



Preskúmanie integrity Slovenskej republiky OECD: Follow-up Report

Obsah

Zhrnutie	4
1 Zabezpečenie strategického prístupu k bezúhonnosti verejnosti v Slovenskej republike	6
2 Kultúra bezúhonnosti vo verejnom sektore v Slovenskej republike	16
3 Podpora strategického prístupu k riadeniu rizika korupcie v Slovenskej republike	33
4 Posilnenie celospoločenského prístupu k bezúhonnosti verejnosti v Slovenskej republike	39
5 Posilnenie transparentnosti a integrity v rozhodovacom procese v Slovenskej republike	48
Referencie	54
Tabuľky	
Tab 4.1. Druhy mimovládnych neziskových organizácií a ich príslušné právne rámce	43
Obrázky	
Obrázok 2.1. Ukazovatele OECD týkajúce sa verejnej integrity: Ochranné opatrenia proti konfliktu záujmov v praxi v Slovenskej republike	23
Obrázok 2.2. Motivácia oznamovať korupciu	27
Obrázok 2.3. Oznamovanie korupcie v Slovenskej republike	28
Obrázok 3.1. Tieto dve behaviorálne intervencie mali významný vplyv na pravdepodobnosť oznámenia rizika v porovnaní s kontrolnou skupinou.	36
Obrázok 5.1. Ukazovatele OECD týkajúce sa verejnej integrity: Legislatívna procesná kontrola v Slovenskej republike	51
Obrázok 5.2. Slováci si uvedomujú, že úzke väzby medzi podnikaním a politikou vedú ku korupcii	53
Rámčeky	
Rámček 1. .1 Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na roky 2023 – 2027: hlavné body boja proti korupcii	8
Rámček 1. .2 Kolumbijský model integrovaného plánovania a riadenia (MIPG)	11

Rámček 1. .3 Mandát Rady protikorupčných koordinátorov	12
Rámček 2. .1 Plagát informačnej kampane „Desať princípov v boji proti korupcii“ Ministerstva vnútra Slovenskej republiky	22
Rámček 2. .2 Kategórie povinných osôb podávať majetkové priznania v Slovenskej republike	24
Rámček 2. .3 „Nemlčať je zlato“ – kampaň na zvyšovanie informovanosti	28
Rámček 2. .4 Odborná spôsobilosť osoby zodpovednej za ochranu oznamovateľov	31
Rámček 2. .5 Holandský úrad pre oznamovateľov	32
Rámček 3. .1 Uplatňovanie behaviorálnych poznatkov na zlepšenie riadenia rizika korupcie v Slovenskej republike	36
Rámček 4. .1 Korupcia a podvádzanie očami stredoškolákov	45
Rámček 4. .2 Výňatok z Kódexu vedeckej integrity a etiky v Slovenskej republike	47

Zhrnutie

Preskúmanie *integrity Slovenskej republiky* z roku 2022 bolo pripravené s cieľom pomôcť posilniť opatrenia slovenskej vlády na boj proti korupcii v rámci jej národnej protikorupčnej politiky na roky 2019 – 2023. Po dvoch rokoch sa v tejto nadväzujúcej správe hodnotí pokrok, ktorý Slovenská republika dosiahla pri zavádzaní strategického prístupu k bezúhonnosti verejnosti, odstraňovaní medzier v existujúcich legislatívnych a politických rámcoch a zabezpečovaní vykonávania opatrení v oblasti bezúhonnosti verejnosti v celej vláde a spoločnosti.

Hlavné zistenia a návrhy ďalších opatrení

Zabezpečenie strategického prístupu k bezúhonnosti verejnosti. Vytvorenie Rady protikorupčných koordinátorov v roku 2023 bolo dôležitým krokom pri zabezpečovaní želaného vplyvu strategických politických dokumentov Slovenskej republiky. Poskytuje platformu pre strategické diskusie a rozhodovanie. Okrem toho nová komunikačná stratégia odboru prevencie korupcie Úradu vlády stanovuje užitočný rámec na posilnenie komunikácie s verejnosťou o boji proti korupcii. Vplyv národnej protikorupčnej politiky na roky 2019 – 2023 bol však obmedzený. S cieľom posilniť svoju nadchádzajúcu národnú protikorupčnú stratégiu na roky 2024 – 2029 by Slovenská republika mohla prehodnotiť odporúčania preskúmania integrity s cieľom doladiť strategické ciele na základe spoľahlivej analýzy problémov, posilniť rámec monitorovania a hodnotenia a posilniť protikorupčné úsilie na nižšej ako celoštátnej úrovni.

Kultúra bezúhonnosti vo verejnom sektore. Slovenská republika dosiahla pokrok pri posilňovaní kultúry integrity vo verejnom sektore. Medzi kľúčové úspechy patrí transpozícia smernice EÚ o ochrane oznamovateľov, posilnenie anonymných kanálov nahlasovania a rozsiahla kampaň na zvyšovanie informovanosti verejnosti. Prijatím nového súboru zásad integrity Slovenská republika položila aj základy pre posilnenie pravidiel správania pre politických a vyšších úradníkov. Na základe tejto dynamiky by Slovenská republika mohla obnoviť úsilie o podporu riadenia konfliktov záujmov, ako sa navrhuje v preskúmaní integrity. To zahŕňa posilnenie pravidiel týkajúcich sa zamestnania po skončení verejnej služby, pokračovanie vo vypracúvaní kódexov správania pre poslancov, politických, vyšších a ohrozených úradníkov, vykonávanie plánovaných reforiem systému majetkových priznaní a pokračovanie v posilňovaní mechanizmov oznamovania s cieľom zabezpečiť účinnú ochranu oznamovateľov.

Podpora strategického prístupu k riadeniu rizika korupcie. Zjednodušenie nástrojov na riadenie rizika korupcie, ako je elektronický dotazník vypracovaný oddelením prevencie korupcie vládneho úradu, pomohlo posilniť riadenie rizika korupcie vo vládných agentúrach v súlade s odporúčaniami preskúmania bezúhonnosti. Jednotnému a účinnému uplatňovaniu postupov riadenia rizík však naďalej bráni nedostatočné vedenie, informovanosť, porozumenie a kapacita. Nastavením tónu zhora by Slovenská republika mohla investovať do otvorenej a rizikovo informovanej kultúry v celej verejnej správe. Slovenská republika by okrem toho mohla ďalej posilniť praktické usmernenia a posilniť postavenie protikorupčných koordinátorov, aby viedli riadenie rizika korupcie na úrovni subjektov.

Posilnenie celospoločenského prístupu k bezúhonnosti verejnosti. Prijatie nových národných učebných osnov v roku 2023 predstavovalo dôležitý krok k začleneniu integrity a podpore vzdelávania

založeného na hodnotách v slovenských školách, čím sa posilnil základ celospoločenského prístupu k bezúhonnosti verejnosti. Zároveň zostáva nezmenená potreba poskytovať podporu spoločnostiam a občianskej spoločnosti s cieľom zabezpečiť integritu ich riadenia a postupov. Slovenská republika by mohla prehodnotiť odporúčania preskúmania integrity s cieľom stanoviť primerané pravidlá a kontroly finančnej transparentnosti pre organizácie občianskej spoločnosti, stanoviť právne normy pre integritu podnikania a pripraviť usmernenia na pomoc spoločnostiam pri vykonávaní postupov v oblasti integrity podnikania.

Posilnenie transparentnosti a integrity v rozhodovacom procese. V roku 2023 Slovenská republika zaviedla nové pravidlá na zlepšenie predvídateľnosti tvorby právnych predpisov ovplyvňujúcich podnikateľské prostredie. Pretrvávajú však obavy v súvislosti s obmedzenou legislatívnou kontrolou a nenaplnili sa ani návrhy na zmenu rokovacieho poriadku národnej rady s cieľom zvýšiť transparentnosť tvorby právnych predpisov a umožniť primerané zapojenie zainteresovaných strán, ani zákon na reguláciu lobizmu. Slovenská republika by preto mohla v súlade s odporúčaniami preskúmania integrity oživiť úsilie o posilnenie transparentnosti a predvídateľnosti parlamentného legislatívneho procesu, ako aj lobistických činností.

1 Zabezpečenie strategického prístupu k bezúhonnosti verejnosti v Slovenskej republike

Na základe odporúčaní preskúmania bezúhonnosti Slovenskej republiky sa v tejto kapitole identifikuje vytvorenie Rady protikorupčných koordinátorov a vypracovanie novej komunikačnej stratégie ako pozitívne kroky na posilnenie vplyvu strategického prístupu Slovenskej republiky k bezúhonnosti verejnosti. V kapitole sa takisto uvádza, že Slovenská republika by mohla doladiť strategické ciele na základe spoľahlivej analýzy problémov, posilniť rámec monitorovania a hodnotenia a posilniť protikorupčné úsilie na nižšej ako celoštátnej úrovni v rámci národnej protikorupčnej stratégie na roky 2024 – 2029.

Preskúmanie integrity Slovenskej republiky z roku 2022 (ďalej len „preskúmanie integrity“) bolo pripravené s cieľom pomôcť posilniť vládne opatrenia na boj proti korupcii v rámci protikorupčnej politiky na roky 2019 – 2023. V tejto nadväzujúcej správe sa hodnotí pokrok, ktorý Slovenská republika dosiahla pri vykonávaní odporúčaní preskúmania integrity. Identifikujú sa v ňom kľúčové úspechy a zostávajúce oblasti, ktoré je potrebné zlepšiť, a formulujú sa návrhy ďalších opatrení, ktoré majú Slovenskej republike pomôcť dosiahnuť strategický prístup k bezúhonnosti verejnosti, odstrániť medzery v existujúcich legislatívnych a politických rámcoch a zabezpečiť vykonávanie opatrení v oblasti bezúhonnosti verejnosti v celej vláde a spoločnosti.

Strategický prístup je nevyhnutný na riadenie a podporu koherentného a komplexného systému integrity. V odporúčaní OECD o bezúhonnosti verejnosti sa zdôrazňuje, že ak má stratégia boja proti korupcii a bezúhonnosti slúžiť svojmu účelu, dôkazy o rizikách bezúhonnosti a príčinách korupcie by mali byť základom strategických cieľov a mal by ich sprevádzať spoľahlivý rámec merania na sledovanie vykonávania a zabezpečenie účinnej zodpovednosti a oznamovania výsledkov. (OECD, Recommendation of the Council on Public Integrity) Inkluzívny a prísny proces vypracovania stratégie môže podporiť zodpovednosť príslušných zainteresovaných strán a pomôcť pri výbere príslušných cieľov, prioritizácii a postupnosti opatrení na riešenie najdôležitejších rizík pre integritu a navrhovanie intervencií, ktoré sú nákladovo efektívne a účinné. (OECD, 2020)

V kapitole 1 preskúmania bezúhonnosti sa skúmalo, ako by Slovenská republika mohla posilniť svoje strategické politické ciele v oblasti bezúhonnosti a boja proti korupcii. Pri preskúmaní sa zistilo, že strategické politické dokumenty vrátane programového vyhlásenia vlády na obdobie 2020 – 2024, národnej protikorupčnej politiky na roky 2019 – 2023 a vnútroštátnych a odvetvových protikorupčných programov poskytujú pevný základ na účinné riešenie širokej škály rizík bezúhonnosti a prispievajú k reforme politiky v oblasti boja proti korupcii. Sieť protikorupčných koordinátorov bola identifikovaná ako významná inštitucionálna politická reakcia na posilnenie koordinácie a súdržnosti politik. Bez ohľadu na tieto významné silné stránky sa v preskúmaní integrity zistilo, že vplyv a strategická súdržnosť uvedených politických dokumentov by sa mohli ďalej optimalizovať.

V tejto kapitole sa hodnotí vykonávanie týchto odporúčaní sformulovaných v preskúmaní integrity a predkladajú sa návrhy ďalších opatrení:

- Zvyšovanie súdržnosti a vplyvu strategických politických dokumentov
- Prijatie strategického prístupu k vykonávaniu politiky v oblasti verejnej integrity a boja proti korupcii

Zvyšovanie vplyvu a súdržnosti strategických politických dokumentov

V preskúmaní integrity sa zistilo, že analýza rizík korupcie stanovená v protikorupčnej politike na roky 2019 – 2023 bola obmedzená, čo bránilo účinnej identifikácii a prioritizácii tematických a odvetvových priorít. Odvetvová analýza problémov bola pridelená príslušným ministerstvám, aby vytvorili dôkazovú základňu pre odvetvové protikorupčné programy. Nebolo však jasné, ako by tieto údaje poskytli informácie alebo prispeli k vypracovaniu súhrnnej analýzy rizík korupcie a opatrení na vnútroštátnej úrovni, čím by sa zvýšilo riziko izolovaného prístupu, ktorý by mohol viesť k rozdielnym alebo nezlučiteľným politikám a neefektívnemu využívaniu zdrojov. (OECD, 2022) Na základe týchto zistení poskytlo preskúmanie integrity niekoľko návrhov opatrení zameraných na zvýšenie vplyvu a súdržnosti medzi strategickými politickými dokumentmi.

V tomto oddiele sa hodnotí najnovší vývoj týkajúci sa týchto návrhov opatrení zahrnutých do preskúmania integrity a predkladajú sa návrhy ďalších opatrení:

- Slovenská republika by mohla prehĺbiť analýzu problémov s cieľom identifikovať kľúčové rizikové oblasti a poskytnúť informácie pre strategické politické ciele v oblasti boja proti korupcii.

- Slovenská republika by mohla posilniť rámec monitorovania a hodnotenia s cieľom usmerniť strategický prístup k boju proti korupcii.
- Slovenská republika by mohla zväziť vytvorenie platformy pre strategické diskusie a rozhodovanie o protikorupčnej stratégii.

Slovenská republika prijala 13. novembra 2023 nové programové vyhlásenie vlády na roky 2023 – 2027 (ďalej len „PVV“). V PVV sa stanovujú kľúčové priority súčasnej koalície vlády, ktorá bola vytvorená 25. októbra 2023 po očakávaných parlamentných voľbách 30. septembra 2023. Okrem iných oblastí politiky to zahŕňa súbor cieľov v oblasti predchádzania korupcii, integrity verejného sektora a transparentnosti. Vláda sa zaviazala prijať národnú protikorupčnú stratégiu na dosiahnutie protikorupčných cieľov podľa PVV (Rámček 1. .1).

Rámček 1. .1 Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na roky 2023 – 2027: hlavné body boja proti korupcii

Na posilnenie úlohy demokratického štátu sa v programovom manifeste vlády Slovenskej republiky na roky 2023 – 2027 stanovujú tieto ciele v oblasti predchádzania korupcii, integrity a transparentnosti verejného sektora:

- Pripraviť právne predpisy na zvýšenie transparentnosti lobizmu
- Zaviesť jednotné pravidlá týkajúce sa majetkových priznaní
- Posilniť ústavný zákon o ochrane verejného záujmu
- Posilniť transparentnosť legislatívneho procesu vrátane transparentných pravidiel financovania mimovládnych organizácií
- Prijatť pravidlá na zabezpečenie etiky a bezúhonnosti najvyšších štátnych zamestnancov
- Posilniť spoluprácu s miestnou samosprávou pri vykonávaní protikorupčných pravidiel
- Podporovať rozvoj odborných kapacít na predchádzanie korupcii a bezúhonnosť
- Podporovať komunikáciu o predchádzaní korupcii a bezúhonnosti
- Zlepšiť riadenie rizika korupcie a vytvoríť podmienky na prípravu právnych predpisov v tejto oblasti
- Naďalej podporovať a rozvíjať medzinárodné záväzky a partnerstvá s verejnými inštitúciami v oblasti predchádzania korupcii a bezúhonnosti

V záujme dosiahnutia uvedených cieľov sa vláda zaviazala prijať národnú stratégiu boja proti korupcii.

Zdroj: Vypracovala OECD na základe (Government of the Slovak Republic, Program Manifesto of the Government of the Slovak Republic for 2023-2, 2023)

Odbor prevencie korupcie by mohol podporiť protikorupčnú stratégiu na roky 2024 – 2029 dôkladnou analýzou problémov s cieľom identifikovať kľúčové rizikové oblasti a poskytnúť informácie pre strategické politické ciele

Pôvodné odporúčanie: Slovenská republika by mohla prehĺbiť analýzu problémov s cieľom identifikovať kľúčové rizikové oblasti a poskytnúť informácie pre strategické politické ciele v oblasti boja proti korupcii.

V preskúmaní integrity sa navrhlo, že Slovenská republika by mohla prehĺbiť analýzu problémov s cieľom poskytnúť informácie pre politické ciele v rámci protikorupčnej politiky na roky 2019 – 2023. (OECD, 2022) Hoci sa v tejto súvislosti nevytlačilo žiadne významné úsilie a aktualizácia príslušného národného protikorupčného programu naplánovaná na rok 2021 sa neuskutočnila, vypracovanie novej národnej protikorupčnej stratégie na roky 2024 – 2029 poskytuje príležitosť na prehodnotenie odporúčaní preskúmania integrity.

V súlade so záväzkami stanovenými v novom programovom vyhlásení vlády na roky 2023 – 2027 vláda v súčasnosti pripravuje stratégiu pod vedením odboru prevencie korupcie Úradu vlády (*Odbor prevencie korupcie Úradu vlády Slovenskej republiky – OPK*) po konzultácii s Radou protikorupčných koordinátorov (rada). V septembri 2023 rada uskutočnila prvú diskusiu o „východiskových bodoch novej protikorupčnej stratégie“ (ďalej len „východiskové body“), ktoré poskytujú počiatočnú koncepciu novej stratégie. Východiská okrem iného načrtávajú zdroje informácií, ktoré budú slúžiť na analýzu korupčnej situácie v Slovenskej republike a na podporu strategických cieľov. Patria sem vnútroštátne štatistiky o trestných činoch, vnútroštátne prieskumy o korupcii, cezhraničné prieskumy a informácie o príčinách a dôsledkoch korupcie. Východiskové body však zatiaľ neposkytujú žiadnu analýzu týchto zdrojov, ktorá by mohla byť podkladom pre identifikáciu a stanovenie priorít strategických cieľov.

Hoci uvedené zdroje informácií poskytujú dobrý východiskový bod, OPK by sa mohli zväziť ďalšie prvky na zabezpečenie toho, aby sa národná stratégia boja proti korupcii na roky 2024 – 2029 opierala o dôkladnú analýzu problémov, v ktorej sa identifikujú kľúčové rizikové oblasti a ktorá poskytuje informácie pre strategické politické ciele. Po prvé, kontinuálny profesijný rozvoj by mohol vychádzať z preskúmaní organizácií občianskej spoločnosti a organizácií súkromného sektora, analytických správ medzinárodných organizácií a akademického výskumu s cieľom ďalej obohatiť svoju analýzu problémov. Mohlo by to zahŕňať poznatky z experimentu OECD týkajúceho sa behaviorálneho prieskumu riadenia rizík bezúhonnosti v roku 2023 medzi slovenskými rezortnými ministerstvami a ústrednými orgánmi (pozri kapitolu 3). Po druhé, na posúdenie povahy, rozsahu a vplyvu problémov s korupciou v rámci odvetví a medzi nimi by OPK mohol využívať odvetvové registre rizík a posúdenia rizík korupcie zo strany príslušných ministerstiev. Po tretie, s cieľom zabezpečiť, aby ciele stratégie slúžili na zmiernenie rizík a výziev súvisiacich s korupciou, by sa malo vytvoriť priame a logické prepojenie medzi výsledkami analýzy problémov a formulovaním a prioritizáciou strategických cieľov, ktoré sa majú vymedziť v rámci novej stratégie.

Slovenská republika by mohla využiť vypracovanie protikorupčnej stratégie na roky 2024 – 2029 na posilnenie rámca monitorovania a hodnotenia.

Pôvodné odporúčanie: Slovenská republika by mohla posilniť rámec monitorovania a hodnotenia s cieľom usmerniť strategický prístup k boju proti korupcii.

V preskúmaní integrity sa navrhlo niekoľko spôsobov, ako by Slovenská republika mohla posilniť svoj rámec monitorovania a hodnotenia (M&E) protikorupčnej politiky na roky 2019 – 2023. Monitorovanie politiky sa však vykonávalo v súlade s predchádzajúcim existujúcim rámcom, ktorý zostal nezmenený. Od roku 2023 bolo oznámených 12 z 13 úloh zahrnutých do národného protikorupčného programu, ktoré boli formálne splnené, ale kvalitatívna analýza toho, ako sa tento pokrok dosiahol, je nedostatočná. Podľa analýzy, ktorú vykonal kontinuálny profesijný rozvoj, sa vykonávanie odvetvových protikorupčných programov líši, pričom niektoré organizácie dosahujú dobré výsledky, zatiaľ čo iné neplnia úlohy alebo ich plnia len formálne. Patria sem posúdenia rizika korupcie v rámci ministerstiev a iných ústredných orgánov, ktoré mali podporiť rozvoj a vykonávanie odvetvových protikorupčných programov (pozri kapitolu 3). Zainteresované strany uviedli nedostatočnú aktívnu účasť a zodpovednosť ako prekážku vykonávania sektorových protikorupčných programov a podávania správ o nich. Neexistuje jednotný postup sprístupňovania výročných správ o politike a pokroku v oblasti boja proti korupcii v jednotlivých odvetviach

verejnosti. Zatiaľ sa nevykonalo komplexné hodnotenie ex post, v dôsledku čoho je ťažké posúdiť, či bola politika účinná pri dosahovaní jej cieľov.

Vzhľadom na nedostatky v dostupnosti údajov a výsledkov týkajúcich sa národnej protikorupčnej politiky na roky 2019 – 2023 by OPK mohol využiť príležitosť vypracovať protikorupčnú stratégiu na roky 2024 – 2029 na posilnenie sprievodného rámca monitorovania a hodnotenia s prihliadnutím na odporúčania preskúmania integrity s cieľom i) identifikovať malý počet merateľných ukazovateľov na úrovni výsledkov pre každú z priorít stratégie, ii) vykonať základné posúdenie vybraných ukazovateľov na úrovni výsledkov a iii) jasne rozlišovať medzi monitorovaním a hodnotením. (OECD, 2022)

Okrem toho a s cieľom uľahčiť monitorovanie na úrovni entít by Slovenská republika mohla zvážiť začlenenie monitorovania sektorových protikorupčných programov do existujúcich organizačných správ, ako to robí napríklad Kolumbia prostredníctvom svojho modelu integrovaného plánovania a riadenia (pozri Rámček 1. -2). Slovenská republika by takisto mohla zabezpečiť plánovanie hodnotenia novej stratégie v polovici trvania na základe medzinárodne uznávaných kritérií, ako sú hodnotiace kritériá DAC OECD, s cieľom identifikovať nedostatky a výzvy pri dosahovaní cieľov a podľa potreby upraviť stratégiu a jej vykonávanie. Napokon by sa malo zvážiť, ako možno výsledky monitorovania a hodnotenia oznámiť verejným činiteľom a širšej verejnosti. Účinná komunikácia o výsledkoch monitorovania a hodnotenia a nápravných opatreniach prijatých vládou môže posilniť legitímnosť stratégie, ako aj transparentnosť a zodpovednosť v súvislosti s tým, ako sa využívajú výsledky monitorovania a hodnotenia.

Rámček 1. -2 Kolumbijský model integrovaného plánovania a riadenia (MIPG)

Model integrovaného plánovania a riadenia (*Modelo Integrado de Planeación y Gestión, MIPG*) je referenčným rámcom pre riadenie, plánovanie, vykonávanie, monitorovanie, hodnotenie a kontrolu riadenia kolumbijských verejných subjektov a orgánov. MIPG generuje výsledky, ktoré spĺňajú rozvojové plány a riešia potreby a problémy občanov s integritou a kvalitou služieb.

Skupina MIPG pozostáva zo siedmich rozmerov, prostredníctvom ktorých sa vypracúva jedna alebo viacero politík inštitucionálneho riadenia a výkonnosti:

- Ľudský talent (srdce modelu)
- Strategické riadenie a plánovanie (plánovanie)
- Manažment s hodnotami pre výsledky (do)
- Hodnotenie výsledkov (overenie a konanie)
- Informácie a komunikácia (prierezový rozmer)
- Riadenie znalostí a inovácií (prierezový rozmer)
- Vnútoraná kontrola (overenie, konanie a zabezpečenie)

Politika integrity ako hnacia sila zmeny

Hoci integrita je prvkom vo všetkých rozmeroch MIPG, rozvoj politík integrity bol zahrnutý ako základná súčasť ľudského talentu. Cieľom politík integrity je stanoviť a podporovať hodnoty v kolumbijskej verejnej službe, ktoré podporujú a posilňujú integrálne a príkladné postupy a správanie. Na dosiahnutie tohto cieľa Kolumbia prijala kódex integrity. Dodáva sa so súborom nástrojov pre verejných manažérov, ktorý ponúka celý rad opatrení na jeho vykonávanie a podporu zmeny správania. Verejné subjekty by mali v rámci svojich politík v oblasti bezúhonnosti zväžiť okrem iného aj tieto aspekty:

- Vedenie riadiaceho tímu a koordinácia oblastí ľudského riadenia.
- Uskutočňovať trvalé participatívne cvičenia na šírenie a osvojenie si hodnôt a zásad navrhnutých v kódexe integrity.
- Zriadiť systém monitorovania a hodnotenia vykonávania kódexu integrity s cieľom zabezpečiť, aby ho štátni zamestnanci dodržiavali pri výkone svojich funkcií.
- Oboznámiť verejných činiteľov s kódexom integrity spôsobom, ktorý vychádza z ich osobných skúseností s cieľom podnietiť úvahy o ich práci a úlohe štátnych zamestnancov, ktoré v konečnom dôsledku povedú k zmenám v ich správaní.
- Prijatť a internalizovať kódex integrity a v súlade s osobitosťami a autonómiou každého verejného subjektu pridať zásady konania („čo robím“ a „čo nerobím“) k piatim hodnotám stanoveným v kódexe integrity a zahrnúť maximálne dve ďalšie hodnoty, ak to subjekt považuje za potrebné.

Zdroj: Vypracovala OECD na základe (Función Pública, 2017).

Slovenská republika by mohla zväziť vytvorenie platformy pre strategické diskusie a rozhodovanie o protikorupčnej stratégii

Pôvodné odporúčanie: Slovenská republika by mohla zväziť vytvorenie platformy pre strategické diskusie a rozhodovanie o protikorupčnej stratégii.

Na jar 2023 vláda zriadila Radu protikorupčných koordinátorov (rada), ktorá nahradila bývalú radu protikorupčných koordinátorov, ktorá zasadala ad hoc ako neformálna sieť protikorupčných koordinátorov a chýbali jej základné organizačné atribúty, ako je formálne zloženie a členstvo, úlohy a rokovací poriadok. Nová rada slúži ako poradný orgán vedúceho Úradu vlády Slovenskej republiky. Jej mandát je uvedený v Rámček 1.3 dokumente .

Rámček 1.3 Mandát Rady protikorupčných koordinátorov

Rada protikorupčných koordinátorov (rada) plní úlohy v súvislosti s úlohou Úradu vlády ako ústredného orgánu pre koordináciu v oblasti predchádzania korupcii, a to najmä:

- a) pripravuje koncepčné dokumenty pre vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) týkajúce sa predchádzania korupcii
- b) vydávať odporúčania na prijatie protikorupčných opatrení, najmä ministerstvám a iným ústredným orgánom
- c) vydávať stanoviská k dokumentom týkajúcim sa predchádzania korupcii, boja proti korupcii, protikorupčných opatrení, ktoré vypracovali a vydali ministerstvá a iné ústredné orgány
- d) iniciovať prostredníctvom Úradu vlády aktualizáciu a revíziu dokumentov a opatrení v oblasti predchádzania korupcii a boja proti korupcii
- e) predkladať vláde prostredníctvom vedúceho úradu vlády odôvodnené podnety na zmenu vybraných platných právnych predpisov s cieľom zlepšiť predchádzanie korupcii a boj proti nej
- f) vykonávať ďalšie činnosti spojené s predchádzaním korupcii podľa pokynov vedúceho úradu vlády

Zdroj: (Office of the Government of the Slovak Republic, 2023)

Podobne ako predchádzajúca rada, aj rada sa skladá predovšetkým z protikorupčných koordinátorov príslušných ministerstiev a iných ústredných orgánov, rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií pod jurisdikciou ministerstiev a iných ústredných orgánov, Súdnej rady Slovenskej republiky, Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky a Združenia miest a obcí (*Združenie miest a obcí Slovenska – ZMOS*). Ad hoc sa pozývajú aj zástupcovia Úradu na ochranu oznamovateľov a súkromného sektora. Členstvo a rokovací poriadok sú teraz formalizované. Objasňujú sa aj úlohy vedúceho úradu vlády ako predsedu rady a oddelenia prevencie korupcie ako sekretariátu rady.

Formalizácia a modernizácia rady predstavuje významný krok smerom k posilneniu rozvoja a vykonávania protikorupčnej politiky. Bez ohľadu na tento úspech Slovenská republika nemá formálny orgán, ktorý by združoval vyšších úradníkov kľúčových inštitúcií v boji proti korupcii, ako sa navrhuje v preskúmaní bezúhonnosti, s cieľom poskytnúť potrebný politický záväzok a strategické smerovanie činnosti rady. Podľa novej protikorupčnej stratégie na roky 2024 – 2029 a v súlade s odporúčaniami preskúmania integrity by preto Slovenská republika mohla opätovne zväziť vytvorenie platformy pre strategickú diskusiu a rozhodovanie o protikorupčnej politike a objasniť úlohu rady pri riadení vykonávania.

Okrem toho sa v mandáte rady stanovuje, že rada môže iniciovať aktualizácie a revízie protikorupčných opatrení. V súlade s odporúčaniami preskúmania integrity by takéto iniciatívy mohli vychádzať z výročných nadväzujúcich správ o strategickom prístupe k boju proti korupcii vrátane hodnotenia národnej protikorupčnej stratégie, úspešných príbehov a odôvodnení úprav priorít alebo rozpočtu, (OECD, 2022) ak je to potrebné, a mohli by sa navrhnuť platforme na strategickú úroveň na rozhodovanie.

Prijatie strategického prístupu k vykonávaniu politiky v oblasti verejnej integrity a boja proti korupcii

V tomto oddiele sa hodnotí najnovší vývoj v súvislosti s týmito návrhmi opatrení zahrnutými do preskúmania bezúhonnosti zameraného na prijatie strategického prístupu k plneniu politiky v oblasti bezúhonnosti verejnosti a boja proti korupcii a predkladajú sa návrhy ďalších opatrení:

- Slovenská republika by mohla nadviazať štrukturálny dialóg o verejnej integrite s občianskou spoločnosťou a zainteresovanými stranami zo súkromného sektora.
- Slovenská republika by mohla posilniť protikorupčné úsilie na nižšej ako celoštátnej úrovni a ďalej integrovať úsilie do strategického prístupu k boju proti korupcii.
- S cieľom obnoviť dôveru a podporiť dôveru vo verejnú zodpovednosť by odbor prevencie korupcie mohlo posilniť komunikáciu o boji proti korupcii so širokou verejnosťou.

Slovenská republika by mohla využiť vypracovanie protikorupčnej stratégie na roky 2024 – 2029 na posilnenie úlohy občianskej spoločnosti a súkromného sektora pri tvorbe a vykonávaní politik.

Pôvodné odporúčanie: Slovenská republika by mohla nadviazať štrukturálny dialóg o verejnej integrite s občianskou spoločnosťou a zainteresovanými stranami zo súkromného sektora.

V OPK v súčasnosti chýbajú kapacity na zriadenie a udržiavanie špecializovanej platformy na výmenu informácií s organizáciami občianskej spoločnosti a podnikmi, ako sa odporúča v preskúmaní integrity. Zástupcovia súkromného sektora a akademickej obce sa však vyzývajú, aby sa zúčastnili na zasadnutiach výboru rady, a to aj na diskusiách o novej národnej stratégii boja proti korupcii na roky 2024 – 2029. ZMOS, ktorý zastupuje takmer 3000 obcí v Slovenskej republike, je členom rady. OPK oslovil aj organizácie občianskej spoločnosti s cieľom prispieť k rozvoju novej stratégie a vyžiadal si odborné znalosti a podporu od Univerzity Komenského v Bratislave pri jej rozvoji.

Na základe tohto úsilia by Slovenská republika mohla preskúmať spôsoby ďalšieho posilnenia zapojenia zástupcov podnikov, organizácií občianskej spoločnosti a akademickej obce do rady s cieľom pomôcť vypracovať stratégiu a podľa potreby riadiť jej vykonávanie. To by mohlo posilniť dôkazovú základňu novej stratégie využitím výskumu, dôkazov a politických návrhov z celospoločenského hľadiska a pomôcť zvýšiť angažovanosť zainteresovaných strán pri jej vykonávaní. Na tento účel by sa v rámci kontinuálneho profesijného rozvoja mohlo spolupracovať s príslušnými zainteresovanými stranami s cieľom vymedziť primeraný rozsah ich zapojenia. Mohlo by to zahŕňať vypracovanie jasných a transparentných kritérií a postupov výberu účastníkov z príslušných skupín zainteresovaných strán a vymedzenie vhodných spôsobov ich účasti na rade, ktoré, najmä v prípade občianskej spoločnosti a akademickej obce, rešpektujú ich nezávislosť. Napríklad zástupcovia občianskej spoločnosti, akademickej obce a súkromného sektora by sa mohli buď zúčastňovať na zasadnutiach výboru rady v poradnej úlohe, alebo by sa mohli zúčastňovať aj na rozhodovaní rady. Ako alternatíva k stálemu zastúpeniu by sa mohli zahrnúť kľúčové skupiny zainteresovaných strán tým, že sa od rady bude vyžadovať, aby s nimi pravidelne konzultoval prostredníctvom formálnych a transparentných kanálov. Tým by sa mohlo predísť

potenciálnym problémom s nezávislosťou a reprezentatívnosťou a zároveň by sa zabezpečili široké príležitosti na účasť zainteresovaných strán.

Slovenská republika by mohla využiť vypracovanie protikorupčnej stratégie na roky 2024 – 2029 na posilnenie protikorupčného úsilia na nižšej ako celoštátnej úrovni

Pôvodné odporúčanie: Slovenská republika by mohla posilniť protikorupčné úsilie na nižšej ako celoštátnej úrovni a ďalej integrovať úsilie do strategického prístupu k boju proti korupcii.

V preskúmaní integrity sa navrhlo, aby OPK vykonal prieskum o predchádzaní korupcii na miestnej úrovni a uľahčil platformu pre dialóg o protikorupčnej politike na nižšej ako celoštátnej úrovni. Hoci takéto opatrenia neboli prijaté, slovenské verejné inštitúcie vyvinuli ďalšie úsilie na posilnenie integrity na nižšej ako celoštátnej úrovni. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky napríklad začalo vzdelávať svojich 35 000 zamestnancov na celom území o bezúhonnosti a oznamovaní protispoločenskej činnosti v rámci protikorupčnej politiky na roky 2019 – 2023 vrátane informačnej kampane (pozri aj kapitolu 2) a seminárov o odbornej príprave školiteľov. Ministerstvo okrem požadovaného posúdenia v rámci národného protikorupčného programu vykonáva aj vlastné posúdenie rizika s cieľom prispôsobiť preventívne opatrenia.

Hoci ide o pozitívne kroky, nepostačujú na účinné a udržateľné posilnenie integrity na nižšej ako celoštátnej úrovni. Vzhľadom na rozdiely v rizikách, súvislostiach a kapacitách v oblasti bezúhonnosti, ktoré prevládajú na nižšej ako celoštátnej úrovni, na úlohu, ktorú orgány verejnej správy na nižšej ako celoštátnej úrovni zohrávajú pri vykonávaní politík v oblasti bezúhonnosti a poskytovaní verejných služieb, a na pákový efekt, ktorý majú pri ovplyvňovaní vnímania korupcie, by Slovenská republika mohla využiť vypracovanie protikorupčnej stratégie na roky 2024 – 2029 na systematickejšie posilnenie protikorupčného úsilia na nižšej ako celoštátnej úrovni.

Po prvé, analýza problémov, z ktorej vychádza nová stratégia, by mohla vychádzať z prieskumu o predchádzaní korupcii na nižšej ako celoštátnej úrovni, ktorý by sa mohol vykonať podľa návrhu preskúmania integrity. Po druhé, v stratégii by sa mohlo počítať s vytvorením súboru nástrojov na pomoc obciam pri vykonávaní protikorupčných opatrení a opatrení v oblasti bezúhonnosti na nižšej ako celoštátnej úrovni. Takýto súbor nástrojov by mohol zahŕňať metodické nástroje (napr. na riadenie rizík, plánovanie a monitorovanie a monitorovanie, M&E), usmernenia na vykonávanie kódexov správania alebo vzory komunikácie, ktoré sa majú vypracovať spolu s vybraným počtom pilotných obcí. OPK by mohla viesť tieto dve iniciatívy v spolupráci s Ministerstvom vnútra SR a ZMOS.

Po tretie, ako alternatíva k vytvoreniu novej platformy na výmenu informácií o protikorupčných politikách na nižšej ako celoštátnej úrovni by OPK mohol spolupracovať so ZMOS s cieľom využiť ich existujúce siete, najmä sekciu o verejnej správe v rámci rady primátorov a starostov, na uľahčenie takejto prebiehajúcej výmeny. Znížilo by sa tým zaťaženie všetkých strán a zároveň by sa obciam poskytla cenná platforma na vzdelávanie a výmenu nápadov v oblasti predchádzania korupcii, určenie miestnych protikorupčných kontaktných miest a získanie informácií o odbornej príprave.

Oddelenie prevencie korupcie by mohlo pokračovať v posilňovaní komunikácie v oblasti boja proti korupcii

Pôvodné odporúčanie: S cieľom obnoviť dôveru a podporiť dôveru vo verejnú zodpovednosť by oddelenie prevencie korupcie mohlo posilniť komunikáciu o boji proti korupcii so širokou verejnosťou.

V reakcii na odporúčanie preskúmania integrity prijal kontinuálny profesijný rozvoj na jar 2023 novú komunikačnú stratégiu. Stratégia má štyri hlavné ciele: na 1) zvýšenie informovanosti o úlohe OPK ako hlavného koordinačného útvaru na predchádzanie korupcii v Slovenskej republike, 2) zvýšenie integrity medzi štátnymi zamestnancami a zamestnancami vo verejnej správe, 3) uskutočnenie prieskumu o dôvere

slovenských občanov vo vládu a 4) zvýšenie ochoty ľudí v demografii vo veku 18 – 65 rokov zúčastňovať sa na oznamovaní korupcie. Na dosiahnutie týchto cieľov sa v stratégii predpokladajú činnosti zamerané na verejných činiteľov, ako aj verejná komunikačná kampaň. Plánuje tlačové konferencie a tlačové správy, televízne a rozhlasové programy, podcasty a komunikáciu v sociálnych médiách.

Pri vykonávaní verejnej komunikačnej kampane by sa OPK mohol riadiť osvedčenými postupmi komunikácie o boji proti korupcii a verejnej integrite. To zahŕňa použitie kampane na pozitívne preformulovanie prikázaných sociálnych noriem, pričom sa zohľadnia osvedčené postupy a poznatky z výskumu týkajúceho sa pozitívnych správ. Správy, ktoré sa zameriavajú na neduhy korupcie, sú vskutku bežné; to však môže vyvolať pocit fatalizmu, akceptácie alebo „korupčnej únavy“ a hrozí zvrátenie akýchkoľvek doterajších úspechov. (Peiffer, Message received? How messages about corruption shape perceptions, 2017) Z výskumu vyplýva, že pozitívne, posilnené posolstvá o boji proti korupcii majú väčší dosah, pretože zosilňujú hlasy tých, ktorí úspešne bojovali proti korupcii (Cheromoi, 2018). To by mohlo pomôcť zvýšiť pocit spolupôsobenia podporovaním činností a ponúkaním riešení a vytvárať zodpovednosť spoločnosti (OECD, General Secretariat Against Corruption: Communications Strategy 2017, 2017).

Zabezpečenie toho, aby posolstvo sprostredkovali dôveryhodní aktéri, je rovnako dôležité ako samotné posolstvo. Obhajcovia verejného sektora za boj proti korupcii alebo „šampióni“ môžu byť nominovaní, aby zdôraznili svoj úspech v boji proti korupcii alebo pri presadzovaní integrity, a môžu slúžiť ako vzory tým, že budú inšpirovať k zmene prostredníctvom občianskych žalôb. Bojovníci proti korupcii by mali vykazovať etické vlastnosti, ako je čestnosť, integrita a dôveryhodnosť. OPK by mohol spolupracovať aj s vedúcimi predstaviteľmi na miestnej úrovni vrátane miestnych orgánov, občianskej spoločnosti a miestnych podnikateľských komunit, keďže štúdie ukazujú, že miestne posolstvá majú väčší vplyv na jednotlivcov, u ktorých je potom väčšia pravdepodobnosť, že budú konať podľa posolstva alebo nahlásia (Peiffer & Walton, Getting the (right) message across: How to encourage citizens to report corruption, 2022) korupciu. Podobne OPK zvažuje preskúmanie synergií s komunikáciami, ktoré vykonáva Úrad na ochranu oznamovateľov ako potenciálny partner pri vykonávaní komunikačnej stratégie (pozri kapitolu 2).

Celkove by sa v rámci kontinuálneho profesijného rozvoja mohol využívať prieskum verejnosti, poznatky o správaní, analýza údajov a sociálne počúvanie počas plánovania, vykonávania a monitorovania kampane a podľa potreby by sa mohla preskúmať komunikačná stratégia vzhľadom na novú protikorupčnú stratégiu na roky 2024 – 2029 s prípadnými úpravami.

2 Kultúra bezúhonnosti vo verejnom sektore v Slovenskej republike

Na základe odporúčaní preskúmania bezúhonnosti Slovenskej republiky sa v tejto kapitole za kľúčové úspechy pri podpore kultúry bezúhonnosti považuje transpozícia smernice EÚ o ochrane oznamovateľov, posilnené anonymné kanály nahlasovania a rozsiahle zvyšovanie informovanosti verejnosti o oznamovaní protispoločenskej činnosti. Prijatím nového súboru zásad integrity sa položili základy na posilnenie pravidiel správania pre politických a vyšších úradníkov, ale celkové riadenie konfliktov záujmov by sa mohlo ďalej posilniť. To zahŕňa posilnenie pravidiel týkajúcich sa zamestnania po skončení verejnej služby, pokračovanie vo vypracúvaní kódexov správania pre poslancov, politických, vyšších a rizikových úradníkov a vykonávanie plánovaných reforiem systému majetkových priznaní.

Posilnenie bezúhonnosti verejnosti si vyžaduje súdržný a komplexný systém bezúhonnosti verejnosti. V rámci systému sa musia stanoviť jasné inštitucionálne zodpovednosti, mala by sa dodržiavať vysoká úroveň správania a normy integrity by sa mali zahrnúť do legislatívnych a inštitucionálnych rámcov krajín s cieľom objasniť očakávania a zosúladiť hodnoty so správaním. S cieľom podporiť a usmerniť správanie štátnych zamestnancov v rámci zastrešujúceho systému by sa mal klásť dôraz na budovanie kultúry bezúhonnosti. To si vyžaduje spoločné a akceptované chápanie etických noriem, noriem a hodnôt, ako aj vývoj a dodržiavanie praktických nástrojov na ich vykonávanie. Kultúra bezúhonnosti zahŕňa investovanie do vedenia v oblasti bezúhonnosti s cieľom preukázať záväzok organizácie verejného sektora k bezúhonnosti a poskytovanie usmernení a odbornej prípravy pre verejných činiteľov, aby mohli uplatňovať normy bezúhonnosti na pracovisku. (OECD, Recommendation of the Council on Public Integrity, 2017)

V kapitole 2 preskúmania bezúhonnosti sa zistilo, že Slovenská republika vynaložila konkrétne úsilie na posilnenie dodržiavania noriem bezúhonnosti verejnosti a na podporu kultúry bezúhonnosti. To zahŕňalo vytvorenie pozície protikorupčných koordinátorov na príslušných ministerstvách s cieľom centralizovať zodpovednosť za predchádzanie korupcii a zriadenie špecializovaného nezávislého orgánu na ochranu oznamovateľov. V preskúmaní bezúhonnosti sa však takisto zistilo, že v legislatívnom rámci pretrvávajú medzery a nezrovnalosti, a to aj pokiaľ ide o riešenie konfliktov záujmov a obmedzení po skončení verejnej služby. Okrem toho kódexy správania a etika pre rizikové pozície a vyšších volených a vymenovaných úradníkov vo veľkej miere chýbali a zistilo sa, že chýbajú inštitucionálne kapacity na účinné riadenie majetkových priznaní.

V tejto kapitole sa hodnotí vykonávanie týchto odporúčaní sformulovaných v preskúmaní integrity a predkladajú sa návrhy ďalších opatrení:

- Pridelenie jasných a koherentných zodpovedností za verejnú integritu
- Stanovenie jasných noriem verejnej integrity pre konflikt záujmov
- Zabezpečenie účinnej ochrany oznamovateľov

Pridelenie jasných a koherentných zodpovedností za verejnú integritu

V preskúmaní integrity sa uvádza, že existencia dvoch podobných funkcií – koordinátora pre boj proti korupcii (PK) a etického poradcu – na dohľad nad etickými otázkami a ich riadenie, ktoré sa oznamujú rôznym ústredným orgánom štátnej správy, by mohla viesť k zámene úloh a zodpovedností, vytvárať konflikty týkajúce sa zdrojov a ponechávať medzery vo vývoji a vykonávaní politiky. Podobne nedostatok usmernení o tom, kde zriadiť funkciu protikorupčného koordinátora na ministerstvách a iných ústredných orgánoch, ako aj absencia štandardizovaného procesu a opisu funkcie by mohli viesť k nejednotnému vykonávaniu protikorupčnej politiky. (OECD, 2022) Na základe týchto zistení sa v preskúmaní bezúhonnosti predložilo niekoľko návrhov opatrení zameraných na pridelenie jasných a koherentných zodpovedností za bezúhonnosť verejnosti.

V tomto oddiele sa hodnotí najnovší vývoj týkajúci sa týchto návrhov opatrení zahrnutých do preskúmania integrity a predkladajú sa návrhy ďalších opatrení:

- Slovenská republika by mohla zvážiť zlúčenie funkcií etických poradcov s funkciami protikorupčných koordinátorov.
- Odbor prevencie korupcie by mohol poskytnúť usmernenia o tom, kde by ministerstvá a agentúry mali zriadiť funkciu koordinátora pre boj proti korupcii.
- Odbor prevencie korupcie by mohol poskytnúť usmernenia týkajúce sa opisu pracovného miesta a nábora protikorupčných koordinátorov.

Slovenská republika by mohla ďalej posilniť úlohu protikorupčných koordinátorov

Pôvodné odporúčania:

- Slovenská republika by mohla zväziť zlúčenie funkcií etických poradcov s funkciami protikorupčných koordinátorov.
- Odbor prevencie korupcie by mohol poskytnúť usmernenia o tom, kde by ministerstvá a agentúry mali zriadiť funkciu koordinátora pre boj proti korupcii.
- Odbor prevencie korupcie by mohol poskytnúť usmernenia týkajúce sa opisu pracovného miesta a nábora protikorupčných koordinátorov.

Z preskúmania integrity vyplynulo, že Slovenská republika by mohla zväziť zlúčenie funkcií etických poradcov s funkciami PK. Hoci tieto funkcie zostávajú dnes oddelené, východiskové body novej národnej protikorupčnej stratégie na roky 2024 – 2029 načrtávajú zámery posilniť PK inštitucionalizáciou pozície. Ak by sa to vykonalo, predstavovalo by to pozitívny krok k posilneniu kapacít PK a zabezpečeniu účinného vykonávania protikorupčných politík na organizačnej úrovni. Na tento účel by OPK v spolupráci s Radou pre štátnu službu mohol objasniť mandát a úlohu PK a zväziť jeho skombinovanie s funkciou etického poradcu. Vytvorenie špecializovanej a jednotnej úlohy by mohlo pomôcť posilniť kapacity a zabezpečiť prídelenie primeraných zdrojov. Ako sa navrhuje v preskúmaní integrity, Slovenská republika by mohla zväziť premenovanie funkcie na „koordinátora pre etiku a integritu“ s cieľom zabezpečiť, aby bola pre zamestnancov dobre zrozumiteľná a prístupná. (OECD, 2022)

Na podporu tohto procesu by OPK v spolupráci s Radou pre štátnu službu mohol rozvíjať a oznamovať požadované kompetencie pre úlohu PK, pričom by sa stanovili minimálne požiadavky na kvalifikáciu a odbornú prax. Súborné zručnosti súvisiacich s integritou sú čoraz špecializovanejšie a technickejšie a organizácie by mali zabezpečiť, aby zavedené odborné znalosti zodpovedali ich potrebám v oblasti verejnej integrity. Pri prijímaní uchádzačov by sa malo informovať aj o štandardizovanom výberovom konaní, ktoré by sa malo dodržiavať. (OECD, 2020) Okrem toho a v súlade s odporúčaniami preskúmania integrity by sa v smernici o stavebných výrobkoch mohli poskytnúť usmernenia na určenie toho, kde je úloha zriadená v rámci ministerstva alebo ústredného orgánu, a to na základe posúdenia toho, či je súčasné zriadenie na všetkých ministerstvách vhodné alebo relevantné. Zainteresované strany zdôraznili, že PK by mal byť relatívne blízky vrcholovému manažmentu, ale mal by mať dostatočnú nezávislosť vzhľadom na zaobchádzanie s citlivými a dôvernými otázkami.

Stanovenie jasných noriem verejnej integrity pre konflikt záujmov

V preskúmaní bezúhonnosti sa zistilo, že hoci právny a regulačný rámec v Slovenskej republike obsahuje ustanovenia týkajúce sa noriem verejnej bezúhonnosti, rozsah úradníkov a činností, na ktoré sa vzťahuje, bol obmedzený a nevzťahoval sa napríklad na vyšších volených a vymenovaných úradníkov. Regulácia zamestnania pred nástupom do verejnej služby a po ňom predstavuje výzvu z dôvodu nedostatku komplexných právnych predpisov, ktoré by sa vzťahovali na rôzne kategórie verejných činiteľov. Hoci kódexy správania sú krokom správnym smerom k posilneniu integrity verejnosti, boli vypracované ad hoc, a nie systematickým spôsobom, čo by mohlo viesť k nerovnakému uplatňovaniu. Systém majetkových priznaní napokon vykazuje určité nedostatky, ako je nízka neschopnosť spracúvať, overovať a auditovať priznania a chýbajúci elektronický registračný systém, ktorý by mohol uľahčiť predkladanie a overovanie. (OECD, 2022) Tieto zistenia sú podporené údajmi z ukazovateľov integrity verejnej správy OECD, podľa ktorých má Slovenská republika zavedených 78 % regulačných záruk v súlade s normami OECD o konflikte záujmov, ale v praxi zaviedla len 22 % týchto záruk (v porovnaní s priemerom OECD na úrovni 75 % a 39 %). (OECD, OECD Public Integrity Indicators, 2021)

Na základe týchto zistení poskytl preskúmanie integrity niekoľko návrhov opatrení zameraných na stanovenie jasných noriem verejnej integrity pre konflikt záujmov. V tomto oddiele sa hodnotí najnovší vývoj týkajúci sa týchto návrhov opatrení zahrnutých do preskúmania integrity a predkladajú sa návrhy ďalších opatrení:

- Slovenská republika by mohla zvážiť sprísnenie noriem týkajúcich sa zamestnania po skončení verejnej služby v zákone o konflikte záujmov a zákone o štátnej službe a mohla by vypracovať prispôsobené usmernenia na podporu vykonávania.
- Slovenská republika by mohla zaviesť etický kódex pre politických a vyšších úradníkov a zaviesť vhodné inštitucionálne opatrenia na dohľad nad dodržiavaním noriem bezúhonnosti.
- Slovenská republika by mohla posilniť súdržnosť noriem integrity vo verejnom sektore tým, že poskytne usmernenia k vypracovaniu sektorových kódexov správania a kódexov správania pre rizikové pozície.
- Slovenská republika by mohla zvážiť posilnenie inštitucionálnych kapacít na spracovanie, overovanie a audit majetkových priznaní politických, vyšších a rizikových verejných činiteľov.

Slovenská republika by mohla zvážiť sprísnenie noriem týkajúcich sa pred a po zamestnania verejných činiteľov a podporné usmernenia.

Pôvodné odporúčanie: Slovenská republika by mohla zvážiť sprísnenie noriem týkajúcich sa zamestnania po skončení verejnej služby v zákone o konflikte záujmov a zákone o štátnej službe a mohla by vypracovať prispôsobené usmernenia na podporu vykonávania.

Reforma zákona o konflikte záujmov, ako sa odporúča v preskúmaní integrity, sa neuskutočnila. Podľa oslovených zainteresovaných strán takáto novela predstavuje jednu z najväčších výziev pre efektívne posilnenie pred a po verejného pracovného poriadku v Slovenskej republike. Keďže zákon o konflikte záujmov je ústavným zákonom, novela by si vyžadovala nadpolovičnú väčšinu (viac ako dvojtretinovú) v parlamente, čo sa zdá byť ťažké zabezpečiť vzhľadom na vnímaný nedostatok politickej vôle posilniť obmedzenia pred a po vo verejnom zamestnávaní. Napriek týmto značným výzvam sa nová vláda zaviazala posilniť ústavný zákon o ochrane verejného záujmu (Vláda Slovenskej republiky, 2023[4]). V súlade s odporúčaniami preskúmania integrity by to malo zahŕňať rozšírenie okruhu úradníkov a činností, na ktoré sa vzťahujú obmedzenia zamestnania po skončení zamestnania, a objasnenie pravidiel týkajúcich sa výnimiek z obmedzení (OECD, 2022[3]).

Pokiaľ ide o zákon o štátnej službe, v roku 2023 sa začal reformný proces s cieľom doplniť nové ustanovenia o ľudských zdrojoch. Pokus o využitie reformy na udelenie dodatočných právomocí Rade pre štátnu službu na kontrolu potenciálnych konfliktov záujmov osôb vo vrcholových výkonných funkciách pred nástupom do verejnej funkcie sa však neuskutočnil z dôvodu nedostatočnej podpory vedenia. Vzhľadom na to, že neexistuje širšia reforma zákona o konflikte záujmov, ktorá by bola v súlade s odporúčaním preskúmania bezúhonnosti, Slovenská republika by mohla prinajmenšom oživiť úsilie o zmenu zákona o štátnej službe, posilniť riadenie konfliktov záujmov vyšších úradníkov a zahrnúť normy týkajúce sa zamestnania pred nástupom do verejnej služby a po jej skončení. Hoci by sa to nevzťahovalo na volených alebo vymenovaných úradníkov, vzťahovalo by sa to na vyšších poradcov a štátnych zamestnancov, ktorí sú vylúčení zo zákona o konflikte záujmov, ale napriek tomu sú úzko prepojení s tvorcami politik. Vypracovanie a vykonávanie národnej protikorupčnej stratégie na roky 2024 – 2029 by mohlo zahŕňať

takúto reformu ako cieľ, preukázať politický záväzok a poskytnúť ďalšiu legitimitu úsiliu o posilnenie zamestnanosti po skončení verejnej služby.

Okrem toho a na podporu rozvoja širšieho rámca politiky zamestnanosti po skončení verejnej služby by OPK a sekcia štátnej služby a verejnej služby úradu vlády mohli vypracovať usmernenia pre organizácie verejného sektora s cieľom posilniť účinné vykonávanie pravidiel zamestnania po skončení verejnej služby, ako sa navrhuje v preskúmaní integrity. (OECD, 2022)

Slovenská republika by mohla ďalej posilniť rámec bezúhonnosti pre politických a vyšších úradníkov vypracovaním kódexov správania a etiky, podporou usmernení a odbornej prípravy.

Pôvodné odporúčanie: Slovenská republika by mohla zaviesť etický kódex pre politických a vyšších úradníkov a zaviesť vhodné inštitucionálne opatrenia na dohľad nad dodržiavaním noriem bezúhonnosti.

Hoci prijatie etického kódexu pre Národnú radu stále čaká, parlamentný inštitút vykonal v roku 2022 komparatívnu analýzu etických kódexov národných parlamentov v 27 členských štátoch EÚ a Spojenom kráľovstve, ako aj v medzinárodných parlamentných orgánoch. V štúdiu sa dospelo k záveru, že výhodou etického kódexu alebo kódexu správania pre poslancov je centralizácia rôznych pravidiel a noriem stanovených v legislatívnych textoch, aby boli zapamätateľné a vykonateľné. V štúdiu sa konkrétne uvádza, že kódex by mohol pomôcť objasniť pravidlá týkajúce sa darov a riešenia konfliktov záujmov s cieľom podporiť uplatňovanie právneho rámca v praxi.

Na základe týchto zistení a v súlade s odporúčaním preskúmania bezúhonnosti by národná rada mala pokračovať v úsilí o vytvorenie etického kódexu alebo kódexu správania pre národnú radu, ktorý by preukazoval záväzok poslancov dodržiavať pri vykonávaní svojho mandátu vysoké normy bezúhonnosti. (OECD, 2022) Etický kódex pre členov Národnej rady je zahrnutý do východiskových bodov novej protikorupčnej stratégie, ktorá by sa mohla využiť na poskytnutie ďalšieho impulzu na vypracovanie takéhoto kódexu.

Slovenská republika medzitým podnikla kroky smerom k zavedeniu etického kódexu pre osoby vo vrcholových výkonných funkciách. V roku 2023 bolo prijatých sedem zásad integrity, ktoré boli stanovené uznesením vlády č. 49/2023, a to: podpora verejného záujmu, čestnosti, objektivity, zodpovednosti, transparentnosti, slušnosti a inklúzie a vedenia. Zásady integrity sa inšpirujú podobnými rámcami založenými na hodnotách pre verejných činiteľov, ako je sedem zásad verejného života (ďalej len „zásady Nolan“) stanovených v Spojenom kráľovstve v roku 1995. (Committee on Standards in Public Life, 1995) Stanovujú sa v nich minimálne etické normy pre úradníkov podľa zákona o konflikte záujmov, vyšších štátnych zamestnancov, vedúcich pracovníkov vo verejnom záujme, ostatných štátnych zamestnancov a iných zamestnancov vo verejnom záujme. (Government Office of the Slovak Republic, 2023)

V záujme presadzovania a podpory praktického uplatňovania zásad integrity sa v uznesení vlády č. 49/2023 načrtli dve dodatočné opatrenia. Prvým bolo prijatie kódexu správania pre členov vlády, štátnych tajomníkov a ich politických poradcov. Druhým cieľom bolo poskytovať pravidelnú odbornú prípravu o otázkach bezúhonnosti osobám vo vrcholových výkonných funkciách pri nástupe (GRECO, 2022) do funkcie a počas celej ich verejnej služby, ako sa uvádza v piatej hodnotiacej správe skupiny GRECO. Obe opatrenia však boli zrušené uznesením vlády č. 93/2024.

Pokiaľ ide o prvé opatrenie, Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky v spolupráci s Radou štátnej služby vypracovalo kódex správania pre najvyššie výkonné funkcie¹, čo sa zdôrazňuje aj v počiatočných

¹ Osoba vo vrcholovej výkonnej funkcii sa vymedzuje ako členovia vlády vrátane predsedu vlády; štátny tajomník; generálni tajomníci verejného orgánu; politický poradca, kandidát na najvyššiu výkonnú funkciu; a každá fyzická alebo právnická osoba, ktorá zastupuje záujmy, či už bezplatne alebo za poplatok.

bodoch protikorupčnej stratégie na roky 2024 – 2029.² Slovenská republika sa vyzýva, aby pokračovala vo svojom úsilí o vypracovanie kódexu a zabezpečila, aby sa v ňom stanovili komplexné pravidlá správania vrátane kontrol konfliktov záujmov pred vymenovaním a obmedzení týkajúcich sa činností po skončení verejnej služby a pomocných činností. V záujme posilnenia zodpovednosti by sa mali jasne uviesť mechanizmy presadzovania aj v prípadoch porušenia kódexu (OECD, 2023). Mali by sa špecifikovať uplatniteľné mechanizmy presadzovania s jasnou inštitucionálnou zodpovednosťou za zabezpečenie dodržiavania kódexu a vyšetrowanie jeho porušení. Okrem toho by kódex mohli dopĺňať praktické príklady, ako sú prípadové štúdie alebo etické dilemy, a mohli by pomôcť špecifikovať, ako by mali v určitých situáciách konať vyšší verejní činitelia. Mohli by sa vypracovať aj usmernenia alebo príručka odbornej prípravy na prijímanie a priznávanie darov a iných výhod s cieľom budovať znalosti a povedomie najvyšších výkonných úradníkov pri uplatňovaní kódexu v praxi.

Napriek zrušeniu uznesenia vlády č. 49/2023 zostáva úvodná odborná príprava účinným spôsobom, ako „stanoviť tón zhora“ s cieľom zvýšiť informovanosť a stanoviť očakávania v oblasti etického správania. Pravidelné školenia na pracovisku pre vyšších úradníkov môžu ďalej budovať záväzok voči verejnej bezúhonnosti tým, že sa zabezpečí informovanosť verejných činiteľov o normách bezúhonnosti, pravidlách a administratívnych postupoch na ich zachovanie a rozvoj zručností na analýzu etických dilem. Rada štátnej služby v súčasnosti organizuje školenia o etike pre štátnych zamestnancov, ale má len dvoch zamestnancov, ktorí riadia túto činnosť. Mali by sa poskytnúť primerané zdroje, aby Rada pre štátnu službu mohla ponúkať pravidelné školenia pre štátnych zamestnancov s cieľom rozšíriť rozsah pôsobnosti tak, aby zahŕňal vyšších verejných činiteľov. Odborná príprava by sa mohla prispôbiť tak, aby sa zameriavala na prevládajúce riziká v oblasti bezúhonnosti medzi vyššími úradníkmi, ako sú konflikty záujmov, spolupráca s lobistami a tretími stranami alebo zamestnanie pred začatím verejnej služby a po jej skončení. Podporuje sa spolupráca s OPK a PK, ako aj so špecializovanými orgánmi odbornej prípravy s cieľom zabezpečiť, aby sa pri príprave a vykonávaní odbornej prípravy zohľadnilo široké spektrum otázok týkajúcich sa bezúhonnosti.

Odbor prevencie korupcie by mohol identifikovať rizikové pozície a sektory s cieľom vypracovať a harmonizovať sektorové kódexy správania

Pôvodné odporúčanie: Slovenská republika by mohla posilniť súdržnosť noriem integrity vo verejnom sektore tým, že poskytne usmernenia k vypracovaniu sektorových kódexov správania a kódexov správania pre rizikové pozície.

V súlade s odporúčaním preskúmania integrity Slovenská republika podnikla prvé kroky na poskytnutie usmernení ministerstvám a iným ústredným agentúram s cieľom pomôcť im vypracovať kódexy správania pre rizikové pozície. V roku 2023 koordinátori pre boj proti korupcii vypracovali dotazník, z ktorého vyplynulo, že z 28 ministerstiev a ústredných orgánov, ktoré sa zúčastnili na prieskume, len 9 identifikovalo rizikové pozície a malo interné pravidlá riadenia a hodnotenia rizikových pozícií. Na základe týchto zistení je kontinuálny profesijný rozvoj v procese vypracúvania nových usmernení s cieľom pomôcť ministerstvám a iným ústredným agentúram identifikovať rizikové pozície (pozri kapitolu3). Na základe takýchto usmernení by OPK mohol poskytnúť ďalšiu podporu príslušným ministerstvám a ústredným orgánom s cieľom pomôcť im pri vypracúvaní ich vlastných kódexov správania pre rizikové pozície v súlade s odporúčaniami preskúmania integrity.

Keďže neexistuje koordinovaný prístup k vypracovaniu sektorových kódexov správania, Ministerstvo vnútra SR začalo v roku 2021 svoju internú informačnú kampaň s názvom „Desať princípov v boji proti

² V čase písania tohto dokumentu sa návrh kódexu vyhodnocuje po pripomienkovom konaní v rámci rezortu.

³ <https://www.minv.sk/?protikorupcne-desatoro>

korupcii“ (pozri Rámček 2. .1). Okrem tejto informačnej kampane ministerstvo poskytuje zamestnancom usmernenia o rizikách korupcie, ako aj usmernenia o ochrane oznamovateľov.

Rámček 2. .1 Plagát informačnej kampane „Desať princípov v boji proti korupcii“ Ministerstva vnútra Slovenskej republiky

Všetky pobočky Ministerstva vnútra SR majú vo svojich kanceláriách plagáty so zásadami, ktoré slúžia ako pripomienka a sprievodca pre verejných činiteľov. Týmto 10 zásadami sú zodpovednosť, zákonnosť, etika, profesionalita, konzistentnosť, otvorenosť, transparentnosť, neporušiteľnosť, nestrannosť a čestnosť.

**DESĀŤ PRINCÍPOV
V BOJI PROTI
KORUPCII**

Protikorupčné desatoro

- I. Zodpovednosť**
Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky má zavedený vnútorný systém vybavovania oznámení o protispoločenskej činnosti.
- II. Zákonnosť**
Zamestnanec koná podľa platných právnych predpisov a dodržiava zákonom stanovené povinnosti.
- III. Etickosť**
Zamestnanec sa riadi Etickým kódexom štátneho zamestnanca.
- IV. Profesionalnosť**
Zamestnanec rozhoduje odborné, kompetentne a nezaujato.
- V. Dôslednosť**
Zamestnanec venuje pozornosť potrebám a kritickým názorom klienta.
- VI. Otvorenosť**
Zamestnanec koná vždy otvorene a transparentne tak, aby mal klient prístup k všetkým relevantným informáciám a dokumentom.
- VII. Transparentnosť**
Zamestnanec vybavuje klienta len na tento účel určených miestach (klientske centrá), a to na základe princípu otvorených dverí, pričom klient dodržiava pokyny zamestnanca vo veci vybavovania stránok.
- VIII. Nepodplátenosť**
Zamestnanec neprijíma dary, všimné ani iné prejavy vďaky a nevyžaduje ich od klienta, ktorý to rešpektuje a neponúka ich.
- IX. Nestrannosť**
Klient nenalieha na zamestnanca s cieľom uprednostniť vlastné záujmy a zamestnanec neuprednostňuje vlastné záujmy a nezvýhodňuje jedného klienta pred druhým.
- X. Poctivosť**
Bezpečné protikorupčné prostredie je vytvárané spoločne - zamestnancom aj klientom.

Pre bližšie informácie navštívte stránku: <https://prevenciakriminality.sk>

Zdroj: Ministerstvo vnútra

Hoci zásady, ako sú zásady vypracované Ministerstvom vnútra SR, môžu prispieť k pestovaniu a posilňovaniu kultúry bezúhonnosti, odvetviam a ministerstvám stále chýbajú kapacity na vypracovanie a

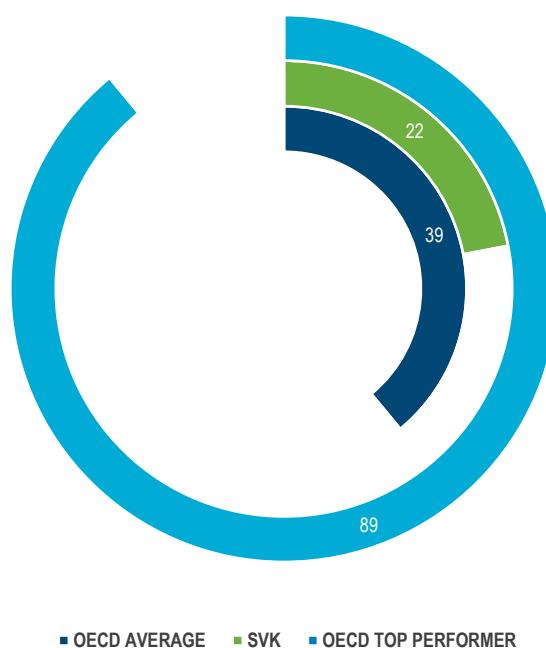
vykonávanie odvetvových kódexov správania. Vzhľadom na riziko nejednotných noriem integrity a ad hoc pokrytia vo verejnom sektore by sa v smernici o stavebných výrobkoch mohlo zvážiť odporúčanie na preskúmanie integrity s cieľom vypracovať metodiku na posúdenie rizikových odvetví a vytvoriť model odvetvových kódexov správania na podporu harmonizácie kódexov vo verejnej službe. K tomuto procesu by mohla prispieť aj Rada pre štátnu službu vzhľadom na jej vedúcu úlohu pri rozvoji etickej odbornej prípravy a usmernení.

Slovenská republika by mohla zvážiť zefektívnenie a posilnenie právnych a inštitucionálnych kapacít na správu majetkových priznaní.

Pôvodné odporúčania: Slovenská republika by mohla zvážiť posilnenie inštitucionálnych kapacít na spracovanie, overovanie a audit majetkových priznaní politických, vyšších a rizikových verejných činiteľov. Navrhovaný nový úrad pre majetkové priznanie by mohol byť schopný prijímať a spracúvať majetkové priznanie digitálne, zlepšiť efektívnosť a znížiť chybovosť.

Podľa ukazovateľov verejnej integrity OECD Slovenská republika spĺňa 22 % kritérií na uplatňovanie záruk konfliktu záujmov v praxi v porovnaní s priemerom OECD na úrovni 39 % (Obrázok 2.1). Napríklad nie sú k dispozícii žiadne údaje o dodržiavaní povinností zverejňovania pre členov vlády, poslancov parlamentu, vysokopostavených sudcov a štátnych zamestnancov na najvyššej úrovni a nie všetky vyhlásenia sa predkladajú elektronicky. Overovanie vyhlásení sa v súčasnosti nevykonáva na základe prístupu založeného na riziku so zameraním na politicky exponované, vysokorizikové funkcie, služobný vek alebo na základe varovných signálov v predchádzajúcich preverovaniach, ktoré by umožnili účinnú identifikáciu konfliktov záujmov alebo neodôvodneného bohatstva. Slovenská republika okrem toho nerealizovala plány , o ktorých sa diskutovalo v rámci preskúmania bezúhonnosti , na zriadenie nového úradu pre správu majetkových priznaní (OECD, 2022), a Európska komisia konštatuje , že celkovo zostáva systém správy majetkových priznaní decentralizovaný a roztrieštený (European Commission, 2023).

Obrázok 2.1. Ukazovatele OECD týkajúce sa verejnej integrity: Ochranné opatrenia proti konfliktu záujmov v praxi v Slovenskej republike



Poznámka: Zohľadňujú sa len vyhlásenia o všeobecnom záujme a/alebo majetkové priznania a systémy zverejňovania finančných informácií, nie ad hoc vyhlásenia o konflikte záujmov týkajúce sa konkrétnych situácií (napr. vyhlásenie o konflikte záujmov počas rozpravy vo výbore alebo v pléne Parlamentu, vyhlásenie o konflikte záujmov vedúcemu jurisdikcie pre súdnych úradníkov).

Zdroj: [Ukazovatele verejnej integrity OECD](#)

Slovenská republika však podnikla prvé kroky na posilnenie svojho súčasného systému majetkových priznaní. Výbor Národnej rady pre nezlučiteľnosť funkcií skrátil čas medzi predložením a uverejnením vyhlásení poslancov parlamentu v roku 2022 (European Commission, 2023). V období 2019 – 2022 sa v rámci kontinuálneho profesijného rozvoja zišla pracovná skupina zložená zo zástupcov ministerstiev a iných ústredných orgánov, Parlamentného inštitútu národnej rady, generálnej prokuratúry, policajného zboru, súdnej rady a organizácií občianskej spoločnosti. Pracovná skupina vypracovala dva návrhy, ktoré vychádzali z prehľadu existujúceho právneho rámca majetkových priznaní v Slovenskej republike pre rôzne kategórie povinných osôb (pozri Rámček 2. .2). Po prvé, pripraviť a predložiť návrh zákona o majetkových priznaniach s cieľom zjednotiť a zefektívniť existujúci proces a po druhé, pripraviť novelu zákona o konflikte záujmov s cieľom zaviesť elektronický systém majetkových priznaní pre povinné osoby podľa zákona.

Rámček 2. .2 Kategórie povinných osôb podávať majetkové priznania v Slovenskej republike

- **Verejní činitelia**, na ktorých sa vzťahuje [ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone verejných funkcií v znení neskorších predpisov](#) (napr. predseda, členovia Národnej rady, členovia vlády atď. Tento zákon sa vzťahuje výlučne na verejných činiteľov, ktorí sú vo výkonných funkciách alebo sú členmi kolektívneho rozhodovacieho orgánu).
- **Štátni zamestnanci** podľa [zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov \(ďalej len „zákon o štátnej službe“\)](#)
- **Zamestnanci verejnej správy** podľa [zákona č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov](#)
- **Sudcovia** podľa [zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich](#) v znení neskorších predpisov ([sudcovia, ktorí sa](#) nepovažujú za verejných činiteľov podľa zákona č. 357/2004 Z. z.).
- **Prokurátori a praktikanti prokuratúry** podľa [zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a praktikantoch prokuratúry v znení neskorších predpisov](#).
- príslušníci Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zväzu väzenskej a justičnej stráže a Národného bezpečnostného úradu podľa [zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zväzu väzenskej a justičnej stráže a Železničnej polície v znení neskorších predpisov](#);
- **Profesionálni vojaci** podľa [zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov v znení neskorších predpisov](#);
- **Členovia finančnej správy** podľa [zákona č. 35/2019 Z. z. o finančnej správe v znení neskorších predpisov](#)

Zdroj: Odbor prevencie korupcie Úradu vlády Slovenskej republiky

Pracovná skupina takisto vydala tieto odporúčania na posilnenie a zefektívnenie súčasného systému:

- **Jednotné zaobchádzanie s majetkovými priznaniami** – Zber informácií a stanovenie štandardizovaných kritérií oznamovania pre povinné osoby sa uľahčí vypracovaním jednotných právnych predpisov, ako aj používaním jednotného elektronického formulára a štátnych registrov.

- **Informatizácia majetkových priznaní** – Znížiť administratívnu záťaž a zabezpečiť objektivnosť a pravdivosť údajov prostredníctvom elektronického predkladania majetkových priznaní a krížovej kontroly a automatického dokončovania pomocou štátnych registrov.
- **Dôkladné overovanie informácií v majetkových priznaniach** – Povinná osoba by mala deklarovat' nadobudnutie majetku a nakladanie s ním s cieľom objektivne identifikovať zmeny v čase. Majetkové priznanie blízkych osôb je súčasťou vyhlásenia povinných osôb a podáva sa v rovnakom rozsahu.
- **Elektronická kontrola majetkových priznaní** – zaviesť dvojstupňový kontrolný mechanizmus: po prvé, vykoná sa základná automatizovaná kontrola vyhlásenia s druhou dodatočnou kontrolou v prípade nezrovnalostí.
- **Uchovávanie a zverejňovanie informácií o majetkových priznaniach** – zber údajov by sa mal uchovávať dostatočne dlhý čas a mal by umožňovať porovnávanie v priebehu času. Zverejnené informácie by mali byť priamo úmerné postaveniu a rozsahu právomocí verejného činiteľa a zverejnenie na obdobie výkonu verejnej funkcie by bolo v rozsahu potrebnom na verejnú kontrolu bez toho, aby bola ohrozená bezpečnosť a súkromie povinnej osoby. (Corruption Prevention Department)

Návrhy prešli medzirezortným pripomienkovým postupom, ale proces bol pozastavený v kontexte obdobia politickej nestability v rokoch 2022 – 2023. Preto je povzbudzujúce, že nová vláda sa zaviazala zaviesť jednotné pravidlá týkajúce sa majetkových priznaní (Government of the Slovak Republic, Program Manifesto of the Government of the Slovak Republic for 2023-2, 2023). Zámer vytvoriť účinný systém majetkových priznaní sa uvádza aj v počiatočných bodoch novej národnej stratégie boja proti korupcii na roky 2024 – 2029, čím sa preukazuje odhodlanie a poskytuje podnet na reformu.

Vzhľadom na to, že pre povinné osoby existuje osem rôznych druhov právnych predpisov týkajúcich sa podávania majetkových priznaní, právny rámec pre majetkové priznania v Slovenskej republike je roztrieštený, čo by mohlo brániť úsiliu uplatňovať jednotný prístup k majetkovým priznaniam, a tým odhaľovať neodôvodnené bohatstvo, predchádzať konfliktom záujmov alebo iným porušeniam integrity a zmierňovať ich. Ako sa uvádza v programovom vyhlásení vlády na roky 2023 – 2027, Slovenská republika by preto mohla zväziť harmonizáciu existujúcich právnych predpisov s cieľom vytvoriť jednotné pravidlá a zefektívniť predkladanie a overovanie vyhlásení. Vypracovaním prístupu k stanoveniu kritérií vykazovania založeného na riziku by sa v právnych predpisoch mala určiť dĺžka, rozsah a uplatniteľnosť predkladania majetkového priznania úmerne k úlohe alebo profilu verejného činiteľa. Náležitá pozornosť by sa mala venovať širšiemu právnemu kontextu pri prechode na online systém majetkových priznaní, ako sa zdôrazňuje v preskúmaní integrity. (OECD, 2022) S cieľom zabezpečiť zosúladenie výmeny a využívania údajov medzi inštitúciami na účely majetkových priznaní by sa mal podporovať dialóg na politickej aj technickej úrovni. V právnych predpisoch by sa mohla stanoviť aj povinnosť predkladať majetkové priznania online, ako sa navrhuje v analýze smernice o stavebných výrobkoch, čo môže pomôcť stimulovať dodržiavanie predpisov.

Vzhľadom na to, že systémy elektronického majetkového priznania môžu znížiť administratívnu záťaž, ako aj zabezpečiť objektivnosť a pravdivosť údajov, výbor národnej rady pre nezlučiteľnosť funkcií sa nabáda, aby zlepšil existujúci online portál s cieľom uľahčiť predkladanie a spracovanie vyhlásení. V záujme zosúladenia s návrhmi preskúmania integrity by zlepšenia mohli zahŕňať prepojenie portálu s inými vládnyimi databázami a registrami s cieľom uľahčiť krížovú kontrolu a umožniť predbežné vyplňanie informácií, čím by sa zlepšila náležitá starostlivosť a posilnili inštitucionálne kapacity na spracovanie, overovanie a audit majetkových priznaní. Mali by sa identifikovať a vyriešiť technické otázky, aby sa vyhlásenia mohli riadne predkladať a overovať elektronicky, čím sa odstráni potreba manuálnych procesov, ktoré ponechávajú priestor na chyby a zneužívanie. Žiadne dva systémy elektronického majetkového priznania nie sú rovnaké, pričom sa zohľadňujú rôzne funkcie, úrovne zložitosti a metódy autentifikácie.

Zabezpečenie účinnej ochrany oznamovateľov

V preskúmaní integrity sa načrtlo nahradenie bývalého slovenského zákona o ochrane oznamovateľov (zákon č. 307/2014 Z. z. o opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti) zákonom č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Novým zákonom sa zriadil nezávislý úrad, ktorý nahradil inšpektoráty práce, ktoré boli pôvodnými správcami ochrany oznamovateľov, a rozšíril svoje právomoci v oblasti prevencie a vzdelávania. Úrad na ochranu oznamovateľov (ďalej len „úrad“) začal fungovať v roku 2021. Úrad dohliada na dodržiavanie právnych predpisov, poskytuje usmernenia k postupom nahlásovania, slúži ako externý kanál nahlásovania, dohliada na ochranu oznamovateľov a poskytuje ju a plní funkciu zvyšovania informovanosti. Zodpovedné osoby sú určené vo verejných inštitúciách a súkromných subjektoch na riadenie interného systému podávania správ (OECD, 2022). Vzhľadom na tento vývoj sa v preskúmaní integrity predložilo niekoľko návrhov opatrení zameraných na zabezpečenie účinnej ochrany oznamovateľov.

V tomto oddiele sa hodnotí najnovší vývoj týkajúci sa týchto návrhov opatrení zahrnutých do preskúmania integrity a predkladajú sa návrhy ďalších opatrení:

- Úrad na ochranu oznamovateľov by mohol zvýšiť informovanosť o opatreniach na ochranu oznamovateľov zavedených podľa nového zákona.
- Slovenská republika by mohla optimalizovať svoj systém anonymného nahlásovania.

V roku 2023 Slovenská republika zmenila zákon č. 54/2019 Z. z., ktorým sa transponuje smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 o ochrane osôb, ktoré nahlásujú porušenia práva Únie. Úrad slúži ako jeden z externých nahlásujúcich orgánov Slovenskej republiky spolu s prokuratúrou a správnymi orgánmi (nahlásenia o pochybení môže prijímať každý orgán). Aspekty novelizovaného zákona zahŕňajú:

- Rozšírená definícia oznamovateľa tak, aby zahŕňala osoby v pracovnoprávnom alebo podobnom vzťahu vrátane bývalých zamestnancov, samostatne zárobkovo činných osôb, členov orgánu právnickej osoby, dodávateľov, stážistov, dobrovoľníkov atď.
- Rozšírená ochrana pred odvetnými opatreniami pre tých, ktorí pomáhajú oznamovateľovi, blízkym spolupracovníkom, spoločnostiam vo vlastníctve/v spoluvlastníctve oznamovateľa a úradníkom pre oznamovanie protispoločenskej činnosti. Zakázané odvetné opatrenia zahŕňajú ukončenie, preradenie alebo preradenie na nižšiu pozíciu a poškodenie dobrého mena.
- Obchodné tajomstvo môže byť teraz predmetom oznamovania protispoločenskej činnosti.
- Podstatné sankcie a pokuty za porušenie zákona (Act No. 54/2019 Coll. on the protection of whistleblowers and amending certain acts, 2023).

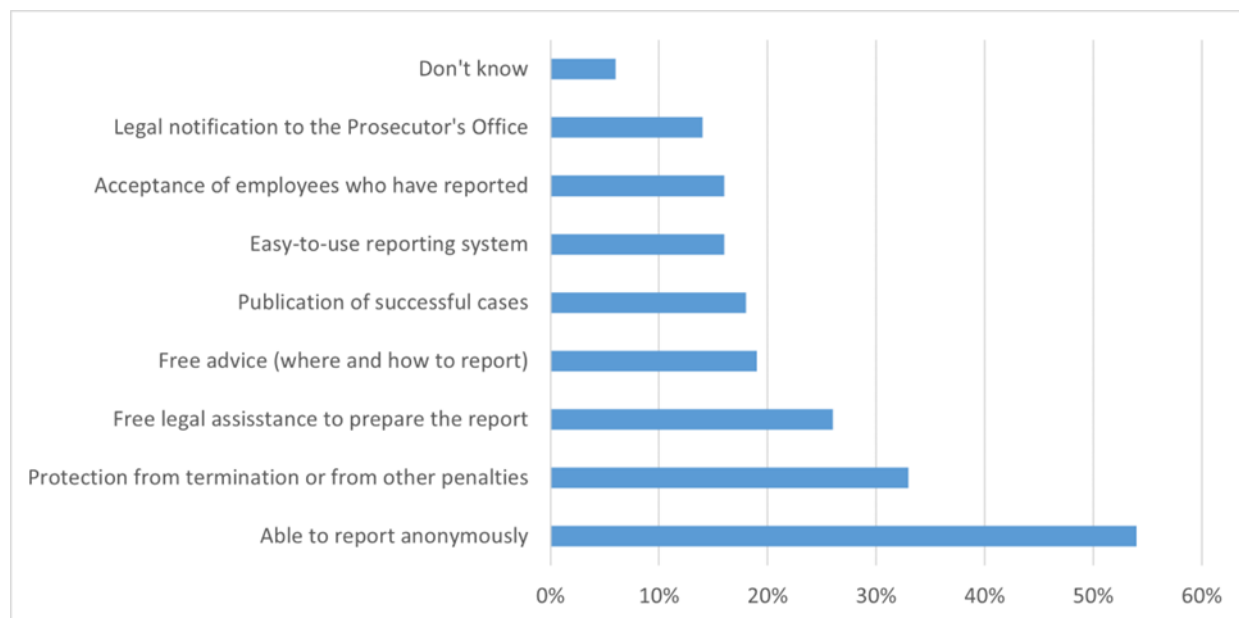
Úrad na ochranu oznamovateľov by mohol naďalej zvyšovať informovanosť o svojej úlohe a anonymnom nahlásovaní

Pôvodné odporúčania: Úrad na ochranu oznamovateľov by mohol zvýšiť informovanosť o opatreniach na ochranu oznamovateľov zavedených podľa nového zákona. Slovenská republika by mohla optimalizovať svoj systém anonymného nahlásovania

Slovenská kultúra je tradične vzdialená od autority a inštitúcií, čo môže viesť k vyššej miere tolerancie alebo očakávania korupcie vo verejnom živote, ako aj k nedostatku dôvery v postupy alebo vyšetrovania inštitúcií (Lovell, 2001). Nie je preto prekvapujúce, že v prieskume verejnej mienky, ktorý uskutočnil Úrad na ochranu oznamovateľov v roku 2023, sa zistilo, že anonymita je najväčším stimulom pre slovenských občanov, aby nahlásovali nezákonnú činnosť na pracovisku (Obrázok 2.2).

Obrázok 2.2. Motivácia oznamovať korupciu

Respondentom bola položená otázka: "Čo by mohlo motivovať zamestnancov, aby sa rozhodli nahlásiť nezákonnú činnosť na svojom pracovisku? Zvoľte si až 3 možnosti.



Poznámka: Údaje získané z prieskumu verejnej mienky z mája 2023.

Zdroj: Úrad na ochranu oznamovateľov

Vzhľadom na to, že anonymné oznamovanie je najväčším motivačným faktorom pri oznamovaní korupcie v Slovenskej republike, je povzbudzujúce, že úrad zriadil online portál pre anonymné oznamovanie v súlade s odporúčaniami preskúmania bezúhonnosti. Prostredníctvom portálu sa nahlásujúcej osobe odošle odkaz na jej e-mailovú adresu na zabezpečenú platformu, kde môže podať sťažnosť. Neuchovávajú sa žiadne informácie o návšteve danej osoby na platforme na podávanie správ; je zašifrovaný a zaslaný priamo advokátom úradu.

Úrad takisto dosiahol konkrétne úspechy pri zvyšovaní informovanosti o ochrane oznamovateľov v súlade s odporúčaniami preskúmania integrity. Patrí sem komplexná komunikačná kampaň v roku 2022, ktorá priniesla pozitívne výsledky, pokiaľ ide o zlepšenie vnímania oznamovateľov verejnosťou a zvyšovanie informovanosti o práci úradu. 61 % slovenských občanov opýtaných v novembri 2022 vnímalo oznamovateľa ako „pozitívneho“ alebo „veľmi pozitívneho“ v porovnaní s 58 % v januári 2022 a informovanosť úradu sa zvýšila z 11 % na 19 % (pozri Rámček 2. .3).

Rámček 2. 3 „Nemlčať je zlato“ – kampaň na zvyšovanie informovanosti

Úrad na ochranu oznamovateľov uskutočnil od septembra do decembra 2022 komplexnú informačnú kampaň s cieľom lepšie informovať verejnosť o oznamovaní protispoločenskej činnosti a úlohe úradu. Motto „Hovoriť hore je zlaté“ nadväzuje na slovné spojenie „ticho je zlaté“ a jeho cieľom je povzbudiť slovenských občanov, aby upozorňovali na obavy týkajúce sa bezúhonnosti.

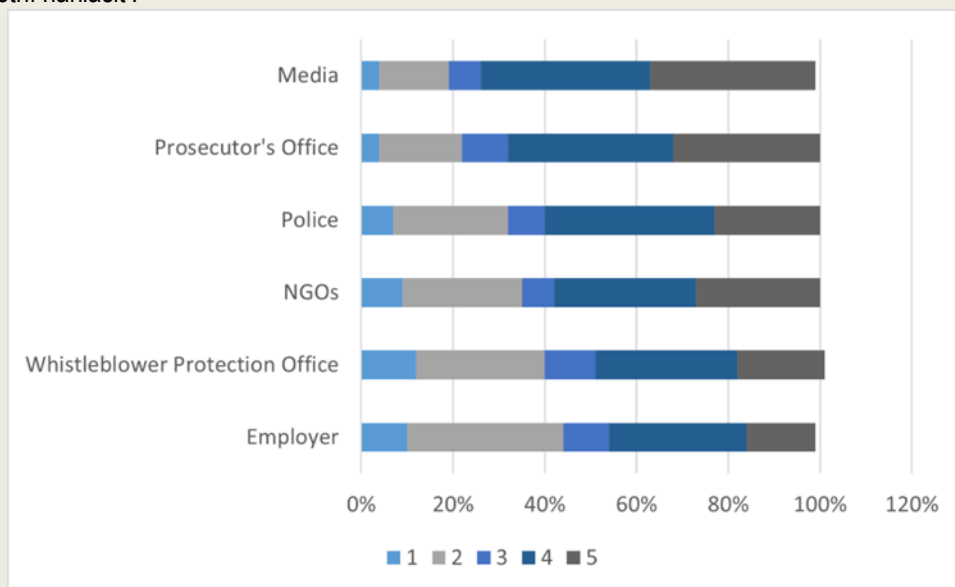
Národná kampaň zahŕňala viac ako 186 výstupov na všetkých tradičných a sociálnych médiách, ktoré zahŕňali verejné diskusie, diskusné relácie, koncerty a podcast s názvom „The Unsilentables“. Úrad bol v médiách spomenutý 508-krát. Zapojila národné osobnosti, ako napríklad prezidenta polície a slovenské celebrity, aby pôsobili ako šampióni kampane. V roku 2023 kampaň získala cenu Asociácie pre vzťahy s verejnosťou Slovenskej republiky *Prokop* za najlepší slovenský projekt v oblasti vzťahov s verejnosťou v kategórii verejný sektor.

Výsledky prieskumov verejnej mienky, ktoré úrad uskutočnil v januári 2022, novembri 2022 a máji 2023, naznačujú pozitívny a trvalý vplyv kampane, pokiaľ ide o vnímanie oznamovania protispoločenskej činnosti občanmi, identifikáciu úradu a jeho úlohy a ich ochotu oznamovať korupciu:

- V máji 2023 66 % slovenských občanov, ktorí sa zúčastnili na prieskume, vnímalo oznamovateľa ako „pozitívneho“ alebo „veľmi pozitívneho“ v porovnaní so 61 % v novembri 2022 a 58 % v januári 2022. Dopyt po ochrane oznamovateľov sa stabilizoval na úrovni 77 % v porovnaní so 79 % v novembri 2022.
- 20 % Slovákov vie o existencii úradu a jeho úlohe verejnej inštitúcie na ochranu oznamovateľov. Informovanosť sa stabilizovala po tom, ako sa predtým zvýšila z 11 % (január 2022) na 19 % (november 2022).
- Na otázku, komu by boli ochotní oznámiť korupciu alebo podvod, ak by boli svedkami na pracovisku, väčšina respondentov vybrala svojho zamestnávateľa. Úrad však dosahuje pokrok, pričom takmer dve pätiny sú ochotné podávať im správy (pozri Obrázok 2.3).

Obrázok 2.3. Oznamovanie korupcie v Slovenskej republike

Respondentom bola položená otázka: "Ak ste boli svedkom korupcie alebo podvodu na pracovisku, komu by ste to boli ochotní nahlásiť?"



Poznámka: 1 = vysoko pravdepodobné, 2 = pravdepodobné, 3 = neviem, 4 = nepravdepodobné, 5 = vysoko nepravdepodobné. Údaje získané z prieskumu verejnej mienky z mája 2023.
Zdroj: Úrad na ochranu oznamovateľov

Napriek týmto povzbudivým výsledkom je však aktívne podávanie správ, ktoré umožňujú odhaľovanie korupcie, (European Commission, 2023) stále nízke. Napríklad podľa údajov zhromaždených úradom bolo v období od septembra 2021 do augusta 2023 prostredníctvom anonymného oznamovacieho kanála podaných 56 správ, z ktorých 22 správ (40 %) bolo podložených. Vzhľadom na tieto štatistiky by úrad mohol poskytnúť ďalšie informácie a usmernenia týkajúce sa anonymného nahlasovania a pokračovať vo svojom úsilí v oblasti komunikácie s verejnosťou s cieľom ďalej zvyšovať informovanosť o mechanizmoch ochrany oznamovateľov medzi slovenským obyvateľstvom. Zmena sociálnych noriem môže byť výzvou, ale to je ďalší dôvod, prečo úrad stavia na povzbudzujúcich výsledkoch svojej komunikačnej kampane a pokračuje vo svojej činnosti a podporuje kultúru vyjadrovania sa k protiprávnemu konaniu.

Úrad na ochranu oznamovateľov by mohol pokračovať v spolupráci so spoločnosťami a subjektmi verejného sektora s cieľom vypracovať a zaviesť vnútorné mechanizmy nahlasovania.

Vzhľadom na nedávne zriadenie Úradu na ochranu oznamovateľov nebolo toto odporúčanie zahrnuté do rozsahu preskúmania integrity. Je však dôležité, aby úrad spolupracoval so subjektmi verejného a súkromného sektora s cieľom zabezpečiť súlad s právnymi predpismi a ich pochopenie.

V slovenskom zákone o ochrane oznamovateľov sa stanovuje niekoľko požiadaviek na oznamovanie pre subjekty verejného a súkromného sektora:

- Verejné orgány s najmenej piatimi zamestnancami musia zaviesť interný systém podávania správ.
- Orgány verejnej moci prvej úrovne sú zodpovedné za vytvorenie vnútorného mechanizmu podávania správ pre svoje podriadené organizácie, ak majú 5 – 49 zamestnancov.
- Súkromné subjekty s najmenej 50 zamestnancami musia zaviesť interný systém podávania správ.
- V súkromných subjektoch s 50 až 249 zamestnancami možno kanály nahlasovania a vyšetrovanie hlásení prevádzkovať aj externe.
- Spoločnosti poskytujúce finančné služby, služby v oblasti bezpečnosti dopravy a environmentálne služby musia zaviesť interný systém podávania správ bez ohľadu na počet zamestnancov.
- V oboch sektoroch sa musí určiť aj „zodpovedná osoba“, a to buď osoba, alebo jednotka. Zodpovedajú za riadenie vnútorného systému podávania správ a vykonávanie ďalších súvisiacich úloh.

S cieľom zmapovať úroveň a rozsah plnenia týchto požiadaviek vo verejnom sektore úrad uskutočnil prieskum v decembri 2021 a januári 2022. Odpovedalo 254 organizácií a uskutočnilo sa 11 kvalitatívnych rozhovorov so zodpovednými osobami z rôznych typov organizácií. V štúdiu sa zistilo, že hoci väčšina verejných orgánov má zavedený vnútorný systém podávania správ, niektoré ministerstvá uplatňujú svoj centralizovaný systém podávania správ na svoje podriadené orgány a len 13 % má systémy, ktoré možno považovať za funkčne účinné. Lepšia komunikácia a výmena poznatkov o systéme, najmä medzi nadriadenými a podriadenými organizáciami, sa považuje za jednu z hlavných oblastí na zlepšenie. Okrem toho menej ako 10 % organizácií zaregistrovalo akékoľvek oznámenie za posledné tri roky, ktoré sa týkalo prevažne väčších organizácií (viac ako 250 zamestnancov). Zodpovedné osoby nahlásili výzvy, ako je nedostatočný čas na vykonávanie svojich povinností, neistota týkajúca sa procesu registrácie a vyšetrovania a v extrémnych prípadoch odvetné opatrenia zo strany zamestnávateľa. (Office for Whistleblower Protection, Functionality of internal notification systems in the state administration, 2023)

Úrad v roku 2021 uskutočnil aj prieskum medzi 301 zamestnávateľmi v súkromnom sektore s cieľom zmapovať, či súkromné spoločnosti zaviedli interné kanály nahlasovania. Zistili, že takmer polovica slovenských spoločností nemala interný mechanizmus podávania správ napriek tomu, že mala sedem rokov na jeho vývoj. Približne len dve pätiny spoločností splnili všetky požiadavky stanovené zákonom. (Office for Whistleblower Protection, Mapping of reporting of anti-social activities in the private sector in Slovakia, 2023).

Z týchto výsledkov vyplýva, že napriek tomu, že už takmer desať rokov existuje vnútroštátny zákon na ochranu oznamovateľov, v Slovenskej republike stále existuje medzera medzi zákonom a jeho vykonávaním. Úrad od svojho vzniku podporuje subjekty verejného aj súkromného sektora pri vytváraní vnútorného mechanizmu podávania správ. Uverejnili tri metodické usmernenia (o oznámeniach, zaznamenávaní oznámení a procese preskúmania oznámení), ako aj príručku pre verejný a súkromný sektor, ktoré poskytujú usmernenia o tom, ako vytvoriť dobre fungujúci interný kanál nahlasovania.

V oboch príručkách sa uvádza, prečo je interný systém nahlasovania dôležitý, pretože umožňuje organizáciám riadiť otázky bezúhonnosti namiesto toho, aby ich oznamovali externe (napríklad polícii, médiám alebo občianskej spoločnosti), čím sa minimalizuje poškodenie dobrej povesti (Office for Whistleblower Protection, Internal system for reviewing reports of illegal activity: A manual for the public sector) (Office for Whistleblower Protection, Internal notification screening system: A manual for the private sector). V príručkách sa vysvetľuje, ako môže každý sektor nastaviť svoj vnútorný systém, a obe sa zameriavajú na týchto päť oblastí: personálna a technická bezpečnosť; kanály na oznamovanie nekalých praktík; kontrola iniciatív; ochrana oznamovateľov; a stanovenie opatrení a monitorovanie vykonávania. Uvádzajú sa aj odporúčania pre jednotlivé odvetvia.

Väčšina oznamovateľov má tendenciu nahlasovať informácie interne a uprednostňuje túto metódu pred externým nahlasovaním. Interné podávanie správ je tiež najúčinnjším spôsobom, ako získať informácie pre tých, ktorí sú zodpovední za včasné a efektívne riešenie a riadenie rizík (European Union, 2019). Úrad podnikol kroky s cieľom pokračovať vo svojom úsilí o komunikáciu o právnej povinnosti spoločností a verejných subjektov zaviesť interný mechanizmus podávania správ prostredníctvom školení so zástupcami z oboch sektorov.

Vzhľadom na integrálnu funkciu vnútorných systémov podávania správ pri presadzovaní integrity verejnosti a znižovaní tolerancie voči korupcii sa úrad vyzýva, aby pokračoval vo svojom úsilí o zvyšovanie informovanosti a budovanie kapacít v tejto oblasti. To by sa mohlo uľahčiť pokračujúcou spolupracou s odborom prevencie korupcie a radou protikorupčných koordinátorov a iniciatívou na podporu právneho štátu alebo združeniami zamestnávateľov. Úrad sa takisto vyzýva, aby pokračoval vo výmene metodík a zvyšovaní informovanosti o nahlasovaní korupcie pre interné kanály nahlasovania s príslušnými zainteresovanými stranami v ústrednej štátnej správe a na príslušných ministerstvách.

Slovenská republika by mohla objasniť odborné spôsobilosti zodpovedných osôb

Vzhľadom na nedávne zriadenie Úradu na ochranu oznamovateľov nebolo toto odporúčanie zahrnuté do preskúmania integrity. Je však dôležité, aby úrad vypracoval usmernenia o požadovaných odborných spôsobilostiach zodpovedných osôb a informoval o nich verejnosť.

Ako sa uvádza vyššie v tejto kapitole, odborné spôsobilosti súvisiace s bezúhonnosťou sa čoraz viac špecializujú, čo znamená, že odborníci na bezúhonnosť musia byť vybavení osobitnými súbormi zručností, zázemím a skúsenosťami, aby mohli plniť svoju úlohu. Zabezpečenie toho, aby odborníci mali plnú kapacitu na vykonávanie svojich povinností a informovanie verejnosti o súboroch zručností potrebných na plnenie tejto funkcie, nielenže vytvára zodpovednosť pre odborníka, ale buduje aj dôveru v organizáciách, kde zamestnanci vidia, že ich obavy o bezúhonnosť sú riadne riadené.

V smernici EÚ o ochrane oznamovateľov sa uvádza, že zodpovedné osoby by mali mať potrebnú odbornú prípravu na spracovanie hlásení, komunikáciu s nahlasujúcimi osobami a vhodné následné opatrenia. Mala by sa poskytnúť odborná príprava o uplatniteľných pravidlách ochrany údajov a pri prenose údajov v rámci príslušného orgánu aj mimo neho by sa mala dodržiavať povinnosť zachovávať služobné tajomstvo a dôvernosť. (European Union, 2019)

V príručkách uverejnených úradom na zavedenie interného mechanizmu podávania správ sa uvádzajú niektoré odborné spôsobilosti, ktoré sa vyžadujú od zodpovednej osoby (pozri Rámček 2. .4). V súčasnosti však nie je jasné, či existuje koordinovaný postup alebo kritériá, ktoré musia dodržiavať všetky zodpovedné osoby pri výkone svojich povinností, alebo či sa odborné kompetencie pre danú úlohu oznamujú podobným spôsobom medzi subjektmi. To by mohlo znamenať riziko v prípadoch, keď zodpovedné osoby nemusia byť dostatočne alebo jednotne vyškolené, čo by mohlo viesť k roztrieštenému a nekonzistentnému prístupu k vykonávaniu práva.

Rámček 2. .4 Odborná spôsobilosť osoby zodpovednej za ochranu oznamovateľov

- **Odbornosť** - V súkromnom sektore je to ideálne v oblasti práva, dodržiavania predpisov, auditu, vnútornej kontroly, personálneho oddelenia. V prípade verejného sektora by to mohlo byť v oblasti etiky, verejného obstarávania alebo bezúhonnosti. Mali by byť tiež oboznámení s internými, úradnými alebo pracovnými predpismi a disciplinárnymi predpismi.
- **Nezávislosť** - Zamestnávateľ je povinný umožniť im vykonávať úlohy nezávisle, aby objektívne skontroloval oznámenie. Členovia tímu hodnotia správy nezávisle a nestranne, vedenie im dôveruje a posudzuje odporúčania na nápravné opatrenia.
- **Nestrannosť** - Zamestnávateľ musí zabezpečiť, aby žiadna z jeho iných činností a povinností nevedla ku konfliktu záujmov. V týchto prípadoch by mal zamestnávateľ v ideálnom prípade vymenovať osobu, ktorá by v takomto prípade vystupovala ako náhradník alebo riešila konflikt záujmov iným vhodným a transparentným spôsobom.
- **Ochrana údajov** - Iba zodpovedná osoba by mala mať prístup k oznámeniam. Všetky možné externé vstupy, ako napríklad IT oddelenie spoločnosti, musia byť jasne vysledovateľné.
- **Odborná príprava** – mať aktuálne vedomosti o zákonoch, iných právnych predpisoch a zamestnávateľia by mali zabezpečiť pravidelné dodržiavanie odborných predpokladov poskytovaním príležitostí na odbornú prípravu.
- **Adaptívne** – Zamestnávateľia, ktorých zamestnanci a dodávateľia majú rôznu štátnu príslušnosť, by mali zvážiť dostupnosť metód podávania správ vo viacerých jazykoch, čo by mohlo znamenať aj potrebu viacjazyčných zodpovedných osôb.

Zdroj: (Office for Whistleblower Protection, Internal system for reviewing reports of illegal activity: A manual for the public sector) (Office for Whistleblower Protection, Internal notification screening system: A manual for the private sector)

Slovenská republika by preto mohla rozpracovať tieto počiatočné predpoklady a stanoviť komplexné odborné kritériá pre funkcie zodpovednej osoby. Mohlo by to zahŕňať stanovenie minimálnych odborných požiadaviek na túto úlohu a vymedzenie rozsahu zodpovedností v zákone o ochrane oznamovateľov s cieľom zabezpečiť jednotné uplatňovanie a vykonávanie práva vo verejnom aj súkromnom sektore. Na tomto základe by Úrad na ochranu oznamovateľov mohol vypracovať ďalšie praktické usmernenia týkajúce sa zriadenia funkcie. V tomto úsilí by úrad mohol čerpať z osvedčených postupov v iných krajinách OECD. Napríklad holandský úrad pre oznamovateľov, externý kanál nahlasovania v Holandsku, vypracoval príručku s praktickými usmerneniami na určenie pozície zodpovednej osoby, ktorá sa nazýva „poradca pre dôvernú integritu“ (pozri Rámček 2. .5).

Rámček 2. .5 Holandský úrad pre oznamovateľov

V príručke pre dôverného poradcu pre bezúhonnosť sa zdôrazňuje, že hoci poradca neposkytuje psychologickú liečbu, mal by zabezpečiť náležitú starostlivosť o nahlasujúce osoby, aby sa cítili bezpečne pri predkladaní svojich obáv, a dôverovať, že poradca bude reagovať rýchlo a primerane. Ak budú poradcovia vybavení potrebnými komunikačnými, analytickými a právnymi zručnosťami a znalosťami vnútorného administratívneho a disciplinárneho rokovacieho poriadku organizácie, budú lepšie pripravení riešiť otázky bezúhonnosti, keď sa vyskytnú, čo môže zabrániť tomu, aby sa problémy vystupňovali do väčších rizík v oblasti bezúhonnosti a korupcie.

V brožúre sa tiež zdôrazňuje, že zodpovedné osoby musia mať jasno v tom, aký je rozdiel medzi dôvernosťou a anonymitou, a zabezpečiť, aby úradníci vo verejných aj súkromných organizáciách boli o tomto rozdieli informovaní. So všetkými oznámeniami by sa malo zaobchádzať ako s dôvernými, čo znamená, že nahlasujúca osoba a nahlásené informácie sú známe len zodpovednej osobe. Zodpovedná osoba však nemá právo na služobné tajomstvo a môže byť povinná v určitých prípadoch porušiť dôvernosť informácií alebo mať povinnosť nahlásiť oznámenie (napríklad nahlásenie súdnictvu). Anonymné oznámenia na druhej strane svojou povahou neodhaľujú totožnosť oznamovateľa.

Zdroj: (Dutch Whistleblowers Authority, 2019)

3

Podpora strategického prístupu k riadeniu rizika korupcie v Slovenskej republike

Na základe odporúčaní preskúmania bezúhonnosti Slovenskej republiky sa v tejto kapitole uvádza, že zjednodušenie nástrojov na riadenie rizika korupcie pomohlo posilniť riadenie rizika korupcie v slovenských vládnych agentúrach. Jednotnému a účinnému uplatňovaniu postupov riadenia rizík však naďalej bráni nedostatočné vedenie, informovanosť, porozumenie a kapacita. V kapitole sa naznačuje, že Slovenská republika by pri udávaní tónu zhora mohla investovať do otvorenej kultúry informovanej o rizikách v celej verejnej správe a ukazuje, ako možno poznatky o správaní využiť na zlepšenie kapacít na riadenie rizika korupcie na úrovni subjektov.

Vnútorňa kontrola a riadenie rizík podporujú organizácie verejného sektora pri dosahovaní širokej škály politických cieľov a zámerov. V odporúčaní OECD o verejnej integrite sa zdôrazňuje úloha vnútornej kontroly a riadenia rizík v kontexte zachovania integrity a boja proti korupcii vo verejnom sektore. Účinnou vnútornou kontrolou a vnútorným auditom sa zabezpečuje, aby vlády fungovali optimálne a primerane vykonávali stratégie a politiky v oblasti bezúhonnosti, ktoré sú prínosom pre občanov.

V kapitole 3 preskúmania integrity sa zistilo, že usmernenia OPK pre posudzovanie rizika korupcie a elektronický dotazník o rizikách korupcie a vlastné posúdenie rizika OPK poskytujú pevný základ pre účinné riadenie rizika korupcie v slovenskom verejnom sektore. Bez ohľadu na tieto silné stránky sa v preskúmaní integrity takisto zistilo, že v OPK by sa mohol vypracovať systematickejší prístup k vlastnej analýze rizík, ďalej posilniť kapacity na predchádzanie korupcii a jej odhaľovanie vo vládných agentúrach a investovať do strategickej komunikácie o riadení rizika korupcie vo všetkých organizáciách verejného sektora a v širšej verejnosti.

V tejto kapitole sa hodnotí vykonávanie týchto odporúčaní sformulovaných v preskúmaní integrity a predkladajú sa návrhy ďalších opatrení:

- Posilnenie schopnosti predchádzať korupcii vo vládných agentúrach a odhaľovať ju
- Zvyšovanie informovanosti a zdokonaľovanie posolstiev pre kultúru informovaných o rizikách

Posilnenie schopnosti predchádzať korupcii vo vládných agentúrach a odhaľovať ju

V preskúmaní integrity sa zistilo, že usmernenia OPK pre posudzovanie rizika korupcie poskytujú pevný základ pre posudzovanie rizika korupcie v organizáciách verejného sektora v Slovenskej republike. Zistilo sa však, že chýbajú praktické materiály (napr. matice rizík) a cielená odborná príprava na podporu a budovanie kapacít medzi manažérmi na vykonávanie posúdení rizík. Na základe týchto zistení sa v preskúmaní integrity navrhlo, že kontinuálny profesijný rozvoj by mohol vychádzať z medzinárodne uznávaných zdrojov a noriem s cieľom aktualizovať svoj usmerňovací materiál pre posúdenia operačného rizika na úrovni subjektu a rozvíjať činnosti odbornej prípravy o praktických nástrojoch zahrnutých do usmernení pre posudzovanie rizika korupcie. (OECD, 2022)

V tomto oddiele sa hodnotí najnovší vývoj v súvislosti s týmto návrhom opatrení zahrnutým do preskúmania bezúhonnosti a predkladajú sa návrhy ďalších opatrení:

- OPK by mohol ďalej zlepšiť usmernenia na posudzovanie rizika korupcie zahrnutím materiálov, ako sú matice rizík a vzory na posudzovanie a prioritizáciu rizík. V rámci kontinuálneho profesijného rozvoja sa môžu vypracovať aj moduly odbornej prípravy o používaní usmernení.

Odbor prevencie korupcie by mohol ďalej posilniť schopnosť identifikovať a riadiť riziká korupcie vo vládných agentúrach

Pôvodné odporúčanie: Smernica o stavebných výrobkoch by mohla ďalej zlepšiť usmernenia na posudzovanie rizika korupcie zahrnutím materiálov, ako sú matice rizík a vzory na posudzovanie a prioritizáciu rizík. V rámci kontinuálneho profesijného rozvoja sa môžu vypracovať aj moduly odbornej prípravy o používaní usmernení.

Slovenská republika spĺňa 27 % kritérií stanovených ukazovateľmi integrity verejnej správy OECD pre prax riadenia rizík. Príslušné ministerstvá a iné ústredné orgány napríklad zriadili registre rizík a k dispozícii sú usmernenia týkajúce sa riadenia rizík v oblasti bezúhonnosti. Na druhej strane nie všetky subjekty vykonali v posledných troch rokoch posúdenie rizika a kvalita posúdení rizika by sa mohla ďalej zlepšiť (OECD, OECD Public Integrity Indicators, 2021).

V rokoch 2022 a 2023 sa v rámci kontinuálneho profesijného rozvoja vynaložilo úsilie na posilnenie riadenia rizika korupcie na ministerstvách a iných ústredných orgánoch na základe skúseností z prvých rokov vykonávania usmernení pre posudzovanie rizika korupcie a elektronického dotazníka o riadení rizika korupcie a na riešenie nedostatkov zistených kontinuálnym profesijným rozvojom a medzinárodnými pozorovateľmi vrátane OECD a Európskej komisie.

V rokoch 2020, 2021, 2022 a 2023 boli dokončené štyri hodnotiace kolá v rámci elektronického dotazníka. Nie všetky verejné subjekty však v súčasnosti používajú dotazník alebo kombináciu tohto dotazníka a vlastného dotazníka na posúdenie rizík korupcie. Aj keď subjekty vyplnia dotazník, zvyčajne nie vždy aktívne využívajú nástroj na rozvoj alebo prispôbenie svojho úsilia v oblasti riadenia rizík. Na základe spätnej väzby od respondentov dotazníka, skúseností a odporúčaní OPK, ktoré poskytla OECD, OPK preskúmala dotazník v marci 2022. V dôsledku toho sa pôvodný súbor 102 otázok zredukoval na 32 otázok a značne sa zjednodušil. Aktualizovaný dotazník bol spustený v roku 2022 a predstavuje pozitívny krok k zvýšeniu využívania zo strany ministerstiev a iných ústredných orgánov, pričom miera odpovedí sa zvýšila zo 16,71 % v roku 2021 na 22,30 % v roku 2023. Mal by tiež pomôcť zvýšiť presnosť reakcií, a tým aj spoľahlivosť výsledkov s cieľom identifikovať a riadiť riziká korupcie.

Pretrváva však niekoľko nedostatkov, pokiaľ ide o identifikáciu a riadenie rizík na úrovni subjektov. Napríklad pri audite plánu obnovy a odolnosti, ktorý vykonala Európska komisia v roku 2022, sa zistilo, že nie všetky slovenské ministerstvá vytvorili register rizík korupcie v súlade so svojimi povinnosťami podľa národnej protikorupčnej politiky. Pri audite sa odporučilo, aby všetky ministerstvá vytvorili takýto register a posúdili riziká korupcie, vplyv zmierňujúcich opatrení a skóre rizika. Takisto sa odporučilo, aby sa v smernici o stavebných výrobkoch aktualizovali usmernenia k posudzovaniu rizík s prihliadnutím na toleranciu rizika v pláne obnovy a odolnosti s cieľom zabezpečiť, aby sa pravdepodobnosť a významný vplyv rizík presnejšie odzrkadľovali v skóre rizika. V reakcii na tieto odporúčania sa v rámci smernice o stavebných výrobkoch pripravuje aktualizácia usmernení pre posudzovanie rizika korupcie, ktorá sa má dokončiť na jar 2024. Zámerom je, aby aktualizované usmernenia zahŕňali aj nové usmernenia s cieľom pomôcť ministerstvám a iným ústredným orgánom identifikovať rizikové pozície (pozri aj kapitolu 2).

Okrem toho by sa v smernici o stavebných výrobkoch mohla využiť aktualizácia s cieľom zahrnúť materiály, ako sú matice rizík a vzory na posúdenie operačného rizika na úrovni subjektu, ako aj usmernenia o tom, ako zapojiť funkciu vnútorného auditu do posudzovania rizika korupcie v súlade s odporúčaniami preskúmania integrity. (OECD, 2022) V rámci tohto úsilia by OPK mohla spolupracovať s centrálnou harmonizačnou funkciou na ministerstve financií s cieľom posilniť harmonizáciu politik vnútornej kontroly. Na tento účel by sa aspekty riadenia rizika korupcie mohli začleniť aj do každoročných celovládnych preskúmaní systémov vnútornej kontroly a vnútorného auditu, ktoré vypracúva ministerstvo financií.

Treba však poznamenať, že aktualizácia usmernení pre posudzovanie rizika korupcie nemusí sama osebe postačovať na riešenie širších problémov, ktoré v súčasnosti obmedzujú kapacity na identifikáciu a riadenie rizík korupcie v celej slovenskej verejnej správe. Z prieskumu OECD z roku 2023 o riadení rizika bezúhonnosti medzi slovenskými rezortnými ministerstvami a inštitúciami ústrednej štátnej správy vyplynulo, že v priemere len 30,8 % respondentov dokázalo správne identifikovať riziko korupcie. (OECD, Improving Corruption Risk Management in the Slovak Republic: Applying Behavioural Insights to Public Integrity, 2024) V štúdiu sa takisto zistilo, že nedostatočné znalosti o tom, ako oznamovať riziká a o tom, aké dôležité je to urobiť, ako aj kultúra mlčania a slabého vedenia bránia slovenským štátnym zamestnancom oznamovať riziká korupcie. Zároveň sa zistilo, že príkladné vedenie a lepšie pochopenie toho, čo predstavuje riziko korupcie, výrazne zvyšujú pravdepodobnosť oznamovania takýchto rizík, ako sa uvádza v Rámček 3. .1.

Rámček 3.1 Uplatňovanie behaviorálnych poznatkov na zlepšenie riadenia rizika korupcie v Slovenskej republike

Riadenie rizika korupcie závisí od správania a rozhodovania verejných činiteľov a iných vládnych zainteresovaných strán, keďže ľudia v týchto funkciách majú kľúčovú pozíciu pri odhaľovaní rizík korupcie. Lepšie pochopenie behaviorálnych prvkov, ktoré ovplyvňujú riadenie rizika korupcie, môže následne podporiť navrhovanie, vykonávanie a rozvoj lepších politík riadenia rizika korupcie.

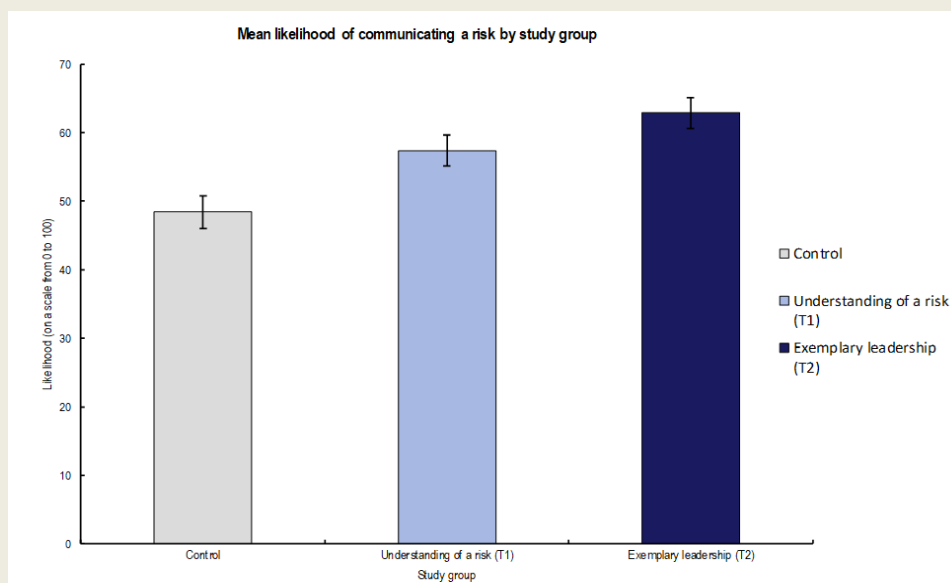
V Slovenskej republike bola nedostatočná komunikácia o rizikách označená za jeden z hlavných prejavov správania, ktoré bránia účinnejšiemu systému riadenia rizík. Konkrétne boli identifikované dve prekážky, prečo ľudia nekomunikujú o rizikách: 1) nedostatočné pochopenie významu nielen komunikácie o konkrétnych prípadoch korupcie, ale aj komunikácie o *korupčných rizikách* a 2) nedostatočné príkladné vedenie.

Na zvýšenie komunikácie o rizikách OECD v spolupráci so Slovenskou republikou navrhla dve behaviorálne informované intervencie zamerané na zlepšenie pochopenia rizika a apelujú na príkladné vedenie s cieľom zvýšiť komunikáciu o rizikách. Účinky týchto dvoch intervencií boli testované v anonymnom online randomizovanom experimente s viac ako 2500 účastníkmi zo slovenskej verejnej správy, ktorí boli rozdelení do kontrolnej skupiny a dvoch liečebných skupín.

V kontrolnej skupine 48 % respondentov uviedlo, že v danom scenári by oznámili potenciálne riziko. To znamená, že základ pre oznamovanie rizík za normálnych podmienok je relatívne nízky: bez intervencií by riziká oznamovala len menej ako polovica respondentov. Na druhej strane respondenti, ktorí videli správu zameranú na objasnenie toho, čo je riziko (liečba 1), mali väčšiu pravdepodobnosť, že oznámia riziko (približne 57 %), a tí, ktorí boli vystavení správe o vedení (liečba 2), mali ešte väčšiu pravdepodobnosť, že tak urobia (približne 62 %). Intervencia, ktorá bola prítlačivá pre príkladné vedenie, mala najväčší vplyv na zvýšenie pravdepodobnosti oznámenia rizika, ale intervencia zvyšujúca pochopenie rizika tiež výrazne zlepšila pravdepodobnosť oznámenia rizika v porovnaní s kontrolou.

Obrázok 3.1. Tieto dve behaviorálne intervencie mali významný vplyv na pravdepodobnosť oznámenia rizika v porovnaní s kontrolnou skupinou.

Stĺpcový graf priemeru pravdepodobnosti komunikácie rizika s chybovými úsečkami podľa študijnej skupiny.



Poznámka: Chybové lišty zobrazujú 95 % interval spoľahlivosti. Chybové lišty znázorňujú rozptyl okolo priemeru. Chybové úsečky sú relatívne krátke, čo znamená, že existujú relatívne malé rozdiely. Chybové úsečky sa vertikálne neprekrývajú, čo signalizuje štatisticky významný rozdiel medzi priemermi v kontrolnej skupine a podporenej skupine.
Zdroj: (OECD, Improving Corruption Risk Management in the Slovak Republic: Applying Behavioural Insights to Public Integrity, 2024)

Vzhľadom na tieto výsledky by sa v rámci kontinuálneho profesijného rozvoja mohlo vyvinúť ďalšie úsilie o spoluprácu s vyššími úradníkmi na úrovni subjektov s cieľom podporiť kultúru otvorenosti a dôvery, ktorá povzbudzuje zamestnancov, aby upozorňovali na vnímané riziká korupcie. Mohlo by to napríklad zahŕňať rozvoj činností odbornej prípravy pre vedúcich pracovníkov o tom, ako účinne informovať zamestnancov o odhaľovaní, zmierňovaní a riadení rizík a posilniť stimuly pre pozitívne vedenie v rámci systému riadenia výkonnosti.

Okrem toho by sa v rámci smernice o stavebných výrobkoch mohlo pracovať na zlepšení pochopenia rizík korupcie a informovanosti zamestnancov o nich a na podpore vykonávania systému riadenia rizík korupcie na úrovni subjektov. V tejto súvislosti bude 2 dôležité úsilie o posilnenie mandátu a úlohy PK a vybavenie PK potrebnými kapacitami a zdrojmi v súlade s odporúčaniami uvedenými v kapitole. Okrem toho by sa v rámci kontinuálneho profesijného rozvoja mohla vypracovať osobitná odborná príprava pre PK v oblasti riadenia rizika korupcie. Diskusie o riadení rizika korupcie by sa napokon mohli stať štandardným prvkom zasadnutí rady s cieľom uľahčiť výmenu informácií o otázkach riadenia rizík a zvýšiť informovanosť o rizikách a trendoch vo vládných agentúrach.

S cieľom ďalej zlepšiť chápanie rizík korupcie a informovanosť o kanáloch na oznamovanie rizík medzi štátnymi zamestnancami by sa v smernici o stavebných výrobkoch mohla využiť aj prebiehajúca aktualizácia usmernení pre riadenie rizík korupcie s cieľom zahrnúť objasnenia týkajúce sa rozlišovania medzi incidentom bezúhonnosti a rizikom korupcie. Sprievodným dokumentom k aktualizovaným usmerneniam by sa v smernici o stavebných výrobkoch mohli vypracovať stručné a ľahko stráviteľné materiály zamerané na štátnych zamestnancov, v ktorých by sa zdôraznila hodnota riadenia rizika korupcie, objasnilo, čo predstavuje riziko korupcie, ako by sa takéto riziká mali oznamovať a ako sa posudzujú a riadia. Takéto materiály by mohli byť užitočnými nástrojmi v rámci komunikačnej stratégie smernice o stavebných výrobkoch, o ktorej sa ďalej diskutuje v ďalšom oddiele.

Zvyšovanie informovanosti a zdokonaľovanie posolstiev pre kultúru informovanú o rizikách

V preskúmaní integrity sa zistilo, že OPK nezverejňuje výsledky svojej analýzy rizík ani nekonsoliduje výsledky elektronického prieskumu, čo môže brániť úsiliu o zvyšovanie informovanosti. S cieľom posilniť posolstvo, že skutočne existujú vážne výzvy v súvislosti s korupciou vo verejnom sektore, a zdôrazniť, čo OPK robí na riešenie týchto výziev, sa v preskúmaní integrity navrhlo, že OPK by mohol vypracovať komunikačnú stratégiu na zvýšenie informovanosti a informovanie verejnosti a iných zainteresovaných strán o svojej úlohe. (OECD, 2022)

V tomto oddiele sa hodnotí najnovší vývoj v súvislosti s týmto návrhom opatrení zahrnutým do preskúmania bezúhonnosti a predkladajú sa návrhy ďalších opatrení:

- V rámci kontinuálneho profesijného rozvoja sa môže vypracovať komunikačná stratégia na zvýšenie informovanosti občanov a upriamenie pozornosti na opatrenia, ktoré kontinuálny profesijný rozvoj prijíma na boj proti korupcii.

V súlade s odporúčaním preskúmania integrity sa OPK v roku 2023 prijala komunikačná stratégia, ktorá zahŕňa zvyšovanie informovanosti o význame riadenia rizika korupcie ako jedného z jej hlavných cieľov (pozri aj kapitolu 1). Hoci sa to ako také v rámci komunikačnej stratégie nepredpokladá, OPK spustil aj

platformu údajov o integrite⁴, na ktorej budú verejnosti dostupné výsledky z elektronického dotazníka. OPK by mohol- túto platformu využiť aj na uverejňovanie výsledkov svojich vlastných posúdení rizík s cieľom pomôcť zvýšiť informovanosť o rizikách korupcie, preukázať úsilie o riešenie týchto rizík a zvýšiť angažovanosť vo verejnom sektore.

⁴ www.integritydata.sk

4 Posilnenie celospoločenského prístupu k bezúhonnosti verejnosti v Slovenskej republike

Na základe odporúčaní preskúmania bezúhonnosti Slovenskej republiky sa v tejto kapitole zdôrazňuje prijatie nových národných učebných osnov v roku 2023 ako dôležitý krok k začleňovaniu bezúhonnosti a podpore vzdelávania založeného na hodnotách v slovenských školách, čím sa posilní základ celospoločenského prístupu k bezúhonnosti verejnosti. V kapitole sa takisto konštatuje, že Slovenská republika by mohla zvážiť odporúčania preskúmania integrity s cieľom stanoviť primerané pravidlá a kontroly finančnej transparentnosti pre organizácie občianskej spoločnosti a vypracovať usmernenia na pomoc spoločnostiam pri vykonávaní postupov v oblasti integrity podnikania.

Inkluzívna spoločnosť je možná len vtedy, ak sú všetky zainteresované strany súčasťou procesu tvorby politiky. Odporúčanie OECD o bezúhonnosti verejnosti podporuje celospoločenský prístup k bezúhonnosti verejnosti a nabáda súkromný sektor, občiansku spoločnosť a jednotlivcov, aby rešpektovali a presadzovali hodnoty bezúhonnosti verejnosti ako spoločnú zodpovednosť. (OECD, Recommendation of the Council on Public Integrity, 2017)

V kapitole 4 preskúmania integrity sa zistilo, že na zvýšenie transparentnosti organizácií občianskej spoločnosti je potrebná väčšia podpora, najmä pokiaľ ide o ich štruktúru riadenia a zdroje financovania. Nedostatok právnych predpisov o bezúhonnosti podnikov alebo podpora a usmernenia na vytvorenie a presadzovanie rámcov bezúhonnosti v spoločnostiach takisto predstavovali významnú výzvu pre súkromný sektor. Okrem toho na základe spoločnej práce Národného inštitútu – vzdelávania a mládeže (NIVAM) a nadácie Nadácia Zastavme korupciu na príprave hodnotového vzdelávania pre školy sa v preskúmaní integrity odporučilo zvolať pracovnú skupinu viacerých zainteresovaných strán s cieľom podporiť toto úsilie a vypracovať odbornú prípravu pre pedagógov s príslušným posúdením vplyvu. (OECD, 2022)

V tejto kapitole sa hodnotí vykonávanie týchto odporúčaní sformulovaných v preskúmaní integrity a predkladajú sa návrhy ďalších opatrení:

- Spolupráca so súkromným sektorom s cieľom posilniť verejnú integritu
- Zabezpečenie noriem bezúhonnosti verejnosti v organizáciách občianskej spoločnosti
- Začlenenie bezúhonnosti verejnosti do učebných osnov

Spolupráca so súkromným sektorom s cieľom posilniť integritu

V preskúmaní integrity sa zistilo, že hoci niektoré organizácie, ako napríklad iniciatíva na podporu právneho štátu, poskytli podnikom usmernenia týkajúce sa noriem integrity a boja proti korupcii na ad hoc základe, spoločnosti by mohli mať prospech zo systematického rozvoja a uplatňovania takejto podpory.

V tomto oddiele sa hodnotí najnovší vývoj v súvislosti s týmito návrhmi opatrení zahrnutými do preskúmania bezúhonnosti, ktoré sú zamerané na spoluprácu so súkromným sektorom s cieľom posilniť bezúhonnosť, a predkladajú sa návrhy ďalších opatrení:

- Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky by mohlo posilniť dôkazovú základňu o postupoch a výzvach v oblasti integrity podnikania.
- Slovenská republika by mohla poskytnúť usmernenia na pomoc spoločnostiam pri zavádzaní postupov v oblasti integrity podnikania.

Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky by mohlo pokračovať v úsilí o posilnenie dôkazovej základne o postupoch a výzvach v oblasti integrity podnikania

Pôvodné odporúčanie: Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky by mohlo posilniť dôkazovú základňu o postupoch a výzvach v oblasti integrity podnikania.

V súlade s odporúčaním preskúmania integrity prijalo Ministerstvo hospodárstva SR počiatočné kroky na posilnenie dôkazovej základne o postupoch a výzvach v oblasti integrity podnikania. V rámci Národného protikorupčného programu bolo ministerstvo hospodárstva poverené identifikáciou a analýzou príčin korupčného správania v súkromnom sektore a navrhnutím zodpovedajúcich protikorupčných opatrení. Slovenský inštitút hospodárskych analýz (SIHA) vydal na tento účel v októbri 2023 správu (Steinhauser, 2023). V správe sa analyzuje celý rad ekonomických teórií a kvantitatívnych štúdií z rokov 1990 až 2023 o vplyve a vzťahu korupcie a hospodárstva. Zo správy napríklad vyplýva, že v roku 2019 13,9 % všetkých slovenských podnikov, ktoré sa zúčastnili na prieskume, označilo korupciu za hlavnú prekážku svojej

činnosti. Hoci sa vnímaná korupcia v poslednom desaťročí znížila (21,1 % v roku 2009), od roku 2013 došlo k obnovenému nárastu (8,8 %). V roku 2020 boli tromi najväčšími prekážkami podnikania v Slovenskej republike nestabilita a nejednoznačnosť právnych predpisov (93,6 %), dostupnosť a kvalita práce (80,6 %) a korupcia (77,4 (Slovak Business Agency, 2021) %).

Správa Inštitútu ekonomickej analýzy poskytuje kvantitatívnu analýzu korupcie v súkromnom sektore, dopadov korupcie na ekonomiku a ekonomickú teóriu. Poskytuje aj zoznam 10 protikorupčných opatrení pre súkromný sektor, ktoré zahŕňajú kódexy správania, vnútornú kontrolu a audit, odbornú prípravu a trvalý záväzok predchádzať korupcii (Argandoña, 2003), opatrenia, ktoré by spoločnosti mohli uplatňovať na posilnenie integrity podnikania v Slovenskej republike.

Predtým, ako môžu spoločnosti vypracovať účinné opatrenia na podporu bezúhonnosti a boj proti korupcii, musia najprv pochopiť, kde sa nachádzajú riziká korupcie. Zhromažďovanie údajov o rizikách korupcie a o tom, kde chýbajú záruky bezúhonnosti alebo kde by sa mohli posilniť, môže spoločnostiam poskytnúť základ na hodnotenie existujúcich protikorupčných programov a programov dodržiavania predpisov (a príležitostí a výziev, ktoré sú v nich obsiahnuté), poskytnúť impulz na iniciovanie protikorupčných politik a poskytnúť prehľad o motivácii korupčného správania. V súlade s návrhmi preskúmania bezúhonnosti by preto Ministerstvo hospodárstva SR mohlo pokračovať vo svojom úsilí o posilnenie dôkazovej základne s cieľom poskytnúť informácie pre tvorbu politiky v oblasti bezúhonnosti podnikov.

Slovenská republika by mohla poskytnúť prispôsobené usmernenia týkajúce sa noriem bezúhonnosti pre súkromný sektor.

Pôvodné odporúčanie: Slovenská republika by mohla poskytnúť usmernenia na pomoc spoločnostiam pri zavádzaní postupov v oblasti integrity podnikania.

Nedošlo k žiadnemu významnému vývoju, pokiaľ ide o poskytovanie usmernení spoločnostiam na vykonávanie postupov v oblasti integrity podnikania, ako sa navrhuje v preskúmaní integrity. Zainteresované strany uviedli, že vykonávanie programov integrity a boja proti korupcii v spoločnostiach v Slovenskej republike je aj naďalej dobrovoľné, keďže neexistujú záväzné právne predpisy, ale zdráhajú sa tak urobiť z dôvodu neefektívnych administratívnych postupov, nedostatku zdrojov a všeobecného záujmu, ako aj nedostatočnej podpory zo strany štátu. Ide o osobitný problém mikropodnikov, ktoré predstavujú 97,2 % podnikov v Slovenskej republike, čo je najviac spomedzi krajín EÚ (Slovak Business Agency, 2021).

Zainteresované strany uviedli, že veľké spoločnosti v Slovenskej republike, najmä tie so zahraničnou účasťou, sú schopné lepšie stanoviť a uplatňovať etické kódexy a normy integrity, čiastočne vďaka svojej formálnej podnikovej kultúre, dobrej povesti a členstvu v odboroch alebo podnikateľských združeniach. Tieto faktory zvyšujú ich prístup k informáciám, najmä od medzinárodných partnerov a inštitúcií, a vďaka svojej formálnej štruktúre sú schopné lepšie šíriť informácie na pracovisku.

Ministerstvo hospodárstva je kľúčovým aktérom pri podpore integrity podnikania v Slovenskej republike. Hoci poskytovanie odbornej prípravy a usmernení v oblasti etiky, dodržiavania predpisov a integrity a protikorupčných opatrení nemusí byť striktnou súčasťou mandátu ministerstva, celospoločenský prístup k verejnej integrite si vyžaduje, aby vláda, podniky a občianska spoločnosť rozvíjali, presadzovali a uplatňovali tieto hodnoty ako spoločnú zodpovednosť, ktorá prispieva k kultivácii kultúry integrity. (OECD, 2020)

S cieľom posilniť spoluprácu so súkromným sektorom v záujme zvýšenia verejnej integrity by OPK v spolupráci s Ministerstvom hospodárstva SR mohli podporiť vykonávanie postupov v oblasti integrity podnikania. Mohlo by to zahŕňať šírenie usmernení a organizovanie odbornej prípravy alebo špecializovaných seminárov pod vedením odborníkov v oblasti etiky, integrity, dodržiavania predpisov, vnútornej kontroly, riadenia rizík a ochrany oznamovateľov. To by mohlo mať osobitný význam pre MSP, ktorým chýbajú zdroje a štruktúra na nezávislý rozvoj týchto nástrojov. Pokiaľ ide o vypracovanie novej

národnej protikorupčnej stratégie na roky 2024 – 2029, celospoločenský prístup by sa mohol prijať uľahčením pravidelnej komunikácie so spoločnosťami a prehĺbením ich účasti, čo by mohlo posilniť dôkazovú základňu pre integritu podnikov. Úsilie v súvislosti s internými mechanizmami oznamovania pre súkromný sektor by mohol podporiť aj Úrad na ochranu oznamovateľov.

Zabezpečenie noriem bezúhonnosti verejnosti v organizáciách občianskej spoločnosti

V preskúmaní integrity sa zistilo, že v Slovenskej republike neexistujú žiadne požiadavky na transparentnosť týkajúce sa zdrojov financovania a činností organizácií občianskej spoločnosti, keďže niektoré organizácie občianskej spoločnosti uverejnili svoje výročné správy a zdroje financovania a iné nie. Na základe týchto zistení sa v preskúmaní bezúhonnosti predložilo niekoľko návrhov opatrení zameraných na zabezpečenie noriem bezúhonnosti verejnosti v organizáciách občianskej spoločnosti.

V tomto oddiele sa hodnotí najnovší vývoj v súvislosti s týmto návrhom opatrení zahrnutým do preskúmania bezúhonnosti a predkladajú sa návrhy ďalších opatrení:

- Slovenská republika by mohla stanoviť primerané pravidlá a kontroly v súlade s charakteristikami organizácií občianskej spoločnosti.

Slovenská republika by mohla stanoviť primerané požiadavky na transparentnosť pre organizácie občianskej spoločnosti

Pôvodné odporúčanie: Slovenská republika by mohla stanoviť primerané pravidlá a kontroly v súlade s charakteristikami organizácií občianskej spoločnosti.

V Slovenskej republike pretrvávajú obavy z roztrieštenej regulácie a nedostatku systémového štátneho financovania organizácií občianskej spoločnosti (OOS) označovaných ako mimovládne neziskové organizácie (European Commission, 2023). V septembri 2022 vláda schválila novú stratégiu rozvoja občianskej spoločnosti na roky 2022 – 2030 a sprievodný akčný plán na roky 2022 – 2026. V týchto dokumentoch sa vymedzujú opatrenia na zlepšenie životného prostredia a postavenia organizácií občianskej spoločnosti a iných aktérov občianskej spoločnosti vrátane zjednodušenia a posilnenia financovania a zvýšenia úrovne účasti a spolupráce s verejným sektorom. (Government of the Slovak Republic, Strategy of Civil Society Development in Slovakia for 2022-2030, 2022) (Government of the Slovak Republic, Strategy of Civil Society Development in Slovakia Action Plan for 2022-2026, 2022)

S cieľom zvýšiť transparentnosť v neziskovom sektore Ministerstvo vnútra SR od 1. januára 2023 spustilo elektronický register organizácií občianskej spoločnosti,⁵ ktorý dopĺňa už existujúci verejný register mimovládnych neziskových organizácií. Prijali sa niektoré konkrétne kroky na vytvorenie základných požiadaviek na transparentnosť v súvislosti s financovaním organizácií občianskej spoločnosti. Existuje päť typov organizácií občianskej spoločnosti, z ktorých každá sa riadi jedným alebo viacerými právnymi rámcami (pozri Tabuľka 4.1). Od 1. januára 2022 sú všetky právnické osoby vrátane organizácií občianskej spoločnosti povinné predkladať finančné výkazy a iné účtovné doklady v online [registri finančných výkazov](#). (Ministry of Finance of the Slovak Republic) Účtovná závierka sa predkladá v súlade so zákonom č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve (ďalej len „zákon o účtovníctve“). Ak organizácia získala verejné financovanie, vyhlásenie sa zverejní. Nadácie sú povinné zverejňovať svoje financie a uverejňovať výročnú správu bez ohľadu na ich príjmovú hranicu. Ak nadácia dostane z verejných finančných prostriedkov viac ako 200 000 EUR ročne, jej finančné informácie a výročnú správu musí overiť štatutárny audítor schválený štátom.

⁵ <https://ives.minv.sk/rmno/>

Tabuľka 4.1 Druhy mimovládnych neziskových organizácií a ich príslušné právne rámce

	nadácia	Neinvestičný fond	Nezisková organizácia poskytujúca všeobecne prospešné služby	Občianske združenie	Organizácia s medzinárodným prvkom
Zákon č. 431/2002 Z.z. („Zákon o účtovníctve“)	•	•	•	•	•
Zákon č. 448/2008 Z. z. („Zákon o sociálnych službách“)	•	•	•	•	•
Zákon č. 34/2002 Z.z. („Zákon o nadáciách“)	•	○	○	○	○
Zákon č. 147/1997 Z. z. („Zákon o neinvestičných fondoch“)	○	•	○	○	○
Zákon č. 213/1997 Z. z. („Zákon o neziskových organizáciách poskytujúcich prospešné služby“)	○	○	•	○	○
Zákon č. 83/1990 Zb. („Zákon o združení občanov“)	○	○	○	•	○
Zákon č. 116/1985 Zb. („Zákon o podmienkach fungovania organizácií s medzinárodným prvkom v Československej socialistickej republike“)	○	○	○	○	•
• Rozhodné právo ○ Právo sa neuplatňuje					

Poznámka: Zákon. Zákon č. 448/2008 Z.z. (ďalej len „zákon o sociálnych službách“) upravuje aj občianske združenia, ak poskytujú sociálne služby.

Zdroj: Vláda Slovenskej republiky

Tieto nové požiadavky na podávanie správ sú pozitívnym krokom a prispievajú k posilneniu transparentnosti a zodpovednosti pri celkovom hospodárení s verejnými prostriedkami. Neexistuje však žiadny zákon o zverejňovaní finančných informácií osobitne zameraný na mimovládne neziskové organizácie s cieľom posilniť transparentnosť, pokiaľ ide o ich štruktúru riadenia a zdroje financovania. V zákone o účtovníctve sa vyžaduje výkaz príjmov v „jednoduchom účtovníctve“, ale rozsah podrobností, ktoré by sa mali poskytnúť, je nejasný, napríklad či by sa mali zverejniť (zahraničné) zdroje financovania. Nedostatočná transparentnosť riadiacej štruktúry, činností a zdrojov financovania organizácií občianskej spoločnosti môže oslabiť ich postavenie ako obhajcov boja proti korupcii a obmedziť ich legitimitu zastupovať záujmy občanov.

OPK ad hoc spolupracovala s občianskou spoločnosťou pri vypracúvaní noriem integrity a boja proti korupcii. Napríklad Nadácia Zastavme korupciu bola zapojená do pracovnej skupiny pri príprave zásad integrity a Transparency International Slovensko sa tiež zapojili do pracovnej skupiny na stanovenie pravidiel pre profesionálne výberové konania pre dôležité inštitúcie. Zdá sa však, že táto spolupráca sa nevzťahuje na vypracovanie primeraných pravidiel a kontrol pre samotné organizácie občianskej spoločnosti.

V záujme zosúladenia s odporúčaniami preskúmania integrity by Slovenská republika mohla stanoviť požiadavky na transparentnosť zdrojov financovania a činností úmerne k veľkosti a kapacite organizácie. Mohlo by to zahŕňať informácie týkajúce sa dobrej správy vecí verejných, ako sú línie zodpovednosti, vnútorná kontrola a opatrenia na riadenie rizík, ako aj zavedenie základných štruktúr správy vecí verejných, ako je volená rada, a potvrdenie zodpovednosti prostredníctvom uverejňovania finančných auditov. (OECD, 2022) Takéto úsilie by sa malo vyvíjať s úzkym a aktívnym zapojením zainteresovaných

strán občianskej spoločnosti s cieľom zabezpečiť ich zapojenie a riešiť obavy týkajúce sa akýchkoľvek nových pravidiel, ktoré sa používajú na obmedzenie priestoru občianskej spoločnosti.

Začlenenie verejnej integrity do učebných osnov

V preskúmaní integrity sa uvádza, že Slovenská republika podnikla kroky na prípravu vzdelávania založeného na hodnotách a začlenila ho do existujúceho štátneho vzdelávacieho programu (*štátny vzdelávací program*, alebo ŠVP), pričom bývalý Národný inštitút vzdelávania (*Štátny pedagogický ústav*, alebo SPU) na tento účel podpísal v roku 2020 memorandum o porozumení s Nadáciou Zastavme korupciu. Cieľom tohto projektu bolo zhromaždiť a vymieňať si osvedčené postupy pri zavádzaní vzdelávania založeného na hodnotách do národných učebných osnov a informovať SPU o vývoji nových vzdelávacích štandardov. Vzhľadom na tento vývoj sa v preskúmaní bezúhonnosti predložilo niekoľko návrhov opatrení zameraných na začlenenie bezúhonnosti verejnosti do učebných osnov.

V tomto oddiele sa hodnotí najnovší vývoj v súvislosti s týmto návrhom opatrení zahrnutým do preskúmania bezúhonnosti a predkladajú sa návrhy ďalších opatrení:

- Národný inštitút pre vzdelávanie (SPU) a Nadácia Zastavme korupciu by mohli vytvoriť skupinu viacerých zainteresovaných strán so zodpovednosťou za posilnenie súčasného úsilia v oblasti vzdelávania zameraného na bezúhonnosť.
- Národný inštitút pre vzdelávanie (SPU) by mohol poveriť pracovnú skupinu viacerých zainteresovaných strán vypracovaním odbornej prípravy pre pedagógov a zodpovedajúceho rámca na monitorovanie a hodnotenie vplyvu programu odbornej prípravy.
- Univerzity v Slovenskej republike by mohli zväziť začlenenie kurzov o verejnej integrite a boji proti korupcii do študijných programov.

Slovenská republika by mohla naďalej rozvíjať vzdelávanie o bezúhonnosti

Pôvodné odporúčania: Národný inštitút pre vzdelávanie (SPU) a Nadácia Zastavme korupciu by mohli vytvoriť skupinu viacerých zainteresovaných strán so zodpovednosťou za posilnenie súčasného úsilia v oblasti vzdelávania zameraného na bezúhonnosť. Národný inštitút pre vzdelávanie (SPU) by mohol poveriť pracovnú skupinu viacerých zainteresovaných strán vypracovaním odbornej prípravy pre pedagógov a zodpovedajúceho rámca na monitorovanie a hodnotenie vplyvu programu odbornej prípravy.

V súlade s odporúčaniami preskúmania integrity dosiahla Slovenská republika značný pokrok v rozvoji a podpore občianskeho vzdelávania založeného na hodnotách. V júli 2022 bol Národný inštitút pre vzdelávanie (SPU) premenovaný na Odbor podpory formálneho vzdelávania („OPFV“) a v súčasnosti je jedným z oddelení Národného inštitútu -vzdelávania a mládeže (ďalej len „NIVAM“). NIVAM vznikol zlúčením viacerých inštitúcií (Metodického a pedagogického centra, Štátneho pedagogického ústavu, Národného ústavu certifikovaných meraní vzdelávania, IUVENTY. NIVAM je odborná, výskumná, vzdelávacia, metodická, poradenská a informačná organizácia, ktorá podporuje, rozvíja a usmerňuje vnútroštátnu politiku v oblasti vzdelávania a práce (Establishing instrument of the National Institute of Education and Youth, 2022) s mládežou.

NIVAM spolu s *Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu (Ministerstva školstva, výskumu, vývoja a mládeže Slovenskej republiky)*

vedli v roku 2023 reformu národných učebných osnov. Postoje k učeniu sa založenému na hodnotách sa v Slovenskej republike vyvinuli a vytvorili priaznivé prostredie na pozdvihnutie výchovy občianskeho charakteru (učenie sa založené na hodnotách) vrátane vzdelávania o integrite zo sekundárnej do hlavnej oblasti zamerania podľa nového učebného plánu. To zahŕňalo významný participatívny proces, najmä vytvorenie pracovnej skupiny zloženej z viac ako 68 účastníkov so zainteresovanými stranami z vlády,

mimovládnych organizácií, učiteľov a akademických pracovníkov s cieľom vypracovať „10 prikázaní výchovy charakteru“, ktoré sú súčasťou nového patentu nevyhnutného pre normu. Nový učebný plán bol spustený v máji 2023 a odvtedy ho vyskúšalo 39 škôl, ktoré obsahujú zložky vzdelávania o bezúhonnosti. Predpokladá sa, že učebné osnovy by mali byť stále zeleným, živým dokumentom, ktorý možno neustále aktualizovať na základe spätnej väzby od škôl. Slovenské národné učebné osnovy budú po prvýkrát digitalizované a dostupné online⁶ podľa austrálskeho vzoru⁷.

NIVAM tiež pokračoval v úzkej spolupráci s Nadáciou Zastavme korupciu pri vypracúvaní nových učebných osnov, súborov, nástrojov a usmernení pre učiteľov o vzdelávaní založenom na hodnotách v Slovenskej republike, a to aj prostredníctvom uvedenej pracovnej skupiny. S cieľom vypracovať usmernenia pre učiteľov NIVAM a Úrad na ochranu oznamovateľov uskutočnili prieskum medzi študentmi prvého a druhého ročníka stredných škôl o vnímaní korupcie, prístupe ku korupcii a úlohe mladých ľudí v boji proti korupcii. Podľa výsledkov tohto prieskumu je akademický podvod vnímaný ako najrozšírenejšia forma korupcie u mladých ľudí, ktorí uvádzajú, že sa s ňou často stretávajú. Majú kritický pohľad na integritu vo vzdelávacom systéme a tvrdia, že podporuje korupciu tým, že uprednostňuje známky pred vedomosťami. Zo štúdie vyplynulo, že mladí ľudia v Slovenskej republike sú schopní identifikovať korupciu vo svojej krajine a považujú ju za častý jav, s ktorým sa osobne stretli (pozri Rámček 4. .1).

Rámček 4. .1 Korupcia a podvádžanie očami stredoškolákov

Úrad na ochranu oznamovateľov uskutočnil prieskum medzi študentmi prvého a druhého ročníka stredoškolského vzdelávania od 30. novembra 2022 do 26. januára 2023. Cieľom bolo zmapovať vnímanie korupcie a podvádžania mladými ľuďmi s cieľom podporiť otvorenú diskusiu na túto tému a poskytnúť informácie pre vzdelávanie založené na hodnotách na vnútroštátnej úrovni. Prieskum zahŕňal 632 žiakov v 10 stredných školách a koordinoval sa s Národným inštitútom vzdelávania a mládeže (NIVAM).

Väčšina študentov stredných škôl na Slovensku nedokončila vzdelávanie v oblastiach, ako je boj proti korupcii a/alebo hodnota bezúhonnosti (61 %). Mladí ľudia, ktorí sú viac hodnotovo orientovaní, deklarovali čestnejšie postoje, správanie alebo uprednostňovanie týchto hodnôt. Takmer polovica študentov sa domnievala, že by mohli zohrávať aktívnu úlohu pri podpore čestnosti a protikorupčného správania.

Zdroj: (Corruption and cheating through the eyes of high-school students, 2023)

Vzhľadom na tieto zistenia a v súlade s odporúčaniami preskúmania integrity by Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR a NIVAM mohli zachovať svoj prístup založený na spolupráci pri vypracúvaní materiálov, usmernení a podpory v oblasti vzdelávania založeného na hodnotách pre študentov a učiteľov v rámci nového ŠVP. Získanie spätnej väzby od škôl, ktoré vedú učebné osnovy, pomôže pri ďalšom zlepšovaní a poskytne usmernenia k vývoju nových inovačných vyučovacích metód. Pracovná skupina, ktorá prispela k vypracovaniu učebných osnov a učebných materiálov, by mohla slúžiť ako strategická platforma na preskúmanie toho, ako sa nové učebné osnovy vykonávajú a kde môže byť potrebné vykonať zlepšenia. Na podporu vykonávania učebných osnov by NIVAM a Nadácia Zastavme korupcii mohli pokračovať v spolupráci na rozvoji regionálnych školení o navrhovanej metodike príručky pre učiteľov. Mohli by tiež poskytovať usmernenia riaditeľom a riaditeľom škôl pri posudzovaní toho, či spolupracovať s tretími stranami, ako sú mimovládne organizácie, s cieľom umožniť vedúcim pracovníkom v oblasti vzdelávania identifikovať konflikty záujmov a predchádzať im a zabezpečiť, aby si vzdelávacie inštitúcie zachovali svoju nezávislosť od ovládnutia politiky alebo neprimeraného vplyvu.

⁶ <https://vzdelavanie21.sk/digitalny-statny-vzdelavaci-program/>

⁷ <https://v9.australiancurriculum.edu.au/help/website-tour>

Univerzity v Slovenskej republike by mohli zvážiť posilnenie verejnej integrity a boja proti korupcii inštitucionálne a implementovať tieto opatrenia do študijných programov

Pôvodné odporúčanie: Univerzity v Slovenskej republike by mohli zvážiť začlenenie kurzov o verejnej integrite a boji proti korupcii do študijných programov.

Slovenská republika podnikla prvé kroky smerom k vykonávaniu odporúčania preskúmania bezúhonnosti začleniť kurzy o verejnej bezúhonnosti a boji proti korupcii do študijných programov. Niektoré vzdelávacie fakulty pripravujú učiteľov a oddelenia spoločenských vied na dohľad nad programami v oblasti etiky, integrity a boja proti korupcii, čo znamená, že vzdelávanie založené na hodnotách by sa potenciálne mohlo stať povinnou súčasťou etických štúdií týchto univerzít. Trnavská univerzita má silné oddelenie etického vzdelávania a na školách testuje vlastný vzdelávací program. Právnická fakulta Univerzity Komenského pripravila konferenciu o občianskej zodpovednosti a vzdelávaní právnikov v oblasti boja proti korupcii. Právnici sú vďaka svojmu zapojeniu do výkonnej a zákonodarnej zložky vlády a svojej „úlohe strážcu“ v medzinárodnom právnom kontexte náchylní na vystavenie rizikám a porušeniam integrity. Cieľom je vštepiť študentom praktické zručnosti, ako aj zdôrazniť etický rozmer a dilemy ich budúcej profesie. Fakulta diskutuje s Úradom vlády SR o vytvorení novej témy, ktorá by sa zaoberala bojom proti korupcii a bezúhonnosti v oblasti správneho práva, pracovného práva, správy a riadenia spoločností a trestného práva.

Rôzne zainteresované strany uviedli, že existuje množstvo činností v oblasti protikorupčných kurzov a programov, ale otázkou zostáva, do akej miery sa týmito činnosťami poskytujú obmedzené zdroje a ako udržať dopyt zo strany študentov aj fakulty. S cieľom posilniť vzdelávanie v oblasti integrity a boja proti korupcii vo vysokoškolskom vzdelávaní by sa v rámci kontinuálneho profesijného rozvoja mohlo spolupracovať s univerzitami na zmapovaní kurzov a programov, ktoré sú v súčasnosti k dispozícii, s cieľom identifikovať možné duplicity a nedostatky a oblasti, v ktorých by sa mohli vypracovať nové programy, čo by umožnilo zamerať úsilie a zdroje tam, kde sú najviac potrebné. Zaradenie témy bezúhonnosti do učebných osnov základného, stredoškolského a vysokoškolského vzdelávania je zahrnuté do východiskových bodov novej národnej stratégie boja proti korupcii na roky 2024 – 2029. Mohlo by sa to využiť na poskytnutie ďalšieho impulzu na posúdenie súčasného stavu a prispieť k podpore kurzov bezúhonnosti vo všetkých vzdelávacích inštitúciách.

V súlade s odporúčaním preskúmania integrity by sa verejná integrita a boj proti korupcii mohli zahrnúť ako osobitný modul do existujúcich študijných programov, ako je verejná správa, právo, podnikanie, ekonomika atď. Výhodou je zefektívnenie zdrojov, ktoré možno investovať do obstarávania odborných učiteľov a materiálov na túto tému, namiesto vytvárania nových modulov alebo kurzov od nuly. Podobne môžu online kurzy a učebné materiály pomôcť rozšíriť vzdelávanie o integrite a zároveň zabezpečiť efektívne využívanie zdrojov.

Počas rozhovorov zainteresované strany poznamenali, že plagiátorstvo je v akademickej obci v Slovenskej republike bežným javom. Takéto „zlahčenia“ môžu oslabiť dôveru študentov a jednotlivcov vo verejných inštitúciách, najmä ak majú len malé alebo žiadne dôsledky pre tých, ktorí sa dopúšťajú plagiátorstva. Ministerstvo školstva vytvorilo národný zámer pre etiku a integritu vo vede a vysokoškolskom štúdiu s cieľom riešiť a posilniť akademickú integritu. V septembri 2023 bol prijatý národný etický kódex pre akademické a vedecké oblasti s názvom „Kódex vedeckej integrity a etiky na Slovensku“. Univerzity by sa mohli na kódex pozerieť ako na vzor na vypracovanie vlastných etických kódexov na inštitucionálnej úrovni s cieľom prispieť k kultivácii kultúry integrity v akademickej obci a spoločnosti ako celku (pozri výňatok). Rámček 4. .2

Rámček 4. .2 Výňatok z Kódexu vedeckej integrity a etiky v Slovenskej republike

Preambula

Článok 1. Základné pojmy

Článok 2. Rozsah pôsobnosti

- 2.1. Odborná činnosť v oblasti vedy, výskumu, vývoja a akademickej práce.
- 2.2. Inštitúcie a organizácie (právnické osoby) pôsobiace v oblasti vedy, výskumu, vývoja a akademickej práce.
- 2.3. Pracovníci (fyzické osoby) pracujúci v inštitúciách a organizáciách vedy, výskumu, vývoja a akademickej práce.
- 2.4. Súlad kódexu s legislatívou a vzťah k iným predpisom.

Článok 3. Etické hodnoty, princípy a normy vedeckej integrity

- 3.1. Všeobecné etické hodnoty, zásady a normy.
- 3.2. Etické hodnoty, princípy a štandardy správnej vedecko-výskumnej praxe.

Článok 4. Porušenie vedeckej integrity a etiky

- 4.1. Závažné porušenie vedeckej integrity a etiky.
- 4.2. Spochybňujúce vedecké postupy.

Článok 5 Riešenie porušení a obvinení z porušenia pravidiel vedeckej integrity a etiky

- 5.1. Zásada rešpektovania a ochrany integrity, dôvernosti, dôstojnosti a práv osôb a overovanie v primeranom časovom intervale.
- 5.2. Zásada spravodlivosti, prezumpcia neviny, zásada neublíženia a zásada proporcionality.

Zdroj: (Bacharová, et al., 2023)

5 Posilnenie transparentnosti a integrity v rozhodovacom procese v Slovenskej republike

Na základe odporúčaní preskúmania integrity Slovenskej republiky sa v tejto kapitole konštatuje, že napriek zavedeniu nových pravidiel na zlepšenie predvídateľnosti tvorby právnych predpisov ovplyvňujúcich podnikateľské prostredie pretrvávajú obavy v súvislosti s obmedzenou legislatívnou kontrolou, transparentnosťou a účasťou. Zo zistení vyplýva, že Slovenská republika by mohla oživiť úsilie o posilnenie transparentnosti a predvídateľnosti parlamentného zákonodarného procesu, ako aj lobistických činností.

Prosperitu a blahobyt občanov a spoločností do veľkej miery určujú verejné politiky. V praxi sa rôzne súkromné záujmy zameriavajú na ovplyvňovanie verejných politík v ich prospech. Tvorcom politík to umožňuje dozvedieť sa o možnostiach a kompromisoch a v konečnom dôsledku rozhodnúť o najlepšom postupe v danej politickej otázke, čo vedie k informovanejším a v konečnom dôsledku lepším politikám. Skúsenosti však ukázali, že tvorba politiky nie je vždy inkluzívna a niekedy môže zohľadňovať len záujmy niekoľkých, zvyčajne finančne a politicky silných. Skúsenosti tiež ukázali, že lobovanie a iné praktiky ovplyvňovania sa môžu zneužívať poskytovaním zaujatých alebo klamlivých dôkazov alebo údajov a manipuláciou verejnej mienky (OECD, 2021), čo vedie k neoptimálnym výsledkom politiky s potenciálne rozsiahlymi dôsledkami vo všetkých odvetviach a hospodárstve ako celku (OECD, 2017).

V kapitole 5 preskúmania integrity sa zdôraznil záväzok vlády Slovenskej republiky posilniť transparentnosť a integritu v rozhodovacom procese. Vzhľadom na zložitosť politickej otázky bol navrhnutý mnohostranný prístup, ktorý sa zaoberá rôznymi rozmermi širšieho systému bezúhonnosti verejnosti a zahŕňa viaceré zainteresované strany.

V tejto kapitole sa hodnotí vykonávanie týchto odporúčaní sformulovaných v preskúmaní integrity a predkladajú sa návrhy ďalších opatrení:

- Zlepšenie zapojenia zainteresovaných strán do procesu tvorby politík
- Posilnenie integrity a transparentnosti pri rozhodovaní

Zlepšenie zapojenia zainteresovaných strán do procesu tvorby politík

Preskúmanie integrity poukázalo na obavy, že povinné lehoty na konzultácie stanovené v zákone č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o zbierke zákonov SR neboli vždy dodržané a kolektívne pripomienky predložené prostredníctvom medzirezortného pripomienkového konania sa neposudzovali konzistentne. Takisto sa zistilo, že hoci občania a záujmové skupiny bežne kontaktujú poslancov a zúčastňujú sa na schôdzach parlamentných výborov, neexistujú žiadne formálne postupy na pripomienkovanie návrhov právnych predpisov počas parlamentných fáz legislatívneho procesu ani nariadenia zabezpečujúce rovnaké zastúpenie záujmových skupín na schôdzach výborov. V dôsledku tejto neprehľadnosti sa konečné zákony často výrazne líšia od návrhov zákonov, ktoré boli zdieľané počas medzirezortného pripomienkového konania. To má negatívny vplyv na predvídateľnosť zákonodarného procesu, a tým aj na podnikateľské a regulačné prostredie (OECD, 2022). Na základe týchto zistení sa v preskúmaní integrity predložilo niekoľko návrhov opatrení zameraných na zlepšenie zapojenia zainteresovaných strán do procesu tvorby politík.

V tomto oddiele sa hodnotí najnovší vývoj týkajúci sa týchto návrhov opatrení zahrnutých do preskúmania integrity a predkladajú sa návrhy ďalších opatrení:

- Slovenská republika by mohla posilniť medzirezortný pripomienkový postup a zabezpečiť primerané vykonávanie povinných verejných konzultácií.
- Slovenská republika by mohla zlepšiť transparentnosť v parlamentnej fáze zákonodarného procesu.

Slovenská republika by mohla zabezpečiť primerané vykonávanie povinných verejných konzultácií

Pôvodné odporúčanie: Slovenská republika by mohla posilniť medzirezortný pripomienkový postup a zabezpečiť primerané vykonávanie povinných verejných konzultácií.

Slovensko spĺňa jedno z troch kritérií pre verejné konzultácie podľa ukazovateľov verejnej integrity OECD. Zatiaľ čo ministerstvá vo všeobecnosti vypracúvajú správy o výsledkoch verejných konzultácií, menej ako

dve tretiny ministerstiev uverejnili všetky návrhy zákonov na písomné verejné konzultácie počas posledných troch rokov a alternatívy k písomným verejným konzultáciám sa využívajú len málo (OECD, OECD Public Integrity Indicators, 2021). Podľa analýzy Úradu splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti (Úrad splnomocnenca) je zapojenie verejnosti do tvorby verejných politík v praxi nedostatočné. Z rozhovorov takisto vyplynulo, že medzi zainteresovanými stranami pretrvávajú obavy týkajúce sa rozsiahleho využívania skráteného času na konzultácie o navrhovaných právnych predpisoch, slabej kontroly a účasti na tvorbe politiky. Podobne sa v správe o právnom štáte za rok 2023 uvádzajú správy zainteresovaných strán o tendenciách vylúčiť občiansku spoločnosť z diskusií v súvislosti s veľkými legislatívnymi projektmi a o obmedzeniach vyplývajúcich z využívania zrýchlených postupov. (European Commission, 2023)

S cieľom posilniť zapojenie zainteresovaných strán do procesu tvorby politík úrad splnomocnenca vypracoval nový súbor „Zásad a pravidiel účasti verejnosti na príprave verejných politík“ v rámci Akčného plánu rozvoja občianskej spoločnosti na Slovensku na roky 2022 – 2026. Cieľom zásad, ktoré sa ešte len majú prijať, je objasniť zásady osvedčených postupov a pravidiel pre povinné verejné konzultácie, ako aj pre dobrovoľné mechanizmy zapojenia verejnosti, najmä spoločné vytváranie verejných politík. Hoci by tieto zásady s výhradou ich prijatia mohli prispieť k posilneniu zapojenia zainteresovaných strán do tvorby politík, odporúčanie preskúmania integrity zostáva v platnosti.

Slovenská republika by mohla naďalej zlepšovať transparentnosť a predvídateľnosť parlamentnej fázy legislatívneho procesu

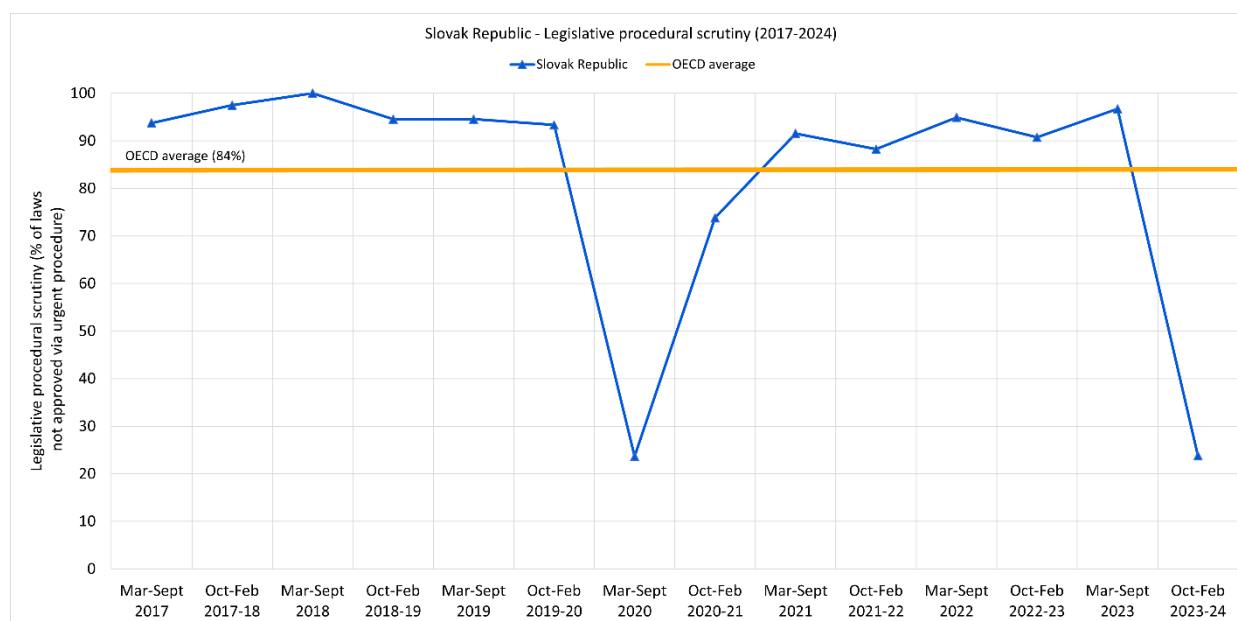
Pôvodné odporúčanie: Slovenská republika by mohla zlepšiť transparentnosť v parlamentnej fáze legislatívneho procesu.

Slovenská republika podnikla určité kroky na zlepšenie transparentnosti v parlamentnej fáze legislatívneho procesu v súlade s odporúčaním preskúmania integrity. V roku 2023 bola prijatá novela zákona č. 400/2015 Z. z., ktorou sa čiastočne reagovalo na obavy týkajúce sa predvídateľnosti legislatívneho procesu a jeho vplyvu na podnikateľské prostredie. Podľa tejto novely môžu zákony ovplyvňujúce podnikateľské prostredie nadobudnúť účinnosť len dvakrát ročne, a to 1. januára a 1. júla. Podobne bol zmenený a doplnený aj rokovací poriadok Národnej rady Slovenskej republiky, v ktorom sa vyžaduje, aby sa všetky návrhy zákonov týkajúce sa ich vplyvu na podnikateľské prostredie konzultovali s Ministerstvom hospodárstva SR. Okrem toho sa väčšina schôdzí parlamentných výborov vysiela naživo a informácie o ich práci sú k dispozícii na webovom sídle Národnej rady SR⁸ vrátane informácií o nadchádzajúcich schôdzach, záznamov zo schôdzí a zoznamov účastníkov.

Hoci ich možno považovať za pozitívny vývoj, zainteresované strany zo súkromného sektora a občianskej spoločnosti naďalej vyjadrujú obavy v súvislosti s transparentnosťou a predvídateľnosťou parlamentných fáz legislatívneho procesu. Došlo k výraznému nárastu legislatívnych iniciatív poslancov parlamentu, s výnimkou základných konzultácií, a doplnenie „legislatívnych prvkov“ k nesúvisiacim návrhom zákonov sa označilo za ďalší dôvod menšieho počtu verejných konzultácií. (European Commission, 2023) Z rozhovorov takisto vyplynulo, že tempo legislatívneho procesu neposkytlo zainteresovaným stranám dostatočný čas na to, aby predložili pripomienky a reagovali na zmeny medzi čítaniami, a že nedostatok dôkazov a analýz sprevádzajúcich navrhované zmeny bránil informovanej diskusii a rozhodovaniu. Po obnovení legislatívnej kontroly po kríze spôsobenej ochorením COVID-19 sa nedávno zvýšilo využívanie zrýchlených postupov, pričom 76,2 % normatívnych aktov schválila národná rada prostredníctvom takýchto postupov v období od októbra 2023 do februára 2024 (Obrázok 5.1).

⁸ www.nrsr.sk

Obrázok 5.1. Ukazovatele OECD týkajúce sa verejnej integrity: Legislatívna procesná kontrola v Slovenskej republike



Poznámka: Legislatívna procedurálna kontrola vypočítava pomer zákonov, ktoré neboli schválené prostredníctvom zrýchleného postupu. Vo výpočtoch sa nezohľadňujú rozpočtové zákony, vykonávanie nariadení EÚ a ratifikácia vnútorných zmlúv. Priemer OECD je založený na overených údajoch z ukazovateľov integrity verejnej správy OECD. Údaje za BEL, COL, DEU, HUN, ITA, JPN, MEX, NZL, SWE a CHE nie sú k dispozícii.

Zdroj: Autorské spracovanie na základe indikátorov verejnej integrity OECD a [legislatívneho portálu Národnej rady Slovenskej republiky](#)

Najmä reforma slovenského Trestného zákona, o ktorej Národná rada hlasovala 8. februára 2024, vyvolala verejné protesty a vyvolala rozsiahle obavy medzi domácimi a medzinárodnými pozorovateľmi vrátane Európskej únie. Okrem obsahu reformy sa obavy týkali zrýchleného postupu, ktorým bola prijatá, čím sa obmedzil čas a príležitosť na odborné preskúmanie a parlamentnú rozpravu. Reforma bola následne postúpená Ústavnému súdu Slovenskej republiky, kde je predmetom skúmania. Podobné obavy vyjadrili organizácie občianskej spoločnosti v súvislosti s procesom, ktorým bol parlamentu v januári 2024 predložený návrh na zmenu zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. (Whistleblowing International Network et al., 2024) (Rule of Law Initiative, 2024) Návrh bol následne stiahnutý a preskúma sa riadnym postupom. Vzhľadom na tento vývoj sa Slovenská republika vyzýva, aby obmedzila využívanie zrýchlených postupov s cieľom zabezpečiť zodpovednú a transparentnú tvorbu politík.

Hoci v roku 2023 bolo predložených niekoľko návrhov na zmenu rokovacieho poriadku národnej rady s cieľom poskytnúť zainteresovaným stranám viac času na zásah do legislatívneho procesu a zvýšiť jeho transparentnosť, absencia väčšiny v prípade ktoréhokoľvek z týchto návrhov môže naznačovať nedostatok politickej vôle zákonodarcov zvýšiť normy pre parlamentné postupy. Po parlamentných voľbách v septembri 2023 by novovytvorená Národná rada Slovenskej republiky mohla oživiť úsilie o zmenu svojho rokovacieho poriadku s cieľom posilniť transparentnosť a predvídateľnosť parlamentného legislatívneho procesu. Postupy by sa napríklad mohli zosúladiť s minimálnymi požiadavkami uplatniteľnými na ministerstvá a iné verejné orgány v rámci medzirezortného pripomienkového konania. Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky by okrem toho mohla ďalej investovať do budovania kapacít poslancov a parlamentných zamestnancov s cieľom uskutočniť riadne konzultácie o návrhoch zákonov.

Posilnenie transparentnosti a integrity lobizmu

V preskúmaní integrity sa zistilo, že Slovenská republika nemá k dispozícii žiadny osobitný rámec upravujúci lobistické činnosti a že viaceré pokusy o prijatie právnych predpisov v minulosti zlyhali, čo prispelo k negatívnemu vnímaniu lobistických činností. Transparentnosť zákonodarných procesov sa však stala strategickou prioritou vlády Slovenskej republiky v protikorupčnej politike na roky 2019 – 2023, pričom sa predpokladá prijatie právneho rámca upravujúceho lobizmus a mechanizmy umožňujúce legislatívnu stopu. V preskúmaní integrity sa navrhlo, že tento nový zákon by sa mal vypracovať v inkluzívnom procese za účasti viacerých zainteresovaných strán a mohol by stanoviť širokú definíciu lobizmu, predvídať verejnú dostupnosť informácií a stanoviť jasné zodpovednosti za monitorovanie a dodržiavanie predpisov, ako aj zdroje. Mohli by sa v ňom vymedziť aj osobitné normy bezúhonnosti pre verejných činiteľov, pokiaľ ide o spoluprácu s lobistami. Okrem toho by sa mohli posilniť obdobia, počas ktorých sa osoba musí vyhýbať akýmkoľvek konfliktom záujmov, pred zamestnaním vo verejnom sektore a po ňom. Vzhľadom na to, že dobrovoľné kódexy správania sa považujú za hlavný nástroj na podporu integrity medzi lobistami, z preskúmania integrity takisto vyplynulo, že Slovenská republika by mohla zvýšiť zodpovednosť súkromného sektora a organizácií občianskej spoločnosti za ich lobistické činnosti. (OECD, 2022)

V tomto oddiele sa hodnotí najnovší vývoj týkajúci sa týchto návrhov opatrení zahrnutých do preskúmania integrity a predkladajú sa návrhy ďalších opatrení:

- Slovenská republika by mohla ďalej podporovať účasť zainteresovaných strán na tvorbe a vykonávaní predpisov o lobizme a zvyšovať informovanosť.
- Slovenská republika by mohla zaviesť pravidlá týkajúce sa zriaďovania, zloženia a fungovania poradných a expertných skupín.
- Slovenská republika by mohla zaviesť osobitné normy bezúhonnosti pre spoluprácu s lobistami pre verejných činiteľov.
- Slovenská republika by mohla posilniť obdobia, počas ktorých sa osoba musí vyhýbať akýmkoľvek konfliktom záujmov, pred zamestnaním vo verejnom sektore a po ňom.
- Slovenská republika by mohla poskytnúť usmernenia pre lobistov zo súkromného sektora a občianskej spoločnosti týkajúce sa zodpovednej spolupráce s tvorcami politík.

Slovenská republika by mohla využiť vypracovanie protikorupčnej stratégie na roky 2024 – 2029 na oživenie úsilia o zvýšenie transparentnosti a integrity lobizmu

Pôvodné odporúčania:

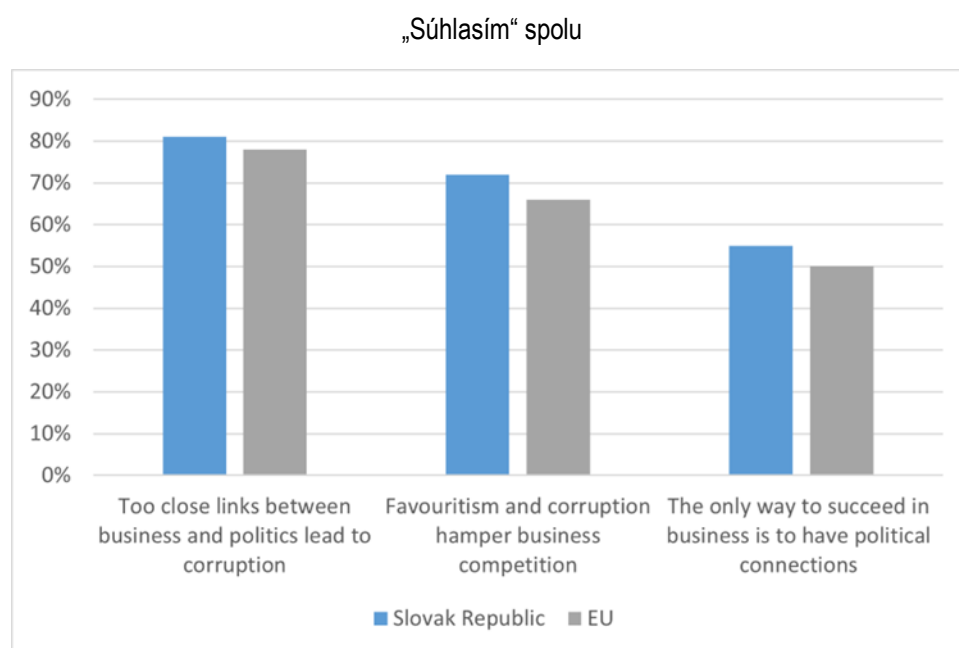
- Slovenská republika by mohla ďalej podporovať účasť zainteresovaných strán na tvorbe a vykonávaní predpisov o lobizme a zvyšovať informovanosť.
- Slovenská republika by mohla zaviesť pravidlá týkajúce sa zriaďovania, zloženia a fungovania poradných a expertných skupín.
- Slovenská republika by mohla zaviesť osobitné normy bezúhonnosti pre spoluprácu s lobistami pre verejných činiteľov.
- Slovenská republika by mohla posilniť obdobia, počas ktorých sa osoba musí vyhýbať akýmkoľvek konfliktom záujmov, pred zamestnaním vo verejnom sektore a po ňom.
- Slovenská republika by mohla poskytnúť usmernenia pre lobistov zo súkromného sektora a občianskej spoločnosti týkajúce sa zodpovednej spolupráce s tvorcami politík.

V súlade s odporúčaniami preskúmania integrity nedošlo k žiadnemu významnému pokroku pri posilňovaní transparentnosti a integrity lobizmu. V roku 2021 bola podpredsedovi vlády zverená výlučná zodpovednosť

za prípravu návrhu zákona o lobizme, ktorá bola predtým spoločná s Ministerstvom hospodárstva SR, pričom prijatie sa predpokladá do konca roka 2022. Takýto návrh zákona sa však ešte len má uskutočniť. Podľa vládneho plánu legislatívnych úloh na rok 2023 mal byť návrh zákona o lobizme predložený spolu so zmenami slovenského konfliktu záujmov, majetkových priznaní a pravidiel po skončení zamestnania, ale žiadne ministerstvo nebolo poverené touto úlohou a nedostatočný pokrok možno čiastočne pripísať obdobiu politickej nestability v rokoch 2022 – 2023. Tento nedostatočný pokrok odráža aj výsledky Slovenskej republiky v porovnaní s ukazovateľmi verejnej integrity OECD, podľa ktorých má krajina zavedené len 25 % regulačných záruk pre lobizmus a v praxi nezaviedla žiadne záruky. (OECD, OECD Public Integrity Indicators, 2021)

Nová slovenská vláda deklarovala svoj záväzok vytvoriť regulačný rámec pre lobizmus (Government of the Slovak Republic, Program Manifesto of the Government of the Slovak Republic for 2023-2, 2023). Slovenská republika by tento cieľ mohla realizovať v rámci národnej protikorupčnej stratégie na roky 2024 – 2029, pričom by zohľadnila odporúčania preskúmania integrity. Okrem toho by sa mala starostlivo zväziť vhodná inštitúcia, ktorá má byť poverená vypracovaním a vykonávaním lobistického aktu. Vzhľadom na svoj mandát a odborné znalosti môže mať kontinuálny profesijný rozvoj dobré predpoklady na to, aby viedol takúto iniciatívu v spolupráci s príslušnými ministerstvami a zainteresovanými stranami. Aktívne zapojenie občanov, občianskej spoločnosti a súkromného sektora do vypracúvania a vykonávania zákona o lobizme bude mať zásadný význam pre zabezpečenie širokého zapojenia do nového rámca, čím sa zmiernia obavy zainteresovaných strán, že regulácia lobizmu sa môže zneužiť na obmedzenie občianskeho priestoru, a pomôže sa riešiť negatívne vnímanie lobizmu v spoločnosti ako celku. Hoci došlo k zlepšeniam, vnímanie nenáležitého vplyvu a neprehľadného vzťahu medzi verejným a súkromným sektorom je v Slovenskej republike naďalej významné. Podľa najnovšieho prieskumu Eurobarometra z roku 2023 sa viac ako štyria z piatich respondentov v Slovenskej republike (81 %) domnievajú, že príliš úzke väzby medzi podnikaním a politikou v ich krajine vedú ku korupcii, a 55 % respondentov sa domnieva, že jediný spôsob, ako uspieť v podnikaní, je mať politické väzby. Vo všetkých týchto kategóriách je Slovenská republika nad priemerom EÚ, čo znamená, že Slováci majú vyššiu úroveň vnímanej korupcie pri podnikaní vo svojej krajine (pozri Obrázok 5.2).

Obrázok 5.2. Slováci si uvedomujú, že úzke väzby medzi podnikaním a politikou vedú ku korupcii



Zdroj: Eurobarometer 2023

Referencie

- Act No. 54/2019 Coll. on the protection of whistleblowers and amending certain acts.* (2023).
- Argandoña, A. (2003). Private-to-private Corruption. *Journal of Business Ethics*, 47(3), 253-267. doi:10.1023/A:1026266219609/METRICS
- Bacharová, L., Bellerová, B., Bilohuščin, V., Bitušíková, A., Dobbersteinová, J., Fedoročko, P., . . . Šimonová, J. (2023). *Code of Scientific Integrity and Ethics*.
- Committee on Standards in Public Life. (1995). *The Seven Principles of Public Life*.
- Corruption and cheating through the eyes of high-school students.* (2023). Office for Whistleblower Protection. Retrieved 01 17, 2024, from https://www.oznamovatelia.sk/wp-content/uploads/2023/09/Korupcia-a-podvadzanie-ocami-stredoskolakov_vyskumasprava_2023.pdf
- Corruption Prevention Department. (n.d.). *Analysis of the current system of filing asset declarations and proposal for its streamlining*. Government Office of the Slovak Republic.
- Dutch Whistleblowers Authority. (2019). *Integrity in practice - the confidential counselor*. Dutch Whistleblowers Authority.
- Establishing instrument of the National Institute of Education and Youth* . (2022). Slovak Republic.
- European Commission. (2023). Country Chapter on the rule of law situation in Slovakia. In *2023 Rule of Law Report*. Retrieved 03 19, 2024, from https://commission.europa.eu/document/download/bbc910bb-df4a-49df-a86e-3b6c7b7ebb83_en?filename=56_1_52633_coun_chap_slovakia_en.pdf
- European Union. (2019). *Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law*.
- Función Pública. (2017). *Integrated Planning and Management Model*. Función Pública.
- Government of the Slovak Republic. (2022). *Strategy of Civil Society Development in Slovakia Action Plan for 2022-2026*. Retrieved 03 19, 2024, from https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/2023/AP%20KROS%202022_2026_AJ.pdf
- Government of the Slovak Republic. (2022). *Strategy of Civil Society Development in Slovakia for 2022-2030*. Retrieved 03 19, 2024, from https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/2023/KROS%202022-2030%20_AJ.pdf
- Government of the Slovak Republic. (2023). *Program Manifesto of the Government of the Slovak Republic for 2023-2*. Retrieved 02 06, 2024, from <https://www.mzv.sk/documents/10182/19777627/programove-vyhlasenie-vlady-SR/7c47ab5b-7532-4d6b-7a81-3c67a802993e>
- Government Office of the Slovak Republic. (2023). *Government Resolution No.49/2023 on the principles of integrity in the public administration*.

- GRECO. (2022). *Fifth evaluation round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, compliance report, Slovak Republic*. Council of Europe.
- Cheromoi, C. (2018). Does information on corruption consequences affect corruption and anti-corruption behaviour? Evidence from a field experiment study. *Journal of African Transformation*, 3(1 and 2), 170-199. Retrieved 01 09, 2024, from <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/46343/b11996018.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=184>
- Lovell, D. (2001). Trust and the politics of postcommunism. *Communist and Post-Communist Studies*, 34(1), 27-38. doi:10.1016/S0967-067X(00)00021-0
- Ministry of Finance of the Slovak Republic. (n.d.). *Register of financial statements*. <https://www.registeruz.sk/cruz-public/domain/accountingentity/search>.
- OECD. (2017). *General Secretariat Against Corruption: Communications Strategy 2017*. Retrieved 01 09, 2024, from <https://web-archive.oecd.org/2019-08-14/527544-GSAC-communications-strategy-2017-greece-en.pdf>
- OECD. (2017). *Recommendation of the Council on Public Integrity*. Retrieved from <http://legalinstruments.oecd.org>
- OECD. (2021). *OECD Public Integrity Indicators*. Retrieved 12 01, 2023, from <https://oecd-public-integrity-indicators.org/>
- OECD. (2024). *Improving Corruption Risk Management in the Slovak Republic: Applying Behavioural Insights to Public Integrity*. OECD Publishing, Paris.
- OECD. (n.d.). *Recommendation of the Council on Public Integrity*. Retrieved from <http://legalinstruments.oecd.org>
- Office for Whistleblower Protection. (2023). *Functionality of internal notification systems in the state administration*. Office for Whistleblower Protection. Retrieved 12 18, 2023, from <https://www.oznamovatelia.sk/wp-content/uploads/2023/01/funkcnost-vnutornych-systemov.pdf>
- Office for Whistleblower Protection. (2023). *Mapping of reporting of anti-social activities in the private sector in Slovakia*.
- Office for Whistleblower Protection. (n.d.). *Internal notification screening system: A manual for the private sector*.
- Office for Whistleblower Protection. (n.d.). *Internal system for reviewing reports of illegal activity: A manual for the public sector*.
- Office of the Government of the Slovak Republic. (2023). *Statute of the Council of Anti-Corruption Coordinators*. Slovak Republic.
- Peiffer, C. (2017). *Message received? How messages about corruption shape perceptions*. Developmental Leadership Program. Retrieved 01 09, 2024, from <https://dlprog.org/publications/research-papers/message-received-how-messages-about-corruption-shape-perceptions/>
- Peiffer, C., & Walton, G. (2022). Getting the (right) message across: How to encourage citizens to report corruption. *Development Policy Review*, 40(5). doi:10.1111/dpr.12621
- Rule of Law Initiative. (2024). *Rule of Law Initiative opinion on a proposal to amend the law on whistleblower protection*.
- Slovak Business Agency. (2021). *Report on the State of Small and Medium-Sized Enterprises in the Slovak Republic in 2020*. Slovak Business Agency, Bratislava.
- Steinhauser, D. (2023). *Brať či nebrať: korupcia v súkromnom sektore Identifikácia príčin, následkov korupcie v súkromnom sektore a protikorupčné opatrenia*. Inštitút hospodárskych analýz.

Whistleblowing International Network et al. (2024). *Letter to Ministers and Members of Parliament*. Retrieved 01 18, 2024, from https://whistleblowingnetwork.org/WIN/media/pdfs/WIN-Letter-Slovakia-WB-Law-FIN-08-01-2024_1.pdf