti zverejňovania

Povinné zverejňovanie v zmysle ZSI upravuje Smernica KSK č. 1/2011 o zverejňovaní informácií na webovom sídle KSK (ďalej len „Smernica 2“). Smernica 2 však rieši výhradne zodpovednosť organizačných útvarov (jednotiek, zložiek) Úradu KSK pri zverejňovaní a aktualizácii údajov na webových stránkach KSK. Obsahuje viacero **progresívnych inštitútov**, ako napr. Redakčnú radu rozhodujúcu o zmenách v štruktúre webových stránok (Čl. 4) či úpravu autorských práv a citovania zdrojov (Čl. 10). Smernica 2 je z pohľadu organizačného komplexným predpisom.

Čo sa týka samotného zverejňovania, platný ZSI určuje **tri druhy povinne zverejňovaných dát**: i) všeobecné, ii) špeciálne, iii) zmluvy, faktúry, objednávky.

Všetky všeobecné informácie (§ 5 ods. 1 ZSI) v rámci sledovaného obdobia 2014 – 2017 (, ale aj v období pred rokom 2014, ako aj po roku 2017) sú **zverejnené zákonným a užívateľsky prístupným a prehľadným spôsobom** na webovom sídle KSK www.vucke.sk (sekcia Povinné informácie). Rovnaký stav je aj pri **špeciálnych informáciách o zastupiteľstve** (§ 5 ods. 8 cit. zák.), ako sú napr. údaje o dochádzke poslancov na zastupiteľstvo, jednotlivé hlasovania zastupiteľstva či pozvánky a zápisnice z rokovania komisií zastupiteľstva (sekcia Samospráva). V porovnaní s ostatnými VÚC ide v tomto zo strany KSK o **vysoký štandard**.

Slabé miesta v oblasti prístupu k informáciám

- Nevyhovujúce znenie Smernice 1, podľa ktorej vydáva **prvostupňové rozhodnutia** o nesprístupnení informácií priamo predseda KSK a nie poverený zamestnanec Úradu ŽSK
- Nevyhovujúce znenie Smernice 1, podľa ktorej sa možno proti prvostupňovému rozhodnutiu predsedu KSK obrátiť do 30 dní **odvolaním na súd**, čo v praxi pôsobí ako bariéra pre efektívny, včasný a nízkonákladový prístup k informáciám
- **Rozpor medzi aktuálnou praxou** Úradu KSK pri vydávaní prvostupňových rozhodnutí a **platným znením Smernice 1**
- **Zákonná evidenčná povinnosť** podľa ZSI je na úrade k dispozícii až od roku 2010
- Inštitút **Opakovaného použitia informácií** nie je upravený žiadnym interným dokumentom KSK

Záver

Celkové hodnotenie				
A	B	C	D	E

Celkovo možno konštatovať, že v oblasti sprístupňovania (až na pár detailov) KSK dodržiava svoje informačné povinnosti **v súlade so ZSI**. Na zváženie je **precízia procesného postupu sprístupňovania prostredníctvom novelizácie Smernice 1**. Priestor pre inštitucionálne zlepšenie existuje pri implementácii inštitútu OPI. Povinné zverejňovanie všeobecných a špeciálnych informácií je na slovenské pomery zabezpečené **nadštandardne a stačí ho udržiavať v tejto podobe**.

Nad rámec objednaného rozsahu auditu možno tiež odporúčať aktívnejšiu rolu KSK v rámci metodického vedenia organizácií v jeho zriaďovateľskej a zakladateľskej pôsobnosti, nakoľko kvalita webových sídiel viacerých náhodne monitorovaných krajských organizácií je rôzna.

POLITIKA PRÍSTUPU K INFORMÁCIÁM – ZMLUVY, FAKTÚRY A OBJEDNÁVKY

Povinné zverejňovanie zmlúv, faktúr a objednávok verejných inštitúcií zaviedla vláda novelou zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej len „ZSI“)¹⁹ plošne od roku 2011. Odborná verejnosť sa zhoduje, že ide o jedno z **najzásadnejších opatrení na zvyšovanie transparentnosti a posilnenie verejnej kontroly** v histórii samotného Slovenska. Práve cez zmluvy, faktúry a objednávky totiž dokáže verejnosť najefektívnejšie kontrolovať hospodárnosť, efektívnosť a účelnosť výdavkov verejných inštitúcií.

Na rozdiel od hlavného nástroja ZSI, ktorým je zaslanie žiadosti podľa tohto zákona (ďalej infožiadosť), je **kontrola zmlúv, faktúr a objednávok prakticky jednoduchšia**, keďže si **nevyžaduje aktívnu komunikáciu s úradníkmi** a na využitie tohto nástroja v podstate stačí iba internetové pripojenie. Podľa reprezentatívneho **prieskumu**²⁰ verejnej mienky, ktorý pre TIS vypracovala agentúra Focus v apríli 2017, si v posledných 12 mesiacoch **prezerala na internete zverejnené zmluvy, faktúry alebo objednávky až desatina dospelaj populácie**. Žiadosť podľa ZSI ich využilo o polovicu menej.

Kým väčšina štátnych organizácií zverejňuje zmluvy na ústrednom portáli www.crz.gov.sk²¹, samospráv sa táto povinnosť netýka a zmluvy, faktúry a objednávky zverejňujú na svojom webovom sídle (s výnimkou malých obcí, ktoré stránku nemajú a dokumenty zverejňujú v Obchodnom vestníku). Dôsledkom tejto praxe sú aj **významné rozdiely v úrovni zverejňovania týchto dokumentov**. TIS preto meraniu kvality zverejňovania zmlúv, faktúr a objednávok venuje špecifickú pozornosť aj v rámci pravidelných **rebríčkov transparentnosti**²².

Dobrym príkladom odlišnej praxe sú mestá Ružomberok a Šurany, ktoré v tomto indikátore vyšli v poslednom rebríčku transparentnosti miest z októbra 2018 na opačných koncoch poradia. Kým Ružomberok dosiahol takmer 95% možných bodov, Šurany získali sotva 15%. Dôvod je badateľný už pri letmom pohľade na dané sekcie na stránkach oboch samospráv.

Ružomberok zverejňuje dokumenty cez jeden z externe prevádzkovaných portálov eGov.sk, ktorý umožňuje jednoduché vyhľadávanie a triedenie dokumentov podľa rôznych ukazovateľov, obsahuje o nich detailné metadáta a umožňuje aj export údajov. **Ružomberok**²³ zároveň zverejňuje dokumenty vo formáte umožňujúcom automatizované spracovanie. **Šurany**²⁴ naproti tomu zverejňujú dokumenty vo vlastnej réžii, avšak bez nástroja na vyhľadávanie či triedenie zmlúv. Názvy dokumentov zároveň často tvoria iba nič nehovoriace názvy, ako „zmluva o dielo“, a po ich otvorení sa zväčša zobrazí len oscanovaný obrázok dokumentu bez možnosti vyhľadávať či kopírovať. Takýto prístup verejnú kontrolu mimoriadne sťažuje.

Úroveň zverejňovania dokumentov v Košickom samosprávnom kraji (ďalej KSK) sa podľa rovnakej metodiky TIS pohybuje na úrovni medzi **30 a 45 percentami** a podľa TIS v tejto oblasti existuje **významný priestor na zlepšenie**. V oblasti zverejňovania faktúr a objednávok je situácia o čosi lepšia, keďže ZSI samosprávam ukladá povinnosť zverejňovať iba metadáta k týmto dokumentom, nie

¹⁹ Zákon o slobodnom prístupe k informáciám, 211/2000 Z. z., <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2000/211/20160701>

²⁰ Korupciu je ochotných nahlásiť rekordný počet ľudí, Transparency International Slovensko, 2017, <http://transparency.sk/sk/korupcia-nahlasit-whistleblowing/>

²¹ Centrálny register zmlúv, <http://www.crz.gov.sk/>

²² Otvorená samospráva, Transparency International Slovensko, <http://samosprava.transparency.sk/>

²³ Zverejňovanie zmlúv, faktúr a objednávok, Mesto Ružomberok, <http://www.ruzomberok.sk/sk/samosprava/zmluvy-faktury-objednavky>

²⁴ Centrálny register zmlúv, objednávok, faktúr, Mesto Šurany, <http://www.surany.sk/mestsky-urad/centralny-register-zmluv-faktur-objednavok/>

samotné dokumenty. Časť problémov príznačných pre úroveň zverejňovania zmlúv tak pri faktúrach a objednávkach odpadá.

Stav v oblasti zverejňovania zmlúv, faktúr a objednávok

Metodika hodnotenia kvality zverejňovania zmlúv na internete, ktorú využíva TIS vo svojich pravidelných rebríčkoch transparentnosti 100 najväčších miestnych samospráv i 8 žúp, pozostáva z dvoch samostatne posudzovaných častí. Prvou je **hodnotenie kvality zverejňovania dokumentov**, kde skúmame najmä to, či bola samotná zmluva zverejnená, a to aj vrátane povinných príloh, ako aj to, či dokumenty umožňujú automatizované spracovanie (vyhľadávanie a kopírovanie).

V druhej časti sa zameriavame na **kvalitu systému zverejňovania**, a teda, či sú dokumenty zverejňované včas, či systém umožňuje ich vyhľadávanie, triedenie a export, ako aj to, či sú prepojené so súvisiacimi dokumentmi – napríklad faktúrami. Výsledné skóre samosprávy potom

kombinuje oba tieto ukazovatele.

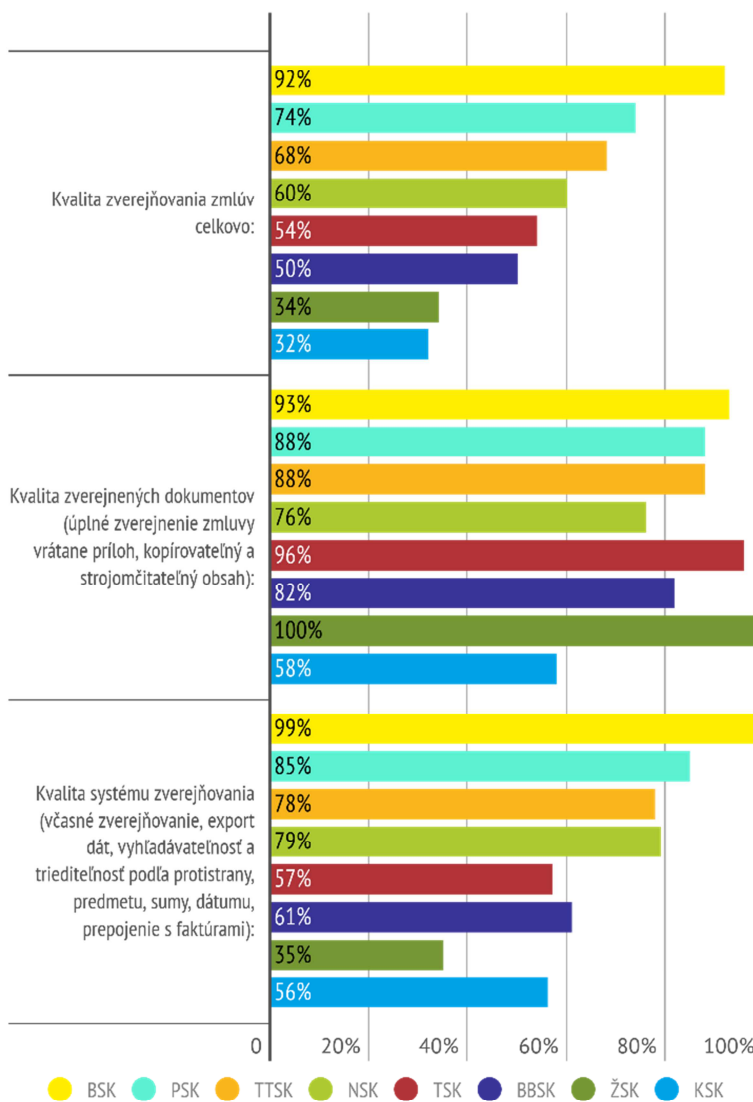
V poslednom rebríčku transparentnosti žúp, zverejnenom na jeseň 2017 (posudzoval pôsobenie úradu počas druhej polovice posledného volebného obdobia predchádzajúceho župana Zdenka Trebuľu), dosiahol KSK v tomto indikátore **32% a spomedzi ôsmich krajov tak obsadil poslednú priečku**. Priemerné skóre za všetkých osem krajov pritom predstavovalo vyše 58% a pri mestách dosiahol dokonca 65%.

Na slabšom výsledku KSK sa pritom rovnomerne podieľali obe zložky. V oblasti kvality zverejňovaných dokumentov dosiahol KSK koeficient na úrovni 58 bodov zo 100, v hodnotení úrovne kvality systému zverejňovania získal 55%. Výsledné skóre pritom tvorí súčin oboch ukazovateľov.

Hodnotenie kvality zverejňovania zmlúv sme zopakovali aj počas prípravy tejto správy **v októbri 2018, kedy celkové skóre KSK dosiahlo mierne vyššie hodnoty na úrovni 42%**. Tento rozdiel ide výlučne na

KVALITA ZVEREJŇOVANIA ZMLÚV

Poradie podľa Rebríčka transparentnosti žúp 2017 (TIS)



vrub indikátorov týkajúcich sa kvality zverejňovania samotných dokumentov. Tá môže v prípade nedôsledne stanovených pravidiel pri zverejňovaní dokumentov kolísať aj z mesiaca na mesiac a jej skóre môže byť ovplyvnené aj veľkosťou vzorky posudzovaných zmlúv. Systém zverejňovania dokumentov sa od zverejnenia rebríčka transparentnosti žúp v roku 2017 nezmenil a jeho skóre tak zostalo na porovnateľnej úrovni.

Kvalita zverejnených dokumentov

Nedostatky v oblasti kvality zverejňovania zmlúv napriek miernemu zlepšeniu **pretrvávali aj v októbri 2018**. V náhodnej vzorke **dvadsiatich typovo rôznorodých zmlúv bolo až 11 zverejnených len ako obrázok** - neumožňujúci vyhľadávanie a kopírovanie z dokumentu. Tieto zmluvy tak **nesplňali štandardy** upravené vo [Výnose](#)²⁵ Ministerstva financií SR o štandardoch pre informačné systémy verejnej správy č. 55/2014 Z.z. (Podľa vyjadrenia KSK úrad v dohľadnej dobe pripravuje IT riešenie, ktoré by malo zohľadňovať aj implementáciu spomínaného výnosu).

Výnos stanovuje, že za obsah webového sídla a informácie na ňom zverejnené je **zodpovedná povinná osoba**, pričom za nedodržanie štandardov môže Ministerstvo financií udeliť povinnej osobe na základe § 10, ods. 1, písm. b Zákona č. 275/2006 Z.z. o informačných systémoch verejnej správy **pokutu až do výšky 25 tisíc eur**. Otvoreným údajom je taký údaj, ktorý je poskytovaný v datasete v elektronickej forme, vo webovom prostredí a jeho obsah je štruktúrovaný tak, že umožňuje automatizované spracovanie.

Ďalším problémom, ktorý sme v rámci skúmanej vzorky identifikovali, boli **chýbajúce dátumy a podpisy** (hoci i prekryté) na zverejnených zmluvách. Uvedené náležitosti neobsahovalo až 13 z 20 skúmaných zmlúv. Tieto údaje pritom môžu byť dôležité napríklad pri kontrole § 47a ods. 4 Občianskeho zákonníka. Podľa neho je povinne zverejňovaná zmluva, ktorá nebola zverejnená do troch mesiacov od jej uzavretia, **neplatná**. Poznať presný dátum podpisu zmluvy môže byť dôležité aj pri kontrole, či k plneniu zmluvy nedošlo už pred jej **účinnosťou**.

Naopak, pozitívnym zistením bolo, že na rozdiel od vzorky skúmanej v rámci rebríčka transparentnosti žúp v roku 2017, nebola v súčasnej vzorke dvadsiatich zmlúv ani jediná, ktorá by bola **zverejnená bez povinných príloh**. Tie pritom nezriedka obsahujú kľúčové informácie, ako sú cenové náležitosti, či harmonogram prác.

Kvalita systému zverejňovania

V oblasti kvality systému zverejňovania pretrvával v októbri 2018 rovnaký stav ako počas hodnotenia úrovne transparentnosti v poslednom rebríčku žúp z roku 2017. Zmluvy zverejňuje KSK prostredníctvom Administratívneho portálu inteligentného regiónu APIR²⁶. Táto platforma v sebe obsahuje z hľadiska užívateľskej prístupnosti dát viacero silných, ale aj slabších stránok.

Medzi pozitíva možno nepochybne zaradiť možnosť **fulltextového vyhľadávania**, ako aj zverejňovanie pomerne **detailných metadát** o zverejňovaných zmluvách. Nevýhodou systému je, že až na názov zmluvy, jej predmet a protistranu, nie sú tieto metadáta dostupné z hlavnej stránky a užívateľovi sa tak objavajú až po rozkliknutí konkrétnej zmluvy. Ak teda užívateľ hľadá zmluvu na základe iných preferencií, **nezostáva mu nič iné, ako jednotlivé položky rozklikávať**.

Slabiny možno identifikovať aj pri samotnom vyhľadávacom nástroji. Ten záujemcom **neumožňuje vyhľadávanie zmlúv podľa dátumu či sumy a ani akékoľvek triedenie**, respektíve zoradovanie dokumentov podľa požadovaných preferencií. Vyhľadanie konkrétnej zmluvy, ak o nej záujemca nemá detailné informácie, tak môže byť značne zložitý.

²⁵ Výnos Ministerstva financií SR o štandardoch pre informačné systémy verejnej správy, 55/2014 Z. z., <http://www.epi.sk/zz/2014-55>

²⁶ Zverejňovanie zmlúv, Košický samosprávny kraj, http://www.vucke.sk/APIR/sk/Urad_KSK/Zmluvy_obj_fakt/Stranky/Zmluvy-Kosicky_samospravny_kraj.aspx

Za nedostatok možno označiť aj **pomenovanie samotných zmlúv**, ktoré po ich stiahnutí do počítača v pdf formáte obsahujú iba nejasné číselné pomenovanie ako napr. 322_8_2017_9. Ak záujemca chce pracovať s väčším množstvom zmlúv KSK, pre lepšiu orientáciu si ich musí sám zreteľne pomenovať.

Poslednou slabinou systému zverejňovania zmlúv je chýbajúca **funkcia exportu, prípadne notifikácie** na zverejnenie nových zmlúv podľa požadovaných preferencií, čo by možnosti verejnej kontroly v tejto oblasti nepochybne prehýbilo.

Systém zverejňovania faktúr a objednávok

Ako už bolo povedané, v prípade faktúr a objednávok ZSI neukladá verejným inštitúciám povinnosť zverejňovať samotné dokumenty, iba presne vymedzený okruh metadát. Zrejme aj z tohto dôvodu používa KSK na zverejňovanie údajov o faktúrach a objednávok odlišné technické riešenie²⁷, ako pri zmluvách. Vo viacerých ohľadoch je toto riešenie **užívateľsky prístupnejšie**, ako je platforma APIR.

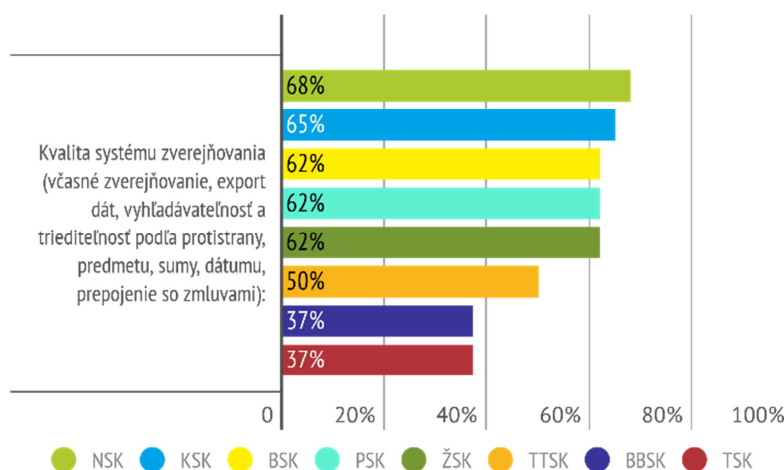
Tento systém **umožňuje vyhľadávanie podľa dodávateľa, predmetu, hodnoty aj roku**, v prípade objednávok dokonca aj podľa **časového rozmedzia**.

Aj z týchto dôvodov získal systém zverejňovania faktúr a objednávok v našom hodnotení o čosi vyššie skóre ako tomu bolo pri zmluvách (65% oproti 56%). Spomedzi ôsmich krajov dosiahol KSK v rebríčku transparentnosti žúp 2017 dokonca **druhé najvyššie skóre**.

Aj pri tomto systéme však možno identifikovať viacero námetov na vylepšenie. Systém napríklad **neumožňuje vyhľadávanie podľa konkrétnej sumy a v prípade faktúr ani konkrétneho dátumu**.

KVALITA ZVEREJŇOVANIA ÚDAJOV O FAKTÚRACH A OBJEDNÁVKACH

Poradie podľa Rebríčka transparentnosti žúp 2017 (TIS)



Užitočnou položkou v systéme je informácia o zmluve, ku ktorej sa daná faktúra alebo objednávka viaže, čo uľahčuje ich **vzájomné prepojenie**. Nedostatkom tejto funkcionality však je, že tento údaj

²⁷ Zverejňovanie faktúr a objednávok, Košický samosprávny kraj, <https://web.vucke.sk/sk/uradna-tabula/povinne-informacie/faktury/>

pri mnohých faktúrach a objednávkach **chýba**. Nie je pritom jasné, či z nedbanlivosti, alebo z iného dôvodu, napríklad, ak daná faktúra či objednávka nebola uskutočnená na základe zmluvy.

Vítaným vylepšením by bolo aj **interaktívne prepojenie súvisiacich dokumentov**, s ktorým KSK podľa vyjadrenia zástupcov úradu v budúcnosti počíta.

Podobne ako pri zmluvách, ani systém na zverejňovanie údajov o faktúrach a objednávkach KSK **neobsahuje možnosť exportu alebo notifikácií**.

Slabé miesta v oblasti zverejňovania zmlúv, faktúr a objednávok

- Nedostatočná kvalita **zverejňovania zmlúv**, ktoré sú v niektorých prípadoch zverejnené len ako obrázky neumožňujúci vyhľadávanie a kopírovanie z dokumentu, čo je v rozpore s výnosom Ministerstva Financíí SR o štandardoch pre informačné systémy verejnej správy č. 55/2014 Z.z.
- Časté **chýbajúce náležitosti v zverejňovaných zmluvách** - dátumy a podpisy (hoci i prekryté), ktoré môžu byť dôležité napríklad pri kontrole platnosti a účinnosti zmluvy
- Detailné **metadáta o zmluvách** nie sú dostupné z hlavnej stránky, čo komplikuje vyhľadávanie zmlúv na základe niektorých preferencií
- Nie je možné **vyhľadávať v zmluvách podľa dátumu či sumy a triediť**, respektíve zoraďovať dokumenty podľa požadovaných preferencií, čo komplikuje vyhľadávanie konkrétnej zmluvy
- Nedostatkom je aj **pomenovanie jednotlivých zmlúv**, ktoré sú po stiahnutí vo forme .pdf súborov označené iba číselnými údajmi
- Chýba funkcia **exportu, prípadne notifikácií** na zverejnenie nových zmlúv podľa požadovaných preferencií, čo by prehĺbilo možnosti verejnej kontroly
- Pri zverejňovaní informácií o faktúrach a objednávkach systém **neumožňuje vyhľadávanie podľa konkrétnej sumy** a v prípade faktúr ani podľa konkrétneho dátumu
- Pri mnohých faktúrach a objednávkach chýba **informácia, ku ktorej zmluve sa viažu**
- Systém na zverejňovanie údajov o faktúrach a objednávkach KSK neobsahuje možnosť **exportu a notifikácií**

Záver

Celkové hodnotenie				
A	B	C	D	E

V oblasti **zverejňovania zmlúv, faktúr a objednávok napíňa KSK požiadavky ZSI**, v niektorých smeroch dokonca poskytuje o uzatvorených transakciách informácie aj nad jeho rámec. **Systém vyhľadávania zmlúv však vo viacerých ohľadoch zaostáva za inými župami** alebo mestami. Ďalším častým problémom je forma samotných zverejnených dokumentov, ktoré nezriedka **nespĺňajú**

požiadavky upravené vo Výnose Ministerstva Financí SR o štandardoch pre informačné systémy verejnej správy. Tieto okolnosti môžu nepriaznivo vplývať na úroveň verejnej kontroly.

ETICKÁ INFRAŠTRUKTÚRA A KONFLIKT ZÁUJMOV VOLENÝCH FUNKCIONÁROV

Problematika etickej infraštruktúry a konfliktu záujmov volených predstaviteľov KSK je v rámci tejto kapitoly **analyzovaná z dvoch uhlov**: z pohľadu „**zákonnosti**“ (t.j. plnenia legislatívnych povinností predsedu KSK a poslancov zastupiteľstva KSK) a z pohľadu „**dobrovoľnosti**“ (t.j. opatrení regionálnej samosprávy realizovaných nad rámec zákonných povinností).

Stav v oblasti etiky a konfliktu záujmov volených predstaviteľov

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“)²⁸, ďalej zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve VÚC (ďalej len „ZoS“)²⁹ a zákon č. 446/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov (ďalej len „ZoM“)³⁰.

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

Komisia Zastupiteľstva KSK na ochranu verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej len „Komisia“) v auditovanom funkčnom období rokov 2014 – 2017 bola zriadená dňa 21. 1. 2014 (uzn. Z-KSK č. 10/2014)³¹.

Komisia nemala a do súčasnosti **nemá prijatý osobitný štatút**, spravuje sa „všeobecným“ Rokovacím poriadkom komisií Z-KSK. Komisia zasadá priebežne, podľa potreby. Zasadnutia komisie sú neverejné, „*ak komisia nerozhodne inak*“ (čl. 4 ods. 3 Vzorového rokovacieho poriadku komisií Z-KSK). Komisia však zatiaľ „*inak*“ **nikdy nerozhodla, rokuje výhradne neverejne**. Komisia **nezverejňuje pozvánky a zápisnice** zo svojich zasadnutí. Na webovom sídle KSK sa však zverejňujú informácie z podaných oznámení volených funkcionárov v rozsahu požadovanom zákonom.

Komisia **nevedla** vo funkčnom období 2014 – 2017 **žiadne konanie** a podľa odpovede z dotazníka TIS Úradu KSK v súčasnosti „*nie je známy prípad, aby došlo k udeleniu sankcie za porušenie ZKZ*“. Nateraz žiadne konanie nebol vedené ani v období december 2017 – jeseň 2018. Aj v porovnaní s inými VÚC to môže znamenať len dve veci: buď že v rámci volených orgánov KSK ku **konfliktom záujmov jednoducho nedochádza, alebo že fungovanie Komisie je formálne**³².

²⁸ Zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov, 357/2004 Z. z., <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/357/20060101>

²⁹ Zákon o samospráve vyšších územných celkov, 302/2001 Z. z., <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/302/20170331>

³⁰ Zákon o majetku vyšších územných celkov, 446/2001 Z. z. <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/446/20180501>

³¹ Po voľbách v roku 2017 bola Komisia Z-KSK zriadená na 3. mimoriadnom zasadnutí Zastupiteľstva KSK dňa 1. 2. 2018.

³² Jednoznačné stanovisko nie je možné určiť, nakoľko tajomníčka Komisie z obdobia rokov 2014 – 2017 už na KSK nepôsobí, a absentuje aj časť podkladovej spisovnej agendy.

KSK v auditovanom období **nedostal žiadnu žiadosť** (prostredníctvom zákona č. 211/2000 Z.z.³³ či od novinárov) o poskytnutie kópií Oznámení funkcií, činností a majetkových pomerov poslancov Zastupiteľstva KSK a predsedu KSK. Na otázku v rámci dotazníka TIS, či by tieto dokumenty v takom prípade Úrad KSK poskytol, bolo odpovedané len všeobecne, že by boli **sprístupnené „v rozsahu, ktorý ustanovuje zákon“**.

ZKZ ukladá Komisii povinnosť zverejňovať oznámenia na internetovej stránke vyššieho územného celku. Údaje o oznámeniach predsedu kraja a poslancov zverejňuje **v jednom súhrnnom dokumente** raz ročne. Ako posledné sú takto zverejnené informácie o oznámeniach za rok 2016. V čase finalizácie prvej etapy protikorupčnej stratégie stále **neboli zverejnené údaje o oznámeniach za rok 2017**. Zverejnené údaje predstavujú **nutné minimum, nejdú nad rámec zákona**.

ZoS upravuje nezlučiteľnosť (inkompatibilitu) funkcií. Župan ani poslanci Z-KSK **nepôsobia v žiadnej ďalšej funkcii nezlučiteľnej s výkonom tejto verejnej funkcie** podľa zákona (§ 13 ods. 1, resp. § 16 ods. 10 ZoS).

ZoM určuje, že VÚC môže prenajať, resp. previesť vlastníctvo svojho majetku županovi, poslancom, 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 súťažných metód, nie priamym predajom (§ 9a ods. 6, ods. 7 a ods. 9 ZoM). Výnimku z tohto pravidla upravuje § 9a ods. 8 cit. zák. KSK túto povinnosť zabezpečuje tak, že v zámeroch na priamy predaj, resp. prenájom majetku vyžaduje ako povinnú prílohu k predloženej ponuke aj vyhlásenie záujemcu, že nepatrí medzi vyššie uvedené osoby. Ide teda *de facto* o **čestné prehlásenie, založené výhradne na tvrdení záujemcu**. Iné technické metódy na kontrolu dodržiavania § 9a ods. 6, ods. 7 a ods.9 ZoM KSK nevyužíval a ani v súčasnosti nevyužíva.

Čo sa týka **etickej infraštruktúry**, teda opatrení prijatých nad rámec platných právnych predpisov, KSK **nemá zatiaľ schválený etický kódex** voleného predstaviteľa samosprávy či iný dokument, prostredníctvom ktorého by župan a poslanci verejne demonštrovali transparentnosť nad rámec zákonných povinností. Z odpovedí dotazníka zároveň vyplýva, že v budúcnosti sa otvorenie tejto otázky „nevylučuje“.

Slabé miesta v oblasti etiky a konfliktu záujmov volených predstaviteľov

- Nedostatok informácií o **činnosti Komisie**, ktorej zasadnutia sú neverejné
- Úplná absencia dobrovoľnej **etickej infraštruktúry**
- Zverejňuje sa len nutné minimum informácií o **majetkových pomeroch** volených funkcionárov

Záver

Celkové hodnotenie				
A	B	C	D	E

³³ Zákon o slobodnom prístupe k informáciám, 211/2000 Z. z., <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2000/211/20160701>

Formálno-právna úprava riešenia konfliktu záujmov a etickej infraštruktúry volených predstaviteľov v KSK **nevybočuje zo štandardu** aplikovaného v rámci ostatných slovenských VÚC, je teda **tradične nízka**. KSK nerobí v tejto oblasti žiadne opatrenia nad rámec legislatívy a **nemá zatiaľ schválený ani etický kódex** voleného predstaviteľa samosprávy.

Zároveň je možné konštatovať **nedostatok verejne dostupných informácií** o činnosti a výsledkoch práce Komisie. Osobitným problémom je, že Komisia **zasadá bez prítomnosti verejnosti**: v tomto KSK dokonca **zaostáva za viacerými inými VÚC**, kde komisia rokuje zásadne verejne. V danej oblasti existuje **široký priestor na zlepšenie**.

ETICKÁ INFRAŠTRUKTÚRA A KONFLIKT ZÁUJMOV ZAMESTNANCOV KSK

Pod fakt, že sa Košický samosprávny kraj umiestnil na poslednom mieste v ostatnom hodnotení transparentnosti samosprávnych krajov, sa podpísali aj **zlé výsledky v oblasti etiky**³⁴. V prípade štyroch indikátorov venovaných základným interným normám definujúcim etické prostredie v organizácii **dosiahol KSK nulové skóre**. Čiastočne bodoval v prípade indikátorov mapujúcich etické prostredie a prácu hlavného kontrolóra v tejto oblasti. S dosiahnutým skóre 39 percent v kapitole Etika a konflikt záujmov skončil KSK pod priemerom výsledkov všetkých samosprávnych krajov (41%).

Vytvorenie etického prostredia v organizácii si vyžaduje **stanovenie etických pravidiel a etických princípov, vybudovanie etickej infraštruktúry a zadefinovanie postupov komunikácie**. Etické pravidlá a princípy by malo byť možné vymáhať v praxi, je potrebné mať určenú stratégiu vzdelávania zamestnancov, stratégiu ich stotožnenia sa s týmito pravidlami a princípmi a vykonávať pravidelnú kontrolu kvality ich porozumenia a aplikácie. Pre budovanie etického prostredia v organizácii **sú nevyhnutné finančné a personálne náklady**, bez ktorých bude proces napredovať len pomaly.

Stav v oblasti etiky a konfliktu záujmov zamestnancov KSK

V rámci auditu bol zhodnotený **stav etickej infraštruktúry** z pohľadu definovania pravidiel, etických hodnôt a popisu súvisiacich postupov.

Na **Úrade Košického samosprávneho kraja** je zamestnaných celkovo 202 zamestnancov. Problematiku etiky tu upravujú súvisiace zákony, najmä Zákon o výkone prác vo verejnom záujme a Zákonník práce, ktoré iba čiastkovo popisujú niektoré etické princípy a pravidlá. Čiastočne vnútorný predpis, ktorým je **Pracovný poriadok z 19. apríla 2013** vydaný predsedom samosprávneho kraja. V článku 18 v rámci výpočtu povinností zamestnanca určuje podmienky prijímania darov alebo iných výhod, zakazuje vykonávať činnosti znižujúce dôstojnosť a ohrozujúce nestrannosť a zneužívať výhody vyplývajúce z výkonu verejnej funkcie.

Pracovný poriadok platí pre všetky kategórie zamestnancov - pre vedúcich pracovníkov, referentov, obslužný personál. Pre všetky tieto tri skupiny pracovníkov platia rovnaké etické pravidlá. Organizácia Pracovný poriadok **nezverejňuje na svojej internetovej stránke**. Audit ukázal, že napriek existencii zmenky o etických pravidlách v tomto internom predpise, ktorý čiastkovo rieši túto problematiku, absentuje:

- **ucelený popis žiaducich a vyžadovaných etických hodnôt a princípov**, vrátane ich aplikácie formou príkladov z praxe
- **ucelený systém zavádzania kontinuálnej podpory, monitorovania a vyhodnocovania etického/neetickeho konania** a porušovania s tým súvisiacich zákonov a interných noriem.

Etický kódex

KSK **nemá spracovanú samostatnú záväznú normu**, ktorá by sa venovala problematike etiky a vzťahovala na zamestnancov. Etické kódexy zamestnancov má už **päť slovenských samosprávnych krajov** – Bratislavský, Nitriansky, Trenčiansky Prešovský a Žilinský. Takýto dokument neprijal okrem Košického ešte Trnavský a Banskobystrický kraj.

³⁴ Rebríček Otvorená samospráva 2018, Košická župa, 2017, Transparency International Slovensko, <http://samosprava.transparency.sk/profile/Z003/2017>

KTORÉ ETICKÉ KÓDEXY ZVEREJŇUJÚ KRAJE NA SVOJICH WEBOCH?

Samosprávny kraj	Etický kódex volených predstaviteľov	Etický kódex zamestnancov samosprávy	Etický kódex zamestnancov organizácií
Banskobystrický	-	-	-
Bratislavský	-	áno	-
Košický	-	-	-
Nitriansky	-	áno	áno
Trenčiansky	áno	áno	áno
Trnavský	-	-	-
Prešovský	-	áno	-
Žilinský	-	áno	-

Zdroj: TIS - Rebríček žúp Otvorená samospráva 2017, webcheck

Okrem formálnej deklarácie etických pravidiel by mal Etický kódex slúžiť ako praktická pomôcka pre zamestnancov na riešenie potenciálnych etických dilem. Vytvára rámec, na základe ktorého je posudzované akceptovateľné správanie sa zamestnanca zo strany nadriadených v príslušnom úrade, a s ktorými sa môže samotný pracovník porovnávať a hodnotiť vlastné etické zásady.

Ustanovenia Pracovného poriadku upravujúce povinnosti zamestnanca nie sú adekvátnym naplnením vyššie uvedeného. **Nesúhlasíme so zvoleným prístupom** riešiť problematiku v rámci tejto vnútroorganizačnej normy.

Etický kódex zvyčajne tvoria ustanovenia súvisiace s nasledovnými oblasťami:

- definovanie cieľovej skupiny adresátov**, t.j. skupiny zamestnancov alebo verejných činiteľov, ktorým je kódex určený. Tu je Pracovný poriadok pomerne vyhovujúci, lebo zahŕňa všetkých zamestnancov KSK.
- zasadenie do právneho rámca** vytvoreného všeobecne záväznými právnymi predpismi. Tu nie je možné hodnotiť ustanovenia Pracovného poriadku ako vyhovujúce.
- povinnosti voči verejnosti v konfrontácii so súkromnými záujmami**. Tu nie sú ustanovenia Pracovného poriadku vyhovujúce vzhľadom na ich úplnú všeobecnosť a nekonkrétnosť. Nevyžaduje sa tiež deklarovanie súkromných záujmov nad rámec zákonných povinností.
- deklarácia majetkových pomerov**. V nadväznosti na zákon č. 552/2003 o výkone práce vo verejnom záujme majú vedúci zamestnanci povinnosť podávať majetkové priznanie. Ustanovenia Pracovného poriadku sa touto problematikou nezaoberajú.

ETICKÉ PRAVIDLÁ V KSK A ICH VYMÁHANIE

Typ pravidla	Predpis	Vymáhateľnosť
Pravidlo hospodárnosti	ZVPVZ, PP čl.18,1.h,	Nízka (všeobecná formulácia)
Pravidlo oznamovania	ZVPVZ, PP čl.18,1.i,j,	Nízka (úzky okruh povinností oznamovať)
Pravidlo nestrannosti	ZVPVZ, PP čl.18,1.a,	Nízka (všeobecná formulácia)
Pravidlo konfliktu záujmov	ZVPVZ, PP čl.18,1.c,	Nízka (všeobecná formulácia)
Pravidlo zákazu podriadenosti	ZVPVZ,	Vysoká (jasné pravidlo)
Pravidlo nepodnikania	ZVPVZ, PP čl.18,3.,4.	Nízka (neexistujú implementačné a kontrolné nástroje)
Zákaz nadobudnutia majetku mimo VS	ZVPVZ	Nízka, neupravené
Zákaz prijímania darov	ZVPVZ, PP čl.18,2.a,	Nízka (všeobecná formulácia)
Majetkové priznania	ZVPVZ	Nízka, (neupravené)
Oznamovanie nekalých praktík na pracovisku tzv. whistleblowing	ZVPVZ, Smernica 1/2015	Vysoká (oznamovanie hlavnému kontrolórovi)
Zákaz zneužívania postavenia na osobné obohatenie sa	ZVPVZ, PP čl.18,1.d,2.c	Nízka (všeobecná formulácia)
Zákaz zneužívania verejných financií	ZVPVZ	Nízka (neupravené)
Systém sankcií	ZVPVZ, PP čl.22	Nízka (nevzťahujú sa explicitne na danú oblasť)
Správanie sa a konanie po skončení pracovného pomeru	ZVPVZ, PP	Nízka (všeobecná formulácia)

Zdroj: TIS na základe dát KSK

e) **vyhlásenie o zamedzení vzniku konfliktu záujmov.** Ani touto oblasťou sa vnútroorganizačný predpis - Pracovný poriadok podrobnejšie nezaoberá. Inštitút konfliktu záujmov by mal pritom riešiť rozpor osobnej sféry zamestnanca s výkonom jeho úradných povinností pomerne podrobne.

Konflikt záujmov pri výkone pracovných povinností reflektuje Pracovný poriadok tak, že zamestnancovi zakazuje vykonávať činnosť, ktorou by sa významnou mierou znižovala jeho dôstojnosť vo vzťahu k vykonávanej funkcii, alebo by sa ohrozovala jeho nestrannosť, ako aj zneužívať výhody vyplývajúce z výkonu práce vo verejnom záujme.

Chýba definícia súkromného záujmu ako akejkolvek výhody plynúcej zamestnancovi z jeho postavenia. Súkromným záujmom by mal byť aj záujem širšieho okruhu osôb, kam sa zaraďujú blízke osoby v zmysle § 116 Občianskeho zákonníka, respektíve fyzické alebo právnické osoby, na ktoré existuje zo strany zamestnanca priame, či nepriame prepojenie v zmysle zákona č. 552/2003.

KSK nemá zavedený systém monitorovania členstva zamestnancov v riadiacich, kontrolných alebo dozorných orgánoch, a tým pádom nemá nástroje na identifikáciu možného konfliktu záujmov – tzv. „background check“. Nemá tiež vytvorený systém monitorovania zamestnancov ani ich rodinných príslušníkov z titulu vlastníctva podielu alebo postavenia spoločníkov v súkromných spoločnostiach. To môže vytvárať priestor pre vznik korupcie, klientelizmu a zneužívania informácií zamestnancami na získanie dotácií, neobvykle výhodných zmluvných podmienok pri dodávke služieb, tovarov a pod.

f) **oblasť zneužívania svojho postavenia, služobných informácií a dôvery nadriadeného** na získanie neoprávnených výhod pre seba alebo svojich blízkych. V tejto oblasti je Pracovný poriadok čiastočne dostačujúci. Bez **databázy o členstve** v dozorných, výkonných alebo kontrolných orgánoch, alebo o podieloch zamestnancov v súkromných spoločnostiach, je priestor pre kontrolu zneužívania informácií minimálny. Je preto možné konštatovať, že **kontrolný mechanizmus samosprávneho kraja na dodržiavanie etických noriem nie je dostatočne rozvinutý**. Vytvorenie takejto databázy by nemal byť problém. Potrebné údaje je možné dohľadať vo verejných databázach na internete (obchodný, živnostenský register).

g) **využívanie verejných prostriedkov na osobný prospech** a definovanie správania sa, respektíve konanie zamestnanca porušujúce kódex. Túto oblasť Pracovný poriadok KSK podrobnejšie nepokrýva.

h) **prijímanie darov, výhod a pod.** Pracovný poriadok stanovuje iba všeobecnú povinnosť nepožadovať alebo neprijímať dary alebo iné výhody, ani nenavádzať iného na ich poskytovanie pri výkone verejnej funkcie. Takto definované formálne pravidlo *de facto* neumožňuje ani prijímanie drobností alebo pozvania na podujatia. Je **potrebné definovať, čo sa považuje za dar** alebo nevhodnú výhodu plynúcu z postavenia zamestnanca vykonávajúceho práce vo verejnom záujme. Absentuje aj stanovenie **finančného limitu pre posúdenie vhodnosti daru**, napr. stanovenie hranice, kedy sa dary nenahlasujú, alebo kedy sa už neprijímajú. Tiež zavedenie inštitútu **registra prijatých darov**. Existuje viacero situácií v pracovnom živote, kedy nie je možné, napr. z protokolárnych dôvodov zakázať druhej strane venovať samosprávnemu kraju, ktorý reprezentuje nejaký predstaviteľ/úradník dar. Takéto dary by však mali byť evidované a uschované u zamestnávateľa.

i) **sankcie za porušenie ustanovení.** Tu je možno hodnotiť vnútroorganizačný predpis ako nedostatočný. Pracovný poriadok síce ustanovuje **sankcie za porušenie pracovnej disciplíny** v menej závažných a závažných prípadoch, ustanovenia týkajúce sa etiky a konfliktu záujmov však medzi ne explicitne nezaraďuje. Za porušenie etických pravidiel hrozí podľa vyjadrenia Úradu KSK **písomné upozornenie** na nezávažné porušenie pracovnej disciplíny s upozornením na možnosť ukončenia pracovného pomeru výpoveďou. Nie sú podrobnejšie rozpísané sankcie, ktoré môžu predchádzať výpovedi. Tým by norma posilnila svoju úlohu z hľadiska prevencie.

j) **akceptované správanie sa a konanie po skončení pracovného pomeru.** Ani tu nie je možné Pracovný poriadok hodnotiť ako dostačujúci, nakoľko sa len vo všeobecnej rovine zmieňuje o povinnosti nezneužívať informácie nadobudnuté v súvislosti a pri vykonávaní zamestnania vo vlastný prospech, alebo v prospech niekoho iného po skončení pracovného pomeru.

Chránené oznamovanie – whistleblowing

Na Úrade KSK je zavedený **projekt whistleblowingu**, a to prostredníctvom osobitnej smernice.³⁵ Zamestnanci sa so svojimi podnetmi majú obracať na hlavného kontrolóra, ktorý plní funkciu zodpovednej osoby. Na webovom sídle KSK je zverejnený **elektronický online formulár** na podávanie podnetov o protispoločenskej činnosti.

³⁵Smernica KSK 1/2015 o vnútornom systéme vybavovania podnetov fyzickej osoby o protispoločenskej činnosti, https://web.vucke.sk/files/legislativa/prevencia-kriminality/oznamovanie-protispolocenskej-cinnosti/smernica_podnety_protispolocenskej_cinnosti_1_2015.pdf

Úrad ŽSK nemá zavedenú osobitnú funkciu **tzv. etického komisára**. Vedie evidenciu oznámení protispoločenskej činnosti, v rokoch 2013 až 2017 však podľa informácie Úradu KSK **nezaevidoval ani jeden podnet**. Pri hodnotení transparentnosti samosprávnych krajov v roku 2017 informoval KSK o tom, že od januára 2016 do augusta 2017 prijal **jedno oznámenie** o nekalých praktikách v samospráve. Týkalo sa stavebných prác v rámci realizovaného projektu – manipulácia verejného obstarávania. Výsledok preverenia podnetu bol taký, že je opodstatnený.

Samosprávny kraj nemá vytvorenú **disciplinárnu komisiu**. Postupy na riešenie situácií spojených s ohlasovaním možných nekalých praktík na pracovisku nie sú budované tak, aby vytvárali dôveru a chránili oznamovateľov.

Neexistencia podnetov oznamujúcich protispoločenskú činnosť alebo ich minimálne množstvo naznačuje **možnú nefunkčnosť systému chráneného oznamovania**. Základným problémom môže byť nedostatočná informovanosť zamestnancov, nízka citlivosť na niektoré druhy konaní, ktoré by mohli byť predmetom oznamovania a tiež absentujúca pozitívna podpora takejto činnosti.

Predpokladom fungujúceho systému chráneného oznamovania je **vytvorenie „kultúry všímavosti“**. Zamestnanci v súčasnej situácii nemusia vedieť identifikovať a rozoznať neprijateľné konanie. Oznamovaniu môžu brániť aj také prekážky, ako strach alebo nedôvera zamestnancov. Kvôli neexistencii odhalených prípadov sa Úrad KSK nemôže snažiť využiť ich edukačný potenciál. Ak k protispoločenskej činnosti dochádza, zamestnanci sa neformálne dozvedia iba čiastkové informácie. Ich nesprávna interpretácia môže prehlbovať nedôveru k zamestnávateľovi.

Mechanizmus podpory, presadzovania a vyhodnocovania etického správania sa zamestnancov

Zamestnanci sa v prípade etickej dilemy, či potenciálneho konfliktu záujmov obracajú na **svojho priameho nadriadeného**. Úrad KSK v rokoch 2013 až 2017 nezaznamenal **žiadny podnet** na porušenie etických pravidiel.

Z auditu vyplynulo, že mechanizmus podpory, presadzovania a vyhodnocovania etického správania sa zamestnancov na úrovni samosprávneho kraja **nie je dostatočne popísaný a funkčný**, takže je málo efektívny. Tvrdenie sa opiera o nasledovné zistenia:

- Nie je zavedený **systém pravidelného vzdelávania zamestnancov v oblasti etiky**, takže zamestnanec nie je dostatočne dôrazne a detailne informovaný o etických normách, ktoré sa od neho očakávajú, ani nemá k dispozícii príklady z praxe. Vzdelávanie sa sústreďuje na obdobie nástupu do zamestnania, čo je nedostatočný prístup. Tréningy/školenia pre zamestnancov v oblasti etiky sa neuskutočňovali.
- Absentuje možnosť **konzultácií/poradenstva pre zamestnancov** v problémových, nejasných situáciách a etických konfliktoch. Hlavne vtedy, ak si zamestnanec nie je istý, či vzniknutá situácia je alebo nie je porušením etických noriem, zákonov, prípadne priamo konfliktom záujmov. Ide o poradenstvo založené na dohodnutých a so zákonom zladených výkladoch, jednotných pre samosprávny kraj i ním zriadené organizácie.
- Nedostatočne hodnotíme i počet oznámení možného porušenia etických pravidiel a oznámení o protispoločenskej činnosti, keď v rokoch 2013 až 2017 **nebolo doručené ani jedno oznámenie**.

Hodnotenie inštitucionalizácie podpory etického správania sa

KSK zatiaľ nijakou formou **neinštitucionalizoval podporu etiky**. Nie je stanovená, ani čiastočne poverená **osoba, ktorá by bola zodpovedná** za monitorovanie a vyhodnocovanie podpory,

koordinácie a priebežné sledovanie etiky v KSK a v ním zriadených organizáciách. Samosprávny kraj nevedie **databázy údajov** súvisiacich so sledovaním dodržiavania stanovených etických zásad.

Slabé miesta v oblasti etiky a konfliktu záujmov zamestnancov KSK

- Absencia samostatnej normy - **etického kódexu**, nie je definovaný ani jeho **implementačný mechanizmus**. Oblasť etiky rieši iba okrajovo **pracovný poriadok**
- Vnútorý predpis, ktorým sa stanovujú štandardy etického správania sa zamestnancov – Pracovný poriadok **nie je zverejnený** na internetovej stránke samosprávneho kraja
- Zverejnený nie je ani **formulár na podávanie sťažností** pre porušenie etických pravidiel s príslušnými inštrukciami
- V oblasti riešenia etických dilem a potenciálnych konfliktov záujmu neprebiehajú pre zamestnancov **pravidelné tréningy**, ani nemajú vytvorený priestor a možnosti pre **odborné konzultácie**
- Samosprávny kraj nevedie **register darov**, verejne dostupné **správy zo služobných ciest**, databázu záujmov jednotlivých vedúcich zamestnancov, databázu štatutárov, podielnikov alebo členov v dozorných a výkonných orgánoch právnych spoločností z pohľadu zamestnanca ani jeho príbuzenstva, rodinného členstva zamestnancov úradu a pod. Nevenuje pozornosť monitoringu a vyhodnocovaniu situácie v danej oblasti.

Záver

Celkové hodnotenie				
A	B	C	D	E

KSK v súčasnosti **nevenuje problematike etiky dostatočnú pozornosť** a nevyvíja výraznejšie úsilie pre zabezpečovanie dodržiavania stanovených etických noriem v rámci svojho fungovania. Absentuje **vnútorný predpis orientovaný výlučne** na túto oblasť – **Etický kódex zamestnancov KSK**. Súčasná vnútroorganizačná norma – Pracovný poriadok sa tematike venuje iba vo všeobecnej rovine a na malom priestore. Nepredstavuje žiadajú detailnejšiu úpravu. Dokument KSK navyše nezverejňuje na svojej internetovej stránke.

Chýbajúce presnejšie vymedzenie prijateľných darov vytvára priestor pre **individuálne nastavovanie vlastných kritérií**. Predstavuje to **prekážku pre budovanie jednotného etického prostredia**. Rovnako **absentuje systematické a pravidelné vzdelávanie zamestnancov** alebo poradenská činnosť. Rezervy sú aj v komunikácii a participácii verejnosti na tomto procese. V prípade **whistleblowingu** zaevidoval Úrad KSK v rokoch 2013 až 2017 iba jeden podnet o protispoločenskej činnosti, čo naznačuje **možnú nefunkčnosť systému chráneného oznamovania**.

ETICKÁ INFRAŠTRUKTÚRA A KONFLIKT ZÁUJMOV ZAMESTNANCOV ORGANIZÁCIÍ KSK

Budovanie **etiky a etickej infraštruktúry v každej organizácii** predstavuje potrebu definovania jasných pravidiel a etických princípov, systém ich uplatňovania a presadzovania a možnosť ich vymáhania v praxi. Nevyhnutne si vyžaduje aj **stratégiu vzdelávania, stotožnenia sa zamestnancov** s týmito pravidlami a princípmi a vykonávanie pravidelnej kontroly kvality ich porozumenia a aplikácie.

Stav v oblasti etiky a konfliktu záujmov zamestnancov organizácií KSK

V rámci auditu boli v oblasti etickej infraštruktúry v organizáciách Košického samosprávneho kraja vyhodnocovaný **stav etickej infraštruktúry z pohľadu definovania pravidiel, etických hodnôt a popisu súvisiacich postupov.**

Košický samosprávny kraj má vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti celkovo **108 rozpočtových organizácií (RO) a príspevkových organizácií (PO)**, v ktorých pracuje celkom 3835 zamestnancov. Ide o 70 škôl a školských zariadení, 23 kultúrnych zariadení, 13 zariadení sociálnych služieb, rozpočtovú organizáciu Správa majetku KSK a príspevkovú organizáciu Správa ciest KSK. Samosprávny kraj je zakladateľom spoločnosti s ručením obmedzeným ORID, ktorá nemá zamestnancov. KSK nemá vo vlastníctve obchodnú spoločnosť so 100-percentným majetkovým podielom, ani firmu s menším podielom.

Problematiku etiky v organizáciách, ktoré sú v zriaďovateľskej pôsobnosti KSK, upravujú súvisiace zákony, okrem iného Zákon o výkone prác vo verejnom záujme a Zákonník práce, ktoré iba čiastočne popisujú niektoré etické princípy a pravidlá. Pravidlá etiky nie sú zosumarizované **v jednom ucelenom dokumente – Etickom kódexe zamestnancov organizácií KSK**, ktorý by sa vzťahoval na všetky organizácie samosprávneho kraja.

Situácia v tejto oblasti je diferencovaná. V niektorých organizáciách nie je upravená oblasť etiky žiadnym interným dokumentom, v niektorých je v nejakej miere zahrnutá v internom pracovnom poriadku. Niektoré organizácie majú vlastný etický kódex zamestnanca, ďalšie sa riadia profesijnými kódexmi.

Spolu **63 stredných škôl a 7 školských zariadení**, ktoré spadajú pod KSK **ne má samostatne vypracovaný etický kódex.** Na pedagogických a odborných zamestnancov sa vzťahuje zákon 317/2009 o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancoch, ktorý určuje ich práva a povinnosti. Očakáva sa nová národná legislatíva, ktorú pripravuje ministerstvo školstva. Má uložiť povinnosť stredným školám spracovať **etický kódex pedagogického a odborného zamestnanca.** Sťažnosti na možné porušenia etických pravidiel rieši riaditeľ príslušnej školy, resp. školského zariadenia.

Vo viacerých **kultúrnych zariadeniach** oblasť etiky upravuje pracovný poriadok. V niektorých organizáciách sa riadia **internými smernicami**, v ďalších **profesijnými etickými kódexmi**³⁶, či všeobecným Etickým kódexom zamestnanca vo verejnej správe. Vo viacerých kultúrnych organizáciách oblasť etiky nie je nijako osobitne upravená. Odbor kultúry a cestovného ruchu KSK **zaznamenal podnet**, kde by mohlo dôjsť k porušeniu etických noriem, jeho preverovanie nebolo ukončené.

³⁶ Etický kódex múzeí (ICOM), http://network.icom.museum/fileadmin/user_upload/minisites/icom-slovakia/pdf/ICOM_kodex.pdf, Etický kódex knihovníkov a informačných pracovníkov (IFLA), <https://www.ifla.org/files/assets/faife/codesofethics/slovakcodeofethicsfull.pdf>

V rámci kultúrnych zariadení sa v prípade **etickej dilemy alebo potenciálneho konfliktu záujmov**, obracajú zamestnanci okrem hlavného kontrolóra aj na **priameho nadriadeného, štatutára** a v jednej organizácii je ustanovený **zamestnanecký dôverník**.

Oblasť etiky nemajú osobitne upravenú v organizácii **Správa ciest KSK**.

ETICKÉ PRAVIDLÁ V ORGANIZÁCIÁCH KSK: APLIKÁCIA A VYMÁHATEĽNOSŤ

Typ organizácie	Etický kódex	Podnety na porušenie etických pravidiel	Oznamovanie etickej dilemy / konfliktu záujmov	Školenia / tréningy v oblasti etiky	Disciplinárna komisia
Školy a školské zariadenia	nie	nie	vedúci pracovník, riaditeľ	nie	nie
Kultúrne zariadenia	čistočne	1	vedúci pracovník, riaditeľ	nie	nie
Zariadenia soc. služieb	áno	1	vedúci pracovník, riaditeľ	nie	nie
Správa ciest KSK	nie	nie	vedúci pracovník, riaditeľ	nie	nie

Zdroj: TIS na základe dát KSK

Zariadenia sociálnych služieb v zriaďovateľskej pôsobnosti KSK **sa riadia etickým kódexom**³⁷, ktorý prijali v priebehu roka 2015 po iniciatíve s centrálnej úrovne samosprávneho kraja. Návrh pripravený odborom sociálnych vecí a zdravotníctva KSK, ktorý vznikol po diskusii s riaditeľmi sociálnych zariadení, si mohli jednotlivé zariadenia prispôbiť na svoje podmienky, podľa toho, aké druhy sociálnych služieb poskytujú. Kódexy nadobudli **účinnosť od začiatku roka 2016**.

V zariadeniach sociálnych služieb sú pravidelne realizované **supervízie zamestnancov**, zamerané okrem iného aj na dodržiavanie etických princípov vo vzťahu zamestnanec - nadriadený, zamestnanec - zamestnanec a zamestnanec - prijímateľ sociálnej služby.

Odbor KSK v rámci metodickej a kontrolnej činnosti dohliada aj na oblasť etiky. V súvislosti so samotnými etickými kódexmi v zariadeniach sociálnych služieb **nebol doposiaľ zaznamenaný žiadny podnet**. Pri inom podnete, ktorý sa týkal nevhodného správania sa ku klientom, však **bolo skonštatované porušenie** etického kódexu. Pracovníci odboru KSK uložili riaditeľovi zariadenia povinnosť prijať v tejto súvislosti opatrenia.

Audit v organizáciách v pôsobnosti KSK ukázal, že v rámci problematiky etickej infraštruktúry **absentuje jednotný ucelený popis** žiaducich/vyžadovaných etických hodnôt a princípov, vrátane ich aplikácie formou príkladov v praxi. Rovnako **absentuje ucelený systém** zavádzania, kontinuálnej podpory, monitorovania a vyhodnocovania etického/neetickeho konania a porušovania interných noriem a s tým súvisiacich zákonov.

³⁷ napr. Etický kódex pre zamestnancov, dobrovoľníkov, študentov, dodávateľov a ďalších, Domov sociálnych služieb Anima,
http://www.animadss.sk/v1/index.php?option=com_content&view=article&id=484&Itemid=100044

Chránené oznamovanie - whistleblowing

V organizáciách, ktoré zriaďuje KSK, je **zavedený projekt whistleblowingu**, a to prostredníctvom osobitnej smernice č.1/2015 o vnútornom systéme vybavovania podnetov fyzickej osoby o protispoločenskej činnosti. Túto smernicu nariadil predseda samosprávneho kraja osobitným pokynom³⁸ uviesť do praxe aj v jednotlivých organizáciách. Ich zamestnanci sa s svojimi podnetmi majú obracať na **hlavného kontrolóra samosprávneho kraja**, ktorý plní funkciu zodpovednej osoby.

Postupy na riešenie situácií spojených s ohlasovaním možných nekalých praktík na pracovisku nie sú budované tak, aby vytvárali dôveru a chránili oznamovateľov a interných predpisov.

Mechanizmus podpory, presadzovania a vyhodnocovania etického správania sa zamestnancov

Absentuje ucelený systém zavádzania, kontinuálnej podpory, monitorovania dodržiavania etických noriem zamestnancami organizácií KSK. Veľká časť organizácií **nevenuje tejto problematike osobitnú pozornosť**. Nerealizuje sa ani žiadna forma vyhodnocovania správania sa zamestnancov organizácií KSK z hľadiska etiky alebo konfliktu záujmov.

Hodnotenie inštitucionalizácie podpory etického správania sa - Vzhľadom na vyššie uvedené zistenia nie je možné hovoriť **o inštitucionalizácii podpory etického konania zamestnancov** ani ju hodnotiť. Problematike nie je venovaná na tejto úrovni osobitná pozornosť, organizácie neuskutočňujú **tréningy zamestnancov** v danej oblasti.

Slabé miesta v oblasti etiky a konfliktu záujmov zamestnancov organizácií KSK

- Problematika etiky nie je dostatočne premietnutá **do rozhodovacieho, zodpovednostného a kontrolného mechanizmu** organizácií samosprávneho kraja
- Nie je stanovený **systém implementácie** etických pravidiel do praxe
- **Mechanizmus podpory a presadzovania** etických noriem a pravidiel v organizáciách nie je zavedený alebo nie je na dostatočnej úrovni
- Na úrovni organizácií neexistuje **mechanizmus vyhodnocovania** etického správania sa zamestnancov

Záver

Celkové hodnotenie				
A	B	C	D	E

Implementácia etických pravidiel môže byť v praxi účinná len za predpokladu fungovania princípu monitorovanej zodpovednosti. Ak **neexistuje systém lineárnych a horizontálnych vzťahov presadzovania etických noriem** v administratívnych a procedurálnych činnostiach zamestnancov, **potom nie je možné dosiahnuť spoločenskú akceptáciu akéhokoľvek stupňa etiky**. Takmer nič z

³⁸ Pokyn predsedu Košického samosprávneho kraja č. 3/2015, https://web.vucke.sk/files/legislativa/prevenicia-kriminality/oznamovanie-protispolocenskej-cinnosti/pokyn-predsedu_smernica_1_2015.pdf

toho sa na **úrovni organizácií, ani zo strany samosprávneho kraja samotného voči nim, zatiaľ nedeje.**

Problematika etiky - definovania pravidiel, ich podpory, monitorovania a vyhodnocovania **nie je dostatočne premietnutá do rozhodovacieho, zodpovednostného a kontrolného mechanizmu** fungovania organizácií Košického samosprávneho kraja. Týmto procesom je preto **potrebné začať venovať pozornosť** a iniciovať ich aktivizáciu zo strany KSK.

MEDIÁLNA POLITIKA

Analýza mediálnej politiky zahŕňa dva kľúčové aspekty – **manažovanie župou vlastnených médií**, resp. inzercie, a **prístupu vedenia k novinárom**, ktorí župu pokrývajú vo svojom spravodajstve. Pri prvom aspekte je kľúčom zachovať vecný prístup, sústrediť sa na potreby občanov a neskĺznuť do permanentnej volebnej kampane za peniaze občanov, ako sa to často v samosprávach stáva.³⁹ Na druhej strane otvorenosť voči médiám je súčasťou celkovej komunikácie a vyvodzovania zodpovednosti za svoje kroky.

