

Nezávislý hodnotiaci mechanizmus (IRM): Slovensko – Správa o príprave a tvorbe akčného plánu na roky 2017 – 2019

Mária Žuffová, Nezávislá výskumníčka

Obsah

Zhrnutie: Slovensko	2
I. Úvod	5
II. Kontext otvoreného vládnutia na Slovensku	6
III. Líderstvo a mnohostranný proces	10
IV. Záväzky	16
1. Otvorené dáta: analýzy, legislatíva a vzdelávanie	19
2. Aktualizovanie, zverejňovanie a propagácia datasetov	24
3. Ďalšie kroky k otvorenosti dát	28
4. Otvorené API	31
5. Otvorený softvér	34
6. Portál s dátami o využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov a ďalších dotačných schém	37
7. Centrálny register zmlúv	39
8. Repozitáre pre vzdelávacie zdroje a otvorené výstupy vedy	41
9. Propagácia a zabezpečenie používania otvorených licencií Creative Commons	45
10. Zvyšovanie povedomia o otvorených vzdelávacích zdrojoch a o otvorenom prístupe k výsledkom vedy	49
11. Otvorený prístup k výsledkom vedy a výskumu (<i>open access</i>)	52
12. Participatívna tvorba verejných politík	55
13. Zvyšovanie povedomia o participatívnej tvorbe verejných politík	60
14. Zlepšenia v súdnictve	63
15. Zlepšenia v prokuratúre	66
16. Zvyšovanie povedomia verejnosti o zákone o oznamovateľoch	69
17. Koordinácia Iniciatívy pre otvorené vládnutie a ďalšie kroky	71
V. Všeobecné odporúčania	73
VI. Metodika a zdroje	77
Príloha č. I. Prehľad výsledkov Slovenska počas tvorby akčného plánu	80



Zhrnutie: Slovensko

Tretí akčný plán Slovenska sa zameriava na agendu otvorených dát vo viacerých oblastiach politiky. Proces tvorby akčného plánu bol otvorený a poskytoval príležitosti zapojiť sa rôznym zástupcom občianskej spoločnosti. Sformalizovanie spoločenstva zainteresovaných aktérov by mohlo byť prínosom pre tvorbu a implementáciu ďalšieho akčného plánu. Ďalší akčný plán by mohol obsahovať menší počet záväzkov, zato však ambicióznejších a s jasnými prepojeniami na riešenie systémovej korupcie.

Iniciatíva pre otvorené vládnutie (*Open Government Partnership*) (ďalej len Iniciatíva) je globálne partnerstvo spájajúce vládnych reformátorov a lídrov občianskej spoločnosti s cieľom vytvárať akčné plány, vďaka ktorým budú vlády otvorenejšie, prístupnejšie a zodpovednejšie. Všetky akčné plány monitoruje Nezávislý hodnotiaci mechanizmus (*Independent Reporting Mechanism*) Iniciatívy, aby sa zabezpečilo dodržiavanie záväzkov zo strany vlád. Slovensko sa pridalo k Iniciatíve pre otvorené vládnutie v roku 2011 a zrealizovalo dva akčné plány. Táto správa hodnotí prípravu a tvorbu tretieho akčného plánu SR.

Celkový prehľad akčného plánu

Akčný plán Slovenska na roky 2017 – 2019 sa pripravoval a tvoril pred obdobím politického prechodu, v ktorom premiér Róbert Fico v marci 2018 s celým kabinetom podal demisiu. Pred touto politickou krízou Slovensko urobilo niekoľko významných krokov smerujúcich k otváraniu vládnutia. Slovenský parlament prijal v októbri 2016 zákon o registri partnerov verejného sektora, ktorý nahradil pôvodný register registrom s rozšírenou pôsobnosťou prekračujúcou rámec verejného obstarávania. Rastúci počet otvorených dát navyše prispel k lepšiemu prístupu k informáciám. Vražda investigatívneho novinára, ktorý písal o politickej korupcii, viedla k početným politickým rezignáciám a do popredia občianskeho aktivizmu priniesla tému protikorupčných opatrení aj slobody tlače.

Proces tvorby akčného plánu bol otvorený a inkluzívny, možnosť zapojiť sa ponúkal nielen zástupcom občianskej spoločnosti, ale aj orgánom verejnej správy. Konzultácie prebehli najmä v troch tematických pracovných skupinách, ktoré sa navzájom líšili svojím zložením aj frekvenciou stretnutí. Každá skupina mala iné tematické zameranie: otvorené vzdelávanie a otvorený prístup k výsledkom vedy, participatívna tvorba verejných politik, súdnictvo a prokuratúra. Štvrtá tematická skupina sa zameriavala na otvorené dáta,

Tabuľka č. 1. Základné fakty o členstve Slovenska

Člen Iniciatívy od: 2011
Hodnotený akčný plán: 3 (2017 – 2019)
Typ správy: správa o príprave a tvorbe akčného plánu
Počet záväzkov: 68

Tvorba akčného plánu

Existuje spoločenstvo zainteresovaných aktérov: áno
Miera účasti verejnosti: spolupráca / spolupráca
Konalo Slovensko v rozpore s procesmi Iniciatívy: nie

Príprava akčného plánu

Záväzky relevantné pre hodnoty Iniciatívy	61 (90%)
Záväzky s potenciálne zásadným dosahom	1 (1%)

Implementácia akčného plánu

Výnimočné záväzky označené hviezdíčkom: neapl.
Dokončené: neapl.
Záväzky zásadne prispeli k otvorenému vládnutiu*: neapl.
Záväzky mimoriadne prispeli k otvorenému vládnutiu*: neapl.

ale účasť v nej nebola taká otvorená ako v ostatných troch skupinách. Štátni úradníci sa popri tom stretávali aj v osobitnej špecializovanej pracovnej skupine, ktorá koordinovala implementáciu akčného plánu. Štátni úradníci a zástupcovia občianskej spoločnosti hodnotia spoluprácu s Úradom splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ďalej len ÚSV ROS), ktorý zodpovedá za koordináciu záväzkov Iniciatívy, ako vynikajúcu, a to aj napriek skutočnosti, že ich mechanizmy nie sú navzájom previazané.

ÚSV ROS vytvoril nové informačné kanály a príležitosti pre širšie zapojenie sa verejnosti, ktorú pravidelne informuje aj prostredníctvom oficiálneho webu a sociálnych médií. K širšiemu konzultačnému procesu prispelo aj zorganizovanie troch workshopov, ktoré sa konali v rôznych regiónoch. Spätná väzba z týchto workshopov sa premietla do viacerých záväzkov vo finálnej verzii akčného plánu (napr. do záväzkov č. 60 a 61 o analýze disciplinárnych a výberových konaní na prokurátorov). Napriek otvorenému a transparentnému procesu tvorby akčného plánu by zlepšeniu dialógu medzi vládou a občianskou spoločnosťou mohlo napomôcť vytvorenie formalizovaného spoločenstva zainteresovaných aktérov, ktoré dnes na Slovensku chýba.

Podobne ako predchádzajúci akčný plán, aj tretí akčný plán sa zameril na štyri hlavné témy: otvorené dáta, API a softvér; otvorené vzdelávanie a výskum; participatívna tvorba verejných politik; a otvorené súdnictvo a prokuratúra. Akčný plán síce obsahuje 68 záväzkov, no len tri z nich by mohli mať zásadný vplyv. Mnohé sú len technického rázu a predstavujú iba malé zlepšenia v príslušnej oblasti. Bolo by užitočné, aby ďalší akčný plán obsahoval menej ambicióznějších záväzkov, zato však so zásadnejším dosahom.

Tabuľka č. 2: Významné záväzky

Popis záväzku	Ďalšie kroky	Stav na konci implementačného cyklu
15. Sprístupniť najžiadanejšie verejne dostupné aplikačné programové rozhrania (API) na základe výsledkov prieskumu dopytu verejnosti.	Potenciálne zásadný záväzok stavia na prioritizácii aplikačných programových rozhraní (API) na základe výsledkov prieskumu dopytu verejnosti, čo by mohlo potenciálne zlepšiť prístup k dôležitým dátam, napr. katastrálnym dátam.	<i>Poznámka: Bude vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.</i>
52. Vypracovať odporúčania pre zakotvenie participatívnych procesov do organizačných procesov.	Tento záväzok by mohol priniesť konzistentnejší prístup k participatívnym procesom vo všetkých orgánoch verejnej správy a väčšiu predvídateľnosť konzultačných postupov. Odborná príprava štátnych úradníkov a príklady dobrej praxe by mohli pomôcť inštitucionalizovať odporúčania.	<i>Poznámka: Bude vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.</i>
57. Participatívnym spôsobom pripraviť návrh legislatívnych zmien, ktorými sa zabezpečí vyššia verejná kontrola výberu predsedov súdov, sudcov a justičných zamestnancov.	Tento záväzok môže potenciálne zvýšiť verejnú kontrolu výberových konaní sudcov. Ak by bol realizovaný participatívnym spôsobom, mohol by výrazne zmeniť súčasnú prax.	<i>Poznámka: Bude vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.</i>

Odporúčania

Návrh a vytvorenie ďalšieho akčného plánu by mali vychádzať z odporúčaní Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu.

Tabuľka č. 3: Päť kľúčových odporúčaní Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu

Zriadiť formálne spoločenstvo zainteresovaných aktérov, ktoré bude zahŕňať štátnych úradníkov a zástupcov občianskej spoločnosti.
Zahrnúť do ďalšieho akčného plánu cielenejšie a ambicióznejšie záväzky.
Zabezpečiť, aby boli navrhované záväzky spoluvytvárané orgánmi štátnej správy zodpovednými za ich implementáciu a splnenie.
Sústrediť úsilie na už existujúce platformy a iniciatívy a zabrániť duplicitám.
Zamerať sa na zlepšenie kľúčových nástrojov transparentnosti vrátane zlepšenia zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ale najmä jeho aplikačnej praxe.

O AUTORKE

Mária Žuffová je doktorandka na Katedre politológie a verejnej politiky na University of Strathclyde v Glasgowe. Vo svojom výskume sa zaoberá prístupom k informáciám, otvorenými dátami a ich využívaním novinármi.

Cieľom **Iniciatívy pre otvorené vládnutie (OGP)** je povzbudiť členské štáty k prijímaniu konkrétnych záväzkov v oblasti transparentnosti, boja proti korupcii, podpory občianskej participácie a využívania nových technológií a inovácií pre lepšie spravovanie vecí verejných. Nezávislý hodnotiaci mechanizmus Iniciatívy hodnotí tvorbu a implementáciu akčných plánov s cieľom podporiť dialóg medzi rôznymi aktérmi a zlepšiť vyvodzovanie politickej zodpovednosti.



I. Úvod

Iniciatíva pre otvorené vládnutie (*Open Government Partnership*) je globálne partnerstvo, ktoré spája vládnych reformátorov a lídrov občianskej spoločnosti pri tvorbe akčných plánov, vďaka ktorým budú vlády otvorenejšie, prístupnejšie a zodpovednejšie. Záväzky akčného plánu môžu vychádzať z existujúcich snáh identifikovať nové kroky na dokončenie už prebiehajúcich reforiem alebo z podnetu iniciovať opatrenia v úplne novej oblasti. Nezávislý hodnotiaci mechanizmus Iniciatívy (*Independent Reporting Mechanism*) monitoruje všetky akčné plány s cieľom zabezpečiť, aby vlády dodržiavali záväzky. Predstavitelia občianskej spoločnosti a vlády využívajú hodnotiace správy na reflexiu nad výsledkami a vplyvom prijatých opatrení na životy ľudí.

Slovensko sa pripojilo k Iniciatíve pre otvorené vládnutie v roku 2011. Táto správa sa zameriava na prípravu a tvorbu tretieho akčného plánu Slovenska na roky 2017 – 2019.

Nezávislý hodnotiaci mechanizmus Iniciatívy pre otvorené vládnutie na Slovensku spolupracuje s Máriou Žuffovou, ktorá je autorkou tejto správy. Cieľom Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu je informovať o prebiehajúcom dialógu zameranom na tvorbu a implementáciu budúcich záväzkov. Detailný popis metodiky Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu je k dispozícii na stránke

<https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Kontext otvoreného vládnutia na Slovensku

Tretí akčný plán Slovenska obsahuje 68 záväzkov, najmä technického rázu. Veľká časť záväzkov sa síce zameriava na otvorené dáta a viaceré majú za cieľ zvýšiť transparentnosť súdnictva, no akčný plán plne nezachytil významné protikorupčné opatrenia v krajine.

Slovensko je parlamentná demokracia a Freedom House ho dlhodobo zaraďuje medzi slobodné krajiny.¹² V jeho poslednom rebríčku sa Slovensko v rámci Vyšehradskej štvorky (ďalej len V4) umiestnilo na druhom mieste, hneď za Českou republikou.³ Všetky krajiny V4, s výnimkou Maďarska, sú považované na konsolidované demokracie.

Slovensko spĺňa kritériá oprávnenosti členstva v Iniciatíve pre otvorené vládnutie. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám č. 211/2000 Z. z. ukladá širokej škále orgánov verejnej správy povinnosť sprístupňovať informácie, ktorými disponujú. Lehoty na odpovedanie (osem pracovných dní) sú v porovnaní s inými krajinami relatívne krátke. Jedným z hlavných nedostatkov súčasnej legislatívy, ktorý oslabuje jej uplatňovanie v praxi, je absencia orgánu dohľadu, napríklad informačného komisára. Ak povinná osoba opakovane rozhodne o nesprístupnení informácií aj v reakcii na odvolanie, žiadateľovi nezostane iná možnosť ako požiadať o preskúmanie rozhodnutia súdom, čo je časovo aj finančne náročné. Navyše, a to je kľúčové, takýto postup si vyžaduje aj silné právne povedomie a znalosti, ktoré bežný občan nemusí mať. Umiestnenie Slovenska na 68. zo 150 možných miest v Globálnom rebríčku práva na informácie (*Global Right to Information Index*), ktorý zostavuje Centrum pre právo a demokraciu (*Centre for Law and Democracy*), poukazuje na potrebu novelizácie právnych predpisov v uvedenej oblasti a zlepšenia ich uplatňovania v praxi.⁴ SMER-SD, jedna zo súčasných vládnych strán, sa pred voľbami v roku 2016 ako jediná z kontaktovaných politických strán odmietla zaviazat', že podporí zmeny infozákona navrhované koalíciou mimovládnych organizácií (ďalej len MVO).⁵ Napriek potrebe zlepšiť prístup k informáciám neboli doteraz do akčných plánov zahrnuté žiadne záväzky súvisiace s infozákonom.

V zverejňovaní dát v otvorených formátoch sa Slovensko zlepšilo.⁶ Umiestnilo sa na 32. mieste z 94 hodnotených krajín a teritórií v Globálnom rebríčku otvorených dát (*Global Open Data Index*) za rok 2016⁷ a na 29. mieste zo 115 krajín a teritórií v Barometri otvorených dát (*Open Data Barometer*) za rok 2016.⁸ Slovensko zverejňuje otvorené dáta, napríklad kľúčové štatistické dáta o demografických a ekonomických ukazovateľoch, a o verejnom obstarávaní. Zlepšenie je potrebné najmä v zverejňovaní katastrálnych dát a dát o výdavkoch vlády na úrovni jednotlivých transakcií.

Čo sa týka rozpočtovej transparentnosti, Slovensko bolo opakovane vyhodnotené ako krajina, ktorá verejnosti neposkytuje dostatočné informácie o rozpočte, čím znemožňuje jej väčšiu účasť. Medzinárodné rozpočtové partnerstvo (*International Budget Partnership*) udelilo Slovensku v roku 2017 skóre 59 zo 100 možných bodov. Ako hlavné nedostatky identifikovalo nedostatočné možnosti participácie. Vo svojich odporúčaní uviedlo, že by bolo vhodné vytvoriť viac príležitostí pre verejnosť, napr. možnosť zapojiť sa do verejnej kontroly, auditov a pod.⁹ Pokiaľ ide o majetkové priznania, verejní činitelia na Slovensku majú povinnosť priznať svoje majetkové pomery (príjmy, nehnuteľný aj hnutel'ný majetok, úspory), neexistuje však samostatný orgán, ktorý by dáta z majetkových priznaní ďalej spracúval. Členmi vo Výbore pre nezlučiteľnosť funkcií môžu byť len poslanci parlamentu, riziko politizácie rozhodnutí je preto vysoké. Budúce akčné plány by sa mohli zamerať na obe uvedené témy. Ďalší akčný plán by mohol napríklad navrhnuť záväzky, ktoré by zaviedli formálne mechanizmy umožňujúce verejnosti účasť na vykonávaní verejnej kontroly. Ďalšie záväzky by sa mohli zamerať na zlepšenie zberu dát o majetkových priznaniach, určenie dĺžky ich skladovania a zabezpečenie ich pravidelného overovania.

Tretí akčný plán navrhol niekoľko opatrení, ktoré prispievajú k zvýšeniu transparentnosti súdnictva a prokuratúry, čím vytvárajú potenciál na boj proti korupcii, lenže rezignácia ministerky spravodlivosti Lucie Žitňanskej v roku 2018 mohla ovplyvniť realizáciu ďalších protikorupčných opatrení a záväzkov Iniciatívy pre otvorené vládnutie v tejto oblasti.

Väčšina záväzkov v akčnom pláne má technický charakter. Len niekoľko z nich je natoľko ambiciózných, aby zásadne zmenili súčasnú prax. Napríklad, ak by sa záväzok vytvoriť repozitár vzdelávacích zdrojov implementoval v plnom rozsahu, mohol by vytvorením väčšej súťaže a tlaku na kvalitu vzdelávacích zdrojov zásadným spôsobom zmeniť vzdelávacie postupy. Tento akčný plán, podobne ako predchádzajúci, má tiež potenciál zlepšiť prístup k otvoreným dátam a podporiť používanie otvoreného softvéru vo verejnej správe, vďaka čomu by mohol prispieť k znižovaniu korupčných praktík v IT sektore. Treba tiež poznamenať, že mnohé dôležité a ambiciózne protikorupčné opatrenia, napríklad Register partnerov verejného sektora,¹⁰ neboli do akčného plánu zaradené z dôvodu časového nesúladu. Register bol spustený pred schválením akčného plánu, takže bol implementovaný mimo rámca Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Predchádzajúce akčné plány priniesli ambicióznejšie a významnejšie reformy, napríklad vytvorenie portálu otvorených dát.

Slovensko zaznamenalo aj výrazný medziročný pokles v Rebríčku slobody tlače (*World Press Freedom Index*),¹¹ ktorý odzrkadľuje zhoršujúce sa podmienky pre novinárov. Nepriateľské postoje vládných predstaviteľov k novinárom a degradácia ich práce, reprezentované najmä bývalým premiérom Ficom, môžu prispieť k tomu, že útoky na novinárov sa stanú normou.¹² Zmena vo vedení verejnoprávnej televízie a rozhlasu Slovenska (RTVS) ovplyvnila aj prácu investigatívnych novinárov. RTVS na niekoľko mesiacov pozastavila svoj jediný investigatívny televízny program.¹³ V dôsledku zmien a nepriateľského prostredia, ako ho reportéri charakterizovali, mnohí zo svojich pozícií odišli.¹⁴

Vláda nedávno prijala niekoľko progresívnych protikorupčných opatrení mimo akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Po prijatí zákona o registri partnerov verejného sektora v októbri 2016¹⁵ spustilo ministerstvo spravodlivosti register vo februári 2017.¹⁶ Slovensko sa tak stalo jednou z prvých krajín, ktoré takýto register majú. Ved' už aj v minulosti malo register, ktorý v novembri 2015 spustil a spravoval Úrad pre verejné obstarávanie. Zverejnenie skutočného vlastníctva však bolo povinné len pre súkromné spoločnosti zúčastňujúce sa na verejnom obstarávaní. Slovenské protikorupčné MVO síce vytvorenie registra pochválili, vyjadrili však aj obavy z nekonzistentnosti dát a nízkej vymožitelnosti práva, čo spoločnostiam umožňuje podpísať obstarávacie zmluvy bez uvedenia skutočných vlastníkov v súlade s požiadavkami zákona.¹⁷

Bezprecedentné verejné protesty po vražde investigatívneho novinára v roku 2018 viedli k rezignácii premiéra a ukázali silu slovenskej občianskej spoločnosti, ako aj akútny dopyt verejnosti po väčšej politickej zodpovednosti.

Hoci vláda dlhodobo zdôrazňuje, že korupcia je vážny problém,¹⁸ prieskumy verejnej mienky naznačujú, že podľa názoru verejnosti robí vláda málo, aby sa s ňou vyrovnala.¹⁹ Umiestnenie Slovenska v rebríčku vnímania korupcie, ktorý zostavuje Transparency International, sa výrazne nezmenilo. V posledných piatich rokoch sa skóre zlepšilo len o štyri percentuálne body.²⁰ Vo všeobecnosti platí, že korupčné škandály, ktoré zasahujú vysokú politiku,²¹ sa vyšetrojú len zriedkakedy. Je však dôležité poznamenať, že v roku 2017 boli odsúdení dvaja bývalí ministri Marián Janušek a Igor Štefanov, prvý na dvanásť a druhý na deväť rokov väzenia, obaja za korupciu v prípade takzvaného Nástenkového tendra. Stali sa tak prvými odsúdenými vysokopostavenými politikmi.²² Prípado sa odohral v roku 2007, keď bývalé ministerstvo výstavby zverejnilo výzvu na predkladanie žiadostí uchádzačov o tender vo výške 120 miliónov EUR iba na tabuli v priestoroch ministerstva, čím znemožnilo skutočnú verejnú súťaž.

Z pohľadu hodnôt Iniciatívy pre otvorené vládnutie respondenti²³ spomenuli aj ďalšiu pozitívnu udalosť, a to, že v apríli 2017 parlament prijal ústavnú novelu, ktorá zrušila kontroverzné amnestie bývalého premiéra Vladimíra Mečiara z roku 1998.²⁴ Tento krok umožnil dôsledné vyšetrovanie údajného únosu syna bývalého prezidenta Michala Kováča v roku 1995 a vraždy kľúčového svedka o rok neskôr.²⁵ Niektorí predstavitelia MVO spomenuli túto ústavnú novelu ako jednu z kľúčových udalostí, ktorá v posledných dvoch rokoch podporila právny štát na Slovensku.

Oslovení predstavitelia MVO a respondenti dotazníka sa zhodli na tom, že občianske protesty Za slušné Slovensko organizované ako reakcia na vraždu investigatívneho novinára Kuciaka a jeho

snúbenice, archeologičky Kušnírovej, mali pre občiansku spoločnosť na Slovensku veľký význam.²⁶ Protesty boli najväčšie od novembrových demonštrácií v roku 1989 a preukázali silný zmysel pre občiansku angažovanosť a dopyt po väčšej politickej zodpovednosti.²⁷ Občianska spoločnosť sa osvedčila ako kľúčová už v deväťdesiatych rokoch, napr. občianska kampaň '98 (OK'98) vytvorila opozíciu voči Mečiarovi, mobilizovala a vzdelávala voličov. Nedávne úspešné crowdfundingové kampane pre nezávislú žurnalistiku²⁸ a tiež pre organizátorov protestov Za slušné Slovensko v roku 2018²⁹ naznačujú, že slovenská verejnosť je schopná a ochotná zmobilizovať sa, keď sú ohrozené občianske slobody.

Slovensko má históriu prijatých reforiem na zvyšovanie transparentnosti v rámci procesov Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Zoznam obsahuje napríklad spustenie portálu otvorených dát, vypracovanie technických štandardov pre zverejňovanie otvorených dát, prijatie zákona o ochrane oznamovateľov v akčnom pláne na roky 2011 – 2013, či zverejnenie mien prokurátorov v akčnom pláne na rok 2015 a pokračujúce snahy o zapájanie verejnosti do procesu tvorby politik.

Výkonné právomoci prezidenta sú na Slovensku síce limitované, no nadchádzajúce prezidentské voľby v marci 2019 budú dôležité aj pre témy otvoreného vládnutia. Odchádzajúci prezident Andrej Kiska podporoval reformy smerujúce k otváraniu vládnutia a pravidelne zdôrazňoval dôležitosť transparentnosti pre dobrú správu vecí verejných.³⁰ Či bude tento líderský prístup k Iniciatíve a otvorenému vládnutiu zachovaný, závisí od toho, kto sa dostane do prezidentského paláca.

¹ Freedom House, „Freedom in the World 1999: Report on Slovakia“, <http://bit.ly/2RNxrFN>

² Freedom House, „Nations in Transit 2018 Confronting Illiberalism“, <http://bit.ly/2IRdmOO>

³ V4 je kultúrna a politická aliancia štyroch štátov strednej Európy – Českej republiky, Maďarska, Poľska a Slovenska. <http://www.visegradgroup.eu>.

⁴ Access Info Europe a Centre for Law and Democracy, „Global Right to Information Rating“, <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Slovakia>

⁵ Transparency International Slovensko, „Závazok zlepšiť infozákon dali voličom všetci okrem SMERu“, <http://bit.ly/2TtpVvrl>

⁶ Je dôležité poznamenať, že hoci v porovnaní s inými krajinami Slovensko získalo priaznivé hodnotenie, v otvorenom formáte ešte vždy zverejňuje len 47% dát.

⁷ Open Knowledge International, „Global Open Data Index 2016“, <https://index.okfn.org/place/>

⁸ World Wide Web Foundation, „Open Data Barometer 2017“, <http://bit.ly/2Pse2Np>

⁹ International Budget Partnership, „Slovakia – Open Budget Survey 2017“, <http://bit.ly/2G3TNzY>

¹⁰ <https://rpvs.gov.sk/rpvs>

¹¹ Reportéri bez hraníc, „2018 World Press Freedom Index: Slovakia“, <https://rsf.org/en/slovakia>

¹² Reuters, „Slovakia's PM calls journalists 'dirty anti-Slovak prostitutes'“, *The Guardian*, <http://bit.ly/2El6rcD>

¹³ Michaela Terenzani, „End of investigative show a cause for concern“, *The Slovak Spectator*, <http://bit.ly/2S5UnDI>

¹⁴ Reporters without Borders, „Unrest within Slovak public broadcaster over political pressure“ <http://bit.ly/2VfvfYQ>

¹⁵ SLOV-LEX (Právny a informačný portál), Ministerstvo spravodlivosti, „Zákon č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora a o zmene a doplnení niektorých zákonov“, <http://bit.ly/2B71EbM>

¹⁶ Ministerstvo spravodlivosti, „Register partnerov verejného sektora“, <https://rpvs.gov.sk/rpvs>

¹⁷ Juraj Labant a Gabriel Šipoš, „The Register of Beneficial Ownership in Slovakia: Revolutionary transparency, questionable implementation, unsure benefits“, *Transparency International Slovensko*, <http://bit.ly/2B73dGG>

¹⁸ OECD, „Agenda in the public interest: Taking integrity to higher standards“, 30. – 31. marec 2017, Paríž,

<http://bit.ly/2R9yAHj>. SITA, „Fico: Musíme dostať deťom do hláv, že korupcia je zlá“, *Trend.sk*, <http://bit.ly/2zsMg9u>. Tatiana Jančáriková a Jason Hovet, „Slovak PM says 'deeds not words' needed to restore trust after reporter's murder“, *Reuters*, <http://bit.ly/2EilvYl>

¹⁹ Veronika Folentová, „Fico sa chválil bojom s korupciou. Slováci v prieskume tvrdia, že situácia sa zhoršuje“, *dennikn.sk*, <http://bit.ly/2ReXgOz>. Marián Leško, „Korupcia podľa Fica“, *Trend.sk*, <http://bit.ly/2FG5z4X>. Respondenti dotazníka, ktorý rozposlala výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu, tiež spomenuli korupciu ako jeden z najväčších problémov krajiny.

²⁰ Transparency International, „Rebriček vnímania korupcie“, <http://bit.ly/2Lc2loX>

²¹ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovensko: Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4Vvs>

²² *Slovak Spectator*, „Historic verdict as first ex-ministers were sentenced for the bulletin-board tender“, <http://bit.ly/2BjLXhx>

²³ Rozhovor s Veronikou Prachárovou (Inštitút SGI), 16. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

²⁴ Národná rada SR, „Národná rada Slovenskej republiky – hlasovanie poslancov 5. apríla 2017“, <http://bit.ly/2Hbs7JS>.

²⁵ Tatiana Jančáriková a Stephen Powell, „Slovak parliament cancels amnesties on 1995 kidnapping of president's son“, *Reuters*, <https://reut.rs/2UGD5LH>

²⁶ Dotazník pre predstaviteľov MVO, akademického a súkromného sektora, <http://bit.ly/tretisektor> a <http://bit.ly/politickykontext> (po slovensky). Protesty Za slušné Slovensko boli viacerými respondentmi a respondentkami, napríklad Jánom Orlovským, riaditeľom Nadácie otvorenej spoločnosti a sociologičkou Oľgou Gyarfášovou, hodnotené ako jedna z najvýznamnejších udalostí.

²⁷ BBC, „Slovakia protests: 65,000 join Bratislava anti-government protests“, <https://bbc.in/2EmTqPS>; Shaun Walker, „Slovakia: thousands protest against business-as-usual under new leaders“, *The Guardian*, <http://bit.ly/2SIFnmY>

²⁸ <https://www.startlab.sk/projekty/503-investigativna-relacia-s-palom-fejerom/>, a <https://www.startlab.sk/autori/dennikn/>

²⁹ Prostriedky vyzbierané na protesty Za slušné Slovensko, <http://bit.ly/2EqdaR8>

³⁰ Kancelária prezidenta SR, „Kiska o otvorenom vládnutí: Potrebujeme viac transparentnosti“, <http://bit.ly/2GHPZFG>

III. Líderstvo a mnohostranný proces

Napriek absencii formalizovaného spoločenstva zainteresovaných aktérov sú procesy otvorené a inkluzívne. Úrad, ktorý vedie agendu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na Slovensku, proaktívne informuje o tvorbe a implementácii akčného plánu prostredníctvom rôznych komunikačných kanálov.

3.1 Líderstvo

Táto podkapitola popisuje líderstvo a inštitucionálny kontext Iniciatívy pre otvorené vládnutie na Slovensku.

Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ďalej len ÚSV ROS) je od roku 2011 vedúcim orgánom štátnej správy, ktorý koordinuje implementáciu záväzkov Iniciatívy na Slovensku. Predchádzajúca správa Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu¹ poskytuje podrobnejšie informácie o histórii úradu a jeho fungovaní počas predchádzajúcich implementačných cyklov. Od poslednej správy Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu nedošlo k žiadnym zásadným zmenám. Martin Giertl je naďalej v pozícii splnomocnenca. V tíme síce došlo k niekoľkým zmenám, zmenil sa napríklad kontaktný bod Iniciatívy pre otvorené vládnutie, no zmeny prebehli hladko a vôbec neovplyvnili proces implementácie. ÚSV ROS spadá pod ministerstvo vnútra.

Slovenská účasť v Iniciatíve pre otvorené vládnutie aj akčné plány sú právne záväzné. Ako bolo uvedené v predchádzajúcich správach Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu, právna záväznosť je kľúčovým prvkom procesu Iniciatívy na Slovensku, pretože pomáha zabezpečiť, aby orgány štátnej správy brali záväzky vážne a snažili sa ich plniť. Zástupcovia mimovládnych organizácií (ďalej len MVO) opakovane zdôraznili závažnosť právnej záväznosti akčných plánov aj pre túto správu. Investigatívny novinár pre túto správu uviedol, že akčný plán môže byť užitočný aj pre štátnych úradníkov v jednotlivých rezortoch, ktorí takto „môžu argumentovať, že sme sa k tomu už aj tak zaviazali, keď ich nadriadení nepodporujú niektoré návrhy“.² Zároveň, právna záväznosť sama osebe síce predstavuje významný politický záväzok, ale pokiaľ ide o tvorbu, implementáciu a hodnotenie jednotlivých záväzkov Iniciatívy, vysokopostavení politickí predstavitelia sa na nich nezúčastňujú a zriedkakedy sa zúčastňujú na stretnutiach súvisiacich s Iniciatívou. ÚSV ROS každoročne na jeseň organizuje Týždeň otvoreného vládnutia, aby vytvoril priestor na výmenu skúseností a informovanie o stave záväzkov. Napriek tomu, že ide o dôležité fórum, užitočné pre zvyšovanie povedomia, ani jeden minister sa na ňom zatiaľ nezúčastnil.

