

A. Integrita a transparentnosť volených predstaviteľov samosprávy - primátor/starosta a poslanci

A.1 Etický kódex a etické štandardy predstaviteľov

Východiskovým predpokladom pre vytváranie etického prostredia pri rozhodovacích procesoch v samospráve je prijatie etického kódexu volených predstaviteľov. Jeho primárnou úlohou by malo byť navigovanie volených politikov pri výkone funkcie nad rámec všeobecnejších princípov stanovených v národnej legislatíve. Príkladom môže byť situácia, keď sa poslanec ocitne pri rozhodovaní v konflikte záujmov. Ten musí podľa zákona pred vystúpením alebo hlasovaním oznámiť, ďalšie náležitosti však už legislatíva nerieši.

Etická infraštruktúra by zároveň mala podporovať aj budovanie predvídateľného a dôveryhodného prostredia z hľadiska verejnej kontroly. Etický kódex volených predstaviteľov by sa teda nemal obmedzovať iba na výpočet zásad správania a vystupovania volených predstaviteľov, ale aj rozvíjať mechanizmy riešenia etických dilem, zlyhaní či vyrovnávania sa s potenciálnymi konfliktami záujmov, ako aj komunikácie s verejnosťou. Etický kódex volených predstaviteľov by mal byť verejne dostupný na webe a jeho aktuálnosť a dodržiavanie by samospráva optimálne mala aj pravidelne vyhodnocovať.

Príklad: Etický kódex volených predstaviteľov samosprávy mesta Žilina

A.2 Informácie pred rokovaniami samosprávnych orgánov

Dobrou praxou pri informovaní verejnosti o zamýšľaných krokoch samosprávy je zverejňovanie všetkých materiálov pre rokovanie zastupiteľstva a jej ďalších dôležitých orgánov v elektronickej podobe aspoň dva dni pred ich konaním. Aj keď si takýto prístup vyžaduje istú mieru systematizovanejších procesov, jeho výsledkom je nielen lepšia informovanosť verejnosti a médií o pripravovaných opatreniach, ale aj vytváranie prostredia pre aktívnejšie zapájanie verejnosti do rozhodovania.

Príklad: Zoznam miest zverejňujúcich materiály pre rokovanie zastupiteľstva vopred aj s linkami na tieto sekcie. Zdroj: Rebríček 100 najväčších miestnych samospráv 2022, Transparency International Slovensko

A.3 Informácie po rokovaní samosprávnych orgánov

Aj keď pandémia Covid-19 načas vylúčila verejnosť zo zasadnutí zastupiteľstiev, dôsledkom bola aj pozitívna úprava legislatívy, ktorá v podobných prípadoch zaviedla povinnosť zverejňovania materiálov, videozáznamov aj zápisníc z rokovaní zastupiteľstiev. Online vysielanie a archív videozáznamov zo zastupiteľstiev sa stáva čoraz častejším štandardom aj v bežnej prevádzke. Napríklad obec Trnavá Hora (okres Žiar nad Hronom) začala počas pandémie zverejňovať online prenosy, ktoré nie sú len streamované obrazom

a zvukom, ale jednotlivé písomné materiály sú prestrihované tak, aby ich občan mohol priamo na obrazovke sledovať. V tejto praxi pokračujú dodnes.

Ako dobrý príklad zo zahraničia môže slúžiť napríklad holandský Amsterdam, ktorý na webstránke mesta občanom ponúka obsahovo bohatý a užívateľsky priateľský archív zo zasadnutí orgánov mesta. Videá si možno vyhľadávať podľa preferovaných častí, k rečníkom sú priradené mená a príslušnosť k politickej strane alebo frakcii. Každý príspevok je doplnený o kompletný prepis a, ak je to relevantné, aj o sprievodný dokument alebo protokol. Videá sa dajú exportovať, rozhranie pôsobí vysoko profesionálne.

