



Participace a princip partnerství ve veřejných politikách

Sborník z konference

**IREAS, Institut pro strukturální politiku, o.p.s.
Institut pro ekonomickou a ekologickou politiku při NF VŠE
Konrad – Adenauer – Stiftung**

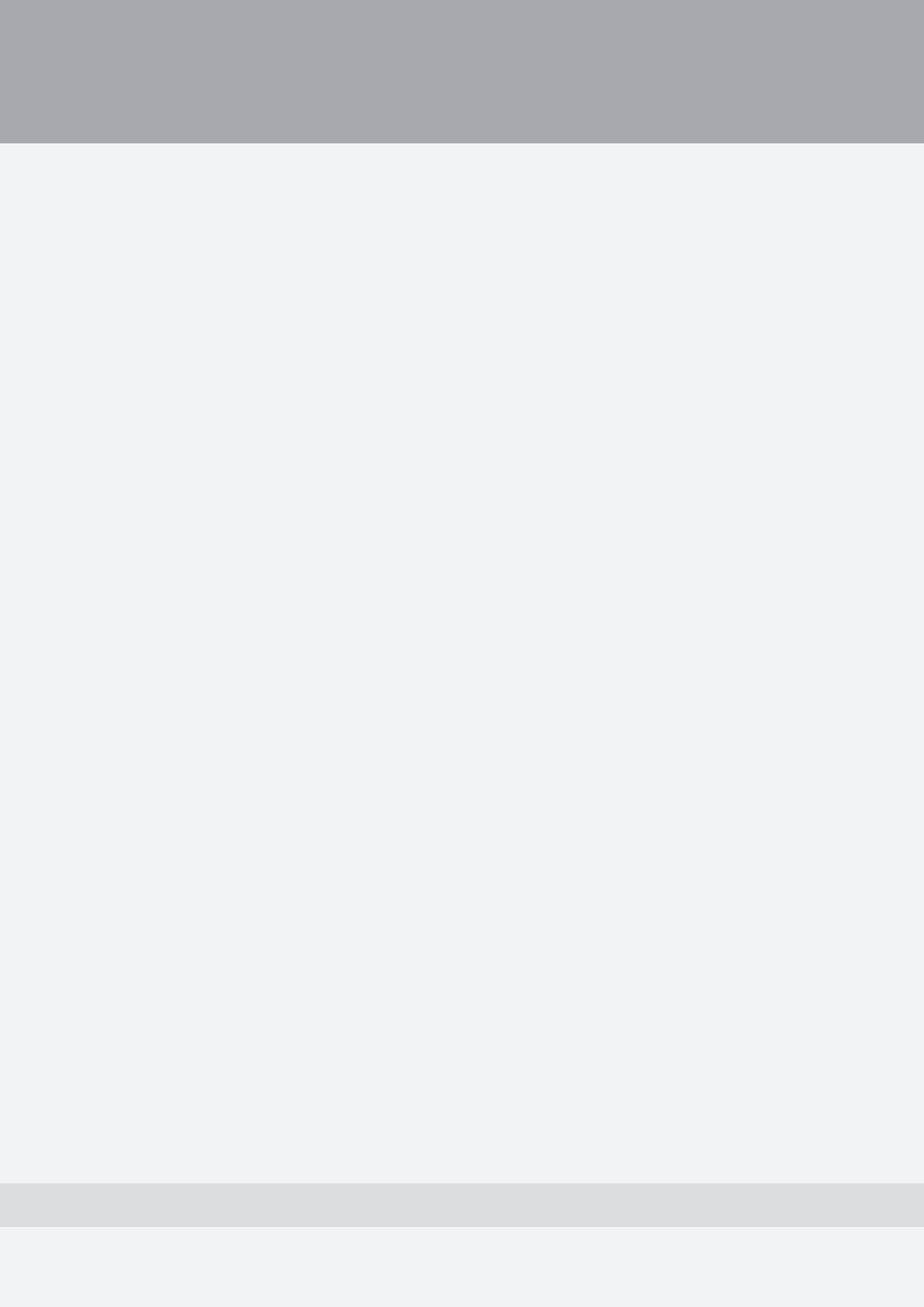
Cílem této diskusní konference bylo upozornit na možné výhody i úskalí uplatnění principu partnerství a participace veřejnosti při koncipování veřejných politik. Toto téma je významné pro ČR i s ohledem na neujednocené právní vymezení této problematiky.

Participace a princip partnerství ve veřejných politikách

Sborník z konference

IREAS,
Institut pro strukturální politiku, o.p.s.

Praha 2008





Tato publikace byl vydána s finanční podporou
Konrad - Adenauer - Stiftung

Participace a princip partnerství ve veřejných politikách
Sborník z konference

Autor: kolektiv autorů

Technická spolupráce: Šárka Zikánová, Michal Kučera
Vydavatel: **IREAS, Institut pro strukturální politiku, o.p.s.**
Štěpánská 45, Praha 1, 110 00
tel.: +420 222 230 259
fax: +420 222 230 259
e-mail: ireas@ireas.cz
<http://www.ireas.cz/>

Místo a rok vydání: **Praha, 2008**
Vydání: **První**
Náklad: **380**
Rozsah: **52 stran**
Tisk a vazba: **TISKÁRNA JDS, spol. s r. o.**
ISBN: **978-80-86684-53-6**

Obsah

Úvod	7
Participace a rozdíly mezi přímou a nepřímou demokracií	11
Zkušenosti českých NNO s partnerstvím na místní úrovni	23
Partnerství a participace – zkušenosti českých organizací	33
Zkušenosti se zapojováním veřejnosti do přípravy vládních dokumentů	47

Věra Kuklová (IREAS, Institut pro strukturální politiku)

Dnešní konferenci na téma participace a princip partnerství ve veřejných politikách pořádají tři instituce: IREAS, Institut pro strukturální politiku, dále IEEP, Institut pro ekologickou a ekonomickou politiku, a nadace Konrad-Adenauer-Stiftung. Tyto instituce působí v následujících sférách: IREAS a IEEP mají za cíl zkoumat, analyzovat a následně navrhovat takové podmínky českého hospodářství a společnosti, aby byly v souladu s nastolenými podmínkami evropské integrace, respektive Evropské unie. Konkrétně pak tyto organizace pořádají tematické konference, semináře, workshopy vzdělávací akce typu školení, kurzů atd. Třetí pořádající instituce, Konrad-Adenauer-Stiftung, je německá nadace, která působí v České republice od roku 1991. Jejím hlavním tématem, které se prolíná všemi jejich aktivitami, a které je dost opomíjené, je otázka hodnot a etiky ve všech aktivitách a oblastech lidského konání, ať už je to občanská společnost, politika nebo hospodářství. Tyto tři instituce spolupracují již léta a konference jako tato se konají za přispění společných lidských zdrojů.

Oto Potluka (IREAS, Institut pro strukturální politiku)

Rád bych na úvod poděkoval Nadaci Konrada Adenauera, díky níž a její podpoře jsme mohli toto setkání uspořádat. Do programu jsme zahrnuli politologické téma, téma z oblasti neziskových organizací i z veřejné správy. Na první pohled se může zdát, že téma participace a partnerství probíráme z různých pohledů, které spolu úplně nesouvisí, ale všechny koncepty a přístupy mají jedno společné: všechny narážejí na otázku, kdo činí rozhodnutí a kdo za něj nese odpovědnost – ať už je to ve veřejné správě (třeba při rozhodování o zákonech), nebo v soukromé sféře (při řízení projektu). Nyní se rozjíždí řada aktivit, kde má veřejnost možnost komentovat návrhy zákonů. Nakonec je to však ministerstvo nebo ten, kdo předkládá návrh daného zákona, a potom parlament, který nese odpovědnost za přijetí daného zákona. Na úrovni projektu je vždy někoho, kdo celý projektový tým vede, takže ve výsledku je u dotačních programů pouze jedna organizace, která nese odpovědnost za to, jak se bude projekt vyvíjet a jak dopadne.

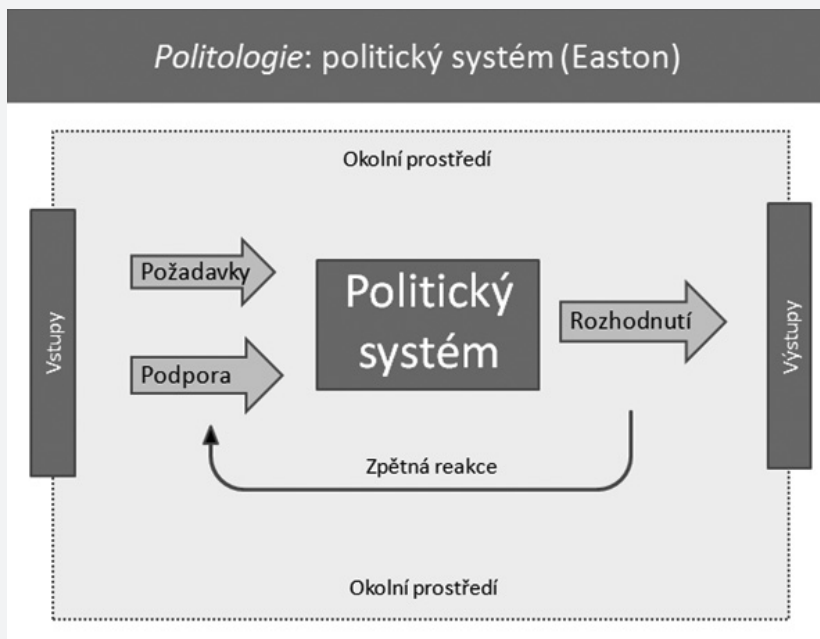
Ačkoli se může zdát, že tato témata jsou od sebe opravdu daleko, opak je pravdou. Když se mluví o principu partnerství, narazíte na metody participace, partneři se nějakým způsobem spolupodílí na rozhodování a na aktivitách projektů. Myslíme si, že je toto téma v české společnosti dlouhodobě opomíjené. Téma participace, a hlavně principu partnerství k nám přišlo společně s Evropskou unií. Možná si někteří z vás vzpomenou na programy PHARE, kde v projektech bylo vyžadováno partnerství, ale obvykle bylo vymezeno určitým způsobem, pro nějž scházela opora v právním vymezení. Český právní systém s tímto pojmem nepracuje, takže z těchto nejasností vyplývala řada problémů při realizaci projektu, při naplňování partnerství, při koncepcích veřejných politik, ať už na celostátní, nebo na místní úrovni. Věřím, že naše dnešní setkání pomůže objasnit koncepty a pojmy, které by mohly pro příště tuto problematiku víc ozřejmit, zjednodušit a přispět k realizaci těchto konceptů v praxi.

Participace a rozdíly mezi přímou a nepřímou demokracií

2

Zbyněk Klíč
(Institut CEVRO, liberálně konzervativní akademie)

Tato přednáška pojednává o politologických aspektech participace a účasti jednotlivce na politice. Skládá se ze tří částí. V úvodu bude nastíněna obecná teorie politického systému: jakou roli hrají občané, politické strany, zájmové skupiny a další organizace, které se podílejí na politice. V druhé části bude představen kratičký historický exkurs, kde na čtyřech filozofech či politolozích ukáží, jak se dívali na realizovatelnost přímé demokracie, jaká jsou především její úskalí, co se týče využitelnosti, praktikovatelnosti v různých zemích a dalších podmínkách. Třetí část již bude praktickou nebo konkrétnější částí, v níž ukážeme, jaké existují metody participace v politice v České republice.



Obr. č. 1

Na obr. č. 1 je uvedeno schéma amerického politologa Davida Eastona, který popsal politický systém jako takzvanou černou skříňku. Tento model má základ v kybernetice a v biologii. Vychází z jednoduchých předpokladů, že

u politického systému existují tzv. vstupy a výstupy. Vstupy se dělí na požadavky a podpory. Mezi požadavky patří především požadavky na rozhodování politiků od občanů. Občané ve volbách volí určitý politický program a mají zájem na tom, aby část programu byla realizována v praxi. Mezi další požadavky patří přidělování zboží a služeb, tzn. daně, přerozdělování daní, v horším případě výhody atd. Požadavky se týkají i pravidel chování politiků. Voliči volí politiky, kteří se určitým způsobem prezentují a mají určité názory, a očekávají, že i po zvolení budou tato pravidla dále naplňovat. Od volby občané očekávají samozřejmě i určitou část spolupůsobení na celý výsledek politického systému, kde mohou čekat, že budou tázáni v dalších částech volebního období na nějaký názor na konkrétní politiku. Poslední požadavek je možnost vůbec získat informace od politického systému. Politik by měl být v ideálním případě (ve většinovém systému) odpovědný přímo svému volebnímu obvodu, v němž by musel, pokud by chtěl být i dále zvolen, kontinuálně informovat občany o své činnosti: jaké zákony prosadil, kde působil jako zpravodaj, jaké podnikl cesty apod. Je to typ požadavku, který vyplývá z volebního hlasu občana.

