

# **Analýza strategických dokumentů pro potřeby efektivnějšího řízení Dohody o partnerství**

Registrační číslo projektu:

CZ.08.1.1.125/0.0/0.0/15\_001/0000072

## **Závěrečná zpráva**

Zpracovatel:

Ernst & Young, s.r.o.

Na Florenci 2116/15

110 00 Praha 1 - Nové Město

19. 7. 2018



EVROPSKÁ UNIE  
Fond soudržnosti  
Operační program Technická pomoc



MINISTERSTVO  
PRO MÍSTNÍ  
ROZVOJ ČR



**EY**

Building a better  
working world

# Obsah

Úvod.....	5
1. Metodologie .....	6
1.1 Seznam strategií.....	6
1.2 Fáze Projektu a hlavní použité metody.....	9
1.2.1 Analýza strategických dokumentů .....	9
1.2.2 Analýza vazeb strategických dokumentů .....	11
1.2.3 Analýza tvorby rozpočtů strategických dokumentů.....	12
1.2.4 Tvorba závěrů a doporučení.....	13
1.3 Limity Projektu.....	14
2. Popis stávajícího stavu strategického řízení.....	15
2.1 Politická úroveň .....	16
2.1.1 Kontext politické úrovně .....	16
2.1.2 Aktuální stav .....	17
2.1.3 Výběr témat a cílů pro tvorbu strategického dokumentu.....	17
2.1.4 Zapojení do tvorby strategického dokumentu.....	19
2.1.5 Schválení výdajů v rámci státního rozpočtu .....	19
2.1.6 Podpora implementace .....	19
2.1.7 Vyhodnocení.....	20
2.2 Koordinační úroveň.....	21
2.2.1 Kontext úrovně koordinační úroveň .....	21
2.2.2 Aktuální stav .....	22
2.3 Výkonná úroveň.....	24
2.3.1 Kontext výkonné úrovně.....	24
2.3.2 Aktuální stav .....	24
3. Doporučení pro oblast strategického řízení ve veřejné správě.....	30
3.1 Doporučení pro úroveň politické reprezentace .....	30
3.2 Doporučení pro koordinační úroveň .....	32
3.3 Doporučení pro výkonnou úroveň .....	35



## Seznam zkratek

AP	Akční plán
DoP	Dohoda o Partnerství
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
EY	Ernst & Young, s.r.o.
IROP	Integrovaný regionální operační program
MD	Ministerstvo dopravy
MF	Ministerstvo financí
MK	Ministerstvo kultury
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MO	Ministerstvo obrany
MPO	Ministerstvo průmyslu a obchodu
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MS	Ministerstvo spravedlnosti
MSP	Malé a střední podniky
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MV	Ministerstvo vnitra
MZdr	Ministerstvo zdravotnictví
MZe	Ministerstvo zemědělství
MZV	Ministerstvo zahraničních věcí
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
NBÚ	Národní bezpečnostní úřad
OP	Operační program
OP D	Operační program Doprava
OP PIK	Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost
OP PPR	Operační program Praha pól růstu
OP VVV	Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání
OP ŽP	Operační program Životní prostředí
OPZ	Operační program zaměstnanost
PO	Prioritní oblast
SC	Specifický cíl
ÚV	Úřad vlády ČR



## Seznam obrázků

Obrázek 1 Úrovně rozhodování strategického řízení .....	15
Obrázek 2 Fáze cyklu strategického řízení .....	17
Obrázek 3 Schéma koordinační struktury .....	21
Obrázek 4 Problematické oblasti v kontextu fází cyklu strategického řízení .....	24
Obrázek 5 Doporučení pro politickou úroveň .....	31
Obrázek 6 Doporučení pro koordinační úroveň.....	34
Obrázek 7 Doporučení pro výkonnou úroveň.....	36

## Seznam tabulek

Tabulka 1 Seznam analyzovaných strategických dokumentů.....	6
Tabulka 2 Dostupnost dat pro analýzu z veřejně dostupných zdrojů .....	10

## Seznam grafů

Graf 1 Délka tvorby strategických dokumentů.....	18
--	----



# Úvod

Závěrečná zpráva „Analýza strategických dokumentů“ je třetím a posledním z výstupů projektu *Analýza strategických dokumentů pro potřeby efektivnějšího řízení Dohody o partnerství* (dále také „Projekt“). Projekt je realizován v rámci OP Technická pomoc s reg. č. projektu CZ.08.1.1.125/0.0/0.0/15\_001/0000072. Závěrečná zpráva byla zpracována společností Ernst & Young, s.r.o. (dále také „EY“) na základě smlouvy s Ministerstvem pro místní rozvoj (dále také „Zadavatel“ či „MMR“) ze dne 31. května 2017.

Cílem projektu je **vyhodnocení strategických dokumentů**, které představují základ Dohody o partnerství a operačních programů a **vytvoření případných návrhů na jejich doplnění či úpravu**. Zároveň má Projekt za úkol vytvořit systematická doporučení a návrhy na zlepšení systému strategického řízení v české státní správě. Analýza a tvorba doporučení povedou k možnému lepšímu budoucímu strategickému řízení Dohody o partnerství a operačních programů, ale i zlepšení kvality strategických dokumentů a strategické práce napříč rezorty.

Předmět Závěrečné zprávy a rozsah akceptace:

- 1) Sada konkrétních návrhů na revizi či dopracování strategií;
- 2) Shrnutí hlavních závěrů a problémů u každé strategie;
- 3) Doporučení ke strategiím, vč. návrhů na revize;
- 4) Souhrnná zpráva, vč. návrhu na systémové řešení.

V rámci Projektu proběhlo několik fází, jejichž aktivity jsou podrobněji popsány v části 1 Metodologie. Výstupem první a druhé fáze Projektu byly Průběžné zprávy, které zahrnovaly následující témata, definována smlouvou:

- 1) Analýzu strategických dokumentů (první průběžná zpráva, odevzdáno 30. 11. 2017);
- 2) Zmapování fungování systémů implementace strategií, vč. procesů (první průběžná zpráva, odevzdáno 30. 11. 2017, doplnění první průběžné zprávy, odevzdáno 12. 1. 2018);
- 3) Vazby strategických dokumentů (druhá průběžná zpráva, odevzdáno 31. 3. 2018);
- 4) Nastavení rozpočtů strategických dokumentů (druhá průběžná zpráva, odevzdáno 31. 3. 2018).

Závěrečná zpráva vychází z poznatků jednotlivých fází Projektu a shrnuje informace z provedených analýz do jednoho, souhrnného dokumentu. Zároveň získané informace zpráva rozšiřuje o návrhy systémových doporučení.

Zpráva je členěna do tří hlavních částí:

- 1) **Metodologie**, popisující aktivity, metody všech fází Projektu a největší limity Projektu.
- 2) **Popis stávajícího stavu strategického řízení**, shrnující současný stav strategických dokumentů napříč rezorty a napříč různými úrovněmi (politická, koordinační a výkonná) strategického řízení ve státní správě.
- 3) **Doporučení pro oblast strategického řízení**, které navrhují systémová doporučení.

**Karty strategických dokumentů**, shrnující základní poznatky z analýz dokumentů v jednotlivých fázích Projektu a navrhuující dílčí doporučení pro dané dokumenty jsou uvedeny v **Příloze č. 1**. V **Příloze č. 2** je uveden seznam strategických útvarů jednotlivých rezortů.

Rádi bychom poděkovali všem spolupracujícím subjektům a Zadavateli za spolupráci během Projektu a za poskytnutý čas a informace.



# 1. Metodologie

Tato kapitola shrnuje celkový metodologický přístup k Projektu napříč jednotlivými fázemi. Metodika primárně vycházela z nabídky EY, jež reflektovala požadavky Zadavatele prezentované v zadávací dokumentaci. Vzhledem k dlouhodobějšímu charakteru Projektu byl přístup průběžně validován na pravidelných schůzkách se Zadavatelem, včetně případných problematických oblastí. Veškeré výstupy Projektu byly Zadavatelem revidovány a připomínky zapracovány do finálních verzí.

Základním souborem dat, který byl předmětem analytické práce, bylo 61 strategických dokumentů vybraných Zadavatelem tak, aby reflektovaly strategickou práci napříč všemi resorty v České republice. Zadavatel zároveň definoval soubor celkem 139 otázek, jež zohledňují fáze a principy tvorby strategií uvedené v Metodice přípravy veřejných strategií (dále jen „Metodika“)<sup>1</sup>. V průběhu pilotního testování byly otázky jen mírně upraveny; finální seznam otázek byl uveden v příloze první průběžné zprávy. Dotazy byly zodpovězeny pro každý z analyzovaných dokumentů.

Při vytváření metodologie jsme brali v potaz i předpokládané limity Projektu, abychom zvýšili efektivitu sběru dat a zároveň byly sebrané informace pravdivé a co nejvíce objektivní. Skutečnosti, jež mohly ovlivnit prezentované závěry, uvádíme v kapitole 1.3.

## 1.1 Seznam strategií

Předmětem analýzy bylo 61 strategických dokumentů uvedených v Tabulce 1.

Tabulka 1 Seznam analyzovaných strategických dokumentů

Číslo strategie	Gestor	Název strategie
1	MPSV	Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020
2	MŠMT	Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2020
3	MŠMT	Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy ČR 2015 – 2020
4	MŠMT	Dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol
5	MŠMT	Strategie digitálního vzdělávání do roku 2020
6	ÚV	Národní politika výzkumu, vývoje a inovací ČR na léta 2016 – 2020 s výhledem do roku 2025
7	ÚV	Národní výzkumná a inovační strategie inteligentní specializace ČR (RIS3)
8	ÚV	Národní priority orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací
9	MPO	Koncepce podpory malých a středních podnikatelů na období let 2014 – 2020
10	MD	Dopravní politika ČR pro období 2014 – 2020 s výhledem do roku 2050

<sup>1</sup> Vláda vzala svým usnesením č. 318/2013 Metodiku přípravy veřejných strategií na vědomí a uložila členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů a doporučila hejtmanům a primátorovi hl. m. Prahy vycházet z Metodiky při přípravě strategických dokumentů.



Číslo strategie	Gestor	Název strategie
11	MD	Dopravní sektorové strategie, 2. fáze (2014 – 2020)
12	MPO	Národní akční plán čisté mobility
13	MMR	Politika územního rozvoje ČR ve znění Aktualizace č. 1 (APÚR)
14	MD	Koncepce veřejné dopravy 2015 – 2020 s výhledem do roku 2030
15	MPO	Státní politika v elektronických komunikacích – Digitální Česko v. 2.0 – Cesta k digitální ekonomice
16	MPO	Státní energetická koncepce ČR
17	MPO	Národní akční plán ČR pro energii z obnovitelných zdrojů
18	MPO	Národní akční plán energetické účinnosti ČR 2016 – 2020
19	MPO	Surovinová politika ČR v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů
20	MMR	Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek pro období let 2016 – 2020
21	MV	Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014 – 2020 (akt. 12/2016)
22	ÚV	Vládní koncepce boje s korupcí na léta 2015 – 2017
23	MPSV	Strategie sociálního začleňování 2014 – 2020
24	MZd	Zdraví 2020 - Národní strategie ochrany a podpory zdraví a prevence nemocí
25	MZd	Strategie reformy psychiatrické péče 2014 – 2020
26	ÚV	Strategie romské integrace do roku 2020
27	MMR	Koncepce bydlení ČR do roku 2020 (revidovaná)
28	MŽP	Aktualizace Státní politiky životního prostředí ČR 2012 – 2020
29	MŽP	Plán odpadového hospodářství ČR pro období 2015 – 2024
30	MŽP	Střednědobá strategie (do roku 2020) zlepšení kvality ovzduší v ČR
31	MZe	Víceletý národní strategický plán pro akvakulturu
32	MZe	Strategie resortu Ministerstva zemědělství ČR s výhledem do roku 2030
33	MŽP	Plány pro zvládání povodňových rizik
34	MŽP	Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR (Adaptační strategie)
35	MV	Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2020 s výhledem do roku 2030
36	MPSV	Koncepce sociálního bydlení ČR na léta 2015 – 2025



Číslo strategie	Gestor	Název strategie
37	NBÚ	Národní strategie kybernetické bezpečnosti ČR na období let 2015 – 2020
38	MV	Strategie rozvoje infrastruktury pro prostorové informace v ČR do roku 2020
39	MZe	Akční plán pro biomasu v ČR na období 2012 – 2020
40	MK	Strategie digitalizace kulturního obsahu na léta 2013 – 2020
41	MPSV	Strategie digitální gramotnosti ČR na období 2015 – 2020
42	MMR	Strategie regionálního rozvoje ČR 2014–2020
43	MPO	Národní inovační strategie 2012–2020
44	MD	Akční plán rozvoje inteligentních dopravních systémů (ITS) v ČR do roku 2020 (s výhledem do roku 2050)
45	MD	Koncepce nákladní dopravy pro období 2017 – 2023 s výhledem do 2030
46	ÚV	Strategie boje proti sociálnímu vyloučení na období 2016 – 2020
47	MPSV	Národní strategie rozvoje sociálních služeb na rok 2016 – 2025
48	MZe	Národní plány povodí (Labe, Odra, Dunaj)
49	MŽP	Strategie ochrany biologické rozmanitosti
50	MŽP	Koncepce environmentální bezpečnosti 2015 – 2020 s výhledem do 2030 (akt. 2016)
51	MK	Státní kulturní politika ČR na léta 2015 – 2020 (s výhledem do roku 2025)
52	MZe	Akční plán ČR pro rozvoj ekologického zemědělství v letech 2016 – 2020
53	MŠMT	Rámec rozvoje vysokého školství do roku 2020
54	MPO	Národní plán rozvoje sítí nové generace
55	MPO	Iniciativa Průmysl 4.0
56	MŠMT	Akční plán inkluzivního vzdělávání 2016 – 2018
57	MŽP	Politika ochrany klimatu v ČR
58	MS	Resortní strategie pro rozvoj eJustice
59	MF	Konvergenční program ČR (2017)
60	MZV	Koncepce zahraniční rozvojové spolupráce ČR na období 2010 – 2017
61	MO	Strategie vyzbrojování a podpory rozvoje obranného průmyslu ČR do roku 2025





## 1.2 Fáze Projektu a hlavní použité metody

Projekt byl realizován v následujících hlavních fázích:

1. Analýza strategických dokumentů
2. Analýza vazeb
3. Analýza tvorby rozpočtů strategií
4. Tvorba závěrů a doporučení.

V průběhu všech fází popisovaných detailněji v dalších kapitolách byly využity zejména tyto formy sběru informací:

- ▶ **Desk-research** – analýza veřejně dostupných informací k jednotlivým strategickým dokumentům, nastavení rozpočtů a vazeb.
- ▶ **Řízené rozhovory** s gestory dokumentů – na základě předem určených otázek byli osloveni gestoři strategických dokumentů k rozhovoru.
- ▶ **Řízené rozhovory** se zástupci ekonomických odborů resortů – pro rozhovor byly okruhy předem dány, nicméně vzhledem ke specifickým oblastem jednotlivých resortů byla témata rozhovoru volnější.
- ▶ **Další řízené rozhovory** s experty.
- ▶ **Analýza zahraniční dobré praxe.**

### 1.2.1 Analýza strategických dokumentů

Během počáteční fáze jsme analyzovali **veřejně dostupné informace** o vybraných strategických dokumentech. Odpovědi získané formou desk-research byly zaznamenány do matice 139 otázek (viz úvod kapitoly 1).

V rámci desk-research byly k jednotlivým strategickým dokumentům analyzovány zejména následující materiály:

- ▶ Samotné strategické dokumenty, včetně příloh;
- ▶ Usnesení vlády ČR o jejich schválení (případně ministerstva);
- ▶ Průvodní a důvodové zprávy ke schválení vládou ČR, případně jiné, dostupné přílohy, které byly podány ke schválení vládou ČR;
- ▶ Implementační a navazující dokumenty;
- ▶ Relevantní legislativa;
- ▶ Evaluace a hodnotící zprávy;
- ▶ Další relevantní dokumenty, analýzy, tiskové zprávy gestorů apod.

Tato fáze probíhala v období červen - září 2017.

Kromě identifikačních a obecných údajů ke strategickému dokumentu se data-set otázek týkal sedmi hlavních fází přípravy veřejné strategie, konkrétně:

- ▶ Fáze 1 – Identifikace potřeby tvorby strategie
- ▶ Fáze 2 – Nastavení projektu
- ▶ Fáze 3 – Analytická a prognostická
- ▶ Fáze 4 – Stanovení strategického směřování priorit a variant
- ▶ Fáze 5 – Rozpracování strategie
- ▶ Fáze 6 – Nastavení implementace, financování a vyhodnocování strategie
- ▶ Fáze 7 – Schvalování strategie.



Za účelem identifikace otázek, na něž bylo nutné se zaměřit při rozhovoru s gestory, jsme v rámci desk-research zaznamenávali rovněž úroveň **dostupnosti informací z veřejných zdrojů**. Tento přehled nám ukázal, které fáze tvorby strategických dokumentů nejsou popsány v dostatečné míře, a bylo tedy nutné informace k nim získat přímo od gestorů.

Jako pomocný nástroj pro vhodnou orientaci jsme zvolili skórování odpovědí a barevnou škálu. Tabulka 2 ukazuje průměrné skóre pro všechny analyzované dokumenty – barevné hodnocení dostupnosti informací z veřejně dostupných zdrojů (*červená – nedostupné informace, oranžová – informace k potvrzení, zelená – jasné informace*) jsme ohodnotili váhou 1-3 (*1 – informace dostupné, 2 – informace k potvrzení, 3 – informace nedostupné*).

Tabulka 2 Dostupnost dat pro analýzu z veřejně dostupných zdrojů

Skupiny otázek	Průměrné skóre	Hodnocení
Identifikační a obecné otázky	1.6540	dobrá dostupnost
Fáze 1 – Identifikace potřeby tvorby strategie	1.6008	dobrá dostupnost
Fáze 2 – Nastavení projektu	2.8054	<b>špatná</b> dostupnost
Fáze 3 – Analytická a prognostická	1.7358	střední dostupnost
Fáze 4 – Stanovení strategického směřování priorit	1.6055	dobrá dostupnost
Fáze 5 – Rozpracování strategie	1.4583	dobrá dostupnost
Fáze 6 – Nastavení implementace, financování a vyhodnocování	2.0256	střední dostupnost
Fáze 7 – Schvalování strategie	2.8385	<b>špatná</b> dostupnost

Tabulka výše ukazuje, že nejméně dostupné informace z veřejných zdrojů se týkají **nastavení projektu tvorby** strategického dokumentu a poslední fáze – **schvalování dokumentu**. Informace o těchto fázích jsou často dostupné jen na základě interních informací a zdrojů (např. připomínkové řízení).

Chybějící či nedostatečné informace v data-setu jsme následně získávali v rámci rozhovorů s gestory jednotlivých dokumentů. Nad rámec otázek jsme se také zaměřili na získání informací týkajících se:

- ▶ vyjednávání prostředků na financování implementace strategie;
- ▶ průběh implementace (aktuální bariéry úspěšné implementace strategického dokumentu);
- ▶ plánování / koordinace obsahu strategického dokumentu s gestory souvisejících strategií.

Všechny informace získané během rozhovorů s gestory strategií byly zaznamenány a následně zpětně verifikovány za účelem získání objektivních a nezkreslených informací.

Rozhovory s gestory byly realizovány převážně od září do listopadu 2017.

Nedílnou součástí úvodní fáze bylo rovněž **posouzení typů strategických dokumentů** v souladu s Typologií strategických a prováděcích dokumentů (dále také jen „Typologie“). Typologie definuje, jaké části (např. analytická část, definovaná opatření apod.) mají jednotlivé typy strategických dokumentů obsahovat (např. politika, strategie, akční plán apod.). Aby bylo porovnání aplikovatelné na většinu dokumentů, klíč k porovnání jsme zjednodušili. Pouze malá část z dokumentů měla jméno odpovídající typu dokumentu dle Typologie (u 14 dokumentů se oficiální název shodoval s identifikovaným typem dokumentu). Na základě tohoto klíče jsme dále vytvořili **model, který nastavil váhy jednotlivých částí**

**dle jejich významnosti** pro daný typ dokumentu (od 1 – 3). Model by měl sloužit pro budoucí využití gestorů, kteří by mohli správně zvolit, jaký typ dokumentu mají tvořit či jak dokument správně dle terminologie nazvat.

Výstupem první fáze Projektu byla první průběžná zpráva, jež obsahovala:

- ▶ Metodiku první fáze.
- ▶ Návrhy doporučení identifikované v první fázi Projektu. Tato doporučení jsou uvedena rovněž v této Zprávě (kapitola 3).
- ▶ Vyhodnocení souladu analyzovaných dokumentů s Metodikou. Metodika definuje základní principy (11) a fáze (7) přípravy strategií, dokumenty jsme vyhodnotili pro obě kategorie.
- ▶ Vyhodnocení typologie jednotlivých dokumentů.
- ▶ Vyplněnou matici otázek pro jednotlivé strategické dokumenty.
- ▶ Karty jednotlivých strategických dokumentů, shrnující (i) kontext dokumentu, (ii) nastavení implementace, (iii) popis dobré praxe a příležitosti, které byly na základě rozhovorů s gestory a analýzy dokumentů identifikovány. Oblasti dobré praxe a příležitostí se týkají především tvorby dokumentů, implementace nebo monitoringu a evaluace dokumentu.

Detailní metodologie je uvedena v první průběžné zprávě.

## 1.2.2 Analýza vazeb strategických dokumentů

Cílem druhé fáze Projektu byla **identifikace vazeb strategických dokumentů na Dohodu o partnerství a související operační programy v období 2014 – 2020** (dále také „OP“) a také vyhodnocení vzájemných vazeb mezi jednotlivými strategickými dokumentů navzájem.

Postup identifikace vazeb probíhal v následujících fázích:

### 1. Desk-research strategických dokumentů

Základní informace o vazbách strategických dokumentů na další strategické dokumenty a OP byly získány v úvodní fázi desk-research, kdy jsme identifikovali vazby uváděné v samotných strategických dokumentech.<sup>2</sup> Vazby na OP byly však explicitně popsány (**deklarovány**) pouze u třetiny strategických dokumentů (20).

Za účelem identifikace vazeb jsme dále zpracovali přehled všech strategických dokumentů, jejichž přijetí bylo **ex-ante kondicionalitou** pro OP.<sup>3</sup>

Pro účely identifikace vazeb byl stěžejním zdrojem **obsah cílů a opatření**. V případě komplikovanější struktury strategického dokumentu jsme pro vybrané strategické dokumenty vytvořili vizualizaci, která obsahovala přehled všech cílů a opatření strategického dokumentu.

<sup>2</sup> Jednalo se o otázky z dotazníku, který byl vypracován ke každému strategickému dokumentu. Informace o vazbách dokumentu na další strategické dokumenty a ESIF byly předmětem otázek souvisejících s vazbami na další strategické dokumenty (č. 43, 44, 45 a 46) a zdroji financování strategických dokumentů (č. 125 a 126).

<sup>3</sup> Strategické dokumenty byly rozlišeny dle toho, zdali bylo jejich přijetí explicitní podmínkou splnění dané ex-ante kondicionality či jejich přijetí pouze přispělo ke splnění ex-ante kondicionality.

## 2. Desk-research operačních programů

V další fázi jsme provedli desk-research operačních programů<sup>4</sup> – konkrétně (i) **programových dokumentů OP** (popis specifických cílů a přehled souvisejících podporovaných aktivit) a (ii) ve vybraných případech **dokumentace k výzvám** (popis výzvy a výzvou podporované aktivity).

Znalost tematického zaměření prioritních os a specifických cílů OP nám umožnila jednak posouzení deklarovaných vazeb a dále identifikaci vazeb deklarovaných, ale reálně neexistujících.

## 3. Identifikace samotné vazby a výběr relevantní úrovně

V závislosti na typu strategického dokumentu (míře obecnosti) a jeho obsahu byla zvolena relevantní úroveň vazby strategického dokumentu a konkrétního OP. Vazby byly identifikovány zejména na úrovni specifických cílů.

## 4. Revize vazeb zaslanych Zadavatelem

Zadavatel zaslal EY k 17 strategickým dokumentům vazby vybraných dokumentů na Dohodu o partnerství a OP, které byly identifikovány gestory strategických dokumentů. Tyto zaslání vazby byly za použití postupu popsaného výše podrobeny revizi a EY byly identifikovány chybějící/nerelevantní vazby.

## 5. Identifikace vazeb mezi strategickými dokumenty

Nedílnou součástí druhé fáze Projektu byla identifikace vazeb mezi samotnými strategickými dokumenty. Identifikace vazeb mezi jednotlivými strategickými dokumenty a vyhodnocení intenzity této vazby byly provedeny na základě již zpracovaných vazeb strategických dokumentů na OP.

V případě, že byly dva strategické dokumenty navázány na stejný OP, byla mezi touto dvojicí identifikována vzájemná vazba. Míra intenzity vazeb byla vyhodnocena na základě počtu prioritních os OP, které měly vazbu na oba posuzované strategické dokumenty.

Posouzení vazeb strategických dokumentů probíhalo v období prosinec 2017 až únor 2018.

Výstupem druhé fáze Projektu (část analýzy vazeb) byla druhá průběžná zpráva, která zahrnovala:

- ▶ Metodologii analýzy vazeb.
- ▶ Popis vazeb mezi jednotlivými strategickými dokumenty.
- ▶ Popis vazeb mezi strategickými dokumenty a operačními programy.

Detailní metodologie je uvedena v druhé průběžné zprávě.

### 1.2.3 Analýza tvorby rozpočtů strategických dokumentů

Proces tvorby rozpočtů strategických dokumentů jsme analyzovali na základě:

- ▶ analýzy dokumentů a legislativy,
- ▶ rozhovorů se zástupci odborů rozpočtů, Ministerstva financí a dalších expertů.

Předmětem analýzy byly základní legislativní dokumenty upravující fungování rozpočtů ve státní správě v ČR a v zahraničí. Základní principy a metody tvorby rozpočtu při přípravě strategických dokumentů jsou mimo jiné popsány i v Metodice.

<sup>4</sup> Jednalo se o následující operační programy: OPPIK, OPVVV, OPZ, OPD, OPŽP, IROP, OP PPPR, OPR a PRV.

Účelem rozhovorů se zástupci gestorů dokumentů a se zástupci odborů rozpočtu jednotlivých resortů bylo získat detailní informace o fungování resortů a strategických dokumentů v kontextu rozpočtu. Rozhovory se zástupci odboru Státního rozpočtu Ministerstva financí pak dokreslily základní obrázek tvorby rozpočtů jednotlivých resortů a dokumentů.

Analýza tvorby rozpočtů byla zpracována v období leden až duben 2018.

Výstupem druhé fáze Projektu (část analýza tvorby rozpočtů) byla druhá průběžná zpráva, která zahrnovala:

- ▶ Metodický přístup k rozpočtování.
- ▶ Formální nastavení rozpočtového procesu v ČR.
- ▶ Složení rozpočtu ČR.
- ▶ Popis stávajících problematických oblastí rozpočtového procesu.
- ▶ Přehled dobré praxe rozpočtového procesu.
- ▶ Rozdílovou analýzu.
- ▶ Doporučení k rozpočtovému procesu.
- ▶ Systémová doporučení k provázání státního rozpočtu se strategickými dokumenty.
- ▶ Přehledové karta pro resorty a strategické dokumenty, shrnující nastavení rozpočtu dokumentu, tzn., zda je v dokumentu uveden rozpočet (a jeho detail) a zdroje financování implementace.

Detailní metodologie je uvedena v druhé průběžné zprávě.

#### 1.2.4 Tvorba závěrů a doporučení

Poslední fáze Projektu zahrnovala shrnutí dosavadních informací o analyzovaných strategických dokumentech. Informace z jednotlivých fází Projektu byly porovnány mezi sebou, s relevantními legislativními dokumenty a dobrou praxí ve strategickém řízení. Výstupem poslední fáze je tato Závěrečná zpráva.



## 1.3 Limity Projektu

Dostupnost informací a ochota respondentů ke sdílení informací byla zásadní determinantou pro sběr validních dat a jejich následnou analýzu. Vzhledem k tomu, že tato omezení byla předpokládána již před začátkem Projektu, metodologie a aktivity byly navrženy tak, abychom co nejvíce minimalizovali rizika plynoucí z omezení a získali objektivní a kompletní informace k jednotlivým dokumentům a dalším relevantním tématům.

Vzhledem k tomu, že analyzované strategické dokumenty jsou živé dokumenty, mohly být v průběhu Projektu částečně upraveny/doplněny (nastalo tak v řádu jednotek případů). V potaz jsme vždy pro danou fázi Projektu vzali nejaktuálnější verzi dokumentu.

Ve většině případů byly potřebné informace k analyzovaným strategickým dokumentům dostupné, v některých případech jsme však i přes veškerou snahu nebyli schopni všem požadavkům na úplnost informací dostát. Hlavním důvodem byla:

- ▶ Časová zaneprázdněnost gestorů, případně jejich nízká ochota k setkání.
- ▶ Nízké povědomí o tvorbě dokumentů např. z důvodu absence zaměstnanců, jež se na tvorbě podíleli.
- ▶ Neúplná data poskytnutá respondentem v případech, jež nebylo možné si ověřit z veřejně dostupných zdrojů (např. v některých případech jsme získali úplné informace k vnějšímu připomínkovému řízení, včetně vypořádání připomínek, v některých případech nám gestoři poskytli jen počet zásadních a doporučujících připomínek).

Některé prezentované závěry mohou být ovlivněny subjektivním pohledem respondenta/gestora na tvorbu strategického dokumentu.

Značná nejednotnost ve struktuře, obsahu i typu analyzovaných dokumentů mohla mít v ojedinělých případech vliv na výsledky porovnání dokumentu s požadavky nastavenými Metodikou i na srovnání dokumentů mezi sebou v případě identifikace vazeb.



## 2. Popis stávajícího stavu strategického řízení

Kapitola obsahuje základní popis aktuálního stavu strategického řízení, tak jak byl vyhodnocen na základě analýzy 61 strategických dokumentů. Primárním zdrojem informací pro popis aktuálního stavu byly především řízené rozhovory a desk-research.

V posledních letech i s ohledem na požadavky spojené s přípravou podmínek pro implementaci evropských fondů došlo k výraznému posunu v oblasti strategického řízení. Vytvořená Metodika přípravy veřejných strategií poskytuje gestorům strategií vhodný nástroj, který stanovuje ověřené postupy pro tvorbu strategického dokumentu. Databáze strategií se postupem času stává stále významnějším zdrojem informací o strategiích a je neustále doplňována o další funkcionality. Aktivizace strategické komunity prostřednictvím různých platformů umožňuje sdílet dobrou praxi a obecně má velmi dobrý vliv na edukaci veřejné správy v oblasti strategického řízení. Současné aktivity MMR vedoucí k vyhodnocení aktuálních podmínek ve strategickém řízení a v oblasti vzdělávání jsou pak další oblastí, která postupně kultivuje prostřední strategického řízení v ČR.

I přes výše popsany pokrok lze ve strategickém řízení v ČR stále identifikovat řadu problematických oblastí, na něž se zaměřujeme v následujících kapitolách. Pro jednotlivé úrovně řízení uvádíme klíčové problematické oblasti, pro něž jsou v kapitole 3 navržena systémová doporučení.

Na základě prováděných analýz a dobré praxe identifikované v dokumentech zabývajících se strategickým řízením (OECD, Světová banka, Evropská komise atd.) lze pro strategické řízení identifikovat **tři úrovně rozhodování**, v rámci nichž je vhodné podpořit vhodné postupy strategického řízení.

Obrázek 1 Úrovně rozhodování strategického řízení



S ohledem na specifické potřeby a charakter jednotlivých skupin jsou oblasti pro zlepšení a s nimi související doporučení pro zvýšení kvality a přidané hodnoty strategického řízení uvedena pro každou ze tří úrovní zvlášť. Kapitoly popisující jednotlivé úrovně jsou členěny následovně:

- ▶ Kontext úrovně - specifické vlastnosti dané úrovně
- ▶ Aktuální stav – popis aktuálních problematických oblastí spojených s danou úrovní.

## 2.1 Politická úroveň

### 2.1.1 Kontext politické úrovně

Do úrovně politické reprezentace zařazujeme zejména osoby, které se podílejí na veřejné moci v rámci volebního mandátu přiděleného voličem. Konkrétně se pak jedná zejména o poslance a senátory, nominanty politických stran v rámci veřejné správy (zejména ministři a náměstci sekcí na jednotlivých resortech<sup>5</sup>).

Zástupci politických stran mají s ohledem na politickou angažovanost řadu specifik, která do značné míry ovlivňují jejich postoje a přístup ke strategickému řízení obecně. Mezi specifika vrcholných politických představitelů patří zejména:

- ▶ Období jejich funkčního mandátu je omezené volebním obdobím
- ▶ Omezené kapacity s ohledem na vysokou expozici
- ▶ Priority jsou ovlivněny programem / preferencemi konkrétní politické strany
- ▶ Deklarované priority jsou do značné míry ovlivněny veřejným míněním a snahou o získání dalšího mandátu ve volbách.

Dalším specifickým rysem politické reprezentace je značná heterogenita kompetencí (znalostí a zkušeností) zejména v oblasti řízení strategických záměrů ve veřejné správě a omezená znalost problematiky veřejné správy obecně.

Výše uvedená specifika vrcholných politických reprezentantů jsou pak zohledněna při tvorbě doporučení (viz kapitola 3).

---

<sup>5</sup> S účinností Zákona o státní službě se politický vliv na obsazování vrcholných pozic v resortech výrazně zmenšil, stále však hraje výraznou roli při obsazování těchto exponovaných pozic.





## 2.1.2 Aktuální stav

Politická reprezentace se v rámci strategického řízení zapojuje zejména v následujících fázích cyklu strategického řízení:

Obrázek 2 Fáze cyklu strategického řízení



Pro lepší orientaci uvádíme oblasti ke zlepšení dle schematických fází výše.

### 2.1.2.1 Výběr témat a cílů pro tvorbu strategického dokumentu

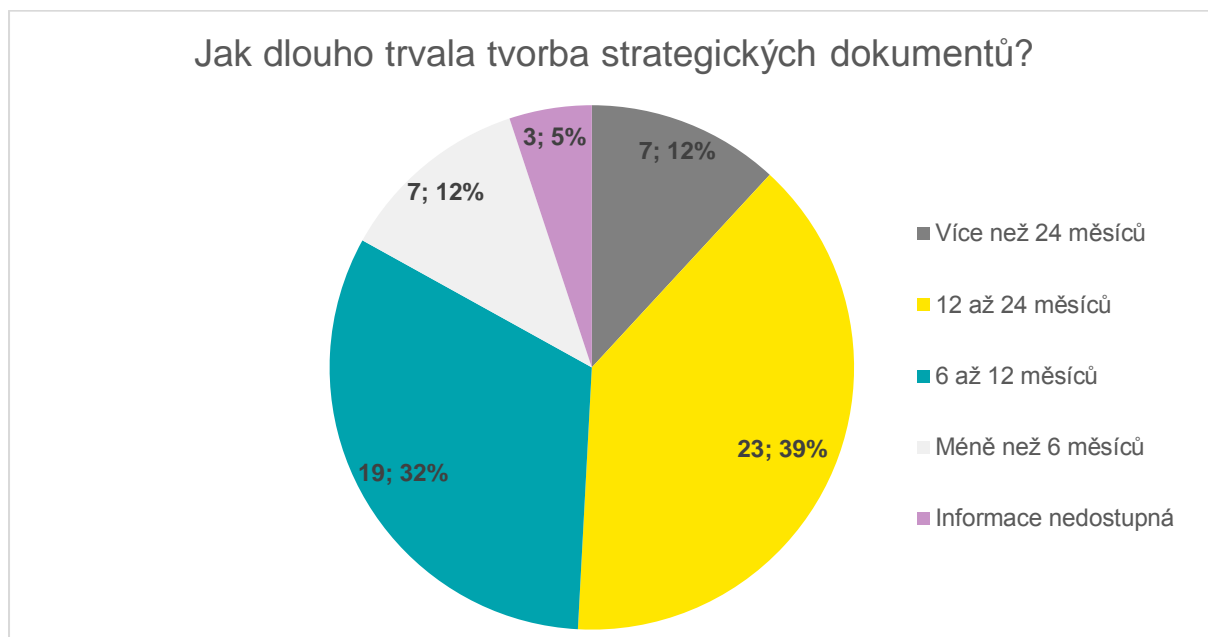
Na úrovni politické reprezentace dochází k zadání tvorby strategického dokumentu dovnitř organizace (například z úrovně náměstků či ministra) často na základě politického zadání vyplývajícího z programu/orientace dané politické strany, či z programového prohlášení vlády. Zadání však s ohledem na nedostatečnou znalost doporučených postupů pro strategické řízení často nereflektuje zásadní principy tvorby strategického dokumentu. Jedná se především o oblasti popsané níže.

#### Poskytnutí nedostatečného časového rámce a kapacit pro vytvoření strategického dokumentu

Jedním ze základních omezení je nedostatečný časový rámec pro zpracování strategického dokumentu a nedostatečná lidská kapacita pro tvorbu dokumentu. Ve většině případů, kdy jsou strategie zpracovány interně v rámci resortu, byl během řízených rozhovorů gestory strategií zmiňován problém nedostatečné kapacity pro tvorbu dokumentu.

Časový rámec pro zpracování dokumentu se v rámci analyzovaných strategií liší, viz následující graf.

Graf 1 Délka tvorby strategických dokumentů



Není ojedinělé, že i významné strategie musí být zpracovány v horizontu několika měsíců, případně původně poskytnutý termín bývá v průběhu tvorby významně zkrácen. Nedostatek času a kapacit se pak negativně projeví na kvalitě dokumentu a tím i jeho implementovatelnosti v praxi.

#### Zadání zpracovat strategii nereflektuje již existující strategické dokumenty zabývající se obdobnou oblastí

Před zadáním zpracovat strategický dokument nebývá vždy v dostatečné míře provedena analýza již platných strategií za účelem identifikace dokumentů řešících stejnou či obdobnou oblast. Tato skutečnost vede k neefektivnímu vytváření duplicitních dokumentů a obecně k vysokému počtu strategických dokumentů na úrovni České republiky. Zároveň tak dochází k devalvaci existujících platných dokumentů a předčasnému ukončení jejich implementace.

#### Pro realizaci strategie nejsou identifikovány/předjednány zdroje

V případě, že rozhodnutí o tvorbě strategického dokumentu nevychází z dlouhodobého záměru daného resortu, bývá častým problémem nedostatečná identifikace a zajištění disponibilních zdrojů / rozpočtu pro implementaci, která je tak od počátku vzniku dokumentu ohrožena.

#### Strategický dokument slouží z větší části pouze k deklaraci řešení určité oblasti, bez reálné motivace provést v dané problematice skutečnou strategickou změnu

Ve vybraných případech strategický dokument vznikl zejména s úmyslem formálně deklarovat činnost (záměr) ministerstva v určité oblasti (například s ohledem na programové prohlášení Vlády). Strategický dokument je v těchto případech spíše prezentací postoje než nástrojem pro implementaci strategické změny v zacílené oblasti. S ohledem na účel dokumentu pak není tento dostatečně rozpracován tak, aby mohl být v praxi implementován.

Strategický dokument není komplexní, cílí pouze na omezený výsek dané problematiky a řešení tak nemusí být dostatečně koncepční/systemové

Řada strategických dokumentů cílí pouze na omezené aspekty a neřeší danou problematiku komplexně. Tato skutečnost může vést k nekonceptnímu přístupu k dané oblasti, k tvorbě dalších dílčích strategických dokumentů a tedy k celkově vysokému počtu strategií.

#### 2.1.2.2 Zapojení do tvorby strategického dokumentu

Nedostatečné zapojení politické reprezentace do přípravy/tvorby strategického dokumentu

V současnosti není ve většině případů dostatečným způsobem zapojena politická reprezentace (zejména pak parlamentní strany) do přípravy strategických dokumentů, a to ani v rámci koaličních stran, které formují vládu. Nedostatečné zapojení pak vede k tomu, že strategie ČR v dané oblasti nevzniká na základě konsenzu politických stran. Tento fakt vede k tomu, že od implementace strategií prosazených pouze koaličními stranami je po volbách často upouštěno (v případě, že daná koalice nepokračuje i v dalším volebním období), případně dochází k významným změnám.

S ohledem na nedostatečné zapojení zákonodárců do strategického procesu jsou pak vybrané strategie ochromeny například nepřijetím potřebného zákona, či takovou změnou, která následně neumožňuje v implementaci strategie pokračovat.

Nedostatečná podpora vedení resortu při tvorbě strategického dokumentu

Nedostatečná podpora tvorby strategického dokumentu ze strany vedení resortu může vést k nedostatečné kvalitě strategie, neboť rovněž ze strany zpracovatelů není přípravě věnována dostatečná pozornost. Zároveň není možné eskalovat spory při řešení konkrétních oblastí (například s jinými resorty či zainteresovanými stranami) na vyšší úroveň vedení, neboť tato jim nevěnuje dostatečnou pozornost nebo odmítá spory řešit. V důsledku toho dochází buď ke (i) sporům, které se přenášejí až do připomínkového řízení (což je značně neefektivní), nebo (ii) k přílišnému zobecnění strategie do té míry, že se následně stane obtížně implementovatelnou.

Propagace strategie již od úvodních fází vzniku je jednou z klíčových determinant jejího pozitivního přijetí po schválení. V rámci rozhovorů byl však takový postup vedoucích představitelů identifikován pouze v omezené míře.

#### 2.1.2.3 Schválení výdajů v rámci státního rozpočtu

Nedostatečná prioritizace s ohledem na omezené možnosti státního rozpočtu

Státní rozpočet tvořený na úrovni jednotlivých resortů, Ministerstva financí a následně schvalovaný Parlamentem je v současnosti pouze velice okrajově navázán na rozpočtové požadavky jednotlivých strategií (více viz druhá průběžná zpráva – rozpočty strategických dokumentů). Klíčovým problémem s ohledem na omezený státní rozpočet je nedostatečné stanovení priorit vlády pro strategické cíle na té nejvyšší úrovni. S ohledem na neexistenci priorit pak nemůže být ve střednědobém horizontu zajištěno financování vybraných prioritních cílů. Současný způsob diskuze/projednání rozpočtu neumožňuje v dostatečné míře projednat jednotlivé strategické dokumenty a jejich požadavky spojené s rozpočtem.

#### 2.1.2.4 Podpora implementace

Implementace strategií jako nejobtížnější část strategického řízení vyžaduje dostatečnou podporu politické reprezentace. Nedostatečná podpora na úrovni konkrétních kroků, či podpora ve formě omezení překážek se v současnosti ukazuje jako jedna z nejvýznamnějších problematických oblastí s přímým vlivem na implementaci strategií.

Nedostatečná podpora implementace strategie

Ministři a náměstci resortů nejsou často dostatečně motivováni prosazovat strategické cíle prostřednictvím uvolnění dostatečných interních kapacit. Mnohdy nedochází ani k dostatečné podpoře



spojené s komunikačními aktivitami (propagace na konferencích, při jednáních, vyjednávání sporných oblastí, komunikace veřejnosti), a to jak na úrovni resortů, tak na úrovni vlády.

#### 2.1.2.5 Vyhodnocení

##### Nedostatečné vnímání přidané hodnoty pravidelného vyhodnocování úspěšnosti implementace strategií

Evaluace jako nástroj nejsou stále (i přes značný pokrok způsobený zejména rozvojem evaluací v rámci ESIF) vrcholnými politiky vnímány jako dostatečně validní nástroj pro tvorbu strategických rozhodnutí a řízení významných změn.<sup>6</sup> Z tohoto důvodu jsou pro potřeby evaluace strategií (na rozdíl například od ESIF) evaluace využívány pouze v omezené míře a pro jejich provádění nejsou alokovány dostatečné zdroje.

##### Formální přístup k vyhodnocení strategií

Převážná část strategických dokumentů je průběžně vyhodnocována s ohledem na dosahování cílů při jejich implementaci. Nejčastějším způsobem je roční (až dvouleté) vyhodnocení míry plnění úkolů gestorů jednotlivých opatření. Gestorů jednotlivých opatření zasílají gestorovi strategie informaci o míře plnění dílčích úkolů, za které jsou odpovědní. K ověření těchto informací dochází pouze u malého množství gestorů.

Vyhodnocení strategií s ohledem na standardní evaluační kritéria (relevance, účelnost, účinnost, hospodárnost, užitečnost, udržitelnost atd.) je prováděna pouze výjimečně. Evaluace jsou pak prováděny zejména v případech, kdy je strategický dokument silně navázán na operační program, v rámci něhož jsou pak dílčí části strategie evaluovány.

---

<sup>6</sup> Výsledky vychází z rozhovorů se zástupci gestorů jednotlivých strategií a dále z průzkumu evaluačního prostředí z druhé poloviny roku 2016 zpracované EY. V rámci průzkumu 70 % respondentů (zástupci veřejné správy zabývající se implementací programů/strategií a politik ve státní správě) považovalo za překážku rozvoje evaluací nedostatečné povědomí o možných přínosech evaluací ze strany vedoucích pracovníků s rozhodovací pravomocí. Více než 2/3 respondentů pak za bariéru evaluací považovali nízkou ochotu vedoucích pracovníků s rozhodovací pravomocí řídit se výsledky evaluací.



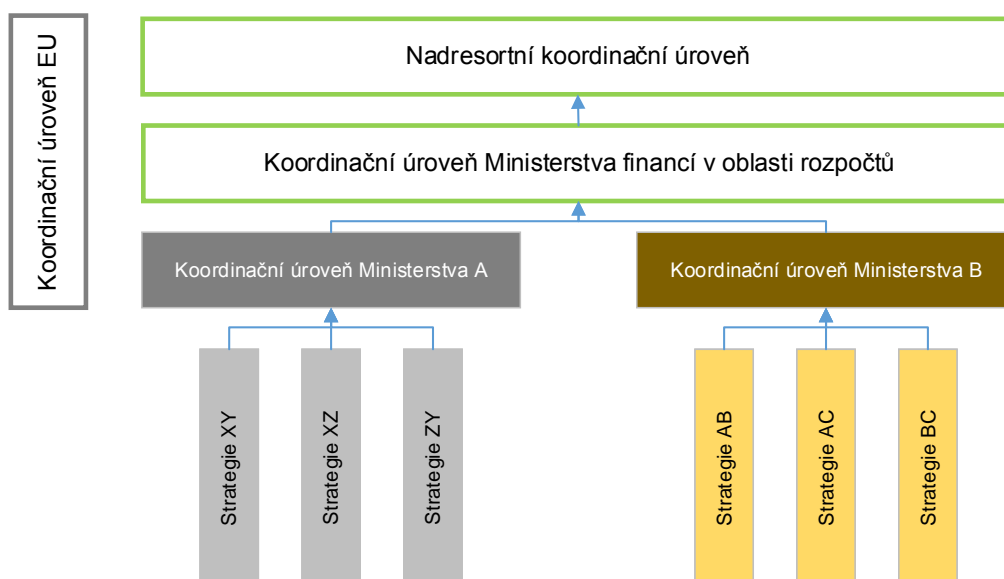
## 2.2 Koordinační úroveň

### 2.2.1 Kontext úrovně koordinační úroveň

Koordinační úrovní v tomto smyslu rozumíme útvary a subjekty, které mají za cíl metodicky usměrňovat přípravu, implementaci či vyhodnocení více než jedné strategie. V rámci koordinační úrovně nejsou rozlišeny etapy strategického řízení tak jako v kapitole 2.1 a 2.3, a to s ohledem na obdobný přístup k fázím strategického řízení na koordinační úrovni ve všech etapách.

V současnosti lze identifikovat následující „rozhraní“, v rámci něhož již existuje, či lze logicky očekávat existenci koordinačních struktur.

Obrázek 3 Schéma koordinační struktury



Z analýzy vyplynulo, že na úrovni jednotlivých resortů docházelo a dochází ke vzniku koordinačních útvarů na úrovni oddělení či odborů. Kompetence jednotlivých koordinačních útvarů se liší a v průběhu času se i výrazně mění. Některé útvary, které mají koordinační funkci v rámci strategického řízení, byly v rámci systemizace v některých případech i zrušeny. Umístění strategických útvarů v resortu je rozdílné a strategické útvary bývají ve struktuře často přesouvány.

Ministerstvo financí má koordinační úlohu zejména v oblasti zajištění dostatečných finančních zdrojů na implementaci strategických záměrů jednotlivých resortů. Na úrovni vlády, respektive na koordinační úrovni nad všemi resorty nelze v současnosti jednoznačně identifikovat konkrétní útvar/subjekt, který by svodně koordinoval strategické řízení v ČR.

V současnosti je za metodickou úroveň strategického řízení a plánování ve veřejné správě odpovědné Ministerstvo pro místní rozvoj. Stávající aktivity spočívají zejména v metodické podpoře, vzdělávání a tvorbě podpůrných nástrojů pro jednotlivé gestory strategií.

Částečně lze koordinační úlohy v oblasti strategického řízení identifikovat i v rámci Úřadu vlády, který přiřazuje úkoly ve strategickém řízení prostřednictvím Plánu nelegislativních úkolů vlády a Plánu legislativních prací vlády.

## 2.2.2 Aktuální stav

Aktuální stav na úrovni koordinace strategického řízení je dále popsán na následujících úrovních:

- ▶ Koordinační úroveň jednotlivých resortů
- ▶ Koordinační úroveň Ministerstva financí v rámci oblasti rozpočtu
- ▶ Koordinační úroveň napříč jednotlivými resorty.

### 2.2.2.1 Koordinační úroveň jednotlivých resortů

Koordinační útvary strategického řízení nejsou přítomny u všech resortů. V případě některých resortů disponuje strategickým oddělením vícero věcných sekcí, přičemž žádné z nich nemá koordinační roli pro celý resort.<sup>7</sup> Další resorty pak sice disponují koordinačními útvary strategického řízení, ale tyto útvary jsou zodpovědné pouze za část strategických dokumentů daného resortu. Ostatní strategické dokumenty jsou pak v gesci věcných útvarů.<sup>8</sup>

Během realizace Projektu došlo u jednoho resortu ke zrušení útvaru odpovědného za koordinaci strategického řízení. V případě existence koordinačních útvarů pro oblast strategického řízení se jejich organizační začlenění různí, stejně jako rozsah kompetencí a pravomocí.

Obecně lze identifikovat následující problematické oblasti na úrovni koordinace strategického řízení v rámci resortu:

- ▶ Neexistence / omezené kapacity koordinačních strategických útvarů
- ▶ Nedostatečná koordinace jednotlivých strategických dokumentů resortu
- ▶ Nedostatečná podpora v oblasti poskytování vzorů/šablon a dalších nástrojů vedoucích ke sjednocení strategického řízení
- ▶ Nedostatečná edukace v oblasti strategického řízení.

Významným problémem koordinace strategií v rámci jednoho resortu je absence útvaru, který by měl pravomoci (ve smyslu kontroly kvality a konzistence strategií, edukace ve strategickém řízení a komunikace s dalšími strategickými útvary), kompetence (ve smyslu znalostí a zkušeností) a kapacity pro cílenou koordinaci strategických aktivit v rámci jednotlivých sekcí resortu. V případě, že v organizaci existuje útvar odpovědný za koordinaci strategického řízení, nejsou mu vždy přiřazeny odpovídající pravomoci a odpovědnost a zároveň není v organizaci jasně vydefinována role a úkoly takového útvaru.

Z řízených rozhovorů vyplývá, že existence útvaru, který má v gesci strategické řízení, nemusí nutně znamenat skutečnou koordinaci tvorby a implementaci strategických dokumentů. V mnoha případech je strategický útvar využíván pro zpracování ad-hoc úkolů pro potřeby ministerstva a tvorbu dokumentů, které nebyly přiřazeny žádné odborné sekci. Ve většině případů koordinační strategický útvar nekontroluje ani nevymáhá dodržování jednotných a platných vzor/postupů daných Metodikou (či jiných pro resort vhodných metodických pokynů). V případě MŽP strategický útvar naopak doplnil nad rámec Metodiky jednotný postup, reflektující specifické potřeby resortu.

Koordinační strategické útvary ve většině případů nedostatečně plní edukační funkci, která by zvyšovala povědomí gestorského týmu i ostatních zaměstnanců resortu (zejména pak vedoucích pracovníků) o přínosu strategického řízení. Omezené aktivity v oblasti edukace jsou často způsobeny vytížením dílčích strategických útvarů na dalších úkolech ministerstva.

Funkční systém pro zajištění strategické práce v daném resortu je jedním z kritérií zlepšování, které je uvedeno v Metodickém pokynu pro řízení kvality ve služebních úřadech (MVČR, 2017). Neexistence či omezená funkčnost koordinačních strategických útvarů pak vede k tomu, že tvorba a implementace strategických dokumentů není řízena s ohledem na překryvy, synergické efekty, kapacity ministerstva a omezený resortní rozpočet.

<sup>7</sup> Jedná se např. o MPO nebo MF.

<sup>8</sup> Jedná se např. o MŽP či MZe.

### 2.2.2.2 Koordinační úroveň Ministerstva financí v rámci oblasti rozpočtu

Ministerstvo financí jako hlavní orgán odpovědný za přípravu státního rozpočtu má významnou roli v oblasti koordinace strategických dokumentů s ohledem na jejich požadavky na státní rozpočet. Ministerstvo financí dle řízených rozhovorů nepovažuje strategické dokumenty za dostatečně relevantní zdroj informací při rozhodování o podobě státního rozpočtu. Koordinační úloha ministerstva má tak pouze velmi omezenou funkčnost. Detailní informace o rozpočtovém procesu jsou uvedeny v druhé průběžné zprávě.

Klíčovými problematickými oblastmi v oblasti koordinace strategií z pohledu disponibilních zdrojů státního rozpočtu jsou:

- ▶ Nedostatečné provázání strategických dokumentů do státního rozpočtu
- ▶ Nedostatečné zapojení Ministerstva financí do přípravy strategických dokumentů
- ▶ Neexistence jednotných vzorů pro zpracování strategických dokumentů, které by byly jednotně využívány.

Státní rozpočet není sestavován s dostatečným ohledem na schválené strategické dokumenty. Jedinou výjimkou je případ, kdy je úkol zajistit financování implementace strategie stanoven Ministerstvu financí přímo vládním usnesením (tato varianta je však využívána zcela výjimečně). Ze státního rozpočtu tak není možné určit, jaká část prostředků je alokována pro konkrétní strategický dokument a rozpočet tak není navázán na dosahování cílů konkrétních strategických záměrů.

Ministerstvo financí dle řízených rozhovorů s jeho zástupci nepreferuje zapojení svých zástupců do přípravy strategických dokumentů (důvodem má být tlak ze strany zpracovatele strategie na potvrzení dostupnosti rozpočtu, které není možné s ohledem na tvorbu rozpočtu při zpracování strategie zástupci MF provést). Z tohoto důvodu pak není schopné korigovat případné rozpočtové nároky v průběhu tvorby strategií a usměrňovat tak rozpočty strategií, u nichž je vysoká pravděpodobnost, že je nebude možné pokrýt státním rozpočtem (s ohledem na jeho omezené možnosti).

Při výběru strategií k financování nemohou být srovnávány jednotlivé strategické dokumenty mezi sebou s ohledem na neexistenci sjednocených vzorů pro zpracování rozpočtů, respektive analýzy nákladů a přínosů.

### 2.2.2.3 Koordinační úroveň napříč jednotlivými resorty

Celková úroveň koordinace strategií v ČR je v současné době prováděna v oblasti vzdělávání, metodické podpory a tvorby a správy nástrojů pro strategickou práci zajišťována Ministerstvem pro místní rozvoj.

Útvar/subjekt, který by koordinoval vznik a poskytoval aktivní metodickou podporu při samotné implementaci strategických dokumentů, reálně neexistuje. V důsledku nedostatečné koordinace pak dochází k následujícím problematickým oblastem:

- ▶ Vznik dokumentů se značnými překryvy
- ▶ Vysoký počet strategických dokumentů
- ▶ Rozdílná kvalita a formální podoba strategických dokumentů
- ▶ Nesjednocené období platnosti silně provázaných dokumentů.



## 2.3 Výkonná úroveň

### 2.3.1 Kontext výkonné úrovně

Výkonná úroveň, tj. zaměstnanci resortů, kteří se podílejí na tvorbě a implementaci strategií jsou značně heterogenní skupina s ohledem na znalosti a zkušenosti se strategickým řízením. Jedná se zejména o zaměstnance věcných útvarů, kteří nad rámec standardních úkolů jejich útvaru zároveň dostávají za úkol i vypracování a následnou implementaci strategie. Zaměstnanci věcných útvarů však v mnoha případech nemají dostatečné zkušenosti se strategickým řízením a dodržováním základních principů a fází strategického řízení. Pouze v omezené míře se na přípravě a implementaci podílí koordinační strategické útvary resortů.

Strategie zpracovávané konkrétními gestory mají několik základních důvodů pro jejich vznik, které významně ovlivňují způsob přípravy a implementace strategie. Jedná se zejména o následující případy:

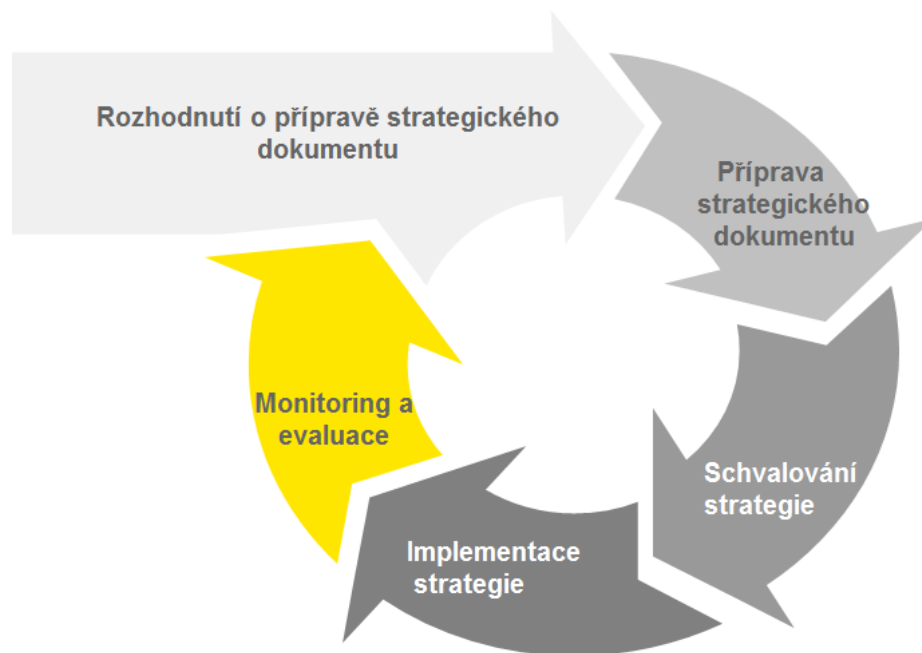
- ▶ Zpracování strategie je povinností danou nadřízenou autoritou (např. legislativa, ex ante kondicionalita, závazek vůči mezinárodním organizacím)
- ▶ Strategie je zpracována jako navazující dokument na již existující strategii
- ▶ Zadání vedení resortu / politické reprezentace.

Jednotlivé důvody zpracování strategie pak významným způsobem ovlivňují její podobu (rozsah, kvalita zpracování analytické části, detailnost rozpracování cílů, indikátorů atd.) a motivaci ji v praxi skutečně implementovat. Strategie, u nichž je motivací pouze splnit povinnost, či deklarovat aktivitu v oblasti pak nebývají zpracovány v takové kvalitě, jako strategie, u nichž je od začátku k jejich vytvoření přistoupeno s cílem je skutečně v praxi realizovat. Strategie bývají ve většině případů zpracovány interním týmem gestora, případně je interní tým do tvorby dokumentu výrazně zapojen. Pouze v omezeném rozsahu je zpracování celé strategie svěřeno externím subjektům.

### 2.3.2 Aktuální stav

Problematické oblasti jsme identifikovali pro jednotlivé hlavní fáze životního cyklu strategie, které znázorňuje následující schéma (jednotlivé oblasti jsou v detailu popsány v následujících kapitolách).

Obrázek 4 Problematické oblasti v kontextu fází cyklu strategického řízení





### 2.3.2.1 Rozhodnutí o přípravě strategického dokumentu

#### Zahájení tvorby strategického dokumentu je nedostatečně komunikováno klíčovými zainteresovaným subjektům

Záměr zpracovat nový strategický dokument není v mnoha případech dostatečně komunikován významným zainteresovaným stranám. Gestoři strategických dokumentů, u nichž byly identifikovány silné vazby, nebyli informováni o záměru vytvořit nový dokument a dochází tak k případům, kdy začaly paralelně vznikat dva strategické dokumenty s významným podílem překryvů. Dochází tedy ke značným duplicitám a neefektivnímu využití kapacit týmů podílejících se na přípravě strategie a zároveň k nadbytečnému počtu strategií.

#### Nesjednocená období platnosti strategických dokumentů se silnou vazbou

Dokumenty, které mají silné vazby (jak na horizontální, tak vertikální úrovni – viz Příloha č. 1 a Druhá průběžná zpráva) mají rozdílná období implementace, a to i v případě strategií jednoho resortu. Důvodem jsou externí vlivy, které omezují možnost zvolit období implementace ze strany gestora, například:

- ▶ Potřeba zajistit návaznost dokumentů, kterým končí platnost
- ▶ Období implementace strategie je dáno zákonem, či jiným normativním aktem
- ▶ Období implementace je dáno v rámci ex ante kondicionalit a harmonogramu přípravy programovacího období.

Dalším důvodem je pak požadavek vedoucích pracovníků dokument zpracovat pro vymezené období.

Implementaci strategií se silnými vertikálními či horizontálními vazbami je následně velmi obtížné řídit. Strategie s dřívějším datem schválení je pak nezbytné aktualizovat s ohledem na strategie novější, které již reflektují aktuální změny. Jednotlivé strategie pak nemusí být konzistentní, což přináší rizika spojená se špatným zacílením opatření / aktivit a vzniku nadbytečných aktivit a výstupů.

#### Tvorba strategických dokumentů pro forma – dokumenty vzniklé bez cíle uvedené opatření implementovat

Některé hodnocené strategie byly zpracovány za účelem splnění externího požadavku (ex ante kondicionalita, legislativní povinnost, závazek vůči mezinárodním organizacím atd.), nebo na základě politického zadání. U některých z těchto strategií nebyla od samotného počátku jasná motivace ke skutečné realizaci uvedených opatření / aktivit v praxi. Jedná se o strategie, které by bez existence vnějšího podnětu k jejich zpracování nebyly jinak vytvářeny a mnohdy duplikují již existující jiné strategické dokumenty.

Vznik takových dokumentů snižuje přehlednost strategického prostředí v ČR vysokým počtem dokumentů. Zároveň jsou zbytečně využívány kapacity pro přípravu takového dokumentu, a to nejen u gestora, ale zároveň i v rámci připomínkovacího procesu a dalšího zapojení externích subjektů.

Přípravou dokumentů, které nejsou zamýšleny ke skutečné implementaci, dochází k devalvaci strategické práce a vnímání jejího významu ze strany zaměstnanců resortů.

#### Strategie jsou tvořeny i na oblasti, které nejsou pro takový typ dokumentu vhodné, zejména pro běžnou agendu resortu

Ve vybraných případech je rozhodnuto o tvorbě strategie v oblasti, která byla doposud řízena jako standardní agenda resortu. Tento postup opětovně zvyšuje počet a tím i nepřehlednost strategických dokumentů a nadbytečně zatěžuje administrativní kapacity veřejné správy.



### 2.3.2.2 Příprava strategického dokumentu

Využití Metodiky přípravy veřejných strategií bylo u hodnocených strategií pouze okrajové (často z důvodu vzniku strategie ještě před schválením finální verze Metodiky). Níže jsou uvedeny nejčastější problematické oblasti při přípravě strategického dokumentu.

#### Nedostatečné využití dostupných metodik a návodů pro zpracování strategického dokumentu

Během rozhovorů byla identifikována ochota zástupců gestorů jednotlivých strategií využívat pro tvorbu strategií existující Metodiku přípravy veřejných strategií (v některých případech je podoba strategie dána například legislativou, či vychází ze struktury předchozí verze strategie). V praxi jsou však z této metodiky využívány pouze dílčí části. V některých případech jsou jednotlivé výstupy zpracovávány dle vzoru Metodiky vytvářeny pouze pro dosažení souladu s dobrou praxí (analýza rizik, komunikační strategie, úvodní analytická část), nejsou však ve skutečnosti skutečně využity pro zvýšení kvality dokumentu. Mnohdy nejsou reflektovány ani základní principy tvorby strategického dokumentu, což se negativně projevuje na kvalitě takto vzniklých dokumentů. Dokumenty rovněž nejsou zpracovány v obdobném formátu (a to ani v rámci jednotlivých resortů), což snižuje možnost jejich porovnání mezi sebou a prioritizaci s ohledem na omezené zdroje.

#### Příliš krátký časový rámec pro zpracování strategie a nedostatek kapacit a kompetencí na straně gestora

V mnoha případech je poskytnutý časový rámec pro zpracování strategie příliš krátký s ohledem na složitost celého procesu. Zároveň nejsou pro účely tvorby strategie dostupné dostatečné lidské zdroje, a to jak s ohledem na jejich počet/disponibilitu, tak s ohledem na jejich znalosti a praxi ve strategickém řízení. Nedostatečné kapacity a kompetence pak zvyšují riziko nedostatečné kvality strategického dokumentu a následně pak i devalvací strategického řízení jako celku.

#### Nedostatečné zapojení zainteresovaných stran do tvorby strategie

V rámci analýzy byla pouze ve výjimečných případech zpracována detailní analýza zainteresovaných stran, na jejímž základě by následně byly vhodně a v dostatečném rozsahu zapojeny relevantní zainteresované strany do přípravy strategie. Nedostatečné zapojení bylo identifikováno u strategických dokumentů z následujících důvodů:

- ▶ Nedostatečná ochota gestora zabývat se připomínkami/náměty velkého počtu stakeholderů.
- ▶ Omezený časový rámec. Proces řádného zapojení stakeholderů mnohdy značně prodlužuje přípravu strategie a zvyšuje nároky na gestora/zpracovatele strategického dokumentu.
- ▶ Nedostatečné povědomí zástupců gestora o přínosech zapojení širokého spektra stakeholderů.
- ▶ Nízká ochota sdílet informace o plánovaném nastavení strategického dokumentu před jeho schválením.

V některých případech jsou zapojeny do přípravy strategického dokumentu pouze ty organizace, s nimiž má gestor již pozitivní zkušenost a u nichž jsou již nastaveny mantinely spolupráce (typicky Rada hospodářské a sociální dohody, Svaz měst a obcí atd.). Z možné obavy z větší náročnosti a možných střetů (a zároveň i z nedostatečné schopnosti konstruktivní debaty) pak nejsou do procesu přípravy strategie zapojeny další subjekty, které však s ohledem na svůj význam a dopad by zapojeny být měly.

Nedostatečné zapojení zainteresovaných stran pak může vyústit v náročné vypořádání připomínkového řízení a následnou potřebu výrazně přepracovat strategický dokument. Zároveň může nedostatečné zapojení stakeholderů způsobit:

- ▶ Zablokování možnosti implementace dokumentu z důvodu nespolečné / obstrukce ze strany nezapojených stakeholderů
- ▶ Nedostatečné propojení na další strategické dokumenty / politiky na úrovni celé ČR i v území
- ▶ Vznik sporů a konfliktů



- ▶ Nereflektování potřeb/stavu oblasti řešené strategickým dokumentem z důvodu nedostatku všech relevantních pohledů/názorů
- ▶ Preference řešení vhodného pro omezenou skupinu stakeholderů
- ▶ Nevhodné nastavení vizí a cílů (nedodržení dílčích kritérií SMART – zejména realizovatelnost, relevance atd.) s ohledem na potřeby zainteresovaných / cílových skupin.

K zapojení stakeholderů často dochází až v rámci připomínkového řízení, které však neumožňuje těmto dostatečně se vyjádřit k nastavení strategického dokumentu v době, kdy je dokument tvořen.

#### Nedostatečná analytická a prognostická část strategie

Analytická část není v některých případech dostatečně rozpracována (případně není zpracována vůbec) a neumožňuje tak zpracovateli strategie řádně nastavit cíle a opatření s ohledem na stav a předpokládaný vývoj prostředí. Analýza často uvádí relevantní informace (například demografický vývoj), tyto informace však nejsou dostatečně vztaženy/propojeny na řešenou oblast – jejich kontext není dostatečně zohledněn.

Zástupci gestorů uváděli za příčinu nedostatečného rozpracování analytické části zejména:

- ▶ Nedostatečné kapacity pro zpracování analytické části
- ▶ Informace o aktuálním stavu a prognóze stavu jsou známy gestorovi dokumentu, nejsou pouze formalizovány při tvorbě dokumentu (dle respondentů to není nezbytné).

Nedostatečné vypracování analytické části často vychází i z omezené ochoty správců informačních zdrojů poskytovat potřebné informace pro potřeby strategického řízení.

Prognostická část je zpracována v detailu pouze výjimečně. Důvodem je dle respondentů značná komplexita problematiky a obtížná možnost predikovat vývoj zejména s ohledem na externí faktory.

#### Nedostatečné provázání strategie na již existující strategie

Vytvářené strategické dokumenty nejsou vždy dostatečně navázány na již existující strategie a dochází tak k omezení možnosti využívat synergické efekty a naopak dochází k tvorbě duplicit a tvorbě opatření, která jsou v rozporu s opatřeními dalších strategií. Pouze omezeně jsou využívány dostupné nástroje typu Databáze strategií (strategické mapy). Gestoři často argumentují tím, že souvislosti a vazby s jinými strategiemi jsou řešeny v rámci pracovních skupin k těmto dokumentům, znalost vazeb a průniků pak pouze není formalizována.

#### Suboptimální tvorba rozpočtu strategie

Základními problematickými oblastmi v oblasti tvorby rozpočtu jsou:

- ▶ Nedostatečné zapojení ekonomických útvarů resortu do přípravy rozpočtu strategie
- ▶ Nedostatečné kapacity na zpracování rozpočtu
- ▶ Nedostatečné kompetence v oblasti tvorby rozpočtů
- ▶ Omezená ochota poskytovat v rozpočtu strategie úplné informace
- ▶ Nesjednocené vyhodnocování/zpracování rozpočtu
- ▶ Nezahrnutí administrativních nákladů (zejména lidských zdrojů) do rozpočtu strategie
- ▶ Nejistota budoucího vývoje faktorů ovlivňujících výši rozpočtu
- ▶ Rozpočet není ve všech případech součástí strategického dokumentu, a to i v případě kdy lze předpokládat náklady spojené s jeho implementací
- ▶ Není sjednocený detailní postup pro tvorbu rozpočtů strategických dokumentů (zahrnující například konkrétní nástroje a know-how).



Výše uvedené oblasti jsou v detailu uvedeny v druhé průběžné zprávě.

### 2.3.2.3 Schvalování strategie

Schvalování strategií probíhá na několika úrovních. Nejprve na úrovni resortu a následně u většiny analyzovaných dokumentů na úrovni vlády. V rámci schvalování dokumentů jsme identifikovali následující problematickou oblast.

#### Rozdílné způsoby schvalování strategických dokumentů stejné či obdobné povahy

Dokumenty jednotlivých resortů na stejné úrovni významu jsou často schvalovány jinými postupy, respektive jsou buď vládou schváleny, vzaty na vědomí, nebo poskytnuty pouze pro informaci, případně jsou schváleny na jiné než vládní úrovni (například ministrem resortu). V některých případech nereflakuje způsob schvalování význam dokumentu a potřebu jeho schválení na vládní úrovni.

### 2.3.2.4 Implementace strategií

Část strategií zahrnutých do analýzy nebyla od svého vzniku koordinovaným způsobem implementována, respektive pomocí nich nejsou realizována opatření, která jsou v nich uvedena.

U strategií, které jsou skutečně implementovány, je tento proces jedním z nejkompexnějších úkolů realizovaných ve veřejné správě. Kombinace interních a externích faktorů, které ovlivňují implementaci konkrétní strategie, často významně omezují možnosti implementujících struktur efektivně a účelně implementaci řídit. Jedná se zejména o níže popsané oblasti.

#### Nedostatečná politická podpora strategie a změna priorit v průběhu její implementace

Klíčovou determinantou úspěšné implementace strategického dokumentu je především politická podpora. Podpora musí být dostupná nejen při přípravě strategického dokumentu a v počátku jeho implementace, ale po celou dobu trvání implementace dané strategie. V případě nedostatku podpory nejsou pro implementaci strategie dostupné kapacity a zdroje a není zajištěna dostatečná motivovanost gestorů jednotlivých opatření své úkoly včas a řádně dokončit. V mnoha případech je nedostatečná podpora způsobena nevhodnou komunikací potřeb strategie vedení organizace a nedostatečné zapojení vedení do problematiky řešené strategií.

#### Formální způsob řízení implementace strategie

Způsob řízení implementace je založen pouze na zpětné kontrole plnění dílčích úkolů, bez aktivní koordinace jednotlivých subjektů. Možnost zástupců jednoho resortu zajistit aktivní spolupráci jiného subjektu, který mu není funkčně podřízen, je značně omezená, z čehož pak vyplývá často pouze pasivní role koordinujícího subjektu.

#### Nedostatečné využívání standardních nástrojů pro implementaci strategie

Prvky projektového/programového řízení jsou využívány v omezené míře a jejich přidaná hodnota není implementačními strukturami dostatečně vnímána a využívána. Tento stav je do značné míry zapříčiněn standardním způsobem řešení úkolů ve veřejné správě a omezenou schopností využít prvky projektového řízení v rigidně liniově řízené organizaci.

#### Nedostatečně nastavené změnové řízení

Ochota pravidelně vyhodnocovat interní a externí změny a jejich vliv na validitu strategického dokumentu není v některých případech ze strany gestora (či gestorů dílčích opatření) dostatečná, a to z důvodu vysoké náročnosti implementace zásadních změn do již schválených strategických dokumentů (v některých případech například i včetně potřeby nového zpracování SEA). Systémový přístup k identifikaci klíčových změn a jejich reflexi při implementaci strategického dokumentu není u většiny dokumentů zaveden.



Tento stav vede k tomu, že dokumenty nejsou aktuální a není tak ani možné, ani vhodné je ve schválené podobě implementovat, neboť jejich cíle již neodpovídají potřebám zacílené oblasti.

#### Nedostatečná systémová komunikace strategie

V rámci strategií nejsou ve většině případů zpracovány a implementovány komunikační strategie zaměřené dle specifických potřeb jednotlivých zainteresovaných stran. Nedochozí tak v dostatečné míře k podpoře implementace strategie prostřednictvím cíleného ovlivňování názorů a postojů zainteresovaných subjektů a laické veřejnosti.

#### Nedostatečné provázání na veřejné rozpočty

S ohledem na skutečnost, že strategie nejsou již při svém vzniku dostatečně navázány na rozpočet resortu (a potažmo i státní rozpočet), nejsou dopady do rozpočtů sledovány a vyhodnocovány. Dostupnost rozpočtů v horizontu delším než jeden rok není zajištěna. Střednědobý rozpočtový rámec (2 roky) není se strategickými záměry propojen a z tohoto důvodu není dostupnost finančních zdrojů nad rámec jednoho roku možné zajistit.

#### 2.3.2.5 Monitoring a evaluace

V rámci monitoringu a evaluace lze identifikovat následující problematickou oblast.

#### Nesystémový monitoring a evaluace

Evaluace strategií nad úroveň pouhé kontroly plnění jednotlivých úkolů/opatření je prováděna naprosto výjimečně. Evaluace je prováděna pouze formálně odečtem stanovených úkolů. Vyhodnocení dopadů a výsledků ve formě využívané například u ESIF probíhá pouze sporadicky. Při nedostatku relevantních informací o dosavadním průběhu implementace dané strategie není možné provádět odpovídající změny, které by reflektovaly externí i interní prostředí a jeho proměny.



### 3. Doporučení pro oblast strategického řízení ve veřejné správě

Strategické řízení je významný nástroj veřejné správy a politické reprezentace, pomocí něhož jsou určovány priority státu, jednotlivých resortů a specifických územních celků a efektivně investovány veřejné prostředky. Priority státu se následně projevují při sestavování státního rozpočtu a nastavení klíčových nástrojů financování opatření a projektů (dotační politika ČR), a to včetně prostředků ze zdrojů EU.

Vhodně nastavené strategické řízení umožňuje:

- ▶ Dostupnost informací o vynakládání prostředků veřejných rozpočtů v celém území
- ▶ Efektivní alokaci omezených zdrojů do zacílených oblastí
- ▶ Eliminaci duplicit a překryvů při využívání rozpočtu na řešení problematických oblastí
- ▶ Zvýšení synergických efektů při realizaci jednotlivých politik
- ▶ Konsenzuální řešení v přístupu k jednotlivým problematickým oblastem
- ▶ Zamezení nesystémových řešení a vynakládání prostředků na krátkodobá nefunkční řešení
- ▶ Omezení vzniku utopených nákladů.

V této kapitole jsou formulována doporučení pro oblast strategického řízení systémového charakteru. S ohledem na proveditelnost v čase a náročnost realizace jsou doporučení rozdělena do tří skupin dle časového horizontu: (i) krátkodobý, (ii) střednědobý a (iii) dlouhodobý horizont. Konkrétní, časově vymezený horizont proveditelnosti navržených doporučení je v zásadě závislý na politické vůli, a proto nejsou navrženy konkrétní roky. Pro úplnost uvádíme, že specifická doporučení pro konkrétní strategie jsou uvedena v kapitole 4.

Doporučení, obdobně jako identifikované problematické oblasti, jsou koncipována pro tři úrovně, tj. (i) úroveň politické reprezentace, (ii) koordinační úroveň a (iii) výkonnou úroveň.

#### 3.1 Doporučení pro úroveň politické reprezentace

Pro další rozvoj strategického řízení ve veřejné správě se jako nezbytné jeví **posílení akceptace strategického řízení politickou reprezentací**. Politická reprezentace určuje strategické směřování ČR a zároveň i způsob rozdělování veřejných prostředků pro dosahování strategických cílů. Standardní přístup ke strategickému řízení může přispět ke zvýšení efektivity využívání prostředků státního rozpočtu

V **krátkodobém horizontu** musí dojít k edukaci politiků v oblasti strategického řízení státu, jakožto vhodného nástroje na prosazení významných změn v zemi. Zajištění dostatečné podpory je důležitým předpokladem pro další rozvoj na úrovni koordinační i výkonné. Podpora musí být deklarována ochotou úpravy stávající legislativy způsobem, který umožní rozvoj strategického řízení a zajištění dostatečných kapacit na všech jeho úrovních. V tomto ohledu je nezbytná podpora kvalitního strategického řízení na jednotlivých resortech, ať již při vytváření koordinačních útvarů zabývajících se strategickou prací, tak i při tvorbě a implementaci samotných strategií.

Podpora a spolupráce s koordinačními strategickými útvary na jednotlivých resortech je klíčovým nástrojem pro rozvoj strategického řízení na jednotlivých ministerstvech a zároveň tyto útvary mohou sloužit jako platforma koordinující zapojení politiků do přípravy a implementace strategií na jednotlivých resortech.

Do přípravy významných strategických dokumentů přesahujících rámec jednoho volebního období musí být postupně vhodnou formou zapojeny minimálně politické strany zastoupené v Parlamentu, například prostřednictvím parlamentních výborů.



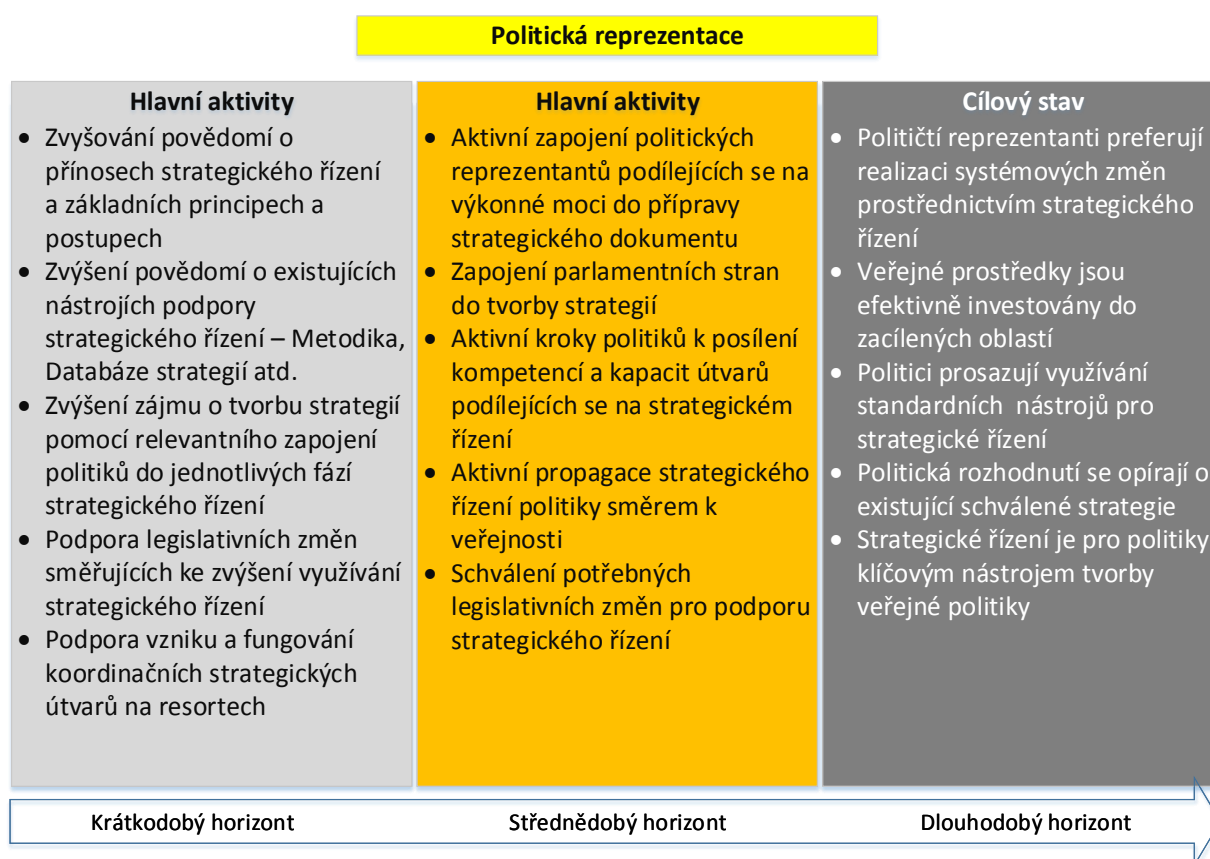
Politická reprezentace by se ve **středně až dlouhodobém horizontu** měla zasadit o legislativní změny, a to především v oblasti rozpočtových pravidel a kompetenčních změn v koordinaci strategického řízení a posílit tak postavení strategického řízení v ČR, včetně zajištění dostatečných kapacit.

Ve střednědobém horizontu by měla být nastavena a dodržována jasná pravidla pro způsob a rozsah zapojení politických stran (minimálně těch zastoupených v parlamentu) do tvorby strategických dokumentů tak, aby případné změny vlády neohrožovaly kontinuitu nastavených strategických cílů a směřování s každými novými volbami.

Další nezbytnou úlohou politické reprezentace je pozitivně komunikovat výhody strategického řízení státu rovněž směrem k občanům a spolupůsobit tak na jejich vyšší angažovanost.

Výše uvedená doporučení jsou shrnuta v následujícím grafickém přehledu.

Obrázek 5 Doporučení pro politickou úroveň



## 3.2 Doporučení pro koordinační úroveň

**V krátkodobém horizontu** je nezbytné posílit kapacity (personální zdroje) jednotlivých resortů v oblasti strategického řízení. Stávající a nové kapacity je nezbytné vybavit dostatečnými znalostmi problematiky strategického řízení pomocí systémového přístupu ke vzdělání ve veřejné správě, jako je například projekt STRATeduka. Stávající aktivity pracovních skupin zaměřených na oblast strategického řízení je vhodné zaměřit na problematiku koordinace strategického řízení a i tímto způsobem tak přispívat k tvorbě know-how v oblasti koordinace strategického řízení.

Aktivní propagace již existujících podpůrných nástrojů pro koordinaci strategických dokumentů (Databáze strategií, strategické mapy atd.), je jedním z klíčových úkolů MMR, neboť v současnosti není potenciál stávajících nástrojů dostatečně využíván.

Metodická podpora by měla být rozšířena o oblast koordinace strategického řízení tak, aby zástupci strategických útvarů mohli výkon své agendy opřít o standardizované doporučené postupy. Tímto způsobem zároveň dojde k harmonizaci postupů jednotlivých resortů v oblasti koordinace všech strategií vytvářených a implementovaných daným resortem.

Stávající funkcionality podpůrných nástrojů strategického řízení (zejména Databáze strategií) je vhodné doplnit o další prvky, které umožní efektivně koordinovat strategické dokumenty na úrovni ministerstev i na nadresortní úrovni. V dlouhodobějším horizontu by Databáze strategií mohla být zdrojem informací, jež by bylo možné využívat k efektivnímu řízení veřejné správy (např. využití pro prediktivní modelování apod.).

Každý resort by měl disponovat koordinačním strategickým útvarům, jehož úkolem bude koordinovat vznik a implementaci strategií daného resortu. Zároveň by tyto útvary působily jako styčný bod pro zvyšování povědomí zaměstnanců a politických zástupců daného ministerstva o přínosech strategického řízení a zajišťovaly dostatečnou úroveň know-how v problematice strategického řízení.

Koordinační strategické jednotky resortů by měly poskytovat podporu gestorům jednotlivých strategií a zároveň kontrolovat soulad a provázanost strategií resortu. Tyto jednotky zároveň mohou sloužit jako kontaktní bod pro jiná ministerstva v případě potřeby spolupráce na jiných strategických dokumentech. Koordináční strategické útvary by rovněž měly hrát významnou roli v oblasti monitoringu a evaluací. Koordináční strategické útvary musí disponovat dostatečnou kapacitou a kompetencemi a jejich postavení v organizační struktuře by jim mělo umožňovat koordinovat strategické řízení napříč celým resortem. Klíčovým úkolem útvaru musí být tlak na standardizovanou kvalitu strategických dokumentů stanovenou v Metodice, sjednocení období platnosti silně provázaných dokumentů a identifikace a eliminace nadbytečných/zbytných dokumentů. Stěžejním úkolem je rovněž omezení duplicit/překryvů a nekonzistence mezi jednotlivými dokumenty.

Nezbytným předpokladem pro efektivní strategické řízení v ČR je snížení počtu strategických dokumentů. Tato úloha by **ve střednědobém horizontu** měla být svěřena koordinačním útvarům jednotlivých resortů. Snížení počtu strategických dokumentů by mělo vést například (i) k omezení překryvů strategií mezi sebou, (ii) ke zvýšení přehlednosti a komplexnosti strategických dokumentů (iii) a k efektivnějšímu využití kapacit zaměstnanců řídicích přípravu a implementaci strategií. Toto by mělo přispět k obecnému zvýšení důvěry ve strategické řízení.

Nové strategie by měly v co nejvyšší míře vznikat ve formě, která je dána platnou Metodikou. V rámci veřejné správy je vhodné zavést nástroje, které budou tuto povinnost vhodnou formou vymáhat (viz další doporučení). Ve střednědobém horizontu by koordinační útvary resortů ve spolupráci s gestory strategií měly postupně sladovat implementační období dokumentů, které jsou významně provázány (jak na vertikální, tak horizontální úrovni).





Klíčovým nástrojem pro koordinaci strategií je vytvoření legislativního prostředí, které upravuje způsob zohlednění rozpočtů strategií do státního rozpočtu na daný rok a ve střednědobém horizontu. Spolu s přípravou takové legislativy je nezbytné aktivizovat Ministerstvo financí při koordinaci vzniku rozpočtů strategických dokumentů.

Na meziresortní úrovni doporučujeme ve střednědobém až dlouhodobém horizontu posílit kompetence stávajícího garanta strategického řízení ve veřejné správě – MMR, případně vymezit koordinační subjekt, který by byl odpovědný za celkovou koordinaci strategického řízení v ČR. Posílení kompetencí stávajícího subjektu (případně vymezení nového subjektu) by mělo být podloženo relevantní politickou debatou, která vyústí v jasné definování a zakotvení kompetencí, kapacit a odpovědnosti daného subjektu. Vhodným nástrojem pro jasné vymezení kompetencí takového útvaru je úprava kompetenčního zákona.

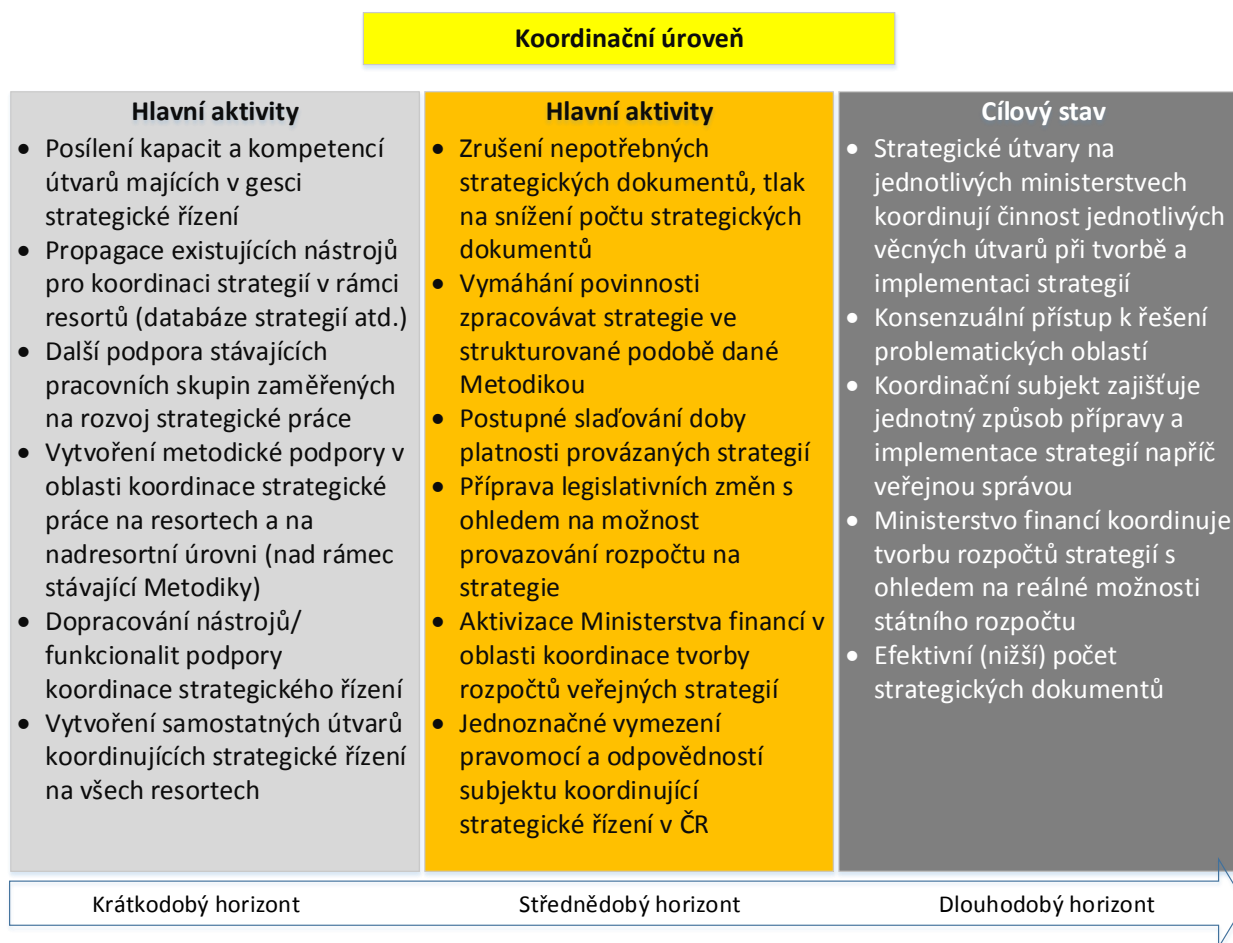
**Cílovým stavem** je existence dvou základních úrovní koordinačních prvků, a to na úrovni jednotlivých resortů a dále na nadresortní úrovni. Funkční koordinační strategické útvary na resortech koordinují strategie daného ministerstva a jsou klíčovým bodem osvěty a budování know-how v oblasti strategického řízení. Koordinující subjekty musí pro účely efektivní koordinace disponovat informacemi o vývoji ve strategiích zacílených oblastech, minimálně pak v oblasti dostupnosti finančních prostředků a existence duplicitních dokumentů a opatření/programů.

Koordinační subjekt na nadresortní úrovni je odpovědný za celkovou koordinaci strategií v ČR. Plánuje a kontroluje kvalitu strategií a zajišťuje dostatečnou provázanost jednotlivých dokumentů a zvyšuje synergické efekty jednotlivých strategií. Zároveň plní metodickou a edukační roli. V oblasti koordinace rozpočtů strategií a jejich provázání se státním rozpočtem má hlavní úlohu Ministerstvo financí.



Výše uvedená doporučení jsou shrnuta níže v grafickém přehledu.

Obrázek 6 Doporučení pro koordinační úroveň



### 3.3 Doporučení pro výkonnou úroveň

**V krátkodobém horizontu** je třeba zajistit dostatečné kompetence v oblasti strategického řízení napříč veřejnou správou (například prostřednictvím stávajícího vzdělávacího projektu STRATeduka). Gestoři strategií by se měli seznámit se stávajícím metodickým prostředím, zejména pak s platnou verzí Metodiky, která obsahuje dostatečný popis způsobu tvorby strategických dokumentů. Rovněž by mělo dojít k větší propagaci již existujících nástrojů pro podporu strategického řízení (např. Metodika, Databáze strategií).

Zároveň by mělo dojít k posílení kapacit u útvarů zabývajících se dlouhodobě strategickým řízením. V případě neexistence koordinačních strategických útvarů, nebo jejich dlouhodobé poddimenzovanosti je vhodné vytvořit tyto útvary (včetně zajištění jejich kapacit), případně posílit jejich stávající kapacity.

Je vhodné podporovat využívání prvků projektového řízení při přípravě a implementaci strategií. S ohledem na masivní vzdělávání zaměstnanců v oblasti projektového/programového řízení není nutné významným způsobem posilovat kompetence v této oblasti.

Stávající Metodiku přípravy veřejných strategií je vhodné doplnit o prvky implementace strategií, monitoring a evaluace (zde je možné využít obdobné postupy jako v případě ESIF) a tvorby komunikačních strategií a jejich implementace.

**Ve střednědobém horizontu** se Metodika, případně doplněná o další prvky, musí stát hlavním metodickým vodítkem pro tvorbu a implementaci strategií v ČR. Je nezbytné průběžně ověřovat, zda je Metodika dostatečně srozumitelná a aktuální s ohledem na vývoj interního a externího prostředí.

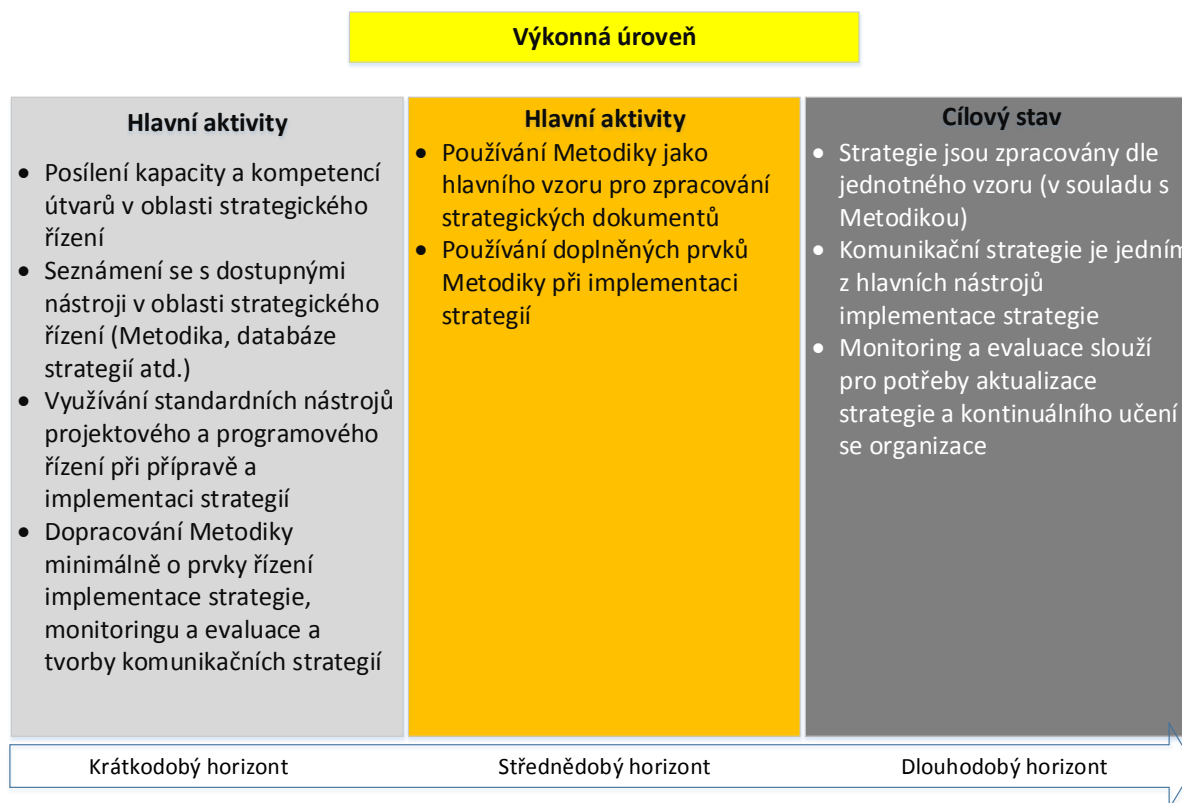
Tvůrci strategií musí mít dostupné informace v daném prostředí, možnostech financování a stavu uskutečněných, stávajících a plánovaných opatřeních. Za tímto účelem doporučujeme vytvoření jednotného datového skladu pro účely strategického řízení a obecně zacílení veřejných výdajů. Monitoring a evaluace doporučujeme využít minimálně v rozsahu aplikovaném v evropských strukturálních a investičních fondech. Evaluace by měly sloužit jako klíčový podklad pro standardizované změnové řízení.

**V dlouhodobém horizontu** je většina strategií (kromě strategií, u nichž je jejich struktura/podoba dána jinými závaznými pokyny – legislativa, mezinárodní závazky, atd.) zpracovávána a řízena dle jednotného vzoru (Metodiky). Komunikační strategie je nejen formálně, ale skutečně v praxi využívána jako jeden z hlavních nástrojů implementace strategie. Monitoring a evaluace jsou nedílnou součástí strategického řízení ve všech fázích a jsou využívány jako kontinuální nástroj pro učení se organizace.



Výše uvedená doporučení jsou shrnuta níže v grafickém přehledu.

Obrázek 7 Doporučení pro výkonnou úroveň



**Informace o EY**

EY je předním celosvětovým poskytovatelem odborných poradenských služeb v oblasti auditu, daní, transakčního a podnikového poradenství. Znalost problematiky a kvalita služeb, které poskytujeme, přispívají k posilování důvěry v kapitálové trhy i v ekonomiky celého světa. Výjimečný lidský a odborný potenciál nám umožňuje hrát významnou roli při vytváření lepšího prostředí pro naše zaměstnance, klienty i pro širší společnost.

Název EY zahrnuje celosvětovou organizaci a může zahrnovat jednu či více členských firem Ernst & Young Global Limited, z nichž každá je samostatnou právnickou osobou. Ernst & Young Global Limited, britská společnost s ručením omezeným garancí, služby klientům neposkytuje. Pro podrobnější informace o naší organizaci navštivte prosím naše webové stránky [ey.com](http://ey.com).

© 2018 Ernst & Young, s.r.o. | Ernst & Young Audit, s.r.o. | E & Y Valuations s.r.o.  
Všechna práva vyhrazena.

[ey.com](http://ey.com)