Stav v oblasti médií

Vlastné médiá

Košický samosprávny kraj **nemá vo vlastníctve žiadne printové ani elektronické médiá**, v čom je medzi kraji **skôr výnimkou** (päť žúp vydáva vlastné periodiká). Pre informovanie občanov využíval v rokoch 2016- 17 dva spôsoby – televízne spravodajstvo v lokálnych médiách a inzerciu v printových médiách.

Televízne spravodajstvo pripravoval referát pre styk s verejnosťou. Jedno vydanie obsahovalo v priemere šesť príspevkov v celkovej dĺžke 12-16 minút. Išlo väčšinou o príspevky týkajúce sa kultúrnych, vzdelávacích či športových aktivít v kraji. Len malú časť tvorilo spravodajstvo o zasadaniach zastupiteľstva či o práci vedenia župy.

Magazín bol vysielaný **siedmimi lokálnymi televíziami** a [dostupný aj na webovej stránke](#)⁴⁰ župy.

Za 44 častí TV magazínu v za dva roky KSK zaplatil 103 tisíc eur na základe [zmluvy](#)⁴¹ s agentúrou CREATV spol. s r.o. z marca 2016. Dodávateľ, ktorý magazín vyrábal pre župu aj predtým, **bol vybraný na základe súťaže** (v roku 2016 v nej bolo 5 uchádzačov, z toho traja predložili ponuky v súlade s požiadavkami).

V septembri 2017 sa dodávateľská agentúra premenovala na TV KOŠICE : DNES. Patrí [do siete kontroverzného právnika a agropodnikateľa Davida Krátkého](#)⁴² spolu s bezplatným denníkom KOŠICE : DNES, televíziou TV NAŠA či Rádiom KISS. Posledné vydanie magazínu bolo dodané v marci 2018.

Zadávanie inzercie bolo okrajovou formou komunikácie pre KSK. V období rokov 2013-17 župa zadala ročne v priemere do desať textov v sume od 1-4 tisíc eur. Najčastejšie šlo o inzerciu v Košickom Korzári, Hospodárskych novinách či Novom Čase.

Komunikácia s médiami

KSK patrí k médiami priemerne sledovaným krajom. V priemere sa mu za posledné dva roky venovalo 900 príspevkov médií. Systematicky sa košickej župe **najviac venuje košický Korzár**,

³⁹Kotleba si urobil z krajských novín reklamný pútač, SME, 8.4.2014 <https://domov.sme.sk/c/7164250/kotleba-si-urobil-z-krajskych-novin-reklamny-putac-tisa-oslavuje.html>

Lunter dal svojim volebným poradcom zákazku na volebné noviny, blog Transparency, 16.8.2018 <https://transparency.blog.sme.sk/c/490234/lunter-dal-svojim-volebnym-poradcom-zakazku-na-zupne-noviny.html>

⁴⁰ Magazín KSK, <https://web.vucke.sk/sk/fakty-kraji/magazin-ksk/2018/magazin-c-233.html>

⁴¹Zmluva o dielo 143/1/2016/8 KSK, https://www.vucke.sk/APIR/sk/Urad_KSK/Zmluvy_obj_fakt/_layouts/List_Detail_Default.aspx?WebID=b04a908f-7354-4de5-8363-298ead630a13&ListID=76a54cb7-6b6e-492e-8c23-f2598411e2e0&ViewID=c757ce98-7508-4948-8467-fce105b31370&ItemID=18080&

⁴²Čo hľadá na farmách ostrý právnik Krátky, Trend, 25.7.2018 <https://www.etrend.sk/trend-archiv/rok-2018/cislo-29/co-hlada-na-farmach-ostry-pravnik-kratky.html>

s výrazným odstupom Rádio Regina, Košice:DNES, a národné médiá (TV Markíza, RTVS, SME, Pravda). Samotní novinári hodnotili prístup župy ako štandardný.

POČET MEDIÁLNYCH ZMIENOK O KRAJOCH

Kraj	2016-17	2018 (1-9)
Bratislavský	3853	1524
Žilinský	2711	1054
Prešovský	1914	925
Košický	1777	942
Trenčiansky	1773	970
Nitriansky	1771	665
Banskobystrický	1542	750
Trnavský	1315	993
Nitriansky	1771	665

Zdroj: Newton media, vyhľadávanie „X samosprávny kraj“ v produkcii slovenských médií

V článkoch a reportážach **dominujú témy školstva, údržby ciest, zdravotníctva a kultúry**. Mimo volieb sa politika pokrýva skôr okrajovo. Tón článkov je väčšinou neutrálny. **Najkontroverznejšou** politickou témou v médiách v posledných rokoch bol mimo volieb **spor učiteľa Ota Žarnaya** s krajom o klientelizme a efektívite riadenia.

Súčasťou otvorenej mediálnej politiky je aj komunikácia na vlastnej webstránke a využívanie sociálnych médií (Facebook). **Košická župa sa radí v návštevnosti webu medzi tri najlepšie, na Facebook je naopak tretia od konca.**

Na oboch platformách dominujú zmienky o kultúrnych podujatiach, v menšej miere aktivity úradu a jeho predsedu. Medzi aktualitami na webe nie sú zmienky o zastupiteľstve a jeho programe, resp. výsledkoch. Na Facebooku župy sú od jari 2018 vysielané zasadnutia zastupiteľstva.

V súťaži [Zlatý Erb](#), ktorú organizuje Združenie informatikov samospráv Slovenska, bol **web KSK vyhodnotený v roku 2017 ako tretí najlepší**, za prešovskou a trenčianskou župou. Porota súťaže hodnotí povinne zverejňované informácie, technické štandardy webstránky, ako aj rozsah informácií v rámci kompetencií župy. Práve tretia oblasť bola hodnotiteľmi označená v KSK ako slabšia oproti najlepším.

Podľa smernice 1/2001 má koncepciu a obsah na webe na starosti redakčná rada, ktorej predsedom je riaditeľ Úradu KSK menovaný predsedom kraja. Ďalšími členmi rady sú redaktor a správca.

NÁVŠTEVNOSŤ WEBOVÝCH STRÁNOK

VÚC	Počet obyvateľov (zaokrúhlené na tisíce)	Počet unikátnych návštevníkov / navštívných stránok webu župy ročne	Počet „fanúšikov“ Facebooku župy
Bratislavský	604	144 / 419	47 533
Košický	772	195 / 674	1 126
Prešovský	799	26 / 45	761
Žilinský	695	38 / 108	12 532
Banskobystrický	657	109 / 227	5 277
Nitriansky	708	156 / 616	386
Trnavský	554	61 / 257	1 870
Trenčiansky	600	270 / 729	4 554

Zdroj: TIS, Wikipedia, siteworthtraffic.com, alexa.com, Facebook, k 30.9.2018

Slabé miesta v oblasti mediálnej politiky

- **Hlavnou slabinou** doterajšej mediálnej politiky bola **podpora televízneho spravodajstva, v ktorom nebol priestor pre opozíciu, politickú či názorovú**. Tón Magazínu bol takmer výhradne pozitívny, čo opakovane kritizoval aj opozícia. Aj pri reportážach o zastupiteľstve, kde neexistoval jednotný názor, v nich chýbali kritické či alternatívne názory voči vedeniu úradu. Zvyčajne v nich dostal priestor ex-predseda KSK, prípadne riaditeľ úradu. Nezmenilo sa to ani po voľbách v roku 2017.
- Magazín dokonca nedal priestor ani na predstavenie kandidátov pre župana vo voľbách v roku 2017. Pri hodnotení práce dovtedajšieho vedenia dostal slovo len samotný predseda Z. Trebuľa. Podobne bol spracovaná reportáž o hodnotení sto dní súčasného župana v marci 2018.
- Dodávateľ magazínu **nemal prijatý ani etický kódex**, ktorý by napríklad riešil možné **konflikty záujmov**. Magazín v roku 2017 opakovane uviedol reportáže o festivale Zlatý žobrák, ktorý organizovali rovnakí ľudia, ktorí manažujú dodávateľa samotného Magazínu. Tento konflikt záujmov však televízia ani raz **divákovi nespomenula**.⁴³ (Naopak pozitívom boli reportáže, ktoré poskytovali divákovi možnosť zapojenia, napr. **reportáž o predaji prebytočného majetku**⁴⁴ s ukážkou ako v praxi fungujú a ako sa môžu podnikatelia zapojiť, resp. skontrolovať priebeh predaja. Podobne prínosné boli aj informácie o rozpočte s odkazmi na webovú stránku župy.)
- Kým webová stránka župy je nadpriemerne informatívna, **Facebooková komunikácia v minulosti výrazne zaostávala**. Nebol využívaný priestor pre zapojenie občanov do kontroly práce župy či spolurozhodovania. Vecné otázky či kritika od občanov nemali zo strany župy vždy odpoveď. Kroky súčasného vedenia naznačujú, že potenciál sociálnych médií chce lepšie

⁴³Magazín KSK č. 215, 12.5.2017 <https://web.vucke.sk/sk/fakty-kraji/magazin-ksk/2017/magazin-c-215.html>

⁴⁴Magazín KSK č. 201, 27.10.2016 <https://web.vucke.sk/sk/fakty-kraji/magazin-ksk/2016/magazin-c-201.html>

využiť. Priebeh zastupiteľstva môžu sledovať občania naživo online na Facebooku od jari 2018.

- **Nad objektívnosťou** župou vydávaného spravodajstva či inzercie **nedohliadal žiadny orgán**. Podobne sa v župe **nerobilo ani verejné hodnotenie kvality a plurality v médiách**, ktoré samospráva podporovala.

Záver

Celkové hodnotenie				
A	B	C	D	E

Kým **komunikácia s médiami** a s občanmi cez webstránku hodnotíme **štandardne**, zadanie **televízneho vysielania** o práci župy externého dodávateľovi **nenapĺňali potreby občanov**. Divák sa **veľa nedozvedel o kľúčových problémoch regiónu**, a už vôbec **nič o alternatívnych riešeniach**, keďže pri politických témach **dostávalo priestor čisto len vedenie úradu**. **Neexistovalo ani verejné hodnotenie mediálnej politiky**. Navyše, župe chýbala aj **aktívna stratégia zapájania občanov do spolurozhodovania cez sociálne siete**.

Vzhľadom na všeobecne nízke povedomie o práci samosprávnych krajov, čo sa odráža aj vo nízkej účasti na voľbách, je dôležité, aby aj **aktívna mediálna politika slúžila na pritiahnutie občanov k vyššiemu záujmu, ochote k spolupráci, ako aj podiele na kontrole aktivít žúp**.

POLITIKA TRANSPARENTNÉHO ÚZEMNÉHO PLÁNOVANIA

Medzi významné právomoci župných samospráv patrí aj **územné plánovanie**, prostredníctvom ktorého sa rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia. Právomoc tak má dopad na podobu kraja, a tým aj na kvalitu života jeho obyvateľov. Pri výkone tejto kompetencie sa vyžaduje **transparentnosť**, t.j. široký prístup verejnosti 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 i predmetom tejto kapitoly auditu. Nevenuje sa hodnoteniu konkrétnych výsledkov decíznej činnosti pri výkone územného plánovania v Košickom samosprávnom kraji.

Stav v oblasti územného plánovania

Stavebný zákon (Zákon č. 50/1976 Zb. v znení zmien a doplnkov) ukladá orgánom územného plánovania povinnosť pravidelne, min. raz za 4 roky preskúmať schválený územný plán, zistiť či nie sú potrebné jeho zmeny a doplnky, resp. obstaráť nový územný plán, ak dôjde k zmene predpokladov rozvoja v území, príp. je potrebné umiestniť verejnoprospešné stavby.

Územný plán KSK (ďalej len „ÚPN VÚC KK“)⁴⁵ bol schválený ešte Vládou SR v roku 1998. Po prechode kompetencií na úseku územného plánovania na samosprávne kraje (v roku 2003) boli KSK vykonané **štyri Zmeny a doplnky ÚPN VÚC KK** v rokoch 2004, 2009, 2014, 2017 a jedna úprava smernej časti v roku 2007.

Prvá komplexná aktualizácia sa uskutočnila v roku 2004. Zmeny a doplnky ÚPN VÚC KK boli obstarané hlavne pre zosúladenie s nadradenou územnoplánovacou dokumentáciou (ďalej len „ÚPD“), t.j. Konceptiou územného rozvoja Slovenska 2001 (KÚRS). Išlo najmä o doplnenie priemyselných parkov a aktualizovanie dopravnej infraštruktúry. V roku 2007 sa uskutočnila úprava smernej časti z dôvodu modernizácie železničnej trate Žilina - Košice a úpravy trasy rýchlostnej cesty R4 podľa územného rozhodnutia stavby. V roku 2009 boli v ÚPD v rámci komplexnej aktualizácie zohľadnené štátne koncepcie v ochrane prírody, životnom prostredí a aktualizovaná bola aj dopravná infraštruktúra.

Posledná komplexná aktualizácia sa uskutočnila v roku 2014, zmeny a doplnky ÚPD mali za cieľ zosúladiť s nadradenou ÚPD KÚRS 2011, doplnili sa aktuálne podklady technickej a dopravnej infraštruktúry a aktuálne štátne koncepcie v ochrane prírody. V roku 2017 sa uskutočnila jedna zmena a doplnok ÚPD, a to úprava trasy tranzitného prepojovacieho plynovodu SR-PR podľa dokumentácie pre územné rozhodnutie.

KSK nemá zriadený **Útvar hlavného architekta**. Územné plánovanie je súčasťou **Odboru regionálneho rozvoja, územného plánovania a životného prostredia**. Odbor ÚPaŽP posudzuje súlad zámerov a stavieb regionálneho charakteru s ÚPN VÚC KK, predovšetkým nadradenej dopravnej a technickej infraštruktúry.

Platná **ÚPD Košického kraja je zverejnená na webstránke KSK**, a to grafická a textová časť a jej záväzná časť, ktorá je vyhlásená VZN KSK. Elektronické služby k ÚPD sú zverejnené na geoportáli KSK. Fyzicky je k nahliadnutiu na Úrade KSK, Referáte územného plánovania a životného prostredia (ďalej len Referát ÚPaŽP).

Priebežne odbor ÚPaŽP sleduje a eviduje všetky **zmeny navrhutej koncepcie rozvoja územia a legislatívne zmeny**, ktoré môžu mať dopad na koncepciu riešenia územia a následne ich zahrnie do

⁴⁵ Územný plán veľkého územného celku Košický kraj - zmeny a doplnky 2017, <https://web.vucke.sk/sk/kompetencie/uzemne-planovanie/uzemny-plan-regionu/rok-2017/>

návrhu aktualizácie ÚPD. Návrh na Zmeny a doplnky platného ÚPN VÚC KK po schválení v Zastupiteľstve KSK zverejňuje na webe a úradnej tabuli KSK oznámením o začatí obstarania Zmien a doplnkov ÚPN VÚC KK.

V rámci procesu aktualizácie ÚPD vytvára odbor ÚPaŽP priestor pre **účasť verejnosti** pri územnom plánovaní, a to aj nad rámec zákona, keď poskytuje **individuálne konzultácie a poradenskú činnosť** v oblasti územného plánovania pre starostov obcí, mimovládne organizácie a verejnosť, ktorá prejaví záujem, a to aj nad rámec pracovných hodín na Úrade KSK.

Úrad KSK **predlžuje lehotu na pripomienkovanie návrhu** ÚPD (podľa stavebného zákona 30 dní), uskutočňuje **verejné prerokovania** návrhu zmien a doplnkov ÚPD. Oznámenie o možnosti pripomienkovania návrhu ÚPD spolu s pozvánkou na verejné prerokovanie je zverejňované na **oficiálnej webstránke a úradnej tabuli KSK**.

Zástupcovia odboru ÚPaŽP Úradu KSK sa zúčastňujú **verejných prerokovaní** územných plánov miest a obcí kraja, územných plánov susedných krajov a susednej maďarskej župy Borsód-Abaúj-Zemplén.

Úrad KSK eviduje od roku 2013 celkom **5 žiadostí** podľa Zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ktoré sa týkali územného plánu (1 žiadosť v roku 2013, 3 žiadosti v roku 2014 a jedna žiadosť v roku 2016). Ich vybavenie zabezpečuje referent prijímacej kancelárie a sťažností Kancelárie predsedu KSK. Referát ÚPaŽP poskytuje odborné podklady a vyjadrenia k jednotlivým žiadostiam. Všetkým žiadostiam bolo vyhovené a požadované informácie boli žiadateľom sprístupnené v zákonom stanovenej lehote na vybavenie žiadostí.

Na Úrad KSK nebola doposiaľ adresovaná žiadna **sťažnosť na činnosť pracovníkov** v oblasti územného plánovania. Prijímanie takýchto sťažností zabezpečuje referent prijímacej kancelárie a sťažností Kancelárie predsedu KSK.

Úrad KSK, Odbor RRÚPaŽP vydal sporadicky aj **negatívne stanoviská** k navrhovaným funkčným plochám alebo navrhovaným činnostiam, ktoré nie sú v súlade so záväznou časťou ÚPN VÚC KK. Išlo najmä o negatívne stanoviská k výstavbe v ochranných a bezpečnostných pásmach sietí technickej a dopravnej infraštruktúry, v chránených ložiskových územiach a dobývacích priestoroch, rizikových zosuvných a záplavových územiach, zásah do chránených území prírody a znehodnocovanie krajiny.

Odbor RRÚPaŽP vydal napríklad negatívne stanoviská k rozšíreniu ťažby v Lome Hradová, k výstavbe Skiparku Kojšovská Hoľa, k Prieskumnému územiu Spišská Nová Ves, ale aj k Územnému plánu zóny Košice – obytná zóna Ludvíkov dvor 1 a mal aj čiastkové výhrady k Územnému plánu hospodársko-sídelskej aglomerácie Košice.

KSK vydal aj **negatívne stanoviská k stavebným povoleniam**. V mene predsedu KSK ich pripravuje Odbor správy majetku v spolupráci so správcom dotknutého majetku, príslušnými odbormi Úradu KSK a odborom ÚPaŽP. Posudzuje sa pritom súlad s ÚPN VÚC.

Od roku 2013 tak KSK napr. zamietol umiestnenie retenčnej nádrže na zber dažďovej vody na pozemku KSK z dôvodu znehodnotenia pozemku jej umiestnením. Zamietol umiestnenie reklamného zariadenia na pozemku KSK v blízkosti cesty z dôvodu bezpečnosti premávky a rekonštrukciu odovzdávacej stanice v budove vo vlastníctve KSK z dôvodu prechodu na iné vykurovacie médium.

Záver

Celkové hodnotenie				
A	B	C	D	E

Z podkladov, ktoré má TIS k dispozícii, vyplýva, že Košický samosprávny kraj **si v zásade plní** svoje zákonné (informačné a participačné) povinnosti v zmysle stavebného zákona. V záujme posilňovania transparentnosti a dôvery obyvateľov možno však pristúpiť ku **komplexnejšiemu informovaniu** verejnosti o fungovaní tejto politiky.

DOTAČNÁ POLITIKA

Jedným z nástrojov samosprávnych krajov zameraných na podporu aktivít v oblasti kultúry, sociálnych vecí, vzdelávania, športu či rozvoja cestovného ruchu sú **dotácie, čiže nenávratné finančné transfery**. Ide o verejné prostriedky, ktoré v prípade Košického samosprávneho kraja (ďalej KSK) tvoria len zhruba 0,2% výdavkov rozpočtu. Ak by sme však odrátali účelovo viazané položky na prenesený výkon štátnej správy, podiel dotácií na výdavkoch rozpočtu KSK, o ktorých môžu predstavitelia kraja skutočne rozhodovať, by bol rádovo vyšší. Aktivity spolufinancované z dotačných programov župy sú zároveň **výrazne viditeľnou agendou KSK**, keďže ide často o masovo navštevované podujatia vo všetkých kútoch kraja.

S pridelovaním dotácií však môžu byť spájané aj **riziká klientelistických praktík, arbitrárneho rozhodovania alebo konfliktov záujmov**. Výnimkou z hľadiska týchto rizík nie je ani KSK, kde dopyt výrazne prevyšuje rozpočtové možnosti župy. Podiel aspoň čiastočne uspokojených žiadateľov sa za posledných päť rokov pohybuje od 20 do 66 percent podľa typu programu a roku.

Pre dôveryhodnosť celého procesu je preto nevyhnuté **nastaviť pravidlá čo najférovejšie a zabezpečiť čo najväčšiu mieru jeho transparentnosti a prehľadnosti**. V poslednom rebríčku transparentnosti žúp z roku 2017 získal KSK v kategórii Dotácií a grantov 38%, čo bol spomedzi krajov štvrtý najlepší výsledok. Dosiahnuté skóre však naznačuje, že aj v tejto oblasti existuje v KSK stále významný priestor na zlepšenie.

Stav v oblasti dotačnej politiky

Rozhodovací proces

Oblasť pridelovania dotácií sa v KSK okrem všeobecných zásad v zmysle zákona č. 583/2004 o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy riadi predovšetkým **tromi Všeobecne záväznými nariadeniami**. Konkrétne ide o VZN č. 3/2006 o poskytovaní dotácií⁴⁶, VZN č. 7/2008 o poskytnutí dotácie na rozvoj športu⁴⁷ a VZN č. 9/2011 o poskytovaní dotácií a účelových finančných prostriedkov z rozpočtu KSK v rámci programu Terra Incognita⁴⁸. K prerozdeľovaniu dotácií cez VZN č. 7/2008 o poskytnutí dotácie na rozvoj športu pritom v praxi neprichádza a dotácie na športové aktivity sú v súčasnosti tiež pridelované na základe VZN č. 3/2006 o poskytovaní dotácií.

Postup pri pridelovaní dotácií podľa VZN č. 3/2006 ďalej upresňujú aj interné dokumenty Úradu KSK a to Metodický postup k poskytovaniu dotácií v zmysle VZN č. 3/2006 a Pokyn predsedu KSK č. 3/2006 ktorým sa stanovuje postup pri vybavovaní žiadosti o poskytnutie dotácií v súlade s VZN č. 3/2006.

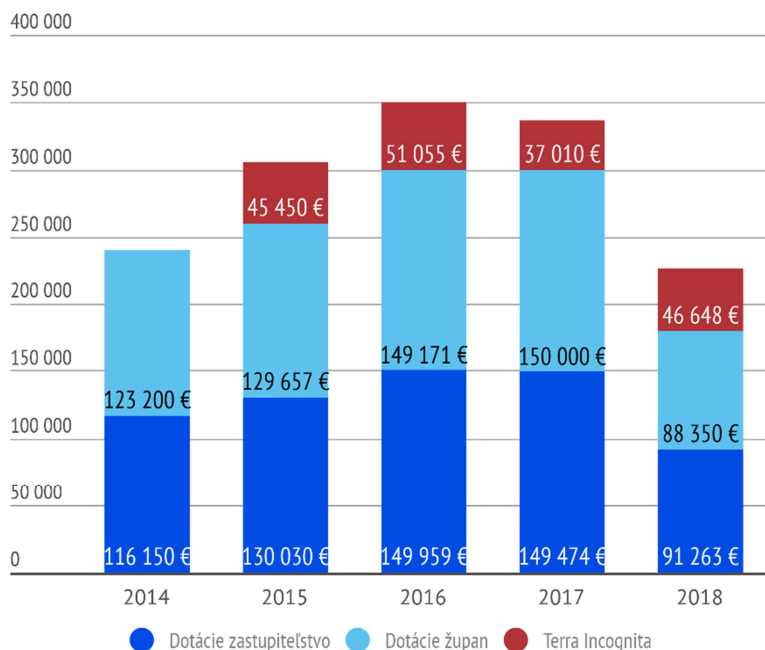
V KSK o pridelovaní dotácií z verejných zdrojov rozhodujú **tri typy decízorov**, v správe preto budeme hovoriť o troch rozhodovacích trajektóriách.

⁴⁶Všeobecne záväzné nariadenie Košického samosprávneho kraja č. 3/2006, o poskytovaní dotácií <https://web.vucke.sk/files/dokumenty/pub/legislativa/vzn200603.pdf>

⁴⁷Všeobecne záväzné nariadenie Košického samosprávneho kraja č. 7/2008, o poskytnutí dotácie na rozvoj športu <https://web.vucke.sk/files/dokumenty/pub/legislativa/vzn200807.pdf>

⁴⁸ Všeobecne záväzné nariadenie Košického samosprávneho kraja č. 9/2011 o poskytovaní dotácií a účelových finančných prostriedkov z rozpočtu Košického samosprávneho kraja v rámci programu Terra Incognita <https://web.vucke.sk/files/dokumenty/pub/legislativa/vzn201109.pdf>

DOTÁCIE PREROZDEĽOVANÉ KSK



Údaje za rok 2018 nie sú konečné, platia k dátumu 23.7.2018. V roku 2014 nebol v rámci programu Terra Incognita podporený žiaden projekt.

Zdroj: KSK, TIS



Prvou je rozhodovacia trajektória, kde rozhoduje Predseda KSK, pričom ide o dotácie v sume **do 3300 eur**. Celková výška dotácií udeľovaných v rámci tejto trajektórie predstavuje spravidla **50 percent celkovej sumy** prerozdeľovanej podľa VZN č. 3/2006 o poskytovaní dotácií. Predseda KSK vychádza pri rozhodovaní o pridelení dotácie na základe stanovísk Odboru financií (posudzuje splnenie formálnych pravidiel) a odvetvového odboru (odborné stanovisko). Odvetvovými odbormi sú pritom podľa povahy žiadostí Odbor kultúry a cestovného ruchu, Odbor školstva, Odbor sociálnych vecí a zdravotníctva a Odbor regionálneho rozvoja, územného plánovania a životného prostredia.

So žiadosťami o dotácie **do výšky 3300 eur** sa môžu žiadatelia na Úrad KSK obracať celoročne, **Predseda o nich rozhoduje** v balíkoch viackrát do roka. Zastupiteľstvo je následne o jeho rozhodnutiach informované vo forme prehľadov.

Druhá rozhodovacia trajektória je v rukách **Zastupiteľstva KSK**, ide teda o rozhodnutie poslancov. Poslanci rozhodujú o pridelení dotácie v sume **nad 3300 eur**, ktoré Úrad KSK prijíma v dvoch termínoch (do konca februára a do konca augusta). Úrad KSK nezverejňuje na svojom oficiálnom webovom sídle platné znenie VZN č. 3/2006 v plnom znení (iba pôvodne schválené VZN a samostatne jeho zmeny). Po otvorení samotného VZN č. 3/2006 tak môže užívateľ naraziť na zavádzajúcu informáciu o termínoch do konca marca a do konca septembra, ktoré boli neskôr zmenené.

Celková suma v rámci tejto trajektórie predstavuje spravidla **50 percent celkovej sumy** prerozdeľovanej podľa VZN č. 3/2006 o poskytovaní dotácií.

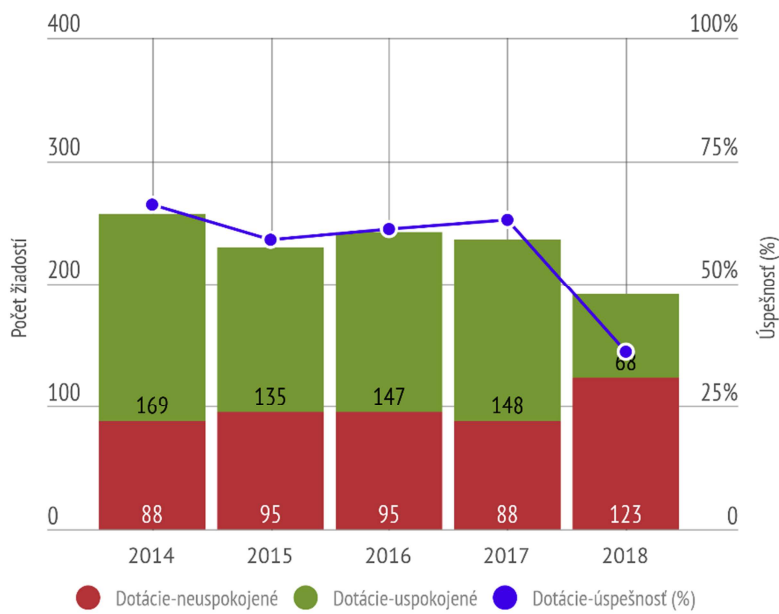
Aj poslanci, podobne ako predseda KSK, vychádzajú zo **stanovísk Odboru financií a odvetvových odborov**. Ďalším medzikrokom v tejto rozhodovacej trajektórii sú stanoviská komisií Zastupiteľstva KSK, ktoré k jednotlivým návrhom odborov vydávajú odporúčacie stanoviská pre zastupiteľstvo. Podľa povahy žiadostí ide pritom o Kultúrnu komisiu, Komisiu pre cirkevné a spoločenské otázky, Školskú komisiu a Komisiu regionálneho rozvoja.

Komisie majú od 23 do 25 členov, pričom počet poslancov musí byť aspoň o jedného vyšší ako neposlancov. Tých do komisií schvaľuje na návrh predsedu príslušnej komisie (je ním vždy poslanec) Zastupiteľstvo KSK. Hlasovacie právo majú všetci členovia komisií **vrátane neposlancov**.

Hoci konečné slovo pri pridelovaní dotácií má Zastupiteľstvo KSK, to až na výnimočné prípady rešpektuje odporúčacie stanovisko Finančnej komisie. **Komisie Zastupiteľstva KSK** (obzvlášť finančná) tak majú v rámci tejto rozhodovacej trajektórie **klúčovú úlohu**.

ÚSPEŠNOSŤ ŽIADATEĽOV

Dotácie pridelované zastupiteľstvom a županom



Údaje za rok 2018 nie sú konečné, platia k 23.7.2018.

Zdroj: KSK, TIS



VZN č. 3/2006 stanovuje pre dotácie pridelované v rámci oboch spomínaných trajektórií (v rozhodovacej kompetencii Predsedu KSK aj Zastupiteľstva KSK) len pomerne **všeobecné kritériá na hodnotenie žiadostí**. Tými sú napĺňanie cieľov Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja KSK, schopnosť spolufinancovania, nadregionálny alebo medzinárodný charakter akcie, referencie o činnosti a dôveryhodnosti žiadateľa a prezentácia KSK ako poskytovateľa dotácie.

Presnejšie kritériá v jednotlivých tematických oblastiach, ktoré komisie Zastupiteľstva KSK (resp. Predseda KSK) vyhodnocovali a bodovali, **neexistujú**. Členovia komisií (resp. Predseda KSK) preto pri posudzovaní žiadosti

vychádzajú najmä zo stanovísk príslušných odborov Úradu KSK a vlastnej skúsenosti.

VZN č. 3/2006 uvádza aj to, že pri rozhodovaní o všetkých dotáciách podľa tohto predpisu by mal byť uplatňovaný **teritoriálny princíp** proporcionálneho priznávania dotácií, aby boli podporované všetky regióny KSK. Bližšie charakteristiky uplatňovania tohto princípu neuvádza.

VZN č. 3/2006 nerieši nad rámec všeobecných zákonných povinností ani predchádzanie možným **konfliktom záujmov** v rozhodovacom procese. V praxi k nim pritom dochádza. Príkladom môže byť situácia zo zastupiteľstva z 24. apríla 2016⁴⁹, kedy poslanci KSK na základe odporúčania Kultúrnej komisie odhlasovali 4100 eur pre Združenie Staromestské divadlo, ktorému šéfovala ich kolegyňa – vtedajšia poslankyňa KSK a členka Kultúrnej komisie Ľubica Blaškovičová. Sama sa hlasovania zdržala.

Ďalším prípadom je rokovanie Kultúrnej komisie zo 4. júna 2018, kedy člen komisie František Ténai informoval prítomných, že ako štatutár OZ Košické divadlo – Festival Divadiel strednej Európy, ktoré je tiež v zozname žiadateľov, sa zdrží hlasovania.

Na obe trajektórie v rámci VZN č. 3/2006 bolo v posledných rokoch dovedna vyčlenených zhruba **300 000 eur** (v pomere 1:1), hoci pôvodne schválená suma v rozpočte bola 200 000 eur a Zastupiteľstvo

⁴⁹ Zápisnica zo 16. zasadnutia Zastupiteľstva Košického samosprávneho kraja, konaného dňa 25. apríla 2016 <https://dz2fe.vucke.sk/downloadZapisnica.ashx?ID=113>

KSK ju v priebehu roka navyšovalo cez **úpravu rozpočtu**. Situácia sa zmenila až v roku 2018, kde zastupiteľský zbor schválil sumu 300 000 eur priamo v rozpočte.

Pri hodnotení vyúčtovania dotácií Úrad KSK prihliada na dodržanie podmienok zmluvy o poskytnutí dotácie, najmä účelu použitia a dohodnutého spôsobu nakladania s poskytnutými prostriedkami, lehoty ich použitia, zabezpečenia odvodov v prípadných výnosov dotácie v prospech KSK, zabezpečenie princípu hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti. V rokoch 2014 až 2018 nebolo zistené porušenie podmienky čerpania poskytnutých dotácií ani v jednom prípade a **k finančným korekciám tak nedošlo**.

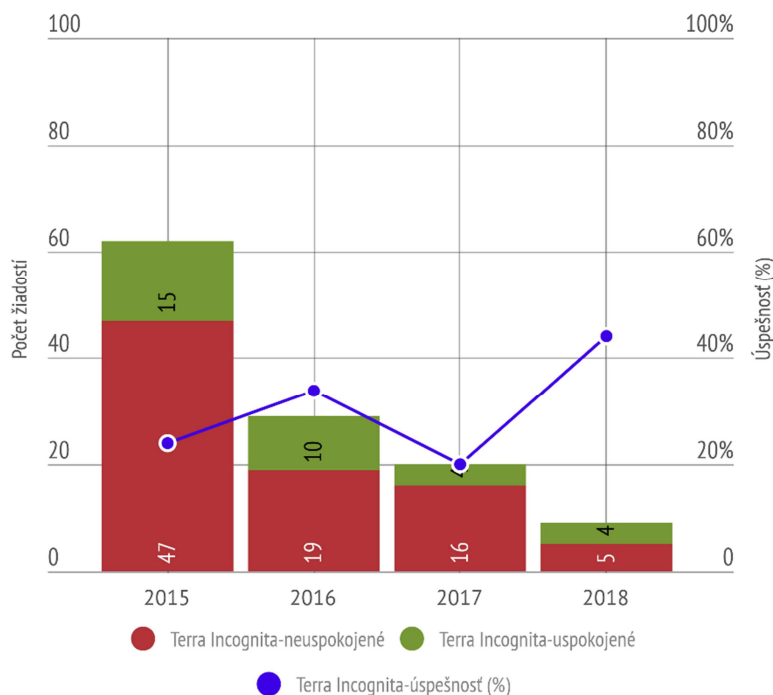
Tretiu rozhodovaciu trajektóriu tvorí samostatný dotačný program **Terra Incognita**, ktorý sa realizuje od roku 2011 a vznikol ako reakcia KSK na prípravy projektu Európskeho hlavného mesta kultúry Košice 2013. Cieľom programu je propagácia turistických atraktivít kraja, podpora aktívnych ľudí v regiónoch a prehĺbenie ponuky špecifickej formy cestovného ruchu – kultúrneho turizmu. Prijímateľmi dotácií v rámci programu sú predovšetkým združenia v oblasti cestovného ruchu, mestá a obce v Košickom kraji, ich organizácie, ako aj organizácie založené alebo zriadené Košickým samosprávnym krajom.

Pridelovanie dotácií v rámci tohto projektu sa riadi VZN č. 9/2011 o poskytovaní dotácií a účelových finančných prostriedkov z rozpočtu KSK v rámci programu Terra Incognita. V tomto programe sa rozdeľuje približne pätina sumy z výšky dotácií prerozdeľovaných podľa VZN č. 3/2006 o poskytovaní dotácií. V roku 2016 to napríklad bolo cez 51-tisíc, o rok neskôr cez 37-tisíc eur.

Konečné rozhodnutia o pridelení dotácií prijíma **Riadiaci výbor programu Terra Incognita**, členov výboru menuje predseda KSK – jedná sa o zástupcov Úradu KSK a iných odborných organizácií pôsobiach v oblasti cestovného ruchu. Členovia komisie rozhodujú o žiadostiach na základe stanoviska dvoch hodnotiteľov, ktorí žiadosti posudzujú podľa vopred stanovených podmienok zverejnených pre jednotlivé výzvy.

ÚSPEŠNOSŤ ŽIADATEĽOV

Dotácie pridelované v programe Terra Incognita



Údaje za rok 2018 nie sú konečné, platia k 23.7.2018.

Hodnotiteľmi sú podľa VZN č. 9/2011 zamestnanec KSK a nezávislý odborník. Zoznam hodnotiteľov – zamestnancov KSK a nezávislých odborníkov určuje riadiaci výbor v rámci schvaľovania výzvy. Zaradenie nezávislého odborníka do zoznamu hodnotiteľov navrhuje sprostredkovateľský orgán (organizácie, ktoré na tento účel KSK vysúťažá alebo poverí, napríklad Krajská organizácia cestovného ruchu Košického kraja) a v prípade zamestnanca KSK vedúci odboru kultúry a cestovného ruchu v spolupráci s vedúcim odboru Úradu KSK, vecne príslušným podľa obsahu výzvy.

Hodnotiaci proces žiadostí v rámci programu Terra Incognita prebieha aj na

základe **bližšie špecifikovaných a bodovaných kritérií**. Tými sú napríklad schopnosť projektu zvyšovať návštevnosť regiónu, udržateľnosť výstupov, predošlé skúsenosti žiadateľa, alebo primeranosť a podrobnosť rozpočtu. Hodnotiace tabuľky s bodovaním a menami hodnotiteľov však nie sú prístupné verejnosti.

Možný **konflikt záujmov** v rozhodovacom procese nerieši ani VZN č. 9/2011 o poskytovaní dotácií a účelových finančných prostriedkov z rozpočtu KSK v rámci programu Terra Incognita.

Pri hodnotení **vyúčtovania** Úrad KSK prihliada na dodržanie podmienok zmluvy o poskytnutí dotácie, najmä účelu použitia a dohodnutého spôsobu nakladania s poskytnutými prostriedkami, lehoty ich použitia, zabezpečenia odvodov z prípadných výnosov dotácie v prospech KSK, zabezpečenie princípu hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti. Na základe zistených nedostatkov bolo v rokoch 2014 až 2018 zastavené vyplatenie doplatku v plnej výške v jednom prípade.

Transparentnosť v rozhodovaní

Informácie o dotáciách zverejňuje Úrad KSK na svojom oficiálnom webovom sídle **pomerne neprehľadne**. Po zadaní pojmu dotácie fungoval v októbri 2018 vyhľadávací nástroj na oficiálnom webovom sídle KSK nespoľahlivo. Ak nerátame informácie zverejnené v rámci Záverečných účtov, relevantné informácie o dotáciách možno nájsť prinajmenšom **na piatich rôznych miestach**.

V prvom prípade ide o elektronickú úradnú tabuľku, kde sa v záložke „Financie“ nachádza aj podzáložka „Informácie o finančných príspevkoch“⁵⁰. Zoznamy prijímateľov dotácií sa však v súčasnosti (október 2018) pri opakovaných pokusoch cez prehliadač Chrome aj Internet Explorer javili ako prázdne. Funkčný je na podstránke odkaz na „Staršie údaje“, ktorý užívateľa presmeruje na administratívny portál inteligentného regiónu APIR. Na tomto portáli sú prehľadne zverejnené všetky dotácie pridelené podľa VZN č. 3/2006 od roku 2009.

Cez **administratívny portál inteligentného regiónu APIR** sa možno k zoznamu podporených i nepodporených žiadostí dopracovať, zoznam obsahuje údaje o názve podporeného subjektu, názve projektu a výške schválenej sumy. Informácie o jednotlivých úspešných žiadostiach v zozname nie sú prepojené s príslušnými zmluvami. Pri neúspešných žiadostiach je uvedený aj dôvod ich zamietnutia.

Druhá možnosť je prejsť na hlavnej lište na možnosť „Elektronické služby“ a na podstránke „Životné situácie“ si v záložke „Financie“ zvoliť „Dotácie“⁵¹. Na podstránke sú následne zverejnené informácie o postupe pri žiadaní o dotácie, formuláre aj odkazy na zoznamy podporených žiadostí. Po rozkliknutí linku so zoznamami sa však užívateľ opäť dostane na nefunkčný vyhľadávací nástroj spomínaný vyššie.

Tretím miestom s informáciami o danej oblasti je online platforma **Digitálne zastupiteľstvo**⁵², cez ktorú možno nájsť materiály z rokovaní Zastupiteľstva KSK, vrátane zoznamov podporených i zamietnutých žiadostí o dotácie podľa VZN č. 3/2006, ako aj text príslušných uznesení a menovitého hlasovania poslancov. Tento spôsob zverejňovania informácií v rámci samotných materiálov k rokovaniam Zastupiteľstva KSK však nemožno považovať za prehľadný a intuitívny.

Štvrtou podstránkou s relevantnými informáciami je záložka s informáciami o komisiách Zastupiteľstva KSK⁵³, kde Úrad KSK zverejňuje menný zoznam členov komisií zapojených do

⁵⁰ Informácia o finančných príspevkoch, Košický samosprávny kraj, <https://web.vucke.sk/sk/uradna-tabula/financie/informacia-financnych-prispevkoch/>

⁵¹ Elektronické služby, Dotácie, Košický samosprávny kraj, <https://info.vucke.sk/Info/ServiceList?LifeSituation=C02&Situations=070&hide=y>

⁵² Digitálne zastupiteľstvo, Košický samosprávny kraj, <https://dz2fe.vucke.sk/>

⁵³ Komisie Zastupiteľstva KSK, Košický samosprávny kraj, <https://web.vucke.sk/sk/samosprava/zastupitelstvo/komisie/5vo/>

rozhodovacieho procesu v oblasti pridelovania dotácií aj zápisnice z ich rokovaní. Zápisnice obsahujú aj stručný prepis diskusie členov komisie a výsledky hlasovania o predloženej zozname žiadostí.

Piatym relevantným odkazom je banner odkazujúci na samostatný program Terra Incognita.

Dotačné výzvy podľa VZN č. 3/2006 sú zverejňované iba na podstránke o dotáciách a to v permanentnej podobe, keďže sú podľa znenia VZN nemenné (v prípade dotácií v kompetencii Predsedu KSK možno podávať žiadosti celoročne, v prípade dotácií v kompetencii Zastupiteľstva KSK do konca februára a do konca augusta).

Možnosti účasti verejnosti na rokovaní orgánov rozhodujúcich o pridelovaní dotácií podľa VZN č. 3/2006 (v posledných rokoch zhruba 300 000 eur) sú značne obmedzené. Až na rokovania samotného Zastupiteľstva KSK sa dôležité rozhodnutia v tejto oblasti dejú za zatvorenými dverami. Pri dotáciách do 3300 eur rozhoduje priamo Predseda KSK, pri dotáciách nad 3300 eur sú v rozhodovacom procese najkľúčovejšie rokovania príslušných komisií, ktoré podľa rokovacieho poriadku komisií spravidla **nie sú prístupné verejnosti**, ak daná komisia nerozhodne inak.

Zoznamy žiadateľov, ktorí v minulosti porušili pravidlá čerpania dotácií (**čierna listina**), Úrad KSK nezverejňuje.

Pokiaľ ide o program **Terra Incognita**⁵⁴, na ktorý odkazuje KSK bannerom umiestnenom na hlavnej stránke svojho oficiálneho webového sídla. Po prekliknutí na špecifickú stránku programu sa užívateľ jednoducho dostane k dôležitým informáciám o poslaní programu, pravidlách, výzvach a podporených projektoch. Nové dotačné výzvy programu sú komunikované aj cez samostatné tlačové správy a informačné semináre. Zasadnutia Riadiaceho výboru programu Terra Incognita však **nie sú prístupné verejnosti** a zverejňované **nie sú ani zoznamy neúspešných žiadateľov**.

Slabé miesta v oblasti dotačnej politiky

- **Tri rôzne VZN** v oblasti pridelovania dotácií, z toho jedno VZN č. 7/2008 o poskytnutí dotácie na rozvoj športu nevyužívané
- **Neprehľadné informovanie** o dotačnej politike na oficiálnom webovom sídle KSK s viacerými nefunkčnými odkazmi
- Zvykové delenie dotácií podľa VZN č. 3/2006 medzi Predsedu KSK a Zastupiteľstvo KSK v pomere 1:1, ktoré považuje **časť poslancov za nevyhovujúce**
- Aktuálne znenia VZN týkajúcich sa dotačnej politiky nijakým spôsobom neriešia predchádzanie možného **konfliktu záujmov** v rozhodovacom procese
- **Nízke zapojenie verejnosti do rozhodovania** v oblasti dotačnej politiky. KSK nevyužíva nástroje participatívneho rozpočtovania, rokovania komisií schvaľujúcich kľúčové odporúčania pre udelenie dotácií sú neverejné
- **Chýbajúce špecifické kritériá a bodový systém** pri rozhodovaní o dotáciách podľa VZN č. 3/2006. Systém tak zostáva náchylný na arbitrárne rozhodnutia
- Napriek existencii sofistikovanejšieho hodnotenia žiadostí formou tabuliek so špecifickými kritériami a bodovým systémom v rámci programu **Terra Incognita nie sú tieto informácie o rozhodovacom procese zverejňované**
- **Nejasne stanovený teritoriálny princíp** proporcionálneho priznávania dotácií
- Poddimenzované výdavky na dotácie, ktoré Zastupiteľstvo KSK v priebehu roka pravidelne navyšovalo **úpravami rozpočtu**
- Nezverejňovanie **čiernych listín žiadateľov** a v rámci programu Terra Incognita aj neúspešných žiadateľov

⁵⁴Terra Incognita, <https://www.terraincognita.sk/>

Záver

Celkové hodnotenie				
A	B	C	D	E

Politika dotácií v KSK je upravená na slovenské pomery **štandardne, pri programe Terra Incognita dokonca nadštandardne**. Celkovo však možno kontaktovať, že aj v oblasti dotácií **existuje viacero slabín a pomerne významný priestor na zlepšenie**, či už z pohľadu transparentnosti alebo zapojenia verejnosti do rozhodovania, verejnej kontroly, alebo férovosti rozhodovacej činnosti a predchádzania potenciálnym konfliktom záujmov.

POLITIKA V OBLASTI UZATVÁRANIA VEREJNO - SÚKROMNÝCH PARTNERSTIEV

Časť verejných zdrojov VÚC je alokovaná na **zabezpečenie služieb pre ich obyvateľov**. Okrem interného spôsobu zabezpečenia daných služieb sa používa aj **externý spôsob ich poskytovania**, kde patrí napríklad klasický **outsourcing** (kontrahovanie služieb) a **projekty PPP** (public – privatepartnership / verejno – súkromné partnerstvá). Práve uzatváranie PPP projektov sa na Slovensku postupne stáva **štandardnou formou zabezpečenia služby**.

Podľa dát Európskej investičnej banky⁵⁵ boli prvé veľké investičné projekty tohto typu postupne uzatvárané od roku 2009. Postupne sa verejno - súkromné partnerstvá stávajú **čoraz viac populárne aj v samosprávach**. Vzhľadom na účinnosť zákona o rozpočtovej zodpovednosti, ktorá výrazne limituje samosprávam deficitné hospodárenie, je výhodou PPP zabezpečenie služby pri postupnom splácaní koncesie⁵⁶. Aj preto je však dôležité, aby bol **výber externého partnera a následná realizácia zmluvného vzťahu pri poskytovaní služieb verejne kontrolovateľný**.

Stav v oblasti uzatvárania verejno - súkromných partnerstiev

KSK zabezpečuje viaceré typy služieb pre obyvateľov, **táto problematika však nie je upravená vo forme samostatnej verejnej politiky VÚC, napr. vo forme smernice**. Pri výbere externých partnerov sa riadi napr. zákonom o verejnom obstarávaní.

KSK zabezpečuje služby interným a externým spôsobom vrátane viacerých typov partnerstiev.

Internou formou cez rozpočtové a príspevkové organizácie VÚC sa zabezpečujú knižnice (5), ďalej tri osvetové strediská, tri kultúrne strediská, jedna hvezdáreň, päť múzeí, dve galérie a štyri divadlá. Interne je zabezpečená aj správa ciest a údržba zelene, a to konkrétne cez príspevkovú organizáciu Správa ciest KSK. KSK zároveň vlastní školské internáty, celkovo ich zriaďuje 14. Tri z nich sú samostatné právne subjekty a sídli v Košiciach, a zvyšné školské internáty sú súčasťou stredných škôl na území KSK .

KSK je zriaďovateľom 13 zariadení sociálnych služieb, tak ako na to poukazuje nasledovná prehľadová tabuľka. Žiadosti o zabezpečenie služby doručujú obce priamo zariadeniam.

Ďalším typom zabezpečenia verejnej služby je **podpora a vytvorenie podmienok pre cestovný ruch cez krajskú organizáciu cestovného ruchu** - Košice Region Turizmus⁵⁷. Ide o organizáciu zriadenú zákonom o podpore cestovného ruchu, ktorý umožňuje vyššiemu územnému celku založiť a spolufinancovať takúto organizáciu. KSK je jedným z troch zakladateľov organizácie. Košice Region Turizmus je financovaná z členských príspevkov členov organizácie a KSK spolupracuje s touto krajskou organizáciou pri tvorbe koncepcie rozvoja cestovného ruchu, ročného plánu aktivít a monitorovacej správy o vývoji cestovného ruchu na území kraja. V rámci danej organizácie dochádza k manažmentu programu Terra Incognita prostredníctvom výziev a jedným z decíznych orgánov v rámci uvedeného mechanizmu je Riadiaci výbor. Tu odporúčame hlbšiu analýzu obsadzovania daného decízneho orgánu a ich rozhodnutí.

⁵⁵ Viac informácií na: <http://www.eib.org/epec/>

⁵⁶ TASR. 2016. EXPERT: Mestá a obce pri PPP projektoch neprichádzajú o svoj majetok. Dostupné na: <http://www.teraz.sk/regiony/financie-mesta-a-obce-pri-ppp-projekto/224976-clanok.html>

⁵⁷ Viac informácií napríklad vo výročnej správe za rok 2017: https://kosciregion.com/sites/default/files/atoms/files/vyrocnna-sprava-2017_1.pdf

ZOZNAM ZARIADENÍ SOC. SLUŽIEB V ZRIAĎOVATEĽSKEJ PÔSOBNOSTI KSK

Názov zariadenia	Lokalizácia
ANIMA - Domov sociálnych služieb	Michalovce
ARCUS - Špecializované zariadenie a zariadenie pre seniorov	Košice
DOMKO - Domov sociálnych služieb	Košice
HARMONIA - domov sociálnych služieb, zariadenie podporovaného bývania a zariadenie pre seniorov	Strážske
IDEA - Domov sociálnych služieb	Prakovce
JASANIMA - Domov sociálnych služieb	Rožňava
LIDWINA - Domov sociálnych služieb	Strážske
LÚČ - Domov sociálnych služieb	Šemša
LUMEN - Špecializované zariadenie, zariadenie pre seniorov a domov sociálnych služieb	Trebišov
ONDAVA - Domov sociálnych služieb	Rakovec nad Ondavou
REGINA - Domov sociálnych služieb	Kráľovce
SUBSIDIUM - Špecializované zariadenie, zariadenie pre seniorov a domov sociálnych služieb	Rožňava
VIA LUX - Domov sociálnych služieb a zariadenie pre seniorov	Košice

Zdroj: TIS na základe dát KSK

Externe je zabezpečovaná autobusová doprava a to cez súkromnú firmu ARRIVA Michalovce, a.s. a Eurobus, a.s.. Zákazky daným firmám boli pridelené priamym zadaním⁵⁸ na deväť rokov (2009-2017) a následne dodatkami⁵⁹ k zmluve pre obe spoločnosti predĺžené do konca roka 2021. Oba dodatky boli podpísané tri mesiace pred koncom platnosti zmluvy v septembri 2017, dva mesiace pred voľbami do VÚC.

Externou formou sa zabezpečujú aj služby v oblasti energetiky. Ide konkrétne o energetický manažment pozostávajúci z poradenstva, optimalizácie prevádzky a koordinácie činností, ktorý na základe uzavretej zmluvy poskytuje firma CityEnergy s.r.o., Košice.

Zároveň je **externou formou zabezpečovaná nemocničná starostlivosť** a to konkrétne štyroch nemocníc⁶⁰. Nemocnice sú z hľadiska právnej formy akciové spoločnosti a sú, na základe zmluvy z roku 2011, v dočasnom vlastníctve Vranovskej investičnej, s.r.o.⁶¹ do roku 2031. Celková hodnota

⁵⁸ Dôvodom priameho zadania bol, podľa vyjadrenia Odboru dopravy KSK, problém s nepripravením podkladov zo strany ministerstva a nejednoznačnou legislatívou.

⁵⁹ Oba dodatky k zmluve majú hodnotu 9 402 311 eur

⁶⁰ NsP Trebišov, a.s., NsP Š. Kukuřu Michalovce, a.s., NsP sv. Barbory Rožňava, a.s., NsP Spišská Nová Ves, a.s.

⁶¹ Vranovská investičná s.r.o., ktorého právnym nástupcom je spoločnosť Svet zdravia, a.s.

zmluvy je 16 131 000 eur a s výnimkou Nemocnice v Michalovciach (prevod 90 % akcií), previedol KSK 100 % akcií všetkých nemocníc na 20 rokov. Vranovská investičná bola vybraná v medzinárodnej súťaži⁶², ktorú vypísal Košický samosprávny kraj, a do ktorej predložili ponuku dva subjekty - Vranovská investičná, s.r.o. a akciová spoločnosť AGEL SK.

Externý prístup sa používa aj pri zabezpečení mnohých sociálnych služieb KSK (bližšie pozri tabuľku na s. 56), príkladom sú **resocializačné strediská**, keďže KSK poskytuje zdroje⁶³ vybraným súkromným akreditovaným subjektom.

Pri **zabezpečovaní sociálnych služieb** určuje postup KSK priamo zákon – službu KSK zabezpečí u poskytovateľa, ktorého si vybral priamo občan. V danom prípade na základe žiadosti občana pristúpi KSK k objednaniu služieb a následne k uzatvoreniu zmlúv o poskytnutí finančného príspevku pre neverejných poskytovateľov SS, alebo u verejných poskytovateľov v iných krajoch.

KAPACITY V SOCIÁLNYCH SLUŽBÁCH KSK K 12/2018

Druh služby	Zazmluvenená kapacita	Registrovaná kapacita
Rehabilitačné stredisko	52	62
Domov sociálnych služieb	532	555
Zariadenie podporovaného bývania	123	117
Špecializované zariadenie	316	300
Útulok	308	308
Domov na pol ceste	34	35
Krízové stredisko	26	-
Resocializačné zariadenie	46	-
Zariadenie núdzového bývania	54	71
SPOLU (kapacita)	1491	1448

⁶² SITA. 2011. Poslanci Košického kraja rozhodli o osude štyroch nemocníc. Dostupné na:

<https://www.webnoviny.sk/poslanci-kosickeho-kraja-rozhodli-o-osude-styroch-nemocnic/>

⁶³ Krízové a resocializačné stredisko ako akreditované subjekty musia podať žiadosť o poskytnutie finančného príspevku na nasledujúci rozpočtový rok do 31. mája príslušného roka - termín stanovený VZN č. 3/2010 o podmienkach poskytovania finančného príspevku akreditovanému subjektu právnickej osobe, fyzickej osobe alebo obci na vykonávanie opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately na území Košického samosprávneho kraja v znení VZN č. 16/2012. Pri ostatných službách finančný príspevok poskytuje Košický samosprávny kraj podľa § 81 zákona o sociálnych službách: nový poskytovateľ zapísaný do registra poskytovateľov musí podať žiadosť o poskytnutie finančného príspevku - § 75 ods. 11, v prípade už existujúcich poskytovateľov, ktorým poskytoval KSK finančný príspevok aj v minulom roku, je príspevok na nasledujúci rok poskytnutý automaticky.

Špecializované sociálne poradenstvo	36 poradcov	67500 hod.
Tlmočnická služba	2 tlmočníci	3000 hod.
Služba včasnej intervencie	2 organizácie	6960 hod.
Sociálna rehabilitácia	1 organizácia	1250 hod.
SPOLU (poradenstvo a iné)	41	78710 hod.

Zdroj: TIS na základe dát KSK

Poskytovanie sociálnych služieb a vykonávanie opatrení sociálnoprávnej ochrany v pôsobnosti regionálnej samosprávy je **zabezpečované aj neverejnými poskytovateľmi** (v prípade SPO akreditovanými subjektmi). Podiel neverejných poskytovateľov, u ktorých si KSK objednáva služby a následne poskytuje finančný príspevok na prevádzku, predstavuje 50 % z celkového počtu poskytovateľov, ktorí zabezpečujú služby v originálnej pôsobnosti VÚC. Ide o špecializované zariadenia, domovy sociálnych služieb, zariadenia podporovaného bývania, rehabilitačné strediská, zariadenia núdzového bývania.

Tabuľka na strane 57 ukazuje zazmluvnené a registrované kapacity v sociálnych zariadeniach v KSK. Počty zazmluvnených kapacít vo všeobecnosti zodpovedajú počtom registrovaných kapacít. Len v prípade rehabilitačného strediska, domovov sociálnych služieb a núdzového bývania, registrované kapacity výraznejšie prevyšujú zazmluvnené kapacity.

KSK financuje aj **špecializované zariadenia**, ktoré majú významný podiel v oblasti sociálnych služieb zabezpečovaných KSK. V roku 2017 predstavoval počet zazmluvnených klientov v špecializovaných zariadeniach 21,44 % podiel zo všetkých zazmluvnených klientov a výška finančného príspevku predstavovala 25,18 % z celkovej výšky finančného príspevku na sociálne služby zabezpečované KSK. V roku 2016 bol podiel klientov 17,75 % a podiel finančného príspevku 20,79% a v roku 2015 bol podiel klientov mierne nižší - 16,64 % a podiel finančného príspevku 19,53 %.

Slabé miesta v oblasti uzatvárania verejno - súkromných partnerstiev

- KSK nemá definovanú politiku zabezpečovania služieb (okrem oblasti sociálnych služieb), podľa ktorej by bolo napr. stanovené, akým pravidlám podlieha rozhodovanie medzi interným a externým zabezpečovaním služieb KSK.
- Zároveň analýza ukázala, že KSK **nie vždy vyberá svojich externých dodávateľov** na základe skutočne otvorenej verejnej súťaže.

Záver

Celkové hodnotenie				
A	B	C	D	E

Zistenia TIS poukazujú na to, že KSK zverejňuje zmluvy s partnermi, ktorí sú zainteresovaní do poskytovania verejných služieb v KSK. Zároveň však boli identifikované slabé miesta pri rozhodovaní o type zabezpečovania služieb v KSK.

Ide predovšetkým o **neexistenciu verejnej politiky KSK, ktorá by jasne stanovila pravidlá na rozhodovanie o spôsobe zabezpečovania služieb** (okrem oblasti sociálnych služieb). Nie je tak zrejmé, na základe akých kritérií sa KSK rozhoduje o zabezpečení danej služby, a či tak koná v maximálnej možnej miere hospodárne a vo verejnom záujme. Presne **stanovené kritéria** rozhodovania o spôsobe zabezpečovania služieb by výrazne **zlepšili transparentnosť** a mali by potenciál **zvýšiť hospodárnosť rozhodnutí** o zabezpečovaní služieb cez verejno - súkromné partnerstvá.

POLITIKA PRIDEĽOVANIA MIEST A KONTROLY V SOCIÁLNYCH ZARIADENIACH

Podiel obyvateľov vo veku nad 65 rokov vzrastie v nasledujúcich dvoch dekádach o jednu tretinu súčasného stavu⁶⁴. Uvedený demografický vývoj sa týka celého Slovenska. Je preto nespochybniteľným faktom, že **význam a dopyt po sociálnych službách bude narastať**.

Podobne ako aj iné oblasti záujmu samosprávnych krajov, aj oblasť sociálnych služieb v sebe obsahuje **riziká výskytu korupčného konania**. Obzvlášť v prípade, ak ide o službu, po ktorej je vysoký dopyt a mnohí záujemcovia musia na službu čakať. V takýchto prípadoch je veľmi dôležité nastavenie mechanizmov rozhodovania, ktoré sú transparentné a nestranné.

Stav v oblasti pridelovania miest v sociálnych zariadeniach a ich kontroly

V zriaďovateľskej pôsobnosti KSK je **13 verejných zariadení sociálnych služieb** s celkovou kapacitou 1789 klientov, pričom celkovo tieto zariadenia poskytujú 41 služieb. Všetky sú právnou formou rozpočtové organizácie. KSK mal v minulosti jednu neziskovú organizáciu, no jej financovanie bolo problematické, preto preferuje formu rozpočtových organizácií. V rámci kraja **existujú aj neverejní poskytovatelia**, ktorí poskytujú 62 sociálnych služieb s celkovou kapacitou 1349 klientov. Vo väčšine prípadov ide o neziskové organizácie alebo charity. **KSK vedie register poskytovateľov** sociálnych služieb a zároveň **má kompetencie vo vybraných prípadoch kontrolovať** oprávnenosť využitia finančných prostriedkov z KSK a toho, či trvajú podmienky zaradenia do registra poskytovateľov.

Oblasť sociálnych služieb upravuje najmä legislatíva na národnej úrovni, ktorá určuje podmienky, za ktorých sa môže žiadateľ stať prijímateľom sociálnych služieb. Pri vybavovaní žiadosti o sociálnu službu postupuje KSK v súlade § 8 ods. 4 zákona č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách, ktorý hovorí, že ak fyzická osoba má vydané **právoplatné rozhodnutie o odkázanosti na sociálnu službu**, obec alebo vyšší územný celok v rozsahu svojej pôsobnosti **poskytne sociálnu službu alebo zabezpečí poskytovanie sociálnej služby podľa poradia** na základe vopred určených a zverejnených podrobností vedenia tohto poradia.

Žiadosť o prijatie do zariadenia občan podáva na Úrad KSK cez podateľňu. V osobitných prípadoch existuje možnosť podať aj dve žiadosti. Všetky žiadosti o zabezpečenie sociálnej služby v pôsobnosti VÚC **sú centrálné prijímané a evidované**, špecificky na Odbore sociálnych vecí a zdravotníctva (ďalej aj OSVaZ), čím sa prídete duplicitnému vedeniu žiadostí. Na webových stránkach KSK je zverejnená informácia, o tom ako kraj postupuje pri vybavovaní žiadosti občana. Súčasťou sú aj **zásady KSK pri poskytovaní služieb**. Tie hovoria predovšetkým o práve občana vybrať si typ služby, formu poskytovania, ako aj zariadenie a KSK deklaruje, že sociálna služba je občanovi zabezpečená podľa poradia došlých žiadostí.

