

Nezávislý hodnotiaci mechanizmus (IRM): Slovensko – Správa o príprave a tvorbe akčného plánu na roky 2019 – 2021

Táto správa bola vypracovaná v spolupráci s výskumníčkou Máriou Žuffovou

Obsah

Zhrnutie: Slovensko	2
I. Úvod	5
II. Kontext otvoreného vládnutia na Slovensku	6
III. Líderstvo a mnohostranný proces	11
IV. Záväzky	17
1. Zverejňovanie plnenia úloh ministerstiev vyplývajúcich z uznesení vlády	18
2. Zverejňovanie otvorených dát a API	20
3. Zverejňovanie dát o využívaní EHP fondov a dotácií	22
4. Zabezpečenie zverejnenia všetkých údajov o konečných užívateľoch výhod	24
5. Podpora tvorby a udržateľnosti otvorených vzdelávacích zdrojov	27
6. Tvorba a prijatie Národnej stratégie otvorenej vedy	30
7. Implementácia vzdelávacieho programu na podporu participatívnej tvorby verejných politík	32
8. Upravenie správy o účasti verejnosti na tvorbe právnych predpisov	34
9. Podpora občianskej spoločnosti a medzisektorových partnerstiev v programovom období EŠIF na roky 2021 – 2027	36
10. Rozšírenie zverejňovania legislatívnych a nelegislatívnych materiálov na portáli Slov-Lex	39
11. Monitorovanie implementácie súčasného akčného plánu a tvorba nového	41
V. Všeobecné odporúčania	43
VI. Metodika a zdroje	48
Príloha č. I. Ukazovatele záväzkov	51



Zhrnutie: Slovensko

Štvrtý akčný plán Slovenska sa zameriava na otvorené dáta a participáciu vo viacerých oblastiach verejných politík. Významným záväzkom, ktorý podstatne zlepšil prístup k informáciám, je záväzok týkajúci sa transparentnosti konečných užívateľov výhod. Proces spolutvorby akčného plánu bol otvorený a inkluzívny. Občianska spoločnosť mala možnosť predkladať návrhy a získavať od vlády spätnú väzbu. Do budúcnosti by bolo vhodné vytvoriť formálne spoločenstvo zainteresovaných aktérov. Ďalší akčný plán by mohol obsahovať aj záväzky zamerané na riešenie korupcie, ktorej rozsah sa odkryl v posledných rokoch.

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 sa vlády stávajú 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 tri akčné plány. Táto správa hodnotí prípravu a tvorbu štvrtého akčného plánu SR.

Celkový prehľad akčného plánu

Slovenský akčný plán na roky 2019 – 2021 bol prijatý krátko predtým, ako sa v marci 2020 dostala k moci nová vláda. Voľby vyhrala strana so silným protikorupčným zameraním, ktorá vyjadrila podporu pokračovaniu aktivít Iniciatívy pre otvorené vládnutie na Slovensku. Slovensko má skúsenosť so záväzkami týkajúcimi sa otvorených dát, otvoreného vzdelávania a vedy, a pokračuje v nich aj v tomto akčnom pláne. Akčný plán nadväzuje aj na predchádzajúce snahy v iných oblastiach, ako je transparentnosť vlastníkov spoločností (konečných užívateľov výhod) obchodujúcich so štátom.

Proces spolutvorby bol, podobne ako v prípade predchádzajúceho akčného plánu, otvorený a inkluzívny, vláda vytvorila viacero príležitostí zapojiť sa. Kľúčovým odporúčaním Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu síce bolo vytvorenie formálneho spoločenstva zainteresovaných aktérov, no k jeho splneniu nedošlo. Uskutočnili sa viaceré konzultácie a stretnutia pracovných skupín, v ktorých boli rovnako zastúpení zástupcovia štátnej správy a občianskej spoločnosti. Početné podujatia a stretnutia umožnili viesť dialóg medzi vládou a občianskou spoločnosťou. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (ďalej ako ÚSVROS) podľa možnosti zapracoval podnety občianskej spoločnosti a verejnosti, a keď to nebolo možné uviedol dôvody. Zvážil aj niektoré odporúčania z poslednej správy o príprave a tvorbe akčného plánu, najmä odporúčanie pripraviť cielenejší akčný plán s menším počtom záväzkov.

Štvrtý akčný plán má oveľa menej záväzkov ako predchádzajúci a väčšina v pláne obsiahnutých záväzkov (91 %) je relevantná pre hodnoty Iniciatívy, najmä pre prístup k informáciám alebo pre občiansku

Tabuľka č. 1. Základné fakty

Člen Iniciatívy od: 2011

Hodnotený akčný plán: 4 (2019 – 2021)

Typ správy: správa o príprave a tvorbe akčného plánu

Počet záväzkov: 11

Tvorba akčného plánu

Existuje spoločenstvo zainteresovaných aktérov: áno

Miera účasti verejnosti: spolupráca / spolutvorba

Konalo Slovensko v rozpore s procesmi Iniciatívy? nie

Príprava akčného plánu

Záväzky relevantné pre hodnoty Iniciatívy: 10 (91 %)

Záväzky so zásadným možným dosahom: 1 (9 %)

Výnimočné záväzky označené hviezdíčkou: 1

participáciu. Jedenásť záväzkov sa týka tém ako zverejňovanie informácií o fungovaní vlády, zverejňovanie väčšieho množstva vedeckých výstupov a vzdelávacích zdrojov, účasť na tvorbe politik a podpora zapojenia občianskej spoločnosti v programovom období Európskych štrukturálnych a investičných fondov. V akčnom pláne je aj významný záväzok týkajúci sa zbierania a zverejňovania informácií o skutočných vlastníkoch (konečných užívateľoch výhod) všetkých právnických osôb, nielen tých, čo dostávajú prostriedky z verejných zdrojov.

Tabuľka č. 2. Významné záväzky

Popis záväzku	Ďalšie kroky	Stav na konci implementačného obdobia
2. Zverejňovať otvorené dáta a API	Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu by mohol na zabezpečenie proaktívneho zverejňovania dát z publikačného minima poskytovať pomoc a poradenstvo implementujúcim inštitúciám.	Poznámka: Bude vyhodnotený na konci implementačného obdobia akčného plánu.
4. Zabezpečiť zverejnenie všetkých údajov o konečných užívateľoch výhod	Konzistentnosť a kvalitu informácií o skutočných vlastníkoch vo verejných registroch treba pravidelne monitorovať, keďže vláda sa zaviazala sprístupniť tieto otvorené dáta vo vysokej kvalite. Na zvýšenie použiteľnosti by mali byť registre prepojené s ďalšími relevantnými registrami a dátami.	Poznámka: Bude vyhodnotený na konci implementačného obdobia akčného plánu.
5. Podporovať tvorbu a udržateľnosť otvorených vzdelávacích zdrojov	Ministerstvo školstva by mohlo zabezpečiť ciele školenia učiteľov a používateľov otvorených vzdelávacích zdrojov. Mohlo by vyvinúť aj úsilie o sprístupnenie otvorených vzdelávacích zdrojov v menšinových jazykoch.	Poznámka: Bude vyhodnotený na konci implementačného obdobia akčného plánu.

Odporúčania

Návrh a vytvorenie ďalšieho akčného plánu by mali vychádzať z odporúčaní Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu. Viac informácií o jednotlivých odporúčaní uvedených nižšie nájdete v sekcii č. 5: Všeobecné odporúčania.

Tabuľka č.3: Päť kľúčových odporúčaní Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu

Zriadiť formálne spoločenstvo zainteresovaných aktérov. Vypracovať mandát za účasti zástupcov štátnej správy, občianskej spoločnosti, akademickej obce a súkromného sektora a zverejniť ho.
Do pracovných skupín zapojiť vysokopostavených predstaviteľov vlády s rozhodovacími kompetenciami.
Posilniť prístup k informáciám úpravami infozákona, zriadením nezávislého orgánu dohľadu nad jeho vykonávaním a zverejňovaním otvorených dát, po ktorých je dopyt.
Vypracovať účinné a nestranné reformy v súdnictve a prokuratúre, ktoré zvýšia transparentnosť a dohľad nad ich činnosťou.
Zabezpečiť, aby dáta o konečných užívateľoch výhod zverejnené v registri právnických osôb, podnikateľov a orgánov verejnej moci (RPO) spĺňali najvyššie medzinárodné štandardy, a prepojiť ich s dátami z registra partnerov verejného sektora.

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 sa vlády stávajú 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 (*Independent Reporting Mechanism*) Iniciatívy 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 štvrtého akčného plánu Slovenska na roky 2019 – 2021.

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

Novozvolená vláda v roku 2020 sa zaviazala pokračovať v aktivitách Iniciatívy pre otvorené vládnutie. Rebríčky transparentnosti a stavu občianskych slobôd ukazujú, že napriek posunu vpred, ktorý nastal v posledných rokoch, je ešte stále čo zlepšovať. Akčný plán obsahuje záväzok poskytnúť lepší a centralizovanejší prístup k informáciám o konečných užívateľoch výhod. Reformy v tejto oblasti už v minulosti vzbudili značný medzinárodný záujem.

Slovensko je parlamentnou demokraciou a Freedom House ho dlhodobo vyhodnocuje ako slobodnú krajinu.¹

Po prijatí akčného plánu sa na Slovensku 29. februára 2020 uskutočnili parlamentné voľby a 21. marca prevzala moc nová vláda. Koalícia štyroch strán zahŕňa tri strany, ktoré dosiaľ vo vláde neboli. Vláda sa v novom programovom vyhlásení zaviazala pokračovať v aktivitách naplánovaných v súvislosti so slovenským členstvom v Iniciatíve pre otvorené vládnutie a zachovať Úrad splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti, ktorý zodpovedá za koordináciu aktivít slovenskej vlády v Iniciatíve.²

Čo sa týka ochorenia COVID-19, päť dní po vyhlásení núdzového stavu sa funkcie predsedu vlády ujal bez predchádzajúcej skúsenosti s vládnutím Igor Matovič. Pokiaľ ide o počet pozitívne testovaných a počet úmrtí na COVID-19 Slovensko zvládlo pandémiu výnimočne dobre. Zahraničné médiá³ Slovensko uvádzali ako príklad dobrej praxe, hoci mnohé opatrenia boli zavádzané chaoticky. Preventívne opatrenia boli zavedené krátko po identifikovaní prvých pacientov. Dobré štatistiky počtu pozitívne testovaných sa však dosiahli za cenu obmedzenia ľudských práv a občianskych slobôd, ako upozornil právny teoretik.⁴ Opatrenia Slovenska boli prísnejšie než vo väčšine ostatných členských krajín EÚ. Vstup cudzincov bez platného povolenia na trvalý alebo prechodný pobyt na Slovensku bol zakázaný.⁵

Zavedenie povinnej štátnej karantény v ubytovniach nízkeho štandardu pre slovenských občanov vracajúcich sa k najbližšej rodine a pre cudzincov s platným povolením na trvalý alebo prechodný pobyt mohlo viesť k ďalším prípadom nákazy a k predĺžovaniu návratu domov. Stovky ľudí protestovali na hraniciach proti zamietnutiu ich vstupu na Slovensko napriek tomu, že nemali príznaky ochorenia COVID-19.⁶ Na druhej strane sa vyskytlo aj niekoľko pozitívnych príkladov spolupráce medzi vládou a občianskou spoločnosťou, napríklad centrálny štátny web korona.gov.sk, ktorý bol vytvorený v participatívnom duchu a poskytuje usmernenia a denne aktualizované údaje týkajúce sa ochorenia COVID-19.⁷ V dôsledku pandémie COVID-19 nedošlo k žiadnym právnym zmenám v prístupe k informáciám. Používanie digitálnych technológií prevádzkovaných súkromnými spoločnosťami na sledovanie pacientov s ochorením COVID-19 vyvolalo obavy súvisiace s ochranou súkromia.⁸

Prístup k informáciám a otvorené dáta

Slovenský zákon o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej infozákon) dosahuje v rámci globálneho rebríčka hodnotiaceho právo na informácie 68 bodov zo 150 bodov.⁹ Infozákon stanovuje jasné a jednoduché postupy na vyžiadanie informácií a krátke lehoty na ich vybavenie (osem pracovných dní a ďalších osem pracovných dní v prípade potreby predĺženia lehoty). Absencia nezávislého orgánu dohľadu však znamená, že mechanizmy na odvolanie sa proti neposkytnutiu informácií a na monitorovanie dodržiavania predpisov v praxi sú slabé. Žiadatelia sa môžu proti rozhodnutiam nesprístupniť informácie odvolať iba na súde.¹⁰

Hoci v posledných rokoch sa iniciatívam za lepší infozákon nepodarilo dosiahnuť novelizáciu zákona, a jeho úprava nie je zahrnutá ako záväzok v tomto akčnom pláne, nová vláda sa vo svojom programovom vyhlásení zaviazala zmeniť zákon.

Slovensko dosiahlo v Globálnom rebríčku otvorených dát za rok 2016 (*Global Open Data Index*) 47 % skóre (z toho bolo 20 % typov dát plne otvorených), čím si zabezpečilo 32. miesto medzi 94 hodnotenými krajinami a teritóriami.¹¹ Podľa prieskumu Barometra otvorených dát za rok 2016 (*Open Data Barometer*) Slovensko získalo skóre 44 zo 100.¹² Slovensku sa darí v zverejňovaní niektorých typov otvorených dát. Zverejňuje napríklad kľúčové štatistické dáta o demografických a ekonomických ukazovateľoch a o verejnom obstarávaní.

K úspechom v zverejňovaní otvorených dát prispelo niekoľko faktorov. V prvom rade je to občianska spoločnosť, ktorá je v oblasti e-governmentu veľmi aktívna od založenia slovensko.digital v roku 2015. Slovensko.digital sa rýchlo vypracovalo na uznávaného lídra a odborníka v tejto oblasti. Štátni zamestnanci uviedli pre predchádzajúce správy¹³ Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu, že so slovensko.digital spolupracujú a pravidelne konzultujú. Ďalej to je Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, ktorého vytvorenie v roku 2016 prispelo k cielenejšiemu a koordinovanejšiemu prístupu k agende e-governmentu v širšom slova zmysle, nakoľko dovtedy boli právomoci rozdružené a bránili úspešnému plneniu niektorých záväzkov.¹⁴

Občianske slobody

Posledná správa organizácie Freedom House o stave slobody vo svete z roku 2020 uvádza, že na Slovensku sú chránené všetky občianske slobody.¹⁵

Sloboda zhromažďovania je zaručená ústavou¹⁶ a podmienky jej uplatnenia sú bližšie špecifikované v zákone o zhromažďovanom práve.¹⁷ Rozsah a frekvencia verejných demonštrácií sa zvýšili po vražde investigatívneho novinára Jána Kuciaka a jeho snúbenice, archeologičky Martiny Kušnírovej, v roku 2018. Zástupcovia občianskej spoločnosti a výskumníci oslovení v predchádzajúcej správe o príprave a tvorbe akčného plánu¹⁸ súhlasili, že protesty organizované občianskou iniciatívou Za slušné Slovensko¹⁹ boli významnou udalosťou, ktorá preukázala silnú občiansku angažovanosť a dopyt po väčšej politickej zodpovednosti vlády. Policajné vyšetrowanie zamerané na organizátorov protestov však boli vnímané ako istý spôsob zastrašovania.²⁰

Pokiaľ ide o slobodu médií, skóre Slovenska v rebríčku *World Press Freedom Index*²¹ sa medziročne (2018 – 2019) mierne zhoršilo, aj keď odvtedy boli niektorí z obvinených z vraždy Kuciaka a Kušnírovej odsúdení.²² Vzťahy medzi vládou a médiami sa za predsedu vlády Petra Pellegriniho zlepšili (Pellegrini nastúpil do funkcie 22. marca 2018 po rezignácii jeho straníckeho kolegu Roberta Fica v dôsledku protestov po vražde Kuciaka a Kušnírovej a vo funkcii zostal do 20. marca 2020). Redakčnú nezávislosť verejnoprávnej RTVS však naďalej oslaboval politický tlak.²³

Aj keď sú práva menšín na Slovensku chránené, rovnaké zastúpenie ich hlasov v praxi naďalej zostáva výzvou. Ako sa uvádza v predchádzajúcich správach Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu²⁴, rómska menšina má síce *de jure* všetky politické práva, lenže pokiaľ ide o účasť na verejnom živote, Rómovia sú *de facto* slabo zastúpení a aj štrukturálne znevýhodnení. V niekoľkých politických dokumentoch Európskej komisie²⁵ je riešenie problému segregácie rómskych komunít označené ako priorita. Napriek tomu je segregácia pretrvávajúcim vážnym problémom krajiny.²⁶ Kancelária verejného ochrancu práv vo svojej poslednej správe identifikovala niekoľko porušení ľudských práv voči Rómom, napríklad segregáciu rómskych detí v školách ich zaraďovaním do etnicky homogénnych tried. V minulosti sa vyskytlo niekoľko prípadov policajnej brutality voči komunitě²⁷ a objavujú sa aj dnes²⁸. Miestne a medzinárodné ľudskoprávne organizácie kritizovali spôsob riešenia povinnej karantény rómskych osád počas pandémie COVID-19.²⁹ V roku 2020 boli do parlamentu zvolení traja poslanci rómskeho etnika.³⁰

Vo vysokej politike sú slabo zastúpení aj ľudia, ktorí sa identifikujú ako LGBT+, a Slovensko neuznáva právne relevantné partnerstvo alebo občianske zväzky osôb rovnakého pohlavia. Kancelária verejného ochrancu práv³¹ dospela k záveru, že čelia diskriminácii, napríklad tým, že majú menej práv ako heterosexuálne páry. Vyskytli sa prípady, keď bol partnerovi občana SR, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, zamietnutý trvalý pobyt a nakoniec bol nútený opustiť krajinu. Verejný ochranca práv okrem toho poznamenal, že v uplynulom funkčnom období došlo k niekoľkým snahám o obmedzenie reprodukčných práv žien. Správa bola nedávno predložená v parlamente, poslanci však odmietli vziať na vedomie jej zistenia.³² Niektorí poslanci, najmä tí, ktorí zastupujú krajne pravicovú stranu Kotlebovci (Ľudová strana Naše Slovensko), verbálne napadli Rómov a LGBT+ ľudí nielen v minulosti, ale aj počas nedávnej predvolebnej kampane.³³

Po parlamentných voľbách v roku 2020 stratili strany maďarskej menšiny (resp. od roku 2010 prevažne maďarskej menšiny) prvýkrát od nezávislosti Slovenska (1. január 1993) zastúpenie v parlamente.

Vláda vyhlásila 16. marca 2020 v reakcii na pandémiu COVID-19 deväťdesiatdňový stav núdze v zdravotníctve.³⁴ V dôsledku stavu núdze bola obmedzená sloboda pohybu a zhromažďovania. Slovenskí

občania prichádzajúci zo zahraničia boli nútení zostať v štrnásťdňovej karanténe v štátnych zariadeniach ministerstva vnútra. Politickí lídri vytvorili naratív o hrozbe v podobe cudzincov prichádzajúcich a Slovákov vracajúcich sa na Slovensko.³⁵ Núdzový stav ovplyvnil aj právo na zhromažďovanie. Organizovanie akýchkoľvek športových, kultúrnych a spoločenských podujatí bolo zakázané a tento zákaz zasiahol aj rôzne náboženské skupiny.³⁶ Organizácie občianskej spoločnosti zdôraznili, že je nevyhnutné venovať väčšiu pozornosť potrebám zraniteľných skupín, medzi ktoré patria aj marginalizované rómske komunity (ktorých celé osady boli nútené ísť do karantény).³⁷

Konzultácie a účasť na tvorbe verejných politik

Slovensko má zavedený celý rad formálnych postupov umožňujúcich participáciu, a všetky legislatívne návrhy predložené vláde si vyžadujú predchádzajúce konzultácie. Legislatívne pravidlá vlády prijaté v roku 2016 uviedli do praxe požiadavku zverejňovať predbežné informácie o vypracovanom návrhu zákona v dostatočnom časovom predstihu. Predbežné informácie obsahujú informácie o celi zákona aj o spôsoboch zapojenia občianskej spoločnosti do jeho tvorby a sú zverejňované na právnom a informačnom portáli Slov-lex. Legislatívne návrhy podliehajú aj oficiálnemu pripomienkovému konaniu, zvyčajne pätnásťdňovému, ktoré tiež prebieha na portáli Slov-lex. Dôležitou platformou na zastupovanie záujmov občianskej spoločnosti pred štátom je Rada vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie, ktorej predsedá ÚSVROS.

Protikorupčné opatrenia a politická zodpovednosť

Napriek prijatiu mnohých protikorupčných zákonov je korupcia vnímaná ako tretí najzávažnejší problém krajiny.³⁸ Boj proti korupcii bol aj leitmotívom volebnej kampane strany OĽaNO,³⁹ ktorá zvíťazila v parlamentných voľbách vo februári 2020 so ziskom 25 % všetkých hlasov.⁴⁰ V posledných rokoch si Slovensko udržalo stabilné postavenie (50 až 51 zo 100 bodov) v medzinárodnom rebríčku vnímania korupcie Transparency International (*Corruption Perception Index*),⁴¹ čím sa z hľadiska vnímanej korupcie celosvetovo zaraďuje do prvej polovice všetkých krajín, ale medzi členskými krajinami EÚ figuruje v spodnej polovici.

Podľa nedávnej správy Transparency International Slovensko (ďalej ako TIS)⁴² sa výsledky Slovenska v trestaní menej závažných prípadov korupcie – do 500 EUR – výrazne zlepšili.⁴³ Ako sa však uvádza v predchádzajúcej správe o príprave a tvorbe akčného plánu,⁴⁴ riešenie veľkej korupcie naďalej predstavuje výzvu. V roku 2017 boli dvaja bývalí ministri úspešne odsúdení za korupciu v prípade verejného obstarávania z roku 2007. V roku 2020 bolo zatknutých 13 sudcov pre podozrenie z korupcie, zasahovanie do nezávislosti súdu a marenie spravodlivosti.⁴⁵ Niektoré záväzky z predchádzajúcich akčných plánov pomohli zvýšiť transparentnosť súdnictva. V dôsledku záväzku č. 53 v predchádzajúcom akčnom pláne došlo k zverejňovaniu kvalitatívnych hodnotení sudcov, vďaka čomu sa získali užitočné informácie o kontaktoch sudcov potenciálne zapojených do nedávnych korupčných škandálov. Obvinenia z korupcie padli aj na generálnej prokuratúre. Dobroslav Trnka, bývalý generálny prokurátor, je podozrivý z brania úplatkov od Mariána Kočnera, ktorý je obvinený z vraždy Kuciaka a Kušnírovej.⁴⁶

Najvýznamnejšou protikorupčnou reformou posledných rokov, ktorá však vznikla mimo rámca Iniciatívy, je zákon o registri partnerov verejného sektora,⁴⁷ ktorý vytvoril právny rámec na spustenie registra partnerov verejného sektora⁴⁸ v roku 2017. V porovnaní s predchádzajúcou verziou zákona, ktorá sa vzťahovala len na spoločnosti účastné na verejnom obstarávaní, nová verzia rozšírila povinnosť zaregistrovať sa v registri partnerov verejného sektora⁴⁹ a zverejniť skutočných vlastníkov na všetkých partnerov verejného sektora, ktorí dostávajú prostriedky z verejných zdrojov.⁵⁰ Táto právna úprava zahŕňa dôkladné sankčné mechanizmy za uvedenie nepresných či nepravdivých informácií v registri. Navyše, každú žiadosť o registráciu kontroluje Okresný súd v Žiline, ktorý je registrujúcim orgánom a môže ju zamietnuť, ak nespĺňa podmienky stanovené v zákone. Slovensko bolo jednou z prvých krajín v Európe, ktoré takýto register spustili, a reforma už priniesla výsledky. Register pomohol investigatívnym novinárom a protikorupčným organizáciám rozplisť vlastnícku štruktúru spoločností obchodujúcich so štátom a odhaliť konflikt záujmov u niektorých politikov. Niekoľko príkladov je uvedených v analýze záväzku č. 4.

V rámci predchádzajúceho akčného plánu bol v roku 2019 novelizovaný zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti (ďalej whistleblowerov) s cieľom zriadiť úrad na ich ochranu a určiť

mechanizmy odvolania sa proti rozhodnutiam v prípadoch, keď ochrana nebola poskytnutá. Novela bola celkovo prijatá veľmi dobre. Ochrana whistleblowerov síce bola posilnená na papieri, no predseda nového úradu nebol vymenovaný.

Pokiaľ ide o majetkové priznania, verejní činitelia na Slovensku majú povinnosť priznať svoje majetkové pomery (príjmy, nehnuteľný aj hnutel'ný majetok, úspory). Ako však bolo uvedené v predchádzajúcej správe o príprave a tvorbe akčného plánu,⁵¹ „na Slovensku neexistuje 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“.

Rozpočtová transparentnosť

Stav rozpočtovej transparentnosti na Slovensku je naďalej problematický, pretože vláda neposkytuje verejnosti dostatok informácií, ktoré by umožnili informovanú verejnú diskusiu o rozpočte. Hodnotenie Medzinárodného rozpočtového partnerstva (*International Budget Partnership*) udelilo v roku 2019 Slovensku 60 bodov z možného skóre 100 bodov.⁵² Partnerstvo identifikovalo ako najväčší nedostatok slabé možnosti občianskej participácie. V tomto ohľade Slovensko dosahuje horšie výsledky ako je priemer členských krajín OECD a globálny priemer. Kľúčové odporúčania pre vládu sú vytvorenie väčšieho množstva príležitostí pre zapojenie verejnosti pri zostavovaní rozpočtu, monitorovaní implementácie a do verejnej kontroly, auditov.⁵³

¹ Freedom House, *Freedom in the World 2020 report on Slovakia*, <http://bit.ly/39zMj3q>

² Úrad vlády SR, Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2020 – 2024, strana č. 17, <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24756/1>

³ Yasmeen Sehran, *The Atlantic, Lessons From Slovakia – Where Leaders Wear Masks*, <https://bit.ly/2ZPG> a Shaun Walker a Helena Smith, *Why has eastern Europe suffered less from coronavirus than the west?*, the Guardian, <https://bit.ly/3gwplOu> (v anglickom jazyku)

⁴ Max Steuer, *Slovak Constitutionalism and the COVID-19 Pandemic: The Implications of State Panic*, IACL-AIDC Blog, <https://bit.ly/2ZVBsII> (v anglickom jazyku)

⁵ Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí SR, Vstup cudzincov na územie SR, <https://bit.ly/3gxncIP>

⁶ Aktuality.sk, Repatrianti blokujú v Jarovciach diaľnicu D4, 22. máj 2020, <https://bit.ly/2VWmh8ny>

⁷ Podpredseda vlády SR pre investície a informatizáciu, Nový web korona.gov.sk je ukázkovým príkladom spolupráce štátu a IT komunity, <https://bit.ly/3aOqv40>

⁸ *Slovakia to track coronavirus victims through telecoms data*, The Financial Times, <https://on.ft.com/3ey0dFk> a Nina Hrabovská Francelová, *Green light for government to collect data from mobile phones to halt the virus*, The Slovak Spectator, <https://bit.ly/3docAUG> (v anglickom jazyku)

⁹ Access Info Europe a Centre for Law and Democracy, *Global Right to Information Rating*, <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Slovakia>. (v anglickom jazyku)

¹⁰ Ibid

¹¹ Open Knowledge International, *Global Open Data Index 2016*, <https://index.okfn.org/place/> (v anglickom jazyku)

¹² World Wide Web Foundation, *Open Data Barometer 2017*, <http://bit.ly/2Pse2Np> (v anglickom jazyku)

¹³ Ibid

¹⁴ Mária Žuffová, *Iniciatíva pre otvorené vládnutie, Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015*, <http://bit.ly/2EzH4VVs> (v anglickom aj slovenskom jazyku)

¹⁵ Freedom House, *Freedom in the World 2020 report on Slovakia*, <https://freedomhouse.org/country/slovakia/freedom-world/2020> (v anglickom jazyku)

¹⁶ Slov-lex (Právny a informačný portál), Ministerstvo spravodlivosti, Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. z., pozri článok č. 28, <http://bit.ly/32VfqnQ>

¹⁷ Slov-lex (Právny a informačný portál), Ministerstvo spravodlivosti, Zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovanom práve, <http://bit.ly/2vKioXD>

¹⁸ Mária Žuffová, *Iniciatíva pre otvorené vládnutie, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – správa o príprave a tvorbe akčného plánu na roky 2017 – 2019*, <https://bit.ly/3fgOECw>. Pozri tiež dotazníky pre zástupcov občianskej spoločnosti, akademickej obce a súkromného sektora, <http://bit.ly/tretisektor>, a <http://bit.ly/politickykontext>

¹⁹ <https://zaslusneslovensko.sk/>

²⁰ The Slovak Spectator, *UPDATED: Police investigate protest organizers over Soros allegations*, 13. november 2018, <http://bit.ly/2LkbU5g> (v anglickom jazyku)

²¹ Reporters without Borders, *2019 World Press Freedom Index: Slovakia*, <https://rsf.org/en/slovakia> (v anglickom jazyku)

²² Kristína Garaiová, Aktuality.sk, *Kuciak's murder trial: The killer has confessed. Accused mastermind didn't*, 12. január 2020, <https://bit.ly/3eUYniK> (v anglickom jazyku)

²³ Reporters without Borders, *Journalists at Slovak public broadcaster feel pressure and fear it will grow ahead of the election*, <http://bit.ly/2vCYNcI> a Transparency International Slovakia, *Po TASR pomáha Rezník Dankovi aj v RTVS*, <http://bit.ly/2TPFqUS>

²⁴ Mária Žuffová, *Iniciatíva pre otvorené vládnutie, Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015*, <http://bit.ly/2EzH4VVs> a *Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – správa o príprave a tvorbe akčného plánu na roky 2017 – 2019*, <https://bit.ly/3fgOECw> (v anglickom aj v slovenskom jazyku)

- ²⁵ Pre ďalšie informácie, pozri Európsku platformu pre inklúziu Rómov Európskej komisie a zápisnice z jej stretnutí na: <https://bit.ly/2AYmoWVG> alebo Agentúra EÚ FRA (2014). *Education: the situation of Roma in 11 EU Member States: Roma survey – Data in focus*, <https://bit.ly/3cSZa1F>
- ²⁶ Kancelária verejného ochrancu práv, Správa o činnosti verejného ochrancu práv za rok 2019, <https://bit.ly/2A3gyTF>
- ²⁷ Európsky parlament, parlamentné otázky: téma – policajná brutalita voči Rómom, 23. marec 2018, <https://bit.ly/2ZyXAib> (v anglickom jazyku)
- ²⁸ Matúš Burčík, *Inspectorate deals with police intervention against Roma children in Krompachy*, The Slovak Spectator, 29. apríl 2020, <https://bit.ly/2zrWp9C> (v anglickom jazyku)
- ²⁹ Angel Krasimirov, *Rights group criticises quarantine of Roma settlements in Bulgaria and Slovakia*, Reuters, 21. apríl 2020, <https://reut.rs/2LTRFwi> (v anglickom jazyku)
- ³⁰ Títo zvolení poslanci sú Jarmila Vaňová, Peter Pollák ml. a Ján Herák.
- ³¹ Kancelária verejného ochrancu práv, Správa o činnosti verejného ochrancu práv za rok 2019, <https://bit.ly/2A3gyTF>
- ³² *MPs fail to acknowledge ombudswoman's report. President disagrees with such an approach*, The Slovak Spectator, 14. máj 2020, <https://bit.ly/2ZAI93> (v anglickom jazyku)
- ³³ Napríklad Milan Mazurek, poslanec za krajne pravicovú stranu Kotlebovci – ĽSNS, stratil poslanecký mandát po tom, čo Najvyšší súd SR potvrdil rozhodnutie Špecializovaného trestného súdu v Banskej Bystrici a uznal ho vinným z úmyselného trestného činu hanobenia rasy, národa a presvedčenia. Pre ďalšie informácie, pozri *Far-right MP Mazurek found guilty. He will lose his seat*, The Slovak Spectator, 3. september 2019, <https://bit.ly/2y2dpCW> (v anglickom jazyku).
- ³⁴ *State of emergency over coronavirus. What does it mean? (Q&A)*, The Slovak Spectator, <https://bit.ly/2XOr5Ko> (v anglickom jazyku)
- ³⁵ Facebookové posty premiéra, napríklad z 8. a 9. apríla 2020, 1. máj 2020, <https://bit.ly/2yOQF9H>
- ³⁶ Úrad verejného zdravotníctva SR, *Zdôvodnenie zákazu svätých omší a usmernenie ostatných cirkevných obradov*, <https://bit.ly/3eAnrdQ>
- ³⁷ Napríklad pozri facebookové posty Centra pre výskum etnicity a kultúry CVEK na <https://bit.ly/2Ubf8f> a Changenet.sk, Spoločná výzva na ochranu zraniteľných pred COVID-19 na <https://bit.ly/36MclKI> a Martin Husovec, dennikn.sk, *Dobré a zlé správy o sledovaní občanov na Slovensku*, <https://bit.ly/3cjO45o>
- ³⁸ Transparency International Slovensko, *Korupcia je pre občanov top problémom Slovenska*, <http://bit.ly/2TuR74n>
- ³⁹ OĽaNO, *Program 2020 – Úprimne, odvážne, pre ľudí, Časť A.I Boj proti korupcii*, pozri stranu č. 16, <http://bit.ly/2VTb72y>
- ⁴⁰ Štatistický úrad, *Voľby 2020, Definitívne výsledky hlasovania*, <https://bit.ly/2XgJCzE>
- ⁴¹ Transparency International, *Rebriček vnímania korupcie (Corruption Perception Index)*, <https://www.transparency.org/cpi2019>
- ⁴² Transparency International Slovensko, *Slovensko opäť kleslo v rebričku vnímania korupcie*, <http://bit.ly/38skMjb>
- ⁴³ Transparency International Slovensko, *Slovensku sa podaril pomerne veľký krok v boji proti korupcii – rozhovor s Martinom Šusterom*, <http://bit.ly/2TxNXwV>
- ⁴⁴ Mária Žuffová, *Iniciatíva pre otvorené vládnutie, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – správa o príprave a tvorbe akčného plánu na roky 2017–2019*, <https://bit.ly/3fgOECw> (v anglickom a slovenskom jazyku)
- ⁴⁵ Zuzana Gábrižová, Euroactiv.com, *Bratislava – Operation Storm, 13 detained judges*, 12. marec 2020, <https://bit.ly/3aacrBw> (v anglickom jazyku)
- ⁴⁶ Ján Debnár, Aktuality.sk, 14. október 2019, *Trnka si ako generálny prokurátor nechal nadávať od Kočnera. Správal sa ako šéf*. <https://bit.ly/2B6BzxC>
- ⁴⁷ 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/2B7IEbM>
- ⁴⁸ Ministerstvo spravodlivosti, *Register partnerov verejného sektora*, <https://rpvs.gov.sk/rpvs>
- ⁴⁹ Ibid
- ⁵⁰ *Presná definícia partnera verejného sektora je určená v zákone. Podľa zákona je partnerom verejného sektora ten, kto získa verejné prostriedky nad 100 000 EUR jednorazovo alebo viac 250 000 EUR v úhrne kalendárnom roku, ak ide o opakujúce sa plnenie.*
- ⁵¹ Mária Žuffová, *Iniciatíva pre otvorené vládnutie, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – správa o príprave a tvorbe akčného plánu na roky 2017–2019*, <https://bit.ly/3fgOECw> (v anglickom a slovenskom jazyku)
- ⁵² *Medzinárodné rozpočtové partnerstvo (International Budget Partnership), Slovensko – Rebriček otvorených rozpočtov 2019*, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/slovakia> (v anglickom jazyku)
- ⁵³ Ibid

III. Líderstvo a mnohostranný proces

Proces tvorby štvrtého akčného plánu bol – podobne ako v predchádzajúcich implementačných obdobiach Iniciatívy – otvorený a inkluzívny. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, ktorý koordinuje iniciatívu na Slovensku, vytvoril niekoľko príležitostí pre štátnu správu a občiansku spoločnosť poskytnúť spätnú väzbu. Tvorbe akčného plánu by však v budúcnosti prospelo, keby sa sformovalo spoločenstvo zainteresovaných aktérov s jasnými podmienkami členstva a štruktúrou riadenia.

3.1 Líderstvo

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

ÚSVROS¹ je agentúra zodpovedná za prípravu, tvorbu a implementáciu akčných plánov Iniciatívy od roku 2011, kedy sa Slovensko stalo jej členským štátom. Od prípravy a tvorby posledného akčného plánu nedošlo v ÚSVROS k žiadnym zásadným zmenám v jeho kompetenciách či personálnom obsadení, ktoré by mohli ovplyvniť implementáciu akčného plánu.

Zatiaľ čo ÚSVROS, ktorý spadá pod ministerstvo vnútra, má značnú kontrolu nad procesom prípravy a tvorby akčných plánov, za implementáciu sú zodpovedné konkrétne orgány štátnej správy. Ako už bolo zdôraznené v predchádzajúcich správach Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu,² záväzky v predchádzajúcich akčných plánoch boli málo ambiciózne a v niektorých prípadoch prispeli k otvorenejšiemu vládnutiu len v malej miere. Slovenská skúsenosť však zároveň ukázala, že úspech záväzkov je naviazaný na angažovanosť vysokopostavených politických predstaviteľov a štátnych zamestnancov. Príkladom je prijatie zákona o registri partnerov verejného sektora a samotné spustenie registra, ktoré boli jasnými prioritami vtedajšej ministerky spravodlivosti Lucie Žitňanskej, ktorá sa zaviazala, že v priebehu prvých 100 dní v úrade pripraví novelu protischránkového zákona.³

Po parlamentných voľbách vo februári 2020 sa nová vláda zaviazala⁴ zachovať ÚSVROS a pokračovať v členstve Slovenska v Iniciatíve. V čase písania tejto správy (apríl 2020) bolo ešte príliš skoro na vyhodnotenie toho, ako si nová vláda osvojila štvrtý akčný plán.

3.2 Proces spolupráce akčného plánu

Akčný plán bol – rovnako ako v predošlých implementačných obdobiach – tvorený v otvorenom a inkluzívnom duchu v súlade so štandardmi participácie a spolupráce (*OGP Participation & Co-Creation Standards*).

Spoločenstvo zainteresovaných aktérov nebolo sformované, a to napriek tomu, že išlo o kľúčové odporúčanie v poslednej správe Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu o príprave a tvorbe akčného plánu. Namiesto spoločenstva existuje viacero platforiem, v ktorých sa pravidelne diskutuje o záväzkoch Iniciatívy. Jedna z nich pozostáva iba zo zástupcov štátnej správy, iné platformy a pracovné skupiny majú rovnaké zastúpenie zástupcov štátnej správy a občianskej spoločnosti. Tieto skupiny sa podieľajú aj na navrhovaní záväzkov. Od tvorby a implementácie posledného akčného plánu nedošlo k žiadnym výrazným zmenám v činnosti ani v zložení pracovných skupín. Členstvo v skupinách bolo neformálne a dostupné pre každého, kto prejavil záujem o témy Iniciatívy, tak ako v predchádzajúcom implementačnom období. Pracovná skupina zameraná na otvorené dáta a API sa presunula z ÚSVROS pod Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu. Do diskusií o otvorenom vzdelávaní a vede sa zapojili nové organizácie občianskej spoločnosti.

Informácie o procese prípravy a tvorby akčného plánu boli verejne dostupné. ÚSVROS ich zverejňoval na svojom webe a prostredníctvom sociálnych médií.⁵ Verejne dostupné boli aj všetky materiály zo stretnutí s občianskou spoločnosťou⁶ spolu so záverečnou správou z týždňa otvoreného vládnutia,⁷ rovnako ako materiály⁸ zo stretnutí predstaviteľov štátnej správy a občianskej spoločnosti k príprave a k tvorbe nového akčného plánu, ktoré sú verejne prístupné na webe úradu.⁹ Na webe ÚSVROS je k dispozícii aj väčšina reakcií odoslaných ako spätná väzba v rámci pripomienkového konania spolu s informáciou o tom, ako bola konkrétna spätná väzba zapracovaná do ďalších verzií akčného plánu.¹⁰ Vyhodnotenie pripomienok a ich prípadné zohľadnenie alebo nezohľadnenie sa zverejňovalo pri návrhu akčného plánu, ktorý bolo možné komentovať online. Pripomienky prijaté mimo daného dokumentu dostupného na internete nie sú k dispozícii.

Občianska spoločnosť mala rovnaké príležitosti zapojiť sa do prípravy a tvorby akčného plánu ako pri zostavovaní predchádzajúceho akčného plánu. ÚSVROS povzbudzoval k účasti všetkých so záujmom o témy Iniciatívy. Zorganizoval stretnutia mimo Bratislavu. Počas Týždňa otvoreného vládnutia (*Open Government Week*) v roku 2019¹¹ zorganizoval päťdňové podujatie otvorené pre široké publikum, ktoré sa venovalo všetkým hlavným témam záväzkov slovenského akčného plánu¹² – otvoreným dátam, otvorenému vzdelávaniu a vede, participatívnej tvorbe verejných politík a zapojeniu verejnosti do legislatívnych procesov. Týždeň otvoreného vládnutia už tradične zapája predstaviteľov občianskej spoločnosti a ďalších relevantných aktérov, ktorí sa aj tentokrát podieľali na tvorbe programu. Napríklad, v diskusii o otvorenej vede bola zastúpená aj Slovenská akadémia vied.¹³

ÚSVROS podľa možnosti zapracoval podnety občianskej spoločnosti a verejnosti a v prípadoch, keď to nebolo možné, uviedol dôvody. Napríklad spätná väzba z podujatí mimo Bratislavu sa dostala do záväzku č. 9, ktorý sa usiluje aj o budovanie regionálnych partnerstiev medzi štátnou správou a občianskou spoločnosťou. Účastníci týchto podujatí vyzvali aj k zlepšeniu poskytovania informácií na právnom a informačnom portáli Slov-lex, čo sa pretavilo do záväzku č. 10. Okrem stretnutí a podujatí k novému akčnému plánu¹⁴ bolo možné poslať pripomienky počas oficiálneho pripomienkového konania,¹⁵ ktoré trvalo jeden mesiac. Ľudia mohli posielat' svoje pripomienky priamo online,¹⁶ e-mailom alebo telefonicky, prípadne mohli požiadať o osobné stretnutie so zástupcom ÚSVROS. Napríklad návrh akčného plánu, ktorý je k dispozícii online,¹⁷ dostal 22 pripomienok. Väčšinou išlo o návrhy drobných zmien technického charakteru týkajúcich sa najmä oblasti otvoreného vzdelávania a vedy. Tieto pripomienky boli do veľkej miery prijaté a dnes sú súčasťou akčného plánu. Väčšina pripomienok pochádzala zo štátnej správy, niektoré boli od vysokoškolskej pedagogičky a expertky na právo duševného vlastníctva a iné boli anonymné.

Do úvahy sa vzali aj odporúčania z poslednej správy Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu o príprave a tvorbe akčného plánu. Nový akčný plán obsahuje napríklad menej záväzkov s nízkymi ambíciami. Formulácii záväzkov predchádzali aj diskusie so zástupcami štátnej správy a občianskej spoločnosti (ich frekvencia a dôkladnosť sa však v jednotlivých záväzkoch líšila). Osobitná pozornosť bola venovaná témam, v ktorých štátna správa doposiaľ nedosiahla dobré výsledky, napríklad otvorenému vzdelávaniu.¹⁸ Medzirezortné pripomienkové konanie bolo skrátené, aby mohol byť akčný plán schválený pred parlamentnými voľbami v roku 2020. Hoci v tomto prípade nie je dôvod na vážne obavy, ministerstvo spravodlivosti poznamenalo,¹⁹ že ÚSVROS mal v predkladacej správe podrobnejšie vysvetliť dôvod skrátenia lehoty na medzirezortné pripomienkové konanie. Počas medzirezortného pripomienkového konania prišlo spolu 51 pripomienok, z ktorých 13 bolo zásadných, čo v praxi znamená, že je potrebné dospieť k dohode o ich vyriešení. Ak k dohode nedôjde, nasleduje rozporové konanie.²⁰ Väčšina pripomienok prišla opäť od štátnej správy. Všetky pripomienky sú k dispozícii na právnom a informačnom portáli Slov-lex.²¹

Vláda prijala akčný plán 13. novembra 2019 uznesením vlády č. 553/2019.²²

Ďalší akčný plán by mohol využiť nové inovatívne prístupy. Keďže ÚSVROS nemá kompetencie ukladať povinnosti vyšším územným celkom a samosprávam (hoci by to bolo prospešné), akčné plány nemôžu zahŕňať záväzky smerované na týchto aktérov. ÚSVROS by však mohol vytvoriť viac priestoru pre témy ako rodová rovnosť či práva etnických a sexuálnych menšín, ktoré boli ignorované v programovom

vyhlásení vlády na roky 2020 – 2024,²³ a zapojiť občiansku spoločnosť pôsobiacu v tejto oblasti do otvoreného vládnutia. ÚSVROS úzko spolupracuje s organizáciami občianskej spoločnosti zastupujúcimi záujmy etnických menšín. Niektoré výstupy ÚSVROS sa síce venujú právam sexuálnych menšín,²⁴ no ÚSVROS sa problémami, ktorým čelia LGBT+ ľudia, zaoberá len okrajovo. Spolupráca (ak existuje) s organizáciami občianskej spoločnosti zastupujúcimi záujmy LGBT+ ľudí nebola viditeľná.

Z poslednej správy Kancelárie verejného ochrancu práv²⁵ vyplýva, že k zlepšeniu práv etnických a sexuálnych menšín nedošlo. Naopak, Kancelária verejného ochrancu práv identifikovala niekoľko závažných porušení práv rómskej komunity a LGBT+ ľudí, ako aj oslabenie reprodukčných práv žien (najmä počas pandémie COVID-19). Existuje niekoľko spôsobov, ako by ÚSVROS mohol zapojiť občiansku spoločnosť zastupujúcu etnické a sexuálne menšiny a podporiť rodovú rovnosť. Napríklad diskusia o otvorenom vzdelávaní by mala zahŕňať otázku dostupnosti vzdelávacích zdrojov v jazykoch etnických menšín alebo otázku týkajúcu sa obsahu reflektujúceho sexuálne menšiny. Jazykové potreby etnických menšín by mala zohľadniť aj debata o prístupe k štátnym informáciám a dátam. ÚSVROS síce nemá kompetencie ohľadom záväzkov, ktoré implementujú iné orgány štátnej správy, no môže určiť tón diskusie, keďže zohráva významnú úlohu v procese prípravy a tvorby akčných plánov. Môže teda túto agendu otvoriť.

Na záver možno uviesť, že spoločenstvo zainteresovaných aktérov nebolo formálne zriadené, napriek tomu, že jeho zriadenie bolo jedným z kľúčových odporúčaní predchádzajúceho implementačného obdobia. ÚSVROS by mal ďalej stavať na doterajšej otvorenosti a inkluzívnosti a vytvoriť takéto fórum s rovnocenným zastúpením občianskej spoločnosti a vlády, ktoré by dohliadalo na fungovanie rôznych pracovných skupín a slúžilo ako hlavná platforma na ideovú výmenu a dohľad nad aktivitami Iniciatívy.

Table 4: 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.²⁶ Toto spektrum ukazuje potenciálnu mieru vplyvu verejnosti na obsah akčného plánu. V duchu Iniciatívy by sa väčšina krajín mala usilovať o stupeň „spolupráca“.

Miera účasti verejnosti		Počas tvorby akčného plánu
Účasť na rozhodovaní / posilnenie účasti verejnosti	Vláda odovzdala rozhodovacie právomoci verejnosti.	
Spolupráca / spoluprotvorba	Prebiehal opakovaný dialóg A verejnosť pomáhala určovať agendu.	✓
Zapájanie sa ²⁷	Vláda informovala o tom, ako bola zohľadnená spätná väzba verejnosti.	
Účasť na konzultácii	Verejnosť mala možnosť zúčastniť sa na konzultáciách a poskytnúť spätnú väzbu.	
Informovanie	Vláda poskytla verejnosti informácie o akčnom pláne.	
Absencia konzultácií	Absencia konzultácií	

Štandardy Iniciatívy pre participáciu a spoluprotvorbu

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 spĺňať všetky členské krajiny Iniciatívy. Ich cieľom je zvýšiť ambicióznosť a kvalitu participácie počas tvorby, implementácie a hodnotenia akčných plánov Iniciatívy pre otvorené vládnutie.

Nasledujúca tabuľka ponúka prehľad o výsledkoch Slovenska v implementácii štandardov participácie a spoluprotvorby pri tvorbe akčného plánu.

Kľúč:

Zelená farba = Spĺňa 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	Status
Ia. Zriadenie spoločenstva: Aj keď ÚSVROS vyvinul úsilie formalizovať spoločenstvo zainteresovaných aktérov, nepodarilo sa ho dotiahnuť do konca. ÚSVROS však vedie niekoľko tematických pracovných skupín, ktoré pozostávajú z predstaviteľov štátnej správy a občianskej spoločnosti. Okrem toho koordinuje aj implementačnú pracovnú skupinu, ktorá pozostáva zo štátnych zamestnancov zodpovedných za jednotlivé záväzky.	zelená
Ib. Pravidelnosť: Frekvencia stretnutí jednotlivých pracovných skupín je rôzna. ²⁸ Štandardy Iniciatívy vyžadujú, aby sa skupiny stretávali najmenej raz za štvrtrok.	žltá
Ic. Kolaboratívna tvorba mandátu: Keďže spoločenstvo zainteresovaných aktérov nebolo dosiaľ zriadené, neboli sformulované ani jeho právomoci, podmienky členstva a štruktúra riadenia. Ani tematické pracovné skupiny a implementačná pracovná skupina nie sú sformalizované do takej miery, že by mali jasne stanovený mandát.	žltá
Id. Verejná dostupnosť mandátu: Keďže existujúce pracovné skupiny nemajú jasný mandát, nie je v tomto smere čo zverejňovať.	žltá
2a. Mnohostrannosť: Tematické pracovné skupiny zahŕňajú zástupcov vlády a organizácií občianskej spoločnosti. Implementačná pracovná skupina však zahŕňa iba zástupcov štátnej správy.	žltá
2b. Parita: V niektorých pracovných skupinách prevažujú predstavitelia občianskej spoločnosti. Iné skupiny, napríklad implementačná pracovná skupina, pozostávajú výlučne zo zástupcov štátnej správy.	žltá
2c. Transparentný výber: Formálne výberové konanie na členstvo v pracovných skupinách neexistuje. Zástupcovia občianskej spoločnosti, ktorí majú záujem zapojiť sa, tak ale môžu urobiť.	žltá
2d. Vysokopostavení predstavitelia vlády: Pracovné skupiny nezahŕňajú vysokopostavených politických predstaviteľov s rozhodovacími právomocami.	červená
3a. Otvorenosť: Pracovné skupiny prijímajú pripomienky k procesom akčného plánu od akéhokoľvek zástupcu občianskej spoločnosti a ďalších zainteresovaných aktérov mimo formalizovaného spoločenstva.	zelená

3b. Participácia na dial'ku: ÚSVROS je otvorený spolupráci a participácii na dial'ku a snaží sa reagovať na potreby rôznych zainteresovaných aktérov. Informácie o možnostiach spolupráce a participácii na dial'ku však nie sú proaktívne verejne dostupné.	zelená
3c. Zápisnice: ÚSVROS proaktívne komunikuje a podáva správy o svojich rozhodnutiach, aktivitách a výsledkoch širšiemu okruhu predstaviteľov štátnej správy a občianskej spoločnosti. Zverejňuje aj zápisnice niektorých pracovných skupín, nie však pravidelne a systematicky. Je tiež dôležité poznamenať, že niektoré pracovné skupiny nekoordinuje ÚSVROS.	žltá

Tvorba akčného plánu	
4a. Transparentnosť procesov: ÚSVROS zverejňuje všetky informácie týkajúce sa Iniciatívy na svojom webe a v sociálnych médiách a stav záväzkov aktualizuje na Trello. Webová stránka ÚSVROS obsahuje aj samostatnú časť venovanú Iniciatíve.	zelená
4b. Proaktívne poskytovanie informácií: Informácie o príprave a tvorbe akčného plánu sa zverejňujú vždy vopred, aby sa zainteresované strany mohli do procesu zapájať vo všetkých fázach.	zelená
4c. Zvyšovanie povedomia: ÚSVROS ako koordinačný orgán Iniciatívy pravidelne organizuje rozličné informačné a osvetové aktivity, do ktorých sa snaží zapojiť relevantných aktérov z rôznych odvetví. Jednou z najvýznamnejších udalostí je Týždeň otvoreného vládnutia (<i>Open Government Week</i>).	zelená
4d. Komunikačné kanály: ÚSVROS umožňuje priamu komunikáciu so zainteresovanými aktérmi s cieľom reagovať na otázky k procesom akčného plánu.	zelená
4e. Odôvodnená odpoveď: Spoločenstvo zainteresovaných aktérov zverejňuje dôvody svojich rozhodnutí a reaguje na hlavné verejné pripomienky.	zelená
5a. Repoziár: Ako už bolo uvedené vyššie, ÚSVROS zverejňuje všetky informácie týkajúce sa Iniciatívy na svojom webe a v sociálnych médiách a stav záväzkov aktualizuje na Trello. Web ÚSVROS obsahuje aj samostatnú časť venovanú Iniciatíve.	zelená

¹ Oficiálny web ÚSVROS je dostupný na <https://www.minv.sk/?ros>

² Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – správa o príprave a tvorbe akčného plánu na roky 2017 – 2019, <https://bit.ly/3fgOECw>, a Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – Správa o implementácii akčného plánu na roky 2017 – 2019, <https://bit.ly/3ciCF6d>

³ Liptáková, Jana, (2016), *New anti-shell law is a priority*, The Slovak Spectator, 21. apríl, <https://bit.ly/2VRoA9b> (v anglickom jazyku)

⁴ Úrad vlády SR, Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2020 – 2024, pozri stranu č. 17, <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24756/1>

⁵ ÚSVROS, Prpravujeme nový Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2019 – 2021, <http://bit.ly/2TKDKfA>

⁶ ÚSVROS, Zápisnica zo stretnutia pracovnej skupiny Otvorené vzdelávacie zdroje – Akčný plán OGP 2017 – 2019, <http://bit.ly/2TulyaZ> a Zápisnica zo stretnutia pracovnej skupiny Otvorené vzdelávanie v rámci kapitoly Otvorené vzdelávanie a otvorená veda akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie 2017-2019, <http://bit.ly/2luscYA> a Zápisnica zo stretnutia pracovnej skupiny Otvorená veda v rámci kapitoly Otvorené vzdelávania a otvorená veda akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie 2017-2019, <http://bit.ly/3cHMSdg>

⁷ ÚSVROS, Záverečná správa z podujatia – Týždeň otvoreného vládnutia 2019, <http://bit.ly/3czdFZv>

-
- ⁸ ÚSVROS, S predstaviteľmi štátnej správy a občianskej spoločnosti diskutujeme o Akčných plánoch Iniciatívy pre otvorené vládnutie, <http://bit.ly/2Tz8Nfw>
- ⁹ ÚSVROS, Zápisnica zo stretnutia pracovnej skupiny Otvorené vzdelávacie zdroje – Akčný plán OGP 2017 – 2019, <http://bit.ly/2TulyaZ> a Zápisnica zo stretnutia pracovnej skupiny Otvorené vzdelávanie v rámci kapitoly Otvorené vzdelávanie a otvorená veda akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie 2017 – 2019, <http://bit.ly/2luscYA> a Zápisnica zo stretnutia pracovnej skupiny Otvorená veda v rámci kapitoly Otvorené vzdelávanie a otvorená veda akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie 2017 – 2019, <http://bit.ly/3cHMSdg>
- ¹⁰ ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2019 – 2021 predložený na predbežné pripomienkové konanie, <https://bit.ly/3ccLqP8>
- ¹¹ ÚSVROS, Týždeň otvoreného vládnutia už o mesiac, <http://bit.ly/2Tx3JYU>
- ¹² ÚSVROS, Program a registrácia Týždňa otvoreného vládnutia 2019, <http://bit.ly/38xD4iW>
- ¹³ ÚSVROS, Týždeň otvoreného vládnutia 2019 – Záverečná správa z podujatia, <http://bit.ly/3czdFZv>
- ¹⁴ ÚSVROS, návrh akčného plánu, <https://bit.ly/2VodSH6>
- ¹⁵ ÚSVROS, Úrad splnomocnenca otvára verejnú diskusiu k návrhu Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na najbližšie dva roky, <https://bit.ly/2Va0V4T>
- ¹⁶ Ibid
- ¹⁷ Návrh akčného plánu bol k dispozícii na pripomienkovanie na <https://bit.ly/2VodSH6>
- ¹⁸ ÚSVROS, Zápisnica zo stretnutia pracovnej skupiny Otvorené vzdelávacie zdroje – Akčný plán OGP 2017 – 2019, <http://bit.ly/2TulyaZ> a Zápisnica zo stretnutia pracovnej skupiny Otvorené vzdelávanie v rámci kapitoly Otvorené vzdelávanie a otvorená veda akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie 2017-2019, <http://bit.ly/2luscYA>
- ¹⁹ Slov-lex (právny a informačný systém), Ministerstvo spravodlivosti SR, LP/2019/701 Návrh Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2019 – 2021: zoznam pripomienok, <https://bit.ly/34BTKpb>
- ²⁰ Viac informácií je k dispozícii, napríklad v publikácii Via Iuris *Účasť verejnosti na príprave právnych predpisov* na <https://bit.ly/3gsxm7l>
- ²¹ Slov-lex (právny a informačný systém), ministerstvo spravodlivosti, LP/2019/701 Návrh Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2019 – 2021: zoznam pripomienok, <https://bit.ly/34BTKpb>
- ²² Úrad vlády SR, Uznesenie vlády SR č. 553/2019 z 13. novembra 2019, <https://bit.ly/2wHayyz>
- ²³ Úrad vlády SR, Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2020 – 2024, <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24756/1>
- ²⁴ Gallová Kriglerová, Elena; Lajčáková Jarmila; Holka Chudžíková Alena; Kadlečíková Jana; Havírová a Zuzana Rapoš Božič (2020), Hlas menšín, ÚSVROS, <https://bit.ly/3j6a7B0>
- ²⁵ Kancelária verejného ochrancu práv, Správa o činnosti verejného ochrancu práv za rok 2019, <https://bit.ly/2A3gyTF>
- ²⁶ Spektrum participácie Medzinárodnej asociácie pre občiansku participáciu (IAP2, 2014), http://www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf
- ²⁷ Stanovy Iniciatívy (*OGP's Articles of Governance*) určujú aj požiadavky na participáciu a spoluprácu, 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** pri príprave a tvorbe akčného plánu na roky 2019 – 2021.
- ²⁸ Zápisnica zo stretnutia pracovnej skupiny Otvorená veda v rámci kapitoly Otvorené vzdelávanie a otvorená veda akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie 2017 – 2019, <http://bit.ly/3cHMSdg> a Datalab.community, pracovná skupina Lepšie dáta, zápisnica zo stretnutia, <https://bit.ly/2Wdz9nd>

IV. Závazky

Vlády všetkých členov Iniciatívy pre otvorené vládnutie vypracúvajú dvojročné akčné plány s konkrétnymi záväzkami, pričom na úvod zakaždým uvedú už existujúce snahy smerujúce k otváraniu vládnutia vrátane špecifických stratégií a prebiehajúcich programov.

Závazky by mali byť primerané špecifickým okolnostiam a výzvam každej krajiny. Mali by byť relevantné aj z hľadiska hodnôt 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 príručke postupov (*IRM Procedures Manual*)². Zhrnutie hodnotených kľúčových ukazovateľov je uvedené v prílohe k tejto správe.

Všeobecné zhrnutie záväzkov

Štvrtý akčný plán obsahuje 11 záväzkov a reflektuje jedno z hlavných odporúčaní Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu: mať menej, no ambicióznejších záväzkov. Záväzky v tomto akčnom pláne predstavujú kombináciu kontinuity a zavádzania nových opatrení. Odrážajú spätnú väzbu získanú od rôznych zainteresovaných aktérov. Napríklad záväzky týkajúce sa otvorených dát (č. 2 a 3), otvoreného vzdelávania (č. 5), otvorenej vedy (č. 6) a participatívnej tvorby politik (č. 7 a 8) vychádzajú z predchádzajúcich snáh. Akčný plán zároveň prináša záväzky v nových oblastiach. Záväzok č. 1 o zverejňovaní toho, ako ministerstvá plnia svoje úlohy vyplývajúce z uznesení vlády, je nový a reaguje na dopyt po väčšej politickej zodpovednosti. Záväzok č. 9 o podpore občianskej spoločnosti a medzisektorovej spolupráce v programovom období Európskych štrukturálnych a investičných fondov na roky 2021 – 2027 reaguje na spätnú väzbu občianskej spoločnosti pri regionálnych podujatiach, pre ktoré jej zástupcovia uviedli, že je potrebné posilniť partnerstvá naprieč sektormi. Nový akčný plán nadviazal aj na niektoré dôležité protikorupčné reformy zamerané na zvyšovanie transparentnosti, napríklad register partnerov verejného sektora (záväzok č. 4). Akčný plán však nezohľadnil ďalšie reformy a problémy, ktoré vyplynuli z rozhovorov s odborníkmi a odborníčkami uskutočnenými na účely tejto správy a predchádzajúcich správ Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu, ako napríklad potrebu novelizácie infozákona, zlepšenia centrálného registra zmlúv alebo ďalšiu angažovanosť v aktivitách novozaloženého úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti (*whistleblowerov*).

¹ Iniciatíva pre otvorené vládnutie: *Articles of Governance*, 17. júna 2019, <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>

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

I. Zverejňovanie plnenia úloh ministerstiev vyplývajúcich z uznesení vlády

Hlavný cieľ

„Pravidelne zverejňovať plnenia úloh ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy vyplývajúcich z uznesení vlády SR.“¹

Míľniky

1. Nastaviť systém umožňujúci zverejňovať plnenia úloh vyplývajúcich z uznesení vlády SR v jednotnej a štruktúrovanej forme.
2. Na základe nastaveného systému pravidelne v súčinnosti s ministerstvami a ostatnými ústrednými orgánmi štátnej správy zverejňovať plnenie úloh z uznesení vlády SR podľa dátumu ich splnenia.

Redakčná poznámka: Úplné znenie tohto záväzku nájdete v slovenskom akčnom pláne na stránke <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovakia-action-plan-2019-2021/>.

Zhodnotenie v správe o príprave a tvorbe akčného plánu	
Overiteľný:	Áno
Relevantný:	Áno Prístup k informáciám
Možný dosah:	Nízky

Analýza záväzku

Tento záväzok sa v akčnom pláne nachádza prvýkrát. Jeho cieľom je reagovať na nízku dôveru vo vládu. Nedávny prieskum *Standard Eurobarometer* z roku 2019² ukázal, že vláde dôveruje iba 29 % Slovákov (čo je pod priemerom EÚ28, kde miera dôvery vo vládu dosahuje 34 % populácie). Súčasťou záväzku je zmena portálu otvorenej vlády, ktorá ministerstvám a ústredným orgánom štátnej správy umožní priebežne zverejňovať, ako implementujú a plnia úlohy vyplývajúce z uznesení vlády.

Tento záväzok je relevantný pre hodnoty Iniciatívy, najmä pre prístup k informáciám, pretože zabezpečuje zverejňovanie informácií ministerstvami a ústrednými orgánmi štátnej správy o tom, ako implementujú a plnia úlohy vyplývajúce z uznesení vlády. Vytvára tak pre verejnosť príležitosť pochopiť kontext, v ktorom vláda niektoré kroky prijíma (alebo neprijíma) a prečo.

Portál otvorenej vlády v súčasnosti obsahuje sekciu, v ktorej verejnosť nájde informácie o všetkých rokovaníach vlády,³ materiály predložené na rokovanie,⁴ a schválené uznesenia⁵. Portál však v súčasnosti neumožňuje zverejňovať správy o vykonávaní a plnení úloh. Zástupkyňa občianskej spoločnosti uviedla,⁶ že vo väčšine prípadov sa k správam dá dostať len na základe infožiadosti, takže ich získanie môže trvať niekoľko dní až týždňov.

Zástupkyňa Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti⁷ uviedli, že zatiaľ čo orgány štátnej správy sú povinné vypracovať správy, v ktorých informujú, ako splnili jednotlivé úlohy vyplývajúce z uznesení, nie sú povinné ich uverejňovať na portáli otvorenej vlády. Ministerstvá a ústredné orgány štátnej správy reportujú o plnení úloh úradu vlády namiesto portálu otvorenej vlády cez iný (uzavretý) informačný systém.⁸ Uviedli tiež,⁹ že technické riešenie je k dispozícii. Portál otvorenej vlády už obsahuje sekciu,¹⁰ kde by bolo možné uverejňovať správy o plnení úloh vyplývajúcich z uznesení vlády. Podľa súčasného nastavenia sú tieto správy neverejné. Len veľmi malý počet inštitúcií, napríklad ÚSVROS, ich proaktívne zverejňuje alebo informuje o vykonávaní a plnení úloh vyplývajúcich z uznesení na svojich webových stránkach.

Implementácia tohto záväzku by mohla mať dosah, hoci nízky, pretože by priniesla nové verejne dostupné informácie o plnení úloh vyplývajúcich z uznesení vlády, a to v jednotnom štruktúrovanom

formáte. Zatiaľ čo technické riešenie musí byť funkčné, záväzok od orgánov štátnej správy vyžaduje zabezpečiť, aby sa zverejňovanie správ o plnení úloh vyplývajúcich z uznesení stalo neoddeliteľnou súčasťou ich reportovacích procesov. Zástupkyňa občianskej spoločnosti¹¹ uviedla pre potreby tejto správy, že možný dosah tohto záväzku bude závisieť aj od miery detailnosti zverejnených správ. Podľa jej názoru je potrebné, aby orgány štátnej správy uvádzali zdroje, ktoré sa budú dať jednoducho overiť.

¹ ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2020 – 2021, <https://bit.ly/3bhUmmu>

² Európska komisia (2019), Eurobarometer 91: Verejná mienka v EÚ, <https://bit.ly/2SGj4Wr>

³ Informácie o rokovaní vlády sú dostupné na <https://rokovania.gov.sk/>

⁴ Materiály predložené na rokovania vlády sú dostupné na <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material>

⁵ Prijaté uznesenia vlády sú dostupné na <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution>

⁶ Rozhovor s Veronikou Prachárovou, Inštitút SGI, 28. máj 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁷ Rozhovor s Luciou Lacika a Skarlet Ondrejčákovou, ÚSVROS, 11. marec 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁸ Úrad vlády a niektoré ministerstvá v súčasnosti využívajú na posielanie správ o plnení úloh vyplývajúcich z uznesení vlády systém JASTRAB. Viac informácií o tomto systéme nájdete na <https://bit.ly/2YnQyw5>.

⁹ Ibid

¹⁰ Pozri <https://rokovania.gov.sk/PUL/EvaluationPeriod>

¹¹ Rozhovor s Veronikou Prachárovou, Inštitút SGI, 28. máj 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

2. Zverejňovanie otvorených dát a API

Hlavný cieľ

„Pravidelne zverejňovať datasety a aplikačné programové rozhranie (API) v gescii ministerstiev a nimi zriadených organizácií a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.“¹

Míľniky

1. *Participatívnym spôsobom vypracovať publikačné minimum pre štátnu správu.*
2. *Zaviesť publikačné minimum pre štátnu správu do praxe.*
3. *Po zavedení publikačného minima pre štátnu správu každoročne zverejňovať dáta z publikačného minima pre štátnu správu na portáli otvorených dát data.gov.sk.*

Redakčná poznámka: Úplné znenie tohto záväzku nájdete v slovenskom akčnom pláne na <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovakia-action-plan-2019-2021/>.

Zhodnotenie v správe o príprave a tvorbe akčného plánu	
Overiteľný:	Áno
Relevantný:	Áno Prístup k informáciám, občianska participácia
Možný dosah:	Priemerný

Analýza záväzku

Odkedy sa Slovensko v roku 2011 stalo súčasťou Iniciatívy pre otvorené vládnutie² bola téma otvorených dát prítomná vo všetkých akčných plánoch a záväzok č. 2 je pokračovaním úsilia v tejto oblasti. Jeho cieľom je nadviazať na predchádzajúce zverejňovanie dát a reagovať na výrazné rozdiely v kvantite a kvalite datasetov a API zverejňovaných orgánmi štátnej správy. Tento záväzok sa usiluje o zapojenie občianskej spoločnosti a zainteresovaných aktérov do procesu identifikácie datasetov, po ktorých je dopyt a ktoré by mali byť súčasťou proaktívne zverejňovaného publikačného minima.

Záväzok č. 2 vytvára príležitosti pre rozvíjanie hodnôt Iniciatívy, a to najmä občianskej participácie prostredníctvom plánovaných participatívnych procesov a zapájania občianskej spoločnosti do rozhodovacieho procesu o tom, čo predstavuje publikačné minimum. Ak sa záväzok a jednotlivé míľniky úspešne zrealizujú, zlepší sa aj prístup k informáciám, pretože vláda bude proaktívne zverejňovať užitočnejšie a relevantnejšie dáta.

Predchádzajúce akčné plány zahŕňali spustenie portálu otvorených dát data.gov.sk³ vytvorenie priaznivých podmienok pre zverejňovanie kvalitných otvorených dát a API.

Agendu otvorených dát koordinuje pracovná skupina Lepšie dáta,⁴ ktorú zastrešuje Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu. Skupina pozostáva zo zástupcov štátnej správy a občianskej spoločnosti, napríklad organizácia Slovensko.digital, ktorú tvoria uznávaní odborníci v oblasti e-governmentu a otvorených dát. Do parlamentných volieb 2020 zastupoval orgány štátnej správy a organizácie občianskej spoločnosti na zasadnutiach skupiny vždy len jeden človek. Slovensko.digital však cez svoju komunitnú platformu zbieralo k jednotlivým témam spätnú väzbu od všetkých, ktorí prejavili záujem.⁵ Skupina dospela k záveru, že proces vypracovania publikačného minima bude vychádzať z postupov, ktoré sú už k dispozícii a osvedčili sa v susedných krajinách, napr. v Českej republike.⁶ Komunita okolo otvorených dát, ktorá je zastúpená aj v pracovnej skupine, už dávnejšie uviedla, že český prístup je hodný nasledovania.⁷ Pracovná skupina Lepšie dáta uviedla, že publikačné minimum sa stanoví participatívne, v spolupráci s pracovnou skupinou Dátoví kurátori⁸ združujúcou dátových kurátorov zodpovedných za agendu otvorených dát v orgánoch štátnej správy, ktoré zastupujú.

