

Nezávislý hodnotiaci mechanizmus

Správa o výsledkoch:
Slovenská republika 2022-2024

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Zhrnutie

Akčný plán na roky 2022 - 2024 zaznamenal prvotné výsledky dvoch oblastiach politik, pričom štyri zo siedmich záväzkov boli splnené. Najúspešnejšie boli záväzky týkajúce sa politiky ochrany oznamovateľov a politiky otvorených dát, ktoré boli výsledkom silnej inštitucionálnej podpory a medzirezortnej spolupráce. Politické zmeny v roku 2023 však narušili pokrok v plnení viacerých záväzkov, čo podčiarkuje potrebu konzistentnej politickej podpory pre zabezpečenie ich zmysluplnej implementácie.

Prvotné výsledky

Dva zo siedmich záväzkov do istej miery dosiahli prvotné výsledky. Predovšetkým záväzok č. 1 týkajúci sa posilnenia interných systémov oznamovania protispoločenskej činnosti a ochrany oznamovateľov v ústredných orgánoch štátnej správy viedol k vyškoleniu viac ako 200 kontaktných osôb zodpovedných za vybavovanie podnetov oznamovateľov a k prijatiu viacerých dokumentov metodických usmernení zameraných na efektívne a transparentné interné systémy oznamovania. Záväzok 6 priniesol novú metodiku merania vplyvu otvorených dát na rôzne sektory. To pomohlo Slovenskej republike podstatným spôsobom zlepšiť svoje skóre vyspelosti otvorených údajov.¹

Z dvoch záväzkov, ktoré boli v Prehľade akčného plánu označené za sľubné, priniesol prvotné výsledky len záväzok 1 zameraný na ochranu oznamovateľov. Druhý záväzok identifikovaný v Prehľade akčného plánu ako sľubný, teda záväzok č. 7 o zlepšení kvality dát o konečných užívateľoch výhod v obchodnom registri, nepriniesol žiadne významné výsledky z dôvodu pozastaveného postupu verejného obstarávania a nejasností týkajúcich sa vplyvu rozsudku Súdneho dvora Európskej únie (SDEÚ) z 22. novembra 2022 o verejných registroch konečných užívateľov výhod. Zmeny priorit sprevádzajúce dve zmeny vlád v druhej polovici implementačného obdobia (marec 2023 - jún 2024) negatívne ovplyvnili zvyšné štyri záväzky: Záväzok č. 2 týkajúci sa vzdelávania k otvorenému vládnutiu, záväzok č. 3 týkajúci sa vizualizácie politik na základe údajov, záväzok č. 4 týkajúci sa zdieľania osvedčených postupov verejnej správy a záväzok č. 5 týkajúci sa zlepšenia právnej úpravy legislatívneho procesu.

Plnenie

Záväzky v tomto akčnom pláne sa týkali tém ochrany oznamovateľov, vzdelávania v oblasti participatívnej tvorby verejných politik, otvorených dát, účasti verejnosti na legislatívnom procese a transparentného zverejňovania konečných užívateľov výhod. Štyri zo siedmich záväzkov boli splnené úplne, zatiaľ čo tri záväzky boli splnené len čiastočne. Úroveň plnenia je porovnateľná s akčným plánom na roky 2019 - 2021, kde bolo úplne alebo čiastočne splnených sedem z jedenástich záväzkov.

STRUČNÝ PREHĽAD

ÚROVEŇ

4/7

Dokončené alebo v podstatnej miere dokončené záväzky

PRVOTNÉ

2/7

Záväzky s prvotnými výsledkami

0/7

Záväzky s významnými výsledkami

DODRŽIAVANIE MINIMÁLNYCH POŽIADAVIEK

Nekonanie v súlade s procesom OGP.

Závazky týkajúce sa ochrany oznamovateľov a otvorených dát boli najúspešnejšie z hľadiska výsledkov aj miery splnenia. Pokrok v oblasti ochrany oznamovateľov možno pripísať proaktívnemu pôsobeniu Úradu na ochranu oznamovateľov. Politiku otvorených dát sa podarilo zlepšiť vďaka medzirezortnej spolupráci na novej metodike merania vplyvu otvorených dát. Na druhej strane zmeny vo vláde v roku 2023 spôsobili obmedzenie splnenia troch záväzkov vrátane záväzku týkajúceho sa zlepšenia kvality údajov o konečných užívateľoch výhod v obchodnom registri, ktorý bol prenesený do ďalšieho akčného plánu.

Participácia a spolupráca

Proces OGP v Slovenskej republike koordinuje Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, ktorý riadi aj multistakeholder fórum (MSF - fórum viacerých zainteresovaných partnerov). V porovnaní s predchádzajúcimi cyklami akčných plánov, pri spoluvytváraní tohto akčného plánu bolo v súlade s predchádzajúcimi odporúčaniami Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu prínosom formálne zriadenie MSF, ako aj dialóg sprostredkovaný nezávislým expertom.²

Proaktívne zapojenie kontaktnej osoby OGP pritiahol do MSF nových aktérov z akademickej obce, organizácií občianskej spoločnosti a súkromného sektora, čo viedlo k rozmanitému zloženiu a vytvoreniu atmosféry spolupráce. Zapojenie nových účastníkov viedlo aj k ambicióznym záväzkom, ako je napríklad záväzok č. 7 o zlepšení dát o konečných užívateľoch výhod. Zmeny vo vláde v roku 2023 však viedli k fluktuácii zamestnancov na Úrade splnomocnenca SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. To narušilo fungovanie MSF na zvyšok jeho implementačného obdobia a obmedzilo záujem občianskej spoločnosti o tento proces. Počas celého implementačného obdobia sa uskutočnili len tri zasadnutia MSF, ktoré sa väčšinou zameriavali na implementáciu akčného plánu.

Slovenská republika počas implementácie akčného plánu nespĺňala štandardy účasti a spolupráce OGP, keďže vláda neusporiadala aspoň dve stretnutia ročne so zainteresovanými stranami občianskej spoločnosti s cieľom prezentovať výsledky implementácie akčného plánu a zbierať pripomienky (požiadavka 5.1).

Implementácia v kontexte

Zmeny vo vedení štátu v roku 2023 vrátane úradníckej vlády v období máj - október 2023, ako aj predčasné parlamentné voľby v septembri 2023 narušili plnenie záväzkov, ktoré výrazne záviseli od politickej podpory na najvyššej úrovni. Záväzky so silnou inštitucionálnou podporou, ako napríklad záväzok týkajúci sa ochrany oznamovateľov, ktorý realizoval nezávislý Úrad na ochranu oznamovateľov, a záväzok týkajúci sa politiky otvorených dát, ktorý riadilo Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie, dosiahli pozoruhodný pokrok napriek náročnému kontextu realizácie.

¹ „2023 Open Data Maturity Index,“ Európska komisia, december 2023, https://data.europa.eu/sites/default/files/odm2023_report.pdf, 20–21.

² Mária Žuffová, „IRM Design Report: Slovak Republic 2017–2019,“ Open Government Partnership, 14. júna 2019, <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovakia-design-report-2017-2019>; Mária Žuffová, „IRM Design Report: Slovak Republic 2019–2021,“ Open Government Partnership, 30. októbra 2020, <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovakia-design-report-2019-2021>.

Obsah

Časť I: Hlavné zistenia	1
Časť II: Implementácia a prvotné výsledky.....	3
Časť III: Participácia a spolupráca	11
Časť IV: Metodika a ukazovatele IRM.....	15
Príloha I: Údaje o záväzkoch	17

Časť I: Hlavné zistenia

Táto časť sa zameriava na hlavné zistenia vyplývajúce z cyklu akčného plánu na roky 2022 - 2024, pričom sa analyzujú faktory, ktoré ovplyvnili pokrok v plnení záväzkov. Analyzuje sa v nej vplyv prístupu založeného na riadení jednou agentúrou, potenciál medzirezortnej spolupráce a výzvy vyplývajúce zo zmien vo vedení štátu. Každé zistenie zdôrazňuje význam trvalého záväzku, spolupráce a politickej stability pri dosahovaní zmysluplných reforiem.

Zistenie 1: Prístup založený na riadení jednou agentúrou môže mať významný vplyv na celú oblasť politiky. V rámci implementačného cyklu tohto akčného plánu vykonal Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti v rámci záväzku 1 množstvo aktivít. Išiel dokonca nad rámec svojho pôvodného záväzku tým, že rozšíril cieľové skupiny z výlučne ústredných orgánov štátnej správy na obce a súkromný sektor, pričom zahrnul odporúčanie IRM z Prehľadu akčného plánu. Posilnenie ochrany oznamovateľov, najmä prostredníctvom interných systémov oznamovania, je v rámci jedného cyklu OGP náročné, jednak vzhľadom na čas potrebný na zmenu inštitucionálnej kultúry a tiež aj vzhľadom na získanie dôvery potenciálnych oznamovateľov. V tejto súvislosti ÚOO prijal komplexný plán odbornej prípravy a metodické usmernenia, organizoval pravidelné stretnutia s kontaktnými osobami na ministerstvách a podporoval atmosféru dôvery a spolupráce, ktorá by sa prostredníctvom dobrých príkladov pri vyšetrovaní podnetov oznamovateľov mohla rozšíriť na celú verejnú správu.¹ Ich proaktívne úsilie v oblasti odbornej prípravy, zvyšovania informovanosti a vytvárania transparentných a účinných interných systémov oznamovania by mohlo pomôcť vytvoriť podmienky pre systémové zmeny.

Po voľbách v roku 2023 nastali v práci ÚOO významné výzvy. V decembri 2023 vláda navrhla zákon, ktorý by obmedzil ochranu oznamovateľov.² Tieto opatrenia boli vnímané ako oslabovanie účinnosti Úradu ÚOO a obmedzovanie práv oznamovateľov protispoločenskej činnosti.³ V dôsledku medzinárodného tlaku bol návrh zákona vo februári 2024 stiahnutý z rokovania parlamentu.⁴ Riaditeľke ÚOO tiež hrozilo trestné stíhanie v súvislosti s pokutou, ktorú úrad uložil Ministerstvu vnútra SR za porušenie zákonov na ochranu oznamovateľov.⁵ Aj napriek pôsobeniu v zložitom politickom prostredí, silné inštitucionálne postavenie a transparentná a na dôkazoch založená metodika pomohli ÚOO odolávať politickým tlakom a naďalej vytvárať základy pre dlhodobý pokrok v oblasti ochrany oznamovateľov.

