

## HODNOTENIE TROCH ROKOV ČINNOSTI VLÁDY SR A NÁRODNEJ RADY SR V OBLASTI BOJA PROTI KORUPCII

Tretí rok pôsobenia vládnej koalície je možné hodnotiť z viacerých hľadísk, pričom Transparency International Slovensko (TIS) predkladá hodnotenie z hľadiska problematiky korupcie.

V rámci tohto hodnotenia sa zameriavame na tri oblasti – hodnotenie formálnej organizácie boja s korupciou vládnu koalíciou v treťom roku jej pôsobenia, ďalej predkladáme súbor systémových opatrení, ktoré boli prijaté v treťom roku pôsobenia vlády Róberta Fica, a ktoré hodnotíme pozitívne z hľadiska dopadov na rozsah korupcie na Slovensku, ako aj súbor systémových opatrení a aktivít, ktoré hodnotíme negatívne z hľadiska dopadov na rozsah korupcie na Slovensku a boli prijaté v treťom roku vládnutia pod vedením Roberta Fica. V závere uvádzame súhrnné hodnotenie pôsobenia vlády SR Róberta Fica v oblasti potierania korupcie v treťom roku vládnutia, a to v podobe známky.

Za účelom vypracovania predkladanej hodnotiacej správy TIS oslovila 40 odborníkov (návratnosť bola 50%), ktorí sa venujú problematike činnosti verejného sektora, a ktorí jej pomohli identifikovať konkrétne kroky súčasnej vlády, ktoré majú dopad na rozsah korupcie vo verejnom sektore SR – a to jednak pozitívny ako aj negatívny, ako aj určiť výsledné súhrnné hodnotenie pôsobenia vlády Róberta Fica v treťom roku vládnutia v oblasti potierania korupcie. Za ich odbornú pomoc im ďakujeme.

### Hodnotenie

#### 1. Formálna organizácia boja s korupciou vládnu koalíciou v treťom roku jej pôsobenia

Vláda SR za uplynulé tri roky **nepripravila a neprijala svoj Protikorupčný program**, ktorý by umožnil verejnú kontrolovateľnosť naplnenia politických sľubov v danej oblasti.

Vláda SR zároveň **nevytvorila dostatočnú organizačnú kapacitu** na zaoberanie sa touto agendou. V rámci Úradu vlády pôsobí Odbor ochrany finančných záujmov EÚ a boja proti korupcii Úradu vlády SR, ktorý je však kapacitne poddimenzovaný a nevyvíja v súčasnosti dostatok aktivít.

Uznesenie vlády SR<sup>1</sup>, ktorým bol poverený podpredseda vlády a minister vnútra SR predkladať návrhy legislatívnych zámerov alebo návrhy zákonov v oblasti boja proti korupcii, ktoré nie sú v pôsobnosti žiadneho ústredného orgánu štátnej správy SR a návrhy iných opatrení v oblasti boja proti korupcii, nebolo doteraz naplnené.

Danej agende sa výraznejšie nevenujú ani jednotlivé ústredné orgány štátnej správy.

---

<sup>1</sup> Uznesenie vlády SR 323/2007 z 4. apríla 2007.

## **2. Konkrétne opatrenia prijaté v treťom roku vládnutia vlády Roberta Fica, ktoré môžu mať pozitívny dopad na rozsah korupcie vo verejnom sektore SR**

Prvým pozitívnym opatrením, ktoré označili hodnotitelia a môže mať dopad na obmedzenie korupcie vo verejnom sektore na Slovensku, je **novela zákona o verejnom obstarávaní**. Danou novelou sa znížili finančné limity na obstaranie neprioritných služieb bez využitia súťažných postupov a zaviedli sa viaceré informačné povinnosti pri obstarávaní neprioritných služieb. Hoci zákonodarcovia nepristúpili k zrušeniu inštitútu neprioritných služieb, predmetná novela je podľa hodnotiteľov krokom správnym smerom.

