

Nezávislý hodnotící mechanismus (IRM): Česká republika

Přechodná zpráva o výsledcích 2018–2020

Tato zpráva byla připravena ve spolupráci s Alexandrou Dubovou, nezávislou výzkumnicí.

Obsah

I. Úvod	2
II. Provádění akčního plánu	3
2.1. Hlavní zjištění a výsledky	3
2.2. Dopad pandemie COVID-19 na provádění akčního plánu	3
2.3. Předběžné výsledky	5
2.4. Provádění závazků	7
III. Mnohostranné fórum	10
3.1 Proces zahrnující více zúčastněných stran v průběhu provádění akčního plánu	10
3.2 Přehled výkonnosti České republiky v průběhu realizace akčního plánu	12
IV. Metodologie a zdroje	15
Příloha I. Ukazatele IRM	16

I. Úvod

Partnerství pro otevřené vládnutí (Open Government Partnership, OGP) je globální partnerství, které sdružuje osoby usilující o vládní reformy a čelné představitele občanské společnosti za účelem vytvoření akčních plánů, díky nimž se vlády stanou inkluzivnějšími, citlivějšími a odpovědnějšími. Závazky stanovené v akčních plánech mohou navazovat na stávající úsilí, určovat nové kroky směrem k dokončení probíhajících reforem nebo iniciovat činnost ve zcela nových oblastech. Nezávislý hodnotící mechanismus (Independent Reporting Mechanism, IRM) Partnerství pro otevřené vládnutí monitoruje všechny akční plány s cílem zajistit dodržování závazků ze strany jednotlivých vlád. Představitelé občanské společnosti a vlády využívají hodnocení IRM k posouzení, jak při naplňování závazků pokročili a zda měly učiněné kroky dopad na život občanů.

Nezávislý hodnotící mechanismus Partnerství pro otevřené vládnutí spolupracoval na stávajícím hodnocení s Alexandrou Dubovou. Cílem IRM je inspirovat a podpořit průběžný dialog o rozvoji a implementaci budoucích závazků. Podrobný popis metodologie Mechanismu je dostupný na webové stránce

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

Tato zpráva se zabývá plněním čtvrtého akčního plánu České republiky na období 2018-2020. Od roku 2021 IRM uplatňuje nový přístup k výzkumnému procesu a rozsahu podávání zpráv o akčních plánech, který schválilo IRM Refresh.¹ IRM upravil své zprávy o plnění akčních plánů na roky 2018-2020 tak, aby odpovídaly přechodu na nové produkty IRM a umožnily IRM upravit svoje pracovní postupy s ohledem na dopady pandemie COVID-19 v jednotlivých zemích OGP.

¹ Více informací naleznete zde: <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>.

II. Provádění akčního plánu

Přechodná zpráva o výsledcích IRM hodnotí stav závazků akčního plánu a výsledky jejich plnění na konci cyklu akčního plánu. Tato zpráva neprovádí opětovné posouzení "ověřitelnosti", "relevance" nebo "potenciálního dopadu". IRM tyto tři ukazatele hodnotí ve zprávách hodnotících akční plány. Podrobnější informace o jednotlivých ukazatelích jsou uvedeny v Příloze I této zprávy.

2.1. Hlavní zjištění a výsledky

Čtvrtý akční plán České republiky obsahoval osm závazků. Patřilo mezi ně zvýšení transparentnosti soudnictví, zavedení ochrany oznamovatelů protiprávní činnosti (whistleblowerů), lepší řízení ve státní správě a závazky k větší otevřenosti a otevřeným datům ve vzdělávacím systému. Dva závazky (25 %) byly zcela splněny, dva (25 %) byly splněny z podstatné části a čtyři (50 %) byly do konce období realizace splněny pouze omezeně. Oproti předchozímu akčnímu plánu bylo méně zcela dokončených závazků a více závazků s pouze omezeným dokončením.²

Závazky, u nichž došlo k úplné nebo podstatné implementaci, se týkaly úprav nebo reforem otevřených stávajících systémů, jako jsou podrobnější údaje ve výroční statistické zprávě o soudnictví (závazek 2),³ zveřejňování údajů shromážděných v odvětví vzdělávání (závazky 6 a 7) a úprava smluv s cílem zajistit licence na otevřená data pro výzkum v oblasti vzdělávání financovaný z veřejných zdrojů (závazek 8). Orgány veřejné zprávy navíc zjednodušily implementaci závazků 6 a 7 tím, že využily vlastní kapacity namísto zadávání zakázek na externí služby.

Naproti tomu zdoluhavý proces zadávání veřejných zakázek zpozdil realizaci závazku 5, který nebyl ke konci realizace akčního plánu dokončen. Ostatní závazky, které vyžadovaly opatření napříč státní správou (např. závazek 1 týkající se zavedení zásad kvalitního řízení ve státní správě) nebo se týkaly jiných částí státní správy (např. závazek č. 3 týkající se zveřejňování rozhodnutí místních soudů, který byl v hodnocení akčního plánu označen jako "významný"), byly ke konci období realizace akčního plánu splněny jen v omezené míře. Zástupce občanské společnosti poukázal na nedostatečnou politickou podporu agendy otevřeného vládnutí jako na důvod nízké ochoty státních orgánů přijmout opatření stanovená v akčním plánu.⁴

Ve zprávě hodnotící akční plán byl jako významný označen závazek č. 4 týkající se ochrany oznamovatelů protiprávní činnosti. Původní závazek byl však vázán na očekávané přijetí a transpozici směrnice EU o ochraně oznamovatelů, která byla přijata až v říjnu 2019.⁵ V prováděcím období tak nezbyl dostatek času na dokončení vnitrostátního legislativního procesu.⁶ Omezené plnění tohoto závazku a závazku 3 znamená, že nepřinesly včasné výsledky pro analýzu, a proto nejsou zahrnuty do oddílu 2.3, přestože byly označeny jako "významné".

2.2. Dopad pandemie COVID-19 na provádění akčního plánu

V reakci na pandemii COVID-19 vyhlásila česká vláda 12. března 2020 poprvé ve své novodobé historii celostátní nouzový stav.⁷ Ten byl prodloužen do 17. května 2020, ačkoli od 24. března docházelo k postupnému znovuotevírání obchodů a podniků. Nouzový stav zahrnoval všeobecný zákaz vycházení (s některými výjimkami), omezení svobody pohybu a opatření zahrnující sociální distancování.⁸

Po začátku pandemie v březnu 2020 následovala šestiměsíční přestávka, než se mnohostranné fórum (nazývané též jako pracovní komise) začalo opět scházet (v září 2020). Pozitivním důsledkem pandemie však bylo, že na zasedáních pracovní komise byla zavedena možnost účasti na dálku prostřednictvím videokonference.⁹

Pokud jde konkrétně o závazky akčního plánu, pandemie COVID-19 negativně ovlivnila plnění závazku 5 (otevřená data ve vzdělávání), protože zpozdila hodnocení ve veřejném obstarání potřebného online systému.¹⁰ V závazku 1 (kvalitní řízení ve státní službě) požádala sekce pro státní službu o prodloužení doby realizace z důvodu pandemie COVID-19 na dokončení metodického pokynu k zavádění principů kvalitního řízení.¹¹

² V předchozím implementačním období byly tři úplně splněné závazky, jeden z větší části splněný závazek a dva závazky s omezeným plněním. Věra Řiháčková Pachta, *Nezávislý hodnotící mechanismus (IRM): Česká republika - Závěrečná zpráva 2016-2018* (OGP, 4. 9. 2019), <https://www.opengovpartnership.org/documents/czech-republic-end-of-term-report-2016-2018/>.

³ Pro účely této zprávy bylo zjednodušeno číslování závazků akčního plánu České republiky na období 2018-2020, a to následovně:

Závazek 4.1.1 je označen jako závazek 1;	Závazek 4.3.1 je označen jako závazek 5,
Závazek 4.2.1 je označen jako závazek 2;	Závazek 4.3.2 je označen jako závazek 6,
Závazek 4.2.2 je označen jako závazek 3;	Závazek 4.3.3 je označen jako závazek 7; a
Závazek 4.2.3 je označen jako závazek 4,	Závazek 4.3.4 je označen jako závazek 8.

⁴ Jan Dupák (Transparency International Česká republika), email výzkumnici IRM, 14. června 2021.

⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1937 ze dne 23. října 2019 o ochraně osob, které oznamují porušení práva Unie (EUR-Lex, 23 října 2019), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019L1937>.

⁶ Dalibor Fadrný (Oddělení boje proti korupci, Ministerstvo spravedlnosti), rozhovor s výzkumnici IRM, 2. března 2021.

⁷ Stav nouze na regionální úrovni byl vyhlášen již dříve, například během extrémních povodní v letech 2002 a 2013.

⁸ Ministerstvo zdravotnictví, "The government has approved the rules for the easing up of the emergency measures from May 11, while the state of emergency is valid until 17 May" ["Vláda schválila pravidla pro zmírnění mimořádných opatření od 11. května, přičemž výjimečný stav platí do 17. května."](30. dubna 2020), <https://koronavirus.mzcr.cz/en/the-government-has-approved-the-rules-for-the-easing-up-of-the-emergency-measures-from-may-11-while-the-state-of-emergency-is-valid-until-17-may/>.

⁹ Ministerstvo spravedlnosti, *Závěrečná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2018 až 2020* (OGP, 15. prosince 2020), <https://www.opengovpartnership.org/documents/czech-republic-end-of-term-self-assessment-2018-2020/>.

¹⁰ *Tamtéž.*

¹¹ *Tamtéž.*

2.3. Předběžné výsledky

IRM uznává, že výsledky nemusí být viditelné během dvouletého časového rámce akčního plánu a že k posouzení předběžných výsledků je zapotřebí alespoň značná míra dokončení. Pro účely zprávy o přechodných výsledcích bude IRM používat metodu "**Did it Open Government?**" [Přispěl závazek k otevřenému vládnutí?] (DIOG), aby zdůraznil předběžné výsledky založené na změnách vládní praxe v oblastech relevantních pro hodnoty Partnerství pro otevřené vládnutí. Nicméně, v budoucnu nebudou hodnotící zprávy IRM používat ukazatel DIOG.

Část 2.3 se zaměřuje na výsledky závazků, které měly v hodnocení akčního plánu ambiciózní nebo silný potenciál, nebo které sice nebyly dostatečně jasné nebo ambiciózní, ale jejich realizace byla úspěšná a přinesla "významné" nebo "vynikající" změny ve vládní praxi.¹² Závazky, které jsou v této části analyzovány, měly alespoň "podstatnou" úroveň realizace podle hodnocení IRM v části 2.4.¹³ Zatímco tato část obsahuje analýzu zjištění IRM pro závazky, které splňují výše popsaná kritéria, část 2.4 obsahuje přehled plnění všech závazků v akčním plánu.

Závazek 7: Otevření dat – agregovaná zjištění z výstupů činnosti České školní inspekce	
Cíl závazku	Cílem tohoto závazku bylo zveřejnit vybraná agregovaná zjištění ze systému České školní inspekce (ČŠI) InspIS v otevřených datových formátech. Inspekční zprávy, tematické zprávy a kontrolní protokoly vycházely z hodnotících zpráv škol a byly již veřejně dostupné. Individuální hodnotící informace, které jsou v těchto zprávách použity (v systému InspIS je více než 10 milionů individuálních záznamů), však veřejně nebyly. Tento závazek měl údaje zpřístupnit v otevřeném formátu pro veřejné použití.
Přispěl závazek k otevřenému vládnutí? Marginálně	<p>Česká školní inspekce (ČŠI) zveřejnila údaje o školách a výsledcích inspekční činnosti v Národním katalogu otevřených dat.¹⁴ K dispozici je 21 datových sad, především pozorování na mateřských, základních a středních školách a každoroční dotazníky pro učitele. Ve formátu otevřených dat (formát CSV) je k dispozici také databáze školských zařízení InspIS (viz část 2.4, závazek 6) a inspekční zprávy.¹⁵ Navzdory ambicím v akčním plánu nebylo dosaženo větší otevřenosti než CSV (např. propojení s dalšími zdroji dat¹⁶), a to z důvodu, že školní inspekce využila vlastních kapacit, místo aby otevření dat obstarala přes externí dodavatele.</p> <p>Zástupce ČŠI uvedl, že ČŠI přijala interní metody a automatizované skripty pro anonymizaci a agregaci údajů, což znamená, že je lze zveřejňovat rychleji a efektivněji, protože ke zpracování a aktualizaci údajů stačí jeden člověk, nikoliv pět lidí.¹⁷ Podle vládního sebehodnocení je tento interní mechanismus přípravy datových souborů v rutinním provozu.</p> <p>Statistiky o využívání Národního katalogu nejsou k dispozici, ale ČŠI zaznamenala nárůst počtu žádostí akademických institucí a neziskových organizací v oblasti vzdělávání o další datové soubory pro sekundární analýzy nebo analýzy údajů z jiných oblastí. Toto pozorování podporují i zástupci občanské organizace EDUin, která se zaměřuje na české školství, i když upozornili, že žadatel musí předem vědět, které datové sady jsou k dispozici, protože neexistuje žádný veřejně dostupný seznam datových sad.¹⁸</p> <p>EDUin upozornil, že nově zveřejněná data mají pouze omezený výzkumný potenciál, protože data již nejsou aktualizována; zveřejněny jsou pouze školní</p>

	<p>roky 2016-2017 a 2017-2018 a zveřejněná data jsou pro dlouhodobé studie nedostatečná.¹⁹</p> <p>Toto zjevně jednorázové zveřejnění údajů ze strany ČŠI znamená, že tento závazek měl na zvýšení transparentnosti vzdělávacího systému pouze okrajový vliv. Zásadní změnu v otevření vzdělávacího systému by přinesl závazek a realizace trvalého a průběžného zveřejňování těchto údajů.</p>
--	---

¹² Zprávy IRM hodnotící akční plány označují silné závazky jako "významné", pokud jsou vyhodnoceny jako ověřitelné, relevantní a mají potenciální transformační dopad. Pokud žádný ze závazků nesplňuje práh potenciálního dopadu, vybere IRM ze závazků s "mírným" potenciálním dopadem závazky hodné pozornosti. Seznam závazků České republiky, které stojí za pozornost najdete zde: Vera Řiháčková Pachta, *Nezávislý hodnotící mechanismus (IRM): Česká republika - Závěrečná zpráva 2018-2020* (OGP, 7. května 2020), <https://www.opengovpartnership.org/documents/czech-republic-design-report-2018-2020/>.

¹³ Následující závazky, které byly v zprávě k akčnímu plánu České republiky vyhodnoceny jako významné, nejsou v této části zahrnuty, protože jejich omezené provádění znamená, že nebylo dosaženo dostatečného pokroku pro posouzení výsledků: Závazek 3 (zveřejňování rozhodnutí nižších soudů) a závazek 4 (zvyšování povědomí o oznamovatelích).

¹⁴ Ministerstvo spravedlnosti, *Závěrečná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2018 až 2020* (OGP, 15. prosince 2020), <https://www.opengovpartnership.org/documents/czech-republic-end-of-term-self-assessment-2018-2020/>.

¹⁵ Vláda České republiky, "Nalezeno 30 datových sad na dotaz: Česká školní inspekce" (Otevřená data, přístup 11. června 2021), <https://data.gov.cz/datov%C3%A9-sady?str%C3%A1nka=2&dotaz=%C4%8Cesk%C3%A1%20%C5%A1koln%C3%AD%20inspekce&poskytovatel>.

¹⁶ Formáty CSV odpovídají třem hvězdičkám na pětihvězdičkové stupnici. Open Knowledge Foundation [Nadace Open Knowledge], "Five stars of open data" *Open Data Handbook* [„Pět hvězdiček otevřených dat“ *Příručka pro otevřená data*] (přístup 25. června 2021), <https://opendatahandbook.org/glossary/en/terms/five-stars-of-open-data/>.

¹⁷ Kamil Melichárek (ředitel odboru ICT a HS, Česká školní inspekce), rozhovor s výzkumníci IRM, 3. března 2021.

¹⁸ Štěpán Kment (analytik, EDUin), email výzkumníkovi IRM, 11. června 2021.

¹⁹ *Tamtéž*.

2.4. Provádění závazků

Níže uvedená tabulka obsahuje hodnocení úrovně splnění každého závazku v akčním plánu.

Závazek	Úroveň dokončení: <i>(nejsou k dispozici žádné důkazy, na počátku, omezená, podstatná nebo ukončený)</i>
1. Zavádění principů kvalitního managementu ve státní správě	Omezená Vláda pravidelně pořádala schůzky, na kterých poskytovala informace manažerům kvality, pořádala školení (včetně e-learningové platformy), konzultovala a připravovala příslušnou dokumentaci, a zahájila přípravu metodického pokynu pro vytváření systémů řízení kvality. Některé služební úřady nyní přezkoumávají zavádění zásad řízení kvality, jiné již začaly realizovat metodický pokyn pro zavádění zásad řízení kvality, zatím co jiné úřady ještě nikoliv. ²⁰
2. Zlepšení výroční statistické zprávy o českém soudnictví	Podstatná Na konci každého kalendářního roku shromažďuje Ministerstvo spravedlnosti prostřednictvím portálu korupce.cz podněty od odborné i laické veřejnosti pro výroční statistickou zprávu o českém soudnictví. Ministerstvo obdrželo a vyhodnotilo 10 podnětů, ne všechny však byly do výroční zprávy zapracovány. ²¹ V letech 2018 a 2019 začalo ministerstvo zveřejňovat podrobnější statistiky v tabulkách MS Excel včetně grafů a vizualizací. ²² Ty obsahují různé údaje, například počet nových případů a nevyřízených případů, které lze sledovat za okresní a krajské soudy (nejvyšší soud již zveřejňuje vlastní statistiky). ²³ Zástupce ministerstva uvedl, že soudy tyto zprávy využívají především k vykazování své činnosti. ²⁴
3. Zveřejňování rozhodnutí nižších soudů	Omezená Na konci implementačního období vyvinulo Ministerstvo spravedlnosti software pro anonymizaci soudních rozhodnutí. To zahrnovalo pět testovacích kol, která ministerstvu umožnila software vylepšit a získat zpětnou vazbu od soudů. Podle ministerstva výsledný produkt funguje dobře, i když bude vždy nutné, aby výsledné texty ověřovala kvalifikovaná osoba. Při plnění tohoto závazku existuje technický problém, protože některé soudy mají starší nebo nekompatibilní počítačové vybavení a software. Občanská společnost zveřejňování soudních rozhodnutí podporuje, ale vyjádřila zklamání nad délkou doby, kterou si realizace tohoto závazku vyžádala. ²⁵ Přestože uznáváme důležitost přípravných prací, závazek nebyl dokončen a rozhodnutí nižších soudů dosud nebyly zveřejněny online. Tento závazek je přenesen do akčního plánu na období 2020-2022.

<p>4. Zvýšení povědomí o problematice oznamovatelů protiprávního jednání (whistleblowerů)</p>	<p>Omezená</p> <p>Tento závazek byl spojen s přijetím zákona o ochraně oznamovatelů. Příprava návrhu zákona byla pozastavena do doby, než bude aktualizován tak, aby splňoval požadavky nejnovější směrnice EU o ochraně oznamovatelů. Tento zákon nebyl přijat do konce prováděcího období.²⁶</p> <p>Ačkoli Ministerstvo spravedlnosti plánovalo zvýšit informovanost samo, zástupci ministerstva se místo toho účastnili několika osvětových akcí, které pořádala občanská společnost a mezinárodní organizace.²⁷ Závazek přijmout zákon a zvýšit povědomí o whistleblowingu byl převzat do akčního plánu na období 2020-2022.</p>
<p>5. Otevřená data o vzdělávání a vzdělávací soustavě</p>	<p>Omezená</p> <p>Národní katalog otevřených dat obsahuje Rejstřík škol a školských zařízení pro celostátní a krajskou úroveň v otevřených datech (formát XML) od ledna 2019 (viz závazek 6 níže).²⁸ Implementace systému DIS MŠMT - včetně výběrového řízení, implementace, pilotního provozu a spuštění systému - však nebyla do konce implementačního období dokončena. Vláda uznala, že příště je třeba v závazcích zohlednit dlouhé lhůty pro zadávání veřejných zakázek.²⁹</p> <p>Podle Ministerstva školství mělo dočasné uzavření škol a školských zařízení v důsledku pandemie COVID-19 dopad na výběrové řízení na systém DIS, protože se nedalo očekávat, že by potenciální dodavatel dokončil činnosti v původním termínu.³⁰ Časový plán pro plný provoz systému DIS MŠMT byl prodloužen do března 2023.³¹</p>
<p>6. Otevřená data – informace o školách a školských zařízeních z informačního systému InspIS</p>	<p>Ukončený</p> <p>Česká školní inspekce (ČŠI) zpracovala úpravy systému InspIS interně, nikoliv však prostřednictvím výběrového řízení, jak bylo původně plánováno. Zatímco v sebehodnocení bylo vysvětleno, že úspěšné výběrové řízení by vedlo k rozsáhlejší změnám, zástupce ČŠI uvedl, že interní provedení usnadnilo automatickou agregaci a anonymizaci dat, což usnadnilo a zefektivnilo jejich zveřejňování oproti dřívějšímu.³²</p> <p>Národní katalog otevřených dat nyní zveřejňuje tuto databázi z portálu InspIS, která obsahuje informace o školách a školských zařízeních ve formátu otevřených dat (formát CSV). Údaje jsou poskytovány a aktualizovány školami na dobrovolné bázi, ale ČŠI tyto údaje neověřuje.³³ Nedošlo k žádné významné změně v kvalitě ani kvantitě dostupných dat dostupných prostřednictvím portálu InspIS a Národního katalogu otevřených dat.</p>
<p>7. Otevření dat – agregovaná zjištění z výstupů činnosti České školní inspekce</p>	<p>Ukončený</p> <p>Podrobnosti o provádění a prvních výsledcích tohoto závazku jsou uvedeny v části 2.3.</p>

<p>8. Závazek zajistit zveřejňování digitálních obsahů nejrůznějšího charakteru, které jsou podpořeny z veřejných prostředků, pod otevřenou licencí Creative Commons</p>	<p>Podstatná</p> <p>Pravidla pro žadatele a příjemce veřejné podpory z programu Výzkum, vývoj a vzdělávání Ministerstva práce a sociálních věcí stanoví, že produkty vytvořené při realizaci projektů musí být neomezené a volně přístupné veřejnosti (např. prostřednictvím licence Creative Commons 4.0).³⁴ Podle nového systému musí být nyní produkty dostupné v Databázi výstupů projektů (https://databaze.opvvv.msmt.cz/) a na portálu RVP.cz (https://rvp.cz/), který je provozován v rámci projektu Podpora práce učitelů. Tyto další informace zahrnují digitální vzdělávací zdroje, metodické pomůcky, vzdělávací programy a výukové materiály.³⁵ Ačkoli nejsou k dispozici údaje o návštěvnosti z dřívější doby, za dvouleté období realizace akčního plánu navštívilo webové stránky RVP.cz více než 6 milionů uživatelů.³⁶</p> <p>Ministerstvo práce a sociálních věcí přijalo povinnost zveřejňovat digitální obsah s otevřenou licencí v roce 2020. Týká se to pouze institucionální podpory resortních výzkumných organizací (nejedná se o smlouvy, ale o rozhodnutí o poskytnutí dotace) a smluv o poskytnutí dotace podle § 320a zákoníku práce pro zástupce sociálních partnerů Rady hospodářské a sociální dohody (institucionalizovaná tripartitní platforma pro sociální dialog mezi vládou, odbory a zaměstnavateli).³⁷</p>
---	--

²⁰ Ministerstvo spravedlnosti, *Závěrečná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2018 až 2020* (OGP, 15. prosince 2020), <https://www.opengovpartnership.org/documents/czech-republic-end-of-term-self-assessment-2018-2020/>.

²¹ David Pánek (Ministerstvo spravedlnosti), rozhovor s výzkumníci IRM, 12. března 2021.

²² Ministerstvo spravedlnosti, "Statistiky z oblasti justice", (přístup 14. června 2021), <https://justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>.

²³ Pánek, rozhovor.

²⁴ *Tamtéž*.

²⁵ Jan Dupák (Transparency International Česká republika), email výzkumnici IRM, 14. června 2021.

²⁶ Ministerstvo spravedlnosti, *Závěrečná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2018 až 2020*.

²⁷ Dalibor Fadrný (Oddělení boje proti korupci, Ministerstvo spravedlnosti), rozhovor s výzkumníci IRM, 2. března 2021.

²⁸ Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, "Rejstřík škol a školských zařízení – celá" (Portál Otevřená data, přístup 11. června 2021), https://data.gov.cz/datov%C3%A1l-sada?iri=https%3A%2F%2Fdata.gov.cz%2Fzdroj%2Fdatov%C3%A9-sady%2Fhttps---data.msmt.cz-api-3-action-package_show-id-rejstrik-skol-a-skolskych-zarizeni-cela-cr.

²⁹ Ministerstvo spravedlnosti, *Závěrečná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2018 až 2020*.

³⁰ Petra Voráčková (Odbor informatiky a statistiky, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy), rozhovor s výzkumníci IRM, 3. března 2021.

³¹ Ministerstvo spravedlnosti, *Závěrečná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2018 až 2020*.

³² Kamil Melichárek (Česká školní inspekce), rozhovor s výzkumníci IRM, 3. března 2021.

³³ Ministerstvo spravedlnosti, *Závěrečná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2018 až 2020*.

³⁴ *Tamtéž*.

³⁵ Miroslav Navrátil (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy), email výzkumnici IRM, 16. března 2021.

³⁶ V období od 1. ledna 2018 do 31. prosince 2020 bylo zaznamenáno 2 747 448 návštěv domény dum.rvp.cz a 3 634 711 návštěv domény clanky.rvp.cz. Navrátil, rozhovor.

³⁷ Pavel Dudek (Ministerstvo práce a sociálních věcí), email výzkumnici IRM, 4. března 2021.

III. Mnohostranné fórum

3.1 Proces zahrnující více zúčastněných stran v průběhu provádění akčního plánu

V roce 2017 přijalo OGP standardy účasti a spoluvytváření, které mají podpořit účast občanské společnosti na spoluvytváření ve všech fázích cyklu OGP. Očekává se, že tyto standardy budou dodržovat všechny země účastníci se OGP. Cílem standardů je zvýšit ambice a kvalitu účasti při tvorbě, provádění a přezkumu akčních plánů OGP.

Statut OGP rovněž stanoví požadavky na účast a spoluvytváření, které musí země nebo subjekt splnit při vypracovávání a provádění akčního plánu, aby mohl jednat v souladu s procesem OGP. Česká republika nejednala v rozporu s procesy OGP.³⁸

Přehled plnění standardů spoluvytváření a participace v České republice v průběhu realizace akčního plánu je uveden v příloze I.

Table 3.2: Úroveň veřejného vlivu

IRM upravil "Spektrum participace" Mezinárodní asociace pro účast veřejnosti (IAP2) a aplikoval jej na OGP.³⁹ V duchu OGP by většina zemí měla usilovat o "spolupráci".

Úroveň veřejného vlivu		Během vypracování akčního plánu	Během provádění akčního plánu
Posílení spolupráce	Vláda udělila rozhodovací pravomoc veřejnosti.		
Spolupráce	Existoval opakovaný dialog a veřejnost pomohla stanovit agendu.		
Zapojení	Vláda poskytla zpětnou vazbu ohledně toho, jak byly zohledněny jednotlivé návrhy.	✓	✓
Konzultace	Veřejnost mohla předkládat návrhy.		
Informování	Vláda poskytla veřejnosti informace o akčním plánu.		
Žádná konzultace	Žádná konzultace		

Během období realizace akčního plánu 2018-2020 se mnohostranné fórum – Pracovní komise pro otevřenou veřejnou správu a transparentnost státní správy sešlo devětkrát.⁴⁰ Na většině zasedání byli členové informováni o aktuálním stavu plnění akčního plánu, dokud pravidelnost zasedání nenarušila pandemie COVID-19.

Po nástupu pandemie COVID-19 se pozornost zaměřila na období spoluvytváření příštího akčního plánu (2020-2022). Příprava sebehodnocení nabídla příležitost konzultovat závěrečné aktualizace implementace akčního plánu na období 2018-2020.

Zasedání pracovní komise se účastnili jak členové vlády, tak členové občanské společnosti a nejméně jednou se k nim jako hosté připojili i občanské společnosti, které nejsou členy pracovní skupiny. Ze zápisů z jednání pracovní komise vyplývá, že členové měli možnost sledovat a komentovat pokrok v plnění závazků. Zástupce občanské společnosti z pracovní komise uvedl, že na zasedáních byl dostatek příležitosti k diskusi o jakémkoli aspektu provádění.⁴¹ V tomto smyslu byla úroveň zapojení během provádění podobná jako úroveň zapojení během procesu spoluvytváření.

Nicméně, schůzky mimo pracovní komisi o konkrétních závazcích byly produktivnější než schůzky pracovní komise, které mohly být příliš formální.⁴² Přestože úředníci v rámci české státní správy měli zájem o agendu otevřeného vládnutí, neměli nutně politickou podporu či podporu nadřízených, která by jim pomohla prosadit plnění závazků. Pro Ministerstvo spravedlnosti tak bylo obtížné podpořit nebo prosadit plnění závazků v jiných resortech.

³⁸ Jednání v rozporu s procesy OGP: Země nesplnila (1) "zapojení" během vypracování nebo "informování" během provádění akčního plánu, nebo (2) vláda neshromažďuje, nezveřejňuje a nedokumentuje úložiště na národních webových stránkách OGP v souladu s pokyny IRM.

³⁹ IAP2, "Spektrum participace veřejnosti IAP2" (2018),

https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf.

⁴⁰ Ministerstvo spravedlnosti, "Komise k otevřenému vládnutí a transparentnosti státní správy" (přístup 11. června 2021),

<https://korupce.cz/rada-vlady/pracovni-komise-predsedy-rady-vlady-pro-koordinaci-boje-s-korupci/komise-k-otevrenemu-vladnuti-a-transparentnosti-statni-spravy/>.

⁴¹ Jan Dupák (Transparency International Česká republika), email s výzkumníci IRM, 14. června 2021.

⁴² *Tamtéž*.

3.2 Přehled výkonnosti České republiky v průběhu realizace akčního plánu

Klíč:

Zelená = splňuje normu

Žlutá = Probíhá (byly podniknuty kroky ke splnění tohoto standardu, ale standard není splněn)

Červená = Žádné důkazy o opatřeních

Mnohostranné fórum	Při tvorbě	Při provádění
1a. Vytvoření fóra: Mnohostranné fórum je nazváno Pracovní komise pro otevřenou veřejnou správu a transparentnost státní správy.⁴³	Zelená	Zelená
1b. Pravidelnost: Pracovní komise se během období provádění akčního plánu sešla devětkrát za 2-4 měsíce. ⁴⁴	Zelená	Zelená
1c. Společné přijetí mandátu: Posouzeno ve zprávě k akčnímu plánu.	Zelená	N/A
1d. Veřejnost mandátu: Informace o mandátu, členství a struktuře řízení fóra jsou k dispozici na webových stránkách Korupce.cz . ⁴⁵	Zelená	Zelená
2a. Mnohostrannost: V pracovní komisi jsou zástupci občanské společnosti a ministerstev.	Zelená	Zelená
2b. Parita: Pracovní komisi tvoří osm zástupců nevládních organizací a osm zástupců vlády. ⁴⁶	Zelená	Zelená
2c. Transparentní výběr: Posouzeno ve zprávě k akčnímu plánu.⁴⁷ Během období realizace nedošlo k žádným změnám v pracovní komisi.	Žlutá	N/A
2d. Zastoupení vlády na vysoké úrovni: místo předsedy pracovní komise zastal Dr. Jeroným Tejc, náměstek sekce koordinace boje s korupcí. ⁴⁸	Zelená	Zelená
3a. Otevřenost: Zasedání pracovní komise byla podle sebehodnocení otevřená i pro nečleny, kteří projeví zájem o účast.⁴⁹ Zainteresovaný subjekt pro jeden ze závazků akčního plánu se několikrát zúčastnil jednání, i když nebyl formálním členem pracovní komise.⁵⁰	Zelená	Zelená
3b. Účast na dálku: Z důvodu pandemie COVID-19 se zasedání pracovní komise konala online. Ačkoli to není totéž, co vzdálená účast, je třeba poznamenat, že po skončení zasedání jsou akceptovány písemné příspěvky (tzv. „per rollam“). ⁵¹	Červená	Zelená
3c. Zápis: Podrobné zápisy ze zasedání jsou zveřejňovány na webových stránkách korupce.cz . ⁵²	Žlutá	Zelená

Určeno pro připomínky veřejnosti: necitovat

Klíč:

Zelená = splňuje normu

Žlutá = Probíhá (byly podniknuty kroky ke splnění tohoto standardu, ale standard není splněn)

Červená = Žádné důkazy o opatřeních

Provádění akčního plánu	
4a. Transparentnost procesů: Na webových stránkách korupce.cz je podrobně popsán průběh plnění jednotlivých závazků. ⁵³ Aktuální informace jsou zveřejňovány také v sekci aktualit na této webové stránce, na Facebooku a Twitteru.	Zelená
4b. Komunikační kanály: Na webových stránkách korupce.cz je umístěna webová stránka s e-mailovou adresou a telefonním číslem na vládní kontaktní místo. ⁵⁴ Proběhla veřejná konzultace k návrhu sebehodnotící zprávy, ale webové stránky neumožňují veřejnosti zanechat připomínky k postupu plnění akčního plánu (pouze prostřednictvím e-mailu kontaktního místa).	Žlutá
4c. Zapojení občanské společnosti: Neuskutečnila se žádná otevřená setkání, na nichž by se projednávalo provádění akčního plánu, zástupci občanské společnosti se však mohli účastnit zasedání pracovní komise. Existuje alespoň jeden příklad organizace občanské společnosti, která se účastnila zasedání pracovní komise, ačkoli nebyla jejím oficiálním členem. ⁵⁵	Žlutá
4d. Spolupráce s IRM: Zpráva IRM o hodnocení akčního plánu byla předána vedoucím osobám odpovědným za jednotlivé závazky. Závěrečné zprávy IRM jsou zveřejněny na webových stránkách korupce.cz .	Zelená
4e. Zapojení MSF: Pracovní komise monitoruje a projednává plnění závazků akčního plánu. ⁵⁶	Zelená
4f. Zapojení MSF do sebehodnotící zprávy: Pracovní komise byla vyzvána, aby poskytla připomínky a zpětnou vazbu k návrhu sebehodnocení. ⁵⁷	Zelená
4g. Úložiště: Webové stránky korupce.cz obsahují úložiště s dokumentací k procesu OGP v České republice.⁵⁸	Zelená ⁵⁹

⁴³ Ministerstvo spravedlnosti, "Komise k otevřenému vládnutí a transparentnosti státní správy" (přístup 11. června 2021) <https://korupce.cz/rada-vlady/pracovni-komise-predsedy-rady-vlady-pro-koordinaci-boje-s-korupci/komise-k-otevrenemu-vladnuti-a-transparentnosti-statni-spravy/>.

⁴⁴ Tamtéž.

⁴⁵ Tamtéž.

⁴⁶ Tamtéž.

⁴⁷ Nezávislý hodnotící mechanismus (IRM): Česká republika - Závěrečná zpráva 2018-2020 (OGP, 7. května 2020), <https://www.opengovpartnership.org/documents/czech-republic-design-report-2018-2020/>.

⁴⁸ Ministerstvo spravedlnosti, Závěrečná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2018 až 2020 (OGP, 15. prosince 2020), <https://www.opengovpartnership.org/documents/czech-republic-end-of-term-self-assessment-2018-2020/>.

⁴⁹ Ministerstvo spravedlnosti, Závěrečná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2018 až 2020 (OGP, 15. prosince 2020), <https://www.opengovpartnership.org/documents/czech-republic-end-of-term-self-assessment-2018-2020/>.

⁵⁰ Tamtéž.

⁵¹ Tamtéž.; Ministry Ministerstvo spravedlnosti, "Komise k otevřenému vládnutí a transparentnosti státní správy."

⁵² Ministerstvo spravedlnosti, "Komise k otevřenému vládnutí a transparentnosti státní správy."

⁵³ Ministerstvo spravedlnosti, “Fáze implementace” (přístup 11. června 2021), <https://korupce.cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp/narodni-akcni-plany-nap/ctvrty-akcni-plan-2018-2020/faze-implementace/>.

⁵⁴ Ministerstvo spravedlnosti, “Národní kontakt (POC)” (přístup 11. června 2021), <https://korupce.cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp/narodni-kontakt-poc/>.

⁵⁵ Ministerstvo spravedlnosti, *Závěrečná sebehodnotící zpráva Akčního plánu České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí na období let 2018 až 2020* (OGP, 15. prosince 2020).

⁵⁶ Viz Zápis z 16. zasedání pracovní komise. Ministerstvo spravedlnosti, “Komise k otevřenému vládnutí a transparentnosti státní správy.”

⁵⁷ Viz Zápis z 23. zasedání pracovní komise. Ministerstvo spravedlnosti, “Komise k otevřenému vládnutí a transparentnosti státní správy.”

⁵⁸ Ministerstvo spravedlnosti, “Knihovna dokumentů” (přístup 11. června 2021), <https://korupce.cz/partnerstvi-pro-otevrene-vladnuti-ogp/knihovna-dokumentu/>.

⁵⁹ *Tamtéž.*

Určeno pro připomínky veřejnosti: necitovat

IV. Metodologie a zdroje

Výzkum pro zprávy IRM provádějí národní výzkumní pracovníci. Všechny zprávy IRM procházejí procesem kontroly kvality pod vedením pracovníků IRM, aby bylo zajištěno, že byly uplatněny nejvyšší standardy výzkumu a náležitá péče.

Na kontrolu kvality každé zprávy dohlíží Mezinárodní panel odborníků (International Experts Panel, IEP) IRM. IEP se skládá z odborníků na transparentnost, účast veřejnosti, odpovědnost a metody výzkumu v sociálních vědách.

Současné složení Mezinárodního panelu odborníků jsou následující lidé

- César Cruz-Rubio
- Mary Franco
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

Tento proces přezkumu, včetně postupu pro zpracování obdržených připomínek, je podrobněji popsán v oddíle III Manuálu řízení⁶⁰ a ve zprávě o hodnocení akčního plánu České republiky na období 2018-2020.

O Nezávislém hodnotícím mechanismu

Cílem **Partnerství pro otevřené vládnutí (OGP)** je zajistit konkrétní závazky ze strany vlád, které podporují transparentnost, posílení postavení občanů, boj proti korupci a využití nových technologií pro posílení vládnutí a dobré správy. Nezávislý hodnotící mechanismus (IRM) OGP posuzuje vývoj a provádění národních akčních plánů za účelem posílení dialogu mezi zúčastněnými stranami a zlepšením odpovědnosti.

Alexandra Dubová je nezávislá výzkumnice, která spolupracovala s IRM na této zprávě o předběžných výsledcích.



⁶⁰ IRM, *Manuál řízení Nezávislého hodnotícího mechanismu* (OGP, 16. září 2017), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

Příloha I. Ukazatele IRM

Ukazatele a metody použité ve výzkumu IRM lze nalézt v Manuálu řízení IRM. ⁶¹ Níže je uveden přehled klíčových ukazatelů, které IRM hodnotí:

- **Ověřitelnost:**
 - Není dostatečně konkrétní pro ověření: Jsou stanovené cíle a navržená opatření v závazku nedostatečně jasná a konkrétní, aby bylo možné jejich splnění objektivně ověřit následným procesem hodnocení?
 - Dostatečně konkrétní k ověření: Jsou stanovené cíle a navržená opatření dostatečně jasná a konkrétní, aby bylo možné jejich splnění objektivně ověřit v rámci následného procesu hodnocení?
- **Relevance:** Tento ukazatel hodnotí relevanci závazku k hodnotám OGP. Na základě pečlivého čtení textu závazku jsou vodítkem pro určení relevance tyto otázky:
 - Přístup k informacím: Bude vláda zveřejňovat více informací nebo zlepšit kvalitu informací poskytovaných veřejnosti?
 - Občanská participace: Vytvoří nebo zlepšit vláda příležitosti nebo možnosti veřejnosti se informovat nebo ovlivňovat rozhodnutí nebo politiky?
 - Veřejná odpovědnost: Vytvoří nebo zlepšit vláda příležitosti pro veřejnost, aby se úředníci zodpovídali za své činy?
- **Potenciální dopad:** Tento ukazatel hodnotí potenciální dopad závazku, pokud bude splněn tak, jak je napsán. Výzkumník IRM používá text z akčního plánu k:
 - Identifikaci sociálního, ekonomického, politického nebo environmentálního problému;
 - Zjištění stávajícího stavu na začátku akčního plánu a;
 - Posouzení, do jaké míry by závazek, pokud by byl realizován, ovlivnil výsledek a řešil problém.
- **Dokončení:** Tento ukazatel hodnotí plnění závazku a jeho průběh. Tento ukazatel se hodnotí na konci cyklu akčního plánu v *Prováděcí zprávě IRM*.
- **Přispěl závazek k otevřenému vládnutí?:** Tento ukazatel se pokouší přesáhnout měření výstupů a výsledků a zkoumá, jak se v důsledku provádění závazku změnila praxe vlády v oblastech, které jsou relevantní pro hodnoty OGP. Tento ukazatel se hodnotí na konci cyklu akčního plánu v *Prováděcí zprávě IRM*.

Závazky orientované na výsledky?

Potenciální hvězdičkový závazek má větší potenciál být ambiciózní a být realizován. Dobrý návrh závazku je takový, který jasně popisuje:

1. **Problém:** Jaký je ekonomický, sociální, politický nebo environmentální problém? Spíše než popis administrativního problému nebo nástroje (např. "Nesprávné přidělování prostředků na sociální péči" je užitečnější než "chybí webové stránky").
2. **Status quo:** Jaký je stav dané otázky na začátku akčního plánu (např. "V současné době není vyřízeno 26 % stížností na korupci v soudnictví.")?
3. **Změnu:** Namísto uvádění průběžných výstupů, je lepší uvést, jaká je cílová změna, která se od realizace závazku očekává (např. "zdvojnásobení počtu odpovědí na žádosti o informace" je silnější cíl než "zveřejnění protokolu pro odpovědi")?

Hvězdičkové závazky

Jedno z opatření, "hvězdičkový závazek" (🌟), si zaslouží další vysvětlení, protože je pro čtenáře obzvláště zajímavý a užitečný pro podporu snah o nejlepší výsledky mezi zeměmi/subjekty účastnicími se OGP. Aby závazek získal hvězdičku, musí splňovat několik kritérií:

Určeno pro připomínky veřejnosti: necitovat

- Návrh závazku by měl být **ověřitelný, relevantní** pro hodnoty OGP a měl by mít **transformační** potenciál. Podle hodnocení ve zprávě k akčnímu plánu.
- Realizace závazku musí být ve Zprávě o realizaci IRM vyhodnocena jako **podstatná** nebo **dokončená**.

Tento ukazatel se hodnotí na konci cyklu akčního plánu v Prováděcí zprávě IRM.

⁶¹ IRM, *Manuál řízení Nezávislého hodnotícího mechanismu* (OGP, 16. září 2017), <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.