Co se týká podpor, občané samozřejmě nemohou z politického systému jen dostávat, musí mu také něco dávat, musí ho vyživovat, aby mohli návratně něco dostat. Podpory jsou jednak materiální, jednak nemateriální. Mezi materiální jsou řazeny především daně: politik nebo politický systém očekává od občana, že dá do státního rozpočtu určitou část svých finančních prostředků, aby se politici mohli starat o politický systém a o politiku vůbec. Další materiální podporou jsou služby, kdy občané mohou podporovat politiku při prosazování politiky, v rámci různých anket, veřejných slyšení a dalších, kde se vyžaduje určitá, spíše morální, podpora pro politiku. Mezi nemateriální podpory patří poslušnost, loajalita a participace. Občan se zajímá o politiku, je loajální daleko více k politickému systému než ke konkrétní straně. Nebude bombardovat politický systém, nebude říkat: „teď je demokracie špatná, nemám z ní ty výhody, které bych chtěl“. Mělo by platit, že si za svou volbou bude stát, a jestliže bude chtít něco změnit, pak až po čtyřech letech nebo jiném období, kdy budou další volby. V této části vstupů působí ještě určitá organizace, protože jednotlivec jako samostatná jednotka má menší možnosti prosadit něco v politickém systému. Proto vznikají politické strany, které jsou hlavním agregátorem zájmů občanů, kde se sdružují občané stejného smýšlení, a jakmile je takováto skupina větší, má větší šance

získat nějaké služby a zboží z politického systému. Do této oblasti patří tzv. artikulace zájmů, což je první bod politického systému. Velkou roli v něm hrají zájmové skupiny, které na různých místech informují, co je v občanské společnosti za problémy, co ji tíží, co by chtěla řešit, a vůbec dává politikům najevo, čím by se měli zabývat. Vedle zájmových skupin sem patří i nátlaková sdružení. Ta se od předchozí skupiny liší především v prostředcích, jakými chtějí dávat najevo svoje požadavky. Nátlaková sdružení je mají méně konformní a používají často násilné akce.

Agregace je druhou částí politického systému, u ní hrají roli především politické strany, které už mají přístup do „černé skříňky“. Konkrétně jde o přístup do daného politického systému, kde mohou politické strany zájmy z artikulace, které uznají za důležité, přetvořit v návrh zákona, a ten artikulovat v politickém systému, tzn. ve Sněmovně, vládě a v dalších institucích daného státu. Tento model je samozřejmě poměrně zjednodušený. V politickém systému se střetávají různé zájmy, různé vazby, uplatňuje se tam samozřejmě vliv různých institucí podle nastavení politického systému. Z politického systému vycházejí jako výsledek výstupy, to znamená zákony a další legislativní opatření, které se dotýkají našeho každodenního života. Tyto výstupy na nás jako veřejnost působí, my dáváme politikům zpětnou vazbu a na ni následně politici reagují. Tohle je jakýsi zjednodušený model fungování politiky. Byl revidován, byl kritizován, že je příliš jednoduchý, že neuznává vliv dalších desítek a desítek faktorů, které mají vliv na politické rozhodování, přesto jej pro základní pochopení, jak politický systém v souladu s občanskou společností funguje, lze považovat za dostatečný.

V druhé části se pokusím ukázat, jaké jsou či byly náhledy na přímou demokracii, na to, jak se mohou občané přímo podílet na politice. Z těchto náhledů by mohly vyplynout určité závěry nebo poznatky pro současnou dobu, neboť jde často o aktuální teze.

Prvním autorem, kterého jsem zvolil, je francouzský filozof Jean Jacques Rousseau, který působil v 18. století a je jedním z prvních teoretiků přímé demokracie. Staví se spíše skepticky k myšlence, že by si lid mohl vládnout sám, tedy že by sám sestavoval vládu, že by ministři vycházeli z lidu a vydávali veškerá nařízení, veškeré zákony. To by bylo možné pouze v malých zemích, kde jsou čisté mravy, kde občané nemají postranní úmysly, kde jsou si členové

rovni majetkem i hodnotami a chybí přepych, aby nemohla vzniknout nějaká závist, což je zřejmě v dnešní situaci naprosto nerealizovatelné. Rousseau tvrdí, že demokracie je možná spíše na legislativní úrovni, že by si lidé měli vládnout sami, měli by vytvářet sami svoje zákony, měli by vytvářet obecnou vůli, kde by se každý vzdal svých konkrétních partikulárních zájmů a seznal by, jaká je obecná vůle, rozhodoval by a vytvářel by tím zákony. Rousseau považuje demokracii spíše za tvorbu moci a nazývá ji republikou. Pravou demokracií je podle něj právě demokratická vláda. Konkrétní realizaci jeho myšlenky můžeme vidět např. ve Švýcarsku, kde jsou prvky přímé demokracie poměrně rozvinuté.

Opoziční postoj k Rousseauovu optimismu nabídl Alexis de Tocqueville, také francouzský filozof, který horoval pro zastupitelskou vládu lidu, hlavně z toho důvodu, že přímá demokracie není možná. Považoval přímou demokracii za první krok k rovnosti životních podmínek, tedy jakési znivelizování společnosti, kde vzdělané osoby se zkušenostmi a možnostmi prosazovat politiku, které by mohly rozhodovat o budoucích zákony, jsou srovnány s většinou. To pak vede k situacím nebo obecným rysům společnosti, které Tocqueville zdůraznil: intelektuální zmatek, neúcta k autoritě, neexistence výrazných osobností, ztráta ctností a další negativa. Je třeba brát v úvahu, že jeho teorie vznikla po francouzské revoluci, vychází tedy ze situace, která se blíží té naší. Základním výstupem jeho teorie je poznatek, že srovnáním názorů a postojů lidí vzniká tzv. tyranie většiny a nedochází vůbec k respektování menšin, protože jakmile má někdo 51 %, může si teoreticky prosadit úplně všechno a skupina, která má zbylých 49 %, je ochuzena o jakýkoli vliv. Tocqueville je obecně skeptický k přímé demokracii, protože rovnost podmínek považuje za základní úděl a rys moderního světa, moderního člověka, takže pro něj je přímá demokracie nemožná. Proto se vyslovuje pro zastupitelskou neboli nepřímou demokracii.

Zastavme se krátce u ochrany menšin. Tu prosazoval anglický filozof John Stuart Mill, který vycházel stejně jako předchozí autoři, především Rousseau, z toho, že nejlepší je, pokud si všichni mohou vládnout sami. Bohužel jsou zde však strukturální nevýhody: růst měst, růst zájmů, rozvoj dopravy, atd., takže vládnout si sám je nemožné. Podle něj proto demokracie sestává z volených zástupců, kteří mají mít pouze kontrolní moc nad činností vlády. Dával velký důraz na akceschopnost, o které se dnes často mluví. Vláda, par-

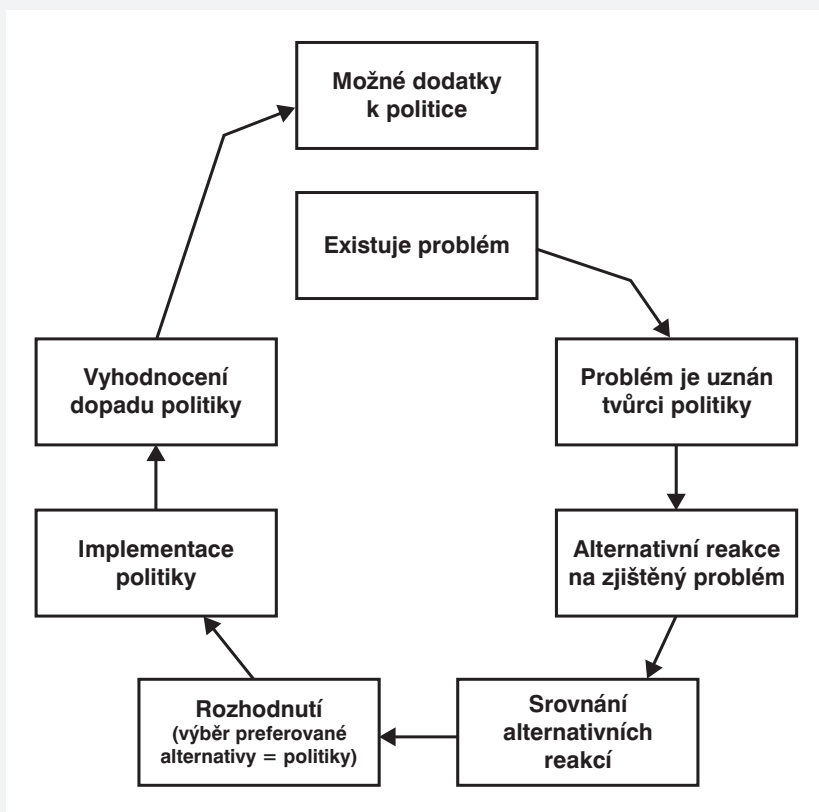
lament nebo zákonodárná moc nemá zasahovat do správy státu, má pouze jmenovat do funkcí (ale nejmenovat konkrétní osoby) a má pouze formulovat návrhy zákonů. To jsou rysy legislativního orgánu, který pouze schvaluje návrhy předložené vládou. Podobně to do jisté míry platí i dnes, kdy vláda má hlavní zákonodárnou iniciativu a parlament ji pouze schvaluje. Podle něj by parlament měl být pouze fórem pro vyjádření názorů k určitým problémům, které se týkají politického systému. Jak už jsem zmínil, J. S. Mill se věnoval ochraně menšin, proto je považován za jednoho ze zakladatelů nebo propagátorů všeobecného (nikoli však rovného pro všechny obyvatele) volebního práva. Patří k proudu zastánců reprezentativní demokracie, jeho pohled na přímou demokracii je tedy skeptický.

Posledním autorem, který je úplně na okraji spektra postojů k přímé demokracii, je Josef Schumpeter, který má české kořeny a je propagátorem tzv. elitní teorie demokracie. Vymezoval se především vůči Rousseauovi, který hovořil o tzv. obecném blahu, kdy se občané mají hypoteticky sejít na jednom místě, mají si určit, co je obecné blaho, co je pro všechny dobré, a podle toho rozhodovat. Schumpeter řekl, což souvisí samozřejmě s dobou jeho působení, která už je bližší dnešní společnosti, že obecné blaho znamená pro každého něco jiného. Každý má jiné zájmy, jiné podmínky, jiné zkušenosti a je nerealizovatelné, aby se lidé shodli na něčem, co je obecné blaho a podle čeho budou rozhodovat. Pokud by se přesto podařilo nějakou definici obecného blaha najít, pořád by podle něj přetrvávaly velké rozdíly v tom, jaké prostředky použít. Lišily by se názory, zda je prosazovat prostřednictvím vlády, parlamentu či zájmových skupin, zda je prosazovat rychle, nebo pomalu, revolucí, nebo evolucí. Z poznání, že neexistuje obecné blaho, neexistuje ani obecná vůle, o které právě Rousseau mluvil, vychází přímá demokracie jako nemožná. Funkčnější by měla být zastupitelská demokracie. Podle Schumpetera by teoreticky mohla přímá správa občany fungovat na místní úrovni, kdy občané znají spravované záležitosti, znají se navzájem a znají kontext, v němž se rozhoduje. V záležitostech celostátních jsou ochotni a hlavně schopni rozhodovat pouze v otázkách mikroekonomie nebo vlastní ekonomické situace, kdy jsou schopni posoudit, jaký má rozhodnutí na ně dopad. Dál už ale podléhají vlivu demagogů, masovému ovlivňování a kampaním a jednájí iracionálně a politika se pak zvrhává. Podle Schumpetera demokracie spočívá v tom, že občané pouze volí své zástupce, kteří vynikají určitou schopností, určitými znalostmi a ti vytváří veškerá poli-

tická rozhodování. Pro občana demokracie končí vhozením volebního lístku do urny a pokračuje až za další čtyři roky. Funkcí voleb je podle Schumpetera výběr premiéra. Z toho vyplývá, že Schumpeter byl spíše pro většinový systém, parlament v jeho pojetí stejně jako u Milla pouze schvaluje návrhy vlády, takže hlavní úkol v politickém systému má opět vláda. Shrňme nyní, že všichni jmenovaní autoři s výjimkou Rousseaua se shodli na tom, že podmínky moderní společnosti nejsou přímé demokracii nakloněny. Lišili se v prostředcích, jak model přímé demokracie přetransformovat, aby aspoň určitá část zájmů občanů byla v politickém systému hájena, a právě Schumpeter je posledním teoretikem majoritní demokracie.

