Projekt Metodika přípravy veřejných strategií

Komparativní analýza přípravy veřejných strategií v zahraničí a v České republice

Říjen 2011

Obsah

1. Shrnutí 4

1.1. Zadání projektu 4

1.2. Shrnutí výsledků komparativní analýzy a doporučení 5

1.3. Okolnosti limitující zpracování analýzy 5

2. Rozbor současného stavu přípravy veřejných strategií v České republice 7

2.1. Stručný historický souhrn vývoje přípravy veřejných strategií v České republice 7

2.2. Shrnutí existujícího regulatorního rámce 12

2.3. Zasazení tvorby národních strategií do rámce strategických dokumentů a procesů EU 14

2.4. Identifikace kritických slabých míst současného systému tvorby strategií 17

2.5. Identifikace dobré praxe tvorby strategií v České republice 20

2.6. Hodnocení tvorby strategií a institucionálních kapacit ze strany institucí veřejné správy 22

3. Komparativní analýza zahraničních přístupů k tvorbě veřejných strategií 25

3.1. Porovnání jednotlivých přístupů k tvorbě veřejných strategií a identifikace dobré praxe 25

3.2. Porovnání současného stavu přípravy strategií v ČR se zahraničím a dobrou praxí 35

4. Definování možných přístupů tvorby strategické práce 39

4.1. Varianty možných přístupů tvorby strategické práce a jejich hodnocení 39

4.2. Doporučení 49

5. Přílohy 51

Příloha 1 – Zadání a průběh zpracování komparativní analýzy 52
1.1. Zadání projektu 52
1.2. Organizační struktura projektu 52
1.3. Průběh zpracování komparativní analýzy 53
1.4. Základní pojmy 58
Příloha 2 – Přehled přístupů k tvorbě veřejných strategií v zahraničí 59
2.1. Dánsko 62
2.2. Velká Británie 85
2.3. Francie 111
2.4. Rakousko 131
2.5. Nový Zéland 147
2.6. Evropská komise 172
Příloha 3 – Případové studie tvorby strategií v České republice 185
3.1. Postup přípravy Bezpečnostní strategie 188
3.2. Postup přípravy Národního strategického referenčního rámce České republiky 195
3.3. Postup přípravy strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby 207
3.4. Postup přípravy Strategie hospodářského růstu 216
3.5. Postup přípravy Strategického rámce udržitelného rozvoje 226
3.6. Postup přípravy Politiky územního rozvoje 237
Příloha 4 – Vyhodnocení dotazníkového šetření 249
4.1. Část 1 – Institucionální kapacity pro tvorbu veřejných strategií 250
4.2. Část 2 – Případová studie 260
Příloha 5 – Shrnutí významných publikovaných informací o strategické práci 273

1. Shrnutí

1.1. Zadání projektu

Předloženou **komparativní analýzu přípravy veřejných strategií v zahraničí a v České republice** (dále komparativní analýza nebo zpráva) zpracovala **společnost Ernst & Young, s.r.o.** na základě veřejné zakázky Dodavatel služeb ekonomického, finančního a právního poradce (dále jen projekt) v rámci projektu Metodika přípravy veřejných strategií. Tento projekt je financován z prostředků Evropského sociálního fondu prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu České republiky. Komparativní analýza je určena pro **zadavatele veřejné zakázky Ministerstvo financí** České republiky (dále i zadavatel, Ministerstvo financí nebo MF).

V souladu se zadávací dokumentací a smlouvou o dílo mezi Ministerstvem financí České republiky a Ernst & Young, s.r.o. je **předmětem plnění projektu**:

- **zpracování komparativní analýzy** přípravy veřejných strategií v zahraničí a České republice, včetně sběru dat a informací o způsobu přípravy strategií v ČR a zahraničí;
- **návrh funkční metodiky přípravy** veřejných strategií na podkladě prověření již existující, ale neintegrované metodiky přípravy veřejných strategií v ČR, na základě analýzy dostupných podkladů a výsledků komparativní analýzy a **návrh implementace metodiky** do systému české veřejné správy.

V souladu s uvedeným předmětem plnění je projekt rozdělen do dvou etap. Tato komparativní analýza je výstupem první etapy projektu (která probíhala v období březen až srpen 2011) a uvádíme v ní všechny získané **klíčové informace** a výsledky **provedených analýz**, a to v následující struktuře:

- Ve **druhé kapitole** zprávy uvádíme **rozbor současného stavu přípravy veřejných strategií v České republice**. Nejdříve uvádíme stručný historický souhrn vývoje přípravy veřejných strategií, na který navazuje shrnutí existujícího regulatorního rámce a popis zasazení tvorby národních strategií do rámce strategických dokumentů a procesů Evropské unie. Dále uvádíme identifikovaná kritická místa a dobrou praxi současného systému tvorby strategií. Na závěr této kapitoly shrnujeme výsledky hodnocení postupu tvorby strategií institucemi veřejné správy (tj. výsledky provedeného dotazníkového šetření).
- Obsahem **třetí kapitoly** je **komparativní analýza** zahraničních přístupů k tvorbě veřejných strategií, identifikace **dobré praxe** vyplývající ze zahraničních přístupů a **porovnání** současného stavu přípravy strategií v **České republice se zahraničím a dobrou praxí**.
- V závěrečné **čtvrté kapitole** zprávy definujeme **možné přístupy tvorby strategické práce**. Následně na základě jejich analýzy a porovnání jejich výhod a nevýhod **formulujeme naše doporučení** jako podklad pro rozhodnutí Ministerstva financí, kterým směrem by se Česká republika měla při přípravě veřejných strategií a mechanismu přijímání strategických rozhodnutí ubírat.
- **Přílohy** této zprávy tvoří:
  - popis **zadání a průběhu** zpracování komparativní analýzy a definice klíčových používaných pojmů (včetně námi používané definice pojmu „strategie“);
  - přehled přístupů k **tvorbě strategií ve vybraných zahraničních zemích**, přičemž ke každé zemi uvádíme popis obecného přístupu ke strategické práci a případovou studii popisující způsob přípravy konkrétní strategie;
  - případové studie **tvorby strategií v České republice**;
  - detailní výsledky **dotazníkového šetření**, které jsme realizovali za účelem zjištění současného stavu přípravy strategických dokumentů v rámci jednotlivých institucí české veřejné správy;
  - shrnutí **významných publikovaných informací** o strategické práci.

1.2. Shrnutí výsledků komparativní analýzy a doporučení

Současný systém strategického řízení a tvorby strategických dokumentů vykazuje v České republice **řadu nedostatků**. Jedná se jak o **strukturální problémy** strategického řízení (např. nedostatečný přístup ke strategickému plánování, faktická neexistence institucionální struktury, politická priorita krátkodobého horizontu apod.), tak o problémy **operativního rázu** (např. neexistence jednotné metodiky, nízká úroveň strategických materiálů, nedostatečný čas a zdroje na přípravu strategií apod.).

Uvedené problémy jsme identifikovali jak na základě analýz případových studií tvorby konkrétních strategických dokumentů v České republice, tak na základě rozhovorů se zástupci institucí veřejné správy. Podobné problémy uvedli také respondenti dotazníkového šetření provedeného v rámci projektu.

K odstranění alespoň klíčových nedostatků strategické práce v české veřejné správě je možné využít **příkladů dobré praxe tvorby strategií v zahraničí**. Každá ze zemí, které jsme v rámci projektu analyzovali, aplikuje odlišný přístup ke strategické práci. Například silnou stránkou Dánska je vazba strategií na rozpočtový proces. Ve Francii funguje odborné Centrum strategické analýzy podporující tvorbu strategií ve veřejné správě. Ve Velké Británii existuje soubor kvalitních metodik detailně popisujících základní postupy procesu tvorby strategií. Na Novém Zélandu zase existuje silná hierarchická struktura strategických dokumentů, kde jsou jednotlivé strategie provázány na vládní priority a cíle, potažmo na vládní program jako takový. V Rakousku je základním principem přípravy strategií důraz na dosažení konsenzu klíčových zainteresovaných stran.

Na základě všech analýz a zejména porovnání současného stavu přípravy strategií v České republice se zahraničními přístupy a dobrou praxí jsme **sestavili varianty možných přístupů k tvorbě strategické práce**. Porovnáním jednotlivých variant a jejich výhod a nevýhod jsme dospěli k následujícímu doporučení, kterým směrem by se Česká republika měla při přípravě veřejných strategií a mechanismu přijímání strategických rozhodnutí ubírat:

Doporučení Ernst & Young

Doporučujeme **postupný rozvoj strategické práce v rámci veřejné správy**, kde nejdříve dojde ke vzniku metodiky tvorby veřejných strategií (a nastavení základních procesů strategické práce), jejíž použití nebude povinné. Již v této fázi by však měla být přijata vhodná opatření, která zajistí maximální aplikovatelnost metodiky v praxi jednotlivých institucí zabývajících se přípravou strategií.

Následně bude nastavena a funkčně zajištěna koordinace přípravy strategií na centrální úrovni (v rámci tzv. centrálního útvaru pro koordinaci strategické práce), dále dojde k provázání strategií na dlouhodobý zastřešující strategický dokument. V konečné fázi bude provázán proces tvorby rozpočtu na strategie a metodika přípravy strategií bude součástí rozpočtových pravidel. Dále také bude existovat nezávislé analytické a prognostické centrum.

Každá z navrhovaných etap je **samostatně aplikovatelná** a povede ke zkvalitnění strategického řízení v české veřejné správě. Délka trvání dílčích etap je závislá na ochotě jednotlivých aktérů provést relativně významné změny v systému řízení státu. Implementace všech navrhovaných aktivit v delším časovém horizontu by měla přispět k transparentnímu a efektivnímu řízení státu.

1.3. Okolnosti limitující zpracování analýzy

- Všechny postupy provedené v rámci projektu byly realizovány v souladu se smlouvou o dílo uzavřenou mezi Ministerstvem financí a Ernst & Young, s.r.o. Postup zpracování komparativní analýzy byl před její realizací i v jejím průběhu konzultován a následně odsouhlasen Ministerstvem financí a dalšími odborníky zapojenými do celého projektu.
- Komparativní analýza je určena Ministerstvu financí a měla by být vždy chápána a čtena jako nedílný celek a v kontextu informací a zvolených postupů, jež byly v době její přípravy k dispozici a byly průběžně komunikovány s odpovědnými pracovníky zadavatele projektu.

- Země vybrané pro komparativní analýzu vychází z rámcové analýzy strategického řízení ve světě, kterou jsme provedli ve fázi přípravy nabídky, přičemž tento vzorek byl následně potvrzen rovněž Ministerstvem financí. Naším cílem bylo zahrnout do vzorku země, jejichž systém řízení je na rozvinuté úrovni a které by mohly sloužit jako vhodná inspirace pro další vývoj strategického řízení v České republice.

  Z tohoto důvodu se tedy nejedná o reprezentativní vzorek států, z něhož lze vyvozovat závěry ohledně nejlepší světové praxe strategického řízení ve veřejné správě. Obdobný přístup jsme aplikovali při výběru českých případových studií přípravy veřejných strategií. I zde byla selekce vedena snahou porovnat různé typy strategických dokumentů a různé přístupy k jejich tvorbě a vyvodit případné silné a slabé stránky.

- V rámci komparativní analýzy jsme vycházeli z veřejně dostupných zdrojů informací a dále z informací získaných od konkrétních respondentů. Jsme si vědomi skutečnosti, že komparace zahraniční praxe i českých případových studií, tj. zejména silných a slabých stránek srovnávaných případů může být do určité míry subjektivní.

  Ačkoliv bylo naší snahou získat maximálně objektivní informace, vyvodit z nich objektivní závěry, které jsme následně validovali ve skupině oponentů (zástupci Ministerstva financí, Skupina pro integraci), vnímání situace může být ovlivněno osobou poskytující informace, resp. hodnotitelem. Nemůžeme tedy zajistit, že pokud bychom v daném čase měli jiné vstupní údaje, naše hodnocení by nebylo odlišné.

- Jednotlivé parametry byly definovány tak, aby nám umožnily zkoumat postup přípravy veřejných strategií z různých úhlů pohledů. Z tohoto důvodu se některé z nich obsahově částečně překrývají, a ačkoliv bylo naší snahou duplicity eliminovat, v následujícím textu mohou být některá fakta uvedena duplicitně.

- V jednotlivých zahraničních zemích jsme analyzovali především nastavení způsobu tvorby strategií, naším cílem nebylo toto nastavení testovat a ověřovat jeho reálné fungování v praxi.

- Identifikovaná dobrá praxe a naše doporučení přístupu tvorby strategické práce nejsou automaticky aplikovatelné pro tvorbu každé jednotlivé strategie.

2. Rozbor současného stavu přípravy veřejných strategií v České republice

2.1. Stručný historický souhrn vývoje přípravy veřejných strategií v České republice

V této kapitole **shrnujeme snahy o implementaci strategického řízení** nebo jeho prvků na úrovni vlády **od roku 1989**. Větší pozornost věnujeme období po roce 2000, kdy se strategickému řízení začala věnovat systematická pozornost a začaly se projevovat snahy o formální ukotvení strategického plánování a řízení na centrální úrovni. Příkladem toho je také zřízení Rady vlády České republiky pro sociální a ekonomickou strategii (RASES) v květnu 1999, které, jakožto „odbornému, poradnímu, koordinačnímu a iniciativnímu orgánu vlády pro oblast strategie sociálního a ekonomického rozvoje České republiky“, věnujeme zvláštní pozornost.

Jak uvádí Potůček (2009), vývoj v oblasti strategického vládnutí v České republice lze po roce 1989 rozdělit do **čtyř etap**, které jsou charakteristické vyvíjející se kompozicí, kompetencemi a politickou orientací vrcholných politických představitelů.

První etapa pokrývá období od přechodu Československa k demokracii v roce 1989 po jeho rozpad na konci roku 1992, kdy přestalo po téměř 75 letech existovat Československo a vznikly dva samostatné státy Česká republika a Slovenská republika.

Druhá etapa pokrývá první roky samostatné České republiky od roku 1993 až do roku 1997, období ekonomické transformace včetně privatizace.

Třetí etapu od roku 1998 do roku 2002 lze vnímat jako reakci na nedostatky počátků strategického řízení: vzniká Rady vlády České republiky pro sociální a ekonomickou strategii. Hlavním kriteriem pro členství v RASES je odborná znalost. Úkolem RASES je podporovat strategické řízení napříč ústředními institucemi.

Čtvrtá etapa od roku 2003 do roku 2006 je obdobím, kdy veřejné strategie sice vznikaly, neexistoval však žádný sjednocující rámec, jejich vznik byl ovlivňován různými zájmy. RASES byla nahrazena Radou vlády pro udržitelný rozvoj, jakožto „poradním, iniciačním a koordinačním orgánem vlády České republiky pro oblast udržitelného rozvoje a strategického řízení“. Od 1. května 2004 je novým faktorem pro vytváření veřejných strategií rovněž členství ČR v Evropské unii.

2.1.1. Etapa první (1989 – 1992)

Listopad 1989 měl za následek přeměnu politického zřízení, v Československu se začaly budovat demokratické instituce. **Nedostatek konceptuální připravenosti** nových politických, ekonomických a intelektuálních elit však vyústil v nedostatečnou a volně řízenou přeměnu celé společnosti. Názory na nezbytnost a roli strategického vládnutí v nově vznikající demokratické společnosti se různily, většina politických představitelů i veřejnosti byla přesvědčena, že hlavní strategií bude improvizace, zatímco **menšina prosazovala nutnost vymezení racionálních cílů** společnosti v dlouhodobém horizontu. Tato minoritní skupina se bohužel na hlavních cílech neshodla, nepanovala ani shoda v oblasti způsobu formulace cílů a jejich následné implementace.

V roce 1990 se političtí představitelé shodli na tom, že prioritní oblastí přeměny společnosti bude její **hospodářská transformace**. Nová československá federální vláda pod vedením Mariána Čalfy a tehdejší Federální shromáždění tak po volbách v květnu 1990 přijala **dvě základní reformní strategie**: Scénář ekonomické reformy a Scénář sociální reformy. Obě tyto strategie určovaly směřování země do následujících parlamentních voleb v roce 1992.

Scénář ekonomické reformy vytyčil směřování reformy hospodářství, tedy změnu direktivního systému centrálního řízení a plánování na systém „tržní ekonomiky s jejími klady i zápory“. Součástí tohoto scénáře byly změny makroekonomického rámce (daně, rozpočet), vlastnických poměrů v ekonomice (malá i velká privatizace, restituce), liberalizace cen nebo vnitřní směnitelnost československé měny.

Cílem **Scénáře sociální reformy** bylo zajistit pluralizaci, privatizaci a demokratizaci systému sociálního zajištění. Scénář vytyčil cíle v oblasti budování sociální sítě, zaměřoval se na aktuální rizika (inflace, nezaměstnanost, dopady privatizace, sociální napětí) a vytváří nové instituce, jako např. Úřad práce, dále zavádí institut sociálního pojištění a životního minima. Na základě tohoto scénáře byly posléze předloženy nové zákony (zákon o zaměstnanosti, o životním minimu, o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, o zdravotním pojištění aj.)

Politické spektrum se postupně začalo diferencovat, v důsledku čehož byla činnost federální vlády v oblasti strategického vládnutí omezena na minimum: za premiéra Mariána Čalfy bylo například zřízeno **Ministerstvo pro strategické plánování**, to však trávilo většinu času obhajobou své existence a definitivně bylo zrušeno v roce 1992.

Je tedy patrné, že strategické plánování v této fázi mělo relativně **krátkodobý horizont** a soustředilo se především na **postkomunistickou transformaci**. Prioritně šlo o zavedení demokracie a zřízení demokratických institucí, privatizaci hospodářství a přeměnu sociálního systému. Negativně také působily konotace spojené s centrálním plánováním před rokem 1989.

2.1.2. Etapa druhá (1993 – 1997)

„Tvorba politických a správních dokumentů strategické povahy - po hektickém období let 1990 a 1991 – prakticky ustala v roce 1992. Pokud dokumenty tohoto charakteru sporadicky vznikaly i nadále, pak až do konce roku 1997 měly v zásadě pouze deklarativní, nezávazný charakter.“ (Potůček 1997).

Cíle byly velmi často odůvodněny jako nezbytnost. **Cíle byly stanovovány normativní cestou**, předpokládalo se jejich automatické naplnění, aniž by se věnovala odpovídající **pozornost zavádění a realizaci opatření**, která by stanovené a normativně ukotvené cíle převáděla do praxe. V důsledku pak existovaly **rozdíly mezi nastavenými cíli a skutečností**.

Strategie neměly na vrcholné politické úrovni podporu a byly povětšinou nahrazeny normativním přístupem. Zákony ovšem neposkytují dostatečnou oporu pro proces naplnění vytyčených cílů. Na potřebu strategického plánování navíc intenzivně neupozorňují ani další aktéři. **Prioritou je provoz státu a řešení aktuálních otázek**. Ani akademická sféra nemá jednotný názor na potřebu strategického plánování, neexistují žádné akademicky či prakticky orientované nevládní / neziskové organizace (tzv. „think tanks“), které by se zabývaly strategickým plánováním ve veřejném sektoru.

2.1.3. Etapa třetí (1998 – 2002)

Během třetí etapy od roku 1998 dochází k **oživení v oblasti strategického vládnutí**. Snaha o odborný přístup a využití odborných kapacit pro nastavení strategického směřování společnosti se odráží také v **programovém prohlášení vlády** z roku 1998, ve kterém jsou nejen stanoveny **strategické cíle**, ale rovněž toto prohlášení upozorňuje na nezbytnost politické podpory a koordinace.

Oživení se týká jak oblasti institucionální, tak koncepční. Na jednotlivých resortech vznikají **specializované analytické útvary**, které připravují budoucí podobu strategického plánování. I v nevládním sektoru vznikají organizace zaměřující se na analytickou, prognostickou a strategickou činnost: vznikl Národní vzdělávací fond, na FSV UK vzniklo Centrum pro sociální a ekonomické strategie (CESES). Na ústřední úrovni je nejdůležitější institucí zřízenou za účelem naplnění strategických cílů vlády **Rada pro sociální a ekonomickou strategii** (RASES). Posláním RASES se stala podpora strategického řízení všude tam, kde má ve společnosti své funkční opodstatnění.

RASES měla za úkol zpracovat „strategické programy trvale udržitelného sociálního a ekonomického rozvoje. Vznikly tak **dvě Střednědobé koncepce sociálního a ekonomického rozvoje** ČR (2001, 2002), které vzala vláda na vědomí. Rada pro sociální a ekonomickou strategii měla od svého ustavení **několik zásadních slabin**. V prvé řadě byla RASES zformována jako poradní orgán bez schopnosti ovlivnit chování jednotlivých resortů, druhou slabinou byla přílišná šíře záběru, v němž měla RASES působit. Třetím a hlavním problémem RASES bylo její nedostatečné politické zaštítění, kdy Rada stála na okraji zájmu činnosti vlády a její členové se několikrát od základu obměnili.

Kromě Střednědobé koncepce sociálního a ekonomického rozvoje zpracovávají jednotlivé resorty po vstupu ČR do EU **dlouhodoběji koncipované plány**, terminologií Evropské unie tzv. bílé knihy, pro stěžejní oblasti, u kterých se předpokládá, že budou formovat podobu společnosti v nadcházejících

letech. Vznikl tak Národní program rozvoje vzdělávání, koncepce Národní politiky výzkumu a vývoje nebo Národní plán zaměstnanosti. Tyto dokumenty však vznikají poměrně živelně, **neexistuje jednotná metodika ani kritéria pro zpracování strategických dokumentů**. Plány se proto, pokud jde o metodologii zpracování, analýzy, prognózy, ale i pokud jde o vstupní data či formulace cílů, značným způsobem liší.

Přestože si část politické reprezentace i někteří zástupci akademické sféry uvědomují důležitost vytváření strategicky zaměřených plánů v oblastech, které budou zásadním způsobem v budoucnosti ovlivňovat podobu společnosti, **v praxi stále převládá řešení operativních úkolů nad hledáním koncepčních**, tedy delších než krátkodobých, **strategických řešení**.

V tomto období také probíhala **reforma veřejné správy**, jejímž cílem byla především reforma a modernizace ústřední státní správy, zánik okresních úřadů a vznik krajů jakožto vyšších územně správních celků. Tímto posledním krokem byl dotvořen spojený (smíšený) model veřejné správy (tj. obce a kraje vykonávají vedle samostatné působnosti také státní správu v přenesené působnosti). Nové rozdělení (respektive přesun) kompetencí mělo výrazný **dopad na vertikální úroveň strategického řízení** v České republice.

2.1.4. Etapa čtvrtá (2002 – 2006)

Charakteristickým znakem čtvrté etapy bylo **nejednoznačné porozumění podstatě cílů společnosti**. Formulaci cílů začala kromě expertních studií a prognóz či ideologických postulátů ovlivňovat také politika EU a tlak politických a ekonomických zájmových skupin. Ačkoliv se v tomto období pokračovalo v tvorbě komplexních strategií, tyto strategie byly typické svou **omezenou vynutitelností** způsobenou upadajícím zájmem politických představitelů o strategické vládnutí.

Vláda se přihlásila ke konceptu udržitelného rozvoje a v roce 2003 zrušila RASES. Místo ní ustavila **Radu vlády pro udržitelný rozvoj** (RVUR). Ve statutu tohoto orgánu se zachovaly body související se strategickým řízením, Rada například „podporuje strategické dimenze v řízení státu“ nebo navrhuje „opatření ke sladění dlouhodobých záměrů a cílů se střednědobými a krátkodobými cíli a programy“. V praxi se však činnost Rady omezila zejména na **přípravu Strategie udržitelného rozvoje**. Od roku 2003 začala RVUR při své práci prosazovat více participativní přístup, v rámci kterého nevznikla jen Strategie udržitelného rozvoje, ale také Národní akční plán sociálního začleňování (v gesci MPSV).

Minulé snahy o to, aby se strategické plánování stalo průřezovou a koordinovanou záležitostí alespoň na úrovni ústřední státní správy, tak byly opuštěny. Systematická snaha o vytváření prognóz vývoje ČR na základě analytických vstupů tak zůstává zejména v nevládním sektoru – centrum CESES vydává řadu zpráv a studií, strategická spolupráce s vládou však byla omezena.

Pokud jde o koncepce, vznikla celá **řada strategických dokumentů** na centrální úrovni, které byly hlavně **reakcí na podněty ze strany Evropské unie**, např. Strategie hospodářského růstu či Národní akční plán zaměstnanosti.

Největší překážkou, kterou se ani v této fázi nepodařilo zcela překonat, byl **nedostatek „věcných a metodických zkušeností s prognostickou a koncepční činností“ a „setrvačnost státního aparátu“** (Potůček, 2009). Úřady zpravidla zajišťují operativní agendové činnosti, strategické a koncepční dokumenty zůstávaly až na některé výjimky povětšinou nepochopeny.

Charakteristika vývoje podmínek strategického řízení v ČR (zdroj: Potůček, 2009)

Období / Kritérium	1990 – 1992	1993 – 1997	1998 – 2002	2002 – 2006
Silná politická podpora strategickému řízení	Částečně	Ne	Ano	Částečně
Silná a stabilní vláda, nepřetížená řešením operativních úkolů a disponující administrativní kapacitou pro realizaci strategických rozhodnutí	Vypracovány scénáře ekonomické a sociální reformy. Mimořádné množství operativní činnosti.	Stabilní vláda, odmítající strategické řízení. V činnosti vlády převažuje operativa.	Silná politická vůle rehabilitovat strategické řízení. Naráží však na nízkou kompetenci a nepřipravenost centrální státní správy. Operativa stále dominuje.	Podpora tvorbě vizí a strategií oslabena nutností dosáhnout kompromisu v rámci koalice. Minimální parlamentní většina činí vládu slabou. Operativa stále dominuje.
Občanská i odborná veřejnost jsou si vědomy významu strategického řízení a účastní se jej	Neformální prostor pro ovlivnění strategických rozhodnutí vlády částí odborné veřejnosti.	Omezená činnost občanské společnosti. Intelektuální elita nemá jednotný názor.	Omezená činnost občanské společnosti. Intelektuální elita nemá jednotný názor.	V občanské společnosti roste zájem o účast. Intelektuální elita stále nemá jednotný názor.
Existence analytických a prognostických kapacit	Využíváno potenciálu prognostických zkušeností získaných v Prognostickém ústavu ČSAV.	Dědictví prognostické kultury přežívá především v činnostech Občanské futurologické společnosti.	Založeno CESES. Postupně se obnovují práce na různých řídících dokumentech strategické povahy.	Poznávací báze se dále rozvíjí, především pod tlakem nutnosti zpracovávat koncepční dokumenty v rámci přípravy na vstup do EU.
Existence špičkového „centra“ pro strategické řízení na úrovni vlády	Ne	Ne	Ne	Ne

2.1.5. Analýza současného stavu

Analýza současného stavu v oblasti tvorby a implementace strategií představuje jeden z výchozích bodů pro zlepšení situace na daném poli. Podle Potůčka (1999) „posílení strategické dimenze řízení je organickou součástí potřebné (a opožděné) reformy české veřejné správy“.

Existuje celá **řada vnějších podnětů**, které vytváří tlak na posílení strategických prvků vládnutí:

- **Řada oblastí** veřejné politiky je ze své podstaty **plánovatelná a realizovatelná pouze v dlouhodobém horizontu**. Typickým příkladem je energetika nebo důchodový systém, kde rozhodnutí učiněná dnes mají svůj zřetelný dopad v horizontu desítek let.

- **Vysoký podíl mandatorních výdajů** nutí často rozkládat realizaci finančně náročných opatření do více fiskálních období. V takovém případě je realizaci těchto opatření nutné zakotvit i mimo rámec (fiskálního) rozpočtu, tedy ve strategii.
- **Strategie** vedle nástroje pro realizaci dlouhodobých politik představuje rovněž **způsob komunikace směřování vládní politiky v konkrétní oblasti**. Je detailním popisem opatření, která vláda hodlá v dané oblasti realizovat a umožňuje tak veřejnosti i soukromé sféře pozitivně anticipovat, přijímat a případně podporovat kroky vlády.
- Evropská unie a její instituce plánuje a realizuje své politiky strategicky. **Absorpce strukturálních fondů**, stejně jako dalších finančních nástrojů EU, je plánována a realizována jako proces s řadou prvků strategického řízení.

Současný stav je v rámci tohoto projektu analyzován zejména prostřednictvím komparativní studie, která obsahuje jak srovnání strategického řízení ve vybraných zemích (Dánsko, Spojené království, Nový Zéland, Francie, Rakousko, Evropská komise), tak analýzu obsahu a realizace vybraných strategických dokumentů připravovaných v ČR (Bezpečnostní strategie, Národní strategický referenční rámec 2007 – 2013, Strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby, Strategie hospodářského růstu, Strategický rámec udržitelného rozvoje, Politika územního rozvoje).

2.1.6. Zdroj informací

Při zpracování této podkapitoly jsme **vycházeli zejména z následujích dokumentů**:

- POTŮČEK, Martin, et al. Strategic Governance and the Czech Republic. Praha: Karolinum Press, 2009.
- POTŮČEK, M.: Fungování státní správy na centrální úrovni: vybrané problémy. In: Kabele, J. (ed.): Institucionalizace (ne)odpovědnosti: globální svět, evropská integrace a české zájmy 1, 2, Praha, Karolinum 2001, s. 369-373.
- POTŮČEK, M.: Jakou vizi pro český stát? In: Potůček, M. (ed.): Česká společnost na konci tisíciletí I, II. Sborník z mezinárodní konference k 650. výročí založení Univerzity Karlovy. Praha, Karolinum 1999., s. 53-61.
- POTŮČEK, M.: Povaha českého státu a výzvy doby. In: Potůček, M. (ed.): Česká společnost na konci tisíciletí I, II. Sborník z mezinárodní konference k 650. výročí založení Univerzity Karlovy. Praha, Karolinum 1999, s. 153-166.
- PURKRÁBEK, M. et al.: Občan a veřejná politika. Praha, FSV, Univerzita Karlova 1996.
- Internetové stránky Úřadu vlády České republiky.
- Internetové stránky Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky.
- European Governance. A White Paper. COM(2001) Commission of the European Communities, 2001.
- Strategie udržitelného rozvoje České republiky. Praha, Úřad vlády České republiky 2004.
- Střednědobá koncepce sociálního a ekonomického rozvoje. Rada pro sociální a ekonomickou strategii, 2001.
- Střednědobá koncepce sociálního a ekonomického rozvoje. Rada pro sociální a ekonomickou strategii, 2002.

2.2. Shrnutí existujícího regulatorního rámce

V rámci shrnutí existujícího regulatorního rámce pro tvorbu strategií se zaměříme na dvě hlavní oblasti, a to (i) **vládní usnesení** upravující danou oblast a (ii) **vazbu rozpočtového procesu** na tvorbu strategií. Poslední aspekt regulace, a to regulatorní rámec přípravy a realizace čerpání ze strukturálních fondů EU v aktuálním programovém období je součástí následující podkapitoly „Zasazení tvorby národních strategií do rámce strategických dokumentů a procesů EU“.

2.2.1. Vládní usnesení upravující oblast tvorby strategií

Vládní usnesení upravující oblast tvorby strategií, která jsou v současné době (srpen 2011) v platnosti, se výlučně vážou k **Radě vlády pro udržitelný rozvoj** (RVUR). RVUR byla zřízena v roce 2003 jako **stálý poradní, iniciační a koordinační orgán vlády České republiky pro oblast udržitelného rozvoje a strategického řízení** a fakticky tím nahradila Radu vlády pro sociální a ekonomickou strategii (RASES). V následujícím přehledu uvádíme seznam vládních usnesení týkajících se RVUR:

- Vládní usnesení č. 778 ze dne 30. července 2003, kterým se:
  - zřizuje RVUR s účinností od 1. srpna 2003,
  - jmenuje místopředseda vlády pro výzkum a vývoj, lidská práva a lidské zdroje předsedou RVUR.
- Vládní usnesení č. 836 ze dne 6. srpna 2003, kterým se:
  - schvaluje statut RVUR,
  - schvaluje návrh rozpočtu Rady na období let 2003 až 2006.
- Vládní usnesení č. 1111 ze dne 27. září 2006, kterým se:
  - převádí činnosti spojené s fungováním RVUR z Úřadu vlády na Ministerstvo životního prostředí,
  - schvaluje nový statut RVUR a tím ruší statut schválený usnesením vlády č. 836 ze dne 6. srpna 2003,
  - jmenuje předsedou Rady (dle nového statutu) předseda vlády, výkonným místopředsedou ministr životního prostředí, místopředsedy jsou ministr průmyslu a obchodu a ministr práce a sociálních věcí, a to z titulu svých funkcí.

V návaznosti na Strategický rámec udržitelného rozvoje (dále SRUR) schválený vládou byl vypracován implementační dokument „Zavedení Strategického rámce udržitelného rozvoje ČR do praxe“. Tento dokument **definuje roli SRUR vůči ostatním strategickým dokumentům**. Pro implementaci SRUR do praxe doporučuje mimo jiné dodržovat priority a cíle v resortních, krajských i místních strategických dokumentech a **zavést hodnocení strategických dokumentů** z hlediska jejich dopadu na udržitelný rozvoj.

Jedním z hlavních prvků implementace SRUR měla být Pracovní skupina pro implementaci SRUR, která měla vyhodnocovat strategické materiály vytvořené jednotlivými ministerstvy a dalšími institucemi z hlediska jejich souladu se SRUR (a z hlediska dopadu na udržitelný rozvoj).

Dokument „Zavedení Strategického rámce udržitelného rozvoje ČR do praxe“ byl schválen Radou vlády pro udržitelný rozvoj v říjnu 2010, avšak na základě politického rozhodnutí **nebyl vládě předložen ke schválení**.

2.2.2. Vazba rozpočtového procesu na tvorbu strategií

Rozpočet v České republice vzniká **agregací požadavků jednotlivých resortů**. Takový resortní přístup je sice poměrně snadný, problematicky však umožňuje detailní ex ante posouzení efektivity alokace zdrojů. Další nevýhodou je omezená možnost koherentně provázat rozpočtové priority napříč resorty, a tím identifikovat duplicitní činnosti nebo naopak slepá místa.

V současné době má rozpočet jakožto finanční plán na centrální úrovni **podobu zákona**, je tedy velmi silným nástrojem strategického řízení. Nicméně tím, že je podle současných rozpočtových pravidel finanční plán, tedy i rozpočtové cíle, vytvářen **s výhledem na jeden rok**, je velmi složité řídit středně a dlouhodobé politické cíle, tedy cíle překračující období pokryté rozpočtem. Žádoucí je pravidelná, legislativně ukotvená tvorba střednědobého fiskálního výhledu, na který by byly vázány každoroční rozpočty.

K zásadám střednědobého výhledu a střednědobého plánování se zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) v § 4 vyjadřuje následovně: „Střednědobý výhled se sestavuje na období 2 let bezprostředně následujících po roce, na který je předkládán státní rozpočet; jeho součástí jsou ukazatele podle odstavce 1 za rok, na který se předkládá státní rozpočet. Státní rozpočet vychází ze střednědobého výhledu s tím, že ukazatelé výdajů na programy nebo projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie jsou pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu závazné.“ Na národní úrovni je tedy **nejdelším časovým horizontem** pro stanovení rozpočtového plánu výše zmíněné **dvouleté období střednědobého výhledu**.

Střednědobý výdajový rámec je pak podle § 8 definován takto: „Střednědobý výdajový rámec tvoří celkové výdaje státního rozpočtu a státních fondů na každý z roků, na které je sestavován střednědobý výhled, a stanoví jej na návrh vlády Poslanecká sněmovna v usnesení k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu. Při vypracovávání návrhu zákona o státním rozpočtu na další rok se částka střednědobého výdajového rámce uvedená v usnesení Poslanecké sněmovny k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu na běžný rok upraví pro účely částky, která má být uvedena jako celkové výdaje státního rozpočtu na další rok.“

V rámci zpracování metodiky přípravy strategií se nabízí prostor pro zahájení diskuze na téma **užšího provázání rozpočtového procesu a strategických prací**. Česká republika má řadu podnětů k inovaci své metody vytváření veřejných rozpočtů. Předpokladem pro to, aby rozpočet fungoval jako účinný nástroj pro správu a řízení, je realistické sestavování rozpočtu. I z tohoto hlediska je velmi žádoucí zavést střednědobé rozpočtové plánování, které naváže plánované strategické aktivity po dobu jejich implementace na rozpočtové zdroje. Veřejné investice jsou často plánovány a prováděny bez ohledu na provozní náklady vznikající v budoucích letech. Nerealistické rozpočty tak oslabují rozpočet jako nástroj vládnutí.

Nynější **vládní reformy** zejména v oblasti sociálního a důchodového zabezpečení a zdravotní péče **vycházejí z potřeby reagovat na prognózy vývoje ČR v dlouhodobém horizontu** (zejména demografický vývoj). Prognózy tohoto typu jsou v podstatě podkladem pro vypracování dlouhodobé strategie, v tomto případě stabilizace výdajů na zdravotnictví, maximalizaci populace v produktivním věku. Tyto prognózy (či strategie) nemusí být vždy vypracovávány na národní úrovni, Česká republika rovněž přebírá strategické dokumenty z Evropské unie (např. Zelená kniha o demografii a imigraci) nebo prognózy jiných mezinárodních organizací (Světová banka, Mezinárodní měnový fond, OECD aj.).

2.3. Zasazení tvorby národních strategií do rámce strategických dokumentů a procesů EU

2.3.1. Příprava strategických materiálů na úrovni vlády ve vazbě na strategické dokumenty EU

Pro Českou republiku plně zapojenou, po završení vstupu do Evropské unie v květnu 2004, do integračního procesu a přebírající sdílenou odpovědnost za provádění evropských politik a strategických cílů EU, bylo nezbytně nutné nalézt nástroje pro propojení strategických cílů a politik EU s politikami ČR. Bylo také nutné vytvořit strategické dokumenty stanovující na národní úrovni první strategické směry pro územní rozvoj a jeho podporu v rámci víceletého finančního rámce v rámci evropské politiky soudržnosti. V kontextu sedmiletého rámce programového období podpory ze strukturálních fondů bylo potřeba stanovit dlouhodobější priority a cíle, které by v sobě obsahovaly dlouhodobý koncept rozvojových priorit ohledně strategického směřování a vynakládání veřejných prostředků v delším časovém horizontu, který by přesahoval jedno volební období vlády.

Vstupem ČR do EU se otevřela možnost zapojení do finančního rámce probíhajícího programovacího období. V souladu s cíli kohezní politiky snižování rozdílů mezi ČR a vyspělými členy EU bylo nutné pro tyto účely nutno vytvořit dokument umožňující čerpání prostředků ze strukturální pomoci v probíhajícím programovacím období. Prvním takto vytvořeným dokumentem byl **Rámec podpory Společenství 2004 – 2006** (RPS). Globálním cílem Rámce podpory společenství byl trvale udržitelný rozvoj založený na konkurenceschopnosti. Tento globální cíl byl doprovázen třemi specifickými cíli: 1) vytváření podmínek pro podnikatelské prostředí, 2) zvyšování flexibility trhu práce a 3) zlepšování kvality infrastruktury.

Pro přípravu priorit již s výhledem následného programového období 2007 – 2013, jehož priority podpory byly definovány Strategickými obecnými zásadami Společenství pro hospodářskou, sociální a územní soudržnost (2007 – 2013) byla již návrhová část **Národního strategického referenčního rámce (NSRR) 2007 – 2013** vytvářena s výhledem plnohodnotné strategie na celé programovací období a poprvé integrovala veškeré aktivity kohezní politiky v ČR.

NSRR byl rozpracován do čtyřech strategických cílů, a to „Konkurenceschopná česká ekonomika“, „Otevřená, flexibilní a soudržná společnost“, „Atraktivní prostředí“ a „Vyváženy rozvoj území“. Analytická část Národního strategického referenčního rámce se zaměřila na identifikaci klíčových silných stránek České republiky pro posilování její konkurenceschopnosti, stejně tak jako problematických míst a slabých stránek, které mohou stát v cestě udržitelnému růstu ekonomiky i společnosti. Územní pokrytí bylo stejné jako v předcházejícím programovém období, tj. celé území ČR vyjma Prahy spadalo pod hospodářsky slabé území (Cíl 1). Dokument integroval veškeré aktivity kohezní politiky v ČR (a to jak na evropské, tak národní úrovni), což vedlo k výraznému tematickému rozšíření a při zohlednění všech cílů politiky soudržnosti vyústilo v přípravu 26 programů. Více k přípravě NSRR uvádíme v příloze 3 této komparativní analýzy.

2.3.2. Lisabonská strategie a národní programy reforem

ČR však reagovala i na jiné strategické dokumenty v rámci politik EU. Již v roce 2000 vyhlásila EU ambiciózní cíl proměnit se do roku 2010 v nejkonkurenceschopnější region světa se zaměřením na znalostní ekonomiku. Postupem času se ukázalo, že koncept strategie je v zásadě správný, ale problémem je příliš velký počet priorit a neschopnost jejich naplňování. Proto již v roce 2005 přijala EU revidovanou Lisabonskou strategii pro růst a zaměstnanost 2005 – 2010, která zastřešovala opatření na úrovni EU zaměřená na zvýšení konkurenceschopnosti a hospodářského růstu a podporu vytváření pracovních míst. Aby podpořila dosahování jejích cílů, zavázala Evropská rada v březnu 2005 členské země ke zpracování národních programů reforem, které měly odrážet specifické podmínky dané země.

Podkladem pro zpracování Národního programu reforem České republiky 2006 – 2008 se stala **Strategie hospodářského růstu 2007 – 2013** (dále také SHR) zpracovaná na Úřadu vlády pod vedením místopředsedy vlády pro ekonomiku Martina Jahna v roce 2005 a vládou schválená v listopadu téhož roku. Tento dokument si kladl za cíl nastavení priorit pro koordinaci hospodářských politik a nasměřování prostředků ze Strukturálních fondů a Fondu soudržnosti EU pro období 2007 – 2013. Měl se stát

i ukazatelem pro vládu pro nasměrování podpory z veřejných prostředků v oblastech přímé intervence. Přestože SHR měla nastavený soubor strukturálních indikátorů na posuzování pokroku v plnění SHR, vzhledem k jejímu průřezovému charakteru byla jejím problémem absence pevně definované nadresortní institucionální podpory pro řízení celého procesu naplňování strategie. Faktický konec naplňování strategie znamenal odchod M. Jahna z pozice místopředsedy vlády jako garanta celého procesu. Více k přípravě SHR uvádíme v příloze 3 této komparativní analýzy.

2.3.3. Strategie udržitelného rozvoje EU

V reakci na Strategii udržitelného rozvoje EU a další dokumenty a světový summit o udržitelném rozvoji v Johannesburgu v roce 2002 byla v roce 2003 zřízena Rada vlády pro udržitelný rozvoj, která vládě předložila návrh **Strategie udržitelného rozvoje České republiky** (dále také SUR) schválenou v prosinci 2004. Strategie si kladla hlavní cíl upozornit na existující i potenciální problémy, jež by mohly ohrozit přechod ČR k udržitelnému rozvoji, a iniciovat opatření, jak těmto hrozbám předejít nebo je alespoň zmírnit. Dokument byl koncipován jako konsensuální rámec pro zpracování dalších materiálů koncepčního charakteru (sektorových politik či akčních programů) a jako východisko pro strategické rozhodování v rámci jednotlivých resortů i pro meziresortní spolupráci a spolupráci se zájmovými skupinami.

Časový horizont strategie byl stanoven pro rok 2014, některé úvahy a cíle však mířily až do roku 2030, případně i za tento rok podle povahy dané oblasti (například energetika). Cílem tohoto dokumentu průřezového charakteru, na rozdíl od výše zmíněné Strategie hospodářského růstu, nebylo ukládat konkrétní opatření nebo nahradit resortní nebo průřezové strategie, nýbrž podpořit jejich dlouhodobou orientaci a vzájemnou provázanost. SUR shrnula na obecné úrovni klíčová témata, problémy a možná řešení.

V návaznosti na předchozí strategii z roku 2001 a na rozšíření o nové členské země byla Evropskou radou v roce 2006 přijata Obnovená strategie udržitelného rozvoje pro rozšířenou Evropu, na kterou navázal na národní úrovni **Strategický rámec udržitelného rozvoje ČR** schválený vládou v lednu 2010, který byl připravován v souladu s Národním programem reforem 2008 – 2010 a Národním strategickým referenčním rámcem 2007 – 2013. Zásadní je podstatně dlouhodobější záběr tohoto dokumentu do roku 2030, který byl koncipován jako dlouhodobý rámec pro politické rozhodování v kontextu mezinárodních závazků v rámci členství ČR v OSN, OECD a samozřejmě EU. Více k přípravě Strategického rámce udržitelného rozvoje uvádíme v příloze 3 této komparativní analýzy.

2.3.4. Strategie Evropa 2020 a kohezní politika

V návaznosti na nové výzvy a vyhodnocení zkušeností z implementace Lisabonské strategie schválila Evropská rada v březnu 2010 Strategii Evropa 2020 jako základní růstovou strategií EU pro nadcházející desetiletí a současně i jako výchozí dokument pro tvorbu rozvojových priorit politiky soudržnosti po roce 2013.

Národní program reforem ČR 2011 (dále také NPR) byl na jaře vládou poprvé nově zpracován jako národní příspěvek ČR při plnění celoevropských cílů Strategie Evropa 2020. Byl opět pojat jako průřezový dokument, který souhrnně představil klíčové priority a reformní směry vlády v jednotlivých oblastech, které mají relevanci k oblastem a celoevropským cílům definovaným ve Strategii Evropa 2020. Nadto byl ale rozšířen i o další oblasti přesahující rámec oblastí a specifických cílů stanovených „shora“ jako celoevropské, a to o ty specifické oblasti, které vláda definovala jako oblasti klíčové pro posílení mezinárodní konkurenceschopnosti ČR.

Vláda přitom vycházela z již dostupných dokumentů **Analýza konkurenceschopnosti ČR** vzaté vládou na vědomí v lednu 2011 a především z **Rámce strategie konkurenceschopnosti** zpracovanou a předloženou Národní ekonomickou radou vlády (dále také NERV) v dubnu 2011. Národní program reforem popisuje plán reformních kroků v oblasti strukturálních reforem, které spadají do tzv. prvního evropského semestru dobrovolné koordinace hospodářských politik členských států v EU.

Historicky první evropský semestr znamená především změnu načasování předkládání těchto dokumentů ze strany členských států z podzimu do první poloviny roku, aby doporučení formulovaná Komisí mohly členské státy promítnout ještě do přípravy návrhů státních rozpočtů na příslušný kalendářní rok. Národní programy reforem bude aktualizován vládou každoročně. NPR také zůstal záměrně dokumentem

obecným a nastínil pouze hlavní směry jednotlivých reforem. Neobsahoval však detailní popis opatření a postrádal i vyčíslení předpokládaných nákladů a nenahrazoval již existující koncepční a strategické materiály vlády v oblasti hospodářství a trvale udržitelného rozvoje. Jedná se především o výše uvedený Strategický rámec udržitelného rozvoje ČR.

NPR jako dokument, který byl připravován v horizontu plnění do roku 2020, současně svým záběrem reflektoval očekávanou debatu o zacílení kohezní politiky po roce 2013 a očekávanou šíři témat, které by mohly spadat do rámce podpory soudržnosti. Ty však budou odrážet i jiné strategické a analytické dokumenty připravované na úrovni vlády, zejména v současné době zpracovaná a v červenci 2011 předsedou vlády ve spolupráci s ministrem průmyslu a obchodu představená **Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti**, která bude využita pro zdůvodnění zaměření rozvojových priorit kohezní politiky po roce 2013. Mezi klíčové oblasti bude patřit podpora podnikání, nástroje na zvýšení efektivity trhu práce, investice do vzdělanosti a podpora technologií a inovací.

V návaznosti na výše uvedené dokumenty zpracovalo Ministerstvo pro místní rozvoj materiál „**Souhrnný návrh zaměření budoucí kohezní politiky EU po roce 2013 v podmínkách České republiky, obsahující i návrh rozvojových priorit pro čerpání fondů EU po roce 2013**“. Tento materiál shrnuje průběh projednávání aspektů budoucí kohezní politiky na úrovni EU. Obsahuje celkový kontext a genezi návrhu rozvojových priorit pro čerpání z fondů EU po roce 2013, vlastní návrh pěti národních rozvojových priorit a další **postup přípravy realizace kohezní politiky po roce 2013**. MMR vycházelo z dostupných dokumentů EU a z nich vyplývajících požadavků, z provedeného shrnutí makroekonomických souvislostí v ČR, ze stěžejních analytických zjištění a z podkladů získaných od resortů, krajů, zástupců měst a obcí.

Předložený návrh národních rozvojových priorit kohezní politiky pro období po roce 2013 je v souladu s odpovídajícími národními strategickými dokumenty – Národním programem reforem, Konvergenčním programem, Strategií mezinárodní konkurenceschopnosti, Strategickým rámcem udržitelného rozvoje – i s dokumenty EU, jako je zejména Strategie Evropa 2020. Hlavním kritériem pro stanovení navržených národních rozvojových priorit byla potřebnost pro ČR. V průběhu zpracování materiálu byl přístup a postup zpracování ze strany Ministerstva pro místní rozvoj prezentován a projednáván na různých platformách za účasti zástupců státní správy a samosprávy, podnikatelské sféry, odborů, akademické sféry, nevládní neziskových organizací apod. K materiálu byly rovněž zpracovány expertní posudky ze strany OECD, Světové banky a zástupce NERV (prof. Mejstřík).

Na základě uvedeného procesu identifikace potřeb MMR předložilo vládě následující **národní rozvojové priority pro kohezní politiku** po roce 2013:

- zvýšení konkurenceschopnosti ekonomiky,
- rozvoj páteřní infrastruktury,
- zvyšování kvality a efektivity veřejné správy,
- podpora sociálního začleňování, boje s chudobou a systému péče o zdraví,
- integrovaný rozvoj území.

Materiál představuje první fázi přípravy zaměření budoucí kohezní politiky po roce 2013 v podmínkách ČR. Výsledný soubor národních rozvojových priorit ČR projednaný vládou je výchozím podkladem pro **vyjednávání budoucí Smlouvy o partnerství pro rozvoj a investice** mezi Českou republikou a Evropskou komisí, pro nastavení implementační struktury určené k naplňování stanovených priorit a pro nastavení zaměření operačních programů 2014 – 2020. V souvislosti s návrhem příštího víceletého finančního rámce, který byl zveřejněn Evropskou komisí na konci června 2011, a na základě návrhů nových nařízení, jejichž zveřejnění se očekává na podzim 2011, bude Ministerstvo pro místní rozvoj v dalších fázích nadále intenzivně **zpřesňovat zaměření budoucí kohezní politiky** v podmínkách ČR tak, aby výsledná podoba finančních prostředků z EU v období po roce 2013 byla plně v souladu s požadavky Evropské komise i s potřebami České republiky.

Vláda svým usnesením pověřila ministra pro místní rozvoj přípravou a vyjednáváním Smlouvy o partnerství pro rozvoj a investice s Evropskou komisí a koordinací přípravy budoucích programových dokumentů. V této souvislosti se v usnesení konkretizují úkoly, zejména rozpracovat národní rozvojové priority do úrovně zaměření operačních programů při respektování připravovaných nařízení EU na období 2014 – 2020.

2.4. Identifikace kritických slabých míst současného systému tvorby strategií

Úkolem strategií obecně je dobré strategické řízení, a to za využití nástrojů (konzultace, hodnocení dopadů regulace, použití alternativ k tradičnímu příkazovým a kontrolním předpisům) a s definovanou rolí institucí zapojených do celého procesu. Současný systém uplatňování strategické dimenze vládnutí při správě věcí veřejných **vykazuje řadu nedostatků**, které můžeme rozdělit do **dvou kategorií**.

Nejprve se soustředíme na **strukturální problémy** strategického řízení (např. přístup ke strategickému plánování, faktická neexistence institucionální struktury, politická priorita krátkodobého horizontu apod.). V dalším kroku se zaměříme na **problémy operativního rázu** (např. neexistence jednotné metodiky, nízká úroveň strategických materiálů, nedostatečný čas a zdroje na přípravu strategií apod.).

Při specifikování jednotlivých nedostatků jsme vycházeli jak z případových studií tvorby strategií v ČR (viz příloha 3 této komparativní analýzy), tak z rozhovorů se zástupci veřejné správy a dotazníkového šetření, které bylo uskutečněno v rámci projektu. Strukturální problémy i problémy operativního rázu jsou seřazeny sestupně, tj. od problémů s relativně vyšší důležitostí k problémům menší důležitosti. Důležitost uvedených problémů byla vyhodnocena na společném jednání zástupců zpracovatele komparativní analýzy a zadavatele.

2.4.1. Strukturální problémy strategického řízení

Strategické řízení v ČR vykazuje řadu **dlouhodobých strukturálních slabin**, mezi ty zásadní patří:

- **Absence kontroly a monitoringu plnění strategických cílů**

  V oblasti následné kontroly plnění úkolů jsou sice sledovány formálně termíny, nikoli však to, zda jsou naplňovány strategické cíle a záměry deklarované vládou, respektive zda jsou tyto v souladu s programovými cíli vlády vyplývajícími ze společného programového prohlášení vlády. Téměř zcela pak chybí zpětná kontrola a vyhodnocování cílů a výkonů ústřední státní správy. Když už sledovány jsou, výstupy nejsou využívány. Vláda tak ve skutečnosti nemá (či jen ve velmi omezené míře) k dispozici podklady pro své rozhodování a zpětnou vazbu o tom, zda jsou prostředky vynakládány účelně, hospodárně a účinně.

- **Neexistuje jednotný regulatorní a procesní rámec pro tvorbu a implementaci strategií**

  Klíčovým problémem dnešního stavu je rovněž neexistence jasných procesních pravidel upravujících tvorbu a pozici strategických dokumentů v systému veřejné správy. Role jednotlivých ministerstev a ostatních institucí definuje zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (tzv. kompetenční zákon), ve kterém § 22 stanovuje: „ministerstva zkoumají společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzují dosahované výsledky a činí opatření k řešení aktuálních otázek“.

  Nicméně tato definice je pouze obecná a zejména u průřezových strategií není vždy předem jasné, kdo iniciuje vznik strategického dokumentu, kdo tento dokument schvaluje, kdo vyhodnocuje efektivitu přijatých opatření a navrhuje řešení. Zejména aspekt průběžné evaluace naplňování cílů strategie je přitom z hlediska efektivity vynakládání veřejných prostředků klíčový. V současné situaci řada strategických prací končí vytvořením strategického dokumentu, který však nikdy není fakticky implementován.

- **Absence vazby rozpočtování na strategické priority vlády**

  V České republice tradičně probíhá rozpočtový proces na historické bázi, proces má silně resortní charakter. Strategické priority vlády jsou na obecné úrovni reflektovány v okrajové míře. Výhledové rámce rozpočtu pak často nejsou dodržovány, což může mít za následek nedostatek finančních prostředků na realizaci strategií.

- **Politická priorita krátkodobého horizontu**

  V prostředí ČR jsou jako politicky prioritní vnímána krátkodobá témata. Problémy dneška jsou atraktivnější a jejich řešení má vyšší prioritu než problémy dlouhodobého charakteru.

- **Malý zájem o dlouhodobé strategie a prognózy**

  Zájem veřejných činitelů o dlouhodobé strategie a prognózy je v České republice poměrně malý. Dobrá prognóza nabízí návod k orientaci v možných budoucnostech a tím vytváří předpoklady k zasvěceným a odpovědným rozhodnutím (především strategické povahy). Z malého zájmu o dlouhodobé plánování a prognózy pramení i relativně omezená institucionální základna prognostiky v České republice.

- **Labilní politické prostředí**

  Od roku 2002 žádná vláda nevydržela v úřadu po celé volební období. Nástup nové vlády pak s sebou zpravidla přinesl i přehodnocení strategických úkolů vlády a programových priorit, a to někdy v horizontu nepřesahujícím výrazně jeden kalendářní rok.

- **Nesystémový přístup k tvorbě programového prohlášení vlády**

  Stanovování strategických priorit nově zvolené vlády je odvozováno zpravidla od programového prohlášení vlády nebo spíše koaliční dohody, která vzhledem ke koalicím více politických stran reprezentujících různé názory v podstatě vládní prohlášení předjímá. Při přípravě programového prohlášení vlády je každý nově jmenovaný ministr vyzván k definování a zaslání strategických priorit svého resortu, přičemž dokument je tak vlastně připravován jako kompilace podkladů zaslaných předsedovi vlády jednotlivými ministry.

  Dalším aspektem nesystémového přístupu k tvorbě programového prohlášení vlády je kladení důrazu na oblasti, které je potřeba zreformovat. Programové prohlášení se orientuje na oblasti, kde vláda prosazuje změnu. Dokument tak velmi zřídka kdy obsahuje přihlášením se k probíhajícím (strategickým) iniciativám.

- **Nedostatečná vazba plánu legislativních a nelegislativních úkolů vlády na strategické priority**

  Příprava každoročně aktualizovaných plánů legislativních a nelegislativních úkolů vlády je prováděna bez přímé vazby na zvolené programové priority vlády v programovém prohlášení. Tyto dokumenty jsou sestavovány na základě primárních vstupů jednotlivých resortů, které mohou mít dlouhodobě rozpracované materiály strategické povahy a tudíž mají přirozený zájem je do programu prací vlády začlenit, a to i bez silnější vazby na vládou dříve schválené programové prohlášení.

  Může se tedy stát, že dvě ministerstva mohou připravovat materiál strategické povahy, které se svým záběrem dotýkají stejných oblastí problematik, a navrhovaná řešení mohou odrážet odlišné resortní pohledy na danou problematiku. Shoda na úrovni vlády se tak často hledá až v závěrečné fázi připomínkového řízení.

- **Neexistence státní služby**

  Strategické práce se přirozeně pohybují na hranici mezi expertní apolitickou oblastí a politikou. Absence institutu státní služby má za důsledek vysokou fluktuaci pracovníků zabývajících se tvorbou strategií, tím není umožněna dlouhodobá kumulace a kultivace potřebného know-how.

2.4.2. Operativní problémy strategického řízení

Mezi hlavní operativní problémy strategického řízení v ČR lze zařadit:

- **Nedostatečná implementace a monitoring plnění strategie**

  Dokumenty strategického charakteru často nejsou nijak závazné, případně jejich obecná závaznost není respektována a tím není respektována a naplňována samotná strategie. Vzhledem k nedostatečným finančním prostředkům se rovněž strategie neimplementuje podle skutečných potřeb, ale podle dostupných finančních zdrojů. Plnění strategií není dostatečně monitorováno a vyhodnocováno.

- **Neexistence jednotné metodiky pro tvorbu strategických dokumentů, nejednotnost terminologie**

  Strategické dokumenty jsou vytvářeny na základě odlišných principů a slouží k různým účelům. Na úrovni veřejné správy neexistuje konsensus o obsahu pojmu „strategie“, není vymezené postavení

strategických dokumentů v procesu tvorby a realizace veřejných politik. Tento aspekt je zejména patrný na úrovni ústřední státní správy. Přitom jak na nižší, tak na vyšší správní úrovni (EU a kraje) je systém strategických prací konsolidovanější.

- **Neexistence centrálních kapacit pro strategické práce**

  Na úrovni ústřední státní správy (respektive na úrovni vlády) chybí institucionální struktury, jejichž odpovědností by byla vládní strategická práce. Jejich absence se odráží v nejednotném metodologickém přístupu k tvorbě strategií a v absenci vzájemné vazby jednotlivých vládních i resortních strategických dokumentů. Absence stabilního institucionálního prvku rovněž neumožňuje kumulovat, sdílet a rozvíjet poznatky a zkušenosti s tvorbou a implementací strategií. Přestože tak v ČR existuje řada kvalitních strategických materiálů, při tvorbě nových se metodicky často začíná na „zelené louce".

- **Nedostatečná spolupráce jednotlivých resortů**

  Při strategické práci i při tvorbě jednotlivých strategií je často problémem nedostatečná spolupráce mezi jednotlivými resorty a zúčastněnými institucemi. Mezi konkrétní problémy patří odlišný přístup k tvorbě strategií, nedostatek resortních i meziresortních dat nebo jejich nedostatečná kvalita, resortismus (tj. hájení zájmů svého resortu s minimální snahou o kompromis či dosažení společného cíle), obtížná vynutitelnost strategie u ostatních resortů, či nižší míra pružnosti stávající struktury veřejné správy.

- **Omezené kapacity na přípravu strategie**

  Ve veřejné správě není dostatek personálních kapacit pro strategickou práci, především pak existuje nedostatek odborných pracovníků v rámci jednotlivých institucí potřebných pro kvalitní zpracování strategie po odborné stránce. Nedostatek vlastních kapacit pro tvorbu strategie může vést k zadání této úlohy externím subjektům, které ale často nemají dostatečné zkušenosti a znalosti daného oboru (resortu), případně jim chybí znalost fungování veřejné správy. Dalším problémem je absence adekvátního vzdělávání příslušných pracovníků zabývajících se přípravou strategií a nedostatečná tradice a schopnost práce se strategickými dokumenty.

- **Nedostatek času a financí na přípravu strategie**

  Mnoho resortů a institucí veřejné správy nedisponuje specifickým finančním rozpočtem na přípravu strategie. Rovněž časový prostor pro tvorbu strategie, případně pro její interní i externí projednání, je často nedostatečný.

- **Nedostatečná provázanost strategií, absence přehledu všech strategií**

  Nově vznikající strategické dokumenty nejsou z časového a věcného hlediska dostatečně provázány s existujícími strategiemi. To může mít za následek vznik vzájemně si odporujících či částečně duplicitních strategií. Dále chybí jednotné úložiště (např. ve formě databáze nebo internetové stránky), kde by byly všechny strategie strukturovaně dostupné.

- **Převaha operativy**

  Pracovníci připravující strategie mají nezřídka na starosti i běžnou agendu, přípravu strategií tak dělají mnohdy ve svém „volném" čase.

- **Nízká kvalitativní úroveň strategických materiálů**

  Neexistují základní standardy a požadavky na samotný obsah a strukturu strategických dokumentů, což má za následek, že strategické dokumenty jsou předkládány vládě v různé kvalitě. Často chybí části věnované financování realizace strategie, její implementaci a monitoringu. Cíle jsou definovány neadresně a velmi obecně, indikátory buď úplně chybí, nebo jsou nesprávně zvolené apod. Strategie tak mají často charakter deklaratorního dokumentu, bez ambice její implementace nebo monitoringu této implementace.

2.5. Identifikace dobré praxe tvorby strategií v České republice

Přes bariéry a slabá místa v tvorbě a implementaci strategií existují v ČR **příklady dobře zpracovaných a implementovaných strategií**. Níže uvedený přehled obsahuje příklady vybraných aspektů tvorby a implementace strategií, které dle našich zjištění přispívají ke kvalitě strategických dokumentů a možnosti jejich zdárné implementace.

Přehled **reflektuje poznatky z případových studií** tvorby strategií v ČR, strukturovaných rozhovorů se zástupci veřejné správy a vychází z dotazníkového šetření provedeného v průběhu projektu, v rámci kterého byly osloveny příslušné instituce odpovědné za přípravu veřejných strategií.

Mezi **hlavní identifikované příklady dobré praxe** patří:

- **Zahrnutí široké skupiny zainteresovaných stran do přípravy strategie**

  K přípravě strategických dokumentů se přistupuje kolektivním přístupem, na tvorbě často spolupracuje několik institucí jak na expertní, tak i řídící úrovni, dále je snaha o zapojení širokého spektra zainteresovaných subjektů, od odborníků na danou problematiku (z vládní i nevládní sféry), podnikatelů, odborů a zájmových skupin či asociací až po veřejnost.

  Řada jak interních, tak externích účastníků má možnost se seznámit s jednotlivými verzemi návrhu vznikajícího v průběhu přípravy veřejné strategie a připomínkovat je, čímž je možné dosáhnout společného konsenzu nad daným tématem (čímž ovšem může být prodloužena doba přípravy strategie a také zvýšena náročnost vypořádání připomínek).

  Tuto dobrou praxi jsme identifikovali například při přípravě Národního strategického referenčního rámce, Strategického rámce udržitelného rozvoje, Politiky územního rozvoje a Bezpečnostní strategie.

- **Projektové řízení přípravy tvorby strategie**

  K tvorbě strategií přistupují některé instituce veřejné správy projektovým způsobem. To znamená, že je vytvořen seznam a harmonogram prací, sestaven projektový tým (většinou na ad hoc bázi, složený z pracovníků různých útvarů příslušné instituce, případně více institucí), vytvořen seznam účastníků přípravy strategie.

  V rámci přípravy některý strategií se osvědčil společný pracovní intranetový portál pro sdílení dokumentů, harmonogramu a stavu plnění jednotlivých úkolů apod. Strategie jsou vesměs řízeny osobami (institucemi) se zkušeností s tvorbou strategických dokumentů, případně je zajištěn externí dohled nebo řízení prací nezávislou institucí.

  Tuto dobrou praxi jsme identifikovali například při přípravě Národního strategického referenčního rámce, Strategie hospodářského růstu, Bezpečnostní strategie a Strategického rámce udržitelného rozvoje.

- **Transparentní příprava strategie**

  V rámci procesu přípravy strategie je zveřejňováno maximum informací, většinou prostřednictvím dedikovaných internetových stránek a veřejných prezentací. Tento přístup zvyšuje obecné povědomí o strategii, umožňuje reflektování více pohledů již v rámci přípravy strategie a zvyšuje celkovou otevřenost procesu. Tím se omezuje resortní přístup k přípravě materiálů „pod pokličkou“, což v konečném důsledku přirozeně omezuje striktně resortní přístup k řešené problematice.

  Tuto dobrou praxi jsme identifikovali například při přípravě Politiky územního rozvoje.

- **Analytický přístup k tvorbě strategií**

  Osvědčil se postup, kdy instituce začíná práce definováním problému, který má strategie řešit, provádí se analýzy právního rámce a srovnávací analýzy se zahraničím, v dalších fázích se pak používají metody brainstormingu či SWOT a TOWS analýzy. V neposlední řadě jsou modelovány dopady strategie, například na samotnou instituci tvořící strategii, na ostatní instituce veřejného sektoru, hospodářskou sféru nebo společnost jako celek.

  Tuto dobrou praxi jsme identifikovali například při přípravě Národního strategického referenčního rámce, strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby a Strategického rámce udržitelného rozvoje.

- **Systematická práce odborníků, kontinuita strategií**

  Jako velmi přínosné se ukazuje, když se na přípravě strategií podílejí odborníci, kteří se v řešené problematice orientují a mají zkušenosti s tvorbou strategických dokumentů. Tento přístup má pozitivní vliv na zajištění kontinuity dané oblasti.

  Tuto dobrou praxi jsme identifikovali například při přípravě Strategického rámce udržitelného rozvoje, Politiky územního rozvoje a Bezpečnostní strategie.

- **Dobrá struktura strategie**

  Podobně jako byla ve slabých stránkách zmíněna nízká kvalitativní úroveň strategických materiálů, tak lze na druhou stranu nalézt příklady dobře strukturovaných strategií, v kterých jsou cíle měřitelné a jasně definované, je dobře definován systém pozdější implementace strategie (např. nastaveny konkrétní úkoly a jejich nositelé) a proces vyhodnocování a monitorování dopadů strategie.

  Tuto dobrou praxi jsme identifikovali například u Národního strategického referenčního rámce a strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby.

- **Tlak Evropské komise**

  Tlak Evropské komise na existenci strategie mnohdy působí pozitivně na akceleraci a součinnost veřejné správy při přípravě strategie.

  Tuto dobrou praxi jsme identifikovali například při přípravě Národního strategického referenčního rámce.

- **Specifický rozpočet na naplňování cílů strategie**

  Některé strategie mají vyčleněné prostředky na naplňování svých cílů, a to většinou prostřednictvím strukturálních fondů. Tato situace zvyšuje celkovou „vážnost“ strategie, strategie s rozpočtem na jejich realizaci obvykle nekončí „v šuplíku“.

  Tuto dobrou praxi jsme identifikovali například u Národního strategického referenčního rámce a strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby.

2.6. Hodnocení tvorby strategií a institucionálních kapacit ze strany institucí veřejné správy

V rámci projektu jsme za účelem **zjištění současného stavu přípravy strategických dokumentů** v rámci jednotlivých institucí české veřejné správy **provedli dotazníkové šetření**. Průzkum měl dvě části – první část byla věnována institucionálnímu rámci přípravy veřejných strategií, druhá část, tzv. případové studie, pak byla zaměřena na postup přípravy konkrétní strategie v rámci instituce daného respondenta. Dotazník vyplnilo celkem 22 zástupců ústředních orgánů státní správy a územních samosprávných celků (z celkového počtu 28 oslovených).

V této kapitole uvádíme shrnutí hlavních výsledků dotazníkového šetření. Popis realizace dotazníkového šetření a jeho **detailní výsledky uvádíme v příloze 4** této komparativní analýzy.

2.6.1. Institucionální kapacity pro tvorbu veřejných strategií

Shrnutí prezentované níže se vztahuje k odpovědím respondentů na otázky týkající se institucionálního uspořádání přípravy strategií v jejich „domovské“ instituci, včetně postupu při přípravě strategie.

Institucionální rámec přípravy strategií

- Ve více jak **polovině dotazovaných institucí** existuje **samostatné (specializované) pracoviště** zabývající se **koordinací a metodikou přípravy strategií**. Tato pracoviště jsou většinou na úrovni odborů (nejčastěji se jedná o odbor strategického rozvoje nebo odbor strategie). V rámci těchto pracovišť až na výjimky nepůsobí více než deset zaměstnanců.
- **Celkový počet zaměstnanců** zabývajících se přípravou strategií byl ve dvou třetinách dotazovaných institucí **vyšší než deset**, v osmi institucích byl tento počet **vyšší než dvacet zaměstnanců**. Případové studie konkrétních strategií popsané v druhé části dotazníku pak ukázaly, že procesu tvorby strategie se takřka v polovině případů účastní více než dvacet osob.
- Většina (takřka dvě třetiny) respondentů se domnívá, že **počet osob** zabývajících se tvorbou strategií v rámci jejich instituce **je dostatečný**. Pouze dva respondenti vyjádřili opačný názor. Zároveň se převážná část respondentů domnívá, že **pravomoci, odpovědnosti, jednotlivé kroky** a příslušné lhůty postupu přípravy jsou **nastaveny adekvátně**.
- Přestože počet osob zabývajících se tvorbou strategií vyhodnotila většina respondentů jako dostatečný (viz výše), v další otázce se respondenti **neshodli, zda jsou přípravě strategií věnovány dostatečné kapacity a zdroje** – osm respondentů s tímto výrokem souhlasilo, sedm respondentů nesouhlasilo. Ostatní zastávali neutrální postoj nebo se nevyjádřili.

Postup přípravy strategií

- Z 22 institucí účastnících se dotazníkového šetření mají **pouze tři metodiku** (nebo směrnici či jinak nastavený postup) přípravy strategií, přičemž ve všech těchto třech případech je **metodika závazná** a zároveň **variabilní** (tj. použitelná pro přípravu různých typů strategií). Zástupci těchto tří institucí zároveň metodiku hodnotili jako vhodný nástroj pro přípravu strategických dokumentů.
- V institucích, kde metodika přípravy strategií neexistuje, se postup podle respondentů specifikuje obecně vždy **na začátku přípravy každé jednotlivé strategie**. U případových studií však respondenti ve více jak jedné třetině případů přípravy jimi vybraných strategií uvedli, že v daném případě nebyl žádný postup (či metodika) přípravy dopředu stanoven.
- Podle respondentů se **nejčastěji účastní přípravy strategií** odborní a další pracovníci instituce připravující strategii a její vedení, zástupci akademické sféry a neziskových institucí. Naopak nejméně častými účastníky přípravy strategií jsou zástupci zákonodárných orgánů, politických stran, dalších orgánů státní správy a zástupci samospráv. Podobně se respondenti vyjádřili i v popisu přípravy konkrétních strategií v druhé části dotazníku. Až na jednu výjimku všechny instituce uvedly, že se **přípravy strategie účastní i externí subjekty** (tj. subjekty mimo instituci připravující danou strategie – např. ostatní instituce veřejné správy, zástupci akademické a soukromé sféry apod.).

- Ve značné většině institucí (v takřka 75 % případů) je **nastaven systém průběžného vyhodnocování** realizace strategií, jejich dopadu a systém řízení jejich změn.

Hodnocení přípravy strategií v rámci dané instituce a ve veřejné správě obecně

- Za **hlavní problémy a bariéry úspěšné přípravy strategií** v rámci celé veřejné správy v České republice respondenti označili zejména (jednalo se o volnou otázku, na kterou respondenti odpovídali slovním komentářem):
  - absenci uceleného systému strategického řízení a plánování od místní po celostátní úroveň,
  - nedostatečnou podporu tvorbě strategických dokumentů a strategickému řízení obecně ze strany vrcholných představitelů institucí veřejné správy,
  - neexistenci jednotné metodiky přípravy strategií a s tím související neprovázanost jednotlivých strategií (nebo přímo jejich vzájemný rozpor) a absenci jednotného standardu a požadavků na způsob tvorby i samotný obsah (strukturu) strategických dokumentů,
  - nedostatečné personální kapacity a zdroje pro strategickou práci – tento komentář uváděla značná část respondentů, přestože se většina z nich domnívá, že počet osob zabývajících se tvorbou strategií v rámci jejich instituce je dostatečný (viz výše),
  - rozpočtovou politiku vlády a jednotlivých resortů, kdy se připravuje rozpočet pouze na jeden rok a výhledové rámce rozpočtu nejsou dodržovány, nedostatek finančních prostředků na realizaci strategií,
  - nesnadný proces implementace strategie – podle některých respondentů není problém strategii vytvořit, problémem je ji implementovat a dodržovat (například proto, že strategie nejsou často závazné, mění se politické priority, nejsou zajištěny finanční prostředky pro realizaci strategie apod.).

2.6.2. Případové studie zpracované v rámci dotazníkového šetření

Níže prezentované shrnutí se vztahuje k případovým studiím, které respondenti zpracovali v rámci dotazníkového šetření. Pro úplnost uvádíme, že prostřednictvím dotazníkových otázek respondenti popisovali přípravu strategie realizované jejich institucí. Tato strategie byla respondentem volně vybrána.

Shrnutí:

- **Potřeba tvorby** strategického dokumentu v daných případech nejčastěji vycházela buď z iniciativy dané instituce, nebo z potřeby aktualizace původního dokumentu.
- Proces přípravy strategií je **náročný**, přináší s sebou ve většině případů potřebu vynaložení externích nákladů (na analýzy, organizaci apod.) a trvá ve většině případů minimálně půl roku, ve třetině případů pak déle než rok.
- Nejčastěji **prováděnými analýzami** v průběhu tvorby strategie byly **SWOT analýza**, finanční analýzy, komparativní analýzy a analýzy prostředí. Naopak nejméně často (pouze v několika případech) byla realizována analýza proveditelnosti a dopadu dané strategie.
- Ve většině případů přípravy strategií bylo snahou jejích autorů zajistit **provázanost této strategie s ostatními strategiemi**, a to nejčastěji prostřednictvím zahrnutí příslušných institucí do přípravy dané strategie, případně provázáním cílů připravované strategie na ostatní strategické dokumenty.
- **Variantní řešení** ve většině (ve dvou třetinách) případů tvorby strategií **nebyla** zpracována.
- V takřka dvou třetinách vybraných strategií jsou **stanoveny kvalitativní i kvantitativní cíle**. V drtivé většině případů byl v rámci strategie nastaven systém pro průběžné sledování plnění jejích cílů. Pouze v polovině případů však byl nastaven mechanismus, pomocí kterého by na základě průběžného sledování cílů byla zároveň vyhodnocena vhodnost stanoveného postupu vedoucí k potenciální změně (úpravě, aktualizaci) strategie. V naprosté většině strategií (v 71 % případů) pak chyběl systém, který by vyhodnocoval dopady dané strategie.
- **Plán implementace** je ve většině strategií jejich součástí, případně byl vypracován jako samostatný dokument. Ani v jednom případě přípravy strategie se nestalo, že by implementační plán nebyl

vytvořen vůbec. Odpovědnost za implementaci nese v naprosté většině případů instituce, která strategii vytvořila.

- V nadpoloviční většině případů byla strategie **schválena usnesením vlády**, v případě územních samospráv pak zastupitelstvem daného celku. Ani jedna strategie nebyla schválena zákonem, na druhou stranu podle vyjádření respondentů ani jedna z vybraných strategií nebyla nezávazná.
- Za **hlavní problémy** spojené s přípravou (a případnou implementací) dané strategie respondenti označili zejména (jednalo se o volnou otázku, na kterou respondenti odpovídali slovním komentářem):
  - neexistenci jednotné (závazné) resortní metodiky tvorby strategií, nedostatečné zkušenosti a znalost osvědčených postupů tvorby strategií u jednotlivých pracovníků,
  - nestálost politického prostředí, která vede k (častým, nekoncepčním) změnám strategického směřování,
  - omezené kapacity a zdroje a nedostatečný časový prostor pro tvorbu strategie,
  - nedostatečný rozpočet na realizaci některých strategií, případně absence zabezpečení finančních zdrojů na realizaci strategie,
  - nedostatečná spolupráce mezi jednotlivými resorty a zúčastněnými institucemi, (obtížná) vynutitelnost strategie u ostatních resortů (někdy například úspěšnému prosazení strategie brání tzv. resortismus, tj. hájení zájmů svého resortu s minimální snahou o kompromis či dosažení společného cíle).
- Mezi **postupy**, které se naopak při přípravě vybraných **strategií nejvíce osvědčily**, respondenti uvedli zejména (jednalo se o volnou otázku, na kterou respondenti odpovídali slovním komentářem):
  - projektový přístup k tvorbě strategie (včetně vytvoření plánu prací, vydefinování realizačního týmu a harmonogramu prací, seznamu účastníků přípravy strategie apod.),
  - zahrnutí širokého spektra účastníků a zainteresovaných stran (např. vytvořením vnitroresortních i meziresortních pracovních skupin, spolupráce s externími partnery, konzultace a diskuse s odbornou veřejností, podnikatelskými subjekty, neziskovými organizacemi apod.),
  - apolitizace strategie, která může zajistit její přetrvání v novém volebním období, vytváření strategie „zdola“ na principu obecného konsenzu,
  - modelování dopadů strategie na samotnou instituci tvořící strategii,
  - systematická práce odborníků, kteří se v řešené problematice orientují v kombinaci s externími subjekty/odborníky.

3. Komparativní analýza zahraničních přístupů k tvorbě veřejných strategií

Cílem této kapitoly je **porovnání jednotlivých parametrů přípravy veřejných strategií** ve vybraných zahraničních zemích. Konkrétně se jedná o Velkou Británii[1], Francii, Dánsko, Nový Zéland a Rakousko. Následně jsme v těchto zemích identifikovali dobrou praxi tvorby strategií. Podkladem pro zpracování této kapitoly je ucelený a detailní popis přístupu k tvorbě veřejných strategií v jednotlivých zemích, který uvádíme v příloze 2 této zprávy.

V následujícím textu porovnáváme přístup k tvorbě veřejných strategií ve vybraných zahraničních zemích ve struktuře podle jednotlivých zkoumaných parametrů (kroků, aspektů a aktivit) přípravy veřejných strategií. Takřka stejnou strukturu pak mají popisy postupu k tvorbě strategií v jednotlivých zemích a samotné případové studie popisující postup přípravy konkrétních strategií, které uvádíme v příloze 2 a 3 této zprávy. Tato struktura vychází z tzv. matice parametrů (viz také příloha 1, ve které popisujeme náš přístup ke zpracování komparativní analýzy).

Jednotlivé parametry byly definovány tak, aby nám umožnily zkoumat postup přípravy veřejných strategií z různých úhlů pohledů. Z tohoto důvodu se některé parametry obsahově částečně překrývají a v následujícím textu tak mohou být některá fakta uvedena duplicitně.

V další části této kapitoly následuje porovnání zahraničních přístupů k tvorbě strategií s dobrou praxí a současným stavem přípravy veřejných strategií v České republice. Za **dobrou praxi** považujeme takový postup přípravy veřejných strategií, který respektuje (případně se jim co nejvíce blíží) následující **základní principy**:

- Strategie jsou připravovány **transparentně a objektivně**.
- Strategické materiály musí být připraveny v podobě a kvalitě, která umožní vládě (resp. schvalujícímu orgánu) **informované a odpovědné rozhodnutí**.
- Jednotlivé strategie nejsou připravovány izolovaně, strategické práce jsou **koordinovány** jak **horizontálně** (např. napříč resorty), tak **vertikálně** (tedy s ohledem na strategické dokumenty na vyšší i nižší úrovni veřejné správy, včetně ohledu na strategický rámec EU) i z hlediska jejich časové návaznosti a konzistence.
- Strategie zahrnují **konkrétní a adresná opatření**, jasně určují odpovědnost za dosažení vytyčených cílů, definují implementační strukturu a stanovují metriky pro měření úspěšnosti a postupu jejich implementace. Součástí strategií je **způsob financování** jejich realizace.
- Efektivita opatření realizovaných v rámci strategie je **průběžně evaluována**, jsou navrhovány korektivní mechanismy.

3.1. Porovnání jednotlivých přístupů k tvorbě veřejných strategií a identifikace dobré praxe

3.1.1. Legislativní a metodický rámec tvorby strategií

V žádné ze zkoumaných zemí neexistuje zákonem stanovený jednotný postup přípravy strategií. V některých zemích existují metodiky přípravy strategií, ale jejich dodržování není povinné. V některých zemích žádné podobné metodické dokumenty neexistují, ale přesto jsou díky pozitivní kultuře strategické práce a vazbě tvorby rozpočtu na strategické dokumenty dodržovány základní postupy přípravy strategií.

[1] Jak uvádíme v příslušné příloze, ve Velké Británii jsme se soustředili na stav strategické práce do roku 2010.

Dánsko nemá specifickou legislativu pro tvorbu veřejných strategií, neexistuje ani žádná metodologická příručka nebo vzor obsahující metodické pokyny nebo rámec. Ačkoliv neexistuje žádný dokument, ve kterém by byl definován model vytváření strategií, strategie s rozpočtovým dopadem jsou vytvářeny tak, aby mohly být použity jako vstup do každoročních vyjednávání o rozpočtu. Tím je celý proces tvorby strategií do jisté míry standardizován.

Také ve **Francii** není příprava strategií jednotně upravena samostatným dokumentem legislativního či metodického charakteru. Do jisté míry však základní parametry strategické práce stanovuje zákon zřizující Centrum strategické vlády, které působí pod předsedou vlády. Tento orgán je jedním z klíčových orgánů tvorby strategií ve Francii. Je zřízen zákonem, který především specifikuje jeho úkoly a pověření, určuje rámec a pole jeho působnosti, definuje způsob zadávání práce a výběru témat, která má Centrum strategické analýzy řešit.

Ve **Velké Británii** existuje zejména základní metodologie pro přípravu strategií – Strategy Survival Guide, který má za cíl podpořit tvorbu strategií a zlepšit strategické uvažování napříč vládou. Tato metodologie doporučuje využívat projektově orientovaný přístup k přípravě strategií a popisuje čtyři charakteristické fáze projektu. Představuje řadu potřebných dovedností a užitečných nástrojů a přístupů jako předpoklad pro rozvoj strategického myšlení ve veřejné správě. Příručka byla zamýšlena jako zdroj a referenční návod, nepředpokládalo se její zavedení v podobě předpisu.

Na **Novém Zélandu** existuje celá řada metodik a návodů vztahujících se k tvorbě strategií a politik. Tyto metodiky nejsou formálně závazné, nicméně v praxi jsou využívány a dodržovány. Jeden z těchto metodických dokumentů například definuje institucionální a legislativní rámec přípravy strategií a politik. Přílohou tohoto dokumentu je přehled doporučení k jednotlivým krokům procesu vytváření strategie.

V **Rakousku**, podobně jako ve Francii a Dánsku, neexistuje žádná metodologie tvorby veřejných strategií, některé základní principy tvorby strategií jsou však obecně definovány – zejména na úrovni federální vlády. Důležitý pro rámec tvorby strategií je také fakt, že jsou v rámci vlády a jednotlivých ministerstev jasně definovány role, odpovědnosti a pravomoci jednotlivých aktérů a organizačních útvarů.

Dobrá praxe

Existence souboru metodických dokumentů stanovujících základní postupy při přípravě strategických dokumentů.

Pozitivní kultura strategické práce – realizace a dodržování osvědčených postupů tvorby strategií.

3.1.2. Institucionální rámec tvorby strategií

Ve všech zkoumaných zemích je orgánem vrcholově odpovědným za přípravu a realizaci strategií vláda dané země. Jednotlivé strategie pak vytváří a realizují jednotlivá ministerstva či jiné instituce státní správy. Koordinace tvorby strategií však v jednotlivých zemích probíhá odlišně. V některých zemích existují centrální útvary koordinující přípravu strategií, v jedné ze zemí je klíčovým orgánem a koordinátorem přípravy strategií ministerstvo financí a ve dvou zemích žádný centrální koordinační útvar neexistuje.

V **Dánsku** jsou podobně jako v ostatních zemích konkrétní strategie připravovány zejména jednotlivými ministerstvy. Nicméně strategie obecného (hospodářského) zájmu, tedy s rozpočtovým dopadem na společnost nebo na celý veřejný sektor, jsou připravovány buď úřadem předsedy vlády, nebo (a to častěji) Ministerstvem financí. Z praktického hlediska by se dalo říci, že v Dánsku je motorem strategického plánování Ministerstvo financí, které také nese za strategie hlavní odpovědnost. Tato role vyplývá z role Ministerstva jakožto koordinátora finanční a ekonomické politiky.

Francie disponuje rozvinutou institucionální strukturou formující strategickou dimenzi vládnutí. Ve Francii existuje Centrum strategické analýzy, které podléhá přímo předsedovi vlády, ale do jisté míry má meziresortní charakter. Jeho cílem je sledovat aktuální problémy, zajišťovat odbornost a znalosti, podávat vládě co nejúplnější informace a pomáhat jí tak při tvorbě a provádění strategií v ekonomické, sociální ekologické či kulturní oblasti.

Ve **Velké Británii** byl (do parlamentních voleb v roce 2010 – více viz příloha 2) hlavním orgánem zodpovědným za koordinaci strategií Strategický útvar předsedy vlády. Ten měl za úkol především

provádět revize strategií, podporovat jednotlivá ministerstva při tvorbě efektivních vládních strategií a identifikovat nově vzniklé problémy, na které by vláda měla reagovat. Zároveň (i v současnosti) v rámci některých ministerstev existují specializované analytické a strategické útvary, zabývající se mimo jiné i analýzami a prognózami budoucího vývoje.

Na **Novém Zélandu** jsou sice hlavními tvůrci a nositeli strategické práce jednotlivá ministerstva (a případně jiné vládní instituce), ale ty při formulaci strategií vycházejí především z politického zadání, respektive z existujícího vládního programu a na něj navazujících vládních cílů a priorit.

V **Rakousku** neexistuje žádný centrální „strategický útvar“, který by byl odpovědný za tvorbu a koordinaci tvorby veřejných strategií. Tvorba strategií je odpovědností jednotlivých ministerstev a dalších složek státní správy. Institucionální rámec tvorby strategií definuje ústava, která vymezuje základní rozdělení moci a pravomocí mezi jednotlivé instituce státní správy. Odpovědnost za tvorbu a realizaci strategií mají členové vlády.

Dobrá praxe

Přidělení odpovědnosti za koordinaci tvorby strategií a podporu jednotlivých institucí při strategické práci konkrétní instituci.

Existence analytického centra poskytujícího podkladové analýzy pro klíčová politická rozhodnutí a zabývající se analýzou možného budoucího vývoje. Jasné oddělení odborné a exekutivní složky nesoucí odpovědnost za vytvořenou strategii a její realizaci.

3.1.3. Účastníci tvorby strategií

Společným prvkem přípravy strategií ve zkoumaných zemích je snaha zapojit do přípravy strategie široký okruh zainteresovaných stran (stakeholders), včetně veřejnosti. Do tvorby strategie jsou obvykle zapojeny všechny subjekty, jejichž zájmy jsou danou strategií dotčeny.

Pro **Dánsko** je typické, že se do strategického plánování zapojují aktéři zastupující různé úrovně veřejného sektoru (včetně zapojení územních samospráv), v případě důležitých strategií s dalekosáhlým dopadem také zástupci soukromého sektoru a odborů. Rovněž ve **Francii** vstupují do přípravy strategie různí aktéři, a to v různých fázích v závislosti na aktuální potřebě. Při tvorbě nových strategií jsou vytvářeny ad hoc týmy, v nichž mají své zástupce jednotlivé zainteresované strany. Při aktualizaci (obnově) již existujících strategií je zapojení účastníků kontinuální, například ve formě stálé pracovní komise.

Ve **Velké Británii** a na **Novém Zélandu** jsou obvykle do přípravy strategií také zahrnutí různí stakeholders. V souladu s metodikou tvorby strategií v těchto zemích je obvykle v úvodu tvorby strategie postup a průběh konzultací a zapojení stakeholders detailně naplánován. V tomto plánu by mělo být stanoveno zejména jaké zainteresované strany budou do přípravy strategie zahrnuty, jaký bude přesný postup a průběh konzultací a jak často budou probíhat.

V **Rakousku** se účastníci procesu tvorby veřejné strategie různí podle předmětu a typu vytvářené strategie. Za přípravu strategie je odpovědný určený útvar v rámci daného ministerstva. Většina strategií musí být schválena zákonem, aby mohly být implementovány. Jakmile je vytvořen nový úkol pro vládu (ve formě nové strategie), pro jeho splnění je potřeba vytvořit adekvátní legislativní základnu. Z tohoto důvodu je jedním z důležitých účastníků tvorby strategie také parlament.

Dobrá praxe

Zahrnutí široké skupiny zainteresovaných stran do přípravy strategie, respektive zahrnutí všech subjektů, na které bude mít vytvářená strategie nějaký dopad. Zahrnutí především těch aktérů, kteří jsou klíčoví pro schválení, propagaci a realizaci strategie. Identifikace účastníků tvorby strategie v její úvodní fázi a vytvoření plánu spolupráce s nimi obsahující základní kroky (aktivity) a jejich načasování.

3.1.4. Identifikace potřeby tvorby strategií

Ve zkoumaných zemích je potřeba tvorby strategie identifikována podobným způsobem – vychází většinou z identifikace problémů a změn v dané oblasti, často jsou také strategie vytvářeny na základě politické iniciativy. Přes určitou podobnost je v každé zemi kladen důraz na něco jiného.

V **Dánsku** jsou strategie s dopadem na hospodářství většinou iniciovány na základě potřeb, které byly identifikovány hospodářskými a demografickými predikcemi v kombinaci s analýzami trhu práce. Pro potřeby posouzení budoucího stavu veřejných financí a toho, čemu se dnes v Dánsku obecně říká „udržitelnost dánského sociálního systému", používá Ministerstvo financí celou řadu pokročilých ekonomických modelů. Další vnitřní motivací pro vytváření strategie jsou rozpočtové analýzy Ministerstva financí, které posuzují poskytování veřejných služeb ve specifických sektorech. V případě, že poskytování služeb v daném sektoru čelí značným výzvám, je to podnět pro vytvoření nové strategie.

Ve **Francii** jsou strategie často vytvářeny na základě iniciativ jednotlivých ministerstev reagujících na stav příslušného sektoru, případně strategie reagují na identifikované strukturální nebo sociální změny ve společnosti. Důležitou roli hrají také politické vize a s nimi spojené iniciativy. Některé strategie jsou vytvářeny ad hoc, v reakci na specifické události.

Ve **Velké Británii** je často strategie připravována na základě identifikovatelných a kvantifikovatelných potřeb, nicméně politická vůle a lobbying zainteresovaných subjektů často také hrají významnou roli. Na **Novém Zélandu** navazuje identifikace potřeby tvorby strategie přímo na stanovené vládní cíle a priority, které vychází z přímého zadání (formálního či neformálního) ze strany členů vlády. Tyto cíle většinou vychází z volebních programů, rozpočtových opatření, rozhodnutí vlády nebo jiných iniciativ (např. veřejných nebo parlamentních).

V **Rakousku** potřeba tvorby strategie vychází většinou z vládního programu, aktuálních politických požadavků vyplývajících z potřeb společnosti, obchodu, životního prostředí nebo hospodářského rozvoje. Často jsou důležitým zdrojem a podkladem vzniku strategie politiky a strategie Evropské unie.

Dobrá praxe

Strategie jsou vytvářeny na základě reálných potřeb. V úvodu tvorby strategie jsou identifikovány hlavní problémy, které má strategie řešit, a ty jsou analyzovány. Jsou formulovány vize budoucího stavu v dané oblasti. Dále jsou identifikovány bariéry, které by mohly ohrozit dosažení stanoveného žádoucího stavu. Strategie a jejich varianty jsou následně formulovány s cílem odstranit identifikované problémy a dosáhnout stanovené vize.

3.1.5. Použití metodiky tvorby strategií

V některých zemích existují metodiky přípravy strategií, ale jejich dodržování není povinné. V některých zemích žádné podobné metodické dokumenty neexistují, postup přípravy je vytvářen ad hoc ke každé vytvářené strategii.

Jak uvádíme ve výše uvedeném textu k parametru „Legislativní a metodický rámec tvorby strategií", tak ve **Velké Británii** a na **Novém Zélandu**, kde existuje metodika přípravy veřejných strategií, není použití této metodiky povinné. Tato metodika je variabilní, tj. použitelná při tvorbě různých typů strategických dokumentů. Přesný postup při tvorbě konkrétní strategie pak ovlivňuje především charakter a požadovaná podoba vytvářené strategie a (politické) rozhodnutí tvůrců strategie.

V případě zemí, kde žádná metodika přípravy strategií neexistuje (jedná se o **Francii**, **Dánsko** a **Rakousko**), je postup vytváření strategie většinou stanovován ad hoc na začátku přípravy jednotlivých strategií.

Existence (i když nepovinné) a používání metodiky v daných zemích přispívá k jednotnosti procesu tvorby veřejných strategií a také k dodržování základních standardů tohoto procesu. Na druhou stranu například v Dánsku metodika neexistuje, ale základní kroky přípravy strategií jsou obecně známy a také dodržovány, tj. při existenci určité kultury a know-how strategické práce není psaná metodika v dané zemi nezbytná.

Dobrá praxe

Existence metodiky popisující jednotlivé kroky a postupy přípravy veřejných strategií. Tato metodika také definuje role a odpovědnosti jednotlivých aktérů.

Metodika je variabilní, tj. koncipována tak, aby mohla být použita pro tvorbu různých typů strategií. Metodika obsahuje hlavní principy a postupy, které by při tvorbě strategií měly být vždy dodrženy.

3.1.6. Náklady tvorby strategií

Ve všech zkoumaných zemích nesou náklady spojené s tvorbou strategie většinou jednotliví účastníci. Jedná se zpravidla především o personální náklady, administrativní náklady, náklady na zpracování analýz, právní a jiné poradenství. Většinu z těchto nákladů přirozeně nese instituce odpovědná za přípravu strategie, ostatní účastníci zpravidla nesou náklady spojené s účastí jejich zástupců.

Přestože je v některých zemích příprava strategie řízena projektově, v žádné z nich není jednoduché a v mnoha případech ani možné zjistit, jak byla tvorba jednotlivých strategií nákladná. Náklady spojené s přípravou strategie se logicky různí a závisí především na druhu a komplexnosti připravované strategie.

Stejně jako v případě nákladů není možné zobecnit časový rámec přípravy strategií, tj. jak dlouho v jednotlivých zemích proces přípravy strategie trvá. Tento údaj se mění v závislosti na charakteru a komplexnosti strategie, způsobu jejího schvalování a zapojení ostatních zainteresovaných stran. Proces tvorby strategie může v jednotlivých případech trvat od několika měsíců po několik let (nejčastěji jeden až dva roky).

Dobrá praxe

Nebyla ve zkoumaných zemích identifikována.

3.1.7. Průběh přípravy strategie

Ve zkoumaných zemích je příprava veřejných strategií většinou rozdělena do několika na sebe navazujících fází a je řízena projektově (tj. proces tvorby strategie má jasně definovaný začátek, průběh a konec). Počet fází a jejich jednotlivé aktivity a kroky tvorby strategie se od sebe v jednotlivých zemích mírně liší.

V **Dánsku** se průběh tvorby veřejné strategie liší v závislosti na důležitosti a oblasti působnosti strategie. V případě tvorby významné strategie tento proces probíhá ve třech základních fázích. Nejdříve několik měsíců pracuje odborná komise, která vytvoří návrh strategie. Následně se k tomuto návrhu vyjádří vláda. V poslední fázi probíhají politická vyjednávání se stálými výbory parlamentu, s místní samosprávou a s regiony. V případě méně významných strategií dá Ministerstvo financí mandát pracovní skupině, aby vytvořila návrh strategie. Ta je následně podrobena zejména rozpočtové analýze. Následně předkládá Ministerstvo financí návrh strategie vládě, v poslední fázi probíhá vyjednávání na politické úrovni a na úrovni vysokých státních úředníků.

I ve **Francii** probíhá tvorba strategií v několika fázích, i když ty nejsou nijak ostře ohraničené a někdy splývají v jednu. V první fázi probíhá diagnostika problému a identifikace dat a výstupů, které budou potřeba pro tvorbu scénářů a práce na strategii. Dále jsou stanoveny klíčové cíle a jejich měřitelné ukazatele. Následně jsou zpracována shromážděná data a vytvořeny variantní scénáře. Po zhodnocení a výběru jednoho ze scénářů jsou identifikována konkrétní opatření, jejichž prostřednictvím mají být stanovené cíle dosaženy. Následně je nastaven plán implementace.

Ve **Velké Británii** je příprava strategie rozdělena většinou do čtyř hlavních fází. Nejdříve je zdůvodněna potřeba tvorby strategie a jsou definována hlavní témata, která by měla strategie řešit. Dále je připraven projekt tvorby strategie (příprava strategií je ve Velké Británii řízena projektově) a sestaven realizační tým. Následuje analytická fáze, ve které jsou provedeny analýzy současného stavu, možného budoucího stavu a případně další potřebné analýzy. V následující fázi je formulována vize požadovaného budoucího stavu a definovány základní strategické záměry a cíle. V poslední fázi jsou identifikovány a zhodnoceny možné varianty řešení. Na základě vybrané varianty je vypracován způsob implementace strategie.

Tvorba strategií na **Novém Zélandu** probíhá obvykle v pěti základních fázích. V první strategické fázi probíhá strategické plánování mezi jednotlivými resorty a dalšími příslušnými institucemi. Jsou identifikovány klíčové problémy a následně jsou stanoveny klíčové strategie tyto problémy řešící. V navazující taktické fázi jsou formulovány jednotlivé (strategické) iniciativy k dosažení stanovených vládních priorit a zároveň je v rámci této fáze rozhodnuto, jak (tj. jakým způsobem) bude těchto priorit dosaženo. V rámci operativní fáze je strategie detailně rozpracována. Součástí této fáze je formální konzultace na vládní úrovni a následné odsouhlasení takto detailně rozpracované strategie. V průběhu legislativní fáze je vytvořená strategie kodifikována do legislativy. Poslední fáze přípravy a realizace strategií se zaměřuje na implementaci dané strategie a vyhodnocení (revize) jejího dopadu.

V procesu přípravy strategie v **Rakousku** můžeme rozlišit tři základní fáze. V první fázi je strategie vytvořena a probíhá konzultační proces. V druhé fázi je strategie kodifikována do návrhu zákona. V poslední třetí fázi je zákon diskutován a schválen na půdě parlamentu.

Dobrá praxe

Projektový přístup k řízení tvorby strategie, který umožňuje efektivního dosažení projektových cílů.

Jasné rozdělení přípravy strategie do jednotlivých fází, přičemž každá fáze má svůj daný cíl, průběh a také například způsob zapojení jednotlivých zainteresovaných stran.

V úvodu tvorby strategie je definován řešený problém, zajištěna vazba na vládní program a priority, sestaven tým a plán prací. Dále jsou provedeny podkladové analýzy, formulována vize budoucího (žádoucího) stavu a na ni navazující hlavní strategické cíle.

Dále jsou vypracovány a vyhodnoceny varianty možného řešení, po výběru nejvhodnější varianty je vypracován detailní implementační plán obsahující kroky a aktivity vedoucí k dosažení stanovených cílů. Do přípravy strategie jsou průběžně zapojeny jednotlivé zainteresované strany.

3.1.8. Nástroje a techniky používané při tvorbě strategií

V jednotlivých zemích je v rámci dílčích fází tvorby strategií používána široká škála nástrojů a technik. Jedná se například o analýzy prostředí (SWOT a PESTLE analýzy), analýzy problému, analýzy a modelování dopadů, prognózy budoucího vývoje, analýzy přínosů a nákladů, multikriteriální analýzy a další. V každé zemi pak je kladen důraz na některé z uvedených analýz a nástrojů.

Například v **Dánsku** jsou většinou prováděny tzv. rozpočtové analýzy realizace dané strategie. Cílem rozpočtové analýzy je v principu identifikovat potenciál pro snížení veřejných výdajů v důsledku zvýšení efektivity a produktivity. Ve **Francii** pak existuje soubor metod a software, které slouží k vytváření různých analýz – například pro strukturální analýzu, pro tvorbu scénářů pro strategické prognózy, pro určení cílů a jejich měřitelných ukazatelů apod.

Ve **Velké Británii** je kladen důraz na analýzu stávajícího stavu, modelování budoucího vývoje a hodnocení dopadů realizace strategie. Na **Novém Zélandu** je pak důležitou součástí tvorby strategií modelování a analýza variantních scénářů společně s analýzou přínosů a nákladů. V **Rakousku** jsou v případě komplexních strategií v některých případech vytvářeny projektové kanceláře.

Dobrá praxe

Aplikace přístupu k tvorbě strategií založeného na důkazech (evidence based approach) a existence a používání souboru metod, technik a případně software pro tvorbu strategií (zejména pro identifikaci a analýzu řešeného problému, realizaci podkladových analýz včetně modelování a prognózy budoucího vývoje, vyhodnocení případných variant řešení, nákladů, přínosů a dopadů realizace strategie).

3.1.9. Zajištění integrovanosti s ostatními strategiemi

Způsob zajištění vzájemného souladu a provázanosti jednotlivých strategických dokumentů se ve zkoumaných zemích značně liší. V jedné zemi je za provázanost strategií odpovědný útvar na centrální úrovni, v další pak každá konkrétní instituce připravující strategii a v jiných je vzájemná provázanost strategií zajištěna především v průběhu rozpočtovacího procesu.

Ve **Francii** a v **Dánsku** je vzájemný soulad strategických dokumentů kontrolován především v rámci rozpočtovacího procesu. Například ve Francii je integrovanost strategií na národní úrovni zajištěna zejména zákonem o rozpočtu, ve kterém jsou na realizace vybraných strategií vyhrazeny prostředky. Před schválením financování probíhá kontrola cílů s ohledem na jejich duplicitu. Ve Francii mohou být strategie a jejich cíle také porovnávány na půdě Centra pro strategické analýzy spadajícího pod předsedu vlády, které zároveň vypracovává strategické podklady pro většinu klíčových resortů.

Ve **Velké Británii** bylo zajištění souladu strategických dokumentů jednou z úloh tzv. Strategického útvaru, který také koordinoval přípravu strategií napříč všemi ministerstvy. V současnosti mají jednotlivá ministerstva při přípravě strategií s potenciálním dopadem na jiná ministerstva a jejich strategie povinnost tyto instituce konzultovat, respektive zahrnout mezi účastníky tvorby strategie.

Na **Novém Zélandu** je za zajištění provázanosti a souladu s ostatními strategickými dokumenty odpovědná zejména instituce připravující strategii. Zároveň je v rámci procesu přípravy návrh strategie průběžně vyhodnocován z hlediska její konzistence a provázanosti s ostatními strategickými dokumenty a politikami, stejně tak jako s mezinárodními smlouvami a závazky vlády. Také za tímto účelem jsou do přípravy strategie zahrnuty všechny relevantní zainteresované strany, zejména formou konzultací.

V **Rakousku** působí pozitivně na provázanost strategií jednomyslnost rozhodování na úrovni vlády a snaha dosáhnout konsenzu. Aby bylo sníženo riziko zamítnutí vládou schvalované strategie například jedním z ministrů, obvykle je snahou tvůrců zajistit soulad vytvářené strategie s ostatními strategiemi. Na druhou stranu provázanost vytvářené strategie s ostatními strategiemi není vždy adekvátně zajištěna a je častým problémem tvorby veřejných strategií. Jedním z důvodů je fakt, že různé administrativní úrovně nemohou být donuceny strategii implementovat a jejich účast na implementaci strategie je dobrovolná.

Dobrá praxe

Nastavení jasné odpovědnosti za zajištění souladu a provázanosti strategie na ostatní strategické dokumenty. Existence centrálního útvaru koordinujícího přípravu klíčových strategií a zajišťujícího jejich vzájemnou provázanost.

Zahrnutí „vlastníků“ ostatních relevantních souvisejících strategií do přípravy dané strategie. Kontrola duplicit cílů různých strategií při tvorbě státního rozpočtu.

3.1.10. Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí

V každé ze zkoumaných zemí funguje částečně odlišný způsob nastavení základních řídících mechanismů tvorby strategií. Mechanismy řízení tvorby strategie nejsou obecně nijak nastaveny, ale existující postupy a principy jsou obvykle respektovány.

V **Dánsku** je řízení přípravy strategie v odpovědnosti příslušného ministerstva, ale při schvalování strategie má obvykle hlavní slovo Ministerstvo financí. Ve **Francii** přípravu strategie řídí obvykle Centrum strategické analýzy, které vláda pověřuje zpracováním a přípravou prognostických a strategických dokumentů. Odpovědnost za ústřední strategie nese však vláda, která také má v oblasti přípravy strategií rozhodovací pravomoci. Rozhodovací pravomoci nejsou delegovány na jinou centrální instituci. Pokud jde o operativní rozhodnutí, značné pravomoci má ředitel Centra strategické analýzy.

Ve **Velké Británii** je struktura řízení přípravy strategie obvykle vytvořena v počáteční fázi přípravy strategie. V této fázi by měl být určen odpovědný ministr a rozhodnuto, zda je vhodné vytvořit řídící výbor. Kde je to možné, je výhodné určit ministra, který bude zároveň sponzorem projektu. To pomůže projektu zajistit politickou angažovanost na nejvyšší úrovni již od počátku tvorby strategie a zajisti možnost politických konzultací (k zajištění akceptace strategie na politické úrovni) nově vznikající strategie.

Na **Novém Zélandu** v průběhu přípravy strategie přijímá většinu (operativních i strategických) rozhodnutí instituce odpovědná za přípravu strategie. Některá rozhodnutí nicméně spadají do působnosti vlády a některé do působnosti parlamentu – jedná se zejména o odsouhlasení strategické iniciativy k dalšímu rozpracování, přehled plánovaných iniciativ a jejich návaznost. Řízení postupu implementace má na starosti většinou řídící výbor složený především ze zástupců instituce odpovědné za danou strategii, případně i zástupců dalších institucí podílejících se na implementaci.

Způsob přijímání rozhodnutí v **Rakousku** je založen na principu konsenzu zúčastněných stran. Tomu je podřízen celý proces tvorby strategie, komunikace s jednotlivými stakeholders, jejich zahrnutí do tvorby strategie apod. Tím je do značné míry zjednodušen proces konečného schvalování strategie, protože většinou jsou v tu chvíli již všechny problematické body prodiskutovány a vyřešeny.

Dobrá praxe

V úvodní fázi tvorby strategie je nastavena její jasná řídící struktura definující role, odpovědnosti a pravomoci jednotlivých aktérů. Zároveň je definováno, kdo bude schvalovat průběžné a závěrečné výstupy tvorby strategie.

Do řízení tvorby strategie jsou adekvátním způsobem zapojeni také zástupci ostatních institucí podílejících se na její tvorbě (zejména institucí s vlivem na schválení a realizaci strategie). Tvorba strategie má svého sponzora, ideálně člena vlády (tj. ministra) zajišťujícího politické konzultace s ostatními členy vlády.

3.1.11. Výstupy tvorby strategie

Podobně jako u ostatních parametrů, i z hlediska definice požadavků na výstupy tvorby strategie se od sebe liší především země s metodikou tvorby strategií od těch ostatních. V těchto zemích je v metodikách tvorby strategií popsána taky očekávaná struktura výstupů.

V **Dánsku** a **Francii** nejsou stanovena žádná konkrétní pravidla týkající se formy, struktury nebo rozsahu výstupů tvorby strategií. Obecně však lze konstatovat, že i v těchto zemích strategie většinou obsahují jeden globální cíl, který je následně rozpracován do dílčích (specifických) cílů. Dále jsou ve strategii uvedeny konkrétní aktivity a opatření vedoucí k naplnění stanovených cílů.

Ve **Velké Británii** patří mezi výstupy přípravy strategie zejména návrh projektu tvorby strategie, řídící dokumentace tvorby strategie a plán projektu. V průběhu tvorby strategie je vypracována průběžná analytická zpráva popisující zejména řešený problém a prognózu budoucího vývoje. Následně je vypracován výstup popisující preferované zaměření strategie obsahující vizi budoucího (žádoucího) stavu a sadu krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých cílů a úkolů/aktivit potřebných pro dosažení cílového stavu. Závěrečná zpráva obsahuje výslednou strategii a její implementační plán.

Variantní řešení jsou v průběhu tvorby strategií většinou vypracována ve Velké Británii, v Dánsku, na Novém Zélandu a v **Rakousku**. Ve Francii jsou varianty vypracovány ve vybraných případech. Vypracování variant obecně v těchto zemích slouží k identifikaci možného řešení daného problému, přičemž u jednotlivých variant je analyzován především jejich možný dopad, náklady a účinnost zvoleného řešení.

Dobrá praxe

Existence nebo dodržování standardní základní struktury strategií. Strategie obsahují především definici řešeného problému, popis budoucího žádoucího stavu (vizi), globální a specifické cíle, popis aktivit a úkolů vedoucích k naplnění definovaných cílů a k dosažení žádoucího stavu. Dalšími výstupy tvorby strategie (obsažené v samotné strategii nebo v samostatných dokumentech) jsou především podkladové analýzy, popis způsobu monitorování cílů, způsob financování realizace strategie a její implementační plán.

V průběhu tvorby strategie jsou vypracovány varianty možného řešení, následný výběr jedné z variant je založen na analýze jejich možných dopadů, nákladů a účinnosti zvoleného řešení.

3.1.12. Publicita tvorby strategie

Ve všech zkoumaných zemích je patrná snaha o transparentnost průběhu přípravy strategie, a to zahrnutím širokého okruhu zainteresovaných stran do přípravy strategie. Veřejnost je o tvorbě konkrétních strategií a o průběhu procesu tvorby většinou informována prostřednictvím internetových stránek. V některých případech jsou zveřejňovány také průběžné verze strategie jako podklad k diskusi a za účelem získání komentářů a připomínek ke strategii nebo jsou organizovány semináře, kulaté stoly apod.

Veřejnost většinou má možnost se k vytvářené strategii vyjádřit, ale v žádné ze zemí neplatí, že je do přípravy strategie veřejnost zahrnuta automaticky. Jednotlivé instituce účastnící se tvorby strategie jsou informovány o jejím průběhu především prostřednictvím svých zástupců, zejména na jednáních pracovních týmů a komisí.

Ve **Velké Británii** a na **Novém Zélandu** jsou v úvodu tvorby strategie vytvářeny tzv. komunikační plány, které většinou obsahují přístup a způsob komunikace s veřejností, jednotlivými účastníky tvorby strategie i s médii, a to ve všech fázích přípravy strategie. Transparentnost procesu tvorby strategií v **Rakousku** je obecně zajištěna na federální úrovni, a to prostřednictvím tzv. konzultačního mechanismu. V Rakousku používaný přístup k veřejným konzultacím je robustní v mnoha ohledech, například proto, že zahrnuje širokou skupinu institucí a partnerů.

Dobrá praxe

Postup přípravy strategie je transparentní. Transparentnost tvorby strategie je zajištěna především zahrnutím širšího okruhu zainteresovaných stran do přípravy strategie. Pokud je to vhodné a prospěšné, tak jsou pracovní materiály průběžně zveřejňovány na internetových stránkách příslušné instituce. Prostřednictvím internetových stránek je o průběhu a (finálních) výstupech informována také veřejnost.

V úvodu tvorby strategie je vypracován komunikační plán popisující přístup a nástroje informování o průběhu tvorby strategie a definující způsob komunikace se zainteresovanými stranami, veřejností a médii.

3.1.13. Zajištění financování realizace strategie

V žádné ze zkoumaných zemí není přesně nastaven postup nastavení financování realizace strategií v rámci jejich tvorby. Zároveň není sjednocena praxe, zda má být způsob financování nastaven v samotné strategii, v samostatném navazujícím dokumentu nebo se financování strategie má řešit až v průběhu tvorby státního rozpočtu. V některých zemích jsou strategie v případě jejich schválení relativně silně provázány na tvorbu státního rozpočtu.

V **Dánsku** i ve **Francii** jsou schválené strategie silně provázány na státní rozpočet. Konkrétně ve Francii je naplňování přijatých strategií pravidelně promítáno do rozpočtu, který je v současnosti tříletý (s každoročním schvalováním). V Dánsku pak realizace strategické iniciativy v daném roce, která má být financována ze státního rozpočtu, musí být schválena jako součást rozpočtu na příští rok.

Ve **Velké Británii** ani na **Novém Zélandu** není v existujících metodikách způsob nastavení financování realizace strategie popsán. Ve Velké Británii metodika pouze uvádí, že investiční a provozní náklady spojené s danou strategií a harmonogram očekávaných výdajů by měly být detailně popsány (ať už ve strategii nebo v samostatném dokumentu). Ani na Novém Zélandu není nastaven jednotný způsob nastavení financování realizace strategií.

V **Rakousku** jsou financovány ze státního rozpočtu. V případě, že implementace strategie zahrnuje různé úrovně veřejné správy, každá z účastnících se institucí hradí příslušnou část ze svého rozpočtu, a to včetně spolkových zemí a místních samospráv. V případě, že strategie stanovuje nové role a aktivity, měl by být adekvátně navýšen rozpočet příslušných institucí. Taková změna tedy předpokládá, že dané ministerstvo (nebo útvar v rámci ministerstva) musí požadavek na financování nových rolí a aktivit vznést v rámci standardního rozpočtovacího procesu.

Dobrá praxe

Vznik strategií, které mají jasně definovaný způsob financování jejich realizace. Strategie obsahují indikativní rozpočet, který se v rámci každočního rozpočtovacího procesu postupně upřesňuje. Realizace přijatých strategií je pravidelně promítána do rozpočtu.

3.1.14. Monitoring výsledků a dopadů strategie

Ve většině zemí je nastaven systém sledování výsledků a dopadů strategie. Ve všech zemích obvykle strategie obsahují měřitelné cíle.

Ve **Francii**, **Velké Británii** a na **Novém Zélandu** jsou součástí strategií měřitelné cíle, jejichž plnění je v průběhu realizace monitorováno. Ve Velké Británii je konkrétně nastaveno řízení výkonnosti zaměřené na sledování úspěšnosti strategie (politiky), programu nebo projektu při dosahování stanovených cílů a při zajišťování očekávaných přínosů. Pro účely posouzení a hodnocení to představuje nutnost systematického shromažďování dat týkajících se finančního řízení a výsledků strategie (politiky), programu nebo projektu v průběhu jejich realizace. Každá strategie by také měla po svém ukončení (nebo po skončení některé z jejích fází implementace) podstoupit komplexní hodnocení. Cílem takového hodnocení je přezkoumat výsledek intervence oproti tomu, co bylo očekáváno.

Ve Francii a na Novém Zélandu hodnotí průběh realizace strategie prostřednictvím evaluací. V každé strategii je běžně nastaven její evaluační plán. Odpovědnost za revizi strategie a její vyhodnocení (a plnění evaluačního plánu) přísluší „vlastníkovi" strategie, tj. instituci odpovědné za její implementaci. Evaluační plán by měl stanovit postup a načasování normativního a sumativního hodnocení dopadů dané strategie.

Oproti tomu v **Dánsku** průběh realizace strategie obvykle není monitorován, respektive průběžný monitoring dosahování cílů strategie je v kompetenci příslušné instituce a není nijak standardizován. Zároveň však je realizace strategií s rozpočtovým dopadem monitorována Ministerstvem financí, které nepřetržitě dohlíží na rozpočet a jeho plnění. V **Rakousku** pak je monitoring výsledků a dopadů strategie v odpovědnosti instituce implementující danou strategii, neexistuje žádný centrální útvar (ani v rámci jednotlivých institucí) zajišťující tuto činnost.

Dobrá praxe

Strategie obsahuje měřitelné cíle, v průběhu realizace strategie je plnění těchto cílů monitorováno. U každé strategie je průběžně vyhodnocována její výkonnost a úspěšnost dosahování stanovených cílů. Po skončení realizace by měly být vyhodnoceny její přínosy a dopad (zejména v porovnání s očekávanými účinky a dopady). Úkol monitorování průběhu a dopadů realizace strategie má jasně stanoveného vlastníka (např. instituci, která strategii implementuje).

3.1.15. Nastavení a způsob implementace strategie

Ve všech zkoumaných zemích je obvykle stanovena odpovědnost za implementaci strategie. Součástí procesu tvorby strategie je v některých zemích vypracování detailního implementačního plánu způsobu realizace strategie, v jiných zemích je způsob implementace v kompetenci na příslušné odpovědné instituci.

Ve **Francii** a v **Rakousku** není sjednocen způsob nastavení implementace strategie, nicméně platí, že odpovědnost za implementaci strategie je stanovena. Za realizaci sektorových strategií jsou odpovědná příslušná ministerstva, realizace strategií s celonárodním dopadem pak spadají pod úřad vlády. Podobný stav je také v **Dánsku**, kde je implementace strategie na příslušném ministerstvu, na regionech nebo samosprávách. Způsob implementace strategie je obvykle její součástí, a to ve formě akčního plánu. Implementace strategií je obvykle řízena projektově. V Dánsku jsou někdy (i když spíše ve výjimečných případech) zřizovány dočasné projektové kanceláře za účelem provádění specifických strategických projektů (tedy projektů, které naplňují jeden nebo více konkrétních cílů stanovených strategií).

Ve **Velké Británii** i na **Novém Zélandu** je obvykle vypracován detailní implementační plán obsahující odpovědnost za realizaci jednotlivých aktivit a úkolů, jejich návaznost a načasování. Dále je součástí implementačního plánu také popis způsobu řízení změn, přístup k realizaci jednotlivých aktivit, vyhodnocení dopadů strategie a způsob komunikace v průběhu implementace. Implementační plán vypracovává příslušná instituce odpovědná za implementaci strategie, a to ve spolupráci s ostatními subjekty podílejícími se na její implementaci.

Dobrá praxe

Jasně stanovená odpovědnost za implementaci strategie. Existence implementačního plánu stanovujícího roli, úkoly, odpovědnosti a způsob komunikace jednotlivých aktérů, plán a harmonogram prací a aktivit. V implementačním plánu jsou identifikována rizika ovlivňující implementaci, způsob monitoringu průběhu implementace a jsou nastaveny základní řídící mechanismy řízení změn.

3.2. Porovnání současného stavu přípravy strategií v ČR se zahraničím a dobrou praxí

V předchozí kapitole jsme u každého (s jednou výjimkou) z parametrů tvorby veřejných strategií identifikovali dobrou praxi. V této podkapitole **porovnáváme dobrou praxi se stavem v jednotlivých zkoumaných zemích** a také se současným stavem přípravy strategických dokumentů v **České republice** (v případě zahraničních zemí jsme vycházeli z přílohy 2 a v případě ČR jsme vycházeli z kapitoly 2 této zprávy, včetně výsledků dotazníkového šetření). Zaměříme se přitom pouze na klíčové parametry, tj. ty parametry, které nejvíce ovlivní naplnění základních principů tvorby strategií (ty uvádíme v úvodu této kapitoly 3).

Dobrou praxí v klíčových parametrech tvorby strategií je podle našeho názoru:

1. Zajištění **provázanosti strategií na dlouhodobou zastřešující strategii, vládní cíle a priority** vlády a zajištění hierarchické struktury strategických dokumentů.
2. Tvorba strategií je **koordinována na centrální úrovni**, čímž je zajištěn vzájemný soulad a provázanost jednotlivých strategií na ostatní strategické dokumenty, existuje analyticko-prognostický útvar.
3. Existence a aplikace souboru **metodických dokumentů stanovujících základní postupy** při přípravě strategických dokumentů a jejich standardní základní strukturu, projektový přístup k tvorbě strategií.
4. Strategie jsou vytvářeny na základě reálných potřeb, přístup k tvorbě strategií je založený na důkazech. Je hodnocen **předpokládaný a reálný přínos a dopad** strategií.
5. Vznikající strategie mají jasně **definovaný způsob financování** jejich realizace, realizace přijatých strategií je pravidelně **promítána do rozpočtu** (státního rozpočtu, respektive rozpočtu dané instituce).
6. Postup přípravy strategie je **transparentní** a zahrnuje **široký okruh zainteresovaných stran**.
7. Existující **pozitivní kultura strategické práce**, založená na zkušenostech a dodržování osvědčených postupů tvorby strategií v souladu s dobrou praxí.

V následující tabulce přehledně uvádíme **rámcové vyhodnocení** postupu přípravy veřejných strategií podle uvedených **klíčových parametrů dobré praxe**, a to v jednotlivých zkoumaných zemích a v České republice. Plnění klíčových parametrů dobré praxe v jednotlivých zemích jsme hodnotili na základě míry jejich naplnění v souladu s následující škálou:

- **Ano** – klíčový parametr dobré praxe tvorby strategií je v dané zemi zcela nebo téměř zcela naplněn.
- **Spíše ano** – klíčový parametr je v dané zemi naplněn z větší míry, jeho některé aspekty však nejsou zcela v souladu s dobrou praxí.
- **Spíše ne** – klíčový parametr je v dané zemi naplněn jen zčásti, tj. v souladu s dobrou praxí jsou pouze některé jeho aspekty.
- **Ne** – klíčový parametr není v dané zemi vůbec naplněn (tj. není nastaven nebo není vůbec funkční).

Parametr	Velká Británie	Francie	Nový Zéland	Dánsko	Rakousko	ČR
1. Hierarchická struktura strateg. dokumentů	Spíše ano	Spíše ano	**Ano**	Spíše ano	Ne	Ne
2. Centrální koordinace tvorby strategií	**Ano**	**Ano**	Ne	Spíše ano	Ne	Ne
3. Metodika tvorby strategií	**Ano**	Spíše ne	**Ano**	Spíše ne	Ne	Ne
4. Tvorba strategií na základě potřeb a důkazů	**Ano**	**Ano**	**Ano**	**Ano**	**Ano**	Spíše ano
5. Zajištění financování a vazba na rozpočet	Ne	Spíše ano	Spíše ano	**Ano**	Ne	Spíše ne
6. Zapojení širokého okruhu zainteres. stran	**Ano**	**Ano**	**Ano**	**Ano**	**Ano**	Spíše ano
7. Pozitivní kultura strategické práce	**Ano**	Spíše ano	**Ano**	**Ano**	Ne	Ne

K jednotlivým parametrům a porovnání praxe v jednotlivých zemích uvádíme **následující komentář**:

1. **Hierarchická struktura strategií** – nejlepším příkladem zajištění provázanosti strategií na vládní cíle a priority vlády a nastavení hierarchické struktury strategických dokumentů je Nový Zéland. Na Novém Zélandu navazuje identifikace potřeby tvorby strategie přímo na stanovené vládní cíle a priority, které vychází z přímého zadání (formálního či neformálního) ze strany členů vlády. Tyto cíle většinou vychází z volebních programů, rozpočtových opatření, rozhodnutí vlády nebo jiných iniciativ (např. veřejných nebo parlamentních). Na druhou stranu i na Novém Zélandu chybí propojení strategií (i vládního programu) na zastřešující dlouhodobý strategický dokument.

   V některých zemích je tato hierarchie částečně zajištěna například útvarem koordinujícím přípravu strategií (Strategy Unit ve Velké Británii) nebo prostřednictvím tvorby rozpočtu. Ve Francii a v Dánsku jsou strategie navázány na tvorbu rozpočtu a tím je do jisté míry zajištěna jejich provázanost a přeneseně také provázanost na vládní program a priority.

   V Rakousku není hierarchická struktura strategických dokumentů nastavena. Podobný stav je také v České republice, kde jedním z námi identifikovaných strukturálních problémů strategického řízení (více viz kapitola 2.4 této zprávy) je příprava pravidelně aktualizovaných plánů legislativních a nelegislativních úkolů vlády prováděná bez přímé vazby na zvolené programové priority vlády v programovém prohlášení. V dotazníkovém šetření (více k dotazníkovému šetření viz příloha 4 této zprávy) pak několik respondentů za jeden z hlavních problémů tvorby strategií v české veřejné správě označilo právě absenci uceleného systému strategického řízení a absenci hierarchické struktury strategických dokumentů.

2. **Koordinace tvorby strategií** – v některých zkoumaných zemí existuje útvar na úrovni vlády (např. spadající pod úřad předsedy vlády), který zajišťuje koordinaci přípravy veřejných strategií a případně se sám podílí na tvorbě strategií s celonárodním dopadem. Například ve Velké Británii to byl tzv. Strategy Unit, ve Francii podobnou roli plní Centrum strategické analýzy.

   Na Novém Zélandu (i vzhledem k velikosti země a jejího veřejného sektoru) ani v Rakousku není formálně koordinace tvorby strategií zajišťována žádnou institucí. Podobně i v České republice není v praxi tvorba strategických dokumentů reálně koordinována. Obecně lze konstatovat, že to je úkolem předsedy vlády a jeho úřadu. Fakticky však koordinace tvorby strategií chybí. Také respondenti v dotazníkovém šetření uvedli, že slabým místem přípravy strategií je spolupráce jednotlivých ministerstev (resortismus) a dalších institucí veřejné správy. Negativem je také nedostatečná provázanost strategií i například absence celkového přehledu všech (platných) strategií.

3. **Metodika tvorby strategií** – soubor metodických dokumentů upravujících postup přípravy strategií existuje ve Velké Británii a na Novém Zélandu. V Dánsku sice jednotná metodika formálně neexistuje, ale základní principy a postupy tvorby strategií jsou v praxi do jisté míry sjednocené a jsou jednotlivými aktéry dodržovány. Také ve Francii neexistuje metodika, nicméně standardizaci přípravy vládních (národních) strategií zajišťuje do jisté míry Centrum strategické analýzy.

   V Rakousku ani v České republice metodika tvorby strategií neexistuje, přístup k přípravě strategických se tak napříč institucemi veřejné správy může značně lišit. Absenci metodiky přípravy strategií jako slabinu strategické práce v České republice označila také většina respondentů v dotazníkovém šetření.

4. Tvorba strategií na základě **reálných potřeb a důkazů** – ve všech zkoumaných zemích je tradiční součástí tvorby strategií mj. identifikace problému, který má daná strategie řešit. Dále je obvykle definována vize žádoucího budoucího stavu v dané oblasti a jsou realizovány podkladové analýzy (zaměřené také na analýzu současného stavu a modelování možného budoucího vývoje). Většinou jsou vypracovány také varianty možných způsobů dosažení stanovených cílů. Tyto varianty jsou hodnoceny také z hlediska jejich možného dopadu a účinnosti realizace dané intervence. Po skončení realizace strategie jsou její dopady následně vyhodnoceny.

   V České republice nejsou uvedené postupy často realizovány. Také z výsledků dotazníkového šetření vyplývá, že při přípravě respondenty vybraného vzorku strategií byly analýzy proveditelnosti, analýzy přínosů a nákladů a analýza dopadů strategie realizovány pouze v minimálním počtu případů. V naprosté většině případů také respondenti uvedli, že ve vytvořených strategiích neexistuje systém sledování a vyhodnocování realizace této strategie.

5. Zajištění **financování strategie** a její **vazba na rozpočet** – v některých zkoumaných zemích (konkrétně ve Velké Británii, Rakousku a České republice) není jasně stanoven způsob, jakým způsobem má být ve vznikající strategii nastaven způsob jejího financování.

   Alespoň částečně postupují podle dobré praxe ve Francii a v Dánsku, kde jsou schválené strategie silněji provázány na státní rozpočet. Konkrétně ve Francii je naplňování přijatých strategií pravidelně promítáno do rozpočtu, který je v současnosti tříletý (s každoročním schvalováním). V Dánsku pak realizace strategie financované ze státního rozpočtu musí být schválena jako součást rozpočtu na příští rok. V Dánsku jsou také strategie s dopadem na rozpočet často připravovány samotným ministerstvem financí, čímž je zároveň do jisté míry zajištěn způsob jejich financování. Na Novém Zélandu pak je způsob nastavení financování realizace strategie součástí souboru metodik tvorby strategií.

   V České republice jsou v mnoha případech vytvářeny strategie, jejichž financování není zajištěno a v důsledku tak tyto strategie často z tohoto důvodu ani realizovány nejsou. Dalším problémem je absence vazby rozpočtování na strategické priority a dokumenty a nedodržování výhledového rámce rozpočtu. Také v rámci dotazníkového šetření někteří respondenti uvedli, že jedním z hlavních problémů tvorby strategií je nedostatečný rozpočet na realizaci některých strategií, případně absence zabezpečení finančních zdrojů na realizaci strategie. Problémem je i nedostatečné nastavení vazby mezi strategiemi a tvorbou státního rozpočtu.

6. Zapojení **širokého okruhu zainteresovaných stran** do tvorby strategií – ve všech zkoumaných zemích je zřejmá snaha o maximální transparentnost tvorby jednotlivých strategií (samozřejmě existují výjimky) a s tím související zapojení širokého okruhu zainteresovaných stran do tvorby strategie. Pravidlem je minimálně zapojení těch subjektů a skupin, na které může mít realizace strategie nějaký dopad.

   Jak vyplývá z jednotlivých případových studií popisujících postup přípravy strategií v České republice (více viz příloha 3 této zprávy), podobný přístup se prosazuje i v rámci české veřejné správy. Nicméně nelze konstatovat, že by tento postup byl pravidlem (respektive že by obecně byl aplikován). Problém není vždy na straně tvůrce strategie, ale v některých případech (a vyplývá to i z dotazníkového šetření) není dostatečná ochota zapojit se do přípravy strategie ze strany ostatních institucí (například i z důvodu neochoty věnovat přípravě „cizí“ strategie vlastní zdroje).

7. **Pozitivní kultura** strategické práce – pozitivní kulturou strategické práce rozumíme především soubor obecných (nepsaných) postupů, standardů a zvyklostí, které jsou obecně dodržovány a aplikovány. V jednotlivých zemích se jedná o kombinaci v předchozích bodech popsaných parametrů dobré praxe tvorby strategií. Žádná ze zemí sice nemá plně funkční nebo implementované všechny parametry dobré praxe, ale jejich vhodnou kombinací je ve většině zemí postup tvorby strategií na dobré úrovni a naplňující její základní principy.

   Například v Dánsku sice neexistuje metodika tvorby strategií, ale přesto existují jisté standardy a postupy, které jsou vždy dodržovány. Na Novém Zélandu zase chybí útvar, který by centrálně zajišťoval koordinaci tvorby strategií. Nicméně tento útvar je víceméně nahrazen tím, že strategie jsou obecně provázány na vládní program a priority a tím je zajištěna určitá míra koordinace tvorby strategií. Podobně ve Francii je absence metodiky tvorby strategií částečně kompenzována existencí a fungováním Centra strategické analýzy.

   Ve Velké Británii existuje soubor metodik pro tvorbu strategií, strategie jsou vytvářeny na základě potřeb a důkazů. Tvorba strategií je také koordinována, což částečně nahrazuje některé nedostatky strategické práce (například nedostatečné provázanosti strategií na rozpočet).

   Hlavní silnou stránkou tvorby strategií v Rakousku je pak konsensuální přístup a zároveň tvorba strategií na základě důkazů. Tyto silné stránky však podle našeho názoru zcela nekompenzují hlavní slabé stránky – tj. absenci metodické rámce pro tvorbu strategií, nedostatečnou koordinaci a omezený vliv vlády na prosazení národní nebo meziresortní strategie.

   V České republice se podle našeho názoru podle dobré praxe tvorby veřejných strategií spíše nepostupuje a také pozitivní kultura strategické práce chybí – více ke slabým místům přípravy strategií v České republice v kapitole 2.4 této zprávy. Na druhou stranu se při přípravě některých strategií postupuje podle dobré praxe – více viz kapitola 2.5.

V následující kapitole uvádíme **varianty možného řešení** současného neuspokojivého stavu strategické práce v České republice a naše **doporučení dalšího postupu**.

4. Definování možných přístupů tvorby strategické práce

4.1. Varianty možných přístupů tvorby strategické práce a jejich hodnocení

Na základě analýz uvedených v předchozích kapitolách (jedná se zejména o analýzu slabých míst přípravy veřejných strategií v České republice a identifikaci dobré praxe přípravy veřejných strategií v České republice a v zahraničí) jsme sestavili **varianty možných přístupů ke strategické práci v České republice** (dále také varianty). V souladu s naší nabídkou a na základě dohody s Ministerstvem financí jsme vytvořili následující tři typy variant:

- **minimalistická varianta** – tato varianta by měla klást co nejmenší nároky na náklady (personální, materiální aj.), institucionální zabezpečení, časovou náročnost a další parametry přípravy veřejných strategií a implementaci připravené metodiky;
- **maximalistická varianta** – tato varianta byla sestavena s cílem zajistit co nejkomplexnější přípravu veřejných strategií, při vědomí odpovídajících transakčních a provozních nákladů;
- **varianta tzv. střední cesty** – jedná se o kompromisní variantu mezi minimalistickým a maximalistickým přístupem.

Jednotlivé varianty uvádíme níže. Ke každé variantě kromě její charakteristiky uvádíme také **výsledky modifikované PESTLE** analýzy (tj. analýzy politických, ekonomických, sociálně-kulturních, technologických, legislativních a environmentálních vlivů). Oproti standardnímu použití této metodiky specifikujeme rámcově rovněž dopady přijetí dané varianty v jednotlivých oblastech. Dále ke každé variantě uvádíme přehled jejích hlavních **identifikovaných výhod a nevýhod**. V rámci identifikovaných výhod také uvádíme, která identifikovaná slabá místa současného systému tvorby strategií (uvedená v kapitole 2.4) by danou variantou byla odstraněna.

Nastavení jednotlivých parametrů variant a jejich vzájemná kombinace budou předmětem diskuse a jako takové mohou být ještě upraveny. Ke každé variantě jsme zpracovali její rámcovou podobu, vybraná varianta přístupu k tvorbě strategické práce **bude detailněji rozpracována v další fázi** projektu (tj. při tvorbě samotné metodiky přípravy veřejných strategií a formulaci plánu její implementace do systému české veřejné správy).

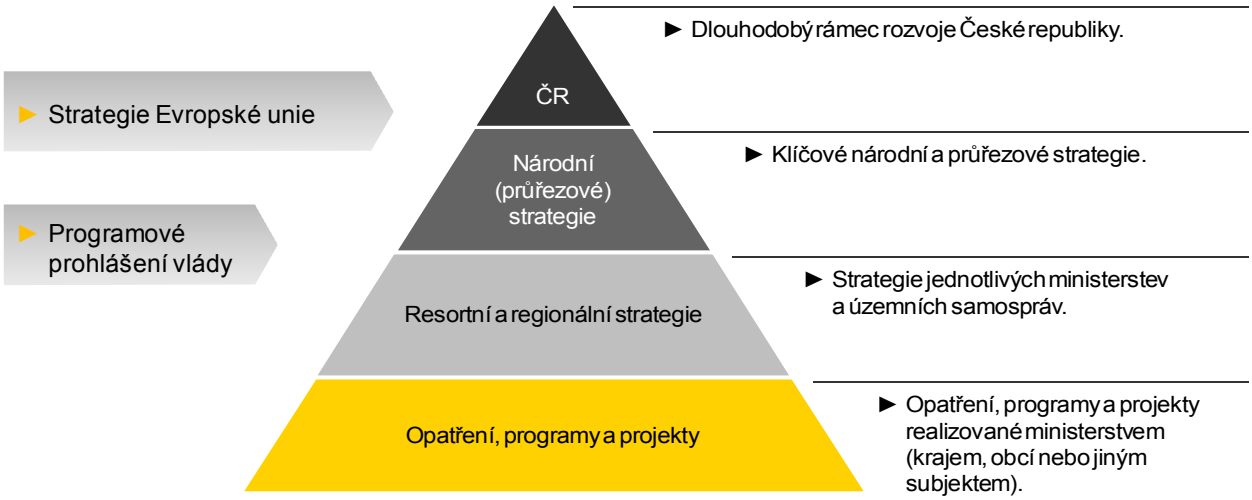
Navrhované varianty se obecně zabývají **nastavením systému** strategické práce především na **úrovni ústředních orgánů státní správy**. V případě, že by daná varianta měla dopad na fungování územních samosprávných celků, pak na tuto skutečnost upozorňujeme v dané charakteristice.

4.1.1. Maximalistická varianta

4.1.1.1 Základní charakteristika maximalistické varianty

1. **Nastavení struktury strategických dokumentů:** je nastavena hierarchická struktura strategických dokumentů, v rámci které existuje zastřešující dlouhodobá strategie (ve formě například rámce rozvoje České republiky provázaného na klíčové strategie na úrovni Evropské unie) a kde jednotlivé průřezové a resortní strategie fakticky v dílčích oblastech rozpracovávají tuto zastřešující strategii. Programové prohlášení vlády pak ovlivňuje především strategie střednědobého charakteru, respektive specifikuje způsob dosažení cílů stanovených v dlouhodobých strategiích.

Schéma možné hierarchické struktury strategických dokumentů



2. **Vazba procesu tvorby státního rozpočtu na strategie**: je legislativně ukotvena. Jednotlivé instituce při tvorbě státního rozpočtu (kromě mandatorních výdajů) opodstatňují své rozpočtové nároky prostřednictvím existujících strategií (a případně aktuálního stavu jejich realizace). Resortní rozpočet je v tomto konceptu primárně nástrojem realizace resortní strategie. Ministerstvu financí jednotlivé strategie slouží jako podklad pro posouzení adekvátnosti nároků a požadavků dané instituce v příslušné rozpočtové kapitole.

3. **Metodika tvorby veřejných strategií**: je závazná jako součást rozpočtových pravidel. Strategie s rozpočtovým dopadem (respektive strategie sloužící jako podklad pro tvorbu rozpočtu) musí být vytvořeny v souladu se závazně stanovenou metodikou. Tato metodika stanovuje základní parametry procesu přípravy strategie (jednotlivé kroky, účastníky, připomínkování a schválení strategie apod.) i požadovaný obsah strategie (základní strukturu, způsob nastavení cílů, financování, podkladové analýzy apod.).

   Tato metodika je závazná také pro **instituce územní samosprávy**, a to v případě tvorby strategií s významným dopadem (přímým i nepřímým) na státní rozpočet, případně s významným dopadem na (vládní, průřezové) strategie národního charakteru.

4. **Institucionální kapacity**: v rámci veřejné správy existují dostatečné institucionální kapacity. Dostatečností rozumíme především fakt, že (i) tvorbě strategií se věnuje adekvátní počet pracovníků a (ii) pracovníci zabývající se strategickou prací pro tuto práci adekvátní předpoklady, znalosti a zkušenosti. Institucionální kapacity strategické práce zahrnují:

   - **strategický útvar na úrovni vlády** – na centrální úrovni existuje útvar (např. v rámci některé ze stávajících institucí), který (i) koordinuje přípravu strategických dokumentů v celé veřejné správě, jejich vzájemnou provázanost a provázanost na zastřešující strategii, (ii) připravuje průřezové strategie, (iii) dohlíží na dodržování nastaveného procesu při přípravě strategií vedené ostatními institucemi veřejné správy a (iv) zajišťuje provázanost a vazbu strategických dokumentů na strategické dokumenty EU. Útvar zároveň koordinuje strategickou práci různých (ad hoc vytvářených) vládních poradních orgánů, pracovních komisí a skupin, respektive je v některých případech může i nahradit.

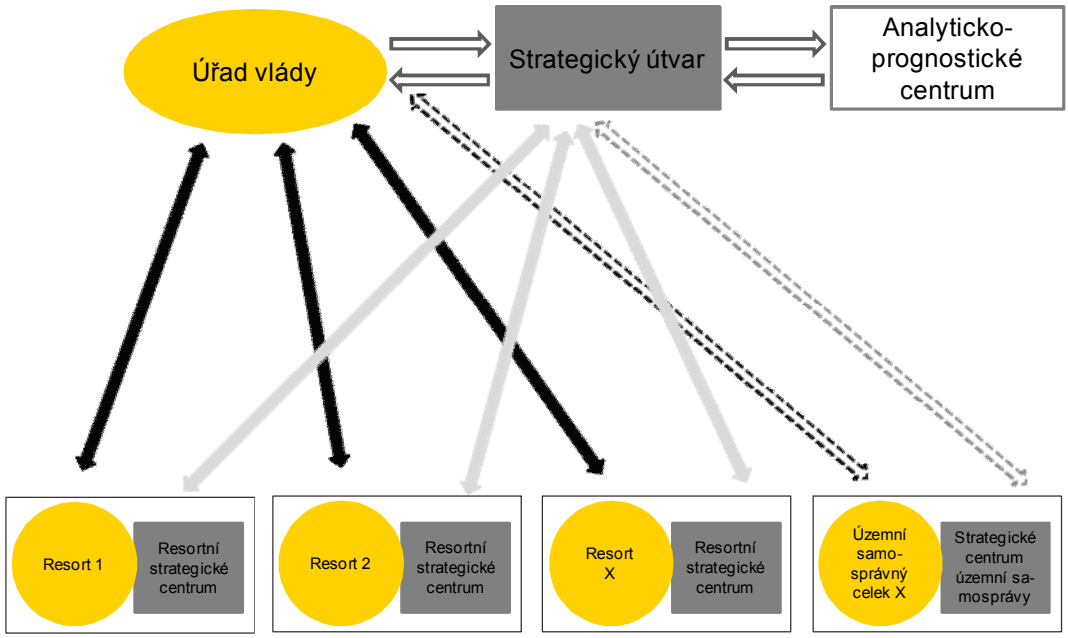
     Tento útvar je také „vlastníkem“ závazné metodiky, jeho rolí je rovněž metodiku aktualizovat a zároveň působit jako metodická podpora ostatním institucím veřejné správy.

   - **strategické útvary jednotlivých institucí** – v rámci jednotlivých institucí veřejné správy existují „strategické útvary“, které plní analogickou roli jako jejich protějšek na úrovni vlády. Jejich úkolem je především koordinovat přípravu strategií dané instituce, (projektově) řídit přípravu konkrétních strategií a zajišťovat komunikaci a spolupráci ostatních subjektů vně dané instituce (např. se strategickým útvarem na úrovni vlády, s ostatními institucemi veřejné správy apod.).

- **analyticko-prognostický útvar** – pro systematické zkoumání budoucnosti a podporu tvorby (respektive tvůrců) jednotlivých strategií existuje analytický a prognostický útvar. Jeho úkolem je zejména realizovat v rámci přípravy strategií analýzy sloužící k hlubšímu porozumění jak aktuální situace v dané oblasti, tak k postihnutí možných trendů a prognóze možných vývojů. Dále se tento útvar podílí například na definování možných variant řešení strategických problémů, vyčíslení nákladů na realizaci jednotlivých variant a prognózu dopadů jednotlivých navrhovaných opatření a strategie jako celku. Analyticko-prognostický útvar se rovněž zabývá zkoumáním středně a velmi vzdálených budoucností a analýzou makrotrendů.

  Tento útvar může být součástí strategického útvaru na úrovni vlády nebo může být na veřejné správě nezávislý. Příklad možného institucionálního uspořádání strategické práce ve veřejné správě uvádíme na následujícím schématu.

Příklad institucionálního uspořádání strategické práce ve veřejné správě



4.1.1.2 PESTLE analýza

Politické vlivy	▸ Schválení a implementaci maximalistické varianty, která by přinesla v porovnání se současným stavem výraznější změny v činnosti vlády a jednotlivých resortů (a dalších institucí veřejné správy), může ovlivnit nedostatečná **politická shoda a podpora tomuto řešení**. ▸ Vznik strategického útvaru koordinujícího strategickou práci ve veřejné správě a vznik analyticko-prognostického útvaru může být ovlivněn případnými **neshodami napříč politickým spektrem** (respektive uvnitř vlády), kdo by měl dané útvary zřizovat, kontrolovat a případně financovat jejich provoz. ▸ Stávající poměrný volební systém vede ke vzniku koaličních vlád. Působení více stran ve vládě může vést k jejich **menší ochotě podpořit vznik centrálního koordinačního strategického útvaru** a (potenciálně) nezávislého analytického a prognostického útvaru. Podobně může být problém získat podporu této variantě kvůli snížení „manévrovacího prostoru“ při tvorbě rozpočtu v důsledku provázání procesu tvorby rozpočtu na strategie. Problémem může být i neochota jednotlivých institucí (např. resortů) vzdát se některých svých kompetencí, respektive se při tvorbě strategií

	metodicky podřídit centrálnímu strategickému útvaru. ▶ Pozitivní ohlas a vliv na prosazení této varianty lze očekávat **ze strany Evropské unie**. Zvýšení kapacit pro strategické práce bude mít pozitivní dopad mj. na přípravu a realizaci intervencí v oblasti kohezní politiky. Podobně lze očekávat podporu rozvoje strategické práce ze strany sociálních partnerů (tj. odborů a hospodářské sféry). ▶ Negativní vliv na prosazení této varianty může mít **přirozená resistence ze strany úředních struktur**. Navrhované opatření relativně radikálně zasahuje do kritických procesů výkonu veřejné správy (příprava rozpočtu), proto je nutné do prosazování změny silně angažovat odborníky ze státní správy.
Ekonomické vlivy	▶ Zajištění adekvátních institucionálních kapacit, vytvoření nových útvarů a stanovení požadavků na průběh tvorby strategických dokumentů povede k celkovému **zvýšení provozních nákladů** institucí veřejné správy. V době rozpočtových škrtů nemusí být na realizaci maximalistické varianty alokován dostatek finančních prostředků (což lze teoreticky řešit úsporami v jiných oblastech). ▶ Současná **fiskální situace** zvyšuje poměr mandatorních výdajů, což silně **omezuje prostor pro realizaci investic**. Investiční programy tak v řadě případů rozkládají své náklady do více let, aby mírnily jednorázové zatížení rozpočtu. Tento postup však předpokládá strategický přístup k realizaci takových opatření. Fiskální situace tak vytváří **nepřímý tlak na posilování strategické dimenze** vládních investičních programů a opatření.
Sociálně-kulturní vlivy	▶ V porovnání se situací ve vybraných zahraničních zemích v české veřejné správě **chybí kultura a adekvátní přístup ke strategické práci**. Jedním z důvodů je také nedostatečná kontinuita a přenos znalostí ve veřejné správě, respektive vysoká fluktuace státních úředníků. Ve spojení s ostatními faktory tato okolnost může přispět k pouze formálnímu naplnění a implementaci maximalistické varianty, bez reálného dopadu a splnění stanovených cílů. ▶ Adekvátní aplikaci strategického řízení a nastavení jasného postupu přípravy strategie (jehož součástí je i nastavení odpovědností, konkrétních cílů a úkolů jednotlivých aktérů) může bránit **neochota některých aktérů převzít přímou odpovědnost** za jimi realizované kroky v rámci přípravy strategického dokumentu.
Technologické vlivy	▶ **Provázanost jednotlivých strategických dokumentů** (jednotlivých programů a intervencí) může být podpořena existencí vhodných informačních systémů a technologií (například databáze ve veřejné správě existujících a vytvářených strategických dokumentů). ▶ Podobně může být usnadněn samotný **proces tvorby strategie a kontroly jeho průběhu** ze strany nadřízeného / kontrolního orgánu. Informační a komunikační technologie mohou významně usnadnit facilitaci průběhu strategických prací. ▶ Rozvoj informačních systémů veřejné správy obecně zlepšuje evidenci o výkonu veřejné správy. Například vznik státní pokladny a její další případný budoucí rozvoj může usnadnit provázanost **procesu tvorby rozpočtu na strategie**.

Legislativní vlivy	► Implementace této varianty **předpokládá změny v legislativě**, a to zejména v souvislosti se změnou procesu tvorby státního rozpočtu a změnou některých rolí, odpovědností a pravomocí institucí veřejné správy. ► Nastavený fungující systém strategické práce může být jedním z důležitých prvků při zajištění **provázanosti národních strategických dokumentů** (a s nimi spojené legislativy) na **strategické dokumenty Evropské unie** (a s nimi spojenou legislativu).
Environmentální vlivy	► Rozvoj strategické práce (zajištěním hierarchické struktury strategických dokumentů, jejich provázanosti apod.) může **pozitivně ovlivnit všechny tři základní pilíře udržitelného rozvoje** (tj. environmentální, ekonomický a sociální pilíř) a jejich vzájemné propojení.

4.1.1.3 Hlavní výhody maximalistické varianty

- Zajištění větší **transparentnosti a zefektivnění strategického plánování a procesu tvorby rozpočtu** jejich vzájemným provázáním. Zajištění **informací a transparentnosti** přípravy i realizace strategických dokumentů, včetně zajištění dostatečných a kvalitních podkladů pro strategická rozhodnutí.
- Potenciál **zvýšení účinnosti řízení státu** založeného na reálných a objektivních potřebách společnosti, které v důsledku přispěje ke zvýšení důvěry občanů v odpovědné řízení státu. Vytvoření lepších podmínek pro realizaci strategické práce a zlepšení koordinace činností napříč veřejnou správou. Urychlení zavedení moderních forem řízení veřejné správy.
- Nastavení jasné vazby mezi strategickými dokumenty a procesem tvorby státního rozpočtu může vést k **transparentnějšímu vzniku rozpočtu** a jasné vazbě mezi intervencemi uvedenými ve strategii (a jejich plánovanými účinky a dopady) a rozpočtem. V konečném důsledku tak může být **zvýšena účinnost a hospodárnost** vynaložených prostředků státního rozpočtu.
- Potenciál tvorby **kvalitních strategických dokumentů** dostatečně podložených analýzami, jejichž dopad je systematicky vyhodnocován.
- Nastavení **hierarchie strategických dokumentů** (včetně existence zastřešující strategie) a s tím spojené zajištění adekvátní (a potřebné) **vzájemné provázanosti jednotlivých strategických dokumentů**, včetně zajištění vazby na strategické dokumenty Evropské unie.
- **Existence dostatečných kapacit** pro strategickou práci a existence analytického centra s potřebnou expertizou.
- Zajištění **adekvátní koordinace přípravy strategií,** jejich vzájemné provázanosti, metodického dohledu a podpory přípravy strategií institucím veřejné správy funkčním **zajištěním těchto rolí strategickým útvarem na úrovni vlády**.
- Realizací této varianty by mohla být (alespoň částečně) **odstraněna takřka všechna kritická slabá místa** současného systému tvorby strategií uvedená v kapitole 2.4, konkrétně:
  - nesystémový přístup k tvorbě programového prohlášení vlády,
  - nedostatečná vazba plánu legislativních a nelegislativních úkolů vlády na strategické priority,
  - absence kontroly a monitoringu plnění strategických cílů,
  - neexistence jednotného regulatorního rámce pro tvorbu a implementaci strategií,
  - politická priorita krátkodobého horizontu,
  - absence vazby rozpočtování na strategické priority,
  - neexistence centrálních kapacit pro strategické práce,

- neexistence jednotné metodiky pro tvorbu strategických dokumentů, nejednotnost terminologie,
- nízká kvalitativní úroveň strategických materiálů,
- nedostatečná spolupráce jednotlivých resortů,
- nedostatečná provázanost strategií, absence přehledu všech strategií,
- nedostatečná implementace a monitoring plnění strategie.

4.1.1.4 Hlavní nevýhody maximalistické varianty

- Zvýšené **riziko nedostatečného zajištění politické podpory této varianty**, tj. její neschválení na úrovni vlády nebo následně (v případě schvalování legislativních změn) na úrovni parlamentu.
- V případě implementace této varianty existuje riziko, že její **cíle a účel budou naplněny pouze formálně** (tj. například vznikne strategický útvar na vládní úrovni a analytické centrum, ale jejich reálné kompetence a autorita u ostatních institucí veřejné správy budou velmi slabé).
- V porovnání s ostatními variantami **nejvyšší transakční náklady** (tj. náklady spojené s implementací této varianty) a vzhledem k navrhovanému institucionálnímu zabezpečení strategické práce také **nejvyšší provozní náklady**.
- Riziko vzniku **příliš formálního a byrokratického přístupu** k tvorbě strategií.

4.1.2. Minimalistická varianta

4.1.2.1 Základní charakteristika minimalistické varianty

1. **Nastavení struktury strategických dokumentů**: není stanovena jasná hierarchická struktura strategických dokumentů ani zastřešující vládní strategický dokument, stávající stav v této oblasti zůstane zachován.
2. **Vazba procesu tvorby státního rozpočtu na strategie**: není legislativně ukotvena, stávající stav v této oblasti zůstane zachován.
3. **Metodika tvorby veřejných strategií**: je vytvořena základní metodika tvorby veřejných strategií. Tato metodika bude obsahovat kompletní návod přípravy veřejných strategií od jejich iniciace, přes schválení až po průběžné vyhodnocování efektivity realizovaných opatření. Tato metodika bude mít pouze doporučující charakter, tj. její použití bude dobrovolné.

   Je stanoven „vlastník“ metodiky, tj. instituce (případně útvar v rámci dané instituce) odpovědná za aktualizaci metodiky. Tato instituce zároveň působí jako metodik a konzultant pro potřeby jednotlivých institucí veřejné správy.
4. **Institucionální kapacity**: institucionální uspořádání strategické práce zůstává stejné jako v současnosti, tj. nevzniká žádný strategický útvar na vládní úrovni ani analytické a prognostické centrum. Institucionální kapacity jednotlivých institucí veřejné správy by také nedoznaly změn, respektive jejich existence a působení by bylo nadále v kompetenci příslušného vedoucího představitele dané instituce.

4.1.2.2 PESTLE analýza

Politické vlivy	► Implementace minimalistické varianty (která nepřináší žádné výrazné změny do současného systému české veřejné správy) v podstatě **nevyžaduje žádné významnější politické rozhodnutí**, respektive pro její přijetí není v porovnání s ostatními variantami potřeba širší politická shoda.

Ekonomické vlivy	► Realizace minimalistické varianty s sebou **nese minimální finanční náklady** (například na vznik a aktualizaci metodiky, vznik databáze strategických dokumentů apod.). Na druhou stranu **nedojde ani k (potenciálnímu) zvýšení účinnosti a hospodárnosti vynaložených prostředků** státního rozpočtu v návaznosti na nastavení systému strategické práce navrhovaného maximalistickou variantou (respektive variantou tzv. střední cesty).
Sociálně-kulturní vlivy	► V porovnání se situací ve vybraných zahraničních zemí v české veřejné správě **chybí kultura a adekvátní přístup ke strategické práci**. V porovnání s ostatními variantami implementace minimalistické varianty má nejnižší potenciál přístup ke strategické práci změnit k lepšímu. Případný neúspěch (tj. praktické nevyužití) vytvořené metodiky může být způsoben také tím, že její **použití by bylo dobrovolné** (tj. nepovinné).
Technologické vlivy	► **Efektivnost procesu tvorby strategie a kontroly jeho průběhu** ze strany nadřízeného / kontrolního orgánu může být podpořena existencí vhodných informačních systémů a technologií (například databáze ve veřejné správě existujících a vytvářených strategických dokumentů).
Legislativní vlivy	► Implementace této varianty **nepředpokládá žádné změny v legislativě**.
Environmentální vlivy	► Neidentifikovali jsme **žádné přímé souvislosti** realizace této varianty s životním prostředím.

4.1.2.3 Hlavní výhody minimalistické varianty

- V porovnání s ostatními variantami **nejnižší přímé náklady** na tvorbu strategií i nejnižší transakční náklady. Realizace této varianty je zároveň **nejméně náročná** z pohledu zajištění potřebné **politické podpory**, nepředpokládá ani žádné legislativní změny.
- V případě respektování a reálné aplikace metodiky je **možné dosáhnout v oblasti kvality** strategické práce a strategických dokumentů alespoň **částečných výsledků** a pokroku v rozvoji strategické práce.
- Nestanovením konkrétního a přesného institucionálního rámce přípravy strategických dokumentů bude existovat v porovnání s ostatními variantami větší míra **flexibility tvorby strategií** s možností využít různé (například metodikou nezmíněné) postupy. Na druhou stranu tak nemusí být respektovány základní principy a dobrá praxe strategické práce.
- Realizací této varianty by mohla být (alespoň částečně) **odstraněna následující kritická slabá místa** současného systému tvorby strategií (viz kapitola 2.4), a to zejména **za předpokladu využívání a respektování metodiky** tvorby veřejných strategií:
  - neexistence jednotné metodiky pro tvorbu strategických dokumentů, nejednotnost terminologie,
  - nízká kvalitativní úroveň strategických materiálů,
  - nedostatečná spolupráce jednotlivých resortů,
  - nedostatečná provázanost strategií,
  - nedostatečná implementace a monitoring plnění strategie.

4.1.2.4 Hlavní nevýhody minimalistické varianty

- Riziko nevyužívání nebo **nedostatečného využití vytvořené metodiky** a pokračující nekonzistentnosti při tvorbě strategií. Využití metodiky bude do jisté míry záviset na lidském faktoru, tj. na tvůrcích strategických dokumentů, nebude existovat „tlak shora“. V případě počátečního

úspěchu metodiky může metodika po čase „zapadnout“ – využití metodiky a dobrá praxe strategické práce bude spojeno s konkrétními pracovníky příslušných institucí a po jejich odchodu bude kontinuita strategické práce narušena.

- V případě, že nebude metodika využívána, existuje značné riziko, že **nedojde k žádoucímu zlepšení stávajícího stavu strategické práce** ve veřejném sektoru.
- V porovnání s maximalistickou variantou **nedojde k provázání procesu tvorby rozpočtu na strategie**, nedojde tak ke zvýšení transparentnosti vzniku rozpočtu a jasné vazbě mezi intervencemi uvedenými ve strategii (a jejich plánovanými účinky a dopady) a rozpočtem.

4.1.3. Varianta tzv. střední cesty

4.1.3.1 Základní charakteristika varianty tzv. střední cesty

1. **Nastavení struktury strategických dokumentů:** stejně jako v případě maximalistické varianty je nastavena hierarchická struktura strategických dokumentů, v rámci které existuje zastřešující dlouhodobá strategie (ve formě například rámce rozvoje České republiky provázaného na klíčové strategie na úrovni Evropské unie) a kde jednotlivé průřezové a resortní strategie fakticky v dílčích oblastech rozpracovávají tuto zastřešující strategii.
2. **Vazba procesu tvorby státního rozpočtu na strategie**: stejně jako v případě minimalistické varianty není legislativně ukotvena, stávající stav v této oblasti zůstává zachován.
3. **Metodika tvorby veřejných strategií**: jako v případě minimalistické varianty je vytvořena základní metodika tvorby veřejných strategií. Tato metodika obsahuje kompletní návod přípravy veřejných strategií od jejich iniciace, přes schválení až po průběžné vyhodnocování efektivity realizovaných opatření. Tato metodika má pouze doporučující charakter, tj. její použití je dobrovolné (nicméně existuje povinnost konzultovat tvorbu veškerých strategií předkládaných vládě ke schválení s níže uvedeným útvarem).
4. **Institucionální kapacity**: na centrální úrovni existuje strategický útvar zaměřený na strategickou práci (např. v rámci některé ze stávajících institucí). Jeho úkolem je koordinovat přípravu strategických dokumentů v celé veřejné správě a potenciálně připravovat průřezové strategie. Tento útvar je „vlastníkem“ metodiky, jeho rolí je metodiku aktualizovat a zároveň působit jako metodická podpora ostatním institucím veřejné správy. Tento útvar zároveň koordinuje činnost různých (ad hoc vytvářených) poradních orgánů, pracovních komisí a skupin, respektive je v některých případech může i nahradit.

   Daný útvar v sobě spojuje procesní stránku přípravy strategií a odborné / expertní znalosti. Jednotlivé resorty (případně ostatní instituce veřejné správy) mají povinnost s tímto útvarem konzultovat strategie schvalované na úrovni vlády. Podobná povinnost platí také pro instituce územní samosprávy připravující zejména strategie regionálního či nadregionálního významu, a to v případě tvorby strategií s významným dopadem (přímým i nepřímým) na státní rozpočet, případně s významným dopadem na (vládní) strategie národního charakteru.

4.1.3.2 PESTLE analýza

Politické vlivy	▶ Schválení a implementaci maximalistické varianty, která by přinesla v porovnání se současným stavem výraznější změny (i když menšího rozsahu než v případě maximalistické varianty) v činnosti vlády a jednotlivých resortů (a dalších institucí veřejné správy), může ovlivnit nedostatečná **politická shoda a podpora tomuto řešení** (podobně jako u maximalistické varianty). ▶ Vznik centrálního útvaru koordinujícího strategickou práci ve veřejné správě a vznik analyticko-prognostického útvaru může být ovlivněn případnými **neshodami napříč politickým spektrem** (respektive uvnitř vlády), kdo by měl dané instituce zřizovat, kontrolovat a případně

	financovat jejich provoz (podobně jako u maximalistické varianty). ► Stávající poměrný volební systém vede ke vzniku koaličních vlád. Působení více stran ve vládě může vést k jejich **menší ochotě podpořit vznik centrálního koordinačního strategického útvaru.** Problémem může být i neochota jednotlivých institucí (např. resortů) vzdát se některých svých kompetencí při tvorbě strategií ve prospěch koordinačního strategického útvaru (podobně jako u maximalistické varianty).
Ekonomické vlivy	► Vytvoření nového útvaru a stanovení požadavků na průběh tvorby vybraných strategických dokumentů může vést k celkovému **zvýšení provozních nákladů** institucí veřejné správy. V době rozpočtových škrtů nemusí být na realizaci této varianty alokován dostatek finančních prostředků (podobně jako u maximalistické varianty), což lze teoreticky řešit úsporami v jiných oblastech.
Sociálně-kulturní vlivy	► V porovnání se situací ve vybraných zahraničních zemí v české veřejné správě **chybí kultura a adekvátní přístup ke strategické práci**. Jedním z důvodů je také nedostatečná kontinuita ve veřejné správě, respektive vysoká fluktuace státních úředníků. Ve spojení s ostatními faktory tak tato okolnost může přispět k pouze formálnímu naplnění a implementaci této varianty, bez reálného dopadu a splnění stanovených cílů (podobně jako u maximalistické varianty). ► Adekvátní aplikaci strategického řízení a nastavení jasného postupu přípravy strategie (jehož součástí je i nastavení odpovědností, konkrétních cílů a úkolů jednotlivých aktérů) může bránit **neochota některých aktérů převzít přímou odpovědnost** za jimi realizované kroky.
Technologické vlivy	► **Provázanost jednotlivých strategických dokumentů** (jednotlivých programů a intervencí) může být podobně jako u ostatních variant podpořena existencí vhodných informačních systémů a technologií (například databáze ve veřejné správě existujících a vytvářených strategických dokumentů). ► Podobně může být usnadněn samotný **proces tvorby strategie a kontroly jeho průběhu** ze strany nadřízeného / kontrolního orgánu (podobně jako u maximalistické varianty).
Legislativní vlivy	► Implementace této varianty **předpokládá změny v legislativě**, nicméně v menším rozsahu v porovnání s maximalistickou variantou. Hlavní změny by souvisely především s povinností konzultovat strategie schvalované na úrovni vlády s centrálním „strategickým“ útvarem, přičemž tato povinnost by platila částečně i pro územní samosprávu. ► Nastavený fungující systém strategické práce může být jedním z důležitých prvků při zajištění **provázanosti národních strategických dokumentů** (a s nimi spojené legislativy) na **strategické dokumenty Evropské unie** (a s nimi spojenou legislativu) – podobně jako u maximalistické varianty.
Environmentální vlivy	► Rozvoj strategické práce (zajištěním hierarchické struktury strategických dokumentů, jejich provázanosti apod.) může **pozitivně ovlivnit všechny tři základní pilíře udržitelného rozvoje** (tj. environmentální, ekonomický a sociální pilíř) a jejich vzájemné propojení.

4.1.3.3 Hlavní výhody varianty tzv. střední cesty

- Potenciál větší **transparentnosti a zefektivnění strategického plánování** a zajištění dostatečných a kvalitních podkladů pro strategická rozhodnutí.
- Potenciál **zvýšení účinnosti a objektivního dlouhodobého řízení státu** a s tím spojené zvýšení důvěry občanů v jeho odpovědné řízení. Vytvoření lepších podmínek pro realizaci strategické práce a zlepšení koordinace činností napříč veřejnou správou. Urychlení zavedení moderních forem řízení veřejné správy.
- Koordinace tvorby klíčových národních strategií a tvorba strategií v **souladu s metodikou** (vyžadující například realizaci potřebných podkladových analýz, nastavení jasné implementační struktury strategie, zajištění jejího financování a analýzu předpokládaných dopadů) může v konečném důsledku vést ke **zvýšení účinnosti a hospodárnosti vynaložených prostředků** státního rozpočtu, i když pravděpodobně v menší míře než v případě realizace maximalistické varianty.
- Potenciál tvorby **kvalitních strategických dokumentů** dostatečně podložených analýzami, jejichž dopad je systematicky vyhodnocován. Zajištění **vzájemné provázanosti klíčových strategických dokumentů**, včetně zajištění vazby na strategické dokumenty Evropské unie.
- V porovnání s maximalistickou variantou je celý systém strategické práce uvedený v této variantě více **flexibilní a méně nákladný**. Zároveň by byl zajištěn „**základní servis**“ a kapacity v oblasti přípravy strategií (zejména v oblasti koordinace přípravy strategií a metodické a konzultační podpoře institucím veřejné správy).
- Zajištění **adekvátní koordinace přípravy strategií,** jejich vzájemné provázanosti, metodického dohledu a podpory přípravy strategií institucím veřejné správy funkčním **zajištěním těchto rolí strategickým útvarem na úrovni vlády**.
- Realizací této varianty by mohla být (alespoň částečně) **odstraněna následující kritická slabá místa** současného systému tvorby strategií (viz kapitola 2.4), a to zejména **za předpokladu využívání a respektování metodiky** tvorby veřejných strategií:
  - nedostatečná vazba plánu legislativních a nelegislativních úkolů vlády na strategické priority,
  - absence kontroly a monitoringu plnění strategických cílů,
  - neexistence centrálních kapacit pro strategické práce,
  - neexistence jednotné metodiky pro tvorbu strategických dokumentů, nejednotnost terminologie,
  - nízká kvalitativní úroveň strategických materiálů,
  - nedostatečná spolupráce jednotlivých resortů,
  - nedostatečná provázanost strategií, absence přehledu všech strategií,
  - nedostatečná implementace a monitoring plnění strategie.

4.1.3.4 Hlavní nevýhody varianty tzv. střední cesty

- **Riziko nezajištění politické podpory této varianty**, tj. její neschválení na úrovni vlády nebo následně v případě schvalování legislativních změn na úrovni parlamentu.
- V porovnání s maximalistickou variantou **nedojde k provázání procesu tvorby rozpočtu na strategie**, nedojde tak ke zvýšení transparentnosti vzniku rozpočtu a jasné vazbě mezi intervencemi uvedenými ve strategii (a jejich plánovanými účinky a dopady) a rozpočtem.
- Riziko vzniku **příliš formálního a byrokratického přístupu** k tvorbě strategií, i když v menší míře než v maximalistické variantě.
- V případě implementace této varianty existuje riziko, že její **cíle a účel budou naplněny pouze formálně** (tj. například vznikne centrální strategický útvar, ale jeho reálné kompetence a autorita u ostatních institucí veřejné správy budou velmi slabé).

4.2. Doporučení

V souladu se zadáním jsme na základě provedené modifikované PESTLE analýzy jednotlivých variant možných přístupů k tvorbě strategické práce a jejich hodnocení **zpracovali a navrhli doporučení**. Toto doporučení by mělo být **podkladem pro rozhodnutí Ministerstva financí**, kterým směrem by se Česká republika měla při přípravě veřejných strategií a mechanismu přijímání strategických rozhodnutí ubírat.

Doporučení Ernst & Young

Doporučujeme **postupný rozvoj strategické práce v rámci veřejné správy**, kdy nejdříve dojde ke vzniku metodiky tvorby veřejných strategií (a nastavení základních procesů strategické práce), jejíž použití nebude povinné. Již v této fázi by však měla být přijata vhodná opatření, která zajistí maximální aplikovatelnost metodiky v praxi jednotlivých institucí zabývajících se přípravou strategií. Následně bude nastavena a funkčně zajištěna koordinace přípravy strategií na centrální úrovni (v rámci tzv. centrálního útvaru pro koordinaci strategické práce), dále dojde k provázání strategií na dlouhodobý zastřešující strategický dokument. V konečné fázi bude provázán proces tvorby rozpočtu na strategie a metodika přípravy strategií bude součástí rozpočtových pravidel. Dále také bude existovat nezávislé analytické a prognostické centrum.

Uvedené varianty představují na sebe **vzájemně navazující fáze** rozvoje strategické práce v české veřejné správě (viz následující schéma). V konečné fázi **doporučujeme** nastavit systém strategické práce v souladu s **maximalistickou variantou**.

Každá z navrhovaných etap je **samostatně aplikovatelná** a povede ke zkvalitnění strategického řízení v české veřejné správě. Délka trvání dílčích etap je závislá na ochotě jednotlivých aktérů provést relativně významné změny v systému řízení státu. Implementace všech navrhovaných aktivit v delším časovém horizontu by měla **přispět k transparentnímu a efektivnímu řízení státu**.

Schéma navrhovaného rozvoje strategické práce v české veřejné správě

Předpoklady úspěšného zavedení systému tvorby strategické práce podle našeho doporučení:

- postupná **kultivace a modernizace veřejné správy**, vytváření podmínek adekvátních pro kvalitní strategickou práci (včetně například zajištění dostatečných kapacit pro strategickou práci a zajištění jejich vzdělávání),
- **komunikace a zvyšování povědomí** o metodách a dobré praxi strategické práce,

- vytvoření **skupiny zástupců jednotlivých ministerstev** a ostatních institucí veřejné správy (s adekvátními zkušenostmi a postavením), jejímž cílem bude podpora a rozvoj strategického řízení, vzájemná koordinace a komunikace,
- **získání politické podpory** systematického strategického plánování a řízení, včetně získání „sponzora“ daného řešení na nejvyšších místech státní správy (předseda vlády, ministr).

Uvedené doporučení jsme vytvořili na základě **porovnání jednotlivých variant** přístupů k tvorbě strategické práce a jejich analýz. Nastavení klíčových parametrů strategické práce v jednotlivých variantách přehledně shrnuje následující tabulka.

Přehled vybraných aspektů jednotlivých variant přístupů k tvorbě strategické práce

	Minimalistická varianta	Varianta tzv. střední cesty	Maximalistická varianta
Hierarchická struktura	**Ne**, hierarchie strategických dokumentů zůstane stejná jako v současnosti.	**Ano**, povinné provázání jednotlivých strategií na zastřešující strategii.	**Ano**, povinné provázání jednotlivých strategií na zastřešující strategii.
Vazba strategií na rozpočet	**Ne**, tvorba rozpočtu nebude propojena se strategiemi.	**Ne**, tvorba rozpočtu nebude propojena se strategiemi.	**Ano**, legislativně ukotvená přímá vazba tvorby rozpočtu na strategie.
Závazná metodika přípravy strategií	**Ne**, použití metodiky při přípravě strategií nebude povinné.	**Ne**, použití metodiky při přípravě strategií nebude povinné.	**Ano**, metodika je závazná jako součást rozpočtových pravidel.
Strategický útvar na centrální úrovni	**Ne**, institucionální uspořádání zůstane stejné jako v současnosti.	**Ano**, centrální útvar by byl povinně konzultován při přípravě vládních strategií.	**Ano**, centrální útvar koordinuje a dohlíží na postup přípravy strategií.
Analytický a prognostický útvar	**Ne**, institucionální uspořádání zůstane stejné jako v současnosti.	**Částečně**, analýzy by prováděl strategický útvar na centrální úrovni.	**Ano**, úkolem je tvorba podkladových analýz a analýz budoucího vývoje.

Analýzou jednotlivých variant jsme došli k následujícím závěrům, které tvoří **podklad a zdůvodnění našeho doporučení**:

- **Všechny varianty** možných přístupů k tvorbě strategické práce byly vytvořeny tak, aby byly **aplikovatelné v rámci české veřejné správy**, byť v různém časovém horizontu. Maximalistická varianta byla podle zvoleného přístupu koncipována bez ohledu na náklady a náročnost přípravy veřejných strategií a implementaci připravené metodiky, a to s cílem zajistit co nejkomplexnější přípravu veřejných strategií.
- **Maximalistická varianta** tak z našeho pohledu **nejlépe odpovídá identifikované dobré praxi** (viz předchozí kapitola) a jako taková by v případě její úspěšné implementace byla největším přínosem pro moderní, efektivní a transparentní řízení státu. Na druhou stranu není možné maximalistickou variantu implementovat okamžitě (bez řádné přípravy a získání adekvátní podpory).
- Na základě modifikované PESTLE analýzy jsme však zároveň u maximalistické varianty vyhodnotili, že pro její úspěšné zavedení je **potřeba silná a široká politická podpora**. Podle našeho názoru existuje reálné **riziko, že by tato varianta nebyla schválena nebo implementována** odpovídajícím způsobem. Podobné riziko existuje také u varianty tzv. střední cesty, i když v menší míře.
- Oproti výše uvedeným rizikům **minimalistická varianta** je velmi **snadno implementovatelná**, zároveň však má **nejmenší potenciál** k vybudování potřebné kultury a praxe strategické práce.
- V současné době (tímto projektem a jinými souvisejícími aktivitami) jsou realizovány kroky vedoucí k naplnění **minimalistické varianty**, čímž je do jisté míry zajištěn potřebný začátek systematického přístupu k tvorbě strategií. Na tuto fázi v případě jejího úspěchu (tj. vytvoření kvalitní metodiky, která bude institucemi veřejné správy využívána) a v případě získání potřebné politické podpory **naváží další fáze**.

5. Přílohy

Přílohy této zprávy tvoří:

- popis **zadání a průběhu** zpracování komparativní analýzy a definice klíčových používaných pojmů (včetně námi používané definice pojmu „strategie“);
- přehled přístupů k **tvorbě strategií ve vybraných zahraničních zemích**, přičemž ke každé zemi uvádíme popis obecného přístupu ke strategické práci a případovou studii popisující způsob přípravy konkrétní strategie;
- případové studie **tvorby strategií v České republice**;
- detailní výsledky **dotazníkového šetření**, které jsme realizovali za účelem zjištění současného stavu přípravy strategických dokumentů v rámci jednotlivých institucí české veřejné správy;
- shrnutí **významných publikovaných informací** o strategické práci.

Příloha 1 – Zadání a průběh zpracování komparativní analýzy

V této kapitole uvádíme především zadání projektu, popisujeme jeho organizační strukturu a následně po jednotlivých fázích také průběh zpracování komparativní analýzy.

1.1. Zadání projektu

Předloženou **komparativní analýzu přípravy veřejných strategií v zahraničí a v České republice** (dále jen komparativní analýza) zpracovala společnost Ernst & Young, s.r.o. (dále také Ernst & Young nebo zpracovatel) na základě veřejné zakázky Dodavatel služeb ekonomického, finančního a právního poradce (dále jen projekt) v rámci rámcového projektu Metodika přípravy veřejných strategií. Komparativní analýza je určena pro zadavatele veřejné zakázky Ministerstvo financí (dále i zadavatel nebo MF).

Cílem projektu je zpracovat návrh metodiky přípravy veřejných strategií v České republice tak, aby byla kontinuálně zajištěna transparentnost a objektivita informací souvisejících s přípravou strategií na horizontální i vertikální úrovni a rozhodovatelé měli k dispozici relevantní podklady nezbytné pro odpovědné strategické rozhodnutí.

V souladu se Smlouvou o dílo mezi Ministerstvem financí ČR a Ernst & Young, s.r.o. a zadávací dokumentací v rámci veřejné zakázky je **předmětem plnění projektu**:

- zpracování **komparativní analýzy** přípravy veřejných strategií v zahraničí a České republice, včetně sběru dat a informací o způsobu přípravy strategií v ČR a zahraničí;
- návrh **funkční metodiky** přípravy veřejných strategií na podkladě prověření již existující, ale neintegrované metodiky přípravy veřejných strategií v ČR na základě analýzy dostupných podkladů a výsledků komparativní analýzy a **návrh implementace** metodiky do systému české veřejné správy.

V souladu s uvedeným předmětem plnění je projekt rozdělen do **dvou etap**. Tato komparativní analýza je výstupem první etapy projektu, která probíhala v období březen až srpen 2011.

1.2. Organizační struktura projektu

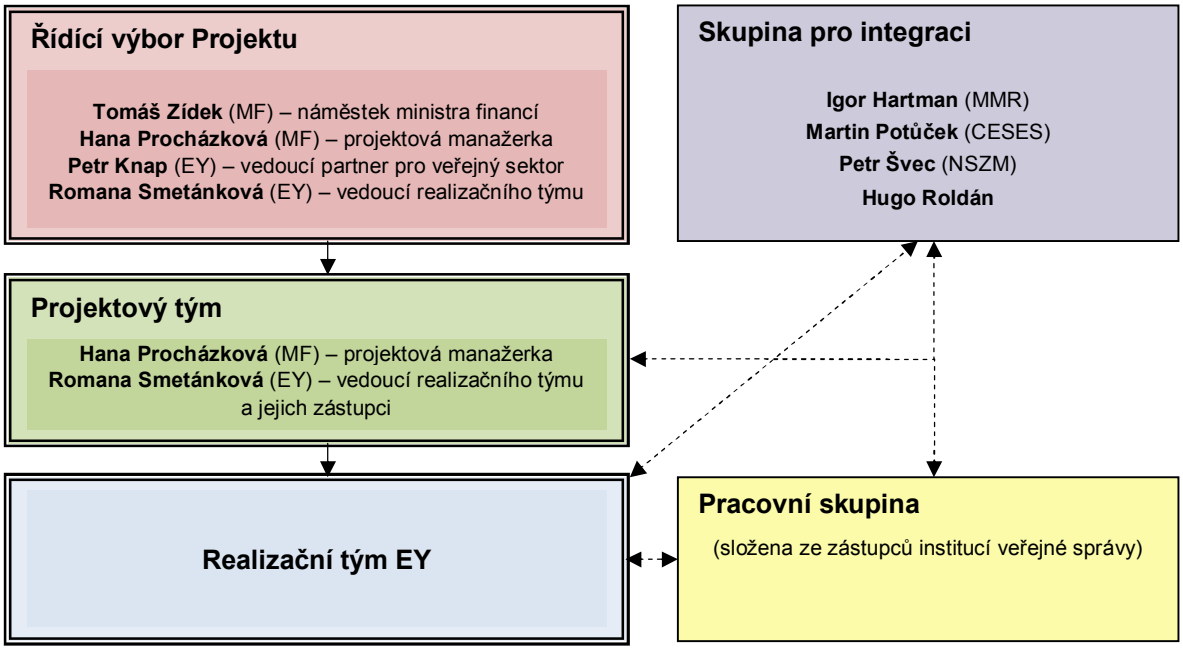
Organizační struktura projektu se skládá především z Řídícího výboru, Projektového týmu, Realizačního týmu, Pracovní skupiny a Skupiny pro integraci. Níže popisujeme jejich role a odpovědnosti.

- **Řídící výbor** (dále také ŘV) je odpovědný za celkový dohled nad průběhem projektu. Jeho členy jsou zástupci zadavatele (náměstek ministra financí Tomáš Zídek, projektová manažerka Hana Procházková) a zástupci Ernst & Young (vedoucí partner Ernst & Young pro veřejný sektor Petr Knap, vedoucí realizačního týmu Romana Smetánková). Řídící výbor projektu se schází zpravidla každé dva měsíce a schvaluje hlavní výstupy a milníky projektu.
- Operativní řízení zajišťuje **Projektový tým** (dále také PT), který zahrnuje ze strany Ernst & Young vedoucí realizačního týmu a jejího zástupce. Ze strany MF jsou členy projektového týmu projektová manažerka a její zástupkyně. Projektový tým se schází zpravidla v měsíčních intervalech nebo dle aktuální potřeby a projednává postup prací a jejich výsledky.
- **Realizační tým** představuje hlavní tým Ernst & Young, který je odpovědný za celkovou realizaci projektu. Jednotliví členové realizačního týmu mají jasně stanovené role a odpovědnosti. Součástí týmu Ernst & Young jsou pracovníci subdodavatelů – společností Devoteam, s.r.o., Devoteam Consulting A/S a advokátní kancelář Kocián Šolc Balaštík.
- **Pracovní skupina** (dále také PS) je poradním orgánem Ministerstva financí v rámci projektu zřízeným za účelem sdílení zkušeností, oponentury předkládaných výstupů a podpory při zajištění kvality výstupů projektu za účelem naplnění cíle projektu a jeho dílčích klíčových aktivit. Pracovní

skupina je zároveň platformou umožňující zapojení zástupců vybraných institucí veřejné správy do přípravy a implementace výstupů projektu. Členy Pracovní skupiny jsou zástupci institucí veřejné správy s významnou rolí v průběhu přípravy a schvalování veřejných strategií.

- **Skupina pro integraci** (dále také SpI) funguje jako odborná podpora Ministerstvu financí. Role SpI, respektive jejích jednotlivých členů je poskytovat odborné komentáře a doporučení Ministerstvu financí na základě výstupů Ernst & Young a připomínek a podnětů vzešlých od Pracovní skupiny.

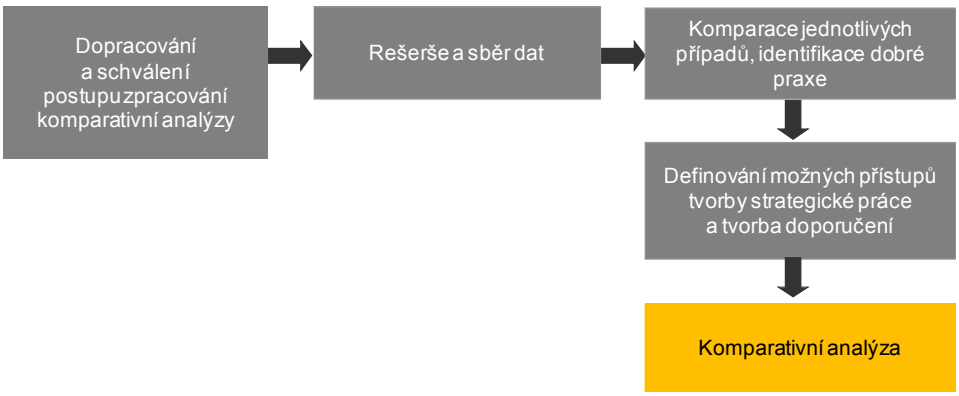
Schéma řídící struktury projektu



1.3. Průběh zpracování komparativní analýzy

Zpracování komparativní analýzy probíhalo v celkem **čtyřech dílčích fázích**.

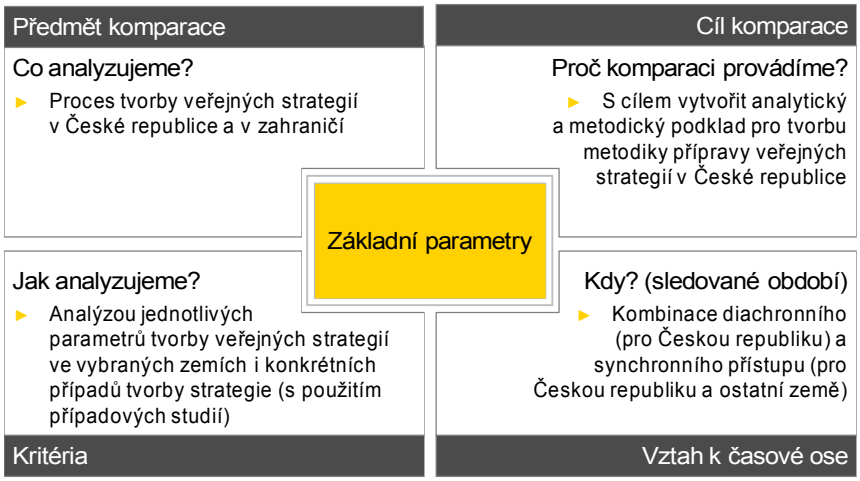
Schéma průběhu zpracování komparativní analýzy



1.3.1. Dopracování a schválení postupu zpracování komparativní analýzy

V rámci této fáze jsme nejdříve **revidovali a dopracovali metodiku** postupu navrženou v námi předložené nabídce předložené v rámci veřejné zakázky na projekt. Základní metodický přístup ke zpracování komparativní analýzy znázorňuje následující schéma.

Schéma metodického přístupu ke zpracování komparativní analýzy



Jedním z prvních úkolů při realizaci této fáze projektu bylo **revidovat a dopracovat metodiku** postupu zpracování komparativní analýzy popsané v naší nabídce. Provedli jsme prvotní rešerši dostupnosti informací, dokumentů a dat, které byly potřeba pro zpracování komparativní analýzy. Na základě této prvotní rešerše jsme navrhli změnu ve vzorku zemí pro komparativní analýzu přístupu k tvorbě veřejných strategií (viz dále). Dalším důležitým úkolem byla **revize a dopracování tzv. matice parametrů**, která byla hlavním nástrojem pro strukturovaný sběr a analýzu informací (k matici viz dále).

Výše popsané úpravy metodiky zpracování komparativní analýzy byly odsouhlaseny na jednání Řídícího výboru. Následně proběhlo dne 27. dubna 2011 **jednání s Pracovní skupinou**, jehož náplní bylo především:

- představení projektu a představení postupu zpracování komparativní analýzy,
- vymezení pojmu „strategie“,
- potvrzení výběru vzorku analyzovaných a komparovaných zemí a konkrétních případových studií,
- potvrzení rozsahu komparativní analýzy a výběru analyzovaných a komparovaných parametrů přípravy veřejných strategií,
- identifikace hlavních zdrojů informací a klíčových dokumentů.

Po samotném jednání dostali členové Pracovní skupiny prostor k prostudování metodiky a případně zaslání připomínek e-mailem. Veškeré došlé připomínky byly Realizačním týmem vypořádány a na jejich základě došlo k drobným úpravám v matici parametrů.

Výběr vzorku zkoumaných zemí a případových studií

V naší nabídce jsme navrhli následující vzorek zemí pro komparativní analýzu přístupu k tvorbě veřejných strategií: **Velká Británie, Francie, Dánsko, Rakousko a Kanada.** Zároveň jsme navrhli zahrnout do komparativní analýzy přístup **Evropské komise** jako výkonného orgánu Evropské unie k tvorbě veřejných strategií. Po provedení prvotní rešerše dostupnosti informací, dokumentů a dat, které jsou nezbytné pro komparativní analýzu, jsme navrhli **záměnu Kanady za Nový Zéland.**

Zdůvodnění zařazení vybraných zemí do vzorku:

1. **Velká Británie** – do vzorku zemí byla Velká Británie zařazena především z toho důvodu, že příprava veřejných strategií má v této zemi velkou tradici. To se projevuje jednak bohatou teoretickou základnou, ale rovněž dlouhodobou zkušeností s existencí stabilních institucionálních kapacit pro strategické práce na ústřední správní úrovni (např. Strategické oddělení britského předsedy vlády při tamním úřadu vlády).

Británie rovněž disponuje prověřenou metodologií pro tvorbu veřejných strategií (Strategy Survival Guide, vydaný výše zmíněným úřadem) a rozvinutou tradicí zapojování veřejnosti do přípravy politických opatření (např. formou veřejných slyšení). Při samotné komparativní analýze jsme brali ohled na odlišnost (veřejno)právních systémů Británie a ČR a rovněž na odlišnou tradici fungování státní služby.

2. **Francie** – představuje odlišný model konceptu a fungování veřejné správy. Na rozdíl od Británie je francouzský model založený na právní tradici kontinentálního typu s extenzivní veřejnou správou s hierarchickou byrokratickou strukturou. Ovšem stejně jako v Británii je i ve Francii tradičně silně rozvinut systém strategického řízení a plánování. Jeho těžiště spočívá v tzv. indikativním plánování hospodářské politiky.

Rovněž Francie disponuje rozvinutou institucionální strukturou formující strategickou dimenzi vládnutí – vedle Centra pro strategické analýzy zde existuje Ekonomická a sociální rada (někdy přezdívaná „třetí komora parlamentu“) a Nejvyšší rada pro plánování.

3. **Dánsko** – Dánské království se svým modelem veřejné správy a služeb řadí mezi tzv. skandinávský model. Pro něj jsou charakteristické velmi rozvinuté veřejné služby, vysoký podíl vládních výdajů na HDP a zároveň vysoce efektivní veřejná správa. Vedle toho patří Dánsko mezi země s institucionální základnou pro strategické řízení státu.

Vedle dlouholeté tradice dosahování politického konsenzu ve strategických otázkách napříč politickým spektrem jsou zde i rozvinuté kapacity pro strategické řízení v rámci akademické sféry (Dánská rada pro strategický výzkum při dánské Akademii věd). Dalším důvodem pro zařazení Dánska do komparativní analýzy je jeho relativní kulturní a demografická porovnatelnost s Českou republikou. Dánsko, stejně jako Česká republika, patří mezi menší státy EU. Přesto se mu daří dosahovat v rámci EU předních pozic v řadě klíčových indikátorů.

4. **Rakousko** – geografická blízkost, demografická podobnost i historická zkušenost se stejným modelem státní správy byly jedny z hlavích důvodů výběru Rakouska do vzorku analyzovaných zemí. V Rakousku je tradičně rozvinutý systém vazby mezi strategiemi přijímanými na jednotlivých úrovních veřejné správy. Absence tohoto systému je jedním z klíčových nedostatků současné situace v ČR. Vzhledem ke kulturním i jiným podobnostem českého a rakouského správního systému lze předpokládat relativně snadnou přenositelnost dobrých praxí v porovnání s jinými zeměmi.

5. **Nový Zéland** – tuto zemi jsme do vzorku zařadili zejména z toho důvodu, že se vyznačuje reformovanou, moderní veřejnou správou zaměřenou především na výkonnost, efektivitu a hospodárnost. Další důležitou charakteristikou Nového Zélandu je relativně inovativní přístup k realizaci reforem a systémový přístup k tvorbě veřejných strategií. V neposlední řadě jsme do vzorku chtěli zařadit mimoevropskou vyspělou zemi (respektive členský stát OECD), jejímž prostřednictvím bychom mohli porovnat evropský a mimoevropskou strategickou práci. Z tohoto pohledu je Nový Zéland svojí velikostí bližší České republice než jiné mimoevropské země – členské státy OECD (např. USA, Kanada apod.).

6. **Evropská komise** – Evropskou komisi jsme zařadili do komparativní analýzy ze dvou důvodů:

i) Evropská komise plánuje a řídí své politiky strategicky, tedy s ohledem na dlouhodobý horizont. Existuje tu závazný sedmiletý výdajový rámec pro evropské rozpočty, naprostá většina harmonizovaných politik je realizována na základě dlouhodobých strategií a koncepcí.

ii) Strategické práce Evropské komise (resp. jejich Radou schválené výstupy) mají přímý vliv na formování strategického rámce ČR. Nejzřetelněji je v současné době tento vliv patrný v oblasti strukturálních fondů EU, zásadní je však i v oblastech, které na základě principu subsidiarity spadají do kompetence členských států. Právě v těchto oblastech vytváří EK často pomocí „strategických doporučení“ neformální nátlak na sjednocování postupu jednotlivých členských zemí, ať již s využitím metody otevřené koordinace s uplatněním principu kondicionality. Evropská komise také v mnoha

ohledech aplikuje unikátní mechanismy přípravy, implementace a vyhodnocování strategií (např. veřejné konzultace, evaluaci politik).

U každé z výše uvedených zemí jsme kromě obecného (ustáleného, stanoveného) postupu tvorby veřejných strategií analyzovali také případové studie popisující přípravu konkrétních veřejných strategií. Tyto případové studie jsme vybrali tak, aby především pokrývaly tzv. vzorové případy. Do komparativní analýzy jsme za každou zemi zařadili jednu případovou studii.

Pro zpracování analýzy současného stavu přípravy veřejných strategií v České republice jsme v souladu s nabídkou navrhli následující **vzorek případových studií** přípravy veřejných strategií v rámci České republiky:

- postup přípravy Národního strategického referenčního rámce České republiky,
- postup přípravy strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby,
- postup přípravy Strategie hospodářského růstu,
- postup přípravy Strategického rámce udržitelného rozvoje z roku 2008,
- postup přípravy Politiky územního rozvoje,
- postup přípravy podkladů pro důchodovou reformu v rámci „1. Bezděkovy komise“.

Poslední jmenovaný případ byl na doporučení Pracovní skupiny **zaměněn za postup přípravy Bezpečnostní strategie**.

Po realizaci všech úprav a změn (v matici parametrů, výběru vzorku zemí a případových studií) byl **postup zpracování komparativní analýzy schválen** Skupinou pro integraci a Řídícím výborem.

1.3.2. Rešerše a sběr dat

Cílem této fáze bylo shromáždit a analyzovat dostupné informace o přípravě veřejných strategií v České republice a ve vybraných zemích, a to se zaměřením především na následující informace a dokumenty:

- **významné publikované informace** a teoretická východiska strategické práce a její principy (tj. zejména legislativa, metodiky, manuály a ostatní publikace zabývající se strategickou prací, s důrazem na strategii veřejné správy);
- **systém přípravy veřejných strategií** v České republice a vybraných zemích;
- **postup při přípravě konkrétních** veřejných strategií v České republice a vybraných zemích (případové studie).

Informace, data a relevantní dokumenty jsme získali pomocí:

- rešerše veřejně dostupných zdrojů, tj. zejména příslušných internetových stránek,
- kontaktováním příslušných institucí odpovědných za přípravu veřejných strategií obecně i odpovědných za přípravu vybraných konkrétních vybraných veřejných strategií se žádostí o poskytnutí relevantních informací a dokumentů,
- u vybraných českých strategických dokumentů jsme kontaktovali také některé jejich uživatele,
- při získávání informací a dokumentů týkajících se přípravy veřejných strategií v zahraničí (včetně informací a dokumentů k případovým studiím) jsme využili kanceláří sítě Ernst & Young a sítě Devoteam v příslušné zemi.

Matice parametrů

Pro zpracování jednotlivých případových studií jsme využili matici parametrů, do které byly vyplněny informace k jednotlivým parametrům (krokům, aspektům a aktivitám) přípravy veřejných strategií u zkoumaného vzorku případů (tj. vybraných zemí a konkrétních případových studií přípravy veřejné strategie). Matice pokrývá oblasti přípravy strategií, jako jsou legislativní/institucionální rámec, účastnici, použití metodiky, náklady, nástroje a techniky, řízení procesu, výstupy, implementace a financování, monitoring aj.

Při vyplňování matice byly u každé země a případové studie identifikovány výhody a nevýhody konkrétních postupů v jednotlivých krocích a oblastech přípravy strategií, které posléze byly brány v potaz při identifikaci dobré praxe.

Dotazníkové šetření

Za účelem zjištění současného stavu a postupů přípravy strategických dokumentů v rámci jednotlivých institucí veřejné správy v České republice jsme provedli dotazníkové šetření. Otázky v dotazníku vycházely především z matice parametrů a tak do značné míry kopírovaly její strukturu. S žádostí o vyplnění dotazníku jsme prostřednictvím členů Pracovní skupiny oslovili především instituce odpovědné za přípravu veřejných strategií, tj. zástupce jednotlivých ministerstev, Úřadu vlády České republiky, Českého statistického úřadu a vybraných územních samosprávných celků. Respondenti mohli své odpovědi poskytnout prostřednictvím elektronického systému Webropol v období červen až srpen 2011.

1.3.3. Komparace jednotlivých případů a identifikace dobré praxe

Po shromáždění potřebných informací a analýze jednotlivých případů (zemí, případových studií) přípravy veřejných strategií jsme s jejich využitím provedli samotnou komparaci. Konkrétně jsme **porovnali přístup k tvorbě veřejných strategií ve vybraných zahraničních zemích** ve struktuře podle jednotlivých zkoumaných parametrů (kroků, aspektů a aktivit) přípravy veřejných strategií. Následně jsme v těchto zemích identifikovali dobrou praxi tvorby strategií.

Dále jsme **porovnali identifikovanou dobrou praxi** tvorby veřejných strategií se stavem v jednotlivých zkoumaných zemích a také se současným stavem přípravy strategických dokumentů v České republice. Zaměřili jsme se přitom pouze na klíčové parametry, tj. ty parametry, které nejvíce ovlivní naplnění základních principů tvorby strategií.

1.3.4. Definování možných přístupů tvorby strategické práce a tvorba doporučení

V souladu s naší nabídkou a identifikovanou zahraniční dobrou praxí jsme **vypracovali tři varianty možných přístupů tvorby strategické práce**: minimalistickou, maximalistickou a tzv. střední cestu. Při jejich sestavování jsme dbali toho, aby všechny varianty byly aplikovatelné v České republice.

Pro zajištění dané podmínky jsme provedli základní analýzu předpokladů zavedení jednotlivých scénářů přípravy veřejných strategií v České republice založenou na modifikované metodice PESTLE. Jejím prostřednictvím jsme zhodnotili politické, ekonomické, sociálně-kulturní, technologické, legislativní a environmentální faktory působící na úspěšné zavedení jednotlivých scénářů tvorby strategických dokumentů v rámci České republiky. Dále jsme identifikovali výhody a nevýhody jednotlivých variantních scénářů.

Všechny varianty byly vytvořeny tak, aby byly **aplikovatelné v České republice** – tj. varianty neobsahují ty parametry přípravy veřejných strategií, které nejsou podle našeho názoru pro české politické, legislativní a kulturní prostředí vhodné. Z tohoto důvodu jsme provedli základní analýzu předpokladů zavedení dané varianty přípravy veřejných strategií v České republice založenou na modifikované metodice PESTLE. Prostřednictvím **PESTLE analýzy** jsme zhodnotili následující faktory s potenciálním vlivem na úspěšné zavedení dané varianty tvorby strategických dokumentů v rámci České republiky:

- *P – politické* – existující a potenciální působení politických vlivů,
- *E – ekonomické* – působení a vliv národní a světové ekonomiky,
- *S – sociálně-kulturní* – demografické, společenské a kulturní vlivy,
- *T – technologické* – dopady nových a vyspělých technologií,
- *L – legislativní* – vlivy národní, evropské a mezinárodní legislativy,
- *E – environmentální* – vliv životního prostředí a ekologie.

Oproti standardnímu použití metodiky PESTLE specifikujeme rovněž dopady přijetí varianty v jednotlivých oblastech a také věnujeme specifickou pozornost vlivu veřejné správy jako součásti politické oblasti.

Vypracované variantní scénáře byly konzultovány s Pracovní skupinou v rámci workshopu, který se konal v září 2011.

1.4. Základní pojmy

Dobrá praxe

- Zavedení určitých postupů, které na principu využití zkušeností jiných subjektů povedou ke zlepšení, zjednodušení a případně zrychlení podobných procesů a postupů v dalších subjektech.

Resorty

- Ministerstva, někdy v přeneseném smyslu slova instituce veřejné správy.

Strategie

- Strategie jako ucelený komplex opatření směřujících k realizaci cílů v definované oblasti:
  - Strategie v rámci tohoto přístupu představuje ucelený soubor opatření, vedoucí k dosažení cílů ve vymezené oblasti.
  - Vedle „cestovní mapy“ k realizaci dlouhodobých opatření strategie slouží rovněž jako podklad pro informované rozhodování.
  - Strategie jako podklad pro rozhodnutí musí být koncipována variantně. Jde o materiál s prvky prognostického dokumentu, obvykle bývá formulován formou podmíněných scénářů s odhadnutou mírou pravděpodobnosti výskytu popsané situace (v případě, že vláda učiní kroky A, pak za vnějších podmínek X s pravděpodobností Y nastane situace P).
  - Kritickým aspektem takto formulované strategie je vhodná volba prognostických metod a fundovaná predikce sociálních, ekonomických a dalších relevantních dopadu navrhovaných řešení.
  - Takto vnímaná strategie musí být posuzována ve vazbě na strategie v souvisejících oblastech. Je rovněž ovlivněna širším prostředím (Strategic Governance) a vnitřním prostředím veřejné organizace, ve kterých strategie vzniká.

Veřejná správa, instituce veřejné správy

- Instituce státní správy a územní samosprávy.

Veřejné strategie

- Strategie (ve výše uvedeném smyslu) připravené institucí veřejné správy.

Příloha 2 – Přehled přístupů k tvorbě veřejných strategií v zahraničí

V této příloze uvádíme **obecný přístup** ke strategické práce ve vzorku vybraných zemích. K jednotlivým zemím uvádíme zároveň **případovou studii** popisující postup přípravy konkrétní vybrané strategie. Text je strukturován podle tzv. matice parametrů, kterou uvádíme za obecným popisem i každou případovou studií. Výjimku tvoří Evropská komise, u které jsme postupovali odlišným způsobem (viz kapitola 2.6 této přílohy).

Informace uvedené v **textu** a v **matici** se do jisté míry překrývají, **hlavní rozdíly** jsou následující:

- v **textu** uvádíme ke každému parametru klíčové informace a údaje, a to ve větší míře detailu než v matici, nicméně nevyjadřujeme se ke všem zjišťovaným informacím;
- na **závěr textu** uvádíme souhrn hlavních kladů a slabých míst přípravy strategií v dané zemi, respektive při přípravě vybrané konkrétní strategie v případové studii;
- v **matici** uvádíme ke každému parametru a ke každé zjišťované informaci stručný popis a také vyhodnocení výhod a nevýhod nastavení daného parametru.

Pro účely větší provázanosti jednotlivých parametrů a omezení duplicity uváděných informací jsme některé parametry v textu sloučili (jedná se například o parametr „legislativní/metodický rámec“ a parametr „institucionální rámec“, které jsou v textu uvedeny souhrnně v podkapitole „legislativní a institucionální rámec“). Pro větší přehlednost a pochopení kontextu v případových studiích (tj. popisu přípravy konkrétní strategie) uvádíme nejdříve parametr „identifikace potřeby tvorby strategie“.

Země vybrané pro komparativní analýzu vychází z rámcové analýzy strategického řízení ve světě, kterou jsme provedli ve fázi přípravy nabídky, přičemž tento vzorek byl následně potvrzen rovněž Ministerstvem financí. Naším cílem bylo zahrnout do vzorku země, jejichž systém řízení je na rozvinuté úrovni a které by mohly sloužit jako vhodná inspirace pro další vývoj strategického řízení v České republice. Z tohoto důvodu se tedy nejedná o reprezentativní vzorek států, z něhož lze vyvozovat závěry ohledně nejlepší světové praxe strategického řízení ve veřejné správě.

V rámci komparativní analýzy jsme vycházeli z veřejně dostupných zdrojů informací a dále z informací získaných od konkrétních respondentů. Jsme si vědomi skutečnosti, že komparace zahraniční praxe, tj. zejména silných a slabých stránek srovnávaných případů, může být do značné míry subjektivní.

Ačkoliv bylo naší snahou získat maximálně objektivní informace, vyvodit z nich objektivní závěry, které jsme následně validovali ve skupině oponentů (zástupci Ministerstva financí, Skupina pro integraci), vnímání situace může být ovlivněno osobou poskytující informace, resp. hodnotitelem. Nemůžeme tedy zajistit, že pokud bychom v daném čase měli jiné vstupní údaje, naše hodnocení by nebylo odlišné.

Vzhledem k odlišnému přístupu k tvorbě strategií v jednotlivých zemích a také vzhledem k dostupnosti informací neobsahuje text ke každé zemi vždy jednotlivé údaje a informace ve stejné míře detailu.

Jednotlivé parametry byly definovány tak, aby nám umožnily zkoumat postup přípravy veřejných strategií z různých úhlů pohledů. Z tohoto důvodu se některé z nich obsahově částečně překrývají, a ačkoliv bylo naší snahou duplicity eliminovat, v následujícím textu mohou být některá fakta uvedena duplicitně. V jednotlivých zahraničních zemích jsme analyzovali především nastavení způsobu tvorby strategií, naším cílem nebylo toto nastavení testovat a ověřovat jeho reálné fungování v praxi.

Přehled jednotlivých parametrů a hlavních zjišťovaných informací ve struktuře podle matice parametrů

1. Legislativní/metodický rámec
    a. Je příprava strategie formálně upravena a stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru?
    b. Jaká je právní síla takového dokumentu?
2. Institucionální rámec
    a. Jaká instituce zodpovídá za přípravu za přípravu této konkrétní strategie, jaké je její postavení, funkce a pravomoci?
    b. Jak jsou nastaveny vztahy s ostatními institucemi?
    c. Jaké má tato instituce zdroje (personální, materiální apod.)?
3. Účastníci
    a. Kdo všechno se účastní přípravy veřejné strategie (popis skupiny stakeholders), jaké jsou jednotlivé role a vztah mezi nimi?
    b. Jak jsou účastníci identifikováni a kdo o jejich účasti rozhoduje?
    c. Jaká je časová posloupnost zapojení jednotlivých účastníků (tj. kdo se zapojuje v jakém stadiu přípravy veřejné strategie)?
4. Identifikace potřeby tvorby strategie
    a. Jakým způsobem je identifikována potřeba tvorby strategie, jakým způsobem je stanoven předmět a cíle (tj. její obsah a náplň) strategie?
5. Použití metodiky
    a. Byla při přípravě strategie použita metodika přípravy veřejných strategií? Pokud ano, jaká?
    b. Je metodika variabilní/použitelná v různých podobách pro různé typy strategií? (platí pouze pro popis obecného přístupu)
6. Náklady
    a. Jaké jsou celkové náklady (personální, materiální apod.) přípravy strategií?
    b. Jak dlouho trvá celý proces přípravy strategie?
7. Průběh přípravy strategie (popis procesu)
    a. Jaké jsou aktivity a jednotlivé kroky přípravy veřejné strategie?
8. Nástroje a techniky
    a. Jaké nástroje a techniky jsou využívány při tvorbě strategií (např. SWOT, PESTLE, multikriteriální analýzy apod.)? V jaké fázi přípravy strategie jsou tyto nástroje a techniky používány?
9. Integrovanost s ostatními strategiemi
    a. Jakým způsobem je zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)?
10. Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí
    a. Jak jsou nastaveny základní řídící mechanismy tvorby veřejné strategie?
    b. Jakým způsobem jsou v průběhu přípravy strategie přijímána rozhodnutí (např. o dalším postupu), kdo má oprávnění tato rozhodnutí přijímat? Kdo schvaluje (průběžné i závěrečné) výstupy?
    c. Jsou identifikována nepřípustná / nerealizovatelná řešení?

11. Výstup tvorby strategie
    a. Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby veřejné strategie?
    b. Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?
    c. Obsahují výstupy variantní řešení?
12. Publicita
    a. Jakým způsobem jsou účastníci přípravy strategie, ostatní stakeholders a veřejnost informováni v průběhu a výstupech přípravy strategie?
    b. Jak je zajištěna transparentnost celého procesu?
13. Financování realizace strategie
    a. Jakým způsobem je zajištěno a jakou má strukturu financování cílů, opatření a aktivit stanovených strategií?
14. Monitoring výsledků a dopadů strategie
    a. Jak jsou stanoveny cíle strategie a její implementace?
    b. Jsou stanoveny měřitelné cíle?
    c. Existuje systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?
    d. Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie?
15. Implementace strategie
    a. Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace, případně v jaké formě?
    b. Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí? Jaké jsou jednotlivé aktivity a postupy implementace?
    c. Jak jsou nastaveny mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a jak jsou řízeny změny (úpravy, aktualizace) samotné strategie i její implementace?
    d. Jak je nastavena implementační struktura strategie a jakou má podobu příslušná prováděcí dokumentace?
    e. Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?
16. Ostatní
    a. Jaké jsou další podstatné náležitosti a okolnosti přípravy veřejné strategie (např. vnější prostředí, společensko-politické prostředí, historická zkušenost apod.)?

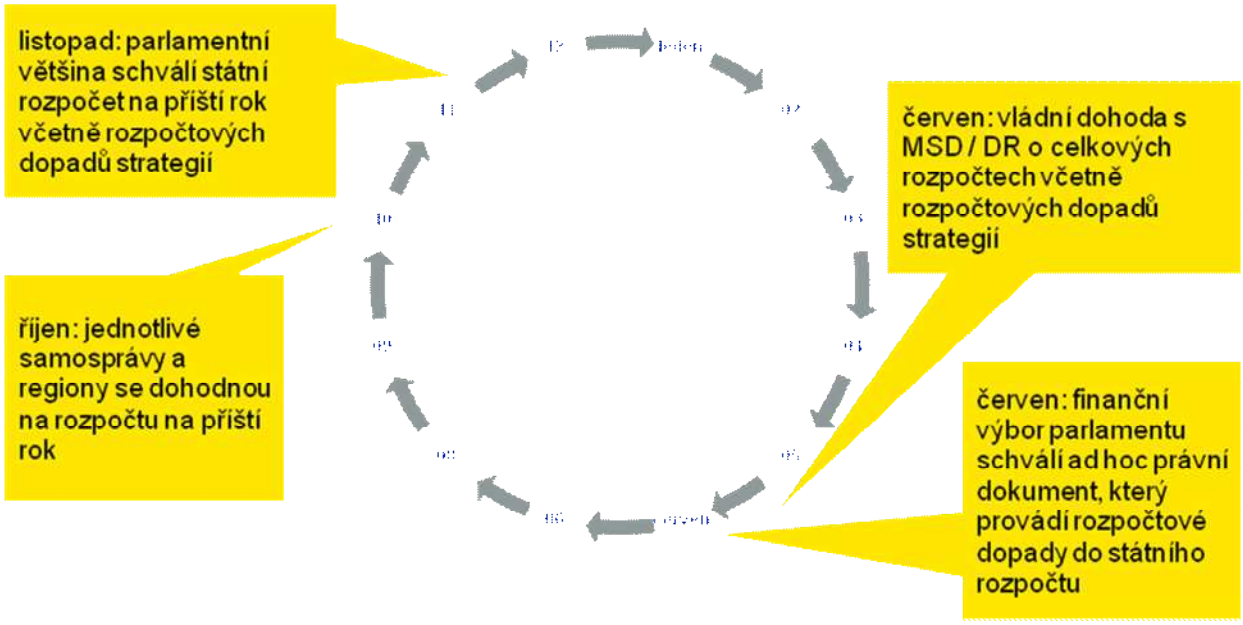
2.1. Dánsko

2.1.1. Obecný přístup k tvorbě strategií

2.1.1.1 Legislativní a institucionální rámec

Dánsko nemá legislativu pro tvorbu veřejných strategií, neexistuje ani žádná metodologická příručka nebo vzor obsahující metodické pokyny nebo rámec. Obsah a postup vytváření strategií se neustále vyvíjí, ale obecně se zakládá na dánské tradici zapojení zúčastněných stran do rozhodovacího procesu a všestranném konsenzu. Ačkoliv neexistuje žádný dokument, ve kterém by byl definován model vytváření strategií, **státní rozpočet**, který je schvalován jako zákon a stává se tak součástí legislativy, je důležitým dokumentem, na základě kterého jsou strategie přetvářeny v ekonomickou realitu. To znamená, že strategie se vytváří tak, aby mohla být použita jako vstup do každoročních vyjednávání o rozpočtu s Místními samosprávami Dánsko (dále také MSD) a Dánskými regiony (dále také DR) na jaře a s parlamentem na podzim.

Roční cyklus jednání o státním rozpočtu



Souhlas parlamentu ve strategických otázkách je vyjednáván každý rok v kontextu jednání o státním rozpočtu na nadcházející rok. Protože vláda vždy potřebuje získat podporu jedné nebo více nevládních politických stran, jsou každoroční rozpočtová vyjednávání v parlamentu důležitou politickou událostí, která dává nevládním stranám skutečný politický vliv. S tím souvisí značná **míra nejistoty**, pokud jde o výsledek jednání, protože ten je vždy závislý na specifických jednáních a politických dohodách mezi vládní stranou a opozicí.

Kromě každoročních jednání o státním rozpočtu, ze kterého se financují strategie s rozpočtovým dopadem, hrají důležitou roli rovněž **parlamentní dohody o dlouhodobé strukturální politice**. Tyto závazné politické dohody nemají legislativní charakter, ale vytvářejí rámec, v rámci kterého vyjednávají politici budoucí strategické iniciativy. Současná vláda například nedávno vyjednala podporu většiny parlamentu pro svůj „plán 2020“, což je balíček reforem s cílem „zajistit dánský sociální systém“ novým nastavením priorit veřejných výdajů a spuštěním iniciativ na podporu růstu soukromého sektoru.

Celkovou odpovědnost za strategické plánování v Dánsku nese dánská vláda.

Většina strategií je **resortního charakteru**. Tyto strategie jsou vytvářeny příslušnými ministerstvy: např. Strategie udržitelného rozvoje Ministerstvem životního prostředí nebo Dopravní strategie Ministerstvem dopravy. Nicméně **strategie obecného (hospodářského) zájmu, tedy s rozpočtovým dopadem** na společnost nebo na celý veřejný sektor, jsou téměř vždy připravovány buď na Úřadu předsedy vlády, nebo, častěji, na Ministerstvu financí. Jak již bylo zmíněno, tento dokument se hlavně zaměřuje na **strategie s rozpočtovým dopadem, které jsou připravovány a koordinovány Ministerstvem financí**.

Z praktického hlediska lze říci, že v Dánsku je motorem strategického plánování **Ministerstvo financí**, které také nese za strategie hlavní odpovědnost. Tato role vyplývá z role Ministerstva jakožto koordinátora finanční a ekonomické politiky. Rozhodnutí Ministerstva financí může zvrátit Úřad předsedy vlády (to se ale příliš často nestává). Z toho vyplývá, že pravomoci Ministerstva v oblasti strategického plánování jdou za hranice finanční politiky. Jedním z hlavních nástrojů, ze kterého tyto pravomoci vyplývají, jsou „rozpočtové analýzy" (viz kapitola Nástroje a techniky).

Místní samospráva hraje důležitou roli při zajišťování služeb dánského sociálního státu, protože nese odpovědnost za 70 % veřejných výdajů. Samosprávní úřady (radnice, obecní úřady) mají pravomoci vybírat daně a plánovat veřejné sociální služby jako např. péči o děti, péči o seniory nebo základní školství. Místní samospráva tak má, na základě historického vývoje, pravomoc vybírat vyšší daně a nabízet širší spektrum veřejných služeb, a tak tlačit růst veřejných výdajů za hranici stanovenou na centrální úrovni. Vláda nicméně nyní navrhuje reformu rozpočtové kontroly, na základě které by parlament mohl přijmout opatření zabraňující místní samosprávě vynakládat finanční prostředky spravované samosprávou za hranici stanovené „výdajovým stropem". Nezávislost místní samosprávy tím bude dále limitována, ale nic se nezmění na tom, že místní samospráva bude pro Ministerstvo financí i nadále **důležitým partnerem nejen při přípravách strategií, ale také při jejich implementaci**.

Vzhledem k tomu, že místní samospráva má v Dánsku poměrně vysokou míru autonomie, některé veřejné strategie jsou **společné veřejné strategie,** tedy strategie, na kterých se shodly Místní samospráva Dánsko, Dánské regiony a vláda. Tyto společné veřejné strategie jsou však připravovány vládou a potom jsou předmětem vyjednávání mezi vládou MSD a DR.

Výhoda tohoto institucionálního uspořádání, které se postupně vyvíjí, spočívá v tom, že umožňuje zapojení relevantních organizací veřejného sektoru, zejména kvůli v ústavě zakotvené samosprávě obcí. **Nevýhodou** je fakt, že vláda a Ministerstvo financí mají jen omezenou možnost kontroly celkových veřejných výdajů. Právě z tohoto důvodu se vláda snaží snížit finanční nezávislost samosprávy a odůvodňuje to neobvyklými problémy, které vznikly např. během finanční a hospodářské krize.

2.1.1.2 Účastníci

Dánský politický systém tradičně zapojuje do rozhodovacího procesu od samého začátku všechny relevantní strany. To znamená, že se do strategického plánování v dánském veřejném sektoru zapojují aktéři zastupující různé části a úrovně veřejného sektoru, v případě důležitých strategií s dalekosáhlým dopadem také zástupci soukromého sektoru a odborů. Rozdíl mezi strategiemi s plošným dopadem a středně důležitými strategiemi je popsán v části zabývající se procesem přípravy strategií.

Za veřejný sektor jsou nejdůležitějšími účastníky **Místní samospráva Dánsko (dále také MSD)** a **Dánské regiony (dále také DR)**, dále **ostatní úřady ústřední vlády** (jiná ministerstva, vládní agentury atd.). MSD a DR mají povinnost účastnit se příprav společných veřejných strategií: mají své úředníky v pracovních skupinách a vysoké úředníky v „Řídícím výboru pro spolupráci ve veřejném sektoru[1]". Když chce vláda prosadit strategii s velkým a dlouhodobým dopadem na společnost, do procesu vytváření strategie budou často zapojeni také nevládní orgány, jako např. Konfederace dánského průmyslu, odbory a neziskové organizace. Dále mohou být zapojeni experti jako např. univerzitní profesoři nebo generální ředitelé soukromých firem, kteří mají velkou důvěru veřejnosti.

[1] Členy Řídícího výboru pro spolupráci ve veřejném sektoru jsou stálí náměstci 6 ministerstev a generální řiditelé MSD a DR.

Principielně jsou do tvorby strategie zapojeny všechny subjekty, jejichž zájmy jsou danou strategií dotčeny. Obvykle MSD reprezentuje dánské samosprávy a DR všechny regiony. Je samozřejmě možné do tvorby strategie zapojit konkrétní region, samosprávu či jiný subjekt, o tom ovšem rozhoduje ministerstvo, které má strategii v kompetenci.

Přímí účastníci tvorby strategií

	Vládní strategie nízké nebo střední důležitosti	Společné veřejné strategie nízké nebo střední důležitosti	Strategie s vysokou důležitosti
Přímí účastníci	▶ Úředníci z příslušných ministerstev nebo státních agentur	▶ Úředníci z příslušných ministerstev nebo státních agentur ▶ Zástupci MSD a DR ▶ Řídící výbor pro spolupráci ve veřejném sektoru	▶ Vysoce postavení státní úředníci, náměstci nebo ministři ▶ Zástupci nevládního sektoru – konfederace podniků, odbory, neziskové organizace ▶ Odborníci z akademického i podnikatelského prostředí

Všechny strategie podléhají politickému schválení. Výše popsané scénáře tedy poskytují přehled o „pracovním zatížení“. Málo nebo středně významné strategie jsou z hlediska vyjednávání a schvalování výrazně méně časově náročné než příprava společných strategií.

Hlavní výhodou tohoto inkluzívního a konsensuálního přístupu je, že relevantní zainteresované strany jsou **závěrečnou strategií více vázány, protože se podílely na jejím vzniku**. Na středně významných strategiích se podílejí dotčená ministerstva a, v případě, že se jich strategie týká, také Místní samospráva Dánsko a Dánské regiony. Tento proces posiluje dodržování strategie při její implementaci, a tím posiluje dopad strategie na veřejnou politiku i na rozpočtovou kázeň. Hlavní nevýhodou tohoto přístupu je, že se tím celý proces prodlužuje a **klade vyšší nároky na koordinaci zainteresovaných stran, tedy na lidské zdroje Ministerstva financí**.

Strategie s velkým a dlouhodobým dopadem na společnost je proces více inkluzívní, ale méně konsensuální. Po zapojení odborů a zaměstnavatelských asociací, zástupců neziskového sektoru i expertů je pro vládu a Ministerstvo financí obtížnější prosadit shodu napříč všemi zapojenými stranami. Po zapojení většího počtu stran je na druhou stranu jednodušší odůvodnit a legitimizovat strategie zavádějící plošné, často nepopulární reformy.

2.1.1.3 Identifikace potřeby tvorby strategie

Strategie s dopadem na hospodářství jsou většinou iniciovány na základě potřeb, které byly identifikovány **hospodářskými a demografickými predikcemi v kombinaci s analýzami trhu práce.** Pro potřeby posouzení budoucího stavu veřejných financí a toho, čemu se dnes v Dánsku obecně říká „udržitelnost dánského sociálního systému“, používá Ministerstvo financí celou řadu pokročilých ekonomických modelů[2] (více v části Nástroje a techniky).

Vnitřní motivací pro vytváření strategie jsou také **rozpočtové analýzy Ministerstva financí**, které posuzují poskytování veřejných služeb ve specifických sektorech. V případě, že poskytování služeb

[2] Zejména model DREAM (Danish Rational Economic Agents Model), který pracuje s pokročilými statistickými projekcemi.

v daném sektoru čelí značným výzvám, je to podnět pro vytvoření nové strategie. Jedním z důvodů pro vytváření rozpočtové analýzy ve vybraném sektoru může ale také být fakt, že daná oblast již delší dobu nebyla analyzována. Nejběžnějším důvodem však bývají **okolnosti poukazující na potřebu nového strategického přístupu**. Jedním z běžných důvodů je **pravidelné přečerpání přidělených finančních prostředků**. Například dánská policie prošla procesem nového nastavení a zaměření strategických cílů na základě ucelené rozpočtové analýzy.

Další důvody pro posouzení jsou tržní nebo technologické změny, v důsledku kterých se stávající strategický přístup stává zastaralým, nebo informace o tom, že daná oblast je řešena jiným způsobem v zemích, se kterými se Dánsko srovnává. Referenční srovnávání (benchmarking) a doporučení zpráv OECD jsou často používány jako vstupní materiál při přípravě strategií, ale mohou být také důvodem pro vytvoření nové strategie. Zpráva OECD obsahující „alarmující" závěry však nevede automaticky k tvorbě nové strategie. Záleží také na politické průchodnosti. Zprávy OECD například desítky let varovaly před dánským modelem předčasného odchodu do důchodu, ale teprve v nedávné době byla politická situace vhodná pro nastartování reformy tohoto modelu.

Další příčinou pro nové strategické plánování mohou rovněž být **strukturální a legislativní požadavky EU**.

2.1.1.4 Použití metodiky

V Dánsku **neexistuje jednotná metodologie** pro přípravu veřejných strategií, přesto však lze u strategií nalézt obecné styčné body.

Zaprvé, Ministerstvo financí nepřetržitě sleduje výdaje všech veřejných sektorů. Zadruhé, proces vzniku strategie s rozpočtovým dopadem je plánován vždy tak, aby návrh strategie mohl být použit jako vstup do každoročního cyklu vyjednávání o státním rozpočtu, což znamená, že odborná komise nebo pracovní skupina musí předat návrh strategie v termínu, který umožní zahrnutí strategie do státního rozpočtu. Zatřetí, rozpočtové analýzy prováděné před nebo během vytváření strategie zpravidla obsahují stejné kapitoly. V případě náročných strategií pomáhají s vypracováním externí konsultanti (více v kapitole Nástroje a techniky).

Může se zdát, že nevýhodou dánské metodologie pro vytváření strategií je fakt, že metodologie není příliš dobře popsána a nepracuje s pevně danými formuláři. Takováto formalizace však není vnímána jako potřebná, protože **tento proces se postupně vyvíjel a všechny do procesu zapojené strany jej dobře znají**. To lze vysvětlit dánskou tradicí konsenzu. Výhodou tohoto modelu však je, že zapojené strany tento proces akceptují, proces je dále flexibilní, takže se může přizpůsobit novým okolnostem.

2.1.1.5 Náklady

Celkové náklady na přípravu strategie lze jen stěží odhadnout - náklady do značné míry **závisejí na časovém harmonogramu a ambicích**. Pracovní skupina se obvykle skládá z náměstka z Ministerstva financí, jednoho či více členů z jiných ministerstev a v případě, že to je relevantní, také zástupce MSD DR.

Jestliže pracovní skupina potřebuje dodatečné informace od příslušných ministerstev nebo MSD / DR, proces přípravy se tím dále prodraží. Dalším známým zdrojem nákladů na přípravu strategie jsou **externí konzultanti** zpracovávající analýzy sloužící jako základ pro rozpravy ve skupinách a komisích. Například pracovní skupina, do které bylo zapojeno 6 až 8 stran, pracující na strategii významné pro vybraný státní sektor a s přímým dopadem na rozpočet, měla při přípravě strategie k dispozici rozpočet na externí analýzy v hodnotě 0,5 milionu EUR (viz příklad v následující kapitole).

Jednou z větších komisí v poslední době byla Komise pro administrativní strukturu, která pracovala po dobu 15 měsíců (od 10/2002). Komise připravila tři samostatné strategie reformy administrativní struktury místní samosprávy a regionů.[3]

[3] V rámci reforem byl snížen počet samospráv z 271 na 98 a počet regionů z 13 na 5.

Úředníci jsou přímo placeni svými organizacemi. Pokud nejsou úředníci součástí formální programové kanceláře spadající pod jinou organizaci, nejsou propláceny žádné dodatečné náhrady. Poradenské služby jsou obecně placeny z rozpočtu organizace, která předsedá skupině vytvářející strategii.

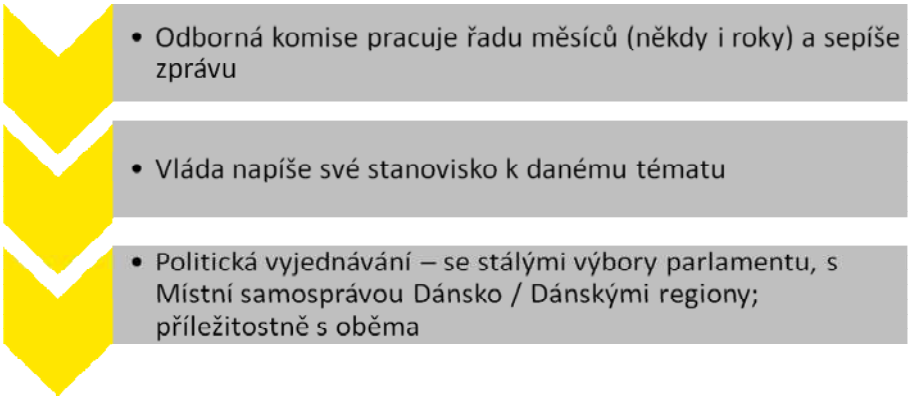
2.1.1.6 Průběh přípravy strategie

Proces vytváření veřejné strategie se liší v závislosti na důležitosti a oblasti působnosti strategie. V následujících dvou generických procesech popisujeme:

- průběh přípravy veřejné strategie **v odborné komisi** (významné veřejné strategie)
- průběh přípravy veřejné strategie **v pracovní skupině** (středně významné veřejné strategie)

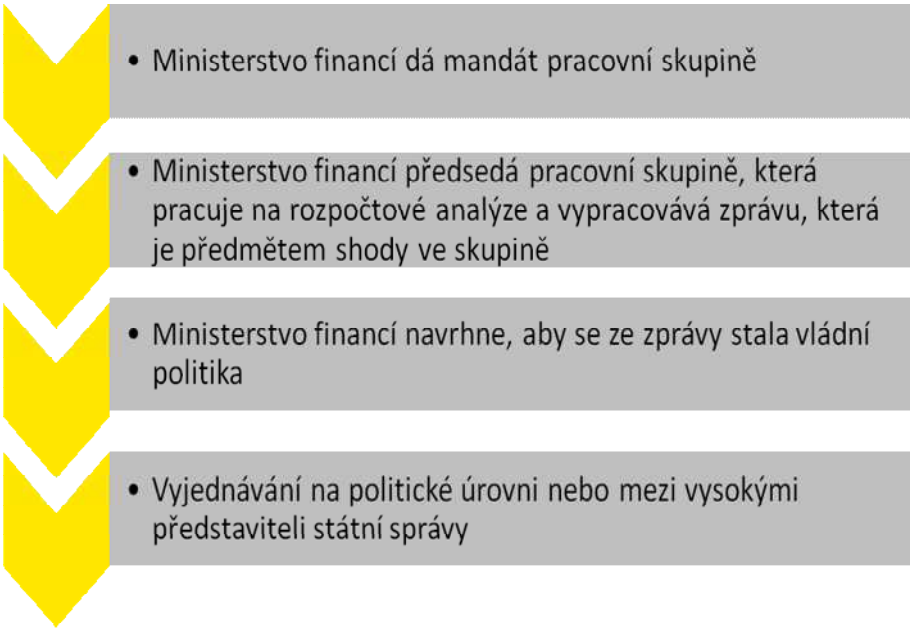
Tyto procesy se mohou vztahovat na resortní strategie, ale také na šíře zaměřené průřezové vládní nebo společné veřejné strategie. Při přípravě strategického plánování předsedají pracovním schůzkám většinou vládní úředníci, pouze ve velmi specifických případech předsedá schůzkám ministr nebo jiný vysoce postavený politik.

Příklad generického procesu přípravy významné strategie



Členové odborné komise mohou být vysoce postavení úředníci, akademici, experti, zástupci nevládních organizací nebo ředitelé soukromých podniků se specifickou znalostí předmětné oblasti, dále mohou být členové zástupci podnikatelů nebo odborů.

Příklad generického procesu přípravy méně nebo středně významné strategie



Členové pracovní skupiny jsou běžně úředníci zastupující dotčená ministerstva, Místní samosprávu Dánsko a Dánské regiony. Ve většině případů mají úředníci Ministerstva financí roli jak předsedy, tak tajemníka pracovní skupiny. To znamená, že ministerstvo má rozhodující slovo jak při stanovení programu jednání pro práci pracovních skupin nebo výborů, tak při sepisování jejich závěrů.

Ministerstvo financí nejprve **navrhne mandát pracovní skupiny**, ten je připomínkován budoucími účastníky, většinou jde o zástupce jiných ministerstev a zástupce MSD a DR. V některých případech najímá pracovní skupina externí konzultanty, kteří poskytují údaje a analýzy na základě výstupů pracovní skupiny. Stejně jako při vyjednávání mandátu, probíhají rovněž neformální vyjednávání o rozsahu působnosti a obsahu pověření pro externí konzultanty.

Dále **úředníci ministerstva** jakožto předsedající pracovní skupiny **zorganizují rozpravy** v rámci pracovní skupiny a přitom hrají klíčovou roli při zprostředkování kompromisu. **Vypracovávají zprávu o shodě**, která všechny zúčastněné strany zavazuje při provádění strategie. Úředníci ministerstva v roli tajemníka pracovní skupiny dále navrhnou konečné znění zprávy pracovní skupiny, což jim dává značnou moc při převádění závěrů z ústní rozpravy do písemné podoby návrhu. Tato z vůdčího postavení vyplývající moc při vytváření konsensu hraje důležitou roli zejména v pracovních skupinách, ve kterých zasedají úředníci. Ministerstvo financí má na nezávislé odborné komise, které se skládají z expertů, s nimiž se kompromis dojednává obtížněji, menší vliv.

Poté, co pracovní skupina vydá svoji zprávu, je třeba **dojednat vládní podporu** ve stálých výborech vlády. Politická podpora v parlamentu je, jak již bylo řečeno výše, nutná, protože dánská vláda je většinou menšinová.

Podpora ze strany Místní samosprávy Dánsko a Dánských regionů je **dojednávána každé jaro**; na konci června je podepsána písemná dohoda o strategických hospodářských cílech na příští rok. Součástí této dohody mohou, ale nemusí být resortní strategie.

2.1.1.7 Nástroje a techniky

Nástroj, který se konsistentně používá za cílem kvalifikace strategických cílů, jsou **rozpočtové analýzy**. Rozpočtové analýzy jsou strategické analýzy, které se netýkají pouze rozpočtových výdajů, ale také míry naplňování politických cílů, produktivity, efektivity a dokonce také organizace, technologie, kompetencí aj. **Cílem rozpočtové analýzy je v principu identifikovat potenciál pro snížení veřejných výdajů v důsledku zvýšení efektivity a produktivity.** Rozpočtové analýzy poskytují klíčové údaje a čísla, která jsou často dále používána pro účely referenčního srovnávání s jinými příklady osvědčené praxe buď na národní, nebo mezinárodní úrovni. Za posledních deset let se referenční srovnání stalo běžně používanou a široce uznávanou metodou posuzování výkonnosti. Specifické organizace, které se obtížně srovnávají přímou cestou, jsou srovnávány pomocí různých nástrojů, např. tzv. analýza datových obalů[4], což je pokročilá statistická metoda zohledňující teoretické parametry s cílem umožnit srovnání jinak nesrovnatelných parametrů. Statistické části rozpočtových analýz většinou provádí Ministerstvo financí, zatímco rozsáhlé kvalitativní posouzení jsou většinou vypracovávána externími konzultanty.

SWOT a PESTLE analýzy nejsou povinné, ale ve většině strategií je část textu věnována zasazení strategických cílů do širšího kontextu.

2.1.1.8 Integrovanost s ostatními strategiemi

Neexistují žádné formální postupy, které by zajistily soulad a soudržnost národních, regionálních a evropských strategií. Lokální, regionální a specifické resortní strategie financované z již existujících rozpočtových položek pravděpodobně nepodléhají vůbec žádné koordinaci. Pokud však mají národní veřejné strategie rozpočtový dopad, potřebují tedy dodatečné rozpočtové zdroje, dopady na rozpočet jsou **koordinovány v rámci vyjednávání o rozpočtu**. Koordinace se však týká pouze dopadu na rozpočet, **samotné cíle strategií mohou zůstat i nadále bez koordinace přestože se Ministerstvo financí snaží zajistit vyšší míru soudržnosti strategických cílů iniciativ.** Z praktických důvodů jsou všechny

[4] Data Envelopment Analysis (DEA).

strategické projekty iniciované Ministerstvem financí zaměřeny na efektivnější využívání zdrojů s cílem dosáhnout vládou stanovený limit pro růst veřejného sektoru.

Nevýhodou tohoto přístupu je, že celá řada strategických cílů nepodléhá koordinaci. Ministerstvo financí však nemá kapacitu na to, aby koordinovalo všechny veřejné strategie. Autonomie místní samosprávy navíc ani neumožňuje, aby ministerstvo zasahovalo do strategického plánování na úrovni samospráv nebo regionů. Výhodou tohoto nekoordinovaného přístupu je fakt, že Ministerstvo financí není přehlceno povinností koordinovat všechny strategie. Díky tomu se Ministerstvo financí **může soustředit na významné strategie s rozpočtovým dopadem**.

2.1.1.9 Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí

V dánském příkladě vysvětlujeme, jak jsou strategie vytvářeny v procesu konzultací se zapojením dotčených stran. To znamená, že celá řada jak interních, tak externích účastníků má možnost se seznámit s jednotlivými verzemi návrhu vznikajícího v průběhu přípravy veřejné strategie. Tyto návrhy jdou konkrétně do schvalovacího řízení na různých úrovních Ministerstva financí. Je-li téma dostatečně důležité, jsou návrhy také projednávány v jednom nebo ve více z vládních stálých výborů. Když je strategie v průběhu brána na vědomí interními i externími vysokými úředníky, existuje větší pravděpodobnost, že výsledná strategie získá podporu veřejné správy při jejím provádění. Ministerstvo financí může rovněž tlačit na přijetí strategie na nerozhodných ministerstvech prostřednictvím politického rozhodnutí na úrovni stálého vládního výboru.

Interní konzultované zainteresované strany

	Vládní strategie s přímým dopadem na rozpočet	Společné veřejné strategie s přímým dopadem na rozpočet	Strategie s významným dopadem
Interní konzultované zainteresované strany	▶ Státní úředníci na vysoké úrovni ze všech ministerstev a agentur	▶ Státní úředníci na vysoké úrovni ze všech ministerstev, agentur; MSD, DR ▶ Řídící výbor pro spolupráci ve veřejném sektoru	▶ Státní úředníci na vysoké úrovni ▶ Stálé výbory vlády ▶ Političtí zástupci MSD a DR

Výhodou tohoto přístupu je zajištění relativně vysoké míry akceptace a legitimity. Nevýhodou je časová náročnost.

2.1.1.10 Výstup tvorby strategie

Stejně jako v případě metod a infrastruktury, neexistují **žádné obecné zásady** popisující strukturu veřejné strategie. Strategický dokument však obvykle obsahuje jeden zastřešující strategický cíl a 3-15 dílčích cílů a různý počet prioritních oblastí. Každá oblast obsahuje mezi 2 a 20 více či méně detailně popsanými iniciativami, které mají vést k naplnění zastřešujícího cíle stanoveného strategií. Jednotlivé strategické dokumenty mají mezi 40 a 200 stranami.

Návrhy jsou formálně schvalovány v pracovní skupině nebo komisi. Účastníci většinou návrh „čistí“ v rámci své vlastní organizace, v případě strategií s velkým dopadem probíhá stejný proces rovněž na politické úrovni. U strategií s malým dopadem tento úkol zastává odpovědný vedoucí pracovní skupiny.

2.1.1.11 Publicita

Dánská veřejná správa se opírá o tradici transparentnosti tvorby politik, přesto procesem veřejných konzultací prochází jen omezený počet strategií.[5] Strategie, které jsou koncipovány jako „příprava pro legislativu“ nejsou obecně veřejně konzultovány. O tom, zda bude strategie konzultována s veřejností či ne, rozhoduje ministerstvo, které má strategii v kompetenci.

Velké odborné komise však většinou pracují v transparentnějším prostředí než úřednické pracovní skupiny, protože závěrům odborných komisí je věnována značná pozornost veřejnosti. V důsledku toho se o takových výstupech diskutuje nejen v průběhu zpracování, ale také po předložení závěrečné zprávy. Odborné komise navíc často organizují různá tematicky zaměřená veřejná slyšení, na kterých mají přizvaní účastníci možnost přednést svoje stanovisko formou prezentace. Písemné odpovědi v rámci veřejných konzultací jsou také obvyklé. Samotný proces konzultací se však liší s ohledem na míru formálnosti (tedy zda se jedná o oficiální veřejnou konzultaci s termínem pro zaslání odpovědí, nebo pouze ad hoc připomínky zaslané z vlastní iniciativy).

Situace v úřednických pracovních skupinách je trochu odlišná, protože žádná ze zúčastněných stran nemá zájem na zveřejnění výsledků před dosažením kompromisní shody. Výstupy pracovních skupin a výchozí analýzy jsou často **zveřejňovány na webových stránkách Ministerstva financí** a na webových stránkách dotčených organizací po skončení vyjednávacího procesu. Pokud je však pracovní skupina pověřena „přípravou legislativy“, ministerstvo nemá povinnost zpřístupnit veřejnosti dokumenty pracovní skupiny.

2.1.1.12 Financování cílů

Realizace strategie je financována zejména ze dvou hlavních zdrojů. První a nejběžnější je financování z existujících rozpočtových alokací, tedy rozpočtů alokovaných ze státního rozpočtu jednotlivým resortům nebo úrovním státní správy. „Dodržet celkový rozpočtový rámec“ je silnou mantrou Ministerstva financí a účinný řídící nástroj umožňující kontrolu výdajů jiných ministerstev. Pro Ministerstvo je však obtížné kontrolovat inicializaci strategických iniciativ na úrovni samospráv a regionů. Jak již bylo řečeno dříve, vláda a Ministerstvo financí se snaží posílit kontrolu pomocí navržených legislativních rozpočtových stropů pro místní samosprávy, které by tak nemohly přečerpat alokované rozpočtové zdroje.

Druhým zdrojem pro financování provádění strategie je přímo **státní rozpočet**. Veškeré veřejné výdaje musí vycházet ze zákona, tedy ze zákona o státním rozpočtu. To znamená, že strategická iniciativa, která má být financována ze státního rozpočtu, musí být schválena jako součást rozpočtu na příští rok.

Poslední možností financování strategických iniciativ je **prostřednictvím Finančního výboru v parlamentu**, který má pravomoc umožnit ad hoc financování. Toto se většinou stává v případech, kdy klíčové strategické projekty potřebují dodatečné zdroje a jsou považovány za tak důležité, že není možné je zmrazit a počkat na schválení rozpočtu na nadcházející rok. To se stalo v případě projektu Digitalizace registru práv k pozemkům a hypotékám – dodatečné finance byly čerpány prostřednictvím žádosti předložené ve Finančním výboru v parlamentu. Výdaje schválené tímto výborem mají stejné postavení jako výdaje schválené parlamentem v rámci rozpočtu.

Je třeba vzít na vědomí, že **ministerstva nesou finanční odpovědnost za iniciativy, v důsledku kterých vznikají náklady**. Např. náklady na provádění strategie vznikající v samosprávách a regionech. Ministerstva mají proto méně tendenci předkládat nákladné strategie. Tento princip však funguje i obráceně – ministerstva mají zájem na tom, aby strategie a veřejná politika přispívala k vyšší efektivitě ve veřejném sektoru. Tento princip, který se postupem času vyvíjel na základě praxe – nevychází tedy z legislativy, stanoví, že veškeré změny v povinnostech regionů nebo samospráv vycházející ze zákonů nebo vyhlášek budou doprovázeny **příslušným příspěvkem ze státní pokladny do místních**

[5] V letech 2007-2010 prošla veřejnými konzultacemi například příprava strategie eGovernementu . Písemné reakce na návrh strategie zaslalo v rámci konzultací 25 organizací. Mezi nimi bylo 7 státních agentur, 2 regiony, 1 místní samospráva, 4 podnikatelské svazy, 5 odborových svazů, 5 IT společností a 1 nezisková organizace.

a regionálních rozpočtů. Strategie samotné nejsou považovány za legislativní normu. Opatření obsažená ve veřejné strategii nebo provádějící strategii však za součást legislativy považována jsou.

2.1.1.13 Monitoring výsledků a dopadů strategie

Provádění strategie obvykle **není konsistentně monitorováno.** Hodnocení dopadů regulace (RIA) se provádí pro legislativu, nikoliv pro strategie. Nicméně strategie s rozpočtovým dopadem jsou monitorovány prostřednictvím Ministerstva financí, které nepřetržitě dohlíží na rozpočet. Tento dohled může mít různé podoby:

- Ministerstvo monitoruje státní rozpočet a v průběhu každého roku publikuje **tři kontrolní zprávy rozpočtu**,
- Ministerstvo publikuje různé tematické analýzy, ve kterých jsou hodnoceny aktuální relevantní strategie,
- Ministerstvo vypracovává nové rozpočtové analýzy, které hodnotí minulé strategické plánování v dané oblasti,
- Ministerstvo provádí statistický monitoring pomocí pokročilých statistických modelů.

Resortní strategie budou také pravděpodobně monitorovány příslušným ministerstvem.

2.1.1.14 Implementace strategie

Neexistují **obecné procesy** na podporu provádění veřejné strategie. Jak je popsáno výše, vyhrazená posouzení strategií se provádějí výjimečně – strategie jsou však běžně posuzovány v rámci obecného monitoringu prováděného Ministerstvem financí. Většinou **Ministerstvo financí nechává implementaci strategie na příslušném ministerstvu, na regionech nebo samosprávách** v závislosti na tom, do čí kompetence daná strategie spadá.

Ve výjimečných případech jsou zřizovány dočasné projektové kanceláře za účelem provádění specifických strategických projektů (tedy projektů, které naplňují jeden nebo více konkrétních cílů stanovených strategií). V případě dlouhodobého strategického cíle zavedení zpoplatnění silnic byla zřízena zvláštní skupina (task force) pracující pod Ministerstvem dopravy, jejímiž členy byly úředníci s odbornými znalostmi, kteří byli do této skupiny dočasně převedeni. Dalším příkladem je tzv. **Digital Task Force** – skupina složená z úředníků, kteří jsou dočasně pověřeni řízením iniciativ v rámci společné veřejné Strategie pro eGovernment.[6] Výhodou těchto dočasných zvláštních skupin je, že zajišťují řádnější a soudržnější realizaci konkrétní strategie. Nevýhodou je jejich vysoká časová náročnost, což je zejména důležité pro Ministerstvo financí, jehož zástupci jsou v podstatě ve všech takovýchto skupinách.

Projektové řízení se na centrální úrovni v Dánsku za posledních deset let profesionalizovalo. **De facto standardem pro projektové řízení se stal procesní model Prince2**. To je zejména důležité pro provádění veřejných strategií. Ve vztahu k novým iniciativám v rámci eGovernment existuje a je povinný **business case model** pro všechny IT projekty s rozpočtem vyšším než 10 milionů DKK (asi 1,3 mil. EUR). Ještě před spuštěním IT projektu musí být jeho business case schválen Dánskou radou pro IT projekty.[7] Ministerstvo financí dále pracuje na dalším vývoji metodiky projektového řízení zaměřené specifika na zajištění lepší kontroly IT projektů. Tato metodika bude vycházet z modelu projektového řízení Prince2, ale bude obsahovat také certifikaci IPMA pro všechny projektové manažery řídící IT projekty a vytvoření sítě excelence s cílem rozšíření příkladů nejlepší praxe.

---

[6] Existuje také možnost, že se z Digital Task Force, tedy dočasné projektové kanceláře pod Ministerstvem financí, stane stálá projektová kancelář spadající pod jednu z agentur zřízenou Ministerstvem financí.

[7] http://www.itprojektraad.dk/English. Tento „business case model“ je neustále zpřesňován na základě získaných zkušeností. Všechny projekty musí ve své žádosti připojit vyplněný business case v poslední aktualizované verzi (nyní z 15. května 2011).

2.1.1.15 Vyhodnocení postupu přípravy strategie v Dánsku

Hlavní **klady** přípravy strategií v Dánsku:

- **Ministerstvo financí má veliký vliv na strategie s rozpočtovým dopadem**. Ministerstvo financí má za cíl zefektivnit strategické plánování za pomoci **specificky organizovaného procesu přípravy rozpočtu:** zaprvé to jsou jednání na úrovni obcí a regionů o všech rozpočtech na nadcházející rok; zadruhé to jsou vyjednávání s parlamentem o státním rozpočtu na nadcházející rok(y).
- **Ministerstva nesou finanční odpovědnost za iniciativy, v důsledku kterých vznikají náklady**. Např. náklady na provádění strategie vznikající v samosprávách a regionech. Ministerstva mají proto méně tendenci předkládat nákladné strategie. Tento princip však funguje i obráceně – ministerstva mají zájem na tom, aby strategie a veřejná politika přispívala k vyšší efektivitě ve veřejném sektoru.
- Dánský politický systém tradičně zapojuje do rozhodovacího procesu od samého začátku všechny relevantní strany. Principielně jsou **do tvorby strategie zapojeny všechny subjekty, jejichž zájmy jsou danou strategií dotčeny**.
- **Ministerstvo financí nechává implementaci strategie na příslušném ministerstvu, na regionech nebo samosprávách** v závislosti na tom, do čí kompetence daná strategie spadá.
- Ve výjimečných případech jsou zřizovány **dočasné projektové kanceláře** za účelem provádění specifických strategických projektů (tedy projektů, které naplňují jeden nebo více konkrétních cílů stanovených strategií). V případě dlouhodobého strategického cíle jsou zřízeny **zvláštní skupiny, které zajišťují řádnější a soudržnější realizaci konkrétní strategie**.
- **Strategie s rozpočtovým dopadem jsou monitorovány** prostřednictvím Ministerstva financí, které nepřetržitě dohlíží na rozpočet.

Hlavní **slabá místa** přípravy strategií v Dánsku:

- Pro strategické plánování a implementaci strategií **neexistuje pevný rámec ani jednotná terminologie**.
- **Celá řada strategických cílů nepodléhá koordinaci**. Ministerstvo financí však nemá kapacitu na to, aby koordinovalo všechny veřejné strategie. Autonomie místní samosprávy navíc ani neumožňuje, aby ministerstvo zasahovalo do strategického plánování na úrovni samospráv nebo regionů.
- Provádění strategie obvykle **není konsistentně monitorováno**. Hodnocení dopadů regulace (RIA) se provádí pro legislativu, nikoliv pro strategie.
- **Časová náročnost na přípravu strategie s rozpočtovým dopadem a vyšší nároky na koordinaci zainteresovaných stran, tedy na lidské zdroje Ministerstva financí** (konzultace se zapojením dotčených stran, celá řada jak interních, tak externích účastníků má možnost se seznámit s jednotlivými verzemi návrhu vznikajícího v průběhu přípravy veřejné strategie, je-li téma dostatečně důležité, jsou návrhy také projednávány v jednom nebo ve více z vládních stálých výborů).

Matice parametrů

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
1	Legislativní/metodický rámec	1.A Je příprava strategie formálně upravena a stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru?	**Dánsko nemá legislativu pro tvorbu veřejných strategií**, neexistuje ani žádná metodologická příručka nebo vzor obsahující metodické pokyny nebo rámec.	Zapojené strany tento proces akceptují, proces je dále flexibilní, takže se může přizpůsobit novým okolnostem.	Z různých procesů mohou být různé výstupy, protože pro strategické plánování a implementaci strategií neexistuje ani pevný rámec, ani jednotná terminologie.
		1.B Jaká je právní síla takového dokumentu?	Není relevantní..		
2	Institucionální rámec	2.A Jaká instituce zodpovídá za přípravu za přípravu této konkrétní strategie, jaké je její postavení, funkce a pravomocí?	Většina strategií je resortního charakteru. Tyto strategie jsou vytvářeny příslušnými ministerstvy: např. Strategie udržitelného rozvoje Ministerstvem životního prostředí nebo Dopravní strategie Ministerstvem dopravy. Nicméně **strategie** obecného (hospodářského) zájmu, tedy **s rozpočtovým dopadem na společnost nebo na celý veřejný sektor**, jsou **téměř vždy připravovány** buď na Úřadu předsedy vlády, nebo, častěji, **na Ministerstvu financí**.	Výhoda tohoto institucionálního uspořádání, které se postupně vyvíjí, spočívá v tom, že umožňuje zapojení relevantních organizací veřejného sektoru, zejména kvůli v ústavě zakotvené samosprávě obcí.	Nevýhodou je fakt, že vláda a Ministerstvo financí mají jen omezenou možnost kontroly celkových veřejných výdajů. Právě z tohoto důvodu se vláda snaží snížit finanční nezávislost samosprávy a odůvodňuje to např. neobvyklými problémy, které vznikly během finanční a hospodářské krize.
		2.B Jak jsou nastaveny vztahy s ostatními institucemi?	Při přípravě strategie musí odpovědné ministerstvo spolupracovat se všemi institucemi veřejného sektoru, které mají určitý zájem v daném sektoru.		
		2.C Jaké má tato instituce zdroje (personální, materiální apod.)?	Zdroje se liší podle typu instituce, která danou strategii vytváří.		
3	Účastníci	3.A Kdo všechno se účastní přípravy veřejné strategie (popis skupiny stakeholders), jaké jsou jednotlivé role a vztah mezi nimi?	Do strategického plánování v dánském veřejném sektoru se zapojují aktéři zastupující různé části a úrovně veřejného sektoru, v případě důležitých strategií s dalekosáhlým dopadem také zástupci soukromého sektoru a odborů. **Za veřejný sektor** jsou nejdůležitějšími účastníky **Místní samospráva Dánsko** (dále také MSD) a **Dánské regiony** (dále také DR), dále ostatní úřady ústřední vlády (jiná ministerstva, vládní agentury atd.). MSD a DR mají povinnost účastnit se příprav společných veřejných strategií: mají své úředníky v pracovních skupinách a vysoké úředníky v „Řídícím výboru pro spolupráci ve veřejném sektoru ". Když chce vláda prosadit **strategii s velkým a dlouhodobým dopadem na společnost**, do procesu vytváření strategie jsou často zapojeni **také nevládní orgány**, jako např. Konfederace dánského průmyslu, odbory a neziskové organizace. Dále mohou být zapojeni **experti** jako např. univerzitní profesoři nebo generální ředitelé soukromých firem, kteří mají velkou důvěru veřejnosti.	Hlavní výhodou inkluzívního a konsensuálního přístupu je, že relevantní zainteresované strany jsou závěrečnou strategií více vázány, protože se podílely na jejím vzniku.	Hlavní nevýhodou tohoto přístupu je, že se tím celý proces prodlužuje a klade vyšší nároky na koordinaci zainteresovaných stran, tedy na lidské zdroje Ministerstva financí.
		3.B Jak jsou účastníci identifikováni a kdo o jejich účasti rozhoduje?	**Principielně** jsou do tvorby strategie **zapojeny všechny subjekty**, **jejichž zájmy jsou danou strategií dotčeny**. Obvykle MSD reprezentuje dánské samosprávy a DR všechny regiony. Je samozřejmě možné do tvorby strategie zapojit konkrétní region, samosprávu či jiný subjekt, o tom ovšem rozhoduje ministerstvo, které má strategii v kompetenci.		
		3.C Jaká je časová posloupnost zapojení jednotlivých účastníků (tj. kdo se zapojuje v jakém stadiu přípravy veřejné strategie)?	Jednotliví účastníci se obvykle zapojují průběžně po celou dobu přípravy strategie.		
4	Identifikace potřeb	4.A Jakým způsobem je identifikována potřeba tvorby strategie, jakým způsobem je stanoven předmět a cíle (tj. její obsah a náplň) strategie?	Strategie s dopadem na hospodářství jsou většinou iniciovány **na základě potřeb**, které **byly identifikovány hospodářskými a demografickými predikcemi v kombinaci s analýzami trhu práce**. Další vnitřní motivací pro vytváření strategie jsou **rozpočtové analýzy Ministerstva financí**, které posuzují poskytování veřejných služeb ve specifických sektorech. V případě, že poskytování služeb v daném sektoru čelí značným výzvám, je to podnět pro vytvoření nové strategie. Nejběžnějším důvodem však bývají okolnosti poukazující na potřebu nového strategického přístupu. Jedním z běžných důvodů je pravidelné přečerpání přidělených finančních prostředků. Další příčinou pro nové strategické plánování mohou rovněž být **strukturální a legislativní požadavky EU**.	Proces identifikace potřeb tvorby strategie je objektivní.	Neexistuje jednotný metodologický rámec, stejně jako u celého procesu tvorby strategií.
5	Použití metodiky	5.A Byla při přípravě strategie použita metodika přípravy veřejných strategií? Pokud ano, jaká?	V Dánsku **neexistuje jednotná metodologie** pro přípravu veřejných strategií, přesto však lze u strategií nalézt **obecné styčné body**. Zaprvé, Ministerstvo financí nepřetržitě **sleduje výdaje** všech veřejných sektorů. Zadruhé, proces vzniku strategie s rozpočtovým dopadem je plánován vždy tak, aby **návrh strategie mohl být použit jako vstup do každoročního cyklu vyjednávání o státním rozpočtu**, což znamená, že odborná komise nebo pracovní skupina musí předat návrh strategie v termínu, který umožní zahrnutí strategie do státního rozpočtu. Zatřetí, **rozpočtové analýzy** prováděné před nebo během vytváření strategie zpravidla obsahují **stejné kapitoly**.	Formalizace není vnímána jako potřebná, protože tento proces se postupně vyvíjel a všechny do procesu zapojené strany jej dobře znají. Zapojené strany tento proces akceptují, proces je dále flexibilní, takže se může přizpůsobit novým okolnostem.	Metodologie není příliš dobře popsána a nepracuje s pevně danými formuláři
		5.B Je metodika variabilní/použitelná v různých podobách pro různé typy strategií?	Není relevantní.		
6	Náklady	6.A Jaké jsou celkové náklady (personální, materiální apod.) přípravy strategií?	Celkové náklady na přípravu strategie lze jen stěží odhadnout - **náklady do značné míry závisejí na časovém harmonogramu a ambicích**. Pracovní skupina se obvykle skládá z náměstka z Ministerstva financí, jednoho či více členů z jiných ministerstev a v případě, že to je relevantní, také zástupce MSD a DR. Jestliže pracovní skupina potřebuje dodatečné informace od příslušných ministerstev nebo MSD / DR, proces přípravy se tím dále prodraží. **Úředníci jsou přímo placeni svými organizacemi**. Pokud nejsou úředníci součástí formální programové kanceláře spadající pod jinou organizaci, nejsou propláceny žádné dodatečné náhrady. Konzultantské služby jsou obecně placeny z rozpočtu organizace, která předsedá skupině vytvářející strategii.	Není relevantní.	Není relevantní.
		6.B Jak dlouho trvá celý proces přípravy strategie?	Doba trvání přípravy strategie je obecně těžko stanovitelná. Jednou z větších komisí v poslední době byla Komise pro administrativní strukturu, která pracovala po dobu 15 měsíců (od 10/2002). Komise připravila tři samostatné strategie reformy administrativní struktury místní samosprávy a regionů.		
7	Průběh přípravy strategie (popis procesu)	7.A Jaké jsou aktivity a jednotlivé kroky přípravy veřejné strategie?	Proces vytváření veřejné strategie se **liší v závislosti na důležitosti a oblasti působnosti strategie**. V následujících dvou generických procesech popisujeme: 1. Průběh přípravy veřejné strategie v **odborné komisi** (významné veřejné strategie) ► Odborná komise pracuje řadu měsíců (někdy i roky) a sepíše zprávu. ► Vláda napíše své stanovisko k danému tématu. ► Politická vyjednávání - se stálými výbory parlamentu, s MSD a DR. 2. Průběh přípravy veřejné strategie v **pracovní skupině** (středně významné veřejné strategie) ► Ministerstvo financí dá mandát pracovní skupině. ► Ministerstvo financí předsedá pracovní skupině, která pracuje na rozpočtové analýze a vypracovává zprávu, jež je předmětem shody v pracovní skupině. ► Ministerstvo financí navrhne, aby se ze zprávy stala vládní politika. ► Vyjednávání na politické úrovni nebo mezi vysokými představiteli státní správy.	Není relevantní.	Není relevantní.
8	Nástroje a techniky	8.A Jaké nástroje a techniky jsou využívány při tvorbě strategií (např. SWOT, PESTLE, multikriteriální analýzy apod.)? V jaké fázi přípravy strategie jsou tyto nástroje a techniky používány?	Nástroj, který se konzistentně používá za cílem kvalifikace strategických cílů, jsou **rozpočtové analýzy**. Rozpočtové analýzy jsou strategické analýzy, které se netýkají pouze rozpočtových výdajů, ale také míry naplňování politických cílů, produktivity, efektivity a dokonce také organizace, technologie, kompetencí aj. **Cílem rozpočtové analýzy je v principu identifikovat potenciál pro snížení veřejných výdajů v důsledku zvýšení efektivity a produktivity**. Specifické organizace, které se obtížně srovnávají přímou cestou, jsou srovnávány pomocí různých nástrojů, např. tzv. analýza datových obalů , což je pokročilá statistická metoda zohledňující teoretické parametry s cílem umožnit srovnání jinak nesrovnatelných parametrů. Statistické části rozpočtových analýz většinou provádí Ministerstvo financí, zatímco rozsáhlé kvalitativní posouzení jsou většinou vypracovávána externími konzultanty. SWOT a PESTLE analýzy nejsou povinné, ale ve většině strategií je část textu věnována zasazení strategických cílů do širšího kontextu.	Není relevantní.	Není relevantní.
9	Integrovanost s ostatními strategiemi	9.A Jakým způsobem je zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)?	Neexistují žádné formální postupy, které by zajistily soulad a soudržnost národních, regionálních a evropských strategií. Lokální, regionální a specifické resortní strategie financované z již existujících rozpočtových položek pravděpodobně nepodléhají vůbec žádné koordinaci. Pokud však mají národní veřejné strategie rozpočtový dopad, potřebují tedy dodatečné rozpočtové zdroje, dopady na rozpočet **jsou koordinovány v rámci vyjednávání o rozpočtu**. Koordinace se však týká pouze dopadu na rozpočet, **samotné cíle strategií mohou zůstat i nadále bez koordinace přestože se Ministerstvo financí snaží zajistit vyšší míru soudržnosti strategických cílů iniciativ**.	Výhodou tohoto nekoordinovaného přístupu je fakt, že Ministerstvo financí není přehlceno povinností koordinovat všechny strategie. Díky tomu se Ministerstvo financí může soustředit na významné strategie s rozpočtovým dopadem.	Nevýhodou tohoto přístupu je, že celá řada strategických cílů nepodléhá koordinaci. Ministerstvo financí však nemá kapacitu na to, aby koordinovalo všechny veřejné strategie. Autonomie místní samosprávy navíc ani neumožňuje, aby ministerstvo zasahovalo do strategického plánování na úrovni samospráv nebo regionů.

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
10	Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí	10.A Jak jsou nastaveny základní řídící mechanismy tvorby veřejné strategie?	Řízení práce pracovní skupiny má u **strategií s dopadem na rozpočet** na starosti **Ministerstvo financí**, u ostatních strategií je to ministerstvo (či jiný subjekt), do jehož gesce strategie spadá. Role jednotlivých aktérů a řídící mechanismy nejsou formálně nastaveny.	Výhodou tohoto přístupu je zajištění relativně vysoké míry akceptace a legitimity.	Nevýhodou je časová náročnost.
		10.B Jakým způsobem jsou v průběhu přípravy strategie přijímána rozhodnutí (např. o dalším postupu), kdo má oprávnění tato rozhodnutí přijímat? Kdo schvaluje (průběžné i závěrečné) výstupy?	Jednotlivé návrhy strategie jdou do schvalovacího řízení **na různých úrovních Ministerstva financí**. Je-li téma dostatečně důležité, jsou návrhy také projednávány v jednom nebo ve více z **vládních stálých výborů**. Když je strategie v průběhu brána na vědomí interními i externími vysokými úředníky, existuje větší pravděpodobnost, že výsledná strategie získá podporu veřejné správy při jejím provádění. Ministerstvo financí může rovněž tlačit na přijetí strategie na nerozhodných ministerstvech prostřednictvím politického rozhodnutí na úrovni stálého vládního výboru.		
		10.C Jsou identifikována nepřípustná / nerealizovatelná řešení?	Ano, při přípravě strategií jsou identifikována i nepřípustná a nerealizovatelná řešení. Tato řešení ale nejsou nutně zdokumentována či detailně popsána.		
11	Výstup tvorby strategie	11.A Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby veřejné strategie?	**Neexistují žádné obecné zásady** popisující strukturu veřejné strategie. Strategický dokument však obvykle obsahuje **jeden zastřešující strategický cíl a 3-15 dílčích cílů a různý počet prioritních oblastí**. Každá oblast obsahuje mezi 2 a 20 více či méně detailně popsanými iniciativami, které mají vést k naplnění zastřešujícího cíle stanoveného strategií. Jednotlivé strategické dokumenty mají mezi 40 a 200 stranami.	Není relevantní.	Není relevantní.
		11.B Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?	Viz bod 11.A.		
		11.C Obsahují výstupy variantní řešení?	Ano, ve většině případech jsou ve výstupech obsaženy variantní řešení. Nicméně variantní řešení nejsou povinnou součástí těchto výstupů.		
12	Publicita	12.A Jakým způsobem jsou účastníci přípravy strategie, ostatní stakeholders a veřejnost informováni v průběhu a výstupech přípravy strategie?	Velké odborné komise většinou pracují v transparentnějším prostředí než úřednické pracovní skupiny, protože závěrům odborných komisí je věnována značná pozornost veřejnosti. V důsledku toho se **o takových výstupech diskutuje nejen v průběhu zpracování, ale také po předložení závěrečné zprávy**. Odborné komise navíc často organizují různá tematicky zaměřená **veřejná slyšení**, na kterých mají přizvaní účastníci možnost přednést svoje stanovisko formou prezentace. Písemné odpovědi v rámci **veřejných konzultací** jsou také obvyklé. Samotný proces konzultací se však liší s ohledem na míru formálnosti (tedy zda se jedná o oficiální veřejnou konzultaci s termínem pro zaslání odpovědí, nebo pouze ad hoc připomínky zaslané z vlastní iniciativy).	Transparentní přístup k tvorbě veřejných strategií. Diskuze probíhají jak v průběhu zpracování, tak i po předložení závěrečné zprávy.	Samotný proces publicity není nijak formalizován. Je na ministerstvu, které má strategii v kompetenci, zda bude strategii konzultovat s veřejností či ne.
		12.B Jak je zajištěna transparentnost celého procesu?	Dánská veřejná správa se opírá o **tradici transparentnosti tvorby politik**, přesto procesem veřejných konzultací prochází jen omezený počet strategií. Strategie, které jsou koncipovány jako **„příprava pro legislativu" nejsou obecně veřejně konzultovány**, a to z důvodu narušení celého procesu. O tom, zda bude strategie konzultována s veřejností či ne, rozhoduje ministerstvo, které má strategii v kompetenci.		
13	Financování realizace strategie	13.A Jakým způsobem je zajištěno a jakou má strukturu financování cílů, opatření a aktivit stanovených strategií?	Realizace strategie je financována zejména ze dvou hlavních zdrojů. První a nejběžnější je **financování z existujících rozpočtových alokací, tedy rozpočtů alokovaných ze státního rozpočtu jednotlivým resortům nebo úrovním státní správy**. Druhým zdrojem pro financování provádění strategie je **přímo státní rozpočet**. Veškeré veřejné výdaje musí vycházet ze zákona, tedy ze zákona o státním rozpočtu. To znamená, že strategická iniciativa, která má být financována ze státního rozpočtu, musí být schválena jako součást rozpočtu na příští rok. Poslední možností financování strategických iniciativ je prostřednictvím **Finančního výboru v parlamentu**, který má pravomoc umožnit ad hoc financování. Toto se většinou stává v případech, kdy klíčové strategické projekty potřebují dodatečné zdroje a jsou považovány za tak důležité, že není možné je zmrazit a počkat na schválení rozpočtu na nadcházející rok.	Není relevantní.	Není relevantní.
14	Monitoring výsledků a dopadů strategie	14.A Jak jsou stanoveny cíle strategie a její implementace?	Cíle strategie by měly být stanoveny, diskutovány a upřesňovány v průběhu strategické fáze přípravy strategie.	Strategie s rozpočtovým dopadem jsou monitorovány prostřednictvím Ministerstva financí. Pro monitoring naplnění cílů strategie jsou velmi často vypracovány tzv. Business Case.	Provádění strategie není obvykle konzistentně monitorováno. Neexistuje žádný donucovací systém pro sledování výsledků a dopadů realizace strategie.
		14.B Jsou stanoveny měřitelné cíle?	Ano, v mnoha případech je navíc pro monitoring naplnění cílů strategie vypracován tzv. **Business Case**.		
		14.C Existuje systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?	Provádění strategie obvykle **není konzistentně monitorováno**. Hodnocení dopadů regulace (RIA) se provádí pro legislativu, nikoliv pro strategie. Nicméně strategie s rozpočtovým dopadem jsou monitorovány prostřednictvím Ministerstva financí, které nepřetržitě dohlíží na rozpočet.		
		14.D Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie?	Žádný (donucovací) **systém neexistuje**. Dopady strategie jsou sledovány a vyhodnocovány každoročně v návaznosti na vyjednávání rozpočtu.		
15	Implementace strategie	15.A Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace, případně v jaké formě?	Ano, strategie obvykle **obsahují plány jejich implementace**, a to často ve formě jednoho či více **akčních plánů**.	Strategie obvykle obsahují plány jejich implementace, a to ve formě akčních plánů. Strategie jsou běžně posuzovány v rámci obecného monitoringu prováděného Ministerstvem financí.	Neexistují obecné procesy na podporu provádění veřejné strategie. Žádné mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu nejsou stanoveny. V Dánsku neexistuje obecný rámec pro implementaci strategií.
		15.B Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí? Jaké jsou jednotlivé aktivity a postupy implementace?	**Neexistují obecné procesy na podporu provádění veřejné strategie**. Jak je popsáno výše, vyhrazená posouzení strategií se provádějí výjimečně – strategie jsou však běžně posuzovány v rámci obecného monitoringu prováděného Ministerstvem financí. Většinou Ministerstvo financí nechává implementaci strategie na příslušném ministerstvu, na regionech nebo samosprávách v závislosti na tom, do čí kompetence daná strategie spadá.		
		15.C Jak jsou nastaveny mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a jak jsou řízeny změny (úpravy, aktualizace) samotné strategie i její implementace?	Žádné **mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu nejsou stanoveny**. V Dánsku neexistuje obecný rámec pro tvorbu/implementaci strategií. Změny strategie i její implementace jsou obvykle řízeny příslušnou projektovou kanceláří.		
		15.D Jak je nastavena implementační struktura strategie a jakou má podobu příslušná prováděcí dokumentace?	Implementační struktura strategie a příslušná prováděcí dokumentace je obvykle **nastavena příslušnou projektovou kanceláří**, která řídí implementaci.		
		15.E Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?	Závaznost strategie je **nastavena po dohodě**, buď jednáním v parlamentních výborech nebo vyjednáváním mezi vládou a MSD/DR.		
16	Ostatní	16.A Jaké jsou další podstatné náležitosti a okolnosti přípravy veřejné strategie (např. vnější prostředí, společensko-politické prostředí, historická zkušenost apod.)?	Není relevantní.	Není relevantní.	Není relevantní.

2.1.2. Případová studie

2.1.2.1 Identifikace potřeby tvorby strategie

První společná veřejná strategie pro eGovernment byla vytvořena na konci 90. let na základě osobní dohody mezi stálým náměstkem Ministerstvem financí (dále také MF), stálým náměstkem Ministerstva hospodářství[8] a generálním ředitelem Místní samosprávy Dánsko (dále také MSD). Dohodli se na potřebě stanovit ambiciózní program digitalizace správy dánského veřejného sektoru, investovat do IT infrastruktury, práv občanů, zlepšení služeb a jejich efektivity.

Tento vizionářský přístup k eGovernment byl odrazovým můstkem pro první společnou veřejnou strategii pro eGovernment v roce 2001 a pro zřízení programové kanceláře (dále také PMO), tzv. Digital Task Force (viz níže) s cílem koordinovat realizaci strategických iniciativ. Následovaly strategie v roce 2004 a 2007, které obsahovaly ambiciózní cíle včetně práva občanů a podniků komunikovat elektronicky a bezpečně s veřejnými institucemi.

eGovernment se během prvních deseti let snažil vyřešit dvě klíčové výzvy. Zaprvé, **investice do IT vždy nepřinášely očekávané zvýšení efektivity organizace - investora**. Za druhé, