

**VÝCHODISKA PRO
ZAPOJOVÁNÍ VEŘEJNOSTI DO PŘÍPRAVY
STRATEGICKÝCH DOKUMENTŮ**

V Praze dne 9. května 2006.

OBSAH

ÚVOD	3
1. EVROPSKÁ UNIE A KONZULTACE S VEŘEJNOSTÍ	4
2. PRINCIPY ZAPOJOVÁNÍ VEŘEJNOSTI	4
2.1. Formy zapojení veřejnosti	4
2.2. Nezbytné předpoklady úspěšného zapojení veřejnosti.....	5
2.3. Pravidla pro výběr zástupců veřejnosti do pracovních skupin a komisí	6
3. VÝHODY A NEVÝHODY ZAPOJOVÁNÍ VEŘEJNOSTI	6
3.1. Výhody a důvody pro zapojování veřejnosti do přípravy strategických dokumentů.....	6
3.2. Nevýhody zapojování veřejnosti	7
4. NÁVRH DALŠÍHO POSTUPU	7
5. ZÁVĚR	8

Úvod

Kvalitní správa věcí veřejných v neustále se měnících podmínkách globalizujícího a rychle se vyvíjecího světa je pro vlády vyspělých zemí čím dále větší výzvou. Jedním z nástrojů, jak této výzvě lépe čelit, je širší zapojování veřejnosti do rozhodování o věcech veřejných. Pod pojmem veřejnost je chápána nejen veřejnost tzv. „politická“, tedy především politické strany a hnutí, ale i odborná a laická veřejnost v nejširším slova smyslu – profesní organizace, akademická sféra, „think tanky“, nevládní a neziskové organizace i individuální občané. Konzultace s veřejností při přípravě zásadních vládních materiálů a rozhodnutí, která přispívají k větší transparentnosti výkonu státní správy, jsou nezvratným trendem s celosvětovým dopadem.

Občané stále více požadují větší odpovědnost a transparentnost státní správy a požadují větší podíl na tvorbě politik, které následně ovlivňují jejich životy. Státní správa při přípravě strategických dokumentů potřebuje prozkoumat problém z nejrůznějších perspektiv hospodářské a sociální sféry. Konzultace se zástupci veřejnosti reprezentujícími tyto různé pohledy napomůže zkvalitnění podkladů pro rozhodování odpovědných orgánů a přispěje také k většímu ztotožnění se s výsledky takového rozhodovacího procesu. Rychlý rozvoj informačních a komunikačních technologií podstatně rozšiřuje prostor a možnosti pro spolupráci státní správy s občany.

Na druhou stranu je potřeba, aby konzultace s veřejností probíhaly způsobem, který respektuje skutečnost, že pro aktivní zapojení některých zainteresovaných stran je žádoucí aktivní přístup ze strany státní správy.

V současné době jednotlivá česká ministerstva a další orgány připravující zásadní strategická rozhodnutí nemají žádné metodické vodítko, které by určilo nezbytné minimum náležitostí nutných pro zajištění vysoké kvality a naprosté transparentnosti celého konzultačního procesu.

Jedním z mála mechanismů pro zapojování veřejnosti do rozhodovacího procesu je Rada hospodářské a sociální dohody. Zde však nejsou konzultována všechna strategická rozhodnutí vlády, navíc v Radě dochází k projednávání materiálů „ex post“, tedy v době, kdy jsou prakticky hotovy a připraveny k předložení vládě. Veřejnost je však třeba zapojovat již od počátku přípravy zásadních vládních rozhodnutí. Na evropské úrovni jsou pro konzultace se sociálními partnery a zástupci regionální a místní samosprávy využívány Evropský hospodářský a sociální výbor a Výbor regionů, v němž má zastoupení i veřejnost v ČR.

Dále je ke konzultacím s veřejností v některých případech využíván i internetový Portál veřejné správy. Avšak způsob využití tohoto komunikačního prostředku pro účely konzultací není zakotven v žádném dokumentu.

Z popsané situace jasně vyplývá, že stávající způsob vedení konzultací nevyhovuje a není v zájmu jak pracovníků příslušných ministerstev, tak zástupců občanských organizací. Určitý návod, který by sloužil jako rukověť orgánů státní správy,

jak postupovat při zapojování veřejnosti do rozhodování prostřednictvím konzultací, přitom v podmínkách české veřejné správy zcela chybí.

Východiska pro zapojování veřejnosti do rozhodovacího procesu jsou tak prvním krokem k tvorbě těchto pravidel a současně signálem, že má státní správa, potažmo vláda, zájem o zkvalitnění rozhodovacího procesu v České republice.

1. Evropská unie a konzultace s veřejností

Evropská unie (dále jen „EU“) věnuje od konce 90. let zvýšenou pozornost otázce zapojování veřejnosti a občanských organizací do rozhodovacích procesů v EU. **Princip partnerství a veřejné konzultace** se staly opěrnými body podpory účasti veřejnosti na společenském dění v EU.