Proaktívne zverejňovanie datasetov orgánov štátnej správy je nekonzistentné, a teda aj prístup verejnosti k informáciám cez tento kanál. Posledná správa o implementácii akčného plánu⁹ dospela k záveru, že hoci orgány štátnej správy vo všeobecnosti zverejňujú datasety na data.gov.sk, rozsahom a kvalitou sa značne líšia. V čase písania tejto správy (apríl 2020) päť¹⁰ z trinástich ministerstiev zverejnilo od spustenia data.gov.sk menej ako 20 datasetov za ministerstvo. Najväčším problémom je nízka dostupnosť datasetov, po ktorých je dopyt verejnosti. Od implementácie druhého akčného plánu¹¹ Úrad splnomocnenca vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti pravidelne vykonáva prieskum najžiadanejších datasetov s cieľom zabezpečiť, aby stratégia zverejňovania dát vychádzala z dopytu verejnosti. Z týchto prieskumov pravidelne vychádzajú ako najžiadanejšie tieto datasety: cestovné poriadky verejnej dopravy, zoznam autobusových a železničných staníc, dáta o vyťažnosti verejnej dopravy, účtovné závierky, rozpočty miest a obcí, rozpočty štátnych podnikov, obchodný register, katastrálne dáta atď. Zatiaľ však orgány štátnej správy nezverejnili väčšinu týchto dát v otvorených formátoch. Pokrok bol za posledných deväť rokov, odkedy sa téma otvorených dát objavila v akčných plánoch, obmedzený, implementácia tohto záväzku by teda mohla prispieť k zlepšeniu situácie. Možný dosah záväzku je mierny, pretože v porovnaní so záväzkami v predošlých akčných plánoch prináša zavedenie publikačného minima, ktoré budú orgány štátnej správy povinné dodržiavať a zverejniť požadované minimálne údaje v otvorených formátoch.

Nedávne udalosti v súvislosti s pandémiou COVID-19 naznačili, že spolupráca medzi Úradom podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu a občianskou spoločnosťou by mohla byť úspešná a mohla by priniesť výsledky. Ústredný štátny web korona.gov.sk, ktorý poskytuje usmernenia a denne aktualizované informácie týkajúce sa ochorenia COVID-19¹² je výsledkom spoločného úsilia vlády a občianskej spoločnosti. Pre Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu začal nedávno ako poradca pre reformy v oblasti e-governmentu pracovať Ján Hargaš, bývalý riaditeľ organizácie občianskej spoločnosti slovensko.digital,¹³ čo naznačuje, že občianska spoločnosť bude vítaná aj pri implementácii tohto záväzku.

Potrebu kvalitných štátnych dát navyše zdôraznilo aj Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2020 – 2024.¹⁴ Vláda sa v ňom zaviazala zabezpečiť pre štátnych analytikov prístup k potrebným dátam orgánov štátnej správy v užívateľsky priateľských formátoch,¹⁵ prijať zákon o dátach¹⁶ (jeden z nesplnených záväzkov z predchádzajúceho akčného plánu), zverejňovať otvorené API¹⁷ a inovatívnym spôsobom používať dáta o mobilite pre potreby plánovania dopravy a dopravnej infraštruktúry¹⁸.

¹ ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2020 – 2021, <https://bit.ly/3bhUmmu>

² ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike, <https://bit.ly/3bDhOT9>

³ Matej Kurian, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus, Slovensko: Hodnotiaca správa 2012 – 2013, <https://bit.ly/2BTsict>

⁴ Datalab.community, pracovná skupina Lepšie dáta, <https://bit.ly/2Wdz9nd>

⁵ Platforma.slovensko.digital, ÚPVII Pracovná skupina K9.4 Lepšie dáta, <https://bit.ly/2Xm792g>

⁶ Ďalšie informácie sú k dispozícii na českom portáli otvorených dát, kde sa nachádza aj definícia publikačného minima: <https://opendata.gov.cz/vzor:start>.

⁷ Platforma.slovensko.digital, transparentná samospráva, december 2015, <https://bit.ly/2VNrA7Q>

⁸ Datalab.community, pracovná skupina Dátoví kurátori, <https://bit.ly/2SmqD4p>

⁹ Mária Žuffová, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – správa o implementácii akčného plánu 2017 – 2019, <https://bit.ly/3ciCF6d>. Pozri časť č.2. Aktualizovanie, zverejňovanie a propagácia datasetov

¹⁰ Od 25. apríla 2020 ministerstvo spravodlivosti zverejnilo 17 datasetov, ministerstvo financií zverejnilo 14, ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny zverejnilo 13 datasetov, ministerstvi zahraničných vecí a európskych záležitostí zverejnilo 11 datasetov a ministerstvo obrany iba osem.

¹¹ ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na rok 2015, <http://bit.ly/2RevqCc>

¹² Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, Nový web korona.gov.sk je ukázkovým príkladom spolupráce štátu a IT komunity, <https://bit.ly/3aQqv40>

¹³ Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, Vicepremiérka Veronika Remišová a Ján Hargaš sa dohodli na vzájomnej spolupráci. Radiť jej bude v oblasti informatizácie, <https://bit.ly/2KLtD5Q>

¹⁴ Úrad vlády SR, Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2020 – 2024, <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24756/1>.

¹⁵ Ibid, pozri stranu č. 57.

¹⁶ Ibid, pozri stranu č. 69.

¹⁷ Ibid, pozri stranu č. 69.

¹⁸ Ibid, pozri stranu č. 84 a 85.

3. Zverejňovanie dát o využívaní EHP fondov a dotácií

Hlavný cieľ

„Pravidelne zverejňovať údaje o využívaní financií poskytnutých ministerstvami, Úradom podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu a Úradom vlády SR v rámci finančného mechanizmu EHP, Nórskeho finančného mechanizmu, Švajčiarskeho finančného mechanizmu a dotačných schém zo štátneho rozpočtu SR.“¹

Milníky

1. Vypracovať kvantitatívnu analýzu zverejňovania informácií v module dotačných schém.
2. Vypracovať kvalitatívnu analýzu stavu modulu dotačných schém, vrátane návrhov na zlepšenie.

Redakčná poznámka: Úplné znenie tohto záväzku nájdete v slovenskom akčnom pláne na <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovakia-action-plan-2019-2021/>.

Zhodnotenie v správe o príprave a tvorbe akčného plánu	
Overiteľný:	Áno
Relevantný:	Nie
Možný dosah:	Žiadny

Analýza záväzku

Cieľom tohto záväzku je vyhodnotiť internetový portál *Modul dotačných schém* (ďalej ako MDS) a navrhnúť odporúčania na jeho zlepšenie. Portál bol prvýkrát spustený v roku 2015 ako výsledok záväzkov uvedených v prvom a druhom akčnom pláne.²

Záväzok nie je relevantný pre hodnoty Iniciatívy, pretože sa nezáväzuje zverejňovať viac informácií alebo dát, nezapája občanov do rozhodovacích procesov a nevytvára ani mechanizmy na zvyšovanie politickej zodpovednosti.

Zástupcovia občianskej spoločnosti v predchádzajúcich správach Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu spochybnili užitočnosť ďalších investícií do portálu, pretože povedomie a využívanie portálu investigatívnymi novinármi a občianskou spoločnosťou sú naďalej veľmi nízke.³ Podľa zástupkyň Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti⁴ mal portál zhromažďovať všetky informácie týkajúce sa fondov a dotácií EÚ a EHP. Zástupkyne uviedli, že spravovanie dát na portáli je neefektívne a neraz vyžaduje príliš veľa prostredníkov (vrátane ÚSVROS a Národnej agentúry pre sieťové a elektronické služby), čo zároveň vysvetľuje, prečo niektoré orgány štátnej správy (napr. ministerstvo kultúry) zverejňujú tieto dáta na alternatívnych platformách, napríklad na portáli otvorených dát data.gov.sk. Portál krátko po spustení čelil veľkej kritike zo strany protikorupčných organizácií a investigatívnych novinárov, ktorí tvrdili, že nízka kvalita dát a nekonzistentný formát robia z portálu nepoužiteľný zdroj informácií.⁵ Vláda sa následne v treťom akčnom pláne⁶ zaviazala definovať minimálne štandardy zverejňovania dát na portáli s cieľom zlepšiť ich kvalitu a formát. Uvedené štandardy boli síce zadefinované v júni 2017, no orgány štátnej správy stále zverejňujú dáta v rôznej kvalite (ktorá v niektorých prípadoch naďalej zostáva problematická). Hlavným cieľom portálu síce podľa predchádzajúcich akčných plánov bolo zvýšiť prístup k informáciám o využívaní prostriedkov z fondov a dotácií EÚ a EHP, no portál dosiaľ predstavoval len veľmi okrajový príspevok k otvorenému vládnutiu.⁷

O ďalšej budúcnosti portálu sa bude rozhodovať v tomto implementačnom období.⁸ ÚSVROS a Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby vypracujú kvantitatívnu a kvalitatívnu analýzu zverejňovania dát v MDS a navrhnú odporúčania ako podklad pre toto rozhodnutie.⁹ Keďže ÚSVROS pravidelne zverejňuje svoje výstupy, dá sa očakávať, že tieto analýzy budú verejne dostupné. Avšak, vzhľadom na to, že odborníci a odborníčky v minulosti prijali portál s rozpakmi, je nepravdepodobné, že analýzy budú mať výrazný vplyv na samotný portál či na zlepšenie prístupu k informáciám o využívaní

prostriedkov z fondov EÚ a EHP v širšom zmysle. Existujú ďalšie štátne platformy vrátane portálu otvorených dát, kde by bolo možné tieto dáta publikovať efektívnejšie a zároveň osloviť oveľa širšie cieľové publikum. V tejto chvíli sa ukazuje, že ÚSVROS zdieľa postoj občianskej spoločnosti a uprednostňuje možnosť zverejňovať dáta o využívaní finančných prostriedkov z fondov EÚ a EHP a dotácií na iných platformách. Je preto otázne, či je využitie zdrojov na analýzy primerané, keďže zrejme nepovedú k zmene MDS. Zástupkyňa občianskej spoločnosti¹⁰ uviedla, že MDS by si vyžadoval veľkú zmenu, ak by mal spĺňať potreby investigatívnych novinárov alebo občianskej spoločnosti.

¹ ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2020 – 2021, <https://bit.ly/3bhUmmu>

² ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike, <https://bit.ly/3bDhQT9>

³ Mária Žuffová, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – správa o implementácii akčného plánu 2017 – 2019, <https://bit.ly/3ciCF6d>

⁴ Rozhovor s Luciou Lacika a Skarlet Ondrejčákovou, ÚSVROS, 11. marec 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁵ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, Špeciálna hodnotiacia správa 2014 - 2015, <http://bit.ly/2EzH4VVs> (v anglickom aj slovenskom jazyku)

⁶ ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019, <https://bit.ly/3fBDqJ2>

⁷ Mária Žuffová, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – správa o implementácii akčného plánu 2017 – 2019, <https://bit.ly/3ciCF6d>

⁸ Rozhovor s Luciou Lacika a Skarlet Ondrejčákovou, ÚSVROS, 11. marec 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁹ Ibid

¹⁰ Rozhovor s Veronikou Prachárovou, Inštitút SGI, 28. máj 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

4. Zabezpečenie zverejnenia všetkých údajov o konečných užívateľoch výhod

Hlavný cieľ

„Zabezpečiť plnú publicitu údajov o konečných užívateľoch výhod v registri právnických osôb, podnikateľov a orgánov verejnej moci.“¹

Milník

I. Implementovať Zásady zverejňovania konečných užívateľov výhod v rámci úradných evidencií konečných užívateľov výhod.

Redakčná poznámka: Úplné znenie tohto záväzku nájdete v slovenskom akčnom pláne na <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovakia-action-plan-2019-2021/>.

Zhodnotenie v správe o príprave a tvorbe akčného plánu	
Overiteľný:	Áno
Relevantný:	Áno Prístup k informáciám
Možný dosah:	Zásadný

Analýza záväzku

Cieľom záväzku je implementovať medzinárodné zásady zverejňovania informácií o konečných užívateľoch výhod na dáta z registra právnických osôb, podnikov a orgánov verejnej moci (ďalej ako RPO), ktoré v súčasnosti neposkytujú údaje o konečných užívateľoch výhod. Rozšírenie prístupu k informáciám o konečných užívateľoch výhod bolo prioritou predchádzajúcej vlády, ktorá sa realizovala mimo Iniciatívy.² Záväzok č. 4 je preto súčasťou akčného plánu prvý raz.

Záväzok je relevantný pre hodnoty Iniciatívy, najmä pre prístup k informáciám, pretože v prípade úspešnej implementácie budú verejne dostupné informácie o konečných užívateľoch výhod všetkých právnických osôb registrovaných na Slovensku (nielen tých, ktoré získavajú prostriedky z verejných zdrojov).

V súčasnom systéme³ je každá právnická osoba (okrem orgánov štátnej správy), ktorá prijíma finančné prostriedky z verejných zdrojov,⁴ povinná zaregistrovať sa v registri partnerov verejného sektora⁵ a zverejniť svojich skutočných vlastníkov (konečných užívateľov výhod).⁶ Relevantné právne predpisy zahŕňajú sankčné mechanizmy. Ak právnická osoba poskytne nepresné informácie, môže byť potrestaná pokutou do výšky jedného milióna eur, výmazom z obchodného registra a zákazom účasti na verejnom obstarávaní.⁷ Táto reforma bola veľmi dobre prijatá na Slovensku⁸ i v zahraničí⁹. Transparency International Slovensko (ďalej ako TIS) uviedlo, že informácie o konečných užívateľoch výhod, ktorí sa zúčastňujú na verejných obstarávaní s vysokou hodnotou, sú verejne dostupné.¹⁰ Tieto informácie zahŕňajú meno a priezvisko konečného užívateľa, dátum jeho narodenia, adresu a identifikačné číslo organizácie. V čase písania tejto správy (apríl 2020)¹¹ bolo v registri partnerov verejného sektora zaregistrovaných viac ako 30 000 subjektov.

Napriek úžitku, ktorý register priniesol, organizácie občianskej spoločnosti, najmä TIS,¹² poukázali na niekoľko nedostatkov zverejňovaných informácií, napríklad na nekonzistentnosť, nedostatočnú interoperabilitu a prepojenosť štátnych registrov, a upozornili, že je stále čo zlepšovať. Slovensko sa ako člen skupiny lídrov v téme konečných užívateľov výhod (*Beneficial Ownership Leadership Group*)¹³ prihlásilo k medzinárodným zásadám zverejňovania informácií o konečných užívateľoch výhod, ktoré požadujú, aby boli zverejňované ako otvorené dáta vo vysokej kvalite.¹⁴ Spomenuté nedostatky by sa dali odstrániť uplatňovaním spomínaných zásad, tak ako to predpokladá aj samotný záväzok.

Závazok uplatňovať zásady zverejňovania informácií o konečných užívateľoch výhod znamená, že Slovensko by pri transpozícii 5. smernice EÚ o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu (ďalej len Smernice o boji proti praniu špinavých peňazí) zašlo ďalej ako iné krajiny EÚ. Daná smernica by mala byť transponovaná v krátkom čase.¹⁵ Jej cieľom je rozšíriť prístup k informáciám o konečných užívateľoch výhod prostredníctvom centrálného registra. Európska komisia slovenskú vládu vo februári 2020 formálne vyzvala, aby¹⁶ „oznámila vykonávacie opatrenia týkajúce sa 5. smernice o boji proti praniu špinavých peňazí“.¹⁷ Vláda však už medzičasom podnikla niekoľko krokov. Uznesením vlády č. 496/2018¹⁸ bolo ministerstvo vnútra (v spolupráci s ministerstvom financií a spravodlivosti) poverené predložiť do 31. marca 2019 návrh zákona, ktorým by sa zabezpečila transpozícia smernice. V máji 2019 vláda schválila¹⁹ Akčný plán boja proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti, financovaniu terorizmu a financovaniu rozširovania zbraní hromadného ničenia na obdobie rokov 2019 – 2022.²⁰ V uznesení bolo špecifikované, že do 10. septembra 2020 musí dôjsť k transpozícii článku 32a Smernice o boji proti praniu špinavých peňazí,²¹ ktorý vyžaduje, aby členské štáty EÚ vytvorili centrálny registre na zverejňovanie informácií o konečných užívateľoch výhod všetkých právnických osôb.

Závazok tak prináša reformu RPO, ktorý prevádzkuje štatistický úrad. Tento záväzok by mohol mať zásadný vplyv, keďže sa zaväzuje zabezpečiť plnú publicitu dát o konečných užívateľoch výhod v RPO,²² a teda podstatne zlepšiť prístup k informáciám. Na základe informácií poskytnutých štatistickým úradom²³ počet subjektov (bez ohľadu na ich právnu formu) v registri v roku 2019 prevyšoval 630 000. V čase písania tejto správy (apríl 2020) bol verejný prístup k informáciám v registri bez predchádzajúcej registrácie obmedzený a rozšírené vyhľadávanie bolo dostupné iba pre registrovaných používateľov.²⁴ V tom čase nebolo zrejmé, či RPO len umožní úplné zverejnenie dát o konečných užívateľoch výhod, alebo dôjde aj k jeho integrácii s registrom partnerov verejného sektora.

Dáta z registra partnerov verejného sektora sa už ukázali ako užitočné na identifikáciu konečných užívateľov výhod, o ktorých bolo známe, že vyhrávajú vládne tendre za pochybných okolností. Dáta z registra potvrdili, že jedným z konečných užívateľov výhod stavebnej spoločnosti Váhostav – SK, a.s.²⁵ je Juraj Široký,²⁶ ktorý je údajným sponzorom strany Smer-SD.²⁷ S využitím týchto dát sa Transparency International Česká republika podarilo potvrdiť²⁸ (napriek tvrdeniam o opaku), že český premiér Andrej Babiš²⁹ má konflikt záujmov,³⁰ pretože je konečným užívateľom výhod agropotravinárskeho konglomerátu Agrofert. Spoločnosti vlastnené politikmi nie sú oprávnené poberať finančné prostriedky z európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) a spoločnosti patriace do skupiny Agrofert dostali z EŠIF prostriedky v objeme 42 miliónov EUR v roku 2013 až 82 miliónov EUR v roku 2017.³¹ Okrem toho participovali na projektoch financovaných z Programu rozvoja vidieka Českej republiky. Babiš zároveň pôsobil ako predseda Českej rady pre EŠIF. Tieto odhalenia viedli Európsky parlament k tomu, aby prijal rozhodnutie o konflikte záujmov a ochrane rozpočtu EÚ v Českej republike,³² ktorým vyzval Európsku komisiu, aby získala späť „všetky prostriedky, ktoré boli nezákonne alebo neoprávnene vyplatené“.³³

Vzhľadom na uvedené skutočnosti je záväzok „zabezpečiť plnú publicitu údajov o konečných užívateľoch výhod“ dôležitý a môže mať zásadný vplyv. Ak bude implementovaný v plnom rozsahu, môže výrazne zvýšiť počet registrovaných subjektov, ktoré musia poskytovať prístup k informáciám o konečných užívateľoch výhod. Podpora investigatívnych novinárov a protikorupčných organizácií síce nie je explicitným cieľom záväzku, no jeho splnenie by mohlo jedným i druhým výrazne pomôcť pri odhaľovaní prípadov prania špinavých peňazí alebo inej trestnej činnosti.

¹ ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2020 – 2021, <https://bit.ly/3bhUmmu>

² Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – správa o príprave a tvorbe akčného plánu na roky 2017–2019, <https://bit.ly/3fgOECw>

³ 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> a NRSR, Vládny návrh zákona o registri partnerov verejného sektora a o zmene a doplnení niektorých zákonov, <https://bit.ly/3cLlKtj>

⁴ Presná definícia je stanovená v zákone. Podľa neho je partnerom verejného sektora ten, komu majú byť jednorazovo poskytnuté finančné prostriedky prevyšujúce sumu 100 000 eur alebo v úhrne prevyšujúce sumu 250 000 eur v kalendárnom roku, ak ide o opakujúce sa plnenie.

⁵ Ministerstvo spravodlivosti, register partnerov verejného sektora, <https://rpvs.gov.sk/rpvs>

⁶ Presná definícia je stanovená v zákone. Podľa neho je partnerom verejného sektora ten, komu majú byť jednorazovo poskytnuté finančné prostriedky prevyšujúce sumu 100 000 eur alebo v úhrne prevyšujúce sumu 250 000 eur v kalendárnom roku, ak ide o opakujúce sa plnenie.

⁷ Spectator Staff, (2016), *Parliament adopts anti-shell law*, The Slovak Spectator, 25. október, <https://bit.ly/2VVC4j> (v anglickom jazyku)

⁸ Labant, Juraj a Gabriel Šípoš (2017), *The Register of Beneficial Ownership in Slovakia: Revolutionary transparency, questionable implementation, unsure benefits*. Transparency International Slovakia, <http://bit.ly/2B73dGG> (v anglickom jazyku)

⁹ Iniciatívy pre otvorené vládnutie, *Lesson from reformers*, <https://bit.ly/3cohAHm> (v anglickom jazyku)

¹⁰ Labant, Juraj a Gabriel Šípoš (2017), *The Register of Beneficial Ownership in Slovakia: Revolutionary transparency, questionable implementation, unsure benefits*. Transparency International Slovakia, <http://bit.ly/2B73dGG> (v anglickom jazyku)

¹¹ K 24. aprílu 2020 bolo zaregistrovaných 30 409 partnerov verejného sektora.

¹² Labant, Juraj a Gabriel Šípoš (2017), *The Register of Beneficial Ownership in Slovakia: Revolutionary transparency, questionable implementation, unsure benefits*. Transparency International Slovakia, <http://bit.ly/2B73dGG> (v anglickom jazyku)

¹³ Iniciatíva pre otvorené vládnutie, skupina lídrov v téme konečných užívateľov výhod, <https://bit.ly/3cPGzUC> (v anglickom jazyku)

¹⁴ Skupina lídrov v téme konečných užívateľov výhod, Deklarácia národného záväzku plniť Zásady zverejňovania informácií o konečných užívateľoch výhod, <https://www.openownership.org/uploads/oo-disclosure-principles.pdf> (v anglickom jazyku)

¹⁵ Úradný vestník Európskej únie, Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/843 z 30. mája 2018, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/849 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu a smernice 2009/138/ES a 2013/36/EÚ, <https://bit.ly/2xbvGgC>

¹⁶ Európska komisia (2020), Februárový súbor prípadov porušenia povinnosti: kľúčové rozhodnutia, <https://bit.ly/3bOColc>

¹⁷ Európska komisia slovenskú vládu vo februári 2020 formálne vyzvala, aby „oznámila vykonávacie opatrenia týkajúce sa 5. smernice o boji proti praniu špinavých peňazí“. V súlade s právom EÚ, členské štáty musia Komisii zaslať podrobnú odpoveď v stanovenej lehote, ktorá je zvyčajne 2 mesiace. Ak komisia dospeje k záveru, že si členský štát neplní svoje povinnosti vyplývajúce z práva EÚ, môže poslať odôvodnené stanovisko – formálnu žiadosť o dodržiavanie práva EÚ. V nej sa od daného členského štátu požaduje, aby v stanovenej lehote (spravidla v priebehu 2 mesiacov), informoval komisiu o prijatých opatreniach. Toto dvojmesačné obdobie Slovensku vypršalo počas obdobia výmeny vlády a pandémie COVID-19.

