

Prehľad

Otvorená vláda: podpora dialógu s občianskou spoločnosťou

Overview

Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society

Slovak translation

Prehľady sú preložené výňatky z publikácií OECD.
Možno ich získať bezplatne cez internetové knihkupectvo

www.oecd.org/bookshop/

Tento prehľad nie je oficiálnym prekladom OECD.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANIZÁCIA PRE HOSPODÁRSKU SPOLUPRÁCU A ROZVOJ

Informácie, konzultácia a verejná účasť na tvorbe politiky: Budovanie otvorenej vlády I – členské krajiny OECD

Joanne Caddy
administrátor

a

Christian Vergez
hlavný administrátor

Riaditeľstvo OECD pre verejnú správu a územný rozvoj

Súhrn

Vytvorenie otvorenej a transparentnej vlády je výzvou pre všetky krajiny. Táto kapitola¹ podáva prehľad kľúčových záverov a hlavných politických odporúčaní poslednej správy OECD týkajúcej sa spôsobu angažovania občanov vládami členských štátov OECD v otvorenejšom politickom dianí. Správa dosvedčuje, že budovanie silných právnych, inštitucionálnych a politických rámcov na prístup k informáciám, konzultácia a verejná účasť na tvorbe politiky prispieva k lepšej verejnej politike, k boju proti korupcii a k zvýšeniu dôvery verejnosti voči vláde.

Od zásad smerom k praxi v oblasti dobrej vlády

Dobrá vláda je stále viac uznávaná ako základný faktor ekonomického rozvoja a sociálnej stability a predstavuje základ práce OECD v širokej škále oblastí verejnej politiky. Samotná OECD v stále vyššej miere investuje do politického dialógu s kľúčovými partnermi vlád, akými sú obchodníci, odbory (prostredníctvom dlhodobých konzultačných štruktúr) a len odnedávna organizácie občianskej spoločnosti (CSO), pričom všetci významnou mierou prispievajú k dosiahnutiu dobrej vlády. Podstatou spolupráce OECD s členskými aj s nečlenskými krajinami je zisťovanie hodnotných náhľadov, ktoré sa majú získať z politického dialógu, a podelenie sa o skúsenosti zo širokej škály krajín. Oba prvky tohto prístupu sa odzrkadľovali počas konania Medzinárodného okrúhleho stola o vytváraní otvorenej vlády v juhovýchodnej Európe, ktorý sa konal v Lubľane (Slovinsko) 23. a 24. mája 2002 a ktorý priviedol dohromady takmer 100 vládných odborníkov a aktivistov občianskej spoločnosti z členských aj nečlenských krajín OECD.

Zásady dobrej vlády

Medzi široko akceptované princípy dobrej vlády patria otvorenosť, transparentnosť a zodpovednosť, spravodlivosť a rovnocenné jednanie s občanmi vrátane konzultačných a zapájacích mechanizmov, účinné a efektívne služby, jasné, transparentné a uplatniteľné právo a pravidlá, dôslednosť a logická nadväznosť pri tvorbe politiky, rešpekt k zásadám práva a vysoký štandard etického správania. Tieto zásady predstavujú základ, na ktorom sa má budovať otvorená vláda – vláda, ktorá je vo svojich činnostiach prístupnejšia, vnímavejšia a transparentnejšia.

Zvláštnu dôležitosť pri budovaní otvorenej správy majú tieto tri kľúčové zásady:

- zodpovednosť: znamená, že je možné identifikovať verejných činiteľov a vziať ich na zodpovednosť za ich činy;
- transparentnosť: znamená verejnú dostupnosť spoľahlivých, náležitých a včasných informácií o činnostiach vlády;
- otvorenosť: znamená načúvanie vlád občanom a obchodným subjektom a branie ich návrhov na zreteľ pri tvorbe a implementácii verejnej politiky.

Tieto zásady nie sú abstraktnými pojmami. Každý z nich sa môže uplatniť v praxi prostredníctvom vhodnej legislatívy, politiky a formálnych a neformálnych inštitucionálnych rámcov. Napríklad legislatíva presadzujúca právo prístupu k informáciám ako aj inštitucionálne mechanizmy na uplatnenie tohto práva sú základným stavebným kameňom na zvýšenie transparentnosti a zodpovednosti vlády. Vládne opatrenia, ktoré určujú, ako by sa pri tvorbe politiky malo konzultovať s občanmi a s organizáciami CSO a ako majú byť tvorcovia politiky zodpovední za verejný vstup pri dosahovaní svojich rozhodnutí, sú dôležitými, ak nie priamo dostačujúcimi podmienkami na dosiahnutie väčšej otvorenosti. Hlbšia angažovanosť občanov a občianskej spoločnosti neznamená, že sa zvolené vlády vzdajú svojej zodpovednosti za prijímanie rozhodnutí vo verejnom záujme. Znamená to, že musia investovať viac času a energie do vysvetľovania svojich návrhov a do vyhľadávania názorov občanov behom celého politického cyklu (od návrhu po implementáciu) a do predkladania dôvodov na rozhodnutia, ktoré prijali.

