**PARTICIPATIVNÍ PŘÍPRAVA**

**společenských rozhodnutí a strategií**

**\***

**P. Pergler a kolektiv**

Děkuje se všem, kteří se na zpracování metodiky participativní přípravy rozhodnutí buď aktivně zúčastnili, nebo jejich závěry posoudili, zejména domácím a zahraničním odborníkům, pracovníkům veřejných správ a asistentům

Praha, 2011. Stránky 1 až 4 revidovány a stránka 51 doplněna 2013.

OBSAH

[OBSAH 3](#_Toc378595945)

[SOUHRN 4](#_Toc378595946)

[DOPORUČENÍ 9](#_Toc378595947)

[CÍLE PPR 9](#_Toc378595948)

[STRUKTURA 13](#_Toc378595949)

[PROCES 18](#_Toc378595950)

[VIZE, FAKTA A CHYBY 23](#_Toc378595951)

[PODROBNOSTI 28](#_Toc378595952)

[Přílohy 36](#_Toc378595953)

[P1 - DOPORUČENÉ A ZÁVAZNÉ PRINCIPY 36](#_Toc378595954)

[P2 - TECHNIKY 40](#_Toc378595955)

[P3 - SPOLUPRACOVNÍCI 46](#_Toc378595956)

[P4 - HODNOCENÍ 46](#_Toc378595957)

[P5 - ZDROJE 51](#_Toc378595958)

SOUHRN

**KRÁTKÉ SHRNUTÍ**

Cílem participativní (skandinávské, deliberativní) přípravy podkladů pro společenské rozhodnutí je: od začátku do konce přípravy nezaujatě umožnit všem zájemcům nekonfliktně opakovaně předkládat a porovnávat varianty řešení s cílem konsenzu; tím posílit pozitivní vliv připravovaného rozhodnutí na společnost a vychovávat občany k demokracii. Při tom zabránit vlivu rizik, například korupce nebo změny vlády během přípravy.

Zpráva popisuje participativní přípravu rozhodnutí a navrhuje její zavedení, prozatím v naší státní správě. Příkladem je často příprava strategií; navrhuje se, jak zavést i zde participativní přípravu. Následující text proto narhuje mimo jiné metodiku participativní přípravy, kterou pro ni adaptoval mezinárodní externí tým. Spolupracovali nebo závěry doporučili i nositelé funkcí jako předseda a místopředseda vlády, ministr a náměstek ministra, předseda Statistického úřadu a předsedkyně ÚJB, a mnozí další.

PPR bude možné spojit se specifickými metodikami, včetně legislativy a exekutivy. Výsledný text bude pak návodem pro aplikaci participativní přípravy společenských rozhodnutí, včetně strategií, pro užití v ČR. Už byl schválen podrobný návod metodiky na přípravu strategií, který se doporučovanou PPR a jejími riziky nezabývá; je nutné jeho spojení s následujícím textem, který je méně podrobný. Toto spojení bude jednodušší než v jiných případech.

**CO JE PARTICIPATIVNÍ PŘÍPRAVA (PPR)?**

Participativní / skandinávské/ deliberativní přípravy společenských rozhodnutí (PPR) se od jejich samého začátku efektivně účastní veřejná správa a co nejvíce občanů a politických stran a občanských sdružení (i neformálních), na které budou mít rozhodnutí podstatný vliv. Příprava rozhodnutí je transparentní a nezaujatě koordinovaná. Každý při ní může v jakémkoli rozsahu podávat návrhy a porovnávat i komentovat stávající podklady a předložené návrhy. Bývá nutné vyvinout snahu, aby spolupracovali ti, kteří dosud měli s efektivností účasti na přípravě podkladů špatné zkušenosti, zejména opozice a nezávislí odborníci. Výsledný podklad pro rozhodnutí i jeho součásti jsou konsenzuální nebo v porovnaných variantách. Obsahuje mimo jiné celkovou vizi, popis situace, verifikovatelné rozhodnutí o akcích, odhad jejich dopadů a doporučení. Podklad je k dispozici jak veřejnosti, tak těm, kteří o dané věci konečně rozhodují, aniž by s přijímáním rozhodnutí interferoval . Podklad je kompatibilní s legislativou a souvisícími procesy; bere v úvahu užití internetových sociálních sítí, vzájemné

vztahy se souvisejícími riziky, blízkou i vzdálenou budoucnost, možnost integrace s jinými rozhodnutími; a umožňuje rozhodovateli i zájemcům seznamovat se od začátku efektivně se všemi relevantními informacemi v rozsahu, jaký si zvolí. Po přípravě rozhodnutí následuje mimo jiné jeho přijetí a realizace, které tato stať bere v úvahu, ale nepopisuje. PPR se užívá v řadě zahraničních států, například ve Skandinávii.

Předchozí řádky byly stručným shrnutí aplikace participativního přístupu (PPR) při přípravě společenských strategií. (Strategií se zde rozumí dlouhodobý záměr komplexní činnosti k ošetření definovaného problému). Participativní přístup lze užít a popsané procesy adaptovat i pro jiná rozhodnutí než jsou národní strategie; projiné úrovně, například krajskou a obecní; pro jiné kultury než naše domácí; omezeně pro firmy a pravděpodobně i pro nadnárodní organizace. Jako participativní demokracie se označujezpůsob vládnutí, kde se závažná rozhodnutí připravují nezaujatě a participativně, to jest s účastí všech, a přijímají se demokraticky, to jest v souhlase s vůlí většiny občanů. Konečné hodnocení vlád, mimo jiné podle přijatých a odmítnutých variant strategií, je v rukou občanů při volbách.Zatím co přijímání rozhodnutí je a bude charakterizováno více či méně bojem o moc, participativní příprava rozhodnutí je především spoluprací.

Příprava rozhodnutí, která není participativní, se v současné době nazývá silová. Užívá se v krizových situacích; tam, kde zákon nařizuje utajení; pokud zpracovatelský tým nezná metodiku participativní přípravy; a v případech, že nositelům moci participativní přístup nevyhovuje v boji o moc. Na rozdíl od silového přístupu je cílem participativního přístupu také výchova občanů k pozitivnímu a aktivnímu vztahu k demokracii; ošetření opožděného zahájení přípravy a nedostatku informací; ochrana procesu přípravy proti korupci, neoprávněnému mocenskému vlivu, neschopnosti některých účastníků a jiným rizikům; a zajištění účinné přípravy i při změně vlády, ministra, legislativy, vnějších podmínek a podobně. Hlavním nedostatkem participativní přípravy bývá její obtížné a odkládané zavádění, zejména pokusy o vnucování silové přípravy, způsobené bojem o moc.

PPR viditelně zlepšuje pochopení problému, pozice účastníků procesu a roli demokracie. Pochopení pozic omezuje konflikt.

Přípravě všech strategií určité vlády slouží zvláště ustavený strategický tým, který zajišťuje potřebné vzdělávání; aktivní celkovou spolupráci s domácími i zahraničními praktiky; podporu při integraci strategií; potřebná opatření před zahájením přípravy některých strategií; a zavedení i aktualizaci metodiky. Na začátku strategické práce je proto nutné mít k dispozici metodiku, také připravenou podle pravidel pro participativní přípravu; využívající praktických zkušeností s participativní přípravou a zajišťující jejich adaptaci pro naše poměry; vzniklou v aktivní prezenční spolupráci s domácími i zahraničními praktiky; a zajišťující uvedené cíle a ochranu proti rizikům při přípravě rozhodnutí.

Objevují se zásadní rozdíly proti strategické práci v soukromém sektoru a menší, ale významné rozdíly proti společenské strategické práci v jiných zemích. Příprava strategii musí být apolitická v tom smyslu, že nesmí zaujatě a zkresleně podporovat žádnou variantu. Musí však explicitně brát v úvahu souvislosti s politickým prostředím, které ji obklopuje. V tom se liší od přípravy strategií v soukromém sektoru a od silové přípravy. Bylo by naším vlastním selháním připravit účinnější zbraň pro boj o osobní a stranické zájmy, místo účinnějšího nástroje pro demokratické řízení naší společnosti. Tím bychom hájili nefungující rysy dnešního systému a zapojili se tím do politického boje o moc (což by bylo pro metodickou práci nevhodné) a to na nesprávné straně (což by bylo ještě nevhodnější).

**BODOVÝ SOUHRN**

(Pro prezenční instruktáž. Existuje rozsáhlá dokumentace.)

1. **Hlavní cíle participativní přípravy komplexního společenského rozhodnutí**
2. Připravit nezaujatý podklad pro informované přijetí takového rozhodnutí, zejména strategie, které je výhodné pro společnost
3. Ukazovat občanům na procesu přípravy rozhodnutí, že demokracie může fungovat, pokud budou aktivně spolupracovat
4. **Hlavní podmínky participativní přípravy každé strategie**
5. Podklad založit od začátku na odborné práci, činnosti veřejné správy i dobrovolné aktivní participaci občanů a jejich organizací, zejména opozice, tripartity a NNO; a na jejich připomínkách
6. Zajistit nezaujatost procesu přípravy i koordinátora přípravy této strategie
7. Zajistit přípravu a účastnit se porovnání vládních variant, zejména činností veřejné správy
8. Od začátku přípravy brát v úvahu cíle a ochranu proti rizikům
9. Orientovat přípravu na omezení konfliktu při přípravě a přijímání rozhodnutí, při jeho implementaci a při jeho realizaci; na srozumitelnost a použitelnost konečného návrhu rozhodnutí; a na ochranu proti rizikům.
10. Analyzovat situaci, nastínit vize a navrhnout řetěz akcí s verifikovatelným plněním
11. Odhadovat nebo aproximovat krátkodobé i dlouhodobé dopady akcí za různých situací
12. Od začátku brát v úvahu souvisící rozhodnutí a spolupracovat s jinými procesy ve veřejné správě
13. Užít metodiky participativní přípravy
14. Zpracovávat a předložit materiál, který je konsenzuální nebo ve vzájemně porovnaných variantách
15. **Hlavní rizika přípravy každé strategie**
16. Která nelze změnit, například výměna vlády nebo ministra před přijetím rozhodnutí, rychlá změna vnějších podmínek, opožděný začátek přípravy
17. Která lze změnit, například korupce, mocenské zásahy do procesu přípravy, absence participativní metodiky, nechuť participovat
18. **Hlavní společné podmínky pro přípravu strategií**
19. Metodika participativní přípravy, včetně technických návodů a sítí; a proces jejího zavádění
20. Předběžný plán přípravy strategií
21. Strategický tým, který podporuje instruktáž, konzultace, integraci a kontrolu
22. Podle potřeby postupná změna legislativy, exekutivních rozhodnutí, spolupráce s existujícími orgány a kontaktů, souvisících s participativním přístupem.
23. **Hlavní podmínky zpracování participativní metodiky**
24. Připravované strategie budou vyhovovat podmínkám dle bodu 2 a 3.
25. Metodika je zpracována podle podmínek dle bodu 2 a 3 a integruje existující dosavadní metodiky
26. Metodika je zpracována v souhlase s adaptovanými praktickými domácími i zahraničními zkušenostmi; v prezenční aktivní součinnosti domácích i zahraničních odborníků
27. Pokud proti zavedení participativního přístupu jsou námitky, nejprve jej posoudí společně domácí i zahraniční experti se zkušeností s participativním i jinými přístupy
28. **Použitelnost participativní přípravy**
29. Pro společenské celostátní strategie
30. Po adaptaci pro jiná komplexní rozhodování, na jiných úrovních a v jiných systémech
31. Kromě rozhodnutí krizových, omezených na boj o moc, utajených podle znění zákona, nebo v absenci participativní metodiky; při bezohledném odporu držitelů moci, nebo při přípravě neznalými pracovníky bez odborné podpory

PRÁCE NA ÚKOLE

První předběžné práce na metodice participativní přípravy rozhodnutí (PPR) proběhly u nás s významnou podporou místopředsedy vlády Josefa Luxe. Po smrti Josefa Luxe pokračoval participativní tým v práci na PPR a v jeho aplikaci na strategickou práci. Participativní tým spolupracoval také s cizinou, kde byl rozvoj metodiky PPR poměrně intenzivní. V ČR probíhala spolupráce participativního týmu s veřejnou správou a prací na úkole, uloženém předsedou vlády, který závěry schválil. V ČR také spolupracovali nebo závěry o PPR doporučili nositelé funkcí jako místopředseda vlády, ministr a náměstek ministra, předseda Statistického úřadu a předsedkyně ÚJB, předseda senátního výboru a vysokoškolský pedagog, odborník a občan; v zahraničí pracovník veřejné správy, eurokomisař a vysokoškolský pedagog a praktik. Probíhala mezinárodní spolupráce a participativní tým připravil podklady pro práci na participaci a na metodice přípravy strategií. Publikoval nebo dal veřejné správě k dispozici ve formě zpráv nebo publikací deset odborných materiálů. Závěry byly určeny pro integraci s jinými metodikami, zejména se strategickou prací, a dočasně k okamžitému použití. Opakovaně o těchto závěrech jednal zástupce veřejné správy a zástupce týmu PPR s předsedy vlády. Náměstek ministra doporučil v roce 2010 tehdejšímu předsedovi vlády práci PPR dále rozvíjet za vedení dosavadního hlavního autora. Vzhledem k omezenému mandátu končící vlády předal předseda vlády doporučení svému nástupci. Je třeba poděkovat všem, kteří se zasloužili o odbornou úroveň a přátelskou atmosféru během spolupráce (tím lze mimochodem poukázat na dobrou úroveň práce a pozitivní lidské vztahy českých odborníků, které jsou někdy přehnaně kritizované)

Od roku 2011 probíhalo odděleně zpracování metodiky strategické práce veřejnou správou a firmou Ernst and Young. Jejich zpráva se orientovala na ty komponenty metodiky, které nesouvisí s PPR nebo s celkovým řízením státu. Zahrnovala například přehled zahraniční situace; souvislosti s trvalými vládními procesy; byla srozumitelná a vycházela z potřeb čtenáře praktika; některé její rysy byly úspěšně částečně vyzkoušeny; mohli ji připomínkovat nebo se o ní před schválením dozvěděli zástupci ministerstev; závěry byly schváleny vládou jako usnesení 318/2013; byla upravena pro lokální práci.

Začátkem 2011 zastavila veřejná správa spolupráci s participativním týmem, jeho finanční podporu a jeho informování.  Někteří členové původního participativního týmu udržují jako dobrovolnou práci zahraniční kontakty a pokud jsou v ČR, pokračují v práci na PPR. Připravili tuto zprávu, kterou právě čtete, jako jeden z podkladů pro doporučenou integraci s jinými zprávami a s navrženými nebo chystanými metodikami. Orientovali se zejména na otázky integrace strategické práce a PPR, protože se jimi dosud nezabývají metodiky, připravované nebo připravené v ČR (ale nikoli na opakování těch částí připravených metodik, které s těmito otázkami nesouvisí); na souvislosti s celkovým procesem vládnutí; na účast opozice a NNO; na ošetření rizik, například korupce a silného konfliktu; na postupech zpracování velkého množství informace na vhodný podklad pro rozhodnutí; na příklady vybraných hlavních principů a zásadních postupů participativní přípravy strategií; a na výchovu občanů k demokracii prostřednictvím PPR. Dosud se nestihlo zajistit v souhlase s původním plánem participativního týmu shrnutí obecného přístupu k PPR, konečnou redakci materiálů o PPR, ani integrovat materiály PPR s jinými metodikami v ČR. Publikace a zprávy participačního týmu doporučily urychlené zavedení PPR v ČR a dávají k němu podklady.

DOPORUČENÍ

Veřejné správě bylo doporučeno nezaujatě porovnat materiály, připravené v ČR a zahrnující schválené materiály i materiály o PPR; podle potřeby je integrovat; a zajistit aktivní spolupráci autorů těchto materiálů a zahraničních praktiků. Dosud k porovnání ani k profesionálnímu hodnocení PPR nedošlo. Podrobnosti o průběhu dosavadní práce a pomoc při integraci jsou k dispozici na požádání. V  otázce zavádění PPR a jiných mechanismů efektivní demokracie není v ČR zásadní rozdíl od zahraničí: jejich zavádění je skoro všude ovlivněno bojem o moc a nejde zcela hladce. Protože však každé zavádění bývá u nás pomalejší a konfliktnější než jinde, doporučuje se provést porovnání a integraci urychleně.

Než bude navržené porovnání provedeno, doporučuje se užívat tuto zprávu při instruktáží a při přípravě konkrétních rozhodnutí společně jinými materiály. Tím se dočasně omezí škody, vznikající v současné době ignorováním PPR. Tato zpráva sama o sobě není tedy určena jako kompletní návod k aplikaci nebo jako kompletní podklad k instruktáži.

CÍLE PPR

Cílem participativní / deliberativní / skandinávské přípravy (PPR) závažných společenských rozhodnutí v demokracii (jak bylo již řečeno) je dát těm, kteří rozhodují, postačující a nezaujaté podklady pro rozhodnutí ve prospěch společnosti; umožnit všem, aby se od začátku na jejich přípravě informovaně podíleli; a umožnit všem přesvědčit se, že jejich účast na přípravě rozhodnutí, která je významnou součástí participace na demokratickém vládnutí, může být pro ně i pro společnost výhodná a účelná. Následující text je rozpracováním některých částí úvodu z poněkud jiných hledisek.