Ve třetí části pojednáme o tom, jak funguje a jak by mohla fungovat přímá demokracie nebo především participace občanů v současnosti. Přesněji řečeno, jde o účast jednotlivce na konkrétní politice.

Americký politolog George Brewer v roce 1974 vytvořil tzv. model fází politiky, který v bodech ukazuje na jakémisi cyklu, jak politika funguje. Částečně navazuje na politický systém, který jsem nastínil v úvodu. Na počátku stojí formulace problému a jeho uznání tvůrci politiky, tzn. že politik přijde na nějaké setkání s lidmi a uzná, že předložený problém je závažný, že to není nějaký partikulární zájem a že by mohl přispět k rozvoji politiky. Potom, co takto uzná problém, obrátí se na své poradce nebo další spolupracovníky, aby mu vytvořili alternativní reakce a řešení daného problému, aby měl následně z čeho vybírat a srovnávat. Následuje zhodnocení těchto alternativních návrhů a klíčový krok – výběr alternativní reakce, kde se posoudí, jaký má vybrané řešení dopad na společnost, na občany a obecně na zákony a právní složku, a vybere se určitá politika. Posléze dojde k její implementaci, tedy projde klasickým legislativním procesem nebo kolečkem ve vládě, v parlamentu, prezident ji podepíše, zákon je vyhlášen ve sbírce zákonů a má dopad na občany. V tomto okamžiku se zákon začíná dotýkat občanů. Jednak oni, jednak politický systém posuzuje, zda je dopad skutečně takový, jak politici předpokládali ve fázi zhodnocení, nebo zda by se měl zákon novelizovat, měnit a atd. Poslední fáze ukončení je spíše už jenom teoretickou, protože k ukončení de facto nedochází, zákon má vliv na další, může být novelizován v rámci dalších nějakých změn, v horším případě v rámci přílepků. Na obrázku č. 2 je cyklus rozdělen na jednotlivé fáze: existence problému, uznání politiky, tvoření alternativní reakce.



Obr. č. 2

V dnešní politice je trochu podceňena předposlední fáze, vyhodnocení dopadu. Někdy jsou zákony přijímány překotně, bylo to tak především za minulých vlád sociální demokracie, kde nebyl vůbec zjištěn dopad ani doba na to, aby mohl být vůbec dopad zjištěn. Zákony byly novelizovány, měněny, rušeny a my jsme se ocitli v legislativní smrti. Je potřeba pamatovat si, že politický systém by měl hodnotit i svoji práci.

Představme nyní konkrétně, jaké jsou vůbec možnosti participace na tvorbě politiky. Sociologové ze Sociologického ústavu vytvořili malou teorii, jaké jsou možnosti účasti jednotlivce na politice. Rozdělili je na tři části podle šíře zahr-

nutí občana do rozhodování. Jednak jsou to informace, to je jednocestný proces, kdy čerpáme informace z médií, od politiků, na různých setkáních. Nejlepším příkladem toho je zákon o svobodném přístupu k informacím, který nám umožňuje vůbec tohle čerpat. Je to však pouze možnost informace získat, ne už je dále ovlivňovat. Jeden z konkrétních příkladů je Aarhuská konvence v oblasti životního prostředí. Toto se ukázalo samozřejmě jako neefektivní v době informačního boomu a přehršlí různých interpretací a zájmů. Protože chceme mít na politice větší podíl, nabízí se druhá možnost – využití konzultací, kde už je proces dvoucestný. Státní správa zde v jisté míře požaduje od občana jeho názor, jak by daný problém řešil, jaké má například zkušenosti, s čím se setkal u kolegů, a vyžaduje od něj zpětnou vazbu na informace, které dostane v prvním kroku. Klasickým příkladem konzultace je referendum, kdy se politici ptají občanů, co si o konkrétním problému myslí, a politici svým rozhodnutím dají zpětnou vazbu v tom, zda s návrhem občanů souhlasí, nebo ne.

Na nižší úrovni, tj. na úrovni zájmových skupin nebo občanských sdružení, je hodnocen dopad regulace. Je to poměrně nové ustanovení, které teď musí obsahovat každý zákon, který se do nějaké míry týká ekonomické regulace, ekonomických svobod, ekonomického fungování, práva a vůbec dopadu na občany a zjišťuje, zda nejsou zbytečně omezováni nějakými nadbytečnými zákony. Dnes se diskutuje také o tom, zda by se stejně neměl hodnotit i dopad na životní prostředí (tzv. EIA), avšak tento návrh je teprve v legislativním procesu.

Dalším typem konzultace je konzultace se zájmovými skupinami. Jde např. o připomínkové řízení, kdy vláda nebo předkladatel zákona pošle svůj návrh na různá zájmová sdružení a korporace, které se k nim vyjadřují. Stále se zde nemůže účastnit jednotlivec, ale už alespoň prostřednictvím zájmové skupiny má vliv na utváření politiky.

Další méně známou možností konzultace jsou veřejná slyšení. U nás probíhají v Senátu, kdy politik, který má zájem na nějakém zákoně, si pozve odborníky z různých částí společnosti a mluví s nimi. Nedávno proběhlo veřejné slyšení k návrhu na legalizaci eutanazie, v dnešních dnech probíhá veřejné slyšení na iniciaci referenda proti radaru v Brdech. Tento institut je poměrně často v Senátu využíván, ale bohužel se o něm málo mluví. Je to možná i jeden z argumentů, proč je Senát důležitý neboť sněmovna tuto možnost nenabízí.

Poměrně novou možností konzultace je předložení návrhu zákona k veřejnému připomínkování. Je to moderní způsob a působí na občany dobře. Průkopníkem této metody je Ministerstvo spravedlnosti, které v nedávné době předložilo dva zákoníky k veřejné diskusi. Vyvěsilo je jednoduše na internet a vyhlásilo v médiích, kde uveřejnilo internetovou adresu, veřejné připomínkování. Kterýkoli občan se mohl k návrhům vyjádřit, už nemusel být integrován v nějaké zájmové skupině. Především k občanskému zákoníku, který je laikovi v každodenním životě blíží, se objevilo snad 300 připomínek. Z informací Ministerstva spravedlnosti vyplynulo, že některé byly dokonce do toho zákona zapracovány, což se ukázalo jako dobrý krok k správnému konzultování návrhu s dobrou zpětnou vazbu. Občané mají pocit, že návrh změnili, a jejich připomínky opravdu mají reálný dopad v zákonu.

Aktuálně konzultuje například Ministerstvo financí herní zákon, kde je naopak zkušenost špatná, protože v něm participovaly hlavně zájmové skupiny a občany to až tak nezajímalo. Je to pochopitelné, protože tento zákon je už specifický. Větší zájem se dá očekávat u daňových zákonů, které jsou také zveřejněny na internetu k veřejnému připomínkovému řízení. Toto téma je aktuální pro občanskou společnost, a proto velmi vhodné pro uvedený typ konzultace.

Zavedené jsou u nás také kulaté stoly, které však nemají příliš dobré výsledky. Např. ministerstvo školství, které pořádá kulatý stůl, se potýkalo s problémem, že byly diskutovány příliš odborné problémy. Sešly se zájmové skupiny, organizace, odbory a další, kteří se ve školství organizují a angažují, avšak účast občanů byla slabší. Tato možnost u nás tedy existuje a je těžké soudit, zda bude v budoucnu více využívána.

Třetí formou participace občana na politice je jeho aktivní účast nejen na rozhodování daného problému, ale i na jeho formulaci. Nejjednodušší formu, jak občané mohou nějaký problém řešit, je lidová iniciativa, což je určitá forma přímé demokracie. Občan přitom může sám navrhnout nějaký návrh zákona, novelu ústavy, nějaké hlasování v parlamentu. Tento systém se uplatňuje např. ve Švýcarsku, Polsku, Španělsku a Rakousku. Především v Švýcarsku se tohoto postupu využívá často, na iniciaci změny zákona je potřeba pouze přibližně 30 000 podpisů. Je otázka, nakolik je tento postup aplikovatelný u nás, nemáme takovou tradici. Zejména na místní úrovni, kde občané znají potřebný kontext, by se o tom dalo uvažovat.

Na závěr předložím několik tezí, kam by se participace veřejnosti mohla ubírat. Domnívám se, že zájem občanů o politiku vzroste především díky rozvoji internetu a technologií, mobilních telefonů a dalších prostředků masové komunikace. Tento rozvoj povede k požadavku veřejnosti více zahrnout politiku právě do tohoto způsobu komunikace, už dnes jsou tyto způsoby poměrně často využívány. Právě zásluhou informačního boomu máme k dispozici de facto skoro všechny informace, které mají k dispozici i politici pro rozhodování. Budou tak vzrůstat požadavky veřejnosti na ovlivňování zákonů. Z druhé strany k tomu může přispět i menší důvěra v politické strany a v instituce obecně. Občané mají touhu nebo tendenci rozhodovat sami za sebe nebo za nějakou úzkou skupinku, více než za větší organizaci. Domnívám se, že bude pokračovat minimálně ve velkých zemích nebo v těch hlavních zemích západní Evropy spíše zastupitelská demokracie, tzn. že budou v referendech diskutovány jen návrhy týkající se národní suverenity, změny ústavy, zásadních zásahů do života občanů. Jednak to vyplývá ze složitosti návrhů: není možné v našem případě třeba deseti milionům občanů všechny návrhy vysvětlit. Vzrůstá specializace, návrhy se mění, vznikají další organizace, další návrhy a není v možnostech člověka vedle vlastních povinností se ještě věnovat rozhodování o nějakém zákonu. Dalším důvodem, proč přímá demokracie nebude u nás nějak rozšířená, je požadavek tajnosti, neboť v oblasti vojenství nebo spolupráce se zahraničím jsou určitá omezení. Dokonce ani někteří politici nemají přístup do některých dokumentů v zájmu národní bezpečnosti, takže jsou některé informace utajeny, a těžko by občané mohli rozhodovat o něčem, kde nemají informace ze všech zdrojů.

Naopak si myslím, že budoucnost přímé demokracie je na místní úrovni. V zájmu zvýšení zájmu o politiku by měla být propagována, občané by měli být dotazováni, protože znají souvislosti. Znají vlastní dopad, povětšinou se jedná o jednoduché normy, nějaké vyhlášky, nějaká ustanovení a tam občané mohou rozhodovat. To samozřejmě záleží na každé obci, a myslím si, že by tento postup měl být dále propagován na úrovni komunální. Poslední faktor, který už jsem zmínil, je růst důležitosti informací. Tak bude utvářen tlak na politiky, aby využívali možností konzultací a aktivní účasti občanů v politickém rozhodování.

Zkušenosti českých NNO s partnerstvím na místní úrovni

3

Miroslav Kandrata (Nadace Partnerství)

Zkušenosti z praktického života, setkávání se s výzvou místních partnerství, místní účasti veřejnosti, zapojování veřejnosti do různých projektů a rozhodovacích procesů, o které se s vámi podělím, vyplývají z práce Nadace Partnerství. Nadace je na české scéně již 17 let a je v podstatě největší grantující nadací v oblasti životního prostředí a udržitelného rozvoje.

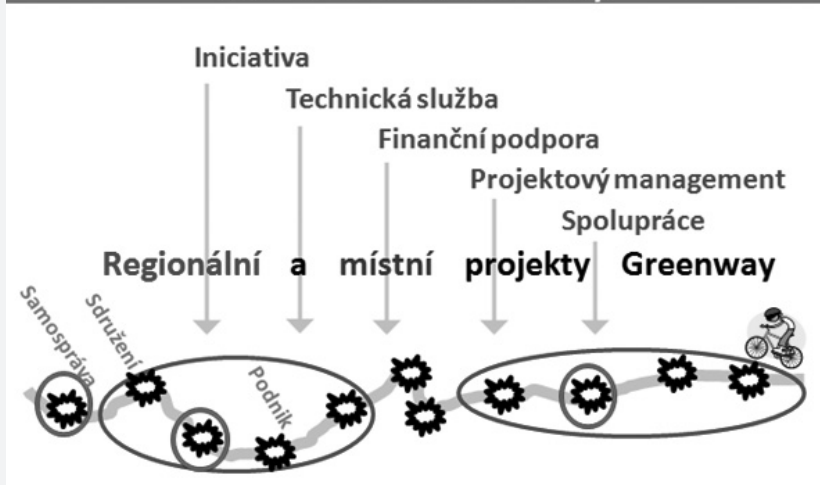
Jednotlivé složky společnosti se spojují do partnerství, aby hledaly společně potenciál nejlepšího řešení, nejlepší zdroje a to vše za rovnocenného vztahu. Právě rovnocenný vztah je jedna z největších slabín v našem nevyzrálém prostředí, přestože deklarujeme v řadě případů partnerství, partneři, nebo instituce tím, že mají různé postavení nepřístupují k tomuto jevu rovnocenně. Důležitou součástí je také umět se vžít a rozumět zájmům a cílům partnera, abychom pochopili jeho postoj.

Partnerství nemusí být vždy to nejlepší řešení. Když hledáme řešení určité situace, někdy je lepší, udělat rozhodnutí na základě expertního posouzení nebo expertní znalosti nebo nějakého politického rozhodnutí. Když však přijdeme k tomu, že partnerství je nejlepší cestou, pak je to potřeba dělat pořádně a profesionálně. Nadace má zkušenost s posilováním místních komunit, klíčová slova zde jsou: partnerství, podpora, zapojování veřejnosti, životní prostředí, udržitelný rozvoj a profesionální přístup. My podporujeme místní aktivity zejména formou malých grantů. I po 17 letech se ukazuje, že i malé peníze v řádu desítek tisíců, max. několika málo stovek tisíců korun mohou velmi významně pomoci a v porovnání s velkou složitostí evropských a jiných fondů jsou velmi potřebné. Ukazuje se to nejenom u nás, ale v celé střední a východní Evropě. Tato naše zkušenost se potvrdila i na Balkáně. Například ve středním Rumunsku místní komunita obnovila místní lázně čistě z občanské aktivity a s podporou malého grantu naší rumunské nadace.

Nyní uvedu tři příklady našich programů, které se setkávají s výzvami a se zkušenostmi kolem místních partnerství. Jeden z programů nazýváme Greenways, převzali jsme to z rozsáhlé zahraniční praxe. Jsou to fyzické i symbolické koridory, podél kterých se rozvíjejí různé projekty v oblasti udržitelného rozvoje a zároveň tam vede nějaká stezka ať už historická, nebo nějaká nová cyklostezka nebo je to kolem nějakého říčního koridoru atd. V souvislosti s Greenways ukazuje následující obrázek, jak se strukturují místní partnerství. Hodně k tomu dopomohl v druhé polovině 90. let a na začátku tohoto desetiletí tlak z Evropské unie. Tlak na vznik mikroregionů, na spolup-

ráci různých subjektů, ať už jsou to obce, či podnikatelé, která bohužel nebyla u nás přirozená. V poslední dekádě se to nastartovalo. My na dlouhé ose nějaké stezky nebo koridoru, který je několik set kilometrů dlouhý, vidíme taková krystalická jádra v rámci malých regionů. Někdy je nositelem iniciativy nezisková organizace, ale někdy to může být i podnikatel, který na vinařských stezkách má zájem o rozvoj nějakého produktu, a někdy je to aktivní starosta nebo zastupitel nebo skupina obcí. V poslední době se ukazuje, že výborným modelem je program Leader, který i statutárně říká, jaké minimální proporce v zastoupení jednotlivých subjektů musí mít dané sdružení. Zavádění partnerství tedy krystalizuje a v této struktuře se pozitivně rozvíjejí místní mikroregionální spolupráce a partnerství. Někde to funguje ve větším mikroregionu, někde jenom na úrovni jedné nebo dvou obcí. Co je však nejtěžší při větším projektu, je udržet linku podél celého koridoru. Ukazuje se tam, co již Zbyněk Klíč říkal, že rozsah celého projektu je mimo obzor místních lidí a málokdo z místních lidí má větší vizi a vidí jeho význam. Když se na to podívám prakticky z hlediska turistiky, přivést např. zahraniční turisty do nějakého

Model místních partnerství podél koridorů Greenway



Obr. č. 3

vzdáleného vesnického regionu, to musí vždy zprostředkovat nějaký větší program, neboť je to úkol nad síly mikroregionu. Zapojení místních lidí do větší vize je poměrně složité, oni jsou samozřejmě soustředěni na svoje problémy. Je proto potřeba vnější energie, nějakého facilitátora nebo brokera, který tuto činnost koordinuje.

Velmi se nám osvědčilo začínat spoluprací sázením stromů, protože téma životního prostředí je samo o sobě často vnímáno konfliktně. Téma stromů proto považujeme za symbolický, jednoduchý sjednocující prostředek, jak dávat lidem dohromady. Ukazuje se, že řada komunit, které začaly se společným sázením nějakého stromu, nebo ozeleňováním nějakého prostoru, se postupně sjednocovala i kolem složitějších témat a dala se dohromady dobrá parta z různých místních struktur, která komunitu dál rozvíjela.

Dalším tématem jsou veřejná prostranství, zde můžeme ukázat příklad přímé a nepřímé demokracie. V české mentalitě převládá přístup většiny zastupitelstev, že si zavolají odbornou architektonickou kancelář, která zpracuje nějaký návrh toho řešení, a celý prostor se předělá za poměrně velké investiční prostředky. Najednou se tam, na nějakém náměstí rok staví a lidé jsou samozřejmě nespokojení. Po roce, kdy by to prostranství mělo začít fungovat, se začne zjišťovat, že se to lidem nelíbí, že to nevyhovuje, že tam prostě není to, co by si veřejnost přála. Cílem tohoto programu je zapojovat lidi do procesu od počátku. Kolegyně Radka Cicvářková z Brna má zkušenost třeba s plánováním náměstí Svobody. My máme teď nedávno zkušenost z Prahy, z pokusu o revitalizaci Budějovické. Jedná se o velmi složitý prostor, který je ovlivněn výstavbou metra a teď poměrně intenzivní výstavbou administrativních budov. Na zadání České spořitelny jsme se pokusili spojit pokud možno všechny místní partnery, ať už jde o podnikatele, školy, či místní obyvatele. Po 2,5–3 letech práce jsme zjistili, že ten projekt je příliš složitý, že tato komunita není připravená, aby tak složitý problém mohla řešit, zejména v situaci, kdy role veřejné správy, tedy městské části Praha 4, je nesmírně pasivní, zpolitizovaná a nemá zájem problém řešit.

Veřejná správa není zvyklá zvát přirozeně ke stolu lidi, kterých se problémy týkají. Není zvyklá hledat nějaká řešení, dávat dohromady zdroje, hledat mechanismy, jak to nejlépe udělat. Na druhé straně tyto případy kolem atraktivních prostranství dávají obrovský potenciál pro veřejně-soukromé partnerství neboli public private partnership, jak se tomu říká v angličtině. Soukromý sektor

k tomu může přinést poměrně významné zdroje a má velký zájem kvůli své prosperitě, aby prostředí vypadalo líp. Ale město, veřejná správa není zvyklá ani schopná proces uchopit a využít obrovské příležitosti, která se zde nabízí.

Před vstupem do Evropské unie jsme si chtěli udělat obrázek o stavu části neziskového sektoru, se kterou nejvíce komunikujeme, což jsou zejména ekologické a komunitní organizace. Ze vzorku zhruba 200 organizací v databázi jsme dělali intenzivní nebo hloubkové rozhovory se 72 organizacemi a jedna část otázek byla zaměřena na to, jak spolupracují s partnery, jak vycházejí s veřejnou správou a s dalšími partnery v komunitě. Byla zde spousta zajímavých odpovědí. Možná, že jsou ekologické organizace trochu specifické, protože jejich vztah je potenciálně konfliktní, vzhledem k tomu, že v řadě případů brání nové výstavbě apod. Nicméně závěry průzkumu byly poměrně pozitivní: v průběhu 90. let se schopnost spolupráce výrazně zlepšila, stejně jako vnímání a potřeba spolupráce zejména s veřejnou správou. Samozřejmě svou roli na straně veřejné správy hraje strach z politické soutěže. Např. když přijde nějaké sdružení nebo jakákoliv iniciativa v obci s projektem, s nápadem, s iniciativou, někdy ji zastupitelstvo nebo starosta bere jako ohrožení své pozice. Bere to jako politickou soutěž a nechápe to jako potenciál, který může využít pro rozvoj regionu nebo příp. i pro svoji kariéru, a proto je k tomu chladný nebo to odsouvá. Je vidět, že to pramení z nedůvěry, z nedostatku sebedůvěry nebo ze strachu o svoji politickou pozici. Lépe vycházejí nebo pracují s partnery ty organizace, které jsou v komunitě víc zakořeněné, než ty organizace, které se věnují třeba legislativní práci, watchdog a lobbying. Ty jsou přirozeně víc konfliktní. Tady bych zdůraznil, že mezi ekologickými organizacemi je ještě spolupráce s podnikatelským sektorem spíše slabší. Je to přece jenom lepší s veřejnou správou.

Na závěr uvedu příklad z jedné organizace z Valašských Klobouk, která vznikla zhruba v roce 1975 jako typická ochranná organizace, která se věnovala ochraně karpatských luk, orchidejím atd. Vystupovala konfliktně vůči veřejné správě, když se chystaly stavební záměry atd. Postupně během 80. let se přeorientovala třeba na ochranu památek, začala vcházet do města a začala víc pracovat s lidmi, s vlastníky pozemků a postupně se stala v mikroregionu hybatelem místní spolupráce. Symbolem jejich úspěchu je obnovení tradičních valašských jarmarků, na které tam dnes chodí přibližně deset až patnáct tisíc lidí, víc než žije v městečku samotném. Je to obrovský svátek, do kterého se podařilo zapojit nejenom všechny místní spolky, ale také drobné podnika-

tele, kteří jsou v regionu, i veřejnou správu, i kraj. Na této organizaci vidím, jak malé občanské sdružení dokáže mobilizovat rozvoj regionu. A vidím, jakou proměnou prošla v zaměření, i v nástrojích, se kterými pracuje, i ve stylu práce, jak se dokáže posunout. A vidím to jako velice pozitivní vývoj, který symbolizuje těch 18 let od listopadu 1989.

Jak už jsem řekl, schopnost neziskových organizací pracovat partnersky na místní úrovni se velice výrazně zlepšila od začátku 90. let. Samozřejmě pořád jsou u nás velké bariéry. Jednou z nich je konotace slova partnerství, které se dostalo do akceptovatelné podoby ve smyslu, jak ho tady chápeme. Myslím si, že se to podařilo hlavně díky vnějšímu vstupu evropského a mezinárodního kontextu. Kdybychom ho měli používat sami jenom v české kotlině, pak by ho pořád obecná veřejnost viděla v jiném významu, což ztěžuje práci. Třeba my se jmenujeme nadace Partnerství a není to úplně jednoduché ve veřejném vnímání, protože člověk musí občas dovysvětlit, co vlastně děláme. Zátěž minulého režimu, převládající konfliktní vs. konsensuální přístup vidíme všude od vrcholné politické scény až po místní úroveň. Na rozdíl od kolegy Potluky, který uváděl, že nám chybí právní rámec pro partnerství, jsem já osobně čím dál, tím větší pesimista k pozitivistickému vymezování právního rámce.

Myslím, že daleko důležitější je zvykový a etický přístup, tzv. zvykové právo. Ukazuje se, že i když sebelepší legislativa vymezí jev, který není ve společnosti přirozeně zakořeněný, nakonec to nefunguje a všelijak se to pak obchází. Chybí nám zkušenosti s partnerstvím veřejného a soukromého sektoru. Myslím si, že zejména v posledním desetiletí po usazení krajských samospráv se to projevilo, u požadavku na rovnoprávné postavení partnerů. Veřejná správa hodně narostla a zejména při nastavení posledního období u strukturálních fondů se ukázalo, že převážila všechny ostatní partnery, kteří se chtěli na této debatě podílet.

O politické konkurenci jsem už mluvil. Řada iniciativ a snah třeba kulatých stolů a debat může ztroskotávat jenom na tom, že nemáme dostatek kvalitních lidí, kteří jsou schopni technicky facilitovat procesy. Je to podceňovaná oblast a chybí nám brokeři, lidé či zájmové skupiny, kteří se shlukují kolem složitých témat a kteří by dokázali udržet, kvalitně facilitovat, vytahovat podstatné věci, odbourávat emoce a prostě provádět tuto profesionální práci. To hodně potřebujeme.

