

Úrad vlády Slovenskej republiky
oddelenie prevencie korupcie

Názov	Metodické odporúčanie k riadeniu korupčných rizík
Určené pre	orgány verejnej správy
Vydáva	oddelenie prevencie korupcie
Termín schválenia	25.06.2025
Schválil	Mgr. Dáša Horníková, v. r.
Ruší sa	Metodické odporúčanie k riadeniu korupčných rizík zo dňa 30.01.2019 vrátane príloh

Obsah

Úvod	2
1. Základné pojmy	3
2. Účel riadenia korupčných rizík	7
3. Základné ciele riadenia korupčných rizík	8
4. Inštitucionálne zabezpečenie riadenia korupčných rizík	9
4.1 Úrad vlády Slovenskej republiky	9
4.2 Štatutárny orgán a vedúci zamestnanci	9
4.2.1 Vedúci zamestnanci	10
4.2.2 Protikorupčný koordinátor	11
5. Osobitosti a základné faktory korupčných rizík	12
5.1 Osobitosti korupčných rizík	12
5.2 Základné faktory korupčného rizika	12
6. Príčiny vzniku korupčných rizík	14
7. Riadenie korupčných rizík	17
7.1 Identifikácia procesov	17
7.2 Sebahodnotenie z hľadiska vystavenia korupčným rizikám	18
7.3 Identifikácia korupčných rizík	18
7.4 Posudzovanie a hodnotenie korupčných rizík	19
7.4.1 Posudzovatelia korupčných rizík	19
7.4.2 Periodicita posudzovania korupčných rizík	20
7.4.3 Hodnotenie korupčných rizík	20
7.5 Katalóg korupčných rizík	24
7.6 Prístupy k riešeniu korupčných rizík	25
7.7 Prijímanie opatrení	25
7.8 Monitorovanie	26
8. Komunikácia o korupčných rizikách	27
9. Aktualizácia metodického odporúčania	29

Úvod

Tento dokument obsahuje metodické odporúčania na riadenie korupčných rizík (ďalej aj ako „RKR“), vypracované Úradom vlády Slovenskej republiky (ďalej ako „ÚV SR“) a je určený pre ústredné orgány štátnej správy, všetky úrovne verejnej moci vrátane samospráv a organizácií zriadených verejnou správou, ako aj pre verejný sektor. Na zabezpečenie konzistentného uplatňovania protikorupčnej politiky by riadenie korupčných rizík v rezortoch malo vychádzať z tejto metodiky, ktorá bude priebežne aktualizovaná.

Riadenie korupčných rizík je kľúčovou súčasťou protikorupčného systému v Slovenskej republike a jej rezortoch. Tento systém, okrem právnych a inštitucionálnych zložiek, zahŕňa opatrenia od individuálnych úradníkov až po najvyšších predstaviteľov moci. Riadenie rizík vytvára základ pre efektívne predchádzanie korupcii, a preto je dôležité identifikovať korupčné riziká, ktorým môžu byť vystavené rezorty a ich zamestnanci.

Korupčné riziká sa líšia podľa oblasti pôsobnosti rezortov. Napríklad riziká spojené s udeľovaním povolení sa líšia od tých pri prideľovaní finančných prostriedkov na infraštruktúru či územný rozvoj. Identifikácia, analýza a hodnotenie korupčných rizík tvoria základný pilier celého procesu riadenia rizík. Na ich základe je možné navrhovať a implementovať efektívne opatrenia zamerané na oslabenie alebo odstránenie identifikovaných hrozieb. Neoddeliteľnou súčasťou tohto procesu je aj priebežný monitoring, ktorý zabezpečuje spätnú väzbu o účinnosti prijatých opatrení, umožňuje včasné odhalenie nových alebo meniacej sa podoby rizík a poskytuje podklady pre aktualizáciu protikorupčných stratégií. Monitoring je kľúčový pre udržanie dynamiky a relevantnosti protikorupčných nástrojov, čím sa posilňuje celková odolnosť organizácie voči korupcii. Neúčinné riadenie rizík ohrozuje dôveryhodnosť inštitúcií, vedie k mrhaniu zdrojmi a podporuje systémovú korupciu. Zodpovednosť za prevenciu je kľúčová pre udržateľnú výkonnosť rezortu. Tento dokument ponúka odporúčania na zvýšenie efektivity prevencie, ktoré si rezorty môžu upraviť podľa svojich potrieb, aby posilnili rezortné protikorupčné programy.

1. Základné pojmy

Na účely tohto dokumentu sa používajú tieto vymedzenia základných pojmov:

Konflikt záujmov: situácia¹, v ktorej jednotlivec alebo subjekt, pre ktorý pracuje, či už ide o vládu, obchod, médiá alebo organizáciu občianskej spoločnosti, je konfrontovaný s výberom medzi povinnosťami a požiadavkami svojho postavenia a vlastnými súkromnými záujmami. V kontexte verejného obstarávania zahŕňa prinajmenšom situáciu, keď zamestnanci verejného obstarávateľa alebo poskytovateľa obstarávacích služieb konajúceho v mene verejného obstarávateľa, ktorí sú zapojení do vykonávania postupu obstarávania alebo môžu ovplyvniť výsledok tohto postupu, majú priamo alebo nepriamo finančný, ekonomický alebo iný osobný záujem, ktorý možno vnímať ako ohrozenie ich nestrannosti a nezávislosti v súvislosti s daným postupom obstarávania.²

Korupcia sa chápe ako zneužitie moci alebo postavenia vo vlastný prospech alebo v prospech iných osôb.³ Európska komisia (EK) v súvislosti Európskymi štrukturálnymi a investičnými fondmi (EŠIF) používa všeobecné vymedzenie pojmu korupcia, ktorú chápe ako „*zneužitie (verejného) postavenia na osobný prospech*“.⁴

Aj keď v čase vypracovávania tohto dokumentu samotný pojem korupcia nie je ako termín v slovenských právnych predpisoch osobitne vymedzený, v Trestnom zákone (TZ)⁵ sa v § 328 až § 336d uvádzajú druhy konania súvisiaceho s korupciou či úplatkárstvom. Termín korupcia má preto v tomto dokumente *generický význam*, ktorý zahŕňa nielen všetky uvedené druhy konania, ale aj akékoľvek konanie poškodzujúce verejný záujem. Zahŕňa takisto zneužívanie moci, právomoci, vplyvu či postavenia, navádzanie na takéto zneužitie, klientelizmus, rodinkárstvo, protekcionárstvo, vydieranie, konflikt záujmov, neregulovaný lobing, poskytovanie a prijímanie nenáležitých výhod bez poskytovania protislužby (tzv. prikrmovanie) a spreneveru verejných zdrojov. Zneužitie právomoci verejného činiteľa v zmysle § 326 TZ je vo svojej podstate takisto korupciou, rovnako ako trestné činy pri verejnom obstarávaní a verejnej dražbe a machinácie v súvislosti s konkurzným a vyrovnacím konaním.⁶

Korupčné riziko⁷: V užšom zmysle sa pod týmto pojmom rozumie existencia pravdepodobnosti alebo možnosti vzniku korupcie a nákladov s ňou spojených. Zahŕňa aj príčiny, príležitosti, priestor alebo podmienky, ktoré uľahčujú vznik situácie priaznivej

¹ <https://www.transparency.org/en/corruptionary/conflict-of-interests>

² Smernica EP a Rady 2014/24/EÚ z 26. februára 2014 o verejnom obstarávaní a o zrušení smernice 2004/18/ES; Konflikt záujmov je špecifikovaný aj v zákone č. 55/2017 o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov; Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2024/2509 z 23. septembra 2024 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie (prepracované znenie) dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>

³ Články 15 a 16 Dohovoru Organizácie Spojených národov proti korupcii (434/2006 Z. z.). (https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf)

⁴ Dokument EK Posúdenie rizika podvodu a účinné a primerané opatrenia proti podvodom, Európske štrukturálne a investičné fondy – usmernenia pre členské štáty a orgány zapojené do programu, 16.06.2014, Európska komisia, EGESIF 14-0021-00. (https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guidance_fraud_risk_assessment_sk.pdf)

⁵ Zákon č. 300/2005, Trestný zákon.

⁶ V tomto kontexte je vhodné posúdiť pôsobnosť špecializovaných orgánov, najmä však Špecializovaného trestného súdu.

⁷ Medzi pojmami „korupčné riziko“ a „riziko korupcie“ je rozdiel. „Riziko korupcie“ znamená riziko, ktoré vyplýva z korupcie, resp. podplácania.

pre podplácanie, korupciu, korupčné správanie⁸ alebo konanie. Je to napríklad varovný signál, že môže alebo by mohlo dôjsť k zneužitiu právomoci alebo postavenia vo vlastný prospech alebo v prospech iných osôb.

Monitorovanie (monitoring) v súvislosti s prevenciou korupcie znamená vykonávanie pravidelných pozorovaní, zaznamenávania, zhromažďovanie, vyhodnocovanie kvantitatívnych, ako sa kvalitatívnych údajov a informácií o účelnosti, účinnosti a efektívnosti protikorupčných opatrení, o fungovaní a dosiahnutých účinkoch protikorupčných postupov a opatrení, ktoré je možné podľa dohodnutých kritérií kontrolovať a vyhodnocovať.

Prevenia korupcie („predchádzanie korupcii“):

Pod týmto pojmom sa rozumejú systematické postupy na

- a) odhaľovanie a odstraňovanie príčin, príležitostí, priestoru, podmienok priaznivých pre vznik a existenciu korupcie;
- b) riadenie korupčných rizík vrátane ich oslabovania a odstraňovania;
- c) zníženie pravdepodobnosti alebo možnosti vzniku korupcie;
- d) odradzovanie osôb od páchania trestných činov korupcie;
- e) posilňovanie kultúry etiky, integrity a protikorupčného povedomia.

Protikorupčný koordinátor: zamestnanec, ktorý v spolupráci s ostatnými zamestnancami organizácie koordinuje činnosti na predchádzanie korupcii a riadenie korupčných rizík.

Rezortný orgán: ktorýkoľvek orgán verejnej moci, ministerstvo, samosprávny orgán, úrad, špecializovaná agentúra, právnická osoba zriadená zákonom, obchodná spoločnosť s majetkovou účasťou štátu, ako aj právnická osoba, ktorej jednou zo zakladajúcich strán alebo zriaďovateľom je orgán verejnej moci.⁹

Riadenie rizík: rozumie sa tým proces zisťovania a posudzovania potenciálnych vnútorných a vonkajších rizík, ktoré môžu mať nepriaznivý vplyv na dosiahnutie cieľov organizácie a uskutočňovanie nevyhnutných kontrol na udržanie miery korupčného rizika na prijateľnej úrovni alebo na zníženie následkov možného rizika na prijateľnej úrovni.¹⁰ Riadenie korupčných rizík je proces zameraný a proaktívne identifikovanie a riešenie zraniteľných miest inštitúcie vystavených vnútorným a vonkajším hrozbám - nezákonného alebo neetického správania.¹¹ Posudzuje sa závažnosť korupčných rizík z hľadiska ich vplyvu na činnosť, ciele a dôveryhodnosť organizácie, analyzujú sa ich príčiny a vytvára sa podklad na prijatie nápravných opatrení na oslabenie alebo odstránenie korupčných rizík.

⁸ Vráťane postoja, reči, pohybov, gest, signálov a ďalších prejavov, o ktorých je možné odôvodnene predpokladať, že osoba dáva najavo svoj úmysel byť účastníkom korupčného vzťahu.

⁹ Podľa uznesenia Ústavného súdu ČSFR z 9. 6. 1992 sp. zn. I. ÚS 191/92: „Verejná moc je taká moc, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, či už priamo, alebo sprostredkované“.

¹⁰ Jure Škrbec (2016), Corruption Risk Management: Addendum to the Risk Management Guidelines, https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/1_CORRUPTION_RISK_MANAGEMENT_-_Addendum.pdf. Táto definícia sa vzťahuje analogicky aj na riadenie korupčných rizík.

¹¹ Jure Škrbec (2016), Corruption Risk Management: Addendum to the Risk Management Guidelines, https://www.dksk.mk/fileadmin/user_upload/1_CORRUPTION_RISK_MANAGEMENT_-_Addendum.pdf.

Riziko: Vo všeobecnosti sa ním rozumie možnosť alebo pravdepodobnosť, že sa vyskytne udalosť, ktorá bude mať nepriaznivý vplyv na dosahovanie stanovených cieľov. Zjednodušene sa riziko chápe ako „účinnok neistoty“¹². Na účely tohto dokumentu sa pod pojmom riziko rozumie pravdepodobnosť alebo možnosť vzniku skutočnosti, ktorá bude mať alebo má nežiaduci vplyv na vznik odchýlky od normatívnych ustanovení, prepisov, etických/morálnych zásad spoločnosti. V prípade prevencie korupcie sa pod pojmom riziko v širšom zmysle rozumie pravdepodobný alebo potenciálny nepriaznivý vplyv skutočnosti na dosahovanie stanovených cieľov prevencie korupcie.

Systémová korupcia (aj „endemická korupcia“) sa chápe ako stav, keď korupcia je súčasťou spoločenského, hospodárskeho a riadiaceho systému organizácie. Je primárne spôsobená organizačnými nedostatkami, pričom korupcia je štandardom, a nie výnimkou¹³. Medzi faktory, ktoré podporujú systémovú korupciu, patrí napr. široká právomoc rozhodovať na základe vlastnej úvahy, klientelizmus, monopol moci, nedostatočná transparentnosť, nízke mzdy, beztretnosť páchatel'ov korupcie a pod.

Verejný sektor¹⁴ zahŕňa legislatívne, výkonné, administratívne a justičné orgány a ich verejných činiteľov, ktorí sú vymenovaní alebo zvolení, platení alebo neplatení, v trvalej alebo dočasnej pozícii na ústrednej aj nižšej než celoštátnej úrovni. Môžu sem patriť aj verejnoprávne organizácie, štátne podniky a verejno-súkromné partnerstvá a ich zamestnanci, ako aj zamestnanci a entity poskytujúce verejné služby (napr. v zdravotníctve, vzdelávaní, verejnej doprave atď.), na ktoré sa môže uzavrieť zmluva, alebo v niektorých krajinách môžu byť financované zo súkromných zdrojov.

Verejný záujem¹⁵ sa na účely tohto dokumentu chápe ako záujem trvalo a udržateľne zlepšovať v súlade so zásadami právneho štátu a všeobecne uznávanými zásadami etiky a morálky kvalitu života, životných podmienok a blahobytu všetkých občanov alebo väčšine občanov. Verejný záujem ako predmet sústredeného úsilia sa však nechápe ako svojvôľa na úkor ostatných osôb¹⁶, ale ako oprávnený nárok¹⁷, pri ktorom sa nezhorší situácia ostatných osôb a dodržia sa jasné a určité kritériá demokracie¹⁸ a právneho štátu.

¹² Norma ISO 37001:2016: „Účinnok sa tu chápe ako odchýlka od očakávaného a neistota ako stav hoci aj čiastočného nedostatku informácií alebo poznatkov týkajúcich sa pochopenia udalosti, jej následku alebo pravdepodobnosti. Riziko sa často charakterizuje odkazom na potenciálne „udalosti“ (pozri ISO Guide 73:2009, 3.5.1.3) a „následky“ (pozri ISO Guide 73:2009, 3.6.1.3), alebo ich kombináciou. Často sa chápe aj ako kombinácia následkov udalostí (vrátane zmien okolností) v spojení s pravdepodobnosťou (pozri ISO Guide 73:2009, 3.6.1.1)“.

¹³ <https://www.u4.no/terms#systemic-corruption>

¹⁴ Odporúčanie Rady OECD o verejnej integrite, OECD 26.1.2017.

¹⁵ V zákone č. 357/2004 Z. Z. je v § 2 ods. 2 pojem verejný záujem na účely tohto zákona vymedzený ako „záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech všetkým občanom alebo väčšine občanov“. V zákone č. 552/2003 Z. Z. sa v § 2 ods. 2 verejný záujem chápe ako „záujem, ktorý prináša majetkový prospech alebo iný prospech všetkým občanom alebo väčšine občanov. U zamestnancov zamestnávateľa, ktorými sú právnické osoby podľa § 1 ods. 2 písm. c), výkon práce vo verejnom záujme je aj plnenie povinností zamestnancov v záujme týchto právnických osôb podľa Obchodného zákonníka“.

¹⁶ <http://publicinterest.info/?q=public-interest-political-philosophy-and-study-public-administration>

¹⁷ <http://publicinterest.info/?q=public-interest-political-philosophy-and-study-public-administration>

¹⁸ <http://publicinterest.info/?q=public-interest-political-philosophy-and-study-public-administration>

Vyvoditeľná zodpovednosť¹⁹ znamená povinnosť osoby zodpovedať sa za preukázateľné následky svojho konania a svojej činnosti, ktoré majú nepriaznivý vplyv na boj proti korupcii a prevenciu korupcie.

Zvyšovanie povedomia o korupcii sa chápe ako interaktívny komunikačný proces zlepšovania schopnosti vnímať a pochopiť súvislosti korupcie, jej prejavy, spôsoby a následky, ako aj rozvíjania spôsobilostí, zručností, motivácie a postojov potrebných na aktivizáciu protikorupčného správania.

¹⁹ V právnom poriadku SR sa používajú napr. pojmy subjektívna zodpovednosť, objektívna zodpovednosť, trestnoprávna zodpovednosť.

2. Účel riadenia korupčných rizík

Účelom RKR je identifikovať rizikové oblasti, pozície a procesy v rezortnom orgáne, aby sa vytvoril podklad pre prijatie opatrení na ich oslabenie, odstránenie a vyhodnotenie celého procesu. RKR by malo byť integrálnou súčasťou protikorupčnej politiky inštitúcie. Efektívnym nástrojom je zavedenie medzinárodnej normy ISO 37001:2016 (v slovenskom kontexte STN ISO 37001:2019), ktorá stanovuje požiadavky na zavedenie, implementáciu, udržiavanie a zlepšovanie systému manažérstva proti korupcii. Táto norma podporuje systematický prístup k identifikácii, hodnoteniu a riešeniu korupčných rizík vrátane zavádzania primeraných kontrol a opatrení.

Správne nastavenie procesu fungovania organizácie umožňuje efektívne predchádzať korupcii a zároveň podporuje kultúru etického správania. RKR je tiež dôležitým zdrojom pre tvorbu a úpravu protikorupčných stratégií (rezortných protikorupčných programov), spolu s výstupmi z kontrolnej a audítorskej činnosti, ako aj analýzou prípadov minulých zlyhaní. Priebežný monitoring plnenia opatrení a zmien v prostredí je zároveň nevyhnutný pre udržateľnosť a aktualizáciu systému manažérstva proti korupcii.

3. Základné ciele riadenia korupčných rizík

Ciele riadenia korupčných rizík sú zamerané na ochranu verejného záujmu, znižovanie korupčných príležitostí, a zlepšovanie legislatívneho prostredia a podnikateľských podmienok. Hlavný cieľ spočíva v obmedzení korupcie v celej verejnej sfére a posilnení verejnej dôvery. RKR je nástrojom na efektívnejšiu prevenciu korupcie vo verejnom sektore, podporuje protikorupčné správanie a posilňuje kultúru integrity. Dosiahnutie cieľov sa pravidelne monitoruje a vyhodnocuje.

4. Inštitucionálne zabezpečenie riadenia korupčných rizík

Riadenie korupčných rizík je súčasťou protikorupčného systému vo všetkých rezortoch. Každý rezort prispôsobuje RKR podľa svojich špecifik. Odporúčania môžu byť doplnené o postupy, ktoré zvyšujú účinnosť a dosahujú protikorupčné ciele. Na maximalizáciu využitia znalostí sa odporúča intenzívna a neustála výmena informácií medzi rezortmi o riadení korupčných rizík, nových rizikách a účinkoch opatrení.

4.1 Úrad vlády Slovenskej republiky

Uznesením vlády SR č. 168 z 9. marca 2011²⁰ k návrhu na notifikáciu orgánu na prevenciu korupcie podľa článku 6 Dohovoru Organizácie Spojených národov proti korupcii z 31. októbra 2003 bol ÚV SR notifikovaný ako orgán na predchádzanie korupcie podľa článku 6 Dohovoru.

ÚV SR slúži ako hlavný koordinačný útvar²¹ pre prevenciu korupcie v štátnej správe, má definované právomoci a svoju koordinačnú činnosť vykonáva prostredníctvom zasadnutí Rady protikorupčných koordinátorov (ďalej len „Rada“), ktorá je platformou pre výmenu informácií medzi protikorupčnými koordinátormi jednotlivých rezortov. Rada je poradným orgánom vedúceho Úradu vlády Slovenskej republiky v oblasti koordinácie prevencie korupcie. Hlavnými úlohami Rady je najmä príprava koncepčných materiálov v oblasti prevencie korupcie pre vládu Slovenskej republiky, vydávanie odporúčaní ministerstvám a ostatným ústredným orgánom štátnej správy na prijatie protikorupčných opatrení, vydávanie stanovísk k dokumentom v oblasti prevencie korupcie, boja proti korupcii a protikorupčných opatrení vydanými ministerstvami a inými ústrednými orgánmi štátnej správy a vykonáva aj iné dôležité činnosti spojené s oblasťou prevencie korupcie.²²

4.2 Štatutárny orgán a vedúci zamestnanci

Štatutárny orgán rezortu zodpovedá za realizáciu protikorupčnej politiky a musí vytvárať podmienky na efektívne RKR. Kľúčovým predpokladom efektívneho riadenia korupčných rizík je aktívna podpora zo strany štatutárneho zástupcu, ktorý by mal zabezpečiť, aby protikorupčný koordinátor mal možnosť konzultovať zásadné otázky týkajúce sa identifikovaných rizík, najmä v situáciách, ktoré by mohli ohroziť dôveryhodnosť organizácie alebo viesť k významným materiálnym stratám.

Presadzovaním zásad verejnej integrity²³ v rezorte a svojím príkladným správaním („tón zhora“) sa členovia štatutárneho orgánu podieľajú na vytváraní a podpore týchto podmienok, ako aj vytváraní protikorupčnej kultúry.

²⁰ http://www.government.gov.sk/data/files/2242_8618.pdf

²¹ §24 ods. 1 písm. c) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov

²² Štatút Rady protikorupčných koordinátorov (https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/data/files/8353_tatut-rady-protikorupcných-koordinátorov_konsolidovane-znenie.pdf)

²³ Uznesenie vlády slovenskej republiky č. 49 z 31. januára 2023 k zásadám integrity vo verejnej správe

Štatutárny orgán v oblasti svojej pôsobnosti zabezpečí:

- a) zavedenie funkčného systému RKR v rezorte;
- b) dôsledné uplatňovanie transparentnosti v rozhodovaní a iných procesoch a postupoch;
- c) vykonávanie dohľadu nad vývojom, fungovaním a vykonávaním protikorupčnej politiky vrátane RKR;
- d) využívanie výsledkov RKR na zvýšenie účinnosti protikorupčnej politiky v rezorte,
- e) jasné vymedzenie povinností jednotlivých vedúcich zamestnancov pri uskutočňovaní protikorupčnej politiky a s ňou súvisiacich opatrení.

Štatutárny orgán by mal podporovať kultúru verejnej integrity a otvorenú diskusiu o korupčných rizikách, etických dilemách a verejnej integrite v rezorte bez obáv z odvetných opatrení. Je potrebné stanoviť jasné pravidlá na oznamovanie korupčného správania a porušovania etických noriem, pričom je nevyhnutné ochrániť oznamovateľov pred odvetnými opatreniami v súlade s vnútroštátnym právom²⁴.

4.2.1 Vedúci zamestnanci

Zodpovednosť za predchádzanie vzniku korupčných rizík, ich oslabovanie a odstraňovanie majú popri členoch štatutárnych orgánov všetci vedúci a riadiaci zamestnanci na jednotlivých úrovniach riadenia i všetci ostatní zamestnanci.

Vedúci zamestnanci (úroveň stredného stupňa riadenia) sú v rámci svojej pôsobnosti a so zreteľom na prevenciu korupcie zodpovední za:

- a) účinné fungovanie nastaveného protikorupčného systému;
- b) vytváranie a zlepšovanie podmienok umožňujúcich efektívne a bezproblémové RKR;
- c) dôsledné vykonávanie protikorupčných opatrení;
- d) fungovanie efektívneho systému vnútornej kontroly účinnosti predchádzania korupcii (vnútorný kontrolný mechanizmus má primárne preventívny charakter a jeho úlohou je zabezpečiť, aby boli v organizácii implementované a dôsledne uplatňované opatrenia, ktoré efektívne predchádzajú vzniku korupčného správania);
- e) vytvorenie fungujúceho systému bezpečného oznamovania možností vzniku:
 - korupčných rizík;
 - korupčného správania/konania;
 - vytvárania podmienok a príležitostí priaznivých pre korupciu na pracoviskách rezortu;
 - podozrení z korupcie;
- f) zavedenie a uplatňovanie systému monitorovania:
 - dodržiavania postupov a procesov a ich transparentnosti;
 - dodržiavania etických noriem, právnych a iných predpisov na pracovisku;
- g) identifikáciu pozícií, procesov a postupov vystavených korupčnému riziku.

²⁴ Zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Korupčné riziká by mali byť identifikované a riadené podľa kompetencií vedúcich zamestnancov v súčinnosti so zamestnancami, ktorí vykonávajú príslušné činnosti, poznajú potenciálne korupčné riziká a sú zapojení do procesu identifikovania korupčných rizík v rámci vnútorného systému prevenciu korupcie . Zamestnanec posudzuje, či jeho pozícia vytvára možnosti pre korupciu, pričom sa nezameriava na osobné sklony, ale na rizikovosť pozície a náplne práce.

4.2.2 Protikorupčný koordinátor

Protikorupčný koordinátor v spolupráci s ostatnými zamestnancami rezortného orgánu zabezpečuje fungovanie protikorupčného systému rezortu v súlade s protikorupčnou politikou a protikorupčným programom. Pomáha riadiacim zamestnancom presadzovať, prostredníctvom ich rozhodovacej právomoci, protikorupčné opatrenia organizácie.

Protikorupčný koordinátor je zodpovedný za riadenie korupčných rizík v rezorte a potrebuje nezávislosť a plnú podporu vrcholového vedenia. Na efektívne plnenie svojich úloh je potrebná súčinnosť organizačných útvarov rezortu pri plnení protikorupčných činností.

Má priamy prístup k štatutárovi a generálnemu tajomníkovi služobného úradu a môže komunikovať so všetkými zamestnancami rezortu.

Protikorupčný koordinátor zhromažďuje a analyzuje údaje o korupčných rizikách, poskytuje výsledky vedúcim zamestnancom, ktorí následne navrhujú opatrenia na ich zmiernenie s určením termínu plnenia a zodpovednej osoby a vyhodnocujú plnenie prijatých opatrení. Vytvára katalóg korupčných rizík a protikorupčných opatrení a na ročnej báze aktualizuje. Súhrnné správy o rizikách konzultuje so štatutárom.

Na vyhodnocovanie rizík môže zriadiť pracovnú skupinu a úzko spolupracuje s útvarom auditu a kontroly, ktorí poskytujú dôležité informácie. Protikorupčný koordinátor tiež ponúka konzultácie v oblasti riadenia korupčných rizík a pri riešení komplexných korupčných problémov.

Spôsob výberu protikorupčného koordinátora je v kompetencii príslušného štatutárneho orgánu, ktorý rozhodne aj o organizačnom začlenení koordinátora do organizačnej štruktúry. Odporúča sa, aby rezortný orgán pre efektívnejšie riadenie protikorupčných činností zriadil samostatnú organizačnú jednotku špecializovanú na prevenciu korupcie a RKR, čím by sa posilnila systematickosť a efektivita protikorupčných opatrení. Osobitné kvalifikačné predpoklady protikorupčného koordinátora sa nevyžadujú, ale v záujme zdokonaľovania odbornej kompetencie je potrebné, aby absolvoval odbornú prípravu v oblasti riadenia rizík (s dôrazom na korupčné riziká) a protikorupčného riadenia. Akékoľvek odvetné opatrenia za výkon činností protikorupčného koordinátora vyplývajúcich z jeho kompetencií, povinností a úloh musia byť absolútne vylúčené.

5. Osobitosti a základné faktory korupčných rizík

5.1 Osobitosti korupčných rizík

Korupčné riziko, na rozdiel od špekulatívnych podnikateľských rizík, vždy predstavuje stratu pre verejný záujem a nepriaznivo ovplyvňuje dôveryhodnosť verejných inštitúcií. Tento druh rizika je úmyselný a sprevádza ho konkrétny motív a príčina, čo ho odlišuje od iných rizík, ako nezrovnalosti vo verejnom obstarávaní. Charakteristickou črtou korupcie je jej utajenosť a rôznorodosť podôb, pričom korupčné riziká môžu vzniknúť v pracovných aj mimopracovných podmienkach, ktoré korupciu uľahčujú.

Pri identifikácii korupčných rizík je dôležité rozpoznať rôzne podoby, ako sú nátlak, vydieranie, zneužívanie moci, tolerovanie konfliktov záujmov a nenáležité dary, ktoré sa používajú na ich zakrývanie. Skúsení korupční aktéri, či už zvnútra alebo zvonka organizácie, sa adaptujú na podmienky a využívajú každú medzeru v predpisoch na vytváranie korupčných sietí a priaznivých podmienok pre korupciu. Tieto siete môžu napríklad zahŕňať zasahovanie do legislatívy alebo dosadzovanie blízkych osôb na dôležité posty.

Napriek tomu, že nemožno úplne eliminovať korupčné riziká alebo odhaliť všetky prípady korupcie, je nevyhnutné, aby rezorty boli obozretné a aktívne v prevencii. Korupčné riziko, aj keď sa zdá byť nepatrné, môže za vhodných podmienok prerásť do vysokého stupňa významnosti. Niektoré oblasti rizík sú spoločné pre všetky organizácie, ako je otázka ľudských zdrojov, transparentnosť a verejné obstarávanie, zatiaľ čo iné sú špecifické podľa povahy činností organizácií. Zodpovednosť za riadenie korupčných rizík nesie vždy rezort, ktorý nemôže preniesť túto zodpovednosť na iné subjekty.

5.2 Základné faktory korupčného rizika

Korupčné riziko spočíva v troch hlavných faktoroch: príležitosti, motíve na korupciu a racionalizáciu. Tieto faktory sú posilnené podmienkami, ktoré korupciu umožňujú.

Príležitosť pre korupciu: Korupcia sa môže objaviť, ak sú v organizácii prítomné podmienky, ktoré ju umožňujú alebo sa príležitostne objavajú. Aktéri korupcie často predpokladajú, že nebudú odhalení. Príležitosti môžu vzniknúť v dôsledku nedostatkov v systémoch a politikách, nejasných pravidiel etiky, netransparentných procesov, kultúry strachu pred vyjadrením názorov, tolerancie korupcie, nedostatku odbornosti, chýbajúcej regulácie ohľadom darov a pohostení, slabej ochrany oznamovateľov a nedostatočnej odbornej prípravy kontrolných orgánov.

Motív pre korupciu: Zamestnanci môžu byť motivovaní ku korupcii z dôvodu nedostatočnej osobnej integrity a negatívnych osobnostných čŕt. Motívy zahŕňajú finančnú alebo existenčnú tieseň, očakávanie osobných výhod alebo túžbu po prospechu z korupcie. Tento motív môže byť posilnený organizačnou kultúrou, ktorá toleruje korupciu. Na zníženie motívov korupcie je kľúčové presadzovať kultúru integrity a etického správania na všetkých úrovniach organizácie pomocou dôsledného vedenia zhora.

Racionalizácia: Je to mentálny proces, ktorým si účastník korupčného správania ospravedlňuje svoje neetické alebo nezákonné konanie, presviedča sám seba, že jeho konanie nie je tak celkom zlé, že si to zaslúži, že to robí pre vyššie dobro, že ho nikto neprichytí, alebo že "všetci to robia".

Tieto faktory zdôrazňujú potrebu silnej etickej kultúry a efektívneho riadenia rizík na predchádzanie a minimalizáciu korupčných príležitostí, ktoré vedú ku korupcii.

6. Príčiny vzniku korupčných rizík

Z hľadiska príčin sa korupčné riziká môžu klasifikovať ako:

- **vonkajšie korupčné riziká** (majú vplyv na vznik príležitostí pre korupciu). Je to napríklad zaužívané korupčné správanie verejnosti, vysoká tolerancia verejnosti voči drobnej i väčšej korupcii, nekonzistentné chápanie etických zásad a morálky vo verejnosti, neexistujúci systém verejnej integrity, nejasné pravidlá poskytovania darov a pohostinnosti, existencia priaznivých podmienok na legalizáciu príjmu z trestnej činnosti, nízky odrádzajúci účinok postihov za korupciu, neexistencia pravidiel lobingu, poskytovania darov, pohostení a pod.;
- **vnútorné korupčné riziká** (rezortný orgán by ich mal vedieť ovplyvniť). Je to napríklad nedostatočná odbornosť zamestnancov, neetické spôsoby interakcie s verejnosťou a v rámci organizácie, možnosť uplatňovať alebo beztrestne zneužívať diskrečnú právomoc v neprospech klientov alebo v pracovnoprávných vzťahoch v neprospech oznamovateľov protispoločenskej činnosti na pracovisku, chýbajúce etické vzory na pracovisku, neexistencia kultúry verejnej integrity v organizácii, neúčinné presadzovanie etického správania a konania zamestnancov, najmä ak ho presadzujú osoby, ktoré nie sú prirodzenými morálnymi autoritami, neúčinná protikorupčná stratégia (ak existuje), spôsob riadenia útvarov, ktorý umožňuje vytvárať priestor, príležitosti a podmienky pre korupciu, nedostatočná kvalita vnútorného kontrolného systému, nekvalitná personálna politika, klientelizmus, nepotizmus, tolerovanie konfliktu záujmov, tolerovanie zneužívania právomoci, neexistencia pravidiel oznamovania porušenia normatívnych a iných predpisov, nízke finančné ohodnotenie zamestnancov vydávajúcich rozhodnutia, povolenia a sankcie, a pod.

V súvislosti s identifikovaním korupčných rizík by zodpovedný zamestnanec mal zisťovať aj to, kto alebo čo je nositeľom korupčného rizika. Určenie nositeľa korupčného rizika je kľúčovým predpokladom na prijatie zodpovedajúcich opatrení na jeho elimináciu. Nositeľom rizika býva udalosť, proces, aktivita, ale môže to byť aj organizačný útvar či osoba samotná.

Prehľad príkladov udalostí, ktoré môžu byť príčinou vzniku korupčných rizík:

Príčiny		Príklady udalostí
Vnútorne príčiny	Procesy (organizácia, postupy)	- neexistencia protikorupčnej politiky; - vysoká tolerancia korupcie (nízka etická kultúra organizácie, chýbajúca kultúra verejnej integrity); - vytváranie podmienok a príležitostí na korupciu; - formalistické presadzovanie dodržiavania etického kódexu a kódexu správania; - neexistencia pravidiel, ako sa má zamestnanec správať, keď je vystavený situácii, ktorá môže obsahovať náznaky korupcie; - neexistencia pravidiel na zabránenie vzniku korupčných schém; - nejasne stanovené zodpovednosti a kompetencie; - nejasné postupy a procesy s dosahom na rozpočet (stanovenie položiek, oblastí, odborov); - chýbajúca otvorenosť v komunikácii medzi jednotlivými zložkami riadenia a výkonnými zamestnancami; - zatajovanie informácií bez opory v zákone je bežnou praxou; - zverejňovanie neúplných alebo veľmi všeobecných, nejasných informácií; - nedostatočná praktická príprava zamestnancov v oblasti protikorupčnej prevencie; - široké využívanie rozhodovania na základe vlastnej úvahy; - nedostatočná transparentnosť procesov a postupov; - zlyhanie kontrolných procesov, neúplné kontrolné postupy; - vyhýbanie sa použitiu zásady „štyroch očí“ pri kontrole procesov a postupov; - obmedzená verejná kontrola spôsobená slabou alebo nulovou otvorenosťou organizácie; - nedodržiavanie termínov na vydanie rozhodnutí alebo vydávanie rozhodnutí spravidla na konci lehoty; - preskupovanie zamestnancov medzi rezortmi alebo v rámci jedného rezortného orgánu bez toho, aby sa zachovala „inštitucionálna pamäť“ týkajúca sa korupčných rizík; - alibizmus v organizácii pri plnení úloh, prípadne v konaniach (súvisí aj s medzerami v predpisoch); - administratívne preťažovanie (úmyselné alebo neúmyselné) zamestnancov a z toho vyplývajúce chyby v pracovných postupoch a kontrolách; - chýbajúca alebo nedostatočná ochrana oznamovateľov porušenia právnych a iných predpisov; - zamestnanecko-právne problémy (porušenie zamestnaneckých zmlúv, zákonníka práce, šikanovanie, mobbing, bossing); - chýbajúci zoznam charakteristik odvetných postihov; - vykonávanie príkazov bez možnosti konzultácie v prípade nejasností.
	Ľudský faktor	- protiprávne konanie zamestnancov (korupcia, falšovanie, krádež, podvody, vydieranie, sprenevera, rozširovanie informácií poškodzujúcich dobré meno, únik dôverných informácií a ich nedovolené používanie); - konflikt záujmov; - nízka miera obozretnosti pri vzniku alebo existencii korupčného rizika; - chýbajúci „tón zhora“ (príkladne protikorupčné správanie) u najvyšších predstaviteľov rezortného orgánu; - priestupky zamestnancov (nedodržanie pracovných predpisov); - neúmyselné konanie zamestnancov (chyby pri zadávaní údajov); - vytváranie zaužívanej nenáležitej tolerancie chybného konania; - lojálnosť chybné chápaná ako povinnosť zdržať sa oznámenia porušenia predpisov; - nedodržiavanie etického kódexu a kódexu správania; - nedostatočne kvalifikovaný personál, nedostatočné ovládanie procesov a postupov; - porušenie povinností pri nakladaní s dôvernými informáciami („obchodovanie“ s informáciami); - svojvoľné vytváranie pravidiel, ktoré nemajú oporu v zákone.
	IT systémy	- zlyhanie alebo chyby systémov a infraštruktúry (HW, SW, telekomunikačné a iné siete, kamerový systém); - nedostatočná kapacita systémov; - narušenie bezpečnosti IT systémov; - neoprávnený vstup do IT systému; - nedostatočné pravidlá na prístup osôb do IT systémov.
Vonkajšie príčiny		- nepredpokladané zmeny v regulácii či iných normatívnych predpisoch; - nejasné ustanovenia právnych a iných predpisov (napr. právne predpisy obsahujú medzery v ustanoveniach; ustanovenia umožňujúce rozdielne výklady; dvojznačné formulácie a pod.);

	- medzery (chýbajúce ustanovenia) v právnom alebo inom predpise umožňujúce jeho obchádzanie; - možnosť dvojznačného výkladu ustanovení predpisu umožňujúci jeho obchádzanie; - chýbajúce protikorupčné opatrenia u právnických osôb, s ktorými štát vstupuje do zmluvných vzťahov; - vytváranie právnych a iných podmienok vhodných pre systémovú korupciu; - vo verejnosti je vysoká úroveň tolerancie drobnej korupcie (napr. zmierenie sa s korupciou na úradoch, v zdravotníctve, polícii a pod.); - nedostatočný systém verejnej integrity a etickej kultúry v spoločnosti; - znásobovanie chybných aplikačných praxí; - nedostatočná koordinácia a nesúdržnosť aktivít (t. j. aktivity netvoria jeden ucelený systém) v oblasti prevencie korupcie.
--	--

Riziko konfliktu záujmov predstavuje situáciu, v ktorej sa osobné záujmy zamestnanca (alebo osoby v rozhodovacej pozícii) dostávajú do rozporu so záujmami organizácie, verejnosti alebo verejnej správy, čím môže dôjsť k narušeniu objektívneho a nestranného výkonu jeho úloh.

Konflikt záujmov nemusí vždy viesť ku korupcii alebo k protiprávnemu konaniu, no už samotná jeho existencia ohrozuje dôveru verejnosti v spravodlivosť, transparentnosť a integritu rozhodovacích procesov. Riziko spočíva najmä v tom, že zamestnanec môže vedome alebo nevedome:

- uprednostniť vlastný prospech pred verejným záujmom,
- ovplyvniť rozhodovanie v prospech osôb, s ktorými má osobný, finančný alebo iný vzťah,
- zneužiť dôverné informácie na osobný alebo komerčný zisk,
- poskytnúť neoprávnenú výhodu subjektom, s ktorými je v kontakte mimo pracovného výkonu.

Ak nie je konflikt záujmov včas rozpoznaný a riešený, môže viesť k prijatiu neobjektívnych rozhodnutí, plytvaniu verejnými zdrojmi, strate dôvery v inštitúcie alebo dokonca k trestnoprávnej zodpovednosti.

Efektívne riadenie tohto rizika preto zahŕňa prevenciu, oznamovanie možných konfliktov, ich vyhodnocovanie a prijatie vhodných opatrení na ochranu verejného záujmu.

Pri navrhovaní opatrení na riešenie korupčného rizika je vhodné sústrediť sa na odstránenie uvedených príčin.

7. Riadenie korupčných rizík

RKR podľa osobitných národných pravidiel je súčasťou riadenia rizík podľa zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Je to preventívny proces na identifikáciu a hodnotenie korupčných rizík v organizácii. Tento proces analyzuje príčiny rizík a ich možné dopady na výkonnosť, ciele a dôveryhodnosť organizácie. Založený je na objektívnych faktoch o korupčných rizikách a aj na subjektívnom vnímaní situácií potenciálne považovaných za korupčné. Cieľom je prijať nápravné opatrenia na zmiernenie alebo elimináciu týchto rizík. Riadiaci zamestnanci by mali byť oboznámení s významnými korupčnými rizikami, ktoré môžu ovplyvniť plnenie ich úloh, a mali by implementovať preventívne opatrenia na ich odstránenie. Aj keď vnútorné útvary môžu pomôcť pri riadení rizík, jednotliví zamestnanci a ich nadriadení nesú konečnú zodpovednosť.

7.1 Identifikácia procesov

Vedúci zamestnanci v každej hierarchickej úrovni zabezpečia, so zreteľom na oblasť svojej zodpovednosti, vypracovanie zoznamu rozhodovacích kompetencií a priradených procesov.

Identifikujú sa procesy a postupy, ktoré patria do rozhodovacej právomoci zamestnanca. Na základe pozícií, rozhodovania a priradených procesov vo všetkých útvaroch sa určia osoby zodpovedné za rozhodovanie a priradený proces. Zoznam pozícií, rozhodovacích právomocí a priradených procesov je podkladom pre identifikáciu korupčných rizík jednak zamestnancami, ktorí sú zodpovední za prípravu rozhodnutí, a jednak zamestnancami, ktorí rozhodujú.

Zamestnanec z určeného okruhu zamestnancov označí so zreteľom na oblasť svojej zodpovednosti kritickú fázu/kritické fázy príslušného procesu/postupu/činnosti, v ktorej/ktorých:

- a) sa korupčné riziko v minulosti vyskytlo, ale nebolo úplne odstránené (t. j. stále pretrváva);
- b) korupčné riziko v súčasnosti existuje – to znamená, že zamestnanec vníma situáciu, podmienky atď. ako korupčné riziko;
- c) korupčné riziko by potenciálne mohlo vzniknúť. Medzi potenciálne korupčné riziká sa zahrnú aj tie, ktoré sa pokladajú za bežné na základe vlastného vnímania, ako aj vnímania verejnosti.

Preskúmava sa priebeh jednotlivých fáz pracovných činností a postupov a ich výsledky so zreteľom na korupčné riziko. Je možné, že korupčné riziko sa vyskytlo len v jednej fáze, alebo vo viacerých. Tieto fázy je potrebné identifikovať.

Vedúci zamestnanec by mal mať oprávnenie povedať, na základe faktov, či ešte existujú ďalšie korupčné riziká, ktoré treba zaradiť do súhrnu (katalógu rizík). Toto rozhodnutie má právo posúdiť aj protikorupčný koordinátor, ktorý môže navrhnúť prípadné úpravy vedúcemu zamestnancovi.

7.2 Sebahodnotenie z hľadiska vystavenia korupčným rizikám

Predchádzanie korupcii zahŕňa aj hodnotenie vlastnej pracovnej pozície z hľadiska vystavenia korupčným rizikám, tzv. „sebahodnotenie“. Cieľom je identifikovať korupčné riziká v konkrétnej pozícii a priradených procesoch. Sebahodnotenie sa vykonáva na všetkých pozíciách, vrátane vedúcich a riadiacich.

7.3 Identifikácia korupčných rizík

V procese zisťovania korupčných rizík sa zaznamenávajú varovné signály, z ktorých vyplýva, že sa vytvára priestor alebo príležitosť pre vznik korupcie.

Identifikácia korupčných rizík predstavuje systematický proces vyhľadávania a rozpoznávania potenciálnych oblastí, činností, javov alebo informácií, ktoré signalizujú možnosť vzniku korupčného správania alebo vytvárania priestoru pre korupciu. Cieľom je včasné odhalenie rizík ešte pred tým, ako dôjde ku škodlivým následkom, aby bolo možné prijať preventívne a ochranné opatrenia.

Tento proces zahŕňa:

- sebahodnotenie z hľadiska vystavenia korupčným rizikám,
- analýzu interných aj externých podnetov,
- identifikácia procesov,
- využívanie nástrojov ako dotazníky, prieskumy, analytické IT systémy,
- sledovanie varovných signálov správania a systémových slabín,
- prácu s historickými údajmi,
- podnety od občanov a iných subjektov,
- hodnotenie legislatívneho prostredia z pohľadu možných medzier umožňujúcich korupciu,
- zohľadnenie odborných výskumov, audítorských správ a výsledkov monitoringu.

Identifikácia je základnou fázou riadenia korupčných rizík a slúži ako východisko pre ďalšie kroky – analýzu, hodnotenie a prijatie účinných preventívnych opatrení.

Proces zbierania údajov je prednostne organizovaný na úrovni jednotlivých útvarov, ktoré sú nositeľmi rizika.

Zhromaždené údaje sa poskytnú protikorupčnému koordinátorovi na ďalšie spracovanie.

Identifikácia korupčného rizika znamená proces klasifikácie rizika na základe jeho vlastností a potenciálu spôsobiť vznik korupcie. Pri identifikácii korupčných rizík sa určí, akým rizikám a do akej miery sú jednotlivé pozície a procesy rezortného orgánu vystavené.

Do procesu identifikovania korupčných rizík v rámci vnútorného systému prevencie korupcie sa zapoja zamestnanci všetkých organizačných útvarov, u ktorých existuje korupčné riziko aspoň potenciálne. Príslušní vedúci zamestnanci vytvoria prehľad o identifikovaných najzávažnejších korupčných rizikách.

Elektronický dotazník

Elektronický dotazník na identifikáciu korupčných rizík predstavuje moderný a efektívny nástroj na systematické zisťovanie potenciálnych slabých miest v procesoch rezortov, kde môže dochádzať ku korupčnému správaniu. Ide o digitálny prostriedok zberu dát, ktorý prostredníctvom štruktúrovaných otázok umožňuje získať cenné informácie o vnímaní korupcie zo strany zamestnancov, úrovni etického správania na pracovisku, efektívnosti zavedených kontrolných a protikorupčných mechanizmov, ako aj o ochote zamestnancov hlásiť neetické či podozrivé správanie.

Cieľom takéhoto dotazníka je predovšetkým identifikovať rizikové oblasti, ako sú verejné obstarávanie, personálne procesy, správa majetku alebo rozhodovacie procesy, kde je zvýšená pravdepodobnosť korupčných javov. Zároveň poskytuje dôležitú spätnú väzbu pre vedenie organizácie pri nastavovaní alebo zlepšovaní protikorupčných stratégií a plánov riadenia rizík. Medzi hlavné výhody elektronického dotazníka patrí anonymita, ktorá zvyšuje úprimnosť odpovedí respondentov, možnosť osloviť veľký počet zamestnancov v rôznych lokalitách, rýchle a jednoduché vyhodnotenie údajov, ako aj nízke finančné a organizačné náklady na jeho realizáciu.

Elektronický dotazník tak predstavuje dôležitý nástroj v oblasti prevencie korupcie, zvyšovania transparentnosti a budovania dôveryhodnosti verejných inštitúcií.

Zistenia z dotazníkov sa zhromažďujú do katalógu korupčných rizík, ktorý sa pravidelne aktualizuje a môže zahŕňať aj ďalšie identifikované riziká nezávisle od prieskumu. Zozbierané údaje pomáhajú vytvoriť prehľad korupčných rizík, pričom vedenie môže byť o určitých každodenných rizikách neinformované. Dotazníky a výsledky prieskumu sa centralizujú, napr. pod protikorupčným koordinátorom alebo v služobnom úrade.

7.4 Posudzovanie a hodnotenie korupčných rizík

Posudzovanie rizík je kľúčovým prvkom protikorupčného systému, zamerané na identifikáciu a klasifikáciu faktorov vedúcich ku korupcii. Podvody často súvisia s korupciou, preto je pri analýze korupčných rizík dôležité zohľadniť aj podvody. Orgány verejnej správy majú zákonnú povinnosť implementovať procesy na predchádzanie podvodom a korupcii, a tiež na ich odhaľovanie a elimináciu.

7.4.1 Posudzovatelia korupčných rizík

Vedúci zamestnanci

Preskúmanie procesov a postupov pri riadení korupčných rizík vykonávajú vedúci zamestnanci a/alebo nimi poverení zamestnanci. Na tento účel sa vopred stanovujú časové intervaly, rozsah preskúmania a zameranie (druhy rizík, oblasti, procesy, postupy, pozície a pod.).

Zisťuje a skúma sa, do akej miery sa v činnostiach, procesoch a postupoch organizácie zabezpečuje dodržiavanie cieľov protikorupčnej prevencie, jeho programu a opatrení.

Výsledky preskúmania sú podkladom pre rozhodovanie na všetkých úrovniach riadenia a slúžia na prijatie opatrení, nápravu, oslabenie a odstránenie korupčných rizík.

Poverení zamestnanci

Ak je to vhodné, vedúci zamestnanec prekonzultuje poverenie zamestnancov s protikorupčným koordinátorom. Poverení zamestnanci vykonajú v rámci vnútorného protikorupčného systému preskúmanie procesov s cieľom zistiť a identifikovať korupčné riziká.

Posudzovanie a RKR v procesoch zahŕňa:

- identifikáciu a opis zistených korupčných rizík;
- vyhodnotenie korupčných rizík podľa závažnosti;
- vypracovanie a vykonávanie preventívnych a nápravných protikorupčných opatrení vrátane určenia termínov a osobnej zodpovednosti;
- monitorovanie a preskúmanie účinnosti protikorupčných opatrení;
- identifikáciu príčin zistenej neúčinnosti/zlyhania protikorupčných opatrení.

Zisťovanie a identifikáciu korupčných rizík vykonáva každý zamestnanec so zreteľom na oblasť svojej pôsobnosti a zodpovednosti za príslušné procesy, postupy, činnosti a úlohy.

Posudzovanie korupčných rizík by sa malo uskutočňovať prednostne interne, lebo si vyžaduje dobré znalosti procesov organizácie a riadenia prevádzky systému. Externé posúdenie je vhodné na overenie alebo posúdenie treťou osobou, ktorá dokáže poskytnúť nezávislý pohľad na procesy.

Posudzovanie korupčných rizík sa zameriava nielen na samotnú korupciu, ku ktorej už došlo, táto udalosť vytvára priestor na preskúmanie efektívnosti nastavených opatrení na predchádzanie korupčných rizík.

7.4.2 Periodicita posudzovania korupčných rizík

Posudzovanie korupčných rizík sa vykonáva prostredníctvom protikorupčného koordinátora na jednotlivých rezortoch priebežne a súhrnné vyhodnotenie sa vypracováva raz ročne. Ak je to potrebné, táto doba sa, s prihliadnutím na vývoj a závažnosť rizík v celej organizácii, prípadne na významnú zmenu, môže prispôbiť vzniknutým okolnostiam. V rámci súhrnného vyhodnotenia sa ku korupčným rizikám vypracujú opatrenia na ich oslabenie alebo prípadné odstránenie.

7.4.3 Hodnotenie korupčných rizík

Klasifikácia identifikovaných korupčných rizík

Keď už sú korupčné riziká identifikované, mali by sa vyhodnotiť. Pri ich vyhodnocovaní je potrebné brať do úvahy tieto veličiny:

Pravdepodobnosť výskytu korupcie (predpoklad): to znamená možnosť/pravdepodobnosť, že sa riziko naplní, a určenie, aká je pravdepodobnosť výskytu konkrétneho výsledku; vychádza

sa z príslušných predchádzajúcich údajov na určenie početnosti, s akou sa tieto udalosti vyskytli v minulosti. Potom sa posúdi ich početnosť výskytu v budúcnosti.

Vplyv korupcie predstavuje negatívny dopad na očakávané ciele.

V každom prípade sa berie do úvahy aj miera poškodenia verejného záujmu a takisto miera poškodenia dôveryhodnosti orgánu verejnej moci.

Oblasti vplyvov

Oblasť vplyvu	Dopad rizika
Finančná	predrazenie zákazky, neefektívne vynaloženie verejných prostriedkov.
Reputačná	strata dôvery verejnosti, zníženie dôveryhodnosti organizácie.
Právna	riziko vyšetrovania, správnych alebo trestnoprávnych konaní.
Prevádzková	dodanie nefunkčného alebo nevhodného systému, ohrozenie činnosti rezortu.
Systémová	podpora klientelizmu a vytváranie precedensov pre ďalšie netransparentné konania.

Hodnotenie korupčných rizík má pomôcť prijímať rozhodnutia o závažnosti korupčných rizík pre rezortný orgán a o naliehavosti prijať opatrenie na riešenie korupčného rizika.

Hodnotenie korupčného rizika vyjadruje kombináciu pravdepodobnosti vzniku rizikovej udalosti s následkom/vplyvom.

Významnosť korupčného rizika predstavuje úroveň závažnosti korupčného rizika; vyjadruje kombináciu (súčin) pravdepodobnosti a vplyvu rizika.

Pravdepodobnosť vzniku korupčného rizika vyjadruje mieru pravdepodobnosti vzniku nepriaznivej udalosti, resp. vzniku korupčného rizika; čím má pravdepodobnosť priradenú vyššiu hodnotu, tým je vyššia pravdepodobnosť vzniku nepriaznivej udalosti.

Vplyv korupčného rizika je miera závažnosti negatívnych následkov, ktoré by mohli vzniknúť, ak by sa dané korupčné riziko skutočne naplnilo. Vyjadruje rozsah negatívnych následkov na povesť/dobré meno a výkonnosť inštitúcie a dôveru verejnosti.

S ohľadom na usmernenie EK k posúdeniu rizika podvodu a účinné a primerané opatrenia proti podvodom EGESIF_14-0021-00 zo dňa 16. 06. 2014 odporúčame spôsob hodnotenia rizika v stanovení štvorstupňovej mierky.

Škály hodnotenia rizík (používané v elektronickom formulári):

Úrovně korupčného rizika sa spravidla vyjadrujú číselne tak, že každej úrovni sa priradí hodnota.

Pravdepodobnosť rizika:	Vplyv rizika:	Stupeň významnosti rizika:
1 - takmer nikdy	1 – obmedzený	1 – 3 prijateľné
2 - zriedkavo	2 – malý	4 – 6 významné
3 – niekedy	3 – veľký	8 – 16 kritické
4 - často	4 – formálne zisťovanie	

Identifikované riziká sú podľa **vplyvu** zatriedené týchto základných kategórií:

1 Obmedzený vplyv

- korupčné riziká s obmedzeným vplyvom spôsobujú menšie narušenia alebo dodatočnú prácu, ktorá síce môže zdržiavať iné procesy, ale tieto narušenia nemajú zásadný dopad na fungovanie organizácie
- chyby či nedostatky, ktoré vznikajú, sú často opravitelne bez väčších ťažkostí a neohrozujú základné ciele alebo dôveryhodnosť organizácie.

2 Malý vplyv

- pri korupčných rizikách s malým vplyvom môžu vzniknúť situácie, ktoré spôsobia oneskorenie v dosiahnutí operačných cieľov
- riziká môžu ovplyvniť efektívnosť a plynulosť procesov a môžu priniesť drobné narušenia, ktoré však zvyčajne nevedú k významnej strate dôveryhodnosti alebo narušeniu hlavných činností organizácie.

3 Veľký vplyv

- korupčné riziká s veľkým vplyvom predstavujú vážnejšie hrozby, pretože môžu ohroziť dosiahnutie operačných cieľov alebo spôsobiť oneskorenie strategických cieľov
- riziká môžu vyžadovať väčšie zásahy a riešenia, pretože majú potenciál negatívne ovplyvniť dôležité aspekty fungovania organizácie a narušiť jej dôveryhodnosť.

4 Formálne zisťovanie zo strany zúčastnených

- najvážnejšie korupčné riziká, ktoré vyžadujú formálne zisťovanie, majú potenciálny vplyv na strategické ciele a môžu vážne poškodiť verejný záujem a dôveryhodnosť organizácie
- tieto situácie často vyžadujú formálnu intervenciu a dôkladné preskúmanie, pretože môžu naznačovať vážne systémové problémy alebo neetické správanie, ktoré by mohlo mať dlhodobé dôsledky.

Stupeň významnosti rizika

1-3 Prijateľné

- riziko má nízky dopad a jeho negatívne dôsledky sú minimálne alebo zanedbateľné. Inštitúcia dokáže zvládnuť následky v rámci bežných činností bez potreby dodatočných zdrojov.

4-6 Významné

- riziko môže spôsobiť významnejšie problémy, ktoré už nie sú úplne zvládnuteľné bežnými postupmi a vyžadujú dodatočné personálne alebo finančné zdroje.

8-16 Kritické

- riziko predstavuje vážne ohrozenie kľúčových procesov, môže spôsobiť značné finančné straty, poškodenie reputácie alebo dokonca ohroziť existenciu inštitúcie.

Korupčné riziká v každej z uvedených kategórii je nevyhnutné monitorovať a pri každom riziku, vrátane prijateľného, je potrebná primeraná obozretnosť.

	pravdepodobnosť			
vplyv	1	2	3	4
	2	4	6	8
	3	6	9	12
	4	8	12	16

Pri hodnotení korupčných rizík sa stanoví stupeň významnosti korupčného rizika. Stupeň významnosti korupčného rizika je súčinom bodového ohodnotenia pravdepodobnosti vzniku (pravdepodobnosť) a následku korupčného rizika (vplyv):

$$\text{pravdepodobnosť} \times \text{vplyv} = \text{stupeň významnosti korupčného rizika}$$

Toto vyjadrenie stupňa významnosti korupčného rizika je vhodné určiť pre každé korupčné riziko a pomôže pri spracovaní celkového prehľadu korupčných rizík.

Na riešenie vyhodnotených korupčných rizík vedúci zamestnanci prijímajú príslušné opatrenia, ktoré obsahujú merateľné ukazovatele účinnosti prevencie korupcie. Meria sa teda dosiahnutý účinok. Prijatie alebo schválenie opatrení bez takýchto ukazovateľov môže znamenať neochotu zodpovedných osôb v organizácii predchádzať korupcii, alebo v krajnom prípade dokonca účasť na vytváraní podmienok pre korupciu a korupčnej kultúry.

Príklad korupčného rizika: Manipulácia kritérií vo verejnom obstarávaní

1. Identifikácia rizika

- **Názov rizika:** Úmyselné nastavenie diskriminačných kritérií vo verejnom obstarávaní.
- **Popis:** Zamestnanec na úseku verejného obstarávania nastaví technické podmienky alebo hodnotiace kritériá tak, aby zvýhodnil konkrétneho dodávateľa (napr. špecifikácia produktu, ktorú spĺňa len jedna firma). Toto riziko je časté v procesoch s vysokou finančnou hodnotou zákaziek.

2. Hodnotenie rizika

Kategória	Hodnota	Vysvetlenie
Pravdepodobnosť	3 – niekedy	Riziko sa vyskytuje pri zložitých zákazkách so slabou kontrolou procesov.
Vplyv	4 – formálne zisťovanie	Spôsobuje hospodársku škodu, stratu dôvery verejnosti a vyšetrovanie políciou.
Stupeň významnosti rizika	$3 \times 4 = 12$	Kritické riziko (8–16) – vyžaduje okamžité opatrenia.

3. Oblasť vplyvu rizika

- **Finančné:** Straty verejných financií kvôli nadhodnoteným cenám alebo nekvalitným dodávkam.
- **Právne:** Trestnoprávne sankcie pre zapojených zamestnancov (§ 330–334 TZ).
- **Reputačné:** Pokles dôveryhodnosti inštitúcie a mediálne škandály.

4. Navrhované protikorupčné opatrenia

- Transparentné kritériá
- Whistleblower systém
- Kontrola nezávislou komisiou

5. Monitorovanie

- Ukazovatele: Počet podaných námietok uchádzačov, počet auditov s nálezmi.
- Frekvencia: Kvartálne hodnotenie procesov verejného obstarávania.

7.5 Katalóg korupčných rizík

Na základe hodnotenia sa vytvorí katalóg korupčných rizík, ktorý vypracuje koordinátor v spolupráci s ostatnými zamestnancami.

Zoznam sa vytvorí podľa klasifikácie korupčných rizík, ktorá spočíva v zoradení korupčných rizík podľa ich významnosti na základe celkového vystavenia riziku a druhov rizík. Je to interný dokument a nástroj každého orgánu na vykonanie nadväzujúcich krokov:

- zoznam korupčných rizík (ktorý sa potom využije v rôznych formách protikorupčnej prevencie);
- profil rizikových pozícií;
- profil rizikových procesov a postupov.

Pri každom riziku sa uvedú tieto položky:

- číslo rizika,
- nositeľ rizika,
- opis procesu (podľa kapitoly 7.1)
- opis rizika,
- merateľné opatrenie(a) na zníženie rizika (napr. zavedenie whistleblower systému, pravidelné školenia zamestnancov, implementácia kontrolných mechanizmov),
- zodpovedný útvar/osoba za vykonanie opatrenia,
- termín na vykonanie opatrenia,
- spôsob monitorovania vykonania opatrenia,
- poznámka, či je riziko odstránené (eliminované), zmenšené, alebo či trvá.

7.6 Prístupy k riešeniu korupčných rizík

Pri rozhodovaní o riešení korupčného rizika je dôležité zvážiť schopnosť orgánu efektívne manažovať riziko a náklady spojené s jeho riešením. Zvyšovanie administratívneho zaťaženia môže paradoxne vytvoriť priestor pre korupciu. Riešenie by sa malo zamerať na odstránenie príčin rizika.

Možné prístupy sú:

a) **tolerovať riziko s obozretnosťou** - ak je riziko klasifikované ako **prijateľné**, môže zostať v súčasnom stave, ale je nevyhnutné ho pravidelne monitorovať a sledovať jeho vývoj. Toto zabezpečí, že ak sa stav zmení, môže byť rýchlo zareagované a riziko môže byť zmiernené predtým, než sa stane závažnejším.

b) **zmierniť riziko** - ak je riziko príliš vysoké a jeho priame odstránenie nie je možné, je potrebné hľadať alternatívne riešenia, ktoré môžu pomôcť zmierniť jeho vplyv alebo pravdepodobnosť. Tieto alternatívne stratégie môžu zahŕňať implementáciu dodatočných kontrolných mechanizmov, zavedenie nových procesov alebo spoluprácu s externými expertmi.

Opatrenia spravuje koordinátor, ktorý ich ďalej alokuje podľa zodpovednosti za ich vykonanie.

7.7 Prijímanie opatrení

Opatrenia na riešenie korupčných rizík majú pomôcť zabezpečiť dosiahnutie cieľov organizácie, aj keď je ťažké vyhnúť sa všetkým korupčným rizikám. Organizácia by sa prostredníctvom svojich vedúcich zamestnancov mala sústrediť hlavne na riešenie korupčných rizík so stupňom významnosti - významnou a kritickou. Opatrenia by nemali vytvárať nadmerné administratívne zaťaženie zamestnancov ani zbytočne komplikovať ich výkon práce.

Opatrenia by mali byť realisticky nastavené na podmienky rezortu. Na to, aby opatrenia boli nastavené realisticky, je potrebné dôkladne poznať fungovanie rezortných orgánov, protikorupčný potenciál zamestnancov, vrátane riadiacich, ako aj medzery v ich protikorupčnom povedomí. Tieto medzery je možné odstrániť odbornou prípravou zameranou

na posilnenie protikorupčnej kultúry. V tejto súvislosti je potrebné vyhýbať sa formalistickému prístupu a sústrediť sa na aktivizáciu protikorupčného správania.

Rezortný orgán by mal reagovať včas a zodpovedajúcim spôsobom na prípadný výskyt korupčného rizika alebo korupčného (neetického, podvodného alebo protiprávneho) konania. V prípade zistenia korupčného rizika najmä prijme opatrenie na jeho oslabenie/odstránenie. Voči zamestnancovi, u ktorého zistí, že sa úmyselne podieľal alebo podieľa na vzniku korupčného rizika alebo sa dopustil korupčného správania vedie konanie (napr. disciplinárne). Rovnako prijme opatrenie v prípade zistenia systémových chýb (napr. nedôsledného nastavenia procesov), ktoré predstavujú korupčné riziko.

7.8 Monitorovanie

Cieľom monitorovania v rámci riadenia korupčných rizík je sledovať, ako sa vykonávajú prijaté opatrenia na zmiernenie a odstránenie rizík, a poskytnúť dôkazy na vyhodnotenie ich účinnosti. Monitorovanie umožňuje získať prehľad o dodržiavaní právnych, etických a iných noriem, identifikovať nové riziká a ich príčiny. Znamená to pravidelné zhromažďovanie a hodnotenie údajov o efektívnosti protikorupčných opatrení.

Je to proces, ktorý protikorupčnému koordinátorovi a vedúcim zamestnancom poskytuje istotu, že protikorupčný systém funguje správne. Pravdepodobnosť a významnosť rizík sa môže meniť, preto je dôležité pravidelne sledovať varovné signály. Monitorovanie tiež sleduje, či došlo k oslabeniu alebo odstráneniu rizík, čím môže zvýšiť dôveru verejnosti a transparentnosť.

Ak sa zistí, že opatrenia neboli účinné, je nutné navrhnúť nové. Monitorovanie môže zahŕňať pravidelné audity a vyhodnocovanie plnenia opatrení. Ak je potrebné zlepšiť riadenie rizík, vedúci spolu s koordinátorom pripraví návrhy na zlepšenie, ktoré môžu byť konzultované v Rade koordinátorov a predložené štatutárovi.

8. Komunikácia o korupčných rizikách

Účinné riadenie korupčných rizík závisí od efektívnej komunikácie, ktorá musí byť interaktívna a zahrňovať spätnú väzbu nielen pre vedenie rezortu, ale aj pre zamestnancov. Jednosmerné informovanie nestačí. Spätná väzba nie je len o vykonávaní pokynov, ale o zlepšovaní protikorupčného prostredia a aktivizácii zamestnancov na odstránenie rizík. Táto interakcia podporuje otvorenú internú kultúru v rezorte a kľúčovú úlohu v komunikácii zohráva vedenie rezortného orgánu.

Vzhľadom na špecifiká oblasti pôsobnosti, kompetencií a procesov sa na každej úrovni rezortného orgánu vyžadujú rozdielne informácie z procesu riadenia korupčných rizík.

Účel komunikácie vedúcich zamestnancov o korupčných rizikách v rámci rezortného orgánu vo vzťahu k zamestnancom je:

- posilniť u zamestnancov uvedomenie si svojej zodpovednosti za jednotlivé korupčné riziká;
- zapájať zamestnancov do riadenia korupčných rizík a upevňovania dôvery verejnosti v rezortný orgán;
- uľahčiť zamestnancom oznámiť vedeniu rezortného orgánu zistené korupčné riziká alebo zlyhania existujúcich opatrení riadenia korupčných rizík.

Štatutárny orgán by mal:

- riadiť komunikáciu pri riešení korupčných rizík;
- poznať najzávažnejšie korupčné riziká, s ktorými sa rezortný orgán stretáva;
- poznať možný vplyv na to, akú hodnotu a význam prisudzujú zainteresované organizačné zložky odchýlkam (pozn.: korupčné riziko je odchýlka) od očakávaného stavu alebo výsledkov;
- zaistiť u zamestnancov rezortného orgánu primeranú úroveň poznania a uvedomenia si korupčných rizík;
- poznať úroveň dôvery, ktorú zamestnanci majú k rezortnému orgánu a dôveru posilňovať;
- uistiť sa, že proces riadenia korupčných rizík funguje účinne;
- prijať opatrenia na riešenie všetkých oznámených korupčných rizík, ako aj na riešenie prípadných zlyhaní existujúcich opatrení v riadení korupčných rizík;
- uverejniť a presadzovať jasnú politiku riadenia korupčných rizík zahŕňajúcu povinnosť riadenia korupčných rizík na všetkých organizačných stupňoch.

Pri každej z týchto požiadaviek by štatutár mal mať k dispozícii spôsoby a postupy, ktoré mu pomôžu tento komunikačný proces zvládnuť. V tejto súvislosti je vhodné spolupracovať s protikorupčným koordinátorom.

Vedúci organizačných útvarov rezortného orgánu by mali:

- mať prehľad o korupčných rizikách patriacich do oblasti, za ktorú zodpovedajú;
- poznať možný vplyv týchto korupčných rizík na ostatné oblasti v rámci rezortného orgánu, a ich potenciálne následky;
- mať k dispozícii ukazovatele dosahovaných výsledkov, ktoré im umožnia monitorovať základné činnosti a pokrok vo vzťahu k protikorupčným cieľom, ako aj identifikovať vývoj, na ktorý je nevyhnutné reagovať protikorupčnými opatreniami;

- oznamovať vedeniu rezortného orgánu zistené korupčné riziká alebo zlyhania existujúcich protikorupčných opatrení.

Protikorupčný koordinátor by mal:

- konzultovať priamo so štatutárom organizácie a/alebo generálnym tajomníkom služobného úradu o zvýšení efektívnosti a včasnosti riešenia závažných otázok týkajúcich korupcie na pracoviskách rezortu a riadenia korupčných rizík;
- konzultovať s príslušnými riadiacimi zamestnancami návrhy opatrení na oslabenie a prípadne odstránenie korupčných rizík v oblasti ich pôsobnosti;
- diskutovať so zamestnancami rezortného orgánu o korupčných rizikách a ich príčinách a poskytovať im konzultácie týkajúce sa oslabenia a odstránenia korupčných rizík;
- konzultovať s riadiacimi zamestnancami koordináciu aktivít týkajúcich sa protikorupčnej prevencie vrátane riadenia korupčných rizík v rezorte a návrhy na presadzovanie protikorupčných opatrení;
- po konzultácii so štatutárom informovať verejnosť o dosiahnutých výsledkoch protikorupčných opatrení rezortného orgánu;
- vypracovať súhrnnú správu, ktorú poskytne štatutárovi a v prípade potreby prekonzultuje s ním návrhy opatrení.

9. Aktualizácia metodického odporúčania

Metodické odporúčanie k riadeniu korupčných rizík (ďalej len „metodické odporúčanie“) slúži ako základ pre riadenie korupčných rizík a zvyšovanie účinnosti prevencie korupcie. Vzhľadom na neustále meniace sa a sofistikovanejšie spôsoby korupcie je tento dokument otvorený a bude priebežne aktualizovaný formou dodatkov, aby reagoval na nové hrozby a podmienky. Systém musí byť flexibilný, aby rýchlo reagoval na nové zistenia.

Týmto metodickým odporúčaním sa ruší Metodické odporúčanie k riadeniu korupčných rizík zo dňa 30.01.2019.