Príklad: Videozáznamy z rokovaní obecného zastupiteľstva v Trnavej Hore a Amsterdame

A.4 Pravidlá rokovaní samosprávnych orgánov

Rokovania mestských a obecných zastupiteľstiev sú síce verejné zo zákona, často však na nich poslanci hlasujú o vopred predrokovovaných materiáloch bez diskusie. Verejnosť tak neraz nemá možnosť prijatým rozhodnutiam hlbšie porozumieť, prípadne sa procesu aktívnejšie zúčastniť. Aj z tohto hľadiska je prínosné, ak samospráva otvorí verejnosti rokovania aj v prípade ďalších orgánov ako sú mestská rada, komisie mestského zastupiteľstva či výbory mestských častí. Dobrou praxou pritom je, ak nie je verejnosť rokovaní zabezpečovaná len na základe neformálnych zvyklostí, ale aj písomne a podrobnejšie upravených pravidiel. Tie samospráve zároveň môžu pomôcť zabezpečiť organizačne jednoduchší a plynulejší priebeh rokovaní. Verejnosť by o možnosti zúčastniť sa rokovaní orgánov a ich programe mala byť zároveň priebežne a proaktívne informovaná.

Príklad: Rokovací poriadok Mestskej rady mesta Piešťany

A.5 Informácie o poslancoch a primátorovi/starostovi

Aj keď na Slovensku stále nemáme oblasť lobingu legislatívne upravenú, je vo verejnom záujme, aby obyvatelia vedeli, s kým sa vedúci predstavitelia radnice stretávajú a o čom rokujú. Tieto rokovania môžu ovplyvňovať ich rozhodovanie. Na mnohých európskych či amerických radniciach je preto bežné, že primátori pravidelne zverejňujú aj svoj pracovný diár. Dôvodom však nie je iba lobing, ale aj bežná komunikácia s občanmi, ktorí majú cez pracovný program možnosť sledovať aktivity vedúcich predstaviteľov samosprávy.

Príklad: Plánovaný pracovný program primátora mesta Dubnica nad Váhom

B. Verejné zdroje a volebná kampaň

B.1 Pravidlá volebnej kampane

Analýzy Transparency International Slovensko dlhodobo poukazujú na stále rozšírenú prax zneužívania radničných novín na politickú kampaň za verejné zdroje. Toto pokušenie sa prirodzene zvyšuje s blížiacimi sa voľbami a bez pevne nastavených pravidiel sú mu politici a ich blízki spolupracovníci náchylnejší podliehať. Medzi základné odporúčania v tejto oblasti preto patrí prijatie štatútu radničných novín s jasnými pravidlami vzťahujúcimi sa aj na obdobie pred komunálnymi voľbami; zriadenie redakčnej rady aj so zastúpením opozície, odborníkov a občianskej spoločnosti; vytvorenie pravidelného priestoru v periodiku aj pre polemické názory o dianí v samospráve, ako aj zaangažovanie profesionálov, externistov alebo tvorcov obsahu s garantovanou mierou autonómnosti od primátora, starostu či prednostu.

Príklad: Transparency International Slovensko: Ako vydávať dobré radničné noviny - základné odporúčania pre tvorcov samosprávnych periodík. OZ Oživení: Manuál pro dobré radniční periodikum

C. Kontrolné mechanizmy

C.1 Hlavný kontrolór

Stážnosti na nedostatočnú nezávislosť a aktivitu hlavných kontrolórov obce, či už oprávnené alebo menej, reportuje Transparency International Slovensko medzi najčastejšími podnetmi od občanov. Správy zverejňované útvarmi hlavných kontrolórov sú pre obyvateľov často málo prehľadné alebo zrozumiteľné. Za dobrú prax, zvyšujúcu priestor pre porozumenie aj dôveryhodnosť činnosti útvaru, možno považovať zverejňovanie samostatného a pravidelného odpočtu plnenia prijatých opatrení na základe kontrolných zistení. Podobným odporúčaním je aj proaktívne zverejnenie postupu podávania podnetov na útvary hlavných kontrolórov zo strany občanov.

Príklad: Správy z kontroly plnenia opatrení prijatých ako výsledok kontrol - Bratislava Staré Mesto

C.2 Ostatné kontrolné mechanizmy

Legislatíva na ochranu oznamovateľov nekalých praktík platí na Slovensku už od roku 2015, aktuálny Zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti nadobudol účinnosť od marca 2019. Väčšina slovenských samospráv napriek tomu dodnes neeviduje ani jeden takýto podnet od svojich zamestnancov, čo rozhodne nemožno interpretovať ako dôkaz ich bezproblémového chodu. Pre budovanie funkčného interného systému oznamovania nekalých praktík je nevyhnutné nielen splnenie formálneho legislatívneho rámca, ale aj pravidelné školenia zamestnancov a vyhodnocovanie riešenia prípadov nekalých či neetických praktík v prostredí samosprávy. Nápomocný môže byť v tejto oblasti aj Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti s celoslovenskou pôsobnosťou.

Príklad: Ponuka školení, konzultácií a materiálov o oznamovaní protispoločenskej činnosti Úradom na ochranu oznamovateľov

D. Zamestnanci mestského / miestneho / obecného úradu

D.1 Etický kódex

Prijímanie etických štandardov pre volených predstaviteľov a zamestnancov samospráv sa stáva štandardom už aj v slovenských mestách. Stále častým je však v tejto oblasti opomínanie zamestnancov mestských príspevkových, rozpočtových a neziskových organizácií alebo obchodných spoločností. V tých pritom v mnohých samosprávach pracuje podstatne viac zamestnancov, ako na samotnej radnici. Vhodnou praxou je venovať nastaveniu etickej infraštruktúry v týchto subjektoch priestor v etickom kódexe zamestnancov samosprávy alebo, ešte lepšie, v samostatnom dokumente zohľadňujúcom ich špecifiká.

Príklad: Etické kódexy Mesta Žiar nad Hronom

D.2 Ďalšia etická infraštruktúra zamestnancov

Jednou z oblastí, ktoré spravidla etické kódexy riešia, je aj politika prijímania darov. V niektorých inštitúciách deklarujú nulovú toleranciu, čo však v realite neraz spôsobuje praktické problémy. Vhodnejšou alternatívou je stanovenie pravidiel pre prijímanie darov, teda v akých situáciách a od koho je prijatie pozornosti akceptovateľné, aké dary a v akej hodnote už prípustné nie sú a podobne. Ideálnym doplnkom tejto politiky je vytvorenie verejného registra darov prijímaných predstaviteľmi samosprávy, vrátane informácií o ich využití.

Príklad: Evidencia darov pre predstaviteľov Mesta Martin

D.3 Prijímanie nových zamestnancov

Oblasť prijímania zamestnancov považuje verejnosť podľa prieskumov za jednu z najrizikovejších v samospráve. Radnica, ktorej záleží na rozptýlení pochybností v tejto oblasti, by mala prijať, zverejniť a následne dodržiavať vopred stanovené pravidlá prijímania zamestnancov. Jedným zo základných odporúčaní Transparency International Slovensko v tejto oblasti je automatické organizovanie výberových konaní už od referentských pozícií. Účinným nástrojom pre posilňovanie verejnej kontroly a dôveryhodnosti procesov je aj zverejňovanie zápisníc z výberových konaní. Tie by mali obsahovať počet a identifikáciu uchádzačov (môže byť aj anonymizovaná), mená, priezviská a titul členstva zástupcov v komisii, ako aj sumárne hodnotenie komisie a poradie uchádzačov po hodnotení.

Príklad: Zverejňovanie zápisníc z výberových konaní Mesta Hlohovec

D.4 Boj proti korupcii a protispoločenskej činnosti

Vhodnou stratégiou na znižovanie priestoru pre korupciu, klientelizmus a nekalé praktiky je vytvorenie protikorupčného programu samosprávy. Ten by mal predovšetkým identifikovať oblasti a konkrétne riziká, v ktorých môže v prostredí danej samosprávy k podobným neželaným praktikám dochádzať. Ambíciou programu, ktorý by mal byť pravidelne revidovaný, by mala byť aj „cestovná mapa“ opatrení na znižovanie priestoru pre takéto praktiky a pre posilňovanie verejnej kontroly.

Príklad: Protikorupčné stratégie Transparency International Slovensko pre samosprávy a verejné inštitúcie

E. Transparentnosť mestského / miestneho / obecného úradu a komunikácia s občanmi

E.1 Zákon o slobodnom prístupe k informáciám

Jedným zo základných nástrojov otvorenosti voči verejnej kontrole je aj v prostredí samospráv Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Minimálnym štandardom by v tejto oblasti malo byť zverejnenie priameho kontaktu na podávanie infožiadostí, opisu postupu pri ich podávaní, ako aj pri odvolaniach. Za dobrú prax, ktorá spravidla vedie aj k následnému znižovaniu počtu žiadostí a s nimi súvisiacej administratívy, možno považovať aj proaktívne zverejňovanie poskytnutých odpovedí na infožiadosti na webstránke samosprávy. Dbať je pritom nutné na ochranu osobných údajov žiadateľov.

Príklad: Zverejňovanie odpovedí na žiadosti podľa Zákona o slobodnom prístupe k informáciám v Žilinskom samosprávnom kraji

E.2 Podnety, sťažnosti a otázky občanov

Rozšírenou a úspešnou platformou na nahlasovanie, sledovanie a vyhodnocovanie podnetov od občanov je na Slovensku predovšetkým Odkaz pre starostu. V prípade, ak samospráva túto službu pre občanov využíva, je vhodné aj jej propagovanie na viditeľnom mieste jej webstránky. Ďalším užitočným nástrojom na efektívnu komunikáciu s občanmi je zverejňovanie relevantných otázok občanov, vrátane tých mimo režimu Zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Zodpovedané odpovede môžu informačne poslúžiť aj ďalším obyvateľom samosprávy a odbremenit' úradníkov od vybavovania opakujúcich sa požiadaviek.

Príklad: Sekcia s otázkami občanov a odpoveďami radnice v Meste Trenčín

E.3 Základné údaje o úrade a jeho organizáciách

Informačne kvalitná úradná tabuľa patrí taktiež medzi základné a efektívne nástroje informovania a zapájania občanov do diania v samospráve. Užitočné je pritom, ak sú informácie na úradnej tabuli triedené a zverejňované v tematických celkoch, ktoré uľahčujú občanom orientáciu vo vyhľadávaní dôležitých informácií. Štandardom by pri úradnej tabuli mal byť aj archív, v ktorom môže verejnost' dôležité rozhodnutia či dokumenty vyhľadávať aj spätne.

Príklad: Úradná tabuľa Mesta Partizánske rozdelená v lište do tematických sekcií

E.4 Prístupnosť webovej stránky

Dobрым štandardom webstránok samospráv je ich prístupnosť aj pre príslušníkov národnostných menšín žijúcich v regióne, cudzincov alebo slabozrakých občanov. Potrebná miera rozsahu takto zverejňovaných údajov sa bude v každej samospráve podľa jej špecifik líšiť. Dostupné by však mali byť aspoň základné údaje o fungovaní, kompetenciách,

predstaviteľoch a dôležitých aktualitách v samospráve, ako aj kontakt na osobu komunikujúcu v jazyku národnostnej menšiny či v angličtine.

Príklad: Zverejnenie kontaktu pre anglicky hovoriacich návštevníkov na webstránke Bratislavského samosprávneho kraja

F. Rozhodovacia činnosť a vzťahy so súkromným sektorom

F.1 Verejné obstarávanie

Informácie o verejnom obstarávaní sú dnes v prostredí mnohých samospráv zverejňované na rôznych portáloch (ÚVO, EKS, Josephine, atď.), čo môže bežným občanom sťažovať možnosti verejnej kontroly. Preto je vhodné, ak radnica na svojom webe odkazy na všetky relevantné zdroje sumarizuje a linkuje a uľahčuje tak občanom orientáciu v informáciách o zákazkách samosprávy a jej organizácií. Pridanou hodnotou z hľadiska transparentnosti je aj zverejňovanie informácií o aktuálnych zákazkách s nízkou hodnotou, informácie o ktorých sú dnes často verejne dostupné len ex post v súhrnných správach.

Príklad: Zverejňovanie informácií o verejnom obstarávaní, vrátane zákaziek s nízkou hodnotou v bratislavskej mestskej časti Staré Mesto

F.2 Obchodné spoločnosti a externé služby

Obchodné spoločnosti založené samosprávami v mnohých prípadoch hospodária s ekvivalentom jednotiek až desiatok percent mestského rozpočtu a majú výrazný dosah na kvalitu poskytovaných služieb pre obyvateľov. Otvorená samospráva by preto mala mať ambíciu informovať aj verejnosť o hospodárení, rozhodovacích procesoch a službách týchto spoločností v čo najväčšom rozsahu. Základným predpokladom je vytvorenie samostatnej sekcie o obchodných spoločnostiach a iných organizáciách mesta na webstránke samosprávy, vrátane poskytnutia dôležitých súvisiacich informácií a odkazov. Takými môžu byť odkazy na webstránky týchto firiem, informácie o ich manažmente, výročné správy či plány a odpočet plnenia výkonnostných ukazovateľov.

Príklad: Informácie o obchodných spoločnostiach Mesta Žiar nad Hronom

F.3 Dotácie

Pridelovanie grantov a dotácií predstavuje v mnohých samosprávach výrazný impulz pre rozvoj aktivít v oblasti kultúry, športu, vzdelávania, sociálnych služieb a cestovného ruchu. Tieto schémy sú však zároveň náchylné na možné konflikty záujmov či arbitrálne rozhodovanie. Primárnym predpokladom na predchádzanie týmto rizikám je spracovanie jasných a vážených kritérií pre zostavenie zoznamu úspešných žiadateľov. Tieto kritériá by mali byť vopred prehľadne zverejnené, rovnako ako aj ich vyhodnotenie pri jednotlivých žiadostiach.

Príklad: Kritériá dotačného a grantového systému v Meste Žilina

F.4 Územné a stavebné konanie

Územný plán mesta a jeho zón predstavujú základné podklady pre informovanie o plánovanom rozvoji mesta. Z hľadiska užívateľov je pritom dobrou praxou, ak sú tieto

podklady zverejňované v geografickom informačnom systéme umožňujúcom zobrazovanie rôznych vrstiev dokumentácie podľa zvolených preferencií užívateľov. Takýto systém zároveň umožňuje prepojiť mapové podklady s ďalšími databázami samosprávy a poskytovať tak obyvateľom aj ďalšie užitočné vizualizácie, napríklad o dopravnej záťaži, parkovaní či bezpečnosti v meste.

Príklad: Geografický informačný systém Mesta Prešov

F.5 Nakladanie s majetkom

Kritika prípadov priamych predajov alebo prenájmov mestského majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa sa objavuje v médiách so železnou pravidelnosťou. Legislatívny rámec je v tomto ohľade naozaj pomerne voľný a často dochádza k nadužívaniu tohto inštitútu. Minimálnym štandardom otvorenej samosprávy by preto malo byť prehľadné zverejňovanie zámerov takýchto transakcií aj s ich odôvodnením v samostatnej sekcii na webstránke samosprávy. Dobrou praxou je aj precíznejšie inštitucionálne upravenie pravidiel takýchto predajov a prenájmov nad rámec všeobecnej úpravy v národnej legislatíve.

Príklad: Zverejňovanie zámerov predajov a prenájmov majetku cez osobitný zreteľ v Meste Ružomberok