1. Při participativní přípravě jsou aktivně zváni všichni, kterých se ošetřovaný problém týká. Od začátku mohou navrhovat, porovnávat, připomínkovat a diskutovat varianty řešení. Veřejná správa mimo jiné zpracovává vládní varianty, ostatní navržené varianty jsou často nekompletní. Návrhy zahrnují mimo jiné podle možnosti vizi, analýzu, návrhy akcí a odhady jejich významných dopadů, externí vlivy, cíle, doporučení, a časový i finanční plán. Odhady berou v úvahu možné budoucí situace; užívají všech dosažitelných informací a aplikovatelných technik; kde to nestačí nebo není možné, jsou odhady aproximovány, například nezaujatě vybranými odborníky; kde ani to není možné, je absence odhadu výslovně uvedena. Vytvářejí se postupné verze dílčích nebo úplných návrhů. Konečný návrh je konsenzuální nebo v porovnaných variantách; a je předložen k rozhodnutí, například vládě a parlamentu. Zahrnuje i takzvanou nulovou variantu tj. variantu vývoje, která nastane, pokud v dané věci nebude učiněno žádné rozhodnutí. Je formulován tak, aby těm, kdo rozhodují, umožnil porovnání variant a pozicí jejich autorů; konzultovat o nich; a informovaně rozhodnout. Občanům co možná nejvíc umožňuje vyhodnotit taková rozhodnutí a vyvodit závěry, například v příštích volbách. Příprava nikde nezasahuje do práv těch, kteří podle zákona rozhodují a je omezena platnými zákony. Proces přípravy je nezaujatý; necenzurující; integrovaný s činností ostatních relevantních orgánů, například poradních orgánů, tripartity a podobně; od začátku transparentní; integrující dílčí návrhy; řízený nezávislým koordinátorem; a je založen na úvodní procedurální poradě zájemců. Je explicitně navržen tak, aby byl odolný proti rizikům jako je korupce; klientelismus; mocenské zneužití; změna ministra nebo vlády; změna situace; odkládané zahájení přípravy; nedostatek dosažitelných informací; nedostatek pracovní síly a fondů k přípravě; nechuť ke spolupráci na podkladě dřívějších špatných zkušeností; nebo některým rysům národní povahy.
2. V rámci participativní přípravy trvale existuje: aktivní spolupráce se zahraničními praktiky; sledování vzájemných vztahů připravovaného rozhodnutí a vztahů s jinými problémy a procesy; doporučená metodika participativní přípravy rozhodnutí jako trvale aktualizovaná součást celkového procesu vládnutí; soubor počítačových programů, sítí, technik, dílčích metod a návodů; a nezávazné časované plány institucí na budoucí přípravu závažných rozhodnutí. Orgány, v jejichž kompetenci by v budoucnosti mohlo být komplexní zásadní společenské rozhodnutí, musí co nejdříve začít uvolňovat přístup k existujícím informacím, aby zájemci mohli samostatně a bez nároků na veřejnou správu pracovat na předběžné přípravě.
3. Participativní příprava je kompatibilní s některými obecnými, ale nikoli všeobecně přijatými principy, například: vládnutí mají řídit se stejnou vahou všichni občané; v transparentním systému zdroj informace nabízí od začátku všechny necenzurované informace a každý příjemce si z nich vybírá; dobré zkušenosti vedou občany k participaci na demokratickém vládnutí a naopak; je nutné maximalizovat spolupráci a minimalizovat boj o moc; v současné době demokracie bez participace není možná; převažující názor občanů, získaný demokratickým přístupem včetně participace, nemusí být pro společnost nejlepší; nelze předpovědět, jak rychle, jak zásadně a jak ohleduplně bude jednou řešena existující krize tržní demokracie.
4. Uvedený participativní proces je založen na domácích i zahraničních zkušenostech. Je orientován na národní úroveň, to jest na celostátně závazné strategie. Po adaptaci je použitelný i pro jiná společenská komplexní rozhodnutí a na jiné úrovně; pro politické strany; pro zaměstnanecké, odborové a jiné společenské organizace; pro soukromý sektor; a pro jiné země s různým společenským zřízením, s různou minulostí a s různou národní povahou. Proces přípravy rozhodnutí, který není participativní, se někdy nazývá silový.
5. Společenská strategie/ koncepce/ politika je závazné rozhodnutí orgánů veřejné správy, jak ošetřit vymezený společenský zásadní komplexní problém. Strategická práce zahrnuje obvykle tyto kroky: předběžná příprava; rozhodnutí o přípravě; participativní příprava návrhu strategie, velmi stručně popsaná v tomto textu; rozhodnutí o strategii, například vládou a parlamentem: implementace, například zákony a usneseními vlády; realizace; hodnocení; aktualizace. Je částí řetězu od programu politické strany přes prohlášení vlády do prováděcích opatření. Předběžné závěry každého článku tohoto řetězu jsou co možná formálně či neformálně konzultovány s článkem vyšším, dříve než jsou zadány k rozpracování článku nižšímu. Pro podporu tvorby strategií trvale existuje celostátní tým pro podporu strategické práce; evidence strategií; závazné pokyny pro participativní přípravu strategií; a specifická metodika strategické práce, která zahrnuje i metodiku participativní přípravy. Je snaha vytvořit strom strategií, kde skupiny integrovaných strategií pro vymezené problémy vždy tvoří strategii na obecnější úrovni a kde všechny strategie dohromady tvoří celkovou národní strategii. Je snaha podobně integrovat strategie se zeměpisně vymezenou platností až do národní strategie, pokud je to výhodné až do strategií EU; nebo i strategie občanských organizací. Tyto snahy mohou být úspěšné jen částečně.
6. Metodika přípravy strategie, to jest návod jak při její přípravě postupovat, má několik částí. Předně zahrnuje vymezení problémů, pro jejichž ošetření je strategie určena. Zadruhé zahrnuje v souhlase s tímto textem obecnou část, shrnující podle potřeby souvislosti připravovaných strategií s celkovým procesem vládnutí. Zatřetí zahrnuje technickou část, popisující vybrané techniky a dílčí metody a způsob volby mezi nimi. Začtvrté popisuje samotný proces přípravy. Zapáté uvádí a komentuje příklady. Zašesté uvádí doplňující informace jako zdroje, definice a podobně. Ověřeným základem metodiky je kompatibilita s výše uvedenými komponentami, zejména s omezováním uvedených rizik. Tato kompatibilita se sleduje od začátku zpracování metodiky. Metodika PPR (participativní přípravy rozhodnutí) zpracovává přípravu jako systém. Navrhuje a popisuje přípravu každé části tak, aby plnila své úkoly, brala v úvahu činnost ostatních částí a tím zajistila funkci celé strategické práce jako systému. Zejména je nutný popis souvislosti metodiky s celým procesem vládnutí. Předává se obvykle ústní instruktáží a jejím písemným shrnutím. Tento text stručně shrnuje principy celé metodiky také jako základ pro velmi podrobnou instruktáž. Pro běžné instruktáže může tento text sloužit jako podklad pro ústní podání, takže se z textu s respektováním souvislostí vyberou pouze potřebné uvedené části a doplní se praktická cvičení. Metodika se připravuje podle potřeby iterativně, takže je prokazatelně stejná, jako by byla sama připravena participativně.
7. Silovou metodiku lze upravit na participativní. Vyžaduje to některé podstatné změny, zejména v souvislosti s přidanými aktivitami, technikami a procesy.
8. Některé kultury jsou participativnímu přístupu blízké. Silové zavádění participativní přípravy bývá bludný kruh. Kde PPR neodpovídá národní povaze nebo kde je demokracie slabá, bývá její zavádění pomalé, konfliktní a frustrující. Každé zavádění ztěžují zejména oprávněné obavy nositelů moci o jejich výhody na úkor společnosti; a možnost porušování přijatých norem. K obtížím často přispívá nechuť učit se něco nového; kariérismus; absence důsledného oddělení politické a správní sféry; setrvačnost systému; rozšířený zvyk úmyslně nemluvit pravdu, pomlouvat a porušovat profesionální zvyklosti; nekritické kopírování zkušeností z ciziny nebo ze soukromého sektoru; anarchický proces vládnutí; pokusy některých vlád a politických stran participaci předstírat; zavádění technické části metodiky bez ohledu na obecnou část; nebo obavy potenciálních účastníků z nároků na čas. Některé tyto rysy jsou u nás silnější než v zahraničí. Naopak pozitivně působí zahraniční příklady; vyhodnocení neúspěšných silových rozhodnutí; spolupráce praktiků s místní zkušeností a praktiků s participativní zkušeností; někdy i postupné zavádění některých rysů participativního přístupu; profesionální a altruistický postoj některých domácích účastníků; postoje některých mladých dosud nedemoralizovaných spolupracovníků; nebo ochota některých zoufalých vlád zkusit cokoli. Základem přípravy metodiky je zejména praktická zkušenost s participativním přístupem; jeho adaptace na místní poměry; alespoň částečné testování; trvalé aktualizování návrhu; a opakované pokusy o zavedení participativního přístupu, dokud se zavedení nezdaří. To většinou dosud platí i o ČR.

STRUKTURA A PROCES

Doporučení, jak užít participativní přístup PPR, jsou v následujícím textu organizovány ve dvou částech (samozřejmě se netýkají věcného obsahu). První navrhuje strukturu konečného návrhu pro rozhodovatele, například pro vládu. Druhý popisuje proces , jak návrh připravit. Před zahájením přípravy se předpokládá instruktáž buď členem strategického týmu (viz níže) nebo spolupráce s domácími nebo zahraničními praktiky, kteří už participativní přístup užívali. Bylo nutné strukturu i proces předem adaptovat na národní podmínky. Je nutné je výslovně dohodnout s budoucími účastníky před začátkem práce (viz Proces). Je vhodné strukturu i proces ústně vysvětlit a zejména s účastníky částečně připravit několik fiktivních příkladů; instruktáže pro pasivní posluchače se neosvědčily. Protože pro každou aplikaci je třeba popis struktury a procesu upravit a zkrátit, není účelné předávat účastníkům procesu celý následující text.

Některé informace se týkají několika míst v popisu návrhu a procesu. Odkazy například na odstavec Cíle mají formu [Cíle]. Všechny příslušné odstavce jsou v sekci Podrobnosti. Pro studium a prezentaci se osvědčilo sledovat nejprve celý hlavní text o návrhu a procesu a teprve potom se vrátit k podrobnostem. Mezi různými aplikacemi jsou rozdíly, které podrobnosti a v jaké souvislosti se jeví jako relevantní.

STRUKTURA

Společná struktura navržených strategií je nutná zejména proto, že se bez ní se nedaří porovnání ani integrace materiálů. Všechny materiály jsou spojené pomocí odkazů. Pro návrh každé varianty celé strategie se doporučuje adaptovat tuto strukturu:

**Jednostránkový souhrn** – První čtyři řádky každého jednostránkových souhrnu se užívají jako předběžná informace, podle které si zájemce vybere, co chce číst.

**Vize**, to jest principy a zásadní obecná tvrzení o návrhu strategie.

**Fakta**, to jest navržené akce a jiná rozhodnutí; a jejich očekávané dopady pro různé možné externí vlivy, například pro varianty vývoje ekonomiky v EU [Cíle]

**Popis a analýza situace**, na které je návrh strategie založen [Zpožděný začátek] [Výměna vlády]

**Hodnocení návrhu a porovnání s jinými návrhy** [Konsenzualita]

**Ostatní zahrnuté informace** [Ošetřování rizik] [Cíle] [Metodika]

**Elektronické odkazy**

Jak už bylo řečeno, cílem je připravit konsenzuální nebo variantní podklady pro rozhodnutí, zapojit co nejvíce účastníků a posílit důvěru v demokracii. Navržená strategie musí být odolná proti rizikům jako je korupce, lobování, změna ministra nebo externích podmínek. Příprava použité metodiky musí být také odolná proti uvedeným rizikům a musí být připravená za aktivní účasti a ve spolupráci s domácími a zahraničními odborníky. [Metodika] [Technická metodika]

SCHÉMA STRUKTURY NÁVRHU ROZHODNUTÍ

Výsledky práce se shrnují do návrhu. Následující text shrnuje schéma struktury a pak slovní popis.

Nejprve se zabýváme strukturou dokumentů. Zkušenost varuje, že nedostatek společné struktury znemožňuje integraci, ztěžuje prezentaci na webu a užití sítí, ztěžuje sestavení a aktualizaci plánu strategické práce, zvyšuje konflikt a dobu přípravy. Nezkušení účastníci instruktáže to někdy nechápou. Je jim to nutné vysvětlit na příkladech a zvolit vhodný způsob výkladu. Na úvodní poradě (viz bod 3b ve schématu) se adaptovaná struktura vysvětlí a dohodne. Strukturu návrhu lze shrnout takto:

Společné informace pro všechny varianty

1. **Nadpis**
2. Název strategie.
3. Pokud jde o dílčí návrh, jeho vymezení

*Některé materiály se týkají pouze části strategie, například „ekonomické aspekty místní strategie“*

1. Datum ukončení tohoto materiálu
2. Jméno a e-adresa pracovníka, zodpovědného za formální správnost návrhu
3. **Jaký je to typ návrhu**
4. Národní návrh, to jest pro celou ČR, na rozdíl od použití na krajské a obecní úrovni
5. Kompletní návrh, na rozdíl od dílčího návrhu. Jiné typy jsou dílčí návrh, například návrh jediné varianty, porovnání vizí, komentáře a podobně
6. Odborný návrh, určený pro spolupracovníky a odborníky, na rozdíl od populárního návrhu, učeného pro širokou veřejnost
7. Podrobný návrh, střední návrh, zkrácený návrh

*Zkrácené návrhy viz Přílohy, sekce Technika , odstavec Záznam*

1. Konečný návrh, který je předložen prvnímu rozhodovateli, například ministrovi. Na rozdíl od toho předběžné návrhy mohou být (a většinou budou) před předložením změněny [Zpožděný začátek] [Výměna vlády]
2. Je to strategie, na rozdíl od usnesení vlády, legislativy nebo podobně
3. **Informace, uvedené níže v odstavci "varianty" (body 4 až 16)**
4. pokud existuje konsenzus, [Konsenzus]
5. nebo pokud jsou některé dílčí informace pro všechny navrhované varianty stejné.

Popisovaná strategie je národní, kompletní, odborný, podrobný konečný návrh. Pro jiné typy je třeba návrh adaptovat.

Informace pro každou variantu

Následuje popis každé z variant. Jedna z variant je vždy nulová; týká se možnosti, že o ošetření problému nebude rozhodnuto nebo že rozhodnutí bude odloženo. [Nulová varianta]

1. **Vymezení [Cíle]**
2. Problému, kterého se návrh týká, pokud je odlišné od jiných variant
3. Pokud jde o dílčí návrh, jeho vymezení v rámci strategie
4. **Situace**

Popis situace, ve které se ošetřovaný problém nalézá právě teď. Je založený na dosavadní práci, včetně analýzy.

1. **Vize, to jest principy, odůvodnění a obecné informace**
2. **Cíle, pokud nejsou uvedeny níže v souvislosti s odhadovanými dopady [Cíle]**

Specifikace cílů uvádí souvislosti s odhadem dopadů v bodě 8c. Důležité je uvést, pro které externí podmínky 8b uvedené cíle platí a (ve srovnání s bodem 9) jaké externí podmínky se očekávají.

1. **Fakta**
2. Navržené akce, včetně navržených implementačních úkolů, doporučení a podobně. Plnění akcí je verifikovatelné
3. Externí (vnější, exogenní) podmínky, za kterých jsou uvedeny i dopady. Týkají se okolí (například „vývoj HDP v EU“), na které návrh má zanedbatelný vliv, ale které mají vliv na tento návrh; nebo vlivů jiných schválených nebo očekávaných strategií a jiných opatření; nebo možnosti, že některé akce, schválené první instancí (například vládou), nebudou schváleny další instancí (například parlamentem).[Aproximace dopadů]
4. Dopady navržených akcí pro uvedené externí podmínky. Uvádí se odhady nebo aproximace; nebo alespoň upozornění na existenci některé externí podmínky, která nemohla být odhadnuta ani aproximována [Aproximace dopadů]
5. Buď způsob budoucího ověření, k jakým dopadům skutečně došlo, nebo závazný úkol, kdo má takové pověření připravit

Společné informace pro všechny varianty

1. **Výběr nejdůležitější podrobné informace z podkladů, zejména popisu situace.**

Zde se uvádí podrobnější informace z bodů, které byly uvedeny výše ve stručné formě. Někdy zde bývá podrobnější popis situace dle bodu 5. Místo rozsáhlejších informací se užívá elektronických několikastupňových odkazů.

1. **Doporučená další práce na strategii, včetně integrace a stromu strategií.**
2. **Doporučená aktualizace plánu práce, pokud je nutná.**

Plán strategií je celkový velmi stručný přehled uvažovaných, připravovaných nebo přijatých strategií, připravených těmi orgány veřejné správy,kterých by se mohl týkat. Je nezávazný a podle potřeby kdykoli upravený autorem. Po každé úpravě nebo podle potřeby před ní se informují ti, kterých se může týkat.

1. **Hodnocení varianty návrhu a komentářů**

Uvádí se nejprve hodnocení autorem návrhu. Po něm následuje hodnocení jinými účastníky.

1. **Porovnání s jinými variantami [Konsenzualita]**

Podobně se zde připojují porovnání, formulovaná kterýmkoli ze spolupracovníků.

1. **Doporučení pro implementaci, realizaci, trvalé hodnocení statu quo.**

Schválená strategie se implementuje, například legislativními nebo exekutivními rozhodnutími. Potom musí být její plnění specifikovaným způsobem monitorováno. Zvláště nebezpečné je zahrnout do strategie pouze obecné úkoly a nechat jejich rozpracování vzájemně nekoordinované.

1. **Historie problému a historie práce, související s tímto návrhem.**

Historie problému nebo části problému kterého se tento materiál týká; a historie práce na tomto materiálu. V obou případech to jsou obvykle velmi stručné údaje s odkazy.

1. **Podklady: analýza (například problému obecně, problému konkrétně, zahraniční praxe a její hodnocení), současný stav, zdroje, kritika, historie, spolupracovníci.[Aproximace dopadů]**

Další informace, považované za relevantní, a/ nebo odkazy na jiné materiály. Musí být možné pohodlně dohledat každý materiál, používaný při přípravě návrhu. Není však možné zaručit, že bude k dispozici jeho analýza nebo hodnocení.

