

PŘÍPRAVA SPOLEČENSKÝCH STRATEGIÍ

Příprava strategií a jiných rozhodnutí, se zřetelem na deliberativní přístup jako na jednu z realizací participativního přístupu

NAVRHUJE SE:

1. Porovnat existující návrhy domácích i zahraničních procesů včetně metodik (příloha 2. Principy a příloha 4 Integrace, příloha 6 Standardy občanské participace v Rakousku a příloha 7 Standardy úspěšné občanské participace PAKT)
2. Integrovat porovnané procesy do optimálního procesu
3. Doporučit tento optimální proces pro adaptaci Strategického rámce a další věcnou činnost RVUR
4. Až do ukončení dle bodu 3 podporovat adaptace současných procesů (to jest jak adaptace toho, jak připravovat strategie a podobné materiály, tak adaptace obsahu různých věcných strategií).

Pavel Šremer, Přemysl Pergler

PŘÍLOHY.

1. Dilema
2. Principy
3. Průběh
4. Integrace
5. Rizika

Některé přílohy jsou určeny jako podklad k ústní prezentaci nebo pro čtenáře se zkušeností z přípravy strategií.

Oddělené jsou k dispozici dvě následující přílohy. Protože deliberativní přístup, jako jedna z možností participativní přípravy, nebyl dosud všeobecně zaveden, doporučuje se porovnat jej mimo jiné s těmito přístupy (příloha 4, Integrace):

- 6 Standardy občanské participace v Rakousku
- 7 Standardy úspěšné občanské participace PAKT

PŘÍLOHA 1: DILEMA

V posledním desetiletí roste snaha neformálně analyzovat důvody, proč některé strategie a některé metodiky jsou úspěšnější než jiné. Příkladem neúspěchu může být nedostatek času nebo fondů, neznalost vhodného postupu nebo nekorektní politický nátlak. Stále více se ukazuje, že to má zásadní vliv na dilema každého účastníka: jak silně podporuje zájmy

společnosti; a jak silně podporuje úzké zájmy své a skupin, do kterých patří. Ukazuje se, že to je zásadní vliv na účinnost připravované strategie, zejména jestliže jde o vážný konflikt. Snaha posílit vliv se v angličtině nazývá *power game*. V češtině se začíná používat termín *boj o moc*. Lze jej charakterizovat jako *konflikt o vliv úzkých zájmů*. Významnou obranou je takzvaný *deliberativní přístup*, podrobněji popsáný v příloze 2, Principy. Jeho hlavním rysem je od začátku práce volný dialog a spolupráce všech zájemců, od začátku publikace všech materiálů, absence cenzury (to jest vyřazování některých materiálů), absence vetování účasti některých zájemců a v případě potřeby práce ve variantách. Jak se tedy uplatňuje tato hlavní příčina přípravy dobrých strategií?

Hlavní příčinou přípravy chybných strategií je, že bez deliberativního přístupu je boj o moc čím dále tím efektivnější pro bojovníky, protože strategie bývá složitější a bojovníci zkušenější. [Užívají více cenzury: některé informace zatají nebo předají tak pozdě, že vyloučí přímou interakci mezi spolupracovníky. Někdy uvádějí nereálné odhady dopadu a spoléhají na to, že už budou na jiném místě, až se to ukáže.] To je jeden z důvodů, proč se užívají externí nezaujatí odborníci. Pomáhá i seznam procedurálních nedostatků strategie, připravený nejprve autory a potom externími experty.

Deliberativní přístup, jako jeden z participativních přístupů, je v těchto otázkách účinný. To však neznamená, že jiné starší přístupy jsou nutně chybné. Pokud z jakýchkoli důvodů nelze deliberativní přístup užít, mohou v jednoduchých případech částečně pomoci i jiné přístupy. Pro takové případy existuje i velmi zjednodušený návod pro užití deliberativního přístupu. [Bojovníci o moc takové situace s oblibou využívají]

PŘÍLOHA 2. **PRINCIPY**

deliberativní přípravy společenských strategií a jiných rozhodnutí

Deliberativní znamená uvážený nebo společně uvážený. Deliberativní příprava strategie jako jeden typ přístupu umožňuje od začátku práce vzájemně rovnou spolupráci všem občanům a jejich uskupením, včetně správní a odborné sféry. Jedním z podstatných cílů v praxi bývá omezit boj o moc, to je snahu účastníků o získání jejich vlastních výhod.

Předpokladem přípravy strategie je existence krátkého shrnutí schválených celkových rysů budoucí strategie.

Druhým předpokladem je jmenování nezávislého, nezaújatého a podle možnosti zkušeného koordinátora. Součástí jmenování je rozpočet a specifikace nároků na spolupráci veřejné správy. Koordinátor koordinuje proces přípravy a nezasahuje do obsahu. [Pro boj o moc je výhodnější koordinátor, který podporuje některou věcnou pozici, nebo se pokouší řídit proces v zájmu někoho z účastníků, nebo vylučuje z procesu ty, se kterými nesouhlasí]. Podle potřeby si vytvoří tým. Vybere si nezávislé poradce, s jejichž pomocí informuje. Pozve ke spolupráci od začátku všechny občany a uskupení, zejména ty významné. [Pro boj o moc je výhodnější pozvat ke spolupráci jen vhodné účastníky. Jiné postupy se osvědčují při existenci skupin s vybranými nebo jmenovanými členy, nebo při hlasování (zejména v takových skupinách)]

Každý může opakovaně navrhnout strategii nebo její část, nebo jiné návrhy a připomínky. Deliberativní postup znamená opakovaná jednání a spolupráci mezi těmi účastníky, kteří právě cítí takovou potřebu, například u souvisících problémů nebo u rozdílných názorů. Nejčastějším komunikačním kanálem je Skype, e-pošta nebo osobní kontakty; ty se v poslední době často realizují vzájemnými návštěvami mezi strategickými týmy. Koordinátor podle potřeby svolává pouze zvláště významné rady a od začátku sleduje integraci ve všech čtyřech dimenzích. Všichni účastníci jsou si rovni. [V boji o moc se osvědčují zejména dva procesy. Je vhodné vybrat jednoho z účastníků a uložit mu, aby bez komunikace nebo s omezenou komunikací připravil návrh. Potom každý vybraný účastník může poslat připomínky, o kterých rozhoduje původní tým a které bývají jen formálně odsouhlaseny. Druhým účinným postupem je, bez předchozí deliberativní spolupráce si vyžádat jednotlivé dílčí příspěvky a centrálně je pouze redigovat. Při tom se ignorují souvislosti připomínek, vlivy vnějších proměnných a podobně, protože není možné je bez deliberativní přípravy zajistit]. Deliberativní příprava zde vyžaduje dedikované počítačové programy a vyzkoušený proces, který plně a přehledně informuje každého zájemce. Kromě případů zakázaných zákonem se dává všechna informace, i předběžné připomínky k dispozici každému zájemci. [Při boji o moc každý zdroj informace rozhoduje, kdy a která část jeho informace bude jiným účastníkům k dispozici. Někdy dva účastníci, například dvě ministerstva, část informace dočasně zdržují a opožděná komunikace se neúspěšně řeší konfliktem. Pro takové účastníky bývá také vhodné ignorovat koordinaci přípravy pod záminkou, že mají jiné příkazy, ačkoli řešení podobných případů je při jiných činnostech běžné. Proces pokračuje integrací pod procedurálním vedením koordinátora.

Trvale je snaha dojít ke konsenzu. Kde to není možné, registrují se různé varianty. Jen malou část z nich bude rozhodovatel studovat, ale to je jeho volba –programy zajišťují přehlednost. [Pro boj o moc je výhodnější cenzurovat nevídané materiály, aby se o nich rozhodovatel nedozvěděl. Protože rozhodovatel nemá možnost varianty ani najít ani vypracovat, taková příprava usurpuje jeho pravomoc.] Jestliže rozhodovatel odmítne řešení, které by zabránilo selhání, nemůže se vymlouvat, že takové řešení neexistovalo a je tak poněkud veden k zodpovědnosti. Samozřejmě částí závěrečné zprávy je nulová varianta. Práce s variantami vyžaduje specifické přístupy. Deliberativní přístup nelze improvizovat a vůbec ne práci s variantami, která je důležitou součástí deliberativního přístupu.

Podklad k rozhodnutí obsahuje mimo jiné jasně formulované úkoly, kdo za které akce zodpovídá a jak bude plnění ověřováno; predikci dopadů pro různé situace a jak to bude ověřováno; specifikaci následující komponenty strategické práce; souhrn nedostatků předkládaného podkladu. Deliberativní přístup je také po lehké adaptaci vhodný pro zpracování metodiky na přípravu strategií. Byl ovlivněn výsledky na komunální úrovni.

Aplikace deliberativního přístupu je poměrně nová a dosud není všeobecná, ale rozvíjí se. Mezi její nevýhody patří nemožnost užití pro strategie, podle zákona utajené; odpor uživatelů boje o moc; nutně nezdařené pokusy napodobovat přístupy, které byly úspěšné za odlišných podmínek; ignorování takových přístupů; a nutnost přípravy, například programů. Je potřebná, ale poněkud obtížněji zaveditelná pro země, jako ČR, kde je už poměrně silný boj omoc uvnitř veřejné správy. Je však poměrně rychlá, snižuje konflikt a zvyšuje dopad na reálný svět. Pomáhá také, že naši lidé jsou blízko evropského vrcholu ve schopnosti improvizovat; jsou motivováni ke kvalifikované i bezplatné práci; a tam, kde chtějí, se poměrně rychle učí.

PŘÍLOHA 3 **PRŮBĚH**

Deliberativní příprava začínala počátkem století. V ČR byla neformálně sledována od roku 2004. Byly užity zkušenosti ze severní Evropy, dlouhodobě ovlivněné zejména deliberativním přístupem v každodenním životě. Byla sledována i německá praxe s pozadím pečlivého dodržování pracovních dohod. Sledovaná severoamerická praxe se rozvíjela někdyv komunikaci s přáními nositelů moci. Od první verze brala naše domácí činnost tyto vlivy v úvahu při poměrně silné adaptaci pro naše poměry. Předseda vlády zadal související úkol a po skončení doporučil jeho výsledky. Spolupracovníci na úkolu zastávali funkce jako předseda Statistického úřadu, předsedkyně ÚJB, mezinárodní konzultant, univerzitní profesorka, generální ředitel v kanadské veřejné správě. I dále spolupracovali nebo závěry doporučili nositelé nejvyšších funkcí. Výsledky tehdejší verze deliberativního přístupu byly schváleny RVUR v roce 2010. Pokračovala rostoucí spolupráce s veřejnou správou, která skončila v roce 2011. MMR připravilo a vláda schválila podrobný návod jednoho aspektu a přístupu k participativní přípravě. Práce na deliberativním přístupu pokračovala dále jako dobrovolná činnost.

Pokračovala i komunikace s řadou zahraničních a domácích uskupení. V roce 2014 proběhla znovu komunikace s RVUR. V současné době probíhá neformální konzultace pro NNO.

PŘÍLOHA 4 INTEGRACE: stručný úvod

Tento dílčí proces není obvykle nutný, protože integrace měla probíhat od začátku práce. Výsledkem integrace je někdy splynutí materiálů, někdy přenos dílčích myšlenek

.1 Výchozí situace

Existují dva nebo více odborných textů,

- a. které mají společný nebo podobný cíl,
- b. které by měly být integrovány pokud možná do jednoho textu, nebo do vzájemně porovnaných variant textu,
- c. kde některé texty nebo jejich části byly prozatím důvěrné,
- d. kde je riziko zneužití procesu,
- e. kde lze najít nezaujatého koordinátora
- f. jejichž autoři jsou ochotni se integrace zúčastnit nebo jmenovat zástupce

.2 Cíl

Integrace textů je jejich porovnání a spojení

- a. Porovnání několika textů je zjištění, kde se liší
- b. Spojení několika textů je co možná vytvoření konsenzuálního textu nebo porovnaných variant textu
- c. Při integraci se co možná berou v úvahu předložené částečné texty, připomínky, jejich porovnání a procedurální doporučení

.3 Kroky

- a. Určit celkové zaměření integrandů
- b. Kontaktovat potenciální účastníky, autory textů
- c. Ověřit, které z textů mají naději, že ovlivní výsledky integrace (uvážít například jejich posudky). Zde i v dalších bodech pracovat jako „rovný s rovným“
- d. Sejít se s jejich autory a dohodnout další podrobný postup
- e. Zajistit nezaujatého koordinátora (zejména ne orientovaného k některému z textů)
- f. Uvážít harmonogram, riziko boje o moc, potřebu externích odborníků a podobně
- g. Navzájem si předat texty nebo jejich definované části
- h. Stručně neformálně texty porovnat jako celek (na téže poradě, nebo na příští poradě, nebo u jednoduchých textů e-poštou)
- i. Integrovat zásadní cíle všech textů
- j. Diskutovat celkově všechny texty
- k. Rozdělit všechny texty do stejných bodů
- l. Každý bod postupně vzájemně integrovat
- m. Pokud to někdo nutně požaduje, integrovat zpracováváný bod s jiným bodem, s cílem textu a/ nebo se zpracováním textu
- n. Ověřit dosavadní výsledky integrace

.4 Potenciální chyby

- a. Integrované texty nejsou ošetřovány jako sobě rovné, nýbrž jako jeden text a připomínky k němu
- b. Koordinátor procesu integrace se zúčastnil přípravy jednoho z nich
- c. Části jednoho textu jsou bez dohody převzaty druhým textem, aniž by došlo k celkové adaptaci. Výsledný dokument ignoruje souvislosti a zkušenosti z praxe. Někdy zvyšuje vzájemný konflikt.
- d. V bodě 3d není dohodnuta aplikace, publikace, budoucí proces schvalování a podobně

.5 Poznámky

- a. Tento materiál byl zpracován zejména pro porovnání hotových nebo skoro hotových společenských strategií nebo jiných rozhodnutí, například: materiálu pro publikaci, metodiky, textu pro spolupráci, jednoho z podkladů pro legislativní nebo exekutivní práci a podobně. Pokud je známo, některé z těchto aplikací nebyly dostatečně nebo vůbec testovány
- b. Popsaný postup se hodí pro poměrně složité případy a lze jej podle situace zjednodušit
- c. Postup se nehodí pro velmi rychlé krizové situace ani pro zaměření hlavně na boj o moc.
- d. Postup je založen na severoevropské, západoevropské a severoamerické zkušenosti. Byl upraven pro situaci v ČR a od některých minulých zkušeností se proto liší
- e. Při správném použití je postup rychlejší, výsledky použitelnější, zkreslení menší a boj o moc podstatně menší. Při zkresleném nebo improvizovaném použití to asi může být v některých bodech naopak.

PŘÍLOHA 5 RIZIKA

Každá strategie je ohrožena riziky jako korupce, neoprávněný politický a ekonomický nátlak, nebo změna vlády, často vyjádřené jako vis major. Je nutné zajistit mechanismy uvnitř strategie, které berou tato rizika v úvahu. Nestačí spoléhat na mechanismy, určené pro celou správní, odbornou a tržní sféru.