Podľa usmernenia **o bezodkladnom poskytnutí služby**⁶⁵, je možné uprednostniť občana v poradovníku. Žiadosť o bezodkladné poskytnutie sociálnej služby podáva klient, ktorý si však pri tejto

⁶⁴ Výskumné demografické centrum. Dostupné na: <http://www.infostat.sk/vdc/>

⁶⁵ K postupu KSK pri bezodkladnom zabezpečení sociálnej služby:

KSK poskytuje sociálnu službu občanom bezodkladne v obmedzenej miere, aby zabránil špekulatívnemu zneužívaniu tohto inštitútu. Pri skúmaní nároku na bezodkladné poskytnutie sociálnej služby tiež skúma, či občan vyčerpal všetky alternatívy riešenia svojej nepriaznivej situácie, či už formou rôznych kompenzácií alebo poberaním sociálnych služieb ambulantnou alebo terénnou formou, ktoré sú v kompetencii miest a obcí. Pokiaľ je jedinou možnosťou riešiť situáciu občana umiestnením v zariadení sociálnych služieb, poskytovateľ a ani miesto poskytovania by pre občana (, ktorého život a zdravie je ohrozené) nemali byť určujúce. Sociálna služba sa preto zabezpečuje bezodkladne u poskytovateľov, ktorí hlásia voľné miesto, alebo majú spomedzi

žiadosti o bezodkladné poskytnutie služby nemôže vyberať zariadenie. Podľa vyjadrenia Odboru sociálnych vecí a zdravotníctva, je veľký tlak na sociálne služby v zriaďovateľskej pôsobnosti VÚC cez inštitút bezodkladného poskytnutia služby. O tom, či je bezodkladné poskytnutie služby opodstatnené rozhoduje interná komisia daného zariadenia, v ktorej sú zastúpení zamestnanci zariadenia a zriaďuje ju riaditeľ príslušného zariadenia. V zariadeniach sú internými smernicami zadefinované postupy pri posudzovaní žiadostí o bezodkladné poskytnutie sociálnej služby. Kontrola pri bezodkladnom prijímaní občanov je zabezpečená dvojstupňovo: riaditeľom zariadenia a Odborom sociálnych vecí a zdravotníctva KSK, ktorému poskytovatelia priebežne nahlasujú prijatie každého občana (najneskôr do 3 dní od jeho nástupu do zariadenia) a tiež predkladaním mesačnej evidencie prijímateľov sociálnej služby na odsúhlasenie. Aj neverejní poskytovatelia sociálnych služieb musia akékoľvek zmeny v poradovníkov zdôvodňovať.

Zákon o sociálnych službách **neukladá** samosprávnym krajom **povinnosť vedenia osobitnej evidencie žiadostí o bezodkladné zabezpečenie sociálnej služby**. Preto Odbor sociálnych vecí a zdravotníctva KSK vedie žiadosti o bezodkladné zabezpečenie sociálnej služby ako súčasť evidencie žiadostí o zabezpečenie sociálnej služby a špeciálnu evidenciu nevedie. Podľa údajov za rok 2018, bolo o bezodkladné poskytnutie služby požiadané celkovo 21-krát (21 občanov). Po preskúmaní splnenia podmienok bezodkladnosti (v súlade s interným postupom) bolo vyhovené 6 žiadateľom.

KSK ma taktiež vypracovanú **internú smernicu** (Usmernenie 5/2015) **k postupu vybavovania žiadostí** občanov. Tá zahŕňa postup zabezpečenia sociálnej služby pre občana, obsahuje aj vzory úradných listov. Usmernenie v neposlednom rade definuje kritériá vedenia a zverejňovania evidencie žiadostí o zabezpečenie poskytovania sociálnej služby, ktorá je zverejnená s na webovej stránke KSK a pravidelne aktualizovaná k 15. dňu v mesiaci. **V poradovníku** (evidencii) sú zaradení žiadatelia, ktorí neboli hneď umiestnení v zariadenia. Tieto poradovníky sú zverejňované na webových sídlach poskytovateľov. Poskytovatelia zverejňujú voľné miesta v zariadeniach a pravidelne aktualizujú na webovej stránke KSK prostredníctvom registra poskytovateľov. V prípade, že je kapacita zariadenia naplnená, sú všetky žiadosti o poskytnutie sociálnej služby zaradené do poradovníkov, ktoré zariadenia zverejňujú na svojich webových sídlach. Odbor sociálnych vecí KSK nevedie evidenciu čakateľov na voľné miesto u jednotlivých poskytovateľov. Vedie iba zoznam žiadostí odstúpených do evidencií čakateľov na poskytnutie sociálnej služby - interný register žiadateľov.

KSK zverejňuje aj **register všetkých poskytovateľov** sociálnych služieb na svojej webovej stránke, kde môže občan hľadať poskytovateľov na základe typu poskytovateľa, druhu služby, cieľovej skupiny či okresu. Register poskytuje informácie o kontaktných údajoch poskytovateľa a jeho registračné číslo, informácie o aktuálnych voľných miestach.

Každý občan, ktorý splnil zákonné podmienky potrebné pre prijatie do zariadenia sociálnych služieb (má vydané právoplatné rozhodnutie o odkázanosti), **má na sociálnu službu zákonný nárok** a OSVaZ KSK mu ju zabezpečí. Taktiež má právo výberu poskytovateľa. Poskytovateľ o prijatí občana nerozhoduje, ak ho o zabezpečenie sociálnej služby požiadala KSK, je povinný občanovi sociálnu službu poskytnúť. V prípade uvoľnenia miesta v zariadení sa siahla po aktuálnych žiadostiach a poradovníku.

poskytovateľov najkratší poradovník. Pokiaľ občan preferuje konkrétneho poskytovateľa môže byť súčasne zaradený do jeho evidencie čakateľov na voľné miesto. Zavedením tohto princípu KSK predchádza tiež tomu, aby sa v zariadeniach s vysokým počtom čakateľov už aj tak dlhé čakacie lehoty (cca 1 až 1,5 roka) neúmerne nepredlžovali. Ak o bezodkladné poskytnutie sociálnej služby žiada občan, ktorého žiadosť je vedená v poradovníku čakateľov konkrétneho zariadenia, postúpi KSK žiadosť na priame vybavenie tomuto poskytovateľovi. Všetky zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti KSK majú na základe odporúčania Odboru sociálnych vecí a zdravotníctva upravený postup vedenia a zverejnenia poradovníkov, a rovnako tak aj postup pri vybavovaní žiadostí o bezodkladné poskytnutie sociálnej služby.

POČET ŽIADOSTÍ O ZABEZPEČENIE SOCIÁLNEJ SLUŽBY A PRIEMERNÝ POČET DNÍ NA

VYBAVENIE ŽIADOSTI

	2015	2016	2017
Počet žiadostí (n)	714	671	698
Priemerný počet dní vybavenia žiadosti*	96 dní	186 dní	180 dní

* Od podania žiadosti, odstúpenie do zariadenia až po vybavenie žiadosti. Najdlhšia čakacia doba je v špecializovaných zariadeniach, poskytovaných pobytovou ročnou formou. Dlhodobu najvyšší počet záujemcov o sociálnu službu je v špecializovaných zariadeniach na území mesta Košice a Rožňavy. U týchto sa poskytovateľov sa dĺžka čakacej doby pohybuje od 1 - 1,5 roka

Zdroj: TIS na základe dát KSK

Ako naznačuje tabuľka nasledujúca tabuľka, **počet ľudí, ktorým sa nevyhovelo so žiadosťou z kapacitných dôvodov každoročne rastie**. Ľudia, ktorí nie sú umiestnení do želaného zariadenia sú zaradení do poradovníka, podľa poradia (dátumu prijatia žiadosti) a čakajú na voľné miesto. Občan je bezodkladne umiestnený do želaného zariadenia po uvoľnení miesta. Podľa vyjadrení Odboru sociálnych vecí a zdravotníctva, najvyšší dopyt po sociálnych službách je v zariadeniach, ktoré sa nachádzajú v mestách Košice, Rožňava a Trebišov.

POČET ČAKATEĽOV – ĽUDÍ V PORADOVNÍKCH ČAKAJÚCICH NA SOCIÁLNU SLUŽBU

Koniec kalendárneho roka	Verejní poskytovatelia	Neverejní poskytovatelia
2015	135	103
2016	184	110
2017	249	111

Zdroj: TIS na základe dát KSK

Kontrolu v zariadeniach sociálnych služieb (v zriaďovateľskej pôsobnosti KSK aj u neverejných poskytovateľov) vykonáva Útvar hlavného kontrolóra a Odbor sociálnych vecí a zdravotníctva KSK. Kontroly sa vykonávajú na základe **plánu kontrol** na príslušný kalendárny rok. Plán kontrol je neverejný a kontroly sú ohlasované vopred (v niektorých prípadoch s prihladením na predmet kontroly nie sú ohlásené). Odbor sociálnych vecí a zdravotníctva zostavuje plán na základe viacerých

kritérií - podľa počtu doručených podnetov; priebežnosť kontrol - kontrola aspoň raz za dva roky; predchádzajúce zistené pochybenia (následné kontroly).

Kontroly vykonávajú vždy najmenej dvaja zamestnanci Odboru sociálnych vecí a zdravotníctva⁶⁶. **Prípadný konflikt záujmov nie je riešený čestným prehlásením alebo iným formálnym vyhlásením o neustrannosti.** V prípade, že zamestnanci odboru poverení na výkon kontroly vedia o skutočnostiach zakladajúcich pochybnosti o nepredpojatosti, sú povinní tieto oznámiť vedúcemu OSVaZ. V praxi však doposiaľ takýto prípad nenastal.

POČET PODANÝCH SŤAŽNOSTÍ, VYKONANÉ KONTROLY A PRIJATÉ OPATRENIA

	Počet podaných sťažností	Vykonané kontroly	Počet prijatých opatrení
2015	11	10 (+ 1 ÚHK)	52
2016	24	23 (+ 1 ÚHK)	75
2017	20	15 (+ 5 ÚHK)	65

Zdroj: TIS na základe dát KSK

Vykonané kontroly najčastejšie zistili **nedostatky vo zverejňovaní informácií**: v dokumentoch (cenník, ekonomicky oprávnené náklady, organizačná štruktúra, domáci poriadok), v pracovnoprávných vzťahoch a personálnom zabezpečení, individuálnych plánoch prijímateľov a nedostatkoch v technických požiadavkách stavieb. Taktiež došlo k nehospodárnemu vynakladaniu finančných prostriedkov, nedostatkom vo verejnom obstarávaní a nezrovnalostiach v zmluvách o poskytovaní sociálnych služieb uzatvorených s prijímateľmi služby. V roku 2016 bolo v jednom prípade začaté konanie o výmaze z registra poskytovateľov sociálnych služieb. V nasledujúcom roku bolo vydané odporúčanie o odstúpení od zmluvy o poskytovaní finančného príspevku. **Kontroly vykonané v rokoch 2016 a 2017 našli nedostatky v 73 % resp. 93 % zariadení**, v ktorých boli vykonané kontroly. Takéto čísla naznačujú, že nedostatky sa vyskytujú pomerne často a vyšší počet kontrol by mal potenciál objaviť nedostatky aj v ďalších zariadeniach.

KSK nemá vypracovaný interný predpis pre výber riaditeľov zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti KSK. Riaditelia sú vyberaní na základe stanovených kritérií a zákona č. 552/2003 Z.z. o výkone prác vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov, ktoré sú pomerne všeobecné a vágne. **KSK nejde v tejto oblasti nad rámec zákona** a ďalej neupravuje kritéria na kvalifikáciu riaditeľa. Riaditeľa sociálneho zariadenia vyberá komisia menovaná predsedom KSK, ktorej členovia sú vybraní poslanci a poslankyne KSK. Vybraného uchádzača alebo uchádzačku schvaľuje zastupiteľstvo KSK.

Slabé miesta v oblasti pridelovania miest v sociálnych zariadeniach

- Do rozhodovania o bezodkladnom umiestnení do zariadení vstupujú aj riaditelia zariadení. Preto je ich výberu potrebné venovať v danom kontexte pozornosť. **KSK nejde v prípade výberu riaditeľov zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti KSK nad rámec zákona** a neupravuje interným predpisom kompetencie a kvalifikačné predpoklady riaditeľov či zloženie komisie, ktorá vyberá riaditeľa.

⁶⁶ V priebehu mesiaca september a október 2018 boli prijatí traja zamestnanci, ktorí budú zabezpečovať kontrolu poskytovateľov soc. služieb v súlade so zákonom o soc. službách

- Komisie, ktoré rozhodujú o opodstatnenosti bezodkladného umiestnenia do zariadenia, sú postavené na princípe špecializácie a hierarchie. O tom, či je bezodkladné poskytnutie služby opodstatnené, rozhoduje **interná komisia daného zariadenia**, v ktorej sú zastúpení zamestnanci zariadenia. KSK definuje metodickým usmernením kritéria a postupy v tejto oblasti a svoje kontroly cieli aj na ich dodržiavanie. Vzhľadom na citlivosť agendy a riziká s ňou spojené je vhodné uvažovať o posilnení kontroly v tejto oblasti cez náhodné typy kontroly a preverovania.
- Existuje notifikačná povinnosť v prípade predpojatosti spojenej s výkonom kontrol v zariadeniach, KSK však zatiaľ nemá zavedené **prekladanie vyhlásení o nestrannosti**.
- Nie vždy (pri všetkých zariadeniach) sú zverejňované **výročné správy zariadení** vrátane informácií, ktoré by verejnosť presvedčili o transparentnosti týchto zariadení (napr. ročný rozpočet atď.).
- Webové sídla v zriaďovateľskej pôsobnosti KSK nemajú dostatočne prehľadné a obsahovo kvalitné **webové stránky**. Užívateľská neprehľadnosť pramení z toho, že na stránke nie sú intuitívne umiestnené kategórie ako – poradovník a iné dokumenty o zariadení, ktoré sú dôležitými dokumentmi pre potenciálnych klientov.

Záver

Celkové hodnotenie				
A	B	C	D	E

Pridelovanie miest v sociálnych zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je KSK, **nevykazuje vážne znaky** vytvárajúce priestor na korupciu. **Existujú viaceré riziká**, ako je napr. schvaľovanie opodstatnenosti bezodkladného umiestnenia do zariadenia, ich vážnosť je však potrebné preskúmať samostatným prieskumom. Problémom, ktorý naznačili aj kontroly KSK, je **nedostatočné zverejňovanie informácií**.

Z vážnejších pochybení aj poskytnutie služby občanovi, ktorý **na službu nemá zákonný nárok**. KSK **nejde nad rámec zákona pri výbere riaditeľov** zariadení sociálnych služieb v zriaďovateľskej pôsobnosti. **Priestorom na zlepšenie sú aj webové stránky** zariadení, kde by prehľadnosť a kvalita obsahu mohla zvýšiť mieru informovania občanov.

POLITIKA TVORBY, ČERPANIA ROZPOČTU A INFORMOVANIA VEREJNOSTI O ROZPOČTE V KSK

Rozpočet akejkoľvek verejnej organizácie obsahuje dôležité informácie o jej aktivitách a jeho tvorba a kontrola je príležitosťou pre aktívne zapojenie občanov do rozhodovania o alokácií verejných zdrojov. Preto je dôležité **nastavenie pravidiel** pre procesy tvorby a zverejňovania informácií o **rozpočte, jeho zmenách a priebežnom čerpaní**.

Do rozpočtovej politiky spadajú aj **dotácie a granty**, ktoré každá samospráva môže prerozdeľovať, a práve táto oblasť môže byť **potenciálne riziková** v kontexte konfliktu záujmov. Tejto oblasti však venujeme v tejto správe samostatnú kapitolu. Rovnako do tejto oblasti spadajú aj informácie a **riadenie dlhu a pohľadávok samosprávneho kraja**, ktorý je z hľadiska hodnotenia INEKO⁶⁷, krajom s najhorším finančným zdravím spomedzi všetkých samosprávnych krajov na Slovensku.

Stav v oblasti rozpočtu

Volené orgány KSK a Úrad KSK postupujú pri tvorbe a prijímaní rozpočtu a jeho úprav **podľa platnej legislatívy**⁶⁸. Návrh rozpočtu sa pripravuje na Úrade KSK, na jeho tvorbe sa podieľajú aj **komisie zastupiteľstva**⁶⁹KSK. Členmi komisií zastupiteľstva KSK sú aj neposlanci, pričom platí pravidlo, že počet poslancov musí byť vyšší ako počet neposlancov. Podľa rokovacieho poriadku KSK, členov komisií, ktorí nie sú poslancami KSK, zvolí zastupiteľstvo KSK.

Návrhy na členov komisií neposlancov môžu podávať poslanci zastupiteľstva KSK, občianske združenia, iné organizácie a občania KSK. Komisie sú spravidla neverejné, ale môžu rozhodnúť o pozvaní ďalších účastníkov, napríklad odborníkov z praxe. Účast' členov komisií, poslancov aj neposlancov sa pravidelne zverejňuje a vyhodnocuje. Jednotlivé komisie zastupiteľstva KSK zverejňujú plány úloh na oba polroky príslušného roka, ako aj pozvánky a zápisnice zo zasadnutí.

Návrh rozpočtu KSK je zverejnený pred rokovaním zastupiteľstva KSK verejnosti na pripomienkovanie, a to na webovej stránke KSK a na úradnej tabuli KSK. Na webovej podstránke daného návrhu rozpočtu je v čase zverejnenia materiálov⁷⁰ (podľa zákona najmenej 15 dní pred schválením materiálov v zastupiteľstve) aktivovaný prístup na pripomienkové konanie pre verejnosť. Po uplynutí doby na pripomienkovanie je prístup zrušený. Každý občan, ktorý uvedie na seba kontakt, dostáva odpoveď na svoju pripomienku. **KSK nevyčleňuje žiadnu konkrétnu sumu na aktivity zamerané na informovanie verejnosti** a zapájanie verejnosti do tvorby rozpočtu.

V rozpočte sa nenachádza tzv. participatívna časť⁷¹, teda taká, o alokácií ktorej by rozhodoval iný orgán, napríklad občania, ktorí môžu hlasovaním rozhodovať alebo sa podieľať na rozhodovaní o tom, kam smeruje časť dostupných verejných zdrojov.

⁶⁷ INEKO. 2017. Hospodárenie miest, obcí a VÚC. Dostupné na: <http://www.hospodarenieobci.sk>

⁶⁸ Najmä podľa zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

⁶⁹ Finančná komisia, Sociálna komisia, Kultúrna komisia, Dopravná komisia, Školská komisia, Komisia regionálneho rozvoja, Komisia cestovného ruchu a cezhraničnej spolupráce, Komisia územného plánovania a životného prostredia, Komisia k hospodáreniu s majetkom, Komisia pre cirkevné a spoločenské otázky, Zdravotná komisia

⁷⁰ Podľa zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov najmenej 15 dní pred schválením materiálov v zastupiteľstve KSK

⁷¹ Ako napríklad v Trenčianskom samosprávnom kraji. Viac informácií na:

https://www.tsk.sk/financie/participativny-komunitny-rozpocet.html?page_id=390353

Súčasťou rozpočtového procesu KSK **nie je kampaň vysvetľujúca jednotlivé hlavné položky rozpočtu** a netvorí sa interaktívna forma rozpočtu⁷².

Štruktúra a forma návrhu rozpočtu naplňa zákonné požiadavky programového rozpočtovania, keď výdavková časť rozpočtu je uvedená v jednotlivých programoch a podprogramoch, pričom k nim prislúchajú merateľné ciele. Hoci jednotlivé prílohy návrhu rozpočtu podrobne rozpisujú jednotlivé výdavky, **KSK v tejto oblasti nejde nad rámec zákona a občan nemôže vidieť pod ukazovateľom výstupu konkrétne plánované aktivity**⁷³. Záverečný účet KSK vyhodnocuje mieru plnenia cieľov na základe stanovených ukazovateľov.

Plánované investície sú súčasťou rozpočtu KSK a jeho úprav, **KSK neviduje mimo rozpočtových dokumentov žiaden verejne dostupný zoznam plánovaných investícií**. Časť z plánovaných investícií je v rozpočte na daný roky. Absentuje však zoznam dlhodobu plánovaných investícií, ktorý by bol aj verejne dostupný. Kapitálové výdavky sa stanovujú na základe požiadaviek organizácií v zriaďovateľskej pôsobnosti KSK a Úradu KSK predkladaných odborom financií, ktorý ich postúpi odborom projektov a investícií riadenia projektov a následne je pripravený predbežný návrh rozpočtu. Po ich odsúhlasení sú tieto investície zahrnuté do návrhu rozpočtu, ktorý schvaľuje zastupiteľstvo KSK. Občania môžu pripomienkovať jednotlivé investičné akcie len prostredníctvom pripomienkovania rozpočtu.

Úpravy rozpočtu schvaľuje zastupiteľstvo KSK, tento **proces je v porovnaní s tvorbou rozpočtu menej otvorený participácií občanov**, kedy občania nemajú možnosť pripomienkovať návrhy úprav rozpočtu. Úpravy podliehajú štandardnému legislatívnemu procesu, ako je to aj v prípade iných materiálov na rokovanie zastupiteľstva KSK, t.j. návrh úpravy rozpočtu je materiál na rokovanie zastupiteľstva KSK.

Schválené úpravy rozpočtu však nie sú zverejnené na webovej stránke KSK na osobitnom mieste pri schválení rozpočtu KSK na aktuálny rok. Tieto úpravy rozpočtu sa zverejňujú iba dočasne, kým sa nezverejní záverečný účet KSK, v ktorom sú všetky úpravy rozpočtu obsiahnuté. Inými slovami, všetky úpravy rozpočtu za rozpočtový rok sú sumárne uvedené až v záverečnom účte KSK daného rozpočtového roka. Uvedené úpravy rozpočtu sú zverejnené v sekcii zastupiteľstva ako bod programu konkrétneho rokovania zastupiteľstva KSK, v ktorom sa schvaľovala úprava rozpočtu. **Úpravy rozpočtu nie sú zverejňované na úradnej tabuli**.

Úpravy rozpočtu v rámci svojej kompetencie určenej zastupiteľstvom KSK robí aj predseda KSK. **Predseda KSK má kompetenciu určenú zastupiteľstvom KSK meniť výšku rozpočtu** v rámci odvetvia⁷⁴ do výšky 10 % zo zastupiteľstvom KSK schváleného príslušného záväzného ukazovateľa oddielu odkiaľ sú rozpočtové prostriedky presúvané v jednotlivých kapitolách.

Ďalej má tiež kompetenciu **presúvať zdroje** medzi odvetviami do výšky 5 % a taktiež môže upravovať výšku finančných operácií (príjmov aj výdavkov) v rámci rozpočtu o 2,5 %. Podľa vyjadrení KSK k takýmto zmenám dochádza pri nepredvídateľných alebo krízových situáciách (napr. zabezpečenie spolufinancovania projektov či havárie v budovách), kde je v mnohých prípadoch potreba vyčleniť prostriedky v krátkom čase.

Úpravy rozpočtu vo vyššie uvedenom rozmedzí nepodliehajú schváleniu zastupiteľstva KSK, rozhoduje predseda KSK. Jednotlivé zmeny z kompetencie predsedu KSK sú evidované v záverečnom účte KSK k danému roku a v jednotlivých úpravách rozpočtu, ktoré sú uverejnené v sekcii rokovanie zastupiteľstva.

⁷² Ako napríklad v meste Bratislava. Viac informácií na: <https://bratislava.sk/sk/interaktivny-rozpocet>

⁷³ Napríklad akými aktivitami v danom roku plánuje KSK plniť ciele humanizácie prostredia a poskytovania sociálnych služieb, či napríklad v akých konkrétnych sociálnych zariadeniach plánuje KSK rušiť viacpostelové izby.

⁷⁴ Napríklad odvetvie kultúry, dopravy, sociálneho zabezpečenia a pod.

Ako môžeme vidieť z tabuľky *Zmeny, úpravy a presuny rozpočtu*, každoročne sa upravuje výška výdavkov rozpočtu od približne 10 % (v roku 2017) do 14 % (v roku 2015). Presuny medzi odvetviami rozpočtu a presuny bežných výdavkov do kapitálových výdavkov sú posledné dva roky relatívne stabilné. Podobne je na tom aj objem úprav formou opatrenia predsedu KSK. V rokoch 2016 a 2017 upravil predseda v rámci svojej kompetencie rozpočet o 1,2 % respektíve až o 1,1 %. Avšak v kontexte podielu z celkových zmien v rozpočte v danom roku, predstavuje výška úprav predsedu KSK 9,6 % respektíve 12,2 % v príslušných rokoch. Inými slovami, ide o objem verejných zdrojov, ktoré predstavuje každé desiate respektíve každé ôsme euro, o ktoré bol navýšený rozpočet v roku 2016 respektíve 2017.

ZMENY, ÚPRAVY A PRESUNY ROZPOČTU 2015-2017

	2015	2016	2017
Schválený rozpočet výdavkov vrátane VFO na daný rok	211 118 245	195 700 169	232 973 988
Upravený rozpočet výdavkov vrátane VFO k 31.12. daného roka	241 185 225	222 414 343	255 124 224
Výška úprav rozpočtu výdavkov v danom roku	30 066 980 (14,2 %)	26 714 174 (13,7 %)	22 150 236 (9,5 %)
Úpravy rozpočtu formou rozpočtového opatrenia predsedu (z výšky rozpočtu k 31.12. daného roka)	873 506 (0,4 %)	2 573 664 (1,2 %)	2 693 538 (1,1 %)
Presuny medzi odvetviami rozpočtu	818 770	331 692	326 779
Presuny z bežných do kapitálových výdavkov	137 162	48 479	70 660

Zdroj: TIS na základe dát KSK (Pozn. v zátvorke sú percentuálne zmeny rozpočtu v danom roku)

V zmysle zákona tiež prebieha proces tvorby, pripomienkovania a schvaľovania záverečného účtu KSK.

PRESUNY MEDZI ODVETVIAMI V ROZPOČTE KSK 2017

Odvetvie	Presun v rámci odvetvia (max. 10 %)	Presun medzi odvetviami (max. 5 %)
Úrad KSK	0,03%	1,67%
Správa majetku KSK	0,00%	4,13%
Doprava	0,00%	0,07%
Kultúra	0,28%	0,93%
Školstvo	0,00%	0,02%
Sociálne	0,05%	0,06%

Zdroj: TIS na základe dát KSK

Občania majú možnosť pripomenkovať návrh rozdelenia prebytku hospodárenia KSK a to formou pripomienky cez kontaktný formulár na webovej stránke - cez elektronické služby KSK, mailom, osobne alebo poštou. **Takýto formulár či iná viditeľná informácia o možnosti pripomienkovania, však nie je na webovej stránke KSK nikde uvedená.** Podľa vyjadrení KSK, občania spravidla pripomienky nezasielajú a subjektmi, ktoré pravidelne pripomienkujú návrh rozpočtu sú najmä členovia komisií zastupiteľstva KSK a hlavný kontrolór KSK.

KSK tvorí tzv. **zoznam investičných priorít** resp. investičný zoznam - zásobník projektov. Tento interný dokument obsahuje jednotlivé potenciálne investície v KSK. Jednotlivé odbory Úradu KSK rozhodujú o prioritách a následne prebieha interné pripomienkovanie v príslušných odboroch Úradu KSK. Kritériá zaradenia projektu do investičného plánu nie sú nijakým spôsobom formalizované a skôr intuitívne sa uplatňuje rozhodovanie na základe akútности riešenia (napr. havarijný stav) a potenciálu získania ďalších zdrojov pre KSK (napr. spolufinancovanie projektov). Tento zoznam priorít resp. investičný zoznam má v kompetencii Odboru projektov a investícií Úradu KSK.

KSK neposkytuje informácie o priebežnom čerpaní rozpočtu na mesačnej či štvrťročnej báze a poskytuje informácie len za prvý polrok v rámci dokumentu Plnenie rozpočtu KSK za 1. polrok a za celý rok v rámci dokumentu záverečný účet KSK, ktoré uvádzajú koľko peňazí a kam (*cashflow*) odišlo z účtov KSK.

Rovnako v zmysle zákonných štandardov je to pri zverejňovaní zmlúv, objednávok a faktúr. Na webovej stránke KSK kraj zverejňuje všetky objednávky, zmluvy a faktúry pre všetky organizácie v zriaďovateľskej kompetencii KSK. Tie zverejňujú aj ostatné organizácie v zriaďovateľskej kompetencii KSK na svojich internetových stránkach vo vopred pripravenej jednotnej štruktúre.

Nad rámec zákona KSK zverejňuje výročnú správu. Dokument je obsahovo bohatý a umožňuje pochopiť zmysel (účel) výdavkov KSK počas celého roka. Dokument obsahuje informácie o vývoji dlhovej služby KSK, no prehľadne spracované údaje, prípadne vizualizácia, vývoja dlhu v čase KSK chýba⁷⁵. KSK taktiež zverejňuje záverečný účet a taktiež aj údaje o rozpočte po skončení rozpočtového roka, ktoré uvádzajú aj informáciu o zmene záväzkov a pohľadávok.

Slabé miesta v oblasti rozpočtu

Slabé miesta v danej oblasti sme identifikovali hlavne v kontexte **informovania verejnosti**:

⁷⁵ KSK na svojej webovej stránke v sekcii Sledovanie stavu a vývoja dlhu síce uvádza štatistiky o vývoji dlhu od 2015 do 2018, avšak pre bežného užívateľa v nedostatočnej prehľadnej a jednoduchej forme.

- **Komisie zastupiteľstva KSK**, kde sa diskutuje o rozpočte, sú spravidla neverejné. Aj keď sú dostupné zápisnice z rokovaní daných komisií, možnosť prísť na ich zasadnutia by otvárala ďalšie možnosti na aktívne získavanie informácií o rozpočte a investíciách KSK a zapájanie sa do rozhodovania.
- **Návrhy úprav rozpočtu** nie sú zverejňované na úradnej tabuli, ako je to v prípade zverejňovania návrhu nového rozpočtu. Sú zverejňované až po schválení zastupiteľstva KSK iba ako výstup zo zastupiteľstva, priamo v sekcii rozpočtu len dočasne.
- K úprave rozpočtu KSK nepristupuje ako k novému návrhu rozpočtu. **Návrhy zmien rozpočtu** podliehajú štandardnému legislatívnemu procesu ako „obyčajné“ materiály, nie špecifickému postupu s výrazne vyššou mierou zverejňovania informácií - ako v prípade návrhu nového rozpočtu. Tento fakt obmedzuje možnosť participácie verejnosti pri príprave a pripomienkovaní úprav rozpočtu.
- KSK poskytuje informácie o **priebežnom čerpaní rozpočtu**, avšak iba na polročnej a celoročnej báze.
- **Programový rozpočet KSK** v mnohých prípadoch neposkytuje, ani v prílohách návrhu rozpočtu, prehľad konkrétnych aktivít, ktorými chce KSK dosahovať stanovené ciele.
- Pri **vykonávaní úprav rozpočtu** má pomerne veľkú voľnosť v rozhodovaní predseda KSK, obzvlášť v kontexte navýšených verejných zdrojov z celkových zmien v rozpočte v danom roku.
- KSK nevyčleňuje sumu na **tzv. participatívne rozpočtovanie**, ktoré je aj podľa Európskeho parlamentu⁷⁶ vhodným nástrojom pre samosprávy pri naplňaní cieľov zvyšovania miery občianskej participácie, zodpovedania sa občanom a transparentnosti.
- Podobne KSK nevyčleňuje konkrétnu sumu na **aktivity zamerané na informovanie verejnosti** a zapájanie verejnosti do tvorby rozpočtu.
- KSK neorganizuje **vysvetľujúcu kampaň** na jednotlivé hlavné položky rozpočtu a netvorí **interaktívnu formu rozpočtu**.

Záver

Celkové hodnotenie				
A	B	C	D	E

KSK pri informovaní o rozpočte dodržiava zákonom definované pravidlá, **nejde však nad ich rámec**. Napríklad programový rozpočet naplňa všetky požiadavky definované zákonom, no pre prehľadnosť a účinnejšiu kontrolu **chýba prehľad konkrétnych aktivít**, ktorými chce KSK dosahovať ciele stanovené v rozpočte. Priestor na zlepšenie je **v oblasti poskytovania informácií**, napríklad o zmenách rozpočtu a spôsobe zapojenia verejnosti do rozpočtového procesu.

V mnohých mestách už aj v slovenskom prostredí je trendom **zverejňovanie interaktívneho rozpočtu**, ktorý zvyšuje mieru informovania občanov. Podobne je trendom vyššia miera zapájania občanov formou **participatívneho rozpočtu**, teda ovplyvňovania toho, kam a na čo časť zdrojov z rozpočtu pôjde. Predseda KSK má **rozsiahlu voľnosť v rozhodovaní** pri vykonávaní úprav rozpočtu, objem týchto úprav dosahuje 1,1 až 1,2 % z objemu celého rozpočtu v danom roku. V kontexte navýšených verejných zdrojov z celkových zmien v rozpočte v danom roku, však ide až o 10 resp. 12 %. Takáto miera voľnosti v rozhodovaní a miera jej využívania, vytvára **riziko neefektívneho využitia verejných zdrojov**.

⁷⁶ EP Participatory budgeting: An innovative approach. 2016 Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573894/EPRS_BRI%282016%29573894_EN.pdf

POLITIKA POSKYTOVANIA POVOLENÍ NA PREVÁDZKOVANIE ZDRAVOTNÍCKYCH ZARIADENÍ A ICH KONTROLA

Samosprávny kraj má v rámci preneseného výkonu štátnej správy kompetenciu **vydávať povolenie na prevádzkovanie zdravotníckych zariadení** fyzickou alebo právnickou osobou, pričom ide o jeden z nástrojov regionálnych samospráv v oblasti zdravotníckych služieb. Košický samosprávny kraj (ďalej len KSK) registruje **viac ako 3 500 zdravotníckych zariadení vo svojich 11 okresoch**. Aj vzhľadom na počet zdravotníckych zariadení, a teda aj poskytnutých povolení a samotnú spoločenskú dôležitosť zdravotníckych služieb pre občanov kraja, by mal proces rozhodovania o vydaní alebo nevydaní povolenia **spĺňať základné atribúty** rozhodovania vo verejnom sektore, medzi ktoré patria **predvídateľnosť procesu, jeho nestrannosť a transparentnosť**.

Stav v oblasti poskytovania povolení pre zdravotnícke zariadenia

KSK má na starosti **rozhodovanie o vydaní povolenia** na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia lekárom. Nasledujúca tabuľka poukazuje na množstvo prijatých žiadostí v tejto agende a taktiež, koľko povolení bolo vydaných. Dáta **nepoukazujú na prevyšovanie dopytu počtu žiadostí** nad počtom vydaných povolení, a to aj vzhľadom na to, že po splnení podmienok povolenia sú vydávané.

POVOLENIA NA PREVÁDZKOVANIE ZDRAVOTNÍCKEHO ZARIADENIA LEKÁROM

	2016	2017
Žiadosti (n)	37	47
Vydané nové povolenia (n)	37	47
Zmenové	207	138
Zrušovacie	45	38
Dočasne pozastavené / prerušené konania	2	4

Zdroj: TIS na základe dát KSK

Najčastejším typom rozhodnutia sú zmenové povolenia, ktoré v praxi znamenajú, že FO alebo PO požiada KSK o zmenu odborného zamerania zdravotníckeho zariadenia s platným povolením, alebo o zmenu odborného zástupcu či miesta prevádzkovania zdravotníckeho zariadenia. **Najčastejším dôvodom zániku povolenia je úmrtie doktora.**

Ak sa uvoľní miesto/zdravotnícke zariadenie, Odbor sociálnych vecí a zdravotníctva informáciu zverejňuje na webovej stránke KSK v sekcii zdravotníctvo. V tomto prípade platí, že tá FO alebo PO, **ktorá ako prvá zareaguje a požiada** o povolenie na prevádzkovanie zariadenia a splní podmienky zákonom, povolenie aj dostane. V mnohých prípadoch sa stáva, že odchádzajúci lekár je dohodnutý s nasledovníkom, ktorý preberie ambulanciu⁷⁷. Druhým najčastejším dôvodom konania je zmena osoby

⁷⁷ V takomto prípade sa odchádzajúci lekár a nasledovník zosynchronizujú - lekár oznámi ukončenie/zrušenie povolenia a nastupujúci lekár podá žiadosť o povolenie.

z FO na PO. Vzhľadom na to, že PO majú často právneho zástupcu, proces KSK vníma komunikáciu PO so žiadateľom ako plynulejšiu.

KSK rozhoduje o pridelení uvedeného povolenia fyzickým a právnickým osobám na základe zákona č. 578/2004 Z.z. Zákon o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti (č. 578/2004) **definuje podmienky na vydanie povolenia** na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia a doklady, ktoré musí predkladateľ predložiť. V KSK rozhoduje o povoleniach **Odbor sociálnych vecí a zdravotníctva**, špecificky Referát zdravotníctva a konečné rozhodnutie a podpis je v kompetencii lekára samosprávneho kraja.

Lekár samosprávneho kraja je prítomný na Úrade KSK dvakrát do týždňa. Pri rozhodovaní sa opiera o kritéria definované v predmetnom zákone, konkrétne ide o zákonne podmienky pre žiadateľov § 12 (odseky 1 až 3) a náležitosti žiadostí § 13. V praxi tak platí, že ak žiadateľ splní zákonom stanovené podmienky, KSK mu musí povolenie vydať. Zároveň je potrebné upozorniť, **že v mnohých prípadoch ide o prevod z fyzickej na právnickú osobu**, a teda nedochádza k navýšeniu počtu poskytovateľov zdravotnej starostlivosti (lekárov), ale k zmene právnej formy ich fungovania.

Pravidlá riešenia konfliktu záujmov pri rozhodovaní o povoleniach lekárom nie je v KSK prítomná a ani zamestnanci Odboru sociálnych vecí a zdravotníctva či lekár, sestra a farmaceut samosprávneho kraja nepredkladajú prehlásenie o nestrannosti. Hoci zákon taxatívne nepožaduje od lekára, sestry a farmaceuta samosprávneho kraja žiadne osobitné prehlásenia o nestrannosti a zákon definuje podmienky na základe ktorých sa povolenie udeľuje, uvedenú oblasť nemá vnútornými pravidlami upravenú ani KSK.

Na internetovej stránke kraja sa **zverejňuje informácia o podmienkach**, ktoré musí spĺňať žiadateľ o vydanie povolenia na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia, ako aj formuláre jednotlivých žiadostí spojených s vydaním povolenia. Jednotlivé formuláre sú nielen vo formáte word a pdf, ale webová stránka odkazuje potenciálnych žiadateľov s aktivovaným elektronickým podpisom aj na elektronické formuláre, pri ktorých podaní je o 50 % nižší správny poplatok⁷⁸⁷⁹.

Na internetovej stránke kraja sa **nezverejňuje zoznam udelených povolení** za každý kalendárny rok a neexistuje ani archív rozhodnutí za minulé roky. Kraj **zverejňuje register poskytovateľov** zdravotnej starostlivosti, teda tých zariadení, ktorým boli v nejakom čase vydané platné povolenia na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia a informácia o pridelených zdravotných obvodoch. Ide o nasledovné typy informácií:

- názov právnickej/fyzickej osoby, ktorej bolo vydané povolenie na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia, miesto výkonu, ordinačné hodiny, lekára a zdravotnej sestry, kontaktné údaje, odborné zameranie, druh zariadenia, identifikátor, IČO, lokalizáciu na googlemaps, neprítomnosť v ambulancii (, ak je hlásená) a podobne.

KSK považuje zverejňovanie tohto rozsahu informácií za postačujúce. Pre potreby klienta daných služieb sa však otvára otázka, či prehľad názvov právnických a fyzických osôb poskytovateľov zdravotnej starostlivosti je pre nich dostatočnou informáciou o lekároch, ktorí zdravotné služby v realite poskytujú, a s ktorými sú v kontakte.

Údaje z registra sú automaticky migrované na všetky ďalšie organizácie, ako je Sociálna poisťovňa, Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, Národné centrum zdravotníckych informácií, Ministerstvo zdravotníctva SR, stavovské organizácie a Štatistický úrad SR.

⁷⁸ Podľa zákona 145/1995 Z.z. o správnych poplatkoch. Najviac však môže byť znížený o 70 euro.

⁷⁹ Podľa vyjadrení Odboru sociálnych vecí a zdravotníctva, neevidujú nárast počtu elektronických žiadostí.

Na stránke uverejňuje KSK aj **zoznam voľných ambulancií**, teda priestorov, v ktorých sa ukončuje, resp. došlo k ukončeniu poskytovania zdravotnej starostlivosti a sú vhodné na ďalšie využívanie v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti pre pacientov.

Kraj neviduje žiadny zoznam či tzv. čiernu listinu FO či PO, ktorí porušili podmienky povolenia. KSK však má elektronickú aplikáciu, v rámci ktorej evidujú okrem podnetov a sťažností voči poskytovateľom zdravotníckych služieb aj tých, ktorí porušili povinnosti poskytovateľa a bola im v správnom konaní udelená pokuta. Každé opakované zistenie porušenia povinnosti má za následok zvýšenie pokuty podľa interného sadzovníka. **Táto evidencia však nie je verejne dostupná** a na webovej stránke sa nachádzajú len dva vzory udelených pokút so začleneným údajom o poskytovateľovi, ktorému bola udelená pokuta. Vzhľadom na skutočnosť, že kompetencie KSK sú v danej agende pomerne úzke, a to len v oblasti administratívneho pochybenia subjektov, ktoré majú povolenie na poskytovanie zdravotnej starostlivosti, sa otvára otázka poskytovania súhrnného prehľadu pochybení o lekároch, ktorí v ich KSK pôsobia a to pochybení, ktoré boli identifikované Úradom pre zdravotnú starostlivosť a Lekárskou komorou.

Čo sa týka **výkonu kontroly nad povoleniami vydaných lekárom**, kontrolu KSK vykonávajú lekári, sestry a farmaceuti samosprávneho kraja. Kompetencie lekára, sestry a farmaceuta samosprávneho kraja sú upravené viacerými právnymi normami⁸⁰. Za roky 2015 až 2018 neviduje KSK žiadnu konkrétnu sťažnosť na činnosť lekára samosprávneho kraja. O vykonaní konkrétnej kontroly dodržiavania podmienok povolenia rozhoduje vedúci lekár samosprávneho kraja. Odbor sociálnych vecí a zdravotníctva má však na príslušný kalendárny rok vypracovaný plán kontrol.

Plán kontrol pozostáva zo špecifikácie dvojice okresov, v ktorých prebehne kontrola a typu zdravotníckeho zariadenia. Podľa vyjadrenia Odbor sociálnych vecí a zdravotníctva výber konkrétneho zariadenia a náhodný, no prioritou je na tie zariadenia, na ktoré boli sťažnosti a prijaté oznámenia od iných orgánov a zameriava sa na kontrolu nových poskytovateľov.

Vyššie uvedené kritéria poskytujú veľký priestor na neobjektívny výber kontrolovaného poskytovateľa. Podnety na kontroly zariadení prichádzajú takmer výlučne od samotných pacientov, častokrát anonymné podania. Pokiaľ sú tieto podania vyhodnotené lekárom samosprávneho kraja ako opodstatnené⁸¹, teda spadajú do pôsobnosti KSK, prebehne kontrola. Zároveň podľa vyjadrení daného odboru, v prípade, ak prebehne kontrola v konkrétnom regióne, lekár samosprávneho kraja spolu so sprievodom spravia náhodnú kontrolu v niektorom zo zariadení v danom okrese.

KSK deklaruje, že kontrolné skupiny, ktoré kontrolujú dodržiavanie podmienok povolení, sú zostavované tak, aby sa prípadnému konfliktu záujmov predchádzalo, napríklad tým, že na kontroly ide lekár samosprávneho kraja vždy so zamestnancom alebo zamestnankyňou daného odboru⁸² KSK alebo so sestrou samosprávneho kraja. **Absentuje však akékoľvek formalizované prehlásenie nestrannosti členov kontrolnej skupiny.**

⁸⁰Zákon č. 362/2011 Z.z. o liekoch a zdravotníckych pomôckach, Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme, Zákon č. 576/2004 Z.z. o zdravotnej starostlivosti, Zákon č. 578/2004 Z.z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve, Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 296/2010 Z.z. o odbornej spôsobilosti na výkon zdravotníckeho povolania, Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 513/2011 Z.z. o používaní profesijných titulov a ich skratiek viažucich sa na odbornú spôsobilosť na výkon zdravotníckeho povolania, Vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 321/2005 Z.z. o rozsahu praxe v niektorých zdravotníckych povolaniach, Vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 366/2005 Z.z. o kritériách a spôsobe hodnotenia sústavného vzdelávania zdravotníckych pracovníkov.

⁸¹Niektoré z podnetov sú napríklad v pôsobnosti Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou.

⁸²V prípade, že na kontrolu s lekárom samosprávneho kraja ide zamestnanec alebo zamestnankyňa Odboru sociálnych vecí a zdravotníctva, kontrola je čiastočne limitovaná, keďže zamestnanci daného odboru nemôžu nahliadať do zdravotných dokumentácií, tak ako to môžu robiť lekár a sestra samosprávneho kraja.

Odbor sociálnych vecí a zdravotníctva vykonáva kontrolu plnenia podmienok udelenia povolení na prevádzkovanie zdravotníckych zariadení aj prostredníctvom interného systému, v ktorom evidujú aktuálnosť dokumentov, ako napríklad trvanie nájomnej zmluvy, aktuálnosť ordinačných hodín a podobne.

Ako môžeme vidieť v nasledujúcej tabuľke, počet podaní bol v rokoch 2016 a 2017 relatívne stabilný, keď menej ako tretina podnetov bola vyhodnotená ako opodstatnená. V roku 2018 však, na základe dát z KSK do septembra 2018, vidíme nárast v počte sťažností, len do septembra ich bolo doručených 75.

Neexistuje žiadny predpis, ktorý by upravoval rozhodovanie o vykonaní kontroly. Legislatíva na národnej úrovni len stanovuje, v akých prípadoch sa udeľuje pokuta, a že pred udelením pokuty, je nevyhnutné vykonať kontrolu.

POČET KONTROL DODRŽIAVANIA PODMIENOK POVOLENIA

	2016	2017
Na úseku zdravotníctva	54	43
Na úseku farmácie	26	20
Počet sťažností	2	0
Počet podaní (44 vyhodnotených ako opodstatnených)	133	122 (35 vyhodnotených ako opodstatnených)
Konanie o uložení pokuty (16 po kontrole, ostatné na základe podnetu)	38	36 (15 po kontrole, ostatné na základe podnetu)

Zdroj: autori na základe údajov o pokutách - Správy o vybavovaní sťažností, podaní, petícií a správnych konaní na referáte zdravotníctva Odboru sociálnych vecí a zdravotníctva za rok 2016 (1) a 2017 (2).

83

Referát zdravotníctva vypracúva každoročne **hodnotiace správy** za každú oblasť. Záväzné opatrenia sú každoročne zhrnuté a zverejnené v Správe o vybavovaní sťažností, podaní, petícií a správnych konaní na referáte zdravotníctva Odboru sociálnych vecí a zdravotníctva, ktorá je zverejnená online. Jednotlivé záväzné opatrenia sú následne súčasťou koncepčných materiálov v oblasti zdravotníctva, napríklad Priorít zdravotnej politiky KSK, materiál s výhľadom na štyri roky. KSK zverejňuje každý rok stav plnenia priorít v oblasti zdravotnej politiky na svojej webovej stránke.

Slabé miesta v oblasti poskytovania povolení pre zdravotnícke zariadenia

- Žiaden interný predpis **KSK nemá definované explicitné pravidlá na riešenie potenciálneho konfliktu záujmov** tých, ktorí rozhodujú o tom, kde sa kontrola vykonáva a kto ju vykonáva. V takejto situácii sa môže stať, že v príslušnom decíznom orgáne môžu sedieť aj rodinní príslušníci žiadateľa či partneri pri podnikaní. Napríklad v prípade rozhodovania o tom, **kde**

⁸³(1) Viac informácií na: <https://web.vucke.sk/files/zdravotnictvo/analyza-vyb-podani-staznosti-2016.pdf>

(2) Viac informácií na: <https://web.vucke.sk/files/sk/kompetencie/zdravotnictvo/koncepcne-materaly/analyza-vyb-podani-staznosti-2017.pdf>

konkrétne, teda v akom zariadení **sa vykoná kontrola**, keďže ani samotný zákon či interná norma **KSK nedefinuje**, v akých prípadoch sa má kontrola uskutočniť. V prípade kontroly, nie je nijakým spôsobom ošetrený možný konflikt záujmov členov kontrolnej skupiny a decizorov, ktorí vyhodnocujú relevantnosť podaných sťažností a podaní.

- Odbor sociálnych vecí a zdravotníctva síce má vypracovaný **plán kontrol, no ten je veľmi všeobecný** a tieto kontroly mimo podnetov od občanov sú vykonávané na základe rozhodnutia lekára samosprávneho kraja, a to podľa jeho uváženia, hoci sa prihliada na to, či je poskytovateľ nový a na podnety od občanov a iných orgánov. Nie je však formálne spracovaný **prehľad konkrétnejších kritérií** (problémovosť poskytovateľa v minulosti, dopyt po zariadení, doba od poslednej kontroly, predchádzajúca sťažnosť na doktorov, výsledky prieskumu spokojnosti pacientov a pod.), ktoré by mal pri príprave tohto plánu brať do úvahy, a ktoré by tak boli kontrolovateľné.
- KSK **nezverejňuje** kompletne informácie o rozhodovaní o výkone kontroly v tejto oblasti. V Správe o vybavovaní sťažností, podaní, petícií a správnych konaní na referáte zdravotníctva, Odboru sociálnych vecí a zdravotníctva, je všeobecná informácia (počet, typ podaní/sťažností, počet kontrol). Chýba prehľad konkrétnych zistení a udelené pokuty v konkrétnych zariadeniach.
- Na stránkach KSK **nie je dostupný archív** všetkých rozhodnutí o udelení povolení pre konkrétne zariadenia. KSK poskytuje len register všetkých zariadení, ktoré v nejakom čase získali povolenia.

Záver

Celkové hodnotenie				
A	B	C	D	E

Na základe zistených informácií je možné urobiť záver, že pri rozhodovaní o kontrolách v zdravotníckych zariadeniach **existujú viaceré slabé miesta**. Aj vzhľadom na to, že v kraji je vydaných viac ako 3 500 aktívnych a platných povolení na prevádzkovanie zdravotníckych zariadení, je dôležité **precíznejšie nastaviť systém kontroly a tvorby plánu kontroly**. Hlavným dôvodom je, aby sa nestávalo, že do niektorého zo zariadenia, ktoré je potenciálne problematické (dopyt, či ľudia majú alternatívu a pod.), **nikdy nepríde kontrola**.

Slabé miesto súvisí aj s **potenciálnym konfliktom záujmov decizorov** pri prideľovaní povolení, pri rozhodovaní o kontrole, ako aj pri samotnom výkone kontroly. Slabé miesto sme identifikovali aj **v kontexte transparentnosti**, predovšetkým v oblasti informovania o konkrétnych pochybeniach a udelených pokutách v konkrétnych zariadeniach.

POLITIKA VYDÁVANIA LICENCIÍ DOPRAVCOM

Dopravcovia, ktorí poskytujú službu prepravy, sú dôležitou súčasťou dopravnej infraštruktúry každého samosprávneho kraja. Zabezpečenie kvalitnej, bezpečnej a cenovo dostupnej služby je pre občanov jednou z dôležitých oblastí, ktoré patria medzi kompetencie VÚC. KSK považuje integrovanú a udržateľnú dopravu, do ktorej patrí aj autobusová doprava, za jednu z kľúčových výziev v oblasti doprava⁸⁴. Aj preto je potrebné v oblasti vydávania licencií dopravcom **nastaviť pravidlá, ktoré by zamedzovali možnosti korupcie** a iných nekalých praktík, a zároveň by **zabezpečovali vysokú kvalitu** danej služby.

Stav v oblasti vydávania licencií dopravcom

V kontexte oblasti záujmu KSK v **udeľovaní licencií dopravcom**, je to Odbor dopravy Úradu KSK, ktorý udeľuje, prípadne **odníma a vykonáva zmeny** dopravných licencií na vnútroštátnu pravidelnú autobusovú dopravu, vedie evidenciu jednotlivých licencií a kontroluje dodržiavanie ustanovení rozhodnutí udelených licencií. Zároveň vykonáva **odborný dozor** nad cestnou dopravou v kraji a v neposlednom rade je objednávateľom dopravných služieb vo verejnom záujme na území kraja.

V zmysle zákona č. 56/2012 Z. z. o cestnej doprave má KSK legislatívnu povinnosť **vydávať dopravné licencie** na pravidelnú autobusovú dopravu na svojom území (§ 43). Samosprávny kraj **udeľuje, odníma alebo mení** dopravné licencie na prímestskú alebo diaľkovú pravidelnú autobusovú dopravu⁸⁵ a vedie ich evidenciu. Táto kompetencia bola prenesená na úrad pri vzniku vyšších územných celkov. Okrem zákona č. 56/2012 Z. z. o cestnej doprave, vydávanie licencií dopravcom riadi aj vyhláška Ministerstva dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky č. 124/2012 Z.z., ktorou sa vykonáva zákon č. 56/2012 Z. z. o cestnej doprave.

Pravidelná verejná autobusová preprava osôb na území KSK je vykonávaná podnikmi eurobus, a.s. a ARRIVA Michalovce, a.s. a jedna linka aj Dopravným podnikom mesta Košice, a.s.⁸⁶. Na webovej stránke KSK v sekcii pravidelná autobusová doprava je dostupná evidencia dopravcov, ktorým bola udelená dopravná licencia. Táto evidencia dopravcov je aktualizovaná pri vydaní nových licencií.

Zákazky podnikom (eurobus a ARRIVA) boli **pridelené priamym zadaním na deväť rokov** (2009-2017) a následne dodatkami⁸⁷ k zmluve pre obe spoločnosti predĺžené do konca roka 2021. Dôvodom priameho zadania bol, podľa vyjadrenia Odboru dopravy KSK, problém s nepripravenou legislatívou zo strany štátnej správy.

Oba dodatky s eurobus, a.s. a ARRIVA Michalovce, a.s. boli podpísané v septembri 2017⁸⁸. Pre oba dopravné podniky je schválená tarifa, ktorá je taktiež v podrobnej forme zverejnená na webovej stránke KSK.

Podľa vyjadrení Odboru dopravy KSK, kraj **plánuje verejnú súťaž** na prevádzkovateľov dopravných služieb. Verejnú súťaž však vypíšu až po **aktualizácii plánu dopravnej obslužnosti**, na základe ktorého

⁸⁴ Je súčasťou Integrovaného regionálneho operačného programu (IROP) na roky 2014 – 2020.

⁸⁵ V prípade zadávania zmlúv o službách vo verejnom záujme v pravidelnej autobusovej doprave na území kraja túto problematiku priamo upravuje Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 z 23. októbra 2007 o službách vo verejnom záujme v železničnej a cestnej osobnej doprave. Takéto služby musia byť obstarané v zmysle postupov spravodlivej verejnej súťaže a zavesené v Úradnom vestníku Európskej únie najmenej rok pred uvedením výzvy na predkladanie ponúk.

⁸⁶ Dopravná licencia platná od 1.9.2017 so 31.8.2017.

⁸⁷ Oba dodatky k zmluve majú hodnotu 9 402 311 eur.

⁸⁸ Podľa vyjadrenia KSK rokovania prebiehali viac ako rok pred podpisom zmluvy, ktorý prebehol dva mesiace pred župnými voľbami.

budú vedieť definovať dopyt po službe. Aktualizáciu Plánu dopravnej obslužnosti sa pripravuje v rámci dokumentu „Plán udržateľnej mobility Košického kraja“, ktorý pre viaceré kraje spracúva spoločnosť NDCon, s.r.o., ktorá vyšla z verejnej súťaže.

KSK na webovej stránke zverejňuje aj Správu o záväzkoch vyplývajúcich zo služieb vo verejnom záujme, v ktorej uvádza počet najazdených kilometrov a prepravených osôb, priemerné náklady, výnosy a úhradu z rozpočtu KSK (,v ktorej je aj úhrada straty). Podobne zverejňuje KSK aj štruktúru tržieb a zliav v prímestskej pravidelnej autobusovej doprave. Obe tieto správy však poskytujú údaje **len do roku 2016, sú teda neaktuálne**⁸⁹. Obe správy sú pomerne stručné a **neobsahujú analýzu ďalších dôležitých dát**, ako sú údaje o štruktúre cestujúcich, technickom stave vozidiel prepravcov (napr. vek vozidla, počty nových vozidiel), plánovaných investíciách v infraštruktúre a podobne.

Predseda samosprávneho kraja má ako štatutár samosprávneho kraja ako jediný právo podpisovať **rozhodnutia o udelení dopravnej licencie**. Všetky žiadosti však musia prejsť procesom správneho konania vo veci udelenia, zmeny alebo odňatia dopravnej licencie, ktorý vykonáva Odbor dopravy, konkrétne referent cestnej dopravy. Vydávanie dopravných licencií **nie je predmetom verejnej súťaže**. Podľa zákona o cestnej doprave sa dopravná licencia vo vnútroštátnej doprave udeľuje najviac na desať rokov. Platnosť dopravnej licencie možno na žiadosť jej držiteľa predĺžiť, a to aj opakovane, ak sa nezmenili podmienky, ktoré viedli k jej udeleniu (§ 10).

V rozpočte KSK nie sú zverejnené v časti príjmy ani **príjmy kraja z licencií**⁹⁰ dopravcov a ani **príjmy z pokút z dôvodu porušenia podmienok udelenia licencie dopravcov**.

Správne konanie sa začína na návrh⁹¹ dopravnej spoločnosti (dopravcu – FO alebo PO), ktorá si podá žiadosť o pridelenie dopravnej licencie. Tento návrh/žiadost'⁹² na začatie správneho konania o udelenie licencie je voľne dostupná na internetovej stránke KSK. Na webovej stránke sa rovnako nachádza vysvetlenie k jednotlivým bodom formulára žiadosti o udelenie licencie. Zároveň majú dopravcovia možnosť podať žiadosť aj elektronicky prostredníctvom portálu elektronických služieb. **O tejto možnosti však nie sú na stránke v sekcii s formulármi žiadosti o udelenie licencie žiadne informácie** či preklik priamo na portál elektronických služieb aj s vysvetlením.

Sadzobník správnych poplatkov v oblasti udeľovania licencií dopravcom je zverejnený na webovej stránke KSK. Tento sadzobník sa nachádza v sekcii Úradná tabuľa - Povinné informácie. **Pre väčšiu prehľadnosť by bolo vhodné zaradiť informácie o poplatkoch priamo aj do sekcie Pravidelná autobusová doprava**, teda do sekcie, kde KSK zverejňuje aj formuláre žiadostí o udelenie licencie. **Zároveň KSK nezverejňuje výšku poplatkov v prípade, ak FO alebo PO podáva žiadosť elektronicky**, pri ktorých podaní je zo zákona o 50 % nižší správny poplatok⁹³. Podľa vyjadrenia Odboru dopravy KSK nie je o podávanie elektronických žiadostí záujem a dopravcovia preferujú papierovú formu. Zároveň sa na webovej stránke nenachádzajú lehoty na vybavenie žiadostí⁹⁴.

⁸⁹ Podľa vyjadrenia KSK v dôvodu (ku koncu októbra 2018) neukončenému komisionálnemu zúčtovaniu roka 2017.

⁹⁰ KSK vydalo ku koncu októbra 2018 licencie, ktoré sú vo verejnom záujme, pri ktorých môže odpustiť poplatok za licenciu.

⁹¹ Návrh musí obsahovať údaje uvedené v § 53 ods. 1 zákona č. 56/2012 Z. z. o cestnej doprave, ako aj všeobecné náležitosti návrhu v zmysle § 19 zákona č. 71/1967 Z.z. o správnom konaní. Súčasťou návrhu dopravcu sú prílohy, v rámci ktorých treba povinne doložiť aj návrh cestovného poriadku, povolenie na výkon povolania prevádzkovateľa cestnej dopravy, údaje o počte a skladbe autobusov, počte spojov, prístupe na zastávky, tarifnom systéme, období prevádzkovania a podobne.

⁹² Dopravcovia, ktorí chcú vykonať zmenu v licencií, používajú to isté tlačivo.

⁹³ Podľa zákona 145/1995 Z.z. o správnych poplatkoch. Najviac však môže byť znížený o 70 euro.

⁹⁴ Napríklad ako to má Prešovský samosprávny kraj. Viac informácií na: <https://www.po-kraj.sk/sk/e-služby/doprava/licencie-vnutrostatna-autobusova-doprava/>

K jednotlivým tlačivám o vybavenie žiadosti sú vysvetlivky a príloha k jednotlivým bodom. Presný postup a povinnosti dopravných spoločností, ako aj zamestnancov KSK, v procese podania žiadosti a postupu na úrade **nestanovujú žiadne vnútorné smernice**⁹⁵ Úradu KSK, ktoré by boli dostupné aj na webových stránkach a sprehľadňovali by kompetencie úradníkov a procesný postup Úradu KSK v danej oblasti. KSK tak **nemá žiadne dokumenty nad rámec zákona**, ktoré by upravovali a vyjasňovali kompetencie úradníkov, ich postup v správnom konaní a jednotlivé úkony.

Občan sa môže **aktívne zapojiť do procesu** udelenia konkrétnej licencie prostredníctvom pripomienkového konania návrhov cestovných poriadkov a ich zmien, ako aj pripomienkového konania návrhov udelenia, zmien a odňatia dopravnej licencie počas 15 dní odkedy Úrad KSK zverejní oznámenie o začatí správneho konania v požadovanej veci na internetovej stránke KSK. Pripomienky sú predkladané nielen mailom, telefonicky a listom do podateľne Úradu KSK, ale aj priamo autobusovým dopravcom, a to predovšetkým jednotlivými starostami obcí v KSK na poradách k tvorbe cestovných poriadkov. Všetky podnety a návrhy sú **postupne posudzované, vyhodnocované** a cestovné poriadky **následne schvaľované**. Podľa odhadu KSK, za roky 2016 a 2017 bolo **niekoľko stoviek pripomienok**, odhadom 300 až 400.

KSK vykonáva odborný dozor v jednotlivých obciach, v sídle dopravcov, prepravou v autobusoch a prostredníctvom priameho prístupu objednávateľa do dispečerského systému dopravcov. **Výsledky odborného dozoru nie sú verejne dostupné.**

Preverenie autobusových spojov prebieha na dennej báze prostredníctvom dispenčingu, do ktorého má prístup referent cestnej dopravy, referent integrovanej dopravy a referent verejnej dopravy. Prostredníctvom tohto dispenčingu má KSK prehľad - realtime dáta o každom spoji. Odbor dopravy KSK tak má prehľad o meškaniach spojov a zároveň vie zo systému robiť štatistické prehľady za jednotlivé spoje a dopravcov. Zároveň KSK využíva aj mobilnú aplikáciu Ubian, cez ktorú môžu cestujúci kontrolovať presnosť spojov, ohodnotiť správanie vodičov a prípadne aj podať sťažnosť.