Zvyšok tejto kapitoly podáva prehľad, ako členské krajiny OECD zavádzajú tieto zásady dobrej vlády do praxe pri vytváraní otvorenejšej vlády so zvláštnym ohľadom na tvorbu, vyjadrenie a implementáciu verejných politík².

Prečo angažovať občanov do politického diania?

Je niekoľko hnacích síl, ktoré viedli členské krajiny OECD k zameraniu svojej pozornosti na posilnenie ich vzťahov s občanmi, zahrňujúc stály pokles účasti voličov vo voľbách, pokles členov v politických stranách a prieskumy preukazujúce klesajúcu dôveru ku kľúčovým verejným inštitúciám. Keďže sa stupňuje verejný a mediálny dohľad nad krokmi vlády a existujú kodifikované a vylepšené štandardy vo verejnom živote, hlasy volajúce po väčšej transparentnosti a zodpovednosti vlády zosilneli. Súčasne vo všetkých krajinách sa objavujú nové formy zastúpenia a účasti vo verejnej sfére. Stále viac vzdelaní a dobre informovaní občania chcú, aby sa ich názory a vedomosti pri tvorbe verejných rozhodnutí brali do úvahy a vlády vo všetkých členských krajinách OECD sú pod tlakom, aby reagovali.

Tieto nové požiadavky sa objavujú voči horizontu rýchlo sa rozširujúceho globalizovaného sveta, neustále viac charakterizovaného sieťami než hierarchiou. Internet otvoril nové obzory nezávislej tvorby a výmeny informácií a poskytuje výkonný nástroj na koordináciu hráčov na opačných stranách zemegule. Obchod bol medzi prvými oblasťami, ktorý zarobil na tejto novej skutočnosti, ani medzinárodná verejnosť však nebola ďaleko pozadu. Naopak, vlády boli pomalé pri využívaní výhod sieťového prístupu k dobrému spravovaniu a len teraz objavujú výhody angažovanosti občanov a organizácií občianskej spoločnosti pri tvarovaní a implementácii verejnej politiky.

Informovanosť, konzultácia a angažovanie občanov sú základnými prvkami dobrej vlády, prostriedkom na podporu otvorenosti a správnu investíciou do zlepšovania tvorby politiky. Umožňujú vládam nájsť nové zdroje politicky dôležitých názorov, informácií a prostriedkov pri rozhodovacom procese. S rovnakou dôležitosťou prispievajú k budovaniu dôvery verejnosti k vláde, k zvýšeniu hodnoty demokracie a k posilneniu postavenia občanov.

Príspevok OECD k rozvíjajúcej sa diskusii

Dôležitosť verejnej informovanosti a konzultácií so sociálnymi partnermi sa dlhodobo uznávala v práci OECD v širokej škále odvetvových politík vrátane životného prostredia, vzdelávania a boja proti korupcii. Význam týchto úloh na celkový stav demokratických vládnych systémov bol však po prvý krát jednoznačne určený na výročnom stretnutí vyšších úradníkov vládnych centrál členských krajín OECD, ktoré sa v roku 1998 konalo v Berne (Švajčiarsko) a ktoré bolo zamerané na problematiku „informačnej politiky a hodnoty demokracie“. Výsledkom tohto stretnutia bola požiadavka, aby Služba verejnej správy OECD (PUMA)³ vypracovala porovnávaciu analýzu, aké kroky učinili členské krajiny OECD na posilnenie vzťahu vláda - občan pri tvorbe politiky.

Pracovná skupina PUMA na posilnenie väzieb medzi vládou a občanmi sa prvýkrát stretla vo februári 1999 v sídle OECD v Paríži. V priebehu svojej existencie (1999-2001) sa na jej stretnutiach uskutočňovaných každé dva roky zúčastňovali zástupcovia z 20 alebo viac členských krajín OECD a mohli počítať s aktívnymi príspevkami niektorých ďalších. Členmi pracovnej skupiny boli vo všeobecnosti vyšší úradníci ústrednej správy, zodpovední za rozvoj a dohľad nad politikou verejnej informovanosti a konzultácií. Pod vedením pracovnej skupiny sa v rokoch 1999 - 2000 uskutočnili dve štúdie členských krajín OECD – o „posilnení väzieb medzi vládou a občanmi“ a o „využití informačných technológií na posilnenie väzieb medzi vládou a občanmi“. Ako doplnok k porovnávacím informáciám získaných zo štúdií bolo počas rokov 2000 až 2001 vypracovaných deväť hĺbkových prípadových štúdií na preskúmanie dynamiky vzťahov vlády a občanov v množstve špecifických prípadov a oblastí politiky (vrátane zdravotnej starostlivosti, vzdelávania, životného prostredia a sociálnej politiky). Náhlady, skúsenosti a pravidelné aktualizácie poskytnuté členmi pracovnej skupiny nakoniec sekretariátu poskytli neoceniteľné rady.

Výsledky viac ako dvojročného spoločného úsilia boli zverejnené v správe OECD s názvom Občania ako partneri: informácie, konzultácia a verejná spoluúčasť (2001b), ktorá zahŕňala informácie zo všetkých členských krajín OECD. Hodnota práce OECD na tomto rozvíjajúcom sa poli a v jej správe spočíva v zavedení niektorých kľúčových pojmov a v poskytnutí rámca, s ktorým sa má „mapovať“ veľmi rôznorodý súbor skúseností krajín v rámci členstva OECD.

V decembri 2001 bola založená expertná skupina PUMA pre vzťahy vlády s občanmi a občianskou spoločnosťou na úspešné pokračovanie v práci v dvoch špecifických oblastiach,

konkrétne v zhodnotení snáh vlád informovať, konzultovať a angažovať občanov a vo využívaní informačných a komunikačných technológií (ICT) na angažovanie občanov pri tvorbe politiky (elektronická konzultácia).

Čo však správa nedokáže zabezpečiť, je živá diskusia a prostredie otvorenej výmeny názorov medzi zástupcami jednotlivých krajín tak, ako tomu bolo pri pravidelných pracovných stretnutiach. Aj napriek množstvu rozdielov (napr. vzhľadom na ústavné systémy a administratívne tradície), všetci zúčastnení čelili rovnakej dileme: „Ako zabezpečiť väčšiu angažovať občanov vo verejnom politickom diania v rámci hraníc vzorovej demokracie?“ Toto uznanie spoločnej výzvy medzi tak širokou škálou krajín – počnúc Kanadou, Fínskom a Švédskom až po Maďarsko, Kóreu a Mexiko – jednoducho slúži na zdôraznenie dôležitosti tejto otázky pre demokratické vlády celého sveta. Aj keď je iste pravdou, že skúsenosti určitej členskej krajiny OECD nemusia byť vždy vhodné pre všetky ostatné krajiny, politické odporúčania, ktoré sa vyvinuli v priebehu diskusií pracovnej skupiny „v rôznorodosti“ a ktoré boli prijaté formou konsenzu, poskytujú akýsi základ na ich širšiu uplatniteľnosť.

Definovanie kľúčových pojmov

Jednou z prvých výziev, ktorej zúčastňujúce sa členské krajiny OECD čelili, bolo dosiahnuť všeobecné porozumenie základných pojmov, ktoré by formulovali vzťah medzi vládami a ich občanmi a ktoré by zostali platné pri všetkých fázach cyklu politického diania: počnúc návrhom, cez implementáciu, až po hodnotenie. Ak vezmeme do úvahy rozmanitosť jazykov, ústavné rámce a administratívne tradície existujúce medzi členmi OECD, nebola táto úloha jednoduchá.

Po rozsiahlej diskusii v rámci pracovnej skupiny boli odsúhlasené nasledovné definície, ktoré slúžili ako základ na porovnávacie štúdie ako aj na prípadové štúdie jednotlivých krajín (OECD, 2001b, s. 23). Aj keď tieto definície nemusia mať univerzálne uplatnenie a môžu byť považované za príliš jednoduché, ich zásluhou je poskytnutie jasného protihráča, s ktorým sa má analyzovať široká rôznorodosť interakcií medzi vládou a občanmi, ktoré sa uskutočňujú počas celého politického procesu:

- **Informácie: jednosmerný vzťah**, v ktorom vláda tvorí a doručuje informácie na použitie občanmi. Zahŕňa „pasívny“ prístup k informáciám podľa požiadaviek občanov ako aj „aktívne“ opatrenia vlády na rozširovanie informácií občanom.