Ročný rozpočet ÚSV ROS pokrýva celú jeho činnosť vrátane koordinácie Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Úrad v súčasnosti zamestnáva 21 ľudí vrátane splnomocnenca, ale len päť z nich je zaangažovaných do Iniciatívy. Ani jeden z nich nepracuje na koordinácii Iniciatívy na plný úväzok.³ Výskumníci Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu v predchádzajúcich správach poukázali na nedostatočnú medzirezortnú spoluprácu, ktorá zabrzдила plnenie niektorých záväzkov, napríklad prijatie novely infozákona.⁴ Posledná hodnotiacia správa odporučila, aby sa stanovili minimálne požiadavky na medzirezortnú a vnútrorezortnú spoluprácu. ÚSV ROS sa následne v treťom akčnom pláne⁵ zaviazal označiť v každom rezorte jednu osobu, ktorá bude zodpovedná za koordináciu agendy súvisiacej s členstvom v Iniciatíve (záväzok č. 65). Na tento záväzok nadväzoval ďalší záväzok, a to povinnosť vytvoriť platformu pre pravidelnú spoluprácu a výmenu poznatkov medzi ministerstvami a ďalšími orgánmi štátnej správy (záväzok č. 66). Tieto kroky sú dôležité, pretože posilňujú kultúru osobnej zodpovednosti za agendu Iniciatívy a zároveň robia celý proces transparentnejším pre MVO aj verejnosť. Vytvorenie tejto koordinačnej skupiny ozrejnilo, koho kontaktovať v prípade potreby informácií o stave jednotlivých záväzkoch Iniciatívy, čo umožňuje MVO aj občanom jednoduchšiu kontrolu.

Akčné plány sa tradične zameriavajú výlučne na záväzky pre orgány štátnej správy, pretože ÚSV ROS nie je oprávnený zaviazat' k participácii orgány územnej samosprávy. Tretí akčný plán však obsahoval niekoľko odporúčaní aj pre obce, aby rozšíril hodnoty Iniciatívy aj do ich pôsobnosti.

3.2 Proces tvorby akčného plánu

V roku 2017 Iniciatíva pre otvorené vládnutie prijala Štandardy participácie a spoluprotvorby (*OGP Participation and Co-Creation Standards*) na podporu účasti občianskej spoločnosti vo všetkých fázach cyklu Iniciatívy. Uvedené štandardy by mali splňať všetky členské krajiny Iniciatívy. Ich cieľom je zvýšiť ambicióznosť a kvalitu participácie počas tvorby, implementácie a hodnotenia akčných plánov Iniciatívy pre otvorené vládnutie.

Stanovy Iniciatívy (*OGP's Articles of Governance*) určujú aj požiadavky na participáciu a spoluprotvorbu, ktoré členská krajina alebo subjekt musí splniť pri tvorbe a implementácii akčného plánu, aby konala v súlade s procesom Iniciatívy. Slovensko nekonalo v rozpore s procesom Iniciatívy.⁶

Prehľad o výsledkoch Slovenska v implementácii štandardov participácie a spoluprotvorby pri tvorbe akčného plánu nájdete v prílohe č. I.

Tabuľka [3.1]: Miera účasti verejnosti

Nezávislý hodnotiaci mechanizmus prevzal spektrum participácie Medzinárodnej asociácie pre občiansku participáciu (*International Association for Public Participation – IAP2*) a aplikoval ho na Iniciatívu pre otvorené vládnutie. Toto spektrum ukazuje potenciálnu mieru vplyvu verejnosti na obsah akčného plánu.⁷ V duchu Iniciatívy by sa väčšina krajín mala usilovať o stupeň „spolupráca“.

Miera účasti verejnosti		Pri tvorbe akčného plánu
Účast' na rozhodovaní / Posilnenie verejnosti	Vláda odovzdala rozhodovacie právomoci verejnosti.	
Spolupráca / spoluprotvorba	Prebiehal opakovaný dialóg a verejnosť pomáhala určovať agendu.	✓
Zapájanie	Vláda informovala o tom, ako bola zohľadnená spätná väzba verejnosti.	
Účast' na konzultácii	Verejnosť mala možnosť zúčastniť sa konzultácií a dať spätnú väzbu.	
Informovanie	Vláda poskytla verejnosti informácie o akčnom pláne.	
Absencia konzultácií	Absencia konzultácií	

Spoločenstvo zainteresovaných aktérov

Verejnosť, zástupcovia MVO a štátni úradníci majú niekoľko možností, ako sa zapojiť do procesov Iniciatívy pre otvorené vládnutie na Slovensku. ÚSV ROS koordinuje tri tematické pracovné skupiny, ktoré fungujú sčasti organicky, no formalizované spoločenstvo, ktoré by súčasne zahŕňalo všetky tieto skupiny, neexistuje. ÚSV ROS je však otvorený a vyhovie žiadostiam o členstvo v pracovných skupinách každému, kto prejaví o témy záujem. ÚSV ROS poslal pozvánky MVO etablovaným v špecifických oblastiach Iniciatívy, napr. MVO v oblasti súdnictva, participácie atď. Okrem toho na svojom webe zverejnil termíny nadchádzajúcich stretnutí.⁸ Niektoré návrhy občianskej spoločnosti na program pracovných skupín boli prijaté.

Prvá pracovná skupina sa venuje záväzkom v oblasti otvoreného vzdelávania a otvoreného prístupu k vedeckým výstupom⁹ a schádza sa približne raz za tri mesiace. Dve ďalšie pracovné skupiny fungujú a stretávajú sa podľa potreby na báze ad hoc. Jedna sa zameriava na participatívnu tvorbu verejných politik¹⁰ a druhá na súdnictvo a prokuratúru¹¹. V predchádzajúcom implementačnom cykle riadil ÚSV ROS aj pracovnú skupinu venujúcu sa otvoreným dátam, ktorá sa po svojom vzniku presunula pod Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu. Názov pracovnej skupiny je Lepšie dáta a v tejto správe na ňu bude niekoľko odkazov. Podobne ako ostatné pracovné skupiny, aj pracovná skupina Lepšie dáta bola otvorená pre všetkých relevantných aktérov, ktorí sa téme venujú. Tvorili ju štátni úradníci, ako aj zástupcovia MVO, napríklad Slovensko.Digital, ktoré sa angažuje v téme otvorených dát a elektronizácie verejnej správy.

Všetky pracovné skupiny sú otvorené, no líšia sa v spôsobe fungovania. Niektoré pracovné skupiny zverejňujú na webe viac informácií a výsledky pravidelných stretnutí ako iné. Napríklad pracovná skupina pre otvorené dáta (v čase, keď ju viedol ÚSV ROS) aktívne zverejňovala zápisnice zo stretnutí¹² a prezentácie. Po presunutí pod Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu už informácie nie sú tak ľahko dostupné. Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu sa pokúsila vyhľadať zápisnice zo stretnutí na webe úradu, no neuspela. Niektoré informácie boli sprístupnené na platforme Slovensko.Digital.¹³ Tento typ informácií nie je k dispozícii alebo je veľmi kusý, resp. sa zverejňuje veľmi sporadicky aj v prípade iných pracovných skupín. ÚSV ROS bol však vždy ochotný poskytnúť na požiadanie akékoľvek informácie, ktoré mal k dispozícii. Skutočnosť, že niektoré informácie nie sú od začiatku verejne dostupné, môže rozhodne znemožňovať zainteresovaným aktérom mimo pracovných skupín sledovať rozhodovanie o témach figurujúcich v akčných plánoch aj v záväzkoch a zapájať sa do rozhodovacích procesov.

Členovia pracovných skupín sa na rozhodovacích procesoch aktívne zúčastňujú a ovplyvňujú ich závery. Pracovné skupiny sa stretávajú osobne a stretnutia sú obmedzené na hlavné mesto Bratislava. Ako však bude ďalej v správe spomenuté, ÚSV ROS pravidelne organizuje podujatia aj mimo hlavného mesta, a to vo fáze tvorby nových akčných plánov, aby získal spätnú väzbu aj od regionálnych a miestnych MVO.

Participácia počas tvorby akčného plánu

Už konzultácie k tvorbe a implementácii predchádzajúcich akčných plánov boli otvorené a transparentné.¹⁴ Odvtedy sa situácia zlepšila. Predstavitelia MVO aj štátni úradníci uviedli, že spolupráca s ÚSV ROS je výborná. Podľa predstaviteľov MVO boli stretnutia k tvorbe akčného plánu otvorené.¹⁵ „Mohli sme diskutovať o čomkoľvek a čokoľvek sme mohli aj navrhnúť,“ vyjadril sa jeden z nich.¹⁶ Spokojnosť prejavili aj štátni úradníci, ktorí sa vyslovili, že zamestnanci ÚSV ROS majú úprimný záujem o agendu Iniciatívy a tiež podporu vedenia, splnomocnenca Martina Giertla, ktorý úrad pravidelne reprezentuje na národných aj medzinárodných podujatiach.¹⁷ Zástupca ministerstva uviedol, že ÚSV ROS im pomáha prepájať sa s občianskou spoločnosťou, ale aj vyvíjať tlak na menej kooperatívne orgány štátnej správy, aby si plnili úlohy.¹⁸

ÚSV ROS vytvoril nové informačné kanály aj nové príležitosti pre širšie zapájanie verejnosti, ktorej pravidelne poskytoval informácie počas tvorby aj implementácie akčného plánu. Hlavným komunikačným kanálom je oficiálny web úradu.¹⁹ ÚSV ROS tiež pravidelne zverejňuje novinky na svojich sociálnych sieťach,²⁰ uverejňuje videá z podujatí na svojom kanáli YouTube²¹ a informuje o stave záväzkov prostredníctvom svojho konta na portáli Trello.²²

ÚSV ROS okrem internetovej propagácie aktivít súvisiacich s Iniciatívou pravidelne organizuje aj fyzické podujatia. Počas tvorby akčného plánu v marci 2016 úrad ako súčasť širšieho konzultačného procesu zorganizoval tri regionálne workshopy, jeden v Bratislave, ďalší v Banskej Bystrici a tretí v Košiciach. Informácie o nich boli na webe zverejnené viac ako dva týždne pred termínom podujatia,²³ Workshopy boli opäť otvorené pre širokú verejnosť. Každý, kto mal záujem, sa ich mohol zúčastniť. Zaregistrovať sa dalo vopred prostredníctvom jednoduchého formulára, ÚSV ROS však umožnil účasť každému, kto sa dostavil v deň podujatia. Workshopy boli úspešné, zrejme aj vďaka dostupnosti informácií, a prilákali značný počet účastníkov. Podujatia sa zúčastnilo 93 štátnych

úradníkov, zástupcov MVO, výskumníkov a občanov.²⁴ Najpočetnejší workshop s 51 účastníkmi sa konal v Bratislave. Workshopu v Košiciach sa zúčastnilo 25 účastníkov a v Banskej Bystrici ich bolo 17. Detailnejšie informácie o štruktúre účastníkov z hľadiska zástupcov MVO a verejnej správy nie sú k dispozícii. Účastníkom bol predstavený prvý návrh akčného plánu, ktorý vyplynul zo zasadnutí pracovnej skupiny. Účastníci navrhli viaceré opatrenia pre nový akčný plán, ktoré boli všetky starostlivo zaznamenané. Úrad po workshopoch na svojom oficiálnom webe zverejnil súhrnnú správu s informáciami o programe, jeho priebehu aj o získanej spätnej väzbe.²⁵ Zo správy vyplynulo, že časť spätnej väzby ovplyvnila prvý návrh akčného plánu.

Účastníci regionálnych workshopov v Banskej Bystrici a v Košiciach nevedeli o slovenskej účasti v Iniciatíve pre otvorené vládnutie a požadovali väčšiu kampaň a viac osvetových aktivít. Málo informácií mali aj o koncepte otvorených dát. Zúčastnení tiež poukázali na dôležitosť otvoreného vládnutia pre samosprávu. Napriek tomu, že ÚSV ROS nemôže samosprávy zaviazat', aby spolupracovali na agende otvoreného vládnutia, formuloval pre nich niekoľko nezáväzných odporúčaní. Jedným z hlavných identifikovaných problémov bola negatívna skúsenosť s prístupom k informáciám. Účastníci uvítali existenciu portálu otvorených dát, ale uviedli, že na dosiahnutie dobrých výsledkov by mal byť zavedený nejaký sankčný mechanizmus. Táto spätná väzba sa vo finálnej verzii akčného plánu pretavila do záväzku č. 10 o analýze zverejňovania datasetov na portáli data.gov.sk.

Celkovo sa spätná väzba z týchto regionálnych workshopov premietla do druhého návrhu akčného plánu.²⁶ Všeobecne bola spätná väzba vítaná a po prijatí bola vzatá do úvahy. Napríklad, návrhy verejnosti, ktoré prispievali k dvom záväzkom v oblasti otvoreného súdnictva, boli dobre zdokumentované na webe ÚSV ROS.²⁷ Konkrétne, záväzky č. 60 a 61 o analýze disciplinárnych a výberových konaní na prokurátorov boli pridané len v dôsledku konzultácií, no iné záväzky boli zrušené. Podrobné porovnanie návrhov a konečná verzia akčného plánu sú k dispozícii na internetovej stránke splnomocnenca.²⁸

Konzultačný proces bol veľmi otvorený, transparentný a inkluzívny. Návrhy akčných plánov boli zverejnené na webe úradu, ktorý rozsiahlo informoval o všetkých plánovaných aktivitách. Napríklad v júni 2016, keď išiel akčný plán do vnútrorezortného pripomienkového konania,²⁹ ako aj v septembri 2016, keď bol predložený do medzirezortného pripomienkového konania.³⁰ ÚSV ROS tiež pravidelne organizuje Týždeň otvoreného vládnutia ako jednu zo svojich vlajkových aktivít na zvyšovanie povedomia.³¹ Zástupcovia MVO túto aktivitu ocenili.³²

Proces konzultácií bol síce otvorený a transparentný, no problémom zostávajú obmedzené kapacity MVO, ktoré sa spomínali aj v predchádzajúcej správe Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu. Účastníci workshopov uviedli, že niektoré organizácie občianskej spoločnosti nie sú schopné plniť svoje primárne úlohy pre nedostatok zdrojov. Požiadavka na budovanie kapacít MVO bude podrobnejšie uvedená v IV. časti Záväzky, najmä v bodoch č. 12 a č. 13 o záväzkoch týkajúcich sa participatívnej tvorby verejných politík. Niekoľko zástupcov MVO uviedlo, že hlavným dôvodom brániacim väčšiemu zapojeniu sa do pracovných skupín je práve nedostatok zdrojov. Počet organizácií disponujúcich potrebnými odbornými znalosťami je pre každú tému Iniciatívy pre otvorené vládnutie iný. Zástupcovia MVO aj ÚSV ROS uviedli, že napriek existencii veľkého počtu etablovaných protikorupčných MVO sa len veľmi málo organizácií zameriava na otvorené vzdelávanie a otvorený prístup k výsledkom vedy.³³ Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu identifikovala aj priestor na zlepšenie v zapájaní zástupcov súkromného sektora a akademickej obce.

Odporúčania pre spoluprácu a účasť verejnosti na tvorbe AP

Slovensko preukázalo veľmi dobré komunikačné výsledky pri tvorbe akčného plánu. ÚSV ROS napríklad na svojom webe aj na sociálnych sieťach pravidelne informoval verejnosť o tvorbe a implementácii akčného plánu. Využil aj moderné nástroje používané pri spolupráci na sledovanie stavu jednotlivých záväzkov, napríklad portál Trello, na ktorom pravidelne aktualizoval informácie.³⁴ ÚSV ROS od augusta 2018 pravidelne zasiela všetkým štátnym úradníkom zodpovedným za záväzky Iniciatívy, zástupcom MVO a každému, kto má záujem o témy Iniciatívy aj newsletter.³⁵

Oblasťou, v ktorej sa Slovensko môže zlepšiť, je najmä vytvorenie jednotného spoločenstva, v ktorom by boli štátni úradníci aj zástupcovia MVO. ÚSV ROS je otvorený pre všetkých a jeho procesy sú transparentné. Pre potreby tvorby informovaných akčných plánov zostavil rôzne tematicky orientované pracovné skupiny, pričom neexistujú žiadne pravidlá, ktoré by obmedzovali možnosti zapájať sa do procesov Iniciatívy pre otvorené vládnutie na Slovensku, i keď v súčasnosti sa stretnutí tematických pracovných skupín zúčastňujú najmä zástupcovia MVO. Štátni úradníci majú vlastné špecializované fórum – pracovnú skupinu, ktorá slúži na medzirezortnú koordináciu záväzkov a je vyhradená výlučne pre štátnych úradníkov. Ak chce ÚSV ROS posilniť dialóg medzi vládou a MVO, mal by mal zväziť zriadenie formálneho jednotného spoločenstva všetkých zainteresovaných aktérov, ktoré bude reprezentovať vláda aj MVO. Takéto fórum by malo mať jasný mandát a informácie o právomociach fóra, členstve aj riadiacej štruktúre by mali byť sprístupnené na oficiálnom webe ÚSV ROS. Ako už bolo uvedené, akčné plány síce majú po právnej stránke vysokú politickú podporu, no vysokopostavení štátni úradníci sa do tvorby a implementácie záväzkov Iniciatívy bežne nezapájajú.

Na zlepšenie výsledkov v týchto oblastiach by sa mali prijať nasledovné opatrenia:

- Sformalizovať fungovanie rôznych aktuálne existujúcich fór a spoločenstiev a zabezpečiť pre ne dostatok zdrojov, aby mohli prispieť k tvorbe akčných plánov a k monitorovaniu pokroku pri ich implementácii (vrátane nezávislého financovania MVO).
- Následne sprístupniť informácie o právomociach spoločenstva, členstve a riadiacej štruktúre.
- Zapojiť do spoločenstva vysokopostavených vládnych predstaviteľov a úradníkov na vyšších pozíciách. Ich možnosti zúčastňovať sa na schôdzach sú síce obmedzené práve z dôvodu časovej náročnosti ich zastávaných pozícií, no mohli by sa zúčastniť aspoň na úvodnom stretnutí, na ktorom sa spoločne definujú nové záväzky. Alternatívne by bolo možné požadovať od jednotlivých ministerstiev, ktoré sa rozhodnú participovať, aby poskytli súhrn konkrétnych krokov, ktoré prijímú na úspešné splnenie záväzkov.
- Stanoviť formálne kritériá na zabezpečenie rovnováhy vládnych a mimovládnych zástupcov v novovytvorenom spoločenstve vrátane dohody o spoločnom koordináčnom výbore alebo o zavedení dvoch predsedov (jedného z vlády a druhého z občianskej spoločnosti).

¹ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4VVs>

² Rozhovor s Martinom Turčekom (Aktuality.sk), 15. október 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

³ Rozhovor s Luciou Lacika (ÚSV ROS), 30. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁴ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiacia správa 2014-2015“, <http://bit.ly/2EzH4VVs>

⁵ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2QYI1HV>

⁶ Konanie v rozpore s procesom Iniciatívy – Ak krajina nespĺnila: (1) mieru účasti verejnosti pre „Zapájanie sa“ počas tvorby akčného plánu alebo „Informovanie“ počas implementácie akčného plánu, (2) vláda nezhrmažďuje, nezverejňuje a nedokumentuje archív na webe Iniciatívy v súlade s usmernením Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu.

⁷ „IAP2's Public Participation Spectrum,“ IAP2, 2014,

http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf

⁸ ÚSV ROS, „Uskutočnili sa prvé pracovné stretnutia k hodnoteniu a tvorbe akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie“, <http://bit.ly/2BDYYPQq>

⁹ Členmi pracovnej skupiny pre otvorené vzdelávanie a otvorený prístup k výsledkom vedy boli Zuzana Adamová, Ján Gondol, Martin Šechný a Michal Matúšov. Zoznam nie je k dispozícii online, ale ÚSV ROS ochotne informácie poskytol.

¹⁰ Marcel Zajac a Ladislav Križan sa zúčastnili stretnutí pracovnej skupiny k participatívnej tvorbe verejných politík.

¹¹ Pracovná skupina k otvorenému súdnictvu a prokuratúre bola zastúpená najmä týmito organizáciami: Via Iuris, Transparency International Slovensko, Aliancia Fair-Play a nadácia Zastavme korupciu.

¹² Pre ilustráciu: ÚSV ROS, „Zápisnica z 3.10.2017“, <http://bit.ly/2r7ROBC> a ÚSVROS, „Zápisnica z 27.4.2018“, <http://bit.ly/2P3EIPn>

¹³ Platforma Slovensko.digital, „ÚPVII Pracovná skupina K9.4 Lepšie dáta“, <http://bit.ly/2P4Q5XB>

¹⁴ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4VVs>

¹⁵ Rozhovor so Samuelom Spáčom (Masarykova Univerzita a Univerzita Komenského, v minulosti TI Slovensko), 23. jún 2016. Rozhovor s Martinom Turčekom (Aktuality.sk), 15. október 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹⁶ Rozhovor s Martinom Turčekom (Aktuality.sk), 15. október 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

-
- ¹⁷ Rozhovor so zástupcom ministerstva, ktorý si želal zostať v anonymite, 6. november 2018, Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje“.
- ¹⁸ Ibidem.
- ¹⁹ Oficiálny web ÚSV ROS, <https://www.minv.sk/?ros>
- ²⁰ Oficiálna facebooková skupina pre Iniciatívu pre otvorené vládnutie na Slovensku, <http://bit.ly/2B5lrHw>
- ²¹ Oficiálny youtubový kanál ÚSV ROS, <http://bit.ly/2BanqeA>
- ²² Profil ÚSV ROS na portáli Trello, <http://bit.ly/2Q2RlZL>
- ²³ ÚSV ROS, „ÚSV ROS Vás pozýva na regionálne workshopy o tvorbe Akčného plánu OGP 2016 – 2019“, <http://bit.ly/2DYTHsX> a <http://bit.ly/2DOC5yW>
- ²⁴ ÚSV ROS, „Správa z regionálnych workshopov o tvorbe Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2016 – 2019“, <http://bit.ly/2DOucd6>
- ²⁵ ÚSV ROS, „Správa z regionálnych workshopov o tvorbe Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2016 – 2019“, <http://bit.ly/2zslNsy>
- ²⁶ ÚSV ROS, „Finálny návrh Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2016 – 2019, zverejnený“, <http://bit.ly/2reMgFL>
- ²⁷ ÚSV ROS, „Otvorená justícia doplnená o nové podnety“, <http://bit.ly/2KMaCzD>
- ²⁸ ÚSV ROS, „Finálny návrh Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2016 – 2019, zverejnený“, <http://bit.ly/2reMgFL>
- ²⁹ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2016 – 2019 predložený do vnútrorezortného pripomienkového konania“, <http://bit.ly/2ABtxlR>
- ³⁰ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2016 – 2019 predložený do medzirezortného pripomienkového konania“, <http://bit.ly/2Q34719>
- ³¹ ÚSV ROS, „Ďakujeme Vám za Vašu účasť na workshope Open Government Week“, <http://bit.ly/2zA7AtN>
- ³² Rozhovor s Veronikou Prachárovou (Inštitút SGI), 16. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.
- ³³ Rozhovor s Luciou Lacika (ÚSV ROS), 25. september a 9. október 2018, Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.
- ³⁴ Profil ÚSV ROS v systéme Trello, <http://bit.ly/2Q2RlZL>
- ³⁵ Newsletter ÚSV ROS, <http://bit.ly/2PduA6V>

IV. Závazky

Vlády všetkých členov Iniciatívy pre otvorenú vládu vypracúvajú akčné plány s konkrétnymi záväzkami na obdobie dvoch rokov, pričom na úvod zakaždým uvedú už existujúce snahy smerujúce k otváraniu vládnutia vrátane špecifických stratégií a prebiehajúcich programov.

Záväzky by mali byť primerané špecifickým okolnostiam a výzvam každej krajiny/subjektu. Mali by tiež byť relevantné aj pre hodnoty Iniciatívy, tak ako sú uvedené v stanovách Iniciatívy pre otvorené vládnutie a v Deklarácii pre otvorené vládnutie, ktoré podpísali všetky členské štáty.¹ Ukazovatele a metodiku použité vo výskume Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu možno nájsť v jeho Príručke postupov (*IRM Procedures Manual*).² Zhrnutie kľúčových ukazovateľov, ktoré mechanizmus hodnotí je uvedené nižšie:

- **Overiteľnosť:**
 - Záväzok nie je dostatočne konkrétny na overenie: Nie sú stanovené ciele a navrhované opatrenia podľa znenia záväzku nejasné a nekonkrétne, takže sa nedá overiť ich splnenie v následnom hodnotiacom procese?
 - Záväzok je dostatočne konkrétny na overenie: Sú stanovené ciele a navrhované opatrenia v znení záväzku dostatočne jasné a konkrétne, aby bolo možné objektívne overiť ich splnenie v následnom hodnotiacom procese?
- **Relevantnosť:** Tento ukazovateľ vyhodnocuje relevantnosť záväzku pre hodnoty Iniciatívy. Hlavnými otázkami na určenie relevantnosti záväzku na základe dôkladného prečítania jeho znenia, tak ako je uvedené v akčnom pláne, sú:
 - Prístup k informáciám: Poskytne vláda verejnosti viac informácií alebo zlepší kvalitu zverejňovaných informácií?
 - Účasť verejnosti: Vytvorí vláda nové alebo zlepší existujúce príležitosti umožňujúce verejnosti ovplyvňovať rozhodnutia alebo tvorbu politík?
 - Politická zodpovednosť: Vytvorí vláda pre verejnosť nové alebo zlepší existujúce príležitosti požadovať od verejných činiteľov väčšiu zodpovednosť za ich činnosť?
 - Technológie a inovácie vedúce k transparentnosti a zodpovednosti: Budú technologické inovácie použité v súlade s jednou z troch uvedených hodnôt Iniciatívy pre otvorené vládnutie tak, aby zvýšili transparentnosť alebo politickú zodpovednosť?
- **Možný dosah:** Tento ukazovateľ vyhodnocuje možný dosah záväzku, ak by bol plne implementovaný. Znenie záväzku, tak ako je uvedené v akčnom pláne, výskumníčke pomôže:
 - identifikovať spoločenský, ekonomický, politický alebo environmentálny problém;
 - určiť stav na začiatku akčného plánu pred jeho realizáciou; a
 - zhodnotiť, do akej miery by záväzok, ak by bol splnený, ovplyvnil výsledky a vyriešil problém.
- **Miera dokončenia:** Tento ukazovateľ slúži na vyhodnotenie implementácie a pokroku dosiahnutého pri plnení záväzkov. Vyhodnocuje sa na konci cyklu akčného plánu v *Implementačnej správe Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu*.
- **Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?:** Tento ukazovateľ sa pokúša prejsť od merania výstupov k hodnoteniu toho, ako sa každodenná prax v orgánoch verejnej správy zmenila v oblastiach relevantných pre hodnoty Iniciatívy v dôsledku implementácie záväzku. Vyhodnocuje sa na konci cyklu akčného plánu v *Implementačnej správe Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu*.

Vďaka čomu môže byť záväzok výnimočný?

Záväzok – označený hviezdíčkou – je výnimočný, keď je ambiciózný a je veľká šanca, že bude implementovaný. Dobrý záväzok je ten, ktorý jasne opisuje:

1. **Problém:** Čo je ekonomický, spoločenský, politický alebo environmentálny problém, ktorý sa záväzok snaží riešiť? Namiesto opisu administratívneho problému alebo nástroja treba byť konkrétny. (Napríklad: Formulácia „nesprávne prerozdelenie sociálneho zabezpečenia“ je užitočnejšia ako skonštatovanie „chýba web“.)

2. **Aktuálny stav:** Aký je stav konkrétnej politiky na začiatku akčného plánu pred jeho realizáciou? (Napríklad: „V súčasnosti nie je spracovaných 26 % sťažností na korupciu v súdnictve.“)
3. **Zmena:** Namiesto uvedenia priebežných výstupov je užitočnejšie pýtať sa, aká zmena správania sa očakáva od implementácie záväzku. (Napríklad: „Zdvojnásobenie miery odpovedí na infožiadosti“ je ambicióznejší cieľ ako „zverejnenie pravidiel, ako má odpoveď vyzerať.“)

Výnimočné záväzky označené hviezdíčkou

Záväzok označený hviezdíčkou (★) predstavuje opatrenie, ktoré si zasluhuje detailnejšie vysvetlenie, keďže je mimoriadne zaujímavé pre publikum a užitočné pre snahu umiestniť sa na špičke členských krajín Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Aby sa záväzok považoval za výnimočný a bol označený hviezdíčkou, musí spĺňať tieto kritériá:

- Potenciálna hviezdíčka: záväzok by mal byť **overiteľný, relevantný** pre hodnoty Iniciatívy pre otvorené vládnutie a mal mať **významný** možný dosah.
- Vláda musí dosiahnuť významný pokrok v plnení tohto záväzku počas implementačného obdobia akčného plánu. Miera dokončenia musí byť vyhodnotená ako **výrazne dokončená** alebo **dokončená**.

Tento ukazovateľ sa vyhodnocuje na konci cyklu akčného plánu v *Implementačnej správe Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu*.

Celkový prehľad záväzkov

Tretí národný akčný plán obsahoval 68 záväzkov, ktoré sa, podobne ako v predchádzajúcom akčnom pláne, zameriavali na štyri kľúčové témy: otvorené údaje, API a softvér; otvorené vzdelávanie a výskum; participatívna tvorba verejných politík a otvorené súdnictvo a prokuratúra. Keďže mnohé záväzky boli tematicky prepojené, tím Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu a výskumníčka ich na zlepšenie prehľadnosti ich zoskupili do 17 tematických skupín.

Tieto tematické skupiny sú:

- otvorené dáta: analýzy, legislatíva a vzdelávanie
- aktualizovanie, zverejňovanie a propagácia datasetov
- ďalšie kroky k otvorenosti dát
- otvorené API
- otvorený softvér
- portál s dátami o využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov a ďalších dotačných schém
- centrálny register zmlúv
- repozitáre pre otvorené vzdelávacie zdroje a výsledky vedy
- propagácia a zabezpečenie používania otvorených licencií *Creative Commons*
- zvyšovanie povedomia o otvorených vzdelávacích zdrojoch a o otvorenom prístupe k výsledkom vedy
- otvorený prístup k výsledkom vedy a výskumu (*open access*)
- participatívna tvorba verejných politík
- zvyšovanie povedomia o participatívnej tvorbe verejných politík
- zlepšenia v súdnictve
- zlepšenia v prokuratúre
- zvyšovanie povedomia verejnosti o zákone o oznamovateľoch
- koordinácia Iniciatívy pre otvorené vládnutie a ďalšie kroky

¹ „Iniciatíva pre otvorené vládnutie: Dokument „Articles of Governance“, jún 2012 (Aktualizované v marci 2014 a v apríli 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf

² Dokument „IRM Procedures Manual“ (Príručka postupov Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu), Iniciatíva pre otvorené vládnutie, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

I. Otvorené dáta: analýzy, legislatíva a vzdelávanie

Znenie záväzku v akčnom pláne:¹

Záväzok č. 1: „Vypracovať analýzu trhovej hodnoty a ekonomického potenciálu otvorených dát na Slovensku vrátane analýzy úspory verejných zdrojov.“

Záväzok č. 2: „Predložiť návrh zákona o údajoch na rokovanie vlády.“

Záväzok č. 3: „Zrealizovať školenia pre zamestnancov verejnej správy, ktorých zamestnávateľ poveril zverejňovaním otvorených dát za inštitúciu verejnej správy.“

Záväzok č. 4: „V rámci novelizácie výnosu Ministerstva financií SR č. 55/2014 Z. z. o štandardoch pre informačné systémy verejnej správy v znení neskorších predpisov prijať zásady pre štandardizovaný spôsob a obsah zverejňovaných datasetov pre orgány štátnej správy a územnej samosprávy.“

Záväzok č. 20: „Vypracovať úvodnú štúdiu uskutočniteľnosti zavedenia satelitného účtu mimovládnych neziskových organizácií (analýzu prínosov a nákladov).“

Začiatok: bližšie nešpecifikovaný

Koniec: 31. december 2018

Zhrnutie záväzku	Overiteľnosť		Relevantnosť pre hodnoty iniciatívy (podľa znenia záväzku)				Možný dosah				Miera dokončenia				Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?				
	Z hľadiska overiteľnosti málo špecifický záväzok	Z hľadiska overiteľnosti dostatočne špecifický záväzok	Priístup k informáciám	Účasť verejnosti na politike	Politická zodpovednosť	Technológie a inovácie pre transparentnosť a zodpovednosť	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
1. Analýza trhovej hodnoty a ekonomického potenciálu otvorených dát		✓	Nejasná				✓				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
2. Zákon o údajoch		✓	✓					✓		Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.					
3. Školenia o otvorených dátach		✓	✓					✓		Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.					
4. Zásady pre štandardizovaný spôsob a obsah zverejňovaných datasetov		✓	✓					✓		Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.					
20. Štúdiá uskutočniteľnosti zavedenia satelitného účtu		✓	✓					✓		Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.					

Kontext a ciele

Primárnym cieľom tejto skupiny záväzkov je zabezpečiť priaznivé podmienky pre ďalšie zverejňovanie otvorených dát, ktoré je jednou z hlavných priorít všetkých akčných plánov SR od roku 2011. Výsledkom prvého akčného plánu bolo vytvorenie portálu otvorených dát data.gov.sk.² Nasledujúce akčné plány³ vrátane súčasného plánu na roky 2017 – 2019 vychádzajú z predchádzajúcich snáh o zachovanie kontinuity. Tento pokračujúci záväzok otvárať dáta sa premietol do lepšieho umiestnenia Slovenska v medzinárodných rebríčkoch ako napríklad Globálny rebríček otvorených dát (*Global Open Data Index*) a Barometer otvorených dát (*Open Data Barometer*). V Globálnom rebríčku otvorených dát sa Slovensko posunulo z 50. miesta v roku 2015 na 31. miesto v roku 2016.⁴ V Barometri otvorených dát sa Slovensko posunulo z 36. miesta v roku 2015 na 26. miesto v roku 2016.⁵

Za pozitívne zmeny v téme otvorených dát sa zasadila najmä angažovaná občianska spoločnosť, ktorá je v tejto oblasti odborníkom, poskytuje ich verejnej správe a lobuje za zmeny (zdola nahor). Ako rešpektovaný líder v oblasti otvorených dát a e-governmentu sa konkrétne etablovalo občianske združenie Slovensko.Digital, ktoré začalo svoju činnosť v roku 2015. Štátni úradníci s týmto občianskym združením spolupracujú a konzultujú s ním a tiež s ďalšími odborníkmi tieto témy.⁶ Slovensko.Digital sa podieľalo aj na tvorbe a formulácii záväzkov v oblasti otvorených dát a podstatne prispelo k sformulovaniu ich konečného znenia.

Ďalším dôležitým faktorom bolo vytvorenie Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu (ďalej len ÚPVII) v júni 2016.⁷ V predchádzajúcej správe Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu⁸ viacerí zainteresovaní aktéri upozorňovali na rozdrobenosť kompetencií pri téme otvorených dát a vnímali ju ako prekážku ďalšieho pokroku v tejto oblasti. Štátni úradníci⁹ aj predstavitelia mimovládnych organizácií (ďalej len MVO)¹⁰ preto privítali vytvorenie nového úradu a vnímajú ho ako ďalší užitočný krok, ktorý pomôže pohnúť sa v téme otvorených dát dopredu. Zriadenie ÚPVII však tento problém úplne nerieši, pretože Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby (ďalej len NASES), ktorá je autonómnym subjektom, stále dohliada na technickú implementáciu otvorených dát a zároveň prevádzkuje portál data.gov.sk aj e-government portál slovensko.sk. Premiér Peter Pellegrini, bývalý podpredseda vlády pre investície a informatizáciu, tiež vnímal svoje obmedzené kompetencie ako problém a navrhol, aby sa NASES stala súčasťou jeho kancelárie.¹¹ V súlade s novelizovanou legislatívou bude ÚPVII od 1. januára 2019 zodpovedať aj za NASES, a teda aj za technickú realizáciu otvorených dát.¹² Niekoľko respondentov uviedlo, že zatiaľ čo samotné zriadenie úradu bolo pozitívnym krokom, časté zmeny na všetkých organizačných úrovniach úradu viedli k spomaleniu procesov a spolupráce v rámci pracovných skupín.

Všetky vyššie uvedené záväzky prispievajú k zverejňovaniu otvorenejších dát na základe dopytu a zabezpečujú štandardizáciu dát v rôznych sektoroch, avšak každý s iným potenciálnym dosahom.

Záväzok č. 1 o vypracovaní analýzy trhovej hodnoty a ekonomického potenciálu otvorených dát na Slovensku, tak ako je formulovaný v akčnom pláne, má nízky potenciál prispieť k otvorenému vládnutiu. Analýza by však mohla poukázať na možné úspory verejných zdrojov vyplývajúce zo zverejňovania otvorených dát. Vyčíslenie možných celkových aj sektorovo špecifických úspor by mohlo motivovať ministrov a štátnych zamestnancov, aby zverejňovali viac otvorených dát, čo by mohlo mať významný ekonomický vplyv a prispieť k skutočným úsporám. Väčšina ostatných záväzkov má tiež nízky potenciál prispieť k otvorenému vládnutiu. Zákon o údajoch (záväzok č. 2) a zásady pre štandardizovaný spôsob a obsah zverejňovaných datasetov pre orgány štátnej správy a územnej samosprávy (záväzok č. 4) majú potenciál štandardizovať postupy pri zverejňovaní otvorených dát.

Oslovení odborníci uviedli, že ak budú návrhy dobre vypracované, následne prijaté a dodržiavané, môže sa dosiahnuť dôležitá zmena.¹³ Konečný vplyv však v plnej miere závisí od zverejňovania dát. Ak by aj zákon a zásady boli výborne vypracované, budú sa vzťahovať len na tie dáta, ktoré budú zverejnené. Ich vplyv bude významný len vtedy, ak orgány štátnej správy otvoria kľúčové datasety. Oslovení odborníci sa zhodli, že rozhodujúca je osveta a odborná príprava štátnych úradníkov. Zástupca ministerstva uviedol, že zatiaľ čo zápisnice z rokovania môžu predstavovať dataset pre administratívnych pracovníkov, programátori takýto súbor za dataset nepovažujú. Je presvedčený, že jednotnejší prístup je veľmi potrebný a že vzdelávanie štátnych úradníkov (záväzok č. 3) a tiež zákon o údajoch (záväzok č. 2) a zásady pre štandardizovaný spôsob zverejňovania datasetov a ich obsah (záväzok č. 4) prispejú ku konzistentnejšiemu zverejňovaniu otvorených dát v lepšej kvalite.¹⁴ Zástupcovia MVO sa zhodli na tom, že vypracovanie úvodnej štúdie uskutočniteľnosti zavedenia satelitného účtu MVO je užitočné, keďže z dát o MVO na jednej platforme budú mať úžitok viacerí aktéri. Satelitný účet by mal v ideálnom prípade obsahovať tieto informácie o MVO: právna forma organizácie, jej sídlo, prevládajúce zameranie z hľadiska tém, cieľových skupín, geografického pokrytia, rokov existencie, personálnych kapacít a ekonomických ukazovateľov ako sú príjmy, výdavky a celkové aktíva.¹⁵ Dostupnosť takýchto informácií prináša rôzne výhody. Napríklad, štátni úradníci potrebujú koherentné informácie o tom, kto sú kľúčoví zainteresovaní aktéri v rôznych tematických oblastiach, aby ich mohli zahrnúť do procesov tvorby politik.¹⁶ Takáto platforma môže navyše poskytnúť cenné poznatky o geografickom zastúpení MVO podľa tém, ktorým sa venujú, a identifikovať medzery. Okrem satelitného účtu MVO, ktorý bude prevádzkovať Štatistický úrad, budú vytvorené ďalšie dva registre organizácií občianskej spoločnosti (jeden v správe Ministerstva vnútra a druhý v správe ÚPVII).¹⁷ Z poskytnutých informácií nebolo výskumníčkou zrejmé, čím sa líšia a či nie sú duplicitné. Všetky záväzky v tejto skupine záväzkov sú dostatočne špecifické na to, aby sa dali po skončení implementačného cyklu overiť. Navyše každý z nich má iný potenciál ako zlepšiť prístup k informáciám.

Ďalšie kroky

Na základe rozhovorov s odborníkmi a dostupných informácií o súčasnom vývoji záväzkov sú odporúčania nasledovné:

- **Zvážiť rôzne spôsoby, ako získať podporu štátnych úradníkov**

Analýza už bola vypracovaná, ale neposkytuje vôbec informácie o možných úsporách. Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu odporúča, aby bola nová analýza doplnená o podrobné výpočty možných úspor verejných zdrojov v rôznych sektoroch slovenskej ekonomiky. V nadväznosti na tieto identifikované potenciálne úspory by sa potom mohla spustiť kampaň na podporu ďalšieho zverejňovania a používania otvorených dát zacielená na špecifické orgány verejnej správy, ministerstvá a orgány územnej samosprávy aj súkromný sektor. Za zváženie stoja aj ďalšie spôsoby, napríklad poukazovanie na možné zníženie administratívnej zátáže otvorením dát.

- **Vypracovať zákon o údajoch inkluzívnym a participatívnym spôsobom**

Mnohí respondenti zdôraznili význam návrhu zákona o údajoch.¹⁸ Ale uviedli tiež, že jeho plnenie je v omeškaní, a to najmä z dôvodu častých personálnych zmien na ÚPVII.¹⁹ Zhodli sa, že je nevyhnutné, aby úrad podpredsedu vlády pokračoval v činnosti pracovných skupín, najmä skupiny Lepšie dáta. Zástupcovia MVO, ktoré sa venujú téme otvorených dát, ale aj iným témam Iniciatívy pre otvorené vládnutie zdôraznili dôležitosť tvorby legislatívy participatívnym spôsobom.²⁰ Na Slovensku existuje angažovaná IT komunita, ktorá musí byť súčasťou diskusií. Došlo tiež k širokej dohode, že zákon by sa mal zosúladiť aj so zákonom o slobodnom prístupe k informáciám.²¹

- **Rozšíriť rozsah odbornej prípravy štátnych úradníkov o uplatňovanie zákona o slobodnom prístupe k informáciám**

Zástupcovia MVO sa zhodli na tom, že odborná príprava štátnych úradníkov by mohla byť užitočným záväzkom, ale zdôraznili, že si vyžaduje širší prístup. Prístup k informáciám nie je len o proaktívnom zverejňovaní otvorených dát, ale aj o sprístupňovaní informácií požadovaných cez infožiadosti. Orgán štátnej správy, ktorý podporuje zverejňovanie otvorených dát, no odmieta sprístupňovať informácie v zmysle infozákona, hoci na to neexistuje právny dôvod, nemožno považovať za transparentný. Negatívnym prípadom je napríklad NASES, jeden z vedúcich orgánov štátnej správy v oblasti otvorených dát, pretože je známy zamietaním infožiadostí, v ktorých sa žiadatelia pýtali na využívanie verejných prostriedkov.²² Možnosti tejto odbornej prípravy by mali byť dostupné pre úradníkov na úrovni štátnej správy a samosprávy, pretože v zmysle infozákona predstavujú povinné osoby.

- **Pokračovať v príprave zásad pre štandardizovaný spôsob a obsah zverejňovaných datasetov**

Podobne sa oslovení respondenti zhodli aj na tom, že je kľúčové vytvoriť zásady pre štandardizovaný spôsob a obsah zverejnených datasetov pre orgány štátnej správy a územnej samosprávy. Je preto vhodné pokračovať v implementácii záväzku č. 4. Zástupca nemenovaného ministerstva uviedol, že niektoré dáta zverejnené na portáli data.gov.sk sú pod licenciou, ktorá umožňuje len ďalšie použitie na nekomerčné účely, čo nie je v súlade s definíciou otvorených dát.²³ Aj preto sa tento záväzok javí ako užitočný.

- **Vyhnúť sa duplicitám pri vývoji satelitného účtu MVO**

Vo všeobecnosti je realizácia štúdie uskutočniteľnosti pred realizáciou akéhokoľvek projektu užitočnou praxou, a preto je dôležité vykonať analýzu uskutočniteľnosti zavedenia satelitného účtu MVO ešte pred jeho realizáciou.²⁴ Idea satelitného účtu MVO je vnímaná pozitívne. Registre MVO však súbežne vyvíjajú ešte ďalšie dva orgány štátnej správy, pričom ešte stále nie je jasné, do akej miery sa prekrývajú a vytvárajú duplicity, no najmä, prečo sa neuvažovalo o jednotnom prístupe. Satelitný účet MVO je potrebný z viacerých dôvodov. Ako uviedol zástupca MVO, keď bude chcieť ministerstvo po vytvorení satelitného účtu vytvoriť nejakú verejnú politiku participatívnym spôsobom, bude mať zoznam všetkých relevantných organizácií a formalizovaných iniciatív, ktoré by mali byť prizvané.²⁵ Satelitný účet poskytne informácie o sektore a zároveň umožní dôkladnejšiu analýzu problémov, ktorým organizácie čelia. Napriek tomu, rovnako ako pri iných informáciách a dátach, veľmi dôležitá je ich interpretácia s porozumením. Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu a oslovení odborníci odporúčajú využiť analýzu na lepšie navrhnutie účtu. Zároveň by bolo prospešné preskúmať, ako by sa dal satelitný účet MVO zlúčiť s dvoma ďalšími registrami, aby sa predišlo duplicitám.

¹ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2QYIIHV>

² ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike“, <http://bit.ly/2DKiGPZ>

³ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na rok 2015“, <http://bit.ly/2RevqCc>

⁴ Open Knowledge International, Globálny rebríček otvorených dát (*Global Open Data Index*), <https://index.okfn.org/place/>. Poznámka: Dáta z Globálneho rebríčka otvorených dát za rok 2016 treba čítať a vyhodnocovať s porozumením, pretože jeho metodika z roka 2015 sa v roku 2016 výrazne zmenila. Novšie dáta nie sú k dispozícii, pretože Open Knowledge International vyhodnocovanie ukončila.

⁵ World Wide Web Foundation, Barometer otvorených dát (*Open Data Barometer*), <http://bit.ly/2Pse2Np>. Poznámka: Novšie dáta za Slovensko nie sú k dispozícii, lebo Open Data Barometer v roku 2017 hodnotil menšiu vzorku vybraných krajín.

⁶ Rozhovor s Lukášom Jankovičom (Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja), 6. november 2018. Rozhovor so zástupcom orgánu štátnej správy, ktorý si želal zostať v anonymite, 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁷ The Slovak Spectator, „Deputy PM's office gets new powers“, <http://bit.ly/2auvvSg>

⁸ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiacia správa 2014-2015“, <http://bit.ly/2EzH4VWs>

⁹ Rozhovor s Jánom Gondolom (v čase implementácie AP pracoval ako konzultant pre Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a zaoberal sa implementáciou záväzkov AP), 5. november 2018. Rozhovor so zástupcom ministerstva, ktorý si želal zostať v anonymite, 6. november 2018. Rozhovor so zástupcom orgánu štátnej správy, ktorý si želal zostať v anonymite, 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹⁰ Rozhovor s Martinom Turčekom (Aktuality.sk), 15. október 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹¹ Rádio Express, „Na prevádzku portálu slovensko.sk nemám dosah“ (rozhovor s Petrom Pellegrinim, bývalým šéfom Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu v šou Rádia Expres), <http://bit.ly/2r590bg>

¹² SLOV-LEX (Právny a informačný portál), Ministerstvo spravodlivosti, „Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy“, <http://bit.ly/2P2fGjF>, a Národná rada SR, „Vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony“, <http://bit.ly/2RblbNI>

¹³ Rozhovor so zástupcom ministerstva, ktorý si želal zostať v anonymite, 6. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Štatistický úrad SR, „Štúdia uskutočniteľnosti zostavenia satelitného účtu za mimovládne neziskové organizácie“, <http://bit.ly/2NqpSDJ>

¹⁶ Rozhovor s Marcelom Zajacom (Centrum pre filantropiu), 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹⁷ Lucia Lacika (ÚSV ROS), E-mailová komunikácia, 30. november 2018, Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹⁸ Rozhovor so zástupcom ministerstva, ktorý si želal zostať v anonymite, 6. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹⁹ Rozhovor s Luciou Lacika (ÚSV ROS), 27. september a 9. október 2018, Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

²⁰ Rozhovor s Marcelom Zajacom (Centrum pre filantropiu), 5. november 2018. Rozhovor s Karolínou Mikovou (PDCS), 9. november 2018. Rozhovor s Jánom Gondolom (v čase implementácie AP pracoval ako konzultant pre Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a zaoberal sa implementáciou záväzkov AP). Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

²¹ Peter Hanečák na platforme Slovensko.Digital, <http://bit.ly/2Scoiq5>

²² Martin Turček, „Za Slovensko.sk sa vynárajú jakšíkovci aj firma spájaná s Počiatkom“, *Aktuality.sk*, <http://bit.ly/2SD10df>

²³ Rozhovor so zástupcom ministerstva, ktorý si želal zostať v anonymite, 6. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

²⁴ Štatistický úrad SR, „Štúdia uskutočniteľnosti zostavenia satelitného účtu za mimovládne neziskové organizácie“, <http://bit.ly/2S37XEw>

²⁵ Rozhovor s Marcelom Zajacom (Centrum pre filantropiu), 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

2. Aktualizovanie, zverejňovanie a propagácia datasetov

Znenie záväzku v akčnom pláne: ¹

Záväzok č. 5: „Aktualizovať a zverejniť na portáli otvorených dát zoznam všetkých datasetov v gescii ministerstiev a nimi zriadených organizácií a ostatných ústredných orgánov štátnej správy s plánom zverejňovania datasetov aj periodizácie ich aktualizovania na portáli otvorených dát.“

Záväzok č. 6: „Na základe aktualizovaného zoznamu datasetov v gescii ministerstiev a nimi zriadených organizácií a ostatných ústredných orgánov štátnej správy zverejniť datasety v súlade s plánom ich zverejnenia a aktualizovania na portáli otvorených dát.“

Záväzok č. 7: „Uskutočniť verejnú kampaň na propagáciu využitia datasetov zverejnených na portáli otvorených dát a na podporu vývoja inovácií.“

Záväzok č. 8: „Vykonať prieskum dopytu verejnosti po najžiadanejších datasetoch otvorených dát.“

Záväzok č. 9: „Na základe výsledkov prieskumu dopytu verejnosti po najžiadanejších datasetoch otvorených dát zverejniť najžiadanejšie datasety na portáli otvorených dát v súlade s platnou legislatívou.“

Začiatok: bližšie nešpecifikovaný

Koniec: priebežne

Zhrnutie záväzku	Overiteľnosť		Relevantnosť pre hodnoty iniciatívy (podľa znenia záväzku)				Možný dosah				Miera dokončenia				Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?				
	Z hľadiska overiteľnosti málo špecifický záväzok	Z hľadiska overiteľnosti dostatočne špecifický záväzok	Pristup k informáciám	Účast' verejnosti na politike	Politická zodpovednosť	Technológie a inovácie pre transparentnosť a zodpovednosť	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
5. Aktualizovať a zverejniť zoznam datasetov		✓	✓					✓			Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
6. Zverejniť datasety		✓	✓			✓			✓		Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
7. Propagovať datasety		✓	✓					✓			Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
8. Vykonať prieskum dopytu po najžiadanejších datasetoch		✓	✓	✓				✓			Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
9. Zverejniť najžiadanejšie datasety		✓	✓			✓			✓		Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				

Kontext a ciele

Táto skupina záväzkov (č. 5 – 9) nadväzuje na predchádzajúce záväzky v tejto oblasti. Záväzky publikovať najžiadanejšie datasety a datasety, ktoré majú orgány štátnej správy k dispozícii, boli aj v poslednom akčnom pláne.² Predchádzajúca správa Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu³ dospela k záveru, že mnohé z týchto záväzkov boli splnené len sčasti a výsledky jednotlivých ministerstiev boli nerovnomerné. Aj preto je pozitívne, že súčasný akčný plán na tieto záväzky nadviazal.

Záväzok č. 5 o aktualizovaní a zverejnení zoznamu všetkých datasetov v gescii ministerstiev a nimi zriadených organizácií a ostatných ústredných orgánov štátnej správy na portáli otvorených dát je kľúčovým prvým krokom k systematickému zverejňovaniu otvorených dát. Pre ďalšie publikovanie je nevyhnutnou podmienkou audit toho, aké dáta orgány štátnej správy zbierajú alebo vytvárajú. Sprístupnenie zoznamu dát verejnosti zároveň poskytne prehľad o tom, aké dáta sa dajú požadovať v otvorených formátoch.

Záväzky č. 6 a 9 o zverejňovaní datasetov majú tiež potenciálne vplyv na zlepšenie prístupu k informáciám a dátam štátu, no jeho rozsah závisí od kvality publikovaných dát a ich významu pre používateľov. Investigatívny novinár, ktorý v minulosti pracoval pre Transparency International Slovensko (ďalej len TIS), uviedol, že pri zverejňovaní otvorených dát síce došlo k pozitívnym posunom, no niektoré z nich nie sú výsledkom Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Veľa dôležitých a užitočných dát ešte stále nie je k dispozícii.⁴ Ako príklad dobrej praxe uviedol otvorené API pre dáta o fondoch EÚ (ITMS+). Privítal tiež, že Poľnohospodárska platobná agentúra otvorila niektoré datasety.⁵ Záväzky č. 6 a 9 by mohli mať potenciálne zásadný dosah, ak by boli zverejnené kľúčové datasety, napríklad dáta z katastra alebo majetkové priznania verejných činiteľov.

Ďalšia oslovená zástupkyňa mimovládneho sektora (ďalej len MVO) uviedla, že dáta, ktoré potrebuje pre svoju výskumnú prácu, napríklad informácie o obecných podnikoch či o počte štátnych zamestnancov, nie sú na portáli data.gov.sk k dispozícii. Predpokladá, že je to dôsledok nesystematického zberu dát.⁶ Ako ďalší problém spomenula, že dáta nie sú prepojené. Uviedla napríklad web www.majetokstatu.sk, ktorý poskytuje dáta o nehnuteľnostiach vo vlastníctve štátu, no dáta z webu nie sú dostupné na portáli data.gov.sk. Poznamenala tiež, že vyhľadávacie nástroje na data.gov.sk nefungujú dobre a uzavrela, že nakoniec jej jediná možnosť, ako získať informácie, je infozákon. Z tohto hľadiska je dôležité pokračovať v záväzkoch zameraných na zlepšovanie zverejňovania otvorených dát.

Záväzok č. 7 o uskutočnení verejnej kampane na propagáciu využitia datasetov zverejnených na portáli otvorených dát by mohol mať potenciálne pozitívny vplyv, ak by sa zverejnili kľúčové datasety. Vzhľadom na kritiku obmedzených príležitostí na zapojenie odbornej verejnosti do práce s datasetmi v predchádzajúcej správe⁷ to je rozumná a užitočná výzva. Zástupcovia niekoľkých ministerstiev a iných orgánov štátnej správy aj zástupcovia MVO sa zhodli na tom, že je potrebné zvýšiť informovanosť o dátach⁸ a príkladoch dobrej praxe práce s nimi⁹.

Záväzok č. 8 o vykonaní prieskum dopytu verejnosti po najžiadanejších datasetoch otvorených dát tiež patrí do kategórie pokračujúcich záväzkov, o ktorom je zmienka aj v predchádzajúcom akčnom pláne.¹⁰ Z predchádzajúcej správy Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu ďalej vyplýva,¹¹ že by bolo vhodné, aby sa takéto prieskumy pravidelne opakovali. Všetci oslovení sa zhodli na tom, že je to užitočné opatrenie, ale niektorí mali výhrady, najmä pokiaľ ide o veľkosť vzorky a jej reprezentatívnosť.¹²

Ďalšie kroky

Hoci všetky tieto záväzky sú dôležité a v ich implementácii by sa malo pokračovať, oslovení odborníci mali niekoľko ďalších užitočných návrhov, ktoré by mohli prispieť k lepšiemu prístupu k informáciám a dátam.

- **Zverejniť štatistiky návštevnosti data.gov.sk, aby bolo možné zistiť dopyt po zverejnených dátach**

Viaceri zástupcovia ministerstiev a orgánov štátnej správy sa zhodli, že prieskum realizovaný Úradom splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti (ďalej len ÚSV ROS) je užitočný. Zároveň však uviedli, že by privítali, aby im Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby (ďalej len NASES) pravidelne poskytovala štatistiky návštevnosti na portáli data.gov.sk. Zaujímal ich najmä o počet návštevníkov jednotlivých zverejňovaných datasetov.¹³ Na tento účel by sa mohli použiť bezplatné služby, napríklad služba Google Analytics. [Poznanie dopytu] „... je absolútnym predpokladom pre zverejňovanie dát, pretože je zbytočné zverejňovať dáta, o ktoré nemá záujem nikto. Je lepšie zamerať sa na a investovať energiu a zdroje do zverejňovania dát, ktoré sú zaujímavé pre verejnosť,“ uviedol zástupca orgánu štátnej správy.¹⁴ Poskytovanie štatistík o návštevnosti datasetov na data.gov.sk by nemalo predstavovať problém, pretože NASES tieto údaje identifikovala ako kľúčový faktor aj pre implementáciu stratégie a akčného plánu sprístupnenia a používania otvorených údajov verejnej správy.¹⁵

- **Pokračovať v úsilí o zverejňovanie otvorených dát**

Všetci oslovení odborníci sa zhodli na tom, že pokračujúce úsilie o zverejňovanie otvorených dát je dôležité. Jeden zástupca MVO argumentoval, že ak budú orgány štátnej správy pri zverejňovaní informácií postupovať proaktívne, dokážu ľahšie a efektívnejšie reagovať aj na infožiadosti, pretože žiadateľov budú môcť odkázať na informácie, ktoré už boli sprístupnené.¹⁶ Viacerí tvrdia, že hoci došlo k zlepšeniam, je potrebné zverejniť viac kľúčových datasetov. Investigatívny novinár, ktorý predtým pracoval pre TIS, dodal, že by uvítal zverejnenie majetkových priznaní verejných činiteľov, najmä poslancov, a štruktúrované poznámky z účtovných závierok.¹⁷ V otvorenom formáte stále nie sú k dispozícii napríklad katastrálne dáta, ktoré dlhodobo patria k tým najžiadanejším. Oslovení odborníci tiež uviedli, že je potrebné obnoviť prácu pracovnej skupiny Lepšie dáta, aby sa zlepšilo systematické zverejňovanie otvorených dát.

- **Pokračovať v práci na novele infozákona**

Oslovení odborníci a odborníčky uviedli niekoľko nedostatkov datasetov v súčasnosti dostupných na portáli otvorených dát data.gov.sk. Napriek domnienke, že snahy o zverejňovanie otvorených dát by sa mali zachovať a ďalej pokračovať, by uvítali, keby sa Iniciatíva pre otvorené vládnutie na Slovensku viac zamerala na infozákon ako na kľúčový nástroj prístupu k informáciám. Niektorí z nich uviedli, že keď dáta, ktoré potrebujú, nie sú k dispozícii, musia sa v plnej miere spoliehať práve na infozákon. Práve preto je dôležité jeho správne uplatňovanie. Tvrdia, že v súčasnosti je infozákon často interpretovaný na úkor žiadateľa.¹⁸ Niekoľko MVO a investigatívnych novinárov má negatívne skúsenosti pri požadovaní informácií od orgánov štátnej správy.¹⁹ Poznamenali, že návrh novely infozákona, ktorý bol participatívnym spôsobom pripravený pred dvomi rokmi, by bolo vhodné v budúcnosti využiť.

¹ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2QYIIHV>

² ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na rok 2015“, <http://bit.ly/2RevqCc>

³ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4Ws>

⁴ Národná rada Slovenskej republiky, „Zoznam verejných funkcionárov“, <http://bit.ly/2An0t7y>

-
- ⁵ Rozhovor s Martinom Turčekom (Aktuality.sk), 15. október 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.
- ⁶ Rozhovor s Veronikou Prachárovou (Inštitút SGI), 16. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.
- ⁷ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4Ws>
- ⁸ Rozhovor so zástupcom orgánu štátnej správy, ktorý si želal zostať v anonymite, 5. november 2018. Rozhovor so zástupcom ministerstva, ktorý si želal zostať v anonymite, 6. november 2018. Rozhovor s Lukášom Jankovičom (Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja), 6. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.
- ⁹ Transparency International Slovensko, „Open data to fight corruption. Case study: Slovakia’s health sector“, <http://bit.ly/2r6nlPe>
- ¹⁰ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na rok 2015“, <http://bit.ly/2RevqCc>
- ¹¹ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4Ws>
- ¹² Rozhovor so zástupcom ministerstva, ktorý si želal zostať v anonymite, 6. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.
- ¹³ Rozhovor so zástupcom orgánu štátnej správy, ktorý si želal zostať v anonymite, 5. november 2018. Rozhovor so zástupcom ministerstva, ktorý si želal zostať v anonymite, 6. november 2018. Rozhovor s Lukášom Jankovičom (Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja), 6. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.
- ¹⁴ Rozhovor so zástupcom orgánu štátnej správy, ktorý si želal zostať v anonymite, 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.
- ¹⁵ Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby. „Otvorené údaje vo verejnej správe: Školenie pre zamestnancov verejnej správy, ktorých zamestnávateľ poveril zverejňovať otvorené dáta“, <http://bit.ly/2DVgea3> (prezentované 15. decembra 2017)
- ¹⁶ Rozhovor s Marcelom Zajacom (Centrum pre filantropiu), 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.
- ¹⁷ Národná rada SR, „Zoznam verejných funkcionárov“, <http://bit.ly/2An0t7y>.
- ¹⁸ Rozhovor s Martinom Turčekom (Aktuality.sk), 15. október 2018. Rozhovor s Veronikou Prachárovou (Inštitút SGI), 16. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.
- ¹⁹ Transparency International Slovakia, „Prečo nemáme právo vidieť, ako so štátnym letiskom podniká Ryanair?“, <http://bit.ly/2Qjiw8K>

3. Ďalšie kroky k otvorenosti dát

Znenie záväzku v akčnom pláne:¹

Záväzok č. 10: „Vypracovať analýzu zverejňovania datasetov ústredných orgánov štátnej správy na portáli otvorených dát a predložiť ju na zasadnutie Rady vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie.“

Záväzok č. 11: „Vypracovať stratégiu a akčný plán sprístupnenia a používania otvorených dát verejnej správy a predložiť ju na rokovanie vlády SR.“

Začiatok: bližšie nešpecifikovaný

Koniec: 31. máj a priebežne

Zhrnutie záväzku	Overiteľnosť		Relevantnosť pre hodnoty iniciatívy (podľa znenia záväzku)				Možný dosah				Miera dokončenia				Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?				
	Z hľadiska overiteľnosti málo špecifický záväzok	Z hľadiska overiteľnosti dostatočne špecifický záväzok	Pristup k informáciám	Účasť verejnosti na politike	Politická zodpovednosť	Technológie a inovácie pre transparentnosť a zodpovednosť	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
10. Analyzovať zverejňovanie datasetov na data.gov.sk		✓	✓					✓			Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
11. Vypracovať stratégiu a akčný plán sprístupnenia a používania otvorených údajov		✓	✓			✓		✓			Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				

Kontext a ciele

Predchádzajúca správa Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu, ako aj názory odborníkov oslovených pre túto správu, dospeli k záveru, že zverejňovanie otvorených dát na portáli data.gov.sk je v súčasnosti problematické.² K pretrvávajúcim problémom patrí okrem iného nedostatok kľúčových datasetov na tomto portáli, ich nízka kvalita, nekonzistentnosť priradovania licencií k dátam a tiež malý záujem o a práca so zverejnenými dátami. Záväzok č. 10 o vypracovaní analýzy zverejňovania datasetov na portáli data.gov.sk je preto užitočným záväzkom, ktorý by mohol jednotlivé orgány štátnej správy informovať o tom, ako na tom stoja v porovnaní s ostatnými, a povzbudiť ich k odstráneniu nedostatkov.

Záväzok č. 11 o vypracovaní stratégie a akčného plánu sprístupnenia a používania otvorených údajov verejnej správy a jej predložení na rokovanie vlády SR predstavuje záväzok prevzatý z predchádzajúceho akčného plánu.³ Zástupcovia mimovládnych organizácií (ďalej len MVO) sa zhodli, že stratégia je dôležitá a môže mať významný dosah. Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby (ďalej len NASES) vypracovala v spolupráci s relevantnými odborníkmi stratégiu už v roku 2015 a následne ju 31. mája 2016 predložila do medzirezortného pripomienkového konania.⁴ Táto verzia stratégie však nakoniec nebola prijatá. NASES opätovne predložila novú verziu stratégie o rok neskôr, 12. mája 2017,⁵

tentokrát ale do skráteného pripomienkového konania.⁶ Viaceré zainteresované strany vyjadrili znepokojenie nad skráteným pripomienkovým konaním.⁷ NASES tvrdila, že pripomienkové konanie štandardnej dĺžky nie je potrebné, pretože stratégia už bola prekonzultovaná.

Slovensko.Digital, kľúčové občianske združenie v tejto oblasti, podalo počas pripomienkového konania niekoľko zásadných pripomienok.⁸ Uviedlo, že rozdiely medzi dvoma verziami stratégie sú zásadné a verejnosť nedostala šancu zoznámiť sa s novým návrhom stratégie nielen z dôvodu skráteného pripomienkového konania, ale aj pre neochotu NASES uviesť v dokumente akékoľvek podrobnosti o pripravovaných zmenách.⁹ NASES síce bola členom pracovnej skupiny Lepšie dáta, ale stratégiu neprekonzultovala s ostatnými členmi. Tieto obavy a výhrady uviedol aj ďalší respondent, ktorý v tom čase pracoval pre Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu.¹⁰ Ďalšia významná pripomienka poukázala na možné konflikty s časťou o otvorených dátach v ďalšom strategickom dokumente¹¹ a kritizovala návrh na prerozdelenie finančných prostriedkov na dosiahnutie cieľov stanovených v stratégii ako svojvoľne stanovený a neopodstatnený.¹² Vláda stratégiu aj akčný plán sprístupnenia a používania otvorených údajov verejnej správy 24. júla 2017 schválila, a to aj napriek viacerým pripomienkam.¹³

Ďalšie kroky

Ako už bolo spomenuté, záväzok č. 10 o príprave analýzy zverejňovania otvorených dát na portáli data.gov.sk by mohol poskytnúť užitočný komparatívny prehľad o výkone orgánov štátnej správy v tejto oblasti. Aby však takáto analýza mala efekt, musia byť na zistenia naviazané dôsledky, ktoré vyplynú pre zostávajúce orgány štátnej správy, a odporúčania by mali zabezpečiť zlepšenie dátovej interoperability. V opačnom prípade bude analýza síce slúžiť na informačné účely, ale nebude mať nijaký zásadný vplyv a neprinesie ani lepšie výsledky vo zverejňovaní otvorených dát.

Stratégia a akčný plán sprístupnenia a používania otvorených údajov verejnej správy už bola schválená, proces teda nie je možné spätne vylepšiť. V každom prípade však treba zabezpečiť, aby budúce strategické dokumenty a právne predpisy boli vypracované participatívnym spôsobom a pri stole sa stretli všetci relevantní aktéri. Ak by sa stratégia v budúcnosti aktualizovala, mohla by špecifikovať aj konkrétne kroky zamerané na to, ako riešiť nedostatok povedomia o otvorených dátach, prípadne ako zaviazat' územnú samosprávu k otváraní dát.

¹ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2OYIIHV>

² Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiacia správa 2014 –2015“, <http://bit.ly/2EzH4W5>, Rozhovor s Martinom Turčekom (Aktuality.sk), 15. október 2018. Rozhovor s Veronikou Prachárovou (Inštitút SGI), 16. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

³ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na rok 2015“, <http://bit.ly/2RevqCc>

⁴ Medzirezortné pripomienkové konanie, SLOV-LEX (Právny a informačný portál), Ministerstvo spravodlivosti, <https://bit.ly/2asdOyB>

⁵ Medzirezortné pripomienkové konanie, SLOV-LEX (Právny a informačný portál), Ministerstvo spravodlivosti, <http://bit.ly/2zou3dp>

⁶ Štandardná dĺžka medzirezortného pripomienkového konania je 15 dní. Skrátené medzirezortné pripomienkové konanie trvá 7 dní.

⁷ Rozhovor s Jánom Gondolom (v čase implementácie AP pracoval ako konzultant pre Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a zaoberal sa implementáciou záväzkov AP), 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁸ Medzirezortné pripomienkové konanie, SLOV-LEX (Právny a informačný portál), Ministerstvo spravodlivosti, <http://bit.ly/2zou3dp>

⁹ Ibidem.

¹⁰ Platforma Slovensko.Digital, „OpenData stratégia – pripomienkovanie (opät)“, <http://bit.ly/2Sgya2f>. Rozhovor s Jánom Gondoľom (v čase implementácie AP pracoval ako konzultant pre Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a zaoberal sa implementáciou záväzkov AP), 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹¹ Vláda SR, „Uznesenie vlády SR č. 437/2016 z 28. septembra 2016 k Národnej koncepcii informatizácie verejnej správy Slovenskej republiky“, <http://bit.ly/2DSFDBr>

¹² Medzirezortné pripomienkové konanie, SLOV-LEX (Právny a informačný portál), Ministerstvo spravodlivosti, <http://bit.ly/2zou3dp>

¹³ Vláda SR, „Uznesenie vlády SR č. 346/2017 z 24. júla 2017 k návrhu stratégie a akčného plánu sprístupnenia a používania otvorených údajov verejnej správy“, <http://bit.ly/2AieGTi>

4. Otvorené API

Znenie záväzku v akčnom pláne:¹

Záväzok č. 12: „Vypracovať štandardy pre verejne dostupné aplikačné programové rozhranie a predložiť ich komisii pre štandardizáciu informačných systémov verejnej správy.“

Záväzok č. 13: „Zabezpečiť zverejňovanie otvorených dát a sprístupňovanie verejne dostupných aplikačných programových rozhraní v projektoch financovaných prostredníctvom Operačného programu integrovaná infraštruktúra a z iných verejných zdrojov.“

Záväzok č. 14: „Vykonať prieskum dopytu verejnosti po najžiadanejších verejne dostupných aplikačných programových rozhraniach.“

Záväzok č. 15: „Na základe výsledkov prieskumu dopytu verejnosti po najžiadanejších verejne dostupných aplikačných programových rozhraniach sprístupniť v súlade s platnou legislatívou a existujúcimi technickými podmienkami najžiadanejšie s uvedením licencie (vzťahov) na ich využívanie.“

Začiatok: bližšie nešpecifikovaný

Koniec: 31. december 2017 a priebežne

Zhrnutie záväzku	Overiteľnosť		Relevantnosť pre hodnoty iniciatívy (podľa znenia záväzku)				Možný dosah				Miera dokončenia				Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?				
	Z hľadiska overiteľnosti málo špecifický záväzok	Z hľadiska overiteľnosti dostatočne špecifický záväzok	Pristup k informáciám	Účasť verejnosti na politike	Politická zodpovednosť	Technológie a inovácie pre transparentnosť a zodpovednosť	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
12. Vypracovať štandardy pre verejne dostupné API		✓	✓			✓								Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.					Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.
13. Zabezpečiť zverejňovanie otvorených dát a sprístupňovanie API v projektoch financovaných z verejných zdrojov		✓	✓			✓								Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.					Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.
14. Vykonať prieskum dopytu verejnosti po najžiadanejších API		✓	✓	✓				✓						Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.					Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.
15. Zverejniť najžiadanejšie API		✓	✓			✓							✓	Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.					Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.

Kontext a ciele

Záväzky č. 12 – 15 o verejne dostupných aplikačných programovacích rozhraniach (ďalej len otvorené API) sú nové. Neboli súčasťou predchádzajúcich akčných plánov, ale zodpovedajú

súčasným trendom v EÚ² a inde³. Otváranie API v najdôležitejších štátnych informačných systémoch sa presadzuje ako spôsob na dosiahnutie úspešnej verejno-súkromnej spolupráce, z ktorej budú mať prospech občania.⁴ Zjednodušené povedané, API umožňuje spoluprácu jedného softvéru s iným softvérom. Potenciálne využitie API ako doplnku otvorených dát je široké tak v e-governmente, ako aj v otvorenom vládnutí. V porovnaní s otvorenými dátami majú API výhody aj nevýhody. Pokiaľ ide o silné stránky, API je vhodnejšie ako otvorené dáta, ak ide o veľké dáta (*big data*) alebo ak v dátach dochádza k častým zmenám, pretože užívatelia otvorených dát musia často sťahovať aktualizované súbory. Zatiaľ čo otvorené dáta sú prístupné širšiemu publiku, pretože práca s nimi predpokladá len schopnosť pracovať s tabuľkovými procesormi, API vyžaduje už sofistikované programovacie zručnosti. API je technologicky náročnejšie ako otvorené dáta aj pre orgány štátnej správy, a to najmä z pohľadu hostingu a údržby.⁵

Ako bolo uvedené v predchádzajúcich častiach o otvorených dátach, občianska komunita, ktorá sa venuje IT sektoru, v posledných troch rokoch rástla, takže tieto špecializované záväzky majú svoje publikum. Slovensko.Digital, občianske združenie, ktoré je lídrom v tejto oblasti, presadzuje tému otvorených API samostatne, paralelne popri aktivitách Iniciatívy pre otvorené vládnutie. S využitím API z národného portálu elektronickej verejnej správy Slovensko.sk vytvorilo aplikáciu GovBox.⁶ Slovensko.Digital v októbri 2018 vyzvalo vybrané orgány štátnej správy, aby otvorili svoje informačné systémy a zverejnili API.⁷ Zistilo sa, že podnikatelia a občania najčastejšie komunikujú s finančnou správou, so štatistickým úradom, sociálnou poisťovňou a so zdravotnými poisťovňami, štátnou aj súkromnými.⁸ Hoci zástupca Slovensko.Digital si nebol vedomý API, ktoré boli zverejnené ako výsledok procesu Iniciatívy pre otvorené vládnutie, uviedol, že ukotvenie záväzku vlády zverejniť API v akčnom pláne uľahčuje ich komunikáciu s orgánmi štátnej správy.⁹ Zahrnutie záväzkov o API do akčných plánov Iniciatívy je preto užitočné.

Vzhľadom na dopyt po otvorených API prišli záväzky č. 12 – 15, ktoré sa zameriavajú na vypracovanie štandardov, prieskum dopytu verejnosti po najžiadanejších API a zverejňovanie API, v správnom čase a niektoré z nich by mohli mať významný dosah. Štandardy pre verejne dostupné API (záväzok č. 12) sú dôležité, pretože ovplyvňujú kvalitu konečných služieb pre používateľov. Štandardy stanovujú požiadavky na API, napr. či API spĺňajú zásady otvoreného prístupu a procesov a dodržiavajú bezpečnostné politiky a smernice atď.

Záväzky č. 13 a 15, by mohli prispieť k otvorenému vládnutiu za predpokladu, že sa podarí zverejniť viac API, ktoré umožnia verejnú kontrolu. Nakoľko zverejňovanie dát z verejne financovaných projektov na Slovensku ešte stále nie je bežnou praxou, záväzok č. 13 o zabezpečení zverejňovania otvorených dát a sprístupňovaní API v projektoch financovaných prostredníctvom Operačného programu Integrovaná Infraštruktúra a z iných verejných zdrojov má potenciál zlepšiť súčasnú prax a zlepšiť prístup verejnosti k informáciám.

Dosah záväzku č. 15 by mohol byť zásadný. Podobný záväzok bol zahrnutý aj v predchádzajúcom akčnom pláne a jeho výsledkom bolo zverejnenie niektorých významných otvorených dát. Oslovený investigatívny novinár¹⁰ uviedol, že niektoré otvorené API už boli zverejnené v dobrej kvalite, napríklad platforma ITMS+,¹¹ ktorá slúži na monitorovanie využívania štrukturálnych fondov EÚ, a Register partnerov verejného sektora, ktorý prevádzkuje Ministerstvo spravodlivosti.¹² Uviedol však, že otváranie API by malo prebiehať rýchlejšie, nakoľko ponuka do veľkej miery nereflektuje dopyt. Všetci oslovení súhlasili, že otváranie štátnych API (najmä tých, po ktorých je najväčší dopyt) predstavuje kľúčovú tému, ktorá môže mať veľký význam, pretože má potenciál zjednodušiť prístup občanov k verejným službám.¹³ Celkovo by záväzok mohol výrazne zlepšiť užívateľskú skúsenosť so službami elektronickej verejnej správy, ktorá je dnes vnímaná ako nízka. Tento záväzok by zároveň mohol významnou mierou ovplyvniť otvorené vládnutie, za predpokladu, že by boli

zverejnené dôležité API, napríklad API katastra, API registra samostatne zárobkovo činných osôb alebo API obchodného registra atď.

Ďalšie kroky

Všetci oslovení sa zhodli, že záväzky otvoriť API štátnych informačných systémov sú dôležité a majú potenciál zmeniť zaužívanú prax a zlepšiť skúsenosti občanov s prístupom k základným verejným službám, ale môžu zvýšiť aj transparentnosť vlády (v závislosti od druhu API, ktoré budú zverejnené).¹⁴ Uviedli tiež, že spolupráca s orgánmi štátnej správy bola prevažne pozitívna. Komisia pre vypracovanie štandardov pre verejne dostupné API bola vedená profesionálne a respondenti uviedli, že všetci relevantní aktéri mali možnosť byť „pri stole“. Na základe názorov oslovených odborníkov výskumníčka odporúča, aby vláda pokračovala v záväzkoch o otvorených API a spolupracovala s organizáciami občianskej spoločnosti, ktoré pôsobia v tejto oblasti. Ako Slovensko.Digital uzavrelo, „väčšina potrebnej infraštruktúry na strane štátu už dnes existuje, stačí ju začať používať.“¹⁵

¹ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2QYllHV>

² Európsky portál otvorených dát – API, <http://bit.ly/2zNmZHu>

³ Portál otvorených dát Spojených štátov – API vlády USA, <https://www.data.gov/developers/apis>

⁴ Gijss Hillenius, „Governments should open APIs to core services“, *JoinUp – Open Source Observatory*, <http://bit.ly/2GaKn7d>

⁵ How to open data, „The Basics of Open Data: API versus Bulk Data“, <http://bit.ly/2QJV30O> a Rozhovor s Jánom Suchalom, 4. december 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁶ Slovensko.digital, „GovBox“, <https://ekosystem.slovensko.digital/sluzby/govbox>

⁷ Slovensko.digital, „Za otvorené štátne systémy“, <http://bit.ly/2EbyOKC>

⁸ Slovensko.digital, „Kľúčoví hráči na trhu a nezávislí odborníci vyzývajú k otvoreniu štátnych IT systémov“, <http://bit.ly/2Eaa319>

⁹ Rozhovor s Jánom Suchalom (Slovensko.digital), 5. december 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹⁰ Rozhovor s Martinom Turčekom (Aktuality.sk), 15. október 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹¹ Otvorené dáta ITMS+, <https://opendata.itms2014.sk/swagger/?url=/v2/swagger.json>

¹² Otvorené API Registra partnerov verejného sektora, <https://rpvs.gov.sk/OpenData/swagger/ui/index>

¹³ Rozhovor s Jánom Gondolom (v čase implementácie AP pracoval ako konzultant pre Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a zaoberal sa implementáciou záväzkov AP), 5. november 2018. Rozhovor s Jánom Suchalom (Slovensko.digital), 5. december 2018. Rozhovor s Martinom Turčekom (Aktuality.sk), 15. október 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Slovensko.Digital, „Kľúčoví hráči na trhu a nezávislí odborníci vyzývajú k otvoreniu štátnych IT systémov“, <http://bit.ly/2Eaa319>

5. Otvorený softvér

Znenie záväzku v akčnom pláne:¹

Záväzok č. 16: „Pre novovytvárané zásuvné moduly a doplnky webových prehliadačov a klientskych aplikácií umožniť zverejnenie ich zdrojového kódu a vývoj metódou otvoreného softvéru (*open source*).“

Záväzok č. 17: „Zdokumentovať v dodaných informačných systémoch využitie vybraných komponentov vyvinutých metódou otvoreného softvéru (*open source*), analyzovať možnosť zverejnenia časti kódu a dokumentácie pod otvorenou licenciou a zverejniť vybrané časti kódu.“

Záväzok č. 18: „Zverejniť na portáli otvorených dát zoznam využívaných otvorených softvérov (*open source*) s uvedením účelu jednotlivých softvérov a typov ich licencie a tiež softvérov, ku ktorým má orgán štátnej správy udelenú licenciu na používanie, distribuovanie a publikovanie.“

Záväzok č. 19: „V spolupráci s odbornou verejnosťou vypracovať štúdiu, ktorá zdokumentuje možnosti, výhody a nevýhody použitia otvoreného softvéru (*open source*) a iných licenčných modelov v štátnej správe.“

Začiatok: bližšie nešpecifikovaný

Koniec: 31. december 2017 a priebežne

Zhrnutie záväzku	Overiteľnosť		Relevantnosť pre hodnoty iniciatívy (podľa znenia záväzku)				Možný dosah				Miera dokončenia				Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?				
	Z hľadiska overiteľnosti málo špecifický záväzok	Z hľadiska overiteľnosti dostatočne špecifický záväzok	Pristup k informáciám	Účast' verejnosti na politike	Politická zodpovednosť	Technológia a inovácie pre transparentnosť a zodpovednosť	Žiadny	Nizky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
16. Zverejniť zdrojový kód novovytváraných zásuvných modulov		✓	✓			✓				✓				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.	Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
17. V dodaných IS zdokumentovať využitie vybraných OS komponentov		✓	✓							✓				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.	Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
18. Zverejniť na portáli otvorených dát zoznam využívaného OS		✓	✓			✓				✓				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.	Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
19. Analyzovať možnosti, výhody a nevýhody použitia OS		✓	✓							✓				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.	Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				

Kontext a ciele

Podľa Slovensko.Digital štát ročne vynakladá približne 500 miliónov EUR na IT služby.² Vzhľadom na pretrvávajúcu kritiku e-governmentových projektov,³ a to najmä pre nedostatok transparentnosti a konkurencie pri ich obstarávaní, sú tieto záväzky, ktoré signalizujú, že vláda preskúma možnosti využitia otvoreného softvéru (ďalej len OS), pozitívne. Slovensko.Digital systematicky zdôrazňuje, že IT zákazky by mali byť rozdelené na menšie časti, aby sa predišlo tzv. uzamknutiu dodávateľa (situácia, keď je zákazník, napríklad orgán štátnej správy, odkázaný na pôvodného dodávateľa a nemôže ľahko prejsť k službám konkurencie).⁴ Slovensko.Digital podporuje aj využívanie OS, pretože, na rozdiel od proprietárneho alebo uzavretého softvéru, by OS mohol pomôcť pri riešení niektorých zo spomínaných problémov. OS by napríklad mohol priniesť viac transparentnosti a nižšie náklady na realizáciu aj prevádzku. Investigatívny novinár, ktorý poskytol pre potreby tejto správy rozhovor a píše, okrem iného, aj o predražených IT projektoch,⁵ je presvedčený, že OS by mohol prispieť k zníženiu predražených zmlúv v IT sektore, pretože orgánom štátnej správy neumožní uzatvárať s dodávateľmi exkluzívne licencie a dohody o údržbe a podpore dodaných systémov a služieb.⁶

Zdrojový kód OS je verejne prístupný, takže hocikto môže softvér kontrolovať, upravovať a vylepšovať. Tento verejný prvok je najväčšou výhodou OS⁷ a zhmotňuje v sebe aj hodnoty Iniciatívy pre otvorené vládnutie. OS podporuje transparentné procesy, spoluprácu a umožňuje verejnú kontrolu softvéru. Jeden z odborníkov oslovených pre potreby tejto správy a zároveň autor štúdie o výhodách a nevýhodách využívania OS vo verejnej správe uviedol, že vlády na celom svete využívajú OS, lebo chcú zvýšiť bezpečnosť svojich systémov, čo je v kontraste s najväčším mýtom o OS, a síce, že nie je dostatočne bezpečný.⁸ K lídrom vo využívaní OS vo verejnej správe patria napríklad Veľká Británia⁹ a Spojené štáty americké.¹⁰

Téma OS sa síce objavila v akčnom pláne Iniciatívy pre otvorené vládnutie prvýkrát, no nie je na Slovensku nová. Napríklad v roku 2009 Ministerstvo financií zverejnilo príručku k metodickému usmerneniu pre obstarávanie softvérových produktov vo verejnej správe,¹¹ v ktorej sa uvádza potreba preskúmať možnosti využívania OS.¹² Hoci vláda v roku 2009 schválila Konceptiu využívania softvérových produktov vo verejnej správe,¹³ prax sa jej odporúčaniami často neriadila. Preto sú záväzky č. 16 – 18 o zdokumentovaní využitia vybraných OS komponentov a zverejnení zoznamu využívaného OS v dodaných IS dôležité. Pomáhajú naštartovať diskusiu o OS vo verejnej správe a zistiť, ktoré orgány štátnej správy OS používajú. No a, čo je nemenej dôležité, IT sektoru signalizujú, že OS bude dôležitá téma.¹⁴ Oslovený odborník uviedol, že zo súčasného stavu s obmedzeným využívaním OS a, naopak, s častými exkluzívnymi licenčnými zmluvami profitujú ako dodávatelia štátu najmä veľké IT spoločnosti. Všetci oslovení respondenti sa zhodli, že v tejto situácii by záväzok č. 16 o zverejnení zdrojových kódov novovytváraných zásuvných modulov a doplnkov webových prehliadačov a klientskych aplikácií mohol mať zásadný význam, aj keby len pre nové projekty, pri ktorých ešte nedošlo k tzv. uzamknutiu dodávateľa.

Pre úspech Slovenska pri tejto téme je kľúčovým faktorom podpora štátnych úradníkov v jednotlivých rezortoch. Záväzok č. 19 o vypracovaní štúdie, ktorá zdokumentuje možnosti, výhody a nevýhody používania otvoreného softvéru, je preto užitočný a mohol by mať významnejší dosah, ak poskytne presvedčivé argumenty a ak sa štúdia dostane ku kritickej mase štátnych úradníkov, ktorí sú v pozícii rozhodovať o výbere softvérových riešení.

Ďalšie kroky

Rozhovory s odborníkmi potvrdili, že súčasné záväzky týkajúce sa OS predstavujú dôležitý prvý krok k zvýšeniu využívania OS vo verejnej správe. Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu preto odporúča, aby sa v tejto téme pokračovalo aj v ďalšom akčnom pláne. Na Slovensku už existujú príklady dobrej praxe využívania OS vo verejnej

správe, na ktorých môžu stavať ďalšie orgány štátnej správy.¹⁵ Zatiaľ čo s už existujúcimi predraženými proprietárnymi IT projektmi sa toho veľa urobiť nedá, pretože je nepravdepodobné, že by dodávatelia boli ochotní vzdať sa svojich práv vyplývajúcich z už uzavretých zmlúv, no ešte vždy existuje možnosť zmeniť prax pre budúce projekty. To by si však vyžadovalo komplexný prístup naprieč sektormi, ako aj zmenu legislatívy a nariadení upravujúcich verejné obstarávanie. Napríklad, ďalšia oblasť Iniciatívy pre otvorené vládnutie – otvorené vzdelávanie – zahŕňa záväzok vytvoriť repozitár pre vzdelávacie zdroje. Ak by orgány štátnej správy mali k záväzkom Iniciatívy širší prístup, zvažili by aj v tomto prípade použitie OS. Ako uviedol jeden z respondentov, ministerstvo školstva sa namiesto toho rozhodlo pre proprietárny softvér bez zisťovania ďalších možností. A tak teraz nie je možné posúdiť „hodnotu za peniaze“, ktorú by verejnosť z repozitára získala, pretože v súčasnej situácii „je všetko skryté, mimo dohľad verejnosti“. Okrem toho zdôraznil, že ministerstvo s najväčšou pravdepodobnosťou nikdy nebude môcť zmeniť dodávateľa.¹⁶ Z tohto príkladu vyplýva, že záväzky týkajúce sa OS ako aj záväzky Iniciatívy pre otvorené vládnutie, by sa nemali implementovať izolovane.

¹ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2QYIIHV>

² Slovensko.Digital, „Tlačová správa: Rašihô úrad neplní vlastné sľuby. Neprajú si to dodávatelia štátnych systémov“, <http://bit.ly/2TDFAOx>

³ Kancelária prezidenta SR, „Kiska: Minuli sme 900 miliónov a občania sú stále pošťarmi“, <https://bit.ly/2akD4tu> (príhovor na konferencii ITAPA 2015); Ján Hargaš, „Niečo špeciálne na záver“, <http://bit.ly/2AjRwMt> (záverečný príhovor na konferencii ITAPA 2018)

⁴ Slovensko.digital, „Tlačová správa: Slovensko.Digital bude nákupy štátnych IT systémov hodnotiť trinástimi kritériami“, <http://bit.ly/2QpcDal>

⁵ Martin Turček, „Ľudia blízki Kažimírovi zarobili milióny. Na zákazke od jeho ministerstva“, *Aktuality.sk*, <http://bit.ly/2rGwK5A>; Martin Turček, „Štát plánuje dať ďalšie 4 milióny eur na projekt, ktorý takmer nikto nevyužíva“, *Aktuality.sk*, <http://bit.ly/2QBiutl>; Martin Turček, „Kaliňákova skartovačka: zničili doklady z 277 obstarávaní“, *Aktuality.sk*, <http://bit.ly/2A0T4eZ>; Martin Turček, „Úrady preverujú utajené miliónové zmluvy. Daniari podpísali ďalšie“, *Aktuality.sk*, <http://bit.ly/2QBKml4>; Martin Turček, „Počiatkovi vypadol zo skrine kostlivec. Predražené zmluvy za milión eur“, *Aktuality.sk*, <http://bit.ly/2GkXiDK>; Martin Turček, „Prokuratúra preverí predražené IT zákazky za Počiatka“, *Aktuality.sk*, <http://bit.ly/2Giu2gX>

⁶ Rozhovor s Martinom Turčekom (*Aktuality.sk*), 15. október 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁷ Opensource.com, „What is open source?“, <https://red.ht/2PHcOJB>

⁸ Rozhovor s Jánom Gondoľom (v čase implementácie AP pracoval ako konzultant pre Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a zaoberal sa implementáciou záväzkov AP), 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁹ Crown Commercial Service, „Collabora deal will provide savings on Open Source office software“, <http://bit.ly/2A16O9i>; Government Digital Service, „Be open and use open source“, <http://bit.ly/2GlcHUF>; GDS Technology in Government blog: open source, <http://bit.ly/2LmYjd6>

¹⁰ The White House – President Barack Obama, The People’s Code, <http://bit.ly/2EqFRiG> and [Code.gov](http://code.gov), „Sharing America’s Code Unlock the tremendous potential of the Federal Government’s software“, <https://code.gov/>

¹¹ Ministerstvo financií, „Príručka k Metodickému usmerneniu pre obstarávanie softvérových produktov vo verejnej správe“, <http://bit.ly/2UPNcxS>

¹² Ibidem.

¹³ Úrad vlády SR, „Uznesenie vlády SR č. 523/2009 z 15. júla 2009 k návrhu koncepcie využívania softvérových produktov vo verejnej správe“, <http://bit.ly/2ChvsEw>.

¹⁴ Rozhovor s Jánom Gondoľom (v čase implementácie AP pracoval ako konzultant pre Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a zaoberal sa implementáciou záväzkov AP), 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹⁵ ITMS2014+, ITMS je centrálny informačný systém, ktorý slúži na evidenciu a následné spracovávanie, export a monitoring dát o programovaní, projektovom a finančnom riadení, kontrole a audite pre programové obdobia 2004 – 2006 a 2007 – 2013 (ITMS II) a pre programové obdobie 2014 – 2020 (ITMS2014+), <https://www.itms2014.sk/we-love-oss>

¹⁶ Rozhovor s Jánom Gondoľom (v čase implementácie AP pracoval ako konzultant pre Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a zaoberal sa implementáciou záväzkov AP), 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

6. Portál s dátami o využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov a ďalších dotačných schém

Znenie záväzku v akčnom pláne:¹

Záväzok č. 21: „Nadefinovať minimálny rozsah a štruktúru dát pri zverejňovaní informácií o využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov, Finančného mechanizmu EHP, Nórskeho finančného mechanizmu, Švajčiarskeho finančného mechanizmu a dotačných schém zo štátneho rozpočtu SR.“

Záväzok č. 22: „Zverejniť dáta o využívaní financií poskytnutých ústrednými orgánmi štátnej správy v rámci európskych štrukturálnych a investičných fondov, Finančného mechanizmu EHP, Nórskeho finančného mechanizmu, Švajčiarskeho finančného mechanizmu a dotačných schém zo štátneho rozpočtu SR minimálne v definovanej štruktúre na webovej stránke <https://data.gov.sk/dotacie>.“

Začiatok: bližšie nešpecifikovaný

Koniec: 31. marec 2017 a priebežne

Zhrnutie záväzku	Overiteľnosť		Relevantnosť pre hodnoty iniciatívy (podľa znenia záväzku)				Možný dosah				Miera dokončenia				Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?				
	Z hľadiska overiteľnosti málo špecifický záväzok	Z hľadiska overiteľnosti dostatočne špecifický záväzok	Prístup k informáciám	Občianska participácia	Politická zodpovednosť	Technológia a inovácie pre transparentnosť a zodpovednosť	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
21. Nadefinovať minimálny rozsah a štruktúru dát pri zverejňovaní informácií o využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov a ďalších dotačných schém		✓	✓					✓			Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
22. Zverejniť dáta o využívaní financií v rámci európskych štrukturálnych a investičných fondov		✓	✓					✓			Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				

Kontext a ciele

Modul dotačných schém (ďalej len MDS)² – portál s dátami o využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov a ďalších dotačných schém – bol spustený v roku 2016 ako súčasť predchádzajúceho akčného plánu.³ Cieľom portálu bolo zvýšiť transparentnosť a poskytnúť informácie o pridelení a využívaní finančných prostriedkov EÚ a ďalších dotácií na jednotnej platforme.

Odborníci, ktorí sa vyjadrili pre potreby poslednej správy Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu, skonštatovali, že portál má pre investigatívnych novinárov alebo protikorupčných aktivistov⁴ veľmi malé využitie, a to najmä pre nízku kvalitu a nevhodný formát zverejnených dát. Dáta sú zverejňované nesystematicky a neumožňujú vykonať akúkoľvek zmysluplnú komparatívnu analýzu.⁵ Násť portál bez použitia internetového vyhľadávачa alebo poznania presnej URL adresy je náročné. Zástupcovia MVO aj štátni úradníci sa zhodujú, že portál je v súčasnom stave nepoužiteľný. Jedným z hlavných odporúčaní predchádzajúcej správy Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu bolo zabezpečiť zverejnenie aspoň požadovaného minima dát, napr. zverejnenie identifikačného čísla, právnej formy, adresy poskytovateľa a príjemcu dotácie, výšky dotácie a účel vybraného projektu.

Z tohto pohľadu je záväzok č. 21 o nadefinovaní minimálneho rozsahu a štruktúry dát pri zverejňovaní informácií o využívaní európskych štrukturálnych a investičných fondov pozitívnym krokom, ktorý by mohol mať potenciálne menší dosah. Stanovenie minimálnych štandardov a ich povinné uplatňovanie by prispelo k vyššej kvalite a použiteľnosti zverejnených dát. Investigatívny novinár oslovený pre potreby tejto správy uviedol, že ak by sa do MDS podarilo pridať podrobnejšie informácie, napríklad mená hodnotiteľov, išlo by o pozitívnu zmenu, vďaka ktorej by bol portál použiteľnejší.⁶ V prípade úspešnej kvalitnej implementácie tohto záväzku sa záväzok č. 22 o zverejňovaní väčšieho množstva dát javí ako rozumný ďalší krok. Povedomie o portáli je však stále nízke, čo obmedzuje jeho užitočnosť pre monitorovanie využívania európskych štrukturálnych a investičných fondov.

Ďalšie kroky

Oslovení experti vnímajú MDS ako neúspech a nie sú presvedčení, že by sa na jeho ďalší rozvoj mali vyčleniť ďalšie verejné zdroje. Orgány štátnej správy zodpovedné za vývoj a prevádzku MDS by mohli zorganizovať stretnutie pre expertov a potenciálnych používateľov, aby prediskutovali ďalšie možné využitie portálu.

Oslovený novinár argumentoval, že prostriedky by mali byť nasmerované skôr na iné portály, ktoré už sú široko využívané, napríklad Centrálny register zmlúv. Podľa neho by bolo užitočnejšie, keby Centrálny register zmlúv zahŕňal zmluvy štátnych podnikov a zmluvy a dotácie orgánov územnej samosprávy.⁷ Dáta, ktoré by mali byť zverejnené na MDS, by preto bolo vhodnejšie v budúcnosti presunúť do Centrálného registra zmlúv.

¹ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2QYllHV>

² Modul dotačných schém, <https://data.gov.sk/dotacie>

³ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na rok 2015“, <http://bit.ly/2RevqCc>

⁴ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4WVs>

⁵ Napríklad, pri niektorých projektoch je na rovnakom mieste informácia o IČO, pri iných je len sériové, resp. poradové číslo.

⁶ Rozhovor s Martinom Turčekom (Aktuality.sk), 15. október 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁷ Treba poznamenať, že ÚSV ROS nemá kompetencie dávať záväzky samosprávam. Navyše, takéto opatrenie by si zrejme vyžadovalo novelu infozákona.

7. Centrálny register zmlúv

Znenie záväzku v akčnom pláne:¹

Záväzok č. 23: „Participatívnym spôsobom vypracovať analýzu dodržiavania povinnosti zverejňovať zmluvy v centrálnom registri zmlúv, na jej základe pripraviť návrh zmien, ktoré túto povinnosť upresnia a umožnia vytvoriť účinný mechanizmus kontroly jej dodržiavania, a predložiť ho na rokovanie vlády.“

Záväzok č. 24: „Vytvoriť priestor na zverejňovanie zmlúv samospráv v jednom centrálnom registri.“

Začiatok: bližšie nešpecifikovaný

Koniec: 31. december 2017

Zhrnutie záväzku	Overiteľnosť		Relevantnosť pre hodnoty iniciatívy (podľa znenia záväzku)				Možný dosah				Miera dokončenia				Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?				
	Z hľadiska overiteľnosti málo špecifický záväzok	Z hľadiska overiteľnosti dostatočne špecifický záväzok	Pristup k informáciám	Účasť verejnosti na politike	Politická zodpovednosť	Technológie a inovácie pre transparentnosť a zodpovednosť	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
23. Vypracovať analýzu dodržiavania povinnosti zverejňovať zmluvy v centrálnom registri zmlúv		✓	✓	✓				✓			Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
24. Vytvoriť priestor na zverejňovanie zmlúv samospráv v jednom centrálnom registri		✓	✓					✓			Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				

Kontext a ciele

Centrálny register zmlúv² (ďalej len CRZ) bol spustený v roku 2011 ako jedno z najvýznamnejších protikorupčných opatrení v krajine, ktoré iniciovalo proaktívne zverejňovanie informácií o využívaní verejných prostriedkov. Odvtedy musia byť všetky zmluvy uzatvorené medzi Úradom vlády SR, ministerstvami a inými orgánmi štátnej správy aj niektorými štátnymi inštitúciami a ich dodávateľmi verejne prístupné na internete. Uverejnenie zmlúv v CRZ podmieňuje ich platnosť. Register získal vysoký ohlas na medzinárodnej scéne³ a aj miestni aktéri ho hodnotia pozitívne. Pomohol odhaliť už niekoľko prípadov zneužitia verejných zdrojov.⁴ Organizácia Transparency International Slovensko vypracovala v roku 2015 štúdiu zameranú na CRZ a zistila, že „od zavedenia povinného zverejňovania zmlúv vzrástol počet článkov o verejnom obstarávaní v mainstreamových médiách o 25%“.⁵

Prvý akčný plán síce zahŕňal záväzok zlepšiť CRZ,⁶ ale niekoľko problémov pretrváva dodnes. V registri sú už takmer 2 milióny zmlúv, no neexistuje žiadny orgán štátnej správy,

ktorý by aktívne monitoroval kvalitu zverejnených zmlúv a dodržiavanie zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Informácie v zmluvách sú často neúplné alebo sú ich dôležité časti vyčiernené. Investigatívny novinár oslovený pre potreby tejto správy uviedol, že analýza dodržiavania povinnosti zverejňovať zmluvy v CRZ môže byť užitočná. Vnímal tiež pozitívne, že ju bude robiť štát, pretože inak by MVO museli hľadať zdroje, aby ju mohli urobiť oni. Závazok č. 23 o analýze plnenia povinnosti zverejňovať zmluvy v registri má teda možný mierny dosah. Ako je uvedené, môže zvýšiť účasť verejnosti, pretože sa očakáva, že analýza bude pripravená participatívnym spôsobom. Okrem toho má potenciál zvýšiť prístup k informáciám, a to hneď dvoma spôsobmi. Po prvé, analýza poskytne informácie o súčasných nedostatkoch registra a navrhne riešenia. Po druhé, ak budú po analýze nasledovať ňou špecifikované opatrenia, čo inými slovami znamená, že ak budú odporúčania dobre implementované, záväzok môže zlepšiť prístup k zmluvám.

Niektorí oslovení odborníci uviedli, že by bolo užitočné pridať do registra aj zmluvy samospráv.⁷ Práve preto je záväzok č. 24 o možnosti samospráv zverejňovať zmluvy v CRZ užitočným opatrením. Ak však zostane možnosťou a nestane sa povinnosťou, súčasná situácia sa nezmení. Podľa znenia záväzku bude zahrnutie zmlúv samospráv dobrovoľné, a preto je aj možný dosah záväzku uvádzaný len ako nízky.

Ďalšie kroky

Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu odporúča, aby sa v tomto záväzku pokračovalo aj v nasledujúcom akčnom pláne. Viacero respondentov v rozhovoroch poukázalo na dôležitosť CRZ a zároveň zdôraznilo aj jeho súčasné obmedzenia. Investigatívny novinár, ktorý bol oslovený pre potreby tejto správy, uviedol niekoľko zlepšení, ktoré by uvítal. Zmienil sa napríklad o možnosti prihlásiť sa na odber notifikácií pre vopred vyšpecifikované zmluvy, o ktoré má záujem.⁸ Výskumníčka ďalej, na základe rozhovorov a dostupných správ, navrhuje zaviesť povinnosť zverejňovať zmluvy v CRZ aj pre samosprávy. Aby bola táto povinnosť účinná, musia byť na prípady jej porušenia naviazané sankcie.

¹ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2QYIIHV>

² Centrálny register zmlúv, <http://www.crz.gov.sk/>

³ Alexander Furnas, „Case Study: Open Contracting in the Slovak Republic“, Open Contracting Partnership, <http://bit.ly/2R7tqLY>. Ali Clare, David Sangokoya, Stefaan Verhulst a Andrew Young, „Open contracting and procurement in Slovakia: Establishing Trust in Government Through Open Data“, <http://bit.ly/2DZfsZy>

⁴ Radka Minarechová, „Non-transparent claims surround hospital“, *The Slovak Spectator*, <http://bit.ly/2DGt4lp>; Vladimír Šnidl, „Armáda dostala luxusné SUV, na obrnenej vozidlá čaká od revolúcie“, *dennikn.sk*,

<http://bit.ly/2rCPLG9>; Ria Gehrerová, Katarína Kiššová, Júlia Brižeková a Juraj Koník, „Nebudeme komentovať. Nemocnice kupujú kontrastné látky aj so stopercentným predražením“, *dennikn.sk*, <http://bit.ly/2Gkqqul>

⁵ Transparency International Slovensko, „Not in force until published online: What the radical transparency regime of public contracts achieved in Slovakia“, <http://bit.ly/2S9ApnN>

⁶ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike“, <http://bit.ly/2DKiGPZ>

⁷ Treba poznamenať, že ÚSV ROS nemá kompetencie ukladať povinnosti samosprávam. Takéto opatrenie by si zároveň zrejme vyžiadalo aj novelu infozákona.

⁸ Rozhovor s Martinom Turčekom (Aktuality.sk), 15. október 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

8. Repozitáre pre vzdelávacie zdroje a otvorené výstupy vedy

Znenie záväzku v akčnom pláne:¹

Záväzok č. 25: „Zriadiť a prevádzkovať repozitár Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky pre ukladanie, dlhodobú archiváciu a sprístupňovanie vzdelávacích zdrojov.“

Záväzok č. 29: „Podporiť preklad alebo dabing do štátneho jazyka alebo menšinového jazyka voľne dostupných zahraničných vzdelávacích zdrojov (hlavne videí a krátkych filmov) obsahovo vhodných z pohľadu štátneho vzdelávacieho programu.“

Záväzok č. 31: „Predložiť na rokovanie vlády legislatívne návrhy, ktoré zavedú konkrétne pravidlá otvoreného publikovania a povinnosť bezplatného sprístupňovania vybraných typov publikačných výstupov financovaných z verejných zdrojov prostredníctvom repozitára Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky.“

Záväzok č. 39: „Zriadiť a prevádzkovať repozitár pre ukladanie, dlhodobú archiváciu a sprístupňovanie slovenských vedeckých a odborných publikácií, výskumných dát a sivej literatúry.“

Začiatok: bližšie nešpecifikovaný

Koniec: 31. december 2018 a priebežne

Zhrnutie záväzku	Overiteľnosť		Relevantnosť pre hodnoty iniciatívy (podľa znenia záväzku)				Možný dosah				Miera dokončenia				Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?				
	Z hľadiska overiteľnosti málo špecifický záväzok	Z hľadiska overiteľnosti dostatočne špecifický záväzok	Prístup k informáciám	Občianska participácia	Politická zodpovednosť	Technológie a inovácie pre transparentnosť a zodpovednosť	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
25. Zriadiť repozitár pre vzdelávacie zdroje	✓		✓					✓			Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
29. Podporiť preklad / dabing voľne dostupných zahraničných vzdelávacích zdrojov	✓		✓					✓			Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
31. Zavedenie konkrétnych pravidiel otvoreného publikovania	✓		✓					✓			Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
39. Zriadiť repozitár pre vedecké a odborné publikácie, výskumné dáta a sivú literatúru	✓		✓					✓			Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				

Kontext a ciele

Slovensko bolo jednou z prvých členských krajín Iniciatívy pre otvorené vládnutie, ktoré do svojho akčného plánu zaradilo záväzky týkajúce sa otvoreného vzdelávania a otvoreného prístupu k výsledkom vedy, aj keď tieto témy neboli v žiadnom zo strategických dokumentov uvedené ako vysoké priority.² Otvorené vzdelávanie sa explicitne nespomína ani v Programovom vyhlásení vlády na roky 2016 až 2020.³

Záväzky v oblasti otvoreného vzdelávania a prístupu k výsledkom vedy boli formulované aj implementované v zložitom politickom prostredí. Časté personálne zmeny na všetkých organizačných úrovniach významne ovplyvnili fungovanie ministerstva školstva, zabránili kontinuite a ovplyvnili celkové výsledky sektora. Od roku 2014, kedy sa v akčnom pláne prvýkrát spomenula téma otvoreného vzdelávania a prístupu k výsledkom vedy, sa na čele ministerstva vystriedali štyria ministri.⁴ V čase písania tejto správy nebola určená osoba zodpovedná za záväzky Iniciatívy, ktorá by mala nahradiť predchádzajúceho zodpovedného, ktorý odišiel,⁵ čo tiež ovplyvňuje kontinuitu snáh v oblasti otvoreného vzdelávania.⁶ Všetci oslovení odborníci a odborničky sa zhodli na tom, že záväzky týkajúce sa otvoreného vzdelávania a prístupu k výsledkom vedy sú dôležité a niektoré z nich by mohli mať veľký vplyv a zmeniť súčasnú prax. Zároveň však zdôraznili, že najprv treba vyriešiť závažnejšie problémy sektora.

Predchádzajúca správa Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu dospela k záveru, že všetok pokrok viazne z dôvodu absencie vlastníctva témy na ministerstve. Jedným z kľúčových odporúčaní bolo vytvorenie samostatnej kancelárie so zamestnancami ministerstva, ktorí by viedli tému otvoreného vzdelávania a prístupu k výsledkom vedy.⁷ Ministerstvo, konkrétne jeho podriadená organizácia, Centrum vedecko-technických informácií (ďalej len CVTI), zriadilo Kontaktnú kanceláriu pre Open Access⁸ na poskytovanie praktických informácií, odborných poznatkov a finančnej podpory na vydávanie slovenských odborných a vedeckých publikácií s otvoreným prístupom. Táto kancelária však neriadi tému otvoreného vzdelávania, v dôsledku čoho snaha a záväzky v oblasti otvoreného vzdelávania nie sú realizované koordinovane. Okrem toho, významnejší pokrok v téme otvoreného vzdelávania viazne aj z dôvodu nízkeho počtu organizácií občianskej spoločnosti, ktoré sa tejto špecifickej téme venujú. Keďže ich je málo, nedokážu vytvoriť potrebný tlak na ministerstvo. Ako uviedol jeden z respondentov, iniciatívy sú ojedinelé a roztrieštené.⁹

Záväzky v tejto skupine sa týkajú tak otvoreného vzdelávania (záväzky č. 25, 29 a 31), ako aj otvoreného prístupu k výsledkom vedy (záväzky č. 38 a 39). Respondenti uviedli, že záväzok č. 25 o zriadení a prevádzkovaní repozitára pre vzdelávacie zdroje by mohol mať významný vplyv, ak by bol splnený v plnom rozsahu.¹⁰ Repozitár by mohol prispieť k väčšej otvorenosti a mohol by zlepšiť prístup k informáciám, ak by učiteľom umožnil podeliť sa o zdroje, ktoré vytvárajú, a – v ideálnom prípade –, by podnietil aj študentov, aby tiež prispievali k tvorbe obsahu. V takomto prípade by mohol repozitár vzdelávacích zdrojov riešiť aj problém s nízkou kvalitou a nedostatkom vzdelávacích zdrojov, na ktorý odborníci upozornili na rôznych fórach a aj počas tvorby akčného plánu.¹¹ Respondenti uviedli, že dosah nového repozitára pre vzdelávacie zdroje bude závisieť najmä od jeho vývoja a implementácie.

Podobne by mierny dosah mohol mať aj záväzok č. 39 o zriadení a prevádzkovaní repozitára pre vedecké a odborné publikácie, výskumné dáta a sivú literatúru, ak by bol implementovaný v plnom rozsahu. Záväzok, ktorý koordinuje CVTI, by mohol rozšíriť súčasnú akademickú prax nad rámec súčasného stavu a zlepšiť prístup k výskumným výstupom.

Záväzok č. 29 o podpore prekladu alebo dabingu voľne dostupných zahraničných vzdelávacích zdrojov do slovenčiny alebo do menšinových jazykov by mohol byť rozhodujúci pre naplnenie nového repozitára vzdelávacími zdrojmi ešte pred jeho spustením. Vyšší počet

zdrojov by motivoval k jeho väčšiemu využívaniu. Napriek tomu má tento záväzok len možný nízky vplyv, pretože najdôležitejším krokom bude zapojiť učiteľov a povzbudiť ich, aby si vytvárali vlastné vzdelávacie zdroje.

Záväzok č. 31 o zavedení konkrétnych pravidiel otvoreného publikovania a povinnosti bezplatne sprístupňovať vybrané typy publikačných výstupov financovaných z verejných zdrojov môže stanovením právnych povinností zlepšiť súčasné postupy. Ak bude ktorýkoľvek subjekt čerpajúci verejné zdroje na výskum alebo na vytvorenie vzdelávacích zdrojov povinný bezplatne sprístupniť výsledky výskumu alebo vzdelávacie materiály na internete, môže sa podstatne zlepšiť prístup učiteľov k novým vzdelávacím zdrojom a univerzitných študentov a akademických pracovníkov k práci svojich kolegov. Z dlhodobého hľadiska by zvýšenie transparentnosti mohlo zlepšiť aj konkurencieschopnosť a prispieť k skvalitneniu vzdelávacích zdrojov a výsledkov výskumu. Jeden z oslovených odborníkov však upozornil, že uvedený potenciál sa podarí naplniť len v prípade dobrého uplatňovania zákona v praxi.¹² Uviedol tiež, že dané opatrenia môžu pomôcť vytvoriť otvorené vzdelávacie zdroje, ale aby mali nejaký vplyv, treba ich vhodne kategorizovať, označiť a manažovať.¹³

Ďalšie kroky

Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu sformulovala na základe rozhovorov so zainteresovanými aktérmi a aktérkami nasledovné odporúčania:

- **Zabezpečiť vlastníctvo témy otvoreného vzdelávania na ministerstve**

V čase písania tejto správy nebola na ministerstve vymenovaná osoba zodpovedná za koordináciu záväzkov Iniciatívy týkajúcich sa vzdelávania. Absencia líderstva na ministerstve v tejto téme môže viesť k oneskorenej (čo sa už aktuálne deje) a nepostačujúcej realizácii záväzkov v oblasti otvoreného vzdelávania. Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu odporúča, aby ministerstvo čo najskôr vymenovalo osobu, ktorá bude dohliadať na plnenie záväzkov. Okrem toho by ministerstvo mohlo zriaďovať a predsedáť pracovnej skupine, ktorá by pozostávala z učiteľov a zástupcov MVO v tejto oblasti.

- **Zaujať komplexný postoj k otvorenému vzdelávaniu**

Podľa názoru respondentov je zameranie sa na otvorené vzdelávacie zdroje síce užitočné, no neprinesie výrazné zmeny, ak otvorenosť nebude zakotvená aj vo vzdelávacích postupoch. Žiaci a študenti sa musia cítiť ako aktívni účastníci vzdelávacieho procesu. Treba ich neustále povzbudzovať, aby k nemu prispievali, tvorili vlastné zdroje atď.

Navyše, záväzky týkajúce sa otvoreného vzdelávania neexistujú izolovane od iných záväzkov Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Slovenská vláda sa zaviazala podporovať aj občiansku participáciu alebo využívať otvorený softvér. Tieto záväzky sa síce v oblasti otvoreného vzdelávania explicitne nespomínajú, ale všetky hodnoty Iniciatívy pre otvorené vládnutie by mali byť zakotvené vo všetkých záväzkoch všetkých sektorov. Otvorené vzdelávacie politiky alebo politiky otvoreného prístupu k výsledkom vedy a výskumu nedosiahnu očakávané výsledky, ak z nich bude občianska spoločnosť vylúčená.

- **Vyvíjať oba repozitáre za účasti verejnosti**

Vzhľadom na obavy z uzavretosti procesu vývoja repozitára vzdelávacích zdrojov výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu odporúča daný proces otvoriť, a to vytvorením širšej platformy alebo pracovnej skupiny, do ktorej budú prizvaní učitelia, ale aj zástupcovia MVO. Učitelia sú potenciálnymi kľúčovými používateľmi repozitára, a preto je nevyhnutné zapojiť ich od samého začiatku. Mali by mať možnosť podieľať sa na užívateľskom testovaní repozitára a poskytnúť ministerstvu spätnú väzbu.

CVTI by mohlo zväziť zapojenie existujúcej pracovnej skupiny alebo vytvorenie novej, ktorá by sa podieľala výlučne na vývoji repozitára pre vedecké a odborné publikácie, výskumné dáta a sivú literatúru.

• **Zväziť postupné zavedenie repozitára otvorených vzdelávacích zdrojov**

Možno síce očakávať, že ministerstvo všetkých učiteľov zaškolí, aby vedeli využívať zdroje z repozitára a pridávať aj svoje vlastné, no jeden z respondentov prišiel s podnetom, aby sa repozitár namiesto plošného spustenia „en bloc“ zavádzal postupne. V uvedenom prístupe videl potenciálny prínos a ako argument uviedol, že ak by bol repozitár najskôr zavedený len do piatich až desiatich škôl, ministerstvo by získalo čas na jeho doladenie na základe získanej spätnej väzby.¹⁴

¹ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2QYIIHV>

² ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na rok 2015“, <http://bit.ly/2RevqCc>

³ Úrad vlády SR, „Programové vyhlásenie vlády“, <http://bit.ly/2rse9KJ>

⁴ Peter Pellegrini, súčasný premiér, viedol ministerstvo od júla do novembra 2014. Juraj Draxler viedol ministerstvo od roku 2014 do roku 2016. Peter Plavčan viedol ministerstvo od roku 2016 do roku 2017. Súčasná ministerka školstva Martina Lubyová je vo funkcii od septembra 2017.

⁵ Viera Schauerová (Ministerstvo školstva), e-mailová konverzácia, 25. október 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁶ Rozhovor s Jánom Gondošom (v čase implementácie AP pracoval ako konzultant pre Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a zaoberal sa implementáciou záväzkov AP. Je tiež odborníkom na otvorené vzdelávanie), Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁷ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4Ws>

⁸ Kontaktná kancelária pre Open Access, Centrum vedecko-technologických informácií SR, <http://openaccess.cvtisr.sk/>

⁹ Rozhovor s Romanom Baranovičom (Cirkevná základná škola Narnia), 26. október 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹⁰ Rozhovor so Zuzanou Adamovou (Creative Commons Slovensko a Trnavská univerzita), 6. november 2018. Rozhovor s Romanom Baranovičom (Cirkevná základná škola Narnia), 26. október 2018. Rozhovor s Jánom Gondošom (v čase implementácie AP pracoval ako konzultant pre Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a zaoberal sa implementáciou záväzkov AP. Je tiež odborníkom na otvorené vzdelávanie), 5. november 2018. Rozhovor s Luciou Lacika (ÚSV ROS), 25. september a 9. október 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹¹ ÚSV ROS, „Správa z regionálnych workshopov k tvorbe Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2016 – 2019“, <http://bit.ly/2zslNsy>

¹² Rozhovor s Romanom Baranovičom (Cirkevná základná škola Narnia), 26. október 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Rozhovor s Jánom Gondošom (v čase implementácie AP pracoval ako konzultant pre Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a zaoberal sa implementáciou záväzkov AP. Je tiež odborníkom na otvorené vzdelávanie), 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

9. Propagácia a zabezpečenie používania otvorených licencií Creative Commons

Znenie záväzku v akčnom pláne:¹

Záväzok č. 26: „Po sprevádzkovaní repozitára Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky priebežne sprístupňovať otvorené vzdelávacie zdroje pod verejnou licenciou Creative Commons s uvedením autora (CC BY).“

Záväzok č. 27: „Osloviť partnerov, ktorí po roku 2008 dodávali Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky alebo ním priamo riadeným organizáciám vzdelávacie zdroje, s návrhom na sprístupnenie vzdelávacích zdrojov pod verejnou licenciou Creative Commons s uvedením autora (CC BY).“

Záväzok č. 28: „Zabezpečiť, aby všetky zmluvné vzťahy na tvorbu vzdelávacích zdrojov financovaných z verejných zdrojov pod gesciou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a jemu podriadených inštitúcií obsahovali podmienku uplatnenia verejných licencií Creative Commons s uvedením autora (CC BY).“

Záväzok č. 30: „Navrhnuť a pilotne uskutočniť mechanizmus sprístupňovania vysokoškolských učebníc, skrípt, vedeckých časopisov a pod. vydávaných vysokými školami pod verejnou licenciou Creative Commons s uvedením autora (CC BY) prostredníctvom repozitára Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky.“

Záväzok č. 32: „Uskutočniť analýzu vybraných prác povinne zverejňovaných v Centrálnom registri záverečných a kvalifikačných prác z hľadiska možnosti udelenia verejných licencií Creative Commons s uvedením autora (CC BY) ako štandardných licencií.“

Záväzok č. 36: „Zabezpečiť implementáciu verejných licencií Creative Commons s uvedením autora (CC BY) do dokumentov, metodík, manuálov a postupov s cieľom ich rozšírenia a využívania autormi a inými nositeľmi práv pri realizácii vedeckých prác.“

Začiatok: bližšie nešpecifikovaný

Koniec: 31. december 2018 a priebežne

Zhrnutie záväzku	Overiteľnosť		Relevantnosť pre hodnoty iniciatívy (podľa znenia záväzku)				Možný dosah				Miera dokončenia				Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?				
	Z hľadiska overiteľnosti málo špecifický záväzok	Z hľadiska overiteľnosti dostatočne špecifický záväzok	Pristup k informáciám	Účasť verejnosti na politike	Politická zodpovednosť	Technológie a inovácie pre transparentnosť a zodpovednosť	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
26. Sprístupňovať otvorené vzdelávacie zdroje pod licenciou CC BY		✓	✓						✓					Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.					Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.
27. Osloviť dodávateľov vzdelávacích zdrojov, aby ich spätne sprístupnili pod licenciou CC BY		✓				Nejasná	✓							Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.					Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.

28. Zabezpečiť, aby zmluvy obsahovali podmienku uplatnenia licencií CC BY		✓	✓				✓		Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.	Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.
30. Uskutočniť mechanizmus sprístupňovania materiálov vydávaných vysokými školami pod verejnou licenciou CC BY		✓	✓				✓		Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.	Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.
32. Analyzovať možnosť udelenia licencií CC BY na práce povinne zverejňované v Centrálnom registri záverečných a kvalifikačných prác		✓	✓				✓		Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.	Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.
36. Zabezpečiť implementáciu licencií CC BY do dokumentov pri realizácii vedeckých prác		✓	✓				✓		Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.	Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.

Kontext a ciele

Závazky zverejniť vzdelávacie zdroje aj výskumné výstupy pod otvorenou licenciou Creative Commons s uvedením autora (ďalej len CC BY) nadväzujú na predchádzajúci akčný plán.² Ako už bolo uvedené, Slovensko bolo jednou z prvých členských krajín Iniciatívy pre otvorené vládnutie, ktorá do svojich akčných plánov zahrnula záväzky týkajúce sa otvoreného vzdelávania a otvoreného prístupu. Tieto záväzky boli celkovo vnímané pozitívne ako akýsi začiatok diskusie na dané témy, po ktorej budú nasledovať činy. Výsledky predchádzajúceho akčného plánu však naznačujú, že realizácia napriek prijatým záväzkom napreduje len pomaly.

Ministerstvo školstva dospelo k záveru, že vzhľadom na reštriktívny charakter zmlúv s vydavateľmi nebolo možné zverejniť dostupné vzdelávacie zdroje pod licenciou CC BY.³ Dôsledky súčasných reštriktívnych podmienok by mohol zmierniť záväzok č. 27 o iniciovaní rokovaní s vydavateľmi a o požiadavke zmeniť zmluvné podmienky tak, aby ministerstvo mohlo vzdelávacie zdroje zverejniť pod otvorenou licenciou. Tento záväzok by navyše mohol pomôcť aj v úvodnej fáze vytvárania databázy otvorených vzdelávacích zdrojov. Ako je však uvedené v predchádzajúcej tabuľke, záväzok predstavuje skôr interný proces, pre hodnoty Iniciatívy nie je relevantný.

Záväzok č. 28 o zabezpečení podmienky uplatnenia CC BY licencií na všetky zmluvy s vydavateľmi je užitočný, pretože má šancu zabezpečiť minimálne to, aby boli budúce vzdelávacie zdroje otvorené. Rovnako dôležitý je aj záväzok č. 26 o ďalšom sprístupňovaní vzdelávacích zdrojov pod licenciou CC BY, keďže aj on môže prispieť k vytvoreniu kritického množstva otvorených vzdelávacích zdrojov, ktoré by mohli učitelia využívať. V súčasnosti je väčšina vzdelávacích zdrojov k dispozícii pod licenciami s výhradou autorských práv, ktoré prináležia dodávateľovi alebo vydavateľovi. Na oficiálnom edičnom portáli⁴ obsahujúcom všetky učebnice schválené ministerstvom sa nachádza asi 300 učebníc

pre špeciálne školy pre deti so špeciálnymi potrebami, asi 400 učebníc pre základné školy a viac ako 500 učebníc pre gymnáziá a stredné odborné školy. Pre lepšiu predstavu o rozsahu navrhovaných opatrení: v súčasnej situácii, keď sa vzdelávacie zdroje vydávajú prevažne pod licenciami s výhradou autorských práv, sa často stáva, že dotlač treba nanovo prerokovať s dodávateľom, takže tieto záväzky by mohli vyriešiť aj problém s nedostatkom učebníc.

Aj záväzky č. 30, 32 a 36 podporujú používanie licencií CC BY, ibaže v akademickom sektore. Záväzok č. 30 o pilotnom spustení mechanizmu sprístupňovania materiálov vydávaných vysokými školami pod verejnou licenciou CC BY je užitočný a mohol by podporiť prax otvoreného prístupu na vysokých školách.

Záväzok č. 32 o analýze možnosti udelenia licencií CC BY na práce povinne zverejňované v Centrálnom registri záverečných a kvalifikačných prác je veľmi aktuálny a relevantný v čase kauzy Predsedu Národnej rady SR Andreja Danka. Ten nedávno zakázal verejnosti prístup k svojej rigoróznej práci, čo je v rozpore s duchom otvoreného prístupu a hodnotami Iniciatívy.⁵ Keď bola práca napokon sprístupnená pre verejnosť, novinári zistili, že rigorózna práca je plagiat odkopírovaný z piatich rôznych kníh.⁶ V demokratických krajinách je síce bežnou praxou, že vysokopostavení politici po škandáloch s údajným plagiátorstvom rezignujú, no Danko odstúpiť odmietol a prežil aj hlasovanie o nedôvere. Ministerstvo školstva situáciu niekoľko týždňov ignorovalo bez poskytnutia akékoľvek oficiálneho stanoviska. V novembri ministerstvo zhrnulo, že iba súdy môžu konať a v právne záväznej forme rozhodovať, či došlo k porušeniu autorských práv a k plagiátorstvu.

Ministerstvo sa celkovo vyhlo jasnému a jednoznačnému vyjadreniu k plagiátorstvu.⁷ Mnohých výskumníkov a pedagógov takýto postoj sklamal, lebo devaluje ich prácu.⁸ Kritizovali, že Danko neprejavil dostatočnú ochotu niest' následky, spochybnili kvalitu a pôvod jeho práce a uviedli, že by mal zo svojej funkcie odstúpiť.⁹ Rovnako sklamaní boli aj z mlčania ministerstva o tomto prípade. Vzhľadom na uvedené udalosti by záväzok č. 32 o analýze možnosti udelenia licencií CC BY na práce povinne zverejňované v Centrálnom registri záverečných a kvalifikačných prác mohol zlepšiť súčasnú prax a odradiť alebo prinajmenšom včas odhaliť prípady ako je ten Dankov, ktorý svoju rigoróznú prácu zatajil. Ak však chce byť ministerstvo v týchto témach rešpektovaným lídrom, musí ísť príkladom a dôrazne odsúdiť každé neetické správanie vo vzdelávacej alebo vedeckej praxi.

Ďalšie kroky

Všetci akademici a aktivisti v oblasti otvoreného vzdelávania a prístupu k výsledkom vedy, ktorí boli oslovení pre potreby tejto správy, sa zhodli, že sú dôležité všetky záväzky v tejto skupine na podporu a zabezpečenie používania licencií CC BY, a tiež na tom, že v prípade dobrej realizácie by ich dosah mohol byť významný. Mohli by prispieť k zavedeniu nových inovatívnych postupov a prístupov k vytváraniu, výmene a využívaniu vzdelávacieho aj vedeckého obsahu, z čoho by mohla mať prospech širšia verejnosť. Tieto záväzky by mohli prispieť k väčšej otvorenosti a stanoviť nové štandardy pre učiteľov a výskumných pracovníkov. Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu preto odporúča, aby sa pokračovalo v ich implementácii. Ale keďže respondenti vyjadrili vážne znepokojenie nad odbornými schopnosťami a vôľou usmerňovať túto tému, viest' diskusiu a pracovať s rôznymi zainteresovanými stranami, ministerstvo by malo preukázať, že jeho záujem o tému otvoreného vzdelávania a prístupu k výsledkom vedy je úprimný. Napríklad, aj tým, že zaujme jednoznačný postoj v otázkach akademickej etiky a precíznosti a do svojich aktivít zapojí širšiu komunitu učiteľov, zástupcov MVO a akademikov.

¹ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2OYIIHV>

² ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na rok 2015“, <http://bit.ly/2RevqCc>

³ ÚSV ROS, „Otvorené vzdelávanie“, <http://bit.ly/2aQWNIN>. Pozri tabuľku „Elektronicky dostupné vzdelávacie zdroje“.

⁴ Edičný portál. Dostupný na <https://edicnyportal.iedu.sk/>.

⁵ Nina Francelová, „Why is an 18-year-old doctoral dissertation causing an uproar among the public?“, *The Slovak Spectator*, <http://bit.ly/2rBnFLz>

⁶ Mária Benedikovičová a Daniel Vražda, „Danko vykradol päť učebníc, jeho rigorózna práca je plagiát“, *dennikn.sk*, <http://bit.ly/2Ey5LBA> a *The Slovak Spectator*, „UPDATED: Denník N: Danko is a plagiarist“, <http://bit.ly/2EA0uJY>

⁷ Ministerstvo školstva, „Vyhlásenie MŠVVaŠ SR k medializovaným informáciám o porušovaní autorských práv v záverečných prácach na VŠ“, <http://bit.ly/2QBfd9>

⁸ Tomáš Nejedlý, „Pedagogička: Moji študenti pri podvádzaní hovoria, že „to dali na Danko““, *Trend.sk*, <http://bit.ly/2BopP5u>.

⁹ Daniel Vražda, „Profesor Krško z UMB: Nerozumiem aktivite pána Danko, niečo nie je v poriadku“, *dennikn.sk*. <http://bit.ly/2zY0uOk>

10. Zvyšovanie povedomia o otvorených vzdelávacích zdrojoch a o otvorenom prístupe k výsledkom vedy

Znenie záväzku v akčnom pláne:¹

Záväzok č. 33: „Zvyšovať povedomie učiteľov, ostatných pedagogických zamestnancov, odborných zamestnancov regionálneho školstva a žiakov a študentov o otvorených vzdelávacích zdrojoch.“

Záväzok č. 34: „Zverejňovať výstupy schvaľovacieho procesu vzdelávacích zdrojov na webe Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky.“

Záväzok č. 42: „Aktívne sa zapájať do diskusných fór, programov a multilaterálnych snáh v Európe aj mimo nej, ktoré podporujú tvorbu, skvalitňovanie, vzájomnú výmenu a opakované použitie otvorených vzdelávacích zdrojov; zabezpečiť koordináciu aktivít v danej oblasti na medzinárodnej úrovni.“

Začiatok: bližšie nešpecifikovaný

Koniec: 31. december 2018 a priebežne

Zhrnutie záväzku	Overiteľnosť		Relevantnosť pre hodnoty iniciatívy (podľa znenia záväzku)				Možný dosah				Miera dokončenia				Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?				
	Z hľadiska overiteľnosti málo špecifický záväzok	Z hľadiska overiteľnosti dostatočne špecifický záväzok	Prístup k informáciám	Účast' verejnosti na politike	Politická zodpovednosť	Technológie a inovácie pre transparentnosť a zodpovednosť	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
33. Zvyšovať povedomie relevantných aktérov o otvorených vzdelávacích zdrojoch		✓	✓					✓						Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.	Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
34. Zverejňovať výstupy schvaľovacieho procesu vzdelávacích zdrojov		✓	✓					✓						Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.	Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
42. Aktívne sa zapájať do zahraničných fór a programov zameraných na otvorené vzdelávanie		✓	Nejasná				✓							Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.	Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				

Kontext a ciele

Záväzky zamerané na zvýšenie povedomia o otvorených vzdelávacích zdrojoch sa nachádzali aj v predchádzajúcom akčnom pláne.² Správa Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu skonštatovala, že pokrok a miera dokončenia týchto záväzkov bola nízka. Ako bolo uvedené v súvislosti s predchádzajúcim zoskupením záväzkov v oblasti otvoreného vzdelávania, v súčasnosti do témy nie sú vôbec zaangażovaní učitelia a predstavitelia občianskej

spoločnosti sú zapojení len vo veľmi obmedzenej miere. Povedomie o otvorených vzdelávacích zdrojoch je pritom nízke a je dôsledkom iných štrukturálnych problémov v školstve. Oslovení odborníci uviedli, že ministerstvo nerobí dost' pre informovanie škôl a učiteľov o svojich aktivitách v širšom zmysle, nielen v oblasti otvoreného vzdelávania.

Riaditeľ základnej školy uviedol, že za celé jeho funkčné obdobie s ním ministerstvo nijako nekomunikovalo: „Nedostal som žiadnu stratégiu ani oficiálny dokument, ktorý by sa zaoberal témou otvoreného vzdelávania.“³ Spomenul tiež, že si nevšimol, že by o tejto téme verejne hovoril predstaviteľ ministerstva. Nie je si vedomý žiadnej ministerskej aktivity v tejto oblasti. Aj ďalší respondenti vyjadrili obavy, že sa urobilo málo na zapojenie kľúčových aktérov na Slovensku do záväzkov v oblasti otvoreného vzdelávania.⁴ Navyše, na webe ministerstva možno nájsť len veľmi málo odkazov na otvorené vzdelávanie a tie nespomínajú žiadne aktivity, ktoré boli vykonané s cieľom zapojiť učiteľov a zástupcov občianskej spoločnosti.⁵

Záväzok č. 33 o zvyšovaní povedomia relevantných aktérov o otvorených vzdelávacích zdrojoch je preto dôležitý, a ak by bol dobre implementovaný, mohol by mať možný menší dosah. Záväzok je dostatočne špecifický, aby sa jeho splnenie dalo po skončení implementačného cyklu overiť. Na druhej strane, ministerstvo zrealizovalo niekoľko aktivít pre medzinárodné publikum. Štátna tajomníčka sa zúčastnila medzinárodných stretnutí a rokovaní o otvorených vzdelávacích zdrojoch.⁶ Z hľadiska vyššie uvedeného však záväzok č. 42 o aktívnej účasti na zahraničných fórach a programoch týkajúcich sa otvoreného vzdelávania nie je pre hodnoty Iniciatívy pre otvorené vládnutie relevantný a jeho vplyv na miestnych učiteľov a študentov je otázný. Zástupcovia MVO sa pri tvorbe akčného plánu sťažovali na nedostatočnú transparentnosť súčasného schvaľovacieho procesu vzdelávacích zdrojov.⁷ Súčasnú prax môže zmeniť záväzok č. 34 o zverejňovaní výstupov schvaľovacieho procesu vzdelávacích zdrojov, ktorý je relevantný pre prístup k informáciám.

Ďalšie kroky

V tejto fáze bude vzhľadom na názory oslovených odborníkov rozhodujúce, aby sa ministerstvo školstva zameralo na učiteľov ako kľúčových miestnych aktérov, aby uskutočňovalo aktivity na zvýšenie ich povedomia o otvorených vzdelávacích zdrojoch a vytvorilo pre nich príležitosti na výmenu poznatkov a skúseností. Podobne by malo ministerstvo proaktívne vyhľadávať a osloviť relevantné organizácie občianskej spoločnosti, ktoré vytvárajú otvorené vzdelávacie zdroje. Ako jeden z respondentov správne zdôraznil: „Mnoho organizácií a nadšencov vytvára otvorené vzdelávacie zdroje bez toho, aby si to uvedomovali, pretože nepoznajú terminológiu.“⁸ Osvetové aktivity navyše veľmi úzko súvisia s vývojom repozitára vzdelávacích zdrojov predstaveným v predchádzajúcich častiach a pre úspech repozitára sú kritické.

Vo všeobecnosti možno povedať, že ministerstvo preukázalo nedostatok kontinuity vo svojich aktivitách na zvyšovanie povedomia. Ako uviedol jeden z oslovených expertov, prevláda prístup „odškrývania položiek z nákupného zoznamu“, kde je udržateľnosť projektov po ich oficiálnom dokončení a vyčerpaní zdrojov ohrozená. Navyše, časté zmeny zamestnancov ministerstva na rôznych organizačných úrovniach nepomáhajú udržiavať kontinuitu. Na ilustráciu vyššie uvedených tvrdení uvádzame dva príklady. Projekt E-aktovka (ktorý sprístupňuje digitálne učebnice pre učiteľov a žiakov) síce ešte stále existuje, no jeho oficiálny profil na sociálnej sieti nebol aktualizovaný od roku 2014.⁹ Podobne nebol aktualizovaný ani oficiálny web projektu. Na webe sa ešte vždy nachádzajú informácie, že obsah spravuje Ústav informácií a prognóz školstva, hoci ten už neexistuje. V roku 2014 sa stal súčasťou CVTI.¹⁰ Podobne, zatiaľ čo platforma vzdelávacích zdrojov Planéta vedomostí ešte funguje, jej profil na sociálnej sieti nebol aktualizovaný od roku 2016¹¹ a na jej webe sa v časti o novinkách nachádzajú veľmi neaktuálne informácie. Posledný príspevok je z augusta 2017.¹² Tieto príklady, ktoré nie sú ojedinelé, by neexistovali, ak by ministerstvo bralo

osvetové aktivity pre učiteľov vážne. Napriek zmenám a fluktuácii zamestnancov by malo ministerstvo zabezpečiť, aby projekty systematicky budovali svoje značky a „nezabudlo“ sa na ne.

¹ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2QYIIHV>

² ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na rok 2015“, <http://bit.ly/2RevqCc>

³ Rozhovor s Romanom Baranovičom (Cirkevná základná škola Narnia), 26. október 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁴ Rozhovor so Zuzanou Adamovou (Creative Commons Slovensko a Trnavská univerzita), 6. november 2018. Rozhovor s Jánom Gondoľom (v čase implementácie AP pracoval ako konzultant pre Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a zaoberal sa implementáciou záväzkov AP. Je tiež odborníkom na otvorené vzdelávanie), 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁵ Ministerstvo školstva, „Začleňovanie otvorených zdrojov vzdelávania do bežného vzdelávacieho procesu“, <http://bit.ly/2QMnwD2>

Ministerstvo školstva, „Na pôde rezortu sa rokovalo o otvorenom vzdelávaní“, <http://bit.ly/2B66O7X>

⁶ Ministerstvo školstva, „Štátna tajomníčka Oľga Nachtmannová rokovala v Ľubľane o otvorených vzdelávacích zdrojoch“, <http://bit.ly/2L7VI74>

⁷ ÚSV ROS, „Správa z regionálnych workshopov k tvorbe Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2016 – 2019“, <http://bit.ly/2zslNsy>

⁸ Rozhovor s Jánom Gondoľom (v čase implementácie AP pracoval ako konzultant pre Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a zaoberal sa implementáciou záväzkov AP. Je tiež odborníkom na otvorené vzdelávanie), 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁹ Ministerstvo školstva, facebooková stránka platformy E-aktovka. <https://www.facebook.com/eaktovka/>

¹⁰ Centrum vedecko-technických informácií, „Informácie o školstve“. <http://bit.ly/2CgX3FM>

¹¹ Ministerstvo školstva, facebooková stránka platformy Planéta vedomostí.

<https://www.facebook.com/Planetavedomosti/>

¹² Ministerstvo školstva, oficiálny web platformy Planéta vedomostí. <http://planetavedomosti.iedu.sk/>

11. Otvorený prístup k výsledkom vedy a výskumu (open access)

Znenie záväzku v akčnom pláne:¹

Záväzok č. 35: „Zaviest' základné princípy a zásady otvoreného prístupu k vedeckým publikáciám pod verejnou licenciou v rámci operačného programu Výskum a inovácie.“

Záväzok č. 37: „Zriadiť Kontaktnú kanceláriu pre Open Access.“

Záväzok č. 38: „Zaviest' podmienky pre pasportizáciu výskumných dát s otvoreným prístupom pod verejnou licenciou v slovenských inštitúciách a sledovať ich uplatňovanie v praxi.“

Záväzok č. 40: „Navrhnuť systematické benchmarkingové monitorovacie mechanizmy merania a porovnávaní a navrhnuť ďalšie analýzy spojené so získavaním, spracovávaním a opätovným využívaním výskumných dát a vedeckých publikácií s otvoreným prístupom.“

Záväzok č. 41: „Aktívne šíriť povedomie o možnostiach a výhodách otvoreného publikovania pre akademickú obec, vzdelávacie inštitúcie, ale aj pre komerčnú sféru, neziskové organizácie a širokú verejnosť a zároveň šíriť povedomie o prínose otvoreného publikovania pre rozvoj vedy.“

Začiatok: bližšie nešpecifikovaný

Koniec: 31. december 2018

Zhrnutie záväzku	Overiteľnosť		Relevantnosť pre hodnoty iniciatívy (podľa znenia záväzku)				Možný dosah				Miera dokončenia				Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?				
	Z hľadiska overiteľnosti málo špecifický záväzok	Z hľadiska overiteľnosti dostatočne špecifický záväzok	Prístup k informáciám	Účasť verejnosti na politike	Politická zodpovednosť	Technológie a inovácie pre transparentnosť a zodpovednosť	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
35. Zaviest' základné princípy otvoreného prístupu k vedeckým publikáciám		✓		✓					✓		Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
37. Zriadiť Kontaktnú kanceláriu pre Open Access		✓	✓						✓		Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
38. Zaviest' podmienky pre pasportizáciu výskumných dát s otvoreným prístupom		✓	✓					✓			Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
40. Navrhnuť systematické benchmarkingové monitorovacie mechanizmy pre výskumné dáta		✓	✓					✓			Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				

a vedecké publikácie																			
41. Aktívne šíriť povedomie o možnostiach a výhodách otvoreného prístupu		✓	✓						✓									Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.	Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.

Kontext a ciele

Otvorený prístup (ďalej len OA z anglického *Open Access*) je bezplatný, neobmedzený online prístup k výstupom vedy a výskumu, napríklad k článkom v akademických časopisoch a ku knihám.² Jeho hlavnou črtou je otvorenosť, ktorá umožňuje každému bezplatný prístup k výstupom vedy a výskumu. OA má mnoho výhod pre výskumníkov aj pre verejnosť, pretože môže osloviť širšie publikum a viesť k širšej interdisciplinárnej a medzinárodnej spolupráci.³ Závazky v tejto skupine sa zameriavajú na zvyšovanie povedomia o OA a na zavádzanie opatrení na podporu OA v slovenskej vedeckej komunite.

Formálne je za uvedené záväzky ešte vždy zodpovedné Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, ale v každodennej praxi je zodpovedným subjektom jeho podriadená organizácia, Centrum vedecko-technických informácií (ďalej len CVTI).⁴ Oslovení experti sa zhodli, že CVTI má skúsenosti s touto témou a vie, čo obnáša. Všetci vnímali aktivity CVTI na tému OA pozitívnejšie ako aktivity ministerstva na tému otvoreného vzdelávania.⁵

Záväzky v tejto skupine vychádzajú z predchádzajúceho úsilia zameraného na danú tému, čo je pozitívne, pretože sa tým zachováva kontinuita a zvyšujú sa aj šance na celkový úspech. Výsledkom posledného akčného plánu⁶ boli dve dôležité analýzy: analýza možnosti zavedenia otvoreného prístupu k vybraným publikačným výstupom⁷ a analýza identifikovaných bariér brániacich implementácii úplného prístupu k výsledkom vedy a výskumu.⁸ Ich výsledky naznačujú, že otvorenému prístupu z právneho hľadiska nič nebráni a naše právne predpisy o autorských právach nepredstavujú pre OA žiadny problém. Až na pár výnimiek z oblasti utajovaného výskumu, akým je napríklad vojenský výskum, môžu byť politiky OA široko implementované.

Keďže neboli identifikované žiadne podstatné prekážky brániace otvorenému prístupu, záväzok č. 35 o zavedení základných princípov otvoreného prístupu k vedeckým publikáciám vytvoreným s využitím verejných zdrojov je správnym krokom vpred. Môže podporiť publikovanie výskumu pod otvorenými licenciami a zároveň signalizuje ochotu zmeniť súčasnú situáciu. Spomínané analýzy síce pomohli zmapovať potenciálne právne prekážky, no dôležité je poznať aj súčasné postupy zberu a zverejňovania dát v akademickom a výskumnom sektore.

Mapovanie praktík je nevyhnutným predpokladom pre záväzok č. 38 o zavedení podmienok pre pasportizáciu výskumných dát s otvoreným prístupom pod verejnou licenciou v slovenských inštitúciách a sledovať ich uplatňovanie v praxi. Ak majú byť podmienky pasportizácie naformulované správne, treba najprv pochopiť súčasnú kategorizáciu výskumných dát, identifikovať najväčšie nedostatky atď. Tento záväzok má potenciál zmeniť súčasný stav a zvýšiť objem výskumných dát zverejňovaných pod otvorenou licenciou, keďže záväzok obsahuje aj monitorovanie uplatňovania nových podmienok v praxi v slovenských inštitúciách. Aby sa pre výskumné dáta a vedecké publikácie dali navrhnuť systematické porovnávacie monitorovacie mechanizmy (záväzok č. 40), je kľúčové pochopiť, ako inštitúcie dáta vytvárajú, spracúvajú a uchovávajú. Kroky na splnenie záväzkov sú preto logické a rozumné.

CVTI zriadilo Kontaktnú kanceláriu pre OA,⁹ aby zabezpečilo koordinované snahy na túto tému. Kontaktná kancelária pre OA by mala slúžiť ako poradný orgán poskytujúci praktické informácie, odborné znalosti a finančnú podporu pri implementácii OA na Slovensku. Predchádzajúca správa Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu odporučila jej vytvorenie ako kritického kroku vpred, ktorý by mohol podporiť postupy OA na univerzitách, v Slovenskej akadémii vied, ako aj v súkromných výskumných inštitúciách.¹⁰ Zriadenie Kontaktnéj kancelárie pre OA má pravdepodobne najväčší možný dosah zo všetkých záväzkov v tejto skupine, pretože významne prispieva k realizácii ostatných záväzkov.

Existencia Kontaktnéj kancelárie pre OA je rozhodujúca aj pre záväzok č. 41 o aktívnom šírení povedomia o možnostiach a výhodách otvoreného publikovania v akademickej komunite aj verejnosti. Kontaktná kancelária pre OA realizuje rôzne osvetové aktivity, napríklad kurzy a webové semináre pre knihovníkov a akademikov so záujmom o OA¹¹ a konferencie s medzinárodnými a slovenskými prednášajúcimi.¹² Kontaktná kancelária pre OA aktívne informuje o svojej činnosti na svojom webe. Poskytuje aj medzinárodné a slovenské materiály o OA.¹³ Respondenti uviedli, že prítomnosť Kontaktnéj kancelárie pre OA je vo výskumnej komunite viditeľná.¹⁴

Ďalšie kroky

Všetci zainteresovaní aktéri a aktérky sa zhodli, že OA by mohol byť značným prínosom pre slovenskú akademickú obec a záväzky v tejto skupine majú potenciál ešte viac podporiť OA. Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu preto odporúča pokračovať v ich implementácii a zabezpečiť, aby mala Kontaktná kancelária pre Open Access dostatočnú podporu a zdroje.

¹ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2QYllHV>

² Nature.com, „Open access at Nature research“, <https://go.nature.com/2BAaHSX>

³ Nature.com, „As an author, what does publishing open access mean for you?“, <https://go.nature.com/2Er2rHl>

⁴ Oficiálny web Centra vedecko-technických informácií, <http://www.cvtisr.sk/>

⁵ Rozhovor so Zuzanou Adamovou (Creative Commons Slovensko a Trnavskou univerzitou), 6. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁶ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na rok 2015“, <http://bit.ly/2RevqCc>

⁷ Zasadnutia vlády SR. „Analýza možnosti zavedenia otvoreného prístupu k vybraným publikačným výstupom“, <http://bit.ly/2Ewa5RS>

⁸ Ministerstvo školstva, „Identifikovanie bariér implementácie úplného prístupu k výsledkom vedy a výskumu“, <http://bit.ly/2aVgKIT>

⁹ Oficiálny web Kontaktnéj kancelárie pre Open Access CVTI SR, <http://bit.ly/2GgWIHf>

¹⁰ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4Vv>

¹¹ Centrum vedecko-technických informácií, „Základy Open Access“, <http://bit.ly/2EwCdEw>

¹² Centrum vedecko-technických informácií, „Národný workshop OpenAIRE – Program“, <http://bit.ly/2PJZeVF>

¹³ Oficiálny web Kontaktnéj kancelárie pre Open Access CVTI SR, <http://bit.ly/2GgWIHf>

¹⁴ Rozhovor so Zuzanou Adamovou (Creative Commons Slovensko a Trnavská univerzita), 6. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

12. Participatívna tvorba verejných politík

Znenie záväzku v akčnom pláne:¹

Záväzok č. 43: „Identifikovať na základe širokého dialógu ústredných orgánov štátnej správy so zástupcami občianskej spoločnosti verejné politiky, ktoré sa vytvoria participatívne, v spolupráci so zástupcami občianskej spoločnosti.“

Záväzok č. 45: „Vytvoriť identifikované verejné politiky v súlade s odporúčacím materiálom *Pravidlá zapájania verejnosti do tvorby verejných politík* v spolupráci so zástupcami občianskej spoločnosti.“

Záväzok č. 47: „Vyhodnotiť identifikované participatívne procesy tvorby a implementácie verejných politík a na základe ich hodnotenia šíriť príklady dobrej praxe.“

Záväzok č. 49: „Navrhnuť odporúčanie na internú smernicu o využívaní bezplatných on-line nástrojov pri participatívnej tvorbe verejných politík.“

Záväzok č. 63: „Analyzovať a vyhodnocovať predbežné informácie a správy o účasti verejnosti na legislatívnom procese tvorby a pripomienkovaní návrhov právnych predpisov.“

Záväzok č. 64: „Analyzovať a vyhodnocovať efektivitu nástroja elektronickej hromadnej žiadosti.“

Začiatok: bližšie nešpecifikovaný

Koniec: 30. jún 2019

Zhrnutie záväzku	Overiteľnosť		Relevantnosť pre hodnoty iniciatívy (podľa znenia záväzku)				Možný dosah				Miera dokončenia				Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?					
	Z hľadiska overiteľnosti málo špecifický záväzok	Z hľadiska overiteľnosti dostatočne špecifický záväzok	Pristup k informáciám	Účasť verejnosti na politike	Politická zodpovednosť	Technológie a inovácie pre transparentnosť a zodpovednosť	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne	
43. Identifikovať verejné politiky, ktoré budú tvorené participatívne		✓		✓				✓												
45. Vytvoriť verejné politiky participatívnym spôsobom		✓		✓				✓												
47. Vyhodnotiť identifikované participatívne procesy		✓		✓				✓												
49. Podporiť využívanie bezplatných internetových nástrojov		✓	Nejasná				✓													
63. Analyzovať predbežné informácie a správy o účasti verejnosti na legislatívnom procese tvorby a pripomienkovaní návrhov právnych predpisov		✓	✓					✓												

účasti verejnosti na legislatívnom procese tvorby a pripomienkovania návrhov právnych predpisov												
64. Analyzovať a vyhodnocovať elektronické hromadné žiadosti		✓	✓					✓			Vyhodnotenú na konci implementačného cyklu akčného plánu.	Vyhodnotenú na konci implementačného cyklu akčného plánu.

Kontext a ciele

Dodržiavanie politických práv, napríklad práva občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných, zhromažďovať sa, či združovať sa v spolkoch, je na Slovensku hodnotené pozitívne.² Občania sa môžu slobodne organizovať v politických stranách a hnutiach. Napriek tomu, že všetci majú plné politické práva, niektoré znevýhodnené skupiny, napríklad rómska menšina, žijú v podmienkach neumožňujúcich uplatňovanie a plné využívanie týchto práv. Ústava zaručuje slobodu zhromažďovania a podmienky upravujúce existenciu organizácií občianskej spoločnosti nie sú reštriktívne. Bývalý premiér Róbert Fico k nim zaujal aj napriek tomu pri viacerých príležitostiach nepriateľský postoj.³ Celkovo možno povedať, že na vyšších úrovniach necítiť silnú politickú podporu väčšieho zapájania sa občianskej spoločnosti do tvorby politik.

Vláda sa však viacerými oficiálnymi dokumentmi vrátane akčného plánu formálne zaviazala presadzovať participatívne procesy tvorby politik. Participatívna tvorba verejných politik bola dosiaľ súčasťou všetkých akčných plánov.⁴ Závazky č. 43, 45 a 47 už boli zahrnuté v prvom⁵ aj druhom⁶ akčnom pláne.

Občianska participácia je jednou z kľúčových hodnôt Iniciatívy pre otvorené vládnutie a spolupráca by mala byť jadrom všetkých jej procesov.⁷ Závazky v tejto skupine, najmä záväzky č. 43, 45 a 47, sú práve preto veľmi relevantné pre hodnoty Iniciatívy a tiež dostatočne špecifické na to, aby mohli byť následne vyhodnotenú. Ak participatívna tvorba politik a následné vyhodnocovacie procesy sú inkluzívne a profesionálne, môže to pozitívne ovplyvniť celú verejnú správu.

Oslovení odborníci a odborníčky uviedli, že na dosiahnutie tohto cieľa je potrebné splniť niekoľko podmienok. Zástupkyňa MVO s rozsiahlymi znalosťami o participatívnej tvorbe politik zdôraznila, že procesy musia byť transparentné a informácie musia byť poskytované vo všetkých fázach.⁸ „Účastníci by mali vedieť, prečo je konečná verzia politiky alebo strategického dokumentu napísaná tak, ako je,“ dodala. Uviedla, že do finálnej politiky sa síce nedajú zahrnúť preferencie všetkých účastníkov, no treba ich informovať, ako bola zapracovaná ich spätná väzba. Ďalší respondent zdôraznil, že účasť verejnosti by sa nemala vzťahovať len na vybrané politiky, ale by mala byť zakotvená v inštitucionálnej kultúre.⁹ Poukázal na záväzky Iniciatívy zamerané na tému otvorených dát, ktoré neboli realizované v participatívnom duchu. Tento príklad, ako aj iné spomenuté príklady naznačujú, že medzi orgánmi štátnej správy existujú značné rozdiely v rozsahu a kvalite ich participatívnych procesov¹⁰. Pokračovanie týchto záväzkov by preto mohlo byť obzvlášť prospešné pre orgány štátnej správy, ktoré ešte úplne neobsiahli občiansku participáciu v ich každodennej činnosti.

Čo sa týka hodnotenia participatívnych procesov, stále pretrvávajú obavy a výhrady k sebahodnoteniu, ktoré boli vznesené v predchádzajúcej správe Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu.¹¹ Zástupkyňa MVO argumentovala, že kritériá hodnotenia participatívnej tvorby politik sú kontraproduktívne, pretože robia z hodnotenia veľmi formálny proces.¹² Zástupca inej MVO tiež zdieľa názor, že povinné hodnotiace kritériá zvyšujú už existujúcu byrokratickú záťaž v každodennej práci štátnych úradníkov. Uviedol, že tí na ňu môžu reagovať tak, že budú hľadať stratégie, ako ju obchádzať.¹³

Závazok č. 49 o návrhu odporúčania na vytvorenie internej smernice o využívaní bezplatných internetových nástrojov pri participatívnej tvorbe verejných politík je svojou povahou veľmi technický, bez jasnej relevantnosti pre otvorené vládnutie ako také, a preto je tiež uvedený ako záväzok bez možného vplyvu, i keď využívanie takýchto nástrojov by mohlo občanom rozšíriť možnosti participovať a zároveň by bolo v súlade s každodenným využívaním informačných a komunikačných technológií. Mnohé z týchto nástrojov sú však komerčné služby, a preto štát nie je schopný zaručiť plnú kontrolu a zodpovednosť za dáta.

Závazok č. 63 o analýze predbežných informácií a správ o účasti verejnosti na legislatívnom procese tvorby a pripomienkovania návrhov právnych predpisov je dôležitý. Po zisteniach analýzy o miere možnosti verejnosti zúčastniť sa na legislatívnych procesoch by mali nasledovať návrhy zlepšení.

Závazok č. 64 o analýze efektívnosti elektronických hromadných žiadostí (EHŽ) je dôležitý, keďže od spustenia EHŽ na ústrednom portáli verejnej správy www.slovensko.sk 31. decembra 2015 nebola vytvorená ani jedna EHŽ.¹⁴ Je dôležité pochopiť, prečo platforma nebola úspešná a ako možno podporiť jej používanie. Predchádzajúca správa Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu¹⁵ dospela k záveru, že nevyužívanie EHŽ naznačuje buď absenciu dopytu po takejto platforme v dôsledku jeho nasýtenia už existujúcimi platformami alebo nedostatočnú informovanosť o platforme. Oslovení odborníci a odborníčky v predošlej správe odporučili prehodnotiť a následne výrazne znížiť počet podpisov potrebných na to, aby sa vláda EHŽ zaoberala.¹⁶

Ďalšie kroky

- **Zahrnúť participáciu do inštitucionálnej kultúry naprieč sektormi**

Medzi orgánmi štátnej správy sú značné rozdiely v rozsahu a kvalite participatívnych procesov. Zatiaľ čo niektoré orgány štátnej správy s nimi majú skúsenosti, iné ich nemajú, prípadne ich majú menej. Rozdiely existujú nielen medzi rezortmi, ale aj v rámci jednotlivých rezortov. Zástupkyňa MVO poskytla príklad dobrej a zlej praxe toho istého orgánu štátnej správy.¹⁷ Zástupcovia MVO vyjadrili pri tvorbe akčného plánu obavy, že zapájanie občianskej spoločnosti do tvorby politík je často formálne a jej zástupcovia sú neraz postavení pred už hotovú a rozhodnutú vec.¹⁸ Sťažovali sa tiež, že v niektorých pracovných skupinách a komisiách je výrazná prevaha úradníkov. Toto všetko poukazuje na potrebu komplexného prístupu k participácii. Účast' verejnosti by sa nemala vzťahovať len na tvorbu politík, ktoré boli vybrané ako súčasť záväzkov Iniciatívy pre otvorené vládnutie, ale by mala zahŕňať pravidelné osobné stretnutia so všetkými zainteresovanými stranami vrátane MVO. Záväzok zapájať občiansku spoločnosť by mal byť zakotvený v inštitucionálnej kultúre a v každodennej činnosti verejnej správy. Znamená to, že orgány štátnej správy by mali prostredníctvom rôznych komunikačných kanálov proaktívne a otvorene informovať o plánovaných aktivitách, aby sa informácie zaručene dostali k všetkým relevantným publikám. Mali by tak robiť v raných štádiách tvorby verejných politík, v štádiu, keď je zadaný problém a kontext, a načrtnuté rôzne politické scenáre, nie vtedy, keď je už sformulovaný návrh zákona. Občianska spoločnosť by sa mala zapojiť v tomto štádiu aj v každej nasledujúcej fáze vrátane hodnotenia vplyvu a nákladov predkladaných materiálov a regulácií (v ideálnom prípade by sa hodnotenia vplyvu a nákladov vytvorilo v každej fáze).

- **Uľahčiť možnosti participácie**

Už predchádzajúca správa Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu¹⁹ zdôraznila, že na zabezpečenie inkluzívnych procesov je potrebné, aby mala občianska spoločnosť prístup k rôznym zdrojom. Oslovená zástupkyňa MVO uviedla, že ich kapacity narážajú na svoje limity. MVO, ktorú zastupuje, sa však vždy zapája do diskusií o témach, ktoré sú rozhodujúce pre jej prácu, akou je napríklad infozákon. Dodala, že vláda by mala proaktívne zisťovať, čo by pomohlo rôznym organizáciám občianskej spoločnosti angažovať sa.²⁰ Návrhy môžu byť

rôzne. Vláda by mala zaviesť databázu relevantných zainteresovaných aktérov, akými sú MVO, ktoré chcú byť informované o začatí procesov smerujúcich k rozhodnutiam alebo k zákonom na témy, ktoré sú predmetom ich záujmu. Informácie by mali byť verejne dostupné aj pre ostatných. Možnosť zapojiť sa do stretnutí a diskusií prostredníctvom aplikácie Skype by mohla prilákať viac regionálnych MVO, ktoré napríklad nemajú čas a peniaze cestovať cez celé Slovensko na hodinové stretnutie v hlavnom meste. Navyše, ministerstvá by mohli zostavovať predbežné správy o vládných návrhoch (tzv. *green papers*), dôvodové správy k zákonom a hodnotenia vplyvov, ktoré by poskytli sumár kľúčových informácií. Takéto sumáre by mohli pomôcť zástupcom MVO v prípade, keď pre krátkosť času nemajú možnosť čítať celé znenia dokumentov. V neposlednom rade by vláda mohla zvýšiť informovanosť o možnostiach financovania pre MVO.

- **Zahrnúť externý prvok do hodnotenia participatívnej tvorby politík**

Ako oslovení odborníci a odborníčky opakovane zdôrazňovali v tejto, ale aj v predchádzajúcej správe Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu,²¹ sebahodnotenie participatívnych procesov môže byť nedostatočné. Zástupca MVO tiež uviedol, že kritériá hodnotenia participatívnych procesov vytvárajú falošný dojem, že „vláda participuje od svitu do mrku, čo nie je pravda“. Hodnotenie zahŕňajúce Ministerstvo spravodlivosti SR a Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu je pozitívne, lebo hodnotenie nevykonáva len ministerstvo alebo iný orgán štátnej správy, ktorý viedol participatívne procesy. Na ďalšie posilnenie nezávislosti a nestrannosti hodnotenia sa odporúča začleniť do procesu nezávislého externého hodnotiteľa, ako aj spätnú väzbu od odborníkov a odborníčok v danej oblasti, získanú napríklad vo formáte dotazníka. Externý prvok je potrebný, aby bolo hodnotenie objektívne.

¹ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2QYIIHV>

² Freedom House, „Freedom in the World 2018: Slovakia“, <http://bit.ly/2QeEKJM>

³ ČTK, „Fico chce prinútiť mimovládky, aby zverejnili financie zo zahraničia“, [sme.sk, http://bit.ly/2QEueLk](http://bit.ly/2QEueLk)

⁴ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike“, <http://bit.ly/2DKiGPZ> a ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na rok 2015“, <http://bit.ly/2RevqCc>

⁵ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike“, <http://bit.ly/2DKiGPZ>

⁶ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na rok 2015“, <http://bit.ly/2RevqCc>

⁷ Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „OGP Participation & Co-creation Standards“, <http://bit.ly/2FFjwQI>

⁸ Rozhovor s Karolínou Mikovou (PDCS), 9. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁹ Rozhovor s Jánom Gondolom (v čase implementácie AP pracoval ako konzultant pre Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a zaoberal sa implementáciou záväzkov AP. Je tiež odborníkom na otvorené vzdelávanie), 5. november 2018, Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹⁰ Rozhovor s Karolínou Mikovou (PDCS), 9. november 2018. Rozhovor s Marcelom Zajacom (Centrum pre filantropia), 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹¹ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4Ws>

¹² Rozhovor s Karolínou Mikovou (PDCS), 9. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹³ Rozhovor s Marcelom Zajacom (Centrum pre filantropiu), 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹⁴ Zoznam elektronických hromadných žiadostí, <https://open.slovensko.sk/hromadneziadosti>

¹⁵ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4Ws>

¹⁶ V súčasnosti je potrebných 15 000 podpisov.

¹⁷ Rozhovor s Karolínou Mikovou (PDCS), 9. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje. Ako príklad dobrej praxe uviedla tvorbu Národnej stratégie Agendy 2030 pre udržateľný rozvoj, ktorá vyústila do širokých participatívnych procesov. Ako príklad zlej praxe spomenula Akčný plán transformácie regiónu horná Nitra, dôvodom je uzavretá povaha procesov a nedostatok základných informácií. Obe stratégie sú pripravované Úradom podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu.

¹⁸ ÚSV ROS, „Správa z regionálnych workshopov k tvorbe Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2016 – 2019“, <http://bit.ly/2zslNsy>

¹⁹ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4Vv>

²⁰ Rozhovor s Veronikou Prachárovou (Inštitút SGI), 16. november 2018. Pre viac informácií pozri časť „Vl. Metodika a zdroje“.

²¹ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4Vv>

13. Zvyšovanie povedomia o participatívnej tvorbe verejných politík

Znenie záväzku v akčnom pláne:¹

Záväzok č. 44: „V oblasti zapájania verejnosti do tvorby verejných politík zorganizovať školenia pre zamestnancov verejnej správy, ktorí participujú na tvorbe identifikovaných verejných politík.“

Záväzok č. 46: „Realizovať workshopy so zameraním na výmenu skúseností medzi zamestnancami verejnej správy participujúcimi na tvorbe identifikovaných verejných politík.“

Záväzok č. 48: „Podporovať partnerstvo a dialóg medzi verejnou správou, občanmi a mimovládny nezávislými organizáciami na národnej, regionálnej a lokálnej úrovni v oblasti participatívnej tvorby verejných politík.“

Záväzok č. 50: „Vytvoriť vzdelávacie nástroje v oblasti participácie.“

Záväzok č. 51: „Využívať vzdelávacie nástroje v oblasti participácie v rámci formálneho vzdelávania s využitím metód neformálneho vzdelávania.“

Záväzok č. 52: „Vypracovať odporúčania pre zakotvenie participatívnych procesov do organizačných procesov, interných smerníc a iných dokumentov pre potreby ústredných orgánov štátnej správy.“

Začiatok: bližšie nešpecifikovaný

Koniec: 31. december 2019

Zhrnutie záväzku	Overiteľnosť		Relevantnosť pre hodnoty iniciatívy (podľa znenia záväzku)				Možný dosah				Miera dokončenia				Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?					
	Z hľadiska overiteľnosti málo špecifický záväzok	Z hľadiska overiteľnosti dostatočne špecifický záväzok	Pristup k informáciám	Účasť verejnosti na politike	Politická zodpovednosť	Technológie a inovácie pre transparentnosť a zodpovednosť	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne	
44. Školenia pre úradníkov v oblasti zapájania verejnosti do tvorby verejných politík.		✓		✓																
46. Workshopy zamerané na výmenu skúseností v oblasti participatívnej tvorby politík.		✓		✓																
48. Podporovať partnerstvo a dialóg naprieč sektormi		✓		✓																
50. Vytvoriť vzdelávacie		✓		✓				✓												

nástroje v oblasti participácie.												
51. Využívať vzdelávacie nástroje v oblasti participácie.		✓		✓				✓			Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.	Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.
52. Vypracovať odporúčania pre zakotvenie participatívnych procesov do organizačných procesov.		✓		✓					✓		Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.	Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.

Kontext a ciele

Táto skupina záväzkov dopĺňa predchádzajúcu skupinu záväzkov týkajúcu sa participatívnej tvorby politík. Aj tieto záväzky majú za cieľ vytvoriť priaznivé podmienky pre úradníkov, aby mohli viesť zmysluplné participatívne procesy. Oslovení odborníci a odborníčky sa zhodli na tom, že kľúčom k úspešným participatívnym procesom je poskytnúť úradníkom možnosti na vzdelávanie a výmenu skúseností a povzbudiť ich k spolupráci naprieč sektormi.² Všetky záväzky v tejto skupine sú preto relevantné, a ak by boli realizované v plnej miere, mohli by zmeniť súčasný stav a do budúcnosti prispieť k politikám spoluvytváraným s MVO a s občanmi.

Záväzky č. 44 a 46 by mohli ovplyvniť zvyšovanie povedomia úradníkov o participatívnej tvorbe verejných politík. Respondenti uviedli, že vzdelávanie a workshopy majú význam. Ale na to, aby mali zásadnejší vplyv a získali si podporu kritickej masy úradníkov, je dôležité zapojiť do vzdelávacích aktivít a workshopov ich kolegov, ktorí už majú pozitívnu skúsenosť s participatívnymi procesmi. Zástupkyňa MVO, ktorá má početné skúsenosti s facilitáciou participatívnych procesov, argumentovala, že najlepšimi agentmi zmeny sú úradníci, ktorí prešli participatívnymi procesmi a vnímali ich ako užitočné.³ Úradníci, ktorí pre potreby tejto správy poskytli rozhovor,⁴ vnímajú zapájanie MVO a verejnosti do tvorby politík pozitívne a poznamenali, že možnosť participácie ovplyvňuje atmosféru v spoločnosti aj kvalitu právnych predpisov.⁵

Všetci oslovení odborníci a odborníčky sa zhodli na tom, že vytváranie, propagácia a využívanie vzdelávacích nástrojov o účasti verejnosti (záväzky č. 50 a 51) predstavujú pozitívne kroky a majú potenciál zvýšiť participáciu. Ak by boli tieto vzdelávacie materiály dobre navrhnuté a mali by široký dosah, mohli by byť užitočným zdrojom pre úradníkov.⁶ Uviedli tiež, že v súčasnosti chýbajú príklady dobrej praxe. Záväzok č. 48 o podpore partnerstva a dialógu medzi verejnou správou, občanmi a MVO na národnej, regionálnej a lokálnej úrovni v oblasti participatívnej tvorby verejných politík je preto pozitívnym krokom. Na to, aby mal väčší dosah, je však formulovaný vágne. Záväzok č. 52 o vypracovaní odporúčaní na začlenenie participatívnych procesov do organizačných procesov by mohol mať významnejší dosah, lebo ak by sa tieto odporúčania dodržiavali, mohli by priniesť konzistentnejší a jednotnejší prístup k participatívnym procesom naprieč rôznymi orgánmi štátnej správy. Ako vedľajší efekt by mohli prispieť aj k väčšej transparentnosti a predvídateľnosti participatívnych procesov, a tak participáciu verejnosti zjednodušiť.

Ďalšie kroky

Všetci oslovení odborníci a odborníčky sa zhodli na dôležitosti týchto záväzkov. Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu preto odporúča pokračovať v ich implementácii a zabezpečiť, aby vzdelávacie nástroje mali vysokú kvalitu a odrážali potreby úradníkov. Odporúča pokračovať aj v organizovaní vzdelávacích aktivít a workshopov

o participatívnej tvorbe verejných politík pre úradníkov a zabezpečiť, aby boli dobre navrhnuté a vyučované skúsenými školiteľmi. Zároveň by sa mohlo v rámci vybraného kľúčového ministerstva alebo napr. Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu zriadiť špecializované centrum, ktoré by dohliadalo na dodržiavanie štandardov, napr. na koordináciu vzťahov zainteresovaných strán a príkladov dobrej praxe pri verejných konzultáciách a participatívnej tvorbe politík. Jednou z kľúčových funkcií takéhoto centra by mohlo byť práve organizovanie školení pre všetky ministerstvá a ďalšie orgány štátnej správy aj územnej samosprávy. Užitočným opatrením by mohlo byť aj vyškoľenie jedného alebo dvoch ľudí z každého ministerstva, ktorí by ďalej školili iných. V neposlednom rade je dôležitá rozsiahla propagácia dostupných vzdelávacích aktivít medzi úradníkmi, aby tí, ktorí o ne majú záujem, o nich vedeli a mohli sa zúčastniť.

¹ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2QYIIHV>

² Rozhovor s Karolínou Mikovou (PDCS), 9. november 2018. Rozhovor s Veronikou Prachárovou (Inštitút SGI), 16. november 2018. Rozhovor s Marcelom Zajacom (Centrum pre filantropiu), 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

³ Rozhovor s Karolínou Mikovou (PDCS), 9. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁴ Rozhovor so zástupcom ministerstva, ktorý si želal zostať v anonymite, 6. november 2018, Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁵ Rozhovor so zástupcom ministerstva, ktorý si želal zostať v anonymite, 6. november 2018, Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁶ Rozhovor s Karolínou Mikovou (PDCS), 9. november 2018. Rozhovor s Marcelom Zajacom (Centrum pre filantropiu), 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

14. Zlepšenia v súdnictve

Znenie záväzku v akčnom pláne:¹

Záväzok č. 53: „Prehodnotiť realizáciu zverejňovania hodnotení sudcov z hľadiska ich prehľadnosti a uľahčenia možnosti ďalšej analýzy.“

Záväzok č. 54: „Určiť, ktoré súdne rozhodnutia nemusia byť zverejňované.“

Záväzok č. 55: „Stanoviť typy podaní, ktoré je vhodné formalizovať, navrhnúť štandardizovaný formulár pre vybrané podania a zverejniť štandardizované podania v elektronickej podobe na webe Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky, ústrednom portáli verejnej správy a na právnom a informačnom portáli Slov-Lex.“

Záväzok č. 56: „Participatívnym spôsobom pripraviť návrh legislatívnych zmien, ktorými sa určí orgán dohľadu nad plynulosťou disciplinárnych konaní a zabezpečí dôsledné, rýchle a efektívne uplatňovanie disciplinárnej zodpovednosti sudcov, a predložiť ho na rokovanie vlády.“

Záväzok č. 57: „Participatívnym spôsobom pripraviť návrh legislatívnych zmien, ktorými sa zabezpečí vyššia verejná kontrola výberu predsedov súdov, sudcov a justičných zamestnancov, a predložiť ho na rokovanie vlády.“

Začiatok: bližšie nešpecifikovaný

Koniec: 30. jún 2018 a priebežne

Zhrnutie záväzku	Overiteľnosť		Relevantnosť pre hodnoty iniciatívy (podľa znenia záväzku)				Možný dosah				Miera dokončenia				Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?				
	Z hľadiska overiteľnosti málo špecifický záväzok	Z hľadiska overiteľnosti dostatočne špecifický záväzok	Pristup k informáciám	Účasť verejnosti na politike	Politická zodpovednosť	Technológie a inovácie pre transparentnosť a zodpovednosť	Žiadny	Nizky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
53. Prehodnotiť zverejňovanie hodnotení sudcov		✓	✓					✓			Vyhodnotenú na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotenú na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
54. Zadefinovať neverejné súdne rozhodnutia		✓	✓					✓			Vyhodnotenú na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotenú na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
55. Stanoviť formalizované typy podaní		✓	Nejasná				✓				Vyhodnotenú na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotenú na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
56. Pripraviť legislatívny návrh, ktorý určí orgán dohľadu nad disciplinárnymi konaniami		✓		✓	✓			✓			Vyhodnotenú na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotenú na konci implementačného cyklu akčného plánu.				
57. Pripraviť legislatívny návrh, ktorý zabezpečí vyššiu verejnú kontrolu výberových konaní		✓	✓	✓					✓	Vyhodnotenú na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotenú na konci implementačného cyklu akčného plánu.					

Kontext a ciele

Cieľom záväzkov v tejto skupine je priniesť zlepšenia v rôznych aspektoch súdnictva. Ako už zdôraznila posledná správa Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu, slovenskí občania neveria v nezávislosť súdnych rozhodnutí.² Záväzky v súdnictve, ktoré by riešili tento aj ďalšie problémy, sa prvýkrát vyskytli už v druhom akčnom pláne.³ Dva záväzky sa týkali nejednotného zverejňovania súdnych rozhodnutí a kládli si za cieľ identifikovať kľúčové problémy pri vydávaní súdnych rozhodnutí a navrhnuť jednotný systém ich zverejňovania. Čo sa týka implementácie, miera splnenia záväzkov bola obmedzená. Z predchádzajúceho akčného plánu sa preto preniesol záväzok č. 54 o určení súdnych rozhodnutí, ktoré nemusia byť zverejňované, ako aj záväzok č. 55 o stanovení typov podaní, ktoré je vhodné formalizovať, návrhu štandardizovaného formulára pre vybrané podania a o zverejňovaní štandardizovaných podaní v elektronickej podobe. Záväzok č. 54 je relevantný pre prístup k informáciám, pretože prispieva ku konzistentnejšiemu prístupu k zverejňovaniu súdnych rozhodnutí a určuje mieru poskytovaných informácií o súdnych rozhodnutiach. Záväzok č. 55 však nie je pre hodnoty Iniciatívy pre otvorené vládnutie relevantný, a preto je uvedený ako záväzok bez možného vplyvu na otváranie vládnutia. Vzhľadom na svoju formuláciu záväzok predstavuje skôr zlepšenie interných postupov na súdoch. Ministerstvo spravodlivosti zriadilo analytické centrum, ktoré sa má zaoberať riešením tohto aj ďalších obdobných problémov s dátami.⁴ V priebehu implementácie druhého akčného plánu navyše vytvorilo pracovnú skupinu, ktorá zahŕňala MVO, ktoré sa pravidelne vyjadrujú k téme súdnictva.

Ďalším kritickým bodom v súdnictve, o ktorom je zmienka aj v predchádzajúcej správe Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu, je spôsob hodnotenia sudcov.⁵ Štátni úradníci aj zástupcovia MVO kritizovali pri hodnotení sudcov nedostatok externého prvku – odborného aj občianskeho. Problémom teda zostáva kvalita a objektivita hodnotenia sudcov. V Programovom vyhlásení vlády SR na roky 2016 – 2020 sa sformuloval záväzok o zvýšení „verejnej kontroly justície od výberu cez hodnotenie až po disciplinárne konanie sudcov a o posilnení občianskeho prvku v Súdnej rade“.⁶ Ministerstvo spravodlivosti malo pripraviť legislatívny návrh, ktorý by umožnil zverejnenie hodnotení sudcov. Termín na splnenie záväzku bol však predĺžený z dôvodu parlamentných volieb v roku 2016 – obdobia v politickom cykle, v ktorom je výrazne nižšia šanca na legislatívne zmeny.⁷

Dôležitý bol aj záväzok č. 53 o prehodnotení zverejňovania hodnotení sudcov. Niektorí predstavitelia MVO však uviedli, že hodnotenia sudcov by mali byť skôr „manažérskym nástrojom pre spravovanie súdnictva, než nástrojom verejnosti na vyvodzovanie zodpovednosti“.⁸ Zástupcovia MVO oslovení pre potreby poslednej správy Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu ďalej uviedli, že výberové a disciplinárne konania sudcov potrebujú prejsť zmenou.⁹

Záväzky č. 56 a 57 reflektujú tieto názory a majú potenciál zvýšiť verejnú kontrolu výberových konaní a účinné uplatňovanie disciplinárnej zodpovednosti sudcov. Keďže sa očakáva, že budú realizované participatívne, mohli by tiež prispieť k väčšej účasti verejnosti. Ako však už bolo uvedené, niektorí predstavitelia MVO vyjadrili pochybnosti, či by interné procesy, napríklad výberové a disciplinárne konania, mali byť súčasťou záväzkov Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Záväzok č. 57 o príprave návrhu legislatívnych zmien, ktorými sa zabezpečí vyššia verejná kontrola výberu predsedov súdov, sudcov a justičných zamestnancov, je mimoriadne dôležitý a má potenciál podstatne zlepšiť súčasnú prax. Via Iuris, renomovaná MVO, ktorá dlhé roky monitorovala výberové konania na predsedov súdov, sudcov a justičných pracovníkov, opakovane dospela k záveru, že v súdnictve existuje nepotizmus, keďže vo výberovom konaní majú väčšie šance uspieť kandidáti s rodinnými väzbami v súdnictve.¹⁰

Ďalšie kroky

Transparency International Slovensko pre priebežnú hodnotiacu správu skonštatovalo, že bolo prijatých niekoľko rozhodnutí s cieľom určiť, ktoré súdne rozhodnutia by mali byť zverejnené a ktoré nie. Aby však tento záväzok mal významnejší dosah, je potrebné o zmenách informovať súdy, najmä súdnych administratívnych pracovníkov zodpovedných za zverejňovanie súdnych rozhodnutí. Rozhodujúce budú preto aktivity na zvyšovanie povedomia a vzdelávanie štátnych úradníkov.

Pokiaľ ide o záväzky č. 56 a 57, zástupcovia MVO tvrdili, že by sa malo prehodnotiť, či by záväzky smerujúce k zlepšeniu interných procesov v súdnictve mali byť súčasťou otvoreného vládnutia.

¹ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2QYllHV>

² Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiaci správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4W5>

³ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na rok 2015“, <http://bit.ly/2RevqCc>

⁴ Ministerstvo spravodlivosti, „Analytické centrum MS SR“, <http://bit.ly/2QP6JPD>

⁵ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiaci správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4W5>

⁶ Úrad vlády SR, „Programové vyhlásenie vlády SR“, <http://bit.ly/2cceHdN>.

⁷ Ibidem.

⁸ Pavol Žilinčík (Súdna rada a Univerzita Komenského), E-mailová konverzácia, 30. október 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

Rozhovor so Samuelom Spáčom (Masarykova Univerzita a Univerzita Komenského, v minulosti TI Slovensko), 23. jún 2016. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁹ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiaci správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4W5>

¹⁰ Kristína Babiaková, „Výber sudcov na Slovensku“, Via Iuris, <http://bit.ly/2EKkIVH>

15. Zlepšenia v prokuratúre

Znenie záväzku v akčnom pláne:¹

Záväzok č. 58: „Pripraviť a predložiť na rokovanie vlády návrh zákona, ktorým sa doplní zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry a zabezpečí sa zverejnenie miesta pôsobenia jednotlivých prokurátorov.“

Záväzok č. 59: „Vytvoriť legislatívne predpoklady, ktorými sa rozšíri právo odporúčať kandidátov na funkciu generálneho prokurátora.“

Záväzok č. 60: „Participatívnym spôsobom vypracovať analýzu disciplinárnych konaní vo veciach prokurátorov vrátane návrhu legislatívnych zmien v záujme zvýšenia ich transparentnosti.“

Záväzok č. 61: „Participatívnym spôsobom vypracovať analýzu výberových konaní na funkciu prokurátora vrátane návrhu legislatívnych zmien v záujme zvýšenia ich transparentnosti.“

Začiatok: bližšie nešpecifikovaný

Koniec: 31. júl 2018

Zhrnutie záväzku	Overiteľnosť		Relevantnosť pre hodnoty iniciatívy (podľa znenia záväzku)				Možný dosah				Miera dokončenia				Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?				
	Z hľadiska overiteľnosti málo špecifický záväzok	Z hľadiska overiteľnosti dostatočne špecifický záväzok	Pristup k informáciám	Účasť verejnosti na politike	Politická zodpovednosť	Technológie a inovácie pre transparentnosť a zodpovednosť	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
58. Zverejniť miesto pôsobenia jednotlivých prokurátorov		✓	✓					✓						Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.					Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.
59. Vytvoriť legislatívne predpoklady, ktorými sa rozšíri právo odporúčať kandidátov na funkciu generálneho prokurátora		✓				Nejasná	✓							Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.					Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.
60. Analyzovať disciplinárne konania vo veciach prokurátorov		✓		✓	✓			✓						Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.					Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.
61. Analyzovať výberové konania na funkciu prokurátora		✓		✓				✓						Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.					Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.

Kontext a ciele

Podľa správ Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF) bola na Slovensku v roku 2017 vznesená obžaloba v 18 % prípadov.² V tom istom roku dosahoval EÚ priemer 42%. Organizácia Transparency International Slovensko (ďalej len TIS) informovala, že došlo k určitým zlepšeniam v oblasti trestania korupcie, zvýšil sa napríklad počet vyriešených prípadov úplatkárstva nad tisíc eur. Veľká korupcia spojená s vysokopostavenými verejnými činiteľmi bola vždy veľmi nízka a požívala beztrestnosť.³ Prokurátori spolu s políciou zohrávajú kľúčovú úlohu pri vyšetrowaní a trestnom stíhaní prípadov korupcie, keďže podávajú žaloby na súd. Úrad špeciálneho prokurátora, ktorý je zodpovedný za „agendu korupcie“, obžaloval najnižší počet ľudí od roku 2009. Ako TIS skonštatovala, takéto nízke číslo môže indikovať, že prokurátori korupčné prípady prehliadajú.⁴

Posledná správa Skupiny štátov proti korupcii (ďalej len GRECO) a Rady Európy (ďalej len CoE)⁵ dospela k záveru, že pokiaľ ide o prokurátorov, „treba privítať niekoľko opatrení“. Chválili najmä prijatie etického kódexu, zavedenie povinnosti deklarovat' dary a záväzky prevyšujúce určitú hranicu. GRECO a CoE privítali aj novelu zákona o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry⁶, ktorá obsahovala povinnosť zverejňovať a pravidelne aktualizovať zoznam všetkých prokurátorov na webe Generálnej prokuratúry. Generálna prokuratúra tento zoznam odvtedy pravidelne aktualizuje, naposledy 19. novembra 2018.⁷ Odborníci, ktorí boli oslovení pri písaní predchádzajúcej správy Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu, súhlasia s názorom, že ide o dôležitý prvý krok smerom k väčšej transparentnosti, ktorý by bez akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie nebol možný.⁸ Verejná dostupnosť mien prokurátorov vyriešila aj problém s prístupom k ich čestným vyhláseniam a majetkovým priznaniam. Okrem toho Generálneho prokurátúra na svojom webe sprístupnila nástroj na vyhľadávanie majetkových priznaní podľa mena.⁹

Nové záväzky zamerané na väčšiu transparentnosť, napríklad záväzok č. 58 o zverejnení miesta pôsobenia prokurátorov, sú užitočné a dostatočne konkrétne na to, aby bolo možné neskôr overiť ich plnenie. Vymenovanie generálneho prokurátora je v súčasnosti politickým rozhodnutím, keďže nominantov navrhujú poslanci. Práve preto je záväzok č. 59 o vytvorení legislatívnych predpokladov pozitívnym opatrením s potenciálom odpolitizovať menovanie generálneho prokurátora, keďže predstaviteľom právnickej verejnosti (napríklad profesionálnych komôr, akademickej obce atď.) umožní odporúčať kandidátov na funkciu generálneho prokurátora. Tento záväzok však nie je relevantný pre žiadnu z hodnôt Iniciatívy pre otvorené vládnutie, ako je prístup k informáciám, účasť verejnosti či vyvodzovanie politickej zodpovednosti.

Experti oslovení v predchádzajúcej správe Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu uviedli, že výkonné právomoci generálneho prokurátora by sa mali obmedziť a výberové aj disciplinárne konania by mali byť transparentnejšie.¹⁰ Záväzky č. 60 a 61 60. o analýze disciplinárnych konaní prokurátorov a výberových konaní na funkciu prokurátora by mohli tieto témy riešiť a pomôcť naštartovať zmeny, no nekonkretizujú, ako sa výsledky analýz budú ďalej používať a aké budú ich dôsledky, preto je ich možný dosah uvedený ako menší.

Ďalšie kroky

Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu odporúča, aby Generálna prokuratúra verejne sprístupnila analýzy týkajúce sa výberových a disciplinárnych konaní a ozrejnila, ako bude ďalej pracovať so zisteniami, ktoré z nich vyplývajú.

¹ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2QYIIHV>

² Európsky úrad pre boj proti podvodom (OLAF), „Správa Európskeho úradu pre boj proti podvodom za rok 2017“, <http://bit.ly/2Kw2EKO>

³ Transparency International Slovensko, „Napriek zlepšeniu „veľké ryby“ stále nechytáme“, <http://bit.ly/2Tcb7d0>

⁴ Transparency International Slovensko, <http://bit.ly/2BPtH0E>

⁵ Skupina štátov proti korupcii (GRECO) a Rada Európy, „Second compliance report on Slovak republic: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors“, <http://bit.ly/2BwFTDy>

⁶ SLOV-LEX (Právny a informačný portál), Ministerstvo spravodlivosti, „Zákon č. 154/2001 o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry“, <http://bit.ly/2b7Pc1P>

⁷ Menný zoznam prokurátorov Slovenskej republiky na webe Generálnej prokuratúry SR, <http://bit.ly/2aYKyk2>

⁸ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiaci správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4Ws>

⁹ Nástroj na vyhľadávanie majetkových priznaní podľa mena prokurátora je dostupný na webovej stránke Generálnej prokuratúry, <http://bit.ly/2TjpO4s>.

¹⁰ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiaci správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4Ws>

16. Zvyšovanie povedomia verejnosti o zákone o oznamovateľoch

Znenie záväzku v akčnom pláne:¹

Záväzok č. 62: „Zvyšovať povedomie verejnosti v oblasti oznamovania protispoločenskej činnosti a na základe výsledkov pravidelných hodnotení aplikačnej praxe zákona č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov prípadne navrhnúť zmeny legislatívnej úpravy.“

Začiatok: bližšie nešpecifikovaný

Koniec: 31. marec 2019 a priebežne

Zhrnutie záväzku	Overiteľnosť		Relevantnosť pre hodnoty iniciatívy (podľa znenia záväzku)				Možný dosah				Miera dokončenia				Prispel záväzok k otvorenému vládnutiu?				
	Z hľadiska overiteľnosti málo špecifický záväzok	Z hľadiska overiteľnosti dostatočne špecifický záväzok	Pristup k informáciám	Účasť verejnosti na politike	Politická zodpovednosť	Technológie a inovácie pre transparentnosť a zodpovednosť	Žiadny	Nízky	Priemerný	Zásadný	Nezačalo sa	Sčasti dokončené	Výrazne dokončené	Dokončené	Negatívne	Vôbec	Okrajovo	Zásadne	Mimoriadne
62. Celkovo		✓	✓		✓				✓		Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				Vyhodnotené na konci implementačného cyklu akčného plánu.				

Kontext a ciele

Záväzky týkajúce sa zákona o ochrane oznamovateľov už boli obsiahnuté v prvom akčnom pláne² a sústredili sa na vypracovanie a schválenie legislatívy do konca roku 2013. Pokrok bol však obmedzený a záväzok bol odložený.³ Zákon bol nakoniec prijatý a nadobudol účinnosť 1. januára 2015.⁴ Predchádzajúca správa Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu⁵ poukázala na zistenia organizácie Transparency International Slovensko (ďalej len TIS).⁶ Nízky počet podaných žiadostí naznačoval, že povedomie verejnosti o existencii zákona a spôsobe jeho uplatňovania v praxi je nízke. TIS v tom čase tvrdila, že záväzok chrániť oznamovateľov bol do značnej miery len na papieri a škandál okolo predraženého tendra súvisiaceho so slovenským predsedníctvom Rady EÚ v roku 2016 naznačil, že situácia sa nezlepšila. Záväzok zvýšiť povedomie o ochrane oznamovateľov bol teda dôležitý a zároveň dostatočne konkrétny na to, aby mohol byť overiteľný. Môže mať významný dopad, ak kampaň zasiahne veľké publikum.

V tejto súvislosti je však dôležité spomenúť, že keď ministerstvo a vláda mali možnosť podporiť oznamovateľku Zuzanu Hlávkovú,⁷ bývalú úradníčku na ministerstve zahraničných vecí, ktorá poukázala na podozrivé zmluvy, vláda namiesto toho spochybnila jej rolu na ministerstve a obvinenia, ktoré vznesla, odmietla.⁸ Ministerstvo na Hlávkovej tvrdenia nereagovalo, čím mohlo porušiť aj zákon o ochrane oznamovateľov. V priebehu dvoch rokov sa mu nepodarilo obvinenia vyvrátiť.

Úrad pre verejné obstarávanie⁹ a Protimonopolný úrad dospeli k záveru, že ministerstvo výberom rokovacieho konania bez zverejnenia neporušilo zákon. Tvrdenia o netransparentných procesoch a predražených tendroch sa aj napriek tomu vyvrátiť nepodarilo. V roku 2018 Najvyšší kontrolný úrad skonštatoval niekoľko porušení zákona, napr. chýbajúce materiály o rozsahu a cenách poskytovaných služieb, ktoré by mali byť

priložené k faktúram, ústne uzatvorené zmluvy, absenciu argumentov, prečo bol dodávateľ uprednostnený pred inými atď.¹⁰

Tento prípad naznačuje, že záväzok zvýšiť povedomie o ochrane oznamovateľov bude v prípade absencie politickej podpory na vyššej úrovni neúčinný. Na druhej strane, hoci v konkrétnych prípadoch oznamovania protispoločenskej činnosti politickú podporu nevidieť, pokiaľ ide o legislatívu, vláda je ochotná urobiť v nej zmeny v prospech oznamovateľov. Ako uviedla zástupkyňa Úradu splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti (ÚSV ROS) pripravovaná novela zákona, ktorá bola pripravená participatívne, by mala byť čoskoro schválená v parlamente.¹¹ Pracovnú skupinu, ktorá sa na nej podieľala, tvorili odborníci z Aliancie Fair-Play, Nadácie Zastavme korupciu a TIS.¹²

Ďalšie kroky

Zákon o ochrane oznamovateľov ovplyvňuje každodenný život občanov. MVO dnes vo veľkej miere nahrádzajú úlohu štátu v oblasti ochrany oznamovateľov. V zmysle zákona by oznamovateľom mali poskytovať pomoc inšpektoráty práce, no v praxi to robia MVO (pozri prípad Zuzany Hlávkovej, Ľubice Lapinovej¹³ a ďalších¹⁴). MVO tiež organizujú aj väčšinu kampaní¹⁵ a osvetových aktivít (pozri kampaň Nadácie Zastavme korupciu¹⁶, TIS¹⁷ a pod.) ÚSV ROS aktívne pozýva oznamovateľov protispoločenskej činnosti na svoje podujatia, lenže na to, aby kampane o ochrane oznamovateľov mali dosah, verejnosť musí mať dôveru v spravodlivé a dôkladné každodenné uplatňovanie zákona o ochrane oznamovateľov. Aby sa tak stalo, vláda a vysokopostavení politici musia zmeniť svoju rétoriku a prejavit' oznamovateľom protispoločenskej činnosti uznanie za to, že prispievajú k väčšej politickej zodpovednosti.

¹ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2QYIIHV>

² ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike“, <http://bit.ly/2DKiGPZ>

³ Matej Kurian, „Slovakia Progress Report 2012 – 2013“, <http://bit.ly/2KwjQzY>

⁴ SLOV-LEX (Právny a informačný portál), Ministerstvo spravodlivosti, „Zákon č. 307/2014 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov“, <http://bit.ly/2b3GA98>

⁵ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4Ws>

⁶ Transparency International Slovensko, „Government’s protection of whistle-blowers is insufficient“, <http://bit.ly/2b3MerA>

Transparency International Slovensko, „Oznamovateľov nekalých praktík chránime len na papierí“, <http://bit.ly/2KPDY05>

⁷ Transparency International Slovensko, „Ako som kvôli pochybným zákazkám odišla z ministerstva zahraničných vecí“, blog.sme.sk, <http://bit.ly/2PVWYQj>

⁸ Michaela Terenzani, „Ex-employee points to overpriced presidency-related orders“, *The Slovak Spectator*, <http://bit.ly/2AptC2e>

⁹ Úrad pre verejné obstarávanie, „Prehľad rozhodnutí v konaní o preskúmanie úkonov kontrolovaného podľa zákona č. 343/2015 Z. z.“, <http://bit.ly/2Alc5YF>

¹⁰ Najvyšší kontrolný úrad, „Slovensko zvládlo predsedníctvo úspešne, kontrolóri však zistili viacero porušení zákonov“, <http://bit.ly/2DIOswH>

¹¹ Rozhovor s Luciou Lacika (ÚSV ROS), 25. september a 9. október 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹² ÚSV ROS, „Úradný spravodaj 31. – 32. týždeň 2017“, <http://bit.ly/2SBibHm>

¹³ Roman Cuprik, „White crows awarded“, *The Slovak Spectator*, <http://bit.ly/2OZwVpR>.

¹⁴ Matúš Burčík, „Fico chce chrániť oznamovateľov korupcie. Ako dopadli tí, čo sa ozvali“, [sme.sk](http://bit.ly/2FijAip), <http://bit.ly/2FijAip>

¹⁵ Transparency International Slovensko a Inšpektoráty práce, „Praktický manuál ako oznámiť nekalú praktiku a nedoplatiť na to“, <http://bit.ly/2RrPt02>

¹⁶ Nadácia Zastavme korupciu, „Ako oznámiť kampaň“, <http://akooznamit.sk/>

¹⁷ Transparency International Slovensko, „Kampaň Stojíme za odvážnymi“, <http://transparency.sk/sk/ZaOdvaznymi/>

Hoci v predchádzajúcich akčných plánoch bolo pri jednotlivých záväzkoch vždy uvedené, ktorý rezort zaň zodpovedá, často nebolo jasné, ktorý konkrétny úradník v danom rezorte koordinuje agendu Iniciatívy. Absencia jednoznačnej zodpovednosti môže viesť k situácii, keď za agendu nie je zodpovedný nikto a nikto nereaguje na vznesené otázky a požiadavky. Záväzky č. 65 a 66 tento problém riešia a zvyšujú šance na úspešnú realizáciu akčných plánov. Určenie osoby zodpovednej za agendu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na každom ministerstve posilňuje aj zmysel pre zodpovednosť, osobnú zaangažovanosť a „vlastníctvo“ tém. Navyše, umožňuje vyvodzovať zodpovednosť nielen v rámci rezortov, ale aj voči občianskej spoločnosti. Oslovení štátni úradníci uvítali vytvorenie pracovnej skupiny Iniciatívy pre otvorené vládnutie ako platformy pre spoluprácu a výmenu poznatkov,⁴ hoci tento záväzok je orientovaný viac dovnútra a predstavuje zmenu v interných procesoch.

Na konci každého implementačného cyklu sa očakáva, že vláda zverejní správu, v ktorej zhodnotí implementáciu akčného plánu. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ďalej len ÚSV ROS) zverejnil prvú takúto hodnotiacu správu v roku 2013⁵ a druhú v roku 2016⁶. V auguste 2018 bola zverejnená priebežná sebahodnotiacia správa, ktorá posudzovala napredovanie v plnení záväzkov zo súčasného akčného plánu.⁷ Záverečná sebahodnotiacia správa, ktorá vyhodnotí splnenie úloh akčného plánu, bude predložená v júni 2019. Po ukončení tohto hodnotenia vlády predkladajú nové akčné plány. Vplyv záväzku č. 68 bude závisieť od ambícií nového akčného plánu a od povahy procesu jeho vytvárania.

Ďalšie kroky

Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu odporúča zachovať pracovnú skupinu Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Oslovení štátni úradníci uviedli, že jej existencia je pre nich užitočná a uvítali, že ÚSV ROS na komunikáciu využíva rôzne kanály. Jeden z respondentov ocenil najmä pravidelné zasielanie noviniek, ktoré štátnym úradníkom zodpovedným za agendu Iniciatívy umožňujú zachovať si prehľad o napredovaní v plnení záväzkov.⁸

Ako bolo uvedené v III. časti Líderstvo a mnohostranný proces, ÚSV ROS vypracoval tento akčný plán otvoreným, transparentným a participatívnym spôsobom. Nielenže boli informácie o všetkých dôležitých krokoch verejne dostupné a široko distribuované, a príležitosti pre odborníkov a verejnosť zapojiť sa do tvorby akčného plánu boli početné, ale zúčastnení mohli naozaj spoluvytvárať obsah akčného plánu. Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu odporúča zachovať tieto štandardy aj pri tvorbe pripravovaného akčného plánu.

¹ ÚSV ROS, „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2QYIIHV>

² Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, „Slovenská republika: Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015“, <http://bit.ly/2EzH4V5>

³ Rozhovor s Karolínou Mikovou (PDCS), 9. november 2018. Rozhovor s Marcelom Zajacom (Centrum pre filantropiu), 5. november 2018. Rozhovor s Veronikou Prachárovou (Inštitút SGI), 16. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁴ Rozhovor so zástupcom ministerstva, ktorý si želal zostať v anonymite, 6. november 2018. Rozhovor so zástupcom orgánu štátnej správy, ktorý si želal zostať v anonymite, 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁵ ÚSV ROS, „Hodnotiacia správa Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike“, <http://bit.ly/2Qh3COh>

⁶ ÚSV ROS, „Návrh hodnotiacej správy k implementácii Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na rok 2015“, <https://bit.ly/2agz0Gy>

⁷ ÚSV ROS, „Strednodobá hodnotiacia správa Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019“, <http://bit.ly/2r2jwuQ>

⁸ Rozhovor so zástupcom orgánu štátnej správy, ktorý si želal zostať v anonymite, 5. november 2018. Pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

V. Všeobecné odporúčania

Cieľom tejto časti je predstaviť odporúčania pre tvorbu nasledujúceho akčného plánu a usmerniť implementáciu súčasného akčného plánu. Je rozdelená do dvoch častí: 1) kľúčové odporúčania Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu na zlepšenie procesov a akčných plánov Iniciatívy pre otvorené vládnutie v členskej krajine alebo v subjekte a 2) zhodnotenie, ako vláda reagovala na predchádzajúce kľúčové odporúčania Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu.

5.1 Odporúčania Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu

Tabuľka 5.1: Päť kľúčových odporúčaní

1	Zriaďiť formálne spoločenstvo zainteresovaných aktérov, ktoré bude zahŕňať štátnych úradníkov a zástupcov občianskej spoločnosti.
2	Zahrnúť do ďalšieho akčného plánu cielenejšie a ambicióznejšie záväzky.
3	Zabezpečiť, aby boli navrhované záväzky spoluvytvárané orgánmi štátnej správy zodpovednými za ich implementáciu a splnenie.
4	Sústrediť úsilie na už existujúce platformy a iniciatívy a zabrániť duplicitám.
5	Zamerať sa na zlepšenie kľúčových nástrojov transparentnosti vrátane zlepšenia zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ale najmä jeho aplikačnej praxe.

Kľúčových odporúčaní je päť:

- **Zriaďiť formálne spoločenstvo zainteresovaných aktérov, ktoré bude zahŕňať štátnych úradníkov a zástupcov občianskej spoločnosti.**

Hoci Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ďalej len ÚSV ROS) je v procese tvorby a implementácie akčných plánov otvorený a transparentný, absencia jednotného formalizovaného spoločenstva, v ktorom by boli súčasne zastúpení predstavitelia vlády aj občianskej spoločnosti, škodí jeho inak veľmi inkluzívnym a otvoreným procesom. V súčasnosti majú zástupcovia MVO a vlády obmedzené možnosti viesť spoločný dialóg. Tri tematické pracovné skupiny tvoria najmä zástupcovia MVO. Na druhej strane, pracovná skupina, ktorá dohliada na koordináciu, je určená výhradne štátnym úradníkom. Výskumná pracovníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu preto odporúča, aby ÚSV ROS sformalizoval spoločenstvo, ktoré bude zložené zo štátnych úradníkov aj zo zástupcov MVO, a na oficiálnom webe zverejnil informácie o mandáte fóra, jeho pôsobnosti, podmienkach členstva a riadiacej štruktúre.

Aby sa maximalizovala inkluzívnosť a spoločné vlastníctvo agendy Iniciatívy, fórum by mohli spoločne koordinovať dvaja predsedovia – jeden reprezentujúci vládu a druhý občiansku spoločnosť. Zástupcovia aktívnych MVO by si mali sami vybrať svojho zástupcu a jasne vyjadriť svoje rozhodnutie podporovať proces tvorby akčného plánu konštruktívnym zapájaním sa a vstupovaním do výberu a formulácie obsahu záväzkov. Pri posilňovaní účinnosti a inkluzívnosti procesov tvorby akčného plánu by mohol byť nápomocný aj podporný tím Iniciatívy pre otvorené vládnutie (*Country Support Unit Team*). Uvedené opatrenia by mohli zabrániť izolovanej realizácii záväzkov, ku ktorej dochádza, ak je pozornosť sústredená výhradne na znenie záväzkov a súbežne sú prehliadané alebo porušované iné hodnoty Iniciatívy, ako sa to stalo napríklad pri implementácii niektorých záväzkov v oblasti otvoreného vzdelávania. Na to, aby slovenská účasť v Iniciatíve mohla mať významný dosah, musia implementujúce orgány štátnej správy zaujať komplexnejší prístup k tvorbe aj plneniu záväzkov, ktoré by nemali byť vnímané ako úzko špecializované. Hodnoty Iniciatívy musia byť zakotvené vo všetkých procesoch.

- **Zahrnúť do ďalšieho akčného plánu cielenejšie a ambicióznejšie záväzky.**

Tento akčný plán má veľa záväzkov, no len pár z nich bolo vyhodnotených ako záväzky s možným zásadným vplyvom na spoločnosť. Mnohé záväzky obsiahnuté v súčasnom akčnom pláne majú technický charakter a namiesto veľkých reforiem, ktoré majú potenciál meniť zaužívanú prax a politickú kultúru, predstavujú skôr menšie zlepšenia alebo pokračovanie predchádzajúcich záväzkov. Ďalší akčný plán by sa mal zamerať na menší počet ambiciózných záväzkov, ktoré by viac propagovali hodnoty Iniciatívy. Výskumná pracovníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu odporúča zamerať sa na pokračujúce snahy v téme transparentnosti, napríklad na otváranie ďalších kľúčových otvorených dát a API, väčší dôraz na zlepšenie infozákona, ale aj na zapájanie sa verejnosti do rozhodovacích procesov a stavanie na záväzkoch v oblasti participatívnej politiky na roky 2017 – 2019. Záväzky by mali byť konkrétne. Mali by napríklad presne špecifikovať, ktoré politiky alebo právne predpisy budú zahŕňať verejné konzultácie a v ktorých štádiách. Čo sa týka participatívnej tvorby verejných politík, úroveň participácie by sa mohla zvýšiť, ak by organizácie občianskej spoločnosti (ak je to možné, spolu so štátnymi úradníkmi) dostávali systematickú podporu pri vzdelávaní v oblasti participatívnej tvorby politík.

- **Zabezpečiť, aby boli navrhované záväzky spoluvytvárané orgánmi štátnej správy zodpovednými za ich implementáciu a splnenie.**

V ďalšom akčnom pláne by mali byť najmä záväzky, k formulácii ktorých v podstatnej miere prispeli orgány štátnej správy, ktoré ich budú implementovať, prípadne s nimi súhlasili a sformulovali jasné kroky na ich splnenie. Nedostatok vlastníctva záväzkov by mohol brzdiť ich úspešnú implementáciu. Príkladom je niekoľko záväzkov v oblasti otvoreného vzdelávania. Vlastníctvo tejto témy je na ministerstve školstva slabé a malo za následok roztrieštené úsilie, ktoré viedlo len k veľmi slabému pokroku v plnení záväzkov. Nevyhnutným predpokladom úspechu je jasná vízia cieľa orgánov štátnej správy v agende otvoreného vládnutia a spôsob, akým sa k tomuto cieľu dostanú.

- **Sústrediť úsilie na už existujúce platformy a iniciatívy, a zabrániť duplicitám.**

V záujme riešenia vyššie uvedeného odporúčania by bolo prospešné sústrediť úsilie na už existujúce platformy a iniciatívy a vyhnúť sa vytváraniu duplicit. Napríklad v oblasti monitorovania využívania verejných zdrojov by sa snahy mohli zamerať na zlepšenie Centrálného registra zmlúv. Takýto záväzok by mohol mať významný dosah a pomohol by zlepšiť súčasný stav. Zástupcovia MVO síce poukazujú na niekoľko problémov s registrom od jeho spustenia v roku 2011, mnohé z nich však pretrvávajú. Namiesto zlepšenia Centrálného registra zmlúv boli vyvinuté ďalšie platformy otáznej kvality, ako napr. Modul dotačných schém. Podstatné vylepšenia Centrálného registra zmlúv by mohli zahŕňať ľahšie používanie, zabudovanie robustnejších vyhľadávacích nástrojov a odber notifikácií alebo novelizáciu právnych predpisov tak, aby zahŕňali ďalšie povinné osoby, napríklad orgány územnej samosprávy. Keďže aktuálne nefunguje alternatívna platforma Otvorenezmluvy.sk, ktorú vyvinuli protikorupčné MVO, vylepšenie Centrálného registra zmlúv je veľmi potrebné.

- **Zamerať sa na zlepšenie kľúčových nástrojov transparentnosti vrátane zlepšenia zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ale najmä jeho aplikačnej praxe.**

Mnohí respondenti uviedli, že zatiaľ čo vláda sa zameriava na zverejňovanie otvorených dát, zákon o slobodnom prístupe k informáciám nebol novelizovaný, a to i napriek tomu, že pred dvoma rokmi bol pripravený kvalitný návrh novely. Zákon o slobodnom prístupe k informáciám je potrebné aktualizovať a zlepšiť, ale najmä dobre uplatňovať. V súčasnosti súlad praxe so zákonom nie je nijako monitorovaný, čo predstavuje problém, keďže pre občiansku spoločnosť infozákon často predstavuje poslednú možnosť, ako získať informácie od inštitúcií verejnej správy. Správy o dodržiavaní infozákona doposiaľ vypracúvali jedine

MVO. Slovensko má úrad na ochranu osobných údajov, ktorý prijíma sťažnosti týkajúce sa možného porušenia ochrany osobných údajov. Jeho zameranie však neprekračuje tento rámec. V súčasnosti neexistuje žiadny orgán, ktorý by sa vyslovene špecializoval na preskúvanie sťažností žiadateľov o informácie, ktorí sa domnievajú, že povinná osoba nespracovala ich žiadosť v súlade so zákonom. Jedným z riešení by mohlo byť vytvorenie úradu informačného komisára alebo úradu ombudsmana pre prístup k informáciám alebo rozšírenie pôsobnosti úradu na ochranu osobných údajov o témy prístupu k informáciám. Jeho úlohou by malo byť poskytovanie poradenstva orgánom verejnej správy (povinným osobám) ako aj žiadateľom. Existencia informačného komisára alebo ombudsmana by mohla pomôcť zabezpečiť konzistentnosť prístupov naprieč sektormi a rôznymi orgánmi verejnej správy. Nadácie by mohli medzičasom zvážiť, či podporia spoločné úsilie vlády a občianskej spoločnosti zamerané na identifikáciu problémov a potrieb v aplikačnej praxi.

5.2 Odpoveď na kľúčové odporúčania z predchádzajúcej správy Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu

Tabuľka 5.2: Kľúčové odporúčania z predchádzajúcej správy Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu

Odporúčanie	Riešené?	Zahrnuté v súčasnom akčnom pláne?	
1	Vláda by sa mala viac zapájať do monitorovania a presadzovania plnenia záväzkov Iniciatívy pre otvorené vládnutie.	✓	✓
2	Vláda by mala preukázať väčšiu podporu úradu splnomocnenca, napríklad poskytnutím dodatočných zdrojov na slovenské pôsobenie v Iniciatíve pre otvorené vládnutie.	✗	✗
3	Úrad splnomocnenca by mal zvyšovať povedomie o dôležitých úspechoch Slovenska v Iniciatíve pre otvorené vládnutie, z ktorých niektoré, napríklad zákon o ochrane oznamovateľov korupcie, ovplyvňujú každodenný život občanov.	✓	✓
4	Novovytvorený Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu by mal ďalej stavať na existujúcich snahách v oblasti otvorených dát, poskytovať najžiadanejšie datasety a podporovať ich používanie, napríklad organizovaním tzv. hackathonov.	✓	✓
5	Ministerstvo školstva by si malo osvojiť agendu otvoreného vzdelávania a vedy. V tomto záujme by tiež malo vytvoriť kanceláriu, ktorá by bola zodpovedná za všetky úlohy spojené s touto agendou a pravidelne vyhodnocovať jej výsledky.	✓ (čistočne)	✓ (čistočne)

Z piatich odporúčaní sa vláda zaoberala štyrmi z nich a začlenila ich do ďalšieho akčného plánu. Hoci medzirezortná spolupráca nebola štandardizovaná a neboli pre ňu stanovené minimálne požiadavky, ÚSV ROS našiel spôsob, ako zabezpečiť, aby každý záväzok Iniciatívy pre otvorené vládnutie mal svojho vlastníka, a tým aj zvýšiť šance na jeho úspešnú

implementáciu, a to aj v prípadoch, keď záväzky vyžadujú spoluprácu naprieč orgánmi štátnej správy. Uvedený problém absencie vlastníctva riešili práve záväzky č. 65 a č. 66, a to tým, že v každom rezorte určili úradníka zodpovedného za rezortné záväzky. Od úradníkov zodpovedných za záväzky sa následne očakáva, že sa budú pravidelne zúčastňovať stretnutí koordinačnej pracovnej skupiny. Keďže zoznam úradníkov zodpovedných za záväzky Iniciatívy je verejne dostupný, zodpovednosti sú jasnejšie a transparentnejšie, čo aj verejnosti uľahčuje možnosť informovať sa o záväzkoch.

ÚSV ROS uviedol, že na účasť Slovenska v Iniciatíve pre otvorené vládnutie nie je alokovaný špecifický rozpočet, preto sa odporúčaním poskytnúť dodatočné zdroje nezaoberal.

ÚSV ROS výrazne zlepšil svoje osvetové aktivity a pristupoval k nim systematickejšie. Z komunikačných materiálov na oficiálnom webe aj na sociálnych sieťach je zrejmé, že ÚSV ROS si vytvoril manuál na tvorbu svojich propagačných materiálov. Ide o malé, ale pozitívne opatrenie, pretože pomáha budovať identitu značky. ÚSV ROS pravidelne organizuje aj podujatie Týždeň otvorenej vlády, ktorému sa z roka na rok darí prilákať širšie publikum. MVO vnímajú podujatie ako veľmi užitočné. Zároveň sa zmienili, že priestor na zlepšenie vidia v zabezpečení väčšieho mediálneho pokrytia tém Iniciatívy. Novinári na Iniciatívu neodkazujú, ani keď informujú o témach relevantných pre otvorené vládnutie.

Mnohé záväzky týkajúce sa otvorených dát sa dostali do nasledujúceho akčného plánu. ÚSV ROS sa teda zaoberal odporúčaním pokračovať v existujúcich snahách v oblasti otvorených dát, lenže kľúčové, verejnosťou najžiadanejšie, datasety zostali uzavreté. Okrem toho, ako mnohí respondenti uviedli, povedomie je aj napriek zorganizovaným hackatonom stále nízke. Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu by sa mohol viac zamerať na identifikáciu kľúčových používateľov otvorených dát a aktívne ich zapájať.

Ministerstvo školstva sa odporúčaním osvojiť si agendu otvoreného vzdelávania a vedy zaoberalo len čiastočne. Centrum vedecko-technických informácií zriadilo Kontaktnú kanceláriu pre Open Access,¹ ktorá však slúži a poskytuje poradenstvo len v súvislosti s témou otvoreného prístupu k výsledkom vedy a výskumu. Jej existencia a doterajšia práca sa ukázali kľúčové pri posúvaní agendy otvoreného prístupu dopredu aj pri zapájaní dôležitých aktérov a aktéroek, no keďže v rámci témy otvoreného vzdelávania preň neexistuje ekvivalent, úsilie v tejto oblasti zostáva naďalej roztrieštené.

¹ Kontaktná kancelária pre Open Access, Centrum vedecko-technických informácií, <http://openaccess.cvtisr.sk/>

VI. Metodika a zdroje

Výskumníci Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu vypracúvajú správy pre každú členskú krajinu alebo subjekt Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Všetky správy Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu prechádzajú procesom kontroly kvality, ktorý má zabezpečiť najvyššie štandardy a due diligence.

Pokrok v akčných plánoch Iniciatívy pre otvorené vládnutie je analyzovaný kombináciou rozhovorov, hodnotenia dostupných analýz, pozorovania a spätnej väzby zo strany MVO. Správa Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu vychádza z materiálov dostupných v slovenskom repozitári Iniciatívy pre otvorené vládnutie¹ a na internete, zo zistení vládnych sebahodnotiacich správ a tiež správ MVO, súkromného sektora alebo medzinárodných organizácií o procesoch a pokroku Iniciatívy. Tím Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu poskytne vládam členských krajín na začiatku každého reportovacieho cyklu výskumný plán, ktorý je potom možné sedem dní pripomenkovať alebo dať k nemu spätnú väzbu.

Každý výskumník Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu robí rozhovory so zainteresovanými aktérmi a aktérkami, aby sa zabezpečilo presné a dôkladné zaznamenanie udalostí. Vzhľadom na rozpočtové a časové obmedzenia nie je možné, aby sa výskumník zhováral so všetkými zainteresovanými aktérmi a aktérkami alebo navštívil všetky inštitúcie, ktoré záväzky implementujú. Niektoré kontexty môžu vyžadovať anonymitu respondentov a Nezávislý hodnotiaci mechanizmus posúdi ich právo na odstránenie osobných údajov. Vzhľadom na tieto metodické obmedzenia Nezávislý hodnotiaci mechanizmus povzbudzuje vládu aj verejnosť, aby počas pripomienkového konania využili možnosť pridať k správe komentáre pred jej finálnym zverejnením.

Každá správa podlieha procesu kontroly kvality, ktorý zahŕňa interné posúdenie kvality tímom Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu a jeho Medzinárodnou expertnou skupinou, no podlieha tiež externému posúdeniu kvality, v rámci ktorého sú vlády a občianska spoločnosť prizvané, aby poskytli pripomienky k obsahu návrhu správy Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu.

Tento proces posúdenia kvality vrátane postupu na zapracovanie prijatých pripomienok je podrobnejšie opísaný v III. časti Príručky postupov Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu (*Procedures Manual*).²

Rozhovory a postrehy odborníkov

Dáta z dotazníkov

Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu rozposlala niekoľko dotazníkov, ktoré poskytli kvantitatívne aj kvalitatívne dáta o tvorbe akčného plánu a špecifických skupinách záväzkov. Prvý dotazník bol zaslaný 20 zástupcom občianskej spoločnosti, ktorí sú odborníkmi na témy akčného plánu. Jednotlivé dotazníky boli venované otvoreným dátam,³ otvorenému vzdelávaniu a prístupu k výsledkom vedy,⁴ participatívnej tvorbe politik⁵ a otvorenej justícii.⁶ Druhý dotazník bol zaslaný 14 úradníkom, ktorí koordinujú individuálne záväzky.⁷ Dotazník sa dopytoval na ich názory na súčasnú politickú situáciu, na tvorbu akčného plánu aj na spoluprácu s Úradom splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti (ďalej len ÚSV ROS). Tretí a posledný dotazník bol zaslaný ôsmim zástupcom MVO, akademického a súkromného sektora a pýtal sa ich na politickú situáciu vo vzťahu k otvorenému vládnutiu.⁸ Väčšina otázok predstavovala uzavreté otázky s viacerými možnosťami. Niektoré otázky boli otvorené. Napríklad, jedna otázka sa pýtala na udalosti, ktoré za posledné dva roky najvýznamnejšie ovplyvnili občiansku spoločnosť. Otvorené otázky priniesli zaujímavé kvalitatívne zistenia. Tým, ktorí dotazník nevyplnili, bola zaslaná jedna pripomienka. Vzhľadom na to, že išlo o online dotazník, bola návratnosť dotazníkov

vysoká, celkovo asi 50 %. Posledná otázka v dotazníku sa respondentov pýtala, či sú ochotní poskytnúť hĺbkový pološtruktúrovaný rozhovor.

Rozhovory

S respondentmi a respondentkami dotazníka, ktorí prejavili záujem o rozhovor, sa výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu následne pohovárala, osobne alebo cez Skype. Cieľom bolo získať aspoň jedného zástupcu MVO a jedného úradníka pre každý z týchto klastrov záväzkov: otvorené dáta, API a softvér; otvorené vzdelávanie a prístup k výsledkom vedy; participatívna tvorba politik a otvorené súdnictvo a prokuratúra. Nižšie je uvedený zoznam odborníkov a odborníčok, ktorí pre túto správu poskytli informácie. Zoznam je usporiadaný chronologicky, podľa dátumu rozhovoru. Všetky rozhovory, pri ktorých je uvedené miesto, sa uskutočnili osobne. Rozhovory trvali v priemere jednu hodinu.

Dr. Samuel Spáč, Masarykova Univerzita a Univerzita Komenského, predtým Transparency International Slovensko, Bratislava, 23. jún 2016

Lucia Lacika, ÚSV ROS, rozhovor cez Skype, 25. september 2018, 9. október 2018 a 30. november 2018

Martin Turček, Aktuality.sk, predtým Transparency International Slovensko, rozhovor cez Skype, 15. október 2018

Dr. Roman Baranovič, Cirkevná základná škola Narnia, rozhovor cez Skype, 26. október 2018

Zástupca orgánu štátnej správy, ktorý si želal zostať v anonymite, Bratislava, 5. november 2018

Dr. Ján Gondol', Bratislava, 5. november 2018

Marcel Zajac, Centrum pre filantropiu, Bratislava, 5. november 2018

Zástupca ministerstva, ktorý si želal zostať v anonymite, Bratislava, 6. november 2018

Zástupca ministerstva, ktorý si želal zostať v anonymite, Bratislava, 6. november 2018

Dr. Zuzana Adamová, Creative Commons Slovensko a Trnavská univerzita, Bratislava, 6. november 2018

Lukáš Jankovič, Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja, Bratislava, 6. november 2018

Zástupca ministerstva, ktorý si želal zostať v anonymite, Bratislava, 6. november 2018

Dr. Karolína Miková, Partners for Democratic Change Slovakia, rozhovor cez Skype, 9. november 2018

Veronika Prachárová, Inštitút SGI, rozhovor cez Skype, 16. november 2018

Ján Suchal, slovensko.digital, telefonický rozhovor, 4. december 2018

Respondenti sú považovaní za expertov vo svojej oblasti a boli veľmi dobre informovaní o Iniciatíve pre otvorené vládnutie aj o záväzkoch v oblasti, v ktorej sú považovaní za expertov. Informácie a postrehy, ktoré poskytli výskumníčke Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu boli veľmi cenné. Zatiaľ čo predstavitelia občianskej spoločnosti mali pocit, že môžu hovoriť väčšinu času slobodne, a súhlasili s uvedením svojho mena, väčšina úradníkov bola ochotná stretnúť sa a poskytnúť rozhovor iba pod podmienkou anonymity.

Keď boli potrebné ďalšie informácie, výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu kontaktovala prostredníctvom e-mailu tieto úradníčky:

Viera Schauerová, Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu, 26. október 2018

Veronika Farkašová, Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu, 31. október 2018 a 5. november 2018

Monika Filipová, Ministerstvo vnútra, 7. december 2018

Silvia Horáková, Centrum pre vedecko-technické informácie, 13. december 2018

O Nezávislom hodnotiacom mechanizme

Nezávislý hodnotiaci mechanizmus je kľúčový nástroj, vďaka ktorému môžu všetci zainteresovaní aktéri sledovať pokroky Iniciatívy pre otvorené vládnutie v členských krajinách a subjektoch. Medzinárodná expertná skupina pozostáva z odborníkov a odborníček v témach transparentnosti, občianskej participácie, politickej zodpovednosti a výskumných metód používaných v spoločenských vedách.

Členmi Medzinárodnej expertnej skupiny sú v súčasnosti nasledovní odborníci a odborníčky:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

Malý tím pracovníkov so sídlom vo Washingtone, D.C. dohliada na tvorbu správ v súlade s procesmi Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu a v úzkej spolupráci s výskumníkmi. Otázky a pripomienky k tejto správe môžete poslať pracovníkom Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu na adresu irm@opengovpartnership.org.

¹ Oficiálny web ÚSV ROS, ktorý slúži ako repozitár materiálov súvisiacich s Iniciatívou pre otvorené vládnutie, https://www.minv.sk/?ros_ogp. Je dôležité spomenúť aj profil na portáli Trello, ktorý slúži na zaznamenávanie pokroku dosiahnutého pri plnení jednotlivých záväzkov a poskytuje užitočné informácie o Iniciatíve pre otvorené vládnutie na Slovensku. <http://bit.ly/2Q2RlZL>

² Príručka postupov Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu, V.3:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

³ Dotazník k záväzkom týkajúcich sa otvorených dát, <http://bit.ly/2IGRh1C>

⁴ Dotazník k záväzkom týkajúcich sa otvoreného vzdelávania a výstupov vedy, <http://bit.ly/2P3LJkc>

⁵ Dotazník k záväzkom týkajúcich sa participatívnej tvorby verejných politík, <http://bit.ly/participacia>

⁶ Dotazník k záväzkom týkajúcich sa otvoreného súdnictva a prokuratúry, <http://bit.ly/2PdoR1S>

⁷ Dotazník pre úradníkov a úradníčky, <http://bit.ly/statnasprava>

⁸ Dotazník pre zástupcov MVO, akademického a súkromného sektora, <http://bit.ly/tretisektor> a <http://bit.ly/politickykontext>

Príloha č. I. Prehľad výsledkov Slovenska počas tvorby akčného plánu

Kľúč:

Zelená farba = Splňa štandard.

Žltá farba = Prebieha (boli podniknuté kroky na splnenie tohto štandardu, ale štandard ešte nie je splnený).

Červená farba = Neexistuje dôkaz o konaní.

Spoločenstvo zainteresovaných aktérov	
1a. Zriadenie spoločenstva: Existuje spoločenstvo, ktoré dohliada na proces Iniciatívy pre otvorené vládnutie.	zelená
1b. Pravidelnosť: Spoločenstvo sa stretáva aspoň raz za štvrt'rok, osobne alebo na diaľku.	žltá
1c. Rozvoj mandátu pre spoluprácu: Členovia spoločenstva tvoria svoje právomoci, podmienky členstva a štruktúru riadenia.	žltá
1d. Verejnosť mandátu: Informácie o právomociach spoločenstva, podmienkach členstva a riadiacej štruktúre sú k dispozícii na webe Iniciatívy pre otvorené vládnutie.	žltá
2a. Mnohostrannosť: Spoločenstvo zahŕňa predstaviteľov vlády aj mimovládneho sektora.	žltá
2b. Parita: Spoločenstvo udržiava rovnováhu medzi vládnymi a mimovládnymi zástupcami.	žltá
2c. Transparentný výber: Predstavitelia mimovládneho sektora sú do spoločenstva vyberaní spravodlivým a transparentným procesom.	žltá
2d. Vysokopostavení predstavitelia vlády: Spoločenstvo zahŕňa vysokopostavených predstaviteľov vlády s rozhodovacími právomocami / poverením od vlády.	červená
3d. Otvorenosť: Spoločenstvo prijíma spätnú väzbu na proces akčného plánu od akéhokoľvek zástupcu občianskej spoločnosti alebo iných zainteresovaných aktérov mimo spoločenstva.	zelená
3e. Participácia na diaľku: Aspoň niektoré stretnutia a podujatia umožňujú participovať na diaľku.	zelená
3f. Zápisnice: Spoločenstvo proaktívne komunikuje a podáva správy o svojich rozhodnutiach, aktivitách a výsledkoch širšiemu okruhu vládných a mimovládnych predstaviteľov.	zelená

Kľúč:

Zelená = Splňa štandard.

Žltá = Prebieha (boli podniknuté kroky na splnenie tohto štandardu, ale štandard ešte nie je splnený).

Červená = Neexistuje dôkaz o konaní.

Tvorba akčného plánu	
4a. Transparentnosť procesov: Je zriadený národný web Iniciatívy pre otvorené vládnutie (alebo stránka o Iniciatíve pre otvorené vládnutie na vládnom webe) a proaktívne sa na ňom zverejňujú informácie o všetkých aspektoch národného procesu Iniciatívy.	zelená
4b. Proaktívne poskytovanie informácií: Spoločenstvo informuje zainteresovaných aktérov vopred, aby boli pripravení zúčastniť sa na všetkých fázach procesu Iniciatívy pre otvorené vládnutie.	zelená
4c. Zvyšovanie povedomia: Spoločenstvo realizuje informačné a osvetové aktivity s relevantnými aktérmi, aby ich informovalo o procese Iniciatívy pre otvorené vládnutie.	zelená
4d. Komunikačné kanály: Vláda umožňuje priamu komunikáciu so zainteresovanými aktérmi s cieľom reagovať na otázky k procesu akčného plánu, najmä v čase intenzívnej činnosti Iniciatívy pre otvorené vládnutie.	zelená
4e. Odôvodnená odpoveď: Spoločenstvo zainteresovaných aktérov zverejňuje dôvody svojich rozhodnutí a reaguje na hlavné verejné pripomienky.	žltá
5a. Repozitár: Vláda zhromažďuje a publikuje repozitár dokumentov na webe Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Repozitár poskytuje historický záznam a prístup ku všetkým dokumentom súvisiacim s národným procesom Iniciatívy pre otvorené vládnutie vrátane (ale nielen) konzultačných dokumentov, národných akčných plánov, sebahodnotiacich správ, správ Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu a podpornej dokumentácie k implementácii záväzkov (napr. odkazy na databázy, dôkazy o stretnutiach, publikácie).	zelená

Poznámka editora: Ak krajina splňa šesť štandardov, ktoré sú označené **tučným písmom**, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus považuje proces krajiny za výnimočný proces označený hviezdíčkou.