

Konceptia rozvoja, fungovania a riadenia Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti

Tomáš Jacko, BSocSc (Hons), MPA, PhD.

Obsah

1 Úvod

2 Základné piliere rozvoja, fungovania a riadenia

2.1 Efektívnosť

2.2 Dôveryhodnosť

2.3 Viditeľnosť

2.4 SWOT analýza, 3 modely fungovania, časový plán rozvoja (NOVÉ, september 2019)

3 Záver

Zdroje

1 Úvod

Korupcia je na Slovensku živým problémom. Je preto dôležité, aby vznik Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti (ďalej len „Úrad“) nebol len prázdny gestom a ochrana oznamovateľov nezostala len na papieri (Dančíková et al. 2015; Cenkner 2017), ale aby naopak bol maximálne využitý jeho potenciál.

Zákon o oznamovaní protispoločenskej činnosti je platný už od roku 2014. Jeho posledná novelizácia a vznik samotného Úradu bol odôvodnený aj neúčinnosťou tohto zákona. Aj na základe doterajších skúseností je možné nastaviť Úrad od začiatku tak, aby sme predchádzali podobnej situácii.

Úrad vzniká za relatívne náročných podmienok a nálad v spoločnosti. Ochota nahlasovať korupciu a protispoločenskú činnosť je na Slovensku veľmi nízka. Podobne je na tom aj dôveryhodnosť kľúčových štátnych inštitúcií. Podľa výskumu Transparency International Slovakia (TIS) z roku 2018, „poklesol počet ľudí ochotných nahlásiť korupciu. Kým v máji 2016 by tak určite alebo zrejme spravilo 37 % opýtaných, na jeseň 2018 ich bola necelá tretina. Až 58 % občanov tvrdí, že by korupciu polícii určite alebo asi nenahlásili, aj keby o nej vedeli.“ Prieskumy TIS zároveň ukazujú aj nízke povedomie spoločnosti o zákone o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti (29% v roku 2018 a 26% v roku 2016). Na druhej strane, náladu v spoločnosti ovplyvnenú predovšetkým udalosťami v roku 2018 je možné zároveň vnímať ako príležitosť pre Úrad a jeho fungovanie.

2 Základné piliere rozvoja, fungovania a riadenia

Štruktúra, rozvoj, fungovanie a riadenie Úradu by sa mali odvíjať primárne od jeho úloh. Keďže Úrad iba vznikne, tak by bolo vhodné využiť túto jedinečnú príležitosť a nastaviť procesy a fungovanie Úradu od začiatku tak, aby bol využitý a aplikovaný aktuálny stav poznania – t.j. praktické a vedecké poznatky riadenia verejných inštitúcií a organizácií vo všeobecnosti.

Viacerí komentátori sa zhodujú, že kľúčovými faktormi pre fungovanie a úspešnosť Úradu budú okrem osoby a integrity predsedu Úradu predovšetkým výsledky (**efektívnosť**), **dôveryhodnosť** a osвета (**viditeľnosť**) Úradu. Táto konceptia sa preto aj pre obmedzenosť jej rozsahu sústreďuje na tieto 3 faktory ako základné piliere rozvoja, fungovania a riadenia.

2.1 Efektívnosť

Vychádzajúc zo situácie na Slovensku, ktoré sa aktuálne nachádza na 57. mieste rebríčka CPI – Corruption Perceptions Index (Index vnímania korupcie) a výsledkov prieskumov verejnej mienky, ktoré preukazujú, že verejnosť do značnej miery nedôveruje mnohým kľúčovým štátnym inštitúciám, je nevyhnutné začať pracovať od prvého dňa pôsobenia Úradu na tom, aby občania nadobudli pozitívny obraz o jeho fungovaní.