Druhým opatrením, ktoré vnímali hodnotitelia pozitívne, je **novela zákona o majetku obcí a vyšších územných celkov (VÚC)**. Novela zavádza povinnosť predávať a prenajímať majetok s využitím súťažných metód, cez verejnú súťaž alebo dražbu alebo za takú cenu, aká bola určená znaleckým posudkom. Novela tiež zaväzuje obec a VÚC informovať verejnosť o predaji. Novelou sa teda znižuje šanca predávať majetok za nižšiu cenu ako trhovú, obmedzuje sa priestor pre „kamarátske predaje“ a vytvárajú sa predpoklady pre transparentnejšie nakladanie s majetkom samospráv. Za slabé miesto novely možno považovať možnosť výnimky „v prípadoch hodných osobitného zreteľa“, kedy priamy predaj môže schváliť trojpäťtinová väčšina poslancov. V máji 2009 prezident SR vrátil novelu tohto zákona do parlamentu. Vzhľadom na to, že následne prerokovávanie predmetného zákona znamenalo zjemnenie povinnosti týkajúcich sa používať verejnú súťaž pri predaji majetku obcí a vyšších územných celkov, uvedené rozhodnutie prezidenta SR ako aj následne parlamentu hodnotíme negatívne.

Ako ďalšie pozitívne opatrenie je vnímaný zákon č. 394/2008 Z.z., **ktorý mení zákon č. 172/2004 Z.z. o prevode vlastníctva nehnuteľného majetku vo vlastníctve SR na obec alebo VUC** - hovorí o tom, že ak do 30 dní od rozhodnutia o prebytočnosti majetku oň neprejaví záujem žiadna štátna rozpočtová alebo príspevková organizácia, musí sa vykonať ponukové konanie. Doteraz tento majetok automaticky pripadol obci, na území ktorej sa majetok nachádzal. Nový postup, podľa slov hodnotiteľov, znižuje šance na „dohadzovanie“ majetku spriatelеныm osobám.

Spomedzi ďalších pozitívne hodnotených opatrení uvádzame **novelu zákona o politických stranách a hnutiach**, ktorá zvyšuje transparentnosť pri prijímaní darov a zavedenie povinnosti pre obce **ohlasovať PPP projekty Ministerstvu financií SR**.

## **3. Konkrétne opatrenia prijaté v treťom roku vládnutia vlády Roberta Fica, ktoré môžu mať negatívny dopad na rozsah korupcie vo verejnom sektore SR**

Hodnotitelia ako negatívne opatrenie prijaté súčasnou vládou vnímajú „**protikrízovú**“ **dohodu predsedu vlády so Združením miest a obcí Slovenska (ZMOS)** o tom, že vláda nebude podporovať žiadne opatrenia bez súhlasu ZMOS výmenou za skrátenie príjmov zo štátneho rozpočtu. Týmto opatrením sa vytvorila možnosť pre samosprávy nezabezpečiť vyrovnanosť

rozpočtu a prijímať schodkové rozpočty, teda žiť na úkor budúcnosti. Samospráva tak môže z tržieb za obecný majetok financovať bežné výdavky, čo jeden z hodnotiteľov označil ako „cestu prejedania majetku“. Zároveň negatívne hodnotíme snahy ZMOS a rozhodnutie prezidenta SR nepodpísať novelu zákona o **majetku obcí a vyšších územných celkov**.

Vážnym negatívnym rozhodnutím v kontexte potierania korupcie v ostatnom roku je **zrušenie Špeciálneho súdu**, na ktorom sa podieľali minister spravodlivosti Štefan Harabín a poslanci všetkých politických strán súčasnej vládnej koalície. V uvedenom kontexte je potrebné uviesť, že dňa 18.6.2009 parlament rozhodol o vytvorení Špecializovaného trestného súdu, ktorý nahradí Špeciálny súd. Týmto zákonom boli vyriešené výhrady Ústavného súdu SR a rozšírená jeho právomoc. Zákon zatiaľ nevyšiel v Zbierke zákonov.

Ďalším negatívne vnímaným opatrením bol zákon č. 528/2008 Z.z. o **pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskych spoločenstiev** z decembra 2008, ktorý, ako uviedli hodnotitelia, mohol riešiť nástroje zvyšovania transparentnosti a objektívnosti pri prerozdeľovaní zdrojov, namiesto toho však riešil iba formálne aspekty. Oblasť rozhodovania o pridelovaní eurofondov je v porovnaní s minulým obdobím vnímaná ako netransparentnejšia a s väčším korupčným potenciálom.