Podobne funguje aj webová stránka mojbus.sk⁹⁶ prepojená s googlemaps, kde informuje Odbor dopravy KSK o autobusoch a spojoch. KSK taktiež robí prieskumy spokojnosti, ktoré musia vykonávať samotní dopravcovia každý polrok.

V rokoch 2015, 2016 a 2017 **nebola žiadnemu dopravcovi odobraná licencia.**

Slabé miesta v oblasti vydávania licencií dopravcom

- Hoci Odbor dopravy KSK je vykonávateľom zákona o cestnej doprave, čo znamená, že FO alebo PO, ktorá splní zákonne podmienky, musí KSK udeliť licenciu, KSK nedisponuje **špeciálnou vnútornou smernicou**, ktorá by riešila prípadný konflikt záujmov zamestnancov Odboru dopravy KSK.
- **Sadzobník správnych poplatkov** v oblasti udeľovania licencií dopravcom je síce zverejnený na webovej stránke KSK, avšak nie v sekcii Pravidelná autobusová doprava, teda v sekcii, kde KSK zverejňuje aj formuláre žiadostí o udelenie licencie.
- Na webovej stránke KSK sa nenachádzajú **lehoty na vybavenie žiadostí** o udelenie licencií
- Na webovej stránke KSK v sekcii s formulármi žiadostí nie sú žiadne informácie **o podaní žiadosti elektronickyani preklik** na portál elektronických služieb, napriek tomu, že možnosť podať žiadosť elektronicky cez tento portál existuje

⁹⁵ Napríklad Žilinský samosprávny kraj má vypracovaný Metodický pokyn, Zásady postupu schvaľovania cestovných poriadkov a Smernicu upravujúcu vyberanie poplatkov.

⁹⁶ Táto webová platforma je spoločná iniciatíva Košického samosprávneho kraja, Bratislavského samosprávneho kraja, Žilinského samosprávneho kraja a Trenčianskeho samosprávneho kraja .

- KSK zároveň nezverejňuje **výšku poplatkov** v prípade, ak FO alebo PO podáva žiadosť elektronicky, pri ktorých podaní je zo zákona o 50 % nižší správny poplatok.
- KSK vykonáva **odborný dozor** dopravcov, ale výsledky odborného dozoru nie sú verejne dostupné.
- **Analýzy a dáta** o pravidelnej autobusovej doprave, ktoré sú zverejnené na webovej stránke KSK, nie sú aktuálne.

Záver

Celkové hodnotenie				
A	B	C	D	E

Politika vydávania licencií dopravcom má **po stránke informovania verejnosti viaceré nedostatky. Nejedná sa však o vážne nedostatky, ale skôr o možné rýchle úpravy** obsahu webovej stránky KSK. Ide predovšetkým o aktualizovanie informácií o autobusovej doprave, zverejnenie informácií o poplatkoch na intuitívnom mieste na webe, či poskytovanie informácií o lehotách a možnosti podávať elektronické žiadosti.

Vzhľadom na prepracovanosť elektronického dispečerského systému prepojeného s googlemaps a možnosti analýzy dát, by bolo **vhodné o výsledkoch analýz informovať verejnosť** prostredníctvom verejne dostupného dokumentu uverejneného na webovej stránke KSK. Vzhľadom na **možný konflikt záujmov** pri posudzovaní žiadostí o licencie dopravcom, by bolo vhodné, aby KSK **prijala vnútornú smernicu**, ktorá by riešila prípadný konflikt záujmov zamestnancov Odboru dopravy KSK.

NÁVRH PROTİKORUPČNÝCH OPATRENÍ

II. etapa protikorupčného auditu

Návrh protikorupčnej stratégie pre Košický samosprávny kraj

Marec 2019

ZHRNUTIE ODPORÚČANÍ PRE VYBRANÉ POLITIKY

V prvej etape protikorupčného auditu sme opísali slabé miesta v 15 vybraných politikách KSK vrátane závažnejších nedostatkov nielen z pohľadu transparentnosti, ale aj procesov, s potenciálnymi rizikami pre korupčné, klientelistické a neetické správanie alebo neefektívne rozhodovanie.

V druhej etape prinášame desiatky konkrétnych odporúčaní, ktorých implementácia môže viesť k zvýšeniu transparentnosti fungovania samosprávy, kvalitnejšiemu zapojeniu verejnosti do rozhodovania, ako aj systémovému obmedzeniu priestoru pre korupčné, klientelistické a neetické praktiky v KSK.

Odporúčania, príklady ktorých v tomto zhrnutí uvádzame len heslovite a podrobnejšie sú rozvedené v nasledujúcich kapitolách, možno rozdeliť do štyroch základných okruhov:

1. Zverejňovanie a zvyšovanie otvorenosti voči verejnej kontrole
 - Otvoriť rokovania komisií Zastupiteľstva KSK pre verejnosť
 - Upraviť štruktúru webovej stránky KSK s cieľom prehľadnejšieho informovania verejnosti a odstránenia technických nedostatkov a duplicít
 - Zverejniť zápisnice z obchodných verejných súťaží na predaj a prenájom majetku
 - Zverejniť register investičných akcií obsahujúci prehľad plánovaných investičných akcií v KSK pre aktuálny a tri nasledujúce rozpočtové roky
 - Zvýšiť kvalitu zverejňovania zmlúv, a to najmä používaním formátu umožňujúcim automatizované spracovanie, vrátane zverejňovania všetkých povinných príloh
 - Zvýšiť kvalitu systému vyhľadávania zmlúv, faktúr a objednávok, a to umožnením ich vyhľadávania a triedenia podľa viacerých preferencií, ako aj zavedením možnosti exportu a notifikácií
 - Vytvoriť v štvrtročníku Košický kraj pravidelný priestor aj pre hlasy z politickej opozície či občianskej spoločnosti (mimovládne organizácie, rešpektované osobnosti)
 - Zaviesť pre všetky zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti KSK povinnosť zverejňovať výročné správy daných zariadení, a to vrátane informácií, ktoré by posilnili transparentnosť rozhodovania daných zariadení (napr. ročný rozpočet, verejné obstarávanie, informácie o hodnotení kvality zariadenia, vykonané kontroly a ich zistenia a pod.)
 - Upraviť webové sídla zariadení sociálnych služieb v zriaďovateľskej pôsobnosti KSK tak, aby na nich boli prehľadne zverejňované kľúčové informácie ako poradovníky, výročné správy, ročný rozpočet, informácie o verejnom obstarávaní či hodnotení kvality zariadenia
2. Zapájanie verejnosti do rozhodovania
 - Vytvoriť podmienky pre zavedenie nástrojov participatívneho rozpočtovania v KSK
 - Prijatť VZN o participácii, t.j. ucelený dokument upravujúci participáciu verejnosti na rozhodovaní
 - Upraviť rokovací poriadok zastupiteľstva KSK vytvorením priestoru pre „Hyde park“, t.j. všeobecný bod rokovania, počas ktorého môže za stanovených podmienok vystúpiť ktokoľvek, bez predchádzajúceho explicitného súhlasu udeleného poslancami
 - Organizovať verejné diskusie na dôležité témy v kompetencii kraja s pozvaním zástupcov rôznych politických či odborných názorov
 - Organizovať vysvetľujúce kampane k rozpočtom KSK a ich jednotlivým položkám, ako aj vytvoriť interaktívnu formu zobrazenia rozpočtov

3. Budovanie etickej infraštruktúry a nastavenie etických procesov

- Prijat' etické kódexy volených predstaviteľov, zamestnancov Úradu KSK, ako aj organizácií KSK
- Vytvoriť podmienky základnej etickej infraštruktúry na Úrade KSK vytvorením etického komisára a komisie pre etiku, ako aj prijatím smernice o etike upravujúcej postupy, informačné toky a väzby medzi jednotlivými subjektmi, ktoré budú stať pri implementácii etických kódexov
- Stanoviť stratégiu vzdelávania a tréningov zamestnancov v oblasti etického výkonu verejnej služby, vrátane pravidelného vyhodnocovania etických dilem a oznámení neetického konania
- Pretaviť legislatívne možnosti oznamovania podozrení z protispoločenskej činnosti a nekalých praktík do ich praktického využívania zamestnancami Úradu KSK a jeho organizácií
- Zakotviť do internej legislatívy predchádzanie potenciálnym konfliktom záujmov v rozhodovacej činnosti predstaviteľov KSK, napríklad v oblasti prideľovania dotácií, sociálnych služieb alebo mediálnej politiky kraja


4. Implementácia zákonov a ďalšie úpravy internej legislatívy

- Prijat' všeobecne záväzné nariadenie, ktorým Zastupiteľstvo KSK ustanoví podrobnosti o organizácii referenda
- Formou VZN explicitne definovať externé zabezpečovanie verejných služieb vždy na základe otvorenej verejnej súťaže
- Formou metodického pokynu definovať pravidlá (postupy a kritéria) rozhodovania, ktoré konkrétne služby bude KSK zabezpečovať interne, a ktoré externe
- Pri obstarávaní dopravných služieb (pravidelnej autobusovej prepravy) legislatívne stanoviť používanie súťažných metód, t.j. verejnej súťaže
- Prehodnotiť finančné limity predsedu KSK pri úpravách rozpočtu, a to vo forme zmeny pravidiel v relevantnom uznesení KSK (Zásady tvorby rozpočtu)
- Upraviť internú legislatívu v oblasti prideľovania dotácií v prospech jej väčšej prehľadnosti a zabezpečenia odborného a nezávislého posudzovania žiadostí

Viacere z opatrení navrhnutých v tomto audite je možné realizovať takmer okamžite a bez finančných nákladov (napríklad vytvorenie priestoru pre opozíciu v krajskom štvrťročníku), pri iných je nevyhnutným predpokladom politická vôľa väčšiny v Zastupiteľstve KSK (napríklad prijatie etického kódexu volených predstaviteľov). Súčasťou odporúčaní tohto auditu sú však aj niektoré náročnejšie opatrenia, ktorých realizácia si vyžaduje dlhšie časové obdobie, finančné náklady alebo permanentnú pozornosť (napríklad zavedenie participatívneho rozpočtu).

Vedeniu Úradu KSK navrhujeme, aby si v súčinnosti so Zastupiteľstvom KSK určili pri implementácii odporúčaní priority a zostavili časový harmonogram opatrení, ktoré plánujú zaviesť do praxe. K jednotlivým opatreniam by mali byť v harmonograme optimálne priradené aj termíny ich zavedenia a zodpovedné osoby. Zároveň Úradu KSK navrhujeme, aby v časovom intervale do dvanásť mesiacov od vytvorenia tohto implementačného harmonogramu vypracoval správu o stave jeho realizácie.

Príkladom takéhoto postupu môže byť Slovenská pošta, a.s., pre ktorú TIS vypracovala protikorupčnú stratégiu v roku 2015. Náhľad implementačného harmonogramu a jeho vyhodnotenia uvádzame na nasledujúcej strane.

	Slovenská pošta, a. s. Partizánska cesta 9, 975 99 Banská Bystrica	Verzia: 1 Strana: 6/ 9
	Príkaz GR – 2/2015 Audit transparentnosti politik SP, a.s. – prijatie odporúčaní TIS	Účinnosť od: 20.04.2015

3.2 Oblasť politiky prístupu k informáciám, mediálnej politiky, etiky, dotačnej politiky a filantropie

1.	Zabezpečiť zverejnenie časopisu Poštové zvesti pre zamestnancov a Poštové zvesti pre domácnosť na www.posta.sk	Zodpovedá: Odbor komunikácie – Mgr. Bela Lisáková Termín: 31.07.2015
2.	Raz ročne zverejniť na www.posta.sk správu o výške nákladov súvisiacich s vydávaním vlastného časopisu, nákladoch na externú inzerciu a informácie o nákupe periodík.	Zodpovedá: Odbor komunikácie – Ing. Tomáš Kuča / Mgr. Bela Lisáková Termín: 31.12.2015



3.2 Oblasť politiky prístupu k informáciám, mediálnej politiky, etiky, dotačnej politiky a filantropie

1.	Zabezpečiť zverejnenie časopisu Poštové zvesti pre zamestnancov a Poštové zvesti pre domácnosť na www.posta.sk .	Zodpovedá: Odbor komunikácie – Mgr. Bela Lisáková Termín: splnený
	Vyhodnotenie: Opatrenie je zrealizované, http://www.posta.sk/informacie/postove-zvesti-pre-zamestnancov .	
2.	Raz ročne zverejniť na www.posta.sk správu o výške nákladov súvisiacich s vydávaním vlastného časopisu, nákladoch na externú inzerciu a informácie o nákupe periodík.	Zodpovedá: Odbor komunikácie – Mgr. Iveta Dorčáková / Mgr. Bela Lisáková Termín: splnený Úloha.: plniť každoročne

ODPORÚČANIA PRE PREDAJ A PRENÁJOM MAJETKU

Politika nakladania s majetkom KSK – či už ide o predaj, prenájom, príp. aj o ďalšie formy disponovania (kúpa, výpožička, vecné bremeno, prebytočnosť, neupotrebitelnosť) – je upravená na slovenské pomery štandardne. V rámci prvej etapy auditu bola ohodnotená **známkou B**. Znamená to, že tu boli identifikované len nedostatky menej závažného charakteru, predovšetkým z hľadiska transparentnosti, ktorých odstránenie by prispelo k väčšej otvorenosti a dôveryhodnosti inštitúcie.⁹⁷

Okrem všeobecne záväzných právnych predpisov⁹⁸ majú v tejto téme kľúčové postavenie tzv. **Zásady hospodárenia s majetkom Košického samosprávneho kraja**, účinné od 1. 1. 2015 v znení Dodatku č. 1 účinného od 1. 1. 2016 (ďalej len „Zásady“)⁹⁹.

Z pohľadu **fakultatívnych** kompetenčných vzťahov medzi priamo volenými orgánmi, ktoré rozhodujú o jednotlivých úkonoch (t.j. predseda vs. zastupiteľstvo), je v zmysle platných Zásad dominantným výkonným orgánom župy. Hoci tento model môže byť efektívny v záujme operability či administratívnej rýchlosti prerokovania a neznamena automaticky netransparentnosť, nie je ideálny z pohľadu otvorenosti rozhodovacích procesov. **Preto odporúčame čiastočnú rekonfiguráciu vzťahov medzi volenými orgánmi KSK, a to posilnením zastupiteľstva cestou novelizácie Zásad.**

Prevod nehnuteľného majetku KSK sa takmer vždy uskutočňuje prostredníctvom obchodných verejných súťaží (ďalej len „OVS“), ktorých podmienky vyhlasuje zastupiteľstvo, a to často aj v prípade, keď je všeobecná hodnota nižšia ako zákonom stanovených min. 40 tisíc eur. Len príležitostne sa pristupuje k priamym predajom. V tejto oblasti navrhujeme jednu úpravu – **povinné zverejňovanie zápisníc z vyhodnotenia jednotlivých OVS na webovom sídle KSK.**

Pri prevode vlastníckeho práva k hnutel'nému majetku KSK Zásady rozlišujú či ide o predaj veci do i) 3500 eur, ii) do 40 tisíc eur alebo iii) nad 40 tisíc eur. V prípade, že hnutel'ná vec je zverená do správy a jej zostatková cena neprevyšuje 3 500 eur, môže ju predat' priamo správca¹⁰⁰. V prípade, že zostatková cena hnutel'nej veci je vyššia ako 3 500 eur avšak **nižšia ako 40 tisíc eur**, rozhoduje o odpredaji predseda, na základe prerokovania v tzv. porade predsedu KSK¹⁰¹. **Nad sumu 40 tisíc** sa predaj schvaľuje v zastupiteľstve. V sledovanom období rokov 2014 – 2017 však KSK nepredával žiadny hnutel'ný majetok nad sumu 40 tisíc eur, a takáto situácia pretrváva až do súčasnosti (február 2019). Inými slovami – o odpredaji hnutel'ného majetku rozhoduje takmer výhradne predseda KSK (§ 10 ods. 8. Zásad). Na základe uvedeného preto odporúčame, aby do budúcnosti mohol predseda rozhodovať o predaji hnutel'nej veci len do výšky 15 – 20 tisíc eur, a vlastníctvo k hnutel'nostiam nad uvedenú sumu aby bolo prevádzané na (verejnom) zasadnutí zastupiteľstva. Rovnako ako pri predaji

⁹⁷ Opätovne ale zdôrazňujeme, že predmetom auditu je len nakladanie s majetkom vykonávaným priamo orgánmi KSK, a nie organizáciami s vlastnou právnou subjektivitou, ktoré sú v zriaďovateľskej, resp. zakladateľskej pôsobnosti kraja (ako napr. stredné školy a pod.).

⁹⁸ Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov, zákon č. 446/2001 Z.z. o majetku vyšších územných celkov

⁹⁹ Zásady hospodárenia s majetkom KSK, 2015, <https://web.vucke.sk/sk/uradna-tabula/legislativa/ina-legislativa/zasady-hospodarenia.html>

¹⁰⁰ V tom prípade je správca oprávnený spraviť to aj bez súhlasu KSK, avšak musí tento predaj oznámiť KSK ako zriaďovateľovi.

¹⁰¹ Predaju hnutel'ného majetku predchádza rozhodnutie riaditeľa Úradu KSK, prípadne predsedu o jeho prebytočnosti. V prípade predaja strojov, prístrojov, zariadení a dopravných prostriedkov sa vyhotovuje znalecký posudok na určenie ich hodnoty.

nehnutelností navrhujeme tiež povinné zverejňovanie zápisníc z vyhodnotenia jednotlivých OVS na webovom sídle KSK.

Pri **prenájme nehnuteľností** sa podľa odpovedí KSK v dotazníku TIS využíva často OVS, a to nielen ak hodnota prenajímaného majetku prevyšuje 40 tisíc eur, ale nezriedka aj v prípadoch, ak je hodnota majetku nižšia. Nájom nehnuteľného majetku **na dobu neurčitú a na dobu určitú do 10 rokov** odsúhlasuje predseda KSK, nad túto lehotu zastupiteľstvo. Absolútna väčšina nájomov uzatváraných KSK ako prenajímateľom je však na dobu neurčitú, a teda spadá do pôsobnosti predsedu, a nie zastupiteľstva (§ 7 ods. 7 a 8 Zásad). V záujme mocenského ekvilibria sa preto dáva na zváženie, či by nájomné zmluvy na dobu neurčitú nemalo schvaľovať zastupiteľstvo, a predsedovi by zostala len kompetencia uzatvárať nájomné zmluvy na dobu určitú do 3 – 5 rokov, príp. do určitej (nižšej) výmery.

Úprava **prenájmu hnutelností** je v zásade analogická ako pri predaji hnutelností¹⁰². Aj tu dávame na zváženie zníženie sumy nájmu, o ktorej rozhoduje výhradne predseda, a to zo sumy 40 tisíc eur na sumu 15 – 20 tisíc eur.

Pri majetkových prevodoch realizovaných bez súťažných metód, či už ide o predaj alebo prenájom, na základe tzv. **dôvodu hodného osobitného zreteľa**, sa zároveň odporúča v Zásadách taxatívne špecifikovať tieto dôvody (napr. sociálne veci, zdravotníctvo, školstvo, iný verejný záujem).

V prípade novelizácie Zásad odporúčame upraviť aj právo predsedu KSK rozhodovať sám **odpustení dlhu** až do výšky 17 tisíc eur (§ 12 ods. 7 Zásad), a to znížením tejto sumy max. na úroveň 10 tisíc eur.

Záverom odporúčame upraviť aj **deklaračnú povinnosť tzv. blízkych osôb**¹⁰³. Skúmanie, či žiadateľ o majetkový transfer (kúpu, nájom) nie je náhodou tzv. blízkou osobou¹⁰⁴ voleného funkcionára KSK, resp. zamestnanca KSK je totiž z pohľadu samosprávy nezriedka veľmi komplikovaný. V praxi KSK sa zabezpečuje dokladaním povinnej prílohy - **čestného prehlásenia**, založeného výhradne na tvrdení záujemcu, že nepatrí medzi vyššie uvedené osoby. V záujme posilnenia tejto deklaračnej povinnosti sa odporúča zaviesť do príslušných zmlúv aj sankčné klauzuly, príp. považovať zatajenie statusu blízkej osoby za úmyselné uvedenie do omylu zo strany blízkych osôb, a teda za dôvod na okamžité ukončenie kontraktačného vzťahu.

¹⁰²T.j. v prípade, že zostatková cena zverenej hnutelnej veci je v intervale 3 500 - 40 tisíc eur, rozhoduje o prenájme hnutelností predseda, nad túto sumu zastupiteľstvo. Takéto nájomy nad sumu 40 tisíc eur sa ale podľa odpovedí KSK v praxi nedejú.

¹⁰³V zmysle § 9a ods. 6, ods. 7 a ods. 9 zákona č. 446/2001 Z.z. o majetku VÚC môže krajská samospráva prenajať, resp. previesť vlastníctvo svojho majetku županovi, poslancom, zamestnancom KSK, ďalej blízkym osobám týchto subjektov 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 súťažných metód, nie priamym predajom, pričom výnimku z tohto pravidla upravuje § 9a ods. 8 cit. zák.

¹⁰⁴ Paragraf 116 Občianskeho zákonníka

ODPORÚČANIA V OBLASTI PARTICIPÁCIE VEREJNOSTI

Ako bolo uvedené aj v rámci prvej etapy auditu, možnosti verejnosti zúčastňovať sa na rozhodovaní o krajskej samospráve v rámci KSK sú na slovenské pomery v princípe štandardné, v niektorých oblastiach však mierne podštandardné. Agenda participácie, zdá sa, nepatrila medzi priority funkčného obdobia 2014 – 2017 (**hodnotenie C**). Priestor pre zlepšenie existuje najmä v oblasti väčšieho otvorenia rokovacích procedúr orgánov VÚC.

Odporúčané zmeny Rokovacieho poriadku zastupiteľstva KSK

V rámci Rokovacieho poriadku zastupiteľstva KSK zo dňa 19. 1. 2010 (ďalej len „ROPO-Z“) odporúčame z pohľadu posilnenia participácie uskutočniť minimálne nasledujúce zmeny:

§ 19: Ustanoviť, že pracovné rokovanie predsedov komisií s predsedom je verejné, a záznam (zápisnica) z tohto rokovania sa zverejňuje na webovom sídle KSK. Odôvodnenie: Posilnenie práva verejnosti na informácie a na participáciu pri rozhodovaní.

§ 22: V ods. 4 vypustiť poslednú vetu („*Ak rušenie rokovania pokračuje, ... vypratať miesta určené pre verejnosť.*“). Odôvodnenie: Možnosť paušálneho vypratania miest pre verejnosť je v potenciálnom rozpore s § 11 ods. 7 zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve VÚC.

§ 23: V ods. 1 vypustiť druhú vetu („*Účasť verejnosti na zasadnutiach... miest určených pre verejnosť.*“). Odôvodnenie: Možný nesúlad s § 11 ods. 7 zákona č. 302/2001 Z.z.

V § 23 ods. 2 ROPO-Z zároveň rozpísať pozn. pod čiarou č. 12), t.j. výslovné dôvody neverejného rokovania podľa § 11 ods. 7 zákona č. 302/2001 Z. z. Odôvodnenie: Formálno-právna úprava.

§ 33: V ods. 7 rozšíriť okruh osôb, ktoré sú oprávnené navrhnúť zastupiteľstvu hlasovanie o udelení slova zástupcovi verejnosti, a to napr. o predsedu, vedúceho úradu a pod. Odôvodnenie: Formálno-právna úprava.

§ 49: Vyhotovenie zápisnice z rokovania zastupiteľstva „*do termínu konania najbližších zasadnutí komisií*“ (ods. 4) a jej následné zverejnenie (ods. 7) môže teoreticky trvať aj niekoľko týždňov po skončení zastupiteľstva. Odporúčame preto lehotu uviesť explicitne (t.j. napr. do 14 dní po skončení zastupiteľstva). Odôvodnenie: Posilnenie práva verejnosti na včasné a úplné informácie.

§ 52: V ods. 1 uviesť kde presne sa nachádza „úradná tabuľa“, na ktorej sa zverejňujú uznesenia zastupiteľstva (napr. pred sídlom Úradu KSK a pod.). Odôvodnenie: Spresnenie faktického stavu.

§ 58: V ods. 10 zmeniť spôsob rokovania komisií *z a priori* neverejných na *a priori* verejné (so zachovaním možnosti členov komisií odhlasovať si vo výnimočných prípadoch ich neverejné zasadnutie). Odôvodnenie: Posilnenie práva verejnosti na informácie a na participáciu pri rozhodovaní.

Zakotviť „**Slovo pre verejnosť**“ ako obligatórny bod každého riadneho zasadnutia zastupiteľstva KSK. Odôvodnenie: ROPO-Z zatiaľ nepozná možnosť tzv. „Hyde parku“, t.j. všeobecného bodu rokovania, kde môže prehovoriť ktokoľvek bez predchádzajúceho explicitného súhlasu udeleného poslancami. Občania by mali v rámci tohto bodu právo vystúpiť so svojimi príspevkami súvisiacimi s činnosťou KSK v rozsahu 5 minút. Bod Slovo pre verejnosť by sa začínal vždy v rovnakú hodinu a trval by 20 minút (napr. 12:00 – 12:20 hod.).

Vzorový Rokovací poriadok komisií zastupiteľstva KSK

V rámci Vzorového Rokovacieho poriadku komisií zastupiteľstva KSK zo dňa 21. 4. 2010 (ďalej len „ROPO-K“) odporúčame z pohľadu posilnenia participácie uskutočniť minimálne nasledujúce zmeny:

§ 3: V ods. 9 zväziť predĺženie lehoty na zverejňovanie pozvánok a materiálov na webstránke KSK z 3 dní pred rokovaním komisií na 5, resp. 7 dní pred jednotlivými zasadnutiami. Odôvodnenie: Posilnenie práva verejnosti na (včasné) informácie.

§ 4: Navrhuje sa nové znenie ods. 3: „Rokovanie komisie je verejné, ak komisia nerozhodne inak“. Odôvodnenie: Súčasné dikcia („Rokovanie komisie je neverejné, ak komisia nerozhodne inak“)¹⁰⁵ zakotvuje *de facto* princíp paušálnej diskretnosti. Z neho síce môže byť urobená výnimka v prospech princípu publicity, podľa informácií z KSK sa však takéto výnimky robia len výnimočne. Navrhuje sa preto otočiť toto pravidlo a „otvoriť“ rokovanie komisií, analogicky ako je to aj v prípade samotného rokovania zastupiteľstva. Ako prevenciu pred prípadným zneužitím „otvorených“ rokovaní komisií je možné zaviesť napr. pravidlo udeľovania slova zástupcovi verejnosti až na základe predchádzajúceho súhlasného hlasovania členov komisií, možnosť odobratia slova a príp. i možnosť vykázaní zástupcu verejnosti porušujúceho verejný poriadok zo zasadnutia komisie.

§ 6: V rámci ods. 4 doplniť, že účasť členov komisií - neposlancov na jednotlivých zasadnutiach sa nielen „vyhodnocuje“, ale následne aj zverejňuje na webstránke KSK. Odôvodnenie: Zavedenie analogického modelu ako je pri členoch komisií – poslancoch, ktorých dochádzka sa nielen vyhodnocuje, ale priebežne aj zverejňuje (porovnaj § 6 ods. 3 ROPO-K).

V ods. 7 doplniť, že zápisnice sa zverejňujú na webovom sídle KSK. Odôvodnenie: V zmysle platného ROPO-K sa zápisnice doručujú iba jednotlivým členom komisií. ROPO-K zatiaľ nestanovuje zverejňovanie zápisníc hromadnou formou umožňujúcou trvalý prístup. Napriek tomu sa však zápisnice na základe „zvykového práva“ zverejňujú na webe KSK. Ide teda o zosúladenie skutkového a právneho stavu.

Ďalšie odporúčané opatrenia

- Referendum

V súlade s § 15 ods. 8 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve VÚC je nevyhnutné prijať všeobecne záväzné nariadenie, ktorým Zastupiteľstvo KSK ustanoví podrobnosti o organizácii referenda.

- Participatívny rozpočet

Obyvateľom košického kraja zatiaľ nie je - na rozdiel od niektorých iných slovenských VÚC - vytváraná príležitosť na tzv. **participatívne rozpočtovanie**. Participatívny rozpočet (PR) vychádza z demokratického modelu, kde členovia určitej komunity priamo rozhodujú o tom, ako využiť časť verejného rozpočtu, teda ich daní. Na inšpiráciu k PR odporúčame napr. VZN Trenčianskeho

¹⁰⁵ Analogická právna úprava je aj v § 58 ods. 10 ROPO – Z.

samosprávneho kraja č. 13/2018 o Participatívnom komunitnom rozpočte¹⁰⁶. Trenčianska župa vyčlenila na PR v roku 2019 sumu 200 tisíc eur.¹⁰⁷

- Hodnotiace komisie pri verejnom obstarávaní

Legislatíva z oblasti verejného obstarávania umožňovala tak v monitorovanom období rokov 2014 – 2017, ako pripúšťa aj v súčasnosti (február 2019), aby zástupcovia verejnosti, médií či neziskových organizácií boli členmi hodnotiacich komisií so štatútom pozorovateľa verejného obstarávania bez práva hodnotenia ponúk¹⁰⁸. Podľa údajov z Úradu KSK v rámci dotazníka TIS sa tak nedialo preto, lebo „nikto z „bežnej“ verejnosti neprejavil za vyššie uvedené obdobie záujem o účasť“. Napriek uvedenému TIS odporúča legislatívnu možnosť verejnej kontroly (vybraných) obstarávaní tovarov a služieb priebežne do budúcnosti využívať, a o existencii takejto možnosti aj vopred informovať verejnosť.

- VZN o participácii

Z formálneho hľadiska nemá KSK zatiaľ žiadny ucelený dokument upravujúci participáciu verejnosti na rozhodovaní. Pri spracúvaní koncepčných a strategických dokumentov a politík KSK využíval najmä potenciál zástupcov akademickej obce a samospráv obcí, ktorých územie bolo danými opatreniami dotknuté. Hoci prijatie uznesenia (nariadenia, Zásad, koncepcie, smernice, ...) k participácii ako celku nie je zákonnou povinnosťou regionálnej samosprávy, TIS odporúča zvážiť jeho adaptovanie.¹⁰⁹

¹⁰⁶ VZN 13/2018 Participatívny – komunitný rozpočet,, Trenčiansky samosprávny kraj, 2018, https://www.tsk.sk/buxus/docs/VZN%2013_%202018_PaKR.pdf

¹⁰⁷ Participatívny rozpočet Trenčianskeho samosprávneho kraja, https://www.tsk.sk/financie/participativny-komunitny-rozpocet.html?page_id=390353

¹⁰⁸ Vid' § 51 ods. 2 zákona č. 343/2015 Z.z. o verejnom obstarávaní: „Verejný obstarávateľ a obstarávateľ môžu na zabezpečenie transparentnosti vymenovať do komisie aj ďalších členov bez práva vyhodnocovať ponuky“.

¹⁰⁹ Príklad modelového VZN, Konzervatívny inštitút M.R.Štefánika, 2013, <http://samosprava.institute.sk/vseobecne-zavazne-nariadenie-obce-o-niektorych-podmienkach-ucasti-obyvateľov-obce-a-dalsich-osob-na#.XF6mu1xKjIU>

ODPORÚČANIA V OBLASTI PRÍSTUPU K INFORMÁCIÁM

Pri sprístupňovaní informácií boli identifikované nedostatky menej závažného charakteru. Oblasť bola preto ohodnotená zámkou C. KSK tu dodržiava zákonné povinnosti, na zväženie je však precizácia procesov. Nad rámec stanoveného rozsahu auditu možno tiež odporúčať aktívnejšiu rolu KSK v rámci metodického vedenia organizácií v jeho zriaďovateľskej a zakladateľskej pôsobnosti. Oblasť povinného zverejňovania zmlúv, faktúr a objednávok sme hodnotili samostatne (viď nasledujúca kapitola).

V centre záujmu prvej časti tejto kapitoly je najmä **sprístupňovanie informácií**, a to s dôrazom na: i) audit dodržiavania legislatívnych povinností, ktoré vyplývajú KSK zo zákona č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií a ii) odporúčania na funkčné zlepšenie príslušných interných smerníc KSK z tejto oblasti.

Zákon o slobode informácií

Čo sa týka dodržiavania povinností ustanovených pre KSK priamo zákonom č. 211/2000 Z.z. o slobode informácií (ďalej len „ZSI“), v rámci prvej etapy auditu boli zistené len dva menej závažné nedostatky.

KSK vedie **evidenciu žiadostí** o informácie v zmysle § 20 ZSI až od roku 2010, pričom táto právna povinnosť je účinná už od roku 2001. Je preto na zväženie KSK, či „nezrekonštruovať“ aj evidenciu za absentujúce obdobie rokov 2002 – 2009.

KSK zároveň **zatiaľ neimplementoval do svojich vnútorných smerníc inštitút opakovaného použitia informácií (tzv. OPI)** podľa § 21b a nasl. ZSI, ktorý je účinný od 1. 12. 2012 (zák. č. 341/2012 Z. z.), resp. po novelizácii (zák. č. 340/2015 Z.z.) od 1. 1. 2016.

Interné smernice KSK

Interným inštitucionálnym rámcom na implementáciu ZSI v podmienkach KSK je Smernica KSK č. 3/2009 o poskytovaní informácií podľa zákona č. 211/2000 Z.z. o slobode informácií (ďalej len „Smernica 1“) a Smernica KSK č. 1/2011 o zverejňovaní informácií na webovom sídle KSK (ďalej len „Smernica 2“).

Ako bolo bližšie rozobraté v prvej etape auditu, v prípade oboch smerníc ide o komplexné dokumenty. Napriek uvedenému je však nevyhnutné pristúpiť k čiastočnej novelizácii minimálne prvej z nich.

- Smernica 1

V Čl. 5 v spojení s Prílohou č. 1 (Vzor Rozhodnutia o odmietnutí poskytnúť informáciu) je **nevyhnutné zosúladiť skutkový a právny stav, t.j. zmeniť ustanovenie, podľa ktorého prvostupňové rozhodnutia o nesprístupnení informácií vydáva priamo predseda KSK**. Po správosti to má byť - tak, ako je to aj v súčasnej aplikačnej praxi - Úrad KSK, ako orgán *suigeneris*, v zastúpení povereného zamestnanca úradu. Rovnako treba novelizovať postup, podľa ktorého odvolacím orgánom je priamo súd. Po novom by to mal byť predseda KSK, a to samozrejme pri zachovaní následnej možnosti žiadateľa nechať preskúmať rozhodnutie a postup predsedu KSK, a príp. i Úradu KSK, cestou správneho súdnictva. Dôvody, pre ktoré je potrebné vytvoriť možnosť dvojinštančného administratívneho prieskumu na úrovni samotnej regionálnej samosprávy boli podrobnejšie rozobraté v rámci prvej etapy auditu.

Za najväznejší (procesnoprávny) nedostatok Smernice 1 možno považovať úpravu vydávania prvostupňových rozhodnutí o nesprístupnení informácií priamo predsedom KSK (Čl. 5 v spojení s prílohou č. 1 Smernice 1), a nie cestou povereného zamestnanca Úradu KSK (porovnaj aj § 19 ods. 2 ZSI per analogiam), t.j. modelom, kde predseda je až odvolacím administratívno-právnym orgánom, so zachovaním následnej možnosti neúspešného žiadateľa obrátiť sa na súd prostredníctvom tzv. správnej žaloby. Platné znenie Smernice 1 určuje, že proti prvostupňovému rozhodnutiu predsedu KSK sa možno obrátiť do 30 dní odvolaním na súd, čo však v praxi pôsobí ako **bariéra pre efektívny, včasný a nízkonákladový prístup k informáciám**, nakoľko správny súd nie je viazaný lehotou na rozhodnutie o odvolaní, nevraviac, že v tomto súdnom konaní sa požaduje relatívne vysoký súdny poplatok, ako aj obligatórne zastúpenie advokátom. Aktuálna prax Úradu KSK (spisový materiál z rozhodovacej činnosti z leta 2018) je ale taká, že prvostupňovým orgánom rozhodujúcim o odmietnutí poskytnúť informáciu je riaditeľ úradu a odvolacím orgánom je predseda KSK, čo je síce v rozpore so Smernicou 1, avšak zároveň to garantuje žiadateľom o informácie efektívnejšiu vynútiteľnosť ústavného práva na informácie.

V Čl. 6 zároveň odporúčame vložiť nový ods. 4, ktorý **upraví úhradu nákladov pri poskytovaní informácií režimom OPI** podľa § 21k ZSI. Následne sa v tomto duchu upraví aj Príloha č. 3 Smernice 1.

- Smernica 2

Smernica 2 upravuje v súčasnosti výhradne zodpovednosť organizačných útvarov (jednotiek, zložiek) Úradu KSK pri zverejňovaní a aktualizácii údajov na webových stránkach KSK. Obsahuje viacero progresívnych inštitútov, inšpiratívnych aj v rámci iných slovenských samosprávnych krajov, ako napr. Redakčnú radu rozhodujúcu o zmenách v štruktúre webových stránok (Čl. 4) či úpravu autorských práv a citovania zdrojov (Čl. 10). Smernica 2, pokiaľ zostane zachovaná **jej organizačno-kompetenčná povaha, podľa názoru audítorov TIS v súčasnosti zmenu nevyžaduje**. Resp. ak by sa mala meniť, tak len vo vzťahu k povinnému zverejňovaniu zmlúv, faktúr a objednávok (pozri ďalej, kapitolu I.2.).

Nad rámec objednaného rozsahu auditu zároveň odporúčame zvážiť tiež aktívnejšiu rolu KSK v rámci metodického „unifikačného“ vedenia organizácií v jeho zriaďovateľskej a zakladateľskej pôsobnosti, nakoľko kvalita webových sídiel viacerých náhodne monitorovaných krajských organizácií je rôzna.

ODPORÚČANIA V OBLASTI PRÍSTUPU K INFORMÁCIÁM – ZMLUVY, FAKTÚRY A OBJEDNÁVKY

V prístupe k informáciám - v oblasti **povinného zverejňovania zmlúv, faktúr a objednávok** v KSK - sme identifikovali **nedostatky tak v zmysle dodržiavania platnej legislatívy ako aj dobrej praxe pri verejnej kontrole** a ohodnotili sme ju **známkou C** (na škále od A po E). Pokiaľ ide o legislatívu, najväčším nedostatkom je zverejnenie dokumentov vo forme, ktorá nezriedka nespĺňa **požiadavky upravené vo Výnose Ministerstva Financíí SR o štandardoch pre informačné systémy verejnej správy**. Ďalším problémom, na ktorý sme pri niektorých zmluvách narazili, je **nezverejnenie príloh, ktoré majú tvoriť nedeliteľnú súčasť zmluvy**.

Tieto nedostatky tvoria prekážku účinnej verejnej kontroly aj z hľadiska dobrej praxe, nedostatkom z tejto perspektívy je aj v niektorých ohľadoch **užívateľsky nedostatočne prístupný systém vyhľadávania dokumentov a súvisiacich informácií**. Ide napríklad o nemožnosť vyhľadávať konkrétne zmluvy podľa dátumu či sumy a zoradovať ich podľa požadovaných preferencií. To v konečnom dôsledku môže komplikovať vyhľadávanie konkrétnych údajov.

Tieto nedostatky sa prejavili aj v našom hodnotení kvality zverejňovania zmlúv v poslednom rebríčku transparentnosti žúp z roku 2017, kedy KSK dosiahol v tomto indikátore 32% a **spomedzi ôsmich krajov tak obsadil poslednú priečku**. Pri ďalšom hodnotení počas prípravy tejto správy v októbri 2018 získal KSK v tejto oblasti 42%, keďže v rámci skúmanej vzorky sme na spomínané nedostatky narazili pri menšom podiele kontraktov.

O čosi lepšia bola situácia v oblasti **faktúr a objednávok**, kde povinné osoby podľa zákona nezverejňujú samotné dokumenty, ale len informácie o nich. Aj v tejto oblasti sme však identifikovali viacero nedostatkov, napríklad **chýbajúcu možnosť vyhľadávania metadát s konkrétnymi sumami alebo chýbajúcu funkciu exportu**.

Z týchto dôvodov navrhujeme KSK v tejto oblasti **zvážiť viacero technických i procesných úprav**.

Odporúčania v oblasti zverejňovania zmlúv

Kľúčovým legislatívnym predpisom, ktorým sa zverejňovanie zmlúv, faktúr a objednávok riadi, je Zákon č. 211/2000 o slobodnom prístupe k informáciám (ZSI). Táto právna norma popisuje, aké dokumenty a informácie majú povinné osoby (vrátane samosprávnych krajov) zverejňovať, lehoty zverejňovania, ako aj spôsob ich zverejňovania (v prípade KSK na webovom sídle župy). Pozornosť naopak nevenuje forme zverejňovania dokumentov a súvisiacich informácií, čo na základe dlhodobých výskumov TIS **v praxi prináša veľké rozdiely v možnostiach uplatňovania verejnej kontroly pri jednotlivých povinných osobách**.

Túto oblasť ďalej upravuje Zákon č. 275/2006 o informačných systémoch verejnej správy, ktorý špecifikuje povinné osoby, ktorých weby musia byť v súlade so štandardmi informačných systémov verejnej správy. Medzi tieto povinné osoby patria aj obce a vyššie územné celky, vrátane právnických osôb v ich zriaďovateľskej alebo zakladateľskej pôsobnosti. Štandardy sú potom ďalej upravené vo Výnose Ministerstva Financíí SR o štandardoch pre informačné systémy verejnej správy č. 55/2014 Z.z.¹¹⁰ a povinné osoby sa nimi majú riadiť aj pri zverejňovaní datasetov vrátane povinného zverejňovania zmlúv a metadát o faktúrach a objednávkach.

¹¹⁰Výnos Ministerstva financií SR o štandardoch pre informačné systémy verejnej správy, 55/2014 Z. z., <http://www.epi.sk/zz/2014-55>

Počas vypracovania tejto správy nás Úrad KSK informoval, že v blízkej dobe „pripravuje rozšírenie IS Fabasoft (správa registratúry) o modul zmlúv, elektronizácia evidencie zmlúv, v rámci ktorého sa bude riešiť aj **implementácia uvedeného výnosu, s následným zverejňovaním zmlúv** podľa platnej legislatívy“. Konkrétne prevedenie nového riešenia v čase vypracovania správy nebolo známe.

Z pohľadu dobrej praxe pri verejnej kontrole sú naše odporúčania rozdelené na dve hlavné oblasti. Prvá časť sa týka **zverejňovania samotných dokumentov**, druhá **systému na ich vyhľadávanie**.

Kvalita zverejnených dokumentov

Hodnotenie zverejňovania samotnej zmluvnej dokumentácie KSK v rámci rebríčka transparentnosti žúp z roku 2017 poukázalo na dva základné problémy.

V relatívne subtílnej hodnotenej vzorke piatich zmlúv až v štyroch prípadoch **neboli zverejnené prílohy**, ktoré mali byť neoddeliteľnou súčasťou zmluvy (zmluvy č. 363/8/2017/10¹¹¹; č. 322/8/2017/9¹¹²; č. 539/8/2016/27¹¹³; č. 723/16/2016/205¹¹⁴). V prvých troch prípadoch nebola spolu so zmluvou zverejnená príloha Časový harmonogram zhotovenia diela, v poslednom prípade chýbala príloha Čerpanie bežných výdavkov k 31.12.2017.

ZSI pritom do okruhu príloh, ktoré nemusia byť zverejňované spolu so zmluvou, zaraďuje v § 5a ods. 4 iba technické predlohy, návody, výkresy, projektové dokumentácie, modely, spôsob výpočtu jednotkových cien a vzory, ako aj ustanovenia všeobecných obchodných podmienok („ak zmluva obsahuje odkaz na ne).

KSK zároveň časový harmonogram prác pri iných zmluvách uvádza (napr. zmluvy č. 313/8/2018/9¹¹⁵ a č. 308/8/2018/8¹¹⁶). Hoci ani v prípade týchto zmlúv nie sú zverejnené všetky prílohy, a to Opis predmetu zákazky a Potvrdenie o poistení zhotoviteľa. Tento problém sa v praxi zverejňovania zmlúv Úradom KSK opakuje.

Nezverejňovanie príloh, ktoré tvoria neoddeliteľnú súčasť zmlúv a nie sú zároveň vyňaté z povinnosti zverejňovania podľa § 5a ods. 4 ZSI, **nemožno podľa nášho názoru považovať iba za formálny nedostatok a v niektorých prípadoch by mohlo prísť aj k spochybneniu účinnosti takto zverejnených zmlúv**. Úradu KSK preto odporúčame **zamerať pozornosť aj na prax pri zverejňovaní príloh zmlúv a precizovať súvisiace procesy**. Poukážeme pritom na skutočnosť, že zákonom stanovené výnimky pre prílohy zmlúv a zmluvné ustanovenia, ktoré sa nezverejňujú, sú taxatívne vymedzené a nemožno ich rozširovať podľa uváženia povinného subjektu.

¹¹¹Zmluva č. 363/8/2017/10, Úrad KSK,

https://www.vucke.sk/APIR/sk/Urada_KSK/Zmluvy_obj_fakt/Lists/Zmluva/Attachments/23187/363_8_2017_10.pdf

¹¹²Zmluva č. 322/8/2017/9, Úrad KSK,

https://www.vucke.sk/APIR/sk/Urada_KSK/Zmluvy_obj_fakt/Lists/Zmluva/Attachments/22931/322_8_2017_9.pdf

¹¹³Zmluva č. 539/8/2016/27, Úrad KSK,

https://www.vucke.sk/APIR/sk/Urada_KSK/Zmluvy_obj_fakt/Lists/Zmluva/Attachments/19411/539_8_2016_27.pdf

¹¹⁴Zmluva č. 723/16/2016/205, Úrad KSK,

https://www.vucke.sk/APIR/sk/Urada_KSK/Zmluvy_obj_fakt/Lists/Zmluva/Attachments/20786/723_16_2016_205.pdf

¹¹⁵Zmluva č. 313/8/2018/9, Úrad KSK,

https://www.vucke.sk/APIR/sk/Urada_KSK/Zmluvy_obj_fakt/Lists/Zmluva/Attachments/27243/313_8_2018_9.pdf

¹¹⁶Zmluva č. 308/8/2018/8, Úrad KSK,

https://www.vucke.sk/APIR/sk/Urada_KSK/Zmluvy_obj_fakt/Lists/Zmluva/Attachments/27239/308_8_2018_8.pdf

Druhým identifikovaným problémom (rovnako v prípade štyroch z piatich posudzovaných zmlúv v rámci rebríčka transparentnosti žúp z roku 2017) bolo **zverejňovanie dokumentácie len ako obrázkov bez možnosti ich automatizovaného spracovania** (vyhľadávanie a kopírovanie). Okrem už spomínaných zmlúv č. 363/8/2017/10; č. 322/8/2017/9 a č. 539/8/2016/27 išlo aj o zmluvu č. 169/18/2017/16¹¹⁷. Zverejňovanie súborov vo formáte umožňujúcom automatizované spracovanie, pričom súbor nemá byť iba skenovaným obrázkom, pritom vyslovene predpokladá aj spomínaný Výnos 55/2014 Z.z..

V tomto ohľade dávame do pozornosti aj **Usmernenie pre konverziu písomných dokumentov na elektronické dokumenty**¹¹⁸, ktoré v súvislosti s relatívne novou povinnosťou verejných inštitúcií zverejňovať zmluvy na internete vypracovalo Ministerstvo financií SR v spolupráci s Ministerstvom spravodlivosti SR a Úradom vlády SR a jeho znenie je uverejnené na stránke informatizacia.sk prevádzkovanvej Úradom podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu.

Toto **usmernenie veľmi presne popisuje aj zverejňovanie zmlúv a to konkrétne dvomi spôsobmi**. Prvý spôsob je použiť elektronickú verziu zmluvy (, ktorú by mal mať aj Úrad KSK ako jedna zo zmluvných strán vždy k dispozícii) a zverejniť ju v tejto podobe (optimálne vo formáte PDF). V prípade, ak povinná osoba potrebuje alebo chce zverejniť aj napríklad pečiatku, rukou písaný údaj alebo iný údaj, ktorý elektronická verzia neobsahuje, môže ho osobitne naskenovať, vložiť na príslušné miesto a uložiť dokument do PDF až následne, čím sa zaručí aj vizuálna zhoda.

Druhý spôsob zverejňovania zmlúv, ktorý usmernenie popisuje, je vyhotovenie „obrázkového skenu“ zmluvy a jeho súčasné zverejnenie s nedoplnenou elektronickou a automatizovane spracovateľnou verziou zmluvy (optimálne vo formáte PDF). Takto zverejnená zmluva by teda bola v informačnom systéme uložená v dvoch podobách. Oba spomínané spôsoby využíva napríklad mesto Košice.¹¹⁹

Tieto zásady zároveň Úradu KSK odporúčame **používať aj pre zverejňovanie všetkých príloh ku zmluvám**, ak je to v danom prípade technicky možné. Pre porovnanie na ústrednom portáli Centrálny register zmlúv¹²⁰, kde zverejňujú zmluvy napríklad ústredné orgány štátnej správy, je priamo uvedená metodická inštrukcia, podľa ktorej: „Všetky prílohy v CRZ musia byť zverejňované vo formáte PDF (PortableDocumentFormat). Zverejňované prílohy musia spĺňať Výnos Ministerstva financií SR o informačných systémoch verejnej správy.“

Ako vyplýva už z prvej časti tejto správy zameranej na popis slabých stránok v danej oblasti, za dobrú prax z hľadiska verejnej kontroly považujeme, ak sú **na zverejnených zmluvách uvádzané aj dátumy a mená podpisovaných predstaviteľov za obe zmluvné strany a optimálne aj samotné podpisy** (hoci i prekryté). Podpisy s dátumami a miestami ich uzavretia totiž jasne detegujú, kedy k uzavretiu zmluvy v skutočnosti došlo. Občiansky zákonník pritom stanovuje, že ak zmluva nie je zverejnená do troch mesiacov od jej uzavretia, platí, že k uzavretiu zmluvy nedošlo. Tieto údaje sú teda dôležité z hľadiska overenia včasnosti zverejnenia zmluvy, ako aj kontroly, či k plneniu zmluvy nedošlo už pred jej účinnosťou.

Ďalším odporúčaním z hľadiska dobrej praxe je **zverejňovanie zmlúv na stránke KSK v dlhšom časovom horizonte**, ako to predpokladá dnešné znenie ZSI, a teda predpísaných päť rokov od nadobudnutia účinnosti. Dnes majú povinné osoby povinnosť zverejňovať zmluvy dlhšie len v prípade, ak existencia záväzku vzniknutého z povinne zverejňovanej zmluvy obdobie piatich rokov

¹¹⁷Zmluva č. 169/18/2017/16, Úrad KSK, https://www.vucke.sk/APIR/sk/Urada_KSK/Zmluvy_obj_fakt/Lists/Zmluva/Attachments/22246/169_18_2017_16.pdf

¹¹⁸ Usmernenie pre konverziu písomných dokumentov na elektronické dokumenty, informatizacia.sk, <http://www.informatizacia.sk/zverejnovanie-informacii/15141s>

¹¹⁹ Portál elektronických služieb – zverejňovanie, Mesto Košice, Príklad Zmluvy - Zmluva o návratnej finančnej výpomoci – MET, <https://www.zverejnenie.esluzbykosice.sk/Zmluva/Detail/17270700/2733519>

¹²⁰ Centrálny register zmlúv, Úrad vlády SR, <https://www.crz.gov.sk>

prekračuje. Tieto zmluvy však môžu byť pre verejnosť zaujímavé aj dlhšie, napríklad pre možné porovnanie podmienok obstarania rovnakej služby, tovaru alebo práce aj naprieč viacerými volebnými obdobiami.

V prípade, ak to kapacitné možnosti technického riešenia v podmienkach KSK umožňujú, odporúčame **zmluvy ponechať zverejnené aspoň po dobu 10 rokov**. S týmto predĺžením lehoty ráta aj návrh novely ZSI, ktorý je aktuálne stále v legislatívnom procese, a ktorý v § 5a ods. 14 navrhuje nahradiť päťročnú lehotu desaťročnou. V KSK **dochádza stále aj k plneniu niektorých zmlúv pred roka 2011** (, a teda pred obdobia povinného zverejnenia zmlúv podľa ZSI), na viaceré takéto kontrakty upozorňujeme aj v kapitole Analýza vybraných zmlúv **Chyba! Nenašiel sa žiaden zdroj odkazov.Chyba! Nenašiel sa žiaden zdroj odkazov.**(viď. napr. Analýzu zmlúv a dodatkov s dopravcami eurobus a.s. a ArrivaMichalovce a.s., **Chyba! Nenašiel sa žiaden zdroj odkazov.** V takýchto prípadoch **odporúčame na portáli zverejniť aj všetky takéto zmluvy a ich dodatky**.

Kvalita systému zverejňovania

Ako vyplýva z posledného rebríčka transparentnosti žúp z roku 2017, kvalita systému zverejňovania zmlúv v KSK (a teda či sú dokumenty zverejňované včas, či systém umožňuje ich vyhľadávanie, triedenie a export, ako aj to, či sú prepojené so súvisiacimi dokumentmi – napríklad faktúrami) dosiahla skóre na úrovni 55%. Spomedzi krajov tak išlo o **druhý najslabší výsledok** (po ŽSK). Spôsob zverejňovania zmlúv sa odvtedy nezmenil a výhrady bližšie identifikované v prvej časti tejto správy naďalej pretrvávajú.

Ide predovšetkým o **zložitejšie vyhľadávanie konkrétnych zmlúv na základe niektorých kritérií**, ako je dátum či suma, alebo chýbajúca možnosť ich triedenia, respektíve zoradovania dokumentov podľa požadovaných preferencií. Tieto nedostatky je možné odstrániť iba **technickou úpravou platformy APIR**, cez ktorú KSK zmluvy zverejňuje.

Ako príklad dobrej praxe možno v tomto ohľade uviesť najmä Bratislavský samosprávny kraj, ktorý zmluvy ako i informácie o faktúrach a objednávkach zverejňuje cez externý portál zmluvy.egov.sk¹²¹. Táto platforma obsahuje vyhľadávací nástroj, pomocou ktorého je možné požadované dokumenty jednoducho filtrovať podľa názvu a IČO partnera, rozsahu sumy, dátumu podpisu, platnosti, predmetu zákazky či čísla dokumentu.

Nástroj umožňuje aj jednoduché triedenie dokumentov podľa spomínaných kritérií a vyhľadanie napríklad najdrahších zmlúv kraja je (na rozdiel od KSK) úlohou na niekoľko sekúnd. Platforma zároveň ponúka možnosť **CSV exportu**, stiahnutie metadát o požadovaných dokumentoch v excelovskej tabuľke tak umožňuje užívateľom aj ich ďalšie spracovanie.

Ako inšpiratívny možno odporučiť aj systém zverejňovania zmlúv využívaný Trenčianskym samosprávnym krajom¹²², ktorý pri zmluvách ponúka (podobne ako BSK) aj možnosť využívania **RSS kanálov**, ktoré záujemcovi umožnia sledovať novinky v danej sekcii.

Veľkou výhodou platformy využívanej BSK je aj to, že na rozdiel od KSK sú dôležité metadáta o zmluvách, ako sú suma kontraktu alebo dátum jeho uzavretia, **dostupné priamo na hlavnej stránke a nie až po rozkrínutí konkrétnej zmluvy**. Ak by sa tak prípadný záujemca chcel napríklad rýchlo prezrieť iba najväčšie kontrakty uzatvorené KSK, nedokázal by ich jednoducho identifikovať a musel by do druhej úrovne roztvárať všetky položky.

Nedostatkom, ktorý môže Úrad KSK jednoducho odstrániť aj bez technických zásahov do platformy APIR, je **nejasné pomenovávanie jednotlivých zmlúv**. Tie sú dnes po ich stiahnutí do počítača iba

¹²¹Register zmlúv a faktúr BSK, Bratislavský samosprávny kraj, <http://zmluvy.egov.sk/egov/contracts/place:223>

¹²²Zverejňovanie zmlúv, Trenčiansky samosprávny kraj, https://www.tsk.sk/uradna-tabula/zmluvy.html?page_id=16267

nejasné číselné pomenované (napr. 363/8/2017/10), a ak chce záujemca pracovať s väčším množstvom zmlúv KSK, pre lepšiu orientáciu si ich musí sám zreteľne premenovať.

V tomto prípade môže ako príklad dobrej praxe slúžiť napríklad spomínaný ústredný Centrálny register zmlúv, kde sú názvy zmlúv po ich stiahnutí do počítača totožné s názvom zmluvy uvedeným v metadátach. Ak teda napríklad Úrad vlády SR zverejní v CRZ zmluvu v metadátach nazvanú ako „Zmluva o poskytnutí dotácie na podporu rozvoja športu na rok 2018“, rovnako sa volá aj samotný pdf dokument po jeho stiahnutí do počítača¹²³.

Za optimálne by sa pritom dalo považovať také označovanie dokumentov, aby ich názov po stiahnutí do počítača **obsahoval kľúčové slová viažuce sa k predmetu zákazky, ako aj číslo zmluvy, podľa ktorého by sa podrobnosti o kontrakte dali v systéme dodatočne opäť ľahko vyhľadať**. V prípade spomínanej zmluvy 363/8/2017/10 by tak mohlo ísť napríklad o pomenovanie pdf dokumentu ako Rekonstrukcia_SOS_Gemerska_363_8_2017_10.

Slabou stránkou platformy APIR je aj chýbajúca funkcia **prepojenia zmlúv so súvisiacimi objednávkami a faktúrami**, ako to umožňuje napríklad Portál elektronických služieb mesta Košice¹²⁴. Ešte lepším príkladom je v tomto smere systém zverejňovania v mestskej časti Bratislava - Nové Mesto, ktorý ponúka interaktívne prepojenia na pôvodné zmluvy aj pri ich dodatkoch¹²⁵.

Portál elektronických služieb mesta Košice

MESTO KOŠICE PORTÁL ELEKTRONICKÝCH SLUŽIEB - ZVEREJŇOVANIE > Ako pracovať s portálom > Kontakt

Dokumenty Zmluvy Faktúry Objednávky Daňové nedoplatky Zoznam zdaňovaných psov Elektronické služby A - Z

Zmluva číslo: 2018000724

Zverejnil	MESTO Košice
Interné číslo	2018000724
Externé číslo	
Typ	Zmluva
Typ zmluvy	Zmluva o dielo
Dátum vystavenia	25.04.2018
Dátum podpisu	25.04.2018
Dátum účinnosti	26.04.2018
Dátum plánovaného ukončenia	
Suma zmluvy	583 200,00 €
Predmet	Zmluva o dielo "KE, Rekonštrukcia a modernizácia cesty II/552 - Slanecká cesta, projektová dokumentácia"
Prílohy	Zmluvy/z2018000724w.pdf . Zmluvy/z2018000724wo.pdf
Dátum zverejnenia	25.04.2018

(zobrazené 1 x)

Zmluvné strany a vzťahy zmlúv

Typ partnera	IČO	Názov	Adresa
Zhotoviteľ	35860073	Amberg Engineering Slovakia, s.r.o.	Somolického 1/B, 811 06 Bratislava

Súvisiace dokumenty

Typ	Interné číslo	Dátum	Predmet	Suma
Faktúra	201802796	18.07.2018	ZoD - vypracovanie DÚR pre KE Modernizácia.....	180 000,00
Faktúra	201803785	01.10.2018	ZoD - geodetické zameranie...Slanecká cesta	60 000,00

¹²³ Zmluva o poskytnutí dotácie na podporu rozvoja športu na rok 2018, Centrálny register zmlúv, Úrad vlády SR, <https://www.crz.gov.sk/index.php?ID=3821331&l=sk>

¹²⁴ Portál elektronických služieb – zverejňovanie, Mesto Košice, Príklad Zmluvy - Zmluva o dielo "KE, Rekonštrukcia a modernizácia cesty II/552 - Slanecká cesta, projektová dokumentácia", <https://www.zverejnenie.esluzbykosice.sk/Zmluva/Detail/17270700/2745103>

¹²⁵ Príklad zverejneného dodatku k zmluve MČ Bratislava – Nové Mesto, Dodatok č. 3 k Nájomnej zmluve č. 73/2015 zo dňa 22.04.2015 v znení jej dodatkov, <https://zverejnovanie.banm.sk/mestska-cast-bratislava-nove-mesto/zmluvy/z2019-017/>

V čase vypracovania tejto správy sme sa pri prihlasovaní na portál so zmluvami KSK opakovane stretávali aj s **technickými problémami a zamietnutím prístupu** so zobrazením chybovej hlášky „Vaše pripojenie nie je súkromné - Útočníci sa môžu pokúsiť ukradnúť vaše informácie z webu www.vucke.sk (napríklad heslá, správy alebo kreditné karty)“. Tento problém sa vyskytoval pri pokusoch o pripojenie viacerých užívateľov a z viacerých zariadení.

Odporúčania v oblasti zverejňovania faktúr a objednávok

Ako sme už konštatovali v prvej časti správy upozorňujúcej na slabiny v tejto oblasti, systém zverejňovania údajov o objednávkach a faktúrach KSK je v prostredí slovenských samosprávnych krajov **skôr nadštandardný**. Mierne zmätočne však môže na užívateľov pôsobiť to, že užívateľ narazí na informácie o uverejňovaní objednávok a faktúr KSK **na dvoch rozličných miestach**, a to okrem časti Úradná tabuľa – povinné informácie aj v platforme APIR, cez ktorú Úrad KSK zverejňuje zmluvy. Posledná objednávka Úradu KSK zverejnená cez platformu APIR je pritom z roku 2015¹²⁶, po kliknutí na položku „faktúry“ sa objaví iba chybová hláška¹²⁷.

Na rozdiel od platformy APIR, umožňuje systém zverejňovania objednávok a faktúr vyhľadávanie a triedenie podľa preferovaných kritérií. Výnimkou je vyhľadávanie podľa konkrétnej sumy a pri faktúrach aj podľa konkrétneho dátumu. **Doprogramovanie týchto funkcionalít** by preto (samozrejme pri zvážení prijateľnosti nákladov pre túto technickú úpravu) bolo pre užívateľskú prístupnosť systému prínosom.

Podobne by výkon verejnej kontroly v tejto oblasti mohlo uľahčiť **pridanie možností exportu a notifikácií**, ako ich poskytuje napríklad vyššie spomínaný systém zverejňovania v Bratislavskom samosprávnom kraji.

Pridanou hodnotou systému zverejňovania objednávok a faktúr KSK je ich vzájomné previazanie so zmluvami. Ako sme už konštatovali v prvej časti tejto správy, tieto informácie nie sú v systéme precízne identifikovateľné. Prospešné by preto bolo aplikovanie praxe, **kedy by zodpovední zamestnanci KSK pri faktúrach a objednávkach, ktoré nie sú prepojené so žiadnou zmluvou, túto informáciu v predmetnej záložke jasne uviedli**. Predchádzalo by sa tak pochybnostiam, či toto prepojenie nechýba v systéme iba z nebanlivosti.