Po kvalitnom výbere ľudských zdrojov do Úradu je potrebné zabezpečiť plnenie jeho úloh a dosiahnuť želané výsledky a ciele: hospodárne, efektívne a účinne. Príliš často sa stretávame s odpoveďami úradov a úradníkov v zmysle „to sa nedá“, „nemáme dostatok zdrojov“, „obráťte sa inam“, a pod. Odpovede tohto typu nepomáhajú zvyšovať dôveryhodnosť a hlavne opodstatnenosť akéhokoľvek úradu poskytujúceho služby verejnosti. Aj keď sme si plne vedomí toho, že Úrad samotný má stanovené jasné a ohraničené kompetencie, tak sme zároveň presvedčení o tom, že **výkon** týchto kompetencií môže byť rôzny a závisí od viacerých faktorov.

Dostatok finančných zdrojov nemusí automaticky znamenať kvalitný výkon. Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti bude disponovať limitovaným rozpočtom v porovnaní s inými štátnymi inštitúciami, a preto bude veľmi dôležité, aby s ním vedel narábať čo najefektívnejšie.

Úrad bude samozrejme fungovať v rámci platnej legislatívy a systému inštitúcií verejnej správy Slovenskej republiky. Existujú však možnosti aj v zmysle platnej legislatívy, ktoré umožňujú riadiť nový Úrad hospodárnejšie, efektívnejšie a účinnejšie než je bežným štandardom na Slovensku. Pre ilustráciu použijeme príklad odmeňovania a motivácie zamestnancov. Pre úspešné fungovanie Úradu bude nevyhnutné prijať veľmi kvalitných a motivovaných zamestnancov, čo v dobe historicky najnižšej nezamestnanosti a množstva benefitov, ktoré ponúka súkromný sektor nebude jednoduché. Budeme sa preto snažiť vybudovať kvalitný tím ľudí, ktorí sa ľudsky dopĺňajú a finančná odmena nie je pre nich jediná, resp. hlavná motivácia. Zároveň sa budeme snažiť nastaviť systém odmeňovania tak, aby zamestnancov motivoval k čo najlepším výkonom, čo by zároveň malo zaručiť, že prácu, ktorú bežne vykonávajú povedzme 2 alebo viacerí zamestnanci vo verejnom sektore, by mohol vykonávať jeden, resp. by mohla byť v rámci zákonných možností flexibilne zdieľaná viacerými zamestnancami bez potreby zamestnania extra zamestnancov.

Úrad bude primárne plniť úlohu ochrany oznamovateľov, avšak zároveň by svojou činnosťou mohol pomôcť aj v prípade **prevencie** protispoločenskej činnosti. Ak zamestnávateľia budú dostatočne ovládať svoje povinnosti a zamestnanci svoje práva, možnosti ochrany a prípadnej odmeny, tak to môže mať vplyv nielen na ich pracovnú činnosť ale zároveň aj na ďalšie bežné životné situácie. Úroveň vnímania korupcie, štatistická miera trestných činov korupcie ale aj ochota dávať, prijímať alebo tolerovať korupciu a protispoločenskú činnosť sa tak môže aj pričinením Úradu znížiť.

Na Slovensku pôsobí viacero štátnych inštitúcií, s ktorými by mal Úrad od začiatku **spolupracovať** pre čo jeho najvyššiu efektívnosť (napr. Úrad vlády, Generálna prokuratúra, Polícia, Kancelária verejného ochrancu práv, Ministerstvo vnútra, Ministerstvo spravodlivosti, Národný inšpektorát práce, Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, atď.). Okrem spolupráce so štátnymi orgánmi by mal Úrad spolupracovať aj s médiami, odbornou verejnosťou a tretím sektorom, resp. zástupcami občianskej spoločnosti. Úrad by mal spolupracovať aj so zástupcami súkromného sektora, keďže napríklad aj zavádzanie normy ISO 37001 (systém manažérstva proti korupcii) ukazuje, že je o ňu v súkromnom sektore záujem a že aj súkromný sektor môže byť silným pilierom v boji proti korupcii a v podpore oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Jednou z úloh Úradu je zvyšovať povedomie verejnosti a zamestnávateľov, a preto spolupráca a konštruktívny vzťah s predstaviteľmi zamestnávateľov budú základom pre efektívne naplnenie tejto úlohy.