1. **Odkazy, pokud nebyly uvedeny dříve [Metodika] [Technická metodika] [Konzultace]**

Materiálny se připravují ve verzích, uvedených výše jako body 2b, 2c, 2d, a 2e. Každý materiál musí být organizovaný podle potřeb jeho čtenáře. Tomu pomáhá systém elektronických odkazů.

PROCES

I zde platí, že pro každou aplikaci je nutné následující text upravit a zkrátit. Celá informace, uvedená níže, se tedy účastníkům nepředává.

*Před zahájením práce na návrhu rozhodnutí by měl být připraven plán strategií. Tím se rozumí předběžný a nezávazný plán například všech strategií všech ministerstev v nejbližší době. Z něho plynou první indikace: předně harmonogram připravované strategie, za druhé souvislost mezi strategiemi.*

SCHEMA PROCESU PŘÍPRAVY NÁVRHU ROZHODNUTÍ

(V závorce je u jednotlivých bodů procesu uvedena mimo jiné *zodpovědnost* a účastníci)

Některé činnosti se týkají všech strategií téže vlády. Měly by být připraveny, než se první strategie začne připravovat [Jiná rozhodnutí]. [Konzultace]

1. Založení strategického týmu *(vláda)*
2. Jmenování zodpovědného pracovníka v každém ministerstvu *(vláda)*
3. Příprava a trvalá aktualizace plánu strategií *(strategický tým)*
4. Příprava a trvalá aktualizace metodiky *(strategický tým)* [Metodika] [Technická metodika]

*Někdy se stává, že by bylo třeba zahájit přípravu návrhu, ale není k tomu pracovní síla nebo finance. Japonská zkušenost ukazuje, jak již v počátcích zavedení participativního přístupu je možné situaci poněkud zlepšit. Navrhne se vybraným potenciálním spolupracovníkům, aby sami připravili předběžný návrh. Ten obvykle nejprve zahrnuje pouze vizi. Pokud je to výjimečně možné, mohou se předběžně a stručně připravit i fakta, to jest předběžné návrhy akcí a odhady dopadů. Na přání mohou spolupracovníci vzájemně konzultovat. Je praktické předem doporučit velmi zjednodušenou strukturu materiálu, aby se tak ulehčil přechod k pravidelnému zpracování, až se správní a politická sféra bude moci zúčastnit. Do té doby veřejná správa konzultuje natolik, kolik má času, případně svou spolupráci odloží na později a pouze umožní přístup k informacím. Tím se na začátku pravidelného zpracování, popisovaného níže, ušetří čas a zmírní konflikty.*

Pro každou strategii (pro všechny varianty téže strategie) se zajišťuje:

1. **Příkaz k zahájení přípravy *(Politická sféra)*. Zahrnuje jméno odpovědného pracovníka správní sféry, navrhovaný termín předložení plánu práce (2b) a navrhovaný termín předložení návrhu (5e).**

*První příkaz k zahájení přípravy návrhu dává obvykle vláda. Někdy je to také ministr nebo náměstek ministra. Nikdo z nich nemá obvykle dost zkušeností a informací, aby mohl závazně rozhodnout o časových termínech a nákladech. Proto v jejich zájmu bývá obvyklé vyžádat si od pověřených pracovníků vyjádření, že úkol je splnitelný, nebo doporučení změn. Nakonec samozřejmě platí rozhodnutí toho, kdo má právo rozhodovat. Tento postup omezí riziko příkazů, které je možné provést pouze nekvalitně nebo předstíraně, což je časté nebezpečí i u strategické práce.*

1. **Úvodní aktivita**
2. Návrh na koordinátora přípravy, aproximativní rozpočet přípravy, hrubý harmonogram, pracovní podmínky týmu (*odpovědný pracovník správní sféry)*

*Organizační a administrativní podrobnosti nejsou v tomto textu uváděny.*

1. Konzultace o 2a, předložení (*odpovědný pracovník správní sféry)* [Komunikační platformy]
2. Schválení 2b (*politická sféra)*
3. Výběr koordinátora (*odpovědný pracovník státní sféry)*

*Koordinátor by měl být zejména dobrý manažer. Odborná znalost o problému je výhodou. Nelze vybrat někoho, u koho by mohlo vzniknout oprávněné nebo neoprávněné podezření ze zaujatosti. Pokud je oddělena správní sféra od politické, například role ministra od role pracovníků správy, může být koordinátor pracovníkem například ministerstva. V opačném případě je nutný externí pracovník; jinak by mnozí občané nevěřili v koordinátorovu nezaujatost, i kdyby ve skutečnosti byl nezaujatý.*

1. Ustavení strategického týmu (*koordinátor)* [Konzultace]

*Tým je obvykle omezen finančními limity a časem. Někdy se omezí na koordinátora a administrativní sílu, když odborní pracovníci spolupracují v rámci své pracovní povinnosti, své externí spolupráce nebo jen na část úvazku nese poněkud větší riziko konfliktů.*

*Je třeba provést dva zásadně rozdílné úkoly. Předně zpracovat vládní varianty podle předběžné vize a jiných informací, které předává obvykle ministr. Tato činnost (členů týmu a ministra) odpovídá činnosti jiných pracovních skupin, které připravují jiné varianty. Zásadní rozdíl je v tom, že není znám případ, kdy by některá z jiných pracovních skupin měla k dispozici tolik zdrojů, jako veřejná správa. Tým se snaží externím účastníkům pomoci. Vzhledem k časovým omezením strategický tým často pouze dává k dispozici informace.*

*Zadruhé koordinátor zajistí nezaujatou koordinaci přípravy, včetně činnosti externích účastníků. To zahrnuje vkládání materiálů na web, organizaci nejnutnějších porad, formulaci materiálů (zejména závěrečného návrhu) a podobně. Je důležité navzájem oddělit obě uvedené činnosti. Externí účastníci připravují své varianty a revidují je s použitím informací z jiných variant a od koordinátora.*

1. Stanovení procesu spolupráce a konzultací (*koordinátor)* [Metodika] [Technická metodika] [Konzultace]
2. Co nejširší kontakty s potenciálními spolupracovníky: rozeslání a publikování výzvy ke spolupráci, pozvánka na poradu 3b, žádost o předběžné komentáře, osobní kontakty (*koordinátor*) [Cíle] [Nechuť participovat] [Vedlejší komunikační platformy]

*Pozvání ke spolupráci se předně publikuje, aby byl každý informován. Zadruhé se individuálně e-poštou pozvou ti, kteří by mohli mít zájem aktivně alespoň trochu spolupracovat, nebo jejichž spolupráce by byla důležitá, například opozice. Někteří z nich připraví vlastní návrh vize nebo dokonce vizi a fakta. Jiní budou sledovat web a komentovat. Občané a jejich organizace jsou často toho názoru, že účast na práci veřejné správy je plýtvání časem. Je proto nutné v rámci času udělat, co je možné pro zajištění jejich účasti (to solicit). Každý potenciální aktivní spolupracovník dostane heslo, které uvede na začátku každého předaného materiálu. Tím se mimo jiné umožní věšet příchozí materiál na web bez jeho předchozího podrobného ověřování. Jinak se ukázalo riziko zneužití, například nabízením zboží nebo pornografií.*

1. Odpovědi na 2g (potenciální spolupracovníci)
2. **Zahájení práce na strategii (*koordinátor)***
3. Příprava Úvodní porady, publikace výzvy ke spolupráci a komentování [Vedlejší komunikační platformy]
4. Úvodní porada (procedurální a organizační otázky). V případě nutnosti změn sdělení odpovědnému pracovníkovi po poradě. [Vedlejší komunikační platformy] [Metodika]

*Na úvodní poradě se doporučuje užít dvou upravených materiálů. Předně je nutné adaptovat a zkrátit výše uvedenou strukturu a postup. Prezentace neupraveného materiálu by většinu přítomných vystrašila a dezinformovala. Je potřeba předat i písemný podklad. Zadruhé se doporučuje společně s přítomnými zpracovat fiktivní příklad návrhu strategie a na něm ukázat budoucí spolupráci, jak byla dohodnuta. Nestačí vysvětlit pravidla spolupráce.*

Na úvodní poradě se obvykle dohodne:

1. Vymezení problému [Cíle] [Konzultace]
2. Vymezení připravovaného návrhu: co je obsahem strategie
3. Proces, metodika, rizika [Ošetřování rizik]
4. Zpracování příkladu
5. Koordinátor, rozpočet, harmonogram
6. Další možní spolupracovníci [Komunikační platformy]
7. Shrnutí diskuse [Konsenzualita]
8. Zahájení koordinace aktivit, společných pro všechny varianty, například analýzy nebo literární rešerše.

Zahajují se aktivity, například analýza nebo rešerše, které budou využity pro tým i pro externí týmy. Dříve se tyto aktivity napřed dokončily a teprve potom se zahájila aktivní formulace některých částí návrhu. Nyní se častěji provede první část těchto aktivit, potom se zahájí formulace vize a faktů, pak se podle potřeby pokračuje v zaměřených aktivitách a tak dále – je to cyklický proces.

1. **Pro každou variantu se zajišťuje** (*Koordinátor)*. Aktivita 4 probíhá cyklicky [Konsenzualita] [Konzultace]
2. Základní analýza (*koordinátor* )

*Provádějí se aktivity jako v bodě 3c, ale odděleně pro různé varianty.*

1. Formulace a zasílání variant strukturovaného návrhu (*spolupracovníci)*  [Vedlejší komunikační platformy] [Nulová varianta]
2. Vložení variant na web (*koordinátor)*

*Je možné ukládat příchozí webový materiál do několika souborů. Ukázalo se, že sítě a počítačové programy jsou vhodné pro přípravu.*

1. Formulace a zaslání komentářů (*účastníci ,občané)* [Vedlejší komunikační platformy] [Nulová varianta]
2. Elektronické a prezenční porady a diskuse o věcném obsahu (*občané, veřejná správa, politická sféra, spolupracovníci);* [Konzultace]

*Hlavním komunikačním kanálem je porovnávání na webu. Tím se šetří čas strategického týmu, rozvíjí návrh strategie, posiluje pochopení problému a posiluje i vzájemné pochopení účastníků. Prezenční porady většinou probíhají na podkladě webové informace. Nejdůležitější porady a porady o celém návrhu svolává obvykle koordinátor. Ostatní porady svolávají ti, kterých se týkají. Závěry prezenčních porad jsou reflektovány opět na webu. Je zvláště přínosné, když se někdy zúčastní ministr nebo jeho poradce (viz též kapitola „Tabule variant“). Taková porada bývá stručná a s malým počtem účastníků.*

Opakování (zpět na bod 4a) a potom příprava konečného návrhu všech variant (bod 5)

1. **Závěrečné společné aktivity (*Koordinátor*)**
2. Zpracování variantního nebo konsenzuálního návrhu.[Konsenzualita] [Nulová varianta]
3. Široká elektronická diskuse návrhu [Ošetřování rizik]
4. Revize návrhu po diskusi
5. Provedení referenda nebo závěrečného průzkumu postojů (podle potřeby, po schválení) [Vedlejší komunikační platformy]
6. Předložení konečného návrhu prvnímu rozhodovateli, například vládě
7. Hodnocení procesu (*koordinátor, pak externí odborník)*

Po ukončení přípravy návrhu a jeho schválení přicházejí další činnosti a situace:

1. Rozhodnutí o návrhu (podle potřeby všemi instancemi, například až k souhlasu presidenta) a to po dalších revizích, jsou-li potřeba
2. Implementace, například legislativními a exekutivními rozhodnutími
3. Realizace
4. Zjištění dopadu [Aproximace dopadů]
5. Hodnocení dopadu a dosažení cílů [Cíle]
6. Věcné hodnocení návrhu ]Cíle] [Konsenzualita] [Ošetřování rizik] [Varianty a rizika] [Konzultace]
7. Zjištění a analýza reakce občanů [Vedlejší komunikační platformy]
8. Aktualizace návrhu
9. Hodnocení dopadu návrhu, věcného obsahu návrhu a procesu přípravy návrhu (občané ve všeobecných volbách)

VIZE, FAKTA A CHYBY

Následuje shrnutí vybraných zkušeností. Některé byly v jiné souvislosti komentovány již dříve. I zde jsou některé ilustrovány na příkladě strategií a jsou platné i pro jiné aplikace.

VIZE

Jaká se ukázala omezení a jaké výhody, plynoucí ze snahy zahrnout do každého návrhu napřed obecnou vizi, potom konkrétní fakta (to jest akce a externí proměnné) a dopady?

Předně: Většina významných strategií je založena také na obecných úvahách o situaci a na principech dalších akcí. Mnohé z nich přesahují vymezení současné práce, ale jsou významné pro vzájemné pochopení. Často, ale ne vždy, pomáhají přejít od konfliktu ke spolupráci. Zejména pomáhají pochopit vnitřní logiku navrhované varianty a tím posílit možnost porovnání i rozhodování.

Zadruhé: Poměrně mnoho zájemců nemá čas nebo zájem zpracovat celý návrh strategie, ale mají hotový obecný názor na situaci a obecný návrh, co dělat. Zpracovat jej na vizi a poslat ji do strategie je rychlé. Někdy je vhodné zavést zvláštní složku na takové příspěvky. Pro některé účastníky může být zajímavé je porovnat. Jinak samozřejmě platí, že každý zájemce zašle tolik podkladů a svých názorů, na kolik se o daný problém zajímá a kolik mu poskytuje jeho kapacita. Význam vize, která nebyla rozpracována, je v možnosti, že zpracované varianty řešení nevyhovují a je třeba je předělat.

FAKTA - AKCE A DOPADY

Doporučený přístup předpokládá, že pracovní tým má jen omezenou pracovní kapacitu. Proto si podstatnou část porovnání provádějí účastníci sami mezi sebou. Tím se omezuje riziko, že porovnání bude zaujaté. Vyžaduje to však užívat společně přijatou strukturu dokumentu pro nezaujatou koordinaci všech variant a jiných informací. Vylučuje to užívat improvizované nebo silové přístupy

Častá je kritika zejména vůči nevládním organizacím a odborům, že pouze kritizují a podávají obecné, nedomyšlené a neproveditelné návrhy. Stejně častá je i kritika občanů, že vláda neví nebo skrývá, kam všechny strategie dohromady mají vést. Jako obvykle, na všech kritikách bývá něco pravdy. Navržený postup omezuje škodu, která z toho vzniká.

Tentýž problém někdy škodí externím týmům. Někdy navrhují specifika, například změnu v organizaci nemocnic, ale vůbec se nezabývají například otázkou, co by to mohlo stát. Samozřejmě nemají kapacitu pro profesionální výpočet, ale odborníci by měli provést přibližnou aproximaci. Jindy předloží jen obecné teze, které lze lehko zamítnout. Je v jejich vlastním zájmu domyslet a v interní spolupráci doplnit své návrhy alespoň aproximativní informací, i kdyby právě nebylo nutné ji předkládat. Doporučená struktura je v mnoha případech k tomu vhodná.

Odbory a nevládní organizace, podobně jako v cizině, spolupracují nyní více než dříve s právníky a externími odborníky. Proto jsou jejich materiály někdy zpracovanější a proto mohou lépe komentovat jiné materiály.

Předně je při přípravě rozhodnutí nutné užít popsaných technik, například synoptické tabule, programů, prezentace vstupů a mnoha jiných. Ukázalo se, že improvizace bez nich nebo bez podobné podpory je pro skutečné aplikace prohibitivně zdlouhavá, chybová a/ nebo podezřelá, i když se ve zjednodušených testech taková nezdá.

Zadruhé, většina externích spolupracovníků nemá čas ani informace na plné vypracování své varianty. Je nutné je výslovně upozornit, že nikdo na ně nebude vyvíjet nátlak, jak intenzivně budou spolupracovat. Je cenné, když pouze formálně upraví svůj návrh a předloží jej.

Jako u každého rozhodování je nutno uvážit akce a odhad jejich dopadů. Každá akce musí být závazným příkazem (Například usnesení vlády, kterým se schvaluje návrh strategie) a být verifikovatelná. To znamená, že lze ověřit, zda byla opravdu provedena, a že je jasné, kdo to ověřuje a co se stane, když nebude správně provedena. Její formulace v návrhu musí být postačující na její implementaci, to jest rozpracování, například exekutivními nebo legislativními rozhodnutími. Během práce a zejména po formulaci akce je proto nutný kontakt s tím, kdo ji má dále implementovat.

Každá strategie sleduje několik akcí, například „změna určité daňové sazby“. Každá varianta strategie bere v úvahu stav a očekávaný průběh vnějších vlivů, například HDP se zvýší o 5%“. Každá strategie sleduje mnoho dopadů, například „celkový výnos uvažované daně“. Každá varianta strategie předpovídá stav každého z těchto dopadů, například „celkový výnos uvažované daně vzroste o 10%“.

Teoreticky by se měl odhadovat vliv všech akcí na všechny dopady. To není ani možné, ani nutné. Jedním z prvních kroků je najít a zapsat strukturu vlivů. Tím se rozumí závěr jako „akce 1, 2 a 3 mají vliv společný vliv pouze na dopady 10 a 11“. To například znamená, že vliv uvažovaných akcí na dopady 1 až 9 lze zanedbat. Snaha je najít jednoduché struktury, které nejsou vzájemně závislé.

V každé struktuře jsou dopady ovlivněny hlavně příslušnými akcemi. Dále na ně mají vliv takzvané externí neboli exogenní vlivy. Ty jsou charakterizovány tím, že mají vliv na některé dopady v uvažované strategii, ale tato strategie nemá vliv na externí vlivy. Příkladem je HDP Evropské unie, které může přes náš HDP mít vliv na naši strategii podpory výtvarného umění, ale opačný směr kauzality lze zanedbat. Je tedy nutné uvažovat akce i externí vlivy připravované strategie.

CHYBY

**Chyba 1**: Nezkušený tým se pokusí připravovat návrh strategie s mnoha akcemi, dopady a variantami a s probabilistickým odhadem rozsáhlého větvení (viz příloha). Ztratí čas a nakonec musí svůj přístup zjednodušit. Pro nezkušený tým je lépe začít se zjednodušeným přístupem.