Za negatívne opatrenie je považovaný aj **zákon o stimuloch pre výskum a vývoj**, ktorým sa ustanovila právomoc ministra školstva rozhodovať o stimuloch pre podnikateľov do výšky 2 milióny EUR. Nad uvedenú sumu rozhoduje vláda SR, ktorá nedisponuje expertízou a experti – hodnotitelia sú vyberaní ministerstvom školstva, ich posudky zároveň nemajú záväzný charakter. Minister školstva SR teda podľa slov hodnotiteľov ovplyvňuje výber projektov priamo aj nepriamo. Zákon navyše neupravuje proces výberu, a tento má byť definovaný ministrom školstva. V súvislosti s týmto zákonom teda možno hovoriť o znižovaní verejnej kontroly a veľmi širokých právomociach ministra.

Ako ďalšie negatívne opatrenia boli vnímané napr. zákon č. 539/2008 Z.z. o **podpore regionálneho rozvoja** (z novembra 2008), ktorý mohol riešiť nástroje transparentnosti a objektivity pri alokácii zdrojov, namiesto toho však rieši iba formálne aspekty, ďalej **zvýšenie právomocí ministra životného prostredia pri nakladaní s prostriedkami, rozdeľovanie štátnych fondov a rezerv** (rezerva predsedu vlády, Úradu vlády SR, Enviromentálny fond, sociálne podniky a pod.), pri ktorej podľa slov hodnotiteľov dochádza k „realizácii stranického klientelizmu v praxi a navádzanie predstaviteľov samosprávnych orgánov na politickú a osobnú lojalitu voči stranám vládnej koalície“, čo vedie k „politicky motivovanému rozdeľovaniu verejných financií svojim politickým a iným podporovateľom“.

Nemožno opomenúť tiež **zrušenie degresívnej marže na nemocničné lieky**, ktorá umožňuje preferovanie distribútorov a zvyšuje netransparentnosť či **novelu zákona o službách zamestnanosti**, ktorá umožňuje žiadateľovi o priznanie postavenia sociálneho podniku do 31. decembra 2010 obísť povinnosť využiť najmenej 30% zisku na vytváranie nových pracovných miest alebo zlepšovanie pracovných podmienok.

Spomedzi ďalších negatívne vnímaných aktivít v treťom roku pôsobenia súčasnej vlády možno uviesť opakované **odmietanie štátnych orgánov poskytovať verejnosti informácie, disciplinárne postihy sudcov kritizujúcich pomery v justícii**, pri ktorých sa nevyužívali rovnaké postupy a prísnejšie tresty dostali práve kritici, **opakované útoky predsedu vlády na médiá<sup>2</sup>** či **súkromné zdravotné poisťovne**.

Negatívne boli hodnotené aj **vyjadrenia predsedu vlády**, ktorými verejne legitimizoval stránky klientelizmu<sup>3</sup>, teda uprednostňovanie starostov zo strán vládnej koalície, ďalej niekoľko mesačné nekonanie v kauze netransparentne pridelenej verejnej zákazky známej ako „nástenkový tender“, ako aj skutočnosť, že novým ministrom výstavby sa stala osoba, ktorá bola zainteresovaná do pridelenia problémovej verejnej zákazky, kvôli ktorej odstúpil predchádzajúci minister výstavby.

Negatívne hodnotené boli nielen opatrenia a aktivity vlády za uplynulý rok, ale tiež nečinnosť vlády v oblasti boja proti korupcii a zvyšovania transparentnosti. V súvislosti s tým možno spomenúť **minimálnu víziu štrukturálnych zmien** v sektoroch náchylných na korupciu, ako napríklad zdravotníctvo či súdy, ďalej neodstránenie noviel zákonov, ktoré sú v rozpore s Aarhuským dohovorom a **obmedzujú právo verejnosti na účasť v konaniach**, čím sa obmedzuje možnosť verejnej kontroly. Negatívne bol hodnotený aj fakt, že napriek odvolávaniu ministrov **nebola voči žiadnemu z nich vyvedená osobná hmotná alebo trestnoprávna zodpovednosť**. Slovanmi jedného z hodnotiteľov, „vo verejnosti to síce buduje imidž Róberta Fica ako nekompromisného bojovníka proti klientelizmu, avšak začína tu vznikať fenomén 'jednorazového ministra'. Z klobúka vytiahnutý neodborník, politický nominant, zrealizuje veľký netransparentný kšeft a následne je vymenený ďalším neodborníkom, ktorý vo funkcii vydrží dovtedy, kým médiá neodhalia ďalší kšeft.“ Aj pri odvolávaní ministrov sa uplatňoval selektívny princíp, na ktorý poukazuje prípad ministra financií SR Jána Počiatka. Ten dostal od predsedu vlády SR „žltú kartu“ a dodnes napríklad vierohodne nevysvetlil, ako cestoval na preteky do Monaka. Ani ďalšia kauza spojená so zvláštnym urovnaním súdneho sporu TIPOS nestála tohto ministra stoličku. Za ďalšie prejavy nečinnosti možno pokladať **nezrušenie zmlúv u verejných zákaziek**, ktoré charakterizovala nehospodárnosť pri nakladaní s verejnými financiami a porušenie princípov verejného obstarávania (tzv. nástenkový tender, súťaž na digitálne vysielanie, súťaž na elektronické mýto, obstarávanie rekonštrukcie bratislavského hradu, netransparentný predaj emisií a pod.).

Výrazne negatívne možno zároveň hodnotiť **nefunkčný systém regulácie konfliktu záujmov**. Nefunkčnosť tohto systému sa napríklad prejavila neschopnosťou reagovať na konanie poslanca Jána Slotu (SNS), ktorého majetkové pomery zjavne nekorešpondujú s deklarovávaným majetkom. V takomto prípade by mala poslancovi hroziť strata mandátu.

---

<sup>2</sup> „Ficove urážky“. (Zoznam vybraných výrokov Roberta Fica), eTrend, 31.10.2008. Dostupné na: <http://blogy.etrend.sk/inekomentary/ficove-urazky/148122.html>

<sup>3</sup> „Fico: Sympatizanti koalície nesmú byť diskriminovaní.“ Sme, 22.08.2008. Dostupné na: <http://komentare.sme.sk/c/4037865/fico-sympatizanti-koalicie-nesmu-byt-diskriminovani.html>

#### **4. Súhrnné hodnotenie pôsobenia vlády Róberta Fica v treťom roku vládnutia v oblasti potierania korupcie.**

Súhrnné hodnotenie pôsobenia súčasnej vlády podľa spriemerovaných znáмок hodnotiteľov vyjadruje **známka 4,3**.

Vo všeobecnosti je pôsobenie vlády v oblasti boja proti korupcii za dané obdobie vnímané ako podporujúce atmosféru tolerovania korupcie. Charakterizuje ho absencia systémových krokov pre potieranie korupcie, vláda stále nenadviazala na aktivity spojené s implementáciou protikorupčného programu predchádzajúcej vlády a neprijala zásadnejšie protikorupčné opatrenia.

**Zoznam hodnotiteľov 3. roka pôsobenia vlády Roberta Fica**

**Banas Milan**, advokátska kancelária SKLegal  
**Beblavý Miroslav**, SGI – Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť  
**Benč Vladimír**, SFPA – Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku  
**Bohumil Olach**, týždenník Obecné noviny  
**Čavojec Jozef**, denník SME  
**Gyárfášová Oľga**, IVO – Inštitút pre verejné otázky  
**Jurzyca Eugen**, INEKO – Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy  
**Králiková, Renáta**, SGI - Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť  
**Kunder Peter**, AFP – Aliancia Fair Play  
**Lifka Robert** – nezávislý poslanec mesta Trenčín  
**Marušinec Ján**, MESA 10 – Centrum pre ekonomické a sociálne analýzy  
**Mesežnikov Grigorij**, IVO – Inštitút pre verejné otázky  
**Nechala Pavel**, TIS – Transparency International Slovensko  
**Nemec Juraj**, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici  
**Slíšková Nora**, týždenník Žurnál  
**Smatana Juraj**, Klub Strážov, o.z.  
**Šípoš Gabriel**, INEKO – Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy  
**Vlach Jiří** – spolupracovník TIS  
**Žitňanský Eduard**, dvojtýždenník Profit  
**Žitňanský Róbert**, týždenník Týždeň