



Výstup z kvantitativního šetření v rámci klíčové aktivity KA01 – dotazníkové šetření

Analýza nástrojů používaných ke strategické práci

březen 2019



Obsah

A. Úvod.....	3
B. Identifikace a používání nástrojů strategické práce v ČR.....	4
B.1 Specifikace nástrojů	4
B.2 Zkušenosti s používáním nástrojů – zjištění z dotazníkového šetření.....	5
B.3 Další zjištění k používání nástrojů – zkušenosti členů expertního týmu.....	9
C. Bariéry využívání nástrojů strategické práce	12
C.1 Úvod k problematice bariér	12
C.2 Problémy a bariéry využívání nástrojů - zjištění z dotazníkového šetření	13
C.3 Problémy a bariéry využívání nástrojů - zkušenosti členů expertního týmu	16
D. Zájem o nástroje a o vzdělávání ke strategické práci	19
D.1 Zájem o metodiky strategické práce.....	19
D.2 Zájem o vzdělávání	20
E. Shrnutí a závěrečná doporučení.....	22
F. Přílohy	27



A. Úvod

Předkládaná analýza je jedním z výstupů klíčové aktivity 01 projektu „Mapování strategické práce v institucích veřejné správy a návrhy na její zefektivnění“, který realizuje Ministerstvo pro místní rozvoj (dále též „MMR“) z Operačního programu Zaměstnanost (registrační číslo projektu CZ.03.4.74/0.0/0.0/15_019/0003713).

V rámci této klíčové aktivity byl zejména připraven dotazník zaměřený na strategickou práci a její nástroje a byly identifikovány konkrétní útvary na ministerstvech a krajích, jejichž pracovníci jsou relevantními osobami pro dotazování. Sběr dat pak byl zajišťován formou elektronického dotazníku a celkem bylo odevzdáno 1112 správně vyplněných dotazníků. Respondentů z ministerstev a Úřadu vlády bylo 34,9 %, z krajů 35,7 % a z Hlavního města Prahy 29,4 %. Na otázky týkající se nástrojů strategického řízení odpovídalo 555 „stratégů“ (tj. osob, které se v posledních 5ti letech podílely na strategické práci).

Podrobný popis tohoto dotazníkového šetření i jeho hlavní výsledky a zjištění jsou obsaženy v materiálu Výstup z kvantitativního šetření v rámci KA01 – dotazníkové šetření „Analýza strategické práce na rezortech a krajích“.

Dotazníkové šetření bylo také hlavním podkladem pro přípravu tohoto materiálu, který je zaměřen na nástroje používané ke strategické práci. V jeho první části je provedeno zmapování konkrétního používání nástrojů strategické práce, a to na základě informací z dotazníků i zkušeností členů expertního týmu. V další části jsou pak uvedeny hlavní bariéry a problémy týkající se využívání těchto nástrojů, a to opět na základě informací z dotazníků i zkušeností členů expertního týmu. Dále je zde část mapující zájem uživatelů o tyto nástroje a o vzdělávání k nim.

Na základě hlavních zjištění je pak v závěru provedeno stručné shrnutí a jsou navržena doporučení pro další postupy v této oblasti jako možná opatření na jednotlivých úrovních státní a veřejné správy.



B. Identifikace a používání nástrojů strategické práce v ČR

B.1 Specifikace nástrojů

V rámci této kapitoly je provedena identifikace nástrojů používaných ke strategické práci. V literatuře, zabývající se strategickým řízením, je možné najít celou řadu nástrojů, metod, technik a postupů, které jsou vhodné ke zvýšení účelnosti či efektivnosti strategické práce. V tomto smyslu jsou v rámci tohoto materiálu nástroje používané ke strategické práci chápány. **Za nástroje používané ke strategické práci jsou zde tedy považovány nástroje, metody, techniky a postupy, které jsou vhodné ke zvýšení účelnosti či efektivnosti strategické práce.**

O tom, co lze považovat za komplexní nástroj používaný ke strategické práci a co spíše za dílčí techniku či postup lze vést diskusi. V rámci tohoto materiálu jsou nástroje rozděleny do dvou skupin – spíše obecnější postupy, které lze použít zejména jako nástroje pro řízení přípravy strategie nebo nástroje pro řízení implementace (realizace) strategie (viz následující bod 1) a spíše metody a heuristiky, které lze použít zejména v rámci obsahové přípravy veřejné strategie (viz bod 2).

1) Nástroje používané ke strategické práci – obecnější postupy

Do této skupiny můžeme zahrnout zejména tyto nástroje:

- Metoda vyvážených ukazatelů (BSC, Balanced Scorecard)
- Řízení podle cílů (MBO, Management by Objective)
- Projektové řízení
- Metoda logického rámce (Logframe Matrix)
- Komplexní řízení kvality (TQM, Total Quality Management)
- Místní Agenda 21 (MA21)
- Analýza (řízení) rizik

2) Nástroje používané ke strategické práci – metody a heuristiky

Do této skupiny můžeme zahrnout zejména tyto nástroje:

- Delfská (Delphi) metoda a podobné techniky expertního posuzování
- Metody operačního výzkumu
- Focus group, ohniskové skupiny
- Strom problémů
- Tvorba scénářů budoucnosti
- Statistické či matematické modelování
- Nákladově užitkové metody (např. Cost-benefit analýza)
- Analýzy dopadů (RIA, SEA/EIA)
- Brainstorming nebo brainwriting
- SMART, principy/pravidlo pro stanovování cílů
- Strom cílů
- Formalizace závěrů analýzy (například analýza SWOT)



- Využívání dobré praxe domácí či zahraniční (například pomocí benchmarkingu)
- Prognóza/prognózování
- Tvorba variant (např. cílů, opatření)
- Hodnocení dopadů
- PESTEL analýza
- Prioritizace (např. cílů, opatření)
- Informační systémy propojující nástroje strategického řízení (Databáze strategií, příp. další)

Stručný popis některých těchto nástrojů (především ze skupiny 1) je uveden v Příloze č. 1.

B.2 Zkušenosti s používáním nástrojů – zjištění z dotazníkového šetření

Tato část obsahuje vybrané odpovědi z dotazníkového šetření, které se týkají nástrojů strategické práce a stručné komentáře k nim. Na otázky týkající se nástrojů strategického řízení odpovídalo 555 „strategů“ (tj. osob, které se v posledních 5 letech podílely na strategické práci) z ministerstev a krajských úřadů.

B.2.1 Nástroje používané ke strategické práci – obecnější postupy

Následující tabulka obsahuje informace o používání strategických nástrojů, kde respondenti odpovídali na otázku „Používáte Vy sám/sama ve Vaší strategické práci následující manažerské postupy a metody? Vyberte z nabízených možností všechny, které při své práci používáte.“

Tabulka: Používání nástrojů strategické práce (řazeno podle % odpovědi Ano)

Nástroj	Používání	Počet odpovědí	%
Analýza rizik	Ano	258	46,5%
	Ne	162	29,2%
	Částečně	135	24,3%
Projektové řízení	Ano	182	32,8%
	Ne	241	43,4%
	Částečně	132	23,8%
Metoda logického rámce (Logframe Matrix)	Ano	67	12,1%
	Ne	417	75,1%
	Částečně	71	12,8%
Místní Agenda 21 (MA21)	Ano	40	7,2%
	Ne	444	80,0%
	Částečně	71	12,8%
Management by Objective (MBO, řízení podle cílů)	Ano	30	5,4%
	Ne	471	84,9%
	Částečně	54	9,7%
Metoda Balanced Scorecard (BSC, Metoda vyvážených ukazatelů)	Ano	24	4,3%
	Ne	478	86,1%
	Částečně	53	9,5%
Total Quality Management (TQM, komplexní řízení kvality)	Ano	23	4,1%
	Ne	483	87,0%
	Částečně	49	8,8%

Zdroj: Dotazníkové šetření



Nejpoužívanějším nástrojem je podle dotazníkového šetření **analýza rizik**, kterou používá 46,5 % dotazovaných strategií, nepoužívá ji 29,2 % a používá částečně 24,3 %. Řízení rizik je přitom klíčovou součástí strategické práce a mělo by být prováděno vždy. Přes relativně vysoký počet kladných odpovědí je otázkou, zda není tento počet ve skutečnosti nadhodnocen – řada strategických dokumentů totiž žádnou analýzu rizik neobsahuje.

Projektové řízení používá 32,8 % dotazovaných strategií, nepoužívá 43,4 % a používá částečně 23,8 %. Pomocí projektového managementu je možné řídit přípravu i implementaci strategie. Významnější opatření či aktivity v rámci veřejné strategie se bez používání projektového řízení realizují jen obtížně. Projektové řízení může tedy významně zvýšit účelnost i efektivnost implementace strategie. V tomto smyslu je procento používání částečně (23,8 %) nebo vůbec (43,4 %) neúměrně vysoké. Je zde tedy velký prostor zlepšit strategickou práci pomocí tohoto nástroje.

Problematické projektového řízení při přípravě strategických dokumentů se věnovala také otázka „V rámci přípravy strategických dokumentů, na nichž jste se podílel (a), bylo využito projektového řízení?“. Na otázku odpovědělo kladně jen 15 % strategií, což je velmi překvapivý výsledek (26,7 % odpovědělo „Částečně“, 21,6 % odpovědělo „Ne“ a 36,8 % „Nedovedu posoudit“). Překvapivých je zde tedy i těchto 36,8 % respondentů, kteří se podíleli na přípravě strategie a přitom nevěděli, jakou formou byla tato příprava realizována. Připravovat veřejnou strategii pomocí projektového řízení přitom může výrazně zvýšit účelnost i efektivnost přípravy a tím pak i její kvalitu.

Na třetím místě, ale s velkým odstupem, je **Metoda logického rámce** (Logframe Matrix), kterou používá 12,1 % strategií, nepoužívá 75,1 % a používá částečně 12,8 %. Tato metoda se uplatňuje v rámci projektového řízení, fakticky jde o postup, který slouží k návrhu hlavních parametrů projektu, a to ve vzájemných souvislostech. V rámci projektového řízení je možné používat i řadu dalších nástrojů či metod, proto je výsledek (25 % používá alespoň částečně) možno považovat za adekvátní.

U **Místní agendy 21** metodu používá 7,2 % strategií, nepoužívá 80,0 % a používá částečně 12,8 %. MA 21 se zabývá uplatňováním zásad udržitelného rozvoje na místní a regionální (krajské) úrovni. V tomto smyslu (uplatňování na místní úrovni) je v podstatě pro centrální správu jen z malé části využitelná, přitom ale jednotlivé principy uplatnitelné jsou (například zapojování veřejnosti, vyvažování aspektů udržitelného rozvoje atd.). Nicméně respondentů z ministerstev a Úřadu vlády bylo jen 34,9 %, ostatní byly ze samospráv, kde tyto principy uplatnit lze. V tomto kontextu je 7,2 % velmi nízké číslo.

U **Management by Objective** (MBO, řízení podle cílů) používá tuto metodu jen 5,4 % respondentů, nepoužívá 84,9 % a používá částečně 9,7 %. MBO je celosvětově jedna z nejpoužívanějších metod řízení, a to včetně veřejného sektoru. Má celou řadu podob (včetně níže uvedené metody BSC a TQM), ale také například výše uvedené projektové řízení je na zásadách MBO založeno. V české veřejné správě se můžeme setkat také s cílově orientovaným rozpočtováním, cílovými odměnami atd.

Metodu **Balanced Scorecard** (BSC, metoda vyvážených ukazatelů) používá 4,3 % respondentů, nepoužívá 86,1 % a používá částečně 9,5 %. Metoda BSC je založena na řízení podle cílů, ale má na rozdíl od MBO velmi striktní pravidla (viz Příloha 1). K nim patří to, že se musí cíle a indikátory hledat ve 4 perspektivách (k zákazníkům/občanům, k financím, k vnitřním procesům a k učení se a růstu), cíle musí být měřeny pomocí vyvážené sady indikátorů, plnění indikátorů musí být propojeno s odměňováním všech pracovníků v dané instituci atd. Naplnit tato striktní pravidla není snadné a není to možné bez silného manažerského vedení jak vedoucích úředníků, tak politiků. Nicméně její uplatnění v plném rozsahu je možné a mohlo by přinést velký užitek (viz například uplatňování této metody městem Vsetín). U respondentů s kladnou odpovědí lze tedy spíše předpokládat, že metodu znají a jejich instituce uplatňuje dílčí prvky metody BSC, než že by u nich byla metoda BSC uplatňována v plném rozsahu.

Metodu **Total quality management** (TQM, komplexní řízení kvality) používá 4,1 % respondentů, nepoužívá 87,0 % a používá částečně 8,8 %. Komplexní řízení kvality chápe kvalitu jako strategickou



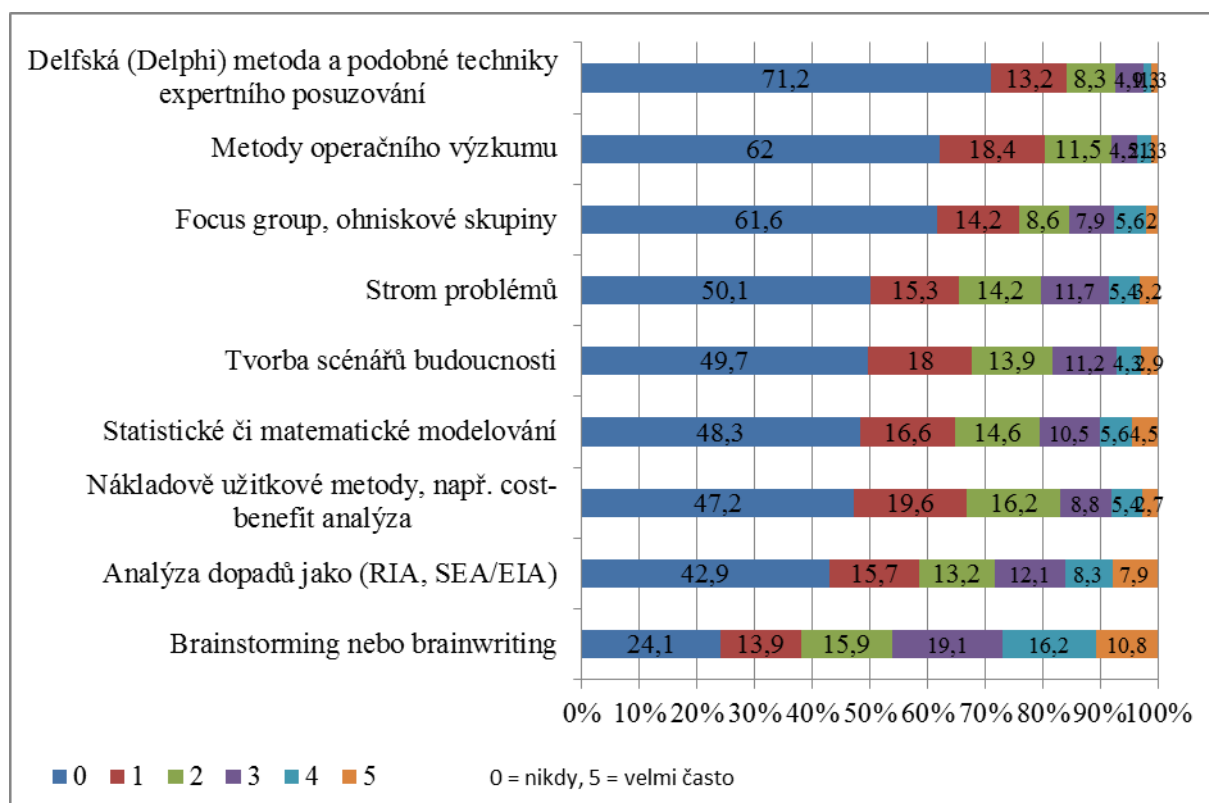
prioritu. Ve veřejném sektoru tak jde o kvalitu života a kvalitu poskytovaných veřejných služeb. Aby bylo možné mluvit o používání TQM, je třeba uplatnit celou řadu dalších nástrojů (řízení podle cílů, procesní přístup, projektové řízení, benchmarking, šetření spokojenosti atd.). V tomto smyslu není překvapením, že se TQM umístilo na posledním místě z hlediska používání.

Z výsledků je tak patrné, že nejvyšší podíl odpovědí Ano mají „obecnější“ nástroje jako je analýza rizik nebo projektové řízení. Pro použití konkrétních nástrojů byl počet odpovědí Ano významně nižší, a to jen mezi 4 až 12 %. Jednou z příčin jejich nízkého využívání může být jejich neznalost a jedná se tedy o témata, která by měla být součástí vzdělávání, osvěty nebo metodické podpory.

B.2.2 Nástroje používané ke strategické práci – metody a heuristiky

Jak bylo uvedeno v části B.1, v rámci strategické práce je možné použít celou řadu dalších metod, postupů či technik. Následující graf zobrazuje výsledky odpovědí na otázku „*Jak často jste dosud při Vaší práci aplikoval(a) následující nástroje a techniky?*“, přičemž respondenti (a byli to opět pouze tzv. stratégové) bodovali použití od 0 do 5, kde 0 znamenalo „nikdy“ a 5 „velmi často“. Výsledky odpovědí jsou v následujícím grafu:

Graf: Používání technik či postupů strategické práce

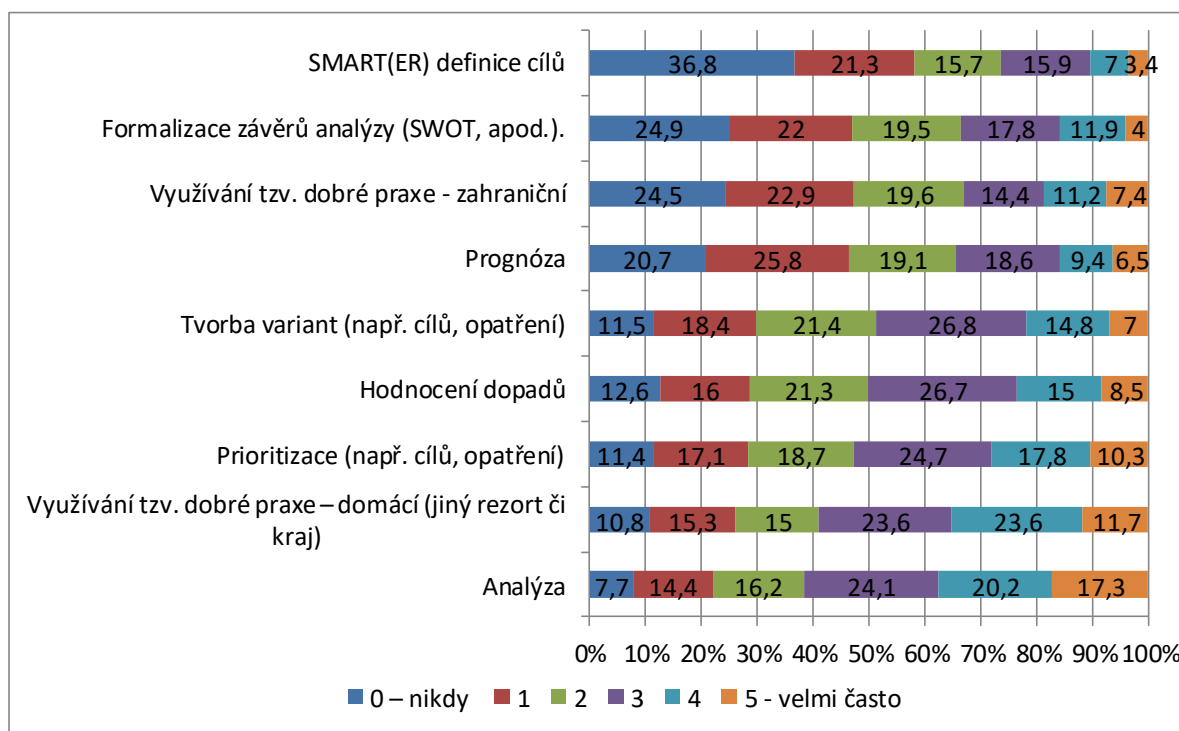


Zdroj: Dotazníkové šetření

Z odpovědí o používání těchto nástrojů/technik je zcela zřejmé jejich nízké využívání. Jednou z příčin může být jejich neznalost a proto je i zde velký prostor pro další vzdělávání nebo osvětu.

Následující graf zobrazuje výsledky odpovědí na otázku „*Jak intenzivně se zabýváte ve své práci následujícími aktivitami?*“, přičemž respondenti (a byli to opět pouze stratégové) bodovali od 0 do 5, kde 0 znamenalo „nikdy“ a 5 „velmi často“.

Graf: Intenzita zabývání se aktivitami ve vazbě na strategickou práci



Zdroj: Dotazníkové šetření

Komentovat je zde možné především obě krajnosti, které ale nejsou překvapující. Analýze se vždy věnuje nejvíce času bez ohledu na její podpůrnou roli v rámci strategického plánování. Na druhé straně SMART určování cílů (jen 10,4 % používá často + velmi často) je i pro mnohé strategie zbytečná komplikace, přestože teorii zřejmě znají. Co je však signifikantní je rozdíl mezi „nejoblíbenější“ aktivitou Analýza (37,5 % často + velmi často) a její formalizací – tedy SWOT (14,9 %). Odpovídá to časté praxi, kdy je většina použitelného času a kapacit věnována sběru a kompilaci dat, zatímco jejich formalizace – nezbytná pro kontrolu souladu návrhů s analytickými výstupy – je opomíjena. Následkem tak často bývají návrhy, které nereagují na závěry analýzy a naopak absence intervencí, které by měly identifikované problémy řešit. Na druhé straně se respondenti domnívají (70 %), že v jimi zpracovávaných strategiích existuje soulad mezi analýzou a návrhem opatření. Převažuje tedy dobrý, ale nepodložený pocit při použití formalizované metody nad skutečnou kontrolou souladu analýzy a návrhů.

Opět zde jednou z příčin nízkého využívání těchto technik může být jejich neznalost. Proto by se mělo jednat o témata, která by měla být součástí vzdělávání, osvěty nebo metodické podpory.

Mezi informační systémy podporující nástroje strategického řízení je zařazována i Databáze strategií. Informace o jejím využívání byly zjišťovány otázkou „Do jaké míry při strategické práci / přípravě strategických dokumentů využíváte následující metodickou podporu“. Na otázku odpovídali pouze stratégové (555) a výsledky jsou v následující tabulce.



Tabulky: Využívání Databáze strategií

		N	%
Databáze strategií – pasivně (vyhledávání informací, dokumentů apod.)	Uvedený nástroj znám a běžně s ním pracuji	49	8,8%
	Uvedený nástroj znám a občas jej využiji	120	21,6%
	Uvedený nástroj znám, ale využívám jen zřídka	128	23,1%
	Uvedený nástroj znám, ale vůbec nevyžívám	94	16,9%
	Uvedený nástroj neznám	164	29,5%
Databáze strategií – aktivně (vkládání, příprava a úprava dokumentů apod.)	Uvedený nástroj znám a běžně s ním pracuji	35	6,3%
	Uvedený nástroj znám a občas jej využiji	67	12,1%
	Uvedený nástroj znám, ale využívám jen zřídka	103	18,6%
	Uvedený nástroj znám, ale vůbec nevyžívám	160	28,8%
	Uvedený nástroj neznám	190	34,2%

		Minister. + ÚV %	KÚ + HMP %
DB strategií – pasivně (vyhledávání informací, dokumentů apod.)	Nástroj znám a běžně s ním pracuji	8,0	9,5
	Nástroj neznám	25,6	32,5
DB strategií – aktivně (vkládání, příprava a úprava dokumentů apod.)	Nástroj znám a běžně s ním pracuji	7,1	5,7
	Nástroj neznám	29,4	37,9

Zdroj: Dotazníkové šetření

Používání Databáze strategií zatím není na odpovídající úrovni. Běžně s ní pracuje jen méně než 10 % strategií, občas pak jen 21 % pasivně a 12 % aktivně. Vůbec tento nástroj nezná asi 1/3 strategií. Rozdíly mezi ministerstvy a kraji zde jsou, nejsou ale výrazné. Bude proto třeba hledat cesty a formy, které přispějí k významnějšímu využívání Databáze strategií při strategické práci.

B.3 Další zjištění k používání nástrojů – zkušenosti členů expertního týmu

Nezávisle na přímých výsledcích z dotazníkového šetření byly experty projektového týmu identifikovány další zkušenosti (náměty), které jsou spojené s používáním nástrojů strategické práce nebo i šířeji se strategickou prací:

- V ČR je relativně dostatek informací týkající se teorie či popisu nástrojů. Nicméně je nízká schopnost či dovednost nástroje účelně a efektivně využít v konkrétní situaci. Otázkou je, nakolik mají stratégové v běžné praxi prostor se s uvedenými metodami důkladně seznámit, a zda běžná školení (včetně povinných) jsou na tyto metody zaměřena. Až na konkrétní výjimky chybí také praktické zkušenosti (příklady, vzory), které by byly jednotlivá ministerstva či další instituce v této oblasti ochotny sdílet, či měly na tuto aktivitu čas.
- Z hlediska používání nástrojů je důležité, že existuje Databáze strategií, která je používána strategicky více než Metodika. Nicméně nejsou v ní vedeny všechny strategie. S ohledem na nejednotnost v přístupu při tvorbě veřejných strategií je pak obtížné v řadě případů převést sledované údaje (například cíle) do této Databáze. V Databázi mohou být také zařazeny dokumenty, které nelze považovat za strategie respektující schválenou Metodiku, což může následně omezovat její efektivnější používání. Dále může být problematický velký počet



zařazených strategií při potřebě jejich vhodné interpretace. Jednoduchá / pochopitelná interpretace dokumentů obsažených v této knihovně je do budoucna stále potřebnější, neboť doplňování dalších strategií už nemusí přinést kvalitativní pozitivní změnu, pouze znepráhlednění a pokles využitelnosti tohoto nástroje. I přes někdy problematickou interpretaci informací je Databáze (bráno jako knihovna strategických dokumentů) pro uživatele velkou časovou úsporou.

- Je velmi pozitivní trend, že se NKÚ snaží dávat z hlediska veřejných strategií politikům i úředníkům zpětnou vazbu (viz výroční zpráva za rok 2017). Pokud tento trend bude pokračovat, lze očekávat, že nástroje budou v budoucnu využívány v mnohem větším rozsahu a dojde ke zvýšení účelnosti a efektivnosti strategické práce. Jistě by bylo žádoucí, aby se zkušenosti NKÚ zohlednily v úpravě Metodiky přípravy veřejných strategií. Současně by se mělo řešit i jasnější nastavení gesce a metodické podpory v této oblasti tak, aby tyto problémy zjišťoval a řešil především tento gestor a ne jen NKÚ (který má mít ve veřejné správě spíše jinou roli).
- Za pozitivní trend je možné považovat skutečnost, že se (také díky tlaku ze strany NKÚ) začínají veřejné strategie více sledovat a vyhodnocovat. V praxi to ale pro zaměstnance útvarů, které mají strategickou práci na starosti, znamená, že extrémně narostly časové nároky na reportování. Dá se tedy říci, že tito zaměstnanci mají pouze omezený čas na systematickou strategickou práci (tedy přípravu a implementaci strategií, které mají na starosti), protože velkou část svého času věnují reportování jiných existujících strategií. Navíc je toto reportování často formální (splnit úkol) a nikoliv užitečné (ověřit si správnost toho co dělám).
- V souvislosti s předchozím bodem (větší zájem o pravidelné vyhodnocování strategií a tím i nárůst této agendy) se pak v praxi podstatně výrazněji projevují problémy s kvalitou strategií a zejména s vhodným nastavením jejich cílů a opatření. Řada strategií obsahuje desítky (někdy i stovky) cílů a opatření, přitom velká část z nich není jasně formulovaná (není zřejmé čeho se má dosáhnout) nebo se jedná o zbytné nebo formální cíle či opatření (např. opakování cílů/opatření z jiných dokumentů, plnění úkolů z běžné agendy, apod.). Vyhodnocování těchto cílů tedy nepřináší žádné podstatné informace o plnění dané strategie a znamená především zbytečnou administrativní zátěž.
- Jako snadno realizovatelné řešení některých současných problémů se nabízí využít dobrou zkušenost s povinným používáním metody logického rámce při žádostech o financování projektů z fondů PHARE a SAPARD v období před cca 15 lety, tj. v době kdy ještě nebyly k dispozici zdroje ze strukturálních fondů. Tehdy každá žádost o finanční podporu projektu povinně obsahovala tabulku logického rámce. Předkladatelé projektů se velmi rychle naučili tuto metodu používat a je škoda, že se tato dobrá praxe v následných plánovacích obdobích opustila.
- Zatím u nás není dostatečná integrace v rámci architektury informačních systémů s ohledem na ostatní řídicí a provozní systémy. Jedním ze způsobů řešení je elektronizace veřejné správy i v oblasti strategické práce – viz systém používaný členy Národní sítě Zdravých měst převážně na úrovni obcí (Kopřivnice, Moravská Třebová, Valašské Klobouky), ale se snadnou přenositelností na úroveň krajů (viz příklad Jihomoravského kraje).
- Situace v samosprávách je z hlediska používání nástrojů výrazně lepší a je možné i snadněji dohledat sdílení dobré praxe (například v rámci Národní sítě Zdravých měst, Asociace krajů, Svazu měst a obcí atd.). Nicméně i zde je velký potenciál ke zlepšení a předchozí zjištění tak v zásadě platí i pro kraje.
- Jedním z příkladů metod strategické práce je např. modul pro podporu projektového řízení „Evaluátor projektů“, pomocí něhož lze hodnotit projekty z pohledu udržitelného rozvoje. K projektům lze přiřazovat potřebné finanční zdroje, stav rozpracovanosti, dokumenty, klíčové ukazatele stavu připravenosti atd. (zatím uplatňován na úrovni měst s možností rozšíření i na kraje).



Dostupné zdroje popisující nástroje, postupy uplatňování a zkušenosti:

- OCHRANA, F., PŮČEK, J. M. A ŠPAČEK. Veřejná správa. Brno: ESF, Masarykova universita, 2015, 658 s. Dostupné z https://is.muni.cz/el/1456/jaro2017/MKV_VES2/um/68159517/VEREJNA.SPRAVA.OCHRANA.PUCEK.SPACEK.pdf
- PŮČEK, M., KOPPITZ, D. *Strategické plánování a řízení pro města, obce a regiony*. Vyd. 1. Praha: Národní síť Zdravých měst ČR, 2012. 198 s. Dostupné z: https://www.dataplan.info/img_upload/f96fc5d7def29509aeffc6784e61f65b/publikace-nszm-el_2.pdf
- Příklad dlouholetého uplatňování metody BSC (již od poloviny 90. Let minulého století) města Charlotte a okresu Mecklenburg v Severní Karolíně, USA). http://www.theinstitutepress.com/uploads/7/0/0/1/7001740/mecklenburg_county_case_study_cr5_august_2013.pdf
- PŮČEK, M. and ŠPAČEK, D., 2014. Strategic Public Management-Selected Experiences with BSC Implementation. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 10(41), pp. 146-169. Dostupné z: <http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/161/157> V článku je porovnání města Vsetín a MMR – tedy jejich přístupu k BSC, procesu zavádění, nákladů, problémů a přínosů.
- HUŠEK, Z., ŠUSTA, M., PŮČEK, M. (2006). Aplikace metody Balanced Scorecard (BSC) ve veřejném sektoru. Praha: ČSJ. Dostupné z [http://www.mepco.cz/vystup/Publikace%20Aplikace%20metody%20Balanced%20Scorecard%20\(BSC\).pdf](http://www.mepco.cz/vystup/Publikace%20Aplikace%20metody%20Balanced%20Scorecard%20(BSC).pdf)
- Projekt MŽP z OP LZZ (2012) „Procesní metodiky resortu životního prostředí vedoucí ke snižování administrativy“ – metodika B „Zpracování procesních postupů pro formulaci cílů, opatření a výběr nástrojů“ https://www.mzp.cz/cz/snizovani_administrativy_procesni_metodika
- <https://www.databaze-strategie.cz/>

V příloze č. 2 jsou pak uvedeny konkrétní zahraniční zkušenosti – přehled moderních „škol“ (přístupů řízení) veřejné správy ve vazbě na strategickou práci.



C. Bariéry využívání nástrojů strategické práce

C.1 Úvod k problematice bariér

Bariéry pro využívání nástrojů strategické práce můžeme obecně rozdělit na vnější a vnitřní bariéry. Rozlišení, zda jde o vnější či vnitřní bariéru, závisí od rozhodovacích pravomocí místa, ze kterého věc posuzujeme. Jde o to, že jiné pravomoci má například referent na krajském úřadu či ministerstvu, který je odpovědný za strategické řízení a jiné má hejtmán či ministr. Obdobně to, co je vnější bariérou pro ministerstvo, může být z hlediska celé vlády bariérou vnitřní. Nejvíce patrné je to u finančních bariér. V rámci tohoto textu chápeme bariéru jako normativní pojem, tedy že „něco brání v tom, aby strategické řízení“ mohlo být účelné a efektivní. Ne každé omezení se tak v tomto smyslu stává bariérou.

1) Vnější bariéry využívání nástrojů strategické práce - jsou dány zejména:

- existujícími (platnými, stávajícími) právními předpisy,
- finančními bariérami (zejména nedostatek financí na implementaci strategie),
- bariérami ve vazbě na socioekonomické prostředí,
- ostatními vnějšími bariérami (například nejistota/obtížná předpověditelnost prostředí, nezáměr politické reprezentace, nedostatečné pravomoci, špatná spolupráce - s jinými organizacemi ve veřejné správě, s občanským sektorem, s podnikatelským sektorem).

Právní předpisy, formálně vzato, vymezují hranice (rámce ve smyslu volnosti a omezení k realizaci efektivního strategického řízení, respektive k využívání nástrojů strategické práce), v níž se mohou řídicí subjekty rozhodovat tak, aby dosažené výsledky odpovídaly stanoveným cílům. Je samozřejmě možné v rámci opatření či akčních plánů veřejné strategie navrhnout změnu legislativy – tyto změny však musí následně projít legislativním procesem, a zda k nim dojde či nedojde, resp. jaký bude konečný výsledek, je často velmi nejisté. Ne vždy je možné právní předpisy chápat jako bariéru (často sice mají charakter omezení, avšak někdy tato omezení mohou být žádoucí).

Disponibilní **finanční zdroje** jsou vždy omezené a bariérou se stávají tehdy, když jejich nedostatek brání realizaci strategie. Někdy však je možné provést změnu finančních priorit v rámci daného ministerstva nebo kraje a překonat tak finanční bariéru vůči konkrétnímu opatření v rámci dané strategie. Často to však může být nad rámec možností dané instituce či daného rozpočtového období a je k tomu zapotřebí politický konsenzus.

Bariéry mohou vznikat též ve vazbě na **socioekonomické prostředí**. Tyto jevy se stávají bariérami tehdy, když brání realizaci veřejné strategie. Socioekonomické prostředí se samozřejmě v čase mění a některé změny mohou být také předmětem veřejné strategie. Toto prostředí též bývá ovlivňováno globálními trendy.

2) Vnitřní bariéry využívání nástrojů strategické práce, které jsou dány zejména:

- sdílenou institucionální kulturou (zejména organizační strukturou, pravomocemi a odpovědností),
- sdílenými hodnotami či osobními postoji (včetně rozsahu praktických znalostí v oblasti využívání nástrojů strategické práce), které motivují a orientují k přijetí ideje „efektivního strategického řízení“ a k jejímu praktickému uplatnění (tedy jde o vliv osobního postoje); k tomu lze přiřadit také mentální model jednotlivce,



- ostatními vnitřními bariérami (například nedostatek lidských zdrojů, nedostatek času pro přípravu strategie, nevhodné nastavení vnitřních procesů, nevhodná řídicí struktura organizace, nedostatečné technické vybavení atd.).

Organizační **struktury, pravomoci a odpovědnosti** jsou považovány za klasickou vnitřní bariéru využívání nástrojů strategického řízení dané instituce, tedy například ministerstva či kraje. Struktura, pravomoci a odpovědnosti mohou být nastaveny tak, že strategickou práci ztěžují (pak se stávají bariérou) nebo naopak ji podporují. To úzce souvisí také se systémem odměňování. Roli také hraje existence neformální struktury, která může strategickou práci významně ovlivňovat. Typickým příkladem je „formálně“ stanovená spolupráce mezi strategickým a ostatními útvary a „neformální“ vztahy, které spolupráci brání (na úrovni jednotlivců i celých útvarů, případně i mezirezortně).

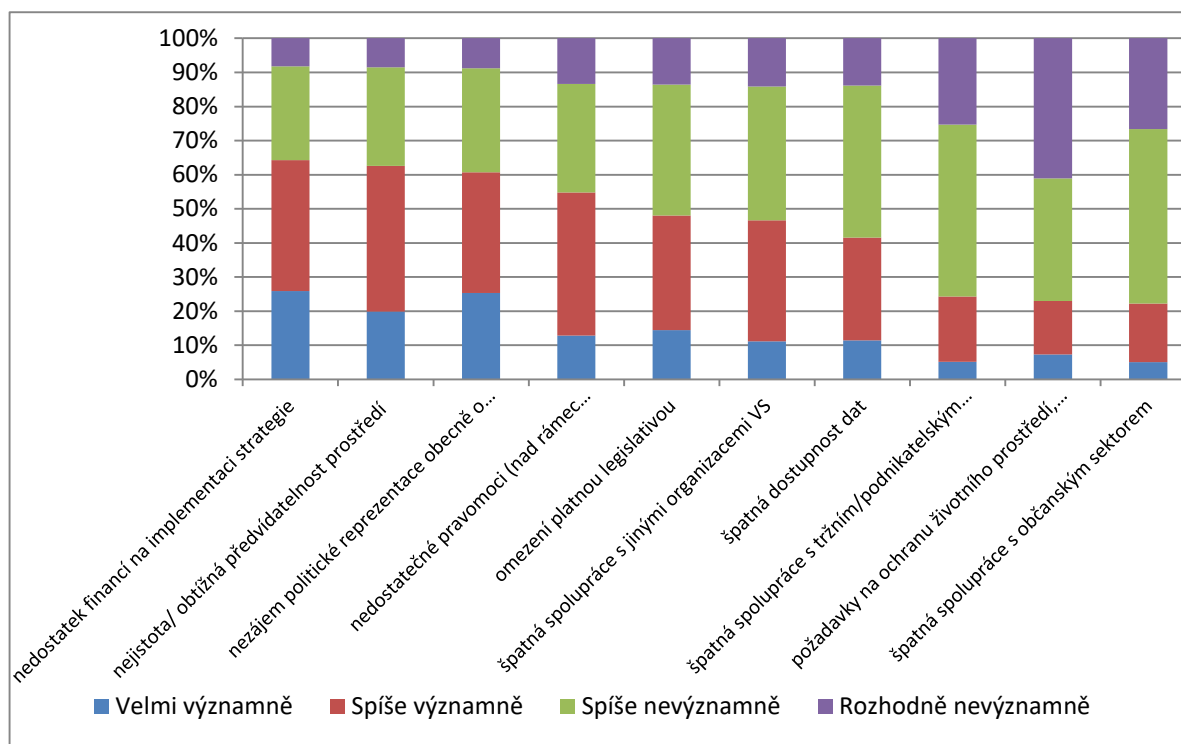
Sdílené hodnoty, osobní postoje, znalosti a dovednosti týkající se nástrojů vhodných pro strategické řízení patří (pokud brání účelné či efektivní strategické práci) k velmi důležité vnitřní bariéře. Neznalost, obavy ze změn, problémů, nových úkolů a rizik jsou u řady zaměstnanců a také někdy u vedoucích zaměstnanců značnou bariérou. To může vést k tomu, že dojde k „převrácení“ chápání pojmů – každá nová příležitost je tak někdy chápána jako riziko, snaha něco změnit k lepšímu je chápána jako zbytečný problém, atd. Zde hraje roli i špatná zkušenost zaměstnanců se změnami, resp. jejich nedostatečná komunikace.

C.2 Problémy a bariéry využívání nástrojů - zjištění z dotazníkového šetření

Problematika bariér je obecně popsána v předchozí části C.1. V rámci dotazníkového šetření byly zjišťovány problémy spojené s využíváním nástrojů strategické práce na ministerstvech a krajích, včetně vnějších a vnitřních bariér.

Následující graf vizualizuje výsledky šetření u **vnějších bariér** strategické práce, kdy respondenti měli u každé bariéry uvést, nakolik reálně ohrožuje tvorbu a obsah kvalitních strategií na jejich pracovišti. Respondenti u každé bariéry volili z možností: „Velmi významně“, „Spíše významně“, „Spíše nevýznamně“, „Rozhodně nevýznamně“.

Graf: Hodnocení vnějších bariér



Zdroj: Dotazníkové šetření

Následující tabulka pak sčítá hodnocení vnějších bariér „velmi významně“ a „spíše významně“, přičemž respondenty dělí na ministerstva a krajské úřady (včetně Prahy). Výsledky jsou v procentech a jsou seřazeny podle výsledků zjištěných na ministerstvech. Nicméně pořadí se nijak výrazně neliší ani u krajů. Ke třem největším identifikovaným vnějším bariérám tak patří: (1) Nedostatek financí na implementaci strategie, (2) Nejistota/obtížná předpověditelnost prostředí, (3) Nezájem politické reprezentace. Tady je ovšem potřeba si uvědomit, že na otázku „kdo určuje priority strategických dokumentů“ bylo až 70 % kladných odpovědí „politická reprezentace“, což o tomto nezájmu nesvědčí. Dá se to však interpretovat i tak, že politici určují priority, aniž se zajímají o strategickou práci.

Z hlediska používání nástrojů strategické práce je největším problémem nezájem politiků, přitom účelné a efektivní využívání nástrojů strategické práce často aktivní zapojení politiků vyžaduje (například při využití metody BSC je to naprosto nezbytná podmínka).

Naopak spolupráce s veřejností za bariéru považována není, avšak z odpovědí na jiné otázky dotazníku plyne, že spolupráci s občanským sektorem není věnována významná pozornost (může tedy platit pravidlo „co nepovažují za významné, to není problém“).

Tabulka: Hodnocení vnějších bariér (dle pořadí v %)

Název vnější bariéry	Ministerstva (včetně ÚV) v %	Krajské úřady (včetně Prahy) v %
Nedostatek financí na implementaci strategie	67,3	61,8
Nejistota/obtížná předpověditelnost prostředí	65,7	60,0
Nezájem politické reprezentace	61,5	60,1
Nedostatečné pravomoci	52,4	56,7
Špatná spolupráce s jinými organizacemi VS	49,3	44,4

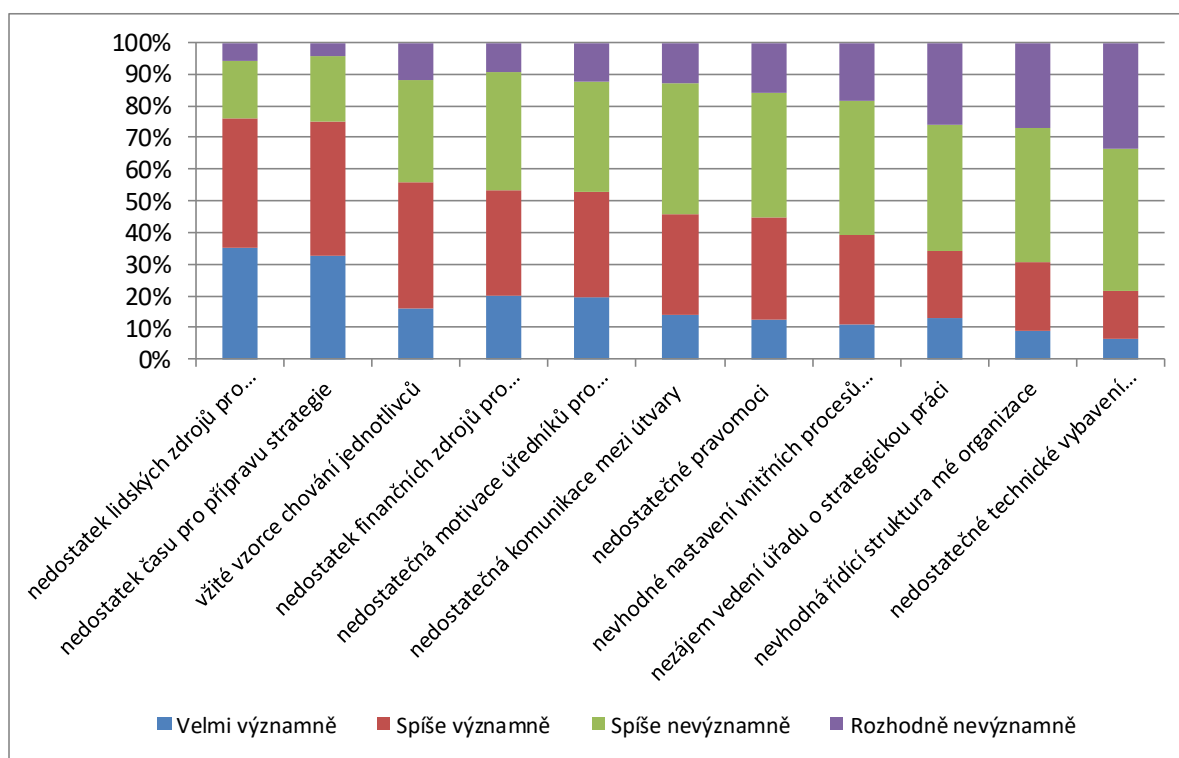


Omezení platnou legislativou	41,8	52,9
Špatná dostupnost dat	40,8	42,2
Špatná spolupráce s tržním sektorem	21,4	26,5
Požadavky na ochranu životního prostředí	19,4	26,1
Špatná spolupráce s občanským sektorem	19,3	24,4

Zdroj: Dotazníkové šetření

Následující graf vizualizuje výsledky šetření týkající se **vnitřních bariér** strategické práce, kdy respondenti měli u každé bariéry uvést, nakolik daná bariéra reálně ohrožuje tvorbu a obsah kvalitních strategií na jejich pracovišti. Respondenti u každé bariéry volili z možností: „Velmi významně“, „Spíše významně“, „Spíše nevýznamně“, „Rozhodně nevýznamně“.

Graf: Hodnocení vnitřních bariér



Zdroj: Dotazníkové šetření

Následující tabulka pak sčítá hodnocení vnitřních bariér „velmi významně“ a „spíše významně“, přičemž respondenty dělí na ministerstva a kraje. Výsledky jsou v procentech a jsou seřazeny dle výsledků zjištěných na ministerstvech. Pořadí u krajů se liší - např. rozdíl 13 p. b. v bariéře financování v neprospěch ministerstev.

K největším identifikovaným vnitřním bariérám tak patří: (1) Nedostatek lidských zdrojů, (2) Nedostatek času pro přípravu strategie, (3) Nedostatek finančních zdrojů pro přípravu strategie (platí především pro ministerstva) a Vžité vzorce chování jednotlivců (platí především pro kraje). Zajímavým rozdílem mezi krajskou a ústřední úrovní je otázka bariér v komunikaci mezi útvary (10 p. b.), které se v případě krajů projevují podstatně méně, než u ministerstev. Roli v tom bude zřejmě hrát



nejen vertikální komunikace, která je pro kraje důležitá, ale také lepší komunikace mezi kraji navzájem, než tomu je u ministerstev.

Tabulka: Hodnocení vnějších bariér (podle pořadí)

Název vnitřní bariéry	Ministerstva (včetně ÚV)	Krajský úřad (včetně Prahy)
Nedostatek lidských zdrojů	74,5	77,3
Nedostatek času pro přípravu strategie	73,8	76,1
Nedostatek finančních zdrojů pro přípravu strategie	60,5	47,6
Vžité vzorce chování jednotlivců	53,4	58,1
Nedostatečná komunikace mezi útvary	51,2	41,6
Nedostatečná motivace úředníků	46,3	57,6
Nedostatečné pravomoci	44,3	45,4
Nevhodné nastavení vnitřních procesů	41,0	37,4
Nezájem vedení úřadu o strategickou práci	32,8	35,6
Nevhodná řídicí struktura mé organizace	30,4	30,8
Nedostatečné technické vybavení	23,0	20,1

Zdroj: Dotazníkové šetření

C.3 Problémy a bariéry využívání nástrojů - zkušenosti členů expertního týmu

Nezávisle na přímých výsledcích z dotazníkového šetření byly na základě zkušeností expertů projektového týmu identifikovány další problémy (případně i bariéry), které jsou spojené se strategickou prací a jejími nástroji:

- V ČR není stanoven (např. Kompetenčním zákonem) žádný subjekt, který má ve své gesci oblast strategií a strategického řízení (z hlediska jejího řízení, koordinace, apod.). Tuto agendu dosud zajišťuje především MMR, některé oblasti pak řeší i další instituce (např. MV nebo MF).
- Problematika kvality veřejné správy patří do gesce Ministerstva vnitra. Bylo by účelné, pokud by došlo k jednoznačnému vymezení „znaků kvality“ strategické práce mezi MV a MMR. Ke znakům kvality by pak mimo jiné mohlo patřit účinné využívání nástrojů strategické práce.
- Existuje obrovský počet vzájemně se překrývajících strategií i na centrální úrovni veřejné správy. Počty strategií se počítají řádově ve stovkách – počty cílů a aktivit k jejich naplnění ještě o jeden až dva řády výše. Znamená to nejen ztrátu přehlednosti a obtížnou orientaci, ale i značnou administrativní zátěž. Tato skutečnost může komplikovat využívání Databáze strategií, u které je třeba vhodným způsobem posunout způsob interpretace informací a tím dosáhnout vyššího využití tohoto nástroje (viz dále).
- Při velkém počtu strategií není zcela jasné, na kterou strategii by se všechny ostatní měly vázat (která strategie je tedy „hlavní“ a které jsou „dílčí“ či „tematické“). Vazba hlavní strategie → jednotlivé dílčí či tematické strategie není dostatečně zřetelná. Obdobně je to z hlediska cílů, měřítek cílů, opatření atd. Problém není jen v počtu, ale také nechuti zpracovatelů vzít v úvahu při zpracování kromě analýzy a záměru politické reprezentace další aspekt - soulad s „nadřazenými“



strategiemi. Vyskytuje se také opačný extrém, tedy respektovat plně „nadřazenou“ strategii z důvodu ulehčení financování aktivit. V této souvislosti je potřeba uvést, že v některých případech (týká se krajů) lze identifikovat nechuť politické reprezentace řídit se vyššími strategiemi („potřebujeme řešit naše problémy“), druhým extrémem je naopak absolutní přejímání cílů a opatření vyšších strategií s cílem „usnadnit financování ze SF/NDT“.

- Problémy popisované v předchozím bodě jsou způsobeny i nedostatečným využíváním nástrojů strategické práce. Využití některých z nich (např. BSC) by mohlo pomoci tento stav významně zlepšit. Sníží se tak mimo jiné i plýtvání veřejnými zdroji a zvýší se hodnota, která je občanů za jejich peníze poskytována. Dílčí či tematické strategie by pak musely „vázat“ na vyšší strategie (včetně jejich cílů a ukazatelů). Strategická práce by tak přestala být „džunglí“ stovek strategií, tisíců cílů a opatření (které se někdy zcela mívají nebo jdou proti sobě), ale došlo by k výraznému snížení jak počtu strategií, tak jejich cílů, opatření a ukazatelů. Strategické práce by tak byla spíše „mozaikou“, která do sebe zapadá a vytváří synergické efekty.
- Většina cílů není stanovována podle metody SMART. Jsou tedy formulovány velice obecně a tím je i obtížné hodnotit jejich plnění. To vše vede k velice nízké účelnosti strategií i celé strategické práce. Neznamená to vyžadovat naplnění této metody (principu) u všech cílů, ale aktivní zapojení této metody do přípravy návrhové části strategie. Posouzení všech navrhovaných cílů podle pěti kritérií této metody umožní i zjistit, u kterých cílů lze tuto metodu uplatnit (a její aplikaci i zefektivnit celou strategii) a kde není možné nebo žádoucí tuto metodu (nebo některé její kritérium) aplikovat.
- Není dosud běžné pracovat s variantami řešení (např. při stanovování cílů nebo výběru opatření a nástrojů), což opět snižuje efektivnost strategií. Zde by byla vhodná metodická podpora nebo zveřejňování příkladů dobré praxe.
- V praxi je často problematické určit cílové hodnoty indikátorů. To pak znamená, že není možné vyčíslit alespoň rámcově náklady na realizaci opatření, a to vlivem tohoto nejasného nastavení budoucích podmínek. Stanovení indikátorů, včetně jejich cílových hodnot, patří v praxi mezi nejobtížnější součást strategické práce, která selhává jak na národní, tak i na krajské úrovni.
- Problémem pro стратега může být nalezení optimální míry spolupráce/participace, kdy z okolí získá dostatek relevantních podmětů (rovnoměrně) v celé šíři problematiky, ale zároveň není zahlcen přílišnými detaily např. v jedné oblasti na úkor ostatních témat. Velice podstatné je sledovat a znát i okolní strategické prostředí. Je třeba práci koordinovat jak s již platnými dokumenty, tak i sledovat přípravu ostatních strategií, což často může odčerpávat personální kapacity potřebné pro dialog. Tato situace je nejlépe řešitelná (zejména na úrovni krajů) co nejširším zapojením klíčových aktérů a vhodnou formou také veřejnosti. Tímto způsobem strateg získává snáze informace, které by jinak musel složitě zjišťovat.
- V ČR zatím není nástroj, který by umožnil reportování jednotlivých strategií, a současně by byl propojen s daty s ČSÚ a s finančními daty z databáze MONITOR. Databáze Ministerstva financí MONITOR je vynikajícím nástrojem z hlediska finančních analýz zaměřených na minulost. Významně tím též posiluje transparentnost. V budoucnu by mohla hrát též roli z hlediska rozpočtování veřejných strategií.
- Chybí významnější podpora informačního systému v rámci celého cyklu tvorby, implementace a monitoringu strategie (jak na jednotlivých úradech, tak i na centrální úrovni).
- Není dostatečná integrace v rámci architektury informačních systémů s ohledem na ostatní řídicí a provozní systémy – včetně integrované vazby na plánování, tvorbu, schvalování a čerpání rozpočtu a na systémy řízení úkolů.
- I přes jednoznačně pozitivní přínos Databáze strategií je zde stále prostor pro její další rozvoj tak, aby zajišťovala významnější podporu strategické práci. Stále v ní např. nejsou vedeny všechny



relevantní strategické dokumenty, mezi ně jsou výjimečně zařazeny i některé materiály, které nemají základní charakteristiky daného typu dokumentu, apod. Na úrovni krajů je výhodou to, že řada strategií je analogických (zastřešující strategie rozvoje kraje, strategie v oblasti venkova, EVVO, cestovního ruchu, apod.). Pro celkový rozvoj tohoto nástroje je třeba zajistit významnější zapojení zástupců relevantních institucí.

- V ČR je sice relativní dostatek informací, týkajících se teorie či popisu nástrojů. Nicméně je zde velice nízká schopnost či dovednost tyto nástroje účelně a efektivně využít v konkrétních podmínkách. Až na výjimky chybí také praktické zkušenosti (příklady, vzory), které by byly jednotlivá ministerstva či další instituce v této oblasti ochotny sdílet. Zpracování dalších vzorů a popisů dobré praxe, včetně odpovídajícího školení, by v této oblasti velmi pomohlo. Na úrovni krajů funguje velmi dobře sdílená praxe prostřednictvím NSZM (v současné době je členem 5 krajů, včetně HMP).
- V minulém programovém období byly (zejména v samosprávách) využity velké finanční prostředky na zavádění moderních metod řízení (včetně nástrojů strategické práce). Jen v některých případech jsou výstupy z těchto projektů sdíleny a mohou sloužit jako příklady pro jiné instituce, nicméně neexistovala povinnost výstupy a zkušenosti z projektů financovaných z fondů EU sdílet s jinými institucemi. Tato chyba by neměla být již opakována – tedy pokud do využití nástrojů řízení proudí veřejné prostředky touto formou, měla by být povinnost výstupy projektů a dobré praxe sdílet.
- Úroveň strategické práce v ČR je kritizována ze strany NKÚ (viz například výroční zpráva za rok 2016).
- Chybí výraznější metodická podpora pro hodnocení účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti veřejných výdajů, které mají přímou vazbu na strategie. Zejména kritérium účelnosti má silnou vazbu na cíle veřejných strategií. Přitom Zákon o finanční kontrole tyto postupy vyžaduje.
- Ministerstvo financí zatím nepokračuje v úsilí o zavedení cílově orientovaného rozpočtování. Správné uplatnění tohoto přístupu by mohlo účinnost strategické práce výrazně zlepšit (naopak chybné provedení by ji mohlo zhoršit).
- Příprava strategií je dlouhodobá činnost, na kterou musí ještě bezprostředně navazovat implementační fáze. Je proto třeba zajistit kontinuitu pracovního týmu. Významnější fluktuace (obnova týmu) či předání dokumentu do gesce někomu jinému je problém z hlediska ztráty znalostí, sítě kontaktů i kontinuity prací.
- Velkým problémem je vzdělávání tvůrců strategií - donedávna vůbec neexistující.
- Bariérou může být také spolupráce různých útvarů krajů (KÚ), které podléhají náměstkům či členům rady kraje z různých politických stran s různými cíli a ambicemi, které se pak promítají do jimi řízených útvarů.
- Velkým problémem je nastavení komunikace s klíčovými partnery i širší veřejností tak, aby odpovídalo současné době. Jde přitom zejména o využití sociálních sítí a nových technologií, které umožňují dříve nerealizovatelné participační postupy.
- Analýza je v mnoha případech realizována až ex post, tedy po části návrhové. Je tedy odpojena od návrhové části. Z tohoto důvodu i analytické metody jsou mnohde používány ad hoc a nevedou k novým zjištěním a perspektivám. Spíše jsou aplikovány tak, aby „verifikovaly“ cíle a postupy, dohodnuté již analýzou.
- Jako příklad bariéry pro strategickou práci je možné uvést například služební zákon v situaci, kdy po odchodu klíčového zaměstnance zákon vyžaduje relativně náročnou proceduru výběru nového zaměstnance.



- Jako jiný příklad bariéry je možné uvést zkušenost z prosince 2018, kdy státní příspěvková organizace musela odmítnout schválený projekt v Erasmu, který se mimo jiné týkal též strategické práce. Přijetím projektu by podle zákona porušila rozpočtovou kázeň (přitom ve výzvě byla uvedena jako oprávněný příjemce). Podle platné české legislativy však musí tyto prostředky být poskytnuty prostřednictvím zřizovatele a ukázalo se, že toto neumožňuje pravidla Erasmu.

D. Zájem o nástroje a o vzdělávání ke strategické práci

D.1 *Zájem o metodiky strategické práce*

Používání jednotlivých nástrojů a technik strategické práce je uvedeno a zhodnoceno v předchozích částech. Nástroje strategické práce jsou popsány (v některých případech zmíněny) v jednotlivých metodikách týkající se strategické práce. Zájem o nástroje strategické práce by tak měl být v korelaci se zájmem o metodiky týkající se strategické práce. Následující tabulka uvádí zájem o využívání metodické podpory, kde respondenti odpovídali na otázku „Do jaké míry Vy osobně při strategické práci / přípravě strategických dokumentů využíváte následující metodickou podporu?“.

Tabulka: Zájem o používání metodické podpory (zahrnující i nástroje)

Název metodiky	Vyjádření zájmu používání	Počet odpovědí	%
Metodika přípravy veřejných strategií	Uvedený nástroj znám a běžně s ním pracuji	32	5,8%
	Uvedený nástroj znám a občas jej využiji	104	18,7%
	Uvedený nástroj znám, ale využívám jen zřídka	118	21,3%
	Uvedený nástroj znám, ale vůbec nevyžívám	95	17,1%
	Uvedený nástroj neznám	206	37,1%
Šablony Metodiky přípravy veřejných strategií	Uvedený nástroj znám a běžně s ním pracuji	14	2,5%
	Uvedený nástroj znám a občas jej využiji	72	13,0%
	Uvedený nástroj znám, ale využívám jen zřídka	113	20,4%
	Uvedený nástroj znám, ale vůbec nevyžívám	107	19,3%
	Uvedený nástroj neznám	249	44,9%
Metodika strategického řízení a plánování krajů	Uvedený nástroj znám a běžně s ním pracuji	16	2,9%
	Uvedený nástroj znám a občas jej využiji	60	10,8%
	Uvedený nástroj znám, ale využívám jen zřídka	87	15,7%
	Uvedený nástroj znám, ale vůbec nevyžívám	113	20,4%
	Uvedený nástroj neznám	279	50,3%
Metodika pro zapojování veřejnosti do příprav vládních dokumentů a manuál k ní	Uvedený nástroj znám a běžně s ním pracuji	5	0,9%
	Uvedený nástroj znám a občas jej využiji	28	5,0%
	Uvedený nástroj znám, ale využívám jen zřídka	80	14,4%
	Uvedený nástroj znám, ale vůbec nevyžívám	122	22,0%
	Uvedený nástroj neznám	320	57,7%

Zdroj: Dotazníkové šetření



Ze šetření vyplývá, že je pouze necelých 6 % respondentů (strategů!), kteří znají Metodiku přípravy veřejných strategií a běžně s ní pracují – přitom se jedná o jeden z hlavních nástrojů/podkladů pro strategickou práci. Celkově pak odpovědi nabízejí přímý výsledek – nízký zájem o používání metodik včetně jejich nízké znalosti, jejich omezené používání, neznalost šablon, apod. Právě šablony uvedené Metodiky s vybranými nástroji strategické práce pracují. Bude třeba zjistit, zda je chyba v této Metodice samotné, šíření informací o ní, konzervativismu úředníků, nebo v jiné oblasti. Obdobně se to týká i dalších metodik. Signifikantní je také neznalost metodiky práce s veřejností, což mj. svědčí o podceňování role veřejnosti ve strategickém plánování.

D.2 Zájem o vzdělávání

Velmi důležitým krokem z hlediska zvýšení zájmu o používání nástrojů strategické práce je vzdělávání v této oblasti. Následující tabulka obsahuje informace o vzdělávání strategií v posledních pěti letech. Pod pojmem "vzdělávání" jsou myšlena školení, semináře, kurzy atd. bez ohledu na to, zda byly nebo nebyly akreditovány. Respondenti vybírali z nabízených možností všechny, které se jim týkaly.

Tabulka: Absolvovaná vzdělávání za posledních 5 let

	Ministerstva (včetně ÚV) %	Krajský úřad (včetně Prahy) %	Celkem %
Strategické řízení a plánování	22,3	28,1	25,6
Metody analýzy a tvorby veřejných politik	11,3	8,2	9,5
Metody zvyšování kvality ve veřejné správě, včetně MA-21	4,2	10,1	7,6
Evaluace veřejných politik a programů	10,9	5,0	7,6
Rozpočtování, finanční řízení strategií nebo projektů	13,4	18,6	16,4
Komunikace s veřejností nebo zapojování veřejnosti, mediace, facilitace	19,3	32,8	27,0
Manažerské dovednosti (projektový management, řízení lidských zdrojů atd.)	34,5	44,2	40,0
Vůdcovství, leadership	8,4	12,6	10,8
Politiky Evropské unie	26,9	16,4	20,9

Zdroj: Dotazníkové šetření

Nejčastější vzdělávání se netýkalo strategického řízení a plánování (to absolvovalo jen 25 % dotazovaných), ale manažerských dovedností včetně projektového řízení (40 %).

Následující tabulka vyjadřuje zájem o vzdělávání s tématem strategického plánování, kdy respondenti odpovídali na otázku: „Pomohlo by Vám při práci absolvování nějaké formy dalšího vzdělávání, jako jsou semináře, školení apod. s tématem strategického plánování?“.



Tabulka: Zájem o vzdělávání v oblasti strategického plánování

% respondentů s odpovědí Ano		
Ministerstva (včetně Úřadu vlády)	Krajský úřad (včetně Prahy)	Celkem
72,7 %	61,5 %	66,3 %

Zdroj: Dotazníkové šetření

Zájem o toto vzdělávání je poměrně vysoký, což je dobrá zpráva. Problémem zde může být nedostatek času na školení, resp. relativní nedostatek času na školení v oblasti strategické práce v důsledku množství dalších „povinných“ školení (zejména na úrovni krajů).

Následující tabulka vyjadřuje zájem o vzdělávání k jednotlivým tématům, kdy respondenti odpovídali na otázku: „Co by mělo být obsahem tohoto vzdělávání?“. Respondenti mohli vybrat i více témat, vždy podle svého zájmu.

Tabulka: Zájem o jednotlivá témata vzdělávání v oblasti strategické práce (% Ano)

Téma vzdělávání	Ministerstva (vč. ÚV)	Krajský úřad (včetně Prahy)	Celkem
Tvorba vizí a strategických cílů	64,7	56,9	60,6
Efektivní nastavení a řízení implementace	54,9	47,7	51,1
Práce s variantami (cílů / opatření) a jejich výběrem	49,1	45,6	47,3
Trendy ve strategickém plánování a řízení pro veřejné organizace	53,2	40,5	46,5
Řízení rizik a řízení změn	48,0	43,6	45,7
Evaluace a hodnocení strategií	50,3	37,9	43,8
Práce s problémy a příležitostmi: analýza, foresight, syntéza poznatků, ad.	40,5	38,5	39,4
Participace a zapojování aktérů do strategické práce	38,7	35,4	37,0
Prioritizace	41,6	32,3	36,7

Zdroj: Dotazníkové šetření

Tabulka tak mapuje potenciální zájem o jednotlivá témata. Největší zájem je o „tvorbu vizí a strategických cílů“ (60,6 %) a o „efektivní nastavení a řízení implementace“ (51,1 %) – zde se velmi dobře dají využít nástroje strategické práce. Varovný je nízký zájem o školení v oblasti zapojování aktérů, což může svědčit o podceňování této části strategické práce.



E. Shrnutí a závěrečná doporučení

Z analýzy nástrojů, technik a metodik používaných ke strategické práci, provedené z podkladů získaných v rámci dotazníkového šetření, vyplývají zejména tyto závěry:

- Nástroje a techniky jsou (až na výjimky) využívány ve velmi malém rozsahu. To samozřejmě negativně ovlivňuje efektivitu celé strategické práce, zejména pak přípravu a realizaci strategií.
- Jednou z příčin nízkého využívání nástrojů a technik může být jejich neznalost nebo nízká odbornost pro práci s nimi. Toto by tedy měla být témata pro vzdělávání, osvětu nebo metodickou podporu.
- Zásadním zjištěním je pak neznalost Metodiky přípravy veřejných strategií, a to u většiny strategií. Zde bude třeba zjistit, zda je chyba v této Metodice samotné, šíření informací o ní, konzervatismu úředníků nebo jinde.
- Z hlediska používání nástrojů strategické práce je největším problémem nezájem politiků a managementu. Přitom účelné a efektivní využití nástrojů strategické práce aktivní zapojení politiků vyžaduje.
- Mezi hlavní vnější bariéry patří nedostatek financí na implementaci strategie, nejistota a obtížná předpověditelnost prostředí a nezájem politické reprezentace.
- Mezi hlavní vnitřní bariéry zde patří nedostatek lidských zdrojů, nedostatek času a nedostatek finančních zdrojů (platí zejména pro ministerstva).
- Podceňována je také participace a zapojování aktérů (včetně veřejnosti) do strategického plánování.

Řada politiků i úředníků je přesvědčena, že strategické řízení je zbytečné, nákladné, v ČR k ničemu nevede, strategií je mnoho atd. Mají částečně pravdu – v ČR je mnoho strategií, které se většinou ani nerealizují (cílem nebylo v území něco změnit, ale schválit strategii) nebo nemají žádnou reálnou vazbu na rozpočty a i proto jsou neúčinné. Zlepšení strategické práce, včetně práce s nástroji, proto vyžaduje to nejtěžší – změna vnitřního postoje (mentálního modelu).

Následující doporučení se týkají jak využívání nástrojů strategické práce, tak i vytvoření podmínek pro jejich zavádění. Většinou nejsou finančně náročná, ale vyžadují především změnu osobních postojů aktérů na různých úrovních.



Závěrečná doporučení:

1) Doporučení pro opatření řešená na úrovni vlády

- a) Jasně stanovit gesce a kompetence za oblast strategií a strategického řízení na úrovni vlády. Toto pak zakotvit i v příslušných dokumentech, včetně kompetenčního zákona.
- b) Vytvořit odpovídající podmínky (personální, finanční) pro zajištění nových úkolů a agend souvisejících s rozvojem strategického řízení na úrovni jednotlivých ministerstev. Požadovaný rozvoj této oblasti by tedy měl být zohledňován (na základě odpovídajícího zdůvodnění) zejména v rámci systemizace služebních a pracovních míst.
- c) V souladu se zákonem o státní službě vytvořit odpovídající podmínky pro průběžné vzdělávání v oblasti strategického řízení, a to jak pro státní úředníky zajišťující tuto agendu, tak i pro vedoucí/řídící pracovníky (management).
- d) Na základě návrhu projednat a schválit opětovné využívání metody logického rámce při podávání žádostí o financování projektů z tuzemských či zahraničních finančních zdrojů.

2) Doporučení pro opatření na úrovni krajů

- a) Vytvořit podmínky (personální, finanční) pro zajištění nových úkolů a agend souvisejících s rozvojem strategického řízení na úrovni jednotlivých krajů
- b) V souladu se zákonem o úřednicích územních samosprávných celků zajišťovat průběžné vzdělávání v oblasti strategického řízení pro úředníky zajišťující tuto agendu
- c) Zajišťovat různé formy sdílení výstupů projektů k zavádění moderních metod řízení včetně nástrojů strategické práce, které mohou sloužit jako příklady dobré praxe pro jiné kraje (např. poskytovat tyto informace, vytvořit jejich databázi, zařadit jako součást školení). K tomu je možné využít i pracovní skupinu pro rozvoj regionů a MA21, resp. spolupráci s Národní sítí Zdravých měst, Asociací krajů, apod.
- d) Využívat činnost RSK krajů (RAP), ITI příštího programového období, Restart a další aktivity územní dimenze na úrovni krajů k podpoře metodiky strategického plánování.
- e) Využívat projednávání SRR ČR 2021+ a souvisejícího procesu SEA k podpoře strategické práce na krajích (zapojení klíčových aktérů do projednávání SRR).
- f) Aktivně se účastnit projednávání zastřešujících strategií krajů (typově strategií rozvoje kraje) s cílem podpořit postupy dle Metodiky (využít lze povinná projednávání strategií v rámci SEA, v nichž není nezbytné se omezovat pouze na problematiku ŽP).
- g) Podporovat znovuzavedení metody logického rámce při podávání žádostí o financování projektů z tuzemských či zahraničních finančních zdrojů.

3) Doporučení pro opatření na úrovni MMR

- a) Návazně na tento projekt a jeho zjištění pokračovat v podrobnějších analýzách jednotlivých nástrojů strategické práce a dále připravovat a ověřovat jejich další zavádění. V těchto podrobnějších analýzách je možné např. jasněji pojmenovat a vymezit důvody proč je dosud



strategická práce málo účinná a najít příčiny tohoto stavu (například pomocí Diagramu příčin a následků).

- b) Zajišťovat i nadále metodickou podporu pro celou oblast strategického řízení. Přitom tuto metodickou podporu postupně rozšiřovat – např. o konkrétní zapojování do přípravy významnějších strategií (v rámci pracovních skupin), zajišťování poradenských činností/aktivit pro ministerstva a kraje, apod.
- c) Zajišťovat další rozvoj Databáze strategií, která představuje významnou metodickou podporu strategické práci i jejím nástrojům. Hledat cesty, jak dále zvyšovat její využitelnost (interpretace), atraktivitu a respekt.
- d) Zajišťovat další rozvoj Metodiky přípravy veřejných strategií, a to včetně odpovídajícího proškolení a metodického poradenství v této oblasti.
- e) Pokračovat ve vzdělávacích programech pro pracovníky z oblasti strategického řízení a toto vzdělávání dále rozšiřovat a rozvíjet. Přitom současně zvyšovat atraktivitu i specifčnost tohoto vzdělávání, probíhajícího dosud nad rámec povinných školení úředníků (ministerstev a krajů) a tím částečně řešit i často uváděný nedostatek času na jiná než „povinná“ školení.
- f) Připravit a zajišťovat rovněž vzdělávání pro management úřadů a krajů. V něm kromě vzdělávání a školení rovněž vysvětlovat vedoucím pracovníkům význam strategického řízení a strategické práce pro efektivní fungování jejich úřadů. Cílem bude nejen doplnění znalostí a dovedností klíčových osob, ale i změna jejich postojů k této oblasti.
- g) Vytvářet podmínky a podklady pro zlepšení strategické práce pomocí vzorů a popisů dobré praxe vhodných k použití, včetně různých forem sdílení praktických zkušeností (příkladů, vzorů).
- h) Trvale metodicky podporovat strategickou práci v krajích (mj. aktivnějším působením prostřednictvím PS pro rozvoj regionů a aktivnější účastí MMR v rámci PS MA21).
- i) Dohodnout s MV (gestorem kvality ve veřejné správě) jednoznačné vymezení „znaků kvality“ strategické práce. Ke znakům kvality by pak mimo jiné mohlo patřit účinné využívání nástrojů strategické práce.
- j) Při metodické podpoře se zaměřovat především na aktuální problémy stávajících strategických dokumentů – stanovování SMART cílů, variantní návrhy cílů/opatření/nástrojů, stanovování indikátorů a jejich cílových hodnot a vyčíslování nákladů na realizaci cílů/opatření/nástrojů.
- k) Koordinovat vytváření nástroje, který umožní reportování jednotlivých strategií se současným propojením s daty z ČSÚ a s finančními daty z databáze MONITOR.
- l) Zajišťovat výraznější metodickou podporu pro hodnocení účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti veřejných výdajů, které mají přímou vazbu na strategie (v souladu se Zákonem o finanční kontrole). Zde má silnou vazbu na cíle veřejných strategií zejména kritérium účelnosti.
- m) Postupně vytvářet podmínky pro významnější podporu informačního systému v rámci celého cyklu tvorby, implementace a monitoringu strategie (jak na jednotlivých úřadech, tak i na centrální úrovni). Přitom řešit i odpovídající integraci v rámci architektury informačních systémů s ohledem na ostatní řídicí a provozní systémy – včetně integrované vazby na plánování, tvorbu, schvalování a čerpání rozpočtu a na systémy řízení úkolů.
- n) Nabízet ostatním úřadům (jako metodický garant) relativně širokou paletu nástrojů, které mohou podle svých podmínek používat. Pokud se jedná o konkrétní nástroje, mělo by MMR



postupně rozvíjet všechny zde uváděné nástroje a heuristiky, zejména pak BSC, MBO, analýzy (řízení) rizik, projektové řízení, prognózování, případně jejich kombinace. Pokud by všechny úřady začaly pro řízení implementace strategií používat jednotný nástroj (zde se doporučuje BSC), usnadnilo by to implementaci a následný reporting. Došlo by také k posílení vazby na rozpočtování a k jasnějšímu vyjádření hodnoty, která je občanům za jejich prostředky (daně) poskytována.

- o) Zajišťovat standardizaci postupů ve vybraných oblastech. Např. standardní součástí veřejných strategií a jejich monitorování by vždy mělo být řízení rizik, která vyústí v registr strategických rizik - pokud by toto bylo sestavováno dle jedné metodiky, mohlo by to být sdíleno napříč všemi úřady. Všechny úřady v ČR rovněž ve větší či menší míře využívají zásady projektového řízení. Standardizace postupů v této oblasti (například podle troj imperativu projektu - cílů, termínů a rozpočtu projektu) by velmi zvýšila účelnosti a efektivnost strategické práce. V případě zvládnutí prognózování by došlo ke zlepšení přípravy veřejných strategií.
- p) Připravit a posoudit návrh na opětovné zavedení metody logického rámce při podávání žádostí o financování projektů z tuzemských či zahraničních finančních zdrojů.

4) Doporučení pro opatření na úrovni ministerstva financí

- a) Úzce spolupracovat na vytváření podkladů a podmínek pro zavádění cílově orientovaného rozpočtování. Správné uplatnění tohoto přístupu výrazně zlepší účinnost strategické práce.
- b) Spolupracovat na metodické podpoře hodnocení účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti veřejných výdajů, které mají přímou vazbu na strategie (zde zejména kritérium účelnosti má silnou vazbu na cíle veřejných strategií). Bude tak naplňován Zákon o finanční kontrole, který tyto postupy vyžaduje.
- c) Při reportování jednotlivých strategií spolupracovat na propojování finančních dat z databáze MONITOR (jako nástrojem pro finanční analýzy).
- d) Spolupracovat na znovuzavedení využívání metody logického rámce do žádostí o financování projektů z tuzemských či zahraničních finančních zdrojů.

5) Doporučení pro opatření na úrovni ministerstev

- a) Vytvořit odpovídající organizační podmínky pro zajišťování úkolů a agend souvisejících se strategickým řízením. Současně řešit i personální a finanční podmínky.
- b) Zajišťovat kontinuitu pracovního týmu a omezovat jeho významnější fluktuaci (tím zajistit podmínky pro kontinuitu prací a omezit ztráty znalostí a sítě kontaktů).
- c) Zajišťovat odpovídající využívání Metodiky přípravy veřejných strategií v rámci přípravy strategických dokumentů. Pokud budou zpracovány interní pokyny pro přípravu těchto dokumentů, měly by vycházet z této Metodiky.
- d) Zajišťovat za svůj úřad odpovídající spolupráci s MMR na naplňování a provozu Databáze strategií a spolupracovat rovněž na jejím dalším rozvíjení.
- e) Při přípravě významnějších strategií využívat projektové řízení. V něm je pak třeba zohlednit postupy a procesy uvedené v Metodice.



- f) V rámci přípravy strategií věnovat zvýšenou pozornost zejména stanovování SMART cílů, variantním návrhům cílů/opatření/nástrojů, stanovování cílových hodnot indikátorů a vyčíslování nákladů na realizaci cílů/opatření/nástrojů.
- g) V rámci možností zajišťovat postupně zavádění nástrojů strategické práce, v rámci nich pak především BSC, analýzu (řízení) rizik, projektové řízení a prognózování. Tyto 4 nástroje mohou významně posílit účinnost a efektivnost strategické práce, a to jak přípravu veřejných strategií (využití prognózování, analýz rizik, projektové řízení jako nástroj pro přípravu strategie), tak implementaci (využití BSC, řízení rizik, projekty jako nástroj pro realizaci opatření a aktivit).
- h) Podporovat znovuzavedení metody logického rámce při podávání žádostí o financování projektů z tuzemských či zahraničních finančních zdrojů.

6) Doporučení pro pracovníky - strategy

- a) V rámci agendy strategického řízení maximálně využívat stávající metodickou podporu – zejména Metodiku přípravy veřejných strategií a Databázi strategií.
- b) Aktivně se zapojovat do vzdělávání v oblasti strategického řízení. Aktivně se rovněž zajímat o praktické zkušenosti (příklady, vzory) a popisy dobré praxe z této oblasti.
- c) V rámci přípravy strategií věnovat zvýšenou pozornost zejména stanovování SMART cílů, variantním návrhům cílů/opatření/nástrojů, stanovování indikátorů a jejich cílových hodnot a vyčíslování nákladů na realizaci cílů/opatření/nástrojů.
- d) Znat a sledovat okolní strategické prostředí. Práci koordinovat jak s již platnými dokumenty, tak i sledovat přípravu jiných (souvisejících) strategií.
- e) Hledat optimální míru spolupráce/participace, z okolí získávat (rovnoměrně) dostatek relevantních podmětů v celé šíři problematiky, ale nezahltit se přílišnými detaily např. v jedné oblasti na úkor ostatních témat. Zásadní je nepodceňovat zapojení klíčových aktérů a veřejnosti do strategické práce a nespolehat pouze na expertní pohled při zpracování strategie.
- f) Udržovat stále odpovídající časový prostor pro systematickou strategickou práci (tedy přípravu a implementaci strategií). Toto udržovat i při nárůstu operativních činností nebo dalších agend (např. reportování).
- g) Z konkrétních nástrojů strategické práce by stratégové měli využívat především prognózování, analýza (řízení) rizik, projektové řízení a BSC. Tyto 4 nástroje mohou významně posílit účinnost a efektivnost strategické práce, a to jak přípravu veřejných strategií (využití prognózování, analýz rizik, projektové řízení jako nástroj pro přípravu strategie), tak i jejich implementaci (využití BSC, řízení rizik, projekty jako nástroj pro realizaci opatření a aktivit).



F. Přílohy

Příloha č. 1 Popis vybraných nástrojů

I. Prognózování

Význam (možnost použití) pro strategickou práci:

Prognózování je nástrojem využitelným pro přípravu veřejných strategií. Prognózování poskytuje informace o budoucích změnách v oblasti prognózy (např. efektech veřejněpolitického opatření), umožňuje větší kontrolu skrze porozumění minulým stavům a jejich důsledkům (budoucnost je určena minulostí) a konečně umožňuje budoucnost aktivně ovlivňovat (relativně) nezávisle na minulosti.

Stručný popis nástroje:

Prognózování (*forecasting*) představuje systematické shromažďování poznatků, zkušeností a představ o budoucnosti, získaných racionálními postupy a logickými úvahami a formulování výpovědí o možných variantách vývoje. Výstupem je prognóza (*forecast*), tj. systematicky odvozená a co do spolehlivosti ohodnocená výpověď o budoucnosti, která má nastat za určitých podmínek a zpravidla i v určitém čase.

V této souvislosti obvykle rozlišujeme tři základní typy budoucností:

- **možné budoucnosti** (= potenciální / alternativní) - stavy budoucnosti, které by mohly nastat;
- **pravděpodobné budoucnosti** (hodnověrné / uvěřitelné) - stavy budoucnosti, které pravděpodobně nastanou, pokud nedojde k nečekaným změnám nebo intervenci do současných trendů;
- **preferované budoucnosti** (= normativní) - potenciální nebo pravděpodobné budoucnosti, které jsou v souladu s analytickovou koncepcí budoucích potřeb, hodnot nebo příležitostí.

Z toho vyplývá, že prognózování se může zabývat jak možnými a pravděpodobnými budoucnostmi („co bude, resp. by mohlo být“), tak normativními budoucnostmi („co by mělo být“).

Z hlediska času rozlišujeme tři typy prognózy (období se mohou lišit podle oblasti a objektu prognózy:

krátkodobé prognózy (*short-term*) – do jednoho roku;

střednědobé prognózy (*medium-term*) – do pěti let;

dlouhodobé prognózy (*long-term*) – více jak pět let.

Prognózování nabývá třech základních forem:

- **extrapolace trendu** (projekce) = prognóza založená na extrapolaci minulých a současných trendů do budoucnosti (Příklad: demografický vývoj)
- **predikce** = prognóza založená na teoretických předpokladech (axiomy, analogie ... například zavedení ekologické daně)
- **expertní odhady** = prognóza založená na názoru expertů, často založená na intuici, nepřenositelných zkušenostech a vhledu



Tabulka: Přístupy k prognózování

Přístup	Základ	Metody	Výsledek
Extrapoláčn	Extrapolace trendů	- klasická analýza časových řad (lineární regrese) - nelineární časové řady	projekce (<i>projection</i>)
Teoretické prognózování	Teorie a modely	- teoretické mapování - kauzální modelování - regresní analýza	predikce (<i>prediction</i>)
Usuzovací a intuitivní prognózování	Informovaný úsudek	- Delfská metoda - Policy Delphi	odhady (<i>conjecture</i>)
Integrační prognózování	Kombinace výše uvedeného	metoda scénářů	integrovaná prognóza

Zdroj: upraveno podle Dunn (2004)

Přesnost všech typů prognóz je z povahy věci omezená. Mezi hlavní důvody nepřesnosti prognóz patří:

- chybné nebo nevhodné předpoklady;
- institucionální pohnutky (různé sektory, různě kvalitní prognózy);
- zvyšující se komplexnost veřejných problémů a politik.

Specifický přístup k prognózování, který se rozvíjí zejména v posledních letech, představuje tzv. *foresight*. Lze jej velmi vhodně využít jako nástroj pro podporu strategického rozhodování, kde slouží ke stanovení priorit a strategických cílů pro resortní a sektorové politiky. Součástí foresightu mohou být také tzv. cestovní mapy k sestavení časového plánu pro realizaci opatření k dosažení vytyčeného cíle. V roce 2017 vyšla k foresightu publikace Technologického centra, která je volně ke stažení na <https://www.strast.cz/storage/download/9940fec6043ed9cd768e1082ae6bb754b679caf6>.

Další literatura:

Veselý, Arnošt, Nekola, Martin (Ed.). 2007. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON. Kapitola 11.

Potůček, M. (Ed.) 2006. *Manuál prognostických metod*. Praha: SLON.

Dunn, W. 2004. *Public Policy Analysis: An Introduction*, 3rd ed. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall

II. Metoda vyvážených ukazatelů (BSC, Balanced Scorecard)

Význam (možnost použití) pro strategickou práci:

Hlavním důvodem zavádění BSC je implementovat veřejnou strategii (neslouží tedy k jejímu vytváření), může být použita pro její aktualizaci, hodnocení nebo podklad pro navazující strategii.

Stručný popis nástroje:

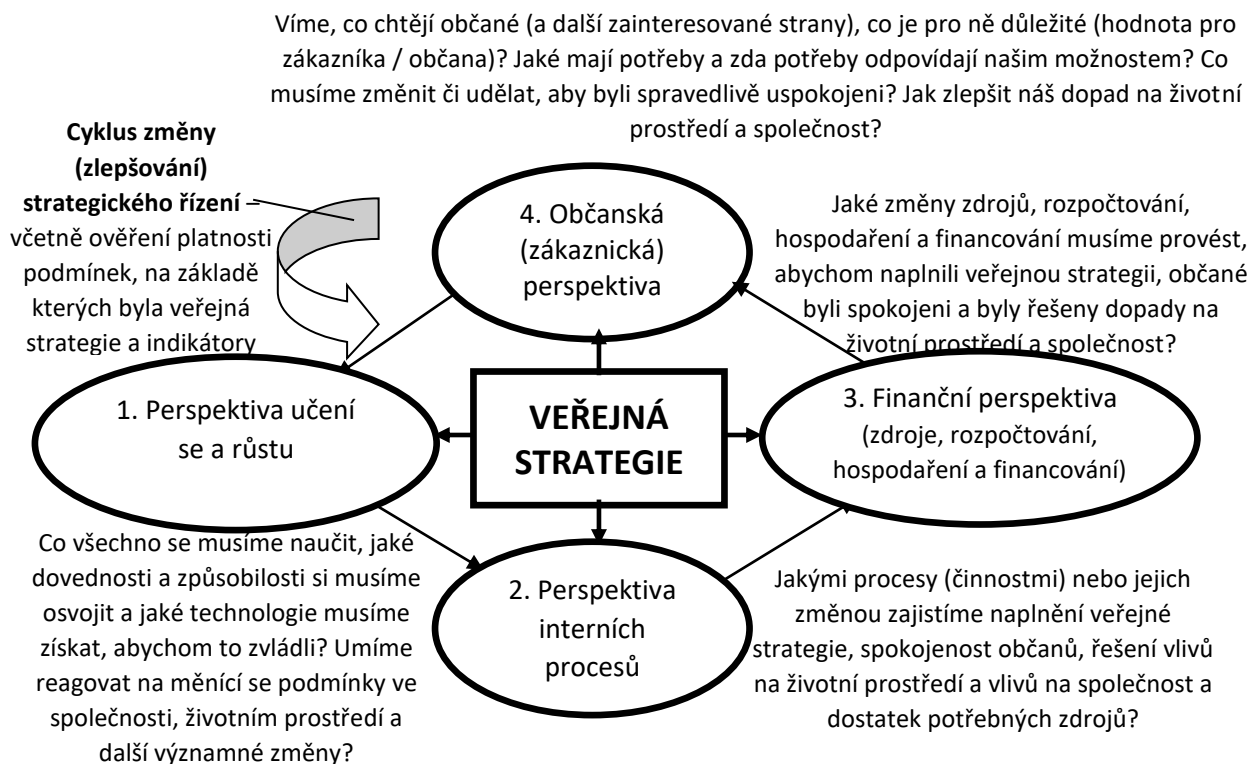
BSC vychází z řízení podle cílů (MBO, popsáno dále) a na principech systémové dynamiky a systémového myšlení.

Jádrem metody je soubor vyvážených ukazatelů, které hledáme ve čtyřech oblastech (v rámci BSC jsou nazývány perspektivami). Verze pro veřejný sektor má tyto perspektivy: (1) Zákaznickou

(občanskou) perspektivu, (2) Finanční perspektivu, (3) Perspektivu interních procesů, (4) Perspektivu učení se a růstu

Zobrazení modelu a logika metody BSC je na následujícím obrázku.

Obrázek: Model BSC pro veřejnou strategii (nebo strategii území kraje)



Zdroj: upraveno dle Půček, Koppitz 2012

Metoda BSC má velmi striktní pravidla - k těmto pravidlům patří zejména:

- (1) cíle hledáme ve 4 perspektivách a cíle měříme souborem vyvážených ukazatelů,
- (2) cíle musí být rozloženy z úrovně celé instituce na jednotlivé útvary až po jednotlivé týmy či jednotlivce - každý musí znát, jak přispívá k dosahování cílů,
- (3) dosahování cílů musí být propojeno s odměňováním.

Nejsou-li tato pravidla dodržena, nejedná se o BSC, ale o metodu MBO s využitím prvků BSC.

III. Řízení podle cílů (MBO, Management by Objective)

Význam (možnost použití) pro strategickou práci:

V dnešní době je používání metody MBO (Metody řízení podle cílů) velmi blízké metodě BSC (MBO je starší, BSC vznikla na jejích principech). Oproti BSC jsou u MBO tyto rozdíly:

- (1) Na rozdíl od BSC nejsou u MBO předem definovány oblasti cílů (tedy výše uvedené čtyři perspektivy),
- (2) Cíle a ukazatele nemusí být vyváženy,



(3) Nejsou přesně definovány postupy a nástroje k tomu, aby metoda byla úspěšná. Při zavádění je tedy velká volnost.

Je třeba uvést, že metoda MBO je některými autory kritizována, a to mimo jiné z důvodu, že pod tímto názvem je možné najít celou řadu přístupů uplatňování této metody. Některé přístupy přitom nerespektují níže uvedené tři kroky. Jde například o důrazné dosahování cílů a k nim vztažených ukazatelů bez uplatnění sdíleného hodnotového rámce nebo bez získávání zpětné vazby.

Stručný popis nástroje:

Při využití metody MBO pro strategickou práci je třeba naplnit 3 následující kroky:

(1) Vytvořit dohodu mezi zainteresovanými institucemi, klíčovými aktéry a zaměstnanci o cílech a indikátorech veřejné strategie. Jedná se tedy o společné cíle všech zainteresovaných. Už zde může být první problém – zájmy a očekávání se při stanovování cílů mohou výrazně lišit, dosažení konsenzu nemusí být snadné. Tato část modelu je označována jako „dělat správné věci“.

(2) Současně stanovit, jak budou cíle dosahovány. Jde o efektivní nastavení implementační struktury a efektivní řízení implementace. Tato část modelu je označována jako „dělat činnosti správně“, tedy ve spojení s prvním krokem „dělat správné věci správně“. Zde se uplatňuje kritérium 3 E (hospodárně, efektivně, účelně), ale také jde o dodržování termínů, kvalitní provádění atd.

(3) Ve třetím kroku se definují efektivní postupy komunikace („správná“ komunikace) a principy a sdílené hodnoty. Komunikace se týká komunikace dovnitř struktury, ale také vně, tedy vůči veřejnosti, médiím atd. Uvedené tři kroky musí být založeny na sdílených hodnotách a zpětné vazbě od veřejnosti. Na základě zpětné vazby je nezbytné první dva kroky opakovat a strategii adekvátně upravit.

IV. Projektové řízení

Význam (možnost použití) pro strategickou práci:

Projektové řízení se při strategické práci dá využít pro řízení vytváření strategie nebo pro řízení implementace. Též je možné jej použít pro realizaci jednotlivých opatření (či projektů) veřejné strategie.

Stručný popis nástroje:

Projektové řízení se věnuje jednorázovým činnostem - projektům. Projekt je jedinečný proces sestávající z řady koordinovaných a řízených činností s termínem zahájení a ukončení.

Projektové řízení (Project Management) zahrnuje:

- (a) plánování;
- (b) organizování a realizaci (včetně řízení změn projektu a řízení rizik);
- (c) vedení a motivování projektového týmu a dalších zapojených osob včetně správné komunikace dovnitř projektu i ven;
- (d) monitorování, reporting a kontrolu souboru aktivit (např. složitých činností, jednorázových akcí), které je nutné provést tak, aby byly naplněny kritéria úspěšného projektu (troj imperativ projektu).

U projektového řízení je nezbytné vymezit

- (1) cíl projektu,
- (2) termíny či harmonogramy včetně potřebných odpovědností,



(3) náklady (rozpočet).

Tyto tři prvky se nazývají troj imperativ projektu. Při projektovém řízení se mohou využít standardy jako IPMA, PRINCE atd.

V. Metoda logického rámce (Logframe Matrix)

Význam (možnost použití) pro strategickou práci:

Metoda logického rámce se používá v rámci projektového řízení, fakticky jde o postup, který slouží k návrhu hlavních parametrů projektu, a to ve vzájemných souvislostech.

Stručný popis nástroje:

Samotný logický rámec má strukturu tabulky 4x4 (matice), která má 4 řádky a 4 sloupce:

- Vertikální linie (sloupce) vyjadřuje vztah mezi celkovými cíli programu, specifickými cíli projektu, výsledky projektu a aktivitami, které se v projektu uskutečňují (tedy „co“ má projekt řešit), objasňuje příčiny a následky, zaznamenává předpoklady a nejistoty.
- Horizontální linie (řádky) vyjadřuje ověřitelné indikátory a také zdroje informací (přičemž se zaměřuje na měření efektů zdrojů, určuje klíčové ukazatele a zdroje dat).

Současně uvnitř logického rámce jsou stanoveny vazby:

- vertikální (platí například, že splnění všech plánovaných aktivit vede k dosažení vyšší úrovně, tj. očekávaných výstupů projektu),
- horizontální (platí, že každý další sloupec rozšiřuje informace předešlého sloupce),
- diagonální (platí, že když jsou splněny všechny předpoklady a eliminována rizika na nižší úrovni logického rámce, je možné realizovat plány na vyšší úrovni).

VI. Komplexní řízení kvality (TQM, Total Quality Management)

Význam (možnost použití) pro strategickou práci:

Metoda TQM není prioritně nástrojem strategického řízení, ale nástrojem řízení kvality. Nicméně je TQM možné v rámci strategické práce využít všude tam, kde (1) daná instituce již TQM v rámci svého řízení používá, (2) kde je pro veřejnou strategii klíčová problematika kvality (může jít o jak o kvalitu konkrétní veřejné služby, tak o kvalitu života).

Stručný popis nástroje:

TQM je považována za komplexní metodu řízení kladoucí značný důraz na promítnutí kvality do všech oblastí fungování veřejné instituce. V tomto smyslu se stává také metodou strategického řízení, přičemž jde o:

- úplné zapojení všech zaměstnanců instituce (Total),
- principy kvality se promítají do celé instituce (Quality),
- principy kvality se prolínají všemi manažerskými funkcemi (plánováním, organizováním, vedením, kontrolou) a všemi úrovněmi řízení (Management).

Samotná metoda vychází z řízení podle cílů a jsou uplatňovány další nástroje jako procení přístup, projektové řízení, benchmarking, šetření spokojenosti atd. Je též možné vycházet z japonské školy kvality a uplatňovat přístupy Štíhlé administrativy (metoda založená na odstraňování všech druhů plýtvání či ztrát).



Kvalita ve veřejné správě se nejčastěji definuje jako „míra naplňování oprávněných požadavků zákazníků na požadovanou veřejnou službu nebo občanů na kvalitu života v dané obci, regionu či kraji“.

VII. Místní Agenda 21 (MA21)

Význam (možnost použití) pro strategickou práci:

Místní Agenda 21 není prioritně nástrojem strategického řízení, ale vyžaduje uplatňování smysluplného a systematického přístupu při strategické práci. V roce 2006 byla MV ČR zařazena mezi oficiální metody zvyšování kvality veřejné správy (společně např. s BSC, ad.).

Stručný popis nástroje:

Místní Agenda 21 je metoda uplatňování zásad udržitelného rozvoje na místní a regionální úrovni. Jde o vyvažování 3 pilířů (ekonomického, společenského, environmentálního) ve všech rozhodnutích a činnostech, a to jak v běžné každodenní činnosti, tak ve strategické rovině (tedy v rámci přípravy i implementace strategií). Důležitou součástí MA21 je participace a zapojování aktérů, včetně veřejnosti, do strategického plánování a dále také princip průběžného zlepšování postupu k udržitelnému rozvoji, založený na pravidelném sebehodnocení a následných nezávislých auditech dle stanovených kritérií. Obce a kraje, které používají MA21, jsou sdruženy do Národní sítě Zdravých měst (NSZM), v současnosti je počet členů 131, včetně 4 krajů a Hlavního města Prahy (regionální dopad na více než 2000 obcí s více než 50% populace ČR). Institucionálně je realizace MA21 zařazena pod Radou vlády pro udržitelný rozvoj, zodpovědnost za realizaci na národní úrovni nese Pracovní skupina pro místní Agendu 21 (od r. 2004), složená mj. ze zástupců ministerstev, zástupců NSZM, ad.

Jedním z příkladů metod strategické práce je např. modul pro podporu projektového řízení „Evaluátor projektů“, pomocí něhož lze hodnotit projekty z pohledu udržitelného rozvoje. K projektům lze přiřazovat potřebné finanční zdroje, stav rozpracovanosti, dokumenty, klíčové ukazatele stavu připravenosti atd. (zatím uplatňován na úrovni měst s možností rozšíření i na kraje).

VIII. Analýza (řízení) rizik

Význam (možnost použití) pro strategickou práci:

Řízení rizik je pro strategickou práci nezbytné jak při přípravě veřejné strategie, tak při implementaci.

Stručný popis nástroje:

Riziko je nebezpečí vzniku události, která může negativně ovlivnit dosažení stanovených cílů. Jedná se o budoucí událost, která má náhodnou povahu (tj. může, ale nemusí nastat a mít negativní dopad) a není ani nemožná ani jistá. Riziko spojujeme s negativními vlivy, nepříznivými dopady a ztrátami a chápeme jej jako synonymum nebezpečí nebo hrozby.

Řízení rizik má 4 vzájemně provázané fáze:

- (1) identifikace (rozpoznání) rizik,
- (2) zhodnocení (analýzu) rizik,
- (3) zvládnutí rizik (případně jejich zmírnění) a
- (4) monitoring (sledování) rizik.



Analýza rizik (hodnocení významnosti rizik) je založena na hodnocení dvou kritérií

- (1) očekávané pravděpodobnosti výskytu jednotlivých rizik a
- (2) jejich dopadu (finančního i nefinančního) do rozpočtu či dopadu na plnění cílů.

Příloha č. 2 Zahraniční zkušenosti - přehled moderních škol / přístupů řízení veřejné správy ve vazbě na strategickou práci

V literatuře je možné dohledat řadu příkladů uplatnění zásad strategické práce ve veřejném sektoru. Tyto práce vychází z konceptu New Public Management (dále NPM) nebo se opírají o jiné moderní školy veřejné správy, jako jsou například Governance (též New Public Governance), modely sítí (Škola networks), či Školu neo-weberiánského státu, koncept „Znovuobjevené vlády“ a další.

Jako **New Public Management** se označuje odlišný styl a osobité znaky managementu veřejných služeb. Počátky zavádění nástrojů v duchu NPM jsou spojovány s reformami (s jejich politikami i praxí - implementací) veřejného sektoru v anglosaských zemích. Obecně NPM vyžaduje větší zapojování manažerských nástrojů z oblasti ziskového sektoru do činností sektoru veřejného s cílem zeštíhlit, redukovat a minimalizovat stát, ve kterém jsou omezeny veřejné aktivity a ty, které existují, jsou vykonávány jménem podnikatelského principu efektivnosti. Vůdčím heslem je zde „management is management“ (řízení je řízení) a „let the managers manage“ (nechte manažery řídit na základě jejich volného uvážení). NPM je řadou autorů též kritizován.

Právě na kritice NPM byla postupem doby vybudována teorie, která je často označována jako Governance, nebo **Good Governance**. Někteří autoři tuto školu považují za nástupce školy NPM či za směr (vlnu) post-NPM reform veřejné správy. Škola Good Governance se nesnaží plně nahradit NPM, ale spíše přehodnocuje, co z něho se ukázalo jako použitelné a co již ne. Efektivnost a kvalita se nevytratily z objektu zájmu, ale jsou postupně zastíňovány novými požadavky spojenými s vládnutím, partnerstvím, propojenou vládou, důvěrou a průhledností.

Modely sítí (**Škola networks**) vznikaly v návaznosti na nezbytný požadavek vytvářet partnerství mezi veřejným a soukromým ziskovým i neziskovým sektorem. Rozvíjí se také díky vývoji v oblasti nových technologií. Škola klade do popředí požadavky na to, aby byla vláda více informovaná a pracovala s informacemi od klíčových stakeholders. Síťování veřejné správy s ostatními aktéry, které ovlivňují kvalitu života, nebo jsou příjemci veřejných služeb, má přinést interaktivnější vládnutí a kooperativní tvorbu a implementaci veřejných politik.

Škola neo-weberiánského státu zdůrazňuje odlišnosti veřejné a soukromé správy a v souladu s původním přístupem Maxe Webera roli silného státu, dobrého práva a veřejné správy. Do určité míry se vyhraňuje vůči NPM a staví na požadavku, aby byla tradiční byrokracie modernizována způsobem, který zvýší její profesionalitu, efektivnost a přátelskost k občanovi. Jde mimo jiné o posílení role moderního správního práva, které zakotvuje základní rámec vztahů občan-stát, což má spolu s profesionalizací tradiční byrokracie a zakotvením hodnot moderní správní kultury přinést větší právní jistotu (předpověditelnost fungování veřejné moci a společnosti) a také pevnější základy pro kvalitnější formulování a implementování veřejných politik a následnou implementaci dalších a hlubších reform.

Koncept „**Znovuobjevené vlády**“ (v teorii prosazované především Osbornem a Gaeblerem - počalo být do praxe v USA prosazováno za Clintonovy administrativy) je řada teoretických přístupů, která se orientuje na efektivní a účelně fungující veřejnou správu, která je otevřená požadavkům občanů,



poskytuje občanům či jiným zákazníkům veřejné správy „nové služby“. Proto také jednou z teorií patřící do této množiny reformních přístupů je i teorie známá pod názvem „New Public Service“ (NPS). NPS doporučuje takový způsob výkonu vládnutí, v němž mají klíčovou roli státní zaměstnanci, kteří realizují zájmy občanů, slouží jim v uspokojování jejich veřejných potřeb.

Přehled přístupů dle konceptu „Znovuobjevené vlády“

Typ vlády	Popis dle Osborna a Gaeglera
1. Katalytická vláda: raději kormidlovat než veslovat	Veřejná správa se musí změnit a předefinovat svou roli. Stále častěji bude vystupovat v roli katalyzátoru a facilitátoru, bude definovat problémy a pak mobilizovat zdroje: vzácné, veřejné, i soukromé zdroje jiných k řešení těchto problémů a dosažení cílů komunity. Musí se učit, jak řešit problémy katalyzováním akcí komunity – jak spíše kormidlovat, než veslovat.
2. Vláda pro komunitu: raději zmocňovat než sloužit	Občané by neměli být pouze klienty poskytovatelů služeb. Klienti jsou lidé, kteří jsou závislí na těch, kteří jim pomáhají a kteří je vedou, a jsou jimi i řízeni. Klienti čekají, že se o ně někdo postará. Občané jsou naopak lidé, kteří chápou své vlastní problémy. Vnímají své vazby k ostatním a věří ve svoje vlastní schopnosti. Dobří občané vytvářejí silné komunity.
3. Vláda využívající konkurenci: vnesení konkurence mezi dodavatele služeb	Pokud musí poskytovatelé služeb soutěžit, snaží se udržet nízké ceny, rychle reagovat na měnící se potřeby a uspokojovat potřeby zákazníků. Konkurence nutí k inovacím. Ve veřejné správě není vhodné podporovat konkurenci mezi jednotlivci – může to vést ke sporům mezi lidmi. Konkurence mezi týmy zvyšuje výkonnost a podporuje kreativitu.
4. Vláda řízená misí: transformace organizace řízená pravidly	Většina veřejných organizací není řízena svou misí, ale pravidly a rozpočtem. Na všechno, co může skončit neúspěšně, jsou pravidla, na každou podkategorii nákladů existuje rozpočtová položka. Podnikatelské vládnutí definuje misi a k ní vytváří rozpočtový systém a pravidla, která uvolňují iniciativu pracovníků k dosažení mise. Organizace řízené misí dávají svým zaměstnancům volnost k tomu, aby uskutečňovali misi organizace způsobem, který pokládají za nejvýhodnější.
5. Vláda orientovaná na výsledky: financování výsledků, ne vstupů	Pokud jsou instituce financovány podle vstupů, nemají moc důvodů snažit se o zvýšení výkonnosti. Byrokratické organizace, které neměří výsledky, jich dosahují jen zřídka; veřejné výdaje rostou, ale výsledky tomu neodpovídají. Z toho plynou zásady: (1) co měříte, to uděláte, (2) pokud neměříte výsledky, nerozeznáte úspěch od neúspěchu, (3) pokud nevidíte úspěch, nemůžete ho odměňovat, (4) pokud neumíte odměnit úspěch, pravděpodobně odměňujete neúspěch, (5) pokud nevidíte úspěch, nemůžete se z něj poučit, (6) pokud nepoznáte neúspěch, nemůžete ho napravit, (7) pokud můžete ukázat výsledky, můžete získat podporu veřejnosti.
6. Vláda řízená zákazníky: uspokojování potřeb zákazníků, ne byrokracie	Veřejné organizace často ani nevědí, kdo jsou jejich zákazníci. Veřejné instituce však stále nabízejí standardizované „služby pro všechny“ a zákazníci zvyklí na možnost volby nejsou spokojeni. Veřejný sektor musí provádět průzkumy zákazníků a používat další metody, aby zjistil potřeby svých zákazníků (např. využívat metody kvality a výkonnosti).
7. Vláda jako podnikatel: raději vydělávat než utrácet	Mnoho zaměstnanců veřejného sektoru je vycvičeno k tomu, jak peníze utrácet. Jen málo se jich učí, jak peníze vydělávat. Ale kdyby přemýšleli o tom, jak peníze vydělávat, stejně intenzivně, jako o tom, jak je utratit, uvolnilo by to jejich kreativitu. Dva příklady použití tohoto principu: (1) utrácet, abychom ušetřili: návratné investice, (2) přeměnit manažery na podnikatele.
8. Proaktivní vláda: raději prevence než léčba	Proaktivní vláda se řídí dvěma základními principy: (1) používat gram prevence místo kilogramu léčby; (2) snažit se zahrnout do svého rozhodování foresight (předvídavost – tvorbu scénářů, strategické plánování).



9. Decentralizovaná vláda: od hierarchie k participaci a týmové práci	Před 50 lety byly nutné centralizované instituce. Informační technologie byly primitivní, komunikace na dálku pomalá. Bylo dost času na to, aby se informace „propasírovaly“ nahoru hierarchií, a na to, aby pak příkazy „propadly“ na nižší úrovni. Dnes jsou však informace prakticky neomezené, komunikace okamžitá, vzdělanost vysoká a prostředí se mění velice rychle. Je možné reagovat na to v zásadě dvěma způsoby: (1) posílit centrum, přidat byrokraty, experty a počítače a snažit se zvládnout rostoucí komplexitu, (2) redukovat zatížení centra, sdílet rozhodování s více lidmi, dát podřízeným pravomoc přijímat samostatná rozhodnutí.
10. Vláda orientovaná na trh: podpora změn prostřednictvím trhu	Jednou z nejúčinnějších metod kormidlování je strukturování trhu: vytvoření podnětů, které vedou lidi směrem, kterým chce jít komunita, přičemž většinu rozhodování provádějí sami. Co je třeba udělat, aby trh fungoval: (1) Nabídka. Musí existovat dostatečná nabídka služeb, aby byla zajištěna konkurence. (2) Poptávka. Musí existovat poptávka po službě. Zákazníci musí mít prostředky na nákup služeb a přání tyto služby nakupovat. (3) Dostupnost. Služby a jejich dodavatelé musí být dostupní pro spotřebitele. (4) Informace. Zákazníci musí mít přístup k informacím o ceně, kvalitě a riziku služby nebo produktu. (5) Pravidla. Normálně jsou určena vládou. (6) Dozor. Ti, kteří by chtěli zneužívat neinformovanost lidí, musí vědět, že mohou být potrestáni.

Pramen: Ochrana, Půček (2011), s. 36 – 37

Literatura:

OCHRANA, F., PŮČEK, J. M. A ŠPAČEK. *Veřejná správa*. Brno: ESF, Masarykova universita, 2015, 658 s.

OCHRANA, F., PŮČEK, J. M. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: Smart Administration*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 248 s.

PŮČEK, M., KOPPITZ, D. *Strategické plánování a řízení pro města, obce a regiony*. Vyd. 1. Praha: Národní síť Zdravých měst ČR, 2012. 198 s