Zistenie 2: Medzirezortná spolupráca dokáže stimulovať zmeny v oblastiach, v ktorých sa dlho nedarilo dosiahnuť pokrok. Zapojenie do politiky otvorených dát zaznamenalo významný pokrok, najmä v súvislosti s prijatím metodiky na hodnotenie vplyvu otvorených dát na rôzne segmenty spoločnosti (záväzok 6). Túto metodiku vypracovala pracovná skupina, ktorej členmi boli organizácie občianskej spoločnosti (OOS), odborníci na údaje zo súkromného sektora a vládne agentúry. Tento proces rozvíjal neformálnu atmosféru spolupráce a jeho výsledkom bola metodika a správa, ktoré boli vo veľkej miere akceptované všetkými zúčastnenými stranami. Plodná spolupráca a hmatateľné výsledky predstavujú silný potenciál pre budúcu spoluprácu v oblasti, ktorá si vyžaduje neustálu odbornosť. Pozoruhodné je, že prijatie metodiky viedlo k výraznému zlepšeniu pozície Slovenskej republiky v Open Data Maturity Index (ODMI), indexe zrelosti otvorených dát, z 33. miesta v roku 2021 na 10. miesto v roku 2023 (najvýraznejšie zlepšenie spomedzi členských štátov EÚ v roku 2023), čo odráža pozitívny vplyv tohto úsilia.

Zistenie 3: Zmeny vo vedení štátu majú sklon zdržiavať sľubné reformy. Plnenie troch záväzkov tohto akčného plánu bolo v roku 2023 pozastavené v dôsledku dvoch zmien vo vedení štátu. V máji 2023 bola do konania predčasných volieb v septembri 2023 vymenovaná dočasná úradnícka vláda. V dôsledku výmeny vlád došlo k zmene politických priorít a fluktuácii zamestnancov, čo ovplyvnilo prebiehajúce reformy. Predovšetkým záväzok č. 7 o údajoch o konečných užívateľoch výhod, ktorý podľa hodnotenia IRM mohol priniesť prvotné výsledky, dosiahol len obmedzenú mieru splnenia v dôsledku zastaveného postupu verejného obstarávania a nejasných záväzkov na vnútroštátnej úrovni po rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie (SDEÚ) o zrušení ustanovení 5. smernice o boji proti praniu špinavých peňazí, v ktorých sa vyžaduje verejný prístup k informáciám o konečných užívateľoch výhod. To viedlo k odloženiu implementácie na ďalší cyklus OGP.

Záväzky 3 a 5 týkajúce sa vizualizácie tvorby politiky na základe údajov, resp. zlepšenia právnej úpravy legislatívneho procesu sa vôbec nerealizovali, pretože boli odsunuté na vedľajšiu koľaj v dôsledku zmien politických priorít. Aktivity v rámci záväzku 3 sa síce začali, ale po páde vlády v máji 2023 stratili dynamiku. Aktivity v rámci záväzku 5 dosiahli len obmedzenú mieru dokončenia v dôsledku zmeny priorít hlavného rozhodovacieho orgánu, Úradu podpredsedu vlády pre legislatívu a strategické plánovanie. Tieto narušenia poukazujú na problémy spojené s udrzaním dynamiky a konzistentnosti reformného úsilia v meniacom sa politickom prostredí. Napriek počiatočným ambíciám a plánovaniu, nedostatok dlhodobého odhodlania zabránil úspešnej realizácii týchto reforiem.

¹ Mária Hunková (Úrad na ochranu oznamovateľov), rozhovor s výskumným pracovníkom IRM, 3. októbra 2024; Ján Ivančík (Transparency International Slovensko), rozhovor s výskumným pracovníkom IRM, 29. októbra 2024.

² Frederika Lodová, „Úrad na ochranu oznamovateľov: Zmeny v zákone prinesú právnu neistotu,“ Aktuality.sk, 15. decembra 2023, <https://www.aktuality.sk/clanok/ZzE1RTq/urad-na-ochranu-oznamovatelov-zmeny-v-zakone-prinesu-pravnu-neistotu>.

³ „International organizations call on Slovak government to protect whistleblowers and maintain the independence of the Whistleblower Protection Office,“ [Medzinárodné organizácie vyzývajú slovenskú vládu, aby chránila oznamovateľov a zachovala nezávislosť Úradu na ochranu oznamovateľov] Whistleblowing International Network, 8. januára 2024, <https://whistleblowingnetwork.org/News-Events/News/News-Archive/Press-Release-International-organisations-Slovak>; „Open Letter Urging the Slovak Government and the EU to Course-Correct Harmful Amendments to the Whistleblower Protection Law,“ [Otvorený list vyzývajúci Vládu SR a EÚ, aby korigovali škodlivé zmeny v zákone o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti] Southeast Europe Coalition on Whistleblower Protection, 15. februára 2024, <https://see-whistleblowing.org/open-letter-urging-the-slovak-government-and-the-eu-to-course-correct-harmful-amendments-to-the-whistleblower-protection-law>; „Parliament concerned about the rule of law in Slovakia,“ [Parlament je znepokojený stavom právneho štátu na Slovensku] Európsky parlament, 17. januára 2024, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240112IPR16770/parliament-concerned-about-the-rule-of-law-in-slovakia>.

⁴ „Vláda sťahuje novelu o ochrane oznamovateľov z parlamentu,“ Denník N, 21. februára 2024, <https://dennikn.sk/minuta/3841121>.

⁵ „Šéfka Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti Zuzana Dluhošová bude čeliť trestnému oznámeniu,“ Denník N, 27. októbra 2024, <https://dennikn.sk/minuta/4272251>; Lenka Klobučníková, „Rezort vnútra uhradil pokutu za odstavenie čurillovcov. Šutaj Eštok ju mal zaplatiť z vlastného, kritizuje Holečková,“ TA3, 26. novembra 2024, <https://www.ta3.com/clanok/968943/rezort-vnutra-uhradil-pokutu-za-odstavenie-curillovcov-sutaj-estok-ju-mal-zaplatit-z-vlastneho-kritizuje-holeckova>; Daniela Hajčáková, „Police inspectorate proposes to file charges against elite unit investigating top corruption cases,“ [Policajná inšpekcia navrhuje vzniesť obvinenia voči elitnej jednotke vyšetrujúcej vrcholné korupčné prípady] The Slovak Spectator, 30. mája 2024, <https://spectator.sme.sk/politics-and-society/c/police-inspectorate-proposes-to-file-charges-against-elite-unit-investigating-top-corruption-cases>.

Časť II: Implementácia a prvotné výsledky

V nasledujúcej časti sa venujeme dvom záväzkom, ktoré boli v rámci IRM identifikované ako záväzky s najvýraznejšími výsledkami implementácie. Pri hodnotení prvotných výsledkov sa mechanizmus IRM odvolával na záväzky alebo zoskupenia, ktoré boli v rámci prehľadu akčného plánu označené za sľubné. Po overení dôkazov o miere splnenia mechanizmus IRM zohľadnil aj záväzky, ktoré neboli označené za sľubné, ale ich realizácia priniesla prevažne pozitívne alebo významné výsledky.

Záväzok 1: Zlepšenie vnútorných systémov oznamovania protispoločenských činností a ochrany oznamovateľov ústredných orgánov štátnej správy

Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti a Transparency International Slovensko.

Kontext a ciele

Hlavným cieľom záväzku č. 1 bolo zlepšiť vnútorné systémy oznamovania na úrovni ústredných orgánov štátnej správy. Zamestnávateľia, a to aj vo verejnom sektore, majú zákonnú povinnosť vytvoriť vnútorné systémy ohlasovania pre oznamovateľov a uchovávať doklady o prijatých oznámeniach.¹ Spôľahlivé a dobre navrhnuté vnútorné systémy oznamovania sa môžu stať dôležitým nástrojom boja proti korupcii.² Predchádzajúci prieskum, ktorý uskutočnila ÚOO, ukázal, že zamestnanci dávajú pri oznamovaní nezákonných činností prednosť vnútornému systému oznamovania pred trestným konaním.³

Cieľom aktivít, ktoré ÚOO uskutočnil, bolo posilniť postavenie osôb zodpovedných za prijímanie podnetov od oznamovateľov prostredníctvom školení a pracovných stretnutí zameraných na výmenu skúseností. To by im umožnilo lepšie sa pripraviť na vybavovanie podnetov, a tým zlepšiť postupy verejnej správy v oblasti oznamovania prípadov protispoločenskej činnosti.

Od svojho založenia v septembri 2021⁴ ÚOO uskutočnil niekoľko aktivít na posilnenie protikorupčných a oznamovacích mechanizmov v rámci štátnej správy, samosprávy a súkromných zamestnávateľov. Jedným z priebežných bodov činnosti ÚOO je zlepšenie vnútorných oznamovacích mechanizmov prostredníctvom spolupráce s osobami prvého kontaktu zodpovednými za dokumentovanie a filtrovanie oznámení o protispoločenskej činnosti v rámci orgánov ústrednej štátnej správy.

V roku 2022 ÚOO uskutočnil mapovanie vnútorného oznamovania v štátnej správe.⁵ Z jeho hlavných zistení vyplynulo, že každý piaty štátny orgán ešte nemá zavedený mechanizmus vnútorného oznamovania a len 13 % z tých, ktoré sú zavedené, možno považovať za efektívne.⁶ Tomu zodpovedá aj skutočnosť, že v rokoch 2019 až 2021 dostalo menej ako 10 % štátnych orgánov oznámenie o protispoločenskej činnosti prostredníctvom vnútorného systému oznamovania.⁷ Osoby zodpovedné za prijímanie oznámení pritom čelia viacerým prekážkam. Patrí k nim nedostatok času na výkon tejto úlohy (keďže komunikácia s oznamovateľmi zvyčajne nepredstavuje celú ich pracovnú náplň) a nejasné postupy spravovania oznámení od oznamovateľov. V niekoľkých prípadoch sa vyskytli aj prípady odplaty voči kontaktným osobám, vrátane odmietnutia spolupráce alebo priamych hrozieb.⁸

Práca ÚOO v súvislosti s týmto záväzkom a širšími iniciatívami čelila po voľbách v roku 2023 značným výzvam. V decembri 2023 vláda navrhla zákon, ktorý by obmedzil ochranu oznamovateľov, tento návrh bol však nakoniec stiahnutý. Okrem toho hrozilo riaditeľke ÚOO

trestné stíhanie v súvislosti s pokutou udelenou ministerstvu vnútra za porušenie zákonov na ochranu oznamovateľov.⁹

Prvotné výsledky: Mierne

ÚOO situáciu riešil metodickými a vzdelávacími opatreniami. V roku 2022 vydal príručky o interných mechanizmoch oznamovania pre verejný a súkromný sektor. Od roku 2022 do roku 2024 tiež vydal vzdelávacie materiály pre kontaktné osoby a prijal viacero metodických usmernení k oznámeniam od oznamovateľov.¹⁰

