

## II PŘEDKLÁDACÍ ZPRÁVA

Ministerstvo financí na základě výzvy pro předkládání projektů spolufinancovaných z operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, prioritní osa Veřejná správa a veřejné služby, oblast podpory posilování institucionální kapacity a efektivnosti veřejné správy, předložilo v roce 2010 projekt „Metodika přípravy veřejných strategií“ (dále také jen Metodika). Projekt byl realizován v období srpen 2010 - prosinec 2012.

Potřeba tohoto projektu vyplývá z následujících nedostatků uvedených ve Strategii realizace Smart Administration v období 2007-2015 schválené usnesením vlády č. 757/2007:

- neexistence metodických postupů pro strategické řízení (vznikají strukturně a časově neporovnatelné strategie, chybí hierarchie strategií),
- neprovázanost základních programových dokumentů vlády s dalšími strategickými materiály,
- chybí vazba strategií a koncepcí na rozpočty a rozpočtový proces,
- kultura „strategií do šuplíku“ kdy koncepční a strategické dokumenty jsou pojímány jako vágní a nezávazné materiály, které je třeba „vzít na vědomí“.

Výše uvedené nedostatky potvrdily i závěry rozsáhlé Komparativní analýzy – viz v textu dále. Jedná se jak o strukturální problémy strategického řízení (např. nedostatečný přístup ke strategickému plánování, neprovázanost jednotlivých strategií, faktická neexistence institucionální struktury pro tvorbu strategií apod.), tak o problémy operativního rázu (např. neexistence jednotné metodiky, nízká úroveň strategických materiálů, nedostatečný čas a zdroje na přípravu strategií apod.).

Stávající netransparentní proces a nedostatek spolupráce napříč veřejnou správou snižuje účinnost řízení státu a vede k nižší důvěře občanů v jeho odpovědné řízení. Zároveň vzrůstá kritika ze strany EU a klesá účinnost české veřejné správy. Celkové škody způsobené nekoncepčním řízením se obvykle odhadují na několik procent HDP. Ministerstvo financí proto tímto projektem usiluje o řešení současného problému desintegrace mezi dílčími rozhodnutími při rozhodování zejména o státním rozpočtu, kdy dílčí požadavky jednotlivých resortů nejsou založeny na dostatečných informacích, chybí varianty a verifikovatelné odhady dopadů.

Záměrem projektu je minimalizovat hlavní nedostatky současného stavu, které lze shrnout do dvou hlavních oblastí:

- strategické materiály předkládané vládě nejsou dostatečným podkladem pro odpovědné rozhodnutí, zejména chybí krátkodobé i dlouhodobé odhady nákladů a dopadů (ekonomické, politické, sociální, environmentální) a porovnané varianty řešení a návrhy prosazují jedinou předem vybranou variantu,
- chybí integrace se strategiemi a rozhodnutími ostatních resortů.

Cílem Metodiky přípravy veřejných strategií je především:

- představit obecně vhodný a aplikovatelný postup tvorby strategických dokumentů v české veřejné správě,
- odstranit klíčové nedostatky dosavadní tvorby strategických dokumentů ve veřejné správě,
- zvýšit transparentnost a objektivitu informací souvisejících s přípravou strategií na horizontální i vertikální úrovni,
- přispět k tomu, aby rozhodovatelé měli k dispozici relevantní podklady nezbytné pro odpovědné strategické rozhodnutí,
- sjednotit postup tvorby strategických dokumentů, zvýšit kvalitu vytvářených strategických dokumentů a zajistit jejich lepší konzistentnost.

Metodika sjednocuje postup při vytváření strategických dokumentů, povede ke zvýšení jejich kvality a vzájemné provázanosti. Zároveň přispívá k odstraňování výše uvedených nedostatků.

S cílem maximalizovat efektivnost a relevantnost dopadů kohezní politiky navrhuje Evropská komise posílit proces strategického plánování. Nařízení akcentují strategický přístup a programování na základě komplexního, strategického a koncentrovaného přístupu. Kromě legislativy, prováděcích mechanismů a dalších nástrojů, vyžadují nařízení existenci strategií pokrývajících danou oblast / téma / prioritu pro období 2014-2020. Zkušenosti z minulých období ukazují, že účinnost investic financovaných z fondů EU byla v některých případech oslabena právě nedostatky strategického přístupu a obdobných nástrojů.

Vlastní přípravě Metodiky předcházela rozsáhlá Komparativní analýza přípravy veřejných strategií v zahraničí a ČR a vyhodnocení Bariér zavádění metod strategické práce ve veřejné správě. Oba zmíněné materiály jsou zveřejněny na portálu [www.verejne-strategie.cz](http://www.verejne-strategie.cz). Metodika je volně inspirována především britskou metodikou tvorby strategií Strategy Survival Guide a metodikami a postupy užívanými v dalších zemích jako je např. Francie a Dánsko.

Metodika popisuje zejména proces přípravy strategie, a to od identifikace potřeby tvorby strategie po její přípravu k implementaci a schválení. Metodika popisuje jednotlivé postupy a aktivity tvorby strategického dokumentu, definuje metody řízení procesu tvorby strategie a role jednotlivých aktérů. Nejedná se však o stanovování věcného obsahu strategií a zasahování do působností jednotlivých ústředních správních orgánů.

Postup tvorby strategie popsáný v Metodice představuje ucelený a komplexní soubor činností. Metodika je tedy určena pro tvorbu jakékoliv strategie, i z tohoto důvodu jsou postupy uvedené v Metodice popsány v obecné rovině. Při tvorbě každé jednotlivé strategie je nutné aplikaci Metodiky přizpůsobit tak, aby odpovídala co nejlépe zadání strategie a potřebám při její tvorbě.

V případě, že je postup tvorby strategického dokumentu stanoven v právních předpisech, musí být Metodika aplikována tak, aby byly příslušné právní předpisy respektovány. Podobně musí být postupováno v případě, že přípravu strategického dokumentu upravuje jiný speciální závazný metodický materiál (jako například Metodický pokyn pro přípravu programových dokumentů pro programové období 2014 – 2020). Při přípravě strategických dokumentů je nezbytné postupovat i v souladu s dalšími postupy (např. interními předpisy instituce vytvářející strategii).

Tvorba strategie může být relativně dlouhým a nákladným procesem. Proto je potřeba při tvorbě strategie (i při její implementaci) postupovat maximálně efektivně – jednotlivé postupy tvorby strategie musí být realizovány s ohledem na jejich náklady a přínosy.

Stejně jako se může měnit vhodný postup tvorby strategií ve veřejné správě, tak i samotná Metodika byla vytvořena jako „živý dokument“, který by měl být postupně (pravidelně) upravován a optimalizován, a to i na základě zkušeností s jeho použitím.

Metodika přípravy veřejných strategií vychází z podkladů, které zpracovala společnost Ernst & Young, s.r.o. ve spolupráci se společností Devoteam, s.r.o. na základě veřejné zakázky Dodavatel služeb ekonomického, finančního a právního poradce.

V širším zpracovatelském týmu spolupracovala na realizaci projektu pracovní skupina, jejímiž členy byly zástupci Úřadu vlády, Ministerstva dopravy, Ministerstva financí, Ministerstva kultury, Ministerstva obrany, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva pro místní rozvoj, Ministerstva průmyslu a obchodu, Ministerstva spravedlnosti, Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstva vnitra, Ministerstva zahraničních věcí, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva zemědělství, Ministerstva životního prostředí, Českého statistického úřadu, Asociace krajů ČR a Svazu měst a obcí ČR. Výstupy jednotlivých etap byly těmito zástupci diskutovány a oponovány z pohledu reálného prostředí konkrétního resortu. V mezidobí realizace byl návrh Metodiky testován na pilotních strategiích na meziresortní, krajské a obecní úrovni veřejné správy. Tímto způsobem byl získán objektivní uživatelský názor a relevantní připomínky a podněty byly do finálního znění Metodiky zakomponovány. Před závěrem realizace projektu proběhla vzorová školení z Metodiky pro nominované pracovníky resortů, krajů a obcí.

Metodika přípravy veřejných strategií je určena všem tvůrcům a zadavatelům tvorby strategií v rámci veřejné správy v České republice. Metodika je (za podmínky jejího přizpůsobení komplexnosti a zadání vytvářené strategie) využitelná na všech úrovních veřejné správy (tj. jak na úrovni státní správy, tak územní samosprávy). Metodika naopak není určena pro tvorbu strategií úřadů (institucí, organizací).

Souběžně s Metodikou vznikl i systém tzv. Databáze strategií (<http://databaze-strategie.cz>). Databáze strategií je celostátním funkčním systémem strategických a koncepčních dokumentů a patří mezi významné nástroje strategického řízení ve veřejné správě. Slouží jak pro vyhodnocování a aktualizaci strategických dokumentů, tak i pro tvorbu dokumentů nových, dále k přehlednému zobrazení dokumentů, souvisejících opatření a cílů, indikátorů, zodpovědností, finančních prostředků a pro sledování dopadů intervencí a také vzájemných vazeb. Provozovatelem Databáze strategií je Ministerstvo pro místní rozvoj.

Aktivitami realizovanými po skončení projektu budou zejména práce na implementaci metodiky přípravy veřejných strategií a realizace identifikovaných opatření. Fungování nového konceptu přípravy veřejných strategií a implementace metodiky budou průběžně evaluovány a monitorovány. Průběžná aktualizace zajistí, že metodika přípravy veřejných strategií bude kontinuálně poskytovat relevantní podklady nezbytné pro odpovědná strategická rozhodování.

V této souvislosti se navrhuje, aby nezbytnou udržitelnost projektu Metodika přípravy veřejných strategií zabezpečilo v součinnosti s Ministerstvem financí Ministerstvo pro místní rozvoj, a to zejména proto, že Ministerstvo pro místní rozvoj:

- úzce spolupracovalo s Ministerstvem financí na celém projektu,
- bylo věcným garantem pilotního projektu Scénář přípravy Strategie veřejných služeb,
- testovalo Metodiku na přípravě kohezní politiky ČR na programové období 2014-2020 (viz příloha k této Předkládací zprávě),
- je nositelem projektu Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí,
- provozuje Databázi strategických dokumentů zahrnující evropské, národní, krajské i místní dokumenty,
- má působnost v průřezových oblastech jako je regionální politika, kohezní politika a územní plánování.

Udržitelnost projektu Metodika přípravy veřejných strategií zahrnuje zejména tyto aktivity:

- provázání celostátní Metodiky s připravovaným projektem Asociace krajů ČR „Analýza stavu implementace strategických dokumentů včetně vytvoření metodiky strategického řízení a plánování“ na úrovni krajů a již probíhajícím projektem MMR „Elektronická metodická podpora tvorby rozvojových dokumentů obcí“,
- provázání metodik přípravy strategií na národní, krajské a obecní úrovni s Databází strategických dokumentů,
- uplatnění Metodiky v přípravě dokumentů pro kohezní politiku ČR pro roky 2014-2020,
- zpřesňování a aktualizace Metodiky podle potřeb praxe,
- doplnění Metodiky zejména pokud jde o nástroje, vzory a šablony a jejich převedení do interaktivní podoby pro zpracovatele strategií,
- provázání dosavadních dvou webových stránek ([www.verejne-strategie.cz](http://www.verejne-strategie.cz), <http://databaze-strategie.cz>),
- metodická, poradenská a vzdělávací činnost.

Mezirezortním připomínkovým řízením prošel materiál ve dnech 7. – 20. března 2013. Kromě povinných připomínkových míst byl materiál zaslán k vyjádření Asociaci krajů ČR, Svazu měst a obcí ČR, Magistrátu hlavního města Prahy, Hospodářské komoře ČR, Svazu průmyslu a dopravy ČR, Svazu obchodu a cestovního ruchu ČR, Konfederaci zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR a Českomoravské konfederace odborových svazů.

Z povinných připomínkových míst uplatnilo zásadní připomínky Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo vnitra. Vzhledem k tomu, že jejich připomínky byly prezenčně vypořádány na Ministerstvu financí dne 9. dubna 2013, je materiál předkládán bez rozporů.

Vypořádání všech připomínek je uvedeno v části IV. předloženého materiálu.

Po projednání a schválení vládou bude Metodika předána k realizaci Ministerstvu pro místní rozvoj.

Metodika bude mít nepřímý dopad na veřejné rozpočty, podnikatelské prostředí a z hlediska rovnosti žen a mužů je indiferentní.