

Přehled

Otevřená vláda: podpora dialogu s občanskou společností

Overview

Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society

Czech translation

Přehledy jsou překladem výtahů z publikací OECD.

K dispozici jsou zdarma v internetovém knihkupectví OECD na adrese :

www.oecd.org/bookshop/

Tento Přehled není oficiálním překladem dokumentů OECD.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANIZACE PRO HOSPODÁŘSKOU SPOLUPRÁCI A ROZVOJ

Informování, projednávání a zapojování veřejnosti při vytváření politiky: Budování otevřené vlády v členských zemích OECD

Joanne Caddy

administrátor

a

Christian Vergez

hlavní administrátor

Ředitelství OECD pro veřejné řízení a územní rozvoj

Resumé

Budování otevřené a transparentní vlády je výzvou, kterou sdílejí všechny země. Tato kapitola¹ přezkoumává klíčové poznatky a hlavní politická doporučení uvedená v nové zprávě OECD, která se týká způsobů, jakými vlády v zemích OECD zapojují občany do otevřenějšího procesu vytváření politik. Ve zprávě se tvrdí, že budování solidních právních, institucionálních a politických rámců pro přístup k informacím, projednávání a zapojování veřejnosti při tvorbě politik přispívá k lepší veřejné správě, boji proti korupci a větší důvěře veřejnosti ve vládu.

Od zásad k praktikování dobré vlády

Dobrá vláda je stále více chápána jako nezbytný faktor hospodářského rozvoje a sociální stability a je základem práce OECD ve velké řadě oblastí veřejné politiky. Samotná OECD ve stále vyšší míře investuje do politického dialogu s klíčovými vládními partnery, jako jsou podniky, odbory (prostřednictvím dlouhodobých poradních struktur) a nověji organizace občanské společnosti (civil society organisations - CSO). Příspěvky všech těchto stran jsou pro dosažení dobré vlády rozhodující. Podstatou práce OECD s členskými i nečlenskými zeměmi je uznávání hodnotných vhladů, získaných v politickém dialogu a při sdílení zkušeností mezi širokou řadou zemí. Mezinárodní jednání u kulatého stolu o budování otevřené vlády v jihovýchodní Evropě, které se konalo v Lublani (Slovinsko) ve dnech 23. a 24. května 2002, odráželo oba prvky tohoto přístupu. Při tomto jednání se sešlo téměř 100 vládních činitelů a představitelů občanské společnosti z členských i nečlenských zemí OECD.

Zásady dobré vlády

Mezi všeobecně přijímané zásady dobré vlády patří otevřenost, transparentnost a odpovědnost, spravedlnost a rovnost v jednání s občany včetně mechanismů pro projednávání a zapojování, účinné a efektivní služby, jasné, transparentní a použitelné zákony a nařízení, konzistentnost a soudržnost při vytváření politik, respekt k právnímu řádu a vysoké normy etického chování. Tyto zásady představují základ, na kterém se má budovat otevřená vláda – vláda, která je ve své činnosti přístupnější, vnímavější a transparentnější.

Při budování otevřené vlády mají obzvláštní význam tyto tři hlavní zásady:

- *Odpovědnost*, kterou se rozumí, že je možné jednotlivé veřejné činitele rozpoznávat a volat k odpovědnosti za jejich činy;
- *Transparentnost*, kterou se rozumí, že veřejnosti jsou dány k dispozici spolehlivé, relevantní a včasné informace;
- *Otevřenost*, kterou se rozumí, že vlády naslouchají občanům a podnikům a že při navrhování a provádění veřejné politiky berou ohled na jejich návrhy.

Tyto zásady nejsou jen abstraktními pojmy. Každou z nich lze uplatňovat v praxi prostřednictvím příslušných právních předpisů, politik a formálních a neformálních institucionálních rámců. Například zákony, kterými se ustanovují práva přístupu k informacím, jakož i institucionální mechanismy k vymáhání těchto práv, jsou základem pro zvyšování transparentnosti a odpovědnosti vlády. Nezbytnými podmínkami k dosažení větší otevřenosti jsou vládní postupy, které ustanovují způsob, jakým by při vytváření politických koncepcí měli být konzultováni občané a organizace otevřené společnosti a jakým by tvůrci politiky měli brát ohled na náměty a připomínky veřejnosti při dosahování politických rozhodnutí. Hlubší zapojení občanů a občanské společnosti neznamená, že se zvolené vlády vzdávají své odpovědnosti za přijímání rozhodnutí ve veřejném zájmu. Ve skutečnosti to znamená, že musí investovat mnohem víc času a energie do vysvětlování svých návrhů, do snahy o poznání názorů občanů v celém politickém cyklu (od návrhu k provádění) a do zdůvodňování rozhodnutí, která přijali.