Zatraktívnením tejto funkcie (opäť pri zohľadnení prijateľnosti nákladov na toto technické riešenie) by bolo aj umožnenie **interaktívneho preklikávania medzi faktúrami a objednávkami a súvisiacimi zmluvami**. Ako inšpiratívny možno v tomto prípade uviesť už spomínaný systém zverejňovania v mestskej časti Bratislava - Nové Mesto, ktorá pri faktúrach prepojených na konkrétne zmluvy zverejňuje aj metadáta a link na predmetnú zmluvu¹²⁸. Navyše, okrem povinných údajov o faktúrach a objednávkach zverejňuje nad rámec zákona aj ich samotné „skeny“ a obyvatelia sa tak môžu oboznámiť s ich plným znením.

Navrhované zmeny by podľa nášho názoru vytvorili **prehľadnejšie a atraktívnejšie prostredie umožňujúce jednoduchšiu verejnú kontrolu**, čím by Úrad KSK mohol podporiť záujem obyvateľov o ich aktívnejšie zapájanie sa do výkonu správy vecí verejných, a zároveň vytvoril predpoklady pre rast dôvery obyvateľov voči predstaviteľom Úradu KSK.

¹²⁶Objednávky, Administratívny portál inteligentného regiónu, KSK, https://www.vucke.sk/APIR/sk/Urada_KSK/Zmluvy_obj_fakt/Stranky/Objednavky.aspx

¹²⁷Faktúry, Administratívny portál inteligentného regiónu, KSK, https://www.vucke.sk/APIR/sk/Urada_KSK/Zmluvy_obj_fakt/Stranky/Faktury.aspx

¹²⁸Príklad zverejnenej faktúry MČ Bratislava – Nové Mesto, Faktúra č. F2019-0120, Zverejňovanie zmlúv, objednávok a faktúr MČ Bratislava - Nové Mesto, <https://zverejnovanie.banm.sk/mestska-cast-bratislava-nove-mesto/faktury/f2019-0120/>

ODPORÚČANIA V OBLASTI ETIKY ZAMESTNANCOV

V prvej etape auditu sme identifikovali najväčšie nedostatky práve v oblastiach súvisiacich s etickou infraštruktúrou a predchádzaním konfliktu záujmov. Boli hodnotené najhoršou udelenou **známkou D** (na škále od A po E), pričom sme konštatovali závažné nedostatky s možnými rizikami pre neetické správanie sa alebo neefektívne rozhodovanie.

Na fakt, že oblasť etiky je výzvou aj pre Košický samosprávny kraj poukazuje dotazníkový prieskum, ktorý sme realizovali v druhej etape auditu. V decembri 2018 ho vyplnilo 147 zamestnancov Úradu KSK. Len päť zamestnancov (3 %) sa vymedzilo proti existencii nekalých praktík na pôde kraja. Ostatní ich existenciu pripustili, vidia však prekážky pri ich nahlasovaní. Najčastejšie neveria v prešetrenie podnetu (39 % opýtaných), boja sa odplaty (28%) alebo odhalenia totožnosti oznamovateľa (25%). Výsledky dotazníkového prieskumu prinášame v Prílohe č. 2.

KSK ako jeden z troch vyšších územných celkov na Slovensku doposiaľ nemá prijatú samostatnú záväznú normu, ktorá by sa venovala oblasti etiky a vzťahovala by sa na zamestnancov. Naším hlavným odporúčaním je k tomu pristúpiť. Nejde však len o otázku nejakého pozitívneho PR. Vnímame to ako nevyhnutný predpoklad k úspešnému rozvoju protikorupčného prostredia a nestrannej činnosti miestnej samosprávy. V konečnom dôsledku sa tak buduje dôvera verejnosti vo verejnú správu, profesionalizuje úrad a skvalitňujú ním poskytované verejné služby.

Nastavenie protikorupčnej politiky

Úspešné budovanie etického prostredia predstavuje dlhodobý proces, ktorý má sprevádzať **nefalšovaný záujem a odhodlanie lídrov stojacich na čele organizácie, tzv. princíp Tone at the top**. Vo všeobecnosti je potrebné identifikovať rizikové oblasti, stanoviť plán, poveriť konkrétne osoby plnením úloh a napredovať na princípe kontinuálneho zlepšovania sa. V prípade KSK je však potrebné na úvod zdefinovať **samostatnú záväznú etickú normu a vybudovať potrebnú etickú infraštruktúru**.

Postupne sme dospeli k presvedčeniu, že **nie je zmysluplné ponúknuť konkrétne vzorové znenie etického kódexu**. V prípade mechanického prebratia takéhoto dokumentu **hrozí, že pôjde o formálny proces s minimálnymi praktickými benefitmi**. Ako efektívnejšie sa nám javí, aby **etický kódex vznikol na pôde kraja ako výsledok riadenej diskusie za spoluúčasti zamestnancov**. Takto „odspodu“ definované etické prostredie má potenciál byť životaschopným a prínosným. Môže najlepšie reflektovať kontext KSK.

Všetkých päť slovenských krajov, ktoré majú prijatý etický kódex (Bratislavský, Nitriansky, Trenčiansky, Prešovský a Žilinský) zhodne riešilo etiku v samotnom úrade a ich kódexy sa nevzťahujú na zamestnancov organizácií spadajúcich pod krajskú pôsobnosť. To považujeme za jednu z možností, ktorá umožňuje podrobnejšie nastaviť tieto pravidlá. **V jedinom dokumente nie je možné dostatočne pokryť situácie, ktoré sa v značne odlišných prostrediach tak rôznorodých organizácií vyskytujú**.

Súčasťou procesu tvorby Etického kódexu zamestnancov úradu však môže byť **definovanie akéhosi etického minima pre organizácie**. To môže byť v organizáciách rozmenené na drobné. KSK môže využiť, že má z pozície zriaďovateľa nástroje na presadenie strategických prístupov v nich. Etické kódexy môžu takto reflektovať **pohľad zriaďovateľa, ale aj pohľad samotnej organizácie**, prípadne profesijné kódexy vzťahujúce sa na dané oblasti (školsťvo, knihovníctvo, múzejníctvo, zdravotníctvo

a pod.). Takýto vzorový etický kódex s definovaným etickým minimom ¹²⁹vypracoval pre svoje organizácie napr. Trenčiansky samosprávny kraj.

Etický kódex Žilinského samosprávneho kraja je stručným jednostránkovým dokumentom



Ako negatívny príklad ponúkame Etický kódex zamestnancov Žilinského samosprávneho kraja¹³⁰, ktorý je stručným jednostránkovým dokumentom v deklaratórnej podobe vymenúvajúcim povinnosti bez uvedenia postupov ako ich naplniť. V TIS nesúhlasíme s prístupom, že **stručnejší Etický kódex prinesie lepšiu a rýchlejšiu implementáciu**. Je dôležité, aby jednotlivé ustanovenia boli **detailnejšie rozpracované, zachytávali konkrétne prostredie organizácie, časté situácie, ku ktorým tu dochádza a poskytovali potrebné odporúčania**. Podobne stručný etický kódex ¹³¹ prijal v závere minulého roku aj Trenčiansky samosprávny kraj.

¹²⁹Etický kódex zamestnancov organizácií v ZP TSK - vzor https://www.tsk.sk/dokumenty/samosprava-urad-tsk/eticky-kodex-pre-ovzp-tsk-vzor.html?page_id=352618

¹³⁰http://www.zilinskazupa.sk/files/odbory/organizacny/2013/maj/10/eticky-kodex_1s.pdf

¹³¹Etický kódex zamestnancov TSK https://www.tsk.sk/dokumenty/samosprava-urad-tsk/eticky-kodex-zamestnanca-tsk.html?page_id=298635

Článek 10 Role vedoucích pracovníků

- (1) Vedoucí pracovníci jednají se zaměstnanci úřadu s respektem, jsou ochotni přijmout nestranné rady a své podřízené chrání proti neoprávněným nařčením či výhrůžkám ze strany veřejnosti, přijímají nezbytná opatření na ochranu soukromí zaměstnanců úřadu.
- (2) Vedoucí pracovníci úřadu usilují o zlepšení pracovních podmínek a o odpovídající pracovní prostředí v souladu se zásadami profesionality a bezpečnosti s cílem ochrany fyzické a morální integrity zaměstnanců. Odpovídají za odborné vzdělávání a přípravu zaměstnanců a neustálé zlepšování profesionálního a etického standardu pracoviště.
- (3) Vedoucí pracovníci úřadu odpovídají za plnění standardů Etického kodexu v rámci svého pracoviště a za řešení problémů vznikajících při uplatňování jeho jednotlivých ustanovení. Sami se důsledně vyhýbají situacím a jednáním, které by byly neslučitelné s požadavky Etického kodexu.

Ako inšpirácia by mohla byť, napríklad, **mestská část Brno – střed** v susednej Českej republike a jej etický kódex zamestnancov¹³². Pripravila ho v roku 2017 v spolupráci s českou pobočkou Transparency International. Vytvoreniu dokumentu predchádzal **prieskum medzi zamestnancami úradu**, v ktorom sa vyjadrovali k tomu, čo si najviac cenia na svojej práci, alebo v čom by mali byť etické zásady sformulované dôslednejšie. Okrem kapitol o predchádzaní korupcie, slušnom vystupovaní a nestrannom správaní sa **upravuje kódex napríklad aj rolu vedúcich pracovníkov**.

Budovanie etickej infraštruktúry

Pre úspešné budovanie etickej infraštruktúry je vhodné vytvoriť **pozíciu Splnomocnenca pre etiku a kreovať Etickú komisiu**. Môžu významne napomôcť pri sebaidentifikácii zamestnanca s hodnotami verejného sektora a pri vnímaní práce vo verejnom sektore ako služby verejnosti. To je vždy podmienené aj tým, v akej miere zamestnávateľ monitoruje, vyhodnocuje a motivuje zamestnancov vo vzťahu k etike. V konečnom dôsledku je zodpovednosť za etické pravidlá a ich zavádzanie na každom jednotlivom zamestnancovi.

Aby bolo jasné, kto má rozhodovať pri riešení rôznych etických dilem a pri riešení konfliktu záujmov, navrhujeme zaviesť **Smernicu o etike**. Implementácia etického kódexu si bude vyžadovať úpravy v Pracovnom poriadku. Etický kódex by mal byť jeho prílohou, čím sa zabezpečí jeho záväznosť. Odporúčame **zverejnenie Etického kódexu na webe KSK**, ako aj na stránkach krajských organizácií. Tiež sa prihovárame za **zverejňovanie vnútroorganizačných predpisov**, ktorými sa stanovujú štandardy správania sa zamestnancov kraja. Je to príspevok k efektívnejšie verejnej kontrole moci.

¹³²Etický kódex zamestnanců Úřadu městské části Brno – střed <http://www.brno-stred.cz/urad-mestske-casti-nechal-vypracovat-eticky-kodex>

V súvislosti so znením Etického kódexu je vhodné zaviesť **register darov, verejne dostupné správy zo služobných ciest, databázu záujmov jednotlivých vedúcich zamestnancov, databázu štatutárov, vedúcich pracovníkov alebo členov v dozorných a riadiacich orgánoch organizácií alebo obchodných spoločností**, a tejto skupine stanoviť podrobnejší okruh informácií, ktoré sa budú zhromažďovať a skúmať z hľadiska konfliktu záujmov, tzv. background check a pod.

Žiaduce je i zavedenie **systému vzdelávania zamestnancov** v etickej oblasti a systému poradenskej činnosti, čo je úlohou novozriadeného Splnomocnenca pre etiku. Bez kontinuálneho vzdelávania a vyhodnocovania stavu v tejto oblasti hrozí, že prijaté dokumenty a registre budú iba pozlátkom bez praktického dopadu.

Zriadenie a postavenie Etickej komisie zatiaľ nemá podporu v žiadnom zákone, preto by nemala plniť výkonnú funkciu, ale viac sa **orientovať na poradensko - konzultačnú činnosť**. Môže ju zriadiť predseda KSK svojím rozhodnutím ako jeden zo svojich poradných orgánov a stala sa súčasťou organizačnej štruktúry úradu.

Etická komisia môže mať päť členov, ktorých menuje župan. Jedného člena nominujú odbory, jedného riaditeľ Úradu KSK, ďalej by členom tejto komisie mohol byť jeden z poslancov zastupiteľstva, zástupca mimovládneho sektora a o poslednom členovi by rozhodoval samotný župan. Členovia komisie si spomedzi seba volia predsedu. Činnosť komisie definuje jej Štatút a Rokovací poriadok.

V prípade Etickej komisie ide o akúsi **morálnu autoritu, ktorá má na starosti praktickú aplikáciu stanovených etických pravidiel** a zaujíma stanoviská v konkrétnych prípadoch. Naproti tomu, úlohou Splnomocnenca pre etiku je **pravidelná starostlivosť o etické prostredie na Úrade KSK** a v krajských organizáciách. Ako výkonný pracovník je priamo podriadený predsedovi kraja.

Za ideál považujeme, ak túto **misiu plní samostatný odborný pracovník**, pričom jeho pozícia je obsadená na základe výberového konania. Uvedomujeme si však možné limity KSK. Krokom vpred by nepochybne bolo aj to, ak agendu dostane na starosť vo **forme čiastočného úväzku vhodný zamestnanec Úradu KSK**, pričom ho ňou poverí vedenie kraja.

Tretím z kľúčových krokov procesu budovania etickej infraštruktúry je **prijatie Smernice o etike**. Cieľom tejto internej normy je **upraviť postupy, informačné toky a väzby medzi jednotlivými subjektmi**, ktoré budú stáť pri implementácii Etického kódexu zamestnanca. Ide o akýsi manuál, ktorý podrobne definuje oprávnenia a povinnosti Etického komisára a Etickej komisie.

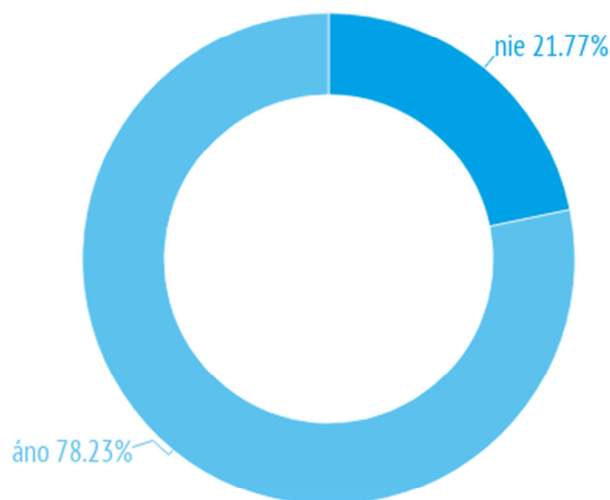
Definovanie rámca etického prostredia, vytvorenie ucelenej etickej infraštruktúry a následná permanentná snaha samé o sebe nezaručia úspech protikorupčnej politiky. **Procesy musia byť neustále podporované postojmi vedenia kraja**. Snaha o kultiváciu etického prostredia a elimináciu nekalých praktík musí smerovať „zhora“. Priamo lídri sa musia permanentne zasadzovať o vytvorenie potrebnej klímy, pozitívne podporovať a prezentovať morálne a etické vzory.

Dôležité je s vytvoreným Etickým kódexom **neustále pracovať, utvrdzovať sa v prijatých pravidlách, pripomínať ich, v prostredí organizácie**. Dôležité je kontrolovať funkčnosť celého systému, pravidelne ho vyhodnocovať a prijímať neustále zlepšenia nad rámec toho, čo už v organizácii funguje. Kraj by mal navyše etické záväzky **deklarovať nielen dovnútra k zamestnancom, ale i navonok**, smerom k verejnosti a tiež k dodávateľom.

Sfunkčnenie whistleblowingu

Situácia, keď Úrad KSK zaevidoval v rokoch 2013 až 2017 iba jeden podnet o protispoločenskej činnosti naznačuje nefunkčnosť systému chráneného oznamovania alebo nedôveru v neho. Viac ako tri štvrtiny zamestnancov (78 %) je síce podľa nášho dotazníkového zisťovania ochotných oznámiť nekalú prax, ak by sa o nej dozvedeli, za posledných 5 rokov tak však učinilo podľa dotazníka len 6 percent opýtaných. Oficiálne Úrad KSK zaevidoval v rokoch 2013 až 2017 iba jeden podnet o protispoločenskej činnosti.

Ak by ste mali vedomosť o nekalých praktikách, oznámili by ste to?



Zdroj: Dotazník TIS pre KSK / december 2018



Čo sa týka whistleblowingu platí, že je nepostačujúce prijať potrebnú normu a poveriť prešetrovaním podnetov zodpovedného pracovníka. Nástroj je funkčný vtedy, keď organizácia vytvorila prostredie, v ktorom zamestnanci podnety podávajú. Najčastejšími prekážkami býva nedôvera k tomu, že podnety budú prešetrené a strach zamestnancom pred postihom za to, že podnet nahlásili. To potvrdil i náš dotazníkový prieskum, ako sme uviedli vyššie.

Až 40 percent zamestnancov zapojených do prieskumu neverí, že ich podnet by bol prešetrený a dokonca až polovica sa bojí alebo odplaty alebo odhalenia totožnosti oznamovateľa. Na riešenie tohto stavu nie je rýchly recept. O atmosféru dôvery sa musí dlhodobo zasadzovať vedenie kraja, ktoré by malo mať úprimný záujem na tom, aby podnety prichádzali, trvať na ich operatívnom a dôslednom prešetrovaní a následne tieto prípady vo vnútri organizácie otvorene komunikovať aj s tým, ako boli uzavreté a ako bola vyvodená zodpovednosť. KSK tu má rezervy, čo naznačil aj náš prieskum. Až 91 percent zapojených zamestnancov sa necíti byť dostatočne informovaných o prípadoch nekalých praktík na pôde kraja.

Jedným z možných nástrojov, ktoré sa tiež ponúkajú, je aj poskytovanie finančných odmien nahlasovateľom nekalých praktík. Drvivá väčšina (94%) zapojených zamestnancov to neoznačila za

motivačný faktor. Svoju úlohu tu však môže zohrávať aj rozšírený strach z odhalenia identity oznamovateľa alebo odplaty. A to aj napriek tomu, že formulár na podanie podnetu na kontrolu nevyžaduje uvedenie mena a priezviska ani e-mailovej adresy odosielateľa. Tieto údaje sú len nepovinné.

Ako problém vidíme aj nedostatočné pestovanie kultúry všímavosti v prostredí KSK. Zamestnanci nemusia vedieť presne rozoznať neetické alebo protispoločenské konanie. Dôvodom je absencia podrobnejších pravidiel zosumarizovaných v Etickom kódexe či vnútroorganizačnej diskusie o nich. Kým 10 percent zamestnancov zapojených do nášho prieskumu si myslí, že už aj prijatie propagačného pera s logom partnera je neetické, pozvanie na golfový turnaj s ubytovaním je neprijateľné len pre 83 percent zamestnancov.

Dôležité v tejto oblasti je aj komunikácia princípov navonok. Táto politika sa môže prejavíť v zmluvných vzťahoch, keď napríklad vedenie odstúpi od zmluvy s dodávateľom, pretože sa preukáže poskytovanie darov alebo nenáležitých výhod zamestnancom úradu.

Pre dodržiavanie etických pravidiel je však kľúčovou samotná prax zo strany vedenia úradu: jednak uplatňovanie pravidiel rovnako na seba ako na iných, a tiež rýchle a jasné vyvodzovanie zodpovednosti pri každom etickom prešľape.

ODPORÚČANIA V OBLASTI ETIKY VOLENÝCH PREDSTAVITEĽOV KSK

Zistením prvej časti auditu v tejto oblasti bolo, že KSK síce dodržiava príslušné formálno-právne povinnosti vyplývajúce z platnej legislatívy, nerobí však žiadne opatrenia nad rámec týchto (v praxi často neúčinných) zákonov NR SR. KSK nemá zatiaľ schválený ani etický kódex voleného predstaviteľa samosprávy. Priestor na zlepšenie je aj v činnosti Komisie Zastupiteľstva KSK na ochranu verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

Komisia

O činnosti kľúčového orgánu samosprávy, ktorý má na starosti skúmanie konfliktu záujmov predsedu KSK a župných poslancov, t.j. Komisie Zastupiteľstva KSK na ochranu verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov (ďalej len „Komisia“), je nedostatok verejne dostupných informácií. Komisia zasadá neverejne. Nezverejňuje pozvánky, materiály na rokovanie ani zápisnice zo svojich zasadnutí. Na webovom sídle KSK sa však zverejňujú informácie z podaných oznámení volených funkcionárov v rozsahu požadovanom zákonom¹³³.

V monitorovanom období rokov 2014 – 2017 komisia nevedela žiadne konania za porušenie zákona¹³⁴.

Komisia nemá prijatý osobitný štatút (rokovací poriadok), spravuje sa „všeobecným“ Vzorovým Rokovacím poriadkom komisií zastupiteľstva KSK zo dňa 21. 4. 2010 (ďalej len „ROPO-K“).

Na zlepšenie situácie v oblasti fungovania Komisie existujú dve možnosti:

zapracovanie opatrení odporúčaných v kapitole

¹³³ Komisia na ochranu verejného záujmu pri výkone funkcie verejných funkcionárov, KSK
<https://web.vucke.sk/sk/samosprava/zastupitelstvo/komisie/5vo/komisia-ochranu-verejneho-zaujmu-pri-vykone-funkcii-verejnych-funkcionarov.html>

¹³⁴ Uvedený záver platí aj pre súčasné obdobie november 2017 – február 2019. Tento fakt možno interpretovať buď tak, že v rámci volených orgánov KSK ku konfliktom záujmov jednoducho nedochádza, alebo tak, že fungovanie Komisie je skôr formálne. Na základe vstupných informácií, ktoré dostali audítori TIS, nie je možné urobiť jednoznačný záver, ktorá z daných alternatív platí.

- i) ODPORÚČANIA V OBLASTI PARTICIPÁCIE VEREJNOSTI vo vzťahu k ROPO-K (t.j. „otvorenie“ zasadnutí všetkých komisií zastupiteľstva, vrátane tejto Komisie), čím sa vyriešia aj vyššie uvedené nedostatky;
- ii) prijatie osobitného štatútu (rokovacieho poriadku), ktorý by zohľadnil špecifiká pracovnej náplne tejto Komisie. V každom prípade by zasadnutia Komisie mali byť verejné, tak ako je to aj vo viacerých ďalších slovenských VÚC.

Etický kódex

Čo sa týka etickej infraštruktúry, teda opatrení prijatých nad rámec platných právnych predpisov, KSK nemá zatiaľ schválený etický kódex voleného predstaviteľa samosprávy či iný dokument, prostredníctvom ktorého by župan a poslanci verejne demonštrovali „dobrovoľnú“ transparentnosť.

Etický kódex by z pohľadu pôsobnosti mal zahŕňať nielen predsedu KSK a poslancov zastupiteľstva KSK, ale rovnako aj členov komisií – neposlancov, a prípadne aj hlavného kontrolóra¹³⁵.

Kódex by mal pokrývať nielen všeobecné etické zásady a princípy, ale aj politiku prijímania darov a iných výhod, vzťahy s verejnosťou, volebnú kampaň či dobrovoľné reportovanie konkrétnejších údajov o príjmoch a majetku volených funkcionárov.

Z pohľadu organizačno-právneho je potrebné zabezpečiť, aby prístupenie ku kódexu bolo individuálne, t.j. **aby tak mohol urobiť každý politik svojim podpisom, a nie aby sa uskutočnilo len cestou prijatia (formálneho) uznesenia zastupiteľstva KSK.**

Ako jeden z možných inšpiračných zdrojov úpravy etických pravidiel v slovenskom prostredí dávame do pozornosti Etický kódex volených predstaviteľov Trenčianskeho samosprávneho kraja¹³⁶.

¹³⁵ To však len v prípade, že pozícia hlavného kontrolóra nebude pod pôsobnosťou Etického kódexu zamestnanca Úradu KSK.

¹³⁶ Etický kódex volených predstaviteľov, Trenčiansky samosprávny kraj, 2016

https://www.tsk.sk/dokumenty/samosprava-urad-tsk/eticky-kodex-volenych-predstavitelov-tsk.html?page_id=321375

ODPORÚČANIA V OBLASTI MEDIÁLNEJ POLITIKY

Kým komunikácia KSK s médiami a občanmi cez web stránku je štandardná, zadanie **televízneho vysielania o práci župy externému dodávateľovi nenapĺňalo potreby občanov**. Absentovalo verejné hodnotenie mediálnej politiky a župe chýbala aj aktívna stratégia zapájania občanov do spolurozhodovania cez sociálne siete. V oblasti mediálnej politiky sme preto v prvej časti auditu udelili KSK hodnotenie C (na škále od A po E).

Komunikáciu **nezužovať na PR či marketing a vytvoriť priestor na dohľad nad férovosťou krajom platených médií, to sú naše dve hlavné odporúčania** v tejto kapitole.

Posilnenie vecnej komunikácie s občanmi

Hlavným odporúčaním je **zapájať občanov do spolurozhodovania ako aj informovania o daniach v kraji**. Zvýši to dôveryhodnosť a dlhodobu aj kvalitu rozhodnutí, hoci prvotnou investíciou je viac času a energie venovanej občanom. Aj nízka účasť na regionálnych voľbách ukazuje, že primálo vníma dôležitosť a prínosy župných inštitúcií. Popri zavedení priamych nástrojov ako sú informačné stretnutia či participatívny rozpočet, je kľúčovou súčasťou takéhoto prístupu **otvorená mediálna politika**.

Priveľa žúp zužuje komunikáciu len na marketingové/PR odkazy verejnosti. Hoci tie sú samozrejme potrebné, komunikácia s občanmi si vyžaduje viac. Navrhujeme preto nasledovné kroky:

- Opakovane občanov informovať (webstránka, Facebook, štvrtročník) **o termínoch zasadnutí zastupiteľstva, ich výsledkoch a sporoch, chystaných veľkých zákazkách, investíciách či rozhodnutiach** (napr. rušenie škôl)
- Organizovať **verejné diskusie na dôležité témy v kompetencii kraja** s pozvaním pre zástupcov rôznych politických či odborných názorov
- Pravidelne zahrnúť do obsahu novovytvoreného štvrtročníka Košický kraj aj **hlasy z politickej opozície či občianskej spoločnosti** (mimovládne organizácie, rešpektované osobnosti).

Medzi župnými periodikami na Slovensku bohužiaľ neregistrujeme nasledovniahodné príklady. Z mestských médií odporúčame ako inšpiráciu tie, ktoré dostali najvyššie známky v rebríčku Hlásne trúby v roku 2018: [Ružinovské Echo](#),¹³⁷ [Prešovský Magazín](#)¹³⁸ a [Hlas Nového Mesta](#)¹³⁹.

Vytvorenie dohľadu nad mediálnou politikou

Vzhľadom na neblahé skúsenosti so zneužívaním médií odporúčame v polovici a na konci volebného obdobia na zastupiteľstvo **predniesť správu o mediálnej politike KSK, vrátane analýzy dôveryhodnosti či čítanosti nástroja** (napr. magazínu Košický kraj) a početnosti výskytu opozičných či občianskych hlasov v nich. Vhodnou formou by bolo napríklad vložiť do magazínu anketu, ako čitatelia vnímajú kvalitu periodika, a podobný prieskum robiť aj v online priestore.

¹³⁷ Ružinovské echo v hodnotení Hlásne trúby 2018: <https://hlasnetrubu.transparency.sk/periodikum/Bratislava-Ruzinov/Ruzinovske+Echo/Mesta+2018>

¹³⁸ Prešovský magazín v hodnotení Hlásne trúby 2018: <https://hlasnetrubu.transparency.sk/periodikum/Prešov/Prešovsky+magazin/Mesta+2018>

¹³⁹ Hlas Nového Mesta v hodnotení Hlásne trúby 2018: <https://hlasnetrubu.transparency.sk/periodikum/Bratislava-Nové+Mesto/Hlas+Nového+Mesta/Mesta+2018>

Pre stabilitu a dôveryhodnosť magazínu Košický kraj odporúčame oddeliť ho od marketingového oddelenia kraja, ktoré štvrťročník momentálne vydáva. Ideálom by bolo kontrahovať skúseného externého novinára, ktorý by články písal a editoval v štýle verejnoprávnosti. Alternatívou je nechať tvorbu magazínu na úrade KSK, no vytvoriť redakčnú radu, v ktorej by boli okrem pracovníkov KSK zastúpení aj rešpektovaní občania kraja, najlepšie aj so žurnalistickou skúsenosťou.

ODPORÚČANIA V OBLASTI TRANSPARENTNÉHO ÚZEMNÉHO PLÁNOVANIA

Oblasť územného plánovania bola v prvej etape nášho auditu **najvyššie hodnotenou a získala najlepšiu možnú známku A** (na päťstupňovej škále od A po E). Konštatovali sme, že KSK si v zásade plní svoje informačné a participačné povinnosti v zmysle stavebného zákona. V záujme posilňovania transparentnosti a dôvery obyvateľov by však bolo možné pristúpiť ku **komplexnejšiemu informovaniu verejnosti**.

Dokumenty a informácie týkajúce sa oblasti územného plánovania zverejňuje KSK na svojej webstránke v dostatočne viditeľnej osobitnej záložke. To neplatí o súvisiacich elektronických službách, ktoré sú vnorené v záložke Bývanie na osobitnom Portáli elektronických služieb. Za vhodné považujeme **prelinkovanie elektronických formulárov**, aby boli pre návštevníkov zaujímavých sa o problematiku ľahšie objaviteľné. **Viditeľnejšie by tiež mal byť verejnosti k dispozícii geoportál KSK**, ktorý je takisto ukrytý v záložkách Portálu elektronických služieb.

Oznámenia o možnosti pripomienkovania návrhu územnoplánovacej dokumentácie spolu s pozvánkou na verejné prerokovanie KSK zverejňuje na oficiálnej webstránke a úradnej tabuli. Odporúčame pozvánku na verejné prerokovania **publikovať i v regionálnej tlači**. Zvážiť tiež usporiadanie verejných diskusií nielen na časovom princípe (lehoty), ale aj na **vecnom princípe** (agenda) a **teritoriálnom princípe** (okres, región).

Výsledkom môže byť **lepšie vtiahnutie verejnosti do týchto procesov**. Za vhodné tiež považujeme zverejňovať nie len o oznámenia týkajúce sa procesu zmien územnoplánovacej dokumentácie, ale aj informácie o výsledku pripomienkového konania, zapojenia sa verejnosti, akceptovaných pripomienkach, spôsobe ich vyhodnotenia a pod.

Celkovo odporúčame KSK **pravidelnejšie informovať o tejto politike**. Ostatná informácia týkajúca sa územného plánovania bola na web kraja pridaná v júli 2017, odvtedy príslušný Odbor regionálneho rozvoja, územného plánovania a životného prostredia nepridal žiadnu aktualitu.

Kraj by sa v tejto oblasti mohol priblížiť viac verejnosti aj prostredníctvom **praktických výstupov** nad rámec zákonných povinností. Príkladom môže byť Zlínsky kraj v susednej Českej republike, ktorý zverejňuje **3D vizualizáciu rozvojových zámerov** kraja¹⁴⁰, alebo **hodnotovú mapu pozemkov**¹⁴¹ pre bývanie na území kraja prinášajúcu prehľad obvyklých trhových cien pozemkov slúžiacich ako orientačné meradlo ich atraktivity.

Na zváženie ponúkame zverejňovanie **konceptných materiálov** týkajúcich sa územného plánovania alebo **urbanistických štúdií**. Bratislavský samosprávny kraj takto napríklad zverejnil koncepciu územného rozvoja cyklotrás¹⁴² na území kraja, či urbanistickú štúdiu prepojenia¹⁴³ územia BSK a obcí susedného Rakúska formou cyklotrávok.

¹⁴⁰ 3D vizualizácie rozvojových záměrů Zlínskeho kraje <https://www.kr-zlinsky.cz/3d-vizualizace-rozvojovych-zameru-zlinskeho-kraje-cl-482.html>

¹⁴¹ Hodnotová mapa pozemků pro bydlení na území Zlínského kraje <https://www.kr-zlinsky.cz/katalogy-cl-473.html>

¹⁴² Koncepcia územného rozvoja cyklotrás, Bratislavský samosprávy kraj <http://www.region-bsk.sk/koncepcia-uzemneho-rozvoja-cyklotras-bratislavskeho-samospravneho-kraja-vo-vztahu-k-integrovanemu-dopravenemu-systemu-a-vyznamnym-bodom-cestovneho-ruchu-aktualizacia-2017.aspx>

Detail z hodnotovej mapy pozemkov, ktorú zverejňuje Zlínský samosprávny kraj.

Hodnotová mapa pozemků pro bydlení
Seznam obcí okresu Zlín s uvedením průměrné ceny
pozemků pro bydlení

Název obce	Průměrná cena pozemku v Kč/m ²
Biskupce	607
Bohuslavice nad Vláří	285
Bohuslavice u Zlína	493
Bratřejov	416
Brumov-Bylnice	462
Březnice	539
Březová	489
Březůvky	581
Dejná	334
Dobrkovice	252
Dolní Lhota	556
Doubravy	416
Dřnovce	318
Držková	313
Fryšták	638
Halenkovice	528
Haluzice	272
Horní Lhota	460
Hostišová	402
Hrobice	423
Hřivínův Újezd	502
Hvozdná	514
Jasenná	434
Jestřábí	278
Kaňovice	402
Karlovice	371
Kašava	437
Kelníky	329
Komárov	371
Křekov	256
Lhota	432
Lhotsko	378
Lípa	501
Lipová	302

¹⁴³ <http://www.region-bsk.sk/ostatne-dokumenty-urbanisticka-studia-cezhranicneho-prepojenia-uzemia-bsk-a-susediacich-rakuskych-obci-formou-cyklolavok-cez-rieku-moravu.aspx>

ODPORÚČANIA V OBLASTI DOTAČNEJ POLITIKY

Stav v oblasti pridelovania dotácií KSK sa v čase zostavovania ostatného rebríčka transparentnosti žúp z jesene 2017 **výrazne neodchyľoval od štandardov v ostatných samosprávnych krajoch**. KSK obsadil v tejto kategórii štvrtú pozíciu z ôsmich – so ziskom 38%. Upozorňujeme však, že viaceré kraje odvtedy prijali nové nariadenia upravujúce poskytovanie dotácií a zaviedli aj novinky ako participatívny rozpočet. **Priemernou známku C** (na škále od A po E) sme ohodnotili prax v KSK v tejto oblasti aj v rámci prvej etapy aktuálnej protikorupčnej stratégie. Identifikovali sme viaceré **nedostatky z pohľadu transparentnosti, zapojenia verejnosti do rozhodovania a verejnej kontroly**, ale aj z hľadiska **férovosti rozhodovacej činnosti a predchádzania potenciálnym konfliktom záujmov**.

O tom, že viaceré nedostatky pri pridelovaní dotácií pociťujú aj samotní predstavitelia KSK, jasne svedčia aj opakované výhrady časti poslancov a zástupcov Úradu KSK a ich snaha o zmenu súčasných pravidiel. Či už išlo o dosiaľ neúspešný pokus presadiť vypracovanie návrhu nového jednotného Grantového programu KSK na poskytovanie grantov a dotácií¹⁴⁴, kritickú správu z tematickej kontroly Útvoru hlavného kontrolóra KSK¹⁴⁵ alebo o uznesenie Zastupiteľstva KSK 127/2018¹⁴⁶, ktorým zastupiteľstvo presadzuje nesystémový presun častí rozhodovacích kompetencií o pridelovaní dotácií na poslancov z jednotlivých regiónov.

Hoci v oblasti Dotačnej politiky sa rozhoduje o pomerne malej časti rozpočtu samosprávnych krajov, ide o **viditeľnú agendu, ktorá môže významne ovplyvňovať mieru dôvery verejnosti voči predstaviteľom VÚC**. Stačí spomenúť medializáciu nedávnych prípadov svojvoľného prerozdeľovania už schválených dotácií v Banskobystrickom samosprávnom kraji¹⁴⁷ alebo odstúpenie odbornej hodnotiacej komisie v Bratislavskej župe¹⁴⁸.

Výška prostriedkov pridelovaných v rámci dotačných schém v KSK zároveň postupne rastie. V rozpočte pre rok 2019 bola prvýkrát na realizáciu aktivít na verejnoprospešné účely v oblasti kultúry, regionálneho rozvoja, športu a v sociálnej oblasti schválená suma vo výške 400 000 eur¹⁴⁹, ďalších 120 000 eur bolo začiatkom roka 2019 alokovaných v dvoch výzvach v rámci programu Terra Incognita¹⁵⁰.

Predstaviteľom kraja aj z týchto dôvodov odporúčame **venovať zvýšenú pozornosť nastaveniu pravidiel v tejto oblasti a prijať viacero úprav z hľadiska procesov, ako aj transparentnosti**.

Odporúčania v oblasti rozhodovacích procesov

Kľúčovým dokumentom, ktorým sa riadi proces pridelovania dotácií v oblasti kultúry, sociálnych vecí, cirkví, regionálneho rozvoja, ale aj športu, je v Košickom samosprávnom kraji VZN č. 3/2006 o

¹⁴⁴ Návrh nového Grantového programu Košického samosprávneho kraja na poskytovanie grantov a dotácií, KSK, 2018, <https://dz2fe.vucke.sk/downloaddoc.ashx?ID=22468>

¹⁴⁵ Výsledky kontrol rok 2018 - Úrad Košického samosprávneho kraja, Útvar hlavného kontrolóra KSK, https://web.vucke.sk/files/sk/samosprava/kontrola/vysledky-kontrol/05_2018_urad_ksk_ke.pdf

¹⁴⁶ Uznesenie č. 127/2018 z 8. zasadnutia Zastupiteľstva Košického samosprávneho kraja konaného dňa 22. októbra 2018 v Košiciach, KSK, 2018, https://dz2fe.vucke.sk/Home/DownloadResolution?id_session=137

¹⁴⁷ Vražda D., Kotleba chce dať dotáciu strelnici svojho kandidáta, poslanec hovorí o nátlaku, Denník N, 2017, <https://dennikn.sk/780095/kotleba-chce-dat-dotaci-u-strelnici-svojho-stranika-poslanec-hovori-o-natlaku/>

¹⁴⁸ Andrejčáková E., Ničí sa revolučná podpora umenia. Nezávislá komisia sa vzbúrila, Denník SME, 2018, <https://kultura.sme.sk/c/20785056/nici-sa-revolucna-podpora-umenia-nezavisla-komisia-sa-vzburila.html#ixzz5exGYUI4P>

¹⁴⁹ Rozpočet KSK na roky 2019 – 2021, KSK, 2019, https://web.vucke.sk/files/sk/uradna-tabula/financie/rozpocet/rozpocet_na_roky_2019-2021.pdf

¹⁵⁰ Výzvy pre rok 2019, Terra Incognita, KSK, <https://www.terraincognita.sk/sk/vyzvy?tp=215>

poskytovaní dotácií. Procesy nastavené v tomto nariadení však možno vo viacerých ohľadoch označiť za prekonané či nedostatočné, a odporúčame preto zvážiť prijatie **nového VZN upravujúceho podmienky poskytovania dotácií z rozpočtu KSK**.

Prvotným predpokladom, ktorý by Zastupiteľstvo KSK v súčinnosti s Úradom KSK malo v takom prípade naplniť, je prijatie rozhodnutia, či pravidlá poskytovania dotácií **zjednotí do jedného nariadenia**, alebo zachová model viacerých VZN. Súčasný model sa javí ako nevyhovujúci prinajmenšom z toho hľadiska, že VZN č. 7/2008 o poskytnutí dotácie na rozvoj športu sa v súčasnosti neuplatňuje a aj dotácie v oblasti športu sú pridelené na základe všeobecného VZN č. 3/2006 o poskytovaní dotácií. Takýto stav môže pôsobiť na žiadateľov i verejnosť máťuco.

Z vecného hľadiska možno za najväčší nedostatok súčasného znenia VZN č. 3/2006 považovať predovšetkým **nedostatočné zabezpečenie nezávislého odborného posudzovania žiadostí, ako aj nejasné stanovenie princípu teritoriality**.

O polovici sumy pridelenanej podľa tohto nariadenia (žiadosti do 3 300 eur) rozhoduje priebežne počas celého roka predseda VÚC, ktorý sa pri rozhodovaní opiera o stanoviská vecne príslušných odborov Úradu KSK. O druhej polovici sumy (žiadosti nad 3 300 eur) rozhoduje spravidla dvakrát do roka Zastupiteľstvo KSK, ktoré sa pri rozhodovaní opiera o stanoviská vecne príslušných odborov Úradu KSK a predovšetkým o odporúčania príslušných komisií Zastupiteľstva KSK. Komisie tvoria z väčšej časti poslanci zastupiteľstva a z menšej časti nimi volení ďalší členovia (neposlanci). Odporúčania komisií sú následne v drvivej väčšine prípadov zastupiteľstvom akceptované.

Takéto nastavenie schvaľovania dotácií môže podliehať uprednostňovaniu **arbitrárneho alebo politicky motivovaného rozhodovania pred kvalitatívnym** – zohľadňujúcim umelecký, komunitný alebo spoločenský prínos podujatí a činností. Akokoľvek sa takto kreovaná komisia môže snažiť spomínaným rizikám odolávať, z hľadiska dôvery odbornej i širokej verejnosti bude stáť pred zložitou úlohou. Toto riziko môže ešte zvýšiť aplikácia spomínaného uznesenia Zastupiteľstva KSK 127/2018, ktoré má stanoviť „možnosť poslancom Zastupiteľstva KSK za jednotlivé volebné obvody odporúčať a rozhodovať o pridelení dotácií pre jednotlivých žiadateľov za volebný obvod v určitej sume“.

Za vyhovujúcejšie riešenie považujeme **posilnenie odborného aspektu rozhodovania** napríklad zriadením **nezávislej odbornej hodnotiacej komisie**, ktorá by zastupiteľstvu odporúčala podporiť žiadosti na základe **jasne stanovených kritérií a ich bodovania**. Hodnotenie odbornou komisiou čiastočne využíva KSK už aj dnes v rámci programu Terra Incognita, v širšej miere je uplatňovaný napríklad Bratislavským samosprávnym krajom¹⁵¹, ale aj ďalšími verejnými inštitúciami na Slovensku i v Českej republike.

Veľký dôraz na systém nezávislého odborného hodnotenia kladie napríklad Magistrát mesta Brno. Hodnotiace komisie pre jednotlivé dotačné programy¹⁵² sú v Brne tvorené dvomi odbornými členmi menovanými na základe verejných výziev a jedným členom kultúrnej komisie Rady mesta Brno. Hodnotiaca komisia posudzuje žiadosti na základe štyroch bodovaných kritérií a to: Prínos projektu/celoročnej činnosti pre mesto Brno; Obsahová náplň projektu/celoročnej činnosti; Schopnosť žiadateľa zrealizovať projekt/celoročnú činnosť; Kvalita a primeranosť finančnej bilancie. Na základe pridelených bodov zostaví hodnotiaca komisia zoznam odporúčaných žiadateľov vrátane odporúčanej výšky dotácie. O poskytnutí dotácií definitívne rozhoduje Zastupiteľstvo mesta Brno.

¹⁵¹ VZN č. 5/2018 o poskytovaní dotácií z rozpočtu Bratislavského samosprávneho kraja, BSK, 2018, <http://www.region-bsk.sk/SCRIPT/ViewFile.aspx?docid=10076900>

¹⁵² Vyhlásené dotační programy v oblasti kultúry, Magistrát města Brna, <https://www.brno.cz/sprava-mesta/magistrat-mesta-brna/usek-2-namestka-primatorky/odbor-kultury/dotace/>

Zoznam žiadateľov vrátane bodového hodnotenia a zloženia hodnotiacej komisie je následne zverejnený na webovej stránke mesta¹⁵³.

Bodový systém založený na jasných kritériách zvyšuje dôveryhodnosť procesu aj v prípade, ak sa inštitúcia prikloní k posudzovaniu žiadostí iba **cestou vlastných kapacít**. Dobrým príkladom môže byť jedna z najväčších štátnych firiem na Slovensku Slovenská pošta, a.s., ktorá prostredníctvom grantov v roku 2017 prerozdělila 232 600 eur¹⁵⁴. K posudzovaniu žiadostí pristupuje na základe Organizačného postupu OP-198¹⁵⁵, ktorý stanovuje šesť kritérií a aj ich bodové rozpätie. Konkrétne ide o: Súlad so stratégiou podpory spoločenskej zodpovednosti SP; Očakávaný prínos projektu, cieľ a jeho dopad; Spoločenský rozmer projektu; Vplyv projektu na reputáciu SP; Komunikovateľnosť projektu smerom k verejnosti; Predpoklady na realizovateľnosť a udržateľnosť projektu. Tabuľky s bodovým hodnotením všetkých kritérií pre všetky žiadosti zároveň zverejňuje na svojom webovom sídle¹⁵⁶.

Hodnotiace kritériá Slovenskej pošty

Slovenská POŠTA		HODNOTIACE KRITÉRIÁ PROJEKTU/ŽIADATEĽA			
1					
2					
3	Názov organizácie	Luboš Sarnovský	Marathon Banská Bystrica	Slovenská filmová a televízna akadémia	Slovenská letecká agentúra, s.r.o.
4	Kritérium cieľov	Hodnotenie žiadateľa (kritérium od 1 do 3)			
5	1. Súlad so stratégiou podpory spoločenskej zodpovednosti SP	2	1	2	3
6	2. Očakávaný prínos projektu, cieľ a jeho dopad	1	1	2	2
7	3. Spoločenský rozmer projektu	1	1	2	3
8	4. Vplyv projektu na reputáciu SP, a.s.	1	1	2	2
9	5. Komunikovateľnosť projektu smerom k verejnosti	1	2	2	2
10	6. Predpoklady na realizovateľnosť a udržateľnosť projektu	2	1	2	3
11	Súčet získaných bodov	8	7	12	15
12					
13					
14	Názov organizácie	OZ ORIN PANACEA	Slovenský paralympijský výbor	Hudobné centrum	Dychová hudba SPOJÁR
15	Kritérium cieľov	Hodnotenie žiadateľa (kritérium od 1 do 3)			
16	1. Súlad so stratégiou podpory spoločenskej zodpovednosti SP	3	1	3	2
17	2. Očakávaný prínos projektu, cieľ a jeho dopad	3	2	2	3
18	3. Spoločenský rozmer projektu	2	1	3	2
19	4. Vplyv projektu na reputáciu SP, a.s.	3	1	3	2
20	5. Komunikovateľnosť projektu smerom k verejnosti	3	2	3	2
21	6. Predpoklady na realizovateľnosť a udržateľnosť projektu	2	1	3	2
22	Súčet získaných bodov	16	8	17	13

V prípade dotácií do 3 300 eur, o ktorých poskytnutí rozhoduje predseda KSK, odporúčame ako minimálny štandard aspoň jasné **označenie, že ide o žiadosti posudzované v rámci tejto rozhodovacej trajektórie a krátke slovné zdôvodnenie rozhodnutia** na základe jasne stanovených a verejne dostupných kritérií.

¹⁵³ Pehľad schválených a neschválených dotácií v oblasti kultúry, Magistrát města Brna, <https://www.brno.cz/sprava-mesta/magistrat-mesta-brna/usek-2-namestka-primatorky/odbor-kultury/schvalene-dotace/#c4466347>

¹⁵⁴ Organizácie, ktoré SP finančne podporila v roku 2017, Slovenská pošta, 2017, https://www.posta.sk/subory/38845/ziadosti-o-prispevok-na-rok-2017_web.xls

¹⁵⁵ Účasť SP, a.s., na projektoch spoločenskej zodpovednosti, sponzoring, pridělovanie grantov, darov a poukazovanie 2% podielu zo zaplatenej dane; Slovenská pošta, 2015, <https://www.posta.sk/subory/37824/interny-organizacny-postup-pre-ucast-sp-na-projektoch-spolocenskej-zodpovednosti.pdf>

¹⁵⁶ Hodnotiace kritériá, Slovenská pošta 2017, <https://www.posta.sk/subory/38846/hodnotiace-kriteria-2017.xlsx>

Ďalším problémom súčasného znenia VZN č. 3/2006 je nejasné **ukotvenie teritoriálneho princípu**, ktorý je v nariadení len všeobecne deklarovaný. Takáto vágna formulácia môže spôsobovať aplikačné problémy a vyvolávať zbytočné nedorozumenia či už z hľadiska vnútorného rozhodovania alebo komunikácie smerom k verejnosti.

Optimálnym riešením nemusí byť ani matematické rozdeľovanie disponibilnej sumy medzi jednotlivé regióny podľa podielu obyvateľov. Takéto nepružné nastavenie by mohlo viesť k zamietaniu kvalitnejších a spoločensky prínosnejších podujatí alebo činností na úkor menej hodnotných, a to len na základe striktno uplatňovaného regionálneho princípu. Nehovoriac o tom, že niektoré subjekty, podujatia a činnosti plnia aj nadregionálny charakter.

Riešením môže byť **kombinácia viacerých princíпов pri nastavovaní dotačných schém**. Takýto prístup uplatňuje napríklad Bratislavský samosprávny kraj. Vo VZN č. 5/2018 o poskytovaní dotácií z rozpočtu Bratislavského samosprávneho kraja definuje päť dotačných schém. Najväčšiu z nich (59% prostriedkov) tvorí Bratislavská regionálna dotačná schéma¹⁵⁷, pri ktorej teritoriálny princíp v rámci kraja nepatrí medzi posudzované kritériá. Naopak pri schémach „územné dotácie¹⁵⁸“ alebo „participatívny rozpočet¹⁵⁹“ sú striktno stanovené podiely pridelovaných dotácií pre jednotlivé regióny v rámci kraja.

Tretím podstatným problémom súčasnej legislatívy v oblasti poskytovania dotácií zostáva **absencia úpravy potenciálneho konfliktu záujmov** v rozhodovacom procese. Ako sme pritom poukázali v prvej časti správy zameranej na popis slabých stránok v danej oblasti, k týmto situáciám v rámci KSK v praxi opakovane dochádza. Možný konflikt záujmov v rozhodovacom procese nie je nijako riešený nielen v rámci VZN č. 3/2006, ale ani vo VZN č. 9/2011 o poskytovaní dotácií a účelových finančných prostriedkov z rozpočtu KSK v rámci programu Terra Incognita.

Do dokumentov stanovujúcich pravidlá poskytovania dotácií preto odporúčame **zakotviť postup v prípade, ak sa ktorýkoľvek predstaviteľ alebo spolupracovník KSK podieľajúci sa na posudzovaní žiadostí o poskytnutie dotácií ocitne v konflikte záujmov**. Konflikt záujmov môže nastať predovšetkým v situáciách, ak predstaviteľ alebo spolupracovník KSK: spolupracoval na vypracovaní žiadosti o poskytnutie dotácie; je blízkou osobou žiadateľa, ktorým je fyzická osoba; je štatutárnym orgánom, členom štatutárneho orgánu, členom dozorného orgánu alebo iného orgánu žiadateľa, ktorým je právnická osoba; je spoločníkom alebo členom právnickej osoby, ktorá je žiadateľom alebo tichým spoločníkom žiadateľa; je zamestnancom žiadateľa. Ak konflikt záujmov u niektorého z predstaviteľov KSK nastane, predmetné **VZN by malo jasne stanoviť povinnosť jeho deklarovania a vylúčenia tejto osoby z ďalšieho procesu posudzovania a rozhodovania o žiadostiach**.

Ďalšími nástrojmi, ktoré môžu pomôcť predchádzať konfliktom záujmov, je **vyhlásenie členov hodnotiacich komisií**, ktorým by sa prihlásili k zásadám transparentnosti a predchádzania konfliktom záujmov. Konkrétny model, ako by tieto dokumenty mohli vyzeráť, sme spracovali napríklad v rámci Návrhu protikorupčných opatrení pre mestskú časť Bratislava – Ružinov¹⁶⁰ z roku 2012.

Za podnetnú iniciatívu, ako väčšmi zapojiť verejnosť do rozhodovania v oblasti dotačnej politiky, považujeme aj spôsob **poskytovania časti prostriedkov na komunitné projekty formou participatívneho rozpočtu** (tejto téme sa venujeme aj v kapitolách o účasti verejnosti na rozhodovaní a o tvorbe a čerpaní rozpočtu. O podpore jednotlivých občianskych projektov v takejto schéme

¹⁵⁷ Bratislavská Regionálna Dotačná Schéma, BSK, <https://brds.sk/>

¹⁵⁸ VZN č. 5/2018 o poskytovaní dotácií z rozpočtu Bratislavského samosprávneho kraja, BSK, 2018, <http://www.region-bsk.sk/SCRIPT/ViewFile.aspx?docid=10076900>

¹⁵⁹ BSK Participatívny rozpočet, Výzva 2018, BSK, 2018 <http://www.region-bsk.sk/ViewFile.aspx?docid=10074464>

¹⁶⁰ Návrh protikorupčných opatrení pre mestskú časť Bratislava – Ružinov, TIS, 2012, https://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2011/02/RU_Navrh-prorikorupcnych-opatreni-pre-MC-Bratislava-Ruzinov.pdf

rozhodujú hlasovaním priamo občania. Nastavenie tohto procesu však nie je triviálne a môže trpieť viacerými rizikovými faktormi, preto v prípade uvažovania o vytvorení takejto schémy odporúčame **konzultácie s odborníkmi v tejto oblasti**. Skúsenosti v tejto oblasti majú už aj viaceré mestá a samosprávne kraje na Slovensku, spomedzi žúp túto schému už skúšajú napríklad v Trenčianskom¹⁶¹, Bratislavskom¹⁶² či Trnavskom¹⁶³ samosprávnom kraji.

Pokiaľ ide o **kontrolu použitia dotácií KSK** Úradom KSK nad rámec základnej finančnej kontroly (pred poskytnutím dotácie úspešnému žiadateľovi) a následne administratívnej finančnej kontroly (po vyúčtovaní poskytnutej dotácie príjemcom dotácie), možno konštatovať, že KSK im venuje pozornosť aj prostredníctvom sporadických **tematických kontrol Útvoru hlavného kontrolóra KSK**.

Zo zverejnených plánov kontrolnej činnosti¹⁶⁴ vyplýva, že takúto tematickú kontrolu zaradil do svojej činnosti v období rokov 2014 – 2018 trikrát a to v 2. polroku 2015, v 2. polroku 2017 a v 1. polroku 2018. V rámci kontrol z rokov 2017 a 2018 preveroval Útvar hlavného kontrolóra KSK 14 prijímateľov dotácie, kontrolné zistenia skonštatoval v dvoch prípadoch. V jednom prípade išlo o porušenie pravidiel formou poskytnutia prostriedkov z rozpočtu KSK tretej právnickej osobe¹⁶⁵, druhý prípad sa týkal porušenia finančnej disciplíny a povinnosti viesť finančné prostriedky na samostatnom bankovom účte¹⁶⁶.

V rámci samostatnej kontroly Úradu KSK z marca 2018¹⁶⁷ zameranej na „poskytnutie verejných prostriedkov z rozpočtu KSK formou dotácie, ktorej cieľom bolo preveriť a zhodnotiť dodržiavanie právnych predpisov a navrhnuť opatrenia alebo odporúčania na nápravu nedostatkov, odstránenie príčin ich vzniku a na zlepšenie činností“, však **Útvar hlavného kontrolóra KSK konštatuje viacero procesných nedostatkov, ako aj neprehľadnosť a zastaranosť spôsobu poskytovania dotácií**. S viacerými z týchto nedostatkov sa stotožňujeme aj v tejto správe a Zastupiteľstvu KSK ako aj Úradu KSK preto odporúčame **venovať týmto zisteniam zvýšenú pozornosť**.

Pri posudzovaní procesného nastavenia poskytovania dotácií z rozpočtu KSK sme natrafili aj na **ďalšie oblasti, ktoré časť verejnosti alebo predstaviteľov KSK považuje zjavne za problematické**. Medzi také patrí napríklad nastavenie rovnováhy kompetencií dvoch kľúčových orgánov kraja - predsedu a zastupiteľstva. Z nepublikovaných údajov zisťovaných v rámci posledného rebríčka transparentnosti žúp z roku 2017 vypracovaného TIS vyplýva, že celková výška dotácií prerozdeľovaných priamo predsedom VÚC bola v KSK druhá najvyššia (po BSK), v dvoch krajoch (NSK, ŽSK) nemal v tom čase župan takúto kompetenciu vôbec.

Medzi ďalšie diskutabilné otázky možno zaradiť napríklad stanovenie disponibilnej sumy pre dotácie ako fixného podielu rozpočtu (ako je to napríklad v BSK), alebo prehodnotenie aktuálnych dotačných programov. Tieto témy však siahajú nad rámec zadania tejto správy a mali by byť predovšetkým súčasťou širokej odbornej aj politickej diskusie v rámci KSK.

¹⁶¹ Participatívny komunitný rozpočet, TSK, https://www.tsk.sk/financie/participativny-komunitny-rozpocet.html?page_id=390353

¹⁶² Co je participatívny rozpočet?, BSK, <https://rozhodni-bsk.sk/co-je-participativny-rozpocet/>

¹⁶³ TASR, Participatívny rozpočet Trnavskej župy ľudia zaujal, Denník SME, 2019, <https://mytrnava.sme.sk/c/22047833/participativny-rozpocet-trnavskej-zupy-ludi-zaujal.html>

¹⁶⁴ Plán kontrolnej činnosti, Útvar hlavného kontrolóra KSK, <https://web.vucke.sk/sk/samosprava/kontrola/plan-kontrol/>

¹⁶⁵ Výsledky kontrol rok 2018 - Mestská časť Košice – Staré mesto, Útvar hlavného kontrolóra KSK, https://web.vucke.sk/files/sk/samosprava/kontrola/vysledky-kontrol/13_2018_mc_stare_mesto_ke.pdf

¹⁶⁶ Výsledky kontrol rok 2017 - Umenie žiť Janka Kordiak, n. o., Útvar hlavného kontrolóra KSK, https://web.vucke.sk/files/dokumenty/pub/kontrola/vysledky_kontrol/rok_2017/47_2017_umenie_zit_ke.pdf

¹⁶⁷ Výsledky kontrol rok 2018 - Úrad Košického samosprávneho kraja, Útvar hlavného kontrolóra KSK, https://web.vucke.sk/files/sk/samosprava/kontrola/vysledky-kontrol/05_2018_urad_ksk_ke.pdf

Odporúčania v oblasti transparentnosti

Za základný problém dotačnej politiky KSK z hľadiska transparentnosti možno považovať jej **neprehľadnosť**. Pravidlá poskytovania dotácií sa riadia tromi rôznymi VZN, v prípade VZN č. 3/2006 na stránke navyše chýba jeho celé aktuálne platné znenie vrátane zapracovaných zmien a doplnkov (konkrétne uzneseniami č. 407/2008 a 517/2008 a VZN č. 9/2009 a VZN č. 7/2014). **Zjednotenie a pravidelné aktualizovanie platného znenia predmetnej legislatívy** by bolo nepochybne prínosom aj z hľadiska transparentnosti.

Ako **neprehľadný možno označiť aj spôsob, ktorým Úrad KSK informuje o dotačnej politike kraja**. Ako sme upozornili v prvej časti tejto správy, relevantné informácie o dotáciách možno nájsť prinajmenšom na piatich rôznych miestach. Tieto podstránky sú pritom vo viacerých prípadoch vzájomne neprepojené, neaktualizované alebo sa na nich nachádzajú nefunkčné odkazy. Z hľadiska transparentného informovania obyvateľov preto Úradu KSK odporúčame **vytvoriť jednotnú a prehľadnú podstránku so všetkými relevantnými informáciami o dotačnej politike kraja** (vrátane informácií o programe Terra Incognita), ako aj zrušenie nadbytočných vetiev informácií o tejto oblasti (, alebo aspoň ich jasné prepojenie na hlavný zdroj informácií).

Z hľadiska poskytnutých i zamietnutých dotácií sa ako najprehľadnejšie zdá ich zverejňovanie cez administratívny portál inteligentného regiónu APIR, ku ktorému by však z pohľadu užívateľa mala **viest intuitívnejšia cesta**. Otázne zostáva, či sú na portáli zverejnené všetky skutočne podporené subjekty, keďže súčet podporených súm pri niektorých rokoch nesedí s dátami poskytnutými Úradom KSK. Kým v dotazníku vypracovanom Úradom KSK pre účely tejto správy je pre rok 2017 uvedená celková suma poskytnutých dotácií vo výške 299 474 eur (viď tabuľka v prvej časti správy na str. 47), na portáli APIR je uvedená podpora v celkovom súčte 304 026 eur. Podobne je tomu napríklad aj pri roku 2016.

Za zásadný problém s negatívnym dopadom na úroveň transparentnosti dotačnej politiky KSK považujeme aj **neverejné rozhodovanie komisií Zastupiteľstva KSK**, ktoré (napriek odporúčaciemu charakteru ich stanovísk) zohrávajú kľúčovú úlohu pri rozhodovaní o úspešných, resp. neúspešných žiadateľoch o dotáciu nad 3 300 eur. Sme presvedčení, že rozhodnutie **otvoriť rokovanie týchto komisií aj verejnosti by bolo silným signálom pre zvýšenie transparentnosti i dôveryhodnosti celého procesu**. V čase zostavovania nášho posledného rebríčka transparentnosti žúp na jeseň 2017 zabezpečovali verejné rokovania komisií posudzujúcich žiadosti o dotácie Trenčiansky a Banskobystrický samosprávny kraj.

Pozoruhodným je v tomto prípade najmä príklad Trenčianskeho samosprávneho kraja, ktorý má verejný charakter rokovaní zakotvený nielen v predmetnom VZN¹⁶⁸, ale verejnosť na rokovaniach pracovných skupín aj aktívne pozýva¹⁶⁹.

Otvorenie rokovaní komisií zastupiteľstiev, vrátane práva obyvateľov vystúpiť na týchto zasadnutiach, patrí vo všeobecnosti k **základným odporúčaniam TIS v oblasti transparentnosti a zapojenia verejnosti do rozhodovania**. V týchto orgánoch sa často prijímajú rozhodnutia, o ktorých potom zastupiteľstvo už len hlasuje bez rozsiahlejšej diskusie. V prípade, ak sú predmetom rokovania komisie citlivé záležitosti, ktoré sú podľa právneho poriadku SR chránené ako osobné údaje, obchodné, bankové či daňové tajomstvo, komisia jednoducho vyhlási túto časť rokovania za neverejnú.

¹⁶⁸ VZN TSK č. 13/2014 o poskytovaní dotácií z rozpočtu, TSK,

https://www.tsk.sk/buxus/docs/vzn/vzn_13_2014_revidovane.pdf

¹⁶⁹ Zasadnutia vo veci rozhodnutia o poskytnutí dotácií z rozpočtu TSK, TSK,

https://www.tsk.sk/financie/dotacie-a-prispevky-tsk/zasadnutia-vo-veci-rozhodnutia-o-poskytnuti-dotacii-z-rozpocetu-tsk.html?page_id=394661

Opakovane sa stretávame aj s obavami, že otvorenie komisií verejnosti by mohlo skomplikovať ich priebeh. Zo spomínaných VÚC ani desiatok miest (skúmaných v poslednom rebríčku transparentnosti miest z jesene 2018¹⁷⁰), ktoré takúto prax uplatňujú, nám nie sú známe prípady, kedy by sa tieto obavy potvrdili v praxi. Nevieme ani o prípadoch, kedy by sa samosprávy museli vyrovnávať s kapacitnými problémami pre masovejšiu účasť verejnosti na rokovaníach komisií. Pripomíname, že podmienky účasti a vystupovania občanov je možné jasne upraviť v **Rokovacom poriadku komisií Zastupiteľstva KSK**.

Rezervy v oblasti transparentnosti možno konštatovať aj pri poskytovaní dotácií cez program Terra Incognita, ktoré sa riadi znením VZN č. 9/2011¹⁷¹. Hoci súčasťou podkladov k niektorým výzvam je aj **Formulár odborného hodnotenia žiadosti o dotáciu s bodovým rozpätím**, táto prax nie je uplatňovaná pri všetkých výzvach. Pri úspešných projektoch tieto formuláre s vyplneným bodovaním hodnotiteľov navyše chýbajú úplne. Okrem ich zverejňovania pri všetkých žiadateľoch odporúčame na rovnakom mieste **zverejňovať aj zoznamy neúspešných žiadostí a mená hodnotiteľov**.

Pri všetkých typoch dotácií (poskytovaných cez VZN č. 3/2006 aj VZN č. 9/2011) zároveň Úradu KSK odporúčame zverejňovanie aj **zoznamy žiadateľov, ktorí v minulosti porušili pravidlá čerpania dotácií (čierna listina)**. A to aj v prípade, ak by sa Úrad KSK rozhodol nezverejňovať porušenia pravidiel retrospektívne. Už len vytvorenie priestoru pre verejné označenie subjektov, ktoré v budúcnosti porušia pravidlá pri čerpaní dotácií z rozpočtu KSK, môže pôsobiť preventívne. Podobne to v rámci svojej dotačnej politiky robí napríklad Slovenská pošta, a.s.¹⁷².

¹⁷⁰ Rebríček transparentnosti miest 2018, TIS, 2018, <http://samosprava.transparency.sk/rankings/cities>

¹⁷¹ Všeobecne záväzné nariadenie Košického samosprávneho kraja č. 9/2011 o poskytovaní dotácií a účelových finančných prostriedkov z rozpočtu Košického samosprávneho kraja v rámci programu Terra Incognita, <https://web.vucke.sk/files/dokumenty/pub/legislativa/vzn201109.pdf>

¹⁷² Pošta ľuďom – podporené projekty, Slovenská pošta, a.s., <https://www.posta.sk/stranky/posta-ludom-2018>

ODPORÚČANIA PRE UZATVÁRANIE VEREJNO - SÚKROMNÝCH PARTNERSTIEV

KSK zverejňuje zmluvy s partnermi, ktorí sú zainteresovaní do poskytovania verejných služieb v KSK. Pri rozhodovaní o type zabezpečovania služieb v KSK sme identifikovali viaceré slabé miesta. Problémom sú predovšetkým chýbajúce pravidlá na rozhodovanie o spôsobe zabezpečovania služieb (okrem oblasti sociálnych služieb). Nie je tak zrejmé, na základe akých kritérií sa KSK rozhoduje o zabezpečení danej služby a či tak koná v maximálnej možnej miere hospodárne a vo verejnom záujme.

Odporúčania v oblasti rozhodovacích procesov

Odporúčame vo forme metodického pokynu definovať pravidlá (postupy a kritéria) na rozhodovanie o tom, ktoré konkrétne služby bude KSK zabezpečovať interne a ktoré externe (outsourcing a PPP). Príkladom daných pravidiel je povinné vykonanie nasledovných typov analýz:

- cenový a organizačný benchmarking konkrétnych typov služieb na definovanej vzorke
- test vhodnosti na externé zabezpečovanie cez transakčné náklady
- trhový test a porovnanie s predtým dosahovanými cenami
- časové rámce povinnosti daných analýz¹⁷³.

Benchmarking - porovnanie

Cenový a organizačný benchmarking konkrétnych typov služieb na definovanej vzorke

Benchmarking je nástroj na zvyšovanie efektívnosti pomocou porovnávania výkonu organizácie so štandardom, ktorý môže byť absolútny alebo relatívny oproti výkonu ostatných organizácií.

Príkladmi benchmarkingov sú napríklad rebríček transparentnosti miest a žúp, ktorý pre pravidelne aktualizuje a vyhodnocuje Transparency International Slovensko¹⁷⁴. Ďalším príkladom môže byť projekt INEKO - Hospodárenie miest, obcí a vyšších územnosprávnych celkov, ktorý je aktualizovaný na ročnej báze¹⁷⁵. Nezisková organizácia INEKO taktiež pravidelne aktualizuje rebríček kvality základných a stredných škôl¹⁷⁶ alebo napríklad rebríček kvality nemocníc¹⁷⁷¹⁷⁸.

Benchmarking sa používa:

- * na hodnotenie výkonu;
- * na odhaľovanie oblastí, kde je možné výkon zlepšiť;

¹⁷³Bližšie pozri napr. Beblavý - Sičáková-Beblavá (2004): Inštitucionálne dilemy pri zabezpečovaní verejných služieb.

¹⁷⁴Pre viac informácií pozri na: <http://samosprava.transparency.sk/rankings/cities>

¹⁷⁵Pre viac informácií pozri na: <http://www.hospodarenieobci.sk/>

¹⁷⁶Pre viac informácií pozri na: <http://www.ineko.sk/clanky/pozrite-si-vylepsene-rebricky-zakladnych-a-strednych-skol>

¹⁷⁷Pre viac informácií pozri na: <http://nemocnice.ineko.sk/>

* na rozpoznanie organizácií, ktoré používajú metódy vedúce k lepšiemu výkonu;

* na overovanie, či zlepšovacie programy boli úspešné,

Benchmarking zahŕňa viaceré techniky. Kraje sa môžu rozhodnúť pre uskutočnenie benchmarkingu štandardov, výsledkového či procesného benchmarkingu. Pri benchmarkingu štandardov dochádza k určovaniu výkonnostných štandardov, ktoré by efektívne fungujúca organizácia mala byť schopná dosiahnuť. Výkonnostný štandard môže pôsobiť motivačne na zamestnancov a môže tiež slúžiť ako nástroj na monitorovanie výkonu organizácie. Výsledkový benchmarking porovnáva výkony viacerých organizácií, ktoré poskytujú podobné služby. Vo verejnom sektore nahrádza trhový konkurenčný tlak, a tak motivuje k efektívnejšiemu využitiu zdrojov. Taktiež umožňuje verejnosti zhodnotiť efektívnosť miestnych služieb v porovnaní s inými poskytovateľmi. Procesný benchmarking spočíva v pozornej analýze procesov, pomocou ktorých sa v skupine organizácií vytvárajú výstupy. Získané údaje z benchmarkingu vám pomôžu porozumieť výkonnostným rozdielom medzi organizáciami a implementovať tzv. najlepšiu prax.

V kontexte rozhodovania o spôsobe zabezpečovania služieb môže benchmarking pomôcť napríklad pri hodnotení efektívnosti spôsobu poskytovania konkrétnej služby. Je poskytovanie služieb formou vlastnej, obecnej firmy lacnejšie v porovnaní s outsourcingovými riešeniami v okolitých obciach, alebo je to opačne? Benchmarking predstavuje vstupy či podnety na rozhodovanie, prehodnocovanie spôsobov zabezpečovania služieb. Zároveň sa tak vytvára tlak na zlepšovanie činnosti organizácie.

Zdroj: Beblavý - Sičáková-Beblavá (2004): Inštitucionálne dilemy pri zabezpečovaní verejných služieb.

Uvedené navrhujeme preto, lebo KSK nemá explicitne definované pravidlá na rozhodovanie o spôsobe zabezpečovania služieb. **Stanovené kritéria rozhodovania o spôsobe zabezpečovania služieb by zvýšili transparentnosť a mali by potenciál zvýšiť hospodárnosť rozhodnutí o zabezpečovaní služieb cez verejno - súkromné partnerstvá.**

Transakčné náklady - rozhodovanie o vhodnosti zabezpečovania externe vs interne

Test vhodnosti na externé zabezpečovanie cez transakčné náklady

Tu sa vychádza z toho, že výrobné náklady nie sú jedinými nákladmi spojenými so zabezpečením služby. Je potrebné brať do úvahy aj transakčné náklady. V niektorých prípadoch môžu totiž transakčné náklady prevýšiť úsporu z výrobných nákladov získaných vďaka kontrahovaniu.

Transakčné náklady možno definovať ako náklady manažmentu spojené buď s interným poskytovaním služby alebo s kupovaním služby cez kontrahovanie poskytovania služby (outsourcing). Podľa Williamsona (1981) transakčné náklady sú "porovnateľné náklady plánovania, prispôsobovania a monitorovania dosiahnutia úlohy pri jednotlivých alternatívach riadiacich štruktúr". Pavel (2005) transakčné náklady definoval ako akékoľvek náklady spojené s realizáciou daného kontraktu mimo výrobných nákladov. Bez vynaloženia týchto nákladov by sa daná transakcia nikdy neuskutočnila, príkladom je čas strávený pracovníkom samosprávneho kraja pri dohadovaní a rokovaní o znení kontraktu s externým poskytovateľom služby a pod.

Rozhodovanie o spôsobe zabezpečovania služieb je politickým rozhodnutím. Pri výbere medzi

interným a externým spôsobom poskytovania služieb sa však dá opierať o ekonomické poznania. Transakčné náklady sa vyskytujú pri internom aj externom spôsobe zabezpečovania služieb, avšak v odlišnej výške a podobách, je napríklad potrebné monitorovať poskytovanie služieb, ich kvalitu i kvantitu. V rámci rozhodovania o vhodnom spôsobe poskytovania služieb sa odporúča skúmať viazanosť aktív potrebných na poskytovanie príslušnej služby, merateľnosť služieb a frekvenciu zadávania.

Trhový test a porovnanie s predtým dosahovanými cenami

Ak sa kraj rozhoduje medzi interným a externým poskytovateľom služby a chce zistiť najefektívnejšie riešenie, trhový test, teda uskutočnenie otvorenej súťaže, mu poskytuje viaceré indikátory na prijatie zodpovedného riešenia.

Z právneho hľadiska sa dokonca o externého poskytovateľa služby súťažiť musí. Teda ak sa kraj rozhodne pre externého poskytovateľa, pre efektívne a transparentné poskytovanie príslušnej služby **je vhodné a zo zákona vyžadované, aby sa výber poskytovateľa služby uskutočňoval pomocou otvorenej súťaže** (teda použitím postupov definovaných v zákone o verejnom obstarávaní) na časovo limitované obdobie, po ktorom sa opäť o kontrakt súťaží. Obdobie kontraktu by malo zodpovedať dobe odpisovania aktív. Ak existuje na trhu poskytovania príslušnej služby konkurencia, mesto takýmto spôsobom získava informácie o pomeroch medzi kvalitou, kvantitou, cenou. Zavedením trhového testu, dôveryhodného súťažného prvku do výberu poskytovateľa služby, a teda dôveryhodnej možnosti jeho náhrady po uplynutí stanoveného obdobia, sa zároveň znižuje riziko nedodržovania podmienok kontraktu zo strany poskytovateľa.

Zdroj: Beblavý - Sičáková-Beblavá (2004): Inštitucionálne dilemy pri zabezpečovaní verejných služieb.

Odporúčania v oblasti transparentnosti

Odporúčame zverejňovať analýzy rozhodovania medzi interným a externým prístupom k zabezpečeniu služieb KSK. Uvedené navrhujeme zaviesť preto, aby bola možná verejná kontrola rozhodovania o tom, či daná služba má byť zabezpečovaná interne alebo externe, a aký postup sa v konkrétnom prípade použil. Návod, ako postupovať pri takejto analýze, uvádza Príloha č. 1. Zverejnené analýzy o spôsobe zabezpečovania služieb by zvýšili transparentnosť Úradu KSK a mali tým potenciál zvýšiť hospodárnosť rozhodnutí o zabezpečovaní služieb.

Odporúčame vo forme VZN explicitne definovať, že v prípade, keď sa KSK rozhodne zabezpečovať verejné služby externe, uskutoční to na základe otvorenej verejnej súťaže upravenej v Zákone o verejnom obstarávaní (okrem sociálnych služieb, pri ktorých zákon explicitne definuje iné postupy). KSK by mal vždy používať súťažné postupy, konkrétne odporúčame verejnú súťaž, a ako hlavné kritérium pri vyhodnocovaní ponúk odporúčame používať ekonomicky najvýhodnejšiu ponuku. Uvedené navrhujeme preto, lebo vykonaná analýza ukázala, že KSK nie vždy vyberá svojich externých dodávateľov na základe skutočne otvorenej verejnej súťaže.

Odporúčame taktiež používať elektronické aukcie ako postup verejného obstarávania. V prípade ich nepoužitia odporúčame tento fakt zdôvodniť. Uvedené odporúčame z dôvodu posilnenia hospodárnosti a transparentnosti nakladania s verejnými zdrojmi. Viaceré výskumy, ktoré boli na

¹⁷⁹ danú problematiku vykonané, poukazujú na možné pozitívne benefity pre verejnú organizáciu a to v prípade, ak budú vykonávané korektným prístupom.

Odporúčame vo forme metodického pokynu **definovať explicitné kritéria a postupy na stanovenie toho, či služby zabezpečované KSK budú v prípade externého zabezpečenia alokované cez dotáciu alebo cez verejnú zákazku**¹⁸⁰. Základné pravidlá uvedenej problematiky sú uvedené v Prílohe č. 1.

V kontexte predchádzajúceho odporúčame zaviesť na internetovej stránke KSK a trvalo zverejniť etický kódex verejného obstarávania platný a záväzný pre všetkých zúčastnených na procese verejného obstarávania vrátane riešenia konfliktu záujmov na strane verejného obstarávateľa.

¹⁷⁹ Bližšie pozri napr. Beblavá, Emília - Klátik, Peter - Beblavý, Miroslav : Ekonomické efekty aukcií na Slovensku = Economic effects of electronic auctions in Slovakia. In: Ekonomický časopis. - Roč. 61, č. 10 (2013), s. 1067-1078. - ISSN 0013-3035

¹⁸⁰ Bližšie pozri napr. Meričková - Nemeč - Sičáková-Beblavá - Beblavý (2010): Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore. Transparency International Slovensko, Bratislava.

ODPORÚČANIA V OBLASTI PRIDEĽOVANIA MIEST A KONTROLY V SOCIÁLNYCH ZARIADENIACH

Prideľovanie miest v sociálnych zariadeniach, ktorých zriaďovateľom je KSK, nevykazuje závažne znaky vytvárajúce priestor na korupciu. Identifikovanými nedostatkami v tejto oblasti je nedostatočné informovanie občanov formou proaktívneho zverejňovania informácií na internetových stránkach KSK a jednotlivých zariadení a identifikovali sme taktiež viaceré riziká spojené s decíznymi procesmi.

Odporúčania v oblasti transparentnosti

Odporúčame pre všetky zariadenia v zriaďovateľskej pôsobnosti KSK zaviesť povinnosť zverejňovať výročné správy daných zariadení a to vrátane informácií, ktoré by posilnili transparentnosť rozhodovania daných zariadení (napr. ročný rozpočet, verejné obstarávania, informácie o hodnotení kvality zariadenia, vykonané kontroly a ich zistenia a pod.). Uvedený typ informácií zatiaľ nie je takto zverejňovaný.

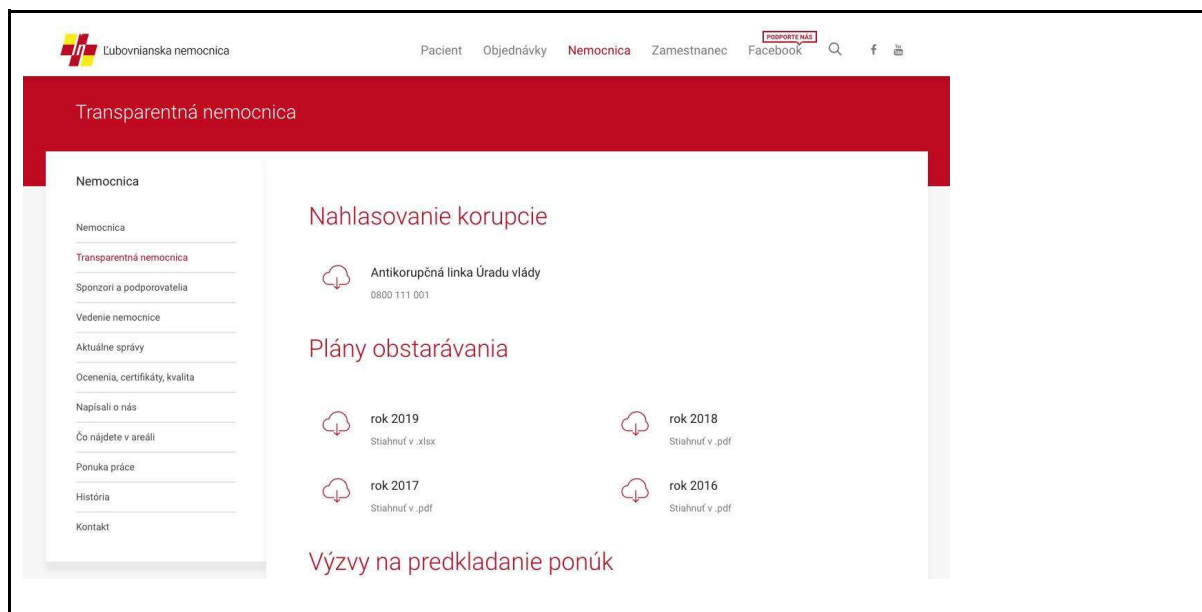
Príklad transparentných organizácií poskytujúcich verejné služby

V oblasti transparentnosti organizácií poskytujúcich verejné služby nastavujú príklady dobrej praxe predovšetkým zdravotníckej zariadenia. Príkladom môže byť Ľubovnianska nemocnica¹⁸¹, n. o. ktorá na svojej webovej stránke uverejňuje dotazníky spokojnosti pacientov, ponúka priestor na sťažnosti a pripomienky, poskytuje informácie pre ohlasovateľov nekalých praktík, zverejňuje výročné správy, všetky faktúry a zmluvy v prehľadnej forme, zverejňuje výsledky prieskumu spokojnosti a certifikáty kvality, má zverejnený etický kódex zamestnancov a cenník všetkých služieb. Podobný príklad je aj Nemocnica s poliklinikou Prievidza so sídlom v Bojniciach¹⁸², ktorej zriaďovateľom je Trenčiansky samosprávny kraj a v hodnotení INEKO získala táto nemocnica najvyšší počet bodov v oblasti transparentnosti za rok 2017

Ľubovnianska nemocnica - transparentná nemocnica

¹⁸¹ Pre viac informácií pozri: <https://lubovnianskanemocnica.sk/nemocnica/transparentna-nemocnica/>

¹⁸² Pre viac informácií pozri: <http://www.hospital-bojnice.sk/>



Odporúčame upraviť webové sídla v zriaďovateľskej pôsobnosti KSK a vhodnejšie umiestniť také kategórie, ako je poradovník a iné dokumenty o zariadení (napr. výročná správa, ročný rozpočet, verejných obstarávaní, informácie o hodnotení kvality zariadenia a pod.), ktoré sú dôležitými dokumentmi pre potenciálnych klientov.¹⁸³

Odporúčania v oblasti rozhodovacích procesov

Odporúčame vo forme VZN stanoviť **povinnosť organizovať otvorené výberové konanie na posty riaditeľov/riaditeľiek sociálnych zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti KSK**. Zároveň odporúčame explicitne definovať postup výberu (vrátane decízora/zloženia výberovej komisie) a kritériá, ktoré sa postupom budú overovať, napr. manažérske zručnosti/skúsenosti, odbornosť a pod¹⁸⁴. Ako príklad uvádzame pravidlá, ktoré pre výber manažérov v samospráve pripravilo mesto Bratislava.

Výňatok z kritérií na výber

Všeobecné kritériá na výber členov predstavenstva:

Základné podmienky:

Vysokoškolské vzdelanie

Splnenie podmienok podľa zákona o výkone prác vo verejnom záujme (bezúhonnosť)

Prax v riadení aspoň 3 roky (ide o minimálnu podmienku, podrobnejšie sa bude hodnotiť v rámci kritérií kompetentnosti)

Kritériá hodnotiace kompetentnosť:

¹⁸³ Podľa informácie z KSK z februára 2019, KSK už v danej oblasti pracuje úpravách podľa odporúčania TIS.

¹⁸⁴ Bližšie pozri napr.: <https://transparency.sk/sk/ako-uskutocnit-vyberove-konanie-v-samosprave/>

vykonával kandidát vo svojom doterajšom profesionálnom živote práce, ktoré boli porovnateľné alebo takmer porovnateľné s pozíciou, na ktorú sa hlási?

V prípade predsedu predstavenstva sa hodnotí najmä manažérska skúsenosť a skúsenosť v odvetví.

V prípade člena predstavenstva sa hodnotí najmä skúsenosť v oblasti, o ktorú sa uchádza.

S akými výsledkami kandidát vykonával tieto práce?

Kritériá hodnotiace integritu:

Výsledky previerky, najmä prítomnosť preukázaných konaní v rozpore s verejným záujmom alebo vážnych podozrení, ako aj dlhodobá prepojenosť s podnikateľskými štruktúrami spájanými so zneužívaním verejných zdrojov, korupciou a inými javmi poškodzujúcimi dobré meno.

Kritériá vzťahujúce sa ku konkrétnym miestam

Prezentácia predstavy o riadení podniku (zvereného úseku) a vlastného pôsobenia prednesená počas verejného vypočutia.

Zdroj: <https://zastupitelstvo.bratislava.sk/data/att/40200.pdf>

Odporúčame zaviesť **dodatočné prístupy k overovaniu dodržiavania metodických usmernení pripravených pre oblasť rozhodovania o bezodkladnom umiestnení v sociálnom zariadení**. Príkladom sú focusové skupiny a/alebo anonymné dotazníky na webových stránkach KSK podporované komunikáciou na sociálnych sieťach k danej téme a anonymná hotline¹⁸⁵ spravovaná KSK alebo mimovládnu organizáciou, ktorá v oblasti sociálnych služieb na Slovensku pracuje. Dané nástroje je potrebné podporiť aktívnou komunikáciou zo strany KSK. Ďalším odporúčaným nástrojom v uvedenom kontexte je náhodná (aktívna alebo pasívna) účasť predstaviteľov KSK na rozhodovaní uvedených komisií. Ďalej odporúčame vykonať analýzu prijatých usmernení k bezodkladnému poskytnutiu sociálnej služby vo všetkých zariadeniach kraja.

Odporúčame vypracovať pravidlá definujúce predpojatosť pri výkone kontroly v zariadeniach KSK a na ich základe zaviesť vyhlásenie o nestrannosti pred každou kontrolou. Príklad vyhlásenia nestrannosti je uvedený v nasledovnom rámečku.

VZOR vyhlásenia o nestrannosti - kontrola sociálnych zariadení

¹⁸⁵ Príklad horúcej linky, tzv. „hotlines“ zo štátu New Jersey
<https://www.state.nj.us/humanservices/dfd/hotlines/>

VZOR: Čestné vyhlásenie o nestrannosti

Dolu podpísaný/á čestne vyhlasujem, že ani ja ani moje blízke osoby nie sú žiadnym spôsobom zainteresované do vlastníctva a činnosti sociálnych zariadení Košického samosprávneho kraja, ktoré sú predmetom kontroly, o ktorej spolurozhodujem a/alebo ktorú vykonávam.

V dňa

ODPORÚČANIA K TVORBE A ČERPANIU ROZPOČTU A INFORMOVANIA VEREJNOSTI O ROZPOČTE KSK

KSK v oblasti tvorby, čerpania rozpočtu a informovania verejnosti o rozpočte KSK dodržiava zákonom definované pravidlá, v mnohých oblastiach, však nejde nad rámec zákona. Hlavnou slabinou v tejto oblasti je nedostatočné informovanie verejnosti, ktorá sa dá výrazne zlepšiť proaktívnymi zverejňovaním informácií o rozpočte, ktorými už Úrad KSK disponuje. Potenciálnym rizikom je rozsiahla voľnosť v rozhodovaní predsedu KSK pri vykonávaní úprav rozpočtu¹⁸⁶. Objem týchto úprav dosiahol v roku 2016 a 2017 výšku 1,1 % až 1,2 % z objemu celého rozpočtu v danom roku. V kontexte navýšených verejných zdrojov z celkových zmien v rozpočte v danom roku, však ide až o 10 % resp. 12 %. Takáto miera voľnosti v rozhodovaní a miera jej využívania vytvára riziko neefektívneho využitia verejných zdrojov.

Odporúčania v oblasti transparentnosti

Programový rozpočet naplňa všetky požiadavky definované zákonom, no pre prehľadnosť a účinnejšiu kontrolu chýba prehľad konkrétnych aktivít, ktorými chce KSK dosahovať ciele stanovené v rozpočte. **Presnejšie definovanie a prehľad aktivít umožní verejnosti, ale aj KSK jednoduchšie kontrolovať mieru naplnenia cieľov.**

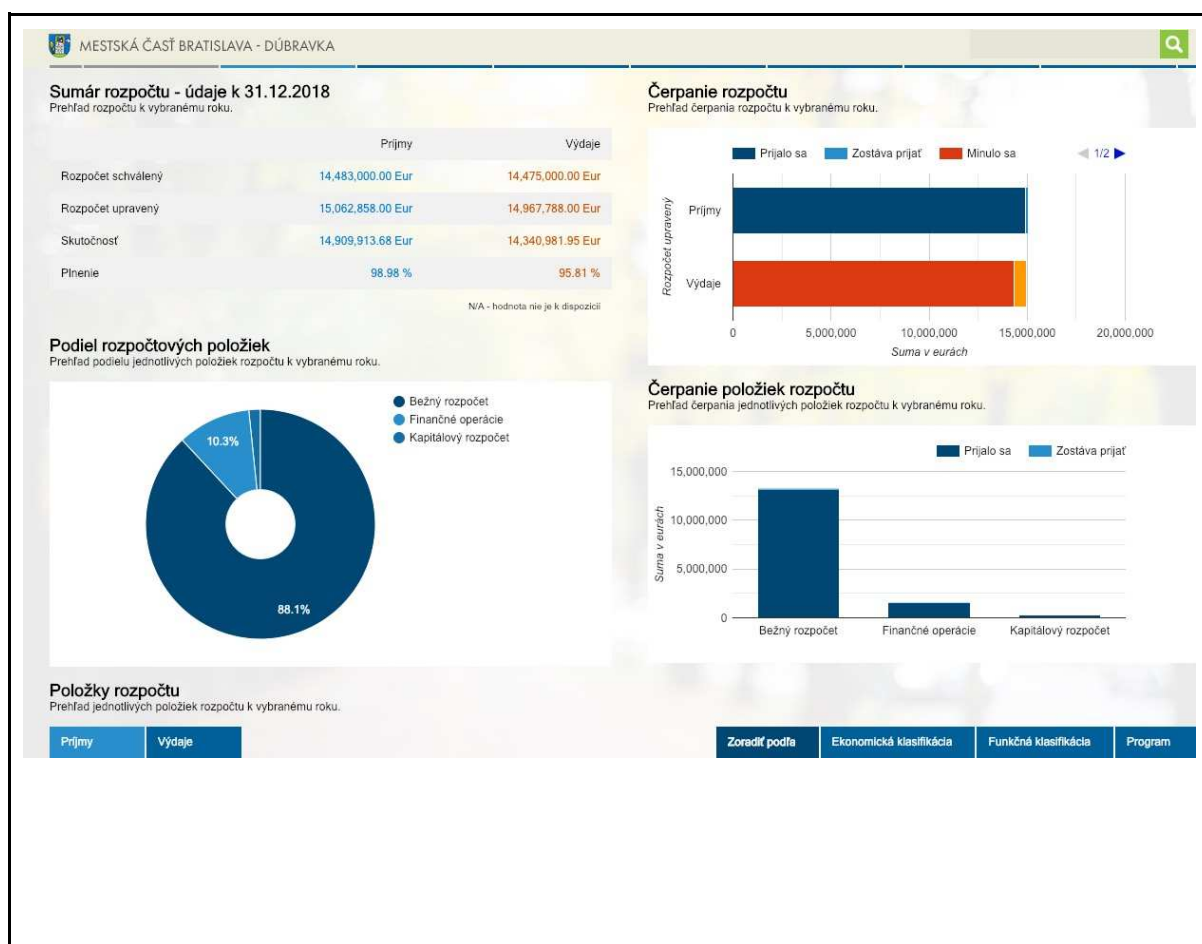
S týmto odporúčaním súvisí aj **zverejňovanie informácie o priebežnom čerpaní rozpočtu**, a to nielen na polročnej báze (ako už KSK robí), ale aj v priebežne aktualizovanej (na mesačnej báze) podobe. Príkladom dobrej praxe môže byť mestská časť Bratislava - Dúbravka¹⁸⁷.

Príklad aktualizácie čerpania rozpočtu

Mestská časť Bratislava - Dúbravka ide nad rámec zákona v oblasti transparentnosti rozpočtu. Na svojej stránke zverejňuje priebežné čerpanie rozpočtu aj v jednotlivých kapitolách. Užívateľ môže ísť hlbšie do výdavkov a príjmov a sledovať ich zloženie a čerpanie.

¹⁸⁶ Kompetencia predsedu KSK upravovať rozpočet KSK vyplýva z platnej legislatívy a príslušného uznesenia schváleného Zastupiteľstvom KSK. TIS zásadne nespochybňuje tento nástroj, pretože môže byť opodstatnený v niektorých situáciách (napr. menšie úpravy rozpočtu v súvislosti s čerpaním eurofondov resp. riešenie krízových situácií), keď je potrebná rýchlosť reakcie KSK. Za riziko to však možno považovať práve pre celkový objem úprav a početnosť využívania tohto nástroja.

¹⁸⁷ Rozpočet, MČ Dúbravka <https://www.dubravka.sk/sk/Miestny-urad/Elektronicka-uradna-tabula-oznamy/Zmluvy-faktury-a-objednavky/rozpocet.html?ind=>



Zdroj: <https://www.dubravka.sk/sk/Miestny-urad/Elektronicka-uradna-tabula-oznamy/Zmluvy-faktury-a-objednavky/rozpocet.html?ind=>

Odporúčame taktiež zaviesť participatívny rozpočet¹⁸⁸, ktorý je verejnou politikou, ktorá pri vhodne zvolenej implementácii má potenciál zvýšiť mieru zapájania občanov do tvorby rozpočtu a ovplyvňovania toho, kam a na čo určitá časť zdrojov z rozpočtu pôjde. Participatívny rozpočet funguje napríklad v Trenčianskom a Bratislavskom kraji. Príkladmi dobrej praxe sú aj mesto Trnava¹⁸⁹ alebo napríklad mestská časť Bratislava - Nové mesto¹⁹⁰. Uvedený nástroj - participatívny rozpočet - odporúčame kodifikovať vo forme záväzného pravidla vo forme VZN.

Odporúčame umožniť otvorenosť zasadnutí komisií zastupiteľstva KSK, kde sa diskutuje o rozpočte a to vo forme zmeny rokovacieho poriadku.

Príklad participatívneho rozpočtu

Participatívny rozpočet mesta Trnava napĺňa znaky transparentného a informačne prehľadného participatívneho nástroja. Užívatelia sa môžu vrátiť aj spätne k vybraným projektom, pozrieť si dokumentáciu k projektom a ich realizáciu. Participatívny rozpočet je taktiež vhodne rozdelený na zrozumiteľné kategórie - sociálne témy, kultúra a šport, verejný priestor a zeleň, rôzne a investičné

¹⁸⁸Téma sa dlhodobo venuje nezisková organizácia Utopia <https://utopia.sk/>

¹⁸⁹Participatívny rozpočet mesta Trnava <http://pr.trnava.sk/>,

¹⁹⁰Participatívny rozpočet Bratislava – Nové Mesto https://pr.banm.sk/liferay/article/-/journal_content/56_INSTANCE_wrx2GwJwJ4Pk/282511/4436023

zadania.

Participatívny rozpočet mesta Trnava

Participatívna komunita: VEREJNÝ PRIESTOR A ZELEŇ (2018)

DOMOV › PARTICIPATÍVNA KOMUNITA: VEREJNÝ PRIESTOR A ZELEŇ (2018)



Participatívna komunita **VEREJNÝ PRIESTOR** každoročne prináša nápady na zlepšenie či skrášlenie rôznych lokalít v meste, témy starostlivosti o zeleň a tiež návrhy aktivít, ktoré by sa na verejných priestranstvách mohli realizovať. Tento rok nebol výnimkou. Mnohé z nápadov, s ktorými občania do tejto komunity prišli, sa z projektov, ktoré sú finančne obmedzené na maximálne 5 000 eur, zmenili na zadania s možnosťou podpory až do výšky 50 000 eur.

Projekty 2018



a.sk...

Celý svet ako na dlani

Aby sa žiaci MŠ a ZŠ Nám. slov. učeného tovaríšťa dozvedeli viac o prírodných či geografických zaujímavostiach, na školský dvor by vďaka projektu pribudla rozsiahla mapa sveta s vyznačenými metropolami a inými zaujímavosťami, slnečné hodiny i otočný model Zeme.

Rozpočet: 4 572,14 €

Odporúčania v oblasti rozhodovacích procesov

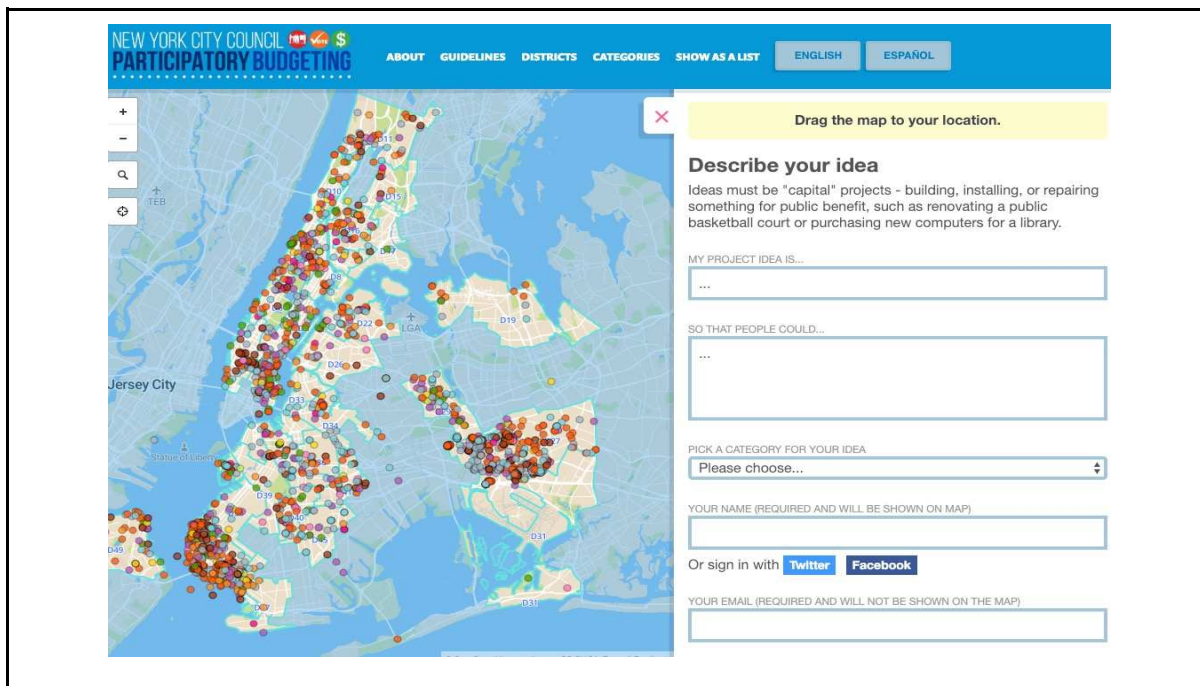
Odporúčame povinne zverejňovať návrhy úprav rozpočtu na úradnej tabuli tak, ako je to v prípade zverejňovania návrhu nového rozpočtu, teda pred ich schvaľovaním. Danú povinnosť odporúčame prijať v uznesení KSK (Zásady tvorby rozpočtu), prípadne ho uviesť to interných postupov tvorby rozpočtu. Dôvodom pre uvedené odporúčanie je snaha o umožnenie verejnej kontroly celého rozpočtu, teda aj úprav uskutočnených počas roka.

Odporúčame, aby KSK každoročne vyčlenil konkrétnu sumu na aktivity zamerané na informovanie verejnosti a zapájanie verejnosti do tvorby rozpočtu. Odporúčame každoročne vyčleniť danú sumu v rozpočte KSK. Zároveň odporúčame, aby KSK každoročne organizovalo vysvetľujúcu kampaň na jednotlivé hlavné položky rozpočtu a vytvorilo interaktívnu formu rozpočtu. Ako príklad uvádzame interaktívny a pomerne jednoduchý komunikačný prístup, ktorý pri participatívnom rozpočtovaní ponúka New York City.

Príklad interaktívneho rozpočtu

Participatívny rozpočet New York City je interaktívnou mapou mesta, pričom zároveň ponúka možnosť pre užívateľov vkladať svoje nápady na projekty/opatrenia, ktoré by malo mesto z participatívneho rozpočtu uskutočniť. Iní užívatelia zároveň môžu vyjadrovať podporu jednotlivým nápadom, prípadne komentovať vložené podnety.

Participatívny rozpočet NYC



Zdroj: <https://shareabouts-pbnyc-2018.herokuapp.com/page/about>

Odporúčame zverejňovať na internetovej stránke KSK Register investičných akcií KSK, ktorý by obsahoval prehľad plánovaných investičných akcií v KSK za aktuálny a tri nasledujúce rozpočtové roky. Aktuálne KSK tvorí interný dokument tzv. zoznam investičných priorít resp. investičný zoznam - zásobník projektov. Odporúčame, aby tejto zoznam bol upravený a následne zverejnený a pravidelne (aspoň na ročnej báze) aktualizovaný.

Občania majú možnosť pripomenkovať návrh rozdelenia prebytku hospodárenia KSK a to formou pripomienky cez kontaktný formulár na webovej stránke - cez elektronické služby KSK, mailom, osobne alebo poštou. Odporúčame takúto možnosť propagovať (sociálne médiá) a umiestniť kontaktný formulár (napríklad online dotazník) umiestniť priamo na internetovej stránke KSK.

Odporúčania v oblasti rozhodovacích procesov

Odporúčame znížiť finančné limity predsedu KSK pri úpravách rozpočtu a to vo forme zmeny pravidiel v relevantnom uznesení KSK (Zásady tvorby rozpočtu). Objem týchto úprav sa pohyboval v roku 2016 a 2017 vo výške 1,1 % až 1,2 % z objemu celého rozpočtu v danom roku. V kontexte navýšených verejných zdrojov z celkových zmien v rozpočte v danom roku, však ide až o 10 resp. 12 %.

K úpravám rozpočtu KSK odporúčame pristupovať ako k novému návrhu rozpočtu. Aktuálne je proces úprav rozpočtu KSK v porovnaní s tvorbou rozpočtu menej otvorený participácií občanov, kedy občania nemajú možnosť pripomenkovať návrhy úprav rozpočtu. Úpravy rozpočtu podliehajú štandardnému legislatívnemu procesu, ako je to aj v prípade iných materiálov na rokovanie zastupiteľstva KSK. Odporúčame, aby sa na zmeny schváleného rozpočtu uplatňovali rovnaké pravidlá ako na návrh rozpočtu, teda napríklad zverejňovať úpravy rozpočtu na úradnej tabuli. Zároveň by mali byť schválené úpravy rozpočtu trvalo zverejnené na webovej stránke KSK na osobitnom mieste pri schválenom rozpočte KSK.

ODPORÚČANIA V OBLASTI POSKYTOVANIA POVOLENÍ NA PREVÁDZKU ZDRAVOTNÍCKYCH ZARIADENÍ A ICH KONTROLY

V oblasti poskytovania povolení na prevádzkovanie zdravotníckych zariadení evidujeme priestor na zlepšenie pri rozhodovaní o kontrolách a pri riešení prípadného konfliktu záujmov nielen pri rozhodovaní o kontrole zariadenie, ale aj pri výkone kontroly. V tejto oblasti je taktiež priestor na zlepšenia v informovanosti verejnosti.

Odporúčania v oblasti rozhodovacích procesov

Odporúčame, aby interný predpis KSK definoval explicitné pravidlá na riešenie potenciálneho konfliktu záujmov tých, ktorí rozhodujú o tom, kde sa kontrola vykonáva a kto ju vykonáva (členovia kontrolnej skupiny a tí, ktorí vyhodnocujú relevantnosť podaných sťažností a podaní). V uvedenom kontexte zároveň odporúčame vypracovať pravidlá definujúce predpojatosť pri výkone kontroly v danej oblasti a na ich základe zaviesť vyhlásenie o nestrannosti pred každou kontrolou. Príklad vyhlásenia nestrannosti je uvedený v rámečku.

VZOR vyhlásenia o nestrannosti - kontrola zdravotníckych zariadení

VZOR: Čestné vyhlásenie o nestrannosti

Dolu podpísaný/á čestne vyhlasujem, že ani ja ani moje blízke osoby nie sú žiadnym spôsobom zainteresované do vlastníctva a činnosti zdravotníckych zariadení pôsobiacich v Košickom samosprávnom kraji, ktoré sú predmetom kontroly, o ktorej spolu-rozhodujem a/alebo ktorú vykonávam.

V dňa

Odporúčame **spracovať a zverejniť metodický pokyn, ktorý by sa venoval metodike prípravy plánu kontroly**. Ten by mal obsahovať prehľad konkrétnych kritérií (napr. problémovosť poskytovateľa v minulosti, dopyt po zariadení, doba od poslednej kontroly, predchádzajúca sťažnosť na doktorov, výsledky prieskumu spokojnosti pacientov a pod.), ktoré by sa pri príprave tohto plánu brali do úvahy, a ktoré by tak boli kontrolovateľné.

Odporúčania v oblasti transparentnosti

V Správe o vybavovaní sťažností, podaní, petícií a správnych konaní odporúčame **zverejňovať kompletne informácie o rozhodovaní o výkone kontroly v tejto oblasti vrátane prehľadu konkrétnych zistení a udelené pokuty v konkrétnych zariadeniach**.

Odporúčame zverejniť **zoznam tzv. čiernu listinu FO a PO, ktorí porušili podmienky povolenia**. Inšpiráciou môže byť využitie čiernych listín neplatičov daní resp. odvodov. Nástroj čiernej listiny využívajú viaceré organizácie verejnej správy. Príkladom je Finančné riaditeľstvo SR, ktoré na svojom webovom sídle zverejňuje zoznam daňových dlžníkov do konca kalendárneho mesiaca nasledujúceho po kalendárnom mesiaci, za ktorý sa zoznam vyhotovuje podľa stavu k poslednému dňu kalendárneho mesiaca, u ktorých úhrnná výška daňových nedoplatkov presiahla 170 eur¹⁹¹. Podobne postupuje aj Sociálna poisťovňa¹⁹². Ďalším príkladom bolo zavedenie tzv. tabúl hanby supermarketov, ktoré mali zákazníkov upozorňovať na pochybenia v minulosti.¹⁹³

Na stránkach KSK odporúčame **zverejniť archív všetkých rozhodnutí o udelení povolení pre konkrétne zariadenia**. Ministerstvo financií SR zverejňuje na svojich stránkach zoznam udelených licencií prevádzkovateľom hazardných hier. V tejto, pravidelne aktualizovanej, databáze uvádza predmet činnosti, obdobie platnosti licencie a názov spoločnosti¹⁹⁴. Podobným spôsobom môže KSK, aj do minulosti, prehľadne zverejňovať zoznam udelených povolení na prevádzkovanie zdravotníckych zariadení.

¹⁹¹ Zoznam daňových dlžníkov. Finančná správa SR, https://www.financnasprava.sk/sk/elektronicke-sluzby/verejne-sluzby/zoznamy/detail/_f4211cf3-eb6d-4b43-928e-a62800e27a3a

¹⁹² Zoznam dlžníkov, Sociálna poisťovňa <https://www.socpoist.sk/zoznam-dlznikov-emw/487s>

¹⁹³ Tabule hanby, SME, 2011 <https://ekonomika.sme.sk/c/5917675/tabule-hanby-pred-obchodmi-budeme-mat-ako-jedini-na-svete.html>

¹⁹⁴ Zoznam udelených individuálnych licencií – prevádzkovanie hazardných hier, Ministerstvo financií SR, <https://www.finance.gov.sk/sk/financie/financny-trh/specializovane-cinnosti/hazardne-hry/povolovania-cinnost/zoznam-udelenych-individualnych-licencii-prevadzkovanie-hazardnych-hier/>

ODPORÚČANIA PRE VYDÁVANIE LICENCIÍ DOPRAVCOM

Politika vydávania licencií dopravcom vo všeobecnosti nevykazuje vážne systémové a procesné nedostatky. Hlavnými nedostatkami je slabšia miera informovania verejnosti. Nejedná sa však o vážne nedostatky, ale skôr o možné rýchle úpravy obsahu webovej stránky KSK.

Odporúčania v oblasti transparentnosti

Odporúčame KSK **aktualizovať internetovú stránku** - sekciu dopravy predovšetkým o sekciu o autobusovej doprave - zverejnenie informácií o správnych poplatkoch na intuitívnom mieste na webe, či poskytovanie informácií o lehotách a možnosti podávať elektronické žiadosti. Rovnako odporúčame pravidelne aktualizovať analýzy a dáta o pravidelnej autobusovej doprave a zverejniť ich na internetovej stránke v príslušnej sekcii.

Vzhľadom na prepracovanosť elektronického dispečerského systému prepojeného s googlemaps a možnosti analýzy dát, by bolo vhodné o výsledkoch analýz informovať verejnosť prostredníctvom verejne dostupného dokumentu uverejneného na webovej stránke KSK. Odporúčame **preto využívať dáta z dispečerského systému, podrobiť ich analýze a výsledky zverejňovať aj verejnosti.**

KSK vykonáva odborný dozor dopravcov, ale výsledky odborného dozoru nie sú verejne dostupné. Odporúčame **zverejňovať výsledky odborného dozoru aspoň na ročnej báze vo forme správy o odbornom dozore dopravcov.**

Odporúčania v oblasti rozhodovacích procesov

Odporúčame KSK **vždy používať súťažné metódy** - verejnú súťaž pri obstarávaní dopravných služieb (pravidelnej autobusovej prepravy). Súťažné podklady zostavovať tak, aby jediným kritériom pri vyhodnocovaní ponúk bola cena (všetky ostatné kritériá zohľadniť v súťažných podkladoch). Odporúčame taktiež využívať elektronické aukcie ako spôsob realizácie verejného obstarávania. V prípade ich nepoužitia tento fakt zdôvodniť.

Verejné obstarávanie v princípoch Hodnoty za peniaze

Pri uvažovaní o súťažných metódach odporúčame vždy uvažovať v súlade s princípmi **Hodnoty za peniaze - (Best Value for Money)**. Z definície, je možné dosiahnuť tú najväčšiu hodnotu za peniaze prostredníctvom otvorenej súťaže¹⁹⁵ a snahou o dodržiavanie princípov efektívnosti, účinnosti a hospodárnosti. Ďalšími dôležitými kritériami sú férovosť a nediskriminácia súťažiacich, objektivita stanovených kritérií výberu, presnosť a jasnosť stanovených kritérií výberu, transparentnosť, skladanie účtov - predstavenie výsledkov súťaže verejnosti a tzv. „zelené nakupovanie“ (obstarávanie tovarov a služieb s kontexte ochrana životného prostredia).

Národný kontrolný úrad (NAO)¹⁹⁶ vo Veľkej Británii používa 3 kritériá na posudzovanie valueformoney z vládnych výdavkov, t. j. optimálne využívanie zdrojov na dosiahnutie plánovaných výsledkov:

¹⁹⁵Pre viac informácií o tom, ako nastaviť kritériá výberu, odporúčame prečítať manuál Národného kontrolného úradu vo Veľkej Británii "Bettingvalueformoneyfromprocurement". Dostupné na: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130802191146/http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2013/02/vfmprocurementguide.pdf>

¹⁹⁶Hodnota za peniaze, viac informácií čítajte napr. tu: <https://www.nao.org.uk/successful-commissioning/general-principles/value-for-money/assessing-value-for-money/>

- **Ekonomické kritérium (menej míňať)** = minimalizovať náklady na vyžadované zdroje (vstupy)
- **Kritérium účinnosti (míňať dobre)** = vzťah medzi výstupom z tovarov a služieb a výrobou na ich produkciu
- **Kritérium efektívnosti (míňať rozumne)** = vzťah medzi predpokladaným a skutočným výsledkom verejných výdavkov (výstupy)

Podľa Ministerstva financií Severného Írska¹⁹⁷ ide o najvýhodnejšiu kombináciu nákladov, kvality a udržateľnosti takým spôsobom, aby boli splnené požiadavky zákazníkov. V tomto kontexte je dôležité:

- **Náklady** = zváženie celkových životných nákladov
- **Kvalita** = je potrebné špecifikácia kvality pre každý účel, aby dostatočne zodpovedala tomu, čo požaduje zákazník – kvalita, ktorá splní požiadavky zákazníka
- **Udržateľnosť** = znamená ekonomické, sociálne a environmentálne výhody, ktoré sa zvažujú v rámci rôznych konkrétnych prípadov a sú v súlade s programom pre vládu.

Hoci Odbor dopravy KSK je vykonávateľom zákona o cestnej doprave, čo znamená, že FO alebo PO, ktorá splní zákonne podmienky, musí KSK udeliť licenciu, **KSK nedisponuje špeciálnou vnútornou smernicou, ktorá by riešila prípadný konflikt záujmov zamestnancov Odboru dopravy KSK.** Odporúčame zaviesť túto smernicu, ktorá by odstránila prípadnú neistotu nielen na strane dopravcov, ale aj na strane úradníkov a úradníčok KSK.

¹⁹⁷ Hodnota za peniaze *Best value for money*, Department of finance UK, <https://www.finance-ni.gov.uk/articles/definition-best-value-money>

ANALÝZA VYBRANÝCH ZMLÚV

Návrh protikorupčnej stratégie pre Košický samosprávny kraj

Marec 2019

ZRHNUTIE ZISTENÍ O VYBRANÝCH ZMLUVÁCH

Na rozdiel od predchádzajúcich protikorupčných stratégií TIS sme sa zamerali, na základe požiadavky KSK na identifikáciu skutkov diskriminačného a neefektívneho rozhodovania, aj na analýzu vybraných zmluvných vzťahov uzatvorených v predchádzajúcich volebných obdobiach.

Predmetom nášho skúmania boli zmluvy týkajúce sa **autobusovej dopravy, dodávok tepla pre školy, prenájmu nemocníc a poskytovania sociálnych služieb**. Ťažiskom našej analýzy bol predovšetkým **proces predchádzajúci uzatvoreniu týchto zmlúv a skúmanie samotných zmluvných podmienok**.

Pri preverovaní sme identifikovali viaceré problematické okolnosti súvisiace s týmito transakciami. V prípade zmluvy na dodávku tepla do škôl so spoločnosťou Dalkia Komfort (dnes Veolia Energia Komfort Košice) z roku 2012 **odporúčame jej prehodnotenie**, a to z dôvodov **nevýhodnosti pre KSK**, neodôvodnene dlhej zmluvnej doby, chýbajúcich sankcií, ako aj porušení viacerých zákonov pri jej uzatváraní.

Spôsob dodávania služby, s nezvyčajne silnou úlohou malej spoločnosti SETVIA s.r.o., zároveň vzbudzuje podozrenia z uplatňovania **politického klientelizmu**. Konateľ Setvie pracoval pre advokáta úspešného v zákazkách inštitúcií vedených nominantmi za Smer-SD. Štruktúra dodávateľskej firmy vyvoláva pochybnosti, komu v konečnom dôsledku idú zisky z kontraktu.

Prvky **politického klientelizmu** nesie aj spôsob prenájmu Domova sociálnych služieb v kaštieli v Žehre – Hodkovciach na základe zmluvy z roku 2006 s platnosťou do roku 2031. Nájomcom sa stala novozaložená organizácia bez referencií Domovina, n.o., na ktorej čele stál vplyvný poslanec zastupiteľstva KSK, ktorý sám za prenájom hlasoval. Výrazným nedostatkom tohto zmluvného vzťahu je aj to, že záväzky úspešného uchádzača z jeho projektu sa nepreklopili do zmluvy a Úrad KSK ich nemá ako vymáhať.

Zároveň **nedošlo k naplneniu dôvodov pre nezvyčajne dlhú dobu** (25 rokov) a symbolickú cenu nájmu (0,03 eura ročne), ktorými mala byť napríklad modernizácia kaštiela s využitím fondov EÚ. Dôsledkom toho je aj súčasný zlý technický stav časti významnej kultúrnej pamiatky vo vlastníctve KSK.

Analýza zmlúv s dopravcami v KSK (eurobus, a.s. a ARRIVA Michalovce, a. s.) z roku 2009 poukázala na **nezvolenie ekonomicky najefektívnejšieho spôsobu** zabezpečovania prepravných služieb, keďže KSK zákazky pridelil priamym zadaním a nie vo verejnej súťaži. Druhým identifikovaným problémom je **neopodstatnené uplatnenie článku 4 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) 1370/2007**, ktorým KSK predĺžil platnosť pôvodných zmlúv až o štyri roky.

Skúmanie podmienok prenájmu nemocníc v Michalovciach, Rožňave, Spišskej Novej Vsi a Trebišove akciovej spoločnosti Svet zdravia nepreukázalo žiadne zásadné problémy. V ich prípade odporúčame pokračovať vo vyhodnocovaní napĺňania zmluvných záväzkov a dodržiavania kvality zdravotnej starostlivosti v týchto nemocniciach.

ANALÝZA ZMLÚV A DODATKOV S DOPRAVCAMI EUROBUS a.s. A ARRIVA MICHALOVCE a.s.

Predmetom tejto časti auditu KSK je analýza zmlúv a dodatkov s dopravcami¹⁹⁸ eurobus, a.s. a ARRIVA Michalovce¹⁹⁹, a.s. Zámerom tejto časti je analýzou poukázať na priestor na transparentnejšie, efektívnejšie a hospodárnejšie zabezpečovanie verejnej autobusovej prepravy na území KSK v budúcnosti. KSK v krátkom čase čaká spustenie procesu verejného obstarávania. Podľa vyjadrení KSK, plánujú otvorenú súťaž na prepravné služby. Audit zmlúv a dodatkov s dopravcami v KSK poukazuje na **viaceré nedostatky a pochybenia v minulosti, ktorých by sa v budúcnosti mal KSK vyvarovať**. Zároveň **odporúčame hlbšiu právnu analýzu** celého procesu uzatvorenia zmlúv v roku 2009 a dodatkov v roku 2017 v špecifických častiach, na ktoré poukazuje tento audit zmlúv s dopravcami.

Priame zadanie prepravných služieb

Zákazky podnikom (eurobus, a.s. a ARRIVA Michalovce, a. s.) boli **pridelené bez otvorenej súťaže na deväť rokov** (2009 - 2017) a následne dodatkami k zmluve pre obe spoločnosti predĺžené do konca roka 2021. Zmluvy s oboma dopravcami na roky 2009 - 2017, ktoré v texte označujeme aj ako pôvodné zmluvy, boli podpísané 12. októbra 2009, pričom ich platnosť bola stanovená na platnosť dopravných licencií týchto dopravcov - do 8. decembra 2017.

Dôvodom priameho zadania bol, podľa vyjadrenia Odboru dopravy KSK, problém so zle pripravenou legislatívou zo strany štátnej správy. Problémy mala spôsobiť novelizácia zákona č. 168/1996 Z. z. o cestnej doprave z roku 2005, podľa ktorej sa dopravná licencia sa udeľuje vo vnútroštátnej pravidelnej autobusovej doprave na osem rokov (§ 7, odsek 6²⁰⁰). KSK v danom čase udelil dopravné licencie prepravcom eurobus, a. s. a SAD Michalovce, a. s. a s týmito dopravcami uzatváral KSK zmluvy o výkone vo verejnom záujme (§ 15, zákona 168/1996, znenie z rokov 2005-2008).

Podľa metodického usmernenia ÚVO²⁰¹ zo začiatku roka 2006, mohol samosprávny kraj, v prípade, ak samosprávny kraj naviazal udelenie dopravnej licencie na splnenie povinnosti výkonu vo verejnom záujme, uzatvárať s prepravcami zmluvy o výkone vo verejnom záujme. Týmto postupom sa mohol vyhnúť verejnej súťaži na prepravné služby. Inými slovami, ÚVO v metodickom usmernení potvrdzuje, že podľa zákona 168/1996 o cestnej doprave mohli kraje ísť cestou zmlúv o výkone vo verejnom záujme. Na druhej strane však dodáva, že samosprávne kraje mohli postupovať aj formou vyhlásenia verejnej súťaže (napr. obchodnej verejnej súťaže podľa Obchodného zákonníka) na zabezpečenie poskytovateľa dopravných výkonov vo verejnom záujme. Tento postup bol v danom čase, aj podľa ÚVO, najefektívnejším spôsobom zabezpečenia výberu dopravcu a primeranej úhrady za službu. **Inými slovami, legislatíva SR v oblasti cestnej dopravy umožňovala uzatvárať zmluvy vo verejnom záujme (§ 15, Zákon 168/1996 o cestnej doprave), hoci ekonomicky najefektívnejší spôsob**

¹⁹⁸Týmito dopravcami je poskytovaná pravidelná verejná autobusová preprava osôb na území KSK a jedna linka aj Dopravným podnikom mesta Košice, a.s. Na webovej stránke KSK v sekcii pravidelná autobusová doprava je dostupná evidencia dopravcov, ktorým bola udelená dopravná licencia.

¹⁹⁹Pôvodne SAD Michalovce, a. s.

²⁰⁰Znenie zákona o cestnej doprave 168/1996 po novele z roku 2005. <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1996-168/znenie-20050818>

²⁰¹Metodické usmernenie ÚVO, 2006 <https://www.e-lena.sk/sites/default/files/metodicke-usmernenia/9932.pdf>

zabezpečovania prepravných služieb bola v tomto čase verejná súťaž. Z uvedeného vyplýva, že KSK si teda v predmetnom období nezvolil ekonomicky najefektívnejší spôsob zabezpečovanie prepravných služieb.

Pôvodné zmluvy s dopravcami boli uzatvorené bez verejnej súťaže v roku 2009 (podpísané 12. októbra 2009), teda **pred účinnosťou Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2007 (ďalej aj Nariadenie ES č. 1370/2007)** o službách vo verejnom záujme v osobnej železničnej a cestnej osobnej doprave, ktoré je účinné od 3. decembra 2009²⁰². Zároveň od 3. decembra 2009 začala byť účinná úprava zákona 168/1996 o cestnej doprave, podľa ktorej, v zmysle účinnosti nariadenia ES č. 1370/2007, **bol už definovaný postup uzatvárania zmlúv s dopravcami formou verejnej súťaže**. KSK v roku 2009 postupoval tak, že ešte pred účinnosťou prísnejšej legislatívy išla cestou uzatvorenia zmlúv o službách s dopravcami, ktorí mali aktívnu dopravnú licenciu. KSK tvrdí, že v danom čase nemal inú možnosť.

Takáto argumentácia, podľa nás, neobstojí, keďže zákon 168/1996 neuvádza, že je zákonnou povinnosťou samosprávneho kraja uzatvoriť zmluvu s držiteľmi platných licencií²⁰³. **KSK tak už v roku 2005 alebo 2006 mohol začať s prípravou verejnej súťaže**, výsledkom ktorej mohli byť prepravné služby poskytované prepravcami (spĺňajúcimi podmienky § 2 zákona 168/1996), ktorí ponúknu najvýhodnejšie podmienky pre KSK.

Zároveň dodávame, že argumentácia KSK z roku 2009 o nevyhnutnosti uzavretia zmlúv rovnako, podľa nášho názoru, neobstojí, keďže podľa platných licencií zverejnených na stránke KSK majú dopravcovia eurobus, a. s.²⁰⁴ a ARRIVA Michalovce, a. s.²⁰⁵, platné licencie až do decembra 2027 (udelené v decembri 2017 na desať rokov). V zmysle argumentácie KSK z roku 2009, by tak KSK musel uzatvoriť aj po roku 2021 zmluvy opäť s týmito dopravcami, keďže majú platné licencie.

Podľa vyjadrení KSK sa aktuálne (január 2019) pracuje na príprave verejnej súťaže na prevádzkovateľov dopravných služieb. Predpokladom na vypísanie verejnej súťaže by mali byť kompletne dáta o dopyte po dopravných službách. KSK deklaroval, že verejnú súťaž vypíše až po **aktualizácii²⁰⁶ plánu dopravnej obslužnosti**, na základe ktorého budú vedieť definovať dopyt po službe.

Stav aktualizácie Plánu udržateľnej mobility Košického kraja (PUM)

Úlohou PUM je okrem iného jasne definovať ciele dopravných služieb vo verejnom záujme a spôsob ich dosiahnutia, definovať kritériá kvality dopravných služieb s cieľom trvalej udržateľnosti systému, ekonomickej efektívnosti a presunu zodpovednosti za hospodárnosť služieb na dopravcov. Nakoľko súčasťou pripravovaného dokumentu sú aj „Dopravno-prevádzkové podklady

²⁰²Nariadenie ES 1370/2007 o službách vo verejnom záujme v osobnej železničnej a cestnej osobnej doprave <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R1370&from=SK>

²⁰³Takáto argumentácia neobstojí, keďže podľa platných licencií majú dopravcovia eurobus, a. s. a ARRIVA Michalovce, a. s., platné licencie (od roku 2017) až do roku 2027. V zmysle argumentácie KSK, by tak KSK musel uzatvoriť aj po roku 2021 zmluvy opäť s týmito dopravcami, keďže majú platné licencie.

²⁰⁴ Licencie Eurobus, KSK, https://web.vucke.sk/files/sk/kompetencie/doprava/pravidelna-autobusova-doprava/dopravne_licencie_eurobus.pdf

²⁰⁵ Licencie Arriva, KSK, https://web.vucke.sk/files/sk/kompetencie/doprava/pravidelna-autobusova-doprava/dopravne_licencie_arriva.pdf

²⁰⁶Aktualizáciu Plánu dopravnej obslužnosti sa pripravuje v rámci dokumentu „Plán udržateľnej mobility Košického kraja“, ktorý pre viaceré kraje spracúva spoločnosť NDCon, s.r.o., ktorá vyšla z verejnej súťaže.

a hodnotiace kritériá pre hospodársku súťaž“, zodpovie uvedený dokument aj zásadné otázky na pripravovanú verejnú súťaž na obsluhu územia, napr. definovať jednotlivé územia (regióny) a postupnosť vyhlasovania verejných súťaží.

Podľa vyjadrení KSK je aktuálne²⁰⁷ ukončená I. fáza PUM - dopravné prieskumy a zber dát. Celý PUM bude ukončený do decembra 2019. Termín ukončenia aktualizácie Plánu dopravnej obslužnosti je pre zhotoviteľa stanovený na 30. novembra 2019. Podľa vyjadrení KSK je, po vzájomnej dohode so zhotoviteľom štúdie, predpokladaný skorší termín ukončenia PUM.

Zdroj: Údaje poskytol KSK

Okrem zvoleného postupu pri uzatváraní pôvodných zmlúv, **problematickou časťou v pôvodných zmluvách s oboma dopravcami bola aj hodnota primeraného zisku**, ktorá bola definovaná v pôvodných zmluvách na roky 2009-2017 a každý rok aktualizovaná dodatkami. **Zmluvy s dopravcami naviazali primeraný zisk na pohyblivú základňu ekonomicky oprávnených nákladov.** Článok 4 pôvodných zmlúv uvádza, že hodnota primeraného zisku má *“zodpovedať 4% z uznaných ekonomicky oprávnených nákladov prímestskej pravidelnej autobusovej dopravy”*.

Kontrola NKÚ SR vykonaná v oblasti regionálnej dopravy v roku 2012 v KSK upozorňuje, že naviazanie primeraného zisku na pohyblivú základňu ekonomicky oprávnených nákladov nie je vhodná. NKÚ SR v správe z kontroly odporúčala pre hodnotu primeraného zisku stanoviť pevnú sumu.²⁰⁸ Ako ďalej správa z kontroly uvádza, KSK naviazal výpočet zisku na náklady, ktorých výška sa každoročne zvyšovala. NKÚ SR ďalej pripomína, že *“Nariadenie ES č. 1370/2007 z 23. októbra 2007 poukazuje na to, že zmluvy o službách vo verejnom záujme by mali byť uzatvorené spôsobom, ktorý by zabránil nadmernej úhrade. V prílohe citovaného nariadenia bol definovaný primeraný zisk ako zvyčajná miera návratnosti kapitálu v odvetví v danom členskom štáte, ktorá zohľadňovala riziko alebo neprítomnosť rizika pre poskytovateľa služieb vo verejnom záujme z dôvodu zásahu orgánu verejnej moci”*.

KSK následne, až od dodatkov k roku 2016, začal uplatňovať toto odporúčanie pevnej sumy - stanovením percenta z uznaných ekonomicky oprávnených nákladov, no s uvedením maximálnej hodnoty zisku v eurách²⁰⁹.

²⁰⁷ Stav k 28. januáru 2019

²⁰⁸ Pre viac informácií z kontroly NKÚ z roku 2012 pozri správu o výsledku kontroly. Dostupná na: <https://www.nku.gov.sk/documents/10157/089fe0e9-c36d-42dd-bc0b-e2e5c872d9c2>

²⁰⁹ V dodatkoch (pre oboch dopravcov) na roky 2014 a 2015 KSK stanovil pre základ výpočtu hodnoty primeraného zisku priemernú cenu nafty, nie maximálny možný zisk v eurách.

Aktuálny stav prípravy verejnej súťaže na dopravné služby a povinnosti KSK

Platnosť dodatkov k pôvodným zmluvám s dopravcami eurobus, a.s. a ARRIVA Michalovce, a.s. končí v septembri 2021.

Verejná súťaž by mala byť pripravená a verejne oznámená v dostatočnom časovom predstihu pred koncom platnosti zmluvy, respektíve predĺženia zmluvy na základe dodatku. Vyhlásenie verejnej súťaže zverejneného v Európskom vestníku rok pred vypršaním platnosti zmluvy vytvára dostatočný priestor na to, aby záujemci splnili všetky potrebné technické podmienky²¹⁰²¹¹.

V zmysle nariadenia ES č. 1370/2007 z 23. októbra 2007 musia byť minimálne rok pred uverejnením výzvy na predkladanie súťažných návrhov alebo pred priamym zadáním uverejnené v Úradnom vestníku Európskej únie tieto informácie: názov a adresa príslušného orgánu, predpokladaný spôsob zadania, služby a oblasti, na ktoré sa zadanie prípadne vzťahuje. Podľa vyjadrenia KSK, plánuje KSK zverejniť uvedené údaje v Úradnom vestníku Európskej únie v 1. štvrtroku 2019, aby KSK mohlo už od 1. štvrtroka 2020 vyhlasovať súťaže. KSK nemá v tomto ohľade na nič čakať a zverejniť dané údaje v najskoršom možnom termíne.

Zdroj: údaje poskytol KSK

Dodatky k zmluvám

Oba dodatky s eurobus, a.s. a ARRIVA Michalovce, a.s. boli podpísané v septembri 2017 s hodnotou viac ako 9 miliónov EUR ročne²¹². Tieto dodatky predĺžili platnosť pôvodných zmlúv až o štyri roky. K podpísaniu dodatkov teda došlo dva mesiace pred župnými voľbami. Podľa vyjadrenia KSK však rokovania prebiehali viac ako rok pred podpisom zmluvy. Samotný podpis dodatkov bol teda len vyústením časovo náročného rokovania so spoločnosťami.

Ako uvádza nariadenie Európskeho parlamentu a Rady, **dodatky uzavreté k zmluvám, ktoré predlžujú účinnosť zmlúv môžu byť maximálne na dva roky a musí na ne byť pádny dôvod** (napr. časová tieseň, hrozba hospodárskych škôd a pod.) (článok 5, odsek 5). Do tej doby musí verejná organizácia urobiť súťaž na nového poskytovateľa. Inými slovami, od momentu skončenia zmluvného vzťahu predĺženého dodatkami, je podľa európskeho nariadenia, KSK povinný zabezpečiť transparentný výber zmluvných dopravcov, poskytovateľov služieb vo verejnom záujme na základe verejného obstarávania. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES)1370/2007 **obsahuje tzv. núdzové opatrenia, podľa ktorých verejný obstarávateľ môže zabezpečiť dopravu prostredníctvom krátkodobých zmlúv s maximálnou platnosťou na 2 roky a okamžite začať pripravovať transparentné verejné obstarávanie.**

²¹⁰ V tomto časovom predstihu obstarávajú dopravné služby súkromné spoločnosti, napríklad automobilky. Viac čítajte napr. v Denníku N: <https://dennikn.sk/332867/zupa-vypisal...der-jedneho-nestihla-ho-vcas-dokoncit/>

²¹¹ Napríklad Žilinský samosprávny kraj pripravuje verejnú súťaž na výber dopravcu/dopravcov viac ako 18 mesiacov pred vypršaním platnosti aktuálne platnej zmluvy. Viac čítajte na: <http://www.zilinskazupa.sk/files/odbory/organizacny/2018/zapisnica/7/zapisnica-z-komisie-dopravy-21-6-2018.pdf>

²¹² Suma, ktorá je alokovaná na autobusovú dopravu sa aktualizuje každý rok formou dodatkov.

KSK predĺžil platnosť zmlúv o štyri roky, pričom argumentovalo článkom 4, odsek 4 v Nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES)1370/2007, ktoré tvrdí, že: „V prípade potreby sa vzhľadom na podmienky odpisovania aktív môže doba platnosti zmluvy o službách vo verejnom záujme predĺžiť najviac o 50 % (teda v prípade KSK o štyri roky), ak poskytovateľ služieb vo verejnom záujme poskytuje **aktíva významné z hľadiska celkových aktív potrebných na výkon služieb osobnej dopravy**, ktoré sú predmetom zmluvy o službách vo verejnom záujme, a ak sú tieto aktíva spojené prevažne so službami osobnej dopravy, ktoré sú predmetom zmluvy.“ Vyššie uvedené sa vzťahuje aj na prípady:

- ak je to odôvodnené nákladmi, ktoré vyplývajú z konkrétnej geografickej polohy, možno v najvzdialenejších regiónoch predĺžiť najviac o 50 %,
- **Ak je to odôvodnené amortizáciou kapitálu v súvislosti s výnimočnými investíciami do infraštruktúry**, parku koľajových vozidiel alebo cestných vozidiel a ak bola zmluva o službách vo verejnom záujme zadaná na základe spravodlivej verejnej súťaže, môže mať zmluva o službách vo verejnom záujme dlhšiu dobu platnosti²¹³.

Usmernenie Európskej komisie²¹⁴ k nariadeniu ES č. 1370/2007 upozorňuje, že „**dlhodobé zmluvy o poskytovaní služieb vo verejnom záujme môžu viesť k uzavretiu trhu na nepotrebné dlhé obdobie, čo znižuje výhody konkurenčného tlaku**. Zmluvy o službách vo verejnom záujme by sa mali uzatvárať na dobu určitú, aby sa čo najmenej narúšala hospodárska súťaž a zachovala sa zároveň kvalita služieb“. Usmernenie dodáva, že v prípade veľmi dlhej doby platnosti zmluvy je z dôvodu vyššej neistoty ťažké správne priradiť riziká medzi poskytovateľa a orgán. K spomínanej možnosti predĺžiť dobu platnosti zmlúv o službách vo verejnom záujme najviac o polovicu ich pôvodnej doby platnosti dodáva, že poskytovateľ služieb vo verejnom záujme musí **investovať do aktív, ktoré sa odpisujú výnimočne dlhý čas**. A tiež z dôvodu **osobitných zmluvných charakteristík a obmedzení, v prípade najvzdialenejších regiónov**, ako sú vymedzené v článku 349 ZFEÚ²¹⁵.

Dodatky k obom zmluvám (eurobus, a.s. a ARRIVA Michalovce, a.s.) uvádzajú v bode 1 doplnenie článku 2 pôvodnej zmluvy, že dopravca sa zaväzuje investovať do aktív, najmä pre obnovu vozidlového parku. Dodatky nešpecifikujú o aké investície ide, nie je preto možné posúdiť priamo cez dodatky, či ide o výnimočné investície. Podľa vyjadrení KSK boli týmito výnimočnými investíciami investície do modernizácie vozového parku, a teda zvyšovanie komfortu a bezpečnosti cestovania. **Domnievame sa však, že minimálne z dvoch hľadísk nie je opodstatnené zaradiť modernizáciu vozového parku do výnimočnej investície:**

- **Investície do nových autobusov sú investície, ktoré nie sú nijakým spôsobom fixované na konkrétne miesto a čas**. Inými slovami, v zmysle transakčných nákladov, je viazanosť aktív nízka, keďže dané autobusy môže prepravca okamžite využiť na inom mieste alebo predať/prenajať. O výnimočnej investícii by sme mohli uvažovať v kontexte vysokej viazanosti aktív - napríklad výnimočné investície do cestnej infraštruktúry, nástupíšť a pod. Tie podľa dostupných investícií TIS nenastali v rozsahu, ktorý sa dal považovať za „výnimočný“.
- Podľa prílohy 7 pôvodných zmlúv s dopravcami, **sú odpisy autobusov a taktiež aj novoobstaraných autobusov súčasťou ekonomicky oprávnených nákladov (EON), a teda sú súčasťou platby za danú službu, ktorá je stanovená dodatkami za každý rok**.

²¹³V takomto prípade na účely zabezpečenia transparentnosti zašle príslušný orgán do jedného roka od uzavretia zmluvy Komisii zmluvu o službách vo verejnom záujme a náležitosti, ktoré odôvodňujú jej dlhšie trvanie.

²¹⁴Usmernenie týkajúce sa nariadenia (ES) č. 1370/2007 o službách vo verejnom záujme v železničnej a cestnej osobnej doprave je dostupné na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&qid=1549453740881&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&qid=1549453740881&from=EN)

²¹⁵Predmetný článok sa nevzťahuje na územie Slovenska.

Investície prepravcov eurobus, a. s. a ARRIVA Michalovce, a. s. v KSK

Dopravca eurobus, a.s. vložil v rokoch 2009 - 2016 celkové investície v sume 28 769 302,41 €. Účtovná hodnota dlhodobého majetku využívaného prímestskou dopravou k 31. decembru 2016 bola 16 583 086,90 €, z čoho je účtovná hodnota realizovaných investícií v sume 15 089 720,53 €, čo predstavuje 90,99 %.

Dopravca ARRIVA Michalovce, a.s. vložil v rokoch 2009 - 2016 celkové investície v sume 17 047 474,32 €. Účtovná hodnota dlhodobého majetku využívaného prímestskou dopravou k 31. decembru 2016 predstavovala 13 258 124,51 €, z čoho účtovná hodnota realizovaných investícií bola v sume 11 123 640,37 €, čo predstavuje 83,90 %.

Ako môžeme vidieť na dátach v tabuľke nižšie, v rokoch 2009 až 2017, teda v období trvania pôvodných zmlúv, obaja dopravcovia zakúpili 293 autobusov a znížili priemerný vek vozidiel vo vozidlovom parku z 11,34 na 7,31 rokov. Na základe oficiálnych investičných zámerov oboch dopravcov v KSK, bolo v roku 2018 zakúpených 12 nových autobusov. Vzhľadom na to, že odpisy za autobusy, aj novo obstarané autobusy sú súčasťou ekonomicky oprávnených nákladov (EON), **KSK by sa mal zaujímať, akým spôsobom boli zakúpené autobusy, a teda či bol uplatnený súťažný postup, ktorý má potenciál znižovať konečnú cenu.**

VOZIDLOVÝ PARK PRÍMESTSKEJ DOPRAVY V KSK

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Počet autobusov	ks	465	467	466	461	459	457	456	459	450
Priemerný vek	roky	11,34	10,40	10,06	8,76	6,92	5,86	6,59	6,74	7,31
Počet zakúpených autobusov	ks	46	35	39	45	45	45	10	18	10

Zdroj: údaje poskytol KSK

Samotné zmluvy s prepravcami eurobus, a.s. a ARRIVA Michalovce, a.s. na roky 2009 - 2017 predpokladali pokračovanie zmluvných vzťahov aj po skončení zmlúv. Konkrétne Článok 7, odstavec 9 hovorí: *“Zmluvné strany deklarujú záujem uzatvoriť v nasledujúcom období po skončení platnosti tejto zmluvy dlhodobú zmluvu o výkone vo verejnom záujme a pokračovať na spolupráci pri zabezpečovaní verejnej pravidelnej autobusovej dopravy.”* **Takáto formulácia, ktorá síce nevyjadruje žiadny záväzok, avšak vyjadruje záujem ďalšej spolupráce je neštandardná,** pretože vytvára riziko, že KSK v budúcnosti bude uprednostňovať týchto dvoch prepravcov.

Obdobný záväzok, a tým aj vyššie spomenuté riziko, vykazujú aj odseky 5 a 6 v rovnakom článku. Tie deklarujú dohodu medzi KSK a prepravcami, že v čase prípravy zmluvy na nasledujúce obdobie alebo v prípade neschválenia príslušného rozpočtu obstarávateľa, budú pokračovať v plnení povinností primerane podľa podmienok uvedených v zmluve (respektíve v dodatkoch zmlúv). Zároveň aj článok 7 uvádza, že zmluvu možno meniť alebo dopĺňať dodatkami po súhlase oboch zmluvných strán. Tieto uvedené formulácie v článku 7 sú, podľa nášho názoru, nedostatkami v zmluvách uzavretými s eurobus, a.s. a ARRIVA Michalovce, a.s. Ide o nedostatky aj v kontexte Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady z 23. októbra 2007 o službách vo verejnom záujme v osobnej železničnej a cestnej

osobnej doprave, ktorá s účinnosťou od 3. decembra 2009. **Vzhľadom na účinnosť európskeho nariadenia, KSK mohol namiesto uzatvorenia dodatkov, konať v zmysle princípov efektívnosti, transparentnosti a hospodárnosti a v časovom predstihu pripravovať otvorenú verejnú súťaž.**

Pôvodná zmluva s dopravcami eurobus, a. s. a ARRIVA Michalovce, a. s. na roky 2009 - 2017 a dodatky, ktoré predlžujú platnosť pôvodných zmlúv do roku 2021 uvádzajú v článku 1, odseku 4, že zmluvné podmienky uvedené v prílohách sa pre jednotlivé nasledujúce roky budú riešiť dodatkami príslušných príloh. Podľa vyjadrení kontrolóra KSK Ľubomíra Hudáka, sa rozhodol KSK ísť cestou **každoročného zhodnotenia nákladov, ziskov a strát dopravcov a až na základe analýzy a kontroly nastaviť výšku dotácie KSK pre dopravcov.**

Každý rok zasadá Komisia na zúčtovanie výkonov vo verejnom záujme v prímestskej autobusovej doprave, v ktorej sú prítomní zástupcovia odboru dopravy KSK, financií KSK a zástupcov má v tejto komisii aj kontrolór KSK. Dopravcovia predložia skutočné náklady a skutočné tržby tejto komisii, ktorá potom rozhoduje o výške ekonomicky oprávnených nákladov (EON) a dotácie za poskytovanie dopravných služieb. Hlavným dôvodom na takýto postup je podľa KSK princíp hospodárnosti - zohľadňovanie skutočných ekonomických ukazovateľov – na základe toho je potom upravovaná výška dotácie. Na druhej strane, aj kontrola NKÚ v oblasti regionálnej autobusovej dopravy v KSK z roku 2012 poukazuje na fakt, že dopravcovia pochybili v účtovaní náhrad za služby (odpisovanie majetku, vykazovanie pohonných hmôt a pod.)²¹⁶, **čo potvrdzuje riziko, že komisia zúčtuje výkony na základe nesprávnych alebo neúplných dát. KSK by na základe týchto skutočností mala zvážiť pokračovanie v tomto postupe.**

Kvôli tzv. reťazeniu dodatkov²¹⁷ sa obe zmluvy s dopravcami stávajú neprehľadnými. To spôsobuje, že obe zmluvy **zreteľne nedefinujú presnú hodnotu celej zákazky na celé obdobie platnosti zmluvy.** Výhodou definovania presnej sumy zákazky na obdobie platnosti zmluvy je predvídateľnosť výdavkov v čase a informácia o dodržaní zákonných limitov definovaných pre uzatváranie zmlúv s externými dodávateľmi. Jedným z dôvodov prečo KSK považuje postup priebežného vyhodnocovania ekonomických ukazovateľov a následné uzatváranie dodatkov na každý rok za vhodné je, že v prípade definovania sumy na obdobie celého trvania kontraktu²¹⁸, si vo väčšej miere môžu dopravcovia započítavať podnikateľské riziká (rozložené v dlhom horizonte). Na druhej strane, práve otvorená verejná súťaž²¹⁹ s dostatočným počtom uchádzajúcich sa dopravcov, môže daný jav výrazne eliminovať.

Zverejnenie

Za hľadiska verejnej kontroly je nedostatkom kontraktu medzi KSK a spoločnosťou ARRIVA Michalovce, a.s. (predtým Slovenská autobusová doprava Michalovce, a.s.) týkajúceho sa *výkonu vo verejnom záujme v pravidelnej autobusovej doprave na obdobie 2009 – 2017, aj jeho nižšia transparentnosť.* Zmluva medzi oboma subjektami bola uzatvorená ešte v roku 2009 pred účinnosťou zákona č. 546/2010 Z.z., ktorým došlo k novelizácii Občianskeho zákonníka a Zákona o slobodnom prístupe k informáciám a zavedením povinného zverejňovania zmlúv. Z tohto dôvodu

²¹⁶Pre viac informácií z kontroly NKÚ z roku 2012 pozri správu o výsledku kontroly. Dostupná na:

<https://www.nku.gov.sk/documents/10157/089fe0e9-c36d-42dd-bc0b-e2e5c872d9c2>

²¹⁷Napríklad Článok 3, odsek 3, 4, 5 alebo Článok 4, odsek 3 o definovaní hodnoty primeraného zisku

²¹⁸Tak ako to napríklad spravili pri obstarávaní dopravných služieb verejnou súťažou v Nitrianskom samosprávnom kraji.

²¹⁹Dodávame, že kontrolór KSK upozornil, že zastávky autobusov, sú vo vlastníctve dopravných spoločností eurobus, a. s. a ARRIVA Michalovce, a. s. To v praxi môže sťažiť otvorenú súťaž, keďže každý nový hráč na trhu, by musel počítať s dodatočnými nákladmi na zabezpečenie (vybudovanie alebo prenájom) autobusových zastávok.

pôvodná zmluva medzi KSK a ARRIVA Michalovce, hoci je stále platná a predĺžovaná je iba formou pravidelných dodatkov, **na webovom sídle KSK zverejnená nie je.**

Rovnaká situácia sa týka aj Zmluvy o výkone vo verejnom záujme v pravidelnej autobusovej doprave na obdobie 2009 – 2017 medzi KSK a spoločnosťou eurobus, a. s.

V súlade s našim všeobecným odporúčaním z kapitoly *Politika prístupu k informáciám – zmluvy, faktúry a objednávky* preto Úradu KSK **odporúčame zverejniť nad rámec zákona aj tieto zmluvy, pri ktorých stále dochádza k ich plneniu, napriek ich uzatvoreniu ešte pred rokom 2011.**

Záver

Audit zmlúv s dopravcami v KSK poukázal na **dva hlavné problémy. Prvým je nezvolenie ekonomicky najefektívnejšieho spôsobu zabezpečovania prepravných služieb** v čase uzatvárania pôvodných zmlúv s dopravcami. **Druhým je neopodstatnené uplatnenie článku 4 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) 1370/2007**, ktorým KSK predĺžil platnosť pôvodných zmlúv až o štyri roky.

Uzatvorenie zmlúv s dopravcami eurobus, a. s. a ARRIVA Michalovce, a. s. (v čase uzavretia zmluvy SAD Michalovce, a. s.) v roku 2009, ktorých KSK vybral bez otvorenej súťaže, bolo v súlade s vtedy platnou legislatívou. Legislatíva SR v oblasti cestnej dopravy umožňovala uzatváranie zmluvy vo verejnom záujme (§ 15, Zákon 168/1996 o cestnej doprave), hoci ekonomicky najefektívnejší spôsob zabezpečovania prepravných služieb bola v tomto čase verejná súťaž. Z uvedeného vyplýva, že **KSK explicitne neporušil zákon, avšak v predmetnom období nezvolil ekonomicky najefektívnejší spôsob zabezpečovanie prepravných služieb.** Podľa nášho názoru, KSK už v rokoch 2005-2006 mohol začať s prípravou verejnej súťaže, výsledkom ktorej mohli byť prepravné služby poskytované dopravcami (spĺňajúcimi podmienky § 2 zákona 168/1996), ktorí ponúknu najvýhodnejšie podmienky pre KSK.

KSK v roku 2017 opäť nešiel cestou otvorenej súťaže na dopravné služby a rozhodol sa uzavrieť s dopravcami dodatky, ktoré predĺžili platnosť zmlúv o štyri roky. Argumentoval článkom 4, odsek 4 v Nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES)1370/2007. **Podľa nášho názoru však nebolo využitie článku oprávnené.** Daný článok tvrdí, že doba platnosti zmluvy o službách vo verejnom záujme sa môže predĺžiť najviac o 50 % (teda v prípade KSK o štyri roky), ak poskytovateľ služieb vo verejnom záujme vykonal výnimočné investície, ktoré sa odpisujú výnimočne dlhý čas a z dôvodu ich osobitných charakteristík a obmedzení. Domnievame sa však, že investície do vozového parku, nie je možné, za podmienok, ktoré sú uvedené v zmluvách a dodatkoch k zmluvám, zaradiť medzi výnimočné investície.

ANALÝZA NÁJOMNEJ ZMLUVY S POSKYTOVATEĽOM SOCIÁLNYCH SLUŽIEB (ŽEHRA – HODKOVCE)

Predmetom tejto analýzy je predovšetkým preverenie transparentnosti pri postupe uzatvárania Nájomnej zmluvy č. 4018/206-RU19 zo dňa 29. 11. 2006 v znení neskorších dodatkov, medzi prenajímateľom – Košickým samosprávnym krajom a nájomcom, neziskovou organizáciou Domovina, n.o. vo veci nájmu historického kaštieľa v Žehre – Hodkovciach s príslušenstvom za účelom poskytovania sociálnych služieb pre klientov Domova sociálnych služieb v Žehre, časť Hodkovce (ďalej aj „*nájomná zmluva*“, resp. „*NZ*“).

KSK poskytol za účelom preverenia transparentnosti audítorom TIS nasledujúce dokumenty:

- Nájomná zmluva zo dňa 29. 11. 2006 s prílohami,
- Dodatok č. 1 zo dňa 24. 5. 2007,
- Dodatok č. 2 zo dňa 15. 11. 2011,
- Dodatok č. 3 zo dňa 21. 2. 2014,
- Dodatok č. 4 zo dňa 1. 7. 2015,
- Dodatok č. 5 415/2017/OSM-24190 (nedatovaný),
- Projekt neziskovej organizácie Domovina n.o. „Rozvoj a skvalitňovanie sociálnych služieb v DSS Žehra časť Hodkovce (ďalej len „*predložené dokumenty*“).

Zo sprievodných informácií získaných TIS dodatočne vyplýva, že predmet nájmu, historický barokovo - klasicistický kaštieľ s areálom obsahujúcim súbor ďalších príľahlých nehnuteľností v obci Žehra časť Hodkovce, bol pôvodne vo vlastníctve Slovenskej republiky. V roku 1998 bol výrazne rekonštruovaný, s výškou investície cca 65 miliónov Sk. Mal byť jedným z pilotných projektov transformácie a deinštitucionalizácie (štátnych) zariadení sociálnych služieb. **Kaštieľ s areálom bol následne prevedený z vlastníctva štátu na Košický samosprávny kraj (ďalej len „KSK“), a to s cieľom jeho prevádzky ako zariadenia sociálnych služieb. Nájomca mal byť zabezpečený prostredníctvom výberového konania.**

Za vyššie uvedeným účelom sa v druhej polovici roku 2006 uskutočnilo výberové konanie nájomcu. KSK **neposkytol audítorom TIS dokumentáciu o predmetnom výberovom konaní, personálnom zložení výberovej komisie, počte prihlásených uchádzačov a o rozvojových projektoch jednotlivých uchádzačov.** Podľa informácií z KSK boli tieto dokumenty v roku 2016 vo vyradovacom konaní kompletne skartované.

Vítazom výberového konania sa stala nezisková organizácia Domovina, n.o. Táto organizácia vznikla len dňa 6. 6. 2006²²⁰. Riaditeľom organizácie Domovina, n.o. bol v tom čase RSDr. Juraj Beňa²²¹, ktorý bol zároveň aj poslancom zastupiteľstva KSK za stranu Smer-SD a sám za nájom aj hlasoval. Zo zápisnice k tomuto bodu hlasovania vyplýva, že poslanec Beňa počas rokovania **osobný záujem na prenájme neoznámil** (Podľa Ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. z o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov by tak urobiť musel, ak by k bodu vystúpil).

²²⁰ Vid' <http://ives.minv.sk/rez/registre/pages/detailrno.aspx?id=149286>

²²¹ V Registri neziskových organizácií sa RSDr. Juraj Beňa uvádza ako riaditeľ - štatutárny orgán organizácie Domovina, n.o. až od 5. 3. 2007. Ako riaditeľ organizácie však podpísal projekt, ako aj samotnú nájomnú zmluvu z 29. 11. 2006.

Víťazný uchádzač, organizácia Domovina, n.o., **predložil ambiciózný projekt rozvoja a skvalitňovania služieb v DSS Žehra časť Hodkovce** (ďalej len „projekt“). Projekt sľuboval „urýchlenú a radikálnu humanizáciu života klientov“, predovšetkým zvýšením kvality ich ubytovania a relokáciou z veľkoplošného zariadenia do moderných malokapacitných zariadení, rozvojom podporného zamestnávania klientov v službách cestovného ruchu (výroba ekologických produktov v rastlinnej a živočíšnej výrobe), ale aj komerčným využívaním ubytovacích a stravovacích kapacít kaštieľa. Dokonca – v prípade pozitívneho geologického prieskumu podzemného vrtu teplej vody – prevádzkovaním balneoterapie, hydrorehabilitačných služieb a výstavbou termálneho kúpaliska s využitím aj pre širokú verejnosť.

Nájomná zmluva bola predmetom (verejného) rokovania Zastupiteľstva KSK dňa 23. 10. 2006, ktoré ju svojim uznesením č. 168/2006 **schválilo**²²². Následne, dňa 29. 11. 2006 bola podpísaná samotná nájomná zmluva medzi KSK v zastúpení predsedom samosprávneho kraja, JUDr. Zdenkom Trebuľom a organizáciou Domovina, n.o., v zastúpení riaditeľom, RSDr. Jurajom Beňom²²³. **Výška nájomného bola určená symbolicky -1,- Sk ročne** (po 15. 11. 2011, v zmysle dodatku č. 2 k NZ, bola transformovaná na 0,03 EUR ročne).

Nájomná zmluva bola uzavretá na relatívne dlhú dobu nájmu, 25 rokov (1. 12. 2006 – 31. 12. 2031). Podľa slov Ing. Rozálie Múdrej, v tom čase riaditeľky Úradu KSK na rokovaní zastupiteľstva dňa 23. 10. 2006, bol takýto dlhodobý nájom nevyhnutný vzhľadom na potrebu dlhodobej inštitucionálnej starostlivosti o mentálne postihnutých klientov a najmä za účelom zámeru komplexnej rekonštrukcie – modernizácie objektu **financovaného zo zdrojov EÚ**.

Na rokovaní zastupiteľstva dňa 23. 10. 2006 v súvislosti s týmto zámerom vystúpili len dvaja poslanci. Poslanec Mgr. Michal Bartoš predložil pozmeňujúci návrh k čl. II. ods. 2 nájomnej zmluvy, t.j. aby o prípadnej zmene účelu využívania predmetu nájmu rozhodovalo v mene KSK ako prenajímateľa priamo zastupiteľstvo, a nielen predseda KSK²²⁴. Poslanec RNDr. Rudolf Bauer vyslovil pochybnosť o kvalite víťaznej organizácie Domovina, n.o., nakoľko bola založená len krátko predtým a nemala doložené žiadne relevantné referencie. Zároveň vyslovil presvedčenie, že doba nájmu by nemala byť dlhšia ako 5 rokov. Nepredložil však vo veci žiadny oficiálny pozmeňujúci či doplňujúci návrh.

Riaditeľka úradu Múdra v reakcii na to uviedla, že bola členkou výberovej komisie a že víťazný uchádzač má dokázateľný odborný personál, znalosť terénu a že je pripravený tvoriť chránené pracovné miesta, vrátane vlastného funkčného zariadenia pre cestovný ruch, s podporou prostriedkov Európskej únie. Práve za týmto účelom je nevyhnutný dlhodobý prenájom min. 15 – 25 rokov.

Nájomná zmluva je uzavretá podľa § 663 a nasl. Občianskeho zákonníka. Má všetky obligatórne formálno-právne náležitosti. Predmetom nájmu boli nielen nehnuteľnosti, ale aj množstvo hnutelného majetku - jeho presný zoznam tvorí prílohu zmluvy v rozsahu desiatok strán. Prehľad týchto hnutelností bol opakovane menený dodatkami k NZ č. 2 a č. 3. Účelom nájmu je využívanie majetku na poskytovanie sociálnych služieb v zmysle zákona o sociálnych službách.²²⁵

²²² Na oficiálnej webstránke KSK nie je menný výpis hlasovania zverejnený, Úrad KSK výpis audítorom TIS dodatočne poskytol.

²²³ Nájomná zmluva zo dňa 29. 11. 2006 nie je zverejnená na webovom sídle KSK, nakoľko povinné zverejňovanie zmlúv je zákonnou povinnosťou až od 1. 1. 2011.

²²⁴ Tento pozmeňujúci návrh bol schválený – zo 49 prítomných poslancov bolo 48 za, jeden sa zdržal.

²²⁵ V období od 29. 11. 2006 až do 15. 11. 2011 (t.j. do nadobudnutia účinnosti Dodatku č. 2 k NZ) bol predmetom nájmu záväzok nájomcu využívať kaštieľ s príslušenstvom **výlučne** na účel poskytovania sociálnych služieb.

Ako už bolo uvedené vyššie, na základe pozmeňujúceho návrhu predneseného priamo pri prerokovaní predmetnej NZ na zasadnutí zastupiteľstva KSK, **zmenu účelu využívania predmetu nájmu možno vykonať len po predchádzajúcom súhlase zastupiteľstva. Túto klauzulu možno z pohľadu transparentnosti hodnotiť pozitívne.**

Pokiaľ ide o argumentáciu pre **nezvyčajne dlhú dobu nájmu** (25 rokov), ktorou bol deklarovaný záujem nájomcu realizovať rozsiahlu modernizáciu, vrátane možného využitia fondov EÚ, legislatíva platná v tom čase takýto dlhý nájom nezakazovala (umožňovala). Z kompetenčného pohľadu však o ňom muselo rozhodnúť zastupiteľstvo, a nielen predseda KSK.²²⁶

K naplneniu dôvodov pre neobvykle dlhé trvanie nájmu však nedošlo. Tento fakt potvrdil TIS okrem KSK aj dlhoročný štatutár organizácie Domovina, n.o. Juraj Beňa. K podaniu žiadostí na rekonštrukciu kaštieľa z fondov EÚ neprišlo podľa neho aj preto, že KSK jasne nezadefinoval dlhodobý zámer využitia kaštieľa, a nebolo teda jasné, či ho plánuje dlhodobo využívať na poskytovanie sociálnych služieb. „Nikto z KSK nebol iniciatívny, aby sme spolu do toho išli,“ povedal Beňa TIS.

Dôsledkom nečerpania finančnej pomoci je aj súčasný zlý technický stav niektorých častí významnej kultúrnej pamiatky vo vlastníctve KSK. Ten konštatoval aj Krajský pamiatkový úrad Košice, KSK preto v roku 2017 na „komplexnú rekonštrukciu kaštieľa v Žehre“ v rozpočte vyčlenil aj ďalšie finančné prostriedky vo výške 830-tisíc eur. Tieto prostriedky v čase spracovania tejto správy preinvestované neboli.

Výška nájomného je podľa spomínanej zmluvy a jej dodatkov symbolická (1, - Sk, resp., 0, 03 EUR ročne). **Je preto prekvapujúce, že nájomná zmluva neobsahuje žiadne ustanovenie, ktoré by nájomcu zaviazovalo realizovať záväzky zo svojho projektu,** s ktorým zvíťazil v rámci výberového konania, resp. ktoré by neplnenie deklarovaných záväzkov z projektu považovalo za **dôvod na ukončenie NZ jednostranným odstúpením zo strany prenajímateľa.**

Táto okolnosť vyvoláva **otázky nad relevanciou netrhového, neobvykle nízkeho nájomného.**²²⁷ Nájomné v symbolickej výške sa totiž do zmlúv dáva najmä v tom prípade, **ak nájomca preberá na seba ďalšie investičné záruky vo vzťahu k predmetu nájmu.**

Služby spojené s nájmom (voda, elektrina, plyn) si zabezpečuje a hradí nájomca sám. Nájomca je zároveň povinný každoročne uhradiť (refakturovať) prenajímateľovi vyrubenú daň z nehnuteľnosti. Ide o štandardné ustanovenia.

Úprava ukončenia nájmu je v súlade s obvyklými zvyklosťami, a až na spomínanú absenciu vynucovania plnenia záväzkov z projektu neobsahuje žiadnu klauzulu zjavne nevýhodnú pre prenajímateľa. Výpovedná lehota je však až 6 mesiacov, a nie štandardné tri.

Dodatok č. 2 zo dňa 15. 11. 2011 precizoval povinnosť nájomcu zabezpečiť na svoje náklady tzv. bežnú údržbu a tzv. drobné opravy, a tiež právo nájomcu realizovať bez súhlasu menej podstatné stavebné úpravy a zmeny objektov.

Ako značne právne neurčitý sa však javí záväzok KSK ako prenajímateľa „spolufinancovať investičné projekty súvisiace s predmetom nájmu, ktorú budú financované cez štrukturálne fondy, stanoveným

²²⁶Podľa interných Zásad hospodárenia a nakladania s majetkom KSK schvaľovanie nájmov (v súčasnosti) nad 10 rokov spadá pod pôsobnosť zastupiteľstva, nie župana. Súčasťou odporúčaní druhej etape auditu TIS je, aby sa táto lehota ešte skrátila, t.j. aby súhlasu zastupiteľstva podliehali nájmy na dobu určitú presahujúcu lehotu 3 - 5 rokov, a tiež všetky nájmy nehnuteľného majetku KSK na dobu neurčitú.

²²⁷ Od roku 2011 je možné nájom za netrhovú symbolickú výšku nájomného schváliť jedine ako tzv. prípad hodný osobitného zreteľa.

podielom z oprávnených nákladov“ (čl. V. ods. 5 NZ). Žiadny takýto „stanovený podiel“ totiž v NZ dohodnutý nie je.

Dodatok č. 2 s účinnosťou od 15. 11. 2011 zakotvil, že technické zhodnotenie predmetu nájmu môže nájomca odpisovať len na základe písomnej zmluvy s prenajímateľom (čl. V. ods. 8 písm. d) NZ), a tiež, že nájomca po skončení nájmu nemá nárok na náhradu nákladov vynaložených na opravu a technické zhodnotenie, a teda ani na protihodnotu toho, o čo predmet nájmu zhodnotil. (písm. e) *ibid*).

Záver

Predmetom skúmania TIS malo byť predovšetkým „preverenie transparentnosti pri postupe uzatvárania nájmovej zmluvy“. Schválenie nájmu kaštieľa v Hodkovciach sa uskutočnilo na verejnom rokovaní kolektívneho orgánu samosprávy (zastupiteľstva), výsledky rozhodovacej činnosti zastupiteľstva sú verejné. Prenájom podporilo 46 z 51 prítomných poslancov.

Nájomná zmluva má všetky zákonné náležitosti, a jej dodatky uzavreté po roku 2011 (t.j. č. 2, č. 3., č. 4. a č. 5) sú povinne zverejnené. Doba nájmu (25 rokov) ako i nájomné (0, 03 EUR/rok) neboli v rozpore so zákonom. Nájomca užíva predmet nájmu v súlade so zmluvou, prevádzkuje zariadenie sociálnych služieb a využíva pritom aj inovatívne prvky sociálneho turizmu²²⁸. **Postup vedúci k tomuto majetkovému transferu preto nemožno označiť za netransparentný.**

Zdôrazňujeme však fakt, že **nájomná zmluva žiadnym spôsobom neodkazuje na časový a vecný harmonogram záväzkov víťazného projektu, čo vyvoláva otázky nad relevanciou netrhového, neobvykle nízkeho nájomného.** Zároveň nedošlo ani k naplneniu dôvodov pre nezvyčajne dlhú dobu nájmu, ktorými mala byť modernizácia kaštieľa s využitím fondov EÚ.

Za problematickú možno označiť aj možnosť **spätnej kontroly transparentnosti a férovosti procesu výberu nájomcu**, keďže všetka dokumentácia o predmetnom výberovom konaní, personálnom zložení výberovej komisie, počte prihlásených uchádzačov a o rozvojových projektoch jednotlivých uchádzačov bola podľa informácií z KSK kompletne skartovaná v roku 2016. A to aj napriek tomu, že ide o stále **platnú a účinnú zmluvu**, na základe ktorej je doba nájmu stanovená až do konca roka 2031.

Prehliadať netreba ani skutočnosti, že nájomcom sa stala **novozaložená organizácia bez referencií**, že na jej čele stál vplyvný **poslanec zastupiteľstva KSK, ktorý o nájmovej zmluve priamo hlasoval**, že **záväzky úspešného uchádzača z jeho projektu sa nepreklopili priamo do nájmovej zmluvy** a že zmluva obsahuje aj niekoľko ďalších „slabých miest“ z pohľadu KSK ako prenajímateľa²²⁹.

Na základe uvedeného konštatujeme, že Nájomná zmluva č. 4018/2006-RU19 zo dňa 29. 11. 2006 v znení dodatkov obsahuje viacero nedostatkov a spôsob jej uzavretia nesie prvky politického klientelizmu.

²²⁸ Vid' aj www.socialnyturizmus.sk

²²⁹ Mimo rámca tohto auditu TIS je skutočnosť, že organizácia Domovina, n.o. ako neverejný poskytovateľ, poberá každoročne od KSK aj finančný príspevok na poskytovanie sociálnych služieb. Na rok 2019 ide napr. o sumu 49 506 eur, v roku 2018 to bolo 92 016 eur.

(https://www.vucke.sk/APIR/sk/Urad_KSK/Zmluvy_obj_fakt/Stranky/Zmluvy-Kosicky_samospravny_kraj.aspx)

ANALÝZA ZMLÚV K PREDAJU AKCIÍ A PRENÁJMU NEMOCNÍC SVETU ZDRAVIA

Predmetom tejto časti analýzy je preverenie transparentnosti pri postupe uzatvárania Zmluvy o dočasnom prevode akcií a následných nájomných zmlúv z roku 2011 na prenájom štyroch zdravotníckych zariadení (NsP Michalovce, Rožňava, Spišská Nová Ves, Trebišov) medzi vlastníkom a prenajímateľom – Košickým samosprávnym krajom a nájomcom, spoločnosťou Svet zdravia, a.s., resp. jeho právnymi predchodcami.²³⁰

V posledných dvoch dekádach sa samosprávy (mestá alebo kraje) často rozhodovali, ako prevádzkovať nemocnice, ktoré boli opakovane stratové, neefektívne, a pacientami za nekvalitu služieb kritizované. Mnohé z nich sa rozhodli pre predaj alebo dlhodobý prenájom. Rozhodnutie KSK teda bolo v súlade s hlavným prúdom – využiť súkromný kapitál a know-how a nemocnice zastabilizovať.

Obchodná verejná súťaž bola vyhlásená v novembri 2010 a ponuky predložili relevantní hráči. Penta (Vranovská investičná s.r.o.) a Agel SK a.s., čo sú dvaja najväčší vlastníci nemocníc na Slovensku. Víťazom bola prvá menovaná spoločnosť, ktorá predložila výhodnejšiu ponuku najmä z pohľadu ponúkanej ceny a investícií do majetku v sume 16,1 milióna eur a dostala tak akcie do dočasného prenájomu na 20 rokov. Celkovo 12 miliónov eur predstavujú ročné splátky, ktoré sa znižujú o preinvestované prostriedky. K marcu 2018 bolo tak preinvestovaných už 9,5 milióna eur.

Návrh zmluvy [odobrili na zastupiteľstve](#) 18.4.2011 aj poslanci, a o dva dni bola na webstránke KSK zverejnená aj [samotná zmluva](#). **Podľa zmluvy musí protistrana dodržať štyri vecné podmienky** – udržať v prevádzkach zdravotnú starostlivosť, dostávať novú michalovskú nemocnicu, zvýšiť mzdy o 20% a rozšíriť počet ambulancií. **Za každé porušenie je v zmluve určená sankcia sto tisíc eur.** Prvé dve podmienky sú k februáru 2019 splnené.

V zmluve však nie je definované, ako, kto a kedy kontroluje splnenie druhých dvoch podmienok. Podľa aktuálnych informácií z KSK nebolo napĺňanie zmluvy doteraz oficiálne vyhodnotené a predpokladom je, že sa tak spraví až na konci účinnosti zmluvy. To však nemôže byť pre kraj akceptovateľné – napríklad ak sľub zvýšiť zamestnancom platy o 20% by platil len k roku 2031, v priemere by to znamenalo ročné zvýšenie o necelé jedno percento, čo je pod mierou bežnej inflácie.

Nájomné vzťahy k vyššie uvedeným nemocniciam boli vzhľadom na svoju dlhodobosť najskôr predmetom rokovania Zastupiteľstva KSK dňa 22. 8. 2011, ktoré tieto nájomy majetku KSK schválilo, a to ako prípady hodné osobitného zreteľa, s cieľom zabezpečiť zachovanie a zlepšenie dostupnosti zdravotnej starostlivosti. **Rokovanie KSK v tejto veci bolo verejné a podklady na zasadnutie, uznesenia KSK i zápisnica sú verejne dostupné.**

Samotné nájomné zmluvy boli podpísané pár dní na to a sú zverejnené na webovom sídle KSK.

Nájomné zmluvy sú uzavreté podľa § 663 a nasl. Občianskeho zákonníka. Majú všetky obligatórne formálno-právne náležitosti.

Nájomné zmluvy neobsahujú žiadne ustanovenia, ktoré by bolo možné považovať za zjavne nevýhodné pre prenajímateľa, **dôsledne však hája záujmy nájomcu.** Nájomca zodpovedá za bežné

²³⁰ Analyzované nájomné zmluvy súvisia so Zmluvou o dočasnom prevode akcií zo dňa 20. 4. 2011 medzi KSK ako predávajúcim a Vranovskou investičnou, s.r.o. (právnym predchodcom spoločnosti Svet zdravia, a.s.) ako kupujúcim, na základe ktorej predávajúci odplatne previedol na kupujúceho všetky akcie v predmetných nemocniciach s poliklinikou, s možnosťou ich následnej spätnej kúpy po uplynutí 20 rokov.

opravy do jednorazovej výšky 1500 eur, resp. v súčte maximálne do výšky 15 tisíc eur ročne. Výber poisťovne, u ktorej je prenajímateľ povinný poistiť predmet nájmu, robí nájomca. Verejné obstarávanie vyhlásené prenajímateľom musí tento vykonávať výhradne prostredníctvom odborne spôsobilej osoby určenej nájomcom - v opačnom prípade by mu hrozila zmluvná pokuta 200 tisíc eur.

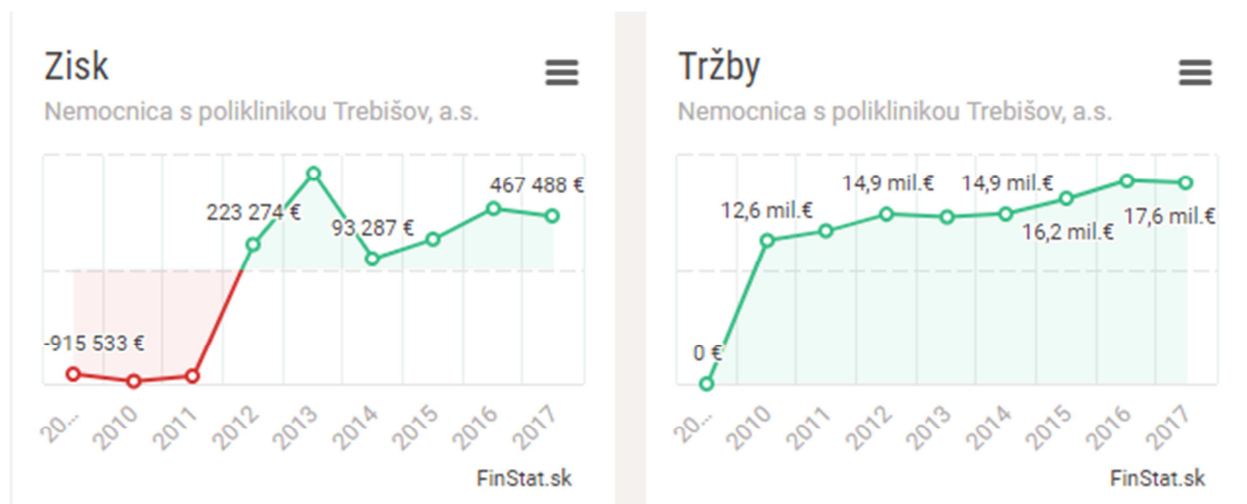
Zámer prenajímateľa skontrolovať si predmet nájmu musí nahlásiť nájomcovi minimálne päť dní vopred, vrátane plánovaného rozsahu kontroly. Nájomca má široko koncipované právo podnájmu, ako aj právo navrhnúť predaj prebytočného, resp. neupotrebitelného majetku, a prenajímateľ povinnosť reagovať na takýto návrh nájomcu najneskôr do 20 dní, s tým, že jeho prípadná nečinnosť v tejto lehote sa považuje za súhlas s nakladaním podľa návrhu nájomcu. **Za každé jednotlivé porušenie povinnosti prenajímateľa, ktorým by neoprávnene zaťažil predmet nájmu, mu hrozí zmluvná pokuta 400-tisíc eur.** Ak prenajímateľ zistí, že nájomca užíva predmet nájmu, resp. ho dá do podnájmu v rozpore so zmluvou, má na zjednanie nápravy až 6 mesiacov. **Výpovedná lehota nie je štandardné tri mesiace, ale šesť mesiacov.**

Náčrt efektívnosti prenájmov

Zámerom celej transakcie bolo minimalizovať straty a neefektívnosť prevádzky nemocníc a minimálne zachovať štandardy zdravotnej starostlivosti. Hodnotenie oboch cieľov si vyžaduje detailné skúmanie hospodárenia a výkonnosti nemocníc, čo nie je predmetom auditu.

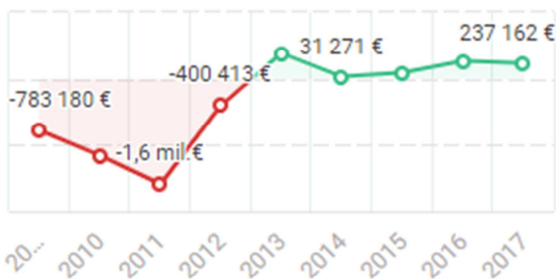
Ale pre základný obraz poskytujeme orientačný pohľad na finančné výsledky prenajatých nemocníc ako aj na kvalitu poskytovania služieb. Z neho sa zdá, že základné ciele prenájmov boli naplnené.

Kým v roku 2011 boli tri zo štyroch prenajatých nemocníc v celkovej strate 2,6 milióna eur, v roku už boli v zisku 1,2 milióna eur. Všetky nemocnice majú aj rastúci trend tržieb.



Zisk

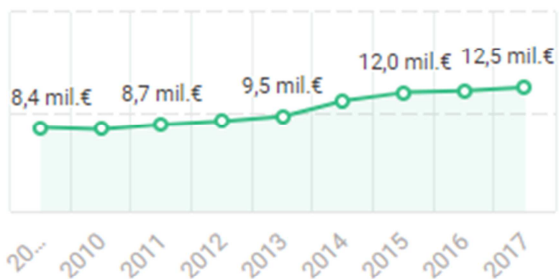
Nemocnica s poliklinikou sv. Barbory
Rožňava, a.s.



FinStat.sk

Tržby

Nemocnica s poliklinikou sv. Barbory
Rožňava, a.s.



FinStat.sk

Zisk

Nemocnica s poliklinikou Štefana
Kukuru Michalovce, a.s.



FinStat.sk

Tržby

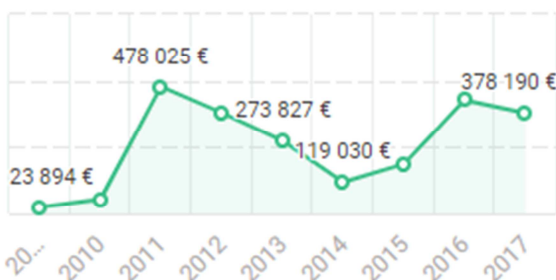
Nemocnica s poliklinikou Štefana
Kukuru Michalovce, a.s.



FinStat.sk

Zisk

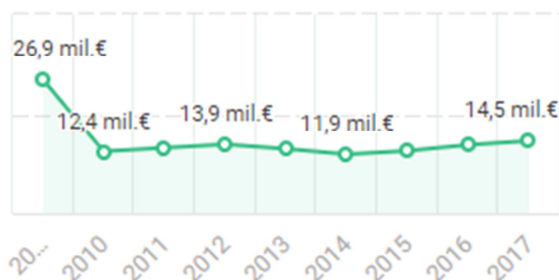
Nemocnica s poliklinikou Spišská Nová
Ves, a.s.



FinStat.sk

Tržby

Nemocnica s poliklinikou Spišská Nová
Ves, a.s.



FinStat.sk

Z čísel rebríčka kvality nemocníc od Inštitútu INEKO vyplýva rastúci trend kvality (hoci dostupné sú len dáta od roku 2015, a Svet Zdravia prebral nemocnice už v roku na jeseň roku 2011).

PORADIE V REBRÍČKU KVALITY VŠEOBECNÝCH NEMOCNÍC (SPOMEDZI 34 NEMOCNÍC)

Zariadenie	Skóre 2015	Skóre 2018	Poradie 2018
NsP Spišská Nová Ves	54,7	59,3	6
NsP Trebišov	49,9	53,1	14
NsP Š.Kukuru Michalovce	49,7	50,7	17
NsP Sv.Barbory Rožňava	37	42,6	29

Zdroj: INEKO, Nemocnica roka 2018 http://nemocnice.ineko.sk/nemocnica_rika/2018/

Záver

Proces predaja akcií nemocníc považujeme za **procesne transparentný a legitímny**. Pri predaji prebehla súťaž, zúčastnili sa jej obaja kľúčoví hráči na trhu a vyhrala lepšia ponuka. Dokumenty z výberu boli **zverejnené a riadne verejne prerokované**. Hoci zmluvy mohli byť z pohľadu KSK **lepšie napísané**, nevidíme v nich **zásadné problémy**. Odporúčame **pravidelne vyhodnocovať napĺňanie sľubov** Svetu Zdravia a tiež **dodržiavanie kvality zdravotnej starostlivosti v nemocniciach**.

ANALÝZA ZMLÚV O DODÁVKE TEPLA - VEOLIA

Školy v pôsobnosti KSK si tradične riešili dodávku tepla individuálne. Niektoré mali vlastné kotolne, ostatné teplo nakupovali resp. mali vlastné odovzdávacie stanice. **S cieľom zefektívniť tieto nákupy a zároveň investovať do úsporných opatrení vyhlásil KSK súťaž na komplexného dodávateľa**, služby na dosiahnutie efektívnosti a hospodárnosti pri používaní tepelnej energie na školách a školských zariadeniach KSK“ **dňa 6.mája 2011. Použitou formou bol súťažný dialóg**, teda spôsob, kde nie sú dopredu jasné presné podoby obstarávaného predmetu. V podmienkach KSK stanovil trvanie zmluvy na 18 rokov a predpokladanú hodnotu zákazku na 23,2 milióna eur bez DPH.

V hodnotiacej komisii bolo päť členov, a to traja zástupcovia úradu KSK (vedúci úradu O. Bernát, vedúci odboru školstva Š. Kandráč, referentka investícií J. Murgašová), potom šéf správy ciest kraja Z. Bartoš a poslanec zastupiteľstva a šéf jej finančnej komisie J. Burian (Smer-SD).

Dialógu sa podľa KSK zúčastnilo šesť spoločností (pozri rámček nižšie). V prvej fáze komisia vylúčila spoločnosť Koor, s.r.o. pre údajné nesplnenie podmienok účasti. Po [úspešnom podaní námietky](#) na Úrad pre verejné obstarávanie musela komisia vrátiť firmu späť do súťaže.

V konečnom štádiu predložili ponuku štyri firmy, resp. skupiny firiem. Firmy KOOR a Košická energetická spoločnosť podľa zápisnice nezložili zábezpeku vo výške sto tisíc eur, preto **vo finálnej fáze vybrala komisia z dvoch ponúk. Najlepšiu ponuku predložila skupina dodávateľov Dalkia a.s. (dnes Veolia) a SETVIA s.ro.**, ktorá za dodávku teplo ponúkli o 6% nižšiu cenu a 18% nižšie investície nutné na zabezpečenie úspor ako konkurenčná ponuka ENERGO CONTROLS (pozri viac v rámci). Cena však bola viac ako štvornásobne vyššia ako tá predpokladaná.

Súťažný dialóg

Zoznam záujemcov, ktorí sa zúčastnili dialógu

(zdroj zápisnica z verejného obstarávania, KSK):

1. TENERGO Brno, a.s., Křenová 71, 602 00 Brno, Česká republika
2. ENERGO CONTROLS, spol. s.r.o., Lesná 50 , 010 01 Žilina
3. KOMTERM a.s., Na stanicu 22, 010 09 Žilina
4. Košická energetická spoločnosť, a.s., Teplárenská 3/A, 042 92 Košice
5. Dalkia a.s., Einsteinova 25, 851 01 Bratislava
6. KOOR, s.r.o., Bajzová 1, 821 08 Bratislava + Siemens s.r.o., Stromová 9, 831 01 Bratislava

Vyzvaní uchádzači na predloženie ponuky:

ENERGO CONTROLS, spol. s.r.o., Lesná 50 , 010 01 Žilina

KOMTERM a.s., Na stanicu 22, 010 09 Žilina

Košická energetická spoločnosť, a.s., Teplárenská 3/A, 042 92 Košice

Dalkia a.s., Einsteinova 25, 851 01 Bratislava

KOOR, s.r.o., Bajzová 1, 821 08 Bratislava + Siemens s.r.o., Stromová 9, 831 01 Bratislava

Ponuku predložili:

ENERGO CONTROLS, spol. s.r.o., Lesná 50 , 010 01 Žilina

Košická energetická spoločnosť, a.s., Teplárenská 3/A, 042 92 Košice

Dalkia a.s., Einsteinova 25, 851 01 Bratislava

KOOR, s.r.o., Bajzová 1, 821 08 Bratislava + Siemens s.r.o., Stromová 9, 831 01 Bratislava

Vylúčení uchádzači:

KOOR, s.r.o., Bajzová 1, 821 08 Bratislava + Siemens s.r.o., Stromová 9, 831 01 Bratislava
Košická energetická spoločnosť, a.s., Teplárenská 3/A, 042 92 Košice

Úspešný uchádzač:

Skupina dodávateľov:

Dalkia a.s., Einsteinova 25, 851 01 Bratislava

Dalkia Východné Slovensko a.s., Moldavská cesta 8/A, 040 11 Košice

C-bau, spol. s.r.o., Einsteinova 25, 851 01 Bratislava

SETVIA, s.r.o., Žižkova 6, 040 01 Košice

VÝSLEDNÉ HODNOTENIE KOMISIOU

Uchádzač	Cena za službu s DPH (70%)	Výška nutných investícií (30%)	Body celkovo
Dalkia a.s., SETVIA s.r.o.	96 182 400	3 168 000	100
ENERGO CONTROLS s.r.o.	102 217 200	3 744 000	91,25

P.S. Predstavitelia KSK médiám nezákonne [žiadali nezverejniť účastníkov](#)²³¹ verejného obstarávania ešte v roku 2014.

Zdroj: TIS na základe dát KSK

Dňa 24. augusta 2012 [bola podpísaná a následne zverejnená](#)²³² zmluva s víťazom. Mala však viacero problémov, formálnych aj obsahových.

Po prvé, zmluva bola uzavretá mesiac a pol PRED tým, ako bol výsledok verejného obstarávania oznámený vo Vestníku, hoci zákon nariaďuje opačný postup. Vtedajší [zákon o verejnom obstarávaní č. 25/2006](#)²³³ v paragrafe 45 odseku 2 ukladal povinnosť najprv výsledok zverejniť (a umožniť tak prípadné protesty) a až najskôr o 16 dní na to uzavrieť zmluvu:

„Verejný obstarávateľ a obstarávateľ môže uzavrieť zmluvu, koncesnú zmluvu alebo rámcovú dohodu s úspešným uchádzačom alebo uchádzačmi najskôr šesťnásty deň odo dňa odoslania oznámenia o výsledku vyhodnotenia ponúk...“

Z toho vyplýva, že zmluva mohla byť podpísaná najskôr 28.októbra 2012.

V druhom rade je kontrakt uzavretý formou rámcovej zmluvy. Zákon o verejnom obstarávaní však limituje takýto typ zmluvy na maximálne štyri roky. Vtedajší [zákon o verejnom obstarávaní č. 25/2006](#) v paragrafe 64 odsek 2 výslovne uvádzal, že *„Rámcovú dohodu možno uzavrieť najviac na štyri roky okrem výnimočných prípadov odôvodnených predmetom rámcovej dohody, ak zmluvnou stranou je verejný obstarávateľ na úseku obrany.“*

²³¹ Okolo tepla pre košické školy je horúco, trend.sk, 18.7.2014 <https://www.etrend.sk/trend-archiv/rok-2014/cislo-28/okolo-tepla-pre-kosicke-skoly-je-horuco.html>

²³² Zmluva 537/14/2012/36 medzi KSK a Dalkia Komfort a.s., KSK, https://www.vucke.sk/APIR/sk/Urad_KSK/Zmluvy_obj_fakt

²³³ Zákon č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zrušený 272/2016 Z. z. , <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2006-25/znenie-20110401>

Porušenie zákona skonštatoval aj Najvyšší kontrolný úrad v Protokole o výsledku kontroly v Strednej škole stavebnej a geodetickej na Lermontovej ulici v Košiciach z dňa 16.mája 2013:

„Uvedené ustanovenie zmluvy je v rozpore s § 64 ods. 2 zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní, v zmysle ktorého možno rámcovú dohodu uzavrieť najviac na štyri roky a jej uzavretie nesmie brániť čestnej hospodárskej súťaži... Podpísanie Zmluvy na 18 rokov, vychádzajúcej z ustanovení Rámcovej zmluvy, predstavuje vysoké finančné riziko, ktoré môže škole spôsobiť vážne finančné problémy v budúcnosti.“

Po tretie, **zverejnenie neprebehlo v súlade so zákonom o slobodnom prístupe k informáciám č. 211/2000 Zb, keďže vo zverejnenom dokumente chýbajú akékoľvek prílohy²³⁴**, vrátane pre posúdenie výhodnosti podstatných častí ako sú opis predmetu zákazky a celkovej ročnej odmeny.

Pokiaľ ide o obsah, neskorší dodatok ukázal na diery v pôvodnej dohode. V rokoch 2013 a 2014 boli napríklad dosiahnuté vyššie úspory, ako predpokladala zmluva. Takúto situáciu však zmluva nepredpokladala a celý zisk z úspor si tak nechal dodávateľ. Dodatok, podpísaný v roku 2016 tak upravil finančné rozdelenie z úspor, ktoré boli urobené nad rámec pôvodnej dohody (strany si ich delia 50:50).

V zmluve tiež chýbajú sankcie za jej neplnenie, a jej platnosť je možné skrátiť (bod zmluvy 10.3) len po vzájomnej dohode alebo pri „podstatnom porušení zmluvy (podľa Občianskeho zákonníka). **Reálne to znamená, že zmluvu pôjde ťažko vypovedať bez súhlasu druhej strany.**

Vzhľadom na to, že dodávateľ má investíciami dosiahnuť všetky úspory do šiesteho roku od platnosti zmluvy, nie je jasné, prečo je trvanie zmluvy koncipované na 18 rokov. Technologický pokrok a nové firmy na trhu tak školám KSK neprinesú žiadne zlepšenie do roku 2030.

Následne po rámcovej zmluve boli podpisované individuálne zmluvy medzi školami a spoločnosťou Dalkia Komfort (dnes Veolia Energia Komfort Košice, VEKK). Podľa nášho prieskumu medzi riaditeľmi škôl až tri štvrtiny tých, ktorí to vedeli posúdiť (33 škôl), označilo podpisovanie zmlúv či už za príkaz, usmernenie, odporúčanie, resp. akceptovanie želania KSK. Zmluvy boli podpisované na odbore školstva KSK. Týždenník TREND²³⁵ prišiel k podobným zisteniam ešte v roku 2014. Nakoniec okrem jednej školy (Stredná priemyselná škola strojnícka v Košiciach), **ostatných 69 škôl zmluvu aj podpísalo.**

Individuálne zmluvy boli opäť uzavreté na dlhých 18 rokov („zmluva sa skončí dňom skončenia Rámcovej zmluvy o energetických službách“ uzavretej s KSK), a boli zverejňované²³⁶ bez príloh ako je detailný predmet zákazky či odmena dodávateľa.

Podľa výročnej správy²³⁷ VVEK boli okrem roku 2017 dodržané sľúbené úspory na školách oproti bázovému roku 2009 (berúc do úvahy výkyvy v počasí). V roku 2017 mala byť dosiahnutá úspora na úrovni 19%, no firma dosiahla len 18,3%. Údaje za rok 2018 ešte nie sú dostupné.

²³⁴ Rámcová zmluva o energetických službách a o prevádzke a údržbe energetických zariadení medzi KSK a Dalkia Komfort a.s.

https://www.vucke.sk/APIR/sk/Urad_KSK/Zmluvy_obj_fakt/Lists/Zmluva/Attachments/4968/537_14_2012_36.pdf

²³⁵ *Okolo tepla pre košické školy je horúco*, trend.sk, 18.7.2014 <https://www.etrend.sk/trend-archiv/rok-2014/cislo-28/okolo-tepla-pre-kosicke-skoly-je-horucu.html>

²³⁶ Individuálna zmluva o energetických službách medzi Dalkia Komfort a.s. a Strednou priemyselnou školou stavebnou a geodeticou, 2012, http://www.stavke.sk/wp-content/dokumenty/Zmluvy/zml_12_11.pdf

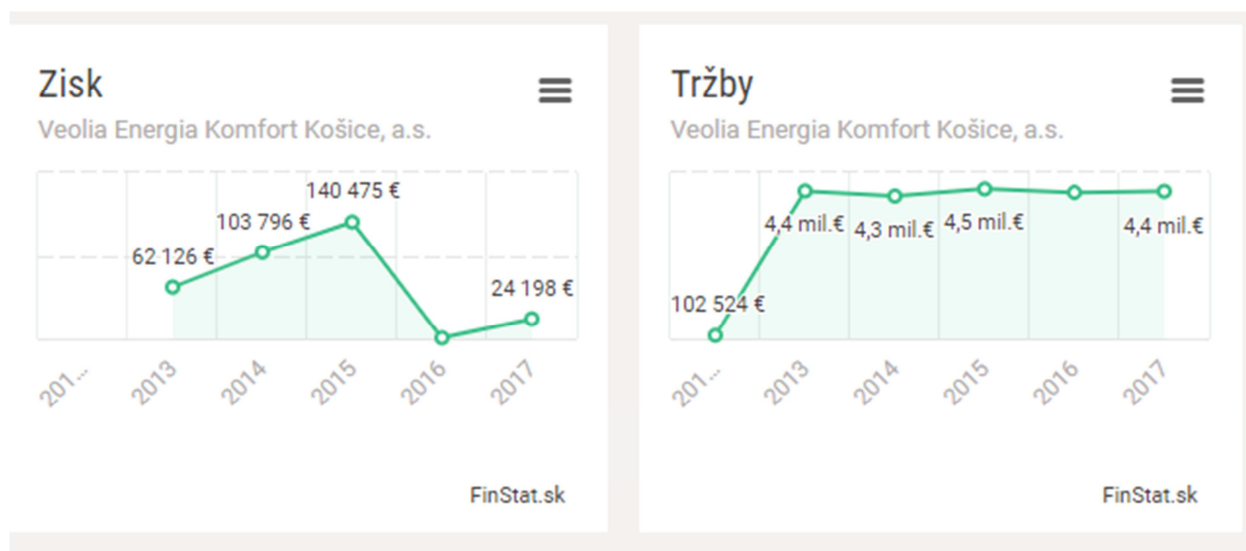
²³⁷ Výročná správa, Veolia Energia Komfort Košice, Finstat, <https://www.finstat.sk/46782532>

Informácie o zmluvnom partnerovi KSK

VEKK funguje ako SPV (special purpose vehicle), teda niečo ako účtovná jednotka, no reálne služby poskytuje materská Veolia Energia Slovensko. VVEK má jedného zamestnanca. V rokoch 2016 a 2017 platila zhruba 50 tisíc eur svojej slovenskej matke v úrokových splátkach, keďže peniaze na investície do škôl poskytla materská slovenská holdingová firma.

VEKK inkasovala od KSK ročnú odmenu v priemere 4,4 milióna eur. Podľa [účtovných závierok](#)²³⁸ z toho tvorilo 2,7 milióna eur na nákup energií a iného materiálu, a ďalších 1,3 milióna na bližšie nedefinované služby, poskytované hlavne matkou Veolia Energia Slovensko.

Zisk VEKKu je zanedbateľný, zisková marža (pomer zisku k tržbám) sa pohybuje na úrovni 0,6%. Dividendy spoločníkom vyplácala v rokoch 2013-2015, a to v celkovej sume 303 897 eur. Keďže prvé roky firma investovala do regulátorov tepla a teda do dosiahnutia úspor, ktoré boli k roku 2018 predbežne dosiahnuté, v ďalších rokoch sa dá očakávať nárast ziskovej marže firmy. Vzhľadom na neprítomnosť podrobných dát o nákladoch VEKK však nie je možné úplne sa spoľahnúť na hodnotenie ziskovosti len na základe oficiálnych čísel. Nadnárodné spoločnosti sú schopné relatívne ľahko presúvať si zisky medzi dcérskymi spoločnosťami.



Vo VEKK vlastní 60% francúzska energetická skupina Veolia cez slovenskú pobočku Veolia Energia Slovensko. Ide o najväčšiu energetickú firmu v Európe s trhovou kapitalizáciou viac ako 10 miliárd eur. Firmu vlastní domovská Veolia Environment, ktorej akcie sú kótované na parížskej burze. [Vlastníkmi akcií](#)²³⁹ sú väčšinou tzv. inštitucionálni investori, teda fondy či banky, ktoré investujú do akcií pre svojich klientov s cieľom zhodnotenia investície.

Veolia Energia Slovensko mala v roku 2017 tržby na úrovni 41 miliónov eur a zisk 5,9 milióna. Od roku 2012 sa, s výnimkou dvoch stratových rokov, pohybovala jej zisková marža na úrovni 10%, čo je vysoko nadpriemer na pomery materskej francúzskej firmy ([2,2% priemerne](#)²⁴⁰ za ostatných 5 rokov).

Veolia v ostatných mestách na Slovensku zvyčajne podniká spolu s mestami samotnými (viď tabuľku nižšie), nie so súkromnými partnermi.

²³⁸ Účtovné závierky Veolia Energia Komfort Košice, Finstat, <https://finstat.sk/46782532/zavierka>

²³⁹ Veolia Environment, marketscreener.com, <https://www.marketscreener.com/VEOLIA-ENVIRONNEMENT-4726/company/>

²⁴⁰ Veolia Environment, reuters.com, <https://www.reuters.com/finance/stocks/financial-highlights/VIE.PA>

FIRMY VEOLIA (PREDTÝM DALKIA) DODÁVAJÚCE SLUŽBY SAMOSPRÁVAM NA SLOVENSKU

Názov firmy	Rok vzniku	Podiel Veolie v %	Podiel mesta v %	Podiel súkromníka v %
Veolia energia Slovensko (Bratislava)	1993	100	0	0
Veolia Energia Kráľovský Chlmec	1997	80	20	0
Veolia Energia Senec	1998	80	20	0
Veolia Energia Vráble	2001	80	20	0
Veolia Energia Brezno	2003	75	25	0
Veolia Energia Podunajské Biskupice	2007	100	0	0
Veolia Energia Lučenec	2007	65	35	0
Veolia Energia Žiar nad Hronom	2008	100	0	0
Veolia Energia Východné Slovensko (Medzev, Plešivec, Slavošovce)	2009	100	0	0
Veolia Energia Komfort Košice	2012	60	0	40

Zdroj: TIS na základe dát z Registra partnerov verejného sektora a Obchodného registra

V Poprade radnica po ukončení zmluvy na 20 rokov s Dalkiou/Veoliou prebrala dodávku tepla [späť do rúk](#)²⁴¹ svojej mestskej spoločnosti v roku 2017.

Rumunská dcérska spoločnosť Veolie

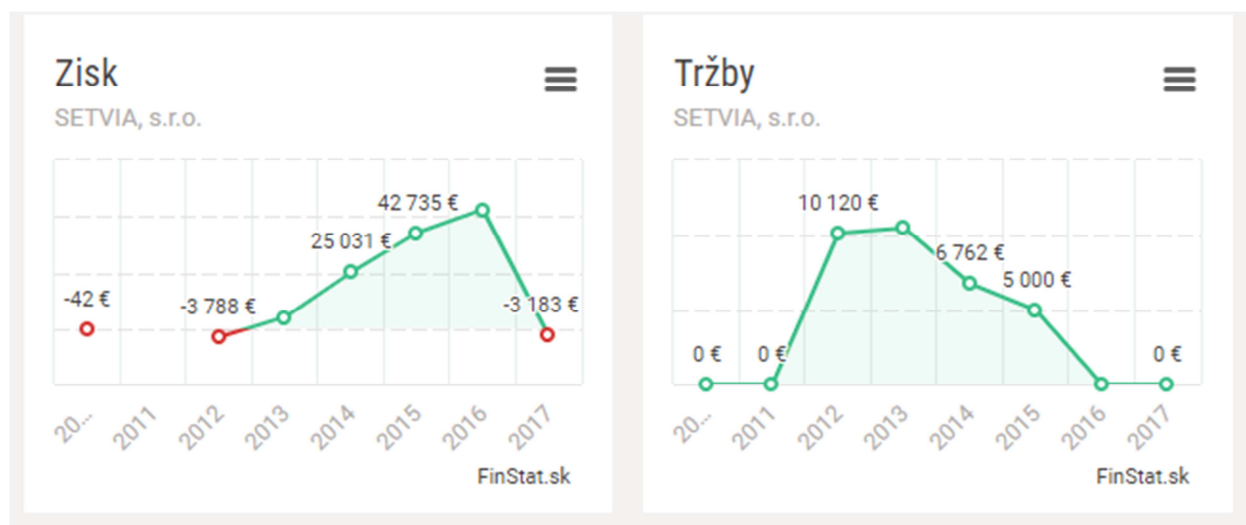
Dcérska spoločnosť Veolie v Rumunsku Apa Nova zaznamenala v roku 2015 veľký korupčný škandál. Podľa polície firma podplácala top úradníkov v Bukurešti v sume 12 miliónov eur, aby mohla zvýšiť ceny dodávanej vody a poplatkov za kanalizačné služby. Úplatky sa mali diať formou fiktívnych kontraktov pre firmy úradníkov a ich spriaznených osôb. Francúzsky šéf Apa Nova, poradca primátora

²⁴¹ Vyjadrenie spoločnosti Veolia Energia Poprad a.s., *Zmeny v tepelnom hospodárstve v Poprade*, 16.1.2017, https://www.vesr.sk/sites/default/files/asset/document/2017_01_ukoncenia_zmluvy_ve_pp.pdf

Bukurešti a ďalších päť osôb je políciou [stíhaných za korupciu](#)²⁴², pranie špinavých peňazí a daňové úniky. Prípád [vyšetrujú aktuálne](#)²⁴³ aj francúzske a americké úrady. Apa Nova získala od Bukurešti v roku 2000 kontrakt na 25 rokov.

Zvyšných 40% vo košickej teplárenskej firme [vlastní cez košickú firmu SETVIA](#)²⁴⁴ právnik Ondrej Gajdošech (podiel na hlasovacích právach s Veoliou je však podľa účtovnej závierky 1 k 1). Pri zakladaní spoločnej firmy s francúzskym gigantom mal Gajdošech 29 rokov.

Spoločnosť SETVIA má [minimálne ročné tržby](#)²⁴⁵ (do 10 tisíc eur). V rokoch 2016-2017 boli nulové a firma nevykonávala žiadnu činnosť, len platila nájom zhruba 200 eur mesačne. V rokoch 2014-2016 mala zisk netradične vyšší ako tržby, žila totiž z výnosov dividend z VEKK. Jej podiel z dividend VEKK je 121 559 eur. Tie zatiaľ neboli podľa účtovníctva vyplatené majiteľovi. Firma nemá žiadnych zamestnancov, platí len zo zákona minimálne dane.



Dôvod, prečo Dalkia/Veolia bola ochotná nechať 40 percentný podiel z 96 miliónového kontraktu začínajúcemu advokátovi, nie je jasný. Firmu SETVIA zakladal a do roku 2010 vlastnil advokát Roman Gorej, konateľ [GorejLegal](#)²⁴⁶. Gajdošech tiež v minulosti pracoval pre túto advokátsku kanceláriu, ktorá dodnes sídli na rovnakej adrese ako SETVIA.

Kontrakty GorejLegal s mestom za primátorovania Richarda Rašiho (Smer-SD) [kritizovala mestská kontrolórka](#)²⁴⁷. Celkovo v období 2011-2018 zazmluvnilo mesto Košice túto advokátsku kanceláriu na 6 zmlúv za minimálne 115 tisíc eur (vid'. tabuľka) a doteraz uhradilo faktúry za 138 tisíc eur. Samotný Roman Gorej, konateľ kancelárie, bol aj zástupcom štátu v teplárni Košice (TEKO) v rokoch 2012-14 ako aj vo Východoslovenskom onkologickom ústave v rokoch 2007-2011, teda v časoch, keď rezorty hospodárstva, resp. zdravotníctva viedli nominanti strany Smer-SD.

²⁴²RomaniaCorruption Report, Business AntiCorruptionPortal, <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/romania/>

²⁴³ZIUS News, 25.9.2018, <http://www.ziuanews.ro/dezvaluiri-investigatii/dosarul-penal-apa-nova-al-dna-a-ajuns-la-washington-sua-ancheteaz-veolia-pentru-posibila-nc-lcare-a-legilor-american-e-la-bucure-ti-1012381>

²⁴⁴Veolia Energia Komfort Košice a.s., Register partnerov verejného sektora, <https://rpvs.gov.sk/rpvs/Partner/Partner/Dokument/60181>

²⁴⁵Setvia s.r.o., Finstat, <https://finstat.sk/36846953>

²⁴⁶Gorejlegal s.r.o., Register partnerov verejného sektora, <https://rpvs.gov.sk/rpvs/Partner/Partner/Detail/1284>

²⁴⁷Kontrolórka: Mestský podnik v Košiciach rozdával zákazky nezákonne, Korzár Košice, 1.10.2013 <https://kosice.korzar.sme.sk/c/6953873/kontrolorka-mestsky-podnik-v-kosiciach-rozdaval-zakazky-nezakonne.html#ixzz5hsCNoHWY>

ZMLUVY GOREJ LEGAL S MESTOM KOŠICE OD ROKU 2011

Dátum	Predmet	Suma (eur)
24.05.2012	Projekty EHMK 2013 - právne služby a právne poradenstvo.	42 000
01.07.2013	Poskytovanie právnych služieb a právne poradenstvo v rámci realizácie Projektov EHMK 2013.	46 800
24.04.2014	Poskytovanie právnej pomoci.	3 000
30.04.2015	Poskytovanie služby právneho zastupovania v spore v právnej veci.	50 €/hod. bez limitácie
01.04.2016	Zmluva o poskytnutí právnych služieb	8 000
24.09.2018	Zmluva o poskytovaní právnych služieb	15 000
Spolu		114 800

Zdroj: TIS na základe zmlúv

Spolu s Norbertom Bödörom (syn majiteľa SBS Bonul, ktorý bol nedávno vypočúvaný v súvislosti s vraždou novinára Jána Kuciaka) a neznámymi osobami pôsobiacimi [za schránkovými firmami](#)²⁴⁸ v Gibraltári a americkom štáte Washington založil Gorej akciovku [wesper](#)²⁴⁹, ktorá v konkurze odkúpila polikliniku Sekčov v Prešove. O trištvrte roka neskôr však pri vstupe Petra Pažinku, primára košickej univerzitnej nemocnice, z firmy vystúpil.

KSK odporúčame podať podnet na preverenie vlastníctva firmy SETVIA na Okresný súd v Žiline, ktorý je oprávnený správnosť údajov tzv. registra partnerov verejného sektora preskúmať.

Je tiež na zváženie, či by kontrakty na dodávky tepla nemali byť robené so súkromnými partnermi cez spoločné podniky, v ktorých má samospráva lepšie možnosti ustriechnúť si náklady a primeranosť zisku. Navyše by mohla profitovať z priaznivých podmienok na trhu spolu so spoločníkom – dodávateľom.

Zverejnenie

V prípade *Rámcovej zmluvy o energetických službách a o prevádzke a údržbe energetických zariadení* medzi KSK a spoločnosťou Veolia Energia Komfort Košice, a.s. (predtým Dalkia Komfort, a. s.) zverejňuje Úrad KSK cez platformu APIR samotnú rámcovú zmluvu z roku 2012 aj jej Dodatok č.1 z roku 2016. V prípade rámcovej zmluvy však Úrad KSK zverejňuje iba samotnú zmluvu, no už nie jej päť príloh, ktoré majú podľa znenia zmluvy tvoriť jej neoddeliteľnú súčasť. Ide pritom o prílohy ako „Opis predmetu zákazky“ alebo „Celková ročná odmena pre jednotlivé roky“.

Text samotnej rámcovej zmluvy, ako aj text Dodatku č.1 sú zároveň zverejnené len ako oskenované obrázky bez možnosti automatizovaného spracovania údajov (možnosť vyhľadávať a kopírovať).

V súlade s našim všeobecným odporúčaním z kapitoly *Politika prístupu k informáciám – zmluvy, faktúry a objednávky* odporúčame zverejniť všetky prílohy zmluvy, na ktoré sa nevzťahuje výnimka podľa § 5a ods. 4 Zákona č. 211/2000 o slobodnom prístupe k informáciám. Zároveň odporúčame zverejnenie predmetných zmlúv v strojom spracovateľnom formáte podľa zásad stanovených

²⁴⁸CreoBusiness s.r.o., Obchodný register, <http://orsr.sk/vypis.asp?ID=90752&SID=2&P=1>

²⁴⁹Wesper a.s., Obchodný register, <http://orsr.sk/vypis.asp?ID=153980&SID=4&P=1>

Výnosom Ministerstva Financí SR o štandardoch pre informačné systémy verejnej správy č. 55/2014 Z.z.

Záver

Silne odporúčame prehodnotiť zmluvný vzťah pre dodávku tepla do škôl so spoločnosťou Veolia Energia Komfort Košice. Podmienky výberu dodávateľa **nepovažujeme za optimálne**, a to najmä pre **zbytočne dlhú zmluvnú dobu**, nehovoriac o nezákonnej forme rámcovej zmluvy. Zmluva obsahovo **evidentne zvyhodňuje dodávateľa**.

Otázky o politickom klientelizme vzbudzuje aj **nezvyčajne silná úloha v kontrakte malej spoločnosti SETVIA s.r.o.**, ktorej konateľ donedávna pracoval pre advokáta úspešného v zákazkách inštitúcií vedených nominantmi za Smer-SD. Štruktúra dodávateľskej firmy **vyvoláva pochybnosti**, komu v konečnom dôsledku idú zisky z kontraktu.

Príloha č. 1: Dotácie vs. verejné zákazky

V prípade, že sa organizácia verejného sektora rozhodla pre externé zabezpečovanie verejnej služby, má v princípe dve možnosti ako realizovať partnerstvo verejného a súkromného sektora²⁵⁰. Externému producentovi môže udeliť:

- dotáciu – napr. súkromná základná škola dostáva normatívny príspevok na žiaka,
- verejnú zákazku – napr. súkromná firma zabezpečuje upratovanie mesta (platí, že pre klasický outsourcing vnútorných, tzv. pomocných služieb pripadá do úvahy prakticky len táto forma).

V rámci rozhodovania medzi pridelením dotácie verzus verejnej zákazky by mal úlohu zohrávať charakter finálneho beneficienta. Teda ak je spotrebiteľom služby organizácia poskytujúca verejné zdroje, malo by sa postupovať podľa zákona o verejnom obstarávaní. Ak sú spotrebiteľom služby hradenej z verejných zdrojov tretie osoby, napr. študenti vysokých škôl (normatívy/povinná platba) či príjemcovia opatrovateľských služieb (dotácia na základe výzvy/nepovinná platba), ich poskytovateľ musí/môže dostať na danú činnosť dotáciu. Dané interpretačné pravidlo však nie je úplné. Vplyv na rozhodovanie medzi dotáciami a verejnými zákazkami majú najmä zákony o rozpočtových pravidlách (ZRP), ktoré napr. upravujú postupy pridelenia dotácií a ich formy, ako aj zákon o verejnom obstarávaní.

Dotácie majú rôznu formu, v praxi sa stretneme s dotáciami, grantmi a nenávratnými finančnými príspevkami. Dotácie môže poskytovať štátna správa aj samospráva. Podľa ZRP z výdavkov štátneho rozpočtu možno v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok poskytovať dotácie právnickým osobám a fyzickým osobám. Dotácie vo svojej vecnej pôsobnosti môže poskytovať správca kapitoly, orgán štátnej správy, ktorý je svojimi príjmami a výdavkami zapojený na rozpočet správcu kapitoly, alebo ak tak ustanovia osobitné zákony, iná rozpočtová organizácia (ďalej len "poskytovateľ dotácie"). Dotácie sa poskytujú len na základe osobitného zákona v rozsahu, spôsobom a za podmienok ním ustanovených alebo ustanovených podrobnejšie iným všeobecne záväzným právnym predpisom vydaným na jeho vykonanie. Poskytovateľ dotácie môže ustanovené podmienky podrobnejšie určiť, prípadne môže určiť ďalšie podmienky, ktorými sa zabezpečí maximálna hospodárnosť a efektívnosť použitia dotácie. Poskytovateľ dotácie je povinný pri poskytnutí dotácie jednoznačne písomne vymedziť účel, na ktorý sa dotácia poskytuje. Určitém limitom pri poskytovaní dotácií sú európske pravidlá pre štátnu pomoc, ktorým sa bližšie venujeme nižšie.

Čo sa týka samospráv, tie dotácie môžu poskytovať buď vlastným podnikom obce/VUC (sú ich zakladateľom), ktoré zabezpečujú určité verejnoprospešné služby (úlohy a akcie vo verejnom záujme alebo v prospech rozvoja územia obce), alebo súkromným organizáciám – ziskovým aj neziskovým. V prípade poskytovania dotácií súkromným organizáciám musí byť táto problematika upravená vo VZN, pričom dotácie môžu byť len na verejnoprospešný účel (len na podporu všeobecne prospešných služieb, všeobecne prospešných alebo verejnoprospešných účelov, na podporu podnikania a zamestnanosti).

Čiže jedným z kritérií rozhodovania medzi pridelením verejnej zákazky a dotácie je účel ich poskytnutia. Hoci tak, ako je v súčasnosti definovaný verejnoprávny účel, ide o pomerne veľmi široké vymedzenie.

²⁵⁰ Čerpané z: Meričková, B. - Nemeč, J. - Sičáková-Beblavá, E. - Beblavý, M. (2010): Kontrahovanie služieb vo verejnom sektore. Transparency International Slovensko, Bratislava.

Ďalším obmedzením pri poskytovaní dotácií sú európske pravidlá o štátnej pomoci. Akékoľvek dary pre právnické osoby alebo fyzické osoby – podnikateľov môžu byť štátnou pomocou, ktorú pravidlá únie prísne limitujú (štátna pomoc je aj nepriama pomoc, napríklad predaj aktíva pod obvyklú cenu). Za štátnu pomoc sa považujú dotácie vtedy, ak sú selektívne a zvyhodňujú prijímateľa v hospodárskej súťaži. Súťažiť na trhu môžu podnikateľské aj nepodnikateľské subjekty, právna forma teda nie je podstatná). Dôležité je, či má subjekt tzv. hospodárske aktivity, teda také, ktoré sú predmetom konkurencie, respektíve môžu ovplyvniť obchod medzi členskými štátmi únie.

Vo všeobecnosti je štátna pomoc zakázaná, respektíve podlieha schvaľovaciemu konaniu zo strany Európskej komisie (ďalej aj „EK“). Preto poskytnúť dotáciu napĺňajúcu charakteristiku štátnej pomoci, ak nepodlieha niektorej z nižšie uvedených výnimiek, je bez súhlasu EK protizákonné a orgán, ktorý ju poskytol, môže byť prinútený rozhodnutím EK ju vymáhať späť aj s úrokmi.

Existujú dva kľúčové typy výnimiek. Malý objem pomoci (do 200 000 EUR v priebehu troch rokov) podlieha tzv. *pravidlu de minimis*, ktorý nemusí byť ďalej riešený. Na pomoc v špecifických oblastiach – zamestnanosť, výskum a vývoj, vzdelávanie – existujú tzv. blokované výnimky, ktoré stanovujú, za akých okolností je táto pomoc prípustná a nemusí byť schvaľovaná EK. Blokované výnimky až na malý počet prípadov (napr. základný výskum) neumožňujú veľmi vysoké spolufinancovanie dotácie poskytovateľom (90-100%, ktoré sa najčastejšie používa pri slovenských dotáciách).

Z toho z praktického pohľadu vyplýva, že podnikateľ alebo iná osoba pôsobiaca na trhu de facto nemôže dostať plošné dotácie v rozsahu väčšom ako 200 000 EUR za tri roky, inak by to narazilo na limity štátnej pomoci. Tento faktor limituje zneužívanie dotácií a ich využívanie ako skrytej formy verejného obstarávania bez súťaže.

Príkladom poskytovania dotácii je oblasť kultúry. Ak nezisková mimovládna organizácia organizuje kultúrne podujatia, môže na ich organizáciu obec poskytnúť dotáciu. Obec/VÚC však musí mať danú problematiku upravenú vo VZN o poskytovaní dotácií, v ktorom je definovaný mechanizmus zaručujúci nediskriminačný postup.

Granty sú nenávratné finančné transfery, ktoré umožňuje ZRP pridelovať na financovanie účelov vyplývajúcich z medzinárodných zmlúv o poskytnutí grantu uzatvorených medzi Slovenskou republikou a inými štátmi. Príkladom grantovej schémy na Slovensku je slovenská rozvojová pomoc. Pridelovanie grantov v rámci tejto grantovej schémy sa riadi samostatným zákonom - zákonom o oficiálnej rozvojovej pomoci SR.

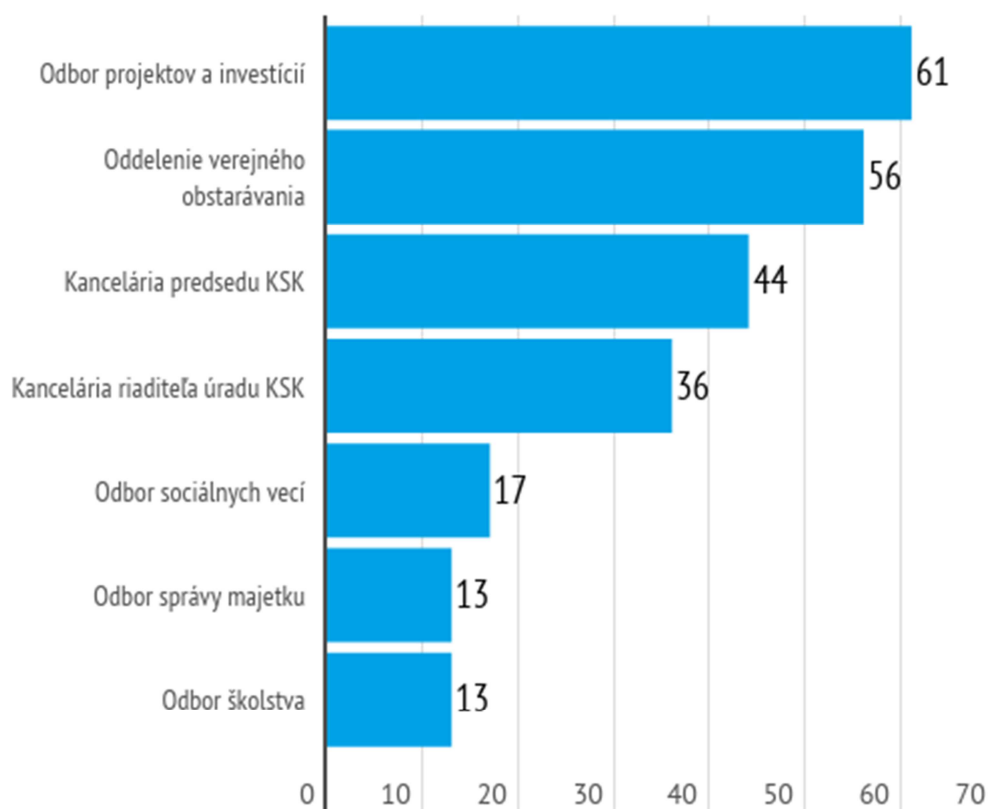
Nenávratné finančné príspevky sú ako forma dotácie poskytované na základe zákona 528/2008 Z.z. (o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva) a teda ide o príspevky z prostriedkov Európskej únie a prostriedkov štátneho rozpočtu určených na financovanie spoločných programov Slovenskej republiky a Európskej únie. Nenávratný finančný príspevok môžu získať aj súkromné právnické osoby, príkladom je MH SR, ktoré dáva takéto dotácie v rámci OP KONKURENCIESCHOPNOSŤ A HOSPODÁRSKY RAST.

Klasické kontrahovanie (outsourcing) sa realizuje prostredníctvom verejných zákaziek. V prípade, že sa organizácia rozhodne pre túto formu, musí v podstate vždy postupovať podľa zákona o verejnom obstarávaní a platnej európskej legislatívy pre túto oblasť. Podrobnosti uvádzame v nasledujúcom texte.

Príloha č. 2: Dotazníkový prieskum k oblasti etiky KSK

Výsledky anonymného dotazníkového prieskumu zameraného na oblasť Etiky v Košickom samosprávnom kraji, ktorý bol realizovaný ako súčasť druhej etapy auditu. Elektronický dotazník v decembri 2018 vyplnilo **147 zamestnancov** Úradu KSK.

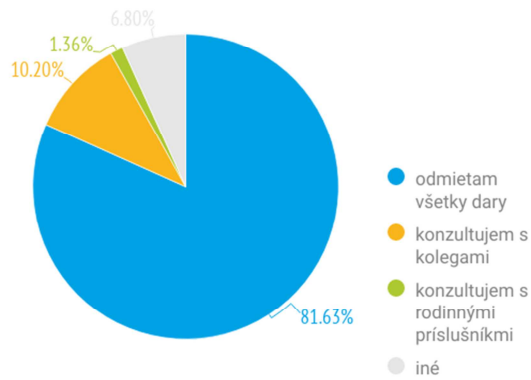
Kde na úrade KSK je najväčšie riziko nekalých praktík:



Zdroj: Dotazník TIS pre KSK / december 2018

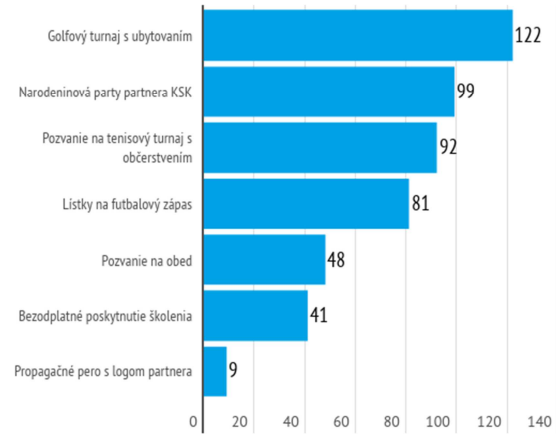
DARY

Ako riešite etické dilemy v súvislosti s poskytnutým darom, o ktorého prijateľnosti máte pochybnosti:



Zdroj: Dotazník TIS pre KSK / december 2018

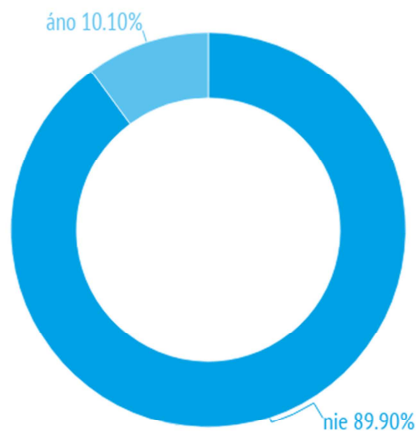
Ktoré z uvedených darov považujete nad rámec obvyklej praxe:



Zdroj: Dotazník TIS pre KSK / december 2018



Prijali ste v období od 1.1.2015 nejaký dar?



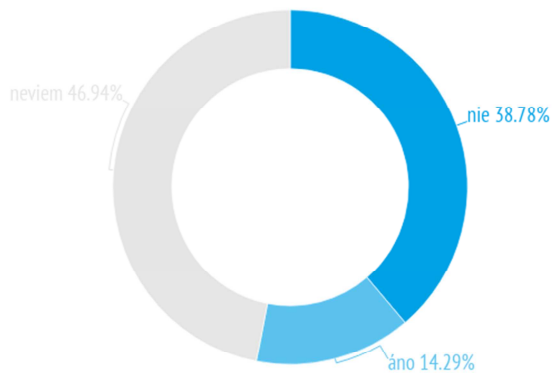
Zdroj: Dotazník TIS pre KSK / december 2018

O aký dar išlo? Príklady odpovedí:

- dezert
- víno
- propagačné materiály
- zápisník
- tričko
- ručne vyrobené predmety



Uvítali by ste stanovenie hranice prijateľnosti daru?



Zdroj: Dotazník TIS pre KSK / december 2018

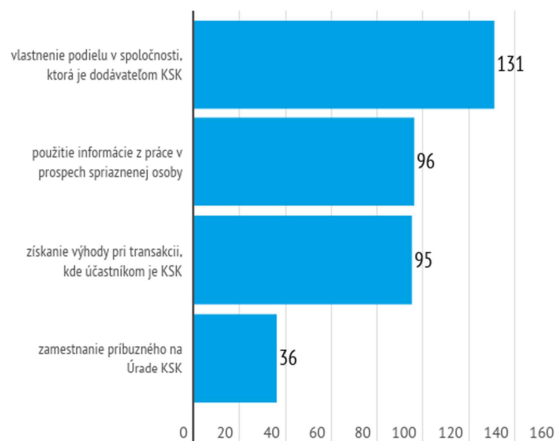


Ak áno, v akej sume od jedného subjektu za kalendárny rok?

- rôzne odpovede od nula po 50 eur

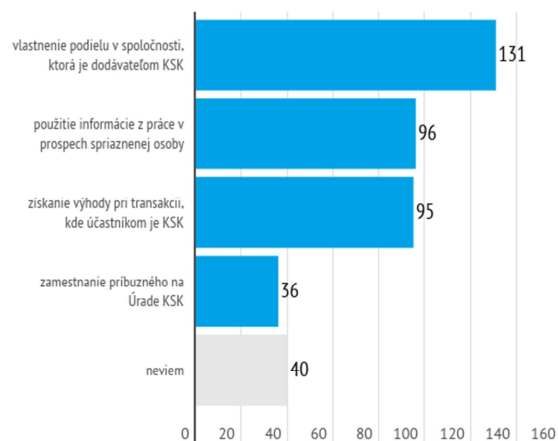
KONFLIKT ZÁUJMOV

Kedy podľa Vás dochádza ku konfliktu záujmov?



Zdroj: Dotazník TIS pre KSK / december 2018

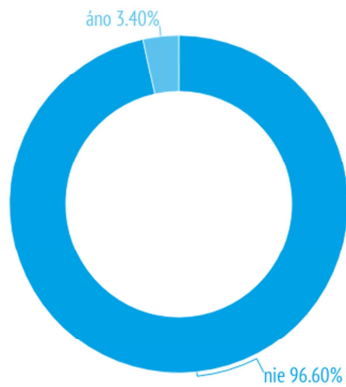
Ktorú z týchto situácií máte povinnosť oznámiť?



Zdroj: Dotazník TIS pre KSK / december 2018

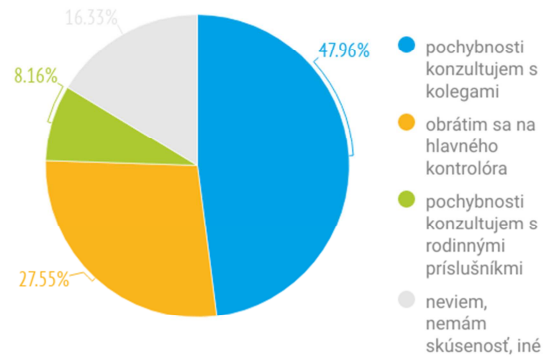


Oznámili ste konflikt záujmov nadriadenému/hl. kontrolórovi v období od 1.1.2015?



Zdroj: Dotazník TIS pre KSK / december 2018

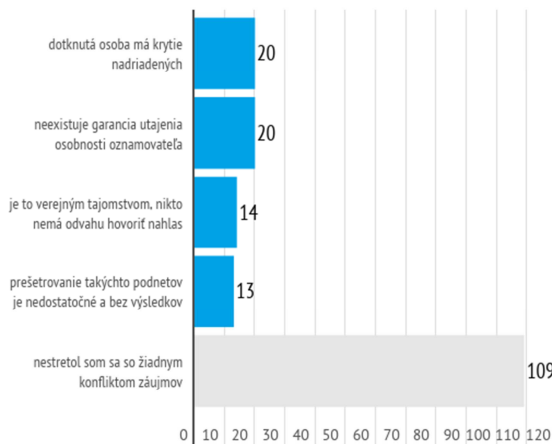
Ako riešite etické dilemy v súvislosti s konfliktom záujmov:



Zdroj: Dotazník TIS pre KSK / december 2018

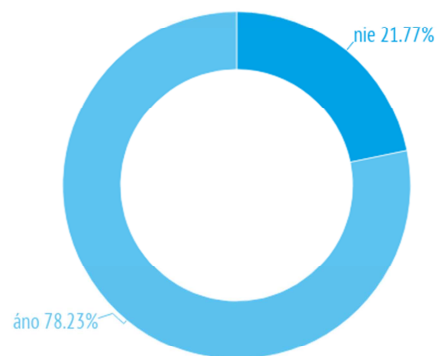


Prečo podľa Vás nedochádza k eliminácii konfliktu záujmov?



Zdroj: Dotazník TIS pre KSK / december 2018

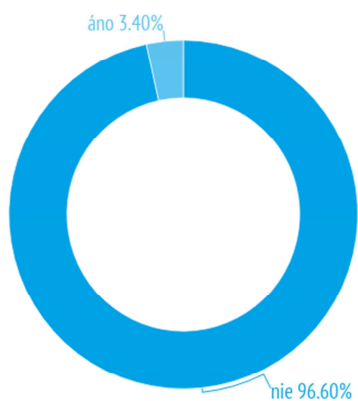
Ak by ste mali vedomosť o nekalých praktikách, oznámili by ste to?



Zdroj: Dotazník TIS pre KSK / december 2018

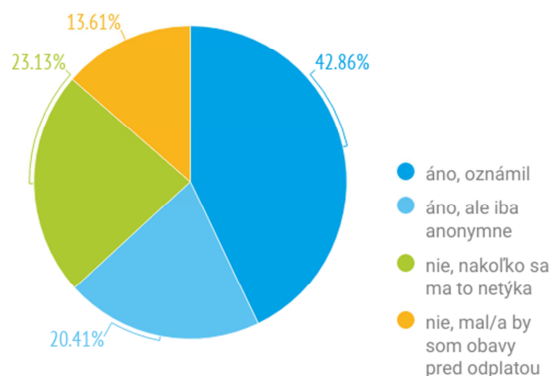


Máte vedomosť o konflikte záujmov niektorého zamestnanca?



Zdroj: Dotazník TIS pre KSK / december 2018

Ak by ste mali vedomosť o konflikte záujmov Vášho kolegu, oznámili by ste to?

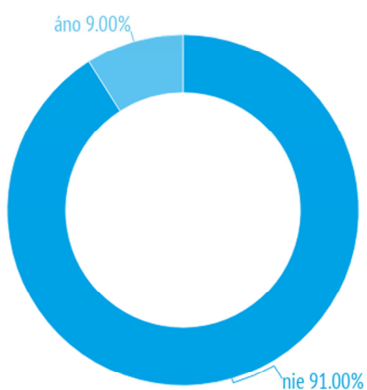


Zdroj: Dotazník TIS pre KSK / december 2018



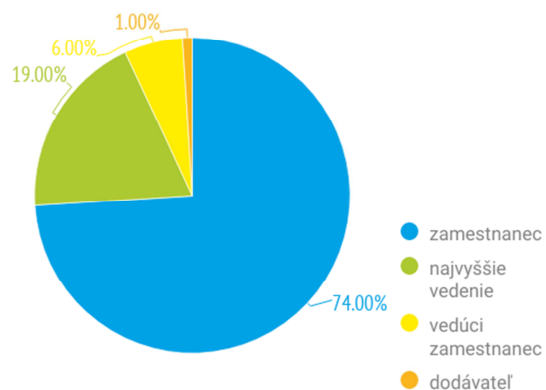
NEKALÉ PRAKTIKY

Ste dostatočne informovaná/ý o prípadoch nekalých praktík na Úrade KSK?



Zdroj: Dotazník TIS pre KSK / december 2018

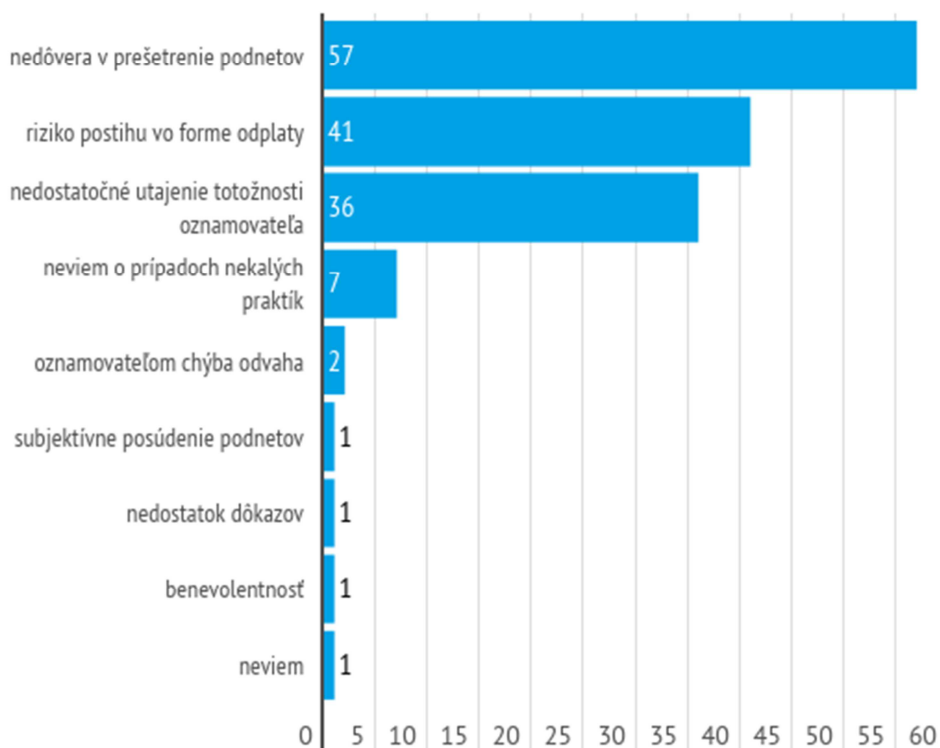
Kto je najčastejším páchatelom nekalých praktík na Úrade KSK?



Zdroj: Dotazník TIS pre KSK / december 2018



Čo považujete za hlavné prekážky nahlasovania nekalých praktík?



VÝBER Z KOMENTÁROV K DOTAZNÍKU:

Čo by ste upravili v predpisoch KSK:

- Etický kódex
- zákazky s nízkou hodnotou
- zodpovednosť odborov
- transparentné prijímanie zamestnancov
- ochrana oznamovateľov

S akými problémami sa na úrade stretávate:

- šírenie klebiet
- nedôvera vedenia voči zamestnancom
- chýbajúca základná slušnosť (pozdrav a pod.)
- nedôsledná kontrola dochádzky
- neprimerané finančné ohodnotenie nových zamestnancov

Príloha č. 3: Metodika

Táto metodika je využívaná pri všetkých auditoch a protikorupčných stratégiách realizovaných Transparency International Slovensko. Stavia na viac ako 10-ročných skúsenostiach organizácie so spracovaním týchto stratégií. Vychádza z odporúčaní OECD, Svetovej banky a bohatých skúsenostiach celej siete Transparency International. Zameriava sa predovšetkým na skúmanie priestoru pre korupciu a definovanie oblastí citlivých na korupčné praktiky.

Korupčný potenciál, teda priestor pre korupciu pri realizácii jednotlivých činností sa dá posudzovať podľa základného teoretického vzorca korupcie,²⁵¹ tzv. **Klitgaardovho modelu**²⁵²:

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“²⁵³. 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 ponúkajú²⁵⁴.

Klitgaardov model teda vymedzuje základné faktory korupcie, medzi ktorými existujú vzájomné súvislosti. Čím je voľnosť v rozhodovaní vyššia, tým je pre korupciu vytvorený väčší priestor²⁵⁵. Čím je menej nástrojov zavedených na zabezpečenie zodpovedania sa (*accountability*) a *transparentnosti*, tým sa priestor pre korupciu opäť zväčšuje. 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 decízor má monopol pri rozhodovaní v danej oblasti.

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

²⁵¹ Bližšie pozri Zemanovičová, D. – Sičáková-Beblavá, E. *Voľnosť v rozhodovaní ako zdroj korupcie*. In: Sičáková-Beblavá, E. – Zemanovičová, D. (eds.). *Protikorupčné nástroje*. Bratislava: Transparency International Slovensko, 2003.

²⁵² Bližšie pozri Klitgaard, R. *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles, University of California Press, 1998.

²⁵³ 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“.

²⁵⁴ 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.

²⁵⁵ Bližšie pozri Zemanovičová, D. *Ekonomické aspekty korupcie*. Ekonomický časopis 2/2002.

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,
- neexistenciou mechanizmov pre skladanie účtov, zodpovedania sa.

Prieskumy verejnej mienky

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 vyšších územných celkov, je totiž opýtať sa na jej prítomnosť občanov. TIS tak urobila prostredníctvom reprezentatívneho kvantitatívneho prieskumu, ktorý uskutočnila agentúra FOCUS v roku 2015.²⁵⁶ Údaje boli zozbierané metódou štandardizovaných rozhovorov (face-to-face interviews) zaznamenaných do dotazníka.

Korupcia patrila z pohľadu občanov SR medzi najzávažnejšie problémy na Slovensku. V uvedenom výskume agentúry FOCUS bola vybraná zo zoznamu problémov viac ako pätinou respondentov (32%) a dostala sa tak na tretie miesto v rebríčku najzávažnejších problémov: po nezamestnanosti a nízkej životnej úrovni.

Za oblasť s najviac rozšíreným úplatkárstvom na Slovensku je považované **zdravotníctvo**, ktoré označilo **64%** respondentov a **súdy a prokuratúru (62%)**. **VÚC** skončili ako korupčne vnímaná oblasť na deviatom mieste (**34%**). Takmer polovica (49%) ľudí si myslí, že na tejto úrovni korupcia existuje. Na základe viacročného porovnania môžeme konštatovať, že vnímanie existencie korupcie vo vyšších územných celkoch sa dlhodobo pohybuje okolo 50% (2015 – 49%, 2012 – 51 %).

Podľa prieskumu z roku 2018²⁵⁷ až **necelé dve tretiny** (60,9%) obyvateľov si myslí, že starostovia a miestni poslanci pri rozhodovaní presadzujú **v nejakej miere svoj súkromný záujem**. **Dve tretiny** opýtaných si myslia, že **je potrebné posilniť verejnú kontrolu v samosprávach**.

²⁵⁶Prieskum verejnej mienky, TIS, FOCUS, 2015 <http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2015/05/FOCUS-Percepcia-korupcie-na-Slovensku-feb.2015.pdf>

²⁵⁷ Prieskum verejnej mienky, TIS, FOCUS, 2018 <http://transparency.sk/sk/podla-obcanov-je-v-rozhodnutiach-starostov-privela-sukromnych-zaujmov/>

Princípy otvorenosti, transparentnosti a participácie

Transparency International Slovensko už od roku 2010 realizuje hodnotenie transparentnosti samospráv v rebríčkoch miest a žúp „Otvorená samospráva“. Cieľom je porovnať samosprávy na základe vopred daných kritérií a motivovať ich k neustálemu zlepšovaniu sa aj nad rámec zákona.

Do hodnotenia patria oblasti ako Prístup k informáciám, Účasť verejnosti na rozhodovaní, Financie a verejné obstarávanie a pod. Všetky hodnotené oblasti a konkrétne výsledky, je možné nájsť na stránke <http://samosprava.transparency.sk/>

Vzťah medzi rebríčkom transparentnosti a protikorupčným auditom je iba nepriamy. Rebríček na rozdiel od protikorupčného auditu nehodnotí jednotlivé indikátory veľmi do hĺbky a predovšetkým nezohľadňuje konkrétne a špecifické nároky jednotlivých úradov. Väčšina ukazovateľov je hodnotená na základe verejne dostupných dát. Poukazuje však na slabšie miesta a priestor pre zlepšenie. Zároveň slúži aj ako zdroj inšpirácie a **príkladov dobrej praxe**, ktoré môžu samosprávy prevziať ku prospechu občanov.

Spoločným znakom rebríčka a protikorupčných stratégií je, že stavajú **na princípe otvorenosti**. Otvorenosť, tak ako je popísaná aj v odbornej literatúre, môže prispievať k vyššej dôveryhodnosti samosprávy a zníženiu rizika neefektívneho, klientelistického alebo neetického rozhodovania. Stojí na dvoch pilieroch: **transparentnosti a umožnení participácie občanov** na rozhodovaní a kontrole.

Transparentnosť je chápaná v dvoch úrovniach²⁵⁸ a to:

- Stupeň dostupnosti (zverejňovania) informácií
- Transparentnosť procesov – rozhodovacie procesy by mali byť pre pozorovateľov zrozumiteľné²⁵⁹, vrátane toho ako a prečo sa dejú (fakty a dôvody, na ktorých sa zakladajú)

Participácia sa týka predovšetkým:

- Zapojenie verejnosti (konzultovanie, informovanie)
- Zohľadnenie názorov verejnosti v rozhodovacích procesoch

Participácia je spôsob ako zvýšiť komunitné zapojenie, lepšie identifikovať potreby občanov a povzbudiť občiansku aktivitu v spoločnosti. Vytvára dodatočný tlak na volených predstaviteľov, aby vo svojej agende skutočne presadzovali záujmy občanov.

Zapojenie verejnosti do rozhodovania, môže byť využité naprieč skúmanými oblasťami protikorupčného auditu. Jedná sa o prierezovú tému, ktorá sa dotýka mnohých tém od územného plánovania až po vynakladanie verejných financií a pod. Špecificky sa môže jednať o **participatívne rozpočtovanie**, ktoré je aj podľa Európskeho parlamentu²⁶⁰ vhodným nástrojom pre samosprávy pri napĺňaní cieľov zvyšovania miery občianskej participácie, zúčtovateľnosti (accountability) či transparentnosti. Jedná sa o rozpočtovanie formou priamej demokracie, kde občania **priamo rozhodujú** o tom, ako bude časť rozpočtu využitá. Jedná sa o nástroj, ktorý má podľa Svetovej banky²⁶¹ vzdelávaciu, zapojovaciu a povzbudzovaciu funkciu voči občanom a ktorý spolu s lepšou transparentnosťou a zúčtovateľnosťou (accountability), **môže prispieť k zníženiu rizika korupcie a klientelizmu**. Systém participatívneho rozpočtovania podľa rebríčka Otvorená samospráva 2018²⁶²

²⁵⁸ Na základe De Fine Licht et al. (2014) *When does transparency generate legitimacy?* a Curtin and Meijer (2006) *Does transparency strengthen legitimacy?*

²⁵⁹ Soderman (1998) *The Citizen, the Administration and Community Law*

²⁶⁰ European Parliament Research Service, *Participatory budgeting 2016*

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573894/EPRS_BRI%282016%29573894_EN.pdf

²⁶¹ The World Bank, *Participatory Budgeting 2007*

<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>

²⁶² TIS, Otvorená samospráva <http://samosprava.transparency.sk/rankings/iM18050/SR-M/2018/iM18050.desc.1-100>

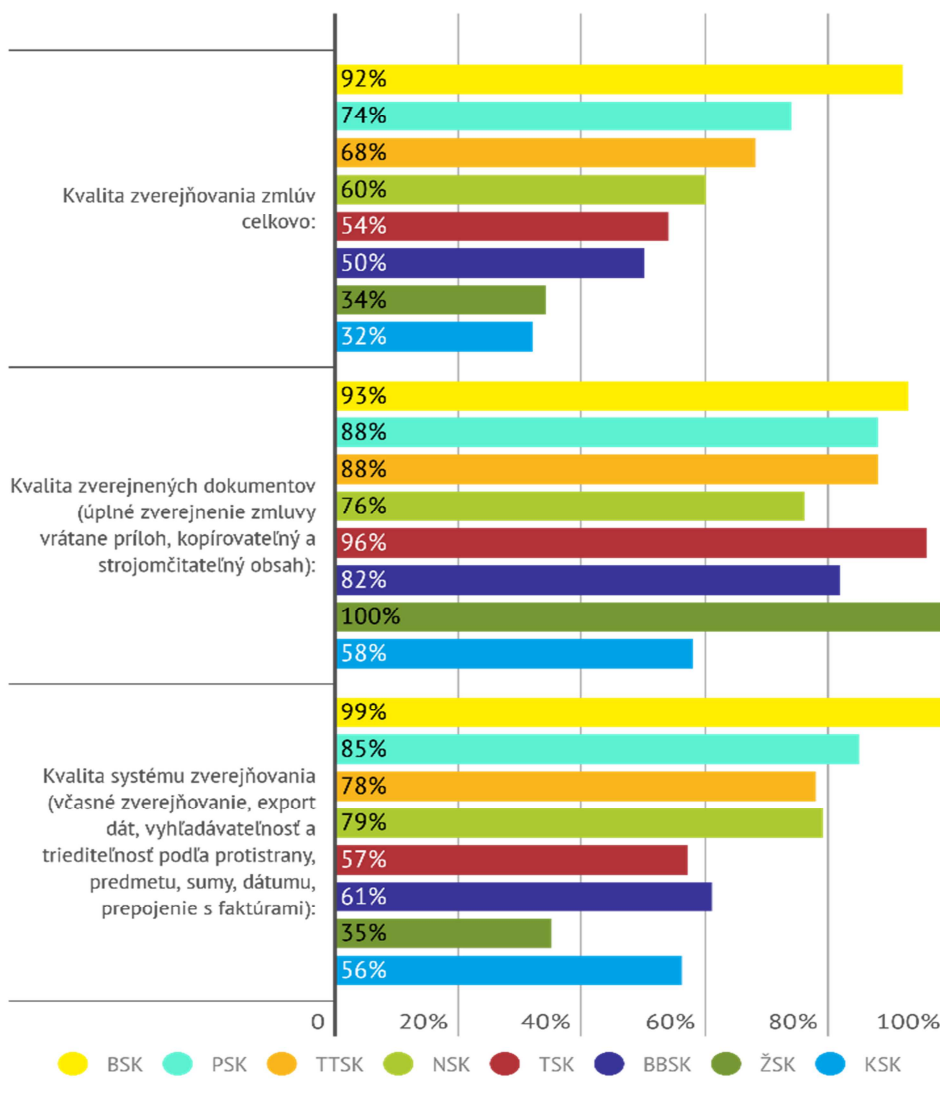
využívalo na Slovensku 18 zo 100 najväčších miest a MČ, v prípade krajov²⁶³ ho využívala iba Trenčianska župa²⁶⁴.

Hodnotenie zmlúv, faktúr a objednávok

Zverejňovanie zmlúv, faktúr a objednávok patrí k najvýznamnejším nástrojom verejnej kontroly verejných inštitúcií. TIS mu venuje pozornosť v rebríčkoch transparentnosti, ale aj v protikorupčných auditoch.

KVALITA ZVEREJŇOVANIA ZMLÚV

Poradie podľa Rebríčka transparentnosti žúp 2017 (TIS)



²⁶³ TIS, Otvorená samospráva, Údaje za rok 2017 <http://samosprava.transparency.sk/rankings/iZ17039/SR-Z/2017/iZ17039.desc.1-8>

²⁶⁴ Trenčiansky samosprávny kraj, Participatívny rozpočet , 2018 https://www.tsk.sk/financie/participativny-komunitny-rozpocet.html?page_id=390353

Metodika, ktorú TIS v tejto oblasti využíva pozostáva z dvoch samostatne posudzovaných častí. Prvou je **hodnotenie kvality zverejňovania dokumentov**, kde je skúmané najmä to, či bola samotná zmluva zverejnená a to aj vrátane povinných príloh, ako aj to, či dokumenty umožňujú automatizované spracovanie (vyhľadávanie a kopírovanie). Druhá rovina je zameraná na **kvalitu systému zverejňovania** a teda či sú dokumenty zverejňované včas, či systém umožňuje ich vyhľadávanie, triedenie a export, ako aj to, či sú prepojené so súvisiacimi dokumentami – napríklad faktúrami. Kompletný výsledok samosprávy potom kombinuje oba tieto ukazovatele.

Škála hodnotenia

V roku 2018 sme sa pri spracovaní Protikorupčnej stratégie pre Košický samosprávny kraj inšpirovali aj praxou bežnou v poradenských spoločnostiach a pre **lepší prehľad stavu procesov** v jednotlivých politikách sme použili **hodnotiaci systém na škále od A** (najlepšia známka) **po E** (najhoršia). Na tomto mieste uvádzame metodiku hodnotenia:

A – V oblasti **neboli identifikované závažnejšie nedostatky** a nie sú potrebné žiadne podstatné zmeny.

B – V oblasti **boli identifikované nedostatky menej závažného charakteru predovšetkým z hľadiska transparentnosti** a ich odstránenie by prispelo k väčšej otvorenosti a dôveryhodnosti inštitúcie.

C – V oblasti **boli identifikované nedostatky závažnejšieho charakteru, a to aj z hľadiska procesov**, a je potrebná ich úprava.

D – V oblasti **boli identifikované závažné nedostatky s možnými rizikami pre korupčné, klientelistické a neetické správanie alebo neefektívne rozhodovanie**, a je nevyhnutná úprava interných predpisov a procesov v inštitúcii.

E – Prax v danej oblasti je **absolútne nevyhovujúca z hľadiska predchádzania korupcie, klientelizmu, nekalých praktík či hospodárneho narábania s verejnými zdrojmi**, a v niektorých prípadoch môže dochádzať aj k zásadným rozporom s platnou legislatívou. Riešenie stavu v danej oblasti by malo byť prioritou vedenia inštitúcie.

Týmto spôsobom je hodnotená každá oblasť posudzovaná v protikorupčnej stratégii.

O AUTOROCH

Gabriel Šípoš



Vyštudoval ekonómiu a politológiu na Stredoeurópskej univerzite (CEU) v Budapešti (1996-99), a žurnalistiku na Academiastropolitana Nova v Bratislave (2000/2001). Od roku 2001 pracoval ako analytik v inštitúte INEKO, predovšetkým na projekte zlepšovania profesionality a etiky médií – blogu Slovak Press Watch. Od roku 2009 je riaditeľom Transparency International Slovensko.

Michal Piško



Po absolvovaní štúdia na Vysokej škole múzických umení v Bratislave v roku 2003 sa zamestnal v Denníku SME, v ktorom pôsobil ako redaktor domáceho spravodajstva 11 rokov. Od januára 2015 pôsobí v Transparency International Slovensko, kde má na starosti projekty o samospráve a štátnych firmách, rebríčky transparentnosti, ako aj výskum o korupcii v týchto oblastiach.

Vladimír Pirošík



Je advokát, venuje sa najmä komunálnemu právu. Od roku 1999 je externým spolupracovníkom Transparency International Slovensko s dôrazom na problematiku prístupu verejnosti k informáciám, konflikt záujmov a samosprávny program. Absolvoval Právnickú fakultu UK v Bratislave a množstvo krátkodobých študijných pobytov a programov. Bol advokátskym koncipientom v kancelárii JUDr. Ernesta Valka v Bratislave. Pracoval tiež ako asistent poslanca NR SR. Od roku 2005 pôsobí ako samostatný advokát v Banskej Bystrici so špecializáciou na komplexný právny servis pre územnú samosprávu. Publikoval v množstve domácich i zahraničných časopisov a odborných zborníkov. Od roku 2006 je nezávislým poslancom v Mestskom zastupiteľstve v Banskej Bystrici.

Ľuboš Kostelanský



Po 15-ročnej novinárskej praxi v týždenníku Trenčianske noviny, denníkoch Pravda a Hospodárske Noviny a v Tlačovej agentúre Slovenskej republiky pôsobí od septembra 2018 v Transparency International Slovensko. Venuje sa oblastiam samosprávy a justície, ako aj investigatívnej činnosti.

Emília Sičáková-Beblavá



Je profesorkou verejnej politiky na Ústave verejnej politiky Fakulty sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave. Zároveň daný Ústav vedie. Absolvovala viaceré študijné pobyty, napr. na Georgetown University, Yale University a v Svetovej banke. Pracovala ako výskumníčka CPHR. Od roku 1998 do 2009 pôsobila ako prezidentka Transparency International Slovensko. V súčasnosti je členkou Správnej rady TIS a viacerých vedeckých rád. Venuje sa výskumu verejného sektora, najmä z hľadiska organizácie, transparentnosti a kontroly verejného sektora.

Matúš Sloboda



Pôsobí ako odborný asistent na Ústave verejnej politiky FSEV UK, kde absolvoval aj doktorandský program. Počas magisterského štúdia verejnej politiky absolvoval ročný zahraničný pobyt na Uppsala Universitet vo Švédsku. Výskumne sa venuje predovšetkým komunálnej politike, špecificky voľbám na primátora mesta na Slovensku s dôrazom na analýzu efektu funkcionára a rodovej otázky lokálnej reprezentácie. Rovnako sa venuje a efektom politizácie v mestských firmách na Slovensku. V rokoch 2011 až 2016 pracoval v projekte Demagog.SK, kde neskôr pôsobil ako manažér projektu.