Po výskume a prijatí metodických usmernení zorganizoval ÚOO v roku 2023 šesť školení (míľnik 1). Školenia sa uskutočnili pre 203 kontaktných osôb z verejného aj súkromného sektora. Aby sme dosah školení uviedli do kontextu, v Slovenskej republike je približne 8 700 zamestnávateľov z verejného sektora a 6 400 zamestnávateľov zo súkromného sektora, ktorí sú povinní mať interné mechanizmy podávania správ.¹¹ Zodpovedné osoby z verejného a súkromného sektora boli školené spoločne, keďže majú rovnaké zákonné povinnosti pri vybavovaní oznámení oznamovateľov. Tieto spoločné školenia išli nad rámec záväzku a uľahčili výmenu skúseností a nadviazanie kontaktov pre účastníkov.¹² ÚOO tiež zorganizoval dve výhradné stretnutia pre kontaktné osoby z agentúr verejného sektora, ktorých cieľom bolo podporiť pravidelné vytváranie sietí na výmenu osvedčených postupov a skúseností (míľnik 2).¹³ Po prvých dvoch stretnutiach zameraných na budovanie kontaktných sietí sa zodpovedné osoby začali navzájom informovať a klásť si otázky alebo sa deliť o svoje skúsenosti.¹⁴

V rokoch 2023 a 2024 zorganizoval ÚOO tri školenia pre hlavných kontrolórov obcí, ktoré prekročili stanovený rozsah záväzku. Hlavní kontrolóri obcí vykonávajú kontrolu obecných financií v približne 3 000 samosprávach Slovenskej republiky. Ich úlohou je tiež prijímať oznámenia od oznamovateľov na úrovni obcí.¹⁵ Aj keď počet oznámení oznamovateľov prichádzajúcich z obcí je nízky, finančné toky do obcí zo štátnych prostriedkov, miestnych daní a fondov EU, nie sú zanedbateľné.¹⁶ Na úrovni obcí sa vyskytlo niekoľko oznámení o údajnom porušení finančnej disciplíny, ktoré väčšinou súviseli s verejným obstarávaním.¹⁷ Napokon, v roku 2023 ÚOO zorganizoval aj školenia zamerané na zvyšovanie povedomia o ochrane oznamovateľov pre 616 zamestnancov verejnej správy.¹⁸ Informovanosť o vnútorných systémoch oznamovania medzi štátnymi zamestnancami je nízka, čo sa prejavilo v malom počte oznámení.¹⁹ ÚOO tiež vypracoval modul elektronického vzdelávania o ochrane oznamovateľov pre štátnych zamestnancov, ktorého spustenie je naplánované na rok 2024.²⁰

Ministerstvá a iné vykonávacie orgány podávali správy o počte, subjektoch a preukázateľnosti prijatých oznámení od oznamovateľov (míľnik 4).²¹ Z uvedených údajov vyplýva, že zatiaľ čo 54 % orgánov verejnej správy dostalo v roku 2023 podnet, len 25 % dostalo podnety vyhodnotené ako oznámenia o protispoločenskej činnosti. Podnety sa týkali konfliktu záujmov, zneužitia právomocí a nezrovnalostí vo verejnom obstarávaní.²² V rámci míľnikov 5 a 6 ústredné orgány štátnej správy zabezpečili účasť svojich zodpovedných osôb na školeniach ÚOO a uskutočnili každoročné školenia zamestnancov o ochrane oznamovateľov.²³

Hoci ÚOO zorganizoval viacero aktivít na zvýšenie efektívnosti vnútorných systémov oznamovania vo verejnom sektore, výsledky jeho úsilia sú zatiaľ mierne. Aj keby sa prihlásilo viac oznamovateľov využívajúcich vnútorné mechanizmy oznamovania, takáto zmena by sa prejavila až v budúcnosti. Vytvorenie dôvery potrebnej na to, aby sa oznamovateľ prihlásil, si vyžaduje čas a pozitívne príklady oznamovateľov, ktorým je poskytovaná ochrana.²⁴ Aktivity, ktoré vykonáva ÚOO, by k takejto zmene mohli prispieť, najmä v kombinácii s aktivitami nad rámec tohto záväzku, ako je podpora oznamovateľov a kampane na zvyšovanie povedomia.²⁵

Zameranie sa na zodpovedné osoby už prinieslo výsledky, pričom niektoré si prostredníctvom sietí vytváraných ÚOO vymieňajú informácie a osvedčené postupy.²⁶ Posilnenie postavenia zodpovedných osôb prostredníctvom priebežného vzdelávania a zdrojov môže zvýšiť ich schopnosť účinne spracúvať citlivé oznámenia.²⁷ Okrem toho by prehľadné príručky a metodické usmernenia mohli pomôcť ústredným štátnym orgánom vytvoriť transparentné, účinné a konzistentné interné mechanizmy oznamovania. Štandardizované postupy zasa podporujú dôveru a zodpovednosť, čo zamestnancom uľahčuje orientáciu v procese oznamovania.²⁸ Tiež môžu budovať dôveru a povzbudzovať oznamovateľov, aby sa prihlásili bez obáv z odvetných opatrení, čo v konečnom dôsledku zlepší postupy a politiky v tejto oblasti.

Aj keď úrad ÚOO pôsobil v náročnom prostredí, do svojich činností zahrnul všetky odporúčania IRM týkajúce sa tohto záväzku, najmä spoluprácu s odborníkmi a organizáciami občianskej spoločnosti s cieľom poskytnúť metodické usmernenia a rozšíriť školenia aj mimo orgánov verejnej správy.²⁹ Tieto snahy pomohli vybudovať širšiu podpornú sieť zodpovedných osôb z verejného sektora a pracovníkov zodpovedných za dodržiavanie predpisov v súkromnom sektore, zabezpečili zapojenie organizácií občianskej spoločnosti a akademických kapacít do tvorby metodických materiálov a školení a rozšírili školenia aj na hlavných kontrolórov obcí.

Výhľad do budúcnosti

Záväzok zameraný na ochranu oznamovateľov bol prenesený do akčného plánu na roky 2024 - 2026.³⁰ Na základe dosiahnutého pokroku ÚOO v spolupráci s ústrednými orgánmi štátnej správy vypracuje a zavedie kvalitatívne kritériá pre vnútorné mechanizmy oznamovania. Taktiež zaradí školenia o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti do zaškolenia nových štátnych zamestnancov, ktorých spustenie sa plánuje na január 2025. Úspešné pokračovanie záväzku závisí od odhodlaného vedenia ÚOO a jeho schopnosti zabezpečiť dostatočné zdroje na účinnú realizáciu plánovaných činností. Bez nich by sa doteraz dosiahnutý pokrok mohol zastaviť. Problematická politická klíma vrátane hrozby trestného vyšetřovania voči riaditeľke úradu ÚOO by mohla ohroziť prebiehajúce reformy.³¹ Aby boli reformy úspešné, je nevyhnutné zabezpečiť podporu oboch strán pre posilnenie ochrany oznamovateľov.

IRM odporúča uprednostniť primeranú rozpočtovú podporu pre ÚOO, aby bolo možné zabezpečiť účinnú realizáciu plánovaných činností. Okrem toho IRM odporúča posilniť inštitucionálnu nezávislosť s cieľom chrániť ÚOO pred náročnou politickou atmosférou a zorganizovať kampaň na zvýšenie informovanosti zamestnancov verejného a súkromného sektora. V neposlednom rade IRM odporúča pokračovať v kampaniach na zvyšovanie povedomia verejnosti s cieľom vybudovať dôveru v mechanizmy oznamovania protispoločenskej činnosti, a tým viac povzbudiť jednotlivcov, aby takúto činnosť oznamovali.

Záväzok 6: Mapovanie vplyvu otvorených dát na vybrané aspekty spoločnosti

Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie (MIRRI) a OZ Alvaria.

Kontext a ciele

Cieľom tohto záväzku bolo pomôcť určiť smerovanie agendy otvorených dát v Slovenskej republike, zlepšiť jej pozíciu v rámci Open Data Maturity Index EÚ (ODMI) a zvýšiť povedomie o otvorených dátach medzi relevantnými aktérmi vrátane organizácií občianskej spoločnosti.³² V roku 2021 sa Slovenská republika v rebríčku ODMI umiestnila na 33. mieste z 34 krajín, a to najmä z dôvodu absencie monitorovania vplyvu otvorených dát.³³ Inštitúcie zapojené do plnenia záväzku sa zamerali na prijatie transparentnej a jasnej metodiky merania vplyvu otvorených dát za účasti organizácií občianskej spoločnosti a dátových expertov.³⁴ Novú metodiku otestovali

meraním vplyvu otvorených dát zverejnených na portáli data.gov.sk na vybrané oblasti života spoločnosti.

Tento záväzok bol zameraný na mapovanie vplyvu zverejnených datasetov. Medzi míľniky patrilo úvodné plánovacie stretnutie (míľnik 1), vypracovanie návrhu metodiky mapovania vplyvu dát, (míľnik 2), mapovanie a vyhodnocovanie dát a hodnotenie dopytu verejnosti po otvorených dátach verejnej správy (míľnik 3) a vypracovanie správy a pravidelné meranie vplyvu otvorených dát (míľnik 4).

Prvotné výsledky: Mierne

Tento záväzok dosiahol mierne prvotné výsledky. V Prehľade akčného plánu na roky 2022 - 2024 nebol ten záväzok označený za sľubný, pretože zainteresované strany nemali jasnú predstavu o tom, ako bude metodika vypracovaná, ani o jej plánovanom uplatnení. V dopadovej správe MIRRI za rok 2024 sa však poukázalo na 155 % nárast počtu stiahnutí datasetov od roku 2022 do roku 2023, čo odráža zvýšené zapojenie verejnosti, hoci pokles počtu jedinečných používateľov môže naznačovať potenciálne problémy v prístupnosti týchto dát. Prudké zlepšenie Slovenskej republiky v rebríčku ODMI - vzostup z 33. miesta v roku 2021 na 10. miesto v roku 2023 - a označenie za krajinu s najväčším vzostupom spomedzi všetkých členských štátov EÚ bolo čiastočne spôsobené výrazným nárastom skóre vplyvu otvorených údajov v krajine a podčiarkuje jej výrazný pokrok.³⁵ Workshopy posilnili kapacity organizácií občianskej spoločnosti na využívanie otvorených dát a počet datasetov na portáli výrazne vzrástol, pričom väčšina z nich prijala otvorené licencie.