Ve zbytku této kapitoly se přezkoumává, jakým způsobem členské země OECD při budování otevřené vlády zavádějí tyto zásady do praxe, a to se zvláštním zřetelem k navrhování, vytváření a provádění veřejné politiky.²

Proč je třeba zapojovat občany do tvorby politik?

Několik hybných sil vedlo členské země OECD k tomu, aby zaměřily svoji pozornost na upevnování vztahů s občany, jako například pokles účasti voličů ve volbách, pokles členů politických stran a průzkumy, které ukazují na klesající důvěru ke klíčovým veřejným institucím. Volání po větší vládní transparentnosti a odpovědnosti vzrostlo s tím, jak se zvyšuje pozornost veřejnosti a médií věnovaná vládním krokům a s tím, jak se kodifikují a zvyšují normy ve veřejném životě. Ve všech zemích se zároveň vyvíjejí nové formy zastoupení a účasti ve veřejné sféře. Stále více vzdělání a dobře informovaní občané chtějí, aby se na

jejich názory a znalosti bral ohled při přijímání veřejných rozhodnutí a vlády všech členských zemí OECD jsou tak nuceny reagovat.

Tyto nové požadavky vznikají na pozadí rychle se pohybujícího, globalizovaného světa, který stále více charakterizují spíše sítě než hierarchie. Internet otevřel nové obzory v nezávislé produkci a výměně informací, přičemž poskytuje mocný nástroj koordinace mezi zeměmi na opačných stranách světa. Podniky byly mezi prvními, které na této nové realitě vydělaly, i když mezinárodní občanská společnost nezůstávala pozadu. Naopak vlády byly ve využití výhod, které plynou ze síťového přístupu, pomalé a až teprve nyní objevují výhody zapojování občanů a organizací občanské společnosti do vytváření a provádění veřejné politiky.

Informování, projednávání a zapojování občanů jsou hlavními prvky dobré vlády, prostředkem na podporu otevřenosti a správnou investicí do tvorby lepších koncepcí. Umožňují vládě využívat při přijímání rozhodnutí nové myšlenkové zdroje, které souvisí s danou politikou, informací a prostředky. Stejně významnou měrou přispívají k budování důvěry veřejnosti ve vládu, zvyšují kvalitu demokracie a posilují postavení občanů.

Príspevek OECD do rodící se diskuse

V práci OECD v široké řadě sektorových politik včetně životního prostředí, vzdělávání a boje s korupcí lze již dlouhou dobu rozpoznat význam informovanosti veřejnosti a projednávání záležitostí se sociálními partnery. Nicméně poprvé byl význam těchto prvků pro celkově správné fungování demokratických systémů vlád výslovně pojmenován na každoročním setkání vyšších úředníků z ústředí vlád v členských zemích OECD, konaném v roce 1998 v Bernu (Švýcarsko), které se zabývalo otázkou „Informační politiky a kvality demokracie“. Na základě tohoto setkání byla Služba pro veřejnou správu (Public Management Service - PUMA) OECD³ požádána o vypracování komparativní analýzy způsobu, jakým členské země OECD podnikají kroky k posílení vazeb mezi vládou a občany při vytváření politik.

Pracovní skupina PUMA pro upevňování vztahů mezi vládou a občany se poprvé sešla v únoru 1999 v sídle OECD v Paříži. Během existence této skupiny (1999-2001) docházeli na její schůzky pořádané dvakrát do roka zástupci 20 nebo více členských zemí OECD. Skupina se mohla rovněž spoléhat na aktivní vstupy několika dalších. Členy pracovní skupiny obecně tvořili vyšší úředníci státní správy odpovídající za rozvoj a dohled nad politikami veřejné informovanosti a diskuse. Pod vedením pracovní skupiny se v letech 1999-2000 uskutečnily dva průzkumy v členských zemích OECD o „Posilování vazeb mezi vládou a občany“ a o „Využívání informačních technologií k posílení vazeb mezi vládou a občany“. Jako doplněk ke komparativním údajům získaným průzkumy bylo v letech 2000 až 2001 provedeno devět podrobných případových studií o jednotlivých zemích, jejichž účelem bylo prozkoumat dynamiku vztahů mezi vládou a občany v několika specifických případech a veřejných oblastech (včetně zdravotní péče, vzdělávání, životního prostředí a sociální politiky). Vhledy, zkušenosti a pravidelné nejnovější informace poskytované členy pracovní skupiny byly pro Sekretariát neocenitelným poučením.

Výsledky více než dvouletého úsilí byly publikovány ve zprávě OECD s názvem *Občané jako partneři*. Informování, projednávání a zapojování veřejnosti při tvorbě politik (2001b), která zahrnovala informace ze všech členských zemí OECD. Hodnota práce OECD v této nově

vznikající oblasti a této zprávy spočívá ve stanovení některých klíčových pojmů a v poskytnutí rámce, se kterým je možno mapovat vysoce rozmanitý soubor zkušeností zemí ve všech členských zemích OECD.

V prosinci 2001 byla založena skupina expertů PUMA pro vládní vztahy s občany a občanskou společností, aby pokračovala dále v práci ve dvou specifických oblastech, především v hodnocení vládního úsilí o informování, projednávání a zapojování občanů a o využívání informačních a komunikačních technologií (ICT) při zapojování občanů do veřejného rozhodování a tvorby politik (elektronické projednávání).

Co však ve zprávě nelze vyjádřit, je živá debata a atmosféra otevřené výměny informací a zkušeností mezi zástupci jednotlivých zemí, která charakterizovala pravidelná pracovní setkání. I přes mnohé rozdíly (např. s ohledem na ústavní systémy a tradice veřejné správy) všichni zúčastnění čelili stejnému dilematu: „Jakým způsobem zajistit větší zapojení občanů do veřejné správy v mezích zastupitelské demokracie?“. Rozpoznání společné výzvy ze strany tak široké řady zemí – počínaje Kanadou, Finskem a Švédskem až po Maďarsko, Koreu a Mexiko – jednoduše podtrhuje význam této otázky pro demokratické vlády na celém světě. Přestože je jistě pravda, že zkušenosti dané členské země OECD nemusí být vhodné pro všechny ostatní země, politická doporučení, vypracovaná během diskusí pracovní skupiny na základě různosti názorů a přijatá formou konsensu, poskytují určitý základ pro jejich širší použitelnost.

Definování klíčových pojmů

Jedním z prvních náročných úkolů členských zemí OECD bylo porozumět základním pojmům, tvořícím základ vztahu mezi vládami a jejich občany, které by zůstaly platné ve všech fázích procesu tvorby politik – od návrhu přes provádění až po hodnocení. S ohledem na rozmanitost jazyků, ústavní rámce a kulturu administrativy, existujícími mezi členskými zeměmi OECD, se nejednalo o jednoduchý úkol.

Pracovní skupina se po obsáhlé diskuzi dohodla na následujících definicích, které sloužily jako základ pro komparativní průzkumy a případové studie jednotlivých zemí (OECD, 2001b, s. 23). I když tyto definice nemusí mít všeobecnou platnost a mohou být považovány za příliš jednoduché, mají tu výhodu, že jsou jasným referenčním bodem, s nímž lze analyzovat různé druhy interakcí mezi vládou a občany, ke kterým dochází během politického procesu:

- **Informování - jednosměrný vztah**, v jehož rámci vláda vytváří a poskytuje informace občanům. Zahrnuje „pasivní“ přístup k informacím podle zájmu občanů a „aktivní“ opatření vlády týkající se poskytování informací občanům.



- **Projednávání - obousměrný vztah**, v jehož rámci občané poskytují vládě zpětnou vazbu. Je založený na tom, že vláda nejdříve definuje otázku, ptá se na názory občanů a shromažďuje informace.



- **Aktivní zapojení - vztah založený na partnerství s vládou**, v jehož rámci se občané aktivně zapojují do procesu vytváření politik. Uznává roli občanů v navrhování politických možností a ve formování politického dialogu – třebaže odpovědnost za konečné rozhodnutí či vypracování dané politiky leží na vládě.



Konkrétní opatření, jejichž prostřednictvím se informování, projednávání a aktivní zapojování uskutečňuje v praxi, byla označena takto: legislativa, politika, instituce a nástroje – a to jak tradiční, tak i ty, které jsou založené na informačních a komunikačních technologiích (ICT). Tento analytický rámec poskytl plán k přezkoumání výsledků průzkumu. Je uveden v tabulce č. 1 (kde každá buňka nabízí vybrané ilustrativní příklady).

Tabulka č. 1. Analytický rámec

	Zákony	Politika	Instituce	Nástroje (tradiční)	Nástroje (ICT)
Informování	Svoboda informací	Pověření	Informační kanceláře	Rejstříky, brožury, vývěsky	Webové stránky, portály
Projednávání	Hodnocení regulačního dopadu	Minoritní skupiny	Poradní orgány	Veřejné projednávání	Elektronická pošta
Aktivní zapojování	Zákonodárná iniciativa občanů	Dohody o spolupráci	Centrální politické jednotky	Poroty	Elektronické diskusní skupiny (EDG)

Hlavní výhodou tohoto analytického rámce je snad to, že se dá jednoduše konzultovat při systematickém zkoumání často matoucí řady zákonů, procesů a postupů, které jsou v účinnosti v kterékoli dané zemi, a už vůbec v několika zemích najednou. Rovněž ukazuje, že každý z uvedených prvků (zákony, politika, instituce a nástroje) má vliv na to, jakým způsobem jsou

občané schopni být informováni, dotazováni a zapojovat se do vytváření politik – a že každý je rozhodující pro celkový úspěch vládního úsilí v této oblasti.

Tento rámec nakonec ukazuje, že je možné nalézt konkrétní příklad pro každou z interakcí definovaných v tabulce. To následovně svědčí o tom, že učení se ze zkušeností druhých (na místní, národní nebo mezinárodní úrovni) může napomoci k tomu, aby nebylo třeba „znovu objevovat způsoby fungování“, a že by v budoucnu mohlo být vyvinuto mnohem více inovačních opatření.

1. Nejdůležitější poznatky a politická doporučení

Trendy v členských zemích OECD

Vládní iniciativy zaměřené na hledání způsobů většího zapojování občanů při vytváření politik jsou z historického hlediska ve většině členských zemí OECD relativně nové a jen zřídkakdy se staly předmětem hodnocení. Hlavní trendy uvedené ve zprávě jsou nicméně tyto (OECD, 2001a, s. 2):

- Rozsah, kvantita a kvalita vládních *informací* poskytovaných občanům za posledních 15 let značně vzrostla a poskytování informací je v současnosti cílem, který sdílí všechny členské země OECD.
- Příležitosti ke zpětné vazbě a *projednávání* přibývá, avšak pomaleji, přičemž mezi členskými zeměmi OECD, ve kterých je veřejné projednávání dlouho zavedenou tradicí a těmi, které teprve pouze zahájily vládní proces spolurozhodování občanů na národní úrovni, zůstávají velké rozdíly.
- *Aktivní účast* a zapojování občanů do rozhodovacích procesů a vytváření politik, jak je uvedeno výše, je ojedinělým jevem, přičemž pár vysledovaných příkladů se omezují na velmi málo členských zemí OECD.

Informace jsou základním předpokladem

Zajištění odpovídající úrovně přístupu k informacím a jejich ochrany vyžaduje vhodné právní předpisy, jasné institucionální mechanismy pro jejich uplatňování a nezávislou justici k jejich vymáhání. V neposlední řadě to vyžaduje, aby občané znali a rozuměli svá práva a aby byli ochotni a schopni také podle nich jednat.