Diskuze

Odpovídal Miroslav Kundra (Nadace Partnerství)

Milan Tomeček (Spolana Neratovice, a. s.)

Jestliže chybí zvykový právní rámec, na jakém základě se potom partnerské vztahy uzavírají? Uzavírají se nějaké dohody, smlouvy až obchodní smlouvy atp.?

Samozřejmě, že je užitečné nakonec k psané smlouvě dospět. My jsme se na Budějovické o to pokusili, měli jsme ji připravenou, všichni partneři podepsali deklarativní záměr o cíli spolupráce. Nakonec se však ukázalo, že když je potřeba o něco konkrétně pečovat, vyžaduje to management, finance, rozdělení úkolů, a tam se nám to nepodařilo posunout. Chyběla tam zejména otevřenost veřejné správy nebo městské části, třeba do toho vstoupit a podělit se o nějaké zdroje nebo péči o nějaký prostor s firmami. Firmy jsou většinu flexibilnější, veřejná správa je složitější, má složité struktury. Je samozřejmě ideální dospět do nějaké fáze smlouvy, ale často to není nutné.

Oto Potluka (IREAS, Institut pro strukturální politiku)

Řada občanských sdružení vzniká na základě toho, že se lidé cítí nějakým způsobem ohroženi. Teď reaguji na poznámku: „Politici berou iniciativu občanů jako konkurenci.“ Trochu se zastanu politiků. Ono to není někdy úplně nejjednodušší, protože častokrát občané přicházejí s požadavky, které reprezentanti obce ani nejsou schopni splnit, protože k tomu nemají právní oprávnění. Pod obec nepadá třeba stavební úřad, ale projednávání nové výstavby spadá pod stavební úřad, na který obec nemá vůbec žádný vliv, a lidé si tohle nenechají vysvětlit. Na druhé straně asi nejsou vstřícnější politici v tom, že jsou ochotni si s těmi lidmi sednout a říct jim, co oni mohou a co nemohou, co jim prostě zákon nedovoluje, a někdy se stává, že občané tlačí a nenechají si vysvětlit, s čím jim obec může pomoci a s čím už ne, kde naopak oni sami se musí přihlašovat do stavebního řízení, kde obec je účastníkem. Samozřejmě, politici mohou brát občanské iniciativy jako konkurenci, ale někdy je ten proces kontraproduktivní, kdy naopak jsou politici vstřícnější než samotné iniciativy.

V téhle věci bych oddělil reaktivní věci, kde veřejnost reaguje na nějaký záměr, chce se účastnit nějakého projednávání nebo s něčím nesouhlasí., od toho pozitivního, co v občanské společnosti je a co politici neumí využívat.

Řada organizací opravdu přichází se zajímavými náměty. Chce něco změnit, ale veřejná správa to neumí uchopit, a když s tím někdo přijde, starosta nemá dostatek sebedůvěry, bojí se, že ho někdo přeroste a odmítne to. Bývá to škoda, protože se nevyužívá potenciál společnosti. Pak si na druhé straně zastupitelstva stěžují, že občané jsou pasivní a že nechodí na veřejná projednávání, neúčastní se a tak dále. O tom jsem hlavně mluvil.

p. Mejstřík (Útvar rozvoje hlavního města Prahy)

Název mé organizace, Útvar rozvoje hl. m. Prahy, ukazuje, že mám blízko k veřejné správě. V přednášce byla uvedena čísla z určitého průzkumu roku 2003, kde převládaly pozitivní tendence spolupráce neziskové sféry s veřejnou správou nebo obcemi a městy. Jak vypadá situace nyní, o pět let později? Je horší, stjená, nebo lepší?

Pokud jde o bariéry partnerství, které byly představeny, jsou podle mého názoru všechny externí, mimo rámec neziskových organizací. Měly by mezi ně ale také být zařazen resortismus a vytváření partnerství přímo v neziskové sféře.

Děkuji za poznámku. S druhou částí naprosto souhlasím. Co se týče první části, náš průzkum tehdy probíhal proto, abychom měli nějaký referenční rámec před vstupem do EU. Samozřejmě, že by bylo dobré ho s odstupem zopakovat. Moje hodnocení roku 2008 není podloženo objektivním výzkumem, ale osobní zkušeností. Přesto si dovolím tvrdit, že se situace zlepšuje, zlepšuje se kapacita všech partnerů i neziskových organizací. Všichni v tomto směru zrají, jsou profesionálnější, partnerství se proto postupně vyvíjí k lepšímu. Máme tendenci být spíš skeptici, ale když porovnáme naši situaci s některými okolními zeměmi, např. s Rakouskem, kde je ještě významně silnější role veřejné správy jsme na tom velmi dobře. Existuje tu zdravá dynamika, jen je potřeba ji nezadusit a pomáhat jí.

Katka Bláhová (Nadace VIA)

Naše nadace má podobný program na úpravu veřejných prostranství, do kterého se zapojuje veřejnost už od počátku procesu, od rozhodování až do realizace. Program máme 6 let a situace se skutečně hodně mění k lepšímu. Na začátku byly žadatelé a realizátoři projektů většinou neziskové organizace, které se snažily to v regionu rozvíjet, a obec byla partnerem. V posledních letech převažují žádosti přímo obcí, kdy zastupitelstvo, samospráva sama iniciuje projekt, do kterého hodně zapojuje

veřejnost od počátku. Vidím proto partnerství optimisticky: když je na straně veřejné správy skutečný zájem přizvat lidi k identifikaci problému a když zároveň lidé mají k projektu důvěru a vidí, že jejich názor je pro obec důležitý, zapojují se a dobrý příklad se nese dál. Máme opravdu zkušenost, že se tyto zprávy šíří po celém regionu a další obce slyší, ono to fungovalo, vzniklo úžasné prostranství, my to zkusíme taky.

Nechybí právní vymezení partnerství ve vztahu ke spolupráci neziskových organizací, kdy se občas neví, jaké smlouvy by mezi sebou měly uzavřít, a to především ve vztahu k penězům, které jdou z Evropské unie? To potom rodí další problémy v oblasti, účetní, daňové i z hlediska rizik potom při přerozdělování grantu.

Opravdu nevím, jestli uspokojivě odpovím. Naše zkušenost je taková, že ze začátku neziskové organizace vkládaly do evropských peněz obrovské naděje. Řada z nich šla do projektu narychlo, protože samozřejmě oni vidí především misi a smysl svého projektu a mají tendenci podceňovat formální věci. Poté, co si řada z nich spálila prsty, jsou o hodně opatrnější. Vidíme to nejenom v rámci spolupráce v České republice, ale třeba i v mezinárodní spolupráci v Interregu a v dalších programech. Organizace jsou významně opatrnější a daleko opatrněji také finančně plánují, protože se dostaly do cash-flow problémů, do zadlužení. Řada našich rakouských partnerů zkrachovala v prvním období, protože nebyli schopni profinancovat evropské peníze, organizace si proto teď definují přesněji vztahy. Nevím, nakolik své vztahy formalizují nad rámec běžného postupu, který je v projektové přípravě.

Partnerství a participace zkušenosti českých organizací

3

Oto Potluka (IREAS, Institut pro strukturální politiku)
Viktor Květoň (Universita Karlova v Praze)

Ve svém příspěvku k problematice partnerství a participace na zkušenosti českých organizací ve stručnosti představím, co jsme zkoumali v případě neziskových organizací při naplňování principu partnerství v programu EQUAL, který jsme hodnotili. Na základě hodnocení tohoto programu vysvětlím, jak zde fungoval princip partnerství.

Princip partnerství obecně se začal častěji objevovat ve spojitosti s programy financovanými ze strany Evropské unie. Známy je program PHARE, v němž se často objevovala doložka o partnerství. Dále po přechodu do strukturálních fondů patřilo partnerství mezi hodnotící kritéria, – za naplnění tohoto principu bylo možné získat dodatečné body. V programu EQUAL, o kterém budu mluvit, bylo partnerství, princip partnerství a jeho naplňování dokonce jednou z povinností. Pokud dané organizace nenaplňovaly princip partnerství, jejich projekt nemohl být realizován. Obecně lze říct, že tím, že prvek partnerství přišel z Evropské unie, řada organizací se dodnes potýká s tím, že neví, jak přesně k tomuto pojmu přistoupit a jak ho naplňovat. Na příkladě programu EQUAL je vidět, že některá partnerství čítají tři členy a některá čtyřicet. Samozřejmě vždycky platí, že čím víc partnerů je, tím náročnější je projekt pro realizaci z komunikačního pohledu. Domluvit se se čtyřiceti dalšími partnery je samozřejmě obtížnější než domluvit se se třemi. Větší počet zúčastněných institucí, občanů nebo aktérů může mít naopak dlouhodobé efekty v tom, že udržitelnost výsledků může být dlouhodobější právě tím, že se na jejich koncipování podílelo mnohem víc lidí. Když jsme si porovnávali, jak funguje partnerství v různých zemích Evropské unie, zjistili jsme, že je to mnohem víc dáno různými tradicemi – ostatně jak už o tom mluvil Miroslav Kundra – spíše než nějakým právním vymezením a že záleží na ochotě lidí spolupracovat.

Jako velký vzor naplňování partnerství se uvádí Velká Británie, ale i tam existují některé problémy, kterými se budu zabývat později. Z pohledu Evropské unie lze tedy říct, že metodika není jednotná a zkušenosti jsou rozdílné. Nové členské země, které vstupovaly do Evropské unie v roce 2004 společně s Českou republikou, mají většinou podobné historické zkušenosti a v případě naplňování principu partnerství mají i podobné problémy: jak princip partnerství uchopit, jak se k němu postavit a jak ho naplnit. Když jsme diskutovali otázku, jaké znaky musí partnerství naplňovat, padaly náměty, že partner, který vstupuje do partnerství, musí být něčím specifický, musí přinést nějakou přidanou hodnotu pro celé partnerství, musí být něčím výjimečný. Když jsme mluvili

o financování z Evropské unie, říkali jsme, že nejlépe se to pozná na tom, zda po skončení financování z grantu nebo z programu zapojené instituce v aktivitách nějakým způsobem pokračují a spolupracují i nadále. Pokud ano, je to neklamná známka toho, že jde o skutečné partnerství. Bohužel, tento posledně zmiňovaný prvek se nedá použít při vyhodnocování návrhů projektů, protože v tom okamžiku nikdo neví, jak budou aktivity pokračovat dále.

Obecně můžeme říci, že na participaci a princip partnerství kladou důraz zejména neziskové organizace. Souvisí to s místním politologickým, politickým konceptem a rozdělením moci: v českém politickém systému se občanská společnost dostává na vedlejší kolej, protože rozhodovací pravomoce jsou na politikách, a záleží na dobrovolnosti politiků, zda nějakým způsobem zapojí občanskou společnost, nebo ne. Neziskové organizace, jakožto reprezentanti občanské společnosti, jsou výrazným propagátorem participace a principu partnerství. Z mého osobního pohledu bych zařadil do projevu občanské společnosti i to, že lidé se hlásí ke členství v politických stranách. Vezměme jako příklad rok 1989, kdy členství v nějaké jiné než komunistické straně bylo výrazem občanské uvědomělosti.

V tomto příspěvku chci představit zkušenosti s realizací Programu Iniciativy Společenství EQUAL, v jehož rámci v České republice bylo realizováno 70 projektů. Projekty byly zaměřené na sociální oblast, na oblast diskriminace a začleňování na trh práce. V předchozím příspěvku Miroslav Kundera zmiňoval neziskové organizace z oblasti životního prostředí, já se zaměřím zase na jiný okruh aktivit. V tomto programu byly aktivní neziskové organizace ze sociální oblasti a v oblasti trhu práce.

My jsme se dotazovali nejenom těch, kdo vedli tzv. rozvojová partnerství, ale i jejich partnerů, takže jsme získali odpovědi asi od 140 respondentů na celou řadu otázek. Propojili jsme jejich odpovědi i z monitorovacího systému strukturálních fondů a s charakteristikami jejich projektů a zkombinovali jsme tak jak subjektivní odpovědi respondentů, tak i objektivní informace ze systému.

Co se týče velikosti partnerství, jako optimální velikost se jeví pět až šest partnerů. Uvedl jsme již výše, že nejmenší rozsah byli tři partneři, největší počet partnerů byl čtyřicet. Podle některých sociologických studií už při počtu šesti až osmi účastníků se osob je velice obtížné dlouhodobě dosahovat konsen-

zu. Z tohoto důvodu my doporučujeme množství pěti až šesti partnerů. Je to pro projekt vhodné také v tom ohledu, že jsou schopni se domluvit a náklady na domluvu nejsou příliš vysoké.