¹⁸ Úrad vlády SR, uznesenie vlády č. 496/2018 (10. október 2018), <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/17313/>

¹⁹ Úrad vlády SR, uznesenie vlády č. 207/2019 (16. máj 2019), <https://rokovania.gov.sk/RVL/Resolution/17689/>

²⁰ Slov-lex (právny a informačný portál), ministerstvo spravodlivosti, Akčný plán boja proti legalizácii príjmov z trestnej činnosti a financovaniu terorizmu na obdobie rokov 2019-2022, <https://bit.ly/2YqKXfg>

²¹ Úradný vestník Európskej únie, Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/843 z 30. mája 2018, ktorou sa mení smernica (EÚ) 2015/849 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu a smernice 2009/138/ES a 2013/36/EÚ, <https://bit.ly/2xbvGgC>

²² Register právnických osôb, podnikov a orgánov verejnej moci je dostupný na <https://rpo.statistics.sk/rpo/#search>

²³ Štatistický úrad, počet právnických osôb na Slovensku, <https://bit.ly/36KNb4A>

²⁴ Pozri podmienky používania na <https://rpo.statistics.sk/rpo/#login>

²⁵ Poracký, Marek (2017), Váhostav vyhral čudnú zákazku, rozhodoval o nej aj Širokého spoločník, *sme.sk*,

<https://bit.ly/2VW9tsXF> a Marek Nemeč (2018), Váhostav ide na Hrad. Zinkasuje 16 miliónov, *hnonline.sk*, <https://bit.ly/2S5L8SD>

²⁶ Informácie o Váhostav - SK, a.s. v RPVS sú dostupné na <https://rpvs.gov.sk/rpvs/Partner/Partner/Detail/9678> a

<https://rpvs.gov.sk/rpvs/Partner/Partner/Detail/5539> a Spectator Staff (2017), Tycoon Široký is the real owner of Váhostav, *The Slovak Spectator*, 18. január, <https://bit.ly/2xVINkP> (v anglickom jazyku)

²⁷ Spectator Staff (2017), *Tycoon Široký is the real owner of Váhostav*, *The Slovak Spectator*, 18 January, <https://bit.ly/2xVINkP> (v anglickom jazyku)

²⁸ Transparency International Česká republika, Andrej Babiš is our beneficial owner, says Agrofert, <https://bit.ly/2yzuns5>

²⁹ Informácie o Agrofert, a.s. v registri partnerov verejného sektora sú dostupné na

<https://rpvs.gov.sk/rpvs/Partner/Partner/Detail/7859>.

³⁰ Jennifer Rankin (2018), *Brussels urged to investigate Czech PM over business empire*, *The Guardian*, <https://bit.ly/3bEAius> (v anglickom jazyku)

³¹ Ibid

³² Legislatívne observatórium Európskeho parlamentu, 2018/2975(RSP) Rozhodnutie o konflikte záujmov a ochrane rozpočtu EÚ v Českej republike, <https://bit.ly/3eYsIns>

³³ Ibid

5. Podpora tvorby a udržateľnosti otvorených vzdelávacích zdrojov

Hlavný cieľ

„Sprevádzkovať a podporovať využívanie portálu vzdelávacích zdrojov.“¹

Míľniky

1. *Legislatívne upraviť podmienky zavedenia otvorenej licencie na vybrané novovznikajúce vzdelávacie materiály, ktoré sú centrálné zabezpečované a financované alebo spolufinancované z verejných zdrojov MŠVVaŠ SR a z ním priamo riadených organizácií.*
2. *Určiť autoritu na MŠVVaŠ SR zodpovednú za systematickú a koordinovanú tvorbu digitálneho edukačného obsahu vrátane otvorených vzdelávacích zdrojov na všetkých úrovniach predprimárneho, základného a stredného vzdelávania.*
3. *Podporovať tvorbu otvorených vzdelávacích zdrojov a každoročne informovať o výstupoch podpory.*
4. *Vzdelávať pedagógov k využívaniu portálu CÚDEO a k tvorbe nových otvorených vzdelávacích zdrojov.*
5. *Participatívnym spôsobom monitorovať, zverejňovať a priebežne aktualizovať databázu otvorených vzdelávacích zdrojov, ďalších zdrojov vhodných na použitie vo vzdelávaní a na zvyšovanie povedomia o otvorenom vzdelávaní vytvorených občianskou spoločnosťou v Slovenskej republike.*

Redakčná poznámka: Úplné znenie tohto záväzku nájdete v slovenskom akčnom pláne na <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovakia-action-plan-2019-2021/>.

Zhodnotenie v správe o príprave a tvorbe akčného plánu	
Overiteľný:	Áno
Relevantný:	Áno Prístup k informáciám, občianska participácia
Možný dosah:	Priemerný

Analýza záväzku

Cieľom záväzku je na základe úsilia v tejto oblasti v zmysle predchádzajúcich akčných plánov² ďalej rozvíjať aktivity týkajúce sa centrálného úložiska digitálneho edukačného obsahu (ďalej ako CÚDEO) s dôrazom na otvorené vzdelávacie zdroje, napríklad odstránenie legislatívnych prekážok brániacich zverejňovaniu vzdelávacích zdrojov, zriadenie osobitnej kancelárie v rámci ministerstva školstva (dedikovanej otvorenému vzdelávaniu), podpora učiteľov v tvorbe vlastných zdrojov a prístupňovanie väčšieho počtu otvorených vzdelávacích zdrojov. Tieto opatrenia reagujú na kritiku z predchádzajúcich správ Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu, napríklad nedostatočné líderstvo ministrov a ministerky v tejto oblasti a nedostatočné zapájanie sa učiteľov a občianskej spoločnosti do implementácie CÚDEO.

Záväzok je relevantný pre hodnoty Iniciatívy, najmä pre prístup k informáciám, pretože vďaka nemu bude k dispozícii väčší počet formálnych a neformálnych vzdelávacích zdrojov v otvorených formátoch. Záväzok je dôležitý aj pre občiansku participáciu, pretože zabezpečí, aby databáza vzdelávacích zdrojov bola priebežne aktualizovaná participatívnym spôsobom, zapájajúc učiteľov aj občiansku spoločnosť aktívnu v oblasti vzdelávania.

Tento záväzok získal nový význam počas pandémie COVID-19, keď sa existencia online alternatív k prezenčnému vzdelávaniu ukázala ako kritická pre úspešné pokračovanie vzdelávacieho procesu. Za bežných okolností majú prístup k digitálnym vzdelávacím materiálom iba učители, aj to len zo škôl.³ Míľnik, ktorý vyžaduje určiť na ministerstve školstva autoritu zodpovednú za agendu digitálnych a otvorených vzdelávacích zdrojov, reaguje na súčasné problémy v tejto oblasti a je v súlade s odporúčaniami Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu a odborníkov a odborníčkou.⁴ Odkedy sa vláda zaviazala implementovať záväzky v otvorenom vzdelávaní, sa na ministerstve vystriedali piati ministri,⁵ čo

spomaľuje realizáciu projektov. Súčasný minister školstva Branislav Gröhling zdôraznil využívanie digitálnych technológií vo vzdelávacích praktikách.⁶

V súčasnosti zo zmlúv medzi ministerstvom školstva a vydavateľmi vyplývajú obmedzenia pri používaní licencií, a to napriek príslubom v predchádzajúcom akčnom pláne⁷ zaviesť povinnosť zverejňovať všetky nové vzdelávacie zdroje vytvorené za verejné prostriedky pod verejnou licenciou Creative Commons CC BY. Licenčné podmienky používania vzdelávacích zdrojov v CÚDEO pre neregistrovaných používateľov sú nejasné (materiály chránené autorskými právami môžu byť pre neregistrovaných používateľov zablokované,⁸ avšak licenčné podmienky nie sú výslovne uvedené v metadátoch ani nikde inde pri zobrazených materiáloch).⁹ Odborník na vzdelávacie politiky uviedol, že bremeno rozlišovania otvorených vzdelávacích zdrojov od iných zdrojov by nemalo ležať na učiteľoch.¹⁰

Vzdelávacie materiály v CÚDEO sú v súčasnosti k dispozícii len pre niektoré predmety. Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu sa oboznámila s materiálmi, ktoré sú dostupné vo verejne prístupnej časti repozitára, a skonštatovala, že poskytnuté materiály nepokrývajú spoločenskovedné predmety ako dejepis, literatúra, geografia a cudzie jazyky s výnimkou angličtiny.¹¹ Učelia a učiteľky sa vyjadrili v dotazníku pre potreby tejto správy,¹² že veľa materiálov bolo do CÚDEO presunutých z predchádzajúcej platformy Planéta vedomostí.¹³ Ak sa budú učelia a občianska spoločnosť podieľať na tvorbe otvorených vzdelávacích zdrojov, záväzok by mohol zvýšiť ich objem naprieč rôznymi predmetmi. Míľnik č. 5 – priebežne aktualizovať databázu otvorených vzdelávacích zdrojov vytvorených občianskou spoločnosťou – by mohol pomôcť lepšie sa orientovať v tom, aké materiály sú už k dispozícii. V poslednom čase vznikajú rôzne iniciatívy občianskej spoločnosti v tejto oblasti.¹⁴ Ministerstvo by malo sledovať ich aktivity, budovať partnerstvá a motivovať učiteľov a občiansku spoločnosť k vytváraniu vzdelávacích zdrojov. Doposiaľ v tomto smere Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti supluje ministerstvo a jeho rolu v otvorenom vzdelávaní. ÚSVROS sleduje napríklad aktivity organizácií občianskej spoločnosti vo vzdelávaní, systematicky zhromažďuje otvorené vzdelávacie zdroje¹⁵ a zdieľa užitočné tipy¹⁶. Ministerstvo by malo prevziať zodpovednosť za tieto aktivity. Preto míľnik zameraný na podporu tvorby otvorených vzdelávacích zdrojov a každoročné informovanie o výstupoch podpory predstavuje užitočné opatrenie (aj vďaka prvku monitorovania výstupov).

Pokiaľ ide o povedomie, iba 23 % opýtaných učiteľov v dotazníku uviedlo, že o CÚDEO už počuli. Väčšinou to bolo ale od kolegov a organizácií občianskej spoločnosti pôsobiacich vo vzdelávaní. Iba pár respondentov malo informácie priamo od ministerstva. O CÚDEO sa po prvýkrát dozvedelo z dotazníka rozposlaného na účely tejto správy až 65 % opýtaných učiteľov. Výsledky dotazníka potvrdzujú predchádzajúce obavy, že informačné a osvetové aktivity ministerstva školstva v teréne sú obmedzené. Tieto obavy opakovane vzniesli účastníci stretnutí pracovných skupín¹⁷ organizovaných ÚSVROS a rozhovorov pre túto a pre predchádzajúce správy Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu.¹⁸

Jeden z míľnikov sa zaväzuje poskytnúť učiteľom školenie o využívaní CÚDEO a motivovať ich k vytváraniu nových vzdelávacích zdrojov. Päťdesiatjeden percent opýtaných učiteľov a učiteľiek uviedlo, že by mali o takúto odbornú prípravu záujem a chceli by sa o otvorených vzdelávacích zdrojoch dozvedieť viac. Väčšina respondentov, ktorá mala s CÚDEO predchádzajúcu skúsenosť, hodnotila CÚDEO pozitívne. Niektorí respondenti vyjadrili obavy, že neponúkaním materiálov v menšinových jazykoch CÚDEO ignoruje žiakov vyučovaných v iných jazykoch ako slovenčina.¹⁹ Niektorí oslovení zástupcovia občianskej spoločnosti, pedagógovia²⁰ a respondenti dotazníka²¹ uviedli, že používanie CÚDEO nie je intuitívne, a zdokumentovali niekoľko technických problémov. Hoci je k dispozícii používateľská príručka,²² má 73 strán, čo môže učiteľov, študentov alebo rodičov odradiť.

Možný dosah tohto záväzku je priemerný. Ak bude záväzok plne implementovaný, mohol by výrazne zvýšiť prístup k otvoreným vzdelávacím zdrojom. Vytvorenie oddelenia na ministerstve školstva, ktoré by bolo zodpovedné za systematickú a koordinovanú tvorbu digitálnych vzdelávacích zdrojov vrátane otvorených zdrojov, by mohlo posilniť implementáciu záväzkov v oblasti otvoreného vzdelávania a viesť k zvýšeniu objemu dostupných zdrojov. Aj míľnik týkajúci sa zorganizovania školenia pre učiteľov o CÚDEO a o otvorených vzdelávacích zdrojoch by mohol podporiť väčšie využívanie CÚDEO učiteľmi a tvorbu otvorených vzdelávacích zdrojov. Ministerstvo by malo okrem toho zvážiť, ako zjednodušiť prístup k materiálom.²³

-
- ¹ ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2020 – 2021, <https://bit.ly/3bhUmmu>
- ² ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na rok 2015, <http://bit.ly/2RevqCc> a Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019, <https://bit.ly/3fBDqJ2>
- ³ Ministerstvo školstva, Ministerstvo školstva rokuje s dodávateľmi učebníc o uvoľnení licencií na digitálne učebnice, <https://bit.ly/3eEHTvh>
- ⁴ Rozhovor s Jánom Gondolom, odborník na otvorené vzdelávacie zdroje, 9. marec 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.
- ⁵ Peter Pellegrini viedol ministerstvo školstva od júla do novembra 2014. Juraj Draxler viedol ministerstvo od roku 2014 do 2016. Peter Plavčan viedol ministerstvo od roku 2016 do 2017. Ministerka Martina Lubyová bola v úrade od septembra 2017 do marca 2020. V marci sa stal ministrom Branislav Gröhling.
- ⁶ SaS, volebný program 2020, <https://www.sas.sk/detail/5764/41-skolstvo/obsah>
- ⁷ ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019, <https://bit.ly/3fBDqJ2>
- ⁸ Pozri podmienky používania na strane č. 18. Používateľská príručka CÚDEO je dostupná na <http://bit.ly/2lp5RLL>
- ⁹ Mária Žuffová, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – správa o implementácii akčného plánu 2017 – 2019, <https://bit.ly/3ciCF6d>. Pozri časť č. 8. Repozitáre pre vzdelávacie zdroje a otvorené výstupy vedy a časť č. 9. Propagácia a zabezpečenie používania otvorených licencií Creative Commons.
- ¹⁰ Rozhovor s Jozefom Miškolcim, Pedagogická fakulta UK a Iniciatíva To dá rozum, 27. apríl 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.
- ¹¹ Niektorí učители, ktorí vyplnili dotazník o CÚDEO, upozornili na ignorovanie humanitných a spoločenskovedných predmetov v CÚDEO, ktoré zahŕňajú najmä materiály k prírodovedným predmetom a matematike. Ján Gondol argumentoval tým, že samo o sebe to nie je problém, ak budú materiály pre tieto predmety zavádzané postupne.
- ¹² Dotazník pre učiteľov a učiteľky ZŠ; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.
- ¹³ Toto zaznelo aj v dotazníku pre učiteľov a učiteľky ZŠ, z ktorých niektorí tvrdili, že obsah Planéty vedomostí a CÚDEO je veľmi podobný.
- ¹⁴ Niekoľko organizácií občianskej spoločnosti vytvára vzdelávacie materiály, najmä pre spoločenskovedné predmety, pretože na platformách ministerstva ako CÚDEO alebo Planéta vedomostí je ich len veľmi málo. Napríklad Živica, Nadácia Milana Šimečku a Človek v ohrození sa zameriavajú na vzdelávanie a vytvárajú veľa vzdelávacích materiálov. Iniciatíva zmdri.sk nakrúca videá a vytvára vzdelávacie materiály v oblasti občianskeho vzdelávania a praktických zručností, ako napríklad písanie žiadostí o zamestnanie, príprava na pohovory, časový manažment atď. Väčšina z týchto materiálov je však chránená autorskými právami a na ich použitie sa vyžaduje predchádzajúci súhlas.
- ¹⁵ ÚSVROS, Ponuka stáže: Pomôžte nám nájsť otvorené vzdelávacie zdroje!, <https://bit.ly/3bxMPzK>
- ¹⁶ ÚSVROS, On-line nástroj na tvorbu otvorených vzdelávacích zdrojov, <https://bit.ly/3bmzjPt>
- ¹⁷ ÚSVROS, Zápisnica zo stretnutia pracovnej skupiny Otvorené vzdelávacie zdroje – Akčný plán OGP 2017-2019, <http://bit.ly/2TulyaZ> a Zápisnica zo stretnutia pracovnej skupiny Otvorené vzdelávanie v rámci kapitoly Otvorené vzdelávania a otvorená veda akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie 2017 – 2019, <http://bit.ly/2luscYA>
- ¹⁸ Mária Žuffová, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – správa o implementácii akčného plánu 2017 – 2019, <https://bit.ly/3ciCF6d>
- ¹⁹ Dotazník pre učiteľov a učiteľky ZŠ; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.
- ²⁰ E-mailová komunikácia s Marekom Tóthom, ZŠ Rozmarínová Komárno, 19. marec 2020 a 14. apríl, a rozhovor s Juliánom Gerhartom, Iniciatíva zmdri.sk, 25. marec 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.
- ²¹ Dotazník pre učiteľov a učiteľky ZŠ, pozri časť VI. Metodika a zdroje.
- ²² Používateľská príručka CÚDEO je dostupná na <http://bit.ly/2lp5RLL>
- ²³ Ibid

6. Tvorba a prijatie Národnej stratégie otvorenej vedy

Hlavný cieľ

„Vytvoriť a prijať Národnú stratégiu otvorenej vedy.“¹

Míľniky

1. Vypracovať Národnú stratégiu otvorenej vedy spolu s akčným plánom a predložiť ju na rokovanie vlády SR.
2. Pripraviť a začať realizovať pilotné projekty zavedenia otvoreného prístupu k výsledkom vedy a výskumu v prostredí akademických a vedeckých knižníc.

Redakčná poznámka: Úplné znenie tohto záväzku nájdete v slovenskom akčnom pláne na <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovakia-action-plan-2019-2021/>.

Zhodnotenie v správe o príprave a tvorbe akčného plánu	
Overiteľný:	Áno
Relevantný:	Áno Prístup k informáciám
Možný dosah:	Nízky

Analýza záväzku

Implementácia tohto záväzku zavedie do praxe Národnú stratégiu otvorenej vedy, pripraví a začne realizovať pilotné projekty otvoreného prístupu k výsledkom vedy a výskumu (ďalej ako *open access*) vo vedeckých inštitúciách.

Záväzok je relevantný pre hodnoty Iniciatívy, pretože zlepší prístup verejnosti k výsledkom vedeckého výskumu.

Hoci sa záväzky týkajúce sa otvorenej vedy v slovenských akčných plánoch² objavujú už od roku 2015, žiadna vedecká inštitúcia na Slovensku nedeklarovala záujem o *open access* podporením a podpísaním Deklarácie OA2020.³ Rovnako sa ani Agentúra na podporu výskumu a vývoja (ďalej ako APVV)⁴ nepripojila k európskej iniciatíve *open access* za úplné sprístupnenie verejne financovaného výskumu a vedeckých výstupov (známej ako *Plán S*). Z krajín V4⁵ *Plán S* ratifikovalo iba Národné vedecké centrum (*Narodowe Centrum Nauki*) v Poľsku.⁶ Hoci zapojenie sa do *Plánu S* nie je v novom akčnom pláne ako formálny záväzok, v akčnom pláne sa jasne uvádza, že by bolo žiaduce, aby sa APVV do *plánu S* zapojila.⁷

Predchádzajúce akčné plány prispeli k založeniu Kontaktnej kancelárie pre *open access* Centra vedecko-technických informácií SR (ďalej ako CVTI),⁸ ktorá je zodpovedná za podporu *open access* v slovenskej vedecko-výskumnej komunite aj za poskytovanie poradenstva. Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu zrealizovala na účely tejto správy prieskum o *open access* vo vedecko-výskumnej komunite. Zúčastnilo sa ho 109 respondentov a z výsledkov vyplynulo, že povedomie o *open access* je dobré.⁹ O Kontaktnej kancelárii pre *open access* CVTI vedelo iba 17 % respondentov a iba 4 % sa zúčastnili na niektorých jej podujatiach alebo školeniach. Odborník na *open access*¹⁰ uviedol, že Kontaktná kancelária pre *open access* CVTI je kompetentná plniť svoju rolu, jej pracovníci a pracovníčky sú odborníci vo svojej oblasti a organizujú podujatia a vytvárajú materiály vysokej kvality.

Pilotné projekty by mohli pomôcť ukázať, ako by centrálny repozitár na ukladanie a sprístupňovanie vedeckých a odborných publikácií a výskumných dát mohol významne zlepšiť súčasné postupy spravovania dát. Odborník na *open access* uviedol,¹¹ že pokiaľ neexistuje centrálny repozitár a spoločná stratégia, prístup k vedeckým výstupom a výskumným dátam je komplikovaný, pretože ich správa je príliš decentralizovaná (ak vôbec existuje). Iba 12 % respondentov dotazníka uviedlo, že ich výskumné ústavy a univerzity vydali usmernenie k spravovaniu výskumných dát. V čase písania tejto správy (apríl 2020)

prechádzal centrálny repozitár, ktorý bol súčasťou predchádzajúcich akčných plánov,¹² konečnými úpravami a mal byť spustený v júli 2020. Pilotné projekty by vďaka sprístupneniu vedeckých a odborných publikácií a výskumných dát mohli povzbudiť aj participáciu verejnosti na vedeckých projektoch. Národná stratégia otvorenej vedy navyše plánuje pridať aj tému občianskej vedy (*citizen science*).

Jeden z oslovených výskumníkov¹³ uviedol, že prínos centrálného repozitára pre jeho prácu nevníma ako významný. Výskumníci si už dnes môžu vybrať z niekoľkých *open access* repozitárov, v ktorých môžu zverejniť svoje *preprinty* (verzie článkov pred recenzným konaním) a často aj prijaté články (verzie po recenznom konaní), pretože to umožňuje licenčná politika mnohých vydavateľstiev. Mnohí výskumníci už dnes používajú na zdieľanie svojich výskumných dát kolaboratívne nástroje založené na otvorenom softvéri, akým je napríklad GitHub.¹⁴ Ak však dôjde k zavedeniu povinnosti zverejňovať v centrálnom repozitári výstupy a dáta z každého výskumu financovaného z verejných zdrojov, získa sa lepší prehľad o tom, aký výskum sa na Slovensku realizuje.

Pokiaľ ide o Národnú stratégiu otvorenej vedy, respondenti dotazníka vyjadrili niekoľko obáv, ktorými by sa stratégia mala zaoberať. Oslovený odborník¹⁵ je presvedčený, že mať stratégiu je krokom vpred. Respondenti dotazníka opakovane uvádzali niekoľko problémov, na ktoré by stratégia mala reagovať: dôraz na *zelený otvorený prístup* (prax zverejňovania recenzovaných článkov v bezplatných a verejne prístupných repozitároch),¹⁶ transparentnosť výskumu a prístup k dátam, ľahko dostupné a systematické financovanie vydávania výskumných výstupov v režime *open access* (nie ako súčasť individuálnych výskumných grantov) a usmernenia o predátorských *open access* časopisoch. Ako najdôležitejšie vnímali zabezpečenie lepšieho prístupu k literatúre vo svojich odboroch a k vedeckým databázam. Aj keď Slovensko v poslednom desaťročí zvýšilo výdavky na výskum a vývoj, v porovnaní s ostatnými členskými štátmi EÚ sú stále nízke.¹⁷

Závazok vypracovať a prijať Národnú stratégiu otvorenej vedy je vhodne načasované a dôležité úsilie. Jeho možný dosah je však nízky, lebo sa zaväzuje realizovať len niekoľko pilotných projektov. Do prípravy stratégie by mali byť zapojení členovia vedecko-výskumnej obce.

¹ ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2020 – 2021, <https://bit.ly/3bhUmmu>

² ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike 2015, <http://bit.ly/2RevqCc>

³ Zoznam organizácií, ktoré oficiálne podpísali Deklaráciu OA2020 (*Expression of Interest*) je dostupný na <https://oa2020.org/mission/#eois>.

⁴ Viac informácií o Agentúre na podporu výskumu a vývoja (APVV) je dostupných na <https://www.apvv.sk/>.

⁵ Vyšehradská skupina (V4) je kultúrna a politická aliancia medzi Poľskom, Českou republikou, Slovenskom a Maďarskom. <http://www.visegradgroup.eu/>

⁶ Centrum Cyfrowe, Národné vedecké centrum sa pridalo ku koalícii implementujúcej *Open Access*, <https://bit.ly/3cZe6f8> (v poľskom jazyku)

⁷ ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2020 – 2021, pozri stranu č. 14, <https://bit.ly/3bhUmmu>

⁸ Viac informácií o Kontaktnéj kancelárii pre *open access* CVTI a jej aktivitách je dostupných na <https://openaccess.cvtisr.sk/>.

⁹ Dotazník bol zaslaný všetkým ústavom Slovenskej akadémie vied ako kľúčovej výskumnej inštitúcii a katedrám piatich univerzít v Bratislave, Banskej Bystrici a v Košiciach, aby bola zabezpečená regionálna reprezentácia. Pri interpretovaní výsledkov je potrebné pamätať na to, že vybraná vzorka nebola náhodná, ani reprezentatívna. Výsledky sa vzťahujú výlučne na dopytovanú vzorku.

¹⁰ Rozhovor s Jánom Gondolom, odborník na otvorené vzdelávacie zdroje, 9. marec 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje

¹¹ Ibid

¹² Centrálny register by mal obsahovať vedecké a odborné publikácie, výskumné dáta a sivú literatúru.

¹³ Rozhovor s Jozefom Miškolcim, Pedagogická fakulta UK a Iniciatíva To dá rozum, 27. apríl 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹⁴ Rozhovor s Jánom Gondolom, odborník na otvorené vzdelávacie zdroje, 9. marec 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹⁵ Rozhovor s Jánom Gondolom, odborník na otvorené vzdelávacie zdroje, 9. marec 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹⁶ Definícia *zeleného otvoreného prístupu* je, podľa vydavateľskej spoločnosti Springer, nasledovná: „Zelený otvorený prístup, označovaný aj ako archivácia, znamená, že samotný autor uloží článok do verejne prístupného repozitára. Akú verziu článku možno uložiť do repozitára, to závisí od donora alebo vydavateľa. Na rozdiel od zlatého otvoreného prístupu, autorské práva k týmto článkom vlastní obyčajne vydavateľ a existujú isté obmedzenia, ako je možné článok ďalej použiť.“ <http://bit.ly/2lxLdK4> (v anglickom jazyku)

¹⁷ Eurostat – vysvetlené štatistiky, výdavky na výskum a vývoj, <https://bit.ly/2TU5D5x>

7. Implementácia vzdelávacieho programu na podporu participatívnej tvorby verejných politík

Hlavný cieľ

„Posilňovať participatívnu tvorbu verejných politík prostredníctvom kontinuálneho vzdelávania k participácii.“¹

Míľniky

1. Identifikovať a pripraviť podmienky na tvorbu verejných politík, ktoré budú na vybraných ministerstvách a ostatných ÚOŠS tvorené alebo implementované participatívne v spolupráci so zástupcami občianskej spoločnosti.
2. Implementovať vzdelávací program s cieľom posilňovať kompetencie zamestnancov vo verejnej správe a v akademickom prostredí so zameraním na podporu tvorby a realizácie participatívnych politík vo verejnej správe.

Redakčná poznámka: Úplné znenie tohto záväzku nájdete v slovenskom akčnom pláne na <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovakia-action-plan-2019-2021/>.

Zhodnotenie v správe o príprave a tvorbe akčného plánu	
Overiteľný:	Áno
Relevantný:	Áno Občianska participácia
Možný dosah:	Nízky

Analýza záväzku

Hlavným cieľom záväzku je pokračovať v tvorbe vybraných politík participatívnym spôsobom a podporovať kultúru participácie v štátnej správe prostredníctvom vzdelávacieho programu pre štátnych zamestnancov. Participatívna tvorba verejných politík je súčasťou akčných plánov od vstupu Slovenska do Iniciatívy pre otvorené vládnutie v roku 2011.² Novozvolená vláda podporila účasť verejnosti na legislatívnych procesoch,³ zaviazala sa úzko spolupracovať s občianskou spoločnosťou,⁴ zjednodušiť byrokráciu a odstrániť prekážky v občianskej participácii.⁵

Záväzok je relevantný pre hodnoty Iniciatívy, najmä pre občiansku participáciu, pretože míľnik č. 1 sa usiluje o tvorbu verejných politík participatívnym spôsobom a míľnik č. 2 (vzdelávací program pre štátnych zamestnancov) by mohol pomôcť začleniť príklady dobrej praxe do participatívnych procesov jednotlivých orgánov štátnej správy. Záväzok by navyše mohol prispieť k vytvoreniu nových príležitostí pre občiansku participáciu. Zlepšenia v tejto oblasti naprieč orgánmi štátnej správy by mohli v praxi priniesť pozitívnu zmenu v porovnaní s predchádzajúcimi akčnými plánmi.

Záväzok jasne nešpecifikuje, ako boli ministerstvá a verejné politiky vybrané, nemáme teda istotu, že boli vybrané orgány štátnej správy bez predchádzajúcej skúsenosti s participatívnymi procesmi. V čase písania tejto správy (apríl 2020) nasledovné ministerstvá spresnili verejné politiky, ktoré vytvoria participatívne: ministerstvo pôdohospodárstva, ministerstvo školstva, ministerstvo životného prostredia a ministerstvo vnútra. Niektoré z navrhovaných politík, napr. zákon o dobrovoľníctve, boli presunuté z predchádzajúceho akčného plánu (keďže sa ich nepodarilo zrealizovať). Všetky uvedené ministerstvá majú predchádzajúcu skúsenosť s participatívnou tvorbou verejných politík. Napríklad Envirostratégia 2030 ministerstva životného prostredia bola v poslednej správe o implementácii uvedená ako ukážka dobrej praxe. Výsledkom druhého akčného plánu bolo, že ministerstvo vnútra prijalo zákon o registri mimovládnych neziskových organizácií, ministerstvo pôdohospodárstva vypracovalo Konceptiu podpory pre malých, mladých a rodinných farmárov s účasťou občianskej spoločnosti a ministerstvo školstva

prijalo koncepciu rozvoja práce s mládežou na roky 2016 – 2018. Záväzok teda výrazne nezmení súčasný stav.

Napriek tomu, že občianska spoločnosť vyhodnotila niektoré z predchádzajúcich participatívnych procesov pozitívne, v poslednej implementačnej správe sa skonštatovalo,⁶ že rozsah a kvalita participatívnych procesov medzi jednotlivými orgánmi štátnej správy sa líši. Niektoré orgány štátnej správy vedú odborné konzultácie, ktoré sú otvorené pre kľúčových zainteresovaných aktérov od fázy návrhu politiky až po fázu konečného hodnotenia, zatiaľ čo iné procesy sú nastavené tak, že kľúčovým aktérom znemožňujú participáciu. Napríklad materiály dokumentujúce participatívnosť tvorby obrannej stratégie nie sú verejne k dispozícii. Napriek prísľubom predošlej vlády nie je zrejmé, kto sa do procesu tvorby zapojil. Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu požiadala o tieto materiály,⁷ no neúspešne. Dosah tohto záväzku by bolo možné určiť podľa toho, ktoré ministerstvá alebo iné ústredné orgány štátnej správy sú do neho zapojené a ktoré politiky budú vytvorené participatívne, za účasti zástupcov občianskej spoločnosti. Vzhľadom na to, že pôvodne vybrané ministerstvá už majú predchádzajúce skúsenosti s vedením participatívnych procesov, je možné dosah tohto záväzku vyhodnotiť ako nízky.

Predchádzajúce správy Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu⁸ skonštatovali, že tak zástupcovia štátnej správy, ako aj občianskej spoločnosti považujú workshopy a školenia o participatívnej tvorbe verejných politik za veľmi užitočné. Zástupkyňa občianskej spoločnosti,⁹ ktorá poskytla rozhovor na účely tejto správy, uviedla, že kvalitný vzdelávací program by mohol zlepšiť kvalitu participatívnych procesov a zmeniť postoje orgánov štátnej správy smerom k väčšej podpore účasti verejnosti. Možný dosah tohto záväzku však závisí aj od počtu vyškolených štátnych zamestnancov a ich pozície, ako aj od inovatívneho programu v porovnaní s tými, ktoré boli realizované v minulosti. V tomto smere je znenie záväzku nejasné.

¹ ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2020 – 2021, <https://bit.ly/3bhUmmu>

² ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike, <https://bit.ly/3bDhQT9> a ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike 2015, <http://bit.ly/2RevqCc> (pozri záväzky č. 22, 24 a 26) a ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2017 – 2019, <https://bit.ly/3fBDqj2> (pozri záväzky č. 43, 45 a 47).

³ Úrad vlády SR, Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2020 – 2024, <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24756/1>

⁴ Ibid, pozri stranu č. 17, <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24756/1>

⁵ Ibid

⁶ Mária Žuffová, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – správa o implementácii akčného plánu 2017 – 2019, <https://bit.ly/3ciCF6d>

⁷ E-mail poslaný ministerstvu obrany výskumníčkou Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu, 10. október 2019 (k dispozícii na požiadanie).

⁸ Mária Žuffová, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – správa o implementácii akčného plánu 2017 – 2019, <https://bit.ly/3ciCF6d>

⁹ Rozhovor s Karolínou Mikovou, PDCS, 5. máj 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje

8. Upravenie správy o účasti verejnosti na tvorbe právnych predpisov

Hlavný cieľ

„Upraviť správu o účasti verejnosti na tvorbe právnych predpisov.“¹

Míľnik

I. *Participatívnym spôsobom upraviť formalizované vzory správy o účasti verejnosti na tvorbe právnych predpisov a výsledný návrh predložiť na rokovanie vlády SR.*

Redakčná poznámka: Úplné znenie tohto záväzku nájdete v slovenskom akčnom pláne na <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovakia-action-plan-2019-2021/>.

Zhodnotenie v správe o príprave a tvorbe akčného plánu	
Overiteľný:	Áno
Relevantný:	Áno Občianska participácia
Možný dosah:	Nízky

Analýza záväzku

Záväzok upraviť správu o účasti verejnosti na tvorbe právnych predpisov je síce nový, ale vychádza z predchádzajúcich snáh Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti v oblasti participácie. Jeho hlavným cieľom je zmeniť a doplniť šablóny, ktoré orgány štátnej správy používajú v legislatívnych procesoch na zdokumentovanie účasti verejnosti. Znenie míľnika špecifikuje, že zmeny šablón by mali byť vyústením participatívnych procesov.

Záväzok je dôležitý pre hodnotu občianskej participácie, keďže pri zmene šablón sa bude brať do úvahy spätná väzba od organizácií občianskej spoločnosti. Ministerstvá a orgány štátnej správy zverejňujú správy o účasti verejnosti (informujúce o tom, ako sa verejnosť podieľala na príprave právnych predpisov²) na právnom a informačnom portáli Slov-lex spolu s ďalšími materiálmi potrebnými na začatie legislatívnych procesov. Záväzok by mohol zjednodušiť porovnanie, v akom rozsahu jednotlivé orgány štátnej správy zapájajú verejnosť do legislatívnych procesov.

Hoci šablóny, ktoré dnes štátna správa používa, boli vo všeobecnosti dobre prijaté,³ čelili aj kritike. Zástupcovia občianskej spoločnosti kritizovali absenciu externého hodnotenia, formát odpovedí áno – nie na otázky a aj to, že ich užitočnosť a informačná hodnota je plne závislá od spôsobu ich použitia štátnou správou.⁴ Legislatívne pravidlá vlády,⁵ ktoré zaviedli zverejňovanie správ o účasti verejnosti, obsahujú štyri šablóny správ v závislosti od miery zapojenia verejnosti (informovanie, zapájanie, spolupráca a účasť na rozhodovaní). Šablóny boli navrhnuté tak, aby pokrývali všetky fázy legislatívneho procesu – prípravu, informovanie a zapájanie verejnosti, ako aj hodnotenie celého procesu. Šablóny predstavujú *checklisty* (kontrolné zoznamy 14 až 33 zatvorených otázok áno – nie o charaktere legislatívnych procesov, ktoré majú orgány štátnej správy zodpovedať). Pýtajú sa napríklad na vhodnosť komunikačných nástrojov použitých na informovanie verejnosti. Orgány štátnej správy by mali v ideálnom prípade poskytnúť aj ďalšie doplňujúce informácie, niektoré tak však nerobia.⁶

Spôsob a frekvencia (ne)využívania súčasných šablón je najväčšou výzvou, na ktorú sa tento záväzok snaží reagovať. Zástupca občianskej spoločnosti pre predchádzajúcu správu Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu uviedol,⁷ že v súčasnom stave môžu šablóny dokonca zvýšiť administratívnu záťaž pre zamestnancov štátnej správy, a tí sa preto rozhodnú použiť svoje vlastné správy. V niektorých prípadoch boli tieto správy informačne bohatšie ako vyplnené šablóny, pretože zapojenie verejnosti opisovali podrobnejšie. Napríklad na otázku kladenú v šablóne, či boli identifikovaní a zapojení kľúčoví aktéri občianskej spoločnosti, sa dá odpovedať len áno alebo nie. Orgány štátnej správy,⁸ ktoré použili svoje vlastné správy, často pridali aj zoznam týchto aktérov. Správa ÚSVROS z roku 2017⁹ skonštatovala, že

hoci sa používanie šablón oproti roku 2016 mierne zvýšilo, orgány štátnej správy stále uprednostňovali vlastné správy o účasti verejnosti pred používaním oficiálnych šablón.

Okrem toho, ako správne zdôrazňuje nový akčný plán,¹⁰ v súčasnosti nie je možné na niektoré otázky v šablónach odpovedať v zákonom stanovenej lehote. V akčnom pláne sa navyše uvádza, že zamestnanci štátnej správy, ktorí počas týždňa otvoreného vládnutia diskutovali o užitočnosti správ, uviedli, že „chýba spätná väzba na participatívne procesy vykonané v rámci prípravy návrhov právnych predpisov“. Spätná väzba od občianskej spoločnosti pomáha štátnym zamestnancom zlepšovať budúce participatívne procesy. Rovnako dôležitá je však aj spätná väzba orgánov štátnej správy adresovaná verejnosti (občanom, organizáciám občianskej spoločnosti a ostatným zainteresovaným stranám) o tom, ako boli ich pripomienky zapracované. ÚSVROS by mal tento aspekt zahrnúť do diskusií o tom, ako by mali nové správy vyzerat'. Zástupcovia občianskej spoločnosti vnímajú pozitívne, že záväzok reaguje na spomínané problémy.¹¹ Jeho možný dosah je však napriek tomu pomerne nízky, keďže nie je jasné, nakoľko splnenie záväzkulepší prístup k informáciám, prispeje k zverejňovaniu nových informácií alebo vytvorí nové príležitosti pre občiansku participáciu. ÚSVROS¹² potvrdil, že osobitná pracovná skupina pozostávajúca zo zástupcov štátnej správy, občianskej spoločnosti a akademickej obce sa venuje tomu, ako by mali nové šablóny vyzerat'. Via Iuris, významná organizácia občianskej spoločnosti, je členom pracovnej skupiny a bola pozvaná vyjadriť sa k prebiehajúcim procesom. Možný dosah tohto záväzku je obmedzený aj preto, lebo nereaguje na problémy, na ktoré poukázali zainteresovaní aktéri v predchádzajúcich správach Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu, najmä na absenciu dohľadu nad sebahodnotením orgánov štátnej správy¹³ a chýbajúcu spätnú väzbu od tých, ktorí sa zúčastnili na participatívnych procesoch.

¹ ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2020 – 2021, <https://bit.ly/3bhUmmu>

² Ibid

³ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015, <http://bit.ly/2EzH4Ws> (v anglickom aj slovenskom jazyku)

⁴ Rozhovor s Veronikou Prachárovou, Inštitút SGI, 28. máj 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁵ Úrad vlády SR, uznesenie vlády č. 164/2016 o návrhu Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky (4. máj 2016), <https://bit.ly/2VLMRyO>

⁶ Pre ilustráciu pozri správu o účasti verejnosti vydanú ministerstvom životného prostredia, ktorá dokumentuje jeden z jej legislatívnych procesov, v ktorom neboli poskytnuté žiadne ďalšie informácie, <https://bit.ly/2TM6zJ7>

⁷ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – správa o príprave a tvorbe akčného plánu na roky 2017–2019, <https://bit.ly/3fgOECw>

⁸ Príkladom orgánu štátnej správy, ktorý použil svoju vlastnú správu namiesto oficiálnej šablóny a zároveň poskytol podrobnejšie informácie o procesoch, je správa o účasti verejnosti vypracovaná ministerstvom financií v prípade zákona o hazardných hrách. Viac informácií nájdete na <https://bit.ly/2TLkvmD>

⁹ ÚSVROS, Analýza zverejňovania správ o účasti verejnosti a predbežných informácií za rok 2016, <http://bit.ly/323f2tQ> a Analýza zverejňovania správ o účasti verejnosti a predbežných informácií za rok 2017, <http://bit.ly/2lAs3Dq>

¹⁰ ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2020 – 2021, <https://bit.ly/3bhUmmu>

¹¹ Rozhovor s Karolínou Mikovou, PDCS, 5. máj 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje

¹² Rozhovor s Luciou Lacika a Skarlet Ondrejčákovou, ÚSVROS, 11. marec 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje

¹³ Ibid, pozri Fokusovú skupinu č. 2 k participatívnej tvorbe verejných politík, Bratislava, 29. júna 2016, <http://bit.ly/2EzH4Ws> a referenciu na rozhovor s Karolínou Mikovou

9. Podpora občianskej spoločnosti a medzisektorových partnerstiev v programovom období EŠIF na roky 2021 – 2027

Hlavný cieľ

„V programovom období Európskych štrukturálnych a investičných fondov 2021 – 2027 vytvoriť priestor pre rozvoj občianskej spoločnosti a funkčných medzisektorových partnerstiev posilňujúcich otvorené vládnutie na všetkých úrovniach verejnej správy.“¹

Míľniky

1. Zapojiť všetkých partnerov v zmysle Európskeho kódexu pre partnerstvo (Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 240/2014) do procesu programovania fondov politiky súdržnosti EÚ na obdobie 2021 – 2027.
2. Koordinovať a podporovať prípravu podkladov pre Partnerskú dohodu 2021 – 2027 zo strany mimovládnych neziskových organizácií a presadzovať ich zohľadnenie v relevantných dokumentoch.
3. Podporovať zvyšovanie povedomia o pridanej hodnote medzisektorových partnerstiev na strane verejnej správy.
4. Presadzovať v rámci cieľa 5 („Európa bližšie k občanom“) v novom programovom období Európskych štrukturálnych a investičných fondov budovanie medzisektorových partnerstiev so zapojením zástupcov mimovládnych neziskových organizácií a občianskej spoločnosti.

Redakčná poznámka: Úplné znenie tohto záväzku nájdete v slovenskom akčnom pláne na <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovakia-action-plan-2019-2021/>.

Zhodnotenie v správe o príprave a tvorbe akčného plánu	
Overiteľný:	Áno
Relevantný:	Áno Občianska participácia
Možný dosah:	Nízky

Analýza záväzku

Tento záväzok zameraný na medzisektorové partnerstvá v súvislosti s programovým obdobím európskych štrukturálnych a investičných fondov (ďalej ako EŠIF) je v akčnom pláne spomenutý prvýkrát. Jeho cieľom je vytvoriť priaznivé podmienky pre občiansku participáciu v nadchádzajúcom období EŠIF na roky 2021 – 2027² a podporovať spoluprácu občianskej spoločnosti a vlády vo všetkých jeho fázach, počnúc participatívnou tvorbou Partnerskej dohody. Slovensko má od svojho vstupu do Európskej únie (ďalej ako EÚ) v roku 2004 možnosť čerpať prostriedky z EŠIF. V súčasnosti benefituje už z tretieho programového obdobia EŠIF na roky 2014 – 2020, počas ktorého získalo 15,3 miliardy EUR. Zahraničné transfery EÚ predstavovali 10,6 % (1,7 mld. EUR) príjmov v štátnom rozpočte na rok 2020 (15,8 mld. EUR).³

K splneniu záväzku by došlo aj mimo Iniciatívy, ako to potvrdil zástupca Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.⁴ Keďže Partnerská dohoda zdieľa hodnoty Iniciatívy, ÚSVROS túto príležitosť využil a zahrnul prípravu ďalšieho programového obdobia EŠIF do akčného plánu.

Záväzok je relevantný najmä pre občiansku participáciu, pretože organizácie občianskej spoločnosti sú prizvané k spolupráci na tvorbe a implementácii programového obdobia EŠIF.

Prvé tri míľniky tohto záväzku sa venujú otázkam občianskej participácie, zvyšovaniu povedomia o procesoch programového obdobia a tvorbe Partnerskej dohody s orgánmi štátnej správy. Podľa nariadení EÚ⁵ sú vlády členských štátov povinné zabezpečiť úzku spoluprácu medzi štátnou správou a občianskou spoločnosťou na národnej a miestnej úrovni vo všetkých fázach programového obdobia

EŠIF. Vlády musia okrem toho zabezpečiť, aby boli všetci zainteresovaní aktéri vybraní v otvorenom výberovom konaní.⁶ V nariadeniach je kladený dôraz aj na včasné a presné zdieľanie informácií. Centrálné koordinačné orgány vo všetkých členských štátoch sú povinné zriadiť monitorovacie výbory s viacerými zúčastnenými stranami. Ich úlohou je podporovať najmä *vlastníctvo* tvorby a implementácie programového obdobia a dohliadať na to, ako sú fondy spravované. Na Slovensku je centrálnym koordinačným orgánom týchto fondov Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu.

Výskum zaoberajúci sa činnosťou monitorovacích výborov EŠIF na Slovensku⁷ skonštatoval, že v predchádzajúcom programovom období EŠIF na roky 2007 – 2013 bola medzisektorová spolupráca nedostatočná. Batory a Cartwright zistili⁸, že miera participácie organizácií občianskej spoločnosti v monitorovacích výboroch bola sporná a nespĺnila očakávania. Mnohé výbory fungovali príliš formalisticky a priestor na skutočnú deliberáciu bol obmedzený. Schôdze výborov sa konali zriedka, diskusie boli dôverné a prístup k informáciám pre nečlenov bol prísne obmedzený.⁹ Niektoré organizácie, ktoré zastupovali občiansku spoločnosť, boli v skutočnosti orgány štátnej správy alebo kvázi verejné inštitúcie.¹⁰ Výberové konania do monitorovacích výborov neboli transparentné a vládna kontrola nominácií zástupcov organizácií občianskej spoločnosti bola silná.

Zástupca ÚSVROS¹¹ napriek niekoľkým pretrvávajúcim problémom uviedol, že medzisektorová spolupráca sa od programového obdobia EŠIF na roky 2007 – 2013 zlepšila a monitorovacie výbory sa ukázali ako platformy užitočné na výmenu poznatkov.¹² Ľudské zdroje organizácií občianskej spoločnosti sú však obmedzené, takže túto príležitosť nemôžu naplno využívať.¹³ Závazok sa snaží na túto výzvu reagovať „vytvorením priestoru na financovanie projektov organizácií občianskej spoločnosti“¹⁴ a ich spoluprácou s ostatnými partnermi. V roku 2014 Rada vlády SR pre mimovládne neziskové organizácie zorganizovala prvé formálne výberové konania zástupcov občianskej spoločnosti v monitorovacích výboroch EŠIF.¹⁵ Napriek tomu, že na nominovanie bolo vyčlenených iba päť dní, v súčasnom programovom období EŠIF na roky 2014 – 2020 je v rôznych monitorovacích výboroch až 41 zástupcov občianskej spoločnosti,¹⁶ Centrálny koordinačný orgán¹⁷ komunikuje so zástupcami občianskej spoločnosti aj mimo monitorovacích výborov, neformálne komunikuje napríklad aj s organizáciami, ktoré v nich nie sú zastúpené.

Míľniky týkajúce sa kolaboratívnej tvorby Partnerskej dohody a zvyšovania povedomia o medzisektorových partnerstvách by mohli pomôcť vyriešiť slabú inštitucionálnu podporu pre spoluprácu medzi občianskou spoločnosťou a vládou v programovom období EŠIF na roky 2014 – 2020. Napríklad niektoré výzvy neumožnili príjemcom (ako sú miestne samosprávy) využiť svoj rozpočet pre projektových partnerov z iných sektorov (ako je občianska spoločnosť).¹⁸ Možnosť zúčastniť sa na niektorých výzvach bola súčasne podmienená požiadavkou, aby mal žiadateľ partnera z iného sektora.