Přístup k informacím je základem, na kterém se buduje diskuze a aktivní zapojení. Přesto se jedná o poměrně nový fenomén, a to dokonce i pro členské země OECD se zavedenou tržní ekonomikou a demokratickými systémy v praxi (OECD, 2001c, s. 29). Právní předpisy týkající se přístupu k informacím (známé jako zákony o svobodném přístupu k informacím) existovaly v roce 1980 pouze v pětině členských zemí. Do roku 1990 se tento podíl zvýšil těsně nad 40 % zemí a do konce roku 2000 to bylo již 80 %. Z tohoto pohledu není překvapivé zjištění, že projednávání politických otázek s občany a jejich zapojování do tvorby politik je stále relativně novou činností jak pro vlády členských zemí OECD, tak i pro nečlenské země.

Projednávání je při vytváření politik nejdůležitější

Během jednání vlády definují problémy, zadávají otázky a řídí celý proces, zatímco občané jsou vyzváni k tomu, aby přispívali se svými stanovisky a názory. Projednávání bylo teprve nedávno uznáno jako nezbytná součást vytváření politických koncepcí ve většině členských zemí OECD. Příslušné právní, politické a institucionální rámce se přitom stále ještě rozvíjejí.

Rozsah, v němž jsou právní a správní předpisy, které se týkají projednávání politických otázek s veřejností, zavedeny v jednotlivých členských zemích OECD, se značně liší. V některých je projednávání základním rysem ústavního systému (např. referendum), v jiných je ve svém rozsahu, účinnosti a dopadu poměrně omezené. V několika zemích existují zákonné požadavky, podle kterých návrh politiky nebo zákona, který přímo postihuje zájmy zvláštních zájmových skupin, jako jsou odborové svazy, profesní asociace nebo domorodé obyvatelstvo, je nutné s těmito skupinami konzultovat. Konzultační postupy jsou nejdůležitější pro analýzu regulačních účinků, systematické hodnocení pozitivních a negativních účinků návrhů předpisů a jejich alternativ a jsou zákonným požadavkem v některých oblastech politiky (např. zákony o posuzování vlivů na životní prostředí).

Několik členských zemí OECD se namísto toho spoléhá na politická prohlášení, formální pravidla (např. vládní nařízení, směrnice, normy) a dlouhodobou každodenní praxi. Mnohé z nich založily stálé nebo krátkodobé poradní orgány, komise a rady, jejichž úlohou je poskytovat vládě informace v různých oblastech veřejné politiky.

Aktivní zapojení je novou mezí

Podstatou aktivního zapojení je uznání nezávislé schopnosti občanů diskutovat a vytvářet alternativy pro danou politiku. Od vlád vyžaduje, aby s občany sdílely přípravu svých agend a aby se zavázaly, že budou při dosahování konečných rozhodnutí brát v úvahu společně rozvinuté politické návrhy. V neposlední řadě vyžaduje od občanů, aby přijali vyšší míru odpovědnosti za svou roli při vytváření politických koncepcí, která je součástí jejich rozšířených práv účastnit se.

Zatím jen několik zemí OECD začalo tyto přístupy zkoumat a zkušenosti v této oblasti jsou doposud omezené. V některých členských zemích mají občané tradiční právo navrhnout nové právní předpisy nebo danou politiku, například podle zákonů o zákonodárné iniciativě občanů a nebo o referendu, k němuž dávají podnět občané. Některé země začaly vyvíjet nová pravidla zaměřené pro větší zapojení občanů při vytváření politik. Společným prvkem těchto politických prohlášení je uznání, že by vláda při vytváření příležitostí pro aktivní zapojení měla hrát roli toho, kdo toto zapojení umožňuje, a že občané a jejich organizace mohou hrát významnou roli při utváření politik, které na ně mají vliv.

Zapojování občanů prostřednictvím internetu

Všechny členské země OECD uznávají potenciál informačních a komunikačních technologií (ICT) při poskytování lepších veřejných služeb za nižší náklady, zvyšování transparentnosti a odpovědnosti vlády a při podpoře většího zapojování občanů do demokratických procesů. Zároveň však málokterí očekávají, že informační a komunikační technologie v blízké budoucnosti zcela nahradí tradiční metody informování, projednávání a aktivního zapojení.

Většina zemí uznává potřebu zaručit, aby všichni občané, bez ohledu na to, zda mají připojení k internetu či ne, měli i nadále přístup k vysoce kvalitním službám a požívali stejná práva účasti na veřejném životě. S ohledem na toto „digitální rozdělení“ se integrace nových nástrojů založených na informačních a komunikačních technologiích a tradičních „neinternetových“ nástrojů stává nevyhnutelnou. Hlavní úkolem je zajistit, aby informační a komunikační technologie umožňovaly nejenom větší kvantitu, ale také vyšší kvalitu zapojení se občanů do diskuzí ve veřejné politice (tj. pokud jde o poskytnuté informace a obdržené příspěvky). Dnešní zkušenost rovněž poukazuje na to, že by se příspěvky od těch, kteří představují cílovou skupinu, měly vyžadovat i při vytváření „online“ systémů určených k zapojování občanů.

Využívání informačních a komunikačních technologií pro zapojení se širšího reprezentativního průřezu veřejnosti při vytváření politik bylo jedním ze dvou hlavních směrů činnosti Pracovní skupiny pro vládní vztahy s občany a občanskou společností v roce 2002. Následující zpráva, připravená pod vedením této skupiny, zdůrazňuje pět hlavních výzev, které se týkají efektivního zapojování občanů do procesu tvorby politik s použitím internetu:

- *Rozsah*, případně vyrovnávání se s mnoha hlasy
- *Způsobilost* občanů a státních zaměstnanců
- *Soudržnost* v průběhu politického cyklu
- *Učení se ze zkušeností* na místní úrovni a od jiných zemí
- *Hodnocení* nákladů, výhod a vlivů

Chybí hodnocení

Mezi množstvím času, peněz a energie, které členské státy OECD investují do zapojování občanů (ať už prostřednictvím internetu, nebo bez něj) a mezi jejich snahou o vyhodnocení účinnosti těchto opatření a jejich dopadu na veřejné vytváření politik existuje ohromující rozdíl. Žádná z členských zemí OECD neprovádí v současné době systematické hodnocení svého úsilí o informování, projednávání a zapojování se občanů do tvorby politik třebaže všechny uznávají potřebu vyvinout vhodné nástroje a zlepšit možnosti hodnocení (OECD, 2001b, st. 65).

Tato propast v současné praxi byla odhalena v odpovědích jednotlivých zemí v průběhu průzkumu, který byl proveden během vypracovávání zprávy OECD o Občanech jako partnerech (Citizens as Partners, 2001b). Díky tomu se pracovní skupina v roce 2002

rozhodla zaměřit na druhou hlavní otázku, kterou bylo vypracování základního rámce pro hodnocení, který by bylo možno uzpůsobovat podle potřeb jednotlivých zemí. Konečné hodnocení úspěchu vlád v poskytování informací, příležitosti k projednání a aktivního zapojení samozřejmě záleží na občanech samotných.

Doporučení pro tvůrce politik

Vlády musí ve snaze o větší zapojení občanů do procesu vytváření politických koncepcí zajistit, aby:

- **informace** byly úplné, objektivní, spolehlivé, relevantní, jednoduše dostupné a srozumitelné
- **při projednávání byly stanoveny jasné cíle a pravidla** definující limity pro to, kdy je vláda zavázána objasňovat využití připomínek občanů
- **zapojení zajistilo dostatečný čas a flexibilitu**, které by občanům umožnily rozvíjet nové nápady a návrhy, jakož i mechanismy pro jejich integraci do vládních procesů vytváření politik

Na základě kolektivní zkušenosti členských zemí OECD byl vytvořen soubor deseti hlavních zásad pro informování, projednávání a aktivní zapojení veřejnosti (tabulka 2). Tyto zásady mohou být užitečné při usilování o zlepšení výkonnosti vlády v této náročné oblasti a při rozvíjení národních rámců pro hodnocení.

Tabulka č. 2 – Hlavní zásady pro úspěšná opatření v oblasti informování, projednávání a aktivního zapojování občanů do procesu vytváření politik**1. Oddanost**

Schopnost vést a velká oddanost myšlence informování, projednávání a aktivního zapojování občanů pro vytváření politik jsou zapotřebí na všech úrovních – od politiků, řídicích pracovníků až po veřejné činitele.

2. Práva

Práva občanů na přístup k informacím, na poskytování zpětné vazby, práva být osloven a práva aktivního zapojení se do vytváření politik musí být pevně zakotvena v právu nebo politice. Jasně stanovená musí být také povinnost vlády reagovat na podněty občanů, kteří tato práva uplatňují. Pro vymáhání těchto práv jsou nezbytné nezávislé dohlížecí instituce nebo rovnocenné orgány.

3. Jasnost

Už od počátku by měly být jasně stanoveny cíle a omezení týkající se informování, projednávání a aktivního zapojování občanů při tvorbě politik. Příslušné úlohy a povinnosti občanů (při poskytování svých stanovisek a připomínek), a vlády (při přijímání rozhodnutí, za která nese zodpovědnost) musí být všem jasné.

4. Čas

K veřejnému projednávání a aktivnímu zapojování se občanů by mělo v politickém procesu docházet co nejdříve, aby se tím umožnilo rozvinutí větší řady politických řešení a aby se tak zvýšily šance jejich úspěšné realizace. Je zapotřebí dát k dispozici dostatečný čas, aby projednávání a zapojení byly účinné. Informovat občany je zapotřebí ve všech fázích politického cyklu.

5. Objektivita

Informace, které během vytváření politik poskytuje vláda, by měly být objektivní, úplné a dostupné. Při uplatňování práva na přístup k informacím a na zapojení by se se všemi občany mělo zacházet rovně.

6. Zdroje

Má-li být informování, projednávání a aktivní zapojení veřejnosti při tvorbě politik účinné, jsou zapotřebí přiměřené finanční, lidské a technické zdroje.

7. Koordinace

Iniciativy zaměřené na informování, získávání zpětné vazby a konzultování občanů by měly být koordinované v rámci jednotlivých složek vlády, aby se zlepšilo řízení informování, zajistila politická soudržnost, aby se zabránilo duplicitě a snížilo riziko „únavy z projednávání“ mezi občany a organizacemi občanské společnosti. Koordinační snahy by neměly omezovat schopnost vládních složek zajišťovat inovaci a flexibilitu.

8. Odpovědnost

Vlády jsou zavázány k odpovědnosti za využívání podnětů a připomínek občanů získaných prostřednictvím zpětné vazby, veřejných projednávání a aktivního zapojení. Ke zvýšení celkové vládní odpovědnosti jsou rozhodující opatření, která zajišťují, že proces vytváření politických koncepcí je otevřený, transparentní a podléhající podrobnému zkoumání a kontrole zvenčí.

9. Hodnocení

K hodnocení své výkonnosti při poskytování informací, vedení jednání a zapojování občanů vláda potřebuje nástroje, informace a kapacitu, aby se přizpůsobovala novým požadavkům a měnícím se podmínkám pro vytváření politik.

10. Aktivní občanské vystupování

Vlády mají prospěch z aktivních občanů a dynamické občanské společnosti a mohou provádět konkrétní kroky, aby usnadnily přístup k informacím a zapojování občanů, aby zvýšily povědomí a posílily občanskou výchovu a způsobilost a podpořily budování kapacit mezi organizacemi občanské společnosti.

Zdroj: OECD, 2001b, s. 15

Špatná praxe má svá rizika

Špatně navržená nebo nevhodná opatření týkající se informování, projednávání a aktivního zapojování veřejnosti do procesu vytváření politik mohou podkopávat vztahy mezi vládou a veřejností. Úsilí vlád o informování, konzultování a zapojování občanů za účelem zvýšení kvality, důvěryhodnosti a legitimity jejich politických rozhodnutí může mít opačný účinek, jestliže občané zjistí, že jejich snahy o to, aby byli informováni, poskytovali zpětnou vazbu a aktivně se účastnili politiky, jsou ignorovány, nemají vůbec žádný vliv na dosažená rozhodnutí, nebo se na ně nebere ohled.

Při těchto aktivitách je nezbytná odborná pomoc a dostatečné zdroje. OECD přispěla ke zvýšení výkonnosti vládních úředníků tím, že na základě svých hlavních poznatků publikovala praktického průvodce *Občané jako partneři*. Příručka OECD o informování, projednávání a zapojování veřejnosti při tvorbě politik (OECD, 2001c). Tato příručka je veřejným zdrojem přístupným členským zemím OECD i těm, které členy nejsou. Je také zdarma k dispozici na internetu v několika jazykových verzích (včetně angličtiny, francouzštiny, italštiny a ruštiny).