Ptali jsme se jich i na překážky pro naplnění jejich vzájemné spolupráce v rámci tohoto programu. Jako první problém se ukázala předběžná a skutečná účast v projektu: řada potenciálních partnerů, odpadla ve chvíli, kdy si začali ujasňovat mezi sebou, kdo má jaká očekávání od projektu. To bylo první síto – řada organizací nakonec do projektů nešla, protože si ujasnily, kdo od projektu očekává co. Podle našeho názoru je to dobře, protože kdyby zjistily až v rámci projektu, že neodpovídá jejich představám, mohlo by to mít špatné dopady pro projekt a pro realizaci aktivit. Takové případy také nastaly.

Druhý problém souvisel s financováním aktivit. Jak už jsem zmínil, v této oblasti byly aktivní zejména neziskové organizace. Pro ně znamenalo velký problém, že v rámci daného programu ze začátku nastala velká zpoždění ve financování z ministerstva práce a sociálních věcí; v řadě organizací tak vznikly příliš velké finanční nároky na zálohování aktivit. Aby projekt běžel, musely financovat platy lidí, kteří na projektu pracovali, a zapojených expertů., Pro řadu neziskových organizací byla tato situace těžko řešitelná: vezměme jako příklad organizaci s ročními příjmy ve výši 10 milionů, která má najednou mít nějaký úvěr v desetině svých ročních příjmů. Nakonec tento prvek naopak paradoxně vzájemnou spolupráci a ochotu podílet se na tomto projektu utužil. Pomohl k tomu, že ty organizace, které v této situaci obstály, jasně prokázaly, že mají zájem na realizaci těchto aktivit.

Dalším z důležitých faktorů, které mohou napomoci úspěšné realizaci partnerství, je komunikace. Pokud organizace mezi sebou nebudou komunikovat, nevyjasní si svá očekávání. Velká Británie nabízí několik takových neúspěšných příkladů, kdy organizace vstoupily do partnerství s různými očekáváními. U českých partnerských programů EQUAL se nám tento faktor také potvrdil.

V tabulce č. 1 je uvedeno, jak se které organizace účastnily programu. Tato tabulka je převzata z informačního a monitorovacího systému strukturálních fondů MONIT. Jsou v ní předdefinovány tyto kategorie: veřejná správa, podniky, neziskové organizace, vzdělávací organizace, profesní organizace,

organizace služby zaměstnanosti; stranou ponechávám odborové svazy, které byly v původní tabulce, avšak jejich zastoupení je velice nízké (méně než 1 %).

Typ organizace	Procentuální podíl
Veřejná správa	20,20%
Podniky	11,90%
NNO	29,70%
Vzdělávací organizace	21,40%
Profesní organizace	6,00%
Služba zaměstnanosti	10,00%

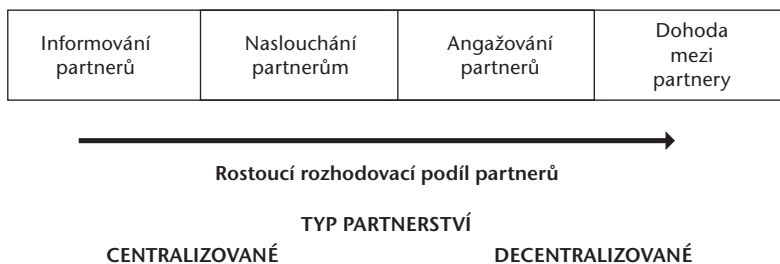
Tabulka č. 1: Podíly typů partnerů v rozvojových partnerstvích v programu EQUAL

U českých partnerských programů EQUAL se nám toto potvrdilo. V tabulce č. 1 je uvedeno, jak se které organizace účastnily programu. Tato tabulka je převzata z informačního a monitorovacího systému strukturálních fondů MONIT. Jsou v ní předdefinovány tyto kategorie: veřejná správa, podniky, neziskové organizace, vzdělávací organizace, profesní organizace, organizace služby zaměstnanosti; stranou ponechávám odborové svazy, které byly v původní tabulce, avšak jejich zastoupení je velice nízké (méně než 1 %). Řada vzdělávacích organizací funguje z právního pohledu jako neziskové organizace, takže z přibližně 30 % údaj potom vzrostl asi na necelých 40 %. Tabulka ukazuje, které organizace se o program EQUAL zajímaly a které vstupovaly do partnerství. Je vidět, že neziskové organizace hrály velkou roli, že z těch všech kategorií jsou zastoupeny nejvíce. Vráťím se k jednotlivým druhům typů organizací, protože jsme s údaji pracovali dál a testovali jsme si různé koncepce a vlivy různých partnerů na výsledky partnerství.

V rámci participace nebo partnerství existují různé metody spolupráce. Prvním způsobem je pouhé informování partnerů, kdy je předávána informace o tom, jaké aktivity se chystají. Dalším krokem je naslouchání partnerům, což je již proces oboustranný. Při angažování partnerů přináší partneri sami nějaká témata a náměty k realizaci. Vrcholem je pak dohoda mezi partnery, kdy se partneři konsenzuálně domlouvají na tom, co se bude realizovat, jak a pro koho.

V uvedené tabulce zleva doprava stoupá rozhodovací podíl partnerů. Vymezili jsme tu zároveň tzv. centralizovaný a decentralizovaný typ partner-

ství. Centralizovaný typ je podobný přístupu z projektového cyklu, v němž existuje jedna odpovědná organizace, která projekt řídí, rozdává úkoly, přičemž o úkolech se potom příliš nediskutuje. Naproti tomu v decentralizovaném modelu se mnohem víc začleňují partneři do komunikace o podobách výstupu; tento typ je proto náročnější na komunikaci a řízení.



Tabulka č. 2

Tento program byl zvláštní i tím, že kromě principu partnerství v něm byl povinný i princip společného rozhodování (anglicky empowerment). Ukázalo se, že pro řadu organizací byl český překlad tohoto termínu matoucí. Interpretovaly jej tak, že pokud se společné rozhodování dotýká cílových skupin, potom se nezaměstnaní, tedy cílové skupiny jejich projektu mají nějakým způsobem podílet na rozhodování o projektu a na jeho řízení. To představovalo pro partnerství problém: zdálo se, že v tomto pojetí cílové skupiny budou ovlivňovat projekt, ale neponesou za to žádnou odpovědnost, zatímco partnerství ponese právní odpovědnost za to, co se stane s penězi Evropské unie a státního rozpočtu. . Anglický pojem empowerment však znamená něco jiného, jde o posilování kapacit cílových skupin, a to s rozhodovacími procesy v rámci projektu nemá nic společného. Náš výzkum nicméně ukázal, že množství cílových skupin zapojených do diskuse o aktivitách projektu mělo svůj pozitivní přínos pro výsledky partnerství, protože docházelo k jasnému definování potřeb cílových skupin. Realizátoři projektů mohli lépe pozměňovat zaměření svých produktů a svých metodik, v rámci několikaletých projektů na to byl dostatek času. Tato pozitivní vazba byla statisticky ověřena. Na druhou stranu v některých případech máme pocit, že to byl tento postup doveden až do extrému, kdy každé potřebě odpovídal nějaký inovativní produkt, aniž by se sdružovaly potřeby do nějakých vyšších skupin.

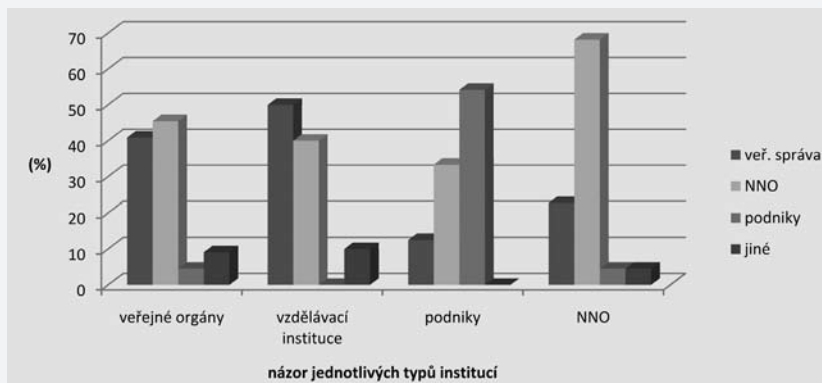
V partnerstvích i v tomto případě vznikala otázka, kdo nese celkovou odpovědnost a kdo se podílí na rozhodování, protože právně odpovědnost nesl ten, kdo měl podepsanou smlouvu s MPSV –bylo pak na dobré vůli a na důvěře vůči ostatním partnerům, nakolik je vedoucí organizace pouštěla do některých aktivit. Na druhou stranu toto uspořádání vedlo k tomu, že vedoucí projektů odpovídali v některých záležitostech mnohem pesimističtěji než ostatní, protože administrativní břímě padalo primárně na ně, a tudíž oni o tom programu věděli mnohem víc. Naproti tomu partneři se mohli mnohdy věnovat odborným a věcným aktivitám mnohem víc. Problematiku monitorovacích zpráv a finančních zpráv řešil především vedoucí partner, pro něj představoval tento úkol neporovnatelně větší zátěž než pro partnery.

S úplně krajní formou rozhodování jsme se v projektech setkali velice zřídka, tj. ke stavu, kdy konsenzuálně docházelo k zapojení cílových skupin k rozhodování. Spíš se uplatňoval přístup projektového cyklu: byly definovány úkoly, dále byly stanoveny odpovědnosti vůči jednotlivým partnerům a realizovaly se jednotlivé aktivity. Provedli jsme regresní analýzu, v níž jsme testovali závislost toho, kolik produktů dané partnerství vytvořilo (např. kolik nezaměstnaných osob se dokázalo vrátit na trh práce), na různých proměnných. Ukazatelů, které byly testovány jako závislé proměnné, bylo asi dvanáct. Zkoušeli jsme v modelu testovat proměnnou, zda jsou různé typy organizací v partnerství zahrnuty, nebo ne. V regresních odhadech jsme došli k závěru, že nemůžeme jednoznačně doporučit: smíchejte dvě neziskové organizace, jedno místní zastupitelstvo a k tomu přidejte soukromou firmu a budete mít naprosto ideální partnerství, které bude fungovat. Nepodařilo se nám dát nějaký jednoznačný recept, jak sestavovat partnerství. Naopak jsme zjistili, že úspěch mnohem víc záleží na lidech a na iniciativě a ochotě jednotlivých organizací. Úspěšná partnerství se vyznačují tím, že organizace si mezi sebou důvěřují, jsou ochotny pracovat a téma rozvíjet. Jednoduchý model neexistuje, nepodařilo se nám ho objevit. Některé závislosti se objevily u různých typů organizací, např. pokud jsou zahrnuty v partnerství organizace správy služeb zaměstnanosti, je pravděpodobné, že počet produktů bude o něco vyšší. Tato zpráva budeme publikovaná na MPSV, podrobnější informace lze získat tam.

Zaměřili jsme se při diskuzích a otázkách také na vzájemné hodnocení jednotlivých partnerů zapojených v partnerství. Vnímání jednotlivých organizací bylo dost rozdílné. Každý dal hlas nejdřív sám sobě a teprve případně něko-

mu dalšímu. Např. veřejné instituce, jak ukazuje graf, hodnotily dobře sebe a neziskové organizace. Zjistili jsme, že každá z těch typů organizací hodnotí dobře svůj vlastní vliv na realizaci partnerství, ale další hodnocení je nejednoznačné. Nejhůř všichni hodnotili soukromé firmy. V grafu je patrné, že veřejná správa, vzdělávací instituce i neziskové organizace daly relativně málo hlasů podnikům. Přesto pak na dodatečnou otázku přibližně 14 % respondentů odpovědělo, že by bylo vhodné zařadit nějaký další dodatečný typ organizace do partnerství, aby výsledky partnerství byly lepší.