V súčasnej podobe bude mať záväzok pravdepodobne nízky dosah, no ak bude plne implementovaný a Partnerská dohoda bude vypracovaná participatívne, môže vzhľadom na rozsah programových období EŠIF posilniť občiansku participáciu na programovaní, implementácii a monitorovaní fondov. Rovnako môže prispieť k vytvoreniu nových partnerstiev medzi organizáciami občianskej spoločnosti a štátnou správou a samosprávou. Oslovená zástupkyňa občianskej spoločnosti¹⁹ uviedla, že hlavný problém, ktorého odstránenie by výrazne prispelo k podpore občianskej spoločnosti, je administratívne zaťaženie organizácií občianskej spoločnosti a štátnej správy. V súčasnosti je podľa nej veľké a môže mať pre organizácie občianskej spoločnosti vážne ekonomické dôsledky.

¹ ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2020 – 2021, <https://bit.ly/3bhUmmu>

² Európska komisia, Európske štrukturálne a investičné fondy, <https://bit.ly/3eQQqLE>. Fondov je dokopy päť: Európsky fond regionálneho rozvoja (EFRR), Európsky sociálny fond (ESF), Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka (EPFRV), Európsky fond pre námorníctvo a rybníctvo (EFNR) a Kohézny fond (KF), ktorého je Slovensko prijímateľom. Kohézná politika EÚ je hlavnou investičnou politikou, ktorá zabezpečuje redistribúciu prostriedkov členským krajinám EÚ s hrubým domácim príjmom nižším ako je 90 % priemeru EÚ.

³ Ministerstvo financií, <https://bit.ly/2XhDI7m>

⁴ Rozhovor s Miroslavom Mojžišom, ÚSVROS, 19. marec 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁵ Úradný vestník Európskej únie, Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1303/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa stanovujú spoločné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde, Európskom poľnohospodárskom fonde pre rozvoj vidieka a Európskom námornom a rybárskom fonde a ktorým sa stanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde, Kohéznom fonde a Európskom

námornom a rybárskom fonde, a ktorým sa zrušuje nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006, <https://bit.ly/3eHiHEf> a Úradný vestník Európskej únie, Delegované nariadenie Komisie (EÚ) č. 240/2014 zo 7. januára 2014 o európskom kódexe správania pre partnerstvo v rámci európskych štrukturálnych a investičných fondov, <https://bit.ly/2RZUT4J>

⁶ Ibid

⁷ Petsinis, Vassilis (2014), *The Management and Distribution of the Structural Funds in Slovakia: A Critical Enquiry*. European Structural and Investment Funds Journal, 4, 341 – 352 a Batory, Agnes and Andrew Cartwright (2011), *Re-visiting the partnership principle in cohesion policy: The role of civil society organizations in Structural Funds monitoring*, Journal of Common Market Studies, 49 (4), 697 – 717 (v anglickom jazyku)

⁸ Batory, Agnes and Cartwright, Andrew (2011), *Re-visiting the partnership principle in cohesion policy: The role of civil society organizations in Structural Funds monitoring*, Journal of Common Market Studies, 49 (4), 697 – 717 (v anglickom jazyku)

⁹ Ibid

¹⁰ Autori poskytli ako príklad Slovenskú rektorskú konferenciu a Národný ústav vzdelávania.

¹¹ Rozhovor s Miroslavom Mojžišom, ÚSVROS, 19. marec 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹² Batory, Agnes and Cartwright, Andrew (2011), *Re-visiting the partnership principle in cohesion policy: The role of civil society organizations in Structural Funds monitoring*, Journal of Common Market Studies, 49 (4), 697 – 717 (v anglickom jazyku)

¹³ Miroslav Mojžiš uviedol, že členstvo v monitorovacích výboroch nie je platené. V minulosti však skúšobne zaviedli odmeny za účasť, no tie nevedli k väčšiemu zapojeniu organizácií občianskej spoločnosti.

¹⁴ ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2020 – 2021, <https://bit.ly/3bhUmmu>

¹⁵ ÚSVROS, Zástupcovia MNO v monitorovacích výboroch EŠIF, <https://bit.ly/2xGpSfp>

¹⁶ ÚSVROS, Zástupcovia MNO v monitorovacích výboroch, <https://bit.ly/3bvyAvy>

¹⁷ Centrálnym koordinačným orgánom je Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, <https://www.vicempremier.gov.sk/index.html>

¹⁸ Rozhovor s Miroslavom Mojžišom, ÚSVROS, 19. marec 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹⁹ Rozhovor s Veronikou Prachárovou, Inštitút SGI, 28. máj 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

10. Rozšírenie zverejňovania legislatívnych a nelegislatívnych materiálov na portáli Slov-Lex

Hlavný cieľ

„Rozšíriť zverejňovanie legislatívnych a nelegislatívnych materiálov na portáli Slov-Lex.“¹

Mílniky

1. Zverejňovať vybrané vykonávacie predpisy a vnútorné organizačno-riadiace akty ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy na právnom a informačnom portáli Slov-Lex.
2. Vytvoriť podmienky na zverejňovanie všeobecne záväzných nariadení samosprávnych krajov, miest a obcí SR na právnom a informačnom portáli Slov-Lex.

Redakčná poznámka: Úplné znenie tohto záväzku nájdete v slovenskom akčnom pláne na <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovakia-action-plan-2019-2021/>.

Zhodnotenie v správe o príprave a tvorbe akčného plánu	
Overiteľný:	Áno
Relevantný:	Áno Prístup k informáciám
Možný dosah:	Nízky

Analýza záväzku

Zatiaľ čo záväzky týkajúce sa právneho a informačného portálu Slov-lex sa objavili aj v predchádzajúcich akčných plánoch, záväzok č. 10 o rozšírení zverejňovania legislatívnych a nelegislatívnych materiálov na portáli je nový. Jeho hlavným cieľom je zlepšiť prístup k vykonávacím predpisom, interným predpisom a k vnútorným organizačno-riadiacim aktom na úrovni národných a miestnych samospráv.

Právny a informačný portál Slov-lex zverejňuje súdne rozhodnutia najvyššieho súdu, všeobecných súdov,² Európskeho súdu pre ľudské práva a Súdneho dvora EÚ, všetky národné právne predpisy v slovenskom jazyku a niektoré právne predpisy v jazykoch významných etnických menšín žijúcich na Slovensku,³ právne predpisy EÚ⁴ a informácie o legislatívnych procesoch vrátane predbežných informácií⁵ opísaných v tejto správe v záväzku č. 8.

Rozšírenie rozsahu materiálov publikovaných na Slov-lex je dôležité opatrenie relevantné pre hodnoty Iniciatívy, konkrétne pre prístup k informáciám. Jednoduchý prístup verejnosti k právnym predpisom, informáciám o prebiehajúcich legislatívnych procesoch a o zúčastnených stranách je nevyhnutný na zvyšovanie kvality demokracie, politickej zodpovednosti a občianskej participácie. Prvý mílnik, ktorým je zverejňovanie vybraných vykonávacích predpisov a vnútorných organizačno-riadiacich aktov ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, by mohol zvýšiť prístup k informáciám a poskytnúť verejnosti lepší prehľad o vnútornom riadení štátnej správy. Zástupkyňa občianskej spoločnosti⁶ uviedla, že ide o dôležité opatrenie, ktoré by mohlo uľahčiť prácu organizácií, ktoré plnia funkciu strážneho psa, pretože mnohé z uvedených dokumentov sú v súčasnosti prístupné len cez infožiadosti. Väčšina orgánov štátnej správy tieto legislatívne a nelegislatívne materiály aktívne neuverejňuje, hoci je to technicky možné. Slov-lex už obsahuje sekciu,⁷ v ktorej by tieto materiály mohli byť uverejňované. Implementácia tohto záväzku síce umožňuje prístup k informáciám, ktoré predtým neboli k dispozícii, no jeho možný dosah zostáva nízky, lebo akčný plán uvádza, že zverejňovanie sa uplatní iba na nariadenia a akty vydané po schválení akčného plánu. Orgány štátnej správy, ktoré chcú zabrániť zverejneniu svojich predpisov a aktov budú teda motivované meniť a dopĺňať predpisy a akty prijaté pred schválením akčného plánu namiesto vydávania nových. Aby mohol mať tento záväzok významnejší dosah, treba odstrániť nedostatky tohto typu.

Cieľom druhého míľníka je zlepšovať prístup k informáciám na úrovni miestnej samosprávy. Regionálne a miestne samosprávy sú už v súčasnosti povinné zverejňovať svoje všeobecne záväzné nariadenia (ďalej ako VZN). Môžu tak urobiť na svojich weboch alebo na verejne prístupných úradných tabuliach.⁸ Zorientovať sa však na jednotlivých weboch ôsmich vyšších územných celkov a takmer 3 000 obcí môže byť náročná úloha. V tejto súvislosti preto záväzok zabezpečiť, aby Slov-lex slúžil ako spoločná platforma pre predpisy regionálnej a miestnej samosprávy, predstavuje pozitívny vývoj, ktorý môže prispieť k zlepšeniu prístupu k informáciám. Zástupkyňa občianskej spoločnosti⁹ uviedla, že tento záväzok by mohol byť prínosom pre malé obce, ktoré majú obmedzené kapacity prichádzať s vlastnými technickými riešeniami. Slov-lex by však mal samosprávam poskytnúť jasné a jednoduché pokyny o tom, ako VZN v portáli nahrávať a zverejňovať.

Tieto zlepšenia je možné dosiahnuť s relatívne nízkymi nákladmi. Technické riešenie pre prvý míľnik je už v súčasnosti k dispozícii a jeho implementácia si vyžaduje len menšie úpravy portálu Slov-lex¹⁰.

¹ ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2020 – 2021, <https://bit.ly/3bhUmmu>

² Súdne rozhodnutia všeobecných súdov sú dostupné na <https://www.slov-lex.sk/vseobecne-sudy-sr>

³ Všetky národné právne predpisy sú dostupné na <https://www.slov-lex.sk/vyhľadavanie-pravnych-predpisov>

⁴ Právne predpisy EÚ sú dostupné na <https://www.slov-lex.sk/vyhľadavanie-v-prave-eu>

⁵ Predbežná informácia by mala obsahovať informácie o zámere navrhovaného právneho predpisu, prehľad súčasného stavu a spôsoboch, ako sa verejnosť môže zapojiť do legislatívneho procesu a predpokladané termíny, v ktorých bude prebiehať pripomienkové konanie. Je dostupná na <https://www.slov-lex.sk/predbezna-informacia>

⁶ Rozhovor s Veronikou Prachárovou, Inštitút SGI, 28. máj 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

⁷ Pozri <https://www.slov-lex.sk/vykonavacie-predpisy>

⁸ Napríklad, hlavné mesto Bratislava zverejňuje VZN na <https://bratislava.sk/sk/legislativa-mesta>

⁹ Rozhovor s Veronikou Prachárovou, Inštitút SGI, 28. máj 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹⁰ Rozhovor s Luciou Lacika, ÚSVROS, 28. apríl 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

1.1. Monitorovanie implementácie súčasného akčného plánu a tvorba nového

Hlavný cieľ

„Monitorovať plnenie Akčného plánu OGP 2020 – 2021 a participatívnym spôsobom pripraviť nový Akčný plán OGP na nasledujúce obdobie.“¹

Míľniky

1. *Koordinovať pracovnú skupinu k implementácii Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2020 – 2021, členmi ktorej budú zástupcovia jednotlivých ministerstiev a ostatných ÚOŠS, a pravidelne informovať o jej činnosti.*
2. *Vypracovať a predložiť na rokovanie vlády SR Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na nasledujúce obdobie.*

Redakčná poznámka: Úplné znenie tohto záväzku nájdete v slovenskom akčnom pláne na <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovakia-action-plan-2019-2021/>.

Zhodnotenie v správe o príprave a tvorbe akčného plánu	
Overiteľný:	Áno
Relevantný:	Áno Prístup k informáciám, občianska participácia
Možný dosah:	Žiadny

Analýza záväzku

Tento záväzok týkajúci sa monitorovania implementácie súčasného akčného plánu a návrhu nového akčného plánu figuruje v akčných plánoch od druhého akčného plánu² a sám osebe neprináša zmenu. Jeho cieľom je zabezpečiť, aby Slovensko vypracovalo návrh akčného plánu Iniciatívy a implementovalo ho.

V nadväznosti na predchádzajúce odporúčania Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu³ týkajúce sa posilnenia medzirezortnej a vnútrorezortnej spolupráce bola v máji 2017 zriadená pracovná skupina na implementáciu akčných plánov, ktorú koordinuje Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. Pozostáva zo zástupcov všetkých ministerstiev a 11 ďalších ústredných orgánov štátnej správy zodpovedných za plnenie záväzkov Iniciatívy. Ich zoznam je verejne dostupný a je aktualizovaný najmenej raz počas implementačného obdobia. Posledná verzia zoznamu⁴ bola uverejnená po parlamentných voľbách v roku 2020. Implementačná pracovná skupina sa stretáva raz alebo dvakrát do roka, aby prediskutovala pokrok v jednotlivých záväzkoch a potreby orgánov štátnej správy na dosiahnutie zlepšenia. V predchádzajúcich správach Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu⁵ sa uvádza, že stretnutia sú užitočné pre dosiahnutie „výsledkov pri plnení záväzkov“⁶.

Vypracovanie nového akčného plánu a jeho predloženie na rokovanie vlády je súčasťou akčných plánov ako samostatný záväzok od roku 2015 aj napriek tomu, že to nie je postup odporúčaný Iniciatívou. Predloženie nových akčných plánov do konca implementačného obdobia sa od vlád členských štátov Iniciatívy očakáva bez ohľadu na to, či sa k tomu zaviazali vo svojich akčných plánoch.⁷ Tento míľnik práve preto predstavuje aktivitu, ku ktorej by došlo bez ohľadu na to, či je alebo nie je ukotvená v akčnom pláne. Záväzky súvisiace s procesmi Iniciatívy zvyčajne nie sú súčasťou akčných plánov. Ich zakomponovanie do akčných plánov sa na Slovensku síce dlhodobo ukazuje ako užitočné, pretože akčné plány sú právne záväzné dokumenty na úrovni vlády a zabezpečujú implementáciu záväzkov,⁸ nejde však o odporúčaný postup.

Milníky sú relevantné pre hodnoty Iniciatívy, konkrétne pre prístup k informáciám a pre občiansku participáciu. Nie je však jasné, ako ich budú podporovať v porovnaní s tým, čo sa dosiahlo v predchádzajúcom akčnom pláne, keďže neprinášajú nijakú zmenu. ÚSVROS vypracoval akčné plány (vrátane súčasného) otvoreným a inkluzívnym spôsobom. O tvorbe akčného plánu pravidelne informoval na svojom webe,⁹ v sociálnych médiách¹⁰ a prostredníctvom newslettera. Okrem toho zorganizoval niekoľko podujatí, napríklad týždeň otvoreného vládnutia (*Open Government Week*), aby získal spätnú väzbu od občianskej spoločnosti a podporil výmenu ideí a spoluprácu medzi štátnou správou a občianskou spoločnosťou.

Napriek silnej politickej podpore¹¹ a prípravám, ktoré prebehli v participatívnom duchu,¹² bol týždeň otvoreného vládnutia odložený¹³ v dôsledku pandémie COVID-19. ÚSVROS pripravil niekoľko online webinárov, aby zabezpečil pokračovanie diskusie s občianskou spoločnosťou. Závazok – tak, ako je uvedený v akčnom pláne –, treba vnímať pozitívne, no nemá potenciál posilniť prístup k informáciám ani občiansku participáciu nad rámec súčasného stavu.

Ak chce ÚSVROS posilniť vplyv tohto záväzku a dosiahnuť lepšie výsledky, mal by zväziť sformalizovanie spoločenstva zainteresovaných aktérov. Zatiaľ čo v súčasnosti existuje niekoľko tematických pracovných skupín a príležitosti zúčastňovať sa na procesoch iniciatívy sú otvorené pre každého, bolo by prospešné mať jednu platformu s jasným mandátom určujúcim podmienky členstva a štruktúru riadenia, ktorá by bola paritne zastúpená verejnou správou a občianskou spoločnosťou. ÚSVROS by mal okrem toho zväziť aj zapojenie členov z akademickej obce a súkromného sektora, keďže tieto dve skupiny sú dlhodobo slabo zastúpené v procesoch Iniciatívy. V neposlednom rade by mal ÚSVROS zabezpečiť, aby boli v tomto fóre zastúpené aj menšiny, najmä etnické a sexuálne, a aby mali šancu formovať agendu Iniciatívy.

¹ ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2020 – 2021, <https://bit.ly/3bhUmmu>

² ÚSVROS, Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na rok 2015, <https://www.opengovpartnership.org/members/slovak-republic/>

³ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015, <http://bit.ly/2EzH4Ww> (v anglickom aj slovenskom jazyku)

⁴ ÚSVROS, Aktualizovaný zoznam kontaktných osôb Iniciatívy pre otvorené vládnutie počas plnenia Akčného plánu na roky 2020 – 2021, <https://bit.ly/2VHjA73>. Zoznam bol zverejnený 28. februára 2020

⁵ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – správa o príprave a tvorbe akčného plánu na roky 2017 – 2019, <https://bit.ly/3fgOECw>

⁶ Mária Žuffová, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – správa o implementácii akčného plánu 2017 – 2019, <https://bit.ly/3ciCF6d>

⁷ Iniciatíva pre otvorené vládnutie, Pravidlá iniciatívy + Usmernenia pre účastníkov, <https://bit.ly/2ypNwNd> (v anglickom jazyku)

⁸ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, Špeciálna hodnotiacia správa 2014 – 2015, <http://bit.ly/2EzH4Ww>

⁹ Oficiálny web ÚSVROS je <https://www.minv.sk/?ros>

¹⁰ Oficiálna stránka iniciatívy na Facebooku je <http://bit.ly/2B5lrHw>. Oficiálny YouTube kanál ÚSVROS je <http://bit.ly/2BanqeA>, a profil na Trello je dostupný tu <https://bit.ly/2Yj69gG>

¹¹ Rozhovor s Luciou Lacika a Skarlet Ondrejčákovou, ÚSVROS, 11. marec 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹² ÚSVROS, Týždeň otvoreného vládnutia 2020: Staňte sa súčasťou najväčšieho podujatia k otvorenému vládnutiu na Slovensku! <https://bit.ly/3bnw9Lz>

¹³ ÚSVROS, Týždeň otvoreného vládnutia 2020: Aktuálne informácie v kontexte súčasnej situácie, <https://bit.ly/2KJ054>

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 a 2) zhodnotenie reakcie vlády na predchádzajúce kľúčové odporúčania Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu.

5.1 Päť kľúčových odporúčaní Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu

Odporúčania pre proces prípravy ďalšieho akčného plánu	
1	Zriadiť formálne spoločenstvo zainteresovaných aktérov. Vypracovať mandát za účasti zástupcov štátnej správy, občianskej spoločnosti, akademickej obce a súkromného sektora a zverejniť ho.
2	Do pracovných skupín zapojiť vysokopostavených predstaviteľov vlády s rozhodovacími kompetenciami.

Absencia formálneho spoločenstva zainteresovaných aktérov limituje inak otvorený a inkluzívny proces prípravy a tvorby akčných plánov. Znamená tiež, že Slovensko nedodržiava minimálne štandardy participácie a spolupráce stanovené Iniciatívou. Nezávislý hodnotiaci mechanizmus odporúča založiť takéto spoločenstvo na paritnom princípe, tak aby v ňom bola zastúpená štátna správa aj občianska spoločnosť. Jeho štruktúry môže posilniť aj spolupráca mandátu spoločenstva za účasti vlády a občianskej spoločnosti. ÚSVROS sa o zriadenie spoločenstva usiloval aj v predchádzajúcom implementačnom období, z týchto snáh ale neskôr zišlo. Zriadenie spoločenstva nebolo prioritou.¹ Hlavnou výzvou je nastaviť podmienky účasti v spoločenstve tak, aby účasť neobmedzovala kapacity organizácií občianskej spoločnosti. Na strane štátnej správy je tiež dôležité zapojiť štátnych zamestnancov s primeranými právomocami, ktorí sú schopní vnímať otvorené vládnutie v širšom kontexte ako je ich vlastná agenda.²

Doteraz nebol do prípravy a tvorby akčných plánov zapojený žiadny vysokopostavený predstaviteľ vlády, v dôsledku čoho boli niektoré ambiciózne reformy otvoreného vládnutia prijaté mimo Iniciatívy. Príkladom je vytvorenie registra partnerov verejného sektora iniciovaného a vedeného niekdajšou ministerkou spravodlivosti.³ Zapojenie vysokopostavených predstaviteľov vlády by mohlo vytvoriť príležitosť na zviditeľnenie Iniciatívy, ktorá je dnes na Slovensku pomerne neznáma. Aj keď hodnoty Iniciatívy sú relevantné pre prácu mnohých organizácií občianskej spoločnosti, odvolávajú sa na ňu málokedy. Ak by bolo zapojenie sa predstaviteľov vlády do Iniciatívy viditeľnejšie, občianska spoločnosť by o ňu možno prejavila väčší záujem, pretože by požadovala od vlády vyhovenie zodpovednosti za neplnené záväzky.

Odporúčania pre proces tvorby ďalšieho akčného plánu	
1	Posilniť prístup k informáciám úpravami infozákona, zriadením nezávislého orgánu dohľadu nad jeho vykonávaním a zverejňovaním otvorených dát, po ktorých je dopyt.
2	Vypracovať účinné a nestraničné reformy v súdnictve a prokuratúre, ktoré zvýšia transparentnosť a dohľad nad ich činnosťou.
3	Zabezpečiť, aby dáta o konečných užívateľoch výhod zverejnené v registri právnických osôb, podnikateľov a orgánov verejnej moci (RPO) spĺňali najvyššie medzinárodné štandardy, a prepojiť ich s dátami z registra partnerov verejného sektora.

Posilniť prístup k informáciám úpravami infozákona, zriadením nezávislého orgánu dohľadu nad jeho vykonávaním a zverejňovaním otvorených dát, po ktorých je dopyt.

Tento akčný plán má menej záväzkov ako predchádzajúce akčné plány, prináša však nové významné opatrenia, napríklad informovanie o tom, ako orgány štátnej správy plnia úlohy vyplývajúce z uznesení vlády, alebo centralizovaný register s dátami o konečných užívateľoch výhod. Zároveň zachováva kontinuitu, pretože ďalej rozvíja záväzky v oblasti otvorených dát, otvoreného vzdelávania a vedy a participatívnej tvorby politík. Ale ako už bolo uvedené v predchádzajúcich správach, otvorená a participatívna príprava niektorých dôležitých politík bola pozastavená, predovšetkým novela infozákona. Organizácie občianskej spoločnosti dlhodobo zdôrazňujú potrebu zlepšenia a rozšírenia rozsahu práva na prístup k informáciám a aj zriadenia úradu informačného ombudsmana, keďže v súčasnosti neexistuje osobitný dohľad nad vykonávaním infozákona.

Otvorené dáta sú síce súčasťou slovenských akčných plánov od roku 2011, no stále je zverejnených len veľmi málo dát, po ktorých je dopyt. Na dosiahnutie väčšieho úžitku z otvorených dát je potrebný rýchlejší pokrok. V neposlednom rade je dôležité zabezpečiť, aby bol záber záväzku č. 10 o rozšírení zverejňovania legislatívnych a nelegislatívnych materiálov na portáli Slov-Lex veľký a aby zahŕňal aj interné predpisy a akty prijaté pred schválením tohto akčného plánu.

Vypracovať účinné a nestraničné reformy v súdnictve a prokuratúre, ktoré zvýšia transparentnosť a dohľad nad ich činnosťou.

Druhé odporúčanie vyzýva k pokračovaniu začatých protikorupčných snáh. Ako výsledok predchádzajúceho akčného plánu boli v oblasti súdnictva a prokuratúry zavedené dôležité opatrenia, ktoré zvýšili transparentnosť a zlepšili vyvodzovanie zodpovednosti. Vzhľadom na nedávne škandály v súdnictve a prokuratúre je nevyhnutné, aby sa v týchto snahách pokračovalo a aby viedli k prijatiu systematických a udržateľných protikorupčných opatrení, ktoré budú zároveň politicky nestraničné. Napríklad Via Iuris varovala pred nedávnym návrhom, že generálny prokurátor by mohol byť odvolaný len na základe parlamentného hlasovania, bez zohľadnenia rozhodnutia ústavného súdu.⁴

Zabezpečiť, aby dáta o konečných užívateľoch výhod zverejnené v registri právnických osôb, podnikateľov a orgánov verejnej moci (RPO) spĺňali najvyššie medzinárodné štandardy, a prepojiť ich s dátami z registra partnerov verejného sektora.

Ďalším protikorupčným opatrením, ktoré by malo byť zachované a ďalej zlepšované, sa týka otvorených dát a dát o konečných užívateľoch výhod. Slovenská vláda dosiahla veľké úspechy s registrom partnerov verejného sektora, ktorý bol spustený v roku 2017 ako jedna z hlavných reforiem vtedajšej ministerky spravodlivosti Lucie Žitňanskej. Register je dôležitý pre prácu investigatívnych novinárov a občianskej spoločnosti, ktorí dáta už niekoľkokrát použili pri odhaľovaní konfliktov záujmov politikov pri rozhodovaní o verejnom obstarávaní alebo grantoch. Posledné správy v tomto smere však boli zmiešané. Európska komisia slovenskú vládu⁵ formálne vyzvala, aby „oznánila vykonávacie opatrenia týkajúce sa 5. smernice o boji proti praniu špinavých peňazí“. Medzinárodná občianska spoločnosť⁶ kritizovala Slovensko spolu s ďalšími siedmimi členskými štátmi EÚ za pomalý pokrok v tejto oblasti. Záväzok č. 4 v akčnom pláne reaguje na túto kritiku, pretože sa zaväzuje zverejňovať informácie o konečných užívateľoch výhod všetkých právnických osôb registrovaných na Slovensku v RPO, čo je výrazné zlepšenie oproti viac ako 30 000 subjektom zapísaných v registri partnerov verejného sektora. Ak si chce vláda udržať líderstvo v tejto téme, mala by zabezpečiť, aby bol tento záväzok splnený v plnom rozsahu a aby zverejňovanie dát spĺňalo medzinárodné zásady zverejňovania informácií o konečných užívateľoch výhod.⁷ Vzhľadom na to, že občianski aktivisti v oblasti e-governmentu dlhodobo kritizujú duplicitu platforiem, bolo by žiaduce, aby dáta z registra partnerov verejného sektora a RPO boli prepojené.

Posilniť participáciu menšín na tvorbe právnych predpisov, ktoré sa ich dotýkajú, a prijať prierezový prístup k záväzkom Iniciatívy.

V neposlednom rade by sa Iniciatíva na Slovensku mala zamerať aj na posilnenie participácie a spolupráce menšín, najmä etnických a sexuálnych, pri tvorbe právnych predpisov, ktoré ovplyvňujú ich životy. Kancelária verejného ochrancu práv opakovane poukázala⁸ na porušovanie práv rómskej menšiny,

LGBT+ ľudí a práv žien. Pokiaľ ide o tieto témy, nedošlo k žiadnemu podstatnému zlepšeniu a ako uviedla zástupkyňa občianskej spoločnosti,⁹ ÚSVROS by týmto témam mohol venovať väčšiu pozornosť. Poslanci¹⁰ odmietli vziať na vedomie závery správy Kancelárie verejného ochrancu práv, za čo zožali silnú kritiku širšej občianskej spoločnosti.¹¹

Pri tvorbe záväzkov by mal byť navyše zvážený intersekcionalný prístup.¹² Koncept intersekcionality uznáva previazanosť viacerých nerovností, ktoré existujú paralelne a významne ovplyvňujú prežívané skúsenosti. Rod, rasa, sexualita, etnicita, vek a spoločenská trieda na seba navzájom pôsobia a ovplyvňujú, do akej miery môžu ľudia mať úžitok z implementovaných záväzkov Iniciatívy. Pri formulovaní záväzkov by verejnosť nemala byť vnímaná ako monolitická skupina. Napríklad záväzky zlepšujúce prístup k informáciám by mali zohľadňovať, aký budú mať z ich implementácie prospech ženy, príslušníci maďarskej alebo rómskej menšiny, seniori, cudzinci alebo ľudia pochádzajú zo znevýhodneného prostredia. Ak sú dané skupiny aj po implementácii týchto záväzkov naďalej znevýhodňované, vláda by mala zvážiť inkluzívne opatrenia prispôbené ich potrebám. Pandémia COVID-19 zvýraznila štrukturálne nerovnosti na Slovensku a odhalila, že niektoré záväzky nereagujú dostatočne. Napríklad repozitár vzdelávacích zdrojov CÚDEO môže byť užitočným nástrojom v špecifických situáciách, keď dôjde k zatvoreniu škôl a presunu väčšiny vzdelávacích procesov do online prostredia. Analýza Inštitútu vzdelávacej politiky¹³ však odhaduje, že bez internetu môže byť viac ako 32 000 žiakov základných škôl. Prístup na internet má iba 52 % detí zo sociálne slabších domácností a iba 40 % detí z rómskych domácností. Nedávnym príkladom dobrej praxe, ktorý zohľadňoval intersekcionalný prístup, je centrálny štátny web korona.gov.sk, ktorý poskytuje usmernenia týkajúce sa COVID-19 a denné dáta o nových pozitívnych prípadoch a úmrtiach na COVID-19 v slovenskom, maďarskom, rómskom a anglickom jazyku. Dôraz na menšiny je možné zakomponovať do implementácie záväzku č. 7 (pripraviť vzdelávací program na podporu participatívnej tvorby politik) budovaním kapacít menšín, ale aj štátnych zamestnancov, aby boli schopní lepšie vnímať potreby občanov v závislosti od ich demografických ukazovateľov. Podobne aj záväzok č. 9 o podpore zapojenia občianskej spoločnosti v programovom období Európskych štrukturálnych a investičných fondov na roky 2021 – 2027 je príležitosťou na zväzanie, ako by sa menšiny mohli zapájať v rôznych fázach.

5.2 Odpoveď na predchádzajúce kľúčové odporúčania Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu

Predchádzajúce kľúčové odporúčania Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu

Odporúčanie		Zahrnuté pri tvorbe a príprave súčasného akčného plánu?
1	Zriadiť formálne spoločenstvo zainteresovaných aktérov, ktoré bude zahŕňať štátnych úradníkov a zástupcov občianskej spoločnosti.	X
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	Zamerat' sa na zlepšenie kľúčových nástrojov transparentnosti vrátane zlepšenia zákona o slobodnom prístupe k informáciám, ale najmä jeho aplikačnej praxe.	X

Z piatich odporúčaní vláda v novom akčnom pláne reagovala na tri. Nový akčný plán obsahoval menej záväzkov, ktoré však boli cielenejšie a ambicióznejšie. Záväzky boli vytvorené v spolupráci s orgánmi štátnej správy, ktoré sú zodpovedné za ich implementáciu. V predchádzajúcom implementačnom období

nemali niektoré záväzky *vlastníka*, najmä v oblasti otvoreného vzdelávania, čo bránilo ich úspešnej implementácii. Snahy boli rozdrobené a neuspokojivé výsledky naznačili potrebu jednotnejšieho a koordinovanejšieho postupu. Zriadenie Kontaktné kancelárie pre *Open Access* CVTI sa ukázalo ako užitočné opatrenie pre implementáciu záväzkov v oblasti otvorenej vedy. Míľnik záväzku č. 5 o vytvorení obdobnej kancelárie na ministerstve školstva preto pre tému otvoreného vzdelávania predstavuje vítané zlepšenie. Pokiaľ ide o akčný plán v širšom zmysle, snaha posilniť *vlastníctvo* tém záväzkov orgánmi štátnej správy bola prítomná už aj v predchádzajúcom akčnom pláne, keď boli určení štátni zamestnanci zodpovední za implementáciu jednotlivých záväzkov.¹⁴

Nový akčný plán teda zahŕňa novú ambicióznú agendu, ktorá sa usiluje o zlepšovanie prístupu k informáciám a o zvyšovanie politickej zodpovednosti (napr. záväzok č. 1 a 4), ale zároveň vychádza aj z predchádzajúceho úsilia v oblasti otvorených dát, otvoreného vzdelávania a vedy a tvorby participatívnej politiky (napr. záväzok č. 5, 6 a 7). Zachovávanie kontinuity je v súlade s jedným z odporúčaní Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu.

Orgány štátnej správy nereagovali na dve odporúčania – jedno je procedurálne a druhé sa týka reforiem, ktoré neboli dokončené napriek tomu, že boli vypracované otvoreným a participatívnym spôsobom. Predchádzajúca správa o príprave a tvorbe akčného plánu¹⁵ naznačila, že založenie formálneho spoločenstva zainteresovaných aktérov by mohlo procesu Iniciatívy na Slovensku prospieť. V správe sa uvádza, že jeho absencia je na škodu, pretože obmedzuje príležitosti na interakciu medzi štátnou správou a občianskou spoločnosťou. Implementačná pracovná skupina pozostáva iba zo zástupcov štátnej správy. Navyše, hoci je ÚSVROS ako koordinačný orgán iniciatívy na Slovensku otvorený a inkluzívny, podmienky zapájania sa do aktivít Iniciatívy nie sú jasne stanovené. V súčasnosti napríklad neexistuje formálne výberové konanie na členov pracovných skupín. Zástupkyňa ÚSVROS uviedla, že hoci založenie takéhoto spoločenstva nebolo prioritou, úrad túto ideu neopustil. Podporuje ju aj splnomocnenec. Hlavnou výzvou je navrhnuť fungovanie spoločenstva tak, aby malo silné kompetencie. Mali by v ňom byť zastúpení štátni zamestnanci s rozhodovacími právomocami, čo by mohlo pritiahnúť aj pozornosť organizácií občianskej spoločnosti. Zástupkyňa ÚSVROS navyše uviedla, že sa zvažuje zapojenie analytických jednotiek ministerstiev a štátnych zamestnancov, ktorí vnímajú otvorené vládnutie v širšom kontexte.¹⁶

Predchádzajúce správy odporučili pokročiť v kľúčových reformách zameraných na zvyšovanie transparentnosti, akou je napríklad novela infozákona. Po rezignácii ministerky spravodlivosti Lucie Žitňanskej v marci 2018¹⁷ chýbala politická vôľa pokračovať v reforme infozákona. Ministerstvo navyše nemalo kapacitu na to, aby reagovalo na vyše 700 pripomienok¹⁸ prijatých počas medzirezortného pripomienkového konania. Vzhľadom na to, že prístup k informáciám je jednou z deklarovaných priorit novej vlády, ktorá sa dostala aj do programového vyhlásenia vlády 2020 – 2024,¹⁹ možno očakávať, že v tomto volebnom období sa téma infozákona znova otvorí.

¹ Rozhovor s Luciou Lacikou, ÚSVROS, 28. apríl 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

² Ibid

³ Pre detailnejšie informácie pozri kontext opísaný v záväzku č. 4 v tejto správe.

⁴ Via Iuris, Prečo by o návrhu na odvolanie generálneho prokurátora z funkcie nemal rozhodovať len parlament?, 10. júl 2020, <https://bit.ly/3fBpjinN>

⁵ Európska komisia (2020), Februárový súbor prípadov porušenia povinnosti: kľúčové rozhodnutia, <https://bit.ly/3bOCoIc>

⁶ Global Witness, Iba malá časť krajín EÚ splnila kľúčový termín v téme opatrení proti praniu špinavých peňazí, <https://bit.ly/2XhJuAv>

⁷ Skupina lídrov v téme konečných užívateľov výhod, Deklarácia národného záväzku plniť Zásady zverejňovania informácií o konečných užívateľoch výhod, <https://www.openownership.org/uploads/oo-disclosure-principles.pdf> (v anglickom jazyku)

⁸ Kancelária verejného ochrancu práv, Správa o činnosti verejného ochrancu práv za rok 2019, <https://bit.ly/2A3gyTF>

⁹ Rozhovor s Veronikou Prachárovou, Inštitút SGI, 28. máj 2020; pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.

¹⁰ *MPs fail to acknowledge ombudswoman's report. President disagrees with such an approach*, The Slovak Spectator, 14. máj 2020, <https://bit.ly/2ZAlt93> (v anglickom jazyku)

¹¹ Changenet.sk, Občianska výzva parlamentu a vláde SR – STE TU PRE VŠETKÝCH ĽUDÍ, <https://bit.ly/3iczZDA>

¹² Pre viac informácií o koncepte intersektionality pozri Crenshaw (1989, 1991) alebo Yuval-Davis (2015).

¹³ Bednárík, Michaela et al. (2020), Ako v čase krízy zabezpečiť prístup k vzdelávaniu pre všetky deti, Inštitút vzdelávacej politiky, <https://bit.ly/3c67MC8>

¹⁴ ÚSVROS, Stretnutie kontaktných osôb z rezortov k Akčnému plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2020 – 2021, <https://bit.ly/2xXVHo4>

-
- ¹⁵ Mária Žuffová, Iniciatíva pre otvorené vládnutie, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – správa o príprave a tvorbe akčného plánu na roky 2017–2019, <https://bit.ly/3fgOECw>
- ¹⁶ Interview s Luciou Lacikou, ÚSVROS, 28. apríl 2020, pre viac informácií pozri časť VI. Metodika a zdroje.
- ¹⁷ TASR – tlačová agentúra SR, *Žitňanská to Remain MP after Leaving Justice Ministry*, 16. marec 2018, <https://bit.ly/3fh3j8m>
- ¹⁸ Pre viac informácií, pozri napr. diskusiu k záväzku č. 7 tu: Mária Žuffová, Nezávislý hodnotiaci mechanizmus: Slovensko – správa o implementácii akčného plánu 2017 – 2019, <https://bit.ly/3ciCF6d>
- ¹⁹ Úrad vlády SR, Programové vyhlásenie vlády SR na roky 2020 – 2024, <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/24756/1>

VI. Metodika a zdroje

Výskumníci Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu vypracúvajú správy o každej členskej krajine alebo subjekte 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 organizácií občianskej spoločnosti. Správa Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu vychádza z materiálov dostupných v slovenskom repozitári Iniciatívy pre otvorené vládnutie¹ a na internete,² zo zistení vládnych sebahodnotiacich správ a zo správ organizácií občianskej spoločnosti, súkromného sektora alebo medzinárodných organizácií o procesoch a pokroku Iniciatívy.

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 aby 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 aj externému posúdeniu kvality, v rámci ktorého sú vlády a občianska spoločnosť prizvané poskytnúť 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*).³

Rozhovory a postrehy odborníkov a odborníček

Dáta z dotazníkov

Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu zrealizovala dva online prieskumy, ktoré poskytli kvantitatívne a kvalitatívne zistenia v témach otvoreného vzdelávania (záväzok č. 5) a otvorenej vedy (záväzok č. 6).

Prvý dotazník,⁴ adresovaný riaditeľom a učiteľom základných škôl, sa zaoberal záväzkami v oblasti otvoreného vzdelávania, najmä informovanosťou respondentov o CÚDEO, ktorý bol spustený v nadväznosti na predchádzajúci akčný plán. Dotazník sa dopytoval na názory respondentov na kvalitu vzdelávacích materiálov poskytovaných na CÚDEO. Dotazník bol anonymný, aby respondenti mohli vyjadriť svoj názor slobodne. Zároveň ale dostali aj priestor poskytnúť svoje kontaktné údaje pre prípad, že by sa k téme chceli vyjadriť detailnejšie. Dotazník bol distribuovaný raz (bez ďalších pripomienok) do všetkých základných škôl na adresy, ktoré sú verejne dostupné v strojoivo čitateľnom formáte v registri škôl a školských zariadení.⁵ Malá časť e-mailov sa vrátila ako nedoručená. Niektoré e-mailové adresy boli neplatné, čo zároveň poukazuje na potrebu aktualizácie informácií v registri. Dotazník bol otvorený od 4. do 31. marca 2020. Vypĺňať ho začalo 525 respondentov a 314 ho dokončilo. Poskytol užitočné informácie o povedomí o CÚDEO.

Cieľom druhého dotazníka⁶ bolo lepšie porozumieť tomu, aký prístup majú vedci k recenzovaným vedeckým časopisom, aké sú ich názory na otvorenú vedu a aké je ich povedomie o Kontaktnéj kancelárii pre *Open Access*. Dotazník bol zaslaný všetkým ústavom Slovenskej akadémie vied ako kľúčovej výskumnej inštitúcii a katedrám piatich univerzít⁷ v Bratislave, Banskej Bystrici a v Košiciach, aby bola zabezpečená regionálna reprezentácia. Dotazník bol otvorený od 21. do 30. apríla. Stopäťdesiatpäť respondentov ho začalo vyplňať a 109 ho aj dokončilo. Poskytol cenné informácie o povedomí slovenskej vedeckej obce o Kontaktnéj kancelárii pre *Open Access*, a o ich vnímaní otvorenej vedy

a toho, ako by ministerstvo školstva a jeho podriadené organizácie mohli pomôcť vedecko-výskumnej komunite získať prospech z otvorenej vedy.

Oba dotazníky boli navrhnuté tak, aby čo najviac povzbudili respondentov k tomu, aby sa zapojili. Odhadovaný čas potrebný na vyplnenie dotazníka bol asi 5 až 10 minút. Prevládali uzatvorené otázky s možnosťou výberu z viacerých odpovedí. Zodpovedanie všetkých otázok bolo dobrovoľné, čo v praxi znamenalo, že respondenti mohli odoslať dotazník bez toho, aby museli zodpovedať každú jednu otázku. Stručnosť dotazníka ale zároveň znamená, že témy neboli pokryté do hĺbky.

Rozhovory

Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu okrem dotazníkov zrealizovala aj niekoľko online a telefonických rozhovorov, keďže osobné rozhovory neboli z dôvodu šírenia pandémie COVID-19 uskutočniteľné. Nižšie je uvedený zoznam respondentov, ktorí boli ochotní zúčastniť sa na rozhovore. Žiadosti boli zaslané aj ďalším ľuďom mimo tohto zoznamu, tí však neprejavili záujem. Zoznam je usporiadaný chronologicky podľa toho, ako sa rozhovory uskutočnili. Pološtrukturované rozhovory trvali v priemere jednu hodinu. Po každom rozhovore bol respondentom ponúknutý prepis zhrnutia rozhovoru pre potreby ďalšieho objasnenia.

- Ján Gondol', odborník na otvorené vzdelávanie a vedu, 9. marec 2020
- Lucia Lacika, ÚSVROS, 11. marec a 28. apríl 2020
- Miroslav Mojžiš, ÚSVROS, 19. marec 2020
- Skarlet Ondrejčáková, ÚSVROS, 11. marec 2020
- Julián Gerhart, Iniciatíva *zmudri.sk*, 25. marec 2020
- Lukáš Priškin, Iniciatíva *zmudri.sk*, 9. apríl 2020
- Jozef Miškolci, Pedagogická fakulta Univerzity Komenského a Iniciatíva *To dá rozum*, 27. apríl 2020
- Karolína Miková, PDCS, 5. máj 2020
- Veronika Prachárová, Inštitút SGI, 28. máj 2020

Niekoľko odborníkov a odborníčok zo štátnej správy, školstva a organizácií občianskej spoločnosti poskytlo popri online a telefonických rozhovoroch aj ďalšie informácie alebo písomnú spätnú väzbu prostredníctvom e-mailu. V správe boli použité informácie od nasledovných odborníkov a odborníčok:

- Marek Tóth, ZŠ Rozmarínová Komárno, 19. marec a 14. apríl 2020
- Jana Kasáková, CVTI SR, 24. apríl 2020
- Monika Tomeková, Via Iuris, 12. máj 2020

Ako bohatý a užitočný zdroj informácií poslúžili aj nasledovné materiály a platformy:

- Komunitná platforma Slovensko.digital (organizácia občianskej spoločnosti aktívna v oblasti e-governmentu) dostupná na <https://platforma.slovensko.digital/>
- *Odporúčania pre skvalitnenie školstva na Slovensku* od autorov a autoriek projektu MESA10 *To dá rozum*.⁸

Výskumníčka Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu sa okrem toho zúčastnila na nasledujúcich webinároch organizovaných CVTI, organizáciou zodpovednou za implementáciu záväzkov v otvorenej vede, prípadne ich sledovala:

- Manažment vedeckých dát a príklad dobrej praxe na Slovensku: digitálny repozitár Katedry mediamatiky a kultúrneho dedičstva na Žilinskej univerzite, 12. máj 2020⁹
- Otvorené vzdelávacie zdroje, 18. máj 2020¹⁰

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 odborníčok v oblasti 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
- Juanita Olaya

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

¹ Profil ÚSVROS na Trello je dostupný na <https://bit.ly/2Yj69gG>

² Webová stránka ÚSVROS je dostupná na http://www.minv.sk/?ros_ogp

³ *IRM Procedures Manual* (Príručka postupov Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu), Iniciatíva pre otvorené vládnutie, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

⁴ Celé znenie dotazníka pre základné školy o skúsenostiach s CÚDEO je dostupné na požiadanie.

⁵ CVTI, register škôl a školských zariadení, <https://crinfo.iedu.sk/RISPortal/register/>

⁶ Celé znenie dotazníka pre vedcov a vedkyne o záväzkoch iniciatívy v otvorenej vede je dostupné na požiadanie.

⁷ Dotazník bol zaslaný niektorým katedrám Univerzity Komenského a všetkým katedrám Slovenskej technickej univerzity, Univerzity Mateja Bela, Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach a Technickej univerzity v Košiciach. V súčasnosti neexistuje verejne dostupný strojovo čitateľný zoznam vedeckých pracovníkov a pracovníčok vysokých škôl a výskumných centier na Slovensku. Kapacity výskumníčky Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu neumožňovali takýto zoznam vytvoriť, a preto bola zvolená iná metóda výberu výskumnej vzorky. Vzorka bola príležitostná, a preto treba brať do úvahy všetky dôsledky takejto voľby.

⁸ Hall, Renáta et al. (2020), Odporúčania pre skvalitnenie školstva na Slovensku, MESA10, <https://bit.ly/2Y3ETm4>

⁹ CVTI, Webinár *Manažment vedeckých dát a príklad dobrej praxe na Slovensku: digitálny repozitár Katedry mediamatiky a kultúrneho dedičstva na Žilinskej univerzite*, 12. máj 2020, <https://bit.ly/3epeR1B>

¹⁰ CVTI, Webinár *Otvorené vzdelávacie zdroje*, 18. máj 2020, <https://bit.ly/2TMhjaA>

Príloha č. I. Ukazovatele záväzkov

Vlády všetkých členov Iniciatívy pre otvorené vládnutie vypracúvajú akčné plány s konkrétnymi záväzkami na obdobie dvoch rokov, pričom na úvod zakaždým uvedú už existujúce snahy smerujúce k otváraní 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 Kľúčové ukazovatele, ktoré mechanizmus hodnotí, sú zhrnuté nižšie:

- **Overiteľnosť:**
 - Záväzok nie je dostatočne konkrétny, aby sa dal overiť: 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 zlepši kvalitu zverejňovaných informácií?
 - Účasť verejnosti: Vytvorí vláda nové alebo zlepši existujúce príležitosti umožňujúce verejnosti ovplyvňovať rozhodnutia alebo tvorbu politik?
 - Politická zodpovednosť: Vytvorí vláda pre verejnosť nové alebo zlepši existujúce príležitosti požadovať od verejných činiteľov väčšiu zodpovednosť za ich činnosť?
- **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.

Aký záväzok je zameraný na výsledky?

Záväzok zameraný na výsledky má väčší potenciál byť ambiciózny a implementovaný. Takýto záväzok jasne popisuje:

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 vyzerat“.)

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.

¹ „Iniciatíva pre otvorené vládnutie: „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 „IRM Procedures Manual“ (Príručka postupov Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu), Iniciatíva pre otvorené vládnutie, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.