

Funkčnosť vnútorných systémov **oznamovania** v štátnej správe

Výskumná správa

1/2023

Martin Kovanič a Ľudmila Chovancová

Január 2023



úoo

ÚRAD NA OCHRANU
OZNAMOVATEĽOV

Recenzenti:

Mária Žuffová, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute

Matúš Sloboda, Fakulta sociálnych a ekonomických vied, Univerzita Komenského v Bratislave

Úrad na ochranu oznamovateľov

Námestie slobody 29

811 06 Bratislava

© Úrad na ochranu oznamovateľov

Obsah

Zhrnutie	5
I. Úvod	6
II. Interné a externé oznamovanie	7
III. Organizačné faktory podporujúce whistleblowing	9
IV. Vnútorne systémy oznamovania v štátnej správe na Slovensku	10
V. Výskumný zámer a otázky	12
VI. Metodológia	13
VII. Koľko orgánov štátnej správy má vytvorené vnútorné mechanizmy oznamovania	15
VIII. Koľko oznámení zaevidovali orgány štátnej správy	17
IX. Zodpovedné osoby v štátnej správe	19
X. Administrácia a prešetrovanie oznámení	22
XII. Záver	29
XIII. Návrhy na zlepšenie	30

Zoznam grafov, boxov a tabuliek:

Box č. 1: Interné a externé oznamovanie	8
Box č. 2: Schéma, ktorí zamestnávateľia majú povinnosť mať zavedené interné systémy oznamovania podľa zákona č.54/2019 Z.z.	11
Graf č. 1: Vnútorne mechanizmy oznamovania v štátnej správe (v %)	15
Graf č. 2: Vnútorne mechanizmy oznamovania v štátnej správe (v %)	16
Graf č. 3: Pohľad podľa rezortov (reprezentované názvami ministerstiev, v %)	16
Graf č. 4: Podiel orgánov, ktoré za posledné 3 roky zaevidovali oznámenie o protispoločenskej činnosti (v %)	17
Graf č. 5: Podiel orgánov, ktoré zaevidovali oznámenie o protispoločenskej činnosti v jednotlivých rokoch (v %)	18
Graf č. 6: Počet zaevidovaných oznámení v jednotlivých rokoch v štátnej správe	18
Graf č. 7: Určenie zodpovednej osoby (v %)	20
Graf č. 8: Počet osôb v pozícii zodpovednej osoby (v %)	20
Graf č. 9: Pozícia zodpovednej osoby (v %, možnosť viacerých odpovedí)	21
Graf č. 10: Podiel organizácií, ktoré zaevidovali nejaké oznámenie za posledné 3 roky podľa existencie formálnej spätnej väzby na dôveryhodnosť systémov (v %)	24
Graf č. 11: Podiel organizácií, ktoré zaevidovali nejaké oznámenie za posledné 3 roky podľa počtu zamestnancov plniacich úlohu zodpovednej osoby (v %)	25
Graf č. 12: Podiel organizácií, ktoré zaevidovali nejaké oznámenie za posledné 3 roky podľa vzdelávania zodpovedných osôb (v %)	25
Graf č. 13: Podiel organizácií, ktoré zaevidovali nejaké oznámenie za posledné 3 roky podľa typu školení zamestnancov. (v %)	26
Tabuľka č. 1: Faktory modelu pre posúdenie funkčnosti vnútorných mechanizmov oznamovania	27
Tabuľka č. 2: Kategórie funkčnosti interných systémov podľa výsledného skóre	27
Graf č. 14: Odhad funkčných a formálnych interných systémov oznamovania v orgánoch štátnej správy (v %)	28

Zhrnutie

Zákonná povinnosť vytvoriť vnútorné systémy oznamovania platí na Slovensku už sedem rokov. Vytvorenie funkčných oznamovacích mechanizmov je predpokladom pre efektívne riešenie previnení a nezákonnej činnosti v rámci organizácií. Interné oznamovanie preto patrí k jedným z nástrojov na sfunkčovanie štátnej správy na Slovensku. Cieľom tejto analýzy bolo zmapovať, akým spôsobom sa uplatňuje zákon č. 54/2019 Z.z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti v rámci organizácií štátnej správy. Zaujímalo nás jednak naplnenie zákonných povinností, ale aj praktické skúsenosti organizácií a zodpovedných osôb (zodpovedné za vnútorné systémy oznamovania) s vnútorným oznamovaním. V rámci analýzy sme taktiež predstavili model, ktorý hodnotil funkčnosť nastavenia týchto systémov.

Samotná analýza je založená na dizajne zmiešaných metód - na dotazníkovom prieskume realizovanom v decembri 2021 a januári 2022, na ktorý odpovedalo 254 organizácií, doplnenom o 11 kvalitatívnych rozhovorov so zodpovednými osobami z rôznych typov organizácií.

K hlavným výsledkom analýzy patrí:

Vnútorné systémy oznamovania

- **Každý piaty orgán nemá**, alebo nemá riadne zavedené vnútorné mechanizmy oznamovania.
- Väčšina organizácií má vlastné systémy oznamovania, ale časť podriadených organizácií ministerstiev má vnútorné systémy oznamovania od nadriadenej organizácie. Vzťah podriadenosti so sebou prináša zvýšené nároky na komunikáciu smerom k podriadeným organizáciám.

Počty oznámení v štátnej správe za roky 2019-2021

- Za posledné tri roky zaevidovalo nejaké oznámenie len 23 z 254 organizácií, čo predstavuje **menej ako 10 percent** organizácií.
- Väčšina z nich sú **väčšie organizácie** (viac ako 250 zamestnancov). Nejaké oznámenie dokopy zaevidovali len štyri ministerstvá.
- Absolútne **čísla oznámení postupne stúpajú**. V roku 2019 to bolo 21 oznámení, číslo stúplo na 68 oznámení v roku 2021.

Činnosť zodpovednej osoby

- Pri výkone svojej funkcie zodpovedné osoby **čelia viacerým problémom**, ako napr. nedostatočná časová dotácia na výkon agendy, nejasnosti ohľadom evidencie a prešetrovania oznámení a v extrémnych prípadoch aj odvetné opatrenia zo strany zamestnávateľa.

Funkčnosť vnútorných systémov oznamovania

- Náš model ukázal, že len približne **13 percent** organizácií štátnej správy má vnútorné systémy, **ktoré sa dajú považovať za efektívne**.
- Sfunkčnenie formálne vytvorených vnútorných systémov preto predstavuje najväčšiu výzvu do budúcnosti.

Hlavné odporúčania:

- Vynucovanie dodržiavania formálnych náležitostí zákona od organizácií, ktoré nemajú vytvorené systémy oznamovania.
- Zlepšenie komunikácie a výmeny znalostí medzi nadriadenými orgánmi a podriadenými organizáciami, ktoré sú zahrnuté v ich vnútorných systémoch oznamovania.
- Asistencia ÚOO pri sfunkčovaní existujúcich vnútorných systémov oznamovania.
- Vzdelávanie zodpovedných osôb - usmerňovanie v metodických otázkach, výmeny znalostí a skúseností a podpory pri riešení komplikovaných prípadov.
- Vzdelávanie a tréning zamestnancov, ako postupovať pri oznámení a aké sú možnosti ochrany pred odvetnými opatreniami.

I. Úvod

Funkčná štátna správa je založená na princípoch autonómie organizácií, ich riadneho fungovania a samostatného a transparentného rozhodovania. Prijímanie rozhodnutí v rámci rozličných orgánov štátnej správy následne ovplyvňuje kvalitu demokratického života v krajine. Preto ako spoločnosť potrebujeme vedieť, keď sa rozhodnutia prijaté v týchto organizáciách odlišujú od ich oficiálneho diskurzu a nie sú konané vo verejnom záujme. Identifikácii rozličných previnení a nezákonnej činnosti môže napomáhať whistleblowing (alebo oznamovanie)², ktorý dokáže odhaľovať informácie práve o takýchto prehreškoch, a preto sa dá považovať za prostriedok skvalitňovania demokratického vládnutia.³

Oznamovatelia
prispievajú k väčšej
transparentnosti štátnej
správy

Za oznamovateľa je považovaný interný pracovník inštitúcie, ktorý odhalí previnenie alebo protiprávne konanie páchané v rámci tejto inštitúcie alebo zo strany tejto inštitúcie voči niekomu inému so zámerom, aby bolo toto konanie zastavené a následne boli prijaté nápravné opatrenia.⁴ Oznamovatelia preto vo verejnom sektore zohrávajú dôležitú úlohu pri zefektívňovaní a väčšej transparentnosti byrokratických procesov.⁵ Zároveň whistleblowing môže spustiť existujúce mechanizmy zúčtovateľnosti, ktoré by inak nemuseli nasledovať pri identifikácii previnení, a týmto spôsobom môžu oznamovatelia prispieť k zodpovednejšej verejnej službe.⁶

Všetky previnenia a nezákonná činnosť, ktoré sa dejú v rámci organizácií, nemusia byť zverejňované a medializované. Ak sú oznámenia uskutočnené v rámci organizácie, prináša to so sebou viaceré benefity. Zverejnenie pochybení a nezákonnej činnosti so sebou často prináša väčšie finančné náklady, pokuty a súdne spory.⁷ Navyše, previnenia v rámci organizácií so sebou neprinášajú len finančné straty, ale aj nefinančné straty vo forme poškodenia dobrého mena, negatívnych dôsledkov na zdravie, bezpečnosť a blaho zamestnancov, zákazníkov a spoločnosti ako takej.⁸

Whistleblowing
prispieva k verejnej
zodpovednosti inštitúcií

Whistleblowing nedokáže nahradiť dôveru v samotné inštitúcie. Hodnota whistleblowingu vyplýva z dôvery, že ak sa niečo v rámci organizácie pokazí, tak práve whistleblowing môže zohrať úlohu v náprave.⁹ Whistleblowing je preto dôležitým nástrojom verejnej zodpovednosti, ktorá zabezpečuje užitočnosť dobre usporiadaných inštitúcií pre všetkých členov spoločnosti, a v prípade výskytu individuálnych previnení vedie k ich náprave.¹⁰

¹ Pod previneniami sa rozumejú akékoľvek previnenia voči pravidlám organizácie, ktoré nemusia vždy spadať pod nezákonnú činnosť. Tento termín používame ako ekvivalent anglického „wrongdoing“, s ktorým pracuje zahraničná akademická literatúra.

² Pojmy „whistleblowing“ a „oznamovanie“, a taktiež „whistleblower“ a „oznamovateľ“ v tomto texte používame ako synonymá.

³ David Lewis a Wim Vandekerckhove. 2011. „Introduction.“ In: Whistleblowing and Democratic Values, (ed.) David Lewis a Wim Vandekerckhove. Glasgow: International Whistleblowing Research Network, str. 5.

⁴ David Lewis, A. J. Brown a Richard Moberly. 2014. „Whistle-Blowing, Its Importance and the State of the Research.“ In: International Handbook on Whistleblowing Research, (eds.) A. J. Brown, David Lewis, Richard Moberly a Wim Vandekerckhove. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, str. 4.

⁵ Minsung M. Kang. 2022. Whistleblowing in the Public Sector: A Systematic Literature Review. Review of Public Personnel Administration. Online first, <https://doi.org/10.1177/0734371X221078784>.

⁶ Philip H. Jos. 1991. The Nature and Limits of the Whistleblower's Contribution to Administrative Responsibility. The American Review of Public Administration, 21(2), str. 105-118.

⁷ Stephen R. Stubben a Kyle T. Welch. 2020. Evidence on the Use and Efficacy of Internal Whistleblowing Systems. Journal of Accounting Research, 58(2), str. 473-518.

⁸ Marcia P. Miceli, Janet Pollex Near, Terry M. Dworkin. 2008. Whistle-Blowing in Organizations. New York: Routledge, str. 2.

⁹ A. J. Brown, Wim Vandekerckhove, a Suelette Dreyfus. 2014. „The Relationship between Transparency, Whistleblowing, and Public Trust.“ In: Research Handbook on Transparency, (ed.) Padideh Ala'i and Robert G. Vaughn. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

¹⁰ Emanuela Ceva a Michele Bocchiola. 2018. Is Whistleblowing a Duty? Cambridge, UK: Polity Press, str. 74.

Kľúčom k úspechu oznamovania previnení a nezákonnej činnosti vnútri organizácie je vhodné nastavenie politík v rámci organizácie, medzi ktoré patrí vhodné nastavenie kanálov na oznamovanie, funkčná kultúra alebo celkové etické nastavenie organizácie, pod ktoré spadá aj ochota riešiť previnenia a nezákonnú činnosť.¹¹ Vytvorenie funkčných kanálov a získanie dôvery zamestnancov v prešetrenie ich oznámení sú preto kľúčové faktory, ktoré podporia potenciálnych oznamovateľov v internom oznamovaní previnení a nezákonnej činnosti.

Ako ukázal prieskum verejnej mienky z januára 2022, obyvatelia Slovenska deklarujú relatívne vysokú ochotu oznamovať na pracovisku identifikované previnenia a nezákonnú činnosť najmä svojmu zamestnávateľovi. Ochota uskutočniť oznámenie cez vnútorný kanál je na úrovni 45,3 percenta populácie.¹² To znamená, že aj organizácie štátnej správy by mali mať záujem vytvoriť funkčné vnútorné kanály a tým predísť „vyneseniu“ menej závažnej problematickej činnosti smerom k externému orgánu.

Ako majú nastavené
vnútorné systémy
oznamovania
organizácie štátnej
správy?

Cieľom tejto analýzy je zmapovať nastavenie vnútorných systémov oznamovania v rámci centrálnej štátnej správy na Slovensku a následne zhodnotiť funkčnosť tohto nastavenia. V súčasnosti v prostredí Slovenska chýba akýkoľvek empirický prieskum ohľadom existencie a fungovania systémov oznamovania a táto analýza predstavuje prvé komplexnejšie spracovanie tejto tematiky v rámci štátnej správy. Nastavenie vnútorných systémov bude predstavené na základe výsledkov dotazníka, ktorý bol distribuovaný organizáciám štátnej správy v decembri 2021 a januári 2022. Funkčnosť bude skúmaná na základe odpovedí z dotazníka, ako aj 11 kvalitatívnych rozhovorov uskutočnených so zodpovednými osobami (za interné systémy) v máji 2022.

Nasledujúce dve kapitoly sa budú venovať zhrnutiu existujúcich výskumov ohľadom rozhodovania whistleblowerov, či zvoliť interný alebo externý kanál a organizačným faktorom, ktoré v organizáciách podporujú oznamovanie. Tretia kapitola predstaví legislatívny kontext upravujúci vnútorné systémy na Slovensku s dôrazom na štátnu správu. Následne predstavíme výskumné otázky a metodológiu zberu a spracovania dát. Zostávajúce kapitoly budú pokrývať samotnú analýzu, teda empirické preskúmanie fungovania a funkčnosti vnútorných systémov oznamovania. Na záver analýzy bude prezentované zhrnutie zistení a odporúčania na riešenie identifikovaných nedostatkov.

II. Interné a externé oznamovanie

Whistleblowing sa deje primárne dvoma hlavnými spôsobmi, a to internými alebo externými kanálmi. Interný whistleblowing je oznámenie previnení a nezákonných praktík v rámci svojej vlastnej organizácie. Pod externým whistleblowingom sa myslí uskutočnenie oznámenia príslušným orgánom mimo vlastnej organizácie. V tomto prípade môže ísť napríklad o orgány činné v trestnom konaní alebo rozličné správne orgány. Špecifickým typom externého oznamovania je zverejnenie informácií v médiách.

¹¹ Lei Gao a Alisa G. Brink. 2017. Whistleblowing studies in accounting research: A review of experimental studies on the determinants of whistleblowing. *Journal of Accounting Literature*, 38, str. 1-13.

¹² Za zamestnávateľom s určitým odstupom nasleduje trojica polícia, Úrad na ochranu oznamovateľov a NGO venujúca sa korupcii na úrovni cca. 33-34 percent a potom ďalšia trojica prokuratúra, súdy a médiá na úrovni cca. 19-20 percent. Pri deklarovanej ochote oznámiť previnenia a nezákonnú činnosť treba brať do úvahy aj limit sociálne žiaducich odpovedí (angl. social desirability bias), ktorý sa vyskytuje pri odpovediach na takúto otázku. Počet skutočne podaných oznámení by bol nižší. Kompletné výsledky prieskumu sa dajú nájsť na: <https://www.oznamovatelia.sk/wp-content/uploads/2022/05/komentar-dataset.xlsx>

Štandardný postup pri whistleblowingu je, že previnenie je najprv nahlásené vnútorne, čo dáva samotnej organizácii priestor na prijatie nápravy. V prípade, že sú takéto oznámenia odignorované, alebo oznamovatelia majú pocit, že neboli uspokojivo prešetrené a neboli prijaté dostatočné nápravné opatrenia, obracajú sa na externý orgán.¹³ Takáto jasná postupnosť však nie je samozrejmá.

Výber medzi interným a externým oznamovaním ovplyvňuje niekoľko faktorov

Existujúci výskum ukazuje, že na voľbu medzi interným a externým kanálom vplýva niekoľko faktorov. Prvým faktorom je strach z odvetných opatrení. V prípade, ak oznamovateľ vníma veľké riziko odvetných opatrení zo strany vlastnej organizácie, zvolí si externý kanál.¹⁴ Druhým faktorom, ktorý úzko súvisí s odvetnými opatreniami, je dôvera potenciálneho oznamovateľa vo férové zaobchádzanie zo strany organizácie¹⁵ a v podporu vedúcich pracovníkov a managementu.¹⁶ V prípade ich existencie oznamovateľ preferuje interné oznamovanie.

Box č. 1: Interné a externé oznamovanie

Zdroj: autori



Tretím faktorom je existencia formálnych mechanizmov na uskutočnenie oznámenia. To znamená, že organizácia má vytvorené kanály na uskutočňovanie interných oznámení a tieto kanály sú jednoducho dostupné zamestnancom.¹⁷ V prípade, ak takéto kanály nie sú organizáciou vytvorené, existuje väčšia šanca, že oznámenie bude uskutočnené externe.

Štvrtým faktorom je vzdelávanie zamestnancov o whistleblowingu, ktoré zvyšuje dôveru zamestnancov vo vnútorné oznamovanie a zároveň manifestuje, že vedenie má záujem riešiť pochybenia a nezákonnú činnosť v rámci organizácie.¹⁸ Dôležitá je taktiež jasná komunikácia, aké kanály slúžia na vnútorné oznamovanie. Takéto vzdelávanie zároveň prispieva k posilňovaniu etického prostredia organizácie.

¹³ Janet P. Naer a Marcia P. Miceli. 2016. After the wrongdoing: What managers should know about whistleblowing. *Business Horizons*, 59(1), str. 107-108.

¹⁴ Michael T. Rehg, a kol. 2008. Antecedents and Outcomes of Retaliation Against Whistleblowers: Gender Differences and Power Relationships. *Organization Science*, 19(2), str. 221-240.

¹⁵ Jessica R. Mesmer-Magnus, a Chockalingam Viswesvaran. 2005. Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation. *Journal of Business Ethics*, 62, str. 280.

¹⁶ Jeannette Taylor. 2018. Internal Whistle-Blowing in the Public Service: A Matter of Trust. *Public Administration Review*, 78(5), str. 717-726.

¹⁷ Marcia P. Miceli, Janet P. Near, Terry M. Dworkin. 2008. Whistle-Blowing in Organizations. New York: Routledge, str. 99.

¹⁸ Yoon Jik Cho a Hyun Jin Song. 2015. Determinants of Whistleblowing Within Government Agencies. *Public Personnel Management*, 44(4), str. 450-472.

Posledným faktorom je typ pochybenia alebo nezákonnej činnosti, ktorý potenciálny oznamovateľ identifikoval. Na externý kanál sa obráti vtedy, keď považuje identifikované previnenia alebo nezákonnú činnosť za mimoriadne závažné¹⁹, prípadne so sebou prinášajú určité nebezpečenstvo, ako napr. zdravotné riziká. Na preferenciu externého oznamovania má vplyv aj disponovanie väčším množstvom dôkazov, prípadne identifikácia previnení, o ktorých má vedenie vedomosť.²⁰ Na druhej strane, existuje aj výskum, ktorý vplyv typu previnenia na výber kanálov nepotvrdil.²¹

Interné kanály slúžia na oznamovanie najmä menej závažných pochybení

Interné oznamovanie je funkčné vtedy, ak je využívané na nahlasovanie pochybení, ktoré sú menej zakorenené v organizačnej kultúre, alebo pochybení s menej závažnými následkami. Väčšia funkčnosť interného oznamovania bola identifikovaná aj v prípade, ak whistleblower využil špecifický kanál určený na oznamovanie.²² V takomto prípade je organizácii jasné, že podanie je myslené ako oznámenie a je preto preskúmané a prípadne prešetrované v špeciálnom režime.

Pred výberom špecifických kanálov musí u zamestnanca nastať rozhodnutie, či sa vôbec rozhodne spozorované previnenia oznámiť. Na toto rozhodovanie taktiež vplývajú určité faktory, ktoré môže ovplyvniť aj samotná organizácia.

III. Organizačné faktory podporujúce whistleblowing

Na rozhodnutie, prečo niektorí zamestnanci oznámia nezákonné konanie a iní nie - napriek tomu, že ho spozorujú -, vplývajú tri skupiny faktorov: individuálne, situačné a environmentálne.²³ Pod individuálnymi faktormi sa rozumejú osobné, socio-ekonomické charakteristiky oznamovateľa ako napr. vek alebo príjem.²⁴ Situačnými faktormi sú kontext a povaha spozorovaného previnenia, sú to teda organizačné faktory (charakteristiky organizácie, v rámci ktorej je previnenie zaznamenané) a charakteristiky samotného previnenia (ako je jeho intenzita alebo závažnosť). Treťou skupinou sú environmentálne faktory, ktoré zahŕňajú širší spoločenský a kultúrny kontext, v rámci ktorého sa jednotlivец pohybuje.

Na ochotu oznamovať majú vplyv aj organizačné faktory

V tejto analýze nás budú zaujímať práve organizačné faktory, čiže faktory, ktoré súvisia s formálnym, ale aj neformálnym nastavením organizácií. Prvým z organizačných faktorov je organizačná kultúra. Na ochotu oznamovať má vplyv niekoľko jej elementov, napr. jasná komunikácia hodnôt a noriem smerom k zamestnancom, etické správanie vedúcich pracovníkov, vyžadovanie etických štandardov, prípadne transparentné fungovanie organizácie.²⁵

19 Heungsik Park, Wim Vandekerckhove, Jaeil Lee a Joowon Jeong. 2020. Laddered Motivations of External Whistleblowers: The Truth About Attributes, Consequences, and Values. *Journal of Business Ethics*, 165, str. 565–578.

20 Terry M. Dworkin a Melissa S. Baucus. 1998. Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes. *Journal of Business Ethics*, 17, str. 1294.

21 So Hee Jeon. 2017. Where to report wrongdoings? Exploring the determinants of internal versus external whistleblowing. *International Review of Public Administration*, 22(2), str. 153-171.

22 Marcia P. Miceli a Janet P. Near. 2002. What makes whistle-blowers effective? Three field studies. *Human Relations*, 55(4), str. 475-476.

23 Barbara Culiberg a Katarina Katja Mihelic. 2017. The Evolution of Whistleblowing Studies: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Business Ethics*, 146(4), str. 787-803.

24 Detailnejší popis individuálnych faktorov sa dá nájsť napr. v Peter Roberts. 2014. Motivations for whistleblowing: Personal, private and public interests. In: *International Handbook on Whistleblowing Research*, (ed.) A.J. Brown, David Lewis, Richard Moberly a Wim Vandekerckhove. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, str. 207-229.

25 Muel Kaptein. 2011. From Inaction to External Whistleblowing: The Influence of the Ethical Culture of Organizations on Employee Responses to Observed Wrongdoing. *Journal of Business Ethics*, 98(3), str. 513–530.

S tým úzko súvisí aj etické prostredie organizácie. Pod neho spadajú mravné normy organizácie (napr. etický kódex), hierarchická komunikácia týchto noriem (tón zhora), férové praktiky (napr. školenia zamestnancov) a odmeny a sankcie za ne/etické správanie. Silné etické prostredie vedie k zvýšeniu ochoty oznamovať nezákonnú činnosť.²⁶

Existencia ochranných mechanizmov pre oznamovateľov je ďalším dôležitým organizačným faktorom. Na posudzovanie dostatočnosti týchto mechanizmov vplyvajú viaceré premenné, ako je líderstvo v oblasti etiky v danej organizácii, vytvorenie etického prostredia, povedomie o zákonoch chrániacich oznamovateľov alebo štrukturálne nastavenie organizácie.²⁷ Pod štrukturálne nastavenie patrí napr. aj prijatie vnútornej smernice pre oznamovateľov, v rámci ktorej sú jasne definované možnosti ochrany.

Významným faktorom sú aj obavy z odvetných opatrení

Významným faktorom, ktorý má vplyv na rozhodnutie, či oznámenie uskutočniť, je aj obava z odvetných opatrení. V prípade, ak potenciálny oznamovateľ vníma, že podanie oznámenia môže priniesť negatívne opatrenia zo strany zamestnávateľa, čo môže zvýšiť riziko, že pozorované previnenie neoznámí.²⁸

IV. Vnútorne systémy oznamovania v štátnej správe na Slovensku

Na Slovensku existuje pre organizácie zákonná povinnosť vytvoriť vnútorné systémy oznamovania od 1. januára 2015. Táto povinnosť bola vytvorená prijatím zákona č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov²⁹ v októbri 2014. Zákon z roku 2014 bol v roku 2019 nahradený novým zákonom č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.³⁰ Povinnosť vytvoriť vnútorné systémy oznamovania zostala nezmenená.

Vnútorný systém oznamovania je povinný vytvoriť každý zamestnávateľ, ktorý zamestnáva najmenej 50 zamestnancov, a zamestnávateľ, ktorý je orgánom verejnej moci, ktorý zamestnáva najmenej 5 zamestnancov.³¹ Takýto zamestnávateľia majú taktiež povinnosť určiť osobu, alebo organizačnú zložku, ktorá plní povinnosti tzv. zodpovednej osoby a má na starosti spravovanie vnútorných oznamovacích systémov a plnenie ďalších špecifických úloh spojených s týmito systémami. Povinnosti sú detailne rozobrané v paragrafe 10 zákona č. 54/2019 Z. z.

26 Derek Dalton a Robin R. Radtke. 2013. The Joint Effects of Machiavellianism and Ethical Environment on Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics*, 117(1), str. 153-172.

27 Rashmi Chordiya, Meghna Sabharwal, Jeannine E. Rely a Evan M. Berman. 2020. Organizational protection for whistleblowers: a cross-national study. *Public Management Review*, 22(4), str. 527-552.

28 Peter G. Cassematis a Richard Wortley. 2013. Prediction of Whistleblowing or Non-reporting Observation: The Role of Personal and Situational Factors. *Journal of Business Ethics*, 117, str. 615-634.

29 Celé znenie zákona je dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/307/20160701>

30 Celé znenie zákona je dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2019/54/20190301>

31 Do tohto počtu sa započítavajú zamestnanci v pracovnom pomere, ale aj zamestnanci pracujúci na dohodu, vrátane tých, čo pracujú na kratší pracovný čas. Viac informácií v Tatiana Mičudová. 2019. Zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, str. 46.

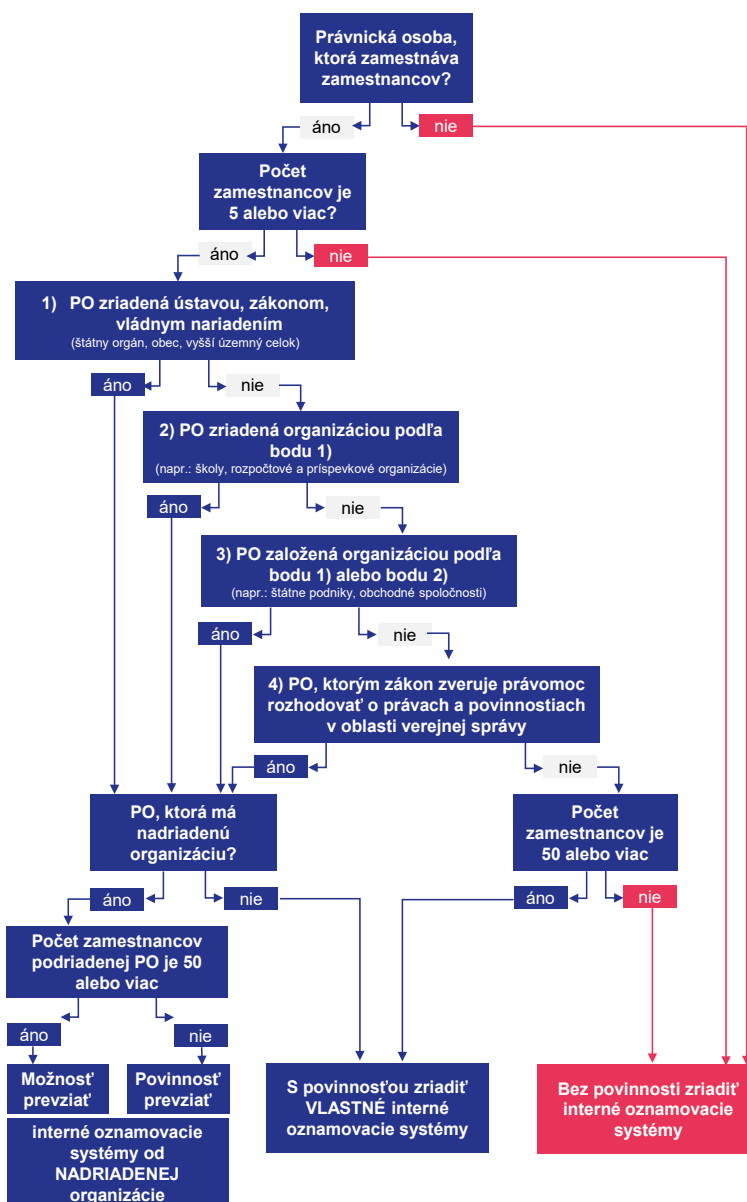
Zákon definuje orgány verejnej moci pomerne extenzívne

Pre potreby našej analýzy je vhodné upriamiť pozornosť na tzv. orgány verejnej moci. Tie sú v zákone definované relatívne extenzívne, do tejto definície spadajú (1) štátne orgány, obce, vyššie územné celky, (2) právnické osoby zriadené zákonom a právnické osoby zriadené štátom, obcou alebo vyšším územným celkom. Navyše, za orgány verejnej moci sú považované aj (3) právnické osoby založené osobou uvedenou v prvom bode alebo v druhom bode a (4) právnické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach v oblasti verejnej správy. Tým pádom nutnosť vytvoriť vnútorné systémy oznamovania majú aj všetky podriadené organizácie jednotlivých ministerstiev, vrátane spoločností s ručením obmedzeným a akciových spoločností (ak naplnia podmienku min. 5 zamestnancov).

V prípade orgánov verejnej moci existuje taktiež zákonná povinnosť prevádzky vnútorného systému oznamovania zo strany tzv. nadriadených organizácií aj pre svoje tzv. podriadené organizácie. Zákon definuje, že orgán verejnej moci plní rolu vnútorného systému oznamovania a zodpovednej osoby vo vzťahu k rozpočtovým a príspevkovým organizáciám, ktoré sú v jeho zriaďovateľskej pôsobnosti, a taktiež vo vzťahu k štátnym podnikom, ktorých je zakladateľom, vo vzťahu k fondom, ktoré sú v jeho správe, a vo vzťahu k akciovým spoločnostiam so 100 % majetkovou účasťou štátu, v prípade, ak zamestnávajú menej ako 50 zamestnancov. Taktiež daný orgán môže určiť, že bude tieto povinnosti vykonávať aj pre organizácie s viac ako 50 zamestnancami. V takom prípade zákon určuje, že musia mať vydaný vlastný predpis – smernicu.

Box č. 2: Schéma, ktorú zamestnávateľia majú povinnosť mať zavedené interné systémy oznamovania podľa zákona č.54/2019 Z.z.

Zdroj: autori



V súvislosti so zriadením vnútorných systémov teda zákon určuje niekoľko dôležitých povinností:

- Stanovenie zodpovednej osoby
- Zabezpečenie nezávislosti zodpovednej osoby
- Zabezpečenie vzdelávania zodpovednej osoby
- Vydanie vnútorného predpisu
- Definovanie kanálov na podávanie oznámení a vytvoriť minimálne jeden nepretržite dostupný kanál
- Sprístupnenie informácií o vnútornom systéme oznamovania zamestnancom
- Povinnosť viesť oddelenú evidenciu oznámení

Naplnenie zákonom vyžadovaných formálnych náležitostí predstavuje prvý predpoklad pre vytvorenie dôveryhodného a funkčného systému na interné oznamovanie.

V. Výskumný zámer a otázky

Cieľom výskumnej správy je systematické zmapovanie interného oznamovania v štátnej správe

Cieľom našej analýzy je detailne zmapovať nastavenie a funkčnosť interného oznamovania v štátnej správe. Tento zámer vyvstáva z faktu, že problematika nastavenia vnútorných mechanizmov oznamovania protispoločenskej činnosti je (nielen) v štátnej správe empiricky neprebádaná. Zároveň je jej systematické spracovanie nutné pre správne nastavenie podporných a kontrolných funkcií Úradu na ochranu oznamovateľov, ale aj pre oboznámenie širšej odbornej verejnosti so stavom whistleblowingu v rámci slovenskej štátnej správy. Tieto aktivity spadajú do širšieho rámca skúmania vnímania a nastavenia infraštruktúry pre oznamovanie na Slovensku, v rámci ktorého bolo už realizované skúmanie faktorov ovplyvňujúce vnímanie whistleblowingu³², a do budúcnosti plánujeme aj systematickejšiu kvalitatívnu exploráciu motivácií a bariér pre oznamovanie.

V rámci tohto mapovania budeme zodpovedať nasledujúce výskumné otázky:

1. Ako majú organizácie štátnej správy zavedené vnútorné systémy oznamovania?

V prvom rade nás bude zaujímať, či majú organizácie štátnej správy formálne vytvorené vnútorné mechanizmy oznamovania. Zároveň nás bude zaujímať, nakoľko je využívaný mechanizmus adoptovania mechanizmov od nadriadených organizácií a ako takéto nastavenie funguje v praxi.

2. Koľko oznámení prijali organizácie štátnej správy za posledné tri roky?

Jedným z dôležitých indikátorov funkčnosti vnútorných systémov je fakt, že sú využívané. Bude nás preto zaujímať, koľko oznámení prijali od účinnosti nového zákona (01.03.2019) do konca novembra 2021 (v decembri sa spúšťal zber) jednotlivé organizácie. Zároveň nás budú zaujímať aj trendy vývoja v skúmaných rokoch.

3. Kto plní funkcie zodpovednej osoby v organizáciách štátnej správy?

Funkcia zodpovednej osoby je pre riadne fungovania vnútorných systémov kľúčová, pretože správa týchto systémov, ako aj riešenie oznámení, je v jej kompetenciách. Bude nás preto zaujímať, zamestnanci akých oddelení a na akých pozíciách plnia funkciu zodpovednej osoby a ako je zabezpečená ich nezávislosť a nestrannosť (predchádzanie konfliktu záujmov).

³² Martin Kovanič a Ludmila Chovancová. 2022. Verejná mienka je na strane whistleblowerov: Vplyv socio-ekonomických faktorov na vnímanie whistleblowingu na Slovensku. Komentár 1/2022. Bratislava: Úrad na ochranu oznamovateľov.

4. Ako funguje prešetrovanie oznámení?

Prijatie oznámenia naznačuje určitú dôveru vo vnútorný systém, ale kľúčovým momentom je aj jeho ďalšie spracovanie a riešenie. Bude nás preto zaujímať, akým spôsobom sú oznámenia evidované a prešetrované, prípadne, akým ďalším problémom a výzvam zodpovedné osoby čelia pri ich spracúvaní.

5. Sú vnútorné systémy oznamovania funkčné?

Formálne nastavenie systémov v rámci organizácie a určenie zodpovednej osoby predstavujú splnenie zákonných povinností, ale v zásade nie sú postačujúcimi podmienkami na to, aby boli tieto systémy aj funkčné. V rámci tejto analýzy predstavíme model skúmania funkčnosti vnútorných systémov založený na dostupných dátach a pokúsime sa identifikovať, aká časť organizácií štátnej správy napĺňa podmienky funkčných vnútorných systémov.

VI. Metodológia

Výskum je založený na kvantitatívnych aj kvalitatívnych dátach

Prezentovaná analýza je založená na prístupe dizajnu zmiešaných metód (tzv. mixed methods design).³³ Pracuje s dátami získanými kombináciou kvantitatívnych a kvalitatívnych výskumných metód. Aplikácia takéhoto výskumného dizajnu umožnila určitú „trianguláciu“ zistení ohľadom nastavenia vnútorných systémov a zároveň aj hlbšie pochopenie aktivít spojených s pozíciou zodpovednej osoby.

Kvantitatívne dáta boli získané pomocou dotazníkového prieskumu distribuovaného medzi organizáciami štátnej správy. Do výskumu sme zaradili celú populáciu organizácií štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, vrátane podriadených organizácií jednotlivých ministerstiev. Do výskumu sme nezahrnuli miestnu štátnu správu. Dokopy bolo oslovených 321 respondentov. Medzi tieto organizácie sme zahrnuli ministerstvá a ich podriadené organizácie, ostatné ústredné orgány štátnej správy (ako je napríklad Štatistický úrad SR, Protimonopolný úrad SR, Úrad pre verejné obstarávanie a pod.), orgány verejnej správy s pôsobnosťou pre celé územie Slovenskej republiky (napríklad Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou, Úrad na ochranu osobných údajov, Úrad pre reguláciu sieťových odvetví a pod.) a ďalšie orgány verejnej moci (napríklad Slovenské národné stredisko pre ľudské práva, Fond na podporu vzdelávania, Slovenský pozemkový fond a pod.).

Zber kvantitatívnych dát prebiehal v troch vlnách. V prvej vlne boli 1.12. 2021 organizáciám zaslané e-maily na verejne dostupné e-mailové adresy. Druhá vlna prieskumu („pripomienka“) bola zaslaná 21.12. 2021. V tretej vlne prieskumu bol organizáciám, ktoré neodpovedali, zaslaný úradný list cez Ústredný portál verejnej správy (ÚPVS) v dňoch 14-16.1. 2021. Zber prebiehal do konca januára 2021. Celková dosiahnutá návratnosť dotazníkov bola 79 percent a získali sme odpovede od 254 organizácií. Návratnosť dotazníkov zasielaných cez email bola 39 % a cez ÚPVS až 72 %. V druhej vlne sme cez ÚPVS oslovili len tie organizácie, ktoré dovtedy neodpovedali (cca. 150 organizácií).

Povinnosť zriadiť si vnútorné mechanizmy oznamovania sa zo zákona nevzťahuje na orgány štátnej správy s počtom zamestnancov nižším ako päť. Dátami, koľko orgánov štátnej správy má menej ako 5 zamestnancov, sme vopred nedisponovali, na túto informáciu sme sa ale pýtali v dotazníku. Z 254 organizácií, ktoré odpovedali na náš prieskum, také boli len 4 organizácie. Odhadli sme preto, že takto malých orgánov bude v štátnej správe iba okolo jedného percenta a z tohto dôvodu sme na tento aspekt ďalej neprihliadali.

³³ Joseph A. Maxwell a Diane M. Loomis. 2003. Mixed methods design: An alternative approach. In: Handbook of Mixed Methods in Social & Behavioral Research, (ed.) Abbas Tashakkori, Charles Teddlie a Charles B. Teddlie. London: Sage, str. 241-272.

Ďalším limitom prieskumu je predpoklad, že vo väčšej miere na dotazník neodpovedali organizácie, ktoré nemali splnenú zákonnú povinnosť a vnútorné mechanizmy zatiaľ nevytvorili. Platforma Alchemer pre odosielanie a administráciu dotazníka nám umožnila sledovať aj tzv. čiastočné odpovede, čiže také, kde dotazník začali vyplňať, ale nedokončili ho. Keďže otázka na vytvorenie vnútorných mechanizmov bola úplne prvá, dokázali sme identifikovať spolu 17 čiastočných odpovedí, ktoré na ňu poskytli odpoveď. Z týchto 17 organizácií až päť nemalo vytvorené vnútorné mechanizmy, čo predstavuje 29,4 percenta. Napriek tomu, že predpoklad o tomto limite sa aspoň čiastočne podarilo potvrdiť, pri návratnosti takmer 80 percent stále naše zistenia považujeme za reprezentatívne pre slovenské orgány štátnej správy.

Kvalitatívne dáta boli získané pomocou semi-štrukturovaných rozhovorov so zodpovednými osobami (podľa zákona č. 54/2019 Z. z.). Tieto rozhovory slúžili na vygenerovanie hĺbkovejšieho poznania³⁴ o skúsenostiach a vnímaní činnosti zodpovedných osôb a fungovania vnútorného oznamovania v daných organizáciách. Kvalitatívne rozhovory boli realizované v priebehu mája 2022 a spolu prebehlo 11 rozhovorov. Respondentmi bolo 7 zodpovedných osôb z podriadených organizácií ministerstiev a štyri zodpovedné osoby z ministerstiev. Všetky rozhovory boli anonymizované. Na zabezpečenie atmosféry väčšej dôvernosti neboli rozhovory nahrávané, počas rozhovorov sme si robili poznámky, ktoré sme následne prepísali do súvislého textu. Aj z toho dôvodu analýza neobsahuje priame citácie.

Kvantitatívne dáta boli analyzované kombináciou deskriptívnej štatistickej analýzy s testovaním štatistickej významnosti pomocou Pearsonovho chí-kvadrát testu nezávislosti. Štatistická analýza bola prevedená v programe DisplayR³⁵. Deskriptívna štatistika je v prezentovaných grafoch z dôvodu prehľadnosti zaokrúhlená na celé čísla, a preto ich súčet nie vždy vychádza na 100 percent. Kvalitatívne dáta boli analyzované pomocou tematickej analýzy odpovedí respondentov. Jednotlivé témy boli identifikované induktívne a rozdelené do hlavných tematických celkov – proces prijímania vnútorných predpisov regulujúcich oznamovanie, problém podriadenosti a nadriadenosti organizácií, prešetrovanie podnetov a ďalšie výzvy a návrhy na zlepšenie.

Na zhodnotenie funkčnosti vnútorných systémov oznamovania sme vytvorili model, ktorý sa skladá zo siedmich premenných. Do modelu sme z dostupných dát z kvantitatívneho prieskumu vybrali tie premenné, ktoré sa dotýkajú organizačných faktorov, ktoré sme v odbornej literatúre identifikovali ako významné pri zabezpečovaní efektívnosti týchto systémov. Premennou s najväčšou váhou bolo zaevidovanie aspoň jedného oznámenia (váha 0,3 bodu). Zaevidovanie oznámenia dostalo väčšiu váhu z dôvodu, že už samo o sebe naznačuje aspoň určitú mieru funkčnosti. Ostatných 6 premenných sa dotýka posilňovania dôvery v systém oznamovania (každá premenná s váhou 0,1) - zisťovanie spätnej väzby od zamestnancov, existencia viacčlenného tímu zodpovednej osoby, vzdelávanie zodpovednej osoby, ustanovenie kanálov na oznamovanie, informovanie na internom školení a informovanie pri nástupe do práce. Detailnejšie predstavenie modelu je prezentované v časti XI.

³⁴ Kathleen Gerson a Sarah Damaske. 2020. The Science and Art of Interviewing. Oxford: Oxford University Press, str. 3-6.

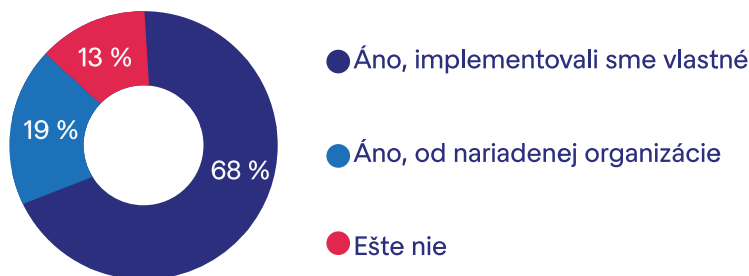
³⁵ DisplayR – komplexná platforma pre analýzu a vizualizáciu dát, <https://www.displayr.com/>

VII. Koľko orgánov štátnej správy má vytvorené vnútorné mechanizmy oznamovania

V štátnej správe existuje formálny základ pre interné oznamovanie

Prieskum ukázal, že vlastný systém oznamovania alebo systém od nadriadenej organizácie má zavedený 87 percent orgánov štátnej správy (graf č.1). Takmer celá štátna správa tak má vytvorený aspoň formálny základ pre podporu otvorenej kultúry interného oznamovania previnení, alebo aj tzv. *speak-up culture*.³⁶ Nastavenie orgánov štátnej správy na základe ich deklarácií preto vyznieva pozitívne.

Graf č. 1: Vnútorné mechanizmy oznamovania v štátnej správe (v %)



Zdroj: Vlastný prieskum, odpovedalo 254 orgánov štátnej správy
Znenie otázky: Mali ste k 1.12.2021 vytvorené VNÚTORNÉ MECHANIZMY OZNAMOVANIA protispoločenskej činnosti podľa zákona č. 54/2019 Z. z. (zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti)?

Orgány, ktoré vyhlásili, že vnútorné mechanizmy majú vytvorené, sme zároveň žiadali o zaslanie vnútorných predpisov, ktorými majú upravené podávanie a vybavovanie oznámení o protispoločenskej činnosti. Približne každý piaty orgán nám tieto predpisy nesprístupnil.³⁷ Z tých, čo interné predpisy zaslali, sa približne v piatich percentách prípadov ukázalo, že v predpisoch, ktoré dodali, nemali upravený proces oznamovania ani prešetrovania oznámení. V ďalších osem percentách prípadov mali predpisy upravené podľa predošlého zákona 304/2014 Z.z., a teda nie podľa aktuálne platných predpisov.

V skutočnosti tak každý piaty orgán nemá, alebo nemá správne zavedené vnútorné mechanizmy oznamovania protispoločenskej činnosti. Teoreticky týchto orgánov môže byť aj viac, pretože nemáme informácie od inštitúcií, ktoré nesprístupnili svoje predpisy. Napriek tomu vieme odhadnúť, že 79 percent orgánov štátnej správy, ktoré odpovedali na dotazník, má zavedené aktuálne vnútorné systémy oznamovania. Je to síce mierne menej ako pôvodné deklarované číslo, avšak stále je to väčšina organizácií.

Približne pätina podriadených organizácií využíva vnútorný systém nadriadenej organizácie. Nadriadené orgány majú možnosť nastaviť svoj interný systém oznamovania aj pre ďalšie organizácie v ich správe. Zo všetkých skúmaných podriadených organizácií približne pätina deklaruje, že je zahrnutá v systéme od svojej nadriadenej organizácie (graf č.2).

³⁶ *Speak-up culture* je kultúra na pracovisku, ktorá podporuje zamestnancov v tom, aby otvorene vyjadrovali svoje obavy, kládli otázky, upozorňovali na problémy bez toho, aby sa obávali odvetných opatrení za to, že o tom prehovorili.

³⁷ Otázka v dotazníku bola technicky nastavená ako dobrovoľná, pretože sme sa obávali, že niektorí respondenti nemusia mať dostatok technických zručností a možností, aby smernicu vedeli priložiť do webového dotazníka. Ako možnosť sme ale uviedli extra emailovú adresu, kde nám predpisy môžu zaslať. Túto možnosť využilo len veľmi málo organizácií.

Graf č. 2: Vnútorne mechanizmy oznamovania v štátnej správe (v %)



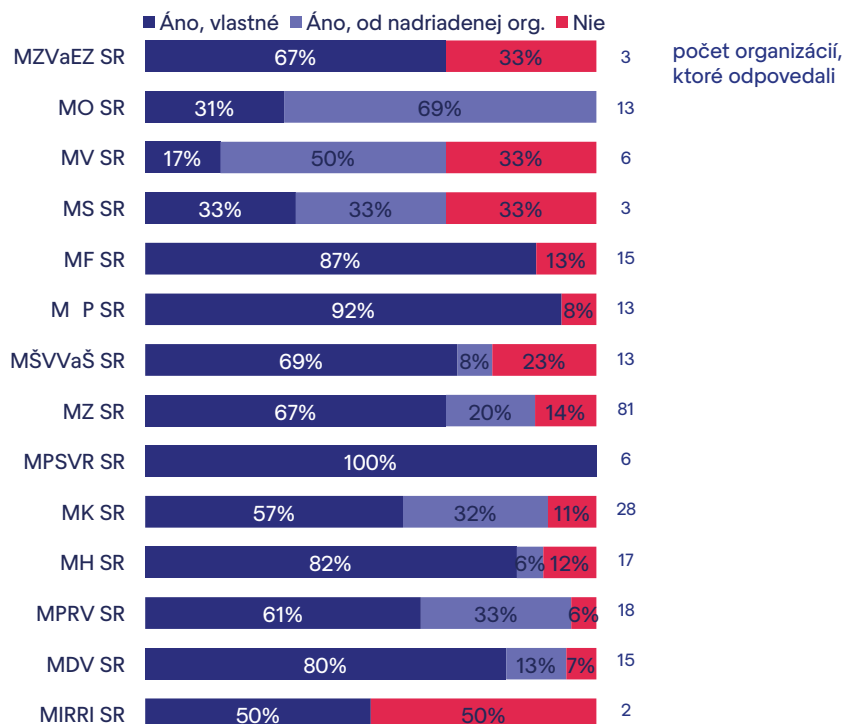
Zdroj: Vlastný prieskum, odpovedalo 254 orgánov štátnej správy

Znenie otázky: Mali ste k 1.12.2021 vytvorené VNÚTORNÉ MECHANIZMY OZNAMOVANIA protispoločenskej činnosti podľa zákona č. 54/2019 Z. z. (zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti)?

Existuje pomerne veľká variabilita medzi jednotlivými rezortami

V každom rezorte je ale situácia mierne iná. Ministerstvá vnútra, spravodlivosti a obrany využívajú možnosť upraviť svojou smernicou mechanizmy vnútorného oznamovania a preverovania oznámení u všetkých svojich podriadených organizáciách. Iné ministerstvá tak upravili svoju rolu len voči malým organizáciám, ktoré majú menej ako 50 zamestnancov (napríklad ministerstvo zdravotníctva, životného prostredia). Niektoré ministerstvá upravujú interné mechanizmy len vo vybraných organizáciách. Sú aj ministerstvá, ktoré túto možnosť pravdepodobne nevyužili. Z výsledkov dotazníkového prieskumu sme postrehli, že nie všetky podriadené organizácie, ktoré boli zastrešené smernicou ministerstva, o tom vedeli. Niektoré si vytvárali vlastné systémy, iné deklarovali, že ich nemajú. Podrobnejšie v grafe č. 3.

Graf č. 3: Pohľad podľa rezortov (reprezentované názvami ministerstiev, v %)



Zdroj: Vlastný prieskum, odpovedalo 254 orgánov štátnej správy

Znenie otázky: Mali ste k 1.12.2021 vytvorené VNÚTORNÉ MECHANIZMY OZNAMOVANIA protispoločenskej činnosti podľa zákona č. 54/2019 Z. z. (zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti)?

Funkčnosť systému začleňovania podriadených organizácií do systému od nadriadenej organizácie je otázna

Pri skúmaní prostredníctvom individuálnych rozhovorov so zamestnancami, ktorí majú na starosti prijímanie a prešetrovanie interných oznámení, sme zistili, že takmer žiadne podriadené organizácie nenadviazali aktívnejší kontakt v tejto agende s nadriadeným orgánom. Niektoré zodpovedné osoby nevedeli, kto je zodpovedný za túto agendu na ministerstve, napriek tomu, že formálne prebrali systém od nadriadenej organizácie. Naopak, ministerstvá nemali dôkladný prehľad o tom, ktoré podriadené organizácie zastrešujú. V niektorých prípadoch sa takmer neexistujúca komunikácia v tejto agende potvrdila ako zo strany podriadených organizácií, tak aj zo strany ministerstva. Z prieskumu tak vyplynula otázka, ako fungujú vnútorné systémy oznamovania zabezpečované ministerstvom či inou nadriadenou organizáciou. Predstavujú iba formálne splnenie si povinnosti zo zákona bez toho, aby skutočne fungovali?

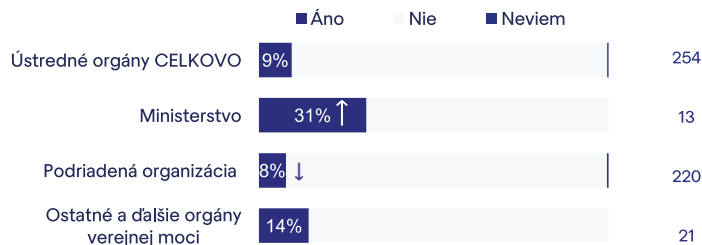
Možnosť, že mnohé takto nastavené interné systémy sú len „odfajknutie si“ povinnosti naznačuje aj fakt, že až 33 percent podriadených organizácií, ktoré deklarovali systémy od nadriadenej organizácie, nám nesprístupnili smernice, ktoré to upravujú. Čo je takmer dvakrát viac ako u orgánov, ktoré majú vlastné systémy oznamovania. Zároveň len jedna taká organizácia uviedla, že za posledné tri roky zaevidovala akékoľvek oznámenie, čo je opäť výrazne menej ako u orgánov, ktoré majú vlastné systémy.

VIII. Koľko oznámení zaevidovali orgány štátnej správy

Medzi rokmi 2019 a 2021 prijalo aspoň jedno oznámenie len menej ako 10 percent organizácií

Dôležitým indikátorom o funkčnosti vnútorných systémov je, že sa tieto systémy využívajú a zamestnanci cez ne podávajú oznámenia. Od roku 2019, kedy nadobudol účinnosť nový zákon č. 54/2019 Z.z., zaevidovalo aspoň jedno oznámenie menej ako 1 z 10 organizácii štátnej správy. V absolútnych číslach to bolo 23 organizácií z 254.

Graf č. 4: Podiel orgánov, ktoré za posledné 3 roky zaevidovali oznámenie o protispoločenskej činnosti (v %)



↕ Štatisticky významné rozdiely

Zdroj: Vlastný prieskum, odpovedalo 254 orgánov štátnej správy

Test: Pearson's Chi-Square Test of Independence, Ministerstvo (Chi-Square = 7.279, Degrees of Freedom = 1, p = 0.007) Podriadená organizácia (Chi-Square = 5.693, Degrees of Freedom = 1, p = 0.02) Znenie otázky: ZAEVIDOVALI ste vo vašej organizácii akékoľvek OZNÁMENIA o protispoločenskej činnosti od nadobudnutia účinnosti zákona č. 54/2019 Z. z. 1.3.2019 do 1.12.2021?

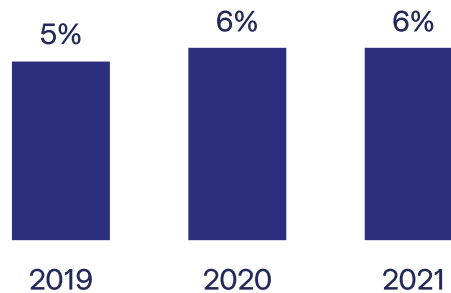
Štatisticky významne vyšší podiel ministerstiev, ktoré zaevidovali nejaké oznámenie, je očakávaný, keďže plnia aj úlohu zodpovednej osoby pre všetky, alebo aspoň časť svojich podriadených organizácií. Otázka, ktorá vzišla z prieskumu, je, či si podriadené organizácie evidujú oznámenie nezákonnej činnosti, ak ide cez mechanizmy nadriadeného orgánu. Zároveň je vyšší podiel inštitúcií, ktoré zaevidovali nejaké oznámenie medzi veľkými organizáciami s počtom zamestnancov nad 250. Opäť práve ministerstvá³⁸ patria medzi veľké organizácie, zatiaľ čo len tretina podriadených organizácií a štvrtina ďalších orgánov mala viac ako 250 zamestnancov. V absolútnych počtoch sú to ale iba štyri ministerstvá,³⁹ ktoré za ostatné tri roky nejaké oznámenie zaevidovali.

³⁸ Okrem Ministerstva Kultúry SR, ktoré v dotazníku uviedlo menej ako 250 zamestnancov.

³⁹ Ministerstvá, ktoré prijali oznámenia: Ministerstvo obrany SR, Ministerstvo hospodárstva SR, Ministerstvo dopravy a výstavby SR a Ministerstvo životného prostredia SR.

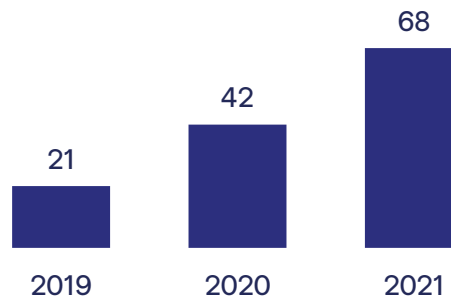
Každý rok aspoň jedno oznámenie zaevidovalo približne päť až šesť percent inštitúcií. Tento podiel sa počas rokov 2019 až 2021 výrazne nemenil, čo vytvára predpoklad, že vnútorné systémy riadne fungujú len u menšej časti organizácií (graf č.5).

Graf č. 5: Podiel orgánov, ktoré zaevidovali oznámenie o protispoločenskej činnosti v jednotlivých rokoch (v %)



Znenie otázky: ZAEVIDOVALI ste vo vašej organizácii akékoľvek OZNÁMENIA o protispoločenskej činnosti od nadobudnutia účinnosti zákona č. 54/2019 Z. z. 1.3.2019 do 1.12.2021?
Zdroj: Vlastný prieskum, odpovedalo 254 orgánov štátnej správy

Graf č. 6: Počet zaevidovaných oznámení v jednotlivých rokoch v štátnej správe



Znenie otázky: Koľko bolo vo vašej organizácii evidovaných oznámení o protispoločenskej činnosti od nadobudnutia účinnosti zákona č. 54/2019 Z. z. za jednotlivé roky?
Zdroj: Vlastný prieskum, odpovedalo 254 orgánov štátnej správy

Absolútny počet oznámení sa postupne zvyšuje

Napriek tomu, že podiel organizácií nerástol, absolútny počet zaevidovaných oznámení sa zvýšil (graf č.6). Až polovica zo všetkých oznámení bola zaevidovaná práve v roku 2021. Avšak nedá sa povedať, že by išlo o nejaký všeobecný trend. Veľkú časť tohto nárastu tvorí zvýšenie počtu oznámení v dvoch organizáciách.⁴⁰

Organizácie, ktoré odpovedali na dotazník, mali spolu približne 150 000 zamestnancov. Za 11 mesiacov roku 2021 zaevidovali spolu 68 oznámení. Je to primeraný počet na toľko zamestnancov? Alebo slovenskí úradníci v štátnej správe nie sú veľmi ochotní interne oznamovať podvody a korupciu?

Počet oznámení úradníkov na Slovensku zaostáva

Oficiálne údaje o počte interných oznámení a výskyte whistleblowingu sa rôznia. Napríklad v jednom z austrálskych štátov bolo uskutočnených v priemere 3,9 oznámení vo verejnom záujme na 1000 úradníkov⁴¹ Iné dáta zo súkromného sektora v USA ukazujú ročný priemer 12,99 interných oznámení na 1000 zamestnancov cez na to určenú linku.⁴²

⁴⁰ Dve organizácie s väčším nárastom v počte oznámení v roku 2021: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, Ministerstvo životného prostredia SR

⁴¹ Jane Olsen. 2014. Reporting versus inaction: How much is there what explains the differences and what to measure. In: International Handbook on Whistleblowing Research, (ed.) A.J. Brown, David Lewis, Richard Moberly a Wim Vandekerckhove. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, str. 177.

⁴² Stephen R. Stubben a Kyle T. Welch. 2020. Evidence on the Use and Efficacy of Internal Whistleblowing Systems. Journal of Accounting Research, 58(2), str. 503.

Porovnanie poskytujú aj viacerí dodávateľa riešení oznamovacích kanálov, ročne na 1000 zamestnancov uvádzajú od priemerných 2,5 oznámenia,⁴³ cez medián 5 oznámení v Európe a 15 v severnej Amerike⁴⁴, až po 25 podnetov celkovo cez compliance program.⁴⁵ Za rok 2021 zaevidovala štátna správa na Slovensku približne 0,45 oznámenia na 1000 úradníkov, čo je výrazne menej ako v uvedených príkladoch.

Problémom je
aj administrácia
a evidencia oznámení

Podobné priame porovnávanie má ale svoje limity, pretože oficiálne dáta o počtoch oznámení sa líšia na základe toho, čo konkrétne sa považuje za oznámenie, či už na úrovni štátu alebo samotnej organizácie. Ďalším aspektom, ktorý má vplyv na výsledné čísla, je to, ako je prijímanie a reportovanie oznámení administrované.⁴⁶ Toto potvrdili aj výsledky našej kvalitatívnej sondy medzi zodpovednými osobami. Povedomie, ako aj prax, ktoré podnety sa evidujú ako oznámenia o protispoločenskej činnosti, sa medzi orgánmi a zamestnancami líši. Niektorí respondenti indikovali problém posúdenia, kde je hranica medzi tým, čo ešte považovať za oznámenie podľa zákona č. 54/2019 Z.z. a čo už nie. Vyskytlo sa aj zámerné posúdenie oznámenia o protispoločenskej činnosti ako iný typ podnetu (napríklad sťažnosť, prípadne podnet na kontrolu). Zároveň sme odhalili aj problémy s evidenciou. Respondenti si neboli istí, či majú registrovať a reportovať všetky podnety, ktoré dostanú cez kanály na to určené, alebo len tie podnety, ktoré sami vyhodnotia ako oznámenia. Na druhej strane, niektorí respondenti evidovali úplne všetky podnety ako oznámenia, a to aj v prípade, ak prišli zvonku organizácie a bolo evidentné, že nenapĺňajú znaky oznámenia.

Nízke čísla oznámení ale nemusia byť spôsobené len evidenciou. Pravdepodobne indikujú, že celkové nastavenie oznamovania v orgánoch štátnej správy na Slovensku je zväčša formálne. Funkčnosti nastavenia vnútorných systémov oznamovania sa ešte budeme detailnejšie venovať v časti XI. Zamestnanci pravdepodobne nevyužívajú interné systémy oznamovania, pretože o nich nevedia, alebo im nedôverujú. Dáta z pravidelného merania postojov ku korupcii Eurobarometra ukazujú, že Slováci nechcú oznamovať korupciu, pretože neveria, že by sa oznámenie naozaj preverilo a páchatel' by bol potrestaný. Tiež sa obávajú, že sa dostanú do problémov, v ktorých im nik nepomôže.⁴⁷ Práve už spomínané formálne a neformálne nastavenie organizácie tak môže patriť k významným faktorom, ktoré rozhodnú o tom, či úradníci nezákonnú činnosť oznámia alebo nie.

IX. Zodpovedné osoby v štátnej správe

Väčšina organizácií
štátnej správy má
určenú zodpovednú
osobu

Určenie zodpovednej osoby, ktorá „zodpovedá“ za fungovanie vnútorného systému a zároveň prijíma a preveruje podnety, je pre fungovanie interného oznamovania kľúčové. Prieskum ukázal, že takmer 90 percent organizácií štátnej správy má určenú zodpovednú osobu. Najčastejším spôsobom (až pri 72 percentách) je vlastná zodpovedná osoba, tzn. zamestnanec organizácie alebo špecifické oddelenie. Externá zodpovedná osoba, čiže stanovenie zodpovednej osoby mimo organizácie na základe zmluvného vzťahu, nie je veľmi častá, toto riešenie využívajú len tri percentá organizácií. Zodpovednú osobu od nadriadenej organizácie má 13 percent organizácií. Aj pri podriadených organizáciách je najčastejšou praxou určenie vlastnej zodpovednej osoby, od nadriadenej organizácie ich má len 15 percent z nich. Detailný prehľad je v grafe č. 7.

⁴³ Za rok 2021 bolo priemerne jedno oznámenie na 400 zamestnancov (všetky sektory), dáta sú za 750 organizácií, ktoré zamestnávajú spolu 2,5 mil. zamestnancov vo 108 krajinách, Whistleblowing Benchmark Report 2022. Sunderland: Safecall, str. 8.

⁴⁴ Navex, za rok 2020, dáta sú za 3028 organizácií, ktoré zamestnávajú 54 mil. zamestnancov vo všetkých regiónoch sveta, Carrie Penman, Ian Painter a Andrew Burt. 2021. Regional Whistleblowing Hotline Benchmark Report 2021. Lake Oswego: NAVEX Global, str. 9.

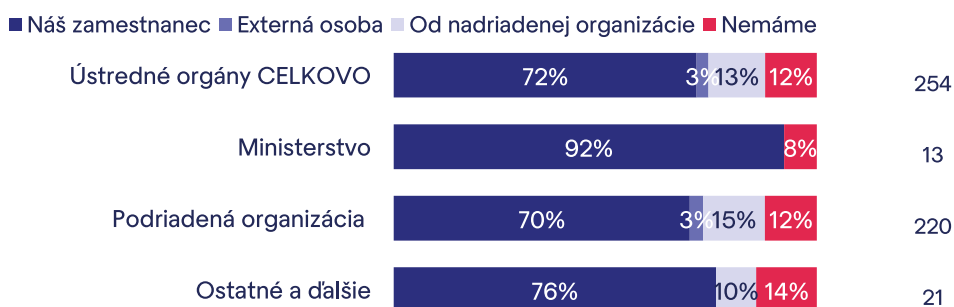
⁴⁵ Compliance Line. 2018. What does your reporting rate say about your company? Compliance program zahŕňa viacero možností oznamovania, cez na to určenú internú/externú telefonickú linku, webový formulár, priamo compliance officer/manažérovi.

⁴⁶ Jane Olsen. 2014. Reporting versus inaction: How much os there what explains the differences and what to measure. In: International Handbook on Whistleblowing Research, (ed.) A.J. Brown, David Lewis, Richard Moberly a Wim Vandekerckhove. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, str. 180.

⁴⁷ Európska komisia, Special Eurobarometer 523, SK Factsheet, júl 2022, str.4, QA14.

Graf č. 7: Určenie zodpovednej osoby (v %)

počet organizácií,
ktoré odpovedali



Zdroj: Vlastný prieskum, odpovedalo 254 orgánov štátnej správy.

Znenie otázky: Máte pre vašu organizáciu určenú ZODPOVEDNÚ OSOBU podľa zákona č. 54/2019 Z. z. (zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti)?

Pri podriadených organizáciách môže dochádzať k problému „zdvojovania“ agendy

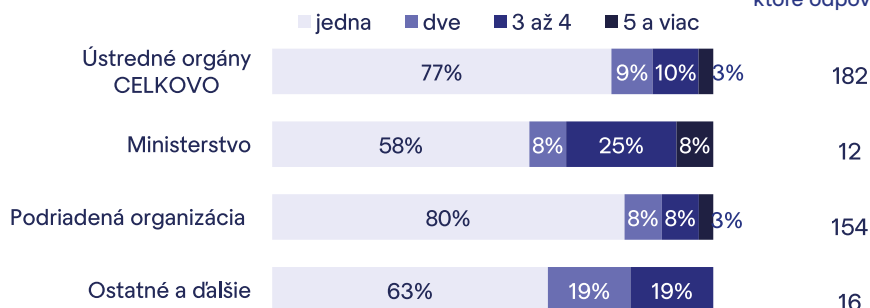
Pri zodpovedných osobách je opäť potenciálne problematické nastavenie najmä v rámci podriadených organizácií. Dvanásť organizácií, ktoré majú smernicu od nadriadenej organizácie, majú vymenovanú vlastnú zodpovednú osobu. To môže vytvárať problém zdvojovania kanálov na oznamovanie, keďže ministerské smernice jasne definujú svoje kanály (ktoré má na starosti ministerská zodpovedná osoba) a vlastná zodpovedná osoba má v rámci organizácie vytvorené paralelné kanály.

V rámci podriadených organizácií, ktoré deklarovali, že majú vnútorné mechanizmy oznamovania, existuje 15 percent takých, ktoré nemajú určenú zodpovednú osobu. Všetko sú to orgány s počtom zamestnancov do 50 a z toho dôvodu má pre nich rolu zodpovednej osoby zohrávať zodpovedná osoba príslušného ministerstva. Toto je ďalší moment, ktorý ilustruje nie vždy ideálne riešenie vnútorných systémov v interakcii podriadenej organizácie a ministerstva. Ako už bolo spomenuté vyššie, kvalitatívne rozhovory ukázali, že komunikácia podriadených organizácií a príslušných ministerstiev je len veľmi obmedzená a to vedie aj k problémom s určením zodpovednej osoby.

Vo väčšine organizácií úlohu zodpovednej osoby zastáva jedna alebo dve osoby. Situácia je mierne odlišná na ministerstvách, kde túto pozíciu zastávajú priemerne dve osoby. Najväčší tím je na Ministerstve obrany SR, na túto agendu je dedikovaných sedem zamestnancov. Napriek tomu, že ministerské zodpovedné osoby majú na starosti túto agendu aj vo viacerých podriadených organizáciách, až na šiestich ministerstvách zastáva túto pozíciu len jeden zamestnanec.⁴⁸ Prehľad počtov zodpovedných osôb v jednotlivých typoch organizácií je v grafe č. 8 nižšie:

Graf č. 8: Počet osôb v pozícii zodpovednej osoby (v %)

počet organizácií,
ktoré odpovedali



Zdroj: Vlastný prieskum, odpovedalo 182 orgánov štátnej správy (iba tie, ktoré majú vlastnú zodpovednú osobu)

Znenie otázky: V akej organizačnej zložke alebo pracovnej pozícii pracujú zamestnanci, ktorí plnia úlohu zodpovednej osoby podľa zákona č. 54/2019 Z. z.?

⁴⁸ V tomto prehľade nie je zarátaný Úrad inšpekčnej služby, ktorý plní úlohu zodpovednej osoby pre Ministerstvo vnútra, ale má špecifické postavenie v hierarchii rezortu. Pozíciu zodpovednej osoby zastávajú dvaja zamestnanci. ÚIS vykonáva pozíciu zodpovednej osoby pre celý rezort Ministerstva vnútra, vrátane civilných zložiek a polície. Tento rezort je preto jednoznačne najväčší. V rámci ÚIS avšak funguje prešetrovanie oznámení špecifickým spôsobom, kedy zodpovedná osoba deleguje prešetrovanie na iné oddelenia a následne len informuje oznamovateľa o postupe a výsledkoch prešetrovania.

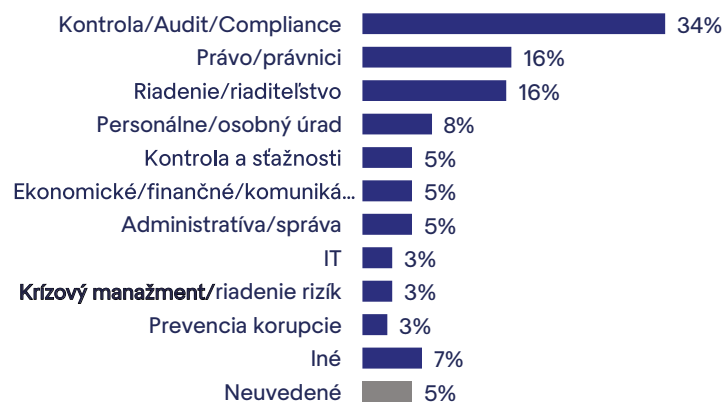
Ideálnym nastavením agendy zodpovednej osoby predstavuje vytvorenie aspoň malého tímu zamestnancov, čo umožní lepšie preskúmanie a možnosti prešetrenia prichádzajúcich podnetov. Určitou možnosťou je aj vytvorenie ad hoc tímov so zamestnancami, ktorí nezastávajú pozíciu zodpovednej osoby.

Opakujúcim sa problémom je nízka časová dotácia zodpovedných osôb na ich agendu

Ďalším problémom je aj nízka časová dotácia zodpovedných osôb na túto agendu. Najmä pri menších organizáciách je na aktivity spojené s oznamovaním vyčlenená len marginálna časť úväzku, a preto prichádza len k formálnemu naplneniu ustanovení zákona a s agendou sa potom už ďalej nepracuje (napr. školenie zamestnancov, alebo získavanie spätnej väzby). Tento problém je prítomný aj na ministerstvách, kde aj väčšie oddelenia, ktoré plnia zákonnú rolu, majú väčšie množstvo iných povinností a na prácu s agendou oznamovania im nezostáva dostatok času.

Kľúčovým faktorom pre dôveru v oznamovanie je aj pozícia zodpovednej osoby v rámci hierarchie organizácie. Pri orgánoch štátnej správy je táto agenda najmä u zamestnancov kontroly, na právnom oddelení alebo u zamestnanca riaditeľstva (napr. aj sekretariát). Pri viacčlenných zodpovedných osobách ide niekedy o zamestnancov viacerých oddelení. Prehľad oddelení, v rámci ktorých sú zaradené zodpovedné osoby, je v grafe nižšie:

Graf č. 9: Pozícia zodpovednej osoby (v %, možnosť viacerých odpovedí)



Zdroj: Vlastný prieskum, odpovedalo 182 orgánov štátnej správy (iba tie, ktoré majú vlastnú zodpovednú osobu)
Znenie otázky: V akej organizačnej zložke alebo pracovnej pozícii pracujú zamestnanci, ktorí plnia úlohy zodpovednej osoby podľa zákona č. 54/2019 Z. z.?

Zaradenie v rámci hierarchie je dôležité aj z dôvodu disponovania dostatočnými odbornými predpokladmi na výkon funkcie. Individuálne rozhovory ukázali, že zamestnanci sekretariátu alebo personálneho oddelenia neboli úplne zorientovaní v problematike.⁴⁹ To naznačuje len formálne naplnenie zákonných povinností a môže to byť v budúcnosti aj bariéra pre riadne prešetrenie oznámení.

Zodpovednej osobe je potrebné zabezpečiť nezávislosť

Dôležitým predpokladom vytvorenia dôveryhodného interného systému je aj zabezpečenie nezávislosti pre zodpovedné osoby. Na túto otázku odpovedalo 182 organizácií, z ktorých 49 percent určilo zodpovednú osobu tak, aby mala nezávislé postavenie v rámci organizačnej štruktúry organizácie a bola v hierarchii priamo pod štatutárom. Druhým spôsobom je vytvorenie mechanizmov na zabránenie konfliktu záujmov pri prešetrovaní oznámení. Tento problém vyriešilo len 32 percent organizácií. Z toho vyplýva, že aj aspoň formálne zabezpečenie nezávislosti pre zodpovedné osoby ostáva v štátnej správe výzvou.

⁴⁹ Z 11 rozhovorov prebehli dva so zodpovednými osobami na týchto pozíciách. Oboch rozhovorov boli účastní aj ďalší respondenti (právnička, resp. štatutár), ktoré do veľkej miery odpovedali na naše otázky smerujúce k agende zodpovednej osoby.

Na samotnú (ne)aktivitu zodpovednej osoby vplýva aj osobné nastavenie jednotlivca, ktorý pozíciu zastáva a jeho celkové nadšenie a dôvera v užitočnosť agendy. To, do akej hĺbky sa problematike oznamovania venuje, preto nelimitujú len organizačné faktory. Druhým dôležitým momentom je aj angažovanosť štatutára. Podpora štatutára môže byť kľúčovým faktorom pre aktívne zodpovedné osoby, aby ich iniciatíva bola privítaná a mali dostatočný priestor na realizáciu. Zároveň angažovanosť štatutára môže napomôcť väčšej aktivite aj pri zodpovedných osobách, ktoré sú skôr pasívne a naplňajú len minimálne zákonné požiadavky ohľadom nastavenia a fungovania vnútorných systémov. Príkladom je tu prípad jednej ministerskej zodpovednej osoby, ktorá deklarovala, že akékoľvek aktivity navyše by robila len v prípade, ak by to bola „zákonná povinnosť“ alebo by to prišlo ako požiadavka od štatutára.

X. Administrácia a prešetrovanie oznámení

S prešetrovaním
oznámení má
skúsenosti len malá
časť zodpovedných
osôb

Veľmi významnou agendou zodpovedných osôb je samotné prešetrovanie oznámení, ktoré boli prijaté vnútornými kanálmi. Ako sme už písali vyššie, v posledných rokoch prijalo nejaké oznámenie len približne desať percent organizácií štátnej správy. Aj v rámci našich rozhovorov mala skúsenosť s prešetrovaním len menšia časť respondentov. Napriek tomu títo respondenti identifikovali niekoľko problémov, ktorým pri spracúvaní oznámení čelili. Tie sa dajú rozdeliť do dvoch samostatných celkov.

Prvým problémom je samotná definícia oznámenia o protispoločenskej činnosti a s tým súvisiaca otázka ich evidencie. To, čo sa dá považovať za protispoločenskú činnosť, definuje zákon č. 583/2008 Z. z. o prevencii kriminality a inej protispoločenskej činnosti. Za protispoločenskú činnosť považuje trestnú činnosť, priestupky alebo iné správne delikty, ale aj „konanie, ktoré nie je priestupkom alebo iným správnym deliktom, ale pôsobí negatívne na spoločnosť“. Tým pádom sa protispoločenská činnosť dá chápať ako akékoľvek konanie, ktoré negatívne pôsobí na verejný záujem.

Problémom pre zodpovedné osoby je určenie hranice, kedy je podnet oznámením a kedy už tieto definičné znaky nespĺňa a dá sa považovať za sťažnosť, prípadne iný podnet. Jeden respondent formuloval pocit nekomfortu, keďže pri oznámeniach „musí byť sudcom“, ktorý určí, podľa akého režimu bude daný podnet spracovaný a zároveň za toto rozhodnutie musí niesť zodpovednosť.

S vyššie uvedeným problémom úzko súvisí aj otázka evidencie. Zákon určuje, že zodpovedná osoba má viesť (v špecifickom dôvernom režime) evidenciu oznámení. Niektorým respondentom nebolo jasné, či majú evidovať všetky podnety, ktoré prídu cez kanály dedikované pre vnútorné oznamovanie, prípadne, či majú podnet najprv posúdiť a evidovať ho, až keď rozhodnú, že ide o oznámenie o protispoločenskej činnosti. Náš výskum ukázal, že v súčasnosti je v tejto otázke prax odlišná – niekto eviduje všetky podnety (aj keď je hneď jasné, že nejde o oznámenie) a niekto len samotné oznámenia.

Druhou skupinou problémov je samotné prešetrovanie podnetov a ukončenie prešetrovania interného oznámenia. Zodpovedné osoby mali s priebehom prešetrovania rôzne skúsenosti, ktoré boli ovplyvnené jednak mocenskou pozíciou (lepšie skúsenosti u ministerskej zodpovednej osoby) a zároveň aj závažnosťou oznámených previnení. Dobrou praxou je príklad jedného ministerstva, ktoré má formalizované procesy prešetrovania. Ak smeruje podnet na podriadenú organizáciu, kontaktuje sa štatutár, prípadne miestna zodpovedná osoba, s požiadavkou o súčinnosť, v ktorej sa definujú, aké dokumenty majú pripraviť a kedy prebehnú prešetrenie. O výsledku prešetrenia je opäť informovaný štatutár aj s prípadnými návrhmi nápravných opatrení. Následne musí podriadená organizácia doložiť, či vykonala nápravné opatrenia tak, ako boli navrhnuté.

Výzvou pre prešetrovanie oznámení je poskytovanie súčinnosti

Iní respondenti formulovali viacero problémov, ktorým pri prešetrovaní čelili. Niekoľkokrát bol spomenutý problém poskytovania súčinnosti pri prešetrovaní, kedy sa prešetrované osoby vyjadrili, že „nemajú čas“, prípadne odmietli vypovedať a zodpovednej osobe sa vyhrážali slovami, „či sa nebojí chodiť po chodbe“. Vyhrážky sa vyskytli najmä v jednej podriadenej organizácii, kde došlo k väčšiemu previneniu a za ktoré mal podľa nášho respondenta zodpovednosť jeho priamy nadriadený (v inej agende ako agenda zodpovednej osoby). V tomto prípade zodpovedná osoba nemala prostriedky donútiť vypovedať všetky záujmové osoby, keďže nemá dostatočne silné právomoci, ako napr. orgány činné v trestnom konaní.

Tieto negatívne skúsenosti teda priniesli viacero otázok. Čo môže zodpovedná osoba robiť, ak jej nie je poskytovaná súčinnosť pri prešetrovaní a nemá podporu od štatutára? Čo môže zodpovedná osoba robiť v prípade, že čelí vyhrážkam? Aj pri prešetrovaní oznámení sa teda javí ako veľmi dôležitá podpora od vedenia a s tým súvisiaci pocit bezpečnosti svojej pracovnej pozície.

Poslednou nejasnosťou v súvislosti s prešetrovaním bolo samotné ukončenie prešetrovania. Podľa niektorých respondentov nie je úplne jasné, kedy sa preverovanie oznámenia môže považovať za ukončené. Prešetrovanie je ukončené buď ukončením interného prešetrovania a informovaním štatutára, alebo postúpením oznámenia na príslušný správny orgán alebo orgány činné v trestnom konaní. Problémom zostáva najmä ďalšie informovanie o prešetrovaní iným orgánom, kedy zodpovedným osobám nie je jasné, či je ich povinnosťou dopytovať sa na priebeh ďalšieho prešetrovania, či na to majú právomoc, alebo postúpením je pre nich oznámenie vyriešené. Jeden z respondentov spomenul, že postupoval dva podnety a o ďalšom postupe príslušných úradov už nebol informovaný.

Ukazuje sa teda, že samotná aplikácia zákona v súvislosti s administráciou a prešetrovaním oznámení má stále svoje limity, a je preto potrebné niektoré náležitosti ďalej upresniť a poskytnúť zodpovedným osobám usmernenie. To sa dotýka najmä oblastí evidencie a prešetrovania oznámení.

XI. Funkčnosť vnútorných systémov oznamovania v štátnej správe

Najdôveryhodnejším dôkazom funkčnosti systémov oznamovania je, ak organizácia eviduje oznámenia o nezákonnej činnosti, ktoré boli prešetrené a z nich aj vyvedené dôsledky voči páchatelovi/páchatelom. Zaevidovanie aspoň jedného oznámenia za ostatné tri roky bolo práve preto našim hlavným kritériom funkčnosti.

Keďže len 23 orgánov zaevidovalo oznámenie podľa zákona č. 54/2019 Z.z., v rámci nášho modelu sme analyzovali aj ďalšie faktory, ktoré indikujú aktívnejšiu podporu interného oznamovania v organizácii. Niektoré inštitúcie nemuseli zaevidovať v rokoch 2019-2021 oficiálne žiadne oznámenia, napr. z dôvodu iného výkladu evidencie, nízkeho počtu zamestnancov, neskorej adopcie systémov a podobne, ale interný systém napriek tomu môžu mať funkčný.

Dôvera zamestnancov je kľúčová pre efektívne fungovanie oznamovania.

Formálne vytvorenie kanálov a jednoduché zverejnenie smernice na intranete, prípadne zaslanie e-mailom, bez aktívnej podpory a práce so zamestnancami nevedie k efektívnym a funkčným systémom oznamovania. Viaceré štúdie ukázali, že rozvinuté etické prostredie a vybudovaná vzájomná dôvera v organizácii zvyšuje zámer zamestnancov interne oznámiť nezákonnú činnosť.⁵⁰

⁵⁰ Dawid Mrowiec. 2022. Factors influencing internal whistleblowing. A systematic review of the literature, Journal of Economics and Management, 44(1), str. 159.

Zároveň práve aktívna podpora a funkčné whistleblowing systémy časom zvyšujú dôveru v organizáciách.⁵¹ Dôvera zamestnancov k fungovaniu vnútorného oznamovania a jej neustále posilňovanie je preto nevyhnutnou súčasťou týchto mechanizmov. Dôležitým znakom funkčnosti systémov tak je dôvera zamestnancov voči zavedeným systémom oznamovania.

Ak si organizácia formálne overuje aká je dôveryhodnosť jej systémov indikuje to záujem o funkčný systém.

Jedným z faktorov funkčných mechanizmov oznamovania preto pre nás je existencia formálnej spätnej väzby. To znamená, že organizácia si formálne overuje, že zamestnanci dôverujú zavedeným systémom a sú ochotní ich využiť. Existencia formálnej spätnej väzby na dôveryhodnosť systémov tak môže indikovať, že oznamovanie nezákonnej činnosti je v organizácii dôležitá téma, ktorej sa venuje patričná pozornosť.

Formálnu spätnú väzbu si pritom zisťuje len osem percent orgánov štátnej správy. Keď sme sa ale pozreli na podiel organizácií, ktoré zaevidovali nejaké oznámenie, je tento podiel výrazne vyšší medzi organizáciami, ktoré si spätnú väzbu získavajú.

Graf č. 10 Podiel organizácií, ktoré zaevidovali nejaké oznámenie za posledné 3 roky podľa existencie formálnej spätnej väzby na dôveryhodnosť systémov (v %)



↕ Štatisticky významné rozdiely

Zdroj: Vlastný prieskum, odpovedalo 221 orgánov štátnej správy (iba tie, ktoré majú vnútorné mechanizmy)
 Test: Pearson's Chi-Square Test of Independence; (Chi-Square = 24.348, Degrees of Freedom = 1, p < 0.000001)
 Znenie otázky: Získava vaša organizácia spätnú väzbu (či už formálnu alebo neformálnu) o tom, do akej miery zamestnanci dôverujú vnútorným mechanizmom oznamovania protispoločenskej činnosti?

Dôležitým faktorom funkčnosti je aj personálne zabezpečenie pozície zodpovednej osoby.

Ďalším faktorom je nastavenie samotného systému prešetrovania oznámenia a prijímania nápravných opatrení. Zamestnanci sa skôr rozhodnú podať oznámenie interne, ak dôverujú, že oznámenie bude prešetrené a bude vyvodená náprava.⁵² Zároveň platí, že ak zamestnanci dôverujú zodpovednej osobe, skôr sa rozhodnú podať oznámenie neanonymne.⁵³ Pre dôveryhodnosť zodpovednej osoby je preto dôležité, aby mala autonómne postavenie v rámci hierarchickej štruktúry organizácie. Zároveň musí byť zamestnancom jasný postup, kto ju nahradí v prípade hrozby konfliktu záujmov. Z hľadiska personálneho zabezpečenia je funkčnejšie zriadenie viacčlenných komisií, ktoré prešetrujú oznámenia. Aj v štátnej správe sa ukázalo (viď graf č. 11), že signifikantne väčší podiel organizácií, ktoré majú v úlohe zodpovednej osoby troch a viac zamestnancov, zaevidovalo nejaké oznámenie. Je teda možné, že v organizáciách, kde sa venujú whistleblowingu viacerí zamestnanci je aj interne väčšia dôvera vo funkčnosť interných systémov oznamovania a v nezávislosť preverovania týchto oznámení. Avšak viacčlenné tímy využíva iba 13 percent orgánov, ktoré majú určenú vlastnú zodpovednú osobu.

⁵¹ Wim Vandekerckhove, a kol. 2016. Effective speak-up arrangements for whistle-blowers. A multi-case study on the role of responsiveness, trust and culture. London: ACCA Global, str. 13.

⁵² Kate Kenny, Wim Vandekerckhove a Marianna Fotaki. 2019. The Whistleblowing Guide, Speak-up Arrangements, Challenges and Best Practices. Hoboken: Wiley, str.: 108-117.

⁵³ Peter Roberts, A. J. Brown a Jane Olsen. 2011. Whistling While They Work: A good-practice guide for managing internal reporting of wrongdoing in public sector organisations. Canberra: ANU Press, str. 19-20.

Graf č. 11: Podiel organizácií, ktoré zaevidovali nejaké oznámenie za posledné 3 roky podľa počtu zamestnancov plniacich úlohu zodpovednej osoby (v %)



↕ Štatisticky významné rozdiely

Zdroj: Vlastný prieskum, odpovedalo 182 orgánov štátnej správy (iba tie, ktoré majú vlastnú zodpovednú osobu)
 Test: Pearson's Chi-Square Test of Independence; (Chi-Square = 16.482, Degrees of Freedom = 1, p = 0.00005)
 Znenie otázky: Koľko zamestnancov plní úlohy ZODPOVEDNEJ OSOBY podľa zákona č. 54/2019 Z. z. (zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti)?

Pre funkčný systém je dôležité pravidelné vzdelávanie zodpovedných osôb v agende.

Tretím faktorom, a zároveň aj zákonnou povinnosťou, je kompetentnosť zodpovednej osoby. Funkčnosť vnútorných systémov preto vyžaduje, aby zamestnanci, ktorí plnia funkciu zodpovednej osoby absolvovali s istou periodicitou ďalšie vzdelávanie. Z orgánov, ktoré mali určené vlastné zodpovedné osoby, len 27 percent zodpovedných osôb absolvovalo za posledné tri roky nejaké relevantné vzdelávanie. V inštitúciách, kde sa zodpovedné osoby vzdelávali v téme boja proti korupcii alebo whistleblowingu, zaevidovali mierne viac oznámení (viď graf č. 12). Podpora vzdelávania zodpovednej osoby tiež indikuje, že organizácia sa viacej zaujíma o funkčnosť vnútorných systémov oznamovania a dôvera aj frekvencia oznamovania je mierne častejšia.

Graf č. 12: Podiel organizácií, ktoré zaevidovali nejaké oznámenie za posledné 3 roky podľa vzdelávania zodpovedných osôb (v %)



↕ Štatisticky významné rozdiely

Zdroj: Vlastný prieskum, odpovedalo 182 orgánov štátnej správy (iba tie, ktoré majú vlastnú zodpovednú osobu)
 Test: Pearson's Chi-Square Test of Independence; (Chi-Square = 11.462, Degrees of Freedom = 1, p = 0.0007)
 Znenie otázky: Koľko zamestnancov plní úlohy ZODPOVEDNEJ OSOBY podľa zákona č. 54/2019 Z. z. (zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti)?

Na druhej strane nedostatočné zabezpečenie zdrojov pre zodpovedné osoby a malý rozsah dedikovaného pracovného času môže mať na funkčnosť systému, zamestnancov aj organizáciu negatívny dopad.⁵⁴ Problémy a výzvy s tým spojené sme indikovali aj v slovenskej štátnej správe. Viac v kapitole o zodpovedných osobách.

⁵⁴ Wim Vandekerckhove a kol., 2016, str.5.

Lahko dostupné a zrozumiteľné postupy a kanály prispievajú k funkčnosti systémov.

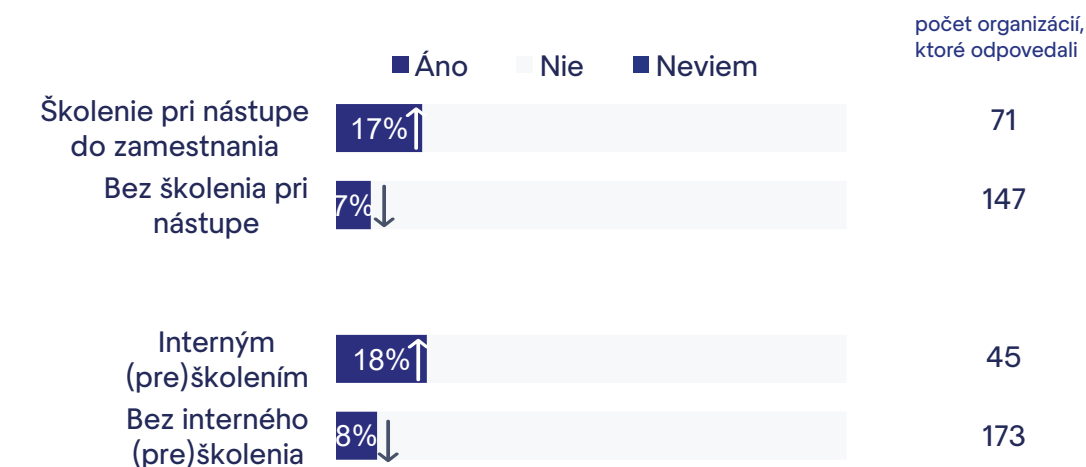
Medzi ďalšie faktory, ktoré vplývajú na funkčnosť whistleblowing systémov, patrí nastavenie a počet oznamovacích kanálov a spísaný proces pre zamestnancov ako postupovať v prípade, že chcú oznámiť nezákonnú činnosť. Vnútorné predpisy by mali byť pre zamestnancov ľahko dostupné a zrozumiteľné⁵⁵, mali by obsahovať aj informácie o tom, aké sú procesy pri ochrane oznamovateľov pred odvetnými opatreniami.

V štátnej správe na Slovensku takmer 70 percent inštitúcií ponúka zamestnancom štyri a viac kanálov, cez ktoré môžu podať oznámenie. Najčastejšie sú to e-mail a písomné oznámenie poštou na adresu sídla spoločnosti, tieto možnosti ponúka viac ako 90 percent orgánov. Pri počte ani type ponúkaných oznamovacích kanálov sa v štátnej správe neukazujú signifikantné rozdiely medzi organizáciami, ktoré oznámenia za ostatné 3 roky zaevidovali a tými, ktoré ešte nie.

Pravidelné vzdelávanie zamestnancov ako oznamovať a aké sú možnosti ochrany oznamovateľov je kľúčové.

Nemenej dôležité pre funkčné fungovanie vnútorných systémov oznamovania je aj vzdelávanie zamestnancov v téme oznamovania, možnostiach ochrany oznamovateľov a etickom nastavení samotnej organizácie. Potvrdilo sa, že školenia zamestnancov v tejto téme majú významný pozitívny dopad na výskyt oznámení.⁵⁶ Tréningy tak sú jedným z kľúčových faktorov, ktoré vplývajú na efektivitu interných systémov oznamovania.⁵⁷ Približne tretina inštitúcií v štátnej správe školí o možnostiach oznamovania a zodpovednej osobe pri nástupe do zamestnania, cca pätina uviedla, že zorganizovali pre zamestnancov špeciálne preškolenie. Orgány štátnej správy, ktoré využívajú školenia na informovanie zamestnancov o interných systémoch oznamovania a agende zodpovednej osoby aj zaevidovali za ostatné tri roky mierne viac oznámení.

Graf č. 13: Podiel organizácií, ktoré zaevidovali nejaké oznámenie za posledné 3 roky podľa typu školení zamestnancov. (v %)



↕ Štatisticky významné rozdiely

Zdroj: Vlastný prieskum, odpovedalo 218 orgánov štátnej správy (iba tie, ktoré majú vlastnú zodpovednú osobu a informovali zamestnancov)

Test: : Pearson's Chi-Square Test of Independence; Školenie pri nástupe do zamestnania (Chi-Square = 6.397, Degrees of Freedom = 1, p = 0.01), Interné (pre)školenie zamestnania (Chi-Square = 4.434, Degrees of Freedom = 1, p = 0.04)

Znenie otázky: Akým spôsobom boli zamestnanci informovaní o tom, kto je zodpovednou osobou podľa zákona č. 54/2019 Z. z.?

⁵⁵ Athanasia Karanou a Betina Vaz Bon. 2020. Whistleblowing: why and how to engage with your investee companies. London: PRI, str. 14.

⁵⁶ Pietro Previtali a Paola Cerchiello. 2022. Organizational Determinants of Whistleblowing. A Study of Italian Municipalities. Public Organization Review, 22, str. 903-918.

⁵⁷ Athanasia Karanou a Betina Vaz Bon. 2020. Whistleblowing: why and how to engage with your investee companies. London: PRI, str. 18.

Väčší podiel veľkých organizácií štátnej správy (nad 250 zamestnancov) zaznamenalo oznámenie v porovnaní so strednými a malými organizáciami. Okrem toho je v týchto organizáciách aj väčšia tendencia mať viacčlenné tímy ako zodpovedné osoby, ktoré aj absolvovali vzdelávanie; či realizovať formálnu spätnú väzbu na systém oznamovania. Veľkosť organizácie je teda faktor v pozadí, ktorí vplýva na niektoré zo zmiených faktorov. Ovplyvnené sú hlavne faktory veľkosť tímov vo funkcii zodpovednej osoby a ich vzdelávanie. Naopak realizácie školení a spätnej väzby sú faktory, ktoré štatisticky významne vplývajú na vyšší výskyt oznámení aj v podskupine len veľkých organizácií. V Prílohe 1 uvádzame tabuľky s testami štatistickej významnosti v podskupine veľkých organizácií.

Týchto sedem organizačných faktorov, ktoré sme popísali, sme v odbornej literatúre identifikovali ako významné pre zabezpečenie efektívne fungujúcich interných systémov oznamovania. Z kvantitatívneho prieskumu sme ich vybrali pre model, ktorý posúdi funkčnosť vnútorných mechanizmov oznamovania v jednotlivých orgánoch štátnej správy. Každému z týchto faktorov sme pridelili váhy. Jednotlivé faktory a ich váhy sú uvedené v Tabuľke č. 1.

Tabuľka č. 1: Faktory modelu pre posúdenie funkčnosti vnútorných mechanizmov oznamovania

	Názov faktora	váha
1	Zaevidovali oznámenie za posledné 3 roky	0,3
2	Zisťovanie spätnej väzby	0,1
3	Existencia troj- a viacčlenného tímu ZO	0,1
4	ZO absolvovala vzdelávanie	0,1
5	Ustanovenie štyroch a viac spôsobov oznamovania	0,1
6	Informovanie na internom (pre)školení	0,1
7	Informovanie na úvodnom školení	0,1

Za každé naplnenie niektorého z týchto organizačných faktorov získala inštitúcia body, ktoré potom tvorili výsledné skóre odhadovanej funkčnosti vnútorného systému oznamovania. Rozsah získaných bodov sme rozdelili do piatich kategórií podľa miery funkčnosti interných systémov. Vid' tabuľku č. 2. Najviac bodov získala organizácia, ak zaevidovala nejaké oznámenie za posledné tri roky, pretože samotný akt využitia interného systému je najväčším vyjadrením dôvery zamestnancov v riešenie daného podnetu. Vnútorné mechanizmy orgánov bez oznámení ale mohli byť považované za funkčné, ak naplnili aspoň štyri zo zvyšných šiestich faktorov. Naopak, ak organizácia s oznámením nenaplnila ani jedno zo zvyšných šiestich faktorov, bol jeho interný systém považovaný za pravdepodobne formálny. Kategória "hraničná hodnota funkčnosti" reprezentuje skóre, pri ktorom sme v odhade funkčnosti najviac rezervovaní. Organizácia vykazuje niektoré z organizačných faktorov, ktoré poukazujú na to, že sa oznamovaním aktívnejšie zaoberá, ale nie je ich až tak veľa.

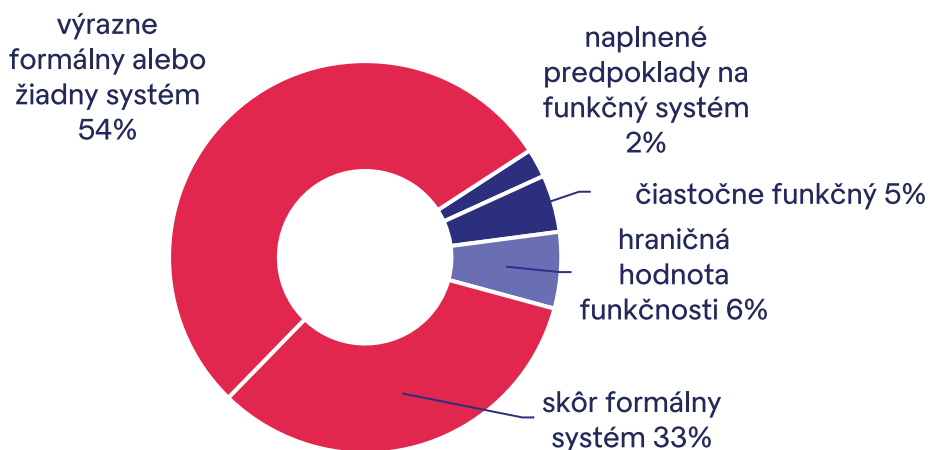
Tabuľka č. 2: Kategórie funkčnosti interných systémov podľa výsledného skóre

0,7 až 0,9 bodov	Naplnené predpoklady na funkčný systém
0,5 až 0,69 bodov	Čiastočne naplnené predpoklady na funkčný systém
0,4 až 0,49 bodov	Hraničná hodnota funkčnosti
0,2 až 0,39 bodov	Skôr formálny systém
0 až 0,19 bodov	Výrazne formálny alebo žiadny systém

Väčšina štátnych orgánov za tri roky neprijalo žiadne oznámenie a ani nevykazuje faktory indikujúce aktívnejšiu prácu pri podpore interného oznamovania.

Po aplikácii nášho modelu skutočnej funkčnosti interných systémov oznamovania nevyzerá situácia v orgánoch štátnej správy veľmi pozitívne. Väčšina inštitúcií disponuje skôr formálnymi ako funkčnými vnútornými systémami. Zo sledovaných organizačných faktorov organizácie najčastejšie naplňali faktor možnosť podať oznámenie štyrmi a viac kanálmi. Ostatné organizačné faktory, ktoré indikujú aktívnejšiu podporu whistleblowingu inštitúcie, vykazovali len málokedy.

Graf č. 14: Odhad funkčných a formálnych interných systémov oznamovania v orgánoch štátnej správy (v %)



Zdroj: Vlastný prieskum, odpovedalo 254 orgánov štátnej správy

Všetky organizácie, ktoré zaevidovali nejaké oznámenie, sa dostali aspoň do skupiny hranične funkčný systém oznamovania. Do skupiny inštitúcií, ktorých systémy oznamovania sme považovali za pravdepodobne funkčné, sa prepracovalo aj niekoľko organizácií bez oznámení, ktoré ale spĺňali viacej iných faktorov, ktoré indikujú, že sa boju proti korupcii a whistleblowingu zaoberajú aktívnejšie. Celkovo máme na Slovensku 13 percent organizácií štátnej správy, ktoré naplňajú aspoň niektoré princípy indikujúce funkčný interný systém oznamovania.

Hlavným limitom tohto modelu je rozsah dát, ktorý sme mali k dispozícii. Viaceré organizačné faktory spomenuté v literatúre sme nevedeli posudzovať, keďže sme také dáta nemali k dispozícii (nastavenie kultúry v organizácii, podpora riadenia, otvorená komunikácia, kvalita vypracovaných predpisov, dôveryhodnosť a pod.). Cieľom bolo udržať čas vyplňania dotazníka v primeranej miere, z tohto dôvodu sme niektoré faktory nevedeli adresovať. Ďalším limitom je, že sme dotazník cirkulovali medzi štatutármi orgánov štátnej správy, pričom samotný dotazník vyplňali oni, alebo dedikovaná zodpovedná osoba. Dotazník sme rozosielali s poučením, že jeho cieľom nie je kontrola, ale snaha zistiť reálnu situáciu na Slovensku. Odpovede aj napriek tomu môžu mať tendenciu deklaratívne vylepšovať splnenie povinnosti danej zákonom č. 54/2019 Z.z. Niektoré otázky neboli opytované, ak daná inštitúcia odpovedala, že nemá zavedený interný systém alebo určenú zodpovednú osobu. Pri podriadených organizáciách, ktoré využívajú zodpovednú osobu na ministerstvách, boli body za faktory číslo 3. a 4. prenesené aj na ne. Avšak ako naznačujú zistenia z kvalitatívnych rozhovorov, intenzita kontaktov týchto organizácií s príslušnou zodpovednou osobou sa javí skôr nedostatočne.

XII. Záver

V prípadoch, kedy existujúce mechanizmy kontroly v rámci organizácií zlyhávajú, oznamovatelia dokážu prispieť k lepšiemu fungovaniu štátnej správy. Whistleblowing je nástroj, ktorý dokáže do organizácie priniesť „dodatočnú zúčtovateľnosť“ a priniesť nápravu už uskutočnených previnení. Zároveň to však neznamená, že vytvorenie infraštruktúry pre oznamovanie vie nahradiť celkové etické nastavenie organizácie, ktoré by malo zabezpečiť, aby sa pochybenia nediali vôbec.⁵⁸ Napriek tomu existencia funkčných vnútorných mechanizmov oznamovania predstavuje pre organizácie štátnej správy zrejmy benefit, ktorý má potenciál napomôcť riadnemu fungovaniu jednotlivých organizácií.

Po prijatí legislatívy má nasledovať kontrola a vynucovanie

Naša analýza ukázala, že 87 percent orgánov štátnej správy deklaruje, že má vytvorené vnútorné mechanizmy oznamovania a po detailnejšom preskúmaní dát, ktoré sme získali v rámci nášho výskumu, sa dá konštatovať, že takmer 80 percent má v skutočnosti prijaté a zavedené aktuálne smernice o oznamovaní a 90 percent určené zodpovedné osoby za výkon povinností v súvislosti so správou týchto systémov. Tým pádom väčšina organizácií má naplnené formálne zákonné povinnosti. Napriek tomu sa ukázalo, že aj niekoľko rokov po vytvorení zákonnej povinnosti si ju niektoré organizácie stále nenaplnili. Prijatie legislatívy bez ďalšej kontroly jej dodržiavania a funkčných mechanizmov vynucovania je problematické a aj v otázke oznamovania si vyžaduje určitú inštitucionálnu kontrolu.

Kultúra nemlčania je v slovenskej štátnej správe stále nerozvinutá

Problémom v štátnej správe je skôr funkčnosť týchto vnútorných systémov, teda vybudovanie mechanizmov na oznamovanie, ktoré sú dôveryhodné, využívané a zároveň prijaté podnety sú riadne vyšetrované a prichádza k nápravným opatreniam. Náš výskum ukázal, že v rámci štátnej správy na Slovensku máme asi len 13 percent organizácií, ktoré naplňajú aspoň niektoré princípy indikujúce funkčný interný systém oznamovania. Za západnými krajinami taktiež zaostávame aj v miere oznamovania. V roku 2021 v rámci štátnej správy na Slovensku bolo uskutočnených len 0,45 oznámení na 1000 zamestnancov. Predpokladáme, že prevalencia nekalých praktík nie je na Slovensku významne nižšia ako v iných krajinách a tento nízky počet oznámení skôr naznačuje, že previnenia sú stále skôr nenahlasované.

Príležitosťou je aj sfunkčnenie fungovania systémov u podriadených organizácií a lepšia koordinácia tejto agendy na úrovni podriadená organizácia a ministerstvo. Zároveň zodpovedné osoby, ktoré s oznámeniami pracujú, čelia viacerým problémom – nedostatok pracovného času vyčleneného na agendu oznamovania, problémy s dostatočnou kvalifikáciou, nezávislým postavením, ale aj evidenciou a prešetrovaním oznámení.

Z toho vyplýva, že sfunkčňovanie systémov oznamovania predstavuje stále pre štátnu správu na Slovensku výzvu. Predchádzajúci prieskum ukázal, že whistlebloweri sú na Slovensku v súčasnosti vnímaní pozitívne⁵⁹, a preto je potrebné túto šancu v súčinnosti s organizáciami a ich zodpovednými osobami využiť.

⁵⁸ Jos. 1991. str. 113.

⁵⁹ Martin Kovanič a Ludmila Chovancová. 2022. Verejná mienka je na strane whistleblowerov: Vplyv socio-ekonomických faktorov na vnímanie whistleblowingu na Slovensku. Komentár 1/2022. Bratislava: Úrad na ochranu oznamovateľov.

XIII. Návrhy na zlepšenie

Analýza ukázala veľké rozdiely medzi zriadením interných systémov oznamovania a ich skutočnou funkčnosťou. Aktivity Úradu na ochranu oznamovateľov by v najbližšom období mali smerovať najmä na odstraňovanie nedostatkov a na presvedčanie organizácií, že **vnútorné systémy oznamovania nemajú byť len formálne „odfajknutá“ povinnosť**, ale živý a efektívny mechanizmus na zlepšovanie organizácie. Je preto potrebné, aby si inštitúcie začali budovať dôveru zamestnancov k týmto systémom. Etická kultúra, transparentná komunikácia organizácie a podpora na všetkých stupňoch riadenia sú dôležitými organizačnými faktormi, ktoré vplyvajú na funkčnosť mechanizmov oznamovania.⁶⁰ Pre orgány štátnej správy nestačí len zriadiť špecializovanú e-mailovú adresu a spísať vnútorný predpis. Bez aktívnejšej práce zo strany organizácie nebudú zamestnanci tieto systémy využívať.

Vzdelávanie a tréning zamestnancov o tom, ako postupovať pri oznámení a aké sú možnosti ochrany pred odvetnými opatreniami, je ďalším z dôležitých nástrojov, ako sfunkčniť systémy oznamovania. V orgánoch štátnej správy ale neprebiehajú takéto školenia dostatočne, preto je pre ne dôležité zaviesť ich do praxe.

Úrad taktiež potrebuje **podporiť vzdelávanie zodpovedných osôb**. Aktivity by mali smerovať hlavne smerom na usmerňovanie v metodických otázkach⁶¹ (čo je to oznámenie o protispoločenskej činnosti, náležitosti evidencie a pod.), výmeny znalostí a skúseností (príklady best practice, workshopy, školenia) a podpory v otázkach, ktoré vychádzajú z praxe (napríklad vytvorenie kontaktného bodu pre metodické otázky, podpora pri tvorbe ich školení zamestnancov, pravidelne informovanie o vývoji v oblasti aktivít úradu, legislatívnych zmien). Úrad už začal so zasielaním pravidelného newsletteru, ktorý by mal pokryť niektoré zo spomenutých bodov.

Dôležitou témou zostáva aj otázka právomocí zodpovedných osôb pri prešetrovaní a ich funkčného nastavenia. S tým súvisí aj otázka **ochrany zodpovedných osôb pred odvetnými opatreniami**, ktoré sa môžu vyskytnúť v rámci organizácií s nižšími etickými štandardami.

Náš výskum tiež identifikoval, že nastavenie vnútorných mechanizmov oznamovania cez nadriadenú organizáciu je zväčša iba formálne. Samotný zákon nedefinuje okrem formálnych náležitostí (predpis, určenie zodpovednej osoby) žiadne ďalšie povinnosti vyplývajúce z takéhoto nastavenia. V jednotlivých rezortoch stále ostáva relatívne veľký priestor na zlepšenie komunikácie medzi nadriadenými orgánmi a podriadenými organizáciami, ktoré sú zahrnuté v ich vnútorných systémoch oznamovania. Úrad na ochranu oznamovateľov bude musieť túto problematiku adresovať napríklad aj cez **rozvoj spolupráce so strategickými rezortami**, možnosťou je aj úprava legislatívy.

Zároveň stále existuje až pätina orgánov, ktorá ani po siedmych rokoch, odkedy vznikla zákonná povinnosť, nemá správne zavedené interné systémy oznamovania. Úrad na ochranu oznamovateľov by sa mal zamerať aj na **kontrolu dodržiavania zákonných povinností a ďalšie zvyšovanie povedomia**, kto má zo zákona povinnosť mať nastavené interné systémy oznamovania. Úlohu by pri tom mala zohrať plánovaná mediálna kampaň. Samotný prieskum medzi orgánmi splnil sčasti aj takúto informačnú úlohu, štyri percentá organizácií prijali predpis upravujúci interné oznamovanie počas terénneho zberu odpovedí. Ďalšie minimálne dve organizácie po zbere kontaktovali úrad so zámerom získania usmernenia pri jeho nastavovaní. Úrad na ochranu oznamovateľov plánuje realizovať obdobný prieskum aj v ďalších častiach štátnej a verejnej správy, pričom posilní aspekt zvyšovania povedomia o tejto problematike.

⁶⁰ Peter Roberts, A. J. Brown a Jane Olsen, 2011, str. 17-26.

⁶¹ Úrad v rámci svojej činnosti vydal už tri metodické usmernenia pre zodpovedné osoby. Tie sa dajú nájsť na: <https://www.oznamovatelia.sk/metodika/>

Zoznam literatúry

- Brown, A. J., Wim Vandekerckhove a Suelette Dreyfus. 2014. "The Relationship between Transparency, Whistleblowing, and Public Trust." In: *Research Handbook on Transparency*, (ed.) Padideh Ala'i a Robert G. Vaughn. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, str. 30-58.
- Cassematis, Peter G. a Richard Wortley. 2013. Prediction of Whistleblowing or Non-reporting Observation: The Role of Personal and Situational Factors. *Journal of Business Ethics*, 117, str. 615–634.
- Ceva, Emanuela a Michele Bocchiola. 2018. *Is Whistleblowing a Duty?* Cambridge, UK: Polity Press.
- Cho, Yoon Jik a Hyun Jin Song. 2015. Determinants of Whistleblowing Within Government Agencies. *Public Personnel Management*, 44(4), str. 450-472.
- Chordiya, Rashmi, Meghna Sabharwal, Jeannine E. Relly a Evan M. Berman. 2020. Organizational protection for whistleblowers: a cross-national study. *Public Management Review*, 22(4), str. 527-552.
- Compliance Line. 2018. *What does your reporting rate say about your company?* Dostupné na: <https://compliance.com/wp-content/uploads/2019/01/Call-Volume-and-Benchmarks-201810.pdf>
- Culiberg, Barbara a Katarina Katja Mihelic. 2017. The Evolution of Whistleblowing Studies: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Business Ethics*, 146(4), str. 787-803.
- Dalton, Derek a Robin R. Radtke. 2013. The Joint Effects of Machiavellianism and Ethical Environment on Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics*, 117(1), str. 153-172.
- Dworkin, Terry M. a Melissa S. Baucus. 1998. Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes. *Journal of Business Ethics*, 17, str. 1281-1298.
- Gao, Lei a Alisa G. Brink. 2017. Whistleblowing studies in accounting research: A review of experimental studies on the determinants of whistleblowing. *Journal of Accounting Literature*, 38, str. 1-13.
- Gerson, Kathleen a Sarah Damaske. 2020. *The Science and Art of Interviewing*. Oxford: Oxford University Press.
- Jeon, So Hee. 2017. Where to report wrongdoings? Exploring the determinants of internal versus external whistleblowing. *International Review of Public Administration*, 22(2), str. 153-171.
- Jos, Philip H. 1991. The Nature and Limits of the Whistleblower's Contribution to Administrative Responsibility. *The American Review of Public Administration*, 21(2), str. 105-118.
- Kang, Minsung M. 2022. Whistleblowing in the Public Sector: A Systematic Literature Review. *Review of Public Personnel Administration*. Online first, <https://doi.org/10.1177/0734371X221078784>
- Kaptein, Muel. 2011. From Inaction to External Whistleblowing: The Influence of the Ethical Culture of Organizations on Employee Responses to Observed Wrongdoing. *Journal of Business Ethics*, 98(3), str. 513–530.
- Karananou, Athanasia a Betina Vaz Bon. 2020. *Whistleblowing: why and how to engage with your investee companies*. London: PRI.
- Kenny, Kate, Wim Vandekerckhove a Marianna Fotaki. 2019. *The Whistleblowing Guide, Speak-up Arrangements, Challenges and Best Practices*. Hoboken: Wiley.
- Kovanič, Martin a Ľudmila Chovancová. 2022. Verejná mienka je na strane whistleblowerov: Vplyv socio-ekonomických faktorov na vnímanie whistleblowingu na Slovensku. Komentár 1/2022. Bratislava: Úrad na ochranu oznamovateľov.
- Lewis, David, A. J. Brown a Richard Moberly. 2014. "Whistle-Blowing, Its Importance and the State of the Research." In: *International Handbook on Whistleblowing Research*, (eds.) A. J. Brown, David Lewis, Richard Moberly a Wim Vandekerckhove. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, str. 1–34.

- Lewis, David a Wim Vandekerckhove. 2011. "Introduction." In: *Whistleblowing and Democratic Values*, (ed.) David Lewis a Wim Vandekerckhove. Glasgow: International Whistleblowing Research Network, str. 4-8.
- Maxwell, Joseph A. a Diane M. Loomis. 2003. Mixed methods design: An alternative approach. In: *Handbook of Mixed Methods in Social & Behavioral Research*, (ed.) Abbas Tashakkori, Charles Teddlie a Charles B. Teddlie. London: Sage, str. 241-272.
- Mesmer-Magnus, Jessica R. a Chockalingam Viswesvaran. 2005. Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation. *Journal of Business Ethics*, 62, str. 277-295.
- Miceli, Marcia P. a Janet P. Naer. 2002. What makes whistle-blowers effective? Three field studies. *Human Relations*, 55(4), str. 475-476.
- Miceli, Marcia P., Janet P. Naer a Terry M. Dworkin. 2008. *Whistle-Blowing in Organizations*. New York: Routledge.
- Mičudová, Tatiana. 2019. *Zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer.
- Mrowiec, Dawid. 2022. Factors influencing internal whistleblowing. A systematic review of the literature, *Journal of Economics and Management*, 44(1), str. 142-186.
- Naer, Janet P. a Marcia P. Miceli. 2016. After the wrongdoing: What managers should know about whistleblowing. *Business Horizons*, 59(1), str. 107-108.
- Olsen, Jane. 2014. Reporting versus inaction: How much of there what explains the differences and what to measure. In: *International Handbook on Whistleblowing Research*, (ed.) A.J. Brown, David Lewis, Richard Moberly a Wim Vandekerckhove. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, str. 177-206.
- Park, Heungsik, Wim Vandekerckhove, Jaeil Lee a Joowon Jeong. 2020. Laddered Motivations of External Whistleblowers: The Truth About Attributes, Consequences, and Values. *Journal of Business Ethics*, 165, str. 565-578.
- Penman, Carrie, Ian Painter a Andrew Burt. 2021. *Regional Whistleblowing Hotline Benchmark Report 2021*. Lake Oswego: NAVEX Global.
- Previtali, Pietro a Paola Cerchiello. 2021. Organizational Determinants of Whistleblowing. A Study of Italian Municipalities. *Public Organization Review*. Online first. <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00554-0>.
- Rehg, Michael T., Marcia P. Miceli, Janet P. Naer a James R. Van Scotter. 2008. Antecedents and Outcomes of Retaliation Against Whistleblowers: Gender Differences and Power Relationships. *Organization Science*, 19(2), str. 221-240.
- Roberts, Peter. 2014. Motivations for whistleblowing: Personal, private and public interests. In: *International Handbook on Whistleblowing Research*, (ed.) A.J. Brown, David Lewis, Richard Moberly a Wim Vandekerckhove. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, str. 207-229.
- Roberts, Peter, A. J. Brown a Jane Olsen. 2011. *Whistling While They Work: A good-practice guide for managing internal reporting of wrongdoing in public sector organisations*. Canberra: ANU Press.
- Stubben, Stephen R. a Kyle T. Welch. 2020. Evidence on the Use and Efficacy of Internal Whistleblowing Systems. *Journal of Accounting Research*, 58(2), str. 473-518.
- Taylor, Jeannette. 2018. Internal Whistle-Blowing in the Public Service: A Matter of Trust. *Public Administration Review*, 78(5), 717-726.
- Vandekerckhove, Wim, Marianna Fotaki, Kate Kenny, Ide J. Humanito a Didem Kaya. 2016. *Effective speak-up arrangements for whistle-blowers. A multi-case study on the role of responsiveness, trust and culture*. London: ACCA Global.
- Whistleblowing Benchmark Report 2022. Sunderland: Safecall. Dostupné na: <https://www.safecall.co.uk/media/rxvpxwuu/safecall-whistleblowing-benchmark-report-2022.pdf>

Príloha 1

Tabuľky: Faktory podľa veľkosti organizácie

T1: Zaevidovanie oznámenia za posledné 3 roky podľa veľkosti organizácie

Stĺpcové percentá	menej ako 5	5 až 49 zam.	50 až 249 zam.	viac ako 250	Total
Áno, zaevidovali	0%	2% ↓ $\chi^2 = 6.389, p = 0.01$	5%	19% ↑ $\chi^2 = 16.411, p = 0.00005$	9%
Nie, nezaevidovali	100%	98% ↑ $\chi^2 = 6.788, p = 0.009$	95%	81% ↓ $\chi^2 = 18.085, p = 0.00002$	91%
Veľkosť vzorky	4	65	91	94	254

T2: Zisťovanie spätnej väzby podľa veľkosti organizácie

Stĺpcové percentá	menej ako 5	5 až 49 zam.	50 až 249 zam.	viac ako 250	Total
Áno, formálne	0%	2%	5%	14% ↑ $\chi^2 = 8.054, p = 0.005$	8%
Bez formálnej spätnej väzby	100%	98%	95%	86% ↓ $\chi^2 = 8.054, p = 0.005$	92%
Veľkosť vzorky	1	51	79	90	221

T3: Veľkosť tímu ZO podľa veľkosti organizácie

Stĺpcové percentá	menej ako 5	5 až 49 zam.	50 až 249 zam.	viac ako 250	Total
Bez ZO	75% ↑ $\chi^2 = 4.355, p = 0.04$	60% ↑ $\chi^2 = 43.092, p < 0.000001$	15% ↓ $\chi^2 = 11.73, p = 0.0006$	17% ↓ $\chi^2 = 9.423, p = 0.002$	28%
Jeden zam.	25%	32% ↓ $\chi^2 = 18.373, p < 0.00002$	76% ↑ $\chi^2 = 24.576, p < 0.000001$	52%	55%
Dvaja zam.	0%	5%	3%	12% ↑ $\chi^2 = 5.996, p = 0.01$	7%
Tri a viac zam.	0%	3% ↓ $\chi^2 = 4.506, p = 0.03$	5%	19% ↑ $\chi^2 = 14.565, p = 0.0001$	10%
Veľkosť vzorky	4	65	91	94	254

T4: ZO absolvovala vzdelávanie podľa veľkosti organizácie

Stĺpcové percentá	menej ako 5	5 až 49 zam.	50 až 249 zam.	viac ako 250	Total
Áno	0%	5% ↓ $\chi^2 = 12.548, p = 0.0004$	21%	30% ↑ $\chi^2 = 9.633, p = 0.002$	20%
Nie	25%	35% ↓ $\chi^2 = 9.625, p = 0.002$	64% ↑ $\chi^2 = 7.867, p = 0.005$	53%	52%
Bez ZO	75% ↑ $\chi^2 = 4.355, p = 0.04$	60% ↑ $\chi^2 = 43.092, p < 0.000001$	15% ↓ $\chi^2 = 11.73, p = 0.0006$	17% ↓ $\chi^2 = 9.423, p = 0.002$	28%
Veľkosť vzorky	4	65	91	94	254

T5: Počet kanálov oznamovania podľa veľkosti organizácie

Stĺpcové percentá	menej ako 5	5 až 49 zam.	50 až 249 zam.	viac ako 250	Total
1 kanál	25% ↑ $\chi^2 = 5.474, p = 0.02$	8% ↑ $\chi^2 = 4.4, p = 0.04$	3%	0% ↓ $\chi^2 = 5.482, p = 0.02$	4%
2 až 3 kanály	25%	49% ↑ $\chi^2 = 20.551, p = 0.000006$	15% ↓ $\chi^2 = 10.528, p = 0.001$	24%	28%
4 a viac	50%	43% ↓ $\chi^2 = 27.178, p < 0.000001$	81% ↑ $\chi^2 = 10.21, p = 0.001$	76%	69%
Veľkosť vzorky	4	65	91	94	254

T6: Informovanie na internom (pre)školení podľa veľkosti organizácie

Stĺpcové percentá	menej ako 5	5 až 49 zam.	50 až 249 zam.	viac ako 250	Total
Školením pri nástupe do zamestnania	0%	28%	29%	29%	28%
Bez školenia	100%	72%	71%	71%	72%
Veľkosť vzorky	4	65	91	94	254

T7: Informovanie na úvodnom školení podľa veľkosti organizácie

Stĺpcové percentá	menej ako 5	5 až 49 zam.	50 až 249 zam.	viac ako 250	Total
Interným (pre)školením	0%	25%	18%	14%	18%
Bez školenia	100%	75%	82%	86%	82%
Veľkosť vzorky	4	65	91	94	254

Tabuľky: Vplyv faktorov v podskupine veľkých organizácií (nad 250 zamestnancov)

T2.2: Zaevidovanie oznámenia za posledné 3 roky podľa toho či si organizácie zisťovali spätnú väzbu ~ veľké organizácie

Riadkové percentá	Áno, zaevidovali	Nie, nezaevidovali	Nevie	Veľkosť vzorky
Áno, formálna spätná väzba	54% ↑ $X^2 = 12,119, p = 0,0005$	46% ↓ $X^2 = 10,879, p = 0,001$	0%	13
Bez formálnej spätnej väzby	13% ↓ $X^2 = 12,119, p = 0,0005$	86% ↑ $X^2 = 10,879, p = 0,001$	1%	77
Veľké organizácie spolu	19%	80%	1%	90

T2.3: Zaevidovanie oznámenia za posledné 3 roky podľa veľkosti tímu ZO ~ veľké organizácie

Riadkové percentá	Áno, zaevidovali	Nie, nezaevidovali	Nevie	Veľkosť vzorky
Bez ZO	19%	81%	0%	16
Jeden zam.	16%	82%	2%	49
Dvaja zam.	9%	91%	0%	11
Traja zam.	33%	67%	0%	18
Veľké organizácie spolu	19%	80%	1%	94

T2.4: Zaevidovanie oznámenia za posledné 3 roky podľa toho či ZO absolvovala vzdelávanie ~ veľké organizácie

Riadkové percentá	Áno, zaevidovali	Nie, nezaevidovali	Nevie	Veľkosť vzorky
Bez ZO	19%	81%	0%	16
Áno, absolvovala vzdel.	29%	71%	0%	28
Nie, neabsolvovala vzdel.	14%	84%	2%	50
Veľké organizácie spolu	19%	80%	1%	94

T2.5: Zaevidovanie oznámenia za posledné 3 roky podľa počtu spôsobov oznamovania ~ veľké organizácie

Riadkové percentá	Áno, zaevidovali	Nie, nezaevidovali	Nevie	Veľkosť vzorky
Jeden kanál	NA	NA	NA	0
2 až 3 kanály.	22%	78%	0%	23
4 a viac kanálov.	18%	80%	1%	71
Veľké organizácie spolu	19%	80%	1%	94

T2.6: Zaevidovanie oznámenia za posledné 3 roky podľa informovanie na internom (pre)školení ~ veľké organizácie

Riadkové percentá	Áno, zaevidovali	Nie, nezaevidovali	Nevie	Veľkosť vzorky
Školením pri nástupe do zamestnania	30%	67% ↓ $X^2 = 4,044, p = 0,04$	4%	27
Bez školenia	15%	85% ↑ $X^2 = 4,044, p = 0,04$	0%	67
Veľké organizácie spolu	19%	80%	1%	94

T2.7: Zaevidovanie oznámenia za posledné 3 roky podľa informovanie na úvodnom školení ~ veľké organizácie

Riadkové percentá	Áno, zaevidovali	Nie, nezaevidovali	Nevie	Veľkosť vzorky
Interným (pre)školením	46% ↑ $X^2 = 7.106, p = 0.008$	54% ↓ $X^2 = 6.295, p = 0.01$	0%	13
Bez školenia	15% ↓ $X^2 = 7.106, p = 0.008$	84% ↑ $X^2 = 6.295, p = 0.01$	1%	81
Veľké organizácie spolu	19%	80%	1%	94

Úrad na ochranu oznamovateľov
Námestie slobody 29
811 06 Bratislava



ÚOO

ÚRAD NA OCHRANU
OZNAMOVATEĽOV