Evropská komise doporučuje členským státům EU, aby do přípravy různých strategických dokumentů¹ byla zapojena i veřejnost. Účast veřejnosti je požadována mj. v politice hospodářské a sociální soudržnosti (Strukturální fondy a Fond soudržnosti), v politikách, které jsou v kompetenci EU (zemědělství) a také v těch politických oblastech, které jsou v kompetenci národních vlád, ale kde je uplatňována „metoda otevřené koordinace“, tj. kde jsou společně na evropské úrovni stanoveny cíle pro jednotlivé členské země (sociální oblast).

2. Principy zapojování veřejnosti

Obecné principy zapojování veřejnosti je možné shrnout do bodů, které vycházejí z Aarhuské úmluvy a z dokumentu Sdělení Evropské komise č. 704 „O posílení spolupráce při konzultacích a dialogu – všeobecné principy a minimální standardy pro konzultace Komise se zainteresovanými stranami“. **Obecné principy** definují prostředí, ve kterém konzultace probíhají, jsou následující:

- **spoluúčast,**
- **otevřenost,**
- **odpovědnost,**
- **efektivnost**
- **souvislost.**

2.1. Formy zapojení veřejnosti

Konzultace s veřejností bude možné provádět prostřednictvím různých forem komunikace a komunikačních prostředků. Obecně se pro konzultace s veřejností používají tyto formy:

¹ Jedná se o různé národní akční plány, národní programové dokumenty, tj. dokumenty, které národní státy následně předkládají Evropské komisi, například Národní rozvojový plán, Národní akční plán zaměstnanosti, Národní akční plán pro rozvoj ekologického zemědělství atd.

- poradní skupiny,
- internetové stránky úřadů,
- úřední desky či informační tabule úřadů,
- informační materiály dosažitelné v podatelkách či informačních střediscích úřadů,
- média (myšleno hlavně tiskové zprávy),
- veřejná setkání.

Způsob využití uvedených forem zapojení, resp. informování veřejnosti, by měl být předmětem metodiky. V dotčené metodice bude potřeba stanovit, které formy a pro jaké dokumenty budou využívány zejména, a hlavně, jak bude probíhat vyhodnocení zapojení veřejnosti. Každá forma totiž představuje jiný způsob zapojení veřejnosti a tedy jiný způsob zpětné vazby.

2.2. Nezbytné předpoklady úspěšného zapojení veřejnosti

Úspěšné zapojení veřejnosti do rozhodovacího procesu předpokládá splnění těchto podmínek:

1. zajistit politickou podporu pro konzultace s veřejností, přiřadit procesu konzultací dostatečné finanční, lidské a technické zdroje,
2. včas informovat veřejnost o plánovaných záměrech, připravovaných politikách a rozhodnutích ze strany orgánů veřejné správy (včetně přímého oslovení zainteresovaných skupin),
3. zapojit do přípravy strategických dokumentů zástupce všech zainteresovaných stran co nejdříve,
4. konzultovat rozhodnutí v co nejširším okruhu oblastí s výjimkou krizových situací vyžadujících rychlá řešení a těch vládních dokumentů, kde by mohlo dojít k ohrožení bezpečnosti či strategických zájmů země nebo vyžazení osobních údajů,
5. poskytovat veškeré relevantní informace týkající se připravovaných dokumentů, včetně cílů konzultací, otázek, na které by konzultace měly poskytnout odpověď, rolí a odpovědnosti jednotlivých aktérů apod.,
6. zajistit poskytování objektivních a úplných informací ze strany správních úřadů,
7. zajistit dostatek času pro zpracování připomínek²,
8. informovat o postupu vyřízení připomínek (připomínky i to, jak s nimi bylo naloženo, zveřejnit na k tomu určených webových stránkách),
9. vyhodnocovat jednotlivé konzultace tak, aby docházelo k průběžnému zdokonalování procesu napříč státní správou,

² Metodiky používané v zahraničí hovoří zpravidla o 8 týdnech pro zaslání písemných připomínek, oznámení veřejného projednání alespoň 21 dní předem

10. koordinovat spolupráci mezi státní správou a občany tak, aby nedocházelo k jejich zahlcení a vzniku tzv. „únavy z konzultací“.

2.3. Pravidla pro výběr zástupců veřejnosti do pracovních skupin a komisí

Hlavním předpokladem pro sestavování těchto orgánů je respektování **principu partnerství**, tj. účast všech relevantních partnerů, kteří mají k dané problematice co říci. Zde je problematická otázka, do jaké míry je možné stanovit objektivní kritéria pro výběr těchto zástupců z řad veřejnosti, aby byly dodrženy další principy jako je **transparentnost, odborná zdatnost, legitimita, reprezentativnost, zodpovědnost**.

Součástí příslušné metodiky pro konzultace by měla být pravidla sloužící jako rámec pro sestavování různých pracovních orgánů, které se podílejí na vytváření zásadních dokumentů a také dohlížejí na jejich provádění, respektující následující principy:

1. V každém pracovním orgánu by měly být zastoupeny **všechny zainteresované** strany, kterých se vytvářený dokument týká: státní správa (ministerstva), územní veřejná správa (kraje), zájmové a profesní organizace (sociální a ekonomičtí partneři), neziskový sektor.
2. Jsou předem stanoveny kompetence a povinnosti členů těchto pracovních orgánů, stejně tak i náležitosti spojené s jejich prací (proplácení nákladů – jakých a kým, popis činností, zodpovědnost).

3. Výhody a nevýhody zapojování veřejnosti

3.1. Výhody a důvody pro zapojování veřejnosti do přípravy strategických dokumentů

- Získání důležitých informací, podnětů a názorů, které přispívají ke zkvalitnění zpracovávaných dokumentů.
- Aktivní předcházení možným nedorozuměním a následné kritice.
- Větší transparentnost procesu vytváření vládních dokumentů a z toho plynoucí znesnadnění zmanipulování těchto materiálů ze strany partikulárních zájmů.
- Větší pocit „spolupodílnictví“ dotčených subjektů na přijatých materiálech (zákonech) a zlepšení spolupráce při jejich implementaci.
- Aplikace principu partnerství při přípravě strategických dokumentů jakožto vhodného nástroje pro snižování „demokratického deficitu“.
- Omezení možnosti manipulace s veřejným míněním (ať již pro nebo proti).
- Respektování principů prosazovaných institucemi EU.

3.2. Nevýhody zapojování veřejnosti

- Náročnost na lidské, finanční i časové zdroje. Je nutné si vytvořit dostatečnou časovou a finanční rezervu na konzultace s veřejností. Nutně je také určit někoho (popřípadě tým lidí), kteří budou komunikaci s veřejností zajišťovat.
- Hrozí nebezpečí „konzultační únavy“, kdy jisté subjekty jsou přehlcneny žádostmi ze strany státní správy o vyjádření se k různým materiálům. Proto je nutné jednotlivé procesy konzultací navzájem koordinovat tak, aby nebyly jednotlivé subjekty konzultovány příliš často či vícekrát na stejné téma.
- Neodborně vedené zapojování veřejnosti může přinést negativní nebo nulové výsledky. Například podcenění důkladného informování veřejnosti (kombinace různých technik, oslovení specifických cílových skupin) je častou příčinou nízké účasti občanů. Malá účast veřejnosti vede pouze k formálním konzultacím nebo dokonce k diskreditaci procesu zapojování veřejnosti. I z těchto důvodů je třeba připravit metodiku pro konzultace s veřejností a jednotlivé konzultace následně vyhodnocovat, aby docházelo k poučení z chyb. Zároveň je třeba připravit pro odpovědné pracovníky vzdělávací programy zaměřené na zapojování veřejnosti.
- Může dojít k prosazování partikulárních zájmů určitých skupin pod zástěrkou prosazování zájmů veřejnosti. Proto je třeba, aby proces konzultací byl co možná nejtransparentnější a podléhal veřejné kontrole.

4. Návrh dalšího postupu

S přihlédnutím k výše uvedenému navrhujeme pověřit vedoucího Úřadu vlády České republiky vytvořením metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy strategických dokumentů. Tato metodika musí být provázána s dokumenty upravujícími proces přípravy těchto dokumentů, tedy především Legislativními pravidly vlády, Jednácím řádem vlády či zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.

Metodika by při respektování principů uvedených v předchozích kapitolách měla především řešit následující otázky:

- Kterých dokumentů se konzultace týkají?
- Jakým způsobem budou konzultace začleněny do pravidel pro vytváření vládních dokumentů?
- Jaké mechanismy konzultací budou využity?
- Kdo a proč je zapojen do konzultačních mechanismů?
- Jak bude nakládáno s výstupy a výsledky konzultací (připomínky)?

Kromě zamýšlené metodiky bude provedeno podrobnější zhodnocení dosavadních zkušeností z projednávání koncepčních dokumentů a strategických rozhodnutí se zapojením veřejnosti v ČR.

5. Závěr

Tento dokument je jedním z viditelných kroků snahy vlády o větší zapojování občanů do procesu rozhodování o věcech veřejných. Stanovením určitého vodítka pro proces konzultací s veřejností při přípravě vládních dokumentů by mělo dojít k celkovému zkvalitnění tohoto procesu, zvýšení kvality podkladů pro rozhodování vlády, jakož i k dalšímu posílení principu transparentnosti státní správy. Metodika, kterou vláda tímto dokumentem ukládá vytvořit, by takovým vodítkem měla určitě být.