Další otázka se týkala rozhodování. Ptali jsme se i na to, zda se organizace účastní rozhodování a zda má možnost účastnit se rozhodování. Když jsme porovnali, jak odpovídali respondenti na obě dvě tyto otázky, zjistili jsme, že přibližně čtvrtina organizací uvedla, že má možnost se účastnit, ale tuhle možnost vůbec nevyužívá. Přitom 40 % neaktivních partnerů je z řad veřejné správy. Tento jev lze vysvětlit tak, že do projektů byly ve velké míře zařazeny úřady práce, které byly kontaktní institucí směrem k cílovým skupinám. Úřady práce mají seznamy nezaměstnaných, na které je program cílově zaměřen. Svou roli kolikrát pojaly tak, že čekaly, kdy je někdo osloví, že chce seznamy nezaměstnaných či zprostředkovat kontakt mezi nezaměstnanými a aktivitami toho projektu. Do přípravy různých metodik se úřady práce nehrnuly. Byl to typ partnera, který celou dobu projektu čekal na chvíli, kdy ho bylo potřeba, potom dodal to, co měl dodat, a dál se aktivně projektu



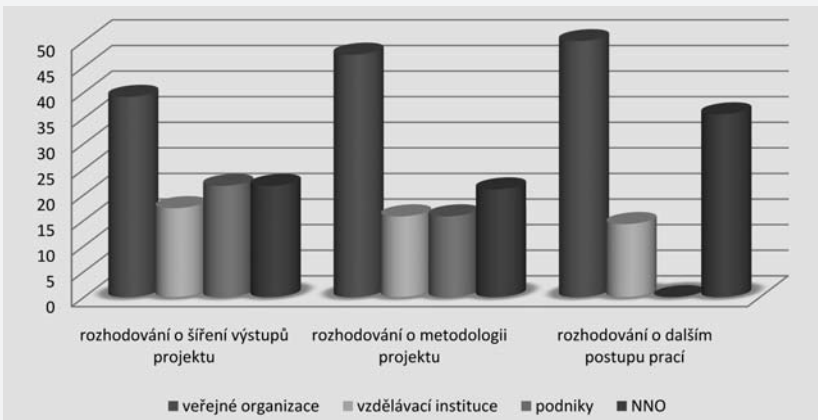
Graf č. 1: Vnímání prospěšnosti typů partnerů v partnerství

Pozn. Vyšší procento znamená vyšší spokojenost daného typu respondentů s přínosem hodnoceného typu.

neúčastnil. Dlouho jsme diskutovali nad tím, zda máme úřady práce považovat za partnera. Nakonec jsme se rozhodli jej jako partnera uznávat, neboť pro firmy by bylo poměrně obtížné nahradit činnost úřadu práce – sestavit seznam nezaměstnaných, kteří hledají práci a kterým mohou být nabídnuty aktivity a výstupy daného projektu. Nicméně pokud by nešlo právě o tuto aktivitu, není tento typ partnerů nezbytně nutný, subjekt tohoto typu by mohl nastoupit formou výběrového řízení ve chvíli, kdy bude potřeba realizovat dané aktivity.

V dalším grafu jsou uvedeny charakteristiky rozhodování o šíření výstupu projektu. V prvním sloupečku dosahují organizace veřejné správy přibližně 40 % rozhodování o metodologii projektu, ve druhé skupině dosahují 45 %. Na tvorbě metodologie se tyto organizace neúčastnily, ale jenom pak pomohly v jiných fázích toho projektu. Poslední skupina sloupců představuje rozhodování o dalším postupu prací, pokud tedy úřady práce vymezily svoji roli tak, že poskytnou kontakt na cílové skupiny, pak se neúčastnily aktivně rozhodování o realizaci projektu.

Myslíme si, že během pěti až deseti let bude docházet k posilování decentralizované formy partnerství oproti centralizované. To souvisí s tím, že je nezbytně nutná ochota partnerů spolupracovat, vzájemná důvěra ke spolupráci a na



Graf č. 2: Struktura neaktivních partnerů

Pozn.: Vyšší procento na horizontální ose znamená vyšší podíl neaktivních partnerů.

základě toho budou partneři daleko víc ochotni se podílet na rozhodování a budou daleko vnímavější vůči názorům ostatních partnerů. Jako podmínku tady s kolegy uvádíme jedinečnost každého z těch partnerů. Pokud by se daly aktivity na projektové úrovni získat nákupem služeb, nevidíme jedinečnost nebo přidanou hodnotu partnera pro partnerství. Samozřejmě v takovém případě pochybujeme, zda jde skutečně o partnerství a skutečného partnera. Přínos partnerství je hodnocen pozitivně. Nechtěl bych zapomenout na celkové hodnocení. Partneři, kteří vydrželi spolupracovat, oceňují to, že program jim dal něco, co předtím neměli, a sice, že organizace, které si dřív konkurovaly, se najednou začaly setkávat, vyměňovat si názory a pak společně předkládat návrhy řešení některých problémů. V tom je patrná určitá změna v chování institucí, které se zapojily do těchto partnerství. Je patrná i změna myšlení: organizace, které byly původně konkurenční, ale pracují na podobném tématu, mohou mít nové náměty, nové záměry, které mohou být zajímavé, a pro obě strany je zde vhodná spolupráce. To je poměrně častý jev, které můžeme chápat jako úspěšné partnerství. Uvedl jsem, že partnerství nemusí být automaticky úspěšná, to záleží právě na ochotě spolupracovat a změnit styl uvažování. Jeden den je někdo konkurentem, druhý den s ním mohu spolupracovat. Pokud to ale nevyzkouším, nebudu vědět, zda je naše spolupráce přínosná, nebo ne.

Některá partnerství nebyla úspěšná, to záleží na očekáváních. Například u tohoto programu se stalo, že proběhly komunální volby, změnilo se osazenstvo zastupitelstva a nové zastupitelstvo odhlasovalo, že aktivity projektu už pro ně nemají význam a že od projektu odstupují. Tím se spustil dominový efekt, kdy další obec řekla, že v tom případě odstupuje od projektu také. Výsledkem bylo, že se to partnerství rozpadlo. Proto jde primárně o ochotu, o důvěru, o vstřícnost a možná i svým způsobem velkorysost partnerů, kteří spolupracují v partnerství.

Diskuze

Odpovídal *Oto Potluka (IREAS, Institut pro strukturální politiku)*

Hovořil jste o situaci, že mezi případnými konkurenty se konkurenční prostředí v rámci partnerské spolupráce popře. Nenarazili jste během své zkušenosti na to, že by to někdo mohl brát jako řekněme kartelovou dohodu? Toto nebezpečí nehrozí vzhledem k typu organizací, které do partnerství vstupují. Když se domluví pět neziskových organizací na spolupráci, těžko je může někdo považovat za kartel. Existují totiž desítky dalších organizací, které s nimi v tu chvíli nespolupracují. Možná něco jiného by to mohlo být ve chvíli, kdy si někdo zmonopolizuje spolupráci s veřejnou správou na celostátní úrovni. Na místní úrovni se o kartelu nedá mluvit. Například úřady práce jsou rozvrstveny do všech obcí nebo pověřených obcí a vždy na úrovni okresu. Projekty zaměřené na politiku zaměstnanosti se prováděly v každém kraji zvláště, takže monopolizace nebo kartelizace zde neměla místo.

Naopak partnerům spolupráce může pomoci např. v tom, že s novými společnými nápady možná dosáhnou na větší balík peněz. Každá obec je svým způsobem monopolem na svém území, ale to je dáno její charakteristikou; přímo kartelu bych se neobával.

Do procesu se však zapojují i podniky, nejenom neziskové organizace.

Grafy, které jsem uvedl, ukazují, že hlavní roli hrály neziskové organizace a veřejná správa i neziskové organizace podniky vnímaly relativně negativně. Nevzpomínám si na projekt, by dominantní roli hrály firmy. Je jeden projekt, kde fungovala i Škoda Auto, tam byly zapojeny snad dvě nebo tři soukromé firmy z šesti členů, tedy relativně velký počet, ale v tom projektu se vytvořila pouze metodika. Jiná otázka je, zda se metodiky a všechny produkty dají veřejně k dispozici. MPSV teď naráží na problematiku autorského zákona v oblasti nakládání s produkty, které se v projektech vytvořily. MPSV, aby zvýšilo multiplikační efekt a dopad produktů, by chtělo, aby se vše zveřejnilo, aby se metodiky daly používat, ale některá partnerství se tomu brání s tím, že metodika se týká jich samých a že ji chtějí ještě nějakou dobu používat. To je ale otázka, kterou musí dořešit MPSV.

Tato připomínka se týká problematiky nevymezení rolí a vysoké odpovědnosti příjemce, který podepíše smlouvu o dotaci či o grantu. Spatřují velká rizika pro příjemce ani ne v celkovém vyúčtování, které na konci projektu

odevzdává, protože si dokáže ohlídat monitorovací zprávu, že ve vyúčtování je jistý počet dokladů a že uvedené práce proběhly; spíše vidím riziko v tom, že za pět let přijde kontrola z EU, zjistí problém v hospodaření partnera, a pokud půjde o neziskovou organizaci, pro kterou je vysoká finanční sankce likvidační, posune se sankce k příjemci. Z tohoto důvodu partnerství nemusí být prospěšné, neboť není vyjasněná možnost přenosu odpovědnosti k dalším partnerům.

To je základní problém odpovědnosti a spoluodpovědnosti. Ať chcete, nebo nechcete, z velké části stejně odpovědnost nese leader a nevyhne se tomu. Podobně to funguje i v politice: někdo činí rozhodnutí a nese za ně odpovědnost, zatímco ostatní mohou nějakým způsobem participovat na činění těchto rozhodnutí, ale odpovědnost už je míjí. Zmiňoval jsem, že odpovědi vedoucích partnerů byly mnohem pesimističtější, protože si přesně tohle uvědomovali. Jak přesně vyřešit odpovědnost za financování projektu, to je otázka na mnohem delší diskuzi.

Uvedu jeden příklad: hodnotil jsem jako posuzovatel jeden projekt z Jednotného programového dokumentu pro Cíl 3, kdy základní škola předkládala návrh projektu, učitelé se proškolovali ve finančním auditu a partnerem byla auditorská firma. Nepamatuji si přesně, kdo to byl, ale navrhl jsem nepodpořit tento projekt, protože to přesně bylo obcházení zákona o zadávání veřejných zakázek. Toto nebylo partnerství, nebylo zdůvodněno, proč učitelé potřebují znát finanční audit. Aby odešli ze škol, aby šli dělat auditory nebo proč? Projekt se jevil tak, že soukromá firma, která nemohla dostat 100% dotace, si nastrčila školu, aby škola mohla dostat 100% dotace a firma měla nějaké příjmy pro své vlastní lidi.

Bohužel financování aktivit je jedna ze základních otázek. Bez peněz aktivity kolikrát odumřou a potom, pokud organizace předkládají projekt za účelem, aby získaly nějaké financování, partnerství nebude fungovat dobře. Ve chvíli, kdy předkládají projekty s cílem řešit nějaký odborný nebo věcný problém, projekty obvykle bývají mnohem lépe připraveny, mnohem lépe nastaveny a problémy potom i v realizaci vyvstávají možná méně, než když je projekt připraven jenom pro získání peněz.

První připomínka se týká uveřejnění či neuveřejnění ze strany MPSV, jestliže se jedná o prostředky veřejné, byť jsou třeba evropské nebo obecní, je ze zákona povinnost zveřejňovat informace a nějaké utajení nepřipadá v úvahu. To znamená, že všechny organizace, které by se chtěly podílet na

nějakém typu partnerství za nějakým cílem, musejí podle zákona mít přístup k potřebným informacím.

Dále se chci zeptat na případný právní servis. Většina iniciátorů různých aktivit se nevyzná ve vškeré nutné administrativě, navíc mívá protivníky – proti nim stojí různé lokální zájmy např. veřejné správy, betonové lobby a podobně. Menšinové cíle jsou pak hůře prosazovatelné. Počítá se s tím, že by vzniklo centrální poradenské centrum typu ekologický právní servis?

Příkladem může být zmiňovaný Program Iniciativy Společenství EQUAL, u něhož jsme doporučovali, aby šíření výsledků projektů dál nějakým způsobem zastřešovalo MPSV. Samotný program je financovaný z předchozího programovacího období, a končí proto k 31. prosinci tohoto roku. Pak už EQUAL formálně fungovat nebude. Dobrou zkušeností byly v tomto programu tzv. národní tematické sítě, které účastníci obecně hodnotili pozitivně jakožto platformu, kde se mohou předávat zkušenosti při předávání návrhů do politiky. tyto platformy umožňují předávání nebo výměnu zkušeností a kontaktů. Na základě toho začalo MPSV dělat některé aktivity v oblasti legislativy.

Naše doporučení je, aby MPSV v těchto aktivitách dál pokračovalo a bylo sociálněprávním servisem pro tyto aktivity dál. Především proto, že ty projekty už skončily většinou teď v červnu až srpnu letošního roku, ale dopady do legislativy je záležitost dvou tří let. A tam nezbytně nutně partnerství a projekty budou potřebovat nějakou pomoc. Pokud někdo z nějaké firmy nebo neziskové organizace půjde lobbovat do parlamentu, pravděpodobně mnoho neprosadí. Ale ve chvíli, kdy MPSV jedním ze svých odborů evropského sociálního fondu bude na základě výsledku toho programu dál působit, potom je šance, že se něco reálně do právního systému promítne, daleko vyšší. Vydali jsme proto stejná doporučení, jako uvádíte vy ve svém dotazu, a teď je přímo na MPSV, jak se k nim postaví.