- **Konzultácie: dvojsmerný vzťah**, v ktorom občania poskytujú vláde spätnú väzbu. Je založený na predchádzajúcej definícii danej záležitosti vládou, pričom sa zhromažďujú názory občanov a požaduje sa poskytnutie informácií.



- **Aktívna účasť: vzťah založený na partnerstve** s vládou, v ktorom sa občania aktívne angažujú v procese tvorby politiky. Uznáva úlohu občanov pri navrhovaní politických riešení a tvarovaní politického dialógu – aj keď zodpovednosť za konečné rozhodnutie alebo politickú formuláciu ostáva na vláde.



Konkrétne opatrenia, ktorými sa informácie, konzultácie a aktívna účasť prinášajú do praxe, sú identifikované takto: legislatíva, politika, inštitúcie a nástroje – tradičné ako aj tie, ktoré sú založené na informačných a komunikačných technológiách (ICT). Tento analytický rámec poskytol „mapu“, pomocou ktorej sa majú hodnotiť výsledky prieskumu a ktorá je predstavená na obrázku 1 (kde každá bunka ponúka zvolené ilustračné príklady).

Obrázok 1. Analytický rámec

	Právo	Politika	Inštitúcie	Nástroje (tradičné)	Nás-troje (ICT)
Informácie	Sloboda informácií (FOI)	Poverenia (zodpovednosť)	Informačné úrady	Katalógy, brožúry, plagáty	Webové stránky, portály
Konzultácie	Zhodnotenie regulačného dopadu	Menšinové skupiny	Poradenské centrá	Načúvanie verejnosti	Elektronická pošta
Aktívna účasť	Všeobecná legislatívna iniciatíva	Dohody o spolupráci	Centrálne politické zložky	Občianske komisie	Diskusné skupiny v elektronickej forme (EDG)

Hlavnou zásluhou tohto analytického rámca je pravdepodobne poskytnutie jednoduchého odkazu na systematické preskúmanie toho, čo je často ohromujúcim množstvom legislatívy, procesov a postupov v prípade jednej z daných krajín, nieto v rámci viacerých krajín.. Takisto naznačuje, že každá z týchto zložiek (právo, politika, inštitúcie a nástroje) má vplyv na schopnosť občana byť informovaný, konzultovať s ním a zúčastňovať sa na tvorbe politiky a že každá z nich je rozhodujúca na celkový úspech vlády pri úsilí v tejto oblasti.

Tento rámec napokon ukazuje, že je možné nájsť konkrétny príklad na každú z interakcií opísaných na obrázku. Svedčí to ešte o tom, že učiť sa zo skúseností druhých (či už na miestnej, národnej alebo medzinárodnej úrovni) môže pomôcť vyhnúť sa „opätovnému vynájdeniu kola“ a že v budúcnosti mohlo by byť vyvinutých oveľa viac inovačných opatrení.

1. Kľúčové zistenia a politické odporúčania

Trendy v členských krajinách OECD

Vládne snahy o širší vstup občanov do tvorby politiky sú z historického hľadiska relatívne nové vo väčšine členských krajín OECD a len zriedka boli predmetom hodnotenia. Hlavné trendy zistené v tejto správe sú však tieto (OECD, 2001a, s. 2):

- Rozsah, množstvo a kvalita vládnych informácií poskytnutých občanom za posledných 15 rokov významne vzrástli a poskytovanie informácií je v súčasnosti cieľom, s ktorým súhlasia všetky členské krajiny OECD.
- Možnosti spätnej väzby a konzultácií sú taktiež na vzostupe, aj keď pomalším tempom. Zostávajú veľké rozdiely medzi členskými krajinami OECD s dlho etablovanou tradíciou konzultácií a tými, ktoré práve začali občanom otvárať rozhodovací proces vlády na národnej úrovni.
- Aktívna účasť a angažovanosť občanov v rozhodovacom procese a pri tvorbe politiky, ako je opísaná vyššie, je ojedinelá a tých niekoľko zaznamenaných prípadov je obmedzených na veľmi málo členských krajín OECD.

Informácie sú základným predpokladom

Poskytovanie dostatočnej úrovne prístupu k informáciám a ich ochrana vyžaduje dôslednú legislatívu, transparentné inštitucionálne mechanizmy na ich uplatnenie a nezávislé súdnictvo na ich vykonávanie. V neposlednom rade to vyžaduje, aby občania vedeli a rozumeli svojim právam a boli ochotní a schopní podľa nich postupovať.

Prístup k informáciám je základným kameňom, na ktorom je postavená konzultácia a aktívna účasť. Tento fenomén je aj pre členské krajiny OECD s etablovanou trhovou ekonomikou a demokratickými systémami zatiaľ pomerne nový (OECD, 2001c, s. 29). V roku 1980 malo len 20 % členských krajín legislatívu týkajúcu sa prístupu k informáciám (známu tiež pod názvom sloboda informácií alebo zákon FOI). Do roku 1990 toto percento vzrástlo na viac ako 40 % a do konca roka 2000 dosiahlo 80 %. Z tohto pohľadu nie je prekvapujúce zistenie, že konzultovanie s občanmi a ich angažovanie do tvorby politiky je pre vlády členských krajín OECD ako aj pre nečlenské krajiny stále pomerne novou aktivitou.

Konzultácia je pri tvorbe politiky najdôležitejšia

V priebehu konzultácií vlády definujú záležitosti, nastolia otázky a riadia celý proces, zatiaľ čo občania sú pozývaní prispieť svojimi postrehmi a názormi. Konzultácia bola len nedávno uznaná ako zásadný prvok verejnej tvorby politiky vo väčšine členských krajín OECD a právne, politické a inštitucionálne rámce sú stále predmetom ďalšieho vývoja.

Rozsah existencie právnych ustanovení a nariadení súvisiacich s verejným poradenstvom sa v rámci členských krajín OECD významne líši. V niektorých krajinách je konzultácia základným znakom ústavného systému (napr. referendum), v iných je vo svojom rozsahu, uplatňovaní a dopade

pomerne obmedzená. V niektorých krajinách existujú právne požiadavky konzultácie s určitými záujmovými skupinami ako napríklad odborovými zväzmi, profesnými združeniami alebo s domorodým obyvateľstvom pri návrhoch politických alebo právnych rozhodnutí priamo zasahujúcich ich záujmy. Konzultačné postupy sú stredobodom analýz dopadu regulačných opatrení (RIA), systematického vyhodnocovania pozitívnych a negatívnych dopadov návrhu regulačných opatrení a ich alternatív a sú zákonnou požiadavkou v niektorých politických oblastiach (napríklad zákony o zhodnotení dopadu na životné prostredie).

Niekoľké členské štáty OECD sa spoliehajú namiesto toho na politické ustanovenia, formálne pravidlá (napr. vládne nariadenia, usmernenia, štandardy) a na dlhodobo existujúcu neformálnu prax. Mnoho krajín ustanovilo trvalé alebo „ad hoc“ poradenské centrá, komisie a rady na poskytovanie vstupných informácií vláde z rôznych oblastí verejnej politiky.

Aktívna účasť je novým horizontom

Aktívna účasť uznáva autonómnu schopnosť občanov diskutovať a dotvárať politické práva. Od vlád sa vyžaduje, aby sa podelili so zostavovaním agendy a tiež sa od nich vyžaduje záväzok, že spoluvytvárané politické návrhy sa budú brať do úvahy pri dosahovaní záverečného rozhodnutia. V neposlednom rade vyžaduje od občanov prijať zvýšenú mieru zodpovednosti, ktorá vyplýva z ich úlohy pri tvorbe politiky a ktorá sprevádza ich väčšie práva na účasť.

Zatiaľ iba niekoľko krajín OECD začalo s prieskumom takýchto prístupov a doterajšie skúsenosti sú obmedzené. V niektorých členských krajinách občania tradične využívajú právo navrhovať novú legislatívu alebo politiku, napríklad podľa zákonov o ľudovej legislatívnej iniciatíve alebo formou referenda iniciovaného občanmi. Niekoľko krajín začalo vyvíjať nové stratégie na aktívnejšiu spoluúčasť občanov pri tvorbe politiky. Spoločným prvkom v týchto politických ustanoveniach je uznanie, že vláda by mala umožňovať vytváranie možností na aktívnu účasť a že občania a ich organizácie môžu zohrávať väčšiu úlohu pri formovaní politiky, ktorá sa ich týka.

Angažovanie občanov online

Všetky členské krajiny OECD uznávajú potenciál informačných a komunikačných technológií (ICT) pri poskytovaní lepších verejných služieb za nižšie náklady, na zvýšenie transparentnosti a zodpovednosti vlády a na podporu väčšej angažovanosti občanov v demokratických procesoch. Zároveň niektoré z týchto krajín očakávajú, že nové ICT v dohľadnej budúcnosti úplne nahradia tradičné metódy informovanosti, konzultácií a aktívnej účasti.

Väčšina krajín uznáva potrebu záruky, aby všetci občania, či už na báze „online“ alebo nie, mali naďalej prístup k vysokokvalitným službám a požívali rovnaké práva na účasť vo verejnom živote. Z hľadiska „digitálneho rozdelenia“ sa spojenie nových nástrojov na báze ICT s tradičnými „offline“ nástrojmi stáva nevyhnutnosťou. Väčšou starosťou je zabezpečiť, aby ICT zaručovali nielen vyššiu kvantitu, ale aj lepšiu kvalitu angažovanosti občanov v diskusiách o verejnej politike (t.j. z hľadiska poskytnutých informácií a obdržaných príspevkov). Doterajšie skúsenosti taktiež naznačujú, že aktívne prispievanie tých, ktorí predstavujú cieľové obecnstvo, by sa malo vyžadovať pri navrhovaní „online“ systémov na občiansku angažovanosť.

Používanie ICT za účelom zahrnutia širšieho reprezentatívneho výberu obyvateľstva do tvorby politiky bolo jedným z dvoch hlavných zameraní nepretržitej práce expertnej skupiny pre vzťahy vlád s občanmi a občianskou spoločnosťou v roku 2002. Chystaná správa, pripravovaná pod vedením tejto skupiny, zdôrazňuje päť kľúčových výziev na účinnú „online“ angažovanosť občanov pri tvorbe politiky:

- *Váženie* alebo vysporiadanie sa s množstvom hlasov.
- *Spôsobilosť* občanov a štátnych úradníkov.
- *Logická súslednosť* počas celého politického cyklu.
- *Poučenie sa* zo skúseností na miestnej úrovni a z iných krajín.
- *Zhodnotenie* nákladov, výhod a dopadov.

Chýba zhodnotenie

Je prekvapivý nesúlad medzi množstvom času, peňazí a energie, ktoré členské štáty OECD investujú do angažovania občanov (či už „online“ alebo „offline“) a do ich úsilia zhodnotiť účinnosť týchto opatrení a ich dopad na tvorbu verejnej politiky. Žiadna z členských krajín OECD v súčasnej dobe nevykonáva systematické zhodnotenie svojich snáh o informovanie, konzultáciu a angažovanie občanov v tvorbe politiky, hoci každá členská krajina OECD uznáva potrebu vytvorenia vhodných hodnotiacich nástrojov a zlepšenia ich hodnotiacej kapacity (OECD, 2001b, s. 65).

Táto „medzera“ v súčasnej praxi sa jasne ukázala prostredníctvom odoziev krajín na prieskum realizovaný pre správu OECD o *Občanoch ako partneroch* (2001b). Výsledkom bol druhý kľúčový faktor, na ktorý sa v roku 2002 rozhodla expertná skupina upriamiť svoje úsilie. Týmto faktorom je rozvoj základného hodnotiaceho rámca, ktorý by sa mohol upraviť na potreby každej krajiny. Samozrejme, že konečné hodnotenie úspechu vlády pri poskytovaní informácií, možnosti konzultácií a pri umožňovaní aktívnej účasti občanov ostáva na nich samotných.

Odporúčania pre tvorcov politiky

Keď sa tvorba politiky otvára väčšiemu spolurozhodovaniu občanov, vlády musia zabezpečiť, aby:

- **informácie** boli úplné, objektívne, spoľahlivé, náležité, ľahko dostupné a ľahko pochopiteľné;
- **konzultácia** mala jasné ciele a pravidlá, ktoré definujú obmedzenia výkonu práv a vládnu povinnosť brať do úvahy prínos občanov na svoje využitie;
- **účasť** zaručovala dostatok času a flexibility na umožnenie vytvárania nových myšlienok a návrhov od občanov ako aj mechanizmy na ich integráciu do procesov vládnej tvorby politiky.

Na základe kolektívnej skúsenosti členských krajín OECD bol taktiež vytvorený súhrn desiatich základných zásad verejnej informovanosti, konzultácií a aktívnej účasti občanov (viď obrázok 2). Takéto zásady môžu byť užitočné pri snahách o zlepšenie výkonnosti vlády v tejto náročnej oblasti a pri rozvoji národných hodnotiacich rámcov.

Obrázok 2 – Hlavné zásady úspešnej informovanosti, konzultácií a opatrení na aktívnu účasť občanov pri tvorbe politiky

1. Závazok

Vodcovské schopnosti a silná angažovanosť v oblasti informovanosti, konzultácií a aktívnej účasti pri tvorbe politiky sú potrebné na všetkých úrovniach – počnúc politikmi, vyššími riadiacimi pracovníkmi a končiac verejnými činiteľmi.

2. Práva

Práva občanov na prístup k informáciám, poskytovanie spätnej väzby, umožnenie konzultácií a na aktívnu účasť pri tvorbe politiky musia byť pevne zakotvené v právnom systéme alebo v politike. Jasne stanovená musí byť aj povinnosť vlády reagovať na podnety občanov využívajúcich toto právo. Na dohľad nad presadzovaním týchto práv sú nevyhnutné nezávislé inštitúcie (alebo ekvivalentné orgány).

3. Jasnosť

Už od počiatku by mali byť jednoznačne stanovené ciele a obmedzenia týkajúce sa informovanosti, konzultácií a aktívnej účasti občanov pri tvorbe politiky. Jednotlivé úlohy a zodpovednosť občanov (pri poskytovaní vstupných údajov) a vlády (pri rozhodovacom procese, za ktorý nesie zodpovednosť) musia byť jasné pre všetkých.

4. Čas

Na umožnenie širšej škály politických riešení, aby sa rozvinuli a zvýšili šance úspešnej implementácii, mali by sa čo najskôr podniknúť verejné konzultácie a umožniť aktívna účasť na politickom procese. Na účinnú konzultáciu a účasť musí byť k dispozícii primeraný čas. Na všetkých stupňoch politického cyklu sú potrebné informácie.

5. Objektívnosť

Informácie poskytnuté vládou počas procesu tvorby politických rozhodnutí by mali byť objektívne, úplné a dostupné. Pri uplatňovaní práva na prístup k informáciám a práva na účasť by sa malo zaobchádzať so všetkými občanmi rovnako.

6. Zdroje

Na dosiahnutie účinného procesu verejnej informovanosti, konzultácií a aktívnej účasti pri tvorbe politických rozhodnutí sú potrebné dostatočné finančné, ľudské a technické zdroje.

7. Koordinácia

Iniciatívy na informovanie, vyžadovanie spätnej väzby od občanov a konzultácií s nimi by mali byť koordinované v rámci jednotlivých zložiek vlády, aby sa zvýšilo spravovanie poznatkov, zabezpečila sa spojitosť politiky, vyhlo sa duplicita a aby sa obmedzilo riziko vzniku «konzultačnej únavy» medzi občanmi a organizáciami občianskej spoločnosti. Koordináčnne snahy by nemali obmedziť schopnosť vládnych zložiek zabezpečiť inovácie a flexibilitu.

8. Zodpovednosť

Vlády majú povinnosť objasňovať využitie verejných ideí a podnetov získaných prostredníctvom spätnej väzby, konzultácií s verejnosťou a jej aktívnej účasti. Opatrenia na zabezpečenie otvorenosti, transparentnosti a prístupnosti vonkajšej kontrole a preskúmaniu procesu tvorby politických rozhodnutí sú rozhodujúce pri zvyšovaní celkovej vládnej zodpovednosti.

9. Zhodnotenie

Na prispôbenie sa novým požiadavkám a meniacim sa podmienkam tvorby politických rozhodnutí potrebujú vlády nástroje, informácie a schopnosti na zhodnotenie svojich výkonov v poskytovaní informácií, vedení konzultácií a v angažovaní občanov.

10. Aktívne občianske vystupovanie

Vlády majú prospech z aktívnych občanov a dynamickej občianskej spoločnosti a môžu realizovať konkrétne opatrenia na uľahčenie prístupu k informáciám a k celkovej účasti, zvýšiť uvedomelosť, posilniť všeobecnú vzdelanosť občanov a ich schopnosti ako aj podporiť kapacitu vytváranú medzi organizáciami občianskych spoločností.

Zdroj: OECD, 2001b, s. 15.

Nedokonalá prax má svoje riziká

Nedokonalo navrhnuté alebo nedostatočné opatrenia v oblasti informovanosti, konzultácií a aktívnej spoluúčasti verejnosti na tvorbe politiky môžu podkopať vzťahy vlády s verejnosťou. Vlády sa môžu snažiť o informovanosť občanov, konzultáciu s verejnosťou a o ich angažovanosť na zvýšenie kvality, dôveryhodnosti a zákonnosti svojich politických rozhodnutí, vyvolajú však len opačný efekt, ak občania odhalia, že ich snahy o stálu informovanosť, poskytovanie spätnej väzby a o aktívnu účasť sú prehlíadané, nemajú vôbec žiadny vplyv na dosiahnuté rozhodnutia alebo zostávajú ignorovaní.

Pri takýchto činnostiach sú odborná podpora a dostatočné zdroje nevyhnutnosťou. Na základe svojich kľúčových zistení prispela OECD k zvýšeniu spôsobilosti vládnych činiteľov vydaním praktickej príručky *Občania ako partneri: príručka OECD o informovanosti, konzultácií a účasti verejnosti na tvorbe politiky* (OECD, 2001c). Táto príručka je verejným majetkom, dostupným členom OECD ako aj nečlenským krajinám a je bezplatne dostupná na internete v niekoľkých jazykoch (vrátane angličtiny, francúzštiny, taliančiny, ruštiny).

2. Výzvy do budúcnosti

Tempo zmien sa zrýchľuje. Výsledkom je fakt, že všetky demokratické vlády sú povinné neustále aktualizovať a upravovať svoj právny systém, politiku, inštitúcie a nástroje na účinné zaangažovanie občanov do tvorby politiky. Pri reakcii na vnútroštátne a celosvetové tlaky na vyššiu transparentnosť, zodpovednosť a otvorenosť vlády ostáva výmena skúseností medzi krajinami neoceniteľným zdrojom inšpirácie na inovačné riešenia. Ako bolo zdôraznené počas konania Medzinárodného okrúhleho stola o budovaní otvorenej vlády v juhovýchodnej Európe, ktorý sa konal v Lubľane, veľký prospech plynie zo zaručenia politického dialógu medzi vládami a občianskou spoločnosťou o dôležitých záležitostiach spoločného záujmu.

Takéto formy členeného dialógu a výmeny skúseností medzi členmi OECD a nečlenskými krajinami ako aj medzi vládou a aktivistami občianskych spoločností budú v budúcnosti ešte dôležitejšie, ak sa vezme do úvahy množstvo výziev, ktorým naše spoločnosti čelia, vrátane:

- *Globalizácie*: aké sú jej dopady na tvorbu politiky a verejnú účasť?
- *Času*: ako zabezpečiť dostatočnú diskusiu, ak vezmeme do úvahy potrebu rýchleho rozhodovacieho procesu?
- *Aktívneho občianskeho prístupu*: objavuje sa nová vyváženosť práv a povinností? Aké schopnosti sú potrebné?
- *Občianskych slobôd kontra národnej bezpečnosti*: ako dosiahnuť vyváženosť?
- *„Elektronickej demokracie“*: posilní verejnú diskusiu vo vzorovej demokracii alebo bude predzvesťou nového veku „neustálych prieskumov verejnej mienky“?

Ako z tohto krátkeho výberu problémov vyplýva, pred nami leží ešte mnoho prekážok. Ich vyriešenie si bude vyžadovať spoločné nápady, zdroje a záväzky vlád a občianskych spoločností vo všetkých našich demokratických zariadeniach.

Poznámky

1. Za názory a argumenty vyjadrené a uvedené v tomto článku nesú výhradnú zodpovednosť jeho autori.
2. Tento článok sa zakladá na správe OECD *Občania ako partneri: informovanosť, konzultácia a verejná spoluúčasť* (OECD, 2001b). Na získanie podrobnejších informácií sa prosím obráťte na uvedenú správu.
3. Od 1. septembra 2002 je Služba verejnej správy (PUMA) súčasťou riaditeľstva OECD pre verejnú správu a územný rozvoj.

Bibliografia

OECD (2001a)

„Engaging Citizens in Policy making: Information, Consultation and Public Participation”
(„Angažovanie občanov do tvorby politiky: informovanosť, konzultácia a verejná účasť“),
PUMA Policy Brief Nr 10, júl
(pozri www.oecd.org/pdf/M00007000/M00007815.pdf.)

OECD (2001b)

„Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy making”
(„Občania ako partneri : informovanosť, konzultácia a verejná účasť na tvorbe politiky“)
Paríž : OECD

OECD (2001c)

„Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy making”
(„Občania ako partneri : príručka OECD – informovanosť, konzultácia a verejná účasť na tvorbe politiky“)
Paríž : OECD. (Pozri <http://www1.oecd.org/publications/e-book/4201141E.pdf>.)

**Tento *Prehľad* je prekladom výňatkov z publikácie OECD vydanej
pod anglickým názvom:
Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society
© 2003, OECD.**

Publikácie OECD a *Prehľady* možno získať bezplatne cez internetové
kníhkupectvo OECD na www.oecd.org/bookshop
*Napíšte „overview“ (prehľad) v poli „Title search“ na strane internetového
kníhkupectva alebo napíšte názov anglickej publikácie
(Prehľady sú spojené s pôvodnými publikáciami v angličtine)*

Prehľady pripravuje

Divízia autorských práv a prekladov riaditeľstva verejných záležitostí a komunikácie.

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



© OECD, 2003

Reprodukcia tohto *Prehľadu* je dovolená, ak sú spomenuté autorské práva OECD
a názov pôvodnej publikácie