



Jak přispět ke koherenci politik? *(materiál pro politickou reprezentaci, verze květen 2023)*

Tento dokument vznikl v rámci projektu Mechanismy prosazování principů udržitelného rozvoje ve státní správě, reg. č.: CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/00014042



Proč se má politická reprezentace koherencí politik zabývat?

Koherence politik znamená, že jednotlivé politiky (např. ekonomická, environmentální, sociální) **nejsou v rozporu, že se naopak vzájemně podporují v dosahování svých cílů a zlepšování blahobytu doma i ve světě.** Napříč ministerstvy a vládními agenturami jsou vytvářeny synergie k dosažení zásadních vládních cílů (horizontální koherence); na místní, regionální, národní i mezinárodní úrovni jsou aktivity provázány (vertikální koherence). **Věnuje-li se koherenci politik pozornost, mohou být politiky mnohem účinnější.**

Koherence politik je potřebná zejména tam, kde usilujeme o cíle dlouhodobé a komplexní. Tento charakter dnes mají zvláště **Cíle udržitelného rozvoje OSN** (dále jen SDGs), jejichž naplnění do roku 2030 si **vzaly za své státy celého světa**, když v roce 2015 přijaly Agendu 2030 pro udržitelný rozvoj. **Koherence politik pro udržitelný rozvoj (dále též PCSD) je nezbytnou podmínkou úspěšného naplnění SDGs.** Blíže toto vysvětluje pasáž [Co znamená Koherence politik pro udržitelný rozvoj \(PCSD\)?](#) vč. popisu osmi tzv. stavebních kamenů PCSD.

Koherence politik nenastává sama od sebe. Vyžaduje promyšlené zásahy, které zajistí, že budou existovat koordinované institucionální struktury, propojené procesy, sdílené informace a také pracovní metody a správní kultura spolupráce, která systematicky zohledňuje odvětvová propojení a jejich dopady na dosahování SDGs. Blíže věc vysvětlují pasáže [Co znamená Koherence politik pro udržitelný rozvoj \(PCSD\)?](#) a [Co nám pomáhá prosazovat koherenci politik pro udržitelný rozvoj v každodenní praxi?](#)

V praxi každodenního výkonu politiky bude většina aktivit úkolem státní správy. **Na politické reprezentaci však je, aby určité věci od státní správy vyžadovala, aby státní správě pro danou práci vytvořila zázemí a aby s výsledky pak pracovala ve svých rozhodnutích.** Blíže viz pasáž [Co může politická reprezentace podniknout?](#)

Co znamená Koherence politik pro udržitelný rozvoj (PCSD)?

Praktické řešení koherence politik pro udržitelný rozvoj je celosvětově zásadním tématem. Dlouhodobě se na ni zaměřuje Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD), Evropská unie, i řada dalších institucí a organizací jako European Sustainable Development Network (ESDN - síť veřejné spravy a odborníků zabývajících se strategiemi a politikami udržitelného rozvoje v Evropě).

Zatím nejucelenější doporučení k PCSD představila OECD. Každá vláda musí zvážit tři vzájemně související prvky cyklu tvorby politik: (i) institucionální mechanismy; (ii) interakce politik (synergie a dilemata/kompromisy¹); a (iii) účinky politiky „tady a teď“ vs. „jinde a později“. PCSD představuje obecné mechanismy dobrého vládnutí, které lze využít na všech úrovních politického rozhodování bez ohledu na konkrétní specifika administrativního prostředí.

Osm klíčových mechanismů (tzv. stavebních kamenů) PCSD

[Zkušenosti států OECD](#) ukazují, že **existují klíčové institucionální mechanismy** (tzv. stavební kameny), které jsou **nezbytné pro posílení soudržnosti politik při implementaci SDGs**. Tyto mechanismy se [liši stát od státu](#), ale lze je na obecné rovině rozdělit do osmi stavebních kamenů. **Zásadní roli v ČR může v tomto ohledu sehrávat hodnocení RIA**, kde lze zkoncentrovat klíčové aspekty všech stavebních kamenů a jednoduše (bez přidání administrativy) tak významně napomoci koherenci politik.

1. Politické závazky a vedení

Jedná se o explicitní závazek ke koherenci politik a jeho převedení do praxe na různých úrovních.

2. Dlouhodobá perspektiva, resp. strategická vize

Je zapotřebí strategický rámec, který umožní dlouhodobě udržet závazek k SDGs a PCSD bez ohledu na volební cykly.

3. Integrace politik

Je potřeba SDGs systematicky zohlednit ve vládních návrzích nových předpisů nebo politik s cílem sladit sektorové programy, rozpočty a politiky s cíli udržitelného rozvoje.

4. Koordinace politik

Vláda má mít mechanismus s jasným mandátem podporovat PCSD, předvídat a řešit případné konflikty.

5. Zapojení územních partnerů

Odpovědnost musí být sdílena napříč všemi úrovněmi veřejné správy, vč. systematických konzultací, spolupráce a sladění úsilí v dosahování SDGs.

6. Zapojení stakeholderů / zainteresovaných stran

Jsou potřeba kontrolované a kontrolovatelné mechanismy umožňující zapojit všechny dotčené aktéry (občanskou společnost, obchod a průmysl, vědce a akademickou obec) do formulování i do implementace politik pro dosahování SDGs.

¹ Trade-off

7. Analýza a hodnocení dopadů politik

Systematické hodnocení potenciálních negativních dopadů návrhů politik a právních předpisů na udržitelný rozvoj doma i v zahraničí.

8. Monitoring a reporting

Pravidelné a soustavné sledování pokroku tvoří předpoklad pro informované rozhodování.

Co nám pomáhá prosazovat koherenci politik pro udržitelný rozvoj v každodenní praxi?

Na strategické úrovni sehrává v ČR zásadní roli zejména **Strategický rámec ČR 2030**, který je z pohledu udržitelného rozvoje zastřešujícím strategickým dokumentem. **ČR 2030 je součástí společného úsilí o naplňování SDGs**. Národní cíle představují „domácí úkoly“ pro splnění mezinárodního závazku. Dokument zároveň vytváří základní rámec pro další strategie na národní i místní úrovni.

Na operativní úrovni se pak uplatňují **nástroje tvorby politik**, jako je např. hodnocení dopadů, konzultace se stakeholdery či správná práce s daty, podporující rozhodnutí opřená o data (evidence-informed), které se všechny **promítají v hodnocení RIA**:

Hodnocení dopadů politik

Pro každodenní tvorbu koherentních politik pro udržitelný rozvoj je nejdůležitějším nástrojem hodnocení dopadů navrhované regulace (RIA). Není jediným nástrojem, je ale nejuniverzálnějším. RIA je součástí legislativního procesu, jejím cílem je ukázat možnosti řešení problému a poskytnout předkladatelům legislativy i politické reprezentaci představu o tom, co daný právní návrh ovlivní a jakým způsobem. RIA nemá jen složku hodnocení ex-ante, před rozhodnutím o regulaci, nýbrž také složku ex-post, evaluace výsledků, kterých se regulací dosáhlo a případných nezamýšlených dopadů.

Konzultace

Konzultace by měly probíhat od začátku přípravy regulace a pokračovat po celou dobu přípravy legislativního návrhu. Neměli by být opomíjeni ani řadoví občané či cílové skupiny, které nezastupuje žádné sdružení. Napomoci zde mohou samosprávy a lokální zastupitelé, kteří mohou komunikovat lokální problémy na národní úrovni. Participaci není žádoucí omezovat pouze na konzultace v rámci procesu RIA, právě zde nicméně musí být pravidlem a musí být kvalitní.

Experimentální metody

Experimenty a pilotáže přispívají ke kvalitní analýze a hodnocení dopadů. Přestože je jejich využití ve veřejné správě ČR zatím [až na výjimky](#) sporadické, mohou velmi rychle odhalit efekty, které by vyvstaly až po případné implementaci zákona či politiky.

Rozpočtové nástroje

Je důležité vidět vazbu rozpočtu k SDGs a obecně ke strategiím. ČR provedla první přehled výdajů státního rozpočtu ve vztahu k SDGs (tzv. SDG tagging) v roce 2020, což může být dobrý první krok k udržitelnému rozpočtování. Přímo v rámci RIA se posuzují náklady regulace a jejich efektivita, která by se měla v prvé řadě obracet k otázce, dosáhne-li se účelu regulace. Regulativní politiky však nejsou jedinými politikami, které stát vytváří. Bez ohledu také na distributivní a redistributivní politiky není koherence politik pro udržitelný rozvoj myslitelná.

Co může politická reprezentace podniknout?

Koherence politik je zásadní pro implementaci udržitelného rozvoje jako univerzální, integrované a transformační agendy. Řada vhodných mechanismů již alespoň v určité míře funguje. Tento potenciál je však třeba podpořit a dále jej rozvíjet. Jde o to zajistit, aby výše uvedené procesy a nástroje byly průběžně zohledňovány při tvorbě politik, ať už v legislativní, či nelegislativní podobě.

Význam politické reprezentace – potřebné kroky

1. Ptát se, zda každý navrhovaný, nebo zvolený postup/politika pomáhá k dosažení SDGs, nebo alespoň zda není v rozporu s SDGs. Zamýšlet se nad tím sám/sama a ptát se na to současně státní správy.
2. Vyžadovat koherenci politik pro udržitelný rozvoj a tomu uzpůsobovat koordinační mechanismy státní správy (např. budování skutečného centre-of-government s centrálně působícími strategickými a analytickými útvary, či vyžadovat, aby sektorové strategie byly v souladu s ČR 2030).
3. U každého návrhu si položit otázku, jestli ob stojí tvář v tvář principům udržitelného rozvoje (Jaký bude výsledek v delším čase? Berou se rovnou měrou v potaz dopady environmentální, sociální i ekonomické? Víme dost o tom, jaké mohou být vedlejší dopady návrhu? Jakým způsobem návrh pomáhá občanům?).
4. Klást důraz na kvalitní RIA, žádat, aby zahrnovala perspektivu udržitelného rozvoje a pracovat s výsledky RIA při svém rozhodování; tomu uzpůsobit kapacitu analytických útvarů. Neomezovat se v RIA na vládní návrhy, žádat ji také pro návrhy vycházející z Poslanecké sněmovny a Senátu a orientovat analytickou kapacitu klubů právě tímto směrem.
5. Věnovat se rozpočtu – jak jsou alokovány prostředky a zda efektivně přispívají udržitelnému rozvoji, případně plnění strategií obecně. Žádat, aby se výsledky politik hodnotily (např. ex-post RIA, evaluace strategií) a brát to v potaz při rozhodování o rozpočtu.
6. Zajímat se o výsledky politik, nejen o formální výstupy. Žádat hodnocení politik, brát tato hodnocení vážně při rozhodování a vytvářet pro něj podmínky, vč. důrazu na sdílení dat napříč institucemi a data management. Hodnocení žádat nejen zpětná (např. ex-post RIA), ale také průběžná (tzv. mid-term evaluace).
7. Podporovat experimentální postupy, které by prověřovaly efekty politik, jak předem, tak zpětně (např. testování na malých vzorcích, tzv. policy labs apod.).
8. V praxi tvorby politiky vyžadovat od státní správy participativní přístup (např. konzultace v rámci RIA, efektivní fungování poradních orgánů vlády/rad vlády, či vybudování jednotného konzultačního portálu státní správy)
9. Klást si nové otázky související s udržitelným rozvojem, zvedat nová témata (např. dopady domácích politik na jiné státy, globální rozvoj, nebo na budoucí generace).
10. Veřejně tematizovat koherenci politik pro udržitelný rozvoj na různých platformách.