Nebylo by vhodné, aby si sami aktivisté vytvořili nějakou síť? Právní poradenství v tomto smyslu by mohlo být náplní jednoho projektu partnerství. Přece jen aktivisté řeší podobné otázky o dost efektivněji než státní správa. V národních tematických sítích se účastnili jak lidé z neziskovek, tak i z ministerstev, takže tam byla směsice účastníků. Nešlo o to, že by toto zastoupení prosazovali zaměstnanci ministerstva. Samy neziskové organizace ale cítily, že větší šanci na prosazení některých produktů mají ve chvíli,

kdy nad nimi stojí ministerstvo. Nejedná se teď o právní zakotvení, ale o podporu, kdy příslušné odbory samy připravují určité koncepce a informace z projektů se dostávají formou předávání z jednoho odboru ministerstva na jiný odbor.

Zkušenosti se zapojováním veřejnosti do přípravy vládních dokumentů

4

Barbora Kuříková (Ministerstvo vnitra České republiky)

Navážu na kolegy, kteří zmiňovali, že řada ministerstev zapojuje veřejnost do přípravy vládních dokumentů. Ukázalo se, že v České republice chybí jednotný přístup a obecně definovaná pravidla pro zapojování veřejnosti. Ministerstvo vnitra ve spolupráci s členy pracovního týmu vypracovalo a předložilo v loňském roce materiál, „návrh postupu zavedení metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů“. Metodika měla stanovit minimální standard pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů. Vláda tento materiál v loňském roce vzala na vědomí s tím, že před úplným zavedením bude metodika vyzkoušena na třech pilotních materiálech. Byl to materiál Ministerstva vnitra, materiál Ministerstva financí a Českého statistického úřadu.

Proč metodika? Naší snahou je veřejnou správu učinit transparentnější, zapojit do přípravy vládních dokumentů co nejširší veřejnost a zkvalitnit tak podklady, které jednotlivé resorty připravují a předkládají pro rozhodování vlády, a tím i sjednotit postupy ústředních státních úřadů.

Samotná metodika nabízí návod, jak by jednotlivé úřady měly postupovat. Identifikuje subjekty, které by se měly zapojit, a jakou formu zapojení zvolit. V příloze metodiky jsou různé formy zapojování veřejnosti, například veřejné projednávání, veřejné připomínkové řízení, či veřejné diskuze. Součástí je také stanovení lhůty. Řada lhůt je již stanovena přímo v legislativních pravidlech vlády, ale snažili jsme se jejich výčet rozšířit. Například uvádíme, že by bylo vhodné, aby konzultované materiály byly zveřejněné nejlépe po dobu 20 pracovních dní, aby veřejnost měla dostatečnou možnost se k materiálům vyjádřit.

Rovněž je uvedeno, jakou má mít zveřejňovaný materiál podobu, co by měl obsahovat, na co se ptát veřejnosti, jak specifikovat otázky, co od veřejnosti očekávat. Když veřejnosti předložíte samotný materiál, neví, jak s ním naložit. Na závěr celého procesu by mělo být provedeno vyhodnocení, jak daný úřad s připomínkami od veřejnosti naložil, zda se promítly do materiálu, nebo ne.

Ministerstvo vnitra je gestorem a v této fázi i koordinátorem celého procesu. Jak jsem již řekla, nyní probíhá pilotní fáze, která by měla skončit na konci tohoto roku. Byly připraveny tři pilotní projekty z Ministerstva vnitra, Ministerstva financí a Českého statistického úřadu. Ministerstvo vnitra ve spolupráci s Ministerstvem financí a Českým statistickým úřadem předloží do

vlády zprávu, která by měla popsat průběh pilotních projektů, a navrhnout další postup. Již nyní však počítáme s tím, že bychom metodiku chtěli dopracovat a v průběhu příštího roku ji předložit vládě tak, aby bylo rozhodnuto o jejím plném zavedení. Metodika by byla pro všechny úřady povinná. Ale to ještě předjímám, uvidíme v příštím roce.

V krátkosti popíšu tři pilotní materiály. Byl to materiál Ministerstva vnitra, „národní akční plán boje proti terorismu, v aktualizovaném znění pro léta 2007–2009“. Ministerstvo vnitra zvolilo zapojení veřejnosti formou veřejné diskuse. Materiál byl zveřejněn na webových stránkách, což se ukázalo jako ne zcela nejlepší, protože reakce nebyly tak značné, jak se očekávalo. K materiálu se vyjádřily pouze organizace, které s tématem terorismu pracují. Materiál byl na základě došlých podnětů dopracován, žádné úkoly navíc se v materiálu neprojevyly a v únoru letošního roku byl schválen.

Druhým pilotním projektem byl materiál ministerstva financí, „návrh věcného záměru zákona o dohledu nad finančním trhem“. Ministerstvo financí se rovněž zhostilo tohoto úkolu tak, že materiál vyvěsilo na svých webových stránkách, a uspořádalo celkem dvě veřejné diskuse. První byla zaměřena na výchozí teze, neboť ještě nebyl vypracován přímo věcný záměr zákona. Veřejnosti byly položeny otázky. Opět se spíše vyjádřily profesní organizace, společnosti, kterých se finanční trh týkal. Celkem obdrželi na ministerstvu jenom šest podnětů, nicméně i za ně bylo ministerstvo financí vděčné. Druhá veřejná diskuze byla zaměřena již na samotný věcný záměr zákona. Nyní byl materiál projednáván v legislativní radě vlády a v nejbližších dnech by měl být předložen na jednání. Ministerstvo financí je jedno z ministerstev, které veřejnost do přípravy vládních dokumentů zapojuje velmi často, jak tady bylo již zmíněno. Přípravovali např. herní zákon, reformu daňového systému, nyní mají zveřejněn další materiály. Ministerstvo financí má k tomuto účelu uzpůsobené webové stránky, takže se dá přístup k zapojování veřejnosti hodnotit jako velmi kladný.

Třetím a zároveň posledním pilotním projektem byl materiál Českého statistického úřadu, „návrh zákona o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2011“. Od tohoto materiálu se očekával největší ohlas od veřejnosti. Materiál byl rovněž zveřejněn na webových stránkách a současně předseda ČSÚ informoval veřejnost v rozhlasu a v televizi, informovanost byla tedy značná. Očekávalo se, že

přijdou tisíce připomínek. Celkem však přišlo 307 podnětů. Řada připomínek se týkala doplnění moravské národnosti. Tento materiál by měl být dneska projednáván na jednání vlády.

Ke všem třem materiálům, k nimž proběhly veřejné diskuse, byla vypracována vyhodnocení. Vyhodnocení byla zveřejněna na webových stránkách daných úřadů a současně i na stránkách Ministerstva vnitra, veřejnost se mohla seznámit s tím, jak bylo naloženo s jejich připomínkami. Do konce roku máme předložit zprávu o vyhodnocení pilotních projektů, tato zpráva bude zveřejněna i na našich webových stránkách.

Na základě dosud provedeného vyhodnocení jsme zjistili, že metodika potřebuje dopracovat v některých ustanovení, která jsou buď velmi obecná, anebo nepřesně vymezená. Pro informaci se např. bude muset:

- upřesnit vymezení dokumentů, na které se metodika bude vztahovat;
- zpřesnit terminologii. Některé neziskové organizace, které se zabývají zapojováním veřejnosti, používají různou terminologii;
- rozšířit formy zapojování veřejnosti, výčet je daleko větší, než jak je metodika uvádí;
- upravit systém vyhodnocení a vypořádání připomínek;
- najít způsob, jak zatraktivnit samotné konzultace, protože veřejnost neměla doposud takové povědomí o materiálech, jaké by bylo třeba;
- stanovit závaznost metodiky (povinná, či nepovinná).

Tím jsme iniciovali i vznik pracovní skupiny, která by měla tuto metodiku dopracovat, a současně máme i úkol do příštího roku předložit tuto dopracovanou metodiku. Samozřejmě bude záležet na rozhodnutí vlády, která obdrží na konci roku naši zprávu, kde bude úkol předložen.

Na našich webových stránkách (www.mvcr.cz/konzultace) jsou k dispozici veškeré informace k tomuto úkolu: samotná metodika, všechny tři pilotní projekty, zpráva o vyhodnocení pilotu a rovněž další materiály, které byly nebo jsou nyní k veřejné diskusi, ale nejsou obsaženy v rámci pilotního projektu. Odkaz můžete nalézt na Portálu veřejné správy, kde se rovněž nachází knihovna připravované legislativy. Zde se můžete dostat na materiály, které jednotlivé rezorty připravují, ať už je to připomínkové řízení, nebo už je materiál předložen vládě.

Diskuze

Odpovídala *Barbora Kuříková (Ministerstva vnitra České republiky)*

Katka Bláhová (Nadace VIA)

Kdo všechno se podílel na vzniku uvedené metodiky? U pilotních projektů se mi zdá, že jste nevolili vhodná témata. Řadový občan se většinou zapojí do nějakého tématu, které je mu alespoň nějakým způsobem blízké. Témata ministerstva financí a ministerstva vnitra jsou taková, že se k nim mohou vyjádřit pouze odborníci nebo organizace, které k tomu mají blízko.

Metodika byla nejdříve vypracována na základě schváleného usnesení, kterým byla přijatá východiska pro zapojování veřejnosti, na které pracovala pracovní skupina pod Radou vlády pro nestátní neziskové organizace. Spadala pod Úřad vlády, stejně jako problematika reformy regulace, pod kterou spadalo zapojování veřejnosti. Pak problematika přešla na ministerstvo vnitra. Na ministerstvu vnitra byla naše bývalá vedoucí, které byla tím hlavním pracovníkem, který metodiku vypracoval. Spolu s ní na metodice spolupracovali i pracovníci z rezortů, z Rady vlády pro nestátní neziskové organizace a z některých vybraných neziskových organizací. Nyní jsou v nové pracovní skupině zastoupeni zástupci rezortů a vybraní nebo oslovení zástupci z neziskových organizací, jako např. z CpkP, zástupce RVNNO, Integra Consulting a další. Asi polovina lidí je z rezortu a polovina je z neziskových organizací.

A k druhé části dotazu, proč byly zrovna vybrány tyto materiály. Vedla se jednání a spolupráce byla dohodnuta se třemi ústředními správními úřady (MF, MV, ČSÚ). Na Ministerstvu vnitra se přihlásil přímo odbor bezpečnostní politiky, že by metodiku chtěli vyzkoušet na přípravě svého materiálu, a z Ministerstva financí a Českého statistického úřadu, tam nám vyšli vstříc, že by metodiku chtěli otestovat.

Nejde ani o to, jaký typ dokumentů předkládáte veřejnosti, ale v jaké formě. Přiznám se, že jako obyčejný člověk, kdybych si měla přečíst celý zákon o několika stech stránkách, který je psaný krkolomnou právní terminologií, pak se v tom z poloviny nevyznám. Nestálo by spíše za to se nějakou jednoduchou otázkou optat na odpověď ano – ne,

nebo co si veřejnost myslí o dopadech, když bude nějaký dokument k připomínkování veřejnosti opravdu vyzdvihnout v zákoně, kde se očekává, že by to mohlo vyvolat nějaký rozpor veřejnosti.

Samotná metodika má jednu kapitolu, kde je přímo popsáno, jak by materiál určený pro veřejnost měl vypadat. Uvádí se v ní, že by měl být zveřejněn samotný návrh materiálu, ale rovněž stručné shrnutí hlavních bodů toho materiálu, případně konkrétní otázky, na které by veřejnost měla reagovat. Například u materiálu Českého statistického úřadu, podtrhli čtyři hlavní otázky, na které od veřejnosti očekávali reakci.

Samozřejmě uvítáme jakékoli podněty či připomínky k samotné metodice. Kontakty jsou uvedeny na webových stránkách našeho ministerstva.

IREAS
Institut pro strukturální politiku, o.p.s.

Mařákova 292/9
160 00 Praha 6

kanceláře:
Štěpánská 45, 110 00 Praha 1
tel: 222 230 259
fax: 222 230 259
e-mail: ireas@ireas.cz
www.ireas.cz

ISBN 978-80-86684-53-6