Metodika bola prijatá participatívnym spôsobom za aktívneho príspevku dátových expertov a organizácií občianskej spoločnosti v pracovnej skupine vytvorenej Ministerstvom investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie (MIRRI).³⁶ V období od decembra 2022 do júna 2024 sa šesťkrát stretla s cieľom pripraviť metodiku mapovania vplyvu dát na vybrané oblasti (míľniky 1 a 2).³⁷ Ad hoc pracovná skupina fungovala flexibilne, umožňovala účasť zainteresovaných členov z mimovládneho sektora a frekvenciu a program zasadnutí určovala podľa potreby, čo umožňovalo viesť živé diskusie a schvaľovať metodiku všetkými zúčastnenými aktérmi.³⁸ Návrh metodiky bol otvorený externým pripomienkam a boli k nemu doručené pripomienky dvoch inštitúcií, ktoré boli riadne zapracované.³⁹

Metodika založená na Common Access Framework (CAF - Spoločnom prístupovom rámci) - spoločnom projekte viacerých svetových inštitúcií na štandardizáciu merania otvorených dát -⁴⁰ bola prijatá v júli 2023 (míľnik 2).⁴¹ CAF meria možnosť vyhľadávania dát v strojoivo čitateľnom formáte („prístup“), spracovanie dát na vytvorenie informácií pre rozhodovanie („použitie“) a výsledky rozhodovania založeného na otvorených dátach („dopad“).⁴² Používanie CAF zosúladzuje metodiku s medzinárodnými štandardmi v tejto oblasti politiky. Metodika MIRRI medzitým pridáva štvrtú kategóriu - správu dát - ktorá meria systematické zverejňovanie otvorených údajov orgánmi verejného sektora.⁴³ Ide o mimoriadne inovatívny aspekt, ktorý zdôrazňuje význam systematického a štruktúrovaného zverejňovania otvorených dát. Prijatie tejto metodiky prispelo k výraznému zlepšeniu umiestnenia krajiny v rebríčku ODMI.⁴⁴

MIRRI zverejnilo prvú správu o posúdení vplyvu dát v máji 2024 (míľniky 3 a 4).⁴⁵ Zo správy vyplynulo, že celkový počet stiahnutí datasetov sa od roku 2022 do roku 2023 zvýšil o 155 % a vďaka iniciatívam miestnych samospráv a organizácií občianskej spoločnosti sa začali využívať nové spôsoby použitia otvorených dát.⁴⁶ Správa tiež odhalila pokles počtu používateľov o 40 % medzi rokmi 2022 a 2023.⁴⁷ Tento pokles by si vyžadoval ďalší výskum, ale mohlo by to znamenať, že používatelia používajú iné zdroje otvorených dát, napríklad webové stránky ministerstiev, prípadne že menej ľudí sťahuje väčší objem dát.⁴⁸ Za najobľúbenejšie boli v

správe označené aj datasety verejnej správy, ako napríklad Vestník verejného obstarávania a Register adries. Prvá správa o vplyve otvorených dát v Slovenskej republike preukázala konkrétne prínosy otvorených dát pre transparentnosť, kontrolu a zapájanie občanov.

V spolupráci s Úradom splnomocnenca išlo MIRRI nad rámec záväzku a v októbri 2023 zorganizovalo workshop o využívaní otvorených dát pre organizácie občianskej spoločnosti.⁴⁹ Cieľom bolo zvýšiť informovanosť organizácií občianskej spoločnosti o zverejnených datasetoch na portáli data.slovensko.sk a predstaviť praktické príklady práce s otvorenými údajmi. Poskytnutie potrebných nástrojov a znalostí o otvorených údajoch by mohlo podporiť lepšiu spoluprácu s organizáciami občianskej spoločnosti, zvýšiť verejnú kontrolu a uľahčiť riešenia spoločenských výziev založené na dátach.

Tento záväzok sa zaraďuje medzi ďalšie pozitívne zmeny v politike otvorených dát zo strany MIRRI, ako napríklad spustenie modernizovaného portálu otvorených dát v rámci projektu „OD 2.0“. Modernizovaný portál zaviedol filtrovanie podľa tém a centralizované katalógy vybraných ministerstiev a obcí, čím sa riešila obmedzená používateľská prívetivosť a absencia štandardizovaných formátov údajov.⁵⁰ MIRRI tiež pracovalo na zlepšení vplyvu otvorených dát prostredníctvom zverejnenia „karty datasetov“ spolu s kvalitou datasetov s vysokou hodnotou, definovaných podľa právnych predpisov EÚ. V roku 2024 tiež uskutočnilo 11 školení pre verejnosť a organizácie občianskej spoločnosti o používaní modernizovanej platformy. Od roku 2023 do roku 2024 bolo sprístupnených o 33 % viac datasetov a 93 % všetkých datasetov malo licenciu na otvorené dáta a možnosť strojového čítania.⁵¹ Nadálej však pretrvávajú výzvy, ako je riešenie zle hodnotených datasetov a zabezpečenie zrozumiteľných licenčných informácií.⁵²

Prvé výsledky tohto záväzku sú hodnotené ako mierne, pretože sa zameriava skôr na výskum ako na implementáciu. Pravidelné správy o vplyve otvorených dát na rôzne oblasti spoločnosti sú síce dobrým zdrojom informácií a možno ich využiť na propagáciu pozitívnych aspektov vládnej politiky v oblasti otvorených dát, majú však obmedzený vplyv na skutočné politiky otvorených dát jednotlivých vládnych agentúr, pretože o nich sa rozhoduje na úrovni jednotlivých agentúr. Rovnako dôležité je mať na pamäti obmedzenú podporu informačných centier a analytických útvarov na príslušných ministerstvách zo strany vlády, ktoré sú buď personálne poddimenzované, alebo zrušené.⁵³ Na dosiahnutie výraznejšieho vplyvu je nevyhnutné prejsť od činností zameraných na výskum k praktickej implementácii spolu s posilnením kapacít informačných centier a analytických útvarov na ministerstvách prostredníctvom kontinuálnej podpory a finančných zdrojov, aby bola zabezpečená dlhodobá podpora politik otvorených dát vo všetkých vládnych agentúrach.

Výhľad do budúcnosti

Tento záväzok bol prenesený do ďalšieho akčného plánu so zameraním na budovanie partnerstiev medzi vlastníkmi otvorených dát na úrovni vlády a používateľmi dát. To by pomohlo zlepšiť využívanie zverejnených datasetov a identifikovať dopyt po nezverejnených dátach.⁵⁴ V budúcnosti plánuje MIRRI pravidelne merať vplyv otvorených dát pomocou metodiky prijatej v cykle OGP 2022-2024.⁵⁵

Zatiaľ čo meranie vplyvu otvorených dát prinieslo pozitívne výsledky, otvorené dáta sú súčasťou agendy OGP Slovenskej republiky už od roku 2011. Vzhľadom na to bol pokrok v oblasti zverejňovania a využívania otvorených dát pomerne pomalý. Čo sa týka ďalšieho vývoja, IRM odporúča, aby sa MIRRI zameralo na vypracovanie stratégie šírenia informácií s cieľom lepšie sa zamerať na zainteresované skupiny a aby sa v súlade s odporúčaniami Európskej komisie uprednostnilo zverejňovanie datasetov s vysokou hodnotou.⁵⁶ Takýto prístup by mohol pomôcť zvýšiť informovanosť, zlepšiť využívanie dát a zvýšiť celkový vplyv iniciatív v oblasti otvorených

dát. IRM tiež odporúča inštitucionalizovať pravidelné meranie vplyvu otvorených dát v predpisoch MIRRI a zabezpečiť dostatočné inštitucionálne zdroje a rozpočet na plnenie tohto záväzku.

¹ „Zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti“, Vláda Slovenskej republiky, 2019, § 10 a 11. Táto povinnosť sa vzťahuje na zamestnávateľov vo verejnom sektore s viac ako 5 zamestnancami a na súkromných zamestnávateľov s viac ako 50 zamestnancami.

² „Správa o činnosti za rok 2021“, Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti, august 2022, <https://www.oznamovatelja.sk/wp-content/uploads/2022/08/annual-report-WPO.pdf>, 33.

³ „Správa o činnosti za rok 2021“, Úrad na ochranu oznamovateľov, 38.

⁴ „Zákon č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti“, Vláda SR, § 13; „Správa o činnosti za rok 2021“, Úrad na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

⁵ „Funkčnosť vnútorných systémov oznamovania v štátnej správe“, Úrad na ochranu oznamovateľov, január 2023, https://www.oznamovatelja.sk/wp-content/uploads/2024/10/funkcnost-vnutornych-systemov_UOO.pdf.

⁶ „Funkčnosť vnútorných systémov oznamovania v štátnej správe“, Úrad na ochranu oznamovateľov, 5.

⁷ „Funkčnosť vnútorných systémov oznamovania v štátnej správe“, Úrad na ochranu oznamovateľov, 5.

⁸ „Funkčnosť vnútorných systémov oznamovania v štátnej správe“, Úrad na ochranu oznamovateľov, 21-23.

⁹ Lenka Klobučníková, „Rezort vnútra uhradil pokutu za odstavenie čurillovcov. Šutaj Eštok ju mal zaplatiť z vlastného, kritizuje Holečková“, TA3, 26. novembra 2024, <https://www.ta3.com/clanok/968943/rezort-vnutra-uhradil-pokutu-za-odstavenie-curillovcov-sutaj-estok-ju-mal-zaplatit-z-vlastneho-kritizuje-holeckova>; „Šéfka Úradu na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti Zuzana Dluhošová bude čeliť trestnému oznámeniu“, Denník N, 27. októbra 2024, <https://dennikn.sk/minuta/4272251>.

