

**Koncepcia rozvoja, fungovania a riadenia
Úradu na ochranu oznamovateľov
protispoločenskej činnosti**

Ing. Martin Rajňák;
kandidát na predsedu Úradu na ochranu
oznamovateľov protispoločenskej činnosti

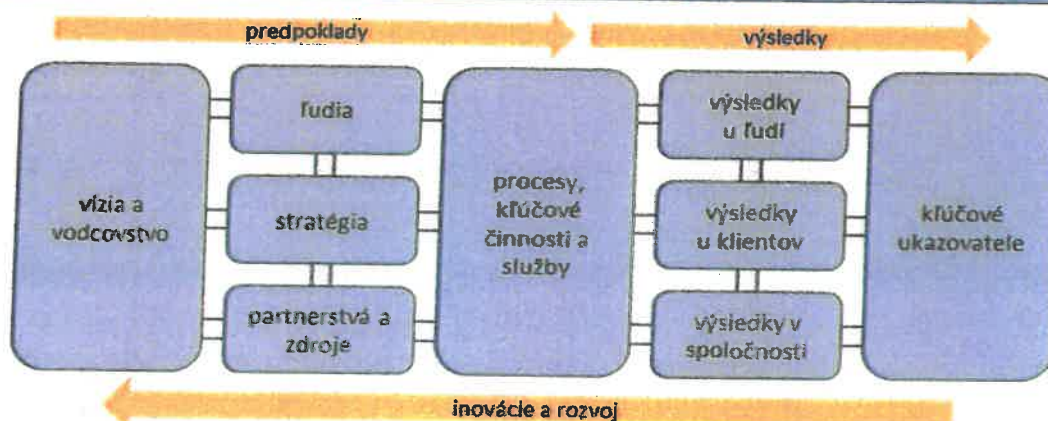
September 2019

Úvod

Tento dokument bol vytvorený v súvislosti s kandidatúrou na post predsedu Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti (ďalej len „úrad“). Jeho cieľom je poskytnúť obraz o tom, ako by som z pozície predsedu túto inštitúciu budoval a rozvíjal. Stanovený rozsah (5 strán) nedáva priestor na podrobnejšie rozobratie všetkých dôležitých aspektov fungovania budúceho úradu, preto sa v tomto dokumente sústredím na základné zásady a logické línie, na ktorých by som tento úrad staval.

V úvodnej časti popisujem, ako vnímam kontext vzniku úradu. Ďalej sa venujem samotnému úradu, pričom si z časti pomáhám modelom excelentnosti EFQM¹, keďže tento model považujem za vhodnú metodickú pomôcku pre budovanie a rozvíjanie takej inštitúcie, akou má úrad byť. Dokument teda pokrýva základné oblasti fungovania podľa modelu, ako ich znázorňuje Obr. 1.

Obr. 1: Základná schéma modelu EFQM



Zdroj: vlastné spracovanie podľa www.efqm.org

1. Východiská a kontext

Slovensko má problém s korupciou a inými protispoločenskými činnosťami (ďalej len „IPČ“), pričom tento problém je jedným z najväznejších faktorov brzdiacich rozvoj Slovenska. Exaktnejšie to môžeme ukázať napríklad pomocou indexu vnímania korupcie². Z Obr. 2 je zrejmé, že Slovensko v roku 2018 v porovnaní s ostatnými krajinami EÚ v tejto oblasti zaostávalo a od roku 2012 sme sa nejako zásadne k lepšiemu neposunuli.

Jedným z možných účinných nástrojov na boj s týmto problémom je „whistleblowing“³, čo dokazujú viaceré štúdie. Ako príklad možno spomenúť rozsiahlu, aj keď staršiu štúdiu od spoločnosti PWC, ktorá na vzorke 5400 firiem zo 40 krajín ukázala, že až 43% odhalenia nekalých praktík je vďaka whistleblowingu⁴.