Miera a systém odmeňovania oznamovateľov bude závisieť od rozpočtu a možností Úradu, od počtu a charakteru oznámení, ich závažnosti a dôsledkov na oznamovateľa a zároveň dôsledkov pre štát. Vďaka oznamovateľovi sa môže podariť nielen preukázať napríklad finančné alebo iné škody pre štát a potrestať vinníkov, ale dokonca sa týmto situáciám môže aj **zabrániť** a tým štátu ušetriť nemalé verejné zdroje. Systém odmeňovania oznamovateľov

by mal byť vnímaný a komunikovaný nielen ako nástroj na pomoc v preukazovaní protispoločenskej činnosti ale aj v jej zamedzení. Týmto spôsobom my mala byť nastavená aj osвета tohto nástroja.

Kvôli rôznym právnym okolnostiam a finančným limitom Úradu predpokladáme, že nebude môcť byť finančne odmenený každý, kto sa na Úrad obráti so žiadosťou o poskytnutie odmeny. Aj preto by Úrad mohol zvážiť aj iné možnosti odmeny, napr. vo forme ocenenia a poďakovania. Úrad by mohol vďaka spolupráci s médiami, súkromným a tretím sektorom okrem samotnej ochrany a odmeny napomôcť oznamovateľom v prípade potreby a záujmu na strane oznamovateľa aj k nájdeniu novej práce a/alebo zaradeniu sa v čo najväčšej miere späť do bežného pracovného a rodinného života. Táto situácia sa totiž ukazuje ako častý problém, ktorému musia oznamovatelia čeliť a zároveň to vo výraznej miere ovplyvňuje ich ochotu nahlasovať protispoločenskú činnosť. Úrad by teda mal okrem jeho zákonom stanovených právomocí zároveň vnímať aj **širší kontext** problematiky nahlasovania a ochrany oznamovateľov. Cieľmi a výkonnosťnými ukazovateľmi by preto nemalo byť iba vykázat prijatie „x“ oznámení, udeliť „y“ oznamovateľom ochranu a odmenu v hodnote „z“. Úrad by mal napríklad vyhodnocovať aj mieru protispoločenskej činnosti, závažnosť oznámení, mieru ušetrovaných verejných prostriedkov a v neposlednom rade aj dopad na oznamovateľa po podaní oznámenia. Každý prípad bude špecifický, a preto by mal Úrad napriek potrebným štandardizovaným postupom vnímať každého oznamovateľa a jeho potreby a okolnosti individuálne a zároveň maximálne efektívne.

2.2 Dôveryhodnosť

Dôveryhodnosť akéhokoľvek úradu, inštitúcie alebo organizácie závisí predovšetkým od kvality ľudských zdrojov. Je preto kľúčové, aby nielen predseda Úradu ale aj všetci jeho zamestnanci – od jeho čelných až po hierarchicky najnižších zamestnancov išli príkladom. V prípade prijímania zamestnancov bude nevyhnutné dbať nielen na formálne vzdelanie a pracovné skúsenosti ale aj na osobnostné predpoklady, vrátane ochoty sa neustále vzdelávať a zlepšovať. Aj pre tieto účely sa nielen počas obdobia formovania Úradu obrátíme na domácich a zahraničných odborníkov pre oblasť ochrany oznamovateľov a boja proti korupcii. S viacerými z nich som už spolupracoval, či už v rámci činnosti pre Transparency International Slovensko alebo akademickej kariéry. Ich expertná pomoc pomôže aj pri budovaní dôveryhodnosti Úradu. Vo svete už funguje viacero podobných úradov alebo organizácií, ktorými sa môže slovenský Úrad inšpirovať a s nimi spolupracovať (napr. holandský Orgán pre whistleblowing [Dutch Whistleblowers Authority], srbská Protikorupčná agentúra [Anti-Corruption Agency] a ďalšie; Loyens a Vandekerckhove 2018).

Pri činnosti a komunikácii Úradu vzhľadom na citlivosť informácií ale zároveň záujem verejnosti a médií, bude nevyhnutné zachovať jeho maximálnu apolitickosť a **nezávislosť**. Nedá sa vopred vylúčiť, že oznamovatelia protispoločenskej činnosti upozornia aj na aktívnych politikov alebo politické strany a ich nominantov, resp. že sa Úrad alebo jeho predstavitelia stanú cieľom kritiky politických predstaviteľov. Mojm cieľom bude ochrániť Úrad pred možným vtiahnutím do politického boja, ale zároveň v rámci možností čo najviac informovať a konštruktívne komunikovať. Každá konštruktívna kritika je vítaná a v prípade, že Úrad alebo jeho predstavitelia urobia chybu (nielen v zmysle „zákon porušený nebol“), tak by si ju mali priznať, ospravedlniť sa a konať tak, aby chybu napravili a v budúcnosti ju už neopakovali. Politické strany by mali mať záujem na tom, aby aj v prípade, že sa ich člen alebo nominant dopustí protispoločenskej činnosti a sú o tom dôkazy poskytnuté napríklad oznamovateľom, tak túto informáciu budú vnímať s plnou vážnosťou a nebudú útočiť či už na oznamovateľa alebo Úrad a jeho predstavitel'ov. Úrad by nemal byť súčasťou politického boja. Toto nie je jeho úloha a ak by sa tak stalo, tak by to výrazne ovplyvnilo jeho funkčnosť a dôveryhodnosť. Úrad a jeho predstavitelia by mali byť dôveryhodnými a rešpektovanými naprieč politickému spektru a aj medzi ľuďmi, ktorí sa vôbec nezaujímajú o politické dianie.

2.3 Viditeľnosť

Keď sa občan alebo pracovník rozhoduje, či oznámiť alebo neoznámiť protispoločenskú činnosť, tak jeho rozhodnutie ovplyvňuje množstvo faktorov. Musí si vyhodnotiť, akému riziku sa vystavuje, čo to bude znamenať pre neho a jeho rodinu. Úrad by mal preto týmto ľuďom pomôcť, resp. čo najviac **uľahčiť** ich rozhodovanie. Mal by preto zabezpečiť, aby občania nadobudli odvahu a istotu, že Úrad a jeho predstavitelia budú mať reálny záujem

im **pomôcť** získať ochranu alebo poradiť. Nato je však v prvom rade nevyhnutné, aby vôbec o Úrade, jeho činnosti a príslušnej legislatíve a ich právach a možnostiach vedeli a aby ich využili.

Orgány verejnej správy často podceňujú silu marketingu a **vzťahov s verejnosťou**. PR úradov buď neexistuje alebo je často robené štýlom zviditeľniť konkrétnych predstaviteľov – napríklad pre politické ciele. Je prirodzené, že niektoré ústredné orgány štátnej správy a úrady verejnej správy vo všeobecnosti nemajú takú potrebu zviditeľňovať svoju činnosť. Avšak od viditeľnosti Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti bude do značnej miery závisieť jeho dôveryhodnosť, činnosť a úspešnosť. Marketing je možné robiť rôznymi spôsobmi. Budeme preferovať metódu „za málo peňazí veľa muziky“ namiesto drahých a neefektívnych kampaní. Svet sociálnych médií dnes umožňuje relatívne ľahký a cenovo výhodný spôsob, ako sa dostať do povedomia širokej verejnosti. Navyše je možné ho cielieť na potrebnú skupinu tak, aby bol maximálne efektívny. Pri osvetovej činnosti Úradu (t.j. zvyšovanie povedomia verejnosti) je tiež možné využiť spoluprácu s médiami, súkromným a tretím sektorom.

Pri chode Úradu bude zaručená jeho maximálna možná **transparentnosť**. Na druhej strane, v prípade oznamovateľov protispoločenskej činnosti musí byť garantovaná ich ochrana, vrátane ochrany identity. Aj z tohto dôvodu budeme presadzovať, aby zástupca Úradu prišiel v opodstatnených dôvodoch za oznamovateľom a Úrad bol tak čo najbližšie k občanovi. Preto je dôležité, aby mal Úrad zastúpenie aj v **regiónoch** a aby bola zabezpečená fyzická prítomnosť a mobilita nielen zamestnancov Úradu ale aj predsedu. Na základe analýzy navrhne zriadenie detašovaných pracovísk a určíme územný obvod ich pôsobnosti. Okrem sídla Úradu v Bratislave, jednotlivých detašovaných pracovísk a viacerých možností kontaktu, zriadieme pravidelný časový harmonogram, aby oznamovateľ vedel, že v konkrétnom termíne nájde predstaviteľa alebo predsedu Úradu nielen v detašovanom pracovisku ale napríklad aj v jeho okresnom meste.

Oznamovateľ sa totiž môže nachádzať v ťažkej nielen morálnej ale aj životnej a finančnej situácii. Oblasť nahlasovania protispoločenskej činnosti je veľmi citlivá a občania niekedy preferujú elektronickú komunikáciu, ale často preferujú skôr osobný kontakt. Cesta do Bratislavy by však mohla znamenať finančnú a časovú bariéru, ktorú si občan napríklad nemusí finančne dovoliť a môže mu tak zabrániť podať dôležitý podnet a požiadať o ochranu. Úrad by sa mal správať ku oznamovateľom s maximálnou úctou a rešpektom a vnímať ich ako **klientov**, na ktorých mu dlhodobo záleží.

2.4 SWOT analýza, 3 modely fungovania, harmonogram rozvoja (NOVÉ, september 2019)

SILNÉ STRÁNKY <ul style="list-style-type: none"> • zákon a Úrad s jasnými kompetenciami • kvalitný výber predsedu • funkčné obdobie predsedu 7 rokov • samostatný nezávislý Úrad • nie je potrebné meniť naučené postupy a pracovníkov 	SLABÉ STRÁNKY <ul style="list-style-type: none"> • závislosť od spolupráce a kvality práce prokuratúry a ďalších štátnych inštitúcií • nový Úrad bez histórie, výsledkov a pre verejnosť zatiaľ neznámy • obmedzenosť činnosti zákonom
PRÍLEŽITOSTI <ul style="list-style-type: none"> • príležitosť prijať kvalitných zamestnancov • možnosť nastaviť Úrad a procesy na stav poznania 2020 • príležitosť spolupracovať nielen so štátnymi inštitúciami ale aj s médiami a tretím sektorom, odbornou verejnosťou, medzinárodnými inštitúciami, atď. • možnosť využiť protikorupčné nálady v spoločnosti 	HROZBY <ul style="list-style-type: none"> • riziko zapojenia Úradu do politického boja • limitovanie aktivít a odmien rozpočtom • riziko nespokojných inštitúcií a ovplyvnenie celkového výkonu a výsledkov Úradu • riziko nedostatku kvalitných a motivovaných pracovníkov • riziko nízkeho záujmu oznamovateľov

Presný rozpočet Úradu ešte nie je vyčlenený. Na základe medializovaných informácií však môžeme počítať s minimálne 20 pracovníkmi. Pre účely tejto koncepcie je vhodné zvážiť minimálne tri modely fungovania, ktoré súvisia s potenciálom a možným rozvojom Úradu:

model	1 (základný)	2 (stredný)	3 (rozvinutý)
Počet zamestnancov	do 25	25 až 50	51 a viac
Rozpočet	do 2M €	2M € – 3M €	3M € a viac
Počet stálych detašovaných pracovník	0 až 2	2 až 7	7 a viac

Z pohľadu harmonogramu potenciálneho rozvoja je vhodné plánovať na obdobie 7 rokov, keďže to je zároveň funkčné obdobie predsedu Úradu. V nasledujúcej tabuľke ponúkame plán aktivít Úradu a jeho predsedu:

Obdobie (roky fungovania)	Vybrané aktivity Úradu a predsedu
Do vzniku Úradu	Výber prvých zamestnancov, výber a zariadenie sídla Úradu, zabezpečenie základných procesov v zmysle zákona, vytvorenie organizačných zložiek a dokumentov, stanovenie cieľov, príprava na riadne spustenie Úradu, oslovovanie partnerov.
0 - 1	Činnosť Úradu v rámci aktuálneho znenia zákona, začiatok spolupráce s partnermi, otvorenie prvých detašovaných pracovísk, marketingová kampaň, monitoring a hodnotenie činnosti a procesov a formulovanie zlepšení.
2 - 3	Zpracovanie zlepšení, otvorenie ďalších detašovaných pracovísk na základe analýzy, hodnotenie kompetencií a ich výkonu v zmysle aktuálneho znenia zákona, formulovanie návrhov a otvorenie diskusie o možných legislatívnych zmenách.
4 - 7	Presadzovanie možných legislatívnych zmien na základe aplikačnej praxe, možný nárast / úprava kompetencií Úradu a s tým potreba nastaviť súvisiace procesy, dlhodobý monitoring a hodnotenie procesov, zavádzanie zlepšení, marketingové aktivity a kampane, atď.

3 Záver

Rozvoj, fungovanie a riadenie Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti bude **náročné**. Je to však jedinečná príležitosť nielen pomôcť a chrániť oznamovateľov protispoločenskej činnosti, ale zároveň prispieť k boju proti korupcii a tým pohnúť Slovensko vpred. Keďže ide o novo vzniknutý úrad, tak prvý predseda Úradu nebude mať vplyv na Úrad iba počas jeho pôsobenia, ale má veľkú zodpovednosť aj za jeho dlhodobé nastavenie a fungovanie. Počas prvých rokov fungovania Úradu bude nevyhnutné nastaviť základné činnosti a procesy, vybrať nielen formálne kvalifikovaných ale aj osobnostne vhodných pracovníkov, pracovať na vzťahoch s verejnosťou a dostať Úrad do verejného povedomia, vytvárať partnerstvá a spoluprácu s partnermi doma a v zahraničí, zaviesť klientský prístup k oznamovateľom a mnoho ďalších aktivít, ktoré sú načrtnuté v tomto dokumente. Úrad a jeho predstavitelia sa nesmú báť robiť potrebné **zmeny**. Rozvoj, fungovanie a riadenie bude potrebné neustále zlepšovať a už po prvom roku fungovania sa ukáže, čo bude nevyhnutné upraviť pre zaručenie efektívneho, dôveryhodného a viditeľného fungovania Úradu.

Zdroje:

- Cenkner, Michal. 2017. *Hodnotiaca správa k problematike chráneného oznamovania v Slovenskej republike za rok 2016*. Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, Bratislava. Dostupné na: http://www.snslp.sk/CCMS/files/Hodnotiaca_spr%C3%A1va_2016_-_upraven%C3%A1_fin%C3%A1lna_verzia.pdf
- Dančíková, Zuzana; Nechala, Pavel; Skácal, Erik. 2015. *Oznamovateľov nekalých praktík chránime len na papieri. Plus tri prípadové štúdie zo zahraničia*. Transparency International Slovensko. Dostupné na: http://www.snslp.sk/CCMS/files/Oznamovate%C4%BEOv_nekalej_%C4%8Dinnosti_chr%C3%A1nime_len_na_papieri_1_.pdf
- Dutch Whistleblowers Authority. Dostupné na: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/whistleblowers-authority-huis-voor-klokkenluiders-english/>
- Loyens, Kim; Vandekerckhove, Wim. 2018. *The Dutch Whistleblowers Authority in an international perspective: a comparative study*. Dostupné na: <https://huisvoorklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2018/10/The-Dutch-Whistleblowers-Authority-in-an-international-perspective-September-2018.pdf>
- Transparency International Slovensko. Whistleblowing. Dostupné na: <https://transparency.sk/sk/temy/whistleblowing/>
- Transparency International. Corruption Perceptions Index 2018. Dostupné na: <https://www.transparency.org/cpi2018>
- Úrad vlády SR, *Ochrana oznamovateľov*. Dostupné na: <https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/ochrana-oznamovatelov/>
- Zákon č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov