



System pro komunikaci a zapojování veřejnosti v MČ Praha 14

připravila: Agora CE, o.p.s.

OBSAH

I. Úvod	3
II. Obecná východiska	5
II.1. Teoretická východiska	5
II.2. Analýza situace v MČ Praha 14	6
III. Základní model „Systému pro komunikaci a zapojování veřejnosti“	9
III.1. Stupně komunikace a zapojení veřejnosti	9
III.1.1. Informování	
III.1.2. Zpětná vazba	
III.1.3. Konzultace	
III.1.4. Partnerství	
III.1.5. Rozhodování v rukou občanů	
III.2. Fáze rozhodovacího cyklu	13
III.2.1. Identifikace a uznání problému	
III.2.2. Analýza problému	
III.2.3. Návrh řešení	
III.2.4. Rozhodnutí	
III.2.5. Implementace	
III.3.6. Hodnocení	
III.3. Základní model	17
III.3.1. Ukázky využití základního modelu	
IV. Principy pro komunikaci a zapojování veřejnosti	21
V. Zjednodušené dělení participačních procesů	22
VI. Organizační a rozhodovací struktury	25
VI.1 Rámcový návrh fungování organizační a rozhodovací struktury	28
VII. Závěr	30

Přílohy:

- A. Metodika pro komunikaci a zapojování veřejnosti v MČ Praha 14
- B. Přehled metod a technik
- C. Kontrolní seznam – před tím než začneme
- D. Metodika pro hodnocení a monitoring „Systému“

I. ÚVOD

Městská část Praha 14 se rozhodla aktivně implementovat postupy MA21 do chodu svého úřadu. Zároveň se stala členem Národní sítě Zdravých měst. Aktivity, které MČ Praha 14 hodlá realizovat v následujících dvou letech (2011 až 2012), mají pomoci k začlenění vybraných segmentů dobré správy věcí veřejných do chodu MČ Praha 14 a jejího úřadu, a to zejména v rovině komunikace a zapojování obyvatel do veřejného rozhodování a posilování komunitního plánování v této části Prahy. Celkový rámec pro realizaci těchto aktivit poskytuje projekt „Městská část Praha 14 – zavádění místní Agendy 21 jako nástroje pro zajištění aktivní participace veřejnosti a zvyšování efektivity samosprávných činností“, který byl podpořen v rámci 4. výzvy Revolvingového fondu MŽP. Tento dokument se přitom zabývá pouze jednou klíčovou aktivitou projektu a to klíčovou aktivitou 1. – „Systém pro komunikaci a zapojování veřejnosti na MČ Praha 14“ (dále jen „Systém“).

Agora CE,o.p.s. byla na konci roku 2010 vybrána MČ Praha 14 jako dodavatel služeb souvisejících s vytvořením a zavedením tohoto „Systému“ v Městské části Praha 14. Celý proces tvorby a zavedení „Systému“ lze rozdělit do čtyřech základních etap:

- Analýza situace v MČ Praha 14, která vycházela ze série analytických prací. Tyto analytické práce jsou (včetně základních výstupů) detailněji popsány v kapitole II.2.
- Tvorba „Systému“ spočívala zejména ve společné práci Agory CE a pracovní skupiny, která v MČ Praha 14 vznikla. Členy pracovní skupiny byli jak volení představitelé MČ Praha 14, tak vedoucí pracovníci jednotlivých odborů ÚMČ Praha 14.
- Testování a zavádění „Systému“ znamená nejen oficiální přijetí „Systému“ volenými orgány Prahy 14 (na závěr celého procesu), ale také jeho praktické „odzkoušení“ formou několika realizovaných pilotních akcí. Součástí zavedení „Systému“ je také proškolení pracovníků ÚMČ i volených představitelů Prahy 14.
- Doladění a monitoring celého „Systému“ v sobě obsahuje konečné úpravy s ohledem na výsledky předchozích fází a také přípravu metodiky monitoringu „Systému“.

„Systém pro komunikaci a zapojování veřejnosti na MČ Praha 14“ je přednostně orientován do samosprávné působnosti MČ Praha 14. Jakkoliv je jeho uplatnění vítáno i při výkonu přenesené působnosti, v žádném případě není jeho cílem zasahovat do výkonu státní správy ÚMČ Praha 14. Uplatnění „Systému“ v přenesené působnosti je proto možné pouze v případě, že to neodporuje platným zákonným i podzákonným normám ČR.

Celý „Systém“ je složen ze třech hlavních částí a to: Základní model a kapitoly s ním spojené (obsaženo v tomto dokumentu); dále Metodika pro komunikaci a zapojování veřejnosti v MČ Praha 14 (ve formě Přílohy A.); a konečně (III) Přehled metod a technik (ve formě Přílohy B.).

Všechny tři části jsou sice vzájemně provázány (odkazují se na sebe), ale byly připraveny tak, aby mohly být použity i samostatně (zejména se týká „Metodiky“). Jedním ze spojujících znaků všech tří částí „Systému“ je vnímání zapojování veřejnosti jako velmi široké a vícerozměrné oblasti, kde není možné (ani vhodné) nabídnout jeden univerzálně platný návod, jak zapojit veřejnost. Pokud bychom si představili zapojování veřejnosti jako velmi rozlehlou a proměnlivou krajinu, nepopisuje „Systém“ jen některé (již prošlapané) turistické trasy, ale snaží se působit jako průvodce, který ve vhodné chvíli upozorní na nebezpečí a úskalí a stejně i zajímavá místa, která by jinak zůstala opomenuta. Zkrátka ten, kdo od „Systému“ čeká „kuchařku“ s jasným popisem/návodem, jak postupovat krok za krokem, bude zřejmě zklamán. „Systém“ učí myslet a chápat zapojování veřejnosti jako přirozený prvek rozhodovacích procesů na místní úrovni. Pochopení smyslu občanské participace (termín, který je v této souvislosti také používán) a jejího uplatnění při správě veřejných záležitostí v Praze 14 je více, než naučit se několik standardních postupů a ty pak donekonečna opakovat v různých situacích.

Základní cíle systému pro komunikaci a zapojování veřejnosti na Praze 14 jsou tyto.

- Otevřít a zprůhlednit rozhodovací procesy v MČ Praha 14
- Umožnit občanům a dalším aktivně se podílet na ovlivňování životních podmínek v Praze 14
- Získat nástroj, který umožní systematickou práci a zapojování veřejnosti
- Postupně si budovat know-how a znalostní kapacity v oblasti komunikace a zapojování veřejnosti
- Zvýšit a dále posilovat důvěru občanů v představitele MČ Praha 14

II. OBECNÁ VÝCHODISKA

Systém pro komunikaci a zapojování veřejnosti stojí na dvou základních pilířích. Prvním je obecná úroveň poznání daného tématu, která se promítá do odborné literatury a vytváří tak základní teoretický rámec pro vlastní návrh Systému. Druhým a neméně důležitým výchozím bodem je reálná situace v Městské části Praha 14, tak jak byla identifikována v rámci úvodní analytické fáze projektu.

II. 1. TEORETICKÁ VÝCHODISKA

V současné době existuje v odborné literatuře relativně velké množství teoretických konceptů či přístupů, které se ve větší či menší míře zabývají tématem komunikace a spolupráce veřejných autorit s občany a dalšími aktéry veřejně-politických procesů, resp. obecně používaným označením občanská participace.

Občanská participace tak, jak s ní pracujeme v tomto dokumentu, staví na posilování prvků přímého a aktivního zapojení veřejnosti a dalších aktérů do rozhodovacích procesů. Neznamená to ale, že by měly přestat fungovat zastupitelské mechanismy a stávající administrativně-správní procesy. Právě naopak, k aktivní občanské participaci dochází všude tam, kde volení představitelé přizvou veřejnost k hledání řešení a přípravy rozhodnutí, ale konečné rozhodnutí musí zůstat na nich. Pro potřeby „Systému pro komunikaci a zapojování veřejnosti“ proto vycházíme z následující pracovní definice, která chápe občanskou participaci jako přirozené rozšíření stávající reprezentativní demokracie, nejde proti jejímu smyslu, ale dává jí nové možnosti a umožňuje jí formulovat politiky, které jsou v souladu s představami celé společnosti. Takto pojatá občanská participace je vlastně přirozeným důsledkem fungování zdravé občanské společnosti, kdy různá občanská sdružení, zástupci soukromého sektoru, ale i neorganizovaní občané se snaží podílet na rozhodování o věcech, které se jich dotýkají. Z tohoto pohledu je občanskou participaci možno vnímat jako permanentní proces emancipace společnosti, ve které si její členové uvědomují nejen práva a svobodu, které jim demokracie zaručuje, ale také odpovědnost a nezbytnost podílet se na chodu celé společnosti (v našem případě MČ Praha 14). Tento proces lze nalézt již v myšlenkách T.G.Masaryka, který se odkazuje na F. Palackého a dovolává se „*práce drobné-politické*“ a zdůrazňuje, že „*nesmírná stranickost a nepraktické horování o abstraktních heslech nic nepomohou*“. Toto je také jedním z pilířů jeho chápání „*politiky rozumné a poctivé*“.

Funkce a cíle Systému pro komunikaci a zapojování veřejnosti lze definovat pomocí konceptu politické kultury Almonda a Verby. **Politická kultura** je vyjádřením vztahu občana a politického systému (resp. jak je tento systém vnímán, přijímán a hodnocen členy dané společnosti). Almond a Verba definují tři základní typy politické kultury. Pro „nejvyšší“, participační typ politické kultury je charakteristická orientace občana na celý politický systém (na vstupy i výstupy) a na vlastní aktivní roli v tomto systému. Oba autoři současně upozorňují, že v reálném světě existují i určité smíšené typy a pro vyspělé demokratické společnosti formulují tzv. občanskou kulturu (civic culture). V tomto typu politické kultury dominují rysy participativní, které jsou

doplňovány i „nižšími“ typy politické kultury. Systém pro komunikaci a zapojování veřejnosti musí vycházet z konceptu občanské politické kultury, tzn. musí vytvářet podmínky a předpoklady pro aktivní účast občanů na veřejném životě. Nemůže je ale k aktivní participaci nutit, musí respektovat i jejich právo zůstat pasivním příjemcem výstupů/ veřejných rozhodnutí.

Aktivní využívání celého Systému by mělo v dlouhodobém horizontu vytvářet potenciál pro rozvoj sociálního kapitálu. **Sociální kapitál** přitom představuje relativně nový koncept, který je vztažen k sociálním vazbám uvnitř dané společnosti. Tam, kde dochází k častým interakcím mezi členy společnosti, kdy si jednotlivci i skupiny navzájem důvěřují a jejich vzájemné kontakty nejsou podmíněny bezprostřední návratností investovaných prostředků (čas, ochota, energie), tam dochází k budování sociálního kapitálu. Obecně přitom platí, že regiony či města s vyšší mírou sociálního kapitálu prosperují lépe. Zkrátka vyšší míra sociálního kapitálu usnadňuje definování cílů dané společnosti/komunity i jejich následné dosažení.

Samozřejmě existují i různé přístupy ke třídění občanské participace. Snad nejznámější je participační žebřík S. Arnstein, která seřadila různé způsoby zapojení veřejnosti do veřejného rozhodování s ohledem na reálné možnosti, které mají ty nejchudší vrstvy společnosti ve snaze ovlivnit veřejné rozhodnutí. Myšlenka participačního žebříku je (byť ve zjednodušené a praktičtěji orientované podobě) použita při definování jednotlivých úrovní zapojení veřejnosti.

V současné době se navíc ve veřejné správě začínají prosazovat nové trendy a moderní způsoby správy veřejných záležitostí. Například samotná příprava Systému pro komunikaci a zapojování veřejnosti je součástí projektu, který staví na konceptu **trvalé udržitelnosti**. Jedná se pochopitelně o širší koncept, který se dotýká celé společnosti a má zejména výrazné environmentální a ekonomické důsledky. V rovině sociální vycházejí principy udržitelnosti z nezbytnosti zapojení občanů do veřejného rozhodování a vytváření dialogu mezi veřejnou autoritou a místními obyvateli, organizacemi, podnikateli atd.

II. 2. ANALÝZA SITUACE NA PRAZE 14

Stav komunikace a zapojování veřejnosti v MČ Praha 14 je možné popsat na základě tří etap realizovaných v rámci tohoto projektu. První etapou byl komplexní průzkum stavu vnitřní i vnější komunikace provedený v únoru letošního roku. Druhou etapou, která nám přináší informace pro vytvoření systému komunikace, je SWOT analýza provedená v rámci činnosti pracovní skupiny pro tvorbu Systému komunikace. Třetí etapou je realizace dvou pilotních aktivit. Srovnání výsledků prvních dvou z těchto etap uvádíme v této kapitole.

V první etapě projektu jsme se zaměřili na zhodnocení míry participace partnerů komunikace v MČ a následné srovnání s vybranými příklady dobré praxe z České republiky i zahraničí. Tato analytická část projektu byla již ukončena předáním závěrečné zprávy ÚMČ. Hlavní závěry analýz jsme zároveň představili na prvním setkání pracovní skupiny, kterou zároveň začala druhá fáze projektu. Členové pracovní skupiny měli možnost se s kompletním zněním zprávy seznámit a během dalšího setkání sami analyzovat stav komunikace a zapojování veřejnosti na Praze 14. V tomto období začala také třetí etapa tj. pilotní testování připravovaného Systému. V praxi tak byla realizována část procesu a ukázala, zda výsledky teoretických analýz lze považovat za platné.

Při analýze jsme se soustředili na identifikaci a popis toho, kdo je aktérem komunikace, do jaké míry se daní aktéři do komunikace zapojují a jakým způsobem, případně jaké jsou výsledky takového způsobu zapojení. Zodpovědět tyto otázky nám pomohlo několik různých výzkumných technik. Prvním krokem bylo shromáždění a analýza příslušných dokumentů. Informace z této fáze jsme utřídili a použili jako podklad pro vytvoření souboru otázek, které bylo třeba dále zodpovědět, abychom situaci popisované dokumenty porozuměli s ohledem na skutečný (nikoliv pouze popisovaný) stav. Proto jsme následně provedli skupinový rozhovor (tzv. Focus group), s pracovníky úřadu. Tento rozhovor byl zaměřený především na získání poznatků a detailního vhledu do procesů vnitřní komunikace úřadu. Vedle skupinového rozhovoru bylo provedeno také několik individuálních polostrukturovaných rozhovorů s pracovníky ÚMČ. Jejich cílem bylo jednak doplnit informace o komunikaci vnější a zároveň doplnit informace o vnitřní komunikaci, které nebyly získány během skupinového rozhovoru. Za zdroj informací v tomto ohledu považujeme také pracovní jednání s Realizačním týmem projektu. Rozhovory umožnily identifikovat ty procesy veřejného rozhodování, které lze považovat za exemplární z hlediska participace klíčových partnerů. Dále jsme se zaměřili na hlavní komunikační kanály, které MČ využívá. Provedli jsme jejich mediální analýzu. Informace takto získané doplňují obraz vnější komunikace MČ. V druhé etapě, v rámci činnosti pracovní skupiny potom proběhla SWOT analýza na téma komunikace a zapojování veřejnosti. Realizace pilotních aktivit pak v praxi ukázala, že výsledky a závěrečná doporučení plynoucí z analýz provedených „uvnitř“ ÚMČ, jsou pro daný stav platná¹.

Můžeme říci, že výsledky SWOT analýzy se do určité míry shodují se zjištěními analytické části projektu. V některých ohledech však popisovaný stav doplňují o nové informace, které lze využít pro nastavení „Systému“. Lze tedy konstatovat, že navrhovaný „Systém“ vymezují specifické podmínky charakterizující komunikaci na MČ Praha 14.

Systém tak v současnosti může využít:

- dostupných znalostních kapacit ÚMČ Praha 14, které jsou vytvořeny na základě dlouhodobých zkušeností s procesy komunitního plánování sociálních služeb,
- ochoty vedení ÚMČ Praha 14 podporovat participační procesy,
- aktivní využití informačních technologií s důrazem na zlepšování jejich uživatelské vstřícnosti, zejména v oblasti komunikace
- příležitosti finanční podpory z externích zdrojů.

Systém vedle toho naráží na specifická omezení, kterými jsou:

- selektivní zapojování veřejnosti v určitých oblastech nebo projektech a opomíjení některých klíčových aktérů rozvoje MČ,
- nedostatečné propojení aktivit projektu a některých činností úřadu se strategickým vedením a řízením ÚMČ (absence strategického plánu, resp. plánování) a nejasné rozdělení kompetencí,
- nedostatečné časové kapacity úřadu pro plnění komplexních úkolů
- bariéry v komunikaci mezi veřejností a úřadem v podobě nedůvěry občanů v otevřenou komunikaci, nezájmu veřejnosti a předsudků na obou stranách,
- nedostatečné kompetence pro realizaci přání a potřeb definovaných veřejností (zejména „podřízenost“ hl.m. Praha),
- diferenciací území MČ a jeho rozčlenění vlastnickými vztahy

¹ Výstupy ze všech tří etap má ÚMČ k dispozici v podobě závěrečných zpráv, případně zápisů ze setkání pracovní skupiny

- politické tlaky, rozbroje, hrozba nestability, případně negativní vliv z vyšších úrovní politiky
- nedostatek financí

Na základě analýz současného stavu lze stanovit **soubor doporučení**, která by měla být přijata pro to, aby mohl být navrhovaný Systém pro komunikaci plně funkční:

- Je třeba využít? zkušeností a rozšířit komunitní metody práce na celou šíři samosprávných aktivit, s využitím příkladů dobré praxe z jiných měst v ČR i zahraničí a vytvořením podmínek pro zapojení dalších skupin občanů a klíčových hráčů.
- Zavedení takového systému interní komunikace (např. pravidelných porad dotčených odborů s příslušným radním), který zlepší jasné zadání úkolů a odpovědnost za jejich řízení.
- Stanovení postupu (např. formou vnitřního předpisu), který by zaručoval včasnou a kompletní informovanost oddělení zodpovědného za vnější komunikaci. V návaznosti na to pak vytvoření komunikační strategie, která umožní efektivní práci odboru zodpovědného za informování a komunikaci s veřejností a dalšími klíčovými partnery úřadu.
- Zavedení a důsledné využívání všech nástrojů strategického řízení, které je ze své podstaty schopno přirozeně integrovat komunikaci a zapojování veřejnosti do rozhodovacích procesů (a to nejen koncepčních).

III. ZÁKLADNÍ MODEL „SYSTEMU PRO KOMUNIKACI A ZAPOJOVÁNÍ VEŘEJNOSTI“

Základní model vychází z myšlenky vnitřní propojenosti a svázanosti problematiky komunikace a zapojování veřejnosti s běžným chápáním rozhodovacích procesů. Téma zapojování veřejnosti je obsahem kapitoly III.1, zatímco procesní stránka rozhodování je popisována v kapitole III.2. Kapitola III.3. pak prezentuje základní model jako takový.

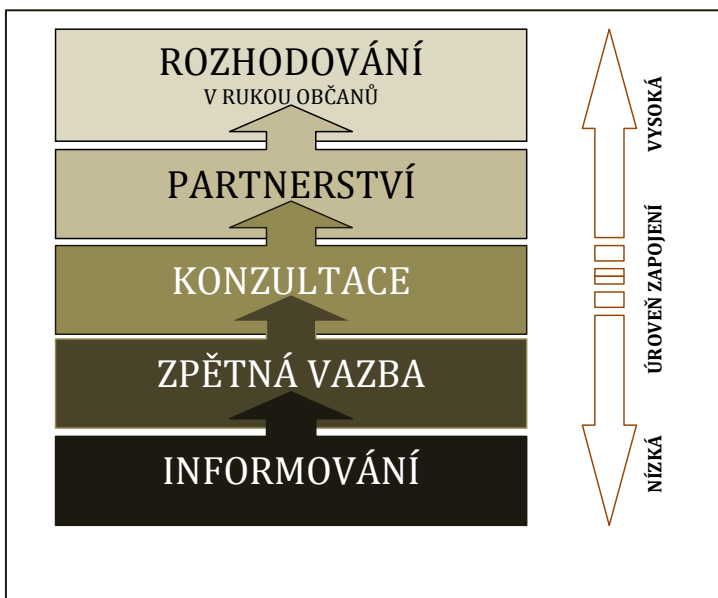
III.1. STUPNĚ KOMUNIKACE A ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI

Zapojení veřejnosti se odehrává v různých rovinách, resp. s různou mírou intenzity (od minimální úrovně zapojení až po maximální participaci). Každý stupeň zapojení veřejnosti klade odlišné nároky na aktivitu občanů i veřejných autorit, má své výhody a

nevýhody a lze jej použít v odlišných situacích. Systém definuje pět základních stupňů participace: Informování, Zpětná vazba, Konzultace, Partnerství a Rozhodování v rukou občanů.

V praxi se můžeme často setkat s podobnými rozděleními, pro která se vžiloby obecně přijímané označení Participační žebřík. U jednotlivých participacních žebříků se vymezení jednotlivých stupňů liší. Použití označení jednotlivých stupňů participace je proto třeba vnímat pouze v souvislosti s jeho vymezením a chápáním v rámci Systému².

Schéma č.1. Participační žebřík



III.1.1. Informování



Přístup k informacím je základním předpokladem pro jakoukoliv spolupráci mezi MČ Praha 14 a občany. Informování představuje jednosměrný tok informací od MČ Praha 14 směrem k veřejnosti. Základní povinnost poskytovat veřejnosti informace je zakotvena v zákoně č. 106/1999 Sb. (zákon o svobodném přístupu k informacím). Systém ale vyžaduje vyšší míru angažovanosti představitelů MČ Praha 14, než kterou stanovuje zákon. Týká se to zejména aktivního poskytování informací. Informace, které MČ Praha 14 poskytuje, musí

² Někdy se například setkáme s termínem *Připomínkování*, který bývá ztotožňován se zjišťováním *Zpětné vazby* (jako jednosměrný komunikační tok), nebo bývá zařazován pod *Konzultace* (obousměrná komunikace).

být zejména³ srozumitelné, úplné a objektivní, snadno dostupné a včasné. Obecně také platí, že každý proces zapojení veřejnosti by měl mít připravené a rozpracované způsoby informování po celou dobu trvání procesu (u větších a významnějších projektů se připravují i samostatné komunikační strategie).

Výhody tohoto stupně zapojení:

- ① Úplné, objektivní a srozumitelné informování snižuje prostor pro šíření polopravd, fám a různých nedorozumění
- ① Včasné poskytnutí informací předchází protestům a nepochopením ze strany obyvatel Prahy 14
- ① Dostupné informace zvyšují důvěru občanů v aktivity MČ Praha 14 a zároveň mohou i motivovat veřejnost, aby se o dané téma více zajímala

Nevýhody tohoto stupně zapojení:

- ① Finanční náročnost šíření informací, zejména při využívání různých informačních kanálů pro jednotlivé cílové skupiny
- ① Nevhodně poskytované informace mohou způsobit více škody než užitku

Metody a techniky, které je možné využít pro informování⁴:

- Úřední deska
- Tisková zpráva, tisková konference
- Článek či oznámení v Listech Prahy 14
- Informační centra
- Veřejné slyšení a brífinky
- Letáky a plakáty
- Brožury a publikace
- Výstavy a prezentace
- Adresná korespondence/komunikace (tištěná, telefonická či elektronická)
- Tisk, rozhlas a TV
- Internetový portál Prahy 14



III.1.2. Zpětná vazba

Zjišťování zpětné vazby představuje jednosměrný komunikační tok od veřejnosti směrem k MČ Praha 14. Může se jednat o předávání připomínek či stížností i o sdělování názorů, požadavků či přání. U zpětné vazby je důležité zjišťovat, kdo je iniciátorem této zpětné vazby a kdy k ní dochází. Iniciátorem může být přímo MČ Praha 14, která vytvoří vhodné nástroje a mechanismy pro naslouchání občanům Prahy 14 (jednoduše řečeno MČ Praha 14 CHCE znát názory veřejnosti). Nebo to mohou být sami občané, kteří využívají svého práva zaslat připomínky, stížnosti či petice představitelům MČ Praha 14

³ Pro bližší vysvětlení viz. Kapitola IV. Principy pro komunikaci a zapojování veřejnosti.

⁴ Jedná se pouze o ilustrativní přehled. Použití konkrétního nástroje či techniky je závislé na mnoha faktorech. Detailní popis každé metody je uveden v Příloze B.

(zjednodušeně MČ je pasivní a MUSÍ se získanými podněty zabývat). Z časového hlediska může ke zjišťování zpětné vazby docházet ještě dávno před tím, než MČ Praha 14 začne připravovat jakékoliv rozhodnutí. Nebo je možné sledovat názory veřejnosti až poté, co je připraveno možné řešení. Obecně platí, že včasné zjišťování zpětné vazby, kdy veřejná autorita je aktivním iniciátorem, je vhodnější a přináší lepší výsledky.

Výhody tohoto stupně zapojení:

- ❶ Již před přípravou řešení je možné zohlednit názory a potřeby veřejnosti (zejména začneme-li včas)
- ❷ Způsob zapojení veřejnosti, který je vyžadován zákonem (např. zveřejnění záměru a lhůta na zaslání připomínek)
- ❸ Při následném (ex post) zjišťování zpětné vazby může být stále prostor na odstranění nedostatků, na které veřejnost upozorní
- ❹ Poskytnutím svých názorů a podnětů se občané spolupodílejí na výsledném řešení (pokud se jimi veřejná autorita bude vážně zabývat)

Nevýhody tohoto stupně zapojení:

- ❶ Veřejnost se může právem domnívat, že její připomínky již nebudou zohledněny
- ❷ Vypořádání připomínek je často jen formální součást rozhodování (zejména v případě připomínkování ex post)
- ❸ Zklamání a nedůvěra veřejnosti, pokud její připomínky nejsou zapracovány (pokud chybí vysvětlení ze strany radnice, proč připomínky nebyly zohledněny)

Metody a techniky, které je možné využít pro zjišťování „Zpětné vazby“³:

- Dotazníková šetření, ankety
- Rozhovory (individuální, skupinové, focus group)
- Interaktivní výstavy (možnost zanechat své reakce na vystavované téma)
- Standardní připomínkový proces
- Telefonní informační linka
- Speciální internetová stránka (k danému tématu)
- Orientační internetové hlasování (pro/proti návrhu)



III.1.3. Konzultace

Systém chápe konzultace jako obousměrnou komunikaci, která se ale může a nemusí odehrávat ve stejném čase a na jednom místě. MČ Praha 14 si ponechává právo rozhodnout o tom, co a v jakém rozsahu bude diskutováno s veřejností. Průběh a výsledek konzultací musí být pečlivě zaznamenán a následně také zveřejněn. Nejčastěji se konzultace odehrávají jako dialog tváří v tvář mezi představiteli MČ a občany. I konzultace mohou být vedeny před přípravou prvních řešení nebo jako součást závěrečného připomínkovacího procesu.

Výhody tohoto stupně zapojení:

- ❶ Obyvatelé MČ Prahy 14 se přímo podílejí na formulaci zadání. Toto je zvláště důležité při vysoce technických tématech, která jsou následně řešena odborníky.

- 🕒 Osobní charakter (např. jednání tváří v tvář) konzultací upevňuje důvěru občanů vůči veřejné autoritě.
- 🕒 Občané mohou upozornit na problémy či potenciální rizika zamýšlených řešení.
- 🕒 Dialog může inspirovat všechny zúčastněné k hledání nových a inovativních řešení a nápadů (často levnějších a vhodnějších než „tradičně“ přijímaná řešení)

Nevýhody tohoto stupně zapojení:

- 🕒 Přípomínky a nápady vzešlé z konzultací nejsou obvykle závazné. Občané mohou být zklamáni, pokud se výstupy z konzultací nikdo nebude zabývat.
- 🕒 Veřejnost může přicházet s nápady, které jsou technicky, právně či finančně obtížně realizovatelné.
- 🕒 Organizační náročnost konzultací je relativně vysoká. Je třeba volit opravdu vhodné metody a techniky s ohledem na řešené téma a další okolnosti.

Metody a techniky, které je možné využít pro „Konzultace“³:

- Veřejná setkání
- Veřejné debaty
- Městský panel
- Šetření v terénu
- Happeningové akce s interaktivními prvky
- Pracovní semináře či konference
- Internetová diskusní fóra
- Internetový chat



III.1.4. Partnerství

Partnerství již neznamená pouze komunikaci, ale skutečnou spolupráci a společné hledání a navrhování řešení. Při jednáních jsou názory občanů rovnocenné názorům představitelů MČ Praha 14 či vnějším odborníkům. Při partnerské spolupráci jsou všichni zúčastnění aktivními aktéry rozhodovacího procesu a společně připravují dané řešení. Zároveň dochází i ke sdílení odpovědnosti za připravené řešení. Ačkoliv všechny zúčastněné strany jednají na partnerské bázi, konečné rozhodnutí zůstává v rukou politické reprezentace MČ Prahy 14.

Výhody tohoto stupně zapojení:

- 🕒 Přijatá řešení jsou výsledkem všestranně akceptovatelných kompromisů
- 🕒 Partnerská spolupráce je transparentní (řešení není výsledkem „zákulisního“ vyjednávání či lobbingu)
- 🕒 Občané mají možnost vyzkoušet si obtížnost přípravy řešení či rozhodnutí
- 🕒 Občané přijmou vytvořená řešení za svá, což usnadní jejich realizaci

Nevýhody tohoto stupně zapojení:

- 🕒 Možnost zneužití nátlakovými a dobře organizovanými skupinami obyvatel
- 🕒 Nepochota lidí vstoupit do takto intenzivního vztahu s MČ Praha 14 –partnerství je závazek investovat do společné práce vlastní čas a energii

Metody a techniky, které je možné využít pro „Partnerství“³:

- Workshopy
- Pracovní skupiny
- Plánovací víkendy
- Poradní sbor / orgán (???)

**III.1.5. Rozhodování v rukou občanů**

Ve výjimečných případech je možné vložit rozhodovací pravomoci přímo do rukou občanů, kteří závazně vyberou řešení /rozhodnou v dané záležitosti. Ačkoliv se jedná o nejvyšší stupeň participace, je v českém prostředí jeho využití spíše ojedinělé a častokrát může vzniknout jako důsledek neschopnosti najít konsenzuální řešení při dialogu či partnerství s veřejností.

Výhody tohoto stupně zapojení:

- 🕒 Každý může vyjádřit svůj názor
- 🕒 Rozhodnutí přijaté samotnými občany je maximálně transparentní

Nevýhody tohoto stupně zapojení:

- 🕒 Výsledek se dá ovlivnit formulací otázky/tématu, o kterém se rozhoduje
- 🕒 Dobře organizovaná menšina může přehlasovat „vlažnou“ většinu

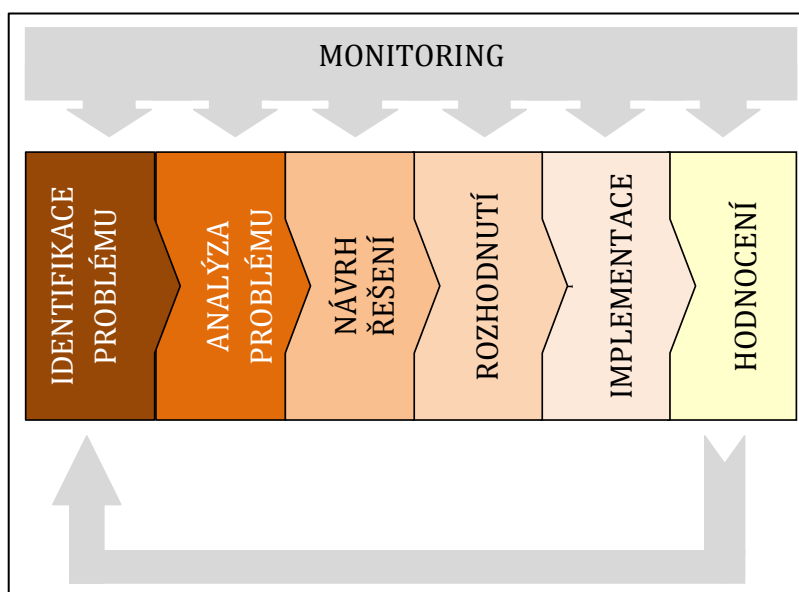
Metody a techniky, které je možné využít pro „Rozhodování v rukou občanů“³:

- Referendum dle zákona
- Kvazireferendum
- Delegování odpovědnosti
- Občanská porota

III.2. FÁZE ROZHODOVACÍHO CYKLU

Rozhodování o veřejných záležitostech představuje složitý a komplexní systém. V různých situacích jsou voleny různé kroky k dosažení, resp. přijetí nějakého řešení. Rozhodovací procesy jsou častokrát znázorňovány jako sled na sebe navazujících kroků od uvědomění si nějakého problému až po jeho vyřešení a zhodnocení celého procesu. Systém definuje šest základních fází rozhodovacího procesu: Identifikace a uznání problému, Analýza problému, Návrh řešení, Rozhodování, Implementace a Hodnocení. Ačkoliv je v praxi každý rozhodovací proces unikátní, podobné kroky v procesu rozhodování můžeme najít téměř vždy.

Schéma č.2. Fáze rozhodovacího procesu



III.2.1. Identifikace a uznání problému

Jedná se o klíčovou fázi. Právě zde se rozhoduje, jaké téma a jak podrobně se bude řešit. Podcenění této fáze znamená hrozbu špatných, resp. špatně formulovaných problémů, a tudíž i špatných, resp. nežádoucích výsledků. Častokrát se také představitelé veřejné autority domnívají, že nějaké téma veřejnost trápí a přeje si jej přednostně řešit. Až následně zjistí, že pro lidi jsou důležitá úplně jiná témata a problémy. Stejně tak je důležité již v této fázi deklarovat otevřenost a připravenost řešit vybrané problémy společně s veřejností. Tato deklarace není jen formální. Z praktického hlediska je třeba stanovit další konkrétní postup (kdo, co a kdy) a veřejně jej prezentovat. Než se představitelé MČ Praha 14 začnou konkrétním tématem zabývat, resp. zapojí do jeho řešení obyvatelé Prahy 14, musí si uvědomit, zda jde o problém/téma, jehož řešení je v kompetenci MČ Praha 14, a zda jej chtějí řešit ve spolupráci s veřejností. A dále zda daný problém veřejnost opravdu trápí a chce se podílet na jeho řešení. Podrobněji je tato fáze rozhodovacího procesu⁵ popsána v kapitole VI.

Výhody zapojení veřejnosti v této fázi rozhodovacího procesu:

- ➊ Kromě obsahové stránky věci (řeší se to, co občany skutečně trápí) je důležité i procedurální hledisko. Pokud jsou občané zapojeni již ve fázi identifikace problému, přijmou celý proces za svůj a budou jej sledovat.

Nevýhody zapojení veřejnosti v této fázi rozhodovacího procesu:

- ➋ Pokud chybí základní důvěra ze strany veřejnosti, nemusí tato fáze fungovat. Lidé zkrátka nemusí věřit veřejné autoritě, že se bude vážně zabývat tématy/problémy, které oni pomohou identifikovat. Jedná se o relativně časově náročnou fázi. Kromě identifikace problému je třeba představit celý rozhodovací proces a roli veřejnosti v něm.

⁵ Místo obvykle používaného termínu „rozhodovací proces“ se v češtině používá i označení „rozhodování“, které je pak chápáno v širším smyslu (nikoliv jen přijetí/schválení rozhodnutí).

III.2.2. Analýza problému

V této fázi je třeba podrobně rozebrat daný problém/téma. I na ten nejjednodušší problém jsou obvykle navázány další problémy či otázky, které je třeba zohlednit. Diskuse s občany i s odborníky jsou zpravidla vedeny s cílem podrobně problém popsat.

Výhody zapojení veřejnosti v této fázi rozhodovacího procesu:

- ➊ Získáváme lepší obraz o rozsahu, hloubce a intenzitě problému. Důkladná vstupní analýza v sobě nese dobrý základ pro následné navrhování řešení. Lidé obvykle umí upozorňovat na problémy a prezentovat svoji nespokojenost, analytická fáze jim pro to částečně dává prostor.

Nevýhody zapojení veřejnosti v této fázi rozhodovacího procesu:

- ➋ Zapojení veřejnosti v této fázi může znamenat nekončící proces, kde je identifikováno velké množství i nesouvisejících problémů. MČ Praha 14 musí být velmi obezřetná a precizní ve stanovování hranic daného problému (co ještě pod dané téma patří a co již ne).

III.2.3. Návrh řešení

Je zřejmé, že veřejnost se s řešeným problémem pravděpodobně potýká v každodenním životě. Občané kromě důkladné znalosti problému již také zřejmě přemýšleli o možných způsobech řešení. Vnější odborníci a pracovníci ÚMČ nahlíží na problém ze své pozice a stejně i občané. Optika běžných obyvatel (coby nejčastějších uživatelů či adresátů konečných rozhodnutí) je velmi cenná a nehraditelná. Zapojení různých cílových skupin povede k odhalení nových alternativních způsobů řešení i k vhodnému přizpůsobení tradičních řešení.

Výhody zapojení veřejnosti v této fázi rozhodovacího procesu:

- ➌ Praktický pohled „laické“ veřejnosti pomáhá odhalit možná úskalí navrhovaných řešení a/nebo vede k objevování zcela nových způsobů řešení.

Nevýhody zapojení veřejnosti v této fázi rozhodovacího procesu:

- ➍ Různé cílové skupiny mohou být různě aktivní při navrhování řešení. Dobře organizovaná skupina se může snažit prosadit „své“ řešení i na úkor jiných cílových skupin.

III.2.4. Rozhodnutí

Tato fáze je pochopitelně téměř vždy v rukou politické reprezentace MČ Praha 14. Veřejnost nemůže jejích rozhodování ovlivnit přímo. Měla by však být dostatečně informována o způsobech a termínech přijímání rozhodnutí. V případě, že některé názory či nápady občanů nebyly ve výsledném rozhodnutí zohledněny, je třeba jasně vysvětlit, proč tomu tak je. Pokud se rozhodovatelé (např. zastupitelé MČ Praha 14 nebo vedoucí jednotlivých odborů ÚMČ) účastnili předchozích fází rozhodovacího procesu, mohou získané podněty a informace lépe využít při formulaci a schválení finálního řešení.

Výhody zapojení veřejnosti v této fázi rozhodovacího procesu:

- ➎ Připravené řešení se stává legitimním a oficiálním rozhodnutím MČ Praha 14, do kterého se promítají i názory veřejnosti získané v předešlých krocích. Pokud jsou jasně a srozumitelně vysvětleny důvody (ne)přijetí určitého rozhodnutí, předejdeme tím možným spekulacím a nedorozuměním.

Nevýhody zapojení veřejnosti v této fázi rozhodovacího procesu:

- ⊖ Zapojení veřejnosti je obvykle minimální, a pokud veřejnost nebyla zapojena do předchozích fází, nebude se o dané rozhodnutí zajímat.

III.2.5. Implementace

Z pohledu zapojování veřejnosti je i implementace poměrně komplikovanou fází. Zpravidla dochází k implementaci v průběhu několika let a často může být doba mezi přijatým rozhodnutím a samotnou implementací velmi dlouhá (někdy i v řádech let). Obecně ale platí, že i v případě řešení, která budou realizována za několika let, lze v průběhu rozhodovacího procesu najít několik dílčích drobných řešení, které je možné zajistit rychle. Realizace těchto dílčích opatření pak významně posiluje vztah a důvěru veřejnosti vůči představitelům MČ Praha 14. Lidé zkrátka vidí, že jejich investovaná energie a čas se vyplatily. Některá řešení musí být realizována přímo MČ Praha 14 nebo specializovanými firmami. Jiná (např. pomoc s úklidem) mohou být činěna ve spolupráci s veřejností.

Výhody zapojení veřejnosti v této fázi rozhodovacího procesu:

- ⊕ Výsledné řešení je veřejností očekáváno a jeho implementace je podporována. Někdy dokonce veřejnost „tlačí“ na radnici, aby dohodnuté změny realizovala co nejdříve. Pokud se na implementaci řešení podílejí sami obyvatelé, přijmou výsledky společné práce za své a více si „hlídají“, aby jim někdo jejich práci neničil. Spolupráce s veřejností na implementaci řešení také může šetřit náklady (občané sami vykonají kus práce).

Nevýhody zapojení veřejnosti v této fázi rozhodovacího procesu:

- ⊖ Protahování implementace může vyústit v rozčarování a zklamání občanů.

III.2.6. Hodnocení

Hodnocení je přirozenou součástí rozhodovacího procesu. Pomáhá zjistit, nakolik bylo předešlé snažení úspěšné, jak celý proces hodnotí všichni zúčastnění nebo k jakým reálným změnám došlo. Hodnocení může být realizované buď přímo zapojenými aktéry, nebo jej může provádět externí odborník. Od závěrečného hodnocení je třeba odlišit průběžný **monitoring**. Jeho úkolem je poskytovat průběžnou zpětnou vazbu a odhalit možná úskalí či problémy dříve, než narostou do obtížně řešitelných rozměrů (např. že v celém procesu dominuje jen jedna cílová skupina a názory ostatních nejsou vyslyšeny). Podrobně je celý proces monitoringu a hodnocení uveden v příloze D. Metodika hodnocení a monitoringu „Systému“.

Výhody zapojení veřejnosti v této fázi rozhodovacího procesu:

- ⊕ Při monitoringu a hodnocení nezjišťujeme pouze názory a reakce zástupců cílových skupin, ale také šíříme informace a motivujeme zúčastněné, aby se o výsledky či proces více zajímali.

Nevýhody zapojení veřejnosti v této fázi rozhodovacího procesu:

- ⊖ Pokud dobře nevysvětlíme jejich smysl a účel, mohou být monitoring a hodnocení vnímány jako rušivé elementy celého procesu.

III.3. ZÁKLADNÍ MODEL

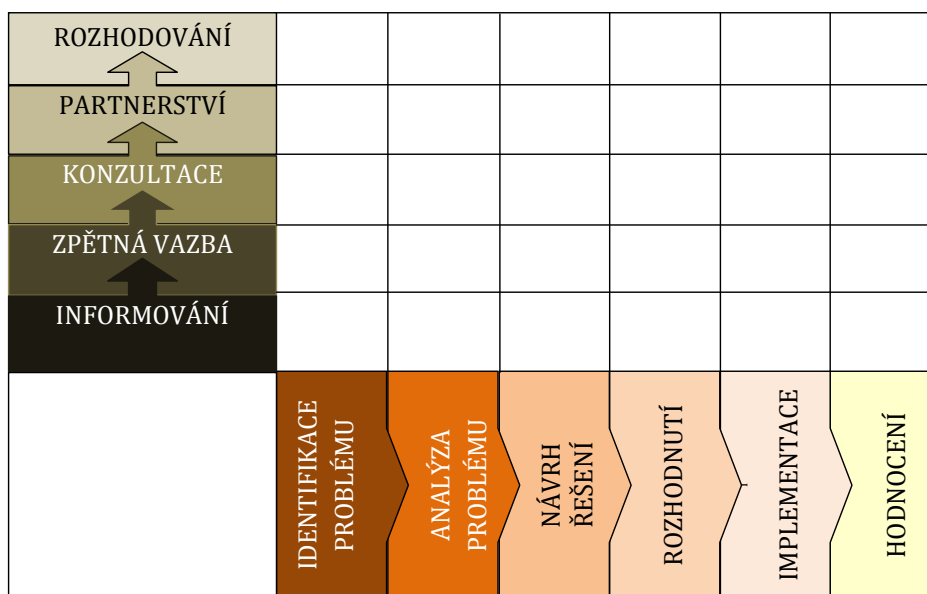
Základní model vychází z přesvědčení, že různé úrovně zapojování veřejnosti a jednotlivé kroky rozhodovacího procesu nejsou dva nezávislé paralelní procesy. Naopak, oba je možno chápat jako dvě strany téže mince, neboť v každé fázi rozhodování je možné dosáhnout určité míry zapojení obyvatel.

Podstatou základního modelu systému je proto propojení dvou předešlých přístupů, čímž vznikne jednoduchý dvoudimenzionální model. První dimenzí modelu je úroveň zapojení veřejnosti a druhou dimenzí jsou pak kroky rozhodovacího procesu. Takto pojatý model umožňuje:

- Pochopit podstatu a smysl zapojení veřejnosti v rozhodovacím procesu
- Předem stanovit, jak intenzivní má být zapojení veřejnosti v každé fázi rozhodování
- Navrhnout a následně realizovat projekty zapojování veřejnosti v souvislostech a uceleně (nejen realizovat ad hoc akce bez návaznosti).

Propojením úrovní zapojování a rozhodovacích fází získáme jednoduchou matici, kde jsou na vertikální ose uvedeny jednotlivé úrovně zapojování veřejnosti a na horizontální ose pak fáze rozhodovacího cyklu.

Schéma č.3. Základní model



III.3.1. Ukázky využití základního modelu

S ohledem na řešené téma a další souvislosti (časové, materiální apod.) lze vždy navrhnout originální proces zapojení veřejnosti do řešení daného tématu. V rámci tohoto procesu pak MČ může na začátku procesu stanovit, jak intenzivní bude zapojení veřejnosti v každé rozhodovací fázi. Následně pak pracovníci ÚMČ Praha 14 mohou vybrat metody zapojování (viz podrobný přehled metod), kterými dosáhnou kýžené úrovně zapojení.

Důležité je i časové hledisko. Pokud budeme uvažovat o jednotlivých akcích, jsou na jejich realizaci potřeba řádově týdny (např. prostá veřejná prezentace nějakého záměru sice trvá jedno odpoledne, je ale potřeba čas na propagaci před akcí a případně i následně zhodnocení po

realizaci). V případě ucelených projektů (např. komunitní plánování sociálních služeb) je třeba pracovat s měsíci až roky. Níže jsou uvedeny dva ilustrativní příklady realizace participačního projektu. Uvedené příklady jsou fiktivní - bez uvedení konkrétního řešeného tématu, aby nevznikl dojem, že dané téma se řeší vždy daným způsobem.

Příklad 1. Společné hledání řešení

Velmi intenzivní způsob zapojení veřejnosti, ve kterém se veřejnost pro úřad stává rovnocenným partnerem a ve fázi přípravy řešení je jí nabídnuta účast v pracovních skupinách, které budou řešení připravovat. Níže uvedený proces představuje 26 týdnů pracovního času do fáze implementace, pokud ale vezmeme v úvahu prázdniny, Vánoce a další svátky, kdy nelze realizovat příliš mnoho akcí s veřejností, bude celý proces trvat cca 8 měsíců.

Úřad MČ **identifikuje problém** a rozhodne o velmi intenzivním zapojení veřejnosti a zároveň ustanoví participační skupinu, která bude mít za úkol celý proces vést (řízení procesu tak přechází z rukou úřadu do rukou této skupiny).

Doba na realizaci - 6 týdnů

Do **analýzy problému** je vtažena veřejnost v rámci široce pojatého názorového průzkumu.

Navíc všichni ti, kteří se názorového průzkumu zúčastní, mohou na sebe uvést kontaktní údaje s tím, že budou dále osobně zváni v dalších fázích procesu.

Doba na realizaci - 8 týdnů (3 týdny příprava dotazníku, 1 týden tisk dotazníků, 2 týdny distribuce a sběr a 3 týdny zpracování)

První **návry řešení** padají na prvním veřejném setkání, na jehož konci se také z přítomných formují pracovní skupiny, které budou dále pokračovat ve finalizaci a dopracování řešení. **Dopracování řešení** v rámci pracovní skupiny se kromě aktivních občanů účastní také zástupci úřadu, politici a další externí odborníci (nikdo v dané pracovní skupině nedominuje a názory všech jsou brány se stejnou vážností).

Doba na realizaci - 7 týdnů (příprava veřejného setkání probíhá již při realizaci názorového průzkumu, pracovní skupiny se sejdou minimálně 3x v 14 denních intervalech)

Ještě před **schválením** finálního **řešení** Zastupitelstvem MČ proběhne další veřejné setkání, kde pracovní skupiny prezentují výstupy své práce.

Doba na realizaci - 5 týdnů (příprava veřejného setkání probíhá již při setkávání pracovních skupin, Zastupitelstvo MČ Praha 14 musí dostat materiály k projednání dostatečnou dobu předem)

Implementace přijatého rozhodnutí probíhá za výrazné veřejné podpory (lidé o řešení vědí a očekávají jeho brzkou realizaci).

Doba na realizaci - průběžně po schválení řešení

Z pracovních skupin se zformovala menší skupina nadšenců, která společně s participační skupinou společně **vyhodnotí celý proces**.

Doba na realizaci - průběžně po schválení řešení

Příklad 2. Včasné konzultace s veřejností

Díky tomuto postupu dostane veřejnost možnost pojmenovat řešený problém ještě před tím, než odborníci začnou připravovat první řešení. V rámci včasných konzultací tak vlastně může veřejnost společně se zadavatelem (tedy MČ Praha 14) podrobně specifikovat zadání toho, co přesně je třeba řešit, s tím, že příprava řešení je pak opět na odbornících. Časová náročnost je v tomto případě nižší (cca 19 týdnů), přesto i tento proces v praxi bude trvat cca 6 měsíců.

Identifikace a uznání problému je stále na úřadě, který vnímá napětí a potřebu řešit daný problém.

Doba na realizaci – 3 týdny

Analýza problému už ale probíhá s intenzivnějším zapojením veřejnosti například v rámci veřejného setkání a následného šetření v terénu (společná procházka po problematických místech) proto, aby zapojení odborníci i veřejnost mohli přímo v terénu vidět a diskutovat vše, co je třeba řešit k odstranění daného problému.

Doba na realizaci – 5 týdnů

Návrh řešení a jejich finalizace proběhne v rámci expertních pracovních skupin, které ale mohou za účelem testování navržených řešení využít nástrojů zpětné vazby (rozhovory, ankety atd.) nebo přizvat ke konzultacím aktivní veřejnost (ty, kteří na sebe uvedli kontakt při analýze problému). Pro tuto aktivní veřejnost může být například připraven pracovní seminář s cílem prezentovat možná řešení a získat detailní zpětnou vazbu.

Doba na realizaci – 6 týdnů

Rozhodnutí je pochopitelně zcela v rukou Zastupitelstva MČ, které ale pečlivě vysvětlí důvody svého rozhodnutí (např. proč některé podněty od veřejnosti nebyly zohledněny).

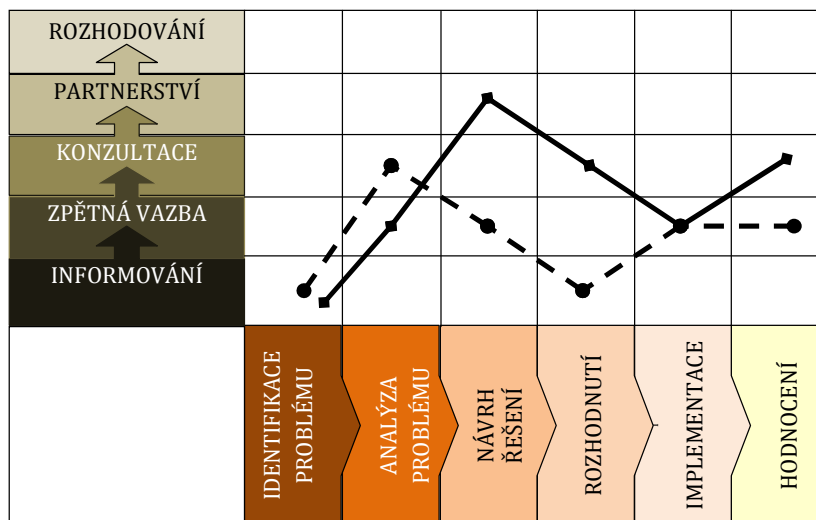
Doba na realizaci – 5 týdnů (Zastupitelstvo MČ Praha 14 musí dostat materiály k projednání dostatečnou dobu předem)

Implementace může probíhat podobně jako v předešlém příkladu a při **hodnocení** úřad využije kontaktů získaných v průběhu procesu a dotazníkem požádá vybraný vzorek o zpětnou vazbu a hodnocení celého procesu.

Doba na realizaci – průběžně po schválení řešení

Graficky je možné oba dva ilustrativní příklady znázornit v rámci základního modelu, kde plná čára znázorňuje příklad 1. a přerušovaná příklad 2.

Schéma č.4. Základní model- možné scénáře



IV. PRINCIPY PRO KOMUNIKACI A ZAPOJOVÁNÍ VEŘEJNOSTI

Bez ohledu na fázi rozhodovacího procesu či intenzitu zapojení veřejnosti musí všichni, kteří do těchto procesů vstoupí, respektovat a prosazovat níže uvedené principy.

Systém pro komunikaci a zapojování veřejnosti vychází z těchto 8 základních principů:

Včasnost/ správné načasování - Připravuje-li se nějaké rozhodnutí, mělo by zapojení veřejnosti začít co nejdříve. Díky tomu se může objevit i více řešení. Zároveň to zvyšuje šance na úspěšnou implementaci. Informace přitom musí být dostupné po celou dobu tvorby rozhodnutí/politiky.

Závaznost a zodpovědnost - Městská část je povinna zodpovídat se z toho, jakým způsobem nakládá s prací občanů. Vedení města bere závazek zapojování veřejnosti vážně a bude jej prosazovat v práci úřadu.

Srozumitelnost a průhlednost - Proces zapojování veřejnosti i řešené téma musí být srozumitelné každému, kdo se chce zapojit. Příslušné role a odpovědnost občanů i MČ Praha 14 a dalších musí být všem dopředu zřejmé. Informace, se kterými se bude pracovat, musí být srozumitelné i laické veřejnosti.

Objektivita a transparentnost - Informace, které veřejná autorita poskytuje, musí být po celou dobu objektivní, úplné a dostupné. Se všemi občany musí být zacházeno stejně, pokud jde o přístup k informacím i k participaci. Většina informací (obsahových i procesních) by měla být veřejnosti snadno dostupná.

Dostupné zdroje a kapacity - K tomu, aby zapojování veřejnosti bylo maximálně účinné, je třeba investovat finanční, lidské i technické zdroje. Veřejní činitelé musí být řádně vyškoleni a seznámeni s novými postupy.

Otevřenost a důvěra - Všichni zúčastnění jednají čestně a otevřeně a snaží se budovat vzájemnou důvěru, která pomáhá společnému hledání řešení.

Hledání přijatelného řešení - Zapojování veřejnosti směřuje k nalezení řešení, které většina aktérů bude akceptovat. Taková rozhodnutí mají podporu veřejnosti při realizaci.

Komplexnost a odbornost procesu - Zapojování veřejnosti je komplexní proces, který je třeba na začátku rozvážit. Není vhodné realizovat jen dílčí kroky bez návaznosti. Je třeba volit metody a postupy úměrné a vhodné pro dané téma.

V. ZJEDNONUŠENÉ DĚLENÍ PARTICIPAČNÍCH PROCESŮ

Pro praktickou práci na jednotlivých projektech komunikace a zapojení veřejnosti můžeme využít zjednodušující typologii s tím, že jednotlivé typy projektů mohou být celým „Systémem“ rozdílně zpracovány, resp. bude k nim volen rozdílný přístup ze strany organizačních a rozhodovacích struktur.

Všechny projekty komunikace a zapojení veřejnosti budou rozděleny do tří základních typů a to na projekty velkého, středního a malého rozsahu. Dělení projektů bere v potaz následující kritéria:

Dopad na obyvatele Prahy 14 – přímo ovlivněné cílové skupiny a jednotlivci i nepřímo ovlivněné obyvatele

Předpokládaná investice – výše investice, která bude pravděpodobně potřeba na vyřešení daného problému

Čas potřebný na realizaci participačního procesu – Kolik času přibližně zabere zapojení veřejnosti i provedení všech administrativně-správních procedur (s ohledem na velikost a komplexnost daného tématu/problému).

Čas potřebný na realizaci výstupů – Doba nezbytná na uvedení výstupů procesu v život

Územní pokrytí – jak velkého území Prahy 14 se celé téma/problém týká (event. i přesahy a širší souvislosti s územím mimo městskou část)

Za **participační projekt velkého rozsahu** lze považovat takové procesy, které se ve svém důsledku dotýkají všech obyvatel Prahy 14, ať už přímo nebo nepřímo. Zpravidla se jedná o procesy, jejichž výsledkem je schválení nějaké velké jednorázové investice, nebo postupné vyčlenění finančních prostředků na určité činnosti, investice atd. s tím, že realizace takových opatření se počítá na roky až desetiletí. Stejně tak územní pokrytí může ve svých důsledcích přesahovat rámec Prahy 14. Z podstaty věci nelze takových projektů realizovat více v rámci jednoho roku. Jako příklad lze uvést:

- **Tvorba strategického plánu** – dotýká se prakticky každého obyvatele Prahy 14 ať už přímo nebo nepřímo. Proces přípravy strategického dokumentu obvykle přesahuje jeden rok (včetně analytické fáze). Realizační fáze může být 10 až 20 let a během této doby se jistě investují nemalé veřejné prostředky do podpory opatření, která naplňují cíle ve strategii stanovené. Budoucí směřování Prahy 14 jistě ovlivní nejen samotné území MČ, ale i její postavení v rámci hl. m. Prahy (např. pokud by se MČ Rozhodla dbát větší důraz na podnikatelsky příznivé prostředí, může na své území přilákat podnikatele z celé Prahy).
- **Komunitní plánování sociálních služeb** - v MČ Praha 14 představuje již relativně zažitý způsob plánování. Příímý dopad má na uživatele sociálních služeb a jejich blízké, stejně tak jako na poskytovatele sociálních služeb. Nepříímý dopad pak je na všechny obyvatele Prahy 14 (např. soustředěná péče o bezdomovce může vést ke zklidnění míst, kde se tito lidé dříve scházeli). Dotace MČ Praha 14, resp. grantový systém v této oblasti přerozděluje významné množství prostředků a to poskytovatelům v celé MČ. Komunitní plán sociálních služeb je připravován na několikaleté plánovací období.

Za **participační projekty střední rozsahu** můžeme chápat ty procesy, které se zaměřují na určitou část Prahy 14 a v jejím rámci se zabývají významnou investicí či aktivitou, nebo se zaměřují na konkrétní a specifický problém, který řeší pro celý obvod Prahy 14. Přímý dopad tak je vždy řádově na stovky obyvatel a nepřímý na podstatně více. Plánované investice apod. až v řádech milionů by se měly realizovat v horizontu několika let, přičemž samotný projekt by neměl být delší než 1 rok. Procesů středního rozsahu je s ohledem na kapacitní možnosti radnice možno realizovat několik v každém roce. Možný příklad:

- Využití a rekonstrukce parku v Pilské ul. - Park představuje místo pro relaxaci i aktivní odpočinek pro velkou část obyvatel z Hostavic a jeho přímými uživateli by byly/jsou hlavně rodiny s dětmi. Investice do rekonstrukce parku je relativně významná a navíc je podmíněna součinností stávajícího nájemce areálu a limity území (např. ochrana zeleně).

Participační projekty malého rozsahu nejsou méně důležité či potřebné než předchozí případy. Naopak právě díky těmto drobným akcím lze demonstrovat ochotu MČ Praha 14 diskutovat s obyvateli a společně řešit i drobné problémy, které je v Praze 14 trápí. Takovéto akce se budou obvykle dotýkat skutečně relativních drobností (úprava parkování v jedné ulici, přidání odpadkových košů v určité lokalitě či oprava laviček v parku, řešení nebezpečné křižovatky, obměna starých stromů za novou výsadbu atd.). Takových drobných projektů lze každoročně realizovat desítky a právě ony by se měly stát důkazem fungování celého systému. I když jde o rozsahem malé akce, které zpravidla ovlivní řádově stovky obyvatel, mohou mít zásadní význam pro jejich každodenní život, a někdy mohou představovat i relativně významnou investici. Akce malého rozsahu je vhodné realizovat ve chvíli, kdy již máte přislíbenou finanční podporu – tedy věc musíte stejně řešit (a jsou na ní peníze v rozpočtu MČ) a zapojení občanů jen přispěje k lepšímu výsledku. Ilustrativní příklad:

- Řešení nebezpečné křižovatky ulic X a Y – ačkoliv je to fiktivní příklad, jistě jej je možné využít pro Prahu 14. Obyvatelé z okolí dané křižovatky si neustále stěžují na dopravní nebezpečnost tohoto místa. I když se nejedná o hlavní dopravní tah Prahou 14, měl by se řešit. Společně s nimi pak přímo na místě (v blízkosti dané křižovatky) navrhnete několik způsobů řešení a zároveň lidem vysvětlíte, proč některé jejich návrhy není možné uskutečnit (technické problémy, příliš drahé řešení atd.).

Následující tabulka nabízí souhrnný přehled hlavních aspektů participačních projektů velkého, středního a malého rozsahu

Příklad	Tvorba strategického plánu, komunitní plán sociálních služeb	Rekonstrukce Parku v Pilské ul.,	Řešení nebezpečné křižovatky ulic X a Y
Územní pokrytí	celá MČ + vliv i na okolí	jednotlivé části Prahy 14, event. celá MČ	konkrétní místa v Praze 14
Čas na realizaci výstupů	roky až desetiletí	několik let	ideálně do 1 roku
Čas na realizaci procesu	více než rok	zpravidla do roka	týdny až měsíce
Předpokládaná investice	miliony Kč	statisíce až miliony Kč	statisíce až miliony
Vliv na obyvatele Prahy 14	nepřímý	všichni obyvatelé Prahy 14	tisíce obyvatel
	přímý	tisíce až desetitisíce obyvatel	řádově stovky obyvatel
Typ procesu	velký	střední	malý

Na závěr této kapitoly je třeba upozornit, že dělení na velké, střední a malé participační projekty je jen přibližné a v praxi zřejmě nebudou konkrétní případy odpovídat všem kritériím. V takovém případě je vždy potřeba vnímat celkový charakter projektu a typologii použít intuitivně.

Aktivity a akce, které nesplňují ani parametry projektů „malého“ rozsahu, „Systém“ jednoduše nezpracovává a jejich řešení probíhá standardními správními procesy.

Rovněž je třeba upozornit, že rozsah participačního projektu (velký, střední, malý), nemá vliv na intenzitu zapojení veřejnosti (informování, zpětná vazba, konzultace, partnerství, rozhodování).



VI. ORGANIZAČNÍ A ROZHODOVACÍ STRUKTURY

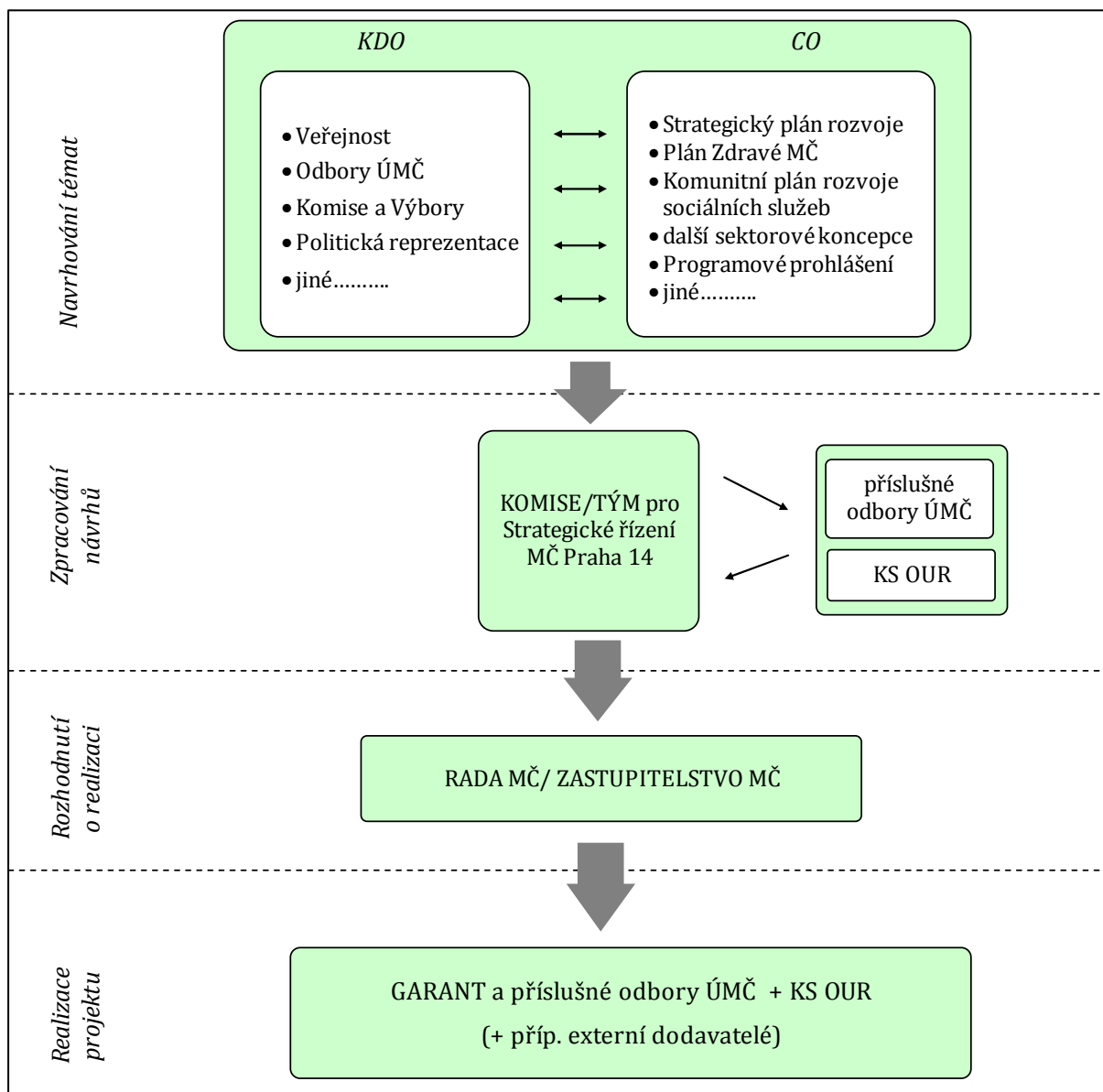
Celý „Systém“ vyžaduje jasnou organizační a řídicí strukturu. Každému pracovníkovi ÚMČ i politickému reprezentantovi Prahy 14 musí být zřejmé, jaké místo v celém Systému zaujímá, jaké jsou jeho/její pravomoci a jak může jednotlivé projekty ovlivňovat. Realizace různých projektů zapojení veřejnosti nemůže probíhat živelně, nahodile a nekoordinovaně. Organizační a řídicí struktury musí zajistit nejen odbornost zapojování veřejnosti, ale i koordinování různých procesů (aby nedocházelo k duplicitám apod.).

Důležitou roli v tomto směru hraje propojení řídicí a organizační struktury „Systému pro komunikaci a zapojování veřejnosti“ s procesem strategického plánování. Systém nebude dlouhodobě udržitelný, pokud nebude propojen se strategickým řízením. Nebude-li navázán na definování strategických cílů a jejich následné dosahování (v tomto smyslu je třeba na MČ Praha 14 prosazovat skutečné strategické řízení, nikoliv jen tvorbu plánů či koncepcí tzv. „do šuplíku“), bude dříve či později využíván pouze k realizaci ad hoc akcí (možná v závislosti na „oblíbenosti“ zapojování veřejnosti u jednotlivých volených představitelů či vedoucích pracovníků), bez promyšleného směřování k vytčeným cílům.

Zatímco základní model a z něj odvozené části Systému jsou relativně stabilní a mají dlouhodobou platnost (např. metodiky se mohou aktualizovat a upravovat s ohledem na zkušenosti získané z realizace různých projektů, ale jejich jádro zůstane nezměněno), organizační a řídicí struktury jsou do značné míry závislé na stávající organizační struktuře ÚMČ Praha 14 a jejím budoucím provázáním se strategickým plánováním. Lze se proto domnívat, že organizační a řídicí struktury se mohou měnit a Systém jako takový zůstává nedotčen.

Základní fungování organizačních a řídicích struktur „Systému“ lze rozdělit na 4 navazující kroky: Navrhování témat (kdo a jakým způsobem může navrhnout dané téma jako téma k řešení se zapojením veřejnosti); Zpracování návrhů (kdo a jakým způsobem připraví možný postup/pracovní verzi do podoby, o které může rozhodovat vedení MČ Prahy 14); Rozhodnutí o realizaci (jaký orgán rozhodne o tom, že dané téma se bude daným způsobem řešit; tento orgán musí zároveň určit realizátory, časový rámec a příslušné zdroje na realizaci); Realizace projektu (kdo je přímo odpovědný za realizaci daného projektu a tudíž i řešení daného tématu). Níže uvedené schéma rozpracovává tyto čtyři dílčí kroky do logické a vzájemně provázané podoby.

Schéma č. 5. Organizační a rozhodovací struktury



Navrhování témat

Tato oblast představuje relativně pestrou škálu různých možností. V první řadě může s nápady a podněty přijít sama veřejnost. Obyvatelé Prahy 14 mohou na různá témata upozorňovat prostřednictvím stížností, peticí, přímou komunikací s ÚMČ (písemně, elektronicky, osobně, telefonicky). Dalším velkým zdrojem podnětů jsou pracovníci ÚMČ Praha 14, resp. jednotlivé odbory. Potřeba řešit nějaké téma může vyplynout přímo z jejich práce nebo zprostředkovaně z kontaktů s občany. V příloze C. je uveden tzv. Kontrolní seznam, který by měl pracovníkům ÚMČ pomoci orientovat se v tom, jaká témata a problémy jsou vhodná pro intenzivnější zapojení veřejnosti. Stejně tak mohou se svými podněty přicházet i volení zástupci Prahy 14. Konečně nezbytným „generátorem“ témat pro zapojování veřejnosti je práce Komise Rady MČ Praha 14 a Výborů Zastupitelstva MČ Praha 14, neboť s ohledem na své složení v sobě kombinují jak občanský, tak i expertní a politický rozměr řešení veřejných témat na Praze 14. Obsahově musí navrhování témat vycházet ze strategického řízení MČ, které zajistí, že navržená témata

„zapadají“ do již existujících strategických dokumentů (nebo si nastolené témata vyžádá i aktualizaci stávajícího, či vznik nového koncepčního materiálu).

Zpracování témat

Důležité je, aby všechna témata byla shromažďována na jednom místě. Tento účel by mohla plnit Komise Strategického řízení/Strategický tým⁶ spolu s příslušným odborem (zřejmě KS OUR), který by její činnost zabezpečoval po odborné i organizační stránce. Hlavní náplní Strategického týmu bude pochopitelně zajišťovat strategické řízení a jen malá část jeho práce bude směřována k „Systému“. Vybraný odbor (KS OUR) bude všechny získané podněty evidovat a v pravidelných intervalech je předá Komisi/týmu k projednání. Zároveň ke každému možnému tématu navrhne i rámcový postup (jen v hrubé a pracovní formě). Při zpracování témat, resp. postupu zapojení veřejnosti spolupracuje s dalšími odbory, které mu poskytují součinnost.

Komise/tým spolu s KS OUR sleduje, jaké participační projekty se v městské části realizují, a zajišťuje provázanost jednotlivých procesů se strategickým řízením. Komise/tým připraví na podzim (optimálně do 1. září) každého roku zprávu s přehledem všech realizovaných i probíhajících procesů zapojení veřejnosti v Praze 14. Součástí této zprávy bude i návrh na participační projekty v následujícím roce. Vedení města tuto zprávu projedná tak, aby pro projekty navržené k řešení v příštím roce, bylo možno vyčlenit v rozpočtu příslušné zdroje na realizaci. Po přechodnou dobu může roli Komise/týmu nahradit/doplňovat například Grémium starosty.

Rozhodnutí o realizaci

Zejména participační projekty středního a velkého rozsahu mohou být realizovány jen na základě rozhodnutí Rady MČ a/nebo Zastupitelstva MČ. Rozhodnutí, které v této fázi vznikne, musí vždy obsahovat nejen stanovený postup, cíle a zdroje k jejich dosažení, ale musí být jasně určen i garant projektu a organizační zázemí v podobě příslušného odboru.

Realizace projektu

Hlavní odpovědnost za realizaci projektu nese garant projektu. Garantem je zpravidla volený reprezentant Prahy 14, který zastupuje projekt navenek. Garant projektu je zároveň odpovědný za provázanost projektu se strategickým řízením i celkovou kvalitu projektu (každý projekt musí obsahovat průběžný monitoring a závěrečné hodnocení).

Organizační zázemí tvoří odborník či tým odborníků na zapojování veřejnosti z KS OUR a dále odborníci z příslušných odborů. V odůvodněných případech využívá MČ Praha 14 spolupráci externích dodavatelů v oblasti zapojování veřejnosti (např. facilitátory, sociology, metodiky).

Organizační a řídicí struktury musí v kompletní podobě začít fungovat co nejrychleji (ideálně do dvou let od schválení „Systému“). Při praktické realizaci jednotlivých participačních projektů by postupně docházelo k čím dál obtížněji postihnutelným nežádoucím duplicitám či systémovým rozporům mezi jednotlivými politikami (koncepty, participačními projekty). Po přechodnou dobu je doporučeno učinit první krok, jmenovat Strategický tým/komisi jako první krok pro zavádění metod strategického řízení a zároveň jako pověřený orgán řídicí procesy spojené s implementací a udržitelností tohoto Systému. V následující podkapitole je představena ideální podoba fungování „Systému“ a role Strategického týmu.

⁶ Navržené názvy jsou jen pracovní.

VI.1. Rámcový návrh fungování organizační a rozhodovací struktury Systému pro komunikaci a zapojování veřejnosti

Níže předkládané uplatnění „Systému“ v různých situacích není závazné, ale jedná se spíše o návrh či doporučením toho, jak by „Systém“ měl fungovat v horizontu 2 let.

Předpokladem je již zmiňované vytvoření Komise pro strategické řízení (dále jen KSŘ, nebo Strategický tým). Jak název napovídá, bude KSŘ poradním a iniciačním orgánem Rady MČ Praha 14 a bude mít 10-15 členů. Ve Strategickém týmu jsou zastoupeni volení představitelé MČ, vedoucí vybraných odborů a zástupci veřejnosti (např. představitelé významných NNO, zástupci místních podnikatelů apod.). Působnost KSŘ se logicky zaměřuje zejména do oblasti samostatné působnosti MČ Praha 14.

Organizační zázemí (shromažďování podkladů pro jednání apod.) zajišťuje KS OUR. Počet pracovníků KS OUR musí být navýšen, aby bylo možné zajistit veškeré agendy spojené s provozem „Systému“.

VI.1.1. Uplatnění Komise pro Strategické řízení v případě „velkých“ participačních projektů

Velké projekty zpravidla mají dlouhodobý a koncepční charakter a v průběhu jednoho roku bude kapacitně možné realizovat 1 až 2 projekty takového rozsahu. Obecně se bude jednat hlavně o programy, koncepce či strategie (pro celou MČ i sektorové), příp. přípravu velkých investičních akcí. Iniciátorem těchto projektů bude zpravidla politická reprezentace MČ Praha 14, event. přímo Strategický tým jako celek. Úkolem Strategického týmu je se vyjádřit k záměru⁷, vytvořit zamýšlený koncepční dokument a dále pak navrhnout postup komunikace a zapojení veřejnosti do jeho přípravy. K tomu využije odborných zkušeností pracovníků KS OUR a dalších odborů ÚMČ.

Navržený postup zpracování bude předložen Zastupitelstvu MČ ke schválení. Za realizaci pak bude odpovědný politický představitel MČ (vzhledem k závažnosti a komplexnosti řešených témat to bude zpravidla starosta či jeho zástupci). S ohledem na řešené téma může vzniknout i zvláštní realizační tým (pracovní či koordinační skupina apod.) zajišťující hladký průběh přípravy daného participačního projektu.

VI.1.2. Uplatnění Komise pro Strategické řízení u projektů „středního“ rozsahu

Škála aktérů, kteří mohou navrhnout téma, jejichž řešení bude mít charakter projektu „středního“ rozsahu, je více. Pokud téma navrhne veřejnost, posoudí navržené téma Strategický tým, který následně zpracuje návrh projektu (ve spolupráci s KS OUR a věcně příslušnými odbory ÚMČ) a předá jej Radě MČ ke schválení. Realizaci pak politicky zaštití jmenovaný garant (pravděpodobně člen RMČ) a organizačně ji zajistí příslušný odbor ve spolupráci s KS OUR.

Velká část témat pro projekty „středního“ rozsahu bude ale generována uvnitř ÚMČ Praha 14.

Strategický tým analyzuje všechny koncepční materiály (a další dokumenty) a na jejich základě určí pro každou oblast (resp. odbor ÚMČ, Komise či Výbory) priority a cíle. Zejména v rámci těchto priorit budou hledána témata pro zapojení veřejnosti. Hledání, resp. navrhování těchto témat bude úkolem vedoucích odborů ÚMČ (event. předsedů Komisí či Výborů). Pro každé potenciální téma vyplní odborní pracovníci příslušného odboru (event. Komise či Výboru)

⁷ Zejména k jeho obsahovému vymezení a provázání k již existujícím koncepčním materiálům apod.

Kontrolní seznam, na jehož základě pak Strategický tým ve spolupráci s pracovníky KS OUR navrhne postup zapojení veřejnosti. Návrh projektu komunikace či zapojení veřejnosti poté schválí Rada MČ, která také určí politického garanta a případně i kapacity pro organizační zajištění projektu. Projektů „středního“ rozsahu je možné realizovat několik během jednoho roku.

VI.1.3. Uplatnění Komise pro Strategické řízení u projektů „malého“ rozsahu

Projektů malého rozsahu je realizováno velké množství (až desítky ročně) a k jejich iniciování dochází přímo kontaktem příslušného odboru s pracovníky KS OUR. Všichni společně také navrhnu postup projektu. Zástupci příslušného odboru se obrací na KS OUR s vyplněným Kontrolním seznamem (jeho vyplněním si zároveň ujasní a analyzují dané téma). „Malé“ projekty není nutné schvalovat Zastupitelstvem ani Radou MČ⁸, stačí souhlas politika odpovědného za danou oblast a příp. jej souhlas vedoucího příslušného odboru (zejména u těch nejmenších akcí). Strategický tým se s ohledem na frekvenci svých jednání k „malým“ projektů nestihne vyjádřit před jejich zahájením, ale KS OUR připraví přehled realizovaných „malých“ projektů za uplynulé období (rok či půlrok).

⁸ Souhlas Rady MČ je pochopitelně výhodou.

VI. ZÁVĚR

Komunikace a zapojování veřejnosti představuje mnohvrstevný a interaktivní proces založený na opravdové a upřímné snaze MČ Praha 14 nabídnout občanům této městské části možnost efektivně vstoupit do rozhodovacích procesů a podílet se na zvyšování kvality života v MČ Praha 14.

„Systém pro komunikaci a zapojování veřejnosti v MČ Praha 14“ poskytuje pracovníkům ÚMČ Praha 14 a voleným představitelům základní vodítko, jak postupovat. Sám o sobě ale není zárukou zlepšení. A to ze dvou důvodů:

- 1/ Každý participační proces je jiný a nelze jej postihnout jednou univerzální metodikou. Vše, co bylo v rámci „Systému“ připraveno (a to včetně všech příloh) je spíše vedeno snahou představit a pochopit smysl jakékoliv participační aktivity, než nabídnout vyčerpávající manuál jednoho či několika málo specifických participačních projektů. Zjednodušeně řečeno, „Systém“ motivuje k přemýšlení o podstatě participačních aktivit a nikoliv k bezmyšlenkovité realizaci participačního projektu.
- 2/ Pro úspěšné naplnění „Systému“ je nutná jednoznačná politická podpora. Volení představitelé města musí jednoznačně a efektivně deklarovat svůj zájem a připravenost „Systém“ plně využít. Ochotu „systém“ využít by přitom měli prezentovat jak občanům MČ Praha 14, tak i dovnitř ÚMČ Praha 14. Zavedení a využívání „Systému“ znamená pro pracovníky ÚMČ určitý nárůst jejich pracovních povinností. Lze předpokládat, že úředníci této nové agendě nebudou důvěřovat, nebo se jí dokonce bránit. Jednoznačná podpora „Systému“ ze strany vedení MČ Praha 14 je bude motivovat (případně je trochu přiměje) k využívání „Systému“.

Agora CE,o.p.s. připravila Systém pro komunikaci a zapojování veřejnosti v MČ Praha 14 ve spolupráci s pracovní skupinou k tomuto účelu vzniklou. Agora CE touto cestou děkuje všem, kteří se na vzniku „Systému“ podíleli a přeje MČ Praha 14 mnoho úspěchů při jeho zavádění.

V Praze 30. listopadu 2011