¹⁰ „Vnútorný systém preverovania oznámení o nezákonnej činnosti. Manuál pre verejný sektor“, Úrad pre ochranu oznamovateľov, október 2023, https://www.oznamovatelja.sk/wp-content/uploads/2023/10/manual_statna_sprava_10_2023_1.pdf; „Vzdelávacie materiály pre kontaktné osoby“, Úrad pre ochranu oznamovateľov, október 2023, https://www.oznamovatelja.sk/wp-content/uploads/2023/10/vzdelavacie-materialy-na-skolenia-zo_10_2023.zip; „Náležitosti vnútorného systému oznamovania – kritéria kvality a funkčnosti“, Úrad pre ochranu oznamovateľov, január 2024, https://www.oznamovatelja.sk/wp-content/uploads/2024/01/Nalezitosti_vnutorneho_systemu_oznamovania_kriteria_kvality_a_funkcnosti_v2.pdf; „Metodické usmernenie č. 1/2022 o k pojmu oznámenie“, Úrad pre ochranu oznamovateľov, september 2024, https://www.oznamovatelja.sk/wp-content/uploads/2024/09/metodicke_usmernenie_k_pojmu_oznamenie_08_2024.pdf;

„Metodické usmernenie č. 2/2022 k evidencii oznámení“, Úrad na ochranu oznamovateľov, september 2024, https://www.oznamovatelja.sk/wp-content/uploads/2024/09/metodicke_usmernenie_k_evidencii_oznameni_08_2024.pdf;

„Metodické usmernenie č. 3/2022 k procesu preverovania oznámení“, Úrad na ochranu oznamovateľov, september 2024, https://www.oznamovatelja.sk/wp-content/uploads/2024/09/metodicke_usmernenie_k_procesu_preverovania_oznameni_09_2024.pdf; „Metodické usmernenie k postaveniu hlavného kontrolóra v postavení zodpovednej osoby“, Úrad na ochranu oznamovateľov, jún 2024, https://www.oznamovatelja.sk/wp-content/uploads/2024/06/metodicke_usmernenie_HK_v_postaveni_ZO_05_2024.pdf.

¹¹ Mária Hunková (Úrad na ochranu oznamovateľov), korešpondencia s výskumníkom IRM, 4. decembra 2024.

¹² Mária Hunková (Úrad na ochranu oznamovateľov), rozhovor s výskumníkom IRM, 3. októbra 2024.

¹³ „Prehľad za rok 2023“, Úrad na ochranu oznamovateľov, 2023, <https://www.oznamovatelja.sk/aktivity-uradu-prehľad-za-rok-2023/>; Hunková, rozhovor.

¹⁴ Hunková, rozhovor.

¹⁵ „Správa o činnosti za rok 2023“, Úrad na ochranu oznamovateľov; Hunková, rozhovor.

¹⁶ Hunková, rozhovor.

¹⁷ „Korupcia v mestách a obciach: kontrola zlyháva, politici sa do reformy nechcú pustiť“, Nadácia Zastavme Korupciu, 30. septembra 2022, <https://zastavmekorupciu.sk/nezaradene/korupcia-v-mestach-a-obciach-kontrola-zlyhava-politikom-sa-do-reformy-nehce>.

¹⁸ „Správa o činnosti za rok 2023“, Úrad na ochranu oznamovateľov.

¹⁹ Hunková, rozhovor.

²⁰ Hunková, rozhovor.

²¹ „Záverečná hodnotiacia správa: Akčný plán Partnerstva pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2022-2024“, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, október 2024, <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovak-republic-end-of-term-self-assessment-report-2022-2024/>.

²² „Iniciatíva pre otvorené vládnutie: Úrad na ochranu oznamovateľov zbiera dáta štátnej správy o oznámeniach“, Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti, 19. apríla 2024, https://www.minv.sk/?ros_ogp_spravy&sprava=iniciativa-pre-otvorene-vladnutie-urad-na-ochranu-oznamovatelov-zbiera-data-statnej-spravy-o-oznameniach.

- ²³ „Záverečná hodnotiacia správa: Akčný plán Partnerstva pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2022 - 2024“, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.
- ²⁴ Ján Ivančík (Transparency International Slovensko), rozhovor s výskumníkom IRM, 29. októbra 2024; „Nemáš na to žalúdok? Vypi si,“ radil nadriadený oznamovateľovi z kauzy slovenského predsedníctva,“ Úrad na ochranu oznamovateľov, február 2024, <https://www.oznamovatelia.sk/nemas-na-to-zaludok-vypi-si-radil-nadriadeny-oznamovatelovi-z-kauzu-slovenskeho-predsednictva>; „Podala oznámenie, dostala výpoveď. Teraz jej súd umožnil vrátiť sa do práce,“ Úrad na ochranu oznamovateľov, jún 2024, <https://www.oznamovatelia.sk/podala-oznamenie-dostala-vypoved-teraz-jej-sud-umoznil-vratit-sa-do-prace>.
- ²⁵ „Ak ide o korupciu, nemlčať je zlato,“ SeeSame, prístup 1. októbra 2024, <https://www.seesame.com/case-studies/ak-ide-o-korupciu-nemlat-je-zlato>; „Naša kampaň Nemlčať je zlato bola ocenená odborníkmi z brandže,“ Úrad na ochranu oznamovateľov, marec 2023, <https://www.oznamovatelia.sk/en/kampan-ziskala-ocenenie-prokop>.
- ²⁶ Hunková, rozhovor.
- ²⁷ „Funkčnosť vnútorných systémov oznamovania v štátnej správe,“ Úrad na ochranu oznamovateľov, 24.
- ²⁸ „Funkčnosť vnútorných systémov oznamovania v štátnej správe,“ Úrad na ochranu oznamovateľov, 24.
- ²⁹ Alexandra Dubová, „Prehľad akčného plánu IRM: Slovak Republic 2022–2024,“ Open Government Partnership, 7. októbra 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovakia-design-report-2022-2024>, 6.
- ³⁰ Pozri záväzok 2.5 v: „Open Government Partnership National Action Plan of the Slovak Republic 2024–2026“ [Národný akčný plán Partnerstva pre otvorené vládnutie Slovenskej republiky na roky 2024 - 2026], Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 27. septembra 2023, <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovak-republic-action-plan-review-2024-2026>.
- ³¹ „Šéfka Úradu na ochranu oznamovateľov korupcie Zuzana Dluhošová bude čeliť trestnému oznámeniu,“ Denník N.
- ³² Pozri záväzok č. 6 v „Open Government Partnership National Action Plan of the Slovak Republic 2024–2026“ [Národný akčný plán Partnerstva pre otvorené vládnutie Slovenskej republiky na roky 2024 - 2026], Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, september 2023 https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/06/Slovakia_Action-Plan_2024-2026_June_EN.pdf.
- ³³ Pozri záväzok 6 v: Akčný plán Partnerstva pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2024 - 2026“, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.
- ³⁴ Lukáš Jankovič a Viktória Šunderlíková (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie), rozhovor s výskumníkom IRM, 23. októbra 2024.
- ³⁵ „2023 Open Data Maturity Index,“ European Commission, 2023, <https://data.europa.eu/en/publications/open-data-maturity/2023#intro>.
- ³⁶ Lukáš Jankovič (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie), korešpondencia s výskumníkom IRM, 29. októbra 2024.
- ³⁷ „Workshopy ku mapovaniu dopadu otvorených dát na vybrané oblasti,“ prístup 1. októbra 2024, <https://slovak-egov.atlassian.net/wiki/spaces/opendata/pages/20055083/Workshopy+ku+mapovaniu+dopadu+otvoren+ch+dajov+na+vybran+oblasti>.
- ³⁸ Jankovič a Šunderlíková, rozhovor.
- ³⁹ „Na Pripomienkovanie: Metodika hodnotenia dopadu otvorených dát,“ Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 22. júna 2023, https://www.minv.sk/?ros_vsetky-spravy&sprava=na-pripomienkovanie-metodika-hodnotenia-dopadu-otvorených-dat&fbclid=IwY2xjawF0my9leHRuA2F1bQixMAABHVh0i8qM-mzimEAurLAIMFEn6IMz1k9FFNP9xBgtngzUr1gN-hnZvXKh7g_aem_AmYFz8YuEjUNI1dRHx7bag; Jankovič, korešpondencia.
- ⁴⁰ „Sustainability of data portal infrastructures: Measuring use and impact,“ [Udržateľnosť infraštruktúr dátových portálov: Meranie používania a vplyvu] Európska komisia, 2024, https://data.europa.eu/sites/default/files/sustainability-data-portal-infrastructure_1_measuring-use-impact.pdf, 8.
- ⁴¹ „Metodika hodnotenia dopadu otvorených dát na vybrané oblasti spoločnosti,“ Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie, júl 2023 https://mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2023/09/metodika_dopad_otvorených_dat_final.pdf.
- ⁴² „Sustainability of data portal infrastructures: Measuring use and impact,“ Európska komisia, 9.
- ⁴³ „Metodika hodnotenia dopadu otvorených dát na vybrané oblasti spoločnosti,“ Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie
- ⁴⁴ „2023 Open Data Maturity Index,“ Európska komisia.
- ⁴⁵ „1.správa o dopade otvorených dát na vybrané oblasti spoločnosti,“ Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie, máj 2024, https://slovak-egov.atlassian.net/wiki/download/attachments/20055094/report_2024_final.pdf?version=1&modificationDate=1721400176577&cacheVersion=1&api=v2.
- ⁴⁶ „1.správa o dopade otvorených dát na vybrané oblasti spoločnosti,“ Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie, 10. 14-15.
- ⁴⁷ „1.správa o dopade otvorených dát na vybrané oblasti spoločnosti,“ Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie, 27.

⁴⁸ Jankovič a Šunderlíková, rozhovor.

⁴⁹ „Centrálny portál otvorených dát a možnosti jeho využitia mimovládnyimi organizáciami,” Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie a Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti, 11. októbra 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=-rp4cmBvMXc&t=557s>.

⁵⁰ „Analýza zverejňovania datasetov ústredných orgánov štátnej správy na portáli otvorených dát za rok 2024,” Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2024,

https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/vseobecne/2024_ANALYZA_FINAL.pdf, 40.

⁵¹ „Analýza zverejňovania datasetov ústredných orgánov štátnej správy na portáli otvorených dát za rok 2024,” Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti, 8, 13.

⁵² „Analýza zverejňovania datasetov ústredných orgánov štátnej správy na portáli otvorených dát za rok 2024,” Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti, 8, 13.

⁵³ Ivančík, interview.

⁵⁴ Pozri záväzok 2.6 v: „Akčný plán Partnerstva pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2024 - 2026,” Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

⁵⁵ Pozri záväzok 2.6 v: „Akčný plán Partnerstva pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2024 - 2026,” Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti; „1.správa o dopade otvorených dát na vybrané oblasti spoločnosti,” Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie, 29.

⁵⁶ “High-Value Datasets Best Practices Report,” [Správa o najlepších postupoch v oblasti datasetov s vysokou hodnotou], Európska komisia, 2024., <https://data.europa.eu/sites/default/files/report/High-value%20Datasets%20Best%20Practice%20Report.pdf>.

Časť III: Participácia a spolupráca

Proces spolupráce a kvalita účasti občianskej spoločnosti sa výrazne zlepšili po prijatí akčného plánu na roky 2022 - 2024 vďaka zriadeniu MSF, ktoré je zamerané na proces OGP. Silné vedenie úradu splnomocnenca a jeho inovatívne prístupy v rámci MSF pomohli prilákať nových zainteresovaných aktérov. Zmeny vo vedení štátu v polovici implementácie v roku 2023 však zmenili politické priority a vyvolali pochybnosti medzi organizáciami občianskej spoločnosti zapojenými do procesu OGP o ďalšom pokračovaní záväzkov OGP.

Členským krajinám OGP sa odporúča, aby sa usilovali o dosiahnutie plnohodnotných ambícií aktualizovaných štandardov účasti a spolupráce OGP, ktoré nadobudli účinnosť 1. januára 2022.¹ IRM hodnotí všetky krajiny, ktoré predložili akčné plány od roku 2022 na základe aktualizovaných štandardov. OGP však zaviedol 24-mesačné odkladné obdobie s cieľom zabezpečiť spravodlivý a transparentný prechod. Počas tohto obdobia bude IRM posudzovať zosúladienie krajín so štandardmi a dodržiavanie minimálnych požiadaviek.² Krajiny preto budú označené za konajúce v rozpore s procesom OGP len vtedy, ak nebudú spĺňať minimálne požiadavky na predložené akčné plány, ktoré sa začnú plniť v roku 2024 a neskôr.

Proces OGP v Slovenskej republike koordinuje Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti (Úrad splnomocnenca), ktorý je zároveň zodpovedný za fungovanie MSF. Proces spolupráce akčného plánu na roky 2022 - 2024 posilnilo nové MSF, ktoré tvoria zástupcovia štátnych inštitúcií, organizácií občianskej spoločnosti (OOS) a akademického prostredia. Dialógu medzi týmito aktérmi pomáhal nezávislý externý facilitátor nominovaný do MSF. Zúčastnení partneri ocenili prítomnosť facilitátora, ktorý umožnil neformálnu a tvorivú atmosféru počas procesu spolupráce.³ Proaktívnosť kontaktného bodu OGP a jeho spolupracovníkov na Úrade splnomocnenca pritiahla do agendy OGP nových aktérov, ako sú nové vládne orgány, organizácie občianskej spoločnosti a experti, čo viedlo k ambicióznejším a adresnejším záväzkom.

V druhej polovici implementačného obdobia ovplyvnili fungovanie OGP dve zmeny vo vláde v roku 2023 a príslušné zmeny v politických prioritách a personálnom obsadení. Je pozoruhodné, že po týchto zmenách sa MSF nezvolal, aby diskutoval o implementácii, takže monitorovanie implementácie zostalo na bilaterálnej úrovni. Tri zo siedmich záväzkov boli pozastavené alebo výrazne spomalené v dôsledku zmeny politických priorit po voľbách. Dňa 7. marca 2024 vláda vymenovala novú Splnomocnenkyňu pre rozvoj občianskej spoločnosti. Jej vymenovanie sprevádzala personálna fluktuácia a diskontinuita v prioritách úradu. Sprevádzala ju aj kritika občianskej spoločnosti týkajúca sa nedostatočných konzultácií s organizáciami občianskej spoločnosti počas procesu jej vymenovania a jej vyjadrení, v ktorých navrhovala, aby sa organizácie občianskej spoločnosti zdržali politickej angažovanosti.⁴ Kontaktná osoba pre OGP sa zmenila v júli 2024.

MSF venovalo realizácii tohto akčného plánu len tri zasadnutia. Diskusia o implementácii sa presunula na bilaterálne stretnutia medzi úradom splnomocnenca a agentúrami zodpovednými za jednotlivé záväzky.⁵

Tabuľka 1. Dodržiavanie minimálnych požiadaviek

Minimálna požiadavka	Stretli sa počas spolupráce?	Stretli sa počas implementácie?
1.1 Priestor na dialóg: Úrad splnomocnenca v roku 2021 vytvoril Fórum viacerých zainteresovaných strán („MSF“)	Áno	Áno

<p>Slovenskej republiky, ktorého pravidlá sú zverejnené na webovej stránke Úradu splnomocnenca. ⁶ MSF venovalo tri zasadnutia implementácii akčného plánu na roky 2022 - 2024, a to v októbri a decembri 2022 a v marci 2023.⁷ V druhej polovici implementačného obdobia (marec 2023 - jún 2024) fungovala Rada vlády pre mimovládne neziskové organizácie ako priestor pre dialóg.</p>		
<p>2.1. Webová stránka OGP: Úrad splnomocnenca spravuje webovú stránku venovanú OGP, ktorá je integrovaná do webovej stránky Ministerstva vnútra.⁸ Je verejne prístupná a nie je potrebná registrácia. Obsahuje najnovší akčný plán, ako aj všetky predchádzajúce akčné plány. Webovú stránku správca pravidelne aktualizuje a uvádza na nej informácie o pokroku v implementácii.</p>	<p>Áno</p>	<p>Áno</p>
<p>2.2 Repozitár: Úrad splnomocnenca spravuje online a verejne prístupný repozitár, ktorý sa aktualizuje dvakrát ročne a obsahuje informácie o procese spolupráce, ako aj o realizácii akčných plánov.⁹</p>	<p>Áno</p>	<p>Áno</p>
<p>3.1 Oznámenie: Otvorená výzva na účasť v MSF bola zverejnená 29. októbra 2022, po uskutočnení prvých dvoch informatívnych zasadnutí MSF (22. septembra a 20. októbra 2022). Diskusia o záväzkoch sa začala až na treťom zasadnutí 10. novembra 2022 (t. j. po zverejnení otvorenej výzvy); požiadavka dvoch týždňov bola teda splnená.¹⁰</p>	<p>Áno</p>	<p>Neuplatňuje sa</p>
<p>3.2 Dosah: Úrad splnomocnenca bol aktívny pri organizovaní podujatí a zasadnutí. Zorganizoval napríklad tri online stretnutia na získanie pripomienok verejnosti k návrhu akčného plánu z prostredia mimo MSF¹¹ a nahral podcast o OGP a procese spolupráce.¹²</p>	<p>Áno</p>	<p>Neuplatňuje sa</p>
<p>3.3 Mechanizmus spätnej väzby: Návrh akčného plánu bol zverejnený online vo februári 2022 a predložený na verejnú pripomienkovanie.¹³ Pripomienky mohol poslať ktokoľvek. Okrem toho Úrad splnomocnenca zorganizoval tri online podujatia na konzultácie s verejnosťou o akčnom pláne.¹⁴ V máji 2022 bol návrh akčného plánu zaslaný do medzirezortného pripomienkového konania a bolo k nemu doručených 31 pripomienok.¹⁵</p>	<p>Áno</p>	<p>Neuplatňuje sa</p>
<p>4.1 Odôvodnená odpoveď: Návrh akčného plánu bol zverejnený vo forme predbežného oznámenia na platforme legislatívneho procesu Slov-Lex a získal dve pripomienky (jednu od orgánu verejnej správy a jednu od organizácie občianskej spoločnosti), ktoré boli prerokované na stretnutí a zohľadnené.¹⁶ Po zverejnení návrhu akčného plánu na internete boli doručené ďalšie pripomienky, ktoré sú uvedené v príslušnom dokumente.¹⁷ Ďalšie pripomienky boli prijaté a riešené v rámci medzirezortného pripomienkového konania.¹⁸ Úrad splnomocnenca poskytol odôvodnenú odpoveď na pripomienky vznesené počas procesu spolupráce. Forma odôvodnenej odpovede sa líšila podľa fázy procesu spolupráce, či už išlo o osobné stretnutie, skupinovú diskusiu alebo písomnú odpoveď.¹⁹</p>	<p>Áno</p>	<p>Neuplatňuje sa</p>

<p>5.1 Otvorená implementácia: MSF sa venovalo realizácii akčného plánu na troch zasadnutiach: 19. októbra 2022 (osobne), 13. decembra 2022 (online) a 28. marca 2023 (osobne). Organizácie občianskej spoločnosti boli prítomné a mali možnosť vyjadriť sa k pokroku v implementácii.²⁰ Medzi posledným zasadnutím MSF (marec 2023) a koncom obdobia vykonávania akčného plánu (jún 2024) bol viac ako ročný odstup. Počas tohto obdobia sa neuskutočnili žiadne stretnutia, na ktorých by sa s občianskou spoločnosťou diskutovalo o implementácii a zbierali sa pripomienky, a preto minimálna požiadavka nebola splnená.</p>	<p>Neuplatňuje sa</p>	<p>Nie</p>
--	-----------------------	------------

¹ „OGP Participation and Co-Creation Standards,“ [Štandardy účasti a spoluvytvárania OGP], <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>.

² Independent Reporting Mechanism, *Guidelines for the Assessment of OGP's Minimum Requirements*, [Nezávislý mechanizmus predkladania správ, Usmernenia pre posudzovanie minimálnych požiadaviek OGP], máj 2022. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/05/IRM-Guidelines-for-Assessment-of-Minimum-Requirements_20220531_EN.pdf.

³ Lucia Lacika (bývalá kontaktná osoba OGP, Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti), rozhovor s výskumníkom IRM, 14. septembra 2022; Lukáš Jankovič (Alvaria), rozhovor s výskumníkom IRM, 5. októbra 2022; Marianna Leontiev (Nadácia Zastavme Korupciu), rozhovor s výskumníkom IRM, 21. októbra 2022.

⁴ Sme.sk, Mimovládky pobúrene reagujú na slová splnomocnenkyne vlády pre rozvoj občianskej spoločnosti, 11 July 2024, Available from: <https://domov.sme.sk/c/23355947/mimovladky-poburene-reaguju-na-slova-splnomocnenkyne-vlady-pre-rozvoj-obcianskej-spolocnosti.html>, a .týždeň, Juraj Rizman, #MySmeObcianskaSpolocnost?, 17. júla 2024, <https://www.tyzden.sk/komentare/112030/mysmeobcianskaspolocnost/?ref=kat>; Slovak anti-NGO bill passed the first reading (Zeitgeist 3.), 8. mája 2024, Via Iuris, <https://viaiuris.sk/aktuality/slovak-anti-ngo-bill-passed-the-first-reading-zeitgeist-3/>.

⁵ Lucia Lacika, (bývalá kontaktná osoba OGP, Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti), rozhovor s výskumníkom IRM, 8. októbra 2024.

⁶ Úrad splnomocnenca, „Otvárame tvorbu nového Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2022–2024 a hľadáme ďalších partnerov z občianskej spoločnosti,“ Úrad splnomocnenca, 29. októbra 2021, https://www.minv.sk/?ros_ogp_spravy&sprava=otvarame-tvorbu-noveho-akcneho-planu-iniciativy-pre-otvorene-vladnutie-na-roky-2022-2024-a-hladame-dalsich-partnerov-z-obcianskej-spolocnosti (8. novembra 2024)

⁷ „Záverečná hodnotiaci správa: Akčný plán Partnerstva pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2022-2024“, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, október 2024, <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovak-republic-end-of-term-self-assessment-report-2022-2024/>; Lacika, rozhovor, 8. október.

⁸ Špecializovaná webová stránka OGP je verejne dostupná: https://www.minv.sk/?ros_ogp. Okrem toho úrad Splnomocnenca spravuje a aktualizuje facebookovú stránku OGP Slovenská republika: <https://www.facebook.com/OGPSlovensko/about>.

⁹ Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti, „Základné procesy Iniciatívy pre otvorené vládnutie,“ https://www.minv.sk/?ros_ogp_ap. Informácie o implementácii možno nájsť v „sekcii noviniek“: https://www.minv.sk/?ros_ogp_spravy.

¹⁰ Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti, „Zhrnutie doterajšej činnosti multistakeholder fóra v rámci Iniciatívy pre otvorené vládnutie,“ 23. marca 2022, https://www.minv.sk/?ros_ogp_spravy&sprava=zhrnutie-doterajsej-cinnosti-multistakeholder-fora-v-ramci-iniciativy-pre-otvorene-vladnutie.

¹¹ Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti, „Prezentovali sme návrh Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2022 – 2024“, 15. marca 2022, https://www.minv.sk/?ros_ogp_spravy&sprava=prezentovali-sme-navrh-akcneho-planu-iniciativy-pre-otvorene-vladnutie-na-roky-2022-2024.

¹² „Je možné vládnutie otvoriť, alebo čo znamená skratka“

, Verejne v politike (podcast), 23. apríla 2022, <https://open.spotify.com/episode/6qwAeRyUvzRx5WDaY2QbM?fbclid=IwAR3o96vYXdwB5HF5glsRXkyPflCVV7W7DyeUASmVagK4cg-ygwAM2rpdTr8>.

¹³ Dňa 16. februára 2022 bol návrh akčného plánu zverejnený aj vo forme predbežného oznámenia na platforme legislatívneho procesu Slov-Lex: <https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/PI/2022/38>.

¹⁴ Úrad splnomocnenca, „Prezentovali sme návrh Akčného plánu Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky

Správa o výsledkoch Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu: Slovenská republika 2022-2024

Na verejné pripomienkovanie: Necitovať ani voľne nešíriť

2022 – 2024”, 15. marca

2022, https://www.minv.sk/?ros_ogp_spravy&sprava=prezentovali-sme-navrh-akcneho-planu-iniciativy-pre-otvorene-vladnutie-na-roky-2022-2024.

¹⁵ „LP/2022/281 Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie na roky 2022 – 2024”, Slov-Lex, <https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2022/281>.

¹⁶ Komentáre sú dostupné na: https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy?p_p_id=processDetail_WAR_portletset&p_p_lifecycle=0&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&processDetail_WAR_portletset_cisloLP=PI%2F2022%2F38&processDetail_WAR_portletset_action=pplpZobrazPripomienky.

¹⁷ „Akčný plán Iniciatívy pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2022–2024“

, pracovný návrh, február 2022,

<https://docs.google.com/document/d/1DK7Nqr9LfyF6XSkSlj6GsVMYZp8meSsl/edit#heading=h.w20xlyl67wuv>.

¹⁸ Komentáre sú dostupné na <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2022/281/pripomienky/zobraz>.

¹⁹ Lucia Lacika (bývalá kontaktná osoba OGP, Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti), korešpondencia s výskumníkom IRM, 15. novembra 2022.

²⁰ „Záverečná hodnotiaci správa: Akčný plán Partnerstva pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2022 - 2024“, Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

Časť IV: Metodika a ukazovatele IRM

Táto správa podporuje zodpovednosť a učenie sa členov prostredníctvom hodnotenia i) úrovne plnenia záväzkov, ii) prvotných výsledkov záväzkov s vysokou úrovňou plnenia, ktoré boli identifikované ako sľubné alebo ktoré priniesli významné výsledky prostredníctvom plnenia, a iii) postupov účasti a spolupráce počas celého cyklu akčného plánu.¹ IRM začal výskumný proces po prvom roku realizácie akčného plánu vypracovaním výskumného plánu, predbežným prieskumom dokumentov a overením dôkazov poskytnutých v repozitári OGP krajiny.²

Plnenie

IRM posudzuje úroveň plnenia každého záväzku v akčnom pláne vrátane záväzkov zoskupených v rámci Prehľadu akčného plánu.³ Úroveň splnenia všetkých záväzkov sa hodnotí jedným z nasledujúcich spôsobov:

- *Dôkazy nie sú k dispozícii*
- *Nezačaté*
- *Obmedzené*
- *Významné*
- *Dokončené*

Prvotné výsledky:

IRM hodnotí úroveň výsledkov dosiahnutých pri plnení záväzkov, ktoré majú jasnú prizmu otvorenej vlády, vysokú úroveň dokončenia alebo vykazujú dôkazy o dosiahnutí prvých výsledkov (ako je definované ďalej). Do úvahy sa berie očakávaný cieľ záväzku pred jeho realizáciou, špecifický kontext krajiny, v ktorej sa záväzok realizoval, konkrétna oblasť politiky a zaznamenané zmeny.

Ukazovateľ prvotných výsledkov stanovuje tri úrovne výsledkov:

- **Žiadne viditeľné výsledky:** Podľa zozbieraných dôkazov (prostredníctvom výskumu dokumentov, rozhovorov atď.) viedla implementácia záväzku otvoreného vládnutia k malým alebo žiadnym pozitívnym výsledkom. Po posúdení činností vykonaných počas obdobia implementácie a ich výsledkov (ak nejaké boli), IRM nezistil významné zmeny smerujúce k:
 - zlepšeniu postupov, politik alebo inštitúcií, ktoré riadia danú oblasť politiky alebo v rámci verejného sektora,
 - zlepšeniu prostredia umožňujúceho budovanie dôvery medzi občanmi a štátom.
- **Mierne výsledky:** Podľa zozbieraných dôkazov (prostredníctvom výskumu dokumentov, rozhovorov atď.) viedlo vykonávanie záväzku otvoreného vládnutia k pozitívnym výsledkom. Po posúdení činností vykonávaných počas obdobia implementácie a ich výsledkov (ak nejaké boli), IRM zistil významné zmeny smerujúce k:
 - zlepšeniu postupov, politik alebo inštitúcií, ktoré riadia oblasť politiky alebo verejný sektor, alebo
 - zlepšeniu prostredia umožňujúceho budovanie dôvery medzi občanmi a štátom.
- **Významné výsledky:** Podľa zozbieraných dôkazov (prostredníctvom výskumu dokumentov, rozhovorov atď.) viedla realizácia záväzku otvoreného vládnutia k významným pozitívnym výsledkom. Po posúdení činností vykonávaných počas obdobia implementácie a ich výsledkov (ak nejaké boli), IRM zistil významné zmeny smerujúce k:
 - zlepšeniu postupov, politik alebo inštitúcií, ktoré riadia oblasť politiky alebo verejný sektor, alebo

Správa o výsledkoch Nezávislého hodnotiaceho mechanizmu: Slovenská republika 2022-2024
Na verejné pripomienkovanie: Necitovať ani voľne nešíriť

- zlepšení prostredia umožňujúceho budovanie dôvery medzi občanmi a štátom. Významné pozitívne výsledky ukazujú jasné očakávania, že tieto zmeny (ako sú definované vyššie) budú udržateľné v čase.

Túto správu vypracovalo IRM v spolupráci s Alexandrou Matiaško a recenzoval ju Andy McDevitt, externý expert IRM. Na metodiku IRM, kvalitu produktov IRM a proces posudzovania dohliada medzinárodný panel expertov IRM (IEP).⁴ Viac informácií nájdete na webovej stránke OGP v časti „IRM Overview“ (Prehľad OGP).⁵ Slovník pojmov IRM a OGP je k dispozícii na webovej stránke OGP.⁶

¹Definície pojmov OGP, ako je spolutvorba a sľubné záväzky, nájdete v časti „Glosár OGP“.

²Slovenská republika. Repozitár OGP. Dátum prístupu: 1. októbra 2024: https://minv.sk/?ros_ogp.

³IRM zoskupuje záväzky, ktoré majú spoločný politický cieľ počas procesu preskúmania akčného plánu. V týchto prípadoch IRM hodnotí „potenciál výsledkov“ a „prvotné výsledky“ na úrovni zoskupenia. Úroveň plnenia sa posudzuje na úrovni záväzkov. Viac informácií o tom, ako IRM zoskupuje záväzky, nájdete v časti IV o metodike a ukazovateľoch IRM preskúmania akčného plánu.

⁴Open Government Partnership, Independent Reporting Mechanism, *International Experts Panel*, <https://www.opengovpartnership.org/about/who-we-are/international-experts-panel/>

⁵Open Government Partnership, *IRM Overview* <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>

⁶Open Government Partnership, *OGP Glossary*, <https://www.opengovpartnership.org/glossary/>

Príloha I: Údaje o záväzkoch¹

Záväzok 1: Ochrana oznamovateľov

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Overiteľný: Áno• Má ciele otvoreného vládnutia? Áno• Potenciál výsledkov: Mierny | <ul style="list-style-type: none">• Dokončenie: Dokončené• Prvotné výsledky: Mierne |
|---|--|

Tento záväzok je hodnotený v časti II.

Záväzok 2: Vzdelávanie k otvorenému vládnutiu

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Overiteľný: Áno• Má ciele otvoreného vládnutia? Áno• Potenciál výsledkov: Mierny | <ul style="list-style-type: none">• Dokončenie: Dokončené• Prvotné výsledky: Žiadne viditeľné výsledky |
|---|---|

Záväzok 2 plánuje zmapovať úroveň a pripraviť priestor pre vzdelávanie v oblasti otvoreného vládnutia v rámci verejnej správy v Slovenskej republike. Mapovanie bolo dokončené a zverejnené na webovej stránke Úradu splnomocnenca (míľnik 1).² Analýza ukázala, že takmer 62 % respondentov nebolo vzdelávaných v oblasti otvoreného vládnutia. Druhá časť záväzku, vytvoriť podmienky pre rozvoj vzdelávania v oblasti otvoreného vládnutia participatívnym spôsobom, bola tiež splnená (míľnik 2).³ Vývoj vzdelávacieho modulu o otvorenom vládnutí bol pripravený v spolupráci so šiestimi univerzitami (míľnik 3), pričom dve univerzity, Univerzita svätého Cyrila a Metoda v Trnave a Prešovská univerzita v Prešove, už začali modul využívať (míľnik 4).⁴ Keďže záväzok mal len obmedzené ambície a pozostával z mapovania a prípravných činností, v oblasti politiky zatiaľ nepreukázal výrazné výsledky. Do budúcnosti bol tento záväzok prenesený do akčného plánu na roky 2024 - 2026 (záväzok 2.2).

Záväzok 3: Vizualizácia politiky na základe údajov

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Overiteľný: Áno• Má ciele otvoreného vládnutia? Áno• Potenciál výsledkov: Mierny | <ul style="list-style-type: none">• Dokončenie: Obmedzené• Prvotné výsledky: Žiadne viditeľné výsledky |
|---|---|

Záväzok 3 avizoval zavedenie užívateľsky prívetivých a transparentných komunikačných nástrojov pre vládne reformy a politiky pri využití už zverejnených alebo nových datasetov. Hoci sa začali diskusie o výbere vhodnej politiky na testovanie nových vizualizačných nástrojov, plánované aktivity neboli dokončené.⁵ Implementácia záväzku sa spomalila v dôsledku zmeny priorít úradníckej vlády v roku 2023 a nová vláda ju po parlamentných voľbách v septembri 2023 úplne pozastavila.⁶

Záväzok 4: Zdieľanie osvedčených postupov verejnej správy

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Overiteľný: Áno• Má ciele otvoreného vládnutia? Áno• Potenciál výsledkov: Nejasný | <ul style="list-style-type: none">• Dokončenie: Dokončené• Prvotné výsledky: Žiadne viditeľné výsledky |
|--|---|

Záväzok 4 predpokladal zmapovanie a zdieľanie dobrej praxe otvoreného vládnutia z

vybraných členských krajín OGP, ako aj vyzdvihnutie dobrej praxe otvoreného vládnutia v rámci slovenskej štátnej správy. Úrad splnomocnenca úspešne splnil obe časti záväzku. Dobrú prax z iných členských krajín OGP zverejnil v ucelenej analýze, domáce skúsenosti prezentoval v sérii miniblogov na svojej webovej stránke.⁷ Hoci je výmena osvedčených postupov dôležitá, záväzok zatiaľ nepreukázal žiadne viditeľné výsledky vzhľadom na jeho zameranie na výskum a nedostatok konkrétnych aktivít.

Záväzok 5: Zlepšenie právnej úpravy legislatívneho procesu

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Overiteľný: Áno• Má ciele otvoreného vládnutia? Áno• Potenciál výsledkov: Nejasný | <ul style="list-style-type: none">• Dokončenie: Obmedzené• Prvotné výsledky: Žiadne viditeľné výsledky |
|--|---|

Záväzok č. 5 sa usiloval o uľahčenie odbornej diskusie o legislatívnych zmenách týkajúcich sa participatívneho zákonodarstva. Úrad splnomocnenca zorganizoval v roku 2022⁸ verejnú diskusiu a sformuloval legislatívne zmeny na posilnenie účasti verejnosti na legislatívnom procese.⁹ Úrad podpredsedu vlády pre legislatívu a strategické plánovanie ako hlavný zodpovedný rozhodovací orgán v tejto oblasti však počas celého obdobia implementácie nebol ústretový k diskusii o týchto snahách s odôvodnením, že je potrebné venovať sa iným prioritám.¹⁰ Tieto faktory obmedzovali splnenie tohto záväzku.

Záväzok 6: Mapovanie dopadu otvorených dát

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Overiteľný: Áno• Má ciele otvoreného vládnutia? Áno• Potenciál výsledkov: Mierny | <ul style="list-style-type: none">• Dokončenie: Dokončené• Prvotné výsledky: Mierne |
|---|--|

Tento záväzok je hodnotený v časti II.

Záväzok 7: Zlepšenie dát o konečných užívateľoch výhod

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Overiteľný: Áno• Má ciele otvoreného vládnutia? Áno• Potenciál výsledkov: Významné | <ul style="list-style-type: none">• Dokončenie: Obmedzené• Prvotné výsledky: Žiadne viditeľné výsledky |
|---|---|

Cieľom záväzku č. 7 bolo zvýšiť množstvo a kvalitu dát o konečných užívateľoch výhod rozšírením povinnosti zverejňovať informácie o konečných užívateľoch výhod na všetky spoločnosti zapísané v obchodnom registri a zavedením prísnejších nástrojov na kontrolu údajov. Míľnik 1, ktorého cieľom bolo vypracovať analýzu zavedenia viacúrovňového overovania údajov konečných užívateľov výhod z obchodného registra, bol splnený čiastočne. Analýza novej funkcionality obchodného registra nebola zverejnená a ministerstvu spravodlivosti sa nepodarilo získať jej finálnu verziu.¹¹ Míľnik 2, teda príprava a predloženie návrhu právneho predpisu zohľadňujúceho výsledok analýzy, sa zatiaľ nezačal realizovať a bol presunutý do akčného plánu na roky 2024 - 2026.¹²

Implementácia záväzku 7 bola odložená z viacerých dôvodov. Po prvé, zlepšenie údajov o konečných užívateľoch výhod je súčasťou rozsiahlejšej reformy obchodného registra. Z tohto dôvodu stále prebieha verejné obstarávanie IT služieb, čo oddiaľuje celú obnovu obchodného registra vrátane sľúbených zmien overovania údajov o konečných užívateľoch výhod.¹³

Medzitým prebiehajú v štátnej správe debaty o technických riešeniach, ktoré majú zabezpečiť prepojenie nového obchodného registra s ďalšími dvoma existujúcimi registrami obsahujúcimi údaje o konečných užívateľoch výhod (Register partnerov verejného sektora a Register právnických osôb). Po druhé, zavedenie právnych zmien týkajúcich sa registrácie údajov o konečných užívateľoch výhod bolo dočasne pozastavené aj z dôvodu novej smernice EÚ o boji proti praniu špinavých peňazí, ktorá čaká na implementáciu na vnútroštátnej úrovni, ako aj z dôvodu rozhodnutia SDEÚ o ochrane údajov.¹⁴ Príslušné orgány sú opatrné pri zavádzaní zmien v registrácii údajov o konečných užívateľoch výhod, kým sa nevyjasní, aké povinnosti z týchto nových zmien vyplývajú.¹⁵ A napokon, politická klíma, ktorá predtým výrazne podporovala transparentnosť a protikorupčné opatrenia, sa v súvislosti s parlamentnými voľbami v roku 2023 zmenila a uvidí sa, či sa slúbené reformy vôbec budú realizovať.¹⁶

¹Redakčné poznámky:

1. Pri záväzkoch, ktoré sú zoskupené, sa hodnotenie potenciálu výsledkov a prvých výsledkov vykonáva na úrovni zoskupenia, a nie na úrovni jednotlivých záväzkov.
2. Skrátené názvy záväzkov mohli byť upravené kvôli stručnosti. Úplné znenie záväzkov nájdete v akčnom pláne Slovenskej republiky: <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovak-republic-action-plan-2022-2024/>.
3. Viac informácií o hodnotení koncepcie záväzkov nájdete v prehľade akčného plánu Slovenskej republiky: <https://www.opengovpartnership.org/documents/slovak-republic-action-plan-review-2022-2024/>.

² Jakub Adámek, "Metodiky, metriky a prístupy k hodnoteniu participácie a otvoreného vládnutia," Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti, august 2022, https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2023/z_dennikov/april/IXP_resers_metodiky.pdf.

³Linda Zuzčáková (poradkyňa a kontaktná osoba OGP, Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti, e-mailová korešpondencia s výskumníkom IRM, 5. decembra 2024.

⁴ Alexandra Poláková Suchalová, Matej Miklián, Tomáš Winkler, and Barbora Minárová, „Sylaby nového predmetu Participatívna tvorba verejných politik," Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti, https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2024/012024/Sylaby_predmetu_Participativna_tvorba_verejnych_politik.pdf; Zuzčáková, korešpondencia.

⁵ Lucia Lacika, (bývalá kontaktná osoba OGP, Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti), rozhovor s výskumníkom IRM, 8. októbra 2024.

⁶Lacika, rozhovor; pozri tiež „Návrh na zrušenie a zmenu niektorých úloh vyplývajúcich z uznesení vlády Slovenskej republiky," Vláda Slovenskej republiky, 6. februára 2024, <https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/29240/1>.

⁷„Inkubátor participácie (príklady dobrej praxe)," Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti, prístup 1. októbra 2024, https://www.minv.sk/?ros_participacia2_UOSS_inkubator; „MuMap: Ako spravíť z občana kontrolóra," Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti, 25. septembra 2023, https://www.minv.sk/?ros_ogp_spravy&sprava=mumap-ako-spravit-z-obcana-kontrolora.

⁸„Na konferencii 'Na spolupráci záleží' sme témy Iniciatívy pre otvorené vládnutie predstavili širokému publiku," Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti, 21. novembra 2022, https://www.minv.sk/?ros_ogp_spravy&sprava=na-konferencii-na-spolupraci-zalezi-sme-temy-iniciativy-pre-otvorene-vladnutie-predstavili-sirokemu-publiku.

⁹„Návrhy na zmenu 400/2015 Z.z. - zákon o tvorbe právnych predpisov (podklady ÚSV ROS)," Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti <https://docs.google.com/document/d/1u3VUW1r5pMA6eZ9Ywb7eDZJTyoIAF2Ck/edit>.

¹⁰ Lacika, rozhovor.

¹¹ „Iniciatíva pre otvorené vládnutie: Ako zvyšovať transparentnosť konečného užívateľa výhod?" Úrad splnomocnenca pre rozvoj občianskej spoločnosti, 19. apríla 2023, https://www.minv.sk/?ros_ogp_spravy&sprava=iniciativa-pre-otvorene-vladnutie-ako-zvyšovat-transparentnost-konecneho-uzivatela-vyhod; Luciana Malovcová (Ministry of Justice), interview by IRM researcher, 18 October 2024.

¹²Pozri záväzok 2.4 v: „Akčný plán Partnerstva pre otvorené vládnutie v Slovenskej republike na roky 2024 - 2026," Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti.

¹³ Malovcová, interview.

¹⁴Šiesty balík opatrení proti praniu špinavých peňazí bol uverejnený v Úradnom vestníku Európskej únie 19. júna 2024; Súdny dvor Európskej únie, spojené veci C-37/20 a C-601/20 (*WM a Sovim SA proti Luxembourg Business Registers*).

¹⁵ Malovcová, interview.

¹⁶ Andrej Leontiev (TaylorWessing Bratislava), rozhovor s výskumníkom IRM, 21. októbra 2024; Ján Ivančík (Transparency International Slovensko), rozhovor s výskumníkom IRM, 29. októbra 2024.