

## Připomínky Jiří Dlouhého, člena RVUR, Platformy UR a některých zástupců NNO k materiálům, které mají být projednávány na zasedání RVUR dne 7. 5. 2015

---

### Návrh na doplnění Statutu RVUR (příloha č. 1 k Usnesení vlády)

Článek 2, část (2) navrhuje doplnit o nový bod

#### **g) RVUR je připomínkovým místem pro schvalování vládních dokumentů**

##### **Zdůvodnění:**

RVUR a její výbory by měly být aktivně zapojeny do raných fází přípravy vybraných strategických celostátních dokumentů a zákonů, včetně připomínkových řízení a mít možnost iniciovat i vznik takových dokumentů, některých dlouhodobých strategických celostátních dokumentů s nadresortním charakterem a rozhodně by měla být nepominutelným připomínkovým místem pro schvalování vládních dokumentů (dle Legislativních pravidel Vlády ČR), přičemž připomínky by uplatňovaly všechny dotčené výbory. Tím by mělo být zajištěno, aby připomínky RVUR musely být vypořádány.

Možný mechanismus je, že by se věc v rámci MPŘ rozeslala prostřednictvím tajemníků výborům. Pokud by si to někdo z výboru vzal (jako zpravodaj), tak by napsal připomínky, ty by tajemník rozeslal ostatním členům k připomínkám, pak by je "zpravodaj" zapracoval a tajemník rozeslal finální návrh ke schválení.

# Návrh na doplnění návrhu usnesení vlády ČR k agendě udržitelného rozvoje

Návrh usnesení vlády ČR navrhuje v článku III. doplnit o bod 6.:

**6. ministru pro lidská práva, rovné příležitosti a legislativu zajistit průběžnou informovanost a způsoby aktivní participace odborné i laické veřejnosti na přípravě aktualizovaného Strategického rámce udržitelného rozvoje a dalších důležitých strategických materiálů RVUR”**

## **Zdůvodnění**

V předkládací zprávě je zdůrazňována klíčová role participativní tvorby veřejných strategií, obdobně jako v příloze č. 2 k tomuto usnesení vlády. Tato klíčová část však nemá odraz v ukládací III. části tohoto usnesení. Protože participativní příprava bude inovací, která by měla zajistit, aby aSRUR odpovídala více potřebám obyvatel ČR a zároveň její větší přijetí u občanů i organizací, je potřebné určení toho, kdo za přípravu a realizaci této klíčové oblasti bude zodpovídat

## Návrh na doplnění předkládací zprávy k usnesení vlády ČR k agendě udržitelného rozvoje

Návrh předkládací zprávy navrhujeme doplnit a přeformulovat na str. 2, 2. odstavec následovně::

### **Aktualizace SRUR bude obsahovat následující dílčí fáze:**

- **Fáze identifikace potřeby strategie,**
- **Fáze nastavení procesu,**
- **Analytická a prognostická fáze,**
- **Fáze stanovení strategického směřování, priorit a variant,**
- **Fáze rozpracování strategie,**
- **Fáze nastavení implementace, financování a vyhodnocování strategie a**
- **Fáze schvalování strategie**

### **Zdůvodnění:**

Protože jsou vyjmenovány jen některé kroky, které jsou potřebné pro přípravu a implementaci aSRUR, bylo by vhodné vypsát všechny fáze, které musí úplná příprava aktualizace strategie obsahovat - dle Metodiky přípravy veřejných strategií, viz přijaté usnesením vlády č. 318/2013

## Návrh na úpravu Přílohy č. 2 k usnesení vlády

V materiálu navrhujeme následující úpravy:

### A. bod Metodický rámec doplnit o druhou odrážku:

- **Projednáání těchto principů v RVUR**

#### **Zdůvodnění**

Principy participativní tvorby veřejných strategií považujeme za zcela zásadní princip při přípravě Strategického rámce a projednáním těchto principů v RVUR bude zajištěna shoda na tom, co participativní principy opravdu představují, nepovažujeme za vhodné, aby tyto principy byly stanoveny pouze jedním ministerstvem. V Příloze II těchto připomínek přikládáme bod Záznamu z 22. zasedání RVUR a Základní principy přípravy participativních strategií dle našich zkušeností.

### B. bod “Spolupracující úřady” navrhujeme doplnit o odrážku

- **Krajské a místní úřady, resp. jejich asociace**

#### **Zdůvodnění**

Je zapotřebí zajistit i podíl těchto úrovní státní správy, aby potom strategii nevnímali jako něco, na čem se neúčastnili, a tudíž se jich netýká.

### C. bod “Zapojené poradní orgány vlády” navrhujeme doplnit o odrážku

- **Rada vlády pro neziskové organizace**

#### **Zdůvodnění:**

Dle našeho názoru byla tato Rada vynechána omylem

### D. bod “Dílčí kroky návrhu aktualizace SRUR” navrhujeme přeformulovat následujícím způsobem

- **Fáze identifikace potřeby strategie,**
- **Fáze nastavení procesu,**
- **Analytická a prognostická fáze,**
- **Fáze stanovení strategického směřování, priorit a variant,**
- **Fáze rozpracování strategie,**
- **Fáze nastavení implementace, financování a vyhodnocování strategie a**
- **Fáze schvalování strategie.**

Zároveň navrhujeme doplnit i harmonogram, tedy vhodně rozepsat odhadované termíny plnění jednotlivých fází a těmi nahradit dvoubodový “Časový rámec”. Bližší rozpis jednotlivých kroků přípravy aSRUR uvádíme v Příloze I. těchto připomínek

### **Zdůvodnění**

Dílčí kroky navrhujeme upravit v souladu s fázemi dle Metodiky přípravy veřejných strategií, přijaté usnesením vlády č. 318/2013. Podrobnější harmonogram přispěje ke kvalitnějšímu plánování, posouzení zda plánovaný čas na jednotlivé fáze je reálný.

## Podněty k lepší práci RVUR, jejích výborů a komisí a dalších orgánů

Vítáme též, že bude aktualizován jednací řád RVUR (doposud jsme neměli k dispozici jeho původní znění) a navrhujeme následující mechanismy, které by zvýšily účinnost RVUR. Předpokládáme, že samotná aktualizace jednacího řádu proběhne participativním způsobem.

1) Jednací řád musí v dostatečné míře zajišťovat dostatečnou oboustrannou vertikální (a horizontální) komunikaci od vlády až po jednotlivé členy výborů a pracovních skupin.

2) Členové výborů i vlastní RVUR by měli být včas informováni o dokumentech, ke kterým se mají vyjadřovat. Většina dokumentů by měla být zasílána elektronicky v dostatečném předstihu, aktuální potom by měly být zaslány elektronicky předem, i kdyby to mělo být několik hodin před jednáním. Pokud mají zástupci NNO skutečně zastupovat NNO a ne sebe samotné, není možné předkládat materiály pouze v tištěné formě až na vlastním zasedání.

3) Měl by být zřízen urychleně elektronický portál pro spolupráci a informovanost členů výborů a členů RVUR. Členové RVUR a členové jednotlivých výborů by měli mít k dispozici společná úložiště projednávaných materiálů, možnost paralelní práce na společných dokumentech, mailové diskusní konference a prostor pro elektronickou diskusi. Domníváme se, že v dnešní době existuje dostatek řešení, které lze implementovat pomocí volného softwaru, a nabízíme pomoc při zavádění tohoto systému.

4) V míře co největší by měla být zajištěna transparentnost činnosti výborů, projednávané materiály by měly být (převážně) veřejně přístupné, z jednotlivých zasedání výborů by měly být v krátké době po jejich zasedání pořizovány veřejně přístupné zápisy (resp. minimálně zápisy dostupné členům ostatních výborů RVUR).

5) S předchozím bodem souvisí také požadavek na lepší koordinovanost činností jednotlivých výborů - pomocí elektronických prostředků by měly mít tyto výbory možnost být navzájem informovány o své činnosti.

# Příloha I. připomínek

## Kroky přípravy aSRUR upravené v souladu s Metodikou tvorby veřejných strategií

**Pro 1. fázi – identifikace potřeby strategie**, resp. nyní aktualizace SRUR je nutné určit základní organizační strukturu, v první řadě přípravného týmu, aktivity, harmonogram a rozpočet této fáze. Přípravný tým vypracuje plán přípravných prací, včetně jeho diskuze se stakeholdry. Vize ze SRUR může sloužit jen jako předběžná vize aktualizace SRUR, vyžadující však její nové stanovení za účasti veřejností a stakeholderů i shareholderů. Dále je třeba naplánovat z výše popsaného vytvoření vstupní zprávy.

**Pro 2. fázi – nastavení projektu** je nutné nastavení projektového řízení přípravy aSRUR, včetně organizačního obsazení a naplánování včas výběrového řízení na organizaci, zajišťující organizačně přípravu aSRUR. Následně je nutné vytvořit plán tvorby aSRUR projektovým způsobem. Již v této fázi je potřeba vytvořit plán spolupráce a komunikace se zainteresovanými stranami zabývající se též naplánováním použití participačních technik v jednotlivých fázích přípravy aSRUR, včetně elektronického zabezpečení oběhu (speciálním programem) v zájmu co nejširšího vtáhnutí veřejnosti i odborné veřejnosti do celého procesu tvorby aSRUR. Klíčové zainteresované strany je potřebné zapojit přímo do práce projektového týmu a/nebo pracovních skupin. Do doby, než bude doplněna metodika tvorby veřejných strategií o rozpracování participace, je možné použít Metodiku pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů (usn.vlády č. 1146/2009) a Manuál k témuž z r. 2010, samozřejmě specificky upravený na podmínky přípravy této integrující strategie. Důležitou aktivitou je vytvoření plánu řízení rizik tvorby aSRUR. Všechny tyto plány je potřeba vytvořit participativně, za účasti stakeholderů a shareholderů a veřejného projednání, včetně možnosti uplatnění podnětů pro zlepšení těchto plánů za pomoci elektronických médií. Důležitou aktivitou je vytvoření plánu řízení rizik tvorby aSRUR. Všechny tyto plány je potřeba vytvořit participativně, za účasti stakeholderů a shareholderů a veřejného projednání, včetně možnosti podnětů pro zlepšení těchto plánů taktéž za pomoci elektronických médií.

**Pro 3. fázi – analytickou a prognostickou** je potřebné plánovat vytvoření znalostní báze, identifikace dostupných a chybějících dat zdrojů dat, vypracování primární analýzy a analýzy dosavadních řešení na národní úrovni i porovnání s mezinárodní urovní. Následovat by měla analýza současného stavu (klíčových trendů a klíčových mechanismů změn). Velmi důležitá je prognóza budoucího vývoje bez dalších naplánovaných opatření (nulová varianta). Před vypracováním analytické části aSRUR je potřebné dát příležitost stakeholderům a shareholderům k doplnění analytické části a teprve pak provést kompilaci analytické části aSRUR, z které by mělo vyplynout, do jaké hloubky je potřebné uskutečnit aktualizaci další fáze-stanovení strategického směřování, priorit a variant.

**Pro důležitou fázi 4 – stanovení strategického směřování, priorit a variant**, která v příloze č. 2 chyběla, je potřebné provést nejprve ověření předběžné vize, zda je realizovatelná a adekvátní. V případě nerealizovatelnosti je potřebné participativně, za účasti stakeholderů i shareholderů vypracovat upravenou verzi vize. Pak je třeba z vize vytvořit globální cíl a z něho dekompozicí vytvořit strategické cíle a k nim konkrétní úkoly a opatření, jejichž splněním dojde k naplnění jednotlivých cílů (pokud bude zvolena jen jedna úroveň cílů). Rozsah této práce bude určen na základě analýz uskutečněných v předchozí fázi – je možné, že se bude jednat o stanovení nových priorit, ale je možné, že bude potřebné jen doplnění dalších cílů a zcela určitě bude nutné rozpracování opatření a úkolů, které původní SRUR jako jen rámec neobsahuje. Důležitá je variantní příprava řešení problémů, tj. variantní stanovení cílů, s vyhodnocením nákladů, přínosů a dopadů jednotlivých variant, včetně označení

maximálně efektivní varianty, což následně umožňuje politické rozhodování o preferované variantě. Zvláště pro tuto fázi bude důležité kombinovat expertní stanovení s podílem veřejnosti na přípravě globálního cíle a jednotlivých cílů pomocí moderních participačních metod. Nejpozději v této fázi je potřebné iniciovat proces hodnocení vlivu koncepce na životní prostředí (SEA). Protože však udržitelný rozvoj má tři vyvážené pilíře, bylo by vhodné modelově spojit hodnocení SEA s hodnocením vlivu regulací (RIA) a s vyhodnocením socioekonomických dopadů v tzv. hodnocení vlivu na udržitelnost (SA či SIA), tak jak je tomu ve Velké Británii a Německu.

**Pro fázi 5 – rozpracování strategie**, která též v příloze 2 chyběla, je nutné zpracování soustavy či stromu cílů (bude muset dojít k rozhodnutí o počtu úrovní cílů-zda např. bude zvoleno rozpracování strategických cílů do dílčích, specifických cílů) a následné dopracování opatření/nástrojů, která povedou ke splnění specifických cílů, dále rozpracování případné prioritizace cílů a opatření. U opatření je třeba počítat s vypracováním variantních opatření a vyhodnocení jejich přínosů a nákladů a následnému výběru nejvhodnějších. Velmi důležité bude vytvoření soustavy adekvátních indikátorů, kterými se bude sledovat plnění cílů strategie, včetně stanovení výchozích a cílových hodnot indikátorů a věrohodných interních a externích zdrojů dat k nim. Na základě všech aktivit této a předchozí fáze je pak nutné již dopracovat průběžnou verzi strategie s hrubým odhadem nákladů realizace aSRUR. I v této fázi se osvědčuje využití co možná nejširší participace stakeholderů a shareholderů a následná veřejná diskuze v masových médiích i pomocí elektronické komunikace. Na základě veřejné diskuze je pak potřebné návrh cílů a opatření upravit.

**Pro fázi 6 – nastavení implementace, financování a vyhodnocení strategie**, zvláště důležité v případě vypracování aktualizace aSRUR, která tuto část měla jen naznačenu (neboť se na implementaci mělo pokračovat samostatným materiálem), je třeba vyčlenit dostatečný čas přípravy i finanční prostředky. Pro vytvoření implementačního plánu je nutné nejprve vytvořit podrobnou hierarchickou strukturu prací a určit řídicí struktury implementace strategie-včetně vzniku implementačního týmu, složeného z širokého spektra aktérů, kteří budou aSRUR realizovat. Pro participativní přípravu implementačního plánu bude pak důležité vypracování a realizace komunikačního plánu implementace aSRUR s podrobným určením participačních metod použitých pro vypracování jednotlivých částí implementačního plánu. Adekvátní participační metody lze použít jak při přípravě plánu řízení změn, tak i pro plánování řízení rizik a určení předpokladů úspěšné implementace strategie. Dále je nutné připravit celý systém monitorování naplňování cílů aSRUR a vytvořit plán evaluací této strategie. Na základě předchozích aktivit, s pomocí hierarchické struktury prací a propočtu nákladů na všechna opatření je nutné vypracovat rozpočet implementace aSRUR. Závěrem je potřebné sestavení podrobného časového harmonogramu implementace aSRUR s určením hlavních fází realizace aSRUR, tj. souboru opatření, která vedou k naplnění specifických cílů aSRUR.

**Pro fázi 7 – schvalování strategie** je nejprve nutné revidovat a pak podrobněji dopracovat plán schvalování aSRUR ( který byl součástí projektového plánu tvorby aSRUR). aSRUR by měla být nejprve připomínkována, upravena na základě připomínek a schválena v rámci interních struktur RVUR. Následně by měla být spolu s vysvětlující zprávou podrobena veřejnému prodiskutování za účasti masmédií i v elektronických komunikačních prostředcích, podněty zpracovány a v případě podstatných podnětů upravena a znovu interně ve strukturách RVUR podstoupena schvalování. V případě schválení by následovalo meziresortní připomínkové řízení, po vypořádání posouzeny úpravy RVUR a v případě odsouhlasení postoupena vládě ČR k projednání. Po rozhodnutí vlády by následovalo uzavření projektu tvorby aSRUR, vypracování závěrečné zprávy, ukončení práce jednotlivých týmů – pokračoval by však v práci implementační/realizační tým. Bylo by potřebné ukončit dodavatelské smlouvy, kompletovat projektovou dokumentaci a zařadit aSRUR do celostátní databáze strategií <http://databaze-strategie.cz>



# Příloha II připomínek

**Záznam jednání 22. zasedání Rady vlády pro udržitelný rozvoj 8. června 2010**

## **Bod 2.**

*V další diskusi k předloženým hlavním směrům zavádění SRUR do praxe upozornil P. Pergler (MF) na to, že v odstavci 2.5 odkazuje materiál na principy strategického plánování, které ale nejsou v dokumentu nikde zmíněny. Doporučil proto doplnění materiálu o přílohu, která by zmíněné principy představila. Rada tento návrh přijala a schválila dokument připravený redakční skupinou k hlavním směrům zavádění SRUR ČR do praxe v takto upravené podobě*

## **PRINCIPY PŘÍPRAVY STRATEGIÍ**

Návrh strategie se řídí těmito principy:

1. Návrh strategie se od počátku připravuje v porovnaných variantách jak vizí, tak i konkrétních rozhodnutí, s rozbohem jejich nákladů, očekávaných následků a možností dalšího průběhu.
2. Respektují se vzájemné souvislosti uvnitř ošetřovaného problému i souvislosti mezi ošetřovaným problémem a okolím, včetně přijatých a připravovaných rozhodnutí na různých úrovních.
3. Od začátku přípravy návrhu strategie je možnost spolupráce všech zájemců (stakeholders, na které bude mít strategie dopad, a shareholders, kteří budou mít na schválení strategie vliv; včetně podnikatelů, politických stran, odborů, NNO) a odborníků z různých institucí a s různými profesemi a názory (včetně poradních sborů). Pozice všech zájemců jsou přístupné rozhodovateli.
4. Návrh integruje krátkodobý až dlouhodobý horizont; všechny relevantní aspekty, například právní, ekonomické, sociální, správní, environmentální, genderové, vliv na podnikání a podobně.
5. Součástí procesu je dialog s odbornou i širokou veřejností. Dialog, stejně jako spolupráce, musí ověřit i poslední verzi návrhu.
6. Existující materiály jsou transparentní, tj. jsou trvale zveřejňovány. Materiály musí být archivovány dle příslušných předpisů.
7. Důležitá je nezaujatost, účinnost a rychlost. Rostoucí a nezastupitelnou roli hraje elektronická komunikace (e-state).
8. Přípravu řídí nezávislý koordinátor, jehož základním úkolem je koordinace procesu dle předem dohodnuté metody, bez mocenských vnějších zásahů do obsahu i do metodických otázek. Koordinátor nezasahuje do věcných rozhodnutí, která jsou rezervována rozhodovateli.
9. Návrh se shrnuje do rozhodovacího podkladu, jehož formu, délku a časování zadá rozhodovatel; který je omezen na takové informace, jež jsou pro něj významné; jenž stručně zmiňuje různé pozice, varianty a hodnocení; a má odkazy na plný text návrhu strategie a ostatní materiály, vzniklé nebo použité během přípravy. Rozhodovatel si transparentně nebo netransparentně nechá podklad vyhodnotit, transparentně nebo netransparentně o něm vyjednává a nakonec o něm transparentně rozhodne.

10. Užívá se podrobně popsané, vyzkoušené a adaptované metody; nebo podrobně popsaného a adaptovaného procesu, který vedl ve vyspělé zemi k úspěšné realizaci; nebo spolupráce praktika, který již dříve aktivně spolupracoval ve vyspělé zemi nebo v jiné dobře fungující veřejné správě na podobné úspěšné přípravě.

11. Návrh strategie se aktualizuje podle potřeby podle uvedených principů. Až do schválení aktualizace platí dosavadní strategie, pokud nebylo jinak výslovně rozhodnuto. Tyto principy nemění existující zodpovědnost za rozhodnutí.

12. Tyto principy se týkají rozhodovacího podkladu pro rozhodování na celostátní úrovni vládou, parlamentem nebo jejich sekvencí. Příprava probíhá ve spolupráci s jinými rozhodovateli na státní úrovni, například ústředními úřady státní správy, a na jiných úrovních, například krajské nebo EU, a návrh strategie může být jimi použit i pro příslušné rozhodovací podklady.

Je tedy nutné:

A. Umožnit rozhodovateli, aby na podkladě nezakreslených a výstižných podkladů rozhodl jakkoli a kdykoli uzná za vhodné; a byl hodnocen podle svého rozhodnutí.

B. Orientovat etapu přípravy podkladů na vlastní obsahovou práci, nikoli na konflikt; jasně vymezit etapu samotného rozhodování nebo vyjednávání, ve které je zahrnuto i politické rozhodování; maximalizovat konsensus.

C. Integrovat názory, pozice různých zájemců a institucí, pozice jednotlivců a organizací (vládních a nevládních), obory a aspekty (například právní, ekonomický, environmentální, sociální, podnikatelský a podobně), dílčí rozhodnutí v rámci ošetřovaného problému, ošetřovaný problém s jinými problémy, úroveň řízení (od obecní do nadnárodní), horizonty (krátkodobý až dlouhodobý), vize a konkrétní opatření.

D. Zajistit účast veřejnosti a zároveň účinnost procesu přípravy podkladu.

E. Zabezpečit hodnocení dopadů strategie, tj. hodnocení dopadů regulace (RIA), vlivů na životní prostředí (SEA) a hodnocení udržitelnosti (SA, z angl. Sustainability Appraisal), zatím u nás používané pro hodnocení dopadů v územním plánování.

F. Jmenovat koordinátora přípravy strategie.

Struktura strategického dokumentu:

Výsledkem strategického plánování bude strategický dokument, obsahující následující části:

1. Úvod – uvedení do systému, pro které je strategie zpracovávána, spolu s popisem okolního prostředí a klíčových rozhraní vzájemného působení a návaznosti na další relevantní politiky a strategie.

2. Souhrn – výtah nejdůležitějších skutečností vyplývajících ze strategie pro rozhodování.

3. Analytická část – Situační analýza – obsahující jak analýzu vnitřního prostředí, tak i vnějšího a analýzu stakeholderů, SWOT resp. TOWS analýzu a další metody.

4. Syntetickou část – definování strategické vize, mise, dlouhodobých cílů, které povedou k uskutečnění vize.

5. Návrhovou část – volbu strategií, návrh postupu, kroků vedoucích k naplnění vize, resp. dlouhodobých cílů – tj. určení dílčích cílů a opatření.

6. Realizační část – způsob, jakým bude strategie realizována – termíny, zodpovědnosti, zdroje.

7. Určení metod monitorování, indikátorů a vyhodnocování realizace strategie.

8. Stanovení období, na něž se strategie vztahuje a termínu aktualizace.

9. Uvedení podkladů – odkazy na dokumenty, které sloužily jako výchozí materiály.