ZOMOS
Združenie občanov miest a obcí Slovenska

ZORIENTUJ SA V SAMOSPRÁVE

Analýza transparentnosti

obcí Slovenska do 5 000 obyvateľov podľa vybraných ukazovateľov

Iceland Liechtenstein Norway
Active citizens fund

Projekt „Zorientuj sa v samospráve“ je podporený z programu ACF – Slovakia, ktorý je financovaný z Finančného mechanizmu EHP 2014 – 2021. Správcom programu je Nadácia Ekopolis v partnerstve s Nadáciou otvorenej spoločnosti Bratislava a Karpatskou nadáciou.

Úvod

Väčšie obce toho o sebe zverejňujú viac a rýchlejšie a spoľahlivejšie komunikujú. Na mieru otvorenosti má tiež priaznivý vplyv hospodárska sila regiónov: vyplýva to z analýzy transparentnosti obcí, ktorú v letných mesiacoch roku 2020 na vybratej vzorke obcí z celej Slovenskej republiky uskutočnilo občianske združenie Združenie občanov miest a obcí Slovenska (ZOMOS).

Prvé miesto v hodnotení ZOMOS obsadila obec Banka (okr. Piešťany) so stopercentným hodnotením. Druhú priečku si rozdelili 4 obce: Alekšince (okr. Nitra), Bartošova Lehôtka (okr. Žiar nad Hronom), Batizovce (okr. Poprad) a Zemianske Kostoľany (okr. Prievidza). Všetky 4 obce získali v hodnotení takmer 97 percent bodov.

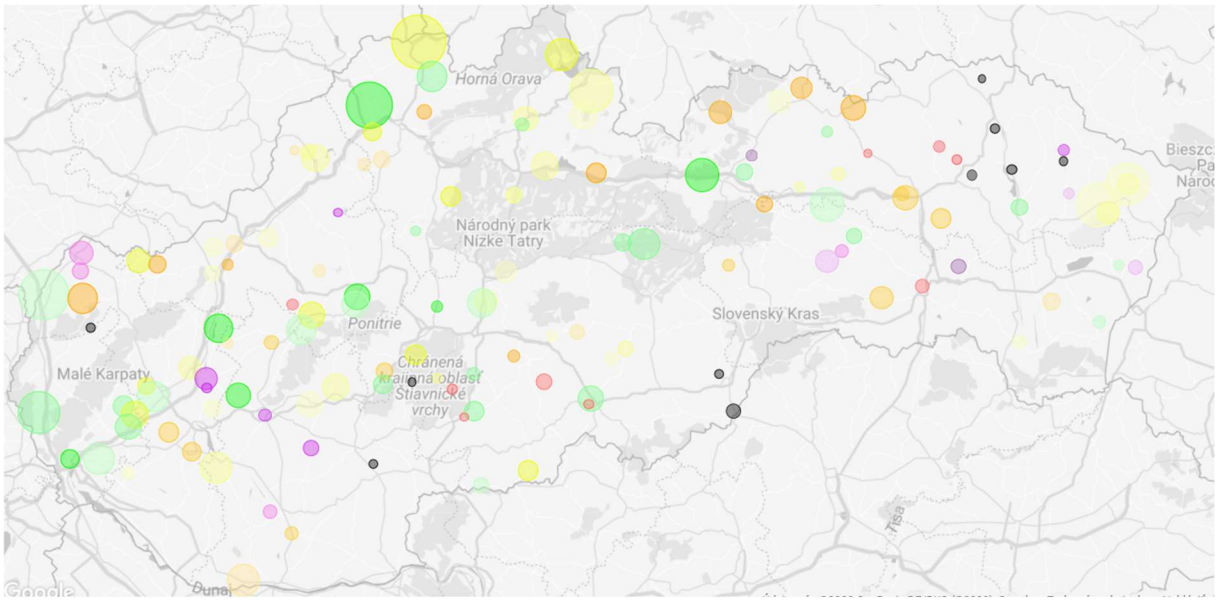
Podľa vyhodnotenia Hospodárenia obcí a vyšších územných celkov za rok 2019, ktoré publikovalo ministerstvo financií, predstavovali po vylúčení príjmových a výdavkových finančných operácií v roku 2019 príjmy obcí 5 133 035 tisíc eur a výdavky 5 051 803 tisíc eur. Rozpočtové hospodárenie obcí po vylúčení finančných operácií skončilo s prebytkom 81 233 tisíc eur.
V roku 2019 bolo do rozpočtov obcí poskytnutých celkovo 1 505 636 tisíc eur vo forme bežných a kapitálových grantov a transferov, z toho bežné granty a transfery tvorili sumu 1 199 965 tisíc eur a kapitálové granty a transfery čiastku 305 671 tisíc eur.[1]

Komunálna politika je neoddeliteľnou súčasťou našich životov a množstvo financií, ktoré pretekajú samosprávami je obrovské – takmer 85 % Slovákov by pracovalo celý mesiac za priemernú mzdu, aby tieto čísla naplnili. Približne päťtisíc kompetencií, ktoré sú v rukách miest a obcí, im dáva množstvo možností rozhodovať. Nie každá obec napĺňa všetky svoje kompetencie a aj úroveň poskytovaných služieb sa mení v závislosti od jej veľkosti a riadenia.
Miera spolurozhodovania občanov obcí je jedným z predpokladov kvalitného života a toho, že výsledok obecných investícií bude vyhovovať miestnym podmienkam a väčšine ľudí, ktorí tam žijú.

V OZ ZOMOS sme sa v rámci podpory transparentnosti malých obcí pri hľadaní dobrých príkladov rozhodli pozrieť sa na úroveň zverejňovania v menších obciach. Inšpiráciou bola aj iniciatíva Otvorená samospráva, kde TIS monitoruje dlhodobo 100 najväčších miest a VÚC. Pre veľký počet malých samospráv sme sa rozhodli urobiť rebríček na výberovej vzorke, ktorá by ukázala stav zverejňovania a prístupu k zapájaniu občanov reprezentatívne.
Cieľom analýzy bolo zistiť, ako obce plnia svoje povinnosti zverejňovať informácie o svojich orgánoch a hospodárení so zameraním na podporu občianskej participácie.

ZOMOS prieskum uskutočnil na vzorke 140 obcí v celej SR, pričom každý okres bol zastúpený dvoma obcami (okrem mestských okresov v Bratislave a Košiciach). Obce boli vybraté náhodne - zo začiatku a konca abecedy, iné kritérium ZOMOS nesledoval. Iba to museli byť samosprávy – obce bez štatútu mesta resp. mestskej časti v Bratislave a Košiciach a počet obyvateľov v nich nesmel prekročiť 5 tisíc. ZOMOS sa zameral predovšetkým na analýzu ich internetových stránok z hľadiska prítomnosti informácií o orgánoch obce, jej hospodárení a dokumentov upravujúcich základné procesy samosprávy (proces verejného obstarávania zákaziek s nízkou hodnotou, rokovací poriadok obecného zastupiteľstva a zásady nakladania s majetkom obce a pod.). ZOMOS tiež sledoval vybudovanie inštitucionálnej infraštruktúry zapájania obyvateľov do rozhodovania – či sú na to vytvorené mechanizmy v rokovacom poriadku obecného zastupiteľstva, v štatúte obce, či obec využíva zhromaždenia obyvateľov obce, elektronickú úradnú tabuľu a pod. ZOMOS testoval aj schopnosť obcí komunikovať elektronicky.

[1] https://www.mfsr.sk/files/archiv/23/vyhodnotenie2019.pdf



Mapa výsledkov: škála hodnotenia je od zelenej, žltej, oranžovej, červenej, fialovej až po čiernu. Veľkosť značenia zobrazuje počet obyvateľov samosprávy. Šesť obcí nemalo zriadené webové sídlo. Okrem jednej z nich mali všetky viac ako 100 obyvateľov. Viac vo vizualizácii.[2]

Metodika porovnávania obcí – základné ukazovatele

ZOMOS si pri určovaní metodiky dal za úlohu posudzovať možnosti zapájania občanov do samosprávy, kde základným predpokladom sú informácie o tom, čo sa bude v obci diať, prípadne o čom sa rozhoduje. Dokumenty, ktoré hovoria o pravidlách rozhodovania a spôsoby, ako je možné sa do procesu zapojiť v prípade, že občan zároveň nie je poslancom obecného zastupiteľstva, upravujú tieto možnosti a ľahký prístup k nim je jednou z deklarácií, že obec participáciu víta.

Pri hodnotení sme určili štyri základné oblasti porovnania:

- informácia o orgánoch obce,
- informácia o hospodárení,
- informácia o zapájaní obyvateľov do rozhodovania,
- forma komunikácie.

Informácia o orgánoch obce

Zverejnené kontaktné informácie, spôsob a organizácia fungovania samosprávy sú základnými predpokladmi možnosti obracať sa na orgány obce s otázkami či podnetmi. Preto sme túto oblasť určili ako prvoradú a pridelili jej celkovú váhovosť 38 %. Medzi vyhodnocované ukazovatele sme zaradili mená a kontakty na starostu obce, poslancov, hlavného kontrolóra, ale aj zloženie komisií, obecnej rady. Okrem toho sme hodnotili výpovednú hodnotu zápisníc, uznesenia a výstupy hlavného kontrolóra. Pri štatutároch sme sa zamerali na informácie o osobe starostu a majetkové priznanie. Ako bonus v kategórii informácii o orgánoch bolo zverejňovanie inej formy priebehu zasadnutí obecného zastupiteľstva, napríklad zvukový záznam alebo videozáznam rokovania.

[2] https://datastudio.google.com/u/0/reporting/70fb857a-a0d7-47e0-bac2-c20121762140/page/aPbfB

Informácie o hospodárení

Informácie o hospodárení boli zamerané na zverejňovanie rozpočtov obcí za aktuálne, ale aj predchádzajúce obdobia, záverečný účet obce a informácie týkajúce sa verejných obstarávaní. Základné dokumenty vypovedajú o rozdelení financií, o ich čerpaní, ale aj o dlhoch obce. Okrem toho sme sledovali zverejňovanie základných dokumentov týkajúcich sa nakladania s majetkom a to zásad o hospodárení a úpravu priebehu obstarávaní podlimitných zákaziek a zákaziek s nízkou hodnotou, ktorú obciam umožňuje upraviť zákon o verejnom obstarávaní. Pri zverejňovaní zmlúv, faktúr a objednávok sme sa zamerali aj na kvalitu zverejňovania. Považujeme za dobrý model, ak obce svoje dáta zverejňujú vo forme, s ktorou sa dá ďalej pracovať napr. tabuľkové prevedenie s ktorým je ďalej pracovať. Informácie o hospodárení obce mali v celkovom hodnotení váhovosť 34 %.

Informácia o zapájaní obyvateľov do rozhodovania

Na aktívnu participáciu je dôležité mať informácie včas a v prijateľnej podobe. Preto sme v tejto sekcii upriamili pozornosť na úradnú tabuľu obce, jej elektronickú formu, ale aj archív a možnosť vyhľadávať aktívne aj staršie oznamy. Zároveň nás zaujímalo, či má obec zverejnený štatút a rokovací poriadok, kde sú uvedené základné kompetencie, ale aj možnosť vystúpiť počas rokovania pre občanov nad rámec zákona. Zaujímali sme sa tiež, či má obec upravené podmienky verejného zhromažďovania obyvateľov obce. Bonusové body sme prideľovali za realizáciu inej formy inštitucionálneho zapojenia obyvateľov do samosprávy. Napríklad formou ankiet alebo iných spôsobov prieskumov či rozhodovania. Váha týchto informácií bola 22 %.

Forma komunikácie

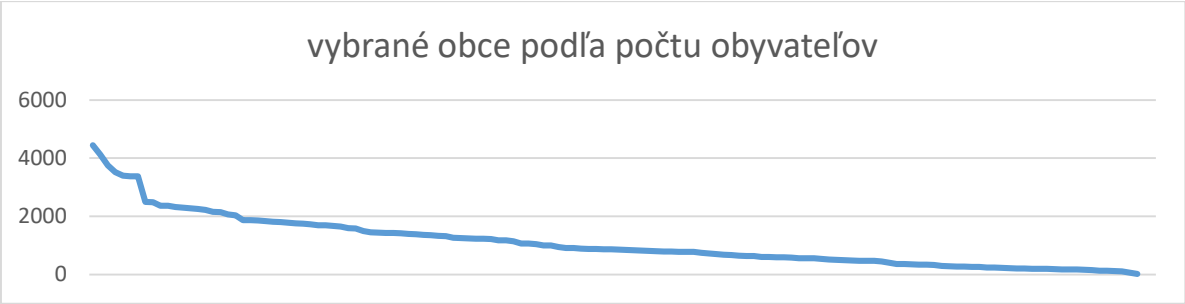
Forma komunikácie bola posledným kritériom s váhovosťou na úrovni 6 % . Túto kategóriu sme robili ako prieskum využívania zákonnej povinnosti obcí komunikovať prostredníctvom elektronických schránok. Poslali sme každej obci elektronickou schránkou cez slovensko.sk žiadosť o poskytnutie dokumentov v zmysle zákona o prístupe k informáciám. Obce, ktoré na žiadosť nereagovali, sme následne kontaktovali mailom. Táto kategória výsledok ovplyvňovala minimálne, poskytla však základný obraz o implementácii dokumentov týkajúcich sa verejnej správy v podmienkach samosprávy na Slovensku.

Zhrnutie výsledkov

Prvé miesto a celkové hodnotenie **100 % získala obec Banka** pri Piešťanoch, ktorá z celkového hodnotenia nestratila ani jeden bod, a to napriek tomu, že časť sledovaných údajov nie je povinne zverejňovaná.

Väčšie obce toho o sebe zverejňujú viac a rýchlejšie a spoľahlivejšie komunikujú. Rovnako z výsledkov vyplynulo, že kvalitu zverejňovania ovplyvňuje hospodárska sila regiónu.

Analýza sa zameriavala primárne na malé obce do 2000 obyvateľov, ktoré tvoria 86% vzorky. Z dôvodov porovnateľnosti sme horný limit počtu obyvateľov určili na 5000 obyvateľov. Záverečná vzorka tak splnila stanovené výberové kritéria a korešponduje aj s celoslovenským priemerom, ktorý je v cca 84% obcí do 2000 obyvateľov.

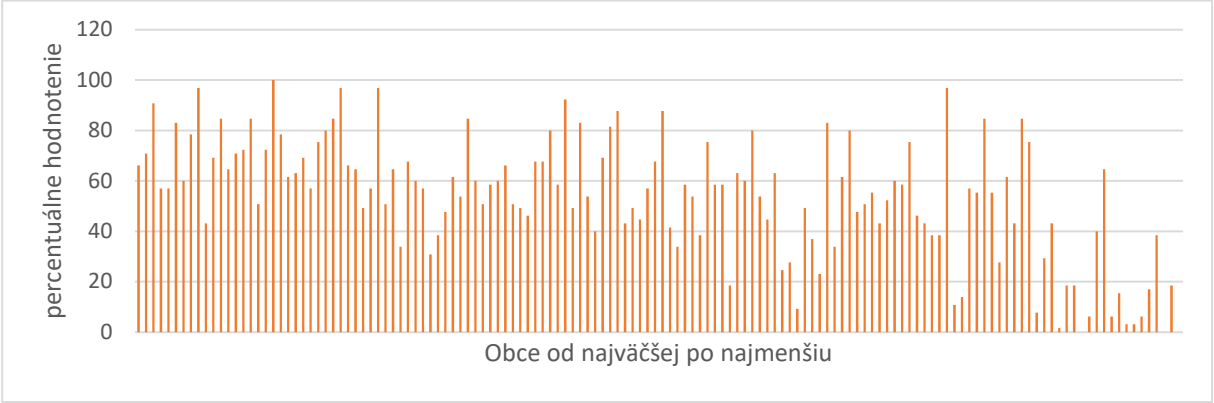


Dostupnosť informácií na webových sídlach obcí

Z celkovej vzorky 4,2 % obcí nemá zriadené, alebo dohľadateľné webové sídlo. Tieto obce majú, s výnimkou jednej, viac ako sto obyvateľov.

Známku **A+** získalo celkovo 7 obcí, pričom iba Bartošova Lehôtka má menej ako 500 obyvateľov (352). Výsledky však preukázali, že situácia vo väčších obciach je stabilnejšia. Menšie obce vykazujú výraznejšie rozdiely a mohlo by to poukazovať na to, že spôsob a kvalita zverejňovania viac závisia od osoby starostu, v ktorého kompetencii je rozhodovanie o webovom sídle. Zároveň v prípade, že prejaví iniciatívu, dokáže zverejňovať efektívne aj s nízkymi nákladmi. Väčšina poskytovateľov softvérov pre samosprávy má zabezpečený systém exportu dát a preto v prípade záujmu nie je veľký problém údaje publikovať.

Na grafe je viditeľné, že ak obce zoradíme podľa počtu obyvateľov, tak okrem klesajúcej tendencie sú zrejmé výrazné rozdiely aj medzi obcami všetkých veľkostných kategórii. Táto skutočnosť potvrdzuje, že rozhodujúcim je záujem vedenia obcí o túto agendu.

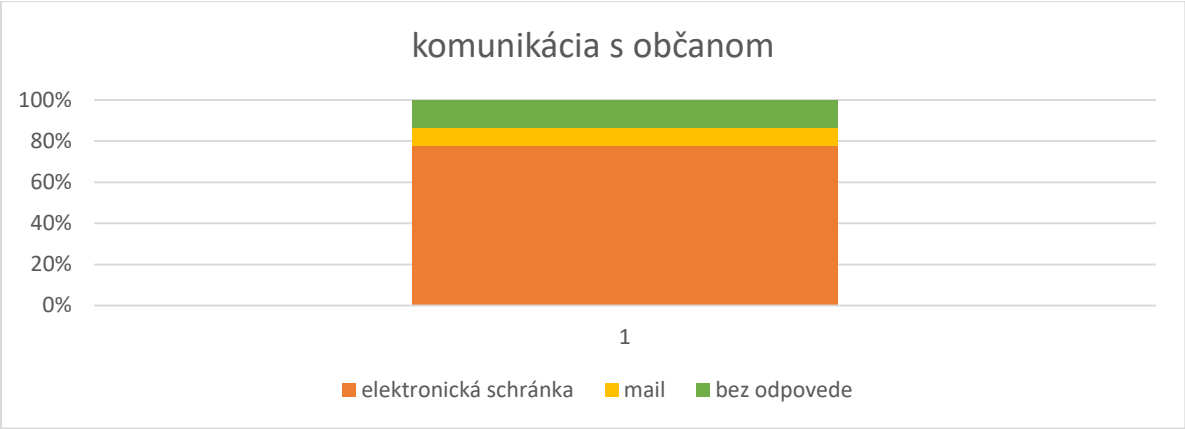


Komunikácia obcí prostredníctvom žiadosti o informácie

Okrem analýzy webov sme sa zamerali na to, ako obce využívajú elektronickú komunikáciu prostredníctvom elektronických schránok. Na žiadosť prostredníctvom portálu slovensko.sk odpovedalo celkom 78 % obcí.

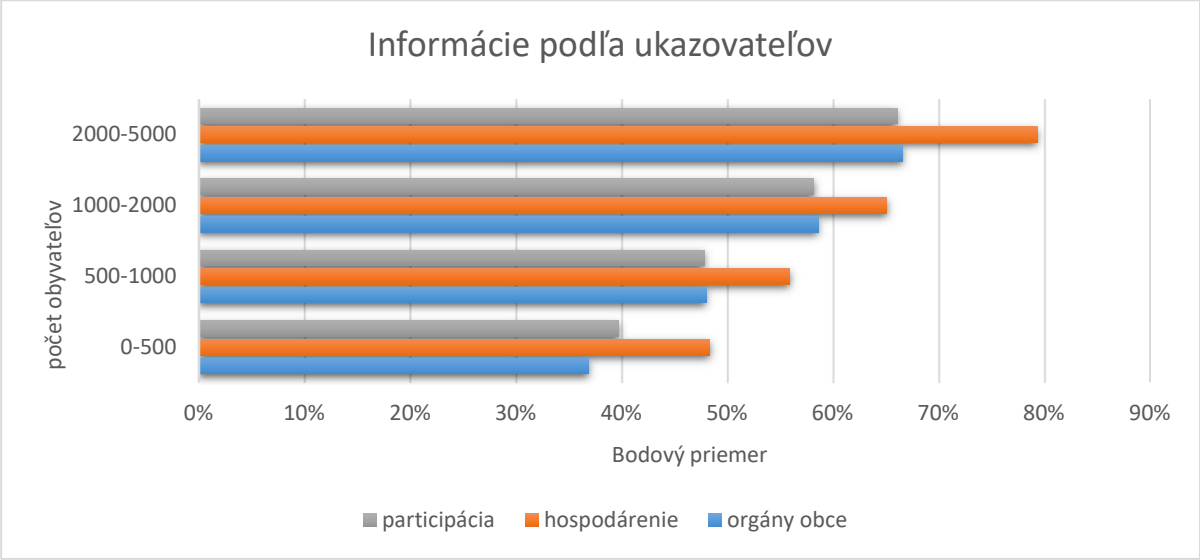
Na prvý pohľad sa zdá, že to nie je zlý výsledok. Zákonná povinnosť orgánov verejnej moci je ustanovená už od roku 2016, a preto skutočnosť, že 9 % obcí reagovalo na bežný mail, znamená pravdepodobnosť, že elektronickú schránku nevyužívajú, a to i napriek tomu, že sa pošta javila ako doručená. Viac ako 13 % obcí vôbec nereagovalo na žiadosť v zmysle zákona o prístupe k informáciám.

Spaušalizované by to mohlo znamenať, že občania viac ako 350 slovenských obcí nemôžu komunikovať so svojím úradom elektronickou formou. Medzi obcami, ktoré nereagovali na žiadosť v zmysle zákona o slobodnom prístupe k informáciám, boli tri obce nad 1 200 obyvateľov, kde je predpoklad dobre fungujúceho obecného úradu, a dve obce s menej ako 100 obyvateľmi.



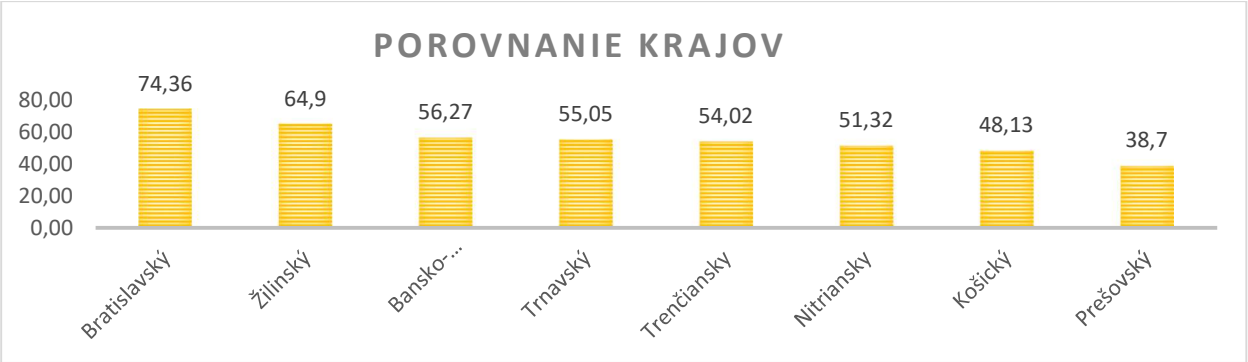
Hodnotenie podľa dôrazu na jednotlivé ukazovatele

Porovnaním bodových hodnotení sme zisťovali aj dôležitosť informácií pre poskytovateľa z pohľadu ich štruktúry a veľkostnej kategórie obcí. Z porovnania je zrejmé, že s veľkosťou obcí klesá aj informovanosť. Zároveň sa ukazuje, že obce najlepšie pristupujú k dátam o hospodárení, ktoré sú pravdepodobne najviac sledované verejnosťou, a povinnosť mať ich prístupné bola najširšie medializovaná.



Hodnotenie podľa regiónov

Z ďalšej analýzy vyplynulo, že na mieru otvorenosti má tiež priaznivý vplyv hospodárska sila regiónov. Preukazuje to takmer 50 % rozdiel medzi bratislavským a prešovským krajom.



Špecifikom prešovského kraja je riedka osídlenosť a mnoho malých sídiel. Zároveň má prešovský kraj dlhodobo najnižší vývoj HDP na jedného obyvateľa podľa krajov. V roku 2017 to bolo o viac ako 2/3 menej, ako je HDP v bratislavskom kraji, ktorý je v porovnaní na prvej priečke. Jedným z dôvodov môže byť usporiadanie priorít od základných potrieb po nadstavbu, keď potreba transparentnosti a informovanosti je v hodnotení na nižších priečkach.

Výsledky hodnotenia

Obec	Počet obyvateľov	stupnica hodnotenie	Výsledok
Banka	2060	100,00	A+
Batizovce	2481	96,92	
Zemianske Kostoľany	1752	96,92	
Alekšince	1669	96,92	
Bartošova Lehôtka	352	96,92	
Snežnica	1055	92,31	
Veľké Rovné	3750	90,77	
Žakovce	907	87,69	A
Žalobín	855	87,69	
Závadka nad Hronom	2317	84,62	
Zborov nad Bystricou	2215	84,62	
Vidiná	1775	84,62	
Vištuk	1357	84,62	
Bajerovce	290	84,62	
Veľký Čepčín	252	84,62	
Zohor	3380	83,08	
Brehy	1040	83,08	
Bziny	582	83,08	
Bacúch	911	81,54	
Blatné	1801	80,00	
Bzovík	1165	80,00	
Žakarovce	716	80,00	
Babiná	550	80,00	

Žehra	2498	78,46	A-
Badín	2028	78,46	
Bystričany	1805	75,38	
Balog nad Ipľom	788	75,38	
Bajany	466	75,38	
Baškovce	238	75,38	
Biely Kostol	2254	72,31	
Zálesie	2144	72,31	
Bošany	4123	70,77	
Brodské	2277	70,77	
Zubrohlava	2359	69,23	B+
Báhoň	1856	69,23	
Hlboké nad Váhom	936	69,23	
Vrbovce	1491	67,69	
Želovce	1215	67,69	
Vyhne	1167	67,69	
Zvončín	864	67,69	
Čierne	4453	66,15	
Žabokreky nad Nitrou	1739	66,15	
Belá - Dulice	1251	66,15	
Diakovce	2291	64,62	B
Žihárec	1720	64,62	
Žaškov	1590	64,62	
Baďan	172	64,62	
Dohňany	1868	63,08	
Bešeňová	773	63,08	
Žlkovce	660	63,08	
Žitavany	1869	61,54	
Beckov	1387	61,54	
Báč	551	61,54	
Vyšný Slavkov	262	61,54	
Belá	3380	60,00	
Babín	1442	60,00	
Brezovica	1347	60,00	
Zemplínske Hámre	1261	60,00	
Breznička	743	60,00	
Zlatno	472	60,00	
Vlkanová	1318	58,46	B-
Zamarovce	1141	58,46	
Borinka	821	58,46	
Valaská Dubová	786	58,46	
Zemianske Podhradie	774	58,46	
Žiar	468	58,46	
Zlaté Klasy	3516	56,92	
Belá nad Cirochou	3399	56,92	
Zuberec	1835	56,92	

Beladice	1689	56,92	
Vyšné Ružbachy	1438	56,92	
Zemianske Sady	866	56,92	
Bajka	330	56,92	
Zemplínsky Branč	508	55,38	
Vígľašská Huta - Kalinka	318	55,38	
Žíp	277	55,38	
Ždiar	1378	53,85	C+
Brestovec	998	53,85	
Arnutovce	809	53,85	
Abranovce	696	53,85	
Dolný Vadičov	482	52,31	
Zemné	2152	50,77	
Štefanov	1646	50,77	
Čirč	1321	50,77	
Veselé	1234	50,77	
Beňadiková	536	50,77	
Župčany	1690	49,23	C
Žabokreky	1225	49,23	
Abrahám	1055	49,23	
Župkov	873	49,23	
Závada	596	49,23	
Ždaňa	1416	47,69	
Železná Breznica	550	47,69	
Bajč	1222	46,15	
Vyšná Slaná	463	46,15	
Zbyňov	873	44,62	C-
Detvianska Huta	677	44,62	
Zlatná na Ostrove	2364	43,08	
Adamovské Kochanovce	888	43,08	
Bodiná	494	43,08	
Žitná - Radiša	443	43,08	
Borčany	259	43,08	
Ardanovce	207	43,08	
Zubák	836	41,54	
Žbince	991	40,00	
Abramová	177	40,00	
Bojničky	1419	38,46	D+
Bohunice	799	38,46	
Žitavce	396	38,46	
Zubné	353	38,46	
Zbudská Belá	116	38,46	
Zliechov	592	36,92	
Andovce	1579	33,85	D
Vrádište	828	33,85	
Držkovce	577	33,85	

Helcmanovce	1424	30,77	
Adidovce	221	29,23	D-
Záhor	635	27,69	
Abrahámovce	269	27,69	
Bačka	638	24,62	E+
Bačkovík	585	23,08	
Zlaté	774	18,46	E
Ábelová	196	18,46	
Záskalie	194	18,46	
Žibritov	61	18,46	
Vysoká	121	16,92	
Ardovo	163	15,38	
Želmanovce	331	13,85	E-
Abrahámovce	341	10,77	
Abovce	626	9,23	F
Babie	236	7,69	
Vyšný Hrabovec	186	6,15	
Baldovce	169	6,15	
Žiar	126	6,15	
Žemliare	151	3,08	
Vysoká	144	3,08	
Bílkove Humence	205	1,54	
Baňa	187	0,00	
Brestov nad Laborcom	102	0,00	
Belejovce	15	0,00	

Záver

Cieľom analýzy bolo získať obraz o celkovom poskytovaní informácií obcami do 5 000 obyvateľov so zameraním na participáciu. Rozhodujúcim vstupom bola možnosť verejnosti získavať základné informácie z domova elektronicky, kontaktovať orgány obce, alebo nimi zriadené poradné orgány, vystupovať na zastupiteľstve, či verejne sa zhromažďovať.
Prieskum webových sídiel preukázal, že obce na Slovensku majú stále problém s plnením aj zákonnom stanovených štandartov zverejňovania a tento sa zvýrazňuje s klesajúcim počtom obyvateľov. Čiastočným riešením by mohlo byť aj odbremenenie obcí od obrovského množstva povinností, ktoré nezohľadňujú veľkosť obce, ani jej možnosti ich napĺňať nielen kvantitatívne, ale najmä kvalitatívne. Zároveň sa preukazuje, že je potrebné dôsledne vyžadovať zákonnosť vo všetkých kompetenčných oblastiach, a tak zabezpečovať zodpovednejší prístup k moci, než je tomu v súčasnosti. K tomuto by mohli prispieť predovšetkým okresné úrady, v kompetencii ktorých je riešenie priestupkov, rovnako ako okresné prokuratúry dozorujúce dodržiavanie zákonnosti v samospráve.

Transparentnosť v rozhodovaní sa stala v modernej dobe pojmom, ktorý sa hojne využíva v predvolebných kampaniach, nahlas sa o nej hovorí a máme aj legislatívu, ktorá upravuje základné pravidlá zverejňovania. Verejné registre a rôzne druhy dát, ktoré sú zverejňované na úrovni štátu, prispievajú k možnosti lepšej kontroly a pomáhajú odkrývať mnohé kauzy. Nie vždy to stačí.
Našou snahou je posilňovať participáciu aj dobrou možnosťou vyhľadať a posudzovať relevantné

informácie a zároveň mať možnosť o výstupoch verejne komunikovať s obcou. Všetky tieto možnosti prispievajú ku kvalitnej verejnej kontrole a zabezpečujú, aby sa transparentnosť nestala iba vyprázdneným marketingovým pojmom.

Autori:

Metodika: Ivan Rončák

Spracovanie: Milena Veresová

Dáta sme zbierali v mesiacoch júl a a august 2020 s významným prispením dobrovoľníkov.

Ďakujeme!