Ochrana whistleblowerov je na Slovensku uzákonená od júla 2014, no reálny efekt tohto pokusu je zatiaľ slabý. Podľa zistení TIS⁵ v období medzi 2016 a 2018 poklesol podiel ľudí ochotných ohlásiť korupciu z 37% na necelú tretinu. Navyše 58% občanov by korupciu nenahlásilo, aj keby o nej vedeli. Ako dôvody, prečo legislatíva z júla 2014 nefunguje sa uvádza⁶ o.i., že legislatívna ochrana oznamovateľov sa nedostala do širšieho povedomia

¹ EFQM – European Foundation for Quality Management. Model sumarizuje skúsenosti a dobrú prax firiem a inštitúcií s cieľom budovania excelentných organizácií. V súčasnosti je používaný približne 50 tis. organizáciami celosvetovo, na Slovensku ho uplatňuje napríklad Ministerstvo financií SR.

² Corruption Perceptions Index; publikuje ho Transparency International na základe prieskumov. Je zložený tak, že 0 znamená vysoké vnímanie korupcie v krajine a 100 znamená, že krajina je vnímaná ako neskorumpovaná, čistá.

³ Pojem „whistleblowing“ je všeobecne používaný na označenie oznamovania nekalých praktík, korupcie, iných protispoločenských činností zamestnancami firiem a inštitúcií, kde k takým praktíkám dochádza.

⁴ Podľa materiálu National Whistleblowers Center: „Proven Effectiveness of Whistleblowers“

⁵ Transparency International Slovensko. Číselné údaje použité v tomto odseku sú čerpané zo stránky:

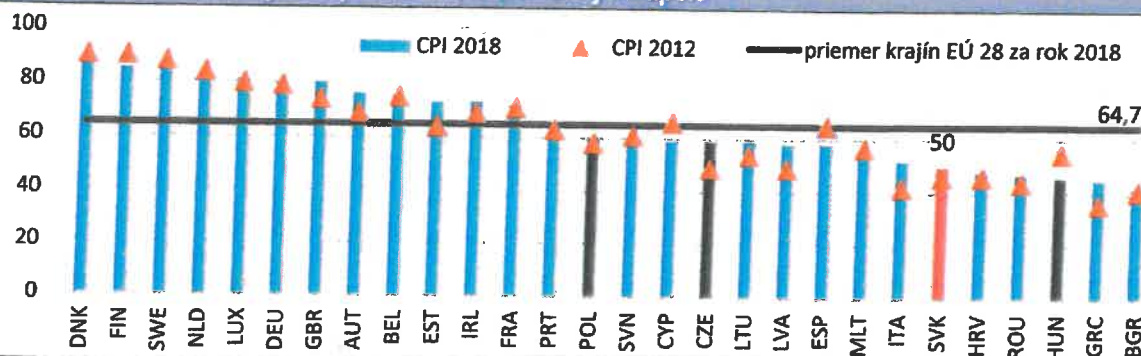
<https://transparency.sk/sk/temy/whistleblowing/>

⁶ Dôvodová správa k zákonu 54/2019 Z.Z

(údaje TIS to potvrdzujú, keďže vedomosť o zákone bola v roku 2016 na úrovni 26% respondentov a o dva roky neskôr 29%), ako aj skutočnosť, že inšpekcia práce – ktorá túto agendu vykonávala – plní primárne iný cieľ.

Riešením je vznik samostatného úradu, ktorý by sa agendou whistleblowingu zaoberal ako svojou hlavnou činnosťou. Preto sa zákonom⁷ zriaďuje takýto úrad a v ďalšom texte ponúkam jednu z možných budúcich podôb, aké môže táto inštitúcia nadobudnúť.

Obr. 2: Porovnanie krajín EÚ podľa indexu vnímanej korupcie

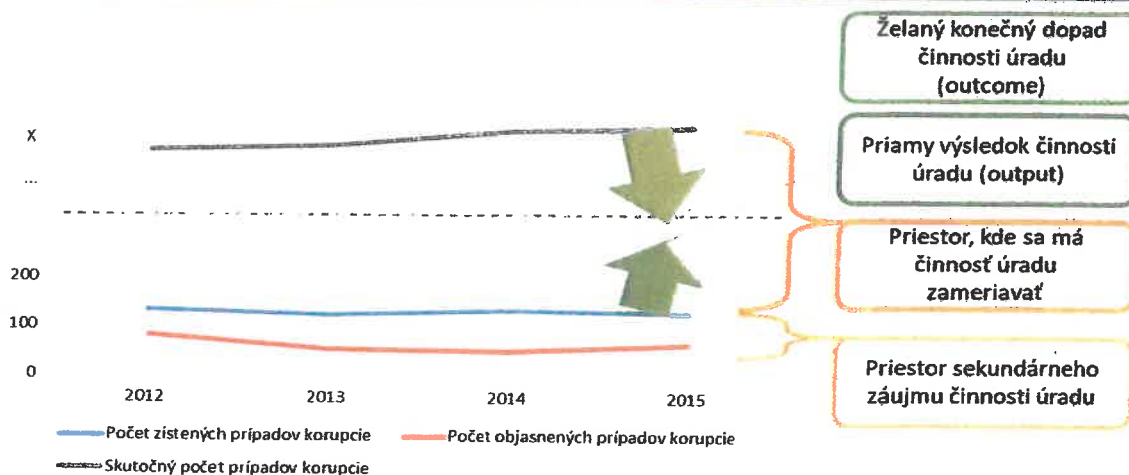


Zdroj: www.transparency.org; vlastné spracovanie

2. Vízia

Základným cieľom a verejným záujmom, ku ktorého dosiahnutiu má nový úrad prispieť je zníženie úrovne reálnej korupcie a IPČ. No vznikajúci úrad je iba jedným z viacerých nástrojov boja proti korupcii a na reálnu úroveň korupcie vplyva mnoho faktorov, ktoré úrad svojou činnosťou priamo ovplyvniť nemôže. Preto nevyhnutnou podmienkou pre dobré nastavenie úradu je *jasné vymedzenie priestoru, ktorý má úrad svojou činnosťou priamane pokryť. Týmto priestorom je oblasť medzi reálnou úrovňou korupcie a IPČ a úrovňou zistených / ohlásenej korupcie a IPČ* a základným poslaním úradu je svojím pôsobením tento priestor minimalizovať. Graficky toto vymedzenie znázorňuje Obr. 3.

Obr. 3: Vymedzenie priestoru želaného dopadu pôsobenia úradu



Zdroj: dáta o počte prípadov korupcie sú z materiálu: *Stratégia prevencie kriminality a inej protispoločenskej činnosti v Slovenskej republike na roky 2016 – 2020*; novšie dáta je možné doplniť zo ŠÚSR, čo ale na ilustrovanú logiku nemá žiaden vplyv; Trend vývoja úrovne reálnej korupcie je založený na vývoji ukazovateľa CPI na Slovensku

Priamym výstupom činnosti úradu má byť zvyšovanie podielu ohlásených prípadov korupcie a IPČ. Je logickým predpokladom, že takýto výstup bude mať dopad na znižovanie úrovne skutočnej korupcie, keďže u zamýšľanej korupcie sa zvýši riziko jej odhalenia.

⁷ Zákon 54/2019 Z.Z o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Vízia, ktorú by som sa ako predseda úradu snažil dosiahnuť by som formuloval takto:

Vízia: „profesionálna, rešpektovaná a dôveryhodná inštitúcia preukázateľne pôsobiaca v prospech znižovania korupcie a IPČ na Slovensku“

Vízia smerom k oznamovateľom: „oporný bod poskytujúci citlivú ochranu a pomoc“

Vízia smerom dovnútra: „exceľentná inštitúcia so spokojnými zamestnancami presvedčenými o zmysluplnosti svojej práce“

Medzi ukazovatele, ktorých vývoj by mal byť indikátorom naplňania vízie možno zaradiť napríklad:

- Konečný dopad spolupôsobenia úradu (outcomes)
 - ❖ *Index vnímania korupcie* - CPI (ako proxy pre reálnu úroveň korupcie)
 - ❖ *novovytvorený ukazovateľ reálnej úrovne korupcie* (úrad by mal mať v strednodobom horizonte ambíciu vytvoriť metodiku na čo najrelevantnejšie odhadovanie úrovne reálnej korupcie a IPČ)
 - ❖ *počet a závažnosť zistených / ohlásených prípadov korupcie a IPČ*
 - ❖ *úroveň objasnenosti korupcie a IPČ*
- Výstupy priamo ovplyvniteľné činnosťou úradu (outputs)
 - ❖ *mera spokojnosti oznamovateľov s reálnou ochranou a pomocou od úradu* (úrad by mal systematicky získavať spätnú väzbu od oznamovateľov a vyhodnocovať ich spokojnosť)
 - ❖ *počet chránených oznamovateľov*
 - ❖ *počet objasnených prípadov vďaka chráneným oznamovateľom*
 - ❖ *mera spokojnosti zamestnávateľov s realizovanými aktivitami úradu* (úrad by mal systematicky získavať spätnú väzbu subjektov, ktorých sa jeho aktivity budú priamo týkať)
 - ❖ *počet skontrolovaných firiem a inštitúcií*
 - ❖ *mera informovanosti verejnosti o možnosti ochrany whistleblowerov*
- Interné ukazovatele
 - ❖ *mera spokojnosti zamestnancov*
 - ❖ *efektívnosť procesov*

3. Kľúčové strategické oblasti

Na to, aby úrad dokázal reálne prispieť k znižovaniu miery skutočnej korupcie na Slovensku je potrebné, aby sa svoju činnosť sústredil okolo 4 strategických tém:

- oznamovatelia,
- zamestnávatelia,
- analytika,
- komunikácia,

ako to naznačuje Obr. 4. Hierarchia strategických oblastí, ako základ pre podrobnú stratégiu vyzerá nasledujúco:



Zdroj: vlastné spracovanie

❖ Strategická oblasť 1: Aktivity vo vzťahu k oznamovateľom

Centrálnou témou činnosti úradu je ochrana práv a oprávnených záujmov oznamovateľov. Úrad musí byť schopný v tejto oblasti vystupovať proaktívne, razantne, dôveryhodne, aby oznamovateľ cítil, že v jeho záležitosti má za sebou silnú podporu. V rámci tejto témy je potrebné sa sústrediť o.i. na tieto podoblasti:

- poskytovať účinnú **ochranu oznamovateľom vo vzťahu k zamestnávateľovi**
- vystupovať proaktívne v záujme oznamovateľa tak, aby tento a to **aj vo vzťahu k iným subjektom**, nie len voči zamestnávateľovi (aktívny záujem o stav vyšetrovania a pod.)
- poskytnúť pomoc oznamovateľovi **v prípade potreby nájdania nového zamestnania**, (V strednodobom horizonte by úrad mohol disponovať zoznamom zamestnávateľov, ktorí whistleblowing u zamestnanca považujú za devízu – cenia si viac odvahu a morálnu silu zamestnanca viac ako lojalnosť za každú cenu)
- nastaviť motivačný systém **odmien** pre whistleblowerov (tento nástroj používať obozretne)

❖ Strategická oblasť 2: Aktivity vo vzťahu k zamestnávateľom

Druhou podstatnou oblasťou, kde má byť citeľná aktivita úradu sú zamestnávatelia. Tu by sa úrad mal sústrediť o.i. na:

- zabezpečovanie účinnosti **vnútorných systémov preverovania oznámení** u zamestnávateľov prostredníctvom kontrol a konzultácií. U kontrol využívať aj formu neohlásených inšpekcií a na zabezpečenie kvality kontroly sa do rozumnej miery inšpirovať postupmi využívanými najvyššími kontrolnými inštitúciami⁸.
- osveťa u zamestnávateľov zameraná na **zmenu postoja voči (potenciálnym) whistleblowerom** v zmysle, že nejde o „nelojálnych bonzákov“, ale o hodnotných, odvážnych jednotlivcov s cennými kvalitami
- v strednodobom horizonte vytvorenie siete zamestnávateľov, ktorí sa s predošlým bodom stotožňujú a ktorí by potenciálne mohli oznamovateľov zamestnať

❖ Strategická oblasť 3: Analytika

Priamy kontakt s oznamovateľmi, ako aj kontroly vo firmách a inštitúciách sú **jedinečným zdrojom informácií a dát o slovenských reáliách súvisiacich s korupciou a IPČ**. Novovzniknutý úrad môže preto mať, okrem samotných činností predpokladaných zákonom, veľkú pridanú hodnotu v systematickom zbieraní a spracovaní informácií, ktoré budú činnosťou úradu vznikať a kombinovať tieto dáta s ďalšími dostupnými informáciami. Preto analytiku vnímam v súvislosti s týmto úradom ako strategickú oblasť, ktorej treba venovať patričnú pozornosť. Analytika v rámci tohto úradu by mala o.i.:

- navrhnuť metodiku čo **najrelevantnejšieho ukazovateľa úrovne reálnej korupcie**
- systematicky skúmať a vyhodnocovať **faktory ovplyvňujúce ochotu zamestnancov nahlásiť nekalú praxiu zamestnávateľa**
- priebežne vyhodnocovať, **či úrad prináša vyššiu celospoločenskú hodnotu, ako sú spoločenské náklady na jeho činnosť**
- poskytovať profesionálny analytický pohľad na fenomén korupcie na Slovensku využitím všetkých dostupných dát a systematickým spracovávaním informácií získavaných činnosťou úradu

❖ Strategická oblasť 4: Komunikácia

V neposlednom rade je pre úspech úradu strategicky dôležitá aj oblasť komunikácie, kde je o.i. potrebné:

- **spropagovať úrad a jeho činnosť** natoľko, aby o ňom vedel a dôveroval mu každý potenciálny oznamovateľ
- **zvýšiť úroveň dôvery** verejnosti vo verejné inštitúcie pôsobiace v oblasti korupcie.

Na to, aby úrad všetky vyššie spomenuté ciele a úlohy mohol v dostatočnej kvalite spĺňať, je nevyhnutné vytvoriť predpoklady, predovšetkým v zabezpečení kvalitných ľudských zdrojov a ďalších podmienok fungovania úradu, čomu sa venuje ďalší text.

⁸ INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) vydáva štandardy a postupy na vykonávanie rôznych typov kontrol. Úrad by sa do významnej miery mal inšpirovať touto osvedčenou praxou a pri kontrole vnútorných systémov preverovania oznámení postupovať ako by išlo o výkonnostnú kontrolu účinnosti tohto systému u daného zamestnávateľa.

4. Ľudské zdroje a organizácia

Najdôležitejším predpokladom úspešného fungovania úradu je zabezpečenie vhodných, kvalitných a motivovaných zamestnancov. Personálna politika úradu bude o.i. zahŕňať:

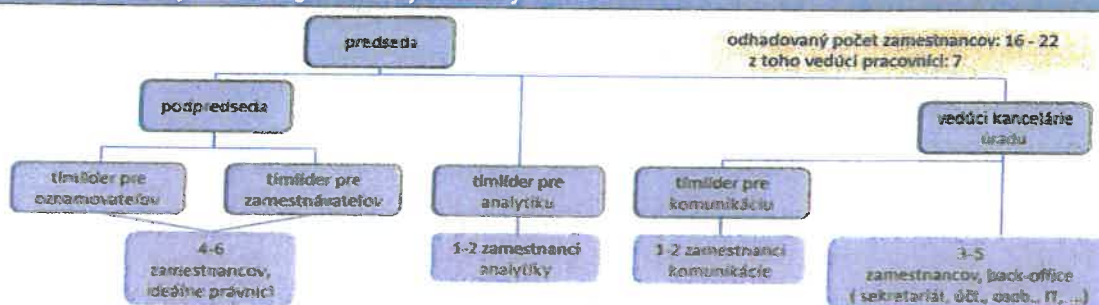
- premyslený systém **výberu vhodných kandidátov** (kombinácia odborných testov, riešenia prípadových štúdií a osobných pohovorov – nastavených podľa konkrétnej pozície a dopredu zostavených kompetenčných modelov)
- zabezpečenie **dostatočnej motivácie zamestnancov** (kombinácia finančných a nefinančných faktorov)
- kontinuálny **rozvoj tímu a jednotlivcov** (vzdelávanie, poskytovanie vzájomnej spätnej väzby – vrátane hodnotenia vedúcich a predsedu podriadenými a pod.)
- systém **podnecovania zamestnancov ku kreovaniu nápadov na zlepšenie fungovania** úradu a zapájanie ich nápadov do strategických rozhodnutí
- otvorený, ľudský prístup založený na vzájomnej **dôvere a úcte k človeku**
- budovanie takej „**firmej kultúry**“, aby zamestnanci chodili ráno do práce **s radosťou**



Počty a usporiadanie zamestnancov znázorňuje predbežný návrh organizačnej štruktúry úradu na Obr. 5. Pri kreovaní organizácie, postupov a procesov bude dôraz na to, aby tieto slúžili ľuďom a nie naopak.



Obr. 5: Predbežný návrh organizačnej štruktúry úradu



Zdroj: vlastné spracovanie

5. Ďalšie dôležité aspekty fungovania úradu

S budovaním, rozvojom a riadením novo-vznikajúceho úradu je spojených mnoho aspektov, ktoré je treba detailne zanalyzovať, naplánovať a manažovať. Okrem tých, čo sú už v dokumente popisované spomením heslovite ešte pár z nich:

- **financie a rozpočet** (K odhadu rozpočtu uvedenému v dôvodovej správe poznamenávam, že predpoklad priemernej mesačnej mzdy na úrovni 1120 Eur je v podmienkach súčasného pracovného trhu nezlučiteľný s predstavou kvalitne fungujúcej inštitúcie, čo ale nemusí nutne znamenať potrebu jeho navýšenia.)
- **materiálne zabezpečenie** (Ako jednu z prvých vecí bude treba doriešiť otázku priestorov a ďalšie praktické otázky fungovania úradu. Tu sa pravdepodobne dá očakávať podpora od Úradu vlády.)
- **analýza stakeholderov** (Pre úspech inštitúcie je nutné cieľavedome pristupovať k rôznym záujmovým skupinám, s ktorými jej oblasť súvisí. Stakeholdermi pre úrad sú napr.: oznamovatelia, zamestnávateľia, verejnosť, médiá, vyšetrovacie orgány, ďalšie orgány verejnej správy, zahraničné inštitúcie obdobného zamerania, medzinárodné inštitúcie a pod.)
- **pohľad za horizont** (V dlhodobom horizonte by úrad mohol rozšíriť svoju pôsobnosť aj na ďalšie oblasti priamo súvisiace s korupciou a IPČ, ako je napríklad širšie definovaná oblasť etiky.)



Záver

V tomto dokumente som rozobral vybrané aspekty, ktoré považujem za najdôležitejšie a popísal som základné koncepty, ktoré by som v prípade možnosti riadiť tento úrad uplatňoval. Či už budem túto koncepciu v praxi realizovať z postu predsedu ja, alebo pomôžu niektoré jej časti inému, úspešnejšiemu kandidátovi, budem rád, ak spracovanie tohto dokumentu poslúži dobrej veci.