**Chyba 2**: Během přípravy návrhu vzniká řada zpráv a sdělení. Materiály mají podle potřeby několik verzí ve třech typech, jak je popsáno níže(viz technika Záznam)

* Od prvního konceptu až do konečné verze zprávy. Důležité je dávat od prvního konceptu všechny zprávy široce k dispozici.
* Mezi velmi stručnou zprávou a velmi podrobnou zprávou. Délka zprávy se řídí potřebami čtenáře anebo čtenářů. Na všechny ostatní informace jsou elektronické odkazy, takže každému čtenáři je přístupný plný rozsah, s výjimkou utajených informací.
* Mezi odbornou a populární informací

**Chyba 3**: Zpráva se vyvíjí bez účasti některých pracovníků a pracovišť, kterých se týká. Ti mohou ke skoro hotové zprávě zaslat připomínky, které jsou většinou zamítnuty, protože ke kritice vlastní práce je obtížné být objektivní.

**Chyba 4**: Autoři zprávy jsou zvyklí na přípravu papírových zpráv, kde rozsah byl omezen. Někdy si ani nepřejí, aby čtenáři byli podrobně informováni. Tak například zpracování zprávy, zahrnující řadu variant, vyžaduje obvykle dedikovaný program. Jinak bývá časově příliš náročné. Některé existující programy zbytečně složité, jiné jsou zastaralé. Principem je „autoři žádnou informaci necenzurují ani nezdržují, pouze srozumitelně (user friendly) doporučují k četbě významný text; čtenář si sám vybírá, co a kdy chce číst“.

**Chyba 5**: Neinformovaný nebo korumpovaný tým vychází při své práci pouze z populárních požadavků, nebo pouze z technických návodů, nebo pouze z příkazů politické, občanské nebo podnikatelské sféry. Dopady byly zmíněny v úvodu.

**Chyba 6**: Variantní zpracování návrhů se v posledních létech jeví jako jejich zvláště důležitý a zvláště obtížný aspekt. Ukázalo se, že jeho ignorování je v pozadí mnohých společenských škod, ať k němu došlo z neznalosti nebo úmyslně. Tradičně jsou zajímavé zkušenosti ze Skandinávie, Německa, Velké Británie, některých států USA, Kanady, Japonska, Austrálie a Nového Zélandu. Nečekaně se ukázaly relevantní dílčí zkušenosti z některých nedemokratických zemí, například Singapuru. Intenzivní neformální diskuse na konferencích možná časem povedou k materiálům, které v tomto směru pomohou při vzdělávání i přímo při aplikaci. I do té doby, a zejména v následujícím textu, je variantnímu řešení nutné věnovat zvýšenou pozornost, například ve srovnání s minulými léty. To souvisí mimo jiné s rostoucí komplexitou řízení společnosti, zejména s komplexitou strategií. Ukázalo se také, že je nutno čekat aktivní odpor proti variantnímu přístupu u některých účastníků, kteří zásadně nevítají změny a těch, kteří mají odlišné zájmy. Je chybou ignorovat místní rizika i zahraniční zkušenost.

**Chyba 7**: Při přípravě strategie se neberou v úvahu vzájemné vlivy s jinými schválenými a/ nebo zpracovávanými návrhy strategií. Jindy se napřed připraví návrh strategie a potom se berou jiné strategie v úvahu.

**Chyba 8**: Doba zahájení práce na strategii je výsledkem boje moc.

**Chyba 9**: Participativní přístup je ve Skandinávii většinou neformální. Vedoucí pracovníci mají do určité míry představu o plánu i o stromu strategií. Na formálních i neformálních poradách hovoří o možnostech jejich přípravy. Využití těchto informací souvisí s tendencí ke spolupráci a omezením boje o moc. Trochu podobná situace je u nás i v cizině v některých (prozatím nemnohých) obcích. V typickém, ale nikoli všeobecném německém způsobu jsou doporučení o budoucích strategiích rozptýlená v různých dokumentech. To více méně vyhovuje při německé pečlivosti. Každá země má svou národní povahu, historii a legislativu. Čeští lidé jsou špička ve schopnosti improvizovat, nikoli v tendenci konzultovat nebo respektovat pravidla a příkazy. Proto nelze švédskou ani německou zkušenost napodobovat, nýbrž se z ní učit. Naše metodika musí být založena na praktické zkušenosti se zahraničními metodikami. Chybou je jejich ignorování i jejich kopírování.

**Chyba 10**: Některé technické metodiky strategické práce ignorují rizika. Nedbají například na to, zda připravované strategie nejsou ovlivněny korupcí, nebo zda relevantní zkušenost občanů neposiluje negativní vztah k demokracii nebo zda nedojde v průběhu času ke změně ministra. Není možné takové strategie dodatečně upravit, aby se takových chyb zbavily.

**Chyba 11**: V některých soukromých firmách se plány přípravy strategických dokumentů periodicky revidují. Ve společenské sféře je doba počátku revize často dána bojem o moc. Je chyba v návrhu strategie vynechat předběžný odhad budoucích revizí, i když je velmi předběžný. Alternativně je chybou vynechat mechanismus, který v budoucnosti upozorní na nutnost revize

**Chyba12**: Požadují se připomínky až v době, když je návrh prakticky hotov a žádná připomínka jej nemůže zásadně změnit. Účastníci nemají čas připojit svou variantu a porovnat ji s ostatními variantami.

**Chyba 13**: U jednoduchých strategií není nutné strukturu externích vlivů řešit, protože všichni účastníci se o ní pohodlně dohodnou nebo ji dokonce cítí stejně i bez výslovné dohody. U velmi komplexních strategií takový neformální přístup vede k nedorozuměním, chybným odhadům dopadů a zdržením.

**Chyba 14**: Je předložena jen jedna varianta strategie. Rozhodovatel nemá výběr, ani plně nerozumí problému. Kromě toho se tak ztěžuje hodnocení rozhodovatele, například hodnocení poslanců při příštích volbách. Někdy může být v jejich zájmu, aby nebyli hodnoceni a proto se snaží PPR znemožnit.

**Chyba 15**: Není uvažována takzvaná „nulová varianta“, která znamená „nepřijmout rozhodnutí“ nebo „odložit rozhodnutí“. Rozhodovatel si po přečtení návrhu neuvědomí, jakou škodu nulová varianta přinese a tím může být jeho rozhodnutí zkresleno. Proto v budoucnosti nelze dokázat, zda si škodu neuvědomil nebo o ni nedbal. Někdy dopad nulové varianty nechce znát úmyslně. Tato chyba může vést k dlouhému odkladu, jak jsme extrémně zaznamenali u některých strategií v ČR. Při participativním přístupu dojde vždy k rozhodnutí o strategii, protože vždy je popsána nulová varianta, která znamená „nerozhodnout „ nebo „odložit rozhodnutí na pozdější dobu“. Protože proces je transparentní, může to vést ke kritice rozhodovatelů.

**Chyba 16**: Rozhodovatel napřed určí, co bude jeho rozhodnutí. Protože tak učinil bez dostatečných podkladů, často se mýlí nebo prosazuje zájmy, škodlivé pro společnost. Veřejná správa potom chápe svůj úkol jako „podporovat předem vybranou variantu“. Žádná jiná varianta neexistuje. Takový přístup, i když nedemokratický, může být výhodný, když rozhodovatel má pravdu a většina občanů se mýlí. Pravidla pro participativní/ skandinávský/ deliberativní PPR přístup, která právě popisujeme, toto řešení nepřipouštějí. Je chybou participativního (a každého jiného) přístupu, že tuto situaci neřeší.

**Chyba 17**: Návrh strategie připravuje pouze veřejná správa. Při každém kroku rozhodne, kterou z možných variant dále rozpracovávat. V konečném návrhu se rozhodovateli předloží jen varianta, kterou nakonec vybrala veřejná správa, možná v občasné konzultaci s občany a s rozhodovatelem a s užitím těch dezintegrovaných informací, které uznala za vhodné. Veřejná správa tak může zásadně ovlivnit rozhodnutí a to nemá být v její kompetenci. Řetěz dílčích rozhodnutí je dlouhý a těžko kontrolovatelný. Někdy závěry úmyslně zkreslí někdo z pracovníků, kteří postupně rozhodovali. Pokud je málo času, je prakticky vyloučené takový případ a takového pachatele najít. Zejména je to nemožné, pokud je zkorumpován i ten, kdo má korupci odhalovat. Při participativním přístupu hlídají všichni všechny.

**Chyba 18**. Vládě se opakovaně předkládají dlouhé vize a nazývají se nepřesně koncepce nebo strategie. Chybí například závazné a verifikovatelné úkoly, společný odhad dopadů (zejména finančních nákladů), varianty externích vlivů, varianty návrhu podle různých účastníků a jiné. Rozpracováním se pověří například ministerstva. Ta nemají potřebné věcné ani procedurální informace, ani chuť něco ve své práci měnit. Ministr sám procesu nerozumí a nebude jej prosazovat. Výsledky jsou velmi malé. Když se situace zhorší, připraví se obvykle nová podobná koncepce. Bývá lepší ve dvou směrech. Zaprvé někdy lépe shrnuje existující nedostatky. Zadruhé byla připravena s trochu širší účastí. Jinak je stejná jako předchozí takzvaná strategie nebo koncepce a má minimální nebo žádný dopad. Když se situace ještě zhorší, je naděje, že bude profesionálně připravena skutečná strategie.

PODROBNOSTI

Následující body opět reflektují otázky a diskuse při poradách a instruktážích, pokud vycházely z jiného pohledu, než který převládal v systematickém textu. Jsou na ně odkazy z předchozího textu.

APROXIMACE DOPADŮ

Dopady uvažovaných akcí se odhadují pro různé průběhy důležitých vnějších vlivů. Pokud možná se odhadují odborně, někdy kvantitativně. Není - li to možné, aproximují se. Osvědčil se následující postup pro aproximaci vnějších vlivů nebo dopadů: Požádá se několik (například pět) uznávaných odborníků s různým rozdílným přístupem k dané problematice o jejich aproximaci, jak ji právě, bez specifické přípravy, vidí. Někdy se uvedou všechny jejich aproximace. V kvantitativním případě to je například (15, 20, 12, 30, 20). Jindy se uvádí kvartily. Každý údaj je vždy odkazem propojen se jménem (a někdy i CV) odborníka. Pokud není ani to možné, výslovně se uvede, že pro tento potenciálně významný vliv není odhad k dispozici. To je upozornění čtenáři.

JINÁ ROZHODNUTÍ

Je nutné zavést participativní přístup ke všem zásadním komplexním společenským problémům. Často se jako první aplikace navrhuje participativní metodika přípravy strategie. V tom případě je vhodné na začátku předběžně uvážit, jak (a zda) se bude v budoucnost pravděpodobně zavádět participativní přístup i pro přípravu jiných rozhodnutí, například pro usnesení vlády, nebo legislativu, nebo pro komponenty jejich přípravy. (Tyto aplikace nejsou v tomto textu podrobně zpracovány a vyžadují adaptaci). V každém případě lze strategii zpracovat, i když takový odhad je možný pouze aproximací.

KONSENZUALITA

Rozhodovatel musí dostat materiál, který je konsenzuální nebo ve variantách. V některých případech přicházejí stovky sdělení, některá naivní nebo evidentně chybná. Konsenzualita se hledá:

1. mezi omezeným počtem zájemců, kteří projevili zájem na problému alespoň částečně pracovat. Rozhodovatel má v jednom souboru k dispozici jejich návrhy k řešení problému nebo jeho části,
2. když přicházejí komentáře od ostatních účastníků. Ty se ukládají do jiného souboru, který je také přístupný veřejnosti i rozhodovateli.

Ukázalo se však, že rozhodovatel ani prostý občan nemají většinou v určitém období čas na čtení mnoha příspěvků. Je proto vhodné požádat některé odborníky, aby navrhli, které z takových příspěvků mají být zvlášť doporučeny k úvaze. Tento přístup je lepší, než jiné známé přístupy, ale má dva nedostatky:

1. zavádí subjektivitu, které se snažíme vyhnout: to platí o každém odborníkovi, který vybírá některé sdělení,
2. nejsou zkušenosti s potenciální situací, když by příspěvků došlo více, než lze i tímto postupem zpracovat.

Při PPR a zejména při přípravě metodik jsou důležité mezinárodní neformální porady praktiků. Při nich se často diskutují konkrétní příklady. V poslední době se ukázalo zvýšené nebezpečí, že v zápalu diskuse někdo identifikuje osoby nebo organizace, které by si to nepřály. Z těchto důvodů je nutné věnovat zvláštní pozornost všeobecně známému pravidlu: na neformální schůzce neidentifikovat nikoho, kdo by si to nepřál, zejména když není přítomen.

KONZULTACE

Konzultace probíhají pěti způsoby:

1. Koordinátor zajistí trvalou skupinu nebo skupiny, které budou spolupracovat na vládní variantě a radit o procesu. Většinou jsou honorováni
2. Koordinátor najde vždy individuálně konzultace ke stejným účelům
3. Spolupracovnici, kteří zpracovávají své vlastní varianty, najdou si sami potřebné zdroje konzultace
4. Některé (nemnohé) komentáře k informacím na webu hrají také konzultační roli

METODIKA

Doporučuje se při přípravě metodiky prioritně vytvořit seznamy dílčích otázek, ke kterým je na začátku práce zaujmout stanovisko. Jsou to zejména:

1. Jací domácí a zahraniční praktici s úspěšnou zkušeností v participativní práci budou na metodice spolupracovat? Bez nich příprava metodiky může zdegenerovat na rešerši s připomínkování domácích expertů, kteří dobře znají domácí situaci, ale nikoli světové zkušenosti ani zkušenosti s participativním přístupem.
2. Která rizika je nutné brát v úvahu, například korupci, změnu vlády během přípravy strategie a podobně.
3. Které země budou vybrány jako zdroj praktických zkušeností? Jaké jsou rozdíly mezi jejich a naší kulturou?
4. Které sítě jsou k dispozici? Bez sítí není příprava strategie možná.
5. Jak odpovědi na uvedené otázky budou podporovat cíle metodiky?

Metodika musí být připravena podle pravidel na přípravy strategií. Zvláště nutné jsou tyto body:

1. Od začátku mohou na přípravě metodiky spolupracovat všichni zájemci.
2. Příprava je transparentní, kdokoli se může zúčastnit.
3. Předkládá se konsenzuální doporučení nebo porovnané varianty metodiky.
4. Koordinátor je nezaujatý vůči každé variantě řešení.
5. Metodika je vhodná pro současný i očekávaný legislativní rámec, nebo je doporučeno, jak v budoucnosti pokračovat.
6. Metodika je srozumitelná pro budoucí uživatele a aplikovatelné pro všechny uvažované situace.
7. Je podrobně doporučeno, jak ustavit strategický tým, provést instruktáže, zajistit integraci, zajistit kompatibilitu například s jinými připravovanými strategiemi.

Konečná metodika je návod, jak pracovat. Musí být kompatibilní s uvedenými otázkami a principy. Jinak bude návodem, který umožní přípravu chybných strategií. O nich se časem pozná, že jsou v rozporu s uvedenými otázkami a principy.

Častá chyba je připravit a zavést nejprve technickou metodiku, která nebere v úvahu souvislosti se společností a procesem vládnutí. Autoři metodiky se buď domnívají, že technická metodika stačí, nebo ji chtějí rozšířit na participativní metodiku. Kromě dočasné odborné a politické záporné role izolované technické metodiky vzniká odpor pracovníků, kteří se nedávno naučili přípravu rozhodnutí (jak se mylně domnívají) a teď se mají učit něco nového. Obvyklá je výmluva, že napřed bylo nutné zavést jednoduchý přístup. Proto Ve skutečnosti je nutné uvážit participativní metodiku a v prvním kroku z ní některé části zavést. Tak například dodatečné zavedení transparentního variantního přístupu od začátku přípravy vyžaduje poměrně značné změny

NECHUŤ PARTICIPOVAT

Ze začátku se stává, že někteří občané a některá uskupení nemají na participaci zájem. Někdy je to kritizováno jako celkový nezájem občanů a celé společnosti a jako důkaz, že participativní přístup selhal. Ve skutečnosti je to pochopitelné zklamání občanů s dosavadními procesy. Kdo se několikrát přípravy podkladů zúčastnil, ztrácí zájem, když účastnici dohromady neměli vliv na rozhodnutí, jejich příspěvky nebyly brány v úvahu, užitý proces zlepšení vylučoval, bylo podezření z vlivu korupce a boje o moc, proces byl zahájen pozdě a podobně. Jejich zájem o participaci klesl.

V takových případech je kontraproduktivní pasivně očekávat široký zájem. Předně je potřeba zajistit, že všichni občané jsou dostatečně informováni o možnosti participovat a o zárukách, že participativní přístup je odlišný od minulosti. Tak například jedna z politických stran odmítla spolupracovat, když se zúčastní jedna z jiných stran. Stačil na to oběd ve dvou a doplnění několika nevelkých změn v procesu a účast byla zajištěna. Podobná snaha zajistit účast je zvláště nutná u potenciálních významných účastníků, například opozice

Kromě toho někteří občané dávají přednost jiným aktivitám, nebo chtějí indikovat svůj nesouhlas s celým společenským systémem. Nelze je do participace nutit, ale je vhodné vzít jejich argumenty v úvahu, i když nám připadají chybné – pokud se nám je podaří zjistit a pochopit.

NULOVÁ VARIANTA (viz též chyba 15)

Nulová varianta odhaduje dopady pro případ, že není přijato žádné rozhodnutí nebo že celý návrh byl zamítnut (pokud bylo odloženo, mělo by se určit, na kdy). Proto každý účastník může navrhnout svůj odhad dopadů, to jest. svou vlastní nulovou variantu nebo její část. V praxi dochází k případům, kdy jsou schváleny některé akce a vynechány jiné. Důvodem bývá věcná úvaha, únava rozhodovatele, boj o moc nebo nevhodná metodika. Prakticky není možné uvážit všechny možnosti, co bude vynecháno. Dobré řešení je praxe, že rozhodovatel, který vynechal jen některé akce z návrhu, požádá o komentáře ke svému předběžnému rozhodnutí a konečné schválení přijde potom. Tato praxe naráží, protože není obvyklá, protože zdržuje a protože nemusí být výhodná v boji o moc. Není známé dobré řešení.

Nulová varianta má i svůj politický význam. Poměrně častá je tendence rozhodovatele, například vlády, rozhodnutí odkládat. Důvod může být věcný, nedostatek času nebo boj o moc. Stává se, že důležité rozhodnutí je opakovaně odkládáno ke škodě společnosti. Obvykle je proces transparentní a nulová varianta je známá, včetně varování o potenciálních škodách z prodlení. Později může být rozhodovatel obviněn, že nerozhodl, ačkoli znal budoucí negativní dopad odkladu. Tento dopad je prozatím málo vyzkoušen.

RIZIKA NEDOSTATEČNÝCH ODHADŮ

V posledních létech roste v podnikatelské sféře zájem o ošetřování rizik, kterým by firma mohla čelit. Původně se rozvinula analýza rizik (risk analysis), která později posílila svou integraci s řízením firmy a tak přešla na řízení rizika (risk mgmt). Přibývá firem, kde ve vedení firmy se řízením rizik zabývá jeden pracovník (risk officer) jako svou hlavní pracovní náplní. I ve společenské sféře lze čekat a je třeba podporovat rostoucí zájem o otázky rizika, například: Může dojít k nečekanému vzrůstu extremismu? Jak budeme v takovém případě postupovat? Je nutné v této věci udělat něco hned, i když pravděpodobnost tohoto rizika je velmi malá? (Samozřejmě výsledkem úvahy může být „teď nedělat nic“.)

Je škoda, že se dříve vynechávaly otázky jako: Jaké je riziko prohloubení ekonomické krize? Kdyby k ní došlo, jak budeme postupovat v operativních i strategických otázkách? Ukazuje se, že dlouhodobě jsou náklady na řízení rizika podstatně menší než škody z překvapení. Ve společenské sféře se můžeme učit způsobu řízení riziku nejen od podnikatelské sféry, ale i od vojáků, lékařů, požárníků a podobně. Příkladem v ČR byla nesnáz u elektrovoltaických zdrojů, kde bylo ignorováno riziko ze změn na světovém trhu.

Z obecnějšího hlediska jde o posilování práce s entropií čili neurčitostí. Předpovědi dopadů, které každý návrh strategie musí obsahovat, už dávno nepovažujeme za deterministické. Řízení rizik je jedním z přístupů ošetření neurčitosti.

Prakticky to znamená, že při zpracování metodiky a při přípravě následujícího rozhodnutí je třeba brzy po zahájení práce sestavit (a dále upravovat) seznam možných rizik a příslušných opatření k jejich ošetření. Není možné je napřed vynechat a pak hotový návrh upravit s ohledem na tato rizika.

RIZIKA ÚMYSLNÉHO ZKRESLENÍ

Typické riziko se týká korupce. Obvykle je ustaven orgán, který ji má najít. Jedním problémem je množství práce na včasné dostatečné kontrole. Jiným poměrně častým problémem je korumpovanost kontrolních orgánů. Ještě horším rizikem je nepřijatelný nátlak držitelů moci, například nadřízených nebo politiků. Pokud se týká obsahu, je rozsah vlivu vymezen a některé jeho komponenty jsou pro práci nutné: tak například politická sféra má právo a povinnost do obsahu zasahovat. Protože se zároveň připravují variantní řešení, není riziko tak velké. Nebezpečnější jsou neoprávněné zásahy do procesu: zaujatost koordinátora nebo strategického týmu, pozdní publikace zpracovávané varianty, neúčinný proces prezentace dosavadních výsledků, zaujatý proces porovnávání variant, absence participativní metodiky a podobně. Kontrola zde je ještě méně účinná než při korupci.

Při participativním přístupu pomáhá široká účast a existence variant. Kromě práce kontrolního orgánu se účastníci hlídají navzájem. To je ulehčené transparentností procesu přípravy. Kde vzniknou pochybnosti, řeší se buď odborně nebo v široké publikaci. Ukázalo se, že zájem médií o zejména metodické problémy je většinou minimální, ale o osobní obvinění podstatně větší.

TECHNICKÁ METODIKA

Zahrnuje dílčí metody a techniky, o kterých se autoři metodiky přesvědčili, že jsou pro řešený problém vhodné, a procesy pro jejich zavedení. Někdy je dobrým základem, který lze upravit na participativní přístup. Jindy působ í opačně, protože vzbuzuje dojem, že metodika je hotová. Obvykle se nezabývá zejména variantní prací, riziky a výchovou k demokracii. . Jako škodlivé se ukazuje neověřené přejímání technik ze soukromého sektoru nebo z kultur, které jsou orientované na spolupráci víc než my. Nebezpečné extrémy jsou:

1. Zpracovat technickou metodiku v izolaci a teprve po dokončení si klást otázky o rizicích jako: jaký vliv bude strategie mít na korupci, na dopad neoprávněných politických vlivů, škody z kariérismu a podobně; nebo jak tato rizika ovlivnila přípravu strategie. Podobně na začátku přípravy metodiky uvážit, zda tato rizika neohrozí zpracování metodiky.
2. Snažit se v rámci technické metodiky řešit problémy vládnutí, které nejsou součástí metodiky. Tak například metodika musí podporovat snahu po omezení nebo vymýcení korupce a lobování, včetně korupce a lobování těch, kdo ji mají odhalovat , ale nemůže je sama řešit.

Participativní přístup vychází ze zkušenosti, že při současné přípravě variant se autoři různých variant navzájem hlídají, zejména když u nás jako jinde roste zapojení právníků a jiných odborníků pro přípravu jiných než vládních variant. Zadruhé je třeba ověřit, zda příprava samotné metodiky nebyla ovlivněna korupcí nebo lobováním.

VEDLEJŠÍ KOMUNIKAČNÍ PLATFORMY

Vedlejší komunikační platformy (secondary points) jsou komunikační subsystémy, které si vzájemně vypomáhají s participativním subsystémem přípravy strategií. Příkladem může být tripartita, sdružení maloobchodníků, NNO nebo střechová organizace několika NNO. V procesu přípravy strategií není problémem jejich komentování, protože se ho může bez potíží zúčastnit zástupce z jiné komunikační skupiny (komunikační platformy) a zároveň i zástupci členů této komunikační platformy. I když se stane, že spolu nesouhlasí, neztěžuje to práci koordinátora ani nenarušuje komunikaci. Bohužel komentování je významný vedlejší, ale zdaleka ne hlavní mechanismus spolupráce při strategické práci. Při aktivní spolupráci, zejména přípravě variant řešení, bývá jedním problémem interní mocenská a organizační situace ve vedlejší komunikační platformě. V jiných případech se jeden z účastníků snaží stát nositelem moci. Někdy je to v souhlase s ustanovující smlouvou vedlejší komunikační platformy, někdy v rozporu s ní. Typickými zbraněmi nositele moci je rozhodovat o svolávání porad a o agendě jednání. Účinnou zbraní je i předávat pracovní materiály co nejpozději, někdy až dni nebo i hodiny před začátkem jednání. Taková taktika je pro nositele moci výhodná a proto se jí nechce vzdát. Pokud se obává, že by mu v ní participační příprava bránila, je pro něho vhodné ji sabotovat.

Praktická doporučení jsou:Je v zájmu společnosti předem vyjasnit, jaká bude souvislost strategie s významnými komunikačními platformami, v našem příkladu s tripartitou, a zda i tyto body budou pracovat participativním/ skandinávským způsobem. Může být v zájmu nositelů moci takové vyjasnění znemožnit.

Odlišným, ale souvisícím, obecnějším problémem je pochopitelná taktika podstatné informace zamlčovat. V situaci boje je ochrana informací samozřejmá. Důvodem však může být i zájem společnosti, když by publikování informace bylo ke škodě společnosti. To je v rozporu s participativní přípravou, ale ve výjimečných případech to může být v zájmu společnosti. To samozřejmě platí i o jiných výjimkách.

Ve všech těchto případech je pro komplexní systémy jediným známým řešením nasazení participativního přístupu.

VÝMĚNA VLÁDY

Často se po výměně vlády nebo minstra zruší rozpracovávaný podklad pro rozhodnutí a připravuje nový, někdy s použitím dosavadních dílčích a někdy bez použití dosavadních dílčích výsledků. Je právem politické sféry dávat směr veřejní správě a těžko lze očekávat, že například nová vláda se bude vázána pozicí vlády předchozí. Začínat však vždy od začátku předně prodlužuje přípravu, takže se některé případy táhnou po doby několika vlád. Zadruhé zkracuje čas na přípravu, tím snižuje kvalitu rozhodnutí a zvyšuje konflikt. Proto je důležité, aby se přípravy zúčastnili reprezentanti různých významných pozic. Jejich návrh nebude nikdy tak podrobný, jako je vládní návrh, zpracovaný veřejnou správou. I tak jeho existence podstatně zkrátí přípravu, a podobně jako některé jiné změny sníží konflikt.

ZPOŽDĚNÝ ZAČÁTEK

Všechna velká pracoviště, například ministerstva, mají mít nezávazný velmi stručný plán, jaké strategie mají předběžně v úmyslu připravit a v jakém časovém období. Kdykoli uznají za vhodné, provedou změnu a informují o ní ostatní. Zejména je informují, když se rozhodli práci začít. Cílem každého účastníka je mít dost předběžné informace, aby mohl včas začít podrobněji jednat. Ústřední strategický tým funkci plánu podporuje.

Na začátku každé přípravy se tráví určitý čas základními úvahami o možných zaměřeních různých variant. Pokud je někteří budoucí účastníci mají alespoň trochu připravené, ušetří se čas a možná i zvýší kvalita. Společná participativní příprava pak nezačíná od nuly. Starým příkladem je postup MITI (japonské ministerstvo mezinárodního obchodu a průmyslu) na základní ekonomické strategii. Některé velké průmyslové podniky přišly s návrhy nikoli rozpracovanými, nýbrž alespoň promyšlenými a tím urychlily přípravu. Není patrné, jak jasná byla první informace z MITI, na jejímž podkladě podniky začaly s předběžnou přípravou (informace není potvrzena). Z tohoto hlediska by zde mohlo pravděpodobně být určité riziko, že by některý budoucí účastník mohl získat výhody, když mohl začít práci dříve. Uvedená příprava jako celek je považována za jeden z prvních (a významných) úspěchů moderní přípravy s některými participativními rysy.

Přílohy

P1 - DOPORUČENÉ A ZÁVAZNÉ PRINCIPY

O principech již byla zmínka v hlavním textu. Následuje jejich zkrácená verze. Osvědčilo se ji ve vhodné formulaci předat jako přílohu orgánu, který bude rozhodovat o zavedení přípravy strategií. Body 1 až 14 jsou na začátku pouze doporučené.

Návrh strategie/ ošetření zásadního komplexního problému splňuje zejména tyto principy:

1. Obsahuje v dohodnuté struktuře tyto komponenty:
2. obecnou vizi;
3. jednoznačné závazné úkoly, ze kterých se potom odvíjejí legislativní, exekutivní a jiné materiály;
4. krátkodobý až dlouhodobý odhad všech významných dopadů, společných pro všechny relevantní aktivity a rozhodnutí; a také nákladů a cílů;
5. výsledky porovnání variant řešení;
6. podle potřeby podpůrné materiály, například případové a teoretické studie, závěry z nasazených dílčích technik, výsledky dílčích úkolů a týmů, závěry dialogů a konzultací, výsledky relevantních předchozích činností, výsledky integrace, analýzy, odkazy a doporučení;
7. stručné odborné a populární souhrny pro předpokládané zájemce (s odkazy)
8. Komponenty návrhu jsou:
9. konsensuální; nebo
10. uvedeny ve variantách, připravených a (pokud možná od začátku práce) vzájemně porovnávaných účastníky přípravy.
11. Návrh bere v úvahu
12. jiné strategie a
13. externí podmínky.
14. Návrh
15. obsahuje věcné informace, potřebné pro vyjednávání a rozhodnutí;
16. je nakonec nezaujatě shrnut do souhrnu a do podkladu pro rozhodnutí (například do materiálu pro jednání schůze vlády) s potřebnými odkazy a se vzájemným  porovnáním variant jejich autory;
17. prošel dialogem, konzultacemi a spoluprací se širokou a odbornou veřejností, pokud byl o něj zájem;
18. (d) je trvale k dispozici všem vážným zájemcům
19. Vláda určí zadavatele, který vydá pověření k zahájení přípravy nebo aktualizace návrhu strategie. Zadavatel tak může také učinit po potřebných dohodách sám. Pověření obsahuje mimo jiné:
20. předběžné vymezení problému, termín dokončení, rozpočet, vymezení účasti veřejné správy, jméno koordinátora a referenci na tyto Principy.
21. Následuje ustavení týmů, příprava a publikace podkladů, první setkání zájemců, rozhodnutí o procesu, revize vymezení, příprava návrhu, příprava rozhodovacího podkladu, vyjednávání a rozhodnutí (nebo jejich sekvence), implementace (například exekutivní a legislativní), realizace, hodnocení a aktualizace.
22. Proces přípravy strategie i obsah připravované strategie je trvale adaptivní. Schválením návrhu se zahajuje jeho implementace a v době podle potřeby i jeho adaptace.
23. Trvale se sledují souvislosti s ostatními relevantními aktivitami, například s jednáním tripartity, probíhající legislativní a exekutivní činností, bilaterálními vyjednáváními a podobně. Plán tohoto sledování se projednává na prvním setkání zájemců a trvale se adaptuje.
24. Od začátku do konce přípravy je návrh transparentně připravován:
25. Za aktivní účasti zájemců z řad všech, kterých se významně týká a kteří jsou ochotni dohodnutým způsobem spolupracovat, například odborníků se zkušenostmi s domácí situací i se světovou praxí v řešení ošetřovaného problému; dále rezortů, lobbistů a zástupců obecní, krajské, nadnárodní, odborové, podnikatelské, občanské a politické složky; nasadí se některé z vyzkoušených způsobů, jak vyloučit zahlcení procesu a jak pozvat významné účastníky.
26. S možností každého občana a každé organizace se k návrhu vyjádřit.
27. S organizační strukturou, zahrnující dílčí týmy.
28. Pod vedením nezaujatého koordinátora.
29. S podporou veřejné správy.
30. V souhlase s Principy
31. Využívají se významné existující návrhy vizí a strategií nebo jejich komponenty, ať jsou jakkoli zaměřené a ať byly zpracované kýmkoli. Pokud možno se zajistí jejich porovnání jako variant ošetření uvažovaného problému. Zejména se vítá další spolupráce jejich autorů na jejich vlastní variantě. Vždy se zahrnuje i varianta, předběžně preferovaná zadavatelem; a varianta „odklad rozhodnutí“. Doporučuje se připravit i nulovou čili laissez faire variantu, při jejíž realizaci jsou vládní orgány minimálně aktivní.
32. Jednotlivé varianty nebo jejich části připravují a vzájemně porovnávají jejich autoři. Koordinátor pokud možno zajistí odbornou podporu rozpracování jejich variant společným týmem. Celkové řízení společné práce je řízeno konsensuálně koordinátorem. Pokud procedurální konsenzus není dosažen, rozhoduje koordinátor tak, aby rozhodnutí nebylo zaujaté, odpovídalo zadání a respektovalo Principy. Konečná varianta návrhu podle zadavatele obsahuje všechny uvedené komponenty. Varianty jiných účastníků jsou dopracovány podle možností, například někdy pouze vize nebo dílčí návrhy a odhady dopadů. Důležitým cílem přípravy je i posílení motivace účastníků na strategickém procesu (včetně realizace). Spolupráce na přípravě návrhu zvyšuje pochopení ošetřovaného problému i vzájemné pochopení stoupenců různých variant
33. Koordinátor přípravy přímo řídí práci společného týmu, který mimo jiné slouží všem variantám, zejména variantě zadavatele. Společný tým tvoří podle rozhodnutí koordinátora
34. předem vybraní (seconded) pracovníci veřejné správy jako součást své pracovní povinnosti; a/ nebo
35. smluvní pracovníci, hrazení z rozpočtu přípravy strategie; a
36. nehonorovaní zástupci nejaktivnějších účastnických týmů.
37. Při přípravě se pokud možno trvale integrují (tj. navzájem co nejdříve berou v úvahu) informace zejména podle těchto dimenzí:
38. varianty,
39. vize, dílčí akce a odhady dopadů,
40. jednotlivé strategie,
41. různé úřady, agentury a orgány,
42. úrovně řízení od EU do municipality,
43. dílčí problémy, profese, odborná zaměření.
44. teoretické, politické a praktické aspekty,
45. kvantitativní a kvalitativní informace,
46. organizovaná strategická činnost a neformálně vyjádřené potřeby občanů.
47. Co nejvíce se využívá dedikovaných programů a sociálních sítí. Existuje struktura a proces pro shrnování a porovnávání nejdůležitějších informací všech připravených a připravovaných strategií a jiných významných materiálů
48. Výše popsaný proces se týká takzvaných specifických strategií (například důchodové reformy). Kromě toho existují i takzvané průřezové strategie, které převážně shrnují vybrané rysy mnoha specifických strategií (například udržitelný rozvoj). Připravují se v co nejužší spolupráci se strategiemi specifickými. Harmonogram přípravy a schvalování návrhů specifických i průřezových strategií je pokud možno upraven tak, aby se zajistila co nejúplnější vzájemná informovanost při spolupráci a rozhodnutích.
49. Neodkladná a krizová rozhodnutí se připravují natolik s použitím výše uvedených principů a v komunikaci s připravovanými a schválenými návrhy strategií a s jinými opatřeními, nakolik je to vhodné s ohledem na časová omezení. Je-li to nutné, je tato komunikace doplněna co nejdříve potom. Podobně se připravují nezaujaté variantní návrhy pro ošetření dílčích problémů, například ve formě expertního týmu a/ nebo jako činnost jednoho organizačního útvaru veřejné správy a/ nebo externí zakázkou. Pokud se nutnost neodkladných opatření zjistí během přípravy návrhu strategie, informuje koordinátor přípravy neodkladně přímo toho, kdo za příslušný problém věcně zodpovídá.
50. Doporučuje se potenciálním účastníkům, aby integrovaně s připravovaným strategickým materiálem nebo před zahájením jeho zpracování připravovali strategie svých souvisejících vlastních problémů. Celkový přístup, uvedený výše, se podle možnosti užívá i na jiných úrovních řízení a pro jiné organizace při přípravě podkladů pro demokratická rozhodnutí. V těchto případech jsou tyto Principy adaptovány ad hoc.

Uvedené principy jsou prozatím doporučením. Počítá se i se **schválením** některých principů 1 až 14 vládou jako závazné (jejich výběr závisí na situaci). Potom bude také platit:

1. Každý orgán veřejné správy zodpovídá za iniciování přípravy, doplnění nebo aktualizace návrhu strategie nebo strategií v rozsahu své kompetence tak, aby byly trvale platné, aby se braly navzájem v úvahu s jinými strategiemi a aby byly připravovány a aktualizovány v souhlase s Principy. Orgány veřejné správy mohou připravovat společné návrhy strategií. Příprava návrhu je podporována společným strategickým týmem, zřízeným vládou. V souhlase s rozhodnutím vlády může strategický tým konzultovat o přípravě strategií; koordinovat přípravu strategií; a podílet se na jejich přípravě. Může také v případě potřeby navrhovat, které části Principů nebo jiných procedurálních vládních usnesení by se měly upravit, jak adaptovat řízení (management) strategické práce ve státní službě a jak zlepšit delimitaci příslušných kompetencí.
2. Výjimky povoluje vláda, zejména tam, kde zákon nařizuje utajení, v krizových situacích nebo kde příprava v rozporu s principy již velmi pokročila. V těchto případech se povolí Principy na podkladě praktických zkušeností ad hoc upravit.

P2 - TECHNIKY

Popsané postupy užívají řadu technik a metod, které se rychle doplňují. Některé jsou zpracované v uvedené literatuře, rychle jich přibývá a je jich téměř sto. Mnohé postupy a techniky byly popsány v časopisech, knihách a zprávách. Pokud je známo, všechny ještě nebyly po nějakou dobu shrnuty do jedné publikace, protože jich rychle přibývá a kompendium by bylo příliš rozsáhlé. V tomto textu jsou shrnuty hlavně ty poznatky, o kterých se mezi praktiky opakovaně hovoří, ale které dosud nebyly publikovány.

Není prakticky možné je pro určitou kulturu najít literární rešerší: v ČR nemusí fungovat, co fungovalo v Norsku, Německu, Japonsku nebo Kanadě. Následují některé techniky, adaptované pro naše poměry na podkladě zahraničních technik a dosud nepublikované. Dedikované počítačové programy pro zpracování a porovnání variant byly u nás naprogramovány a užity firmou Fractal, ale nejsou již podporovány softwarem, který dnes existuje. Univerzální programy (například Liferay) jsou také použitelné, ale některé připadají uživatelům složité. Nejprve následuje jako příklad popis jedné z mnoha technik, techniky pro porovnání variant, která sama nepotřebuje počítačový program, ale může využít programy pro přípravu jednotlivých variant.

TABULE VARIANT

Když jsou připravené první návrhy variant, je nutné je vzájemně porovnat. Při větším počtu účastníků, proměnných a dopadů to není lehké. Je užitečné sestavit tabuli nejdůležitějších informací, takzvanou tabuli variant, a dát ji k dispozici jako podklad individuální nebo kolektivní diskuse. Osvědčil se princip, naznačený na následujícím částečném fiktivním příkladu.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **STRATEGIE ZEMĚDĚLSTVÍ** | | | |
| **Varianta** | A1 | A2 | A3 |
| **Autor** | Min | NNO | Min |
| **Akce** |  |  |  |
| Zvýšení daně (%) | 3 | 1 | 1 |
| Zákon | Ano | Ne | Ne |
| **Externí vlivy** |  |  |  |
| HDP EU (%) | -3 | -1 | -1 |
| **Dopad** |  |  |  |
| Výnos (mld.) | 2 | 0,5 | 0 |

Příklad shrnuje dvě fiktivní varianty ministerstva (Min) a jednu variantu nevládní organizace (NNO). Každý sloupec odpovídá jedné variantě strategie. Jednotlivé řádky uvádějí tyto proměnné:

* Akce, to jest uvažované rozhodnutí
* Externí vlivy, které mají vliv na dopady uvažované strategie. Uvažovaná strategie však nemá významný vliv na uvažované externí vlivy, například na externí vliv „změna HDP EU“
* Společné dopady uvažovaných akcí a externích vlivů

Tak například ministerstvo odhaduje zvýšení výnosu o 2%. Tento odhad platí, zvýší-li se daň o 3%, zákon se schválí a HDP Evropské unie klesne o 1%.

Řádky s pravděpodobně nejvíce rozdílnými nebo zajímavými údaji jsou zdůrazněny, například tučně.

Fiktivní zjednodušený příklad je ve skutečné aplikaci rozšířen takto:

* Je více účastníků a více proměnných v kategoriích akce, externí vlivy a  
  dopad.
* Popisy jsou podrobnější.
* Uvádí se hodnocení jednotlivých variant účastníky.
* Kde je to nutné, jsou vloženy odkazy, například na další proměnné, na vysvětlivky, na analýzy, na výpočty, na výsledky porad a na podobné informace. V některých případech je možné vybrané informace stručně uvést přímo a ostatní dát do odkazů.
* Materiály, ke kterým vedou odkazy, jsou při diskusi na místě k dispozici v papírovém i digitálním formátu. Tím se mimo jiné zvyšuje důvěryhodnost výsledků.
* Podle potřeby je uvedeno několik kroků uvažované realizace.
* Vybrané části mohou být barevně zvýrazněny. Osvědčilo se dát zvlášť důležitým osobám do ruky fixy.
* Na každé normalizované stránce je uvedeno tolik informace (například tolik variant), kolik se vejde. Všechny stránky dohromady tvoří „tabuli variant“. Ta se například pro čtyři varianty skládá ze tří řad stránek po čtyřech stránkách v každé řadě a je vyvěšena.
* Například se tabule v jednom případě se osvědčila pro neformální diskusi s ministrem jako zdrojem informace. Byly porovnány tři úplné a tři částečně varianty. Hlavní zájem byl o dvě z úplných variant. Ministrovi bylo nutno vysvětlit, že je v roli expert a že ještě nic nerozhoduje

STROM STRATEGIÍ

Vládnutí vyžaduje řadu strategií, které spolu většinou významně souvisí. Některé jsou integrovány horizontálně, například strategie posílení informační technologie a strategie zahraničního obchodu. Některé jsou vzájemně integrovány vertikálně, například hospodářská strategie s oběma uvedenými strategiemi. Všechny strategie tvoří strom horizontálně a vertikálně spojených dílčích strategií. Nikdy však není pracovní kapacita ani podmínky na přípravu všech, tím měně na přípravu všech najednou Takový strom všech schválených nebo uvažovaných strategií je proto nedosažitelným ideálem. Je snahou se mu v rámci možností přiblížit. Není účelné a někdy ani možné, připravit vhodné strategie v izolaci od ostatních rozhodnutí a pak se snažit o jejich integraci do stromu. Doporučujeme od začátku spolupracovat s budoucími autory strategií, které by mohly s námi připravovanou strategií souviset. Je třeba jim vysvětlit, že jejich účast umožní v budoucnosti úpravu strategií k prospěchu všech zúčastněných. Pokud je jejich čas omezený, jsou i jejich stručné připomínky cenné. Technika „Plán“ úzce souvisí s technikou Strom strategií.

PLÁN

Malý počet odborníků a pracovníků veřejné služby je požádán o doporučení, které strategie bude třeba zpracovat a kdy by se mělo začít. Doporučení každé strategie je dlouhé například půl stránky nebo méně. Jeden pracovník (například pracovník strategického týmu) během krátké doby připraví velmi stručné připomínky nebo navrhne plán další práce. Revidovaný návrh je předložen na vědomí; častěji je větší shoda na celkové struktuře plánu než na procesu jeho přípravy, ale nikdy není shoda úplná. Plán není rozhodnutím, nýbrž velmi předběžnou vyhlídkou na budoucí práci. Reviduje se trvale podle potřeby toho, kdo bude tu kterou strategii pravděpodobně připravovat nebo koho se týká. Pokud nejde o ošetření utajovaného problému, je transparentní. Když je to nutné, velmi stručné návrhy na změny stromu jsou zahrnuty do návrhu strategie. Technika Strom strategií úzce souvisí s technikou Plán.

ZÁZNAM

Každá přijatá informace je uložena tak, aby byla k dispozici všem čtenářům. Vzniká nebezpečí, že ve velkém množství  informací ztratí čtenáři orientaci. Osvědčil se tento přístup:

Příspěvek je buď návrh celé varianty, pokud mimo jiné zachovává dohodnutou strukturu, nebo je příspěvek připomínka, pokud nedodržuje formální znaky. Z každého příspěvku se například  první čtyři řádky uloží do prvního souboru. Takových  příspěvků se vejde na stránku dosti velký počet. Čtenář si může vybrat, který příspěvek chce číst podrobněji. Odkazem přejde na druhý soubor, kde je o každém příspěvku uvedena jedna stránka, pokud je příspěvek tak dlouhý. Tím se zajistí, že jeho příspěvky budou zařazeny do zvláštních souborů. O ty bývá největší zájem a nejsou nikdy zahlceny informacemi. U každého místa je odkaz, kdo se ve svém příspěvku na toto místo odvolával. Tato struktura se osvědčila i pro integrace a porovnávání materiálů. (U nás ji zpracovala firma Fractal, ale už není přístupná, protože se za poměrně dlouhou dobu změnily podpůrné programy).

Materiály jsou tedy ve třech stupních délky. Nejrozsáhlejší je tzv. Podrobný návrh, obsahuje veškeré informace a podrobnosti, které chce jeho autor sdělit. Tento typ materiálu bývá uložen nejhlouběji ve struktuře a v kratších typech materiálů jsou na něj činěny odkazy. Střední návrh je jednostránkový, pokud materiál dosahuje této délky. Jednostránková délka středního návrhu je závazná proto, aby jej rozhodovatelé, pokud si přejí, mohli snadno přečíst. Ve středním návrhu bývají odkazy na podrobný návrh. Zkrácený návrh je materiál na čtyři řádky běžného textu. Jeho délka je též závazná ze stejných důvodů jako u středního návrhu. Slouží pro rychlou orientaci v obsahu návrhu. Tento typ materiálu je na nejvyšším stupni hierarchie návrhů a je to první materiál, který se dostane k rozhodovateli. V materiálu nebývají odkazy, sám slouží jako odkaz na střední návrh.

Každý koordinační tým samozřejmě  může navrhnout vlastní přístup. Pří velkém počtu příspěvků není bez vyzkoušeného přístupu možné potřebnou informovanost zajistit. Mezi praktiky je shoda na tom, že komunikace probíhá podle hesla *feast or famine* -  hostina nebo hlad.

NÁRODNÍ POVAHA

Naši národní povahu vyhodnocují podobně naši zcestovaní občané a zahraniční dlouhodobí hosté. Za význačný klad se považuje schopnost improvizace. Oceňuje se odolnost, například v souvislosti s přežitím národního společenství po dobu několika století. Tím však vznikly negativní jevy jako hádavost, nepořádnost, neukázněnost a nespolehlivost. Schopnost improvizovat je prý někdy poněkud podporuje

Pro proces PPR a přípravu metodiky jsou relevantní kladné rysy jiných kultur. Tak Němci a Japonci jsou prý mimo jiné ukáznění. I když informace jsou rozptýlené, jsou nalezeny a respektovány. Pro Skandinávce je spolupráce a konzultace samozřejmá. Z našeho hlediska je pro ně důležitá zejména pravidelná neformální a nepříliš zaujatá výměna informací.

Zejména při přípravě metodiky PPR u nás je předně třeba pochopit, jaký vliv mají tyto rozdíly na práci. Nebezpečné je napodobovat. Zkušenosti se získávají spoluprací a v osobních kontaktech. Spolehnout se plně na tištěné nebo elektronické články nestačí.

U nás, na rozdíl od některých jiných zemí, byla jako začátek navržena kombinace pravidel, instruktáží a hodnocení procesu, vše v souvislosti s národní povahou. To je obtížná cesta. Chtít měnit národní povahu by bylo obtížnější, Nevzít v úvahu naši povahu by vedlo k selhání procesu PPR co do vlivu na společnost, i když technická komponenta metodiky by pravděpodobně stoupla.

VARIANTY

Jaký je vliv variantní práce na ošetření rizik jako korupce nebo mocenské zásahy do procesu přípravy?

Tradiční přístup je vytvořit vládní variantu nebo varianty a potom si vyžádat připomínky. Proti korupci by mělo pomoci kontrola orgány mimo strategický tým. To málo pomáhá, protože to vyžaduje mnoho času a není možné pracovat dosti podrobně. V jednom případě byl korumpován výkonný pracovník i jeho nadřízený a zjistilo se to až při selhání strategie. Když od začátku participují autoři několika variant, hlídají se navzájem. Vzájemná kontrola je možná pouze při spolupráci od začátku. Obvinění z nesprávnosti nemá právní význam. Schválit variantu, jejíž chyby byly publikovány, nebývá však politicky dobrá taktika

Horší bývá zkreslení procesu pod politickým tlakem. Ilustrací je případ náměstka ministra, který měl dvě nezaopatřené děti a velkou hypotéku. Provedl proto skryté příkazy ministra. Protože byl inteligentní, nepoznalo se to. Pouze soukromě se zmínil velmi malému počtu přátel. Nevíme, kolik je takových příkladů.

Věcné zkreslení pod politickým tlakem není při PPR chybou, protože se týká jen vládní varianty. Proto se od začátku připravují i jiné varianty.

Bez PPR státní správa připraví v utajení svou variantu a vyžádá si připomínky. O nich rozhodují autoři původního textu, kteří nemohou být objektivní. Zejména jsou však pod tlakem odshora, kterému nemohou odolat. I kde je politická sféra oddělena od správní, není lehké tomu zabránit. Je-li záruka objektivity a dobrého image, může být někdy koordinátorem pracovník veřejné správy. Při současné situaci v ČR je situace velmi málo nadějná. Koordinátor musí být externí, protože by mu nikdo nevěřil i kdyby výjimečně byl objektivní.

ZMĚNY

Často se změní ministr nebo vláda během přípravy strategie nebo před přijetím rozhodnutí. Typická reakce je zhodnotit částečné výsledky a začít znova. To vede ke zkrácení doby na přípravu, opoždění konečného návrhu a ztrátě motivace. PPR trvale zajišťuje rozpracované nebo částečně rozpracované varianty. Není znám případ, kdy by taková varianta byla plně přijatelná. Její úprava v souhlase s novou mocenskou situací je však podstatně rychlejší a účinnější než začínat od začátku.Kromě toho již byly navázány kontakty s potenciálními spolupracovníky.

P3 - SPOLUPRACOVNÍCI

U nás byla participativní příprava rozhodnutí (PPR) v rámci veřejné správy shrnuta do principů a návodů, populárně (ale nikoli v postačujícím rozsahu) popsána, částečně vyzkoušena a doporučena. Metodiku (kromě integrace a souvislosti s jinou činností veřejné správy)) zpracovala pracovní skupina, ustavená předsedou vlády. V posledních létech na ní spolupracovali nebo ji doporučili domácí a zahraniční odborníci včetně nositelů těchto funkcí: předseda a místopředseda vlády, ministr a náměstek ministra, generální ředitel a ředitel zahraniční federální správy, eurokomisař, předseda Statistického úřadu a předsedkyně ÚJB.

K práci přispěli také Robert Agger, Carolin Andrew, Josef Baxa, Vladimír Bezděk, Walter Buckley, Joe Byrne, Joe Davies, Tomáš Doucha, Dana Drábová, Charles Ficner, Tomáš Hoffmeister, Sam Howard, Abdul Ibrahim, Adam Janoušek, Jan Kochrda, Květa Kořínková, Josef Košař, Josef Lux, Apolena Menšlová, Eva Ondroušková, Edvard Outrata, Frank Patterson, Martin Pergler, Hana Pěnkavová, René Proulx, Manuel Romero, Jill Smith, Harry Swain, Jarmila Škvrnová, Vladimír Špidla, Andrea Štorchová, Jaroslav Šulc, Jaroslav Ungerman, Marie Vlková, Hans Wolf, Karel Zemek, Tomáš Zídek.

Dále spolupracovali odborníciz řady universit, zejména z Kalifornské univerzity v Los Angeles, Havajské university v Honolulu, Ottawské univerzity; pracovníci veřejné správy (zejména Kanady a ČR); spolupracovníci na úkolu *Koncepce a řízení*, zadaném premiérem (Drábová, Kořínková, Outrata, Pergler) ;a v neposlední řadě zejména pracovníci mezinárodní konzultační firmy P. Pergler Associates Inc. Firmy New IT a Fractal zajišťovaly pro část práce IT. Hlavní autor, Přemysl „Misha“ Pergler, řídil v ČSSR odbor výzkumu systémů a soukromě se zabýval i společenskými systémy. Byl členem odbojových, horolezeckých a profesních organizací, nikdy nebyl členem politické strany. Po roce 1968 mimo jiné učil na Kalifornské universitě, pracoval v kanadské veřejné správě a byl mezinárodním konzultantem. Zabýval se hlavně procesem řízení a komunikace, strategickou prací a spolužitím různých etnik. Po roce 1989 pracoval občas i v ČR pro presidenta, premiéra, ministry a veřejnou správu; a učil. Kontakt [pp@pergler.org](mailto:pp@pergler.org)

P4 - HODNOCENÍ

Participativní příprava byly spolupracovníky trvale neformálně hodnoceny během jejího rozpracování. To se týká i některých vedoucích pracovníků veřejné správy ČR. Celkové formální profesionální hodnocení nebylo provedeno. Většina českých praktiků, kteří konzultovali o zpracovávané silové metodice, ani vláda ČR o participativní metodice nevěděli a jejich mlčení proto nelze považovat ani za souhlas, ani za kritiku participativního přístupu. Následují některá typická, opakovaná, vybraná hodnocení původní participativní práce od vedoucích pracovníků. Jsou vesměs positivní, profesionální negativní hodnocení nejsou známá.

Desetistránkový text s označením „00 09 26 Hodnocení“ obsahoval mimo jiné hodnocení procesu přípravy autory, uvedenými výše.

**Příklady hodnocení** (Bloková metoda byla jedna z realizací participativního přístupu)

Od podzimu 2004 do června 2005 jsem pracoval z pověření vlády ČR jako koordinátor přípravy důchodové reformy. Se zprávou o úkolu „Koncepce a řízení“ souvisí tyto mé zkušenosti:

Osvědčilo se připravit podrobný odhad dopadu jednotlivých variant a navzájem je porovnat

Na přípravě variant se zúčastnily všechny parlamentní politické strany, Úřad vlády a dvě ministerstva. To bylo správné. Nedošlo ke konfliktům, ze kterých byly na začátku obavy. Nedošlo k úplnému konsenzu, ale rozdíly mezi pozicemi stran se zmírnily. Bylo by dobře, kdyby se v další práci mohly zúčastnit i pojišťovny a jiní vážní zájemci.

Náš mandát bylo pouze modelování. Navrhli jsme a doufáme, že budou zpracovány i další otázky, například chování občanů, ošetření rizik u soukromých fondů a podobně

Pomohly metodické zkušenosti z práce, popisované ve zprávě „Koncepce a řízení“. Byla to náhoda, že se nám podařilo získat konzultace. Metodickou improvizací by naše práce byla těžko řešitelná

Trvalo dlouho, než jsme dostali mandát k práci a nebyl šťastně formulovaný. Pro jiné budoucí koncepční úkoly by měl existovat trvalý servis, který by pomohl se zahájením a metodikou. Naše práce byla zahájena na podkladě iniciativy týmu „Koncepce a řízení“, což nelze očekávat pro další nutné koncepční práce.

Z předchozích bodů je patrné, že naše zkušenosti jsou v souhlase se zprávou „Koncepce a řízení“

**Ing. Vladimír Bezděk, 30. Června 2005**

Shrnuji své hodnocení procesu přípravy materiálu „European Agriculture Fund for Rural Development“, kterou jsem koordinoval v roce 2005.

Proces využíval zkušeností s blokovou metodou, nasazenou v devadesátých letech místopředsedou vlády Luxem. Ta je v souhlase s dobrou praxí, shrnutou ve zprávě pro předsedu vlády ČR „Koncepce a řízení“ z roku 2005. Popisovaný přístup se osvědčil

Vzhledem k situaci nebylo možné uplatnit dvě doporučení uvedené zprávy. Nebyl ustanoven plně nezávislý koordinátor, což snížilo důvěru některých účastníků k procesu. Nebylo možno zavést společnou strukturu dílčích dokumentů, což ztížilo integraci.

Pro strategické práce je vhodné postupovat v souhlase s uvedenou zprávou

Doporučuji zavést společnou nebo porovnatelnou metodiku pro strategické práce na celostátní úrovni

**Ing. Tomáš Zídek, 12. září 2006**

Od: Zídek Tomáš

Komu: Fischer Jan

Kopie: Peter Kalaš, P. Pergler

Předmět: slíbené materiály od NM Zídka

Datum: 28. Června 2010 14:12

Vážený pane předsedo vlády,

na poradě 18. Června jste požádal o exekutivní souhrn návrhu metodického řízení strategické práce. Oznámil jste, že máte v úmyslu jej předat přicházejícímu předsedovi vlády s doporučením, aby metodická práce byla zavedena a s vysvětlením, že jste nepovažoval za vhodné zavádět ji odcházející vládou. Přikládám slíbené materiály. Protože já i hlavní autor P. Pergler považujeme návrh za důležitý, jsme kdykoli k dispozici k dalšímu jednání a spolupráci.

S pozdravem

**Ing. Tomáš Zídek**

náměstek ministra financí

Pan Přemysl Pergler

1. Domnívám se, že příprava strategických dokumentů ve veřejné správě v ČR je na nízké úrovni. Tato nízká kvalita se v konečném důsledku čím dál tím více negativně projevuje do potenciálu české ekonomiky a společnosti. I na základě vlastních zkušeností jsem přesvědčen, že užitý návrh strategické práce, bude-li schválen, akceptován relevantními aktéry a kvalitně implementován, může neradostnou situaci výrazně zlepšit.
2. Hlavní rizika nevidím v návrhu samotném, nýbrž v prostředí, do kterého může být nasazen. Konkrétně:
3. Návrh nebude schválen (= iniciativa vůbec nevznikne)
4. Návrh bude schválen, avšak v nevhodně upravené podobě (= riziko neodborných zásahů do návrhu)
5. Návrh bude schválen, avšak nevhodně implementován (například v důsledku nízké politické podpory či dokonce odporu; nová vláda nemusí chtít pokračovat v započatém konceptu) a v konečném důsledku bude celý koncept v českém prostředí nadlouho – a nezaslouženě – zdiskreditován.
6. Z hlediska činnosti Poradního externího sboru ministra financí p. Janoty mohu konstatovat, že jeho předpokládaná práce v oblasti přípravy podkladů pro důchodovou reformu může být dobře slučitelná s přípravou komplexní strategie v oblasti důchodové reformy nezávislým koordinátorem, pokud bude takový koordinátor ustanoven a bude postupovat podle osvědčených metod.

**Ing. Vladimír Bezděk**, 2010

V Praze 15. března 2011

Vážený pane,

během své funkce předsedy vlády ČR jsem Vás pověřil vypracováním zásad procesu přípravy zásadních komplexních rozhodnutí. Po svém přechodu do funkce v rámci EU jsem neměl možnost výsledky týmu podrobně sledovat, ale seznámil jsem se světovou praxí. Jsem přesvědčen, že cesta, kterou váš tým navrhl, je v souhlase se světovým vývojem a potřebami naší společnosti.

**Dr. Vladimír Špidla**

Adresát: Přemysl Pergler

Hodnocení přípravy zemědělské politiky v ČR

Ministr zemědělství Josef Lux nechal nezávislým týmem koncem devadesátých let připravit zemědělskou politiku ČR. Návrh politiky byl připraven ve spolupráci s odbornou a širokou veřejností za použití zahraničních zkušeností a participativního přístupu. V souvislosti s politickou změnou situace a úmrtím ministra Luxe však práce dále nepokračovala. Desetistránkový text s označením „00 09 26 Hodnocení“ obsahoval hodnocení procesu přípravy. Následuje několik stručných výňatků z tohoto textu.

***J. Lux, ministr zemědělství:***

Příprava zemědělské politiky významně přispěla k přípravě a vyjasnění odborných podkladů a zejména ke komunikaci a integraci.[…] Bloková metoda, užitá při přípravě koncepce, se osvědčila. Je to perspektivní metoda pro rezortní i celostátní koncepční práci. V nejbližší době lze očekávat dočasné obtíže s jejím zavedením, které povedou k odkladům.

***K. Burda, první náměstek ministra zemědělství:***

[Postup] je založen na spolupráci nejlepších odborníků […] důležité […] pro objektivitu výsledků. Postup umožňuje širokou konzultaci se zájemci […] Vznikají podrobné materiály, které poprvé shrnují souvislosti mezi různými aspekty politiky. Po rozhodnutí o politice budou tyto materiály důležité pro realizaci rozhodnutí. […] Užívaný postup by mohl mít význam, přesahující zájmy našeho resortu. Mělo by se uvážit jeho širší zavedení.

***T. Zídek, náměstek ministra zemědělství****:*

Během práce byl [v rámci přípravy koncepce] vedení ministerstva doporučen postup v řadě neodkladných opatření.[…] Domnívám se, že hlavní závěry a doporučení byly věcně správné, strategicky vhodné a zejména včasné. […] V rámci boje o moc dva z ředitelů ve státní správě nespolupracovali. […] Doporučuji vyzkoušet její aplikaci na nadnárodní úrovni, například v EU […] an effective approach that facilitates both factual development of the policy proposal and participation of stakeholders, experts and citizens. […] It certainly makes possible to integrate components of a policy […] powerful tool for strengthening democracy without losing effectiveness.

***K. Burda, A. Kalina, náměstci ministra zemědělství ČR:***

Výsledky jsou podstatným přínosem pro zemědělskou politiku ČR. Výhodou je nezávislost různých sledovaných pozic, integrace profesionálních oborů, široká konzultace a variantní přístup. […] postup, který by mohl být v budoucnu užitečný na různých místech.

***Odborníci Integračního týmu, řídícího přípravu politiky****:*

Podstatně se posílila komunikace mezi účastníky. […] Prokázalo se, že jednotliví odborníci v ČR jsou schopni pracovat na složité koncepční práci podobně, jako odborníci v západním světě. [… ] Pouze v omezené míře bylo dosaženo hlubokého rozpracování výsledků. […] Práce trvala déle, než je obvyklé jinde. […] byl s použitím zahraničních zkušeností vyvinut postup pro přípravu složité koncepce. Očekává se, že zkušenosti jsou použitelné v příštích létech i mimo resort.

***Dodatek k sekci o hodnocení, připojený v roce 2013.***

Od roku 2006 pracoval na MF ČR v domácí a mezinárodní spolupráci na tzv. participativní metodice externí tým pod vedením p. Perglera. Z pověření MF ČR připravil tento tým podklady pro další metodickou práci. […]

[…] Jako osoba zodpovědná v letech 2010 až 2013 za celkovou přípravu metodiky v rámci výše uvedeného projektu MF ČR se domnívám, že řešitelé by měli trvale spolupracovat. Navrhuji proto nezaujatě porovnat a podle potřeby integrovat dosud zpracované materiály v aktivní spolupráci řešitelů, kteří je připravili a zahraničních expertů […]

[…] Participativní přístup ke strategické práci je poměrně nový a rychle se vyvíjí. Aktuální informace je možné získat na sítích, na poradách praktiků, během spolupráce a v přibývajících oborech na universitách, zaměřených na tento přístup […] Úkol externímu týmu zadal a závěry doporučil předseda vlády. […] Závěry nebyly nikdy profesionálně zamítnuty. […]. Od roku 2011 probíhalo odděleně zpracování metodiky přípravy strategií.

Ing. Tomáš Zídek, 27. listopadu 2013

Pan P. Pergler

P5 - ZDROJE

Do jara 2011 byla zpracována se spolupracovníky v češtině řada materiálů o PPR (participativním/ deliberativním/ skandinávském/ demokratickém přístupu)**.** Hlavními zdroji praktické informace o metodice participativní přípravy jsou v poslední době počítačové sítě, neformální porady praktiků a mezinárodní společná práce. V knihách a odborných časopisech jsou významné zejména mnohé obecnější zásadní materiály a upozornění na nové techniky a dílčí metody. Je tam také reflektován rychlý rozvoj na místní úrovni, ze kterého plynou (často opakované) závěry i pro úroveň národní. Zahraniční vládní publikace mají zpoždění za rychlým rozvojem praxe, ale zabývají se důležitou otázkou vztahu participativní práce s celkovým procesem vládnutí. Výběr ze zdrojů je individuální. Ze všech těchto důvodů je připojen jejich v podstatě nezkrácený a proto dosti dlouhý přehled.

V češtině byla o participativní přípravě zpracována řada materiálů, uvedených níže. Terminologie kolísala. Tak například v anglofonním světě se často objevuje termín *deliberative*  ve smyslu *participative;* nebo *policy*  místo *strategy;* jedna z adaptací se nazývala Bloková metoda.

V ČEŠTINĚ

**Tiskem o PPR**

Pergler, P.: Strategická práce. Nadační fond pro zemědělství, 2007. Praha,

Pergler, P.: Bloková metoda. Příprava podkladů pro strategická rozhodnutí MFČR, 2009

Pergler, P. a kolektiv: Vybrané techniky sociologického výzkumu. Svoboda, 1969. Praha

Potůček M. a kol: Veřejná politika. SLON, Praha2005.

Potůček, M. a kol.: Strategické vládnutí a Česká republika. Grada, Praha, 2007

Potůček, M. Deficity a možnosti strategického řízení v ČR. 2004. In: Kabele, J., Potůček, M.,

Prázová, I., Veselý, A. (eds). Rozvoj české společnosti v EU. Matfiz Press, Praha

**Zprávy o PPR**

* Koncepce a řízení. Uložil 2004 01 16 a schválil předseda vlády. Zpracovali D. Drábová, K. Kořínková, E. Outrata, P. Pergler (vedoucí týmu)
* Bloková metoda. Praha, červenec 2008
* Metodika strategické práce. 2010 02 10
* Metodika strategické práce: dílčí otázky. 233 stránek. 2011 01 15
* 2012 01 15 Souhrn demokratické přípravy strategií. 12 10 15 souhrn DeP.
* 2012 01 25 souhrn DeP [1], 22 položek)
* 2012 09 19 Strategie. 29 stránek
* 2012 10 18 Příprava závažných rozhodnutí
* Návrhy vládě, jak pokračovat v metodice strategické práce. 2011
* Zkušenosti z mezinárodních setkání a spoluprací. 2011

Počínaje říjnem 2012 byly veřejné správě předány tyto materiály: poslední verze celkové zprávy; popis a hodnocení procesu přípravy metodiky; hodnocení silového přístupu, zaváděného v ČR;

**Některé články o PPR:**

Bezděk, V.; Pergler, P.: Dva vládní úkoly. Hospodářské noviny, 22.ledna 2007.

Zídek, T.; Pergler, P.: Rozhodovat společně. Ekonom, 2007, č 6.

Časopis Veřejná správa uveřejnil sérii článků hlvního autora v roce 2000 v číslech 47, 49 a 51.

Pergler, P.: Také od úřadů se požaduje profesionální rozhodování. Hospodářské noviny, 26.7. 1996

Pergler, P.: Existuje nějaké poučení z kauzy Matiční ulice? Lidové noviny, 26.11.1999

Pergler, P.: Ani Šalomoun by si neporadil. Ekonom, 1999 č.13

Pergler, P.: Josef Lux. Lidové noviny 23.11 2000

Pergler, P.: Kvalitní rozhodování není osobní válka. Mladá fronta Dnes, 17. 4. 2002

**Další zdroje, souvisící s PPR**

* Hloušek, V. a Kopeček, L.: Demokracie. Masarykova Univerzita, Brno 2007
* Mallya, T.: Základy strategického řízení a rozhodování. Grada, Praha, 2007.
* Potůček, M., Purkrábek, M., Háva, P. a kol: Analýza událostí v ČR, I. díl. 1995, ISS, FVUK
* Potůček, M. a kol. Veřejná politika. SLON, Praha, 2005
* Usnesení české vlády č. 879 z 2007 08 13 k návrhu postupu k zavedení metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů.
* Obecné zásady pro hodnocení dopadu regulace (RIA). MVČR, květen 2007.
* Materiály vlády o strategické a legislativní práci a o komunikaci

**Silový (to jest jiný než PPR) přístup v ČR**

* Metodika přípravy veřejných financí. Ernst and Young, 2012 (Řada postupných zpráv firmy Ernst and Young vyšla v létech 2011 až 2013)
* Usnesení vlády k Metodice přípravy veřejných strategií č. 318 z 2. května 2013

V RŮZNÝCH JAZYCÍCH

**Přehledy**

Relevantní webové a papírové přehledy jsou zvláště v těchto kategoriích:

* Strategic Planing
* Risk Analysis
* (Strategy) and (Systems and Planing)
* Decision Making
* Policy Sciences
* Public Policy
* Political Planing
* Management by Objectives
* Corporate Strategy

**Publikace**

Z velkého množství publikací byly vybrány ty, které byly užity při práci na PPR, které byly citovány v jiných významných zdrojích a které byly citovány na poradách a konferencích. Seznam bude vyžadovat redakci.

*Abramson, Jeffrey B., Arterton, F.Christopher, Orren, Gary R. 1988.*

*The Electronic Commonwealth: The impact of New media Technologies on Democratic Politics. New York: Basic Books.*

*Agard, Walter R. 1965. What Democracy Meant to the Greeks. Madison: University of Wisconsin Press.*

*Agrys, C., Schon, D. 1978. Organizational Learning: A Theory of Action Perspective. Reading (Mass.): Addison-Wesley.*

*Almond, Gabriel A., Verba, Sydney. 1965. The Civic Culture. Boston: Little, Brown.*

*Andrew, C., Goldsmith, M. 1998. International Political Science Review. Vol. 19, No. 4.*

*Arrow, Kenneth. 1968. Social choice and Individual Values. 2. vyd. New Haven: Yale university.*

*Ball, James R. DNA Leadership Through Goal-Driven Management.*

*Barzelay, M. 1992. Breaking Thruogh Bureaucracy. Berkeley: University of California Press.*

*Baechler, J. 1985. Démocraties. Paris: Calmann-Lévy.*

*Beck, U. 1992. Risk Society (Towards a New Modernity). Londres: Sage.*

*Berger, Raoul. 1977. Government by Judiciary. Cambridge: Harvard University Press.*

*Best, M. 1990. The New Competition. Cambridge: Harvard University Press.*

*Boisot, M. H. 1987. Information and Organizations. Londres: Fontana.*

*Boisot, M. H. 1995. Information Space. Londres: Routledge.*

*Boisvert, R. 1998. John Dewey – Rethinking Our Time. Albany: State University of New York Press.*

*Bonczek, R.H., Holsapple, C. W., Whinston, A. B. 1981. Foundations of Decision Support Systems. New York: Academic Press.*

*Boobio , N. 1987. The Future of Democracy: A Defense of the Rule sof the Game. Cambridge, Polity Press.*

*Bradford, N. 1998. Prospects for Associative Governance: Lessons From Ontario, Canada. Politics and Sociaty. Vol. 26, No. 4.*

*Brunheim, J. 1985. Is Democracy Possible? The Alternative to Electoral Politics. Cambridge, Polity Press.*

*Carter, April. 1978. Anarchism and Violence. V: Pennock, J. Roland, Chapman, John W., vyd. Anarchism (Nomos XIX), New York: New York University Press.*

*Cooke, S., Slack, N. 1984. Making Managment Decision. Englewood Cliffs: Prentice- Hall.*

*Coleman, Jules, Ferejohn. 1986. Demokracy and Social Choice. Ethics 97. No.1.*

*Connor, W. Robert. 1971. The new Politicians of Fifth-Century Athens. Princeton: Princeton University Press.*

*Cremion, C. 1979. Profession, décideur. Pouvoit des hauts fonctionnaires et réforme de l´État. Paris: Gauthier-Villars.*

*Dahl, Robert A., Lindblom, Charles E. 1976. Politics, Economics, and Welfare. 2. vyd. Chicago: University of Chicago Press.*

*Dhal, R. A., 1989. Democracy and Itc Critics. New Haven, Conn, Yale University Press.*

*Davidow, W. H., Malone, M. S. 1992. The Virtual Corporation. New York: Harper Collins.*

*De Carlo, L. 1997. Les procédures de consultation publique en aménagement au Québec, outils de gouvernementalité.*

*Dienel, P.C., 1978. Die Planungszell: Eine alternative zur establishment-demokratie. Oplanden, Westdeutscher Verlag.*

*De Voe Richards, Max. Setting Stategic Goals and Objectives. West Series in Strategic Management.*

*Decision Support Systems. Options. No. 3-4. Laxenburg, Austria: International Institute for Applied System Analysis*

*De Wit, B., Mezer, R. Strategy (Proces, Content, Comtext). New York: West Publishing Company 1995.*

*Deleon, Peter. Democracy and the Policy Sciences. Suny Series in Public Policy.*

*Dobson, P., Starkey, K., The Strategic Management Blueprint. Oxford: Blackwell Publishing , 1993.*

*Donzelot, J., Estebe, P. 1996. L´État animateur. Essai sul la politique de la ville. Paris: Espirit.*

*Downs, Anthony. 1957. An Economic Theory of Democracy. New York: Harpen and Brothers.*

*Drhová Z., Kalous J.,Nachtmaová M.,Nekola M., Nováček P., Ochrana F.,Paterová H., Veselý A.: Analýza a tvorba veřejných politik, Přístupy, tvorba a praxe. Slon, Praha 2007.*

*Drucker, Peter F. 1980. Managing in Turbulent Times. London: Heinemann.*

*Emery, F. E., Trist, E. L. 1965. The Causal Texture of Organizational Enviroments. Human Relations. No. 18.*

*Erlandson, F. E. 1981. The Satisficing process: A new look. IEEE Trans. on Systems, Man and Cybernetics. Vol. SMC-11, No. 11, November 1981.*

*Franta R., 1995. Strategické řízení podniku 2. Praha Vysoká škola chemicko-technologická.*

*Friedmann, J., Abonyi, G. 1976. Social Learning: A model for Policy Research. Environment and Planning. Vol. A, No. 8.*

*Fishkin, J.S. 1991. Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform. New Haven, Conn, Yale University Press.*

*Fry, R. E., Pasmore, W. A. 1983. Strenghtening Managment Education. V: Srivastva, S. & Associates. The Executive Mind. San Francisco: Jossey-Bass.*

*Fukuyama, F. 1995. Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. Londres: Hamish Hamilton.*

*Gastil, Levine. 2005.The deliberative democracy. x John Wiley and son.*

*Gastil, J., Kelshaw T., 2000. Public Meetings. A Sempler of Deliberative Forums That Bring Officeholders and Citizens Together. Dayton Ohio, Charles F Kettering Fundaion.*

*Gaudin, J.-P. 1998. La gouvernance moderne, hier et aujourd´hui: quelques éclairages a partir des politoques francaises. Revue internationale des sciences sociales. No. 155.*

*Gerston, Larry N. Public Policy Making : Process and Principles.*

*Goodstein Leonard, et al. Applied Strategic Planing: A Comprehensive Guide.*

*Gray, P. 1986. Group Decision Support Systems. V: McLean E., Sol, H.G. (red.). Decision Support systems: A Decade in Perspective, Proceedindg of the IFIP WG 8.3 Working Conference on Decision Support Systems. The Nederlands: Noordwijkerhout.*

*Grofman, Bernard. 1981. Fair and Equal Representation. Ethics 91. No.3.*

*Habermas, Jurgen. 1979. Communication and the Evolution of Society. Přek. Thomas McCarthy. Boston: Beacon Press.*

*Hamel, P. 1998. Urban Politics in the 1990s: the difficult Renewal of Local Democracy. International Political Science Review. Vol. 19, No. 2.*

*Handy, C. 1992. Balancing Corporate Power: A New Federalist Paper. Harvard Business Review. Vol. 70, No. 6.*

*Held, D. 1991. Democracy, the Nation-State and the Global System. Economy and Society. Vol. 20, No. 2.*

*Held, D. 1995. Democracy and the Global Order: From the State to Cosmopolitan Governance. Stanford: Stanford University Press.*

*Hewitt de Alcantara, C. 1998. Du bon usage du concept de gouvernance. Revue internationale des sciences sociales. No. 155.*

*Huntington, Samuel. 1984. Will More Countries Become Democratic? Political Science Quarterly 99, No.2.*

*Jacobs, J. 1992. Systems of Survival. New York: Random House.*

*Jones, A. H. M. 1969. Athenian Democracy. Oxford: Basil Blackwell.*

*Joss, S., Durant J., 1995. Public Participation in Science: The Consensus Conferences in Europe. London, Science Museum.*

*Keen, P. G. W., Scott Morton, M. S. 1978. Decision Support Systems – An Organizational Perspective. Addison-Wesley Series on Decision Support.*

*Kelly, K. 1994. Out of Control: the New Biology of Machines, Social Systems, and the Economic World. Reading (Mass.): Addison-Wesley.*

*Keřkovský, Miloslav a Oldřich Vykypěl. Strategické řízení. Praha, C.H.Beck*

*Kolb, D. A. 1984. Experiential Learning. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice Hall.*

*Kooiman, J. 1993. Modern Governance. Londres: Sage Publications.*

*Larichev, O. 1987. New Directions in multicriteria decision making research. Working Paper WP-87-67. Laxenburg, Austria: International Institute for Applied System Analysis.*

*Lee, Sang M. Management by Multiple Objective.*

*Le Gales, P., Thatcher, M. 1995. Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy netwrks. Paris: L´Harmattan.*

*Lehejček M., 1988, Metodolgické problémy strategického řízení, vybrané metody. Praha VŠE.*

*Leibenstein, H. 1976. Beyond Economic Man. Cambridge: Harvard University Press.*

*30Lenihan Don. Rescuing Policy, the Case for Public Engagement. Public Policy Forum, Ottawa 2012.*

*Lindblom, Charles E. Democracy and Market System. A Norwegian University Press Publication.*

*Lindblom, Charles E. Politics and Markets : The World´s Political Economic Systems.*

*Lindblom, Charles E. 1959. The Science of muddling through in in Public Administration. Reven. Vol. 59, No2.*

*Lindblom, Charles E., Woodhouse, Edward J. The Policy-Making Process. Prentice-Hall Foundations of Modern Political Science Series.*

*Lourau, R. 1970. L´analyse institutionnelle. Paris: Minuit.*

*MacRae, Duncan, et al. Expert Advice for Policy Choice : Analysis and Discourse. American Governance and Public Policy.*

*Majone, G. 1997. From the Positive to the Regulatory State. Journal of Public Policy. Vol. 17, No. 2.*

*Mallya T., 2007. Základy strategického řízení a rozhodování. Praha, Grada Publishing.*

*Managerial Process for National Health Development : Guiding Principles for Use in Support of Strategies for Health for All by the Year 2000. World Health Organization.1987.*

*Mansfield, Edwin. 1999. Managerial Economics. London, NY: W.W.Norton and co.*

*Marcuse, H. 1964. One Dimensional Man. Boston: Beacon Press.*

*Matsumoto, Koji. 1991.The Rise of the Japanese Corporate System. Kegan Paul International.*

*Matsumoto, Koji.1982.Public administrativ in Japan.Institute of Administrative Management, Tokyo, Japan.*

*Matsumoto, Koji.1997. Participativní management, Japonsko a svět, Grada Publihing.*

*Mc. Conkey, Dale D. How to Manage by Results.*

*McCool, Daniel C. Public Policy Theories, Models, and Concepts. An Anthology.*

*Mény, Y., Thoenig, J. C. 1989. L´analyse des politiques publiques. Paris: PUF.*

*Michael, D. N. 1988. The Search for Values in the Information Age. Western City. Vol.LXIV, No. 9.*

*Migliore, R. Henry, An, M. B. O. Approach to Long Range Planning.*

*Miller, James Grier. 1978. Living Systems. New York: McGraw Hill.*

*Mills, C. Wright. 1956. The Power Elite. New York: Oxford University Press.*

*Mintzberg, Henry, Quin, James Brian, Noyer, John. The Strategy Process.*

*Mintzberg, H., The Strategy Process: Concepts, Contexts and Cases. New York: West Publishing Company, 1995.*

*Mintzberg, H.,Quin, J.B. 1991. The Strategy Process: Concepts, Contexts and Cases. Hemel Hempstead, Prentice Hall International.*

*Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, Baron de. [1748] 1961. De l´Esprit des lois.*

*Paříž: Editions Garnier Freres.*

*Morrisey, George L. Management by Objectives and Results in the Public Sector.*

*Morrisey, George L. Morrisey on Planning : A Guide to Long- Range Planning : Creating Your Strategic Journey. Jossey-Bass Business and Management Series.*

*Mosca, Gaetano. 1923. Elementi di Scienza Politica. 2. vyd. Turín: Fratelli Bocca Editori.*

*Mossé C., Historie d´une democratie Athénes.Edidtions du Seuil, Depot légal avril 1971.*

*Murphy, Emmet C., Snell, Michael. The Genius of Sitting Bull : 13 Heroic Strategies for Today´s Business Leaders.*

*Nager, Norman R., Allen, Harrell T. Public Relations : Management by Objectives.*

*Offe, C. 1997. Les démocraties modernes a l´épreuve. Paris: L´Harmattan.*

*Ochrana F., a kol.: 2010. Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politik. Malfyzpress.*

*Ogilvy, J. A. 1986-1987. Scenarios for the Future of Governance. The Bureaucrat.*

*Ohmae, Kenichi. The Mind of the Strategist : The Art of Japanese Business.*

*Ostrom, E. 1990. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press.*

*Paquet, G. 1999. Governance Through Social Learning. Ottawa: The University of Ottawa Presss*

*Patton, Carl V., Sawicki, David S. Basic Methods of Policy Analysis and Planning.*

*Pavelka, K., 1974, Racionální metody strategického rozhodování 1, Rozhodovací analýza. Praha, Institut Čs komitétu pro vědecké řízení.*

*Pavelka, K., 1974, Racionální metody strategického rozhodování 2, Větvené rozhodování. Praha, Institut Čs komitétu pro vědecké řízení.*

*Pergler, P. a kolektiv: 1969, Vybrané techniky sociologického výzkumu. Svoboda,*

*Pergler P., 2009.Bloková metoda, návod k příprave podkladů pro strategická rozhodnutí. Ministerstvo financí ČR*

*Popper, K. R. 1972 Objective Knowledge: An Evolutionare Approach. Oxford: Clarendon Press.*

*Porter, Michael. Cases in Competitive Strategy.*

*Provazník, Dušan. 1999. Místo letadlové lodi... Ekonom. No.13.*

*Potůček M. a kol., 2005. Jak jsme na tom. A co dál? Strategický audit České republiky. Praha, SLON.*

*Potůček M., 2006. Konceptuální základy strategického vládnutí. Praha CESES.*

*Potůček M., 2002. Priority ISSUSES and StrategicConcepts of the Devepopment of the Czech Republic. Soul, KDI School of Public Policy and Management.*

*Potůček, M. Deficity a možnosti strategického řízení v ČR. 2004. In: Kabele, J., Potůček, M., Prázová, I., Veselý, A. (eds). Rozvoj české společnosti v EU. Matfiz Press, Praha*

*Potůček M., a kol., 2007. Strategické vládnutí a Česká republika. Praha Grada.*

*Potůček M., a kol., 2001. Vize rozvoje České republiky do roku 2015. Praha, Gutenberg.*

*Potůček M., Rašek A., a kol. 2010. Strategické vládnutí a Česká republika, FSV a FF UK Praha.*

*Public Administration in Japan. 2002. Tokyo. Administrative Mnangement Bureau.*

*Pullan, Brian. 1975. The Limits of Consensual Decision. American Political Science Review Vol. 69., No. 4.*

*Rosenau, J. 1997. Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World. Cambridge: Cambridge University Press.*

*Ruesmeyer, D., Skocpol, T. 1996. States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies. Princeton (N.Y.): Princeton University Press.*

*Ryfe, D.M. 2003. The Participative of Deliberative Democracy: A Study of 16 Deliberative Orrganizacions. Political Comunacation, 19.*

*Sanders, L.M., 1997. Against Deliberation. Political Theory 25(3)*

*Sawaragi, Y., Nakayama, H., Tanino, T. 1985. Theory of Multiobjective Optimalization. Academic Press.*

*Shapiro, I., 1993. Enought of Deliberation? Politics Is About Interests and Power. In. S. Macedo, Deliberative Politics. Oxford, Oxford University Press.*

*Schneider, Anne, Larason, Ingram, Helen, M. Policy Design for Democracy. Studies in Goverment and Public Policy.*

*Schumpeter, Joseph A. 1947. Capitalism, Socialism and Democracy. 2. vyd. New York: Harper and Brothers.*

*Sedláčková H. 2000, Strategická analýza., Praha , C. H. Beck.*

*Seidman, H., Gilmour, R. 1986. Politics, Position and Power. New York: Oxford University Press.*

*Smejkal V., Rais K. 2003. Řízení rizik. Praha, Grada Publishing.*

*Smith, Bruce L. R. The Advisers : Scientists in the Policy Process.*

*Smith, James Allen. The Idea Brokers : Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite.*

*Smith G., 2000. Toward Deliberative Institutions. In M. Saward. Democratic Innovation: Deliberation Representation and Assotiation. London, Routledge.*

*Smouts, M. C. 1998. The Proper Use of Governance in International Relations. International Social Science Journal.Vol. 155, No.1.*

*Souček Z. 1991. Strategické myšlení. Praha, Economia*

*Steiner, Jurg. 1974. Amicable Agreement versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland. Rev. vyd. Chapel Hill: University of North Carolina Press.*

*Steueneberg, Bernard, Van Vught, Frans. Political Institucions and Public Policy : Perspectives on European Decision Making.*

*Stone, B. 1995. Administrative Accountability in the Westminster Democracies: Towards a New Conceptual Framework. Governance. Vol. 8, No.4.*

*Stone, Deborah. Policy Paradox : The Art of Political Decision Making.*

*Suleiman, Erza N. Bureaucrats and Policy Making : A Comparative Overview.*

*Thompson, A.,A., jr., Strickland, A., J., Strategic Management Concepts and Cases. Bussines Publications, 1994.*

*De Tocquille, A., 1961. Democracy in America. New York, Schocken Books.*

*Tversky, A., Kaheman, D., Slovic, P. 1983. Judgement under Uncertainly: Heuristic and Biases. Cambridge University Press.*

*Unger, Robert Mangaberia. 1975. Knowledge and Politics. New York: Free Press.*

*Valaskakis, K. 1998. Mondialisation et gouvernance – Le défi de la régulation publique planétaire. Futuribles. No. 230.*

*Vanhanen, Tatu. 1984. The Emergence of Democracy: A Comparative Study of 119 States, 1850-1979. Helsinki: Finnish Society of Arts and Letters.*

*Veselý, Arnošta a Martin Nekola (eds). Analýza a tvorba veřejných politik. 2997. SLON,.Praha*

*Vertinsky, I. 1987. An Ecological Model of Resilient Decision-Making: An Application to the study of Public and Private Sector Decision-Making in Japan. Ecological Modelling. No. 38.*

*Vickers, G. 1965. The Art of Judgement. Londres: Chapman & Hall.*

*Warren, M., 2001.Democracy and Asotiations. Princeton, Princeton University Press.*

*Williamson, O. E. 1985. The Economic Institutions of Capitalism. New York: Free Press.*

*Young, O. 1994. International Governance: Protecting the Enviroment in a Stateless Society. Ithaca (N.Y.): Cornell University Press.*

Konference, pracovní porady

Každoročně probíhá několik desítek konferencí a takzvaných confab o participativním přístupu. Stává se běžné, že při začátku přípravy strategie se neformálně scházejí odborníci a vyměňují si zkušenosti. To souvisí s rostoucí mobilitou expertů vůbec. Platí to zejména při metodologické práci. Přibývá výměny zkušeností na sítích. To souvisí s intenzivním užitím dedikovaných programů během přípravy strategií. Tyto trendy vedou k mírnému relativnímu poklesu významu tištěných materiálů , které se někdy jeví jako poněkud pomalý a pro neformální skupiny i nákladný kanál. Příprava předběžných plánů a metodik není možná bez osobní mezinárodní aktivní spolupráce expertů. Ta je nutná zejména pro výměnu zkušeností bez imitování, sdílení praktických zkušeností, zmíněné užití nových přístupů (například digitálních společenských sítí) a integrace strategického procesu do politické, správní a občanské sféry.

zprava4