2. Výzvy do budoucna

Rychlost změn se zvyšuje. Následkem toho jsou všechny demokratické vlády povinny neustále aktualizovat a upravovat své zákony, politiky, instituce a nástroje pro účinné zapojování občanů do procesu vytváření politik. Vzhledem k domácím a globálním tlakům na vyšší transparentnost vlád, odpovědnost a otevřenost zůstává výměna zkušeností mezi jednotlivými zeměmi neocenitelným zdrojem inspirace pro inovační řešení. Jak prokázalo jednání u mezinárodního kulatého stolu o budování otevřené vlády v jihovýchodní Evropě, které se konalo v Lublani, politický dialog mezi vládou a občanskou společností o rozhodujících otázkách společného zájmu má také velké výhody.

Tyto formy strukturovaného dialogu a výměny zkušeností mezi členy OECD a nečlenskými zeměmi, jakož i mezi vládami a aktivisty občanských společností, budou ještě důležitější v budoucnu, vezmeme-li v úvahu mnohé výzvy, kterým naše společnosti čelí, včetně:

- *Globalizace*. Jaké jsou její dopady na vytváření politických koncepcí a na zapojování veřejnosti?
- *Čas*. Jak zajistit dostatečný prostor pro diskusi při snaze o rychlé rozhodování?
- *Občanská práva a povinnosti*. Vzniká nová rovnováha mezi právy a povinnostmi? Jakých odborných způsobilostí je zapotřebí?
- *Občanské svobody versus národní bezpečnost*. Jak dosáhnout rovnováhy?

- *Elektronická demokracie.* Zlepší veřejnou diskusi v rámci zastupitelské demokracie nebo nás dovede do nového věku nestálých průzkumů veřejného mínění?

Jak tento krátký výběr otázek naznačuje, ještě mnoho problémů leží před námi. K jejich vyřešení bude zapotřebí spojené inspirace, zdrojů a oddanosti vlád a občanské společnosti ve všech našich demokraciích.

Poznámky

1. Za názory a argumenty uvedené v tomto článku nesou výhradní odpovědnost jeho autoři.
2. Tento článek vychází z publikace OECD *Občané jako partneři. Informování, projednávání a zapojování veřejnosti při tvorbě politik.* (OECD, 2001b). Podrobnější informace hledejte prosím v uvedené publikaci.
3. Od 1. září 2002 je Služba pro veřejnou správu (PUMA) součástí Ředitelství OECD pro veřejnou správu a územní rozvoj.

Bibliografie

OECD (2001a)

„Engaging Citizens in Policy making: Information, Consultation and Public Participation” („Zapojování občanů při tvorbě politik. Informování, projednávání a zapojování veřejnosti”), PUMA Policy Brief Nr 10, červenec

(Viz www.oecd.org/pdf/M00007000/M00007815.pdf.)

OECD (2001b)

„Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy making”

(„Občané jako partneři. Informování, projednávání a zapojování veřejnosti při tvorbě politik”) Paříž: OECD

OECD (2001c)

„Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy making”

(„Občané jako partneři. Příručka OECD o informování, projednávání a zapojování veřejnosti při tvorbě politik”)

Paříž : OECD. (Viz <http://www1.oecd.org/publications/e-book/4201141E.pdf>.)

Tento *Přehled* je překladem výtahu z publikací OECD původně publikovaných pod tímto anglickým názvem:

Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society

© 2003, OECD.

Publikace OECD a *Přehledy* jsou k dispozici v internetovém knihkupectví OECD na adrese: www.oecd.org/bookshop/

Napište "overview" (přehled) v poli "Title search" na stránkách internetového knihkupectví nebo uveďte název anglické publikace (Přehledy jsou spojeny s originálními publikacemi v anglickém jazyce).

Přehledy připravuje Odbor pro legislativu a překlady při OECD ,
Ředitelství pro veřejné záležitosti a komunikaci.

email : rights@oecd.org / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

Reprodukce tohoto *Přehledu* je povolena, jsou-li uvedena autorská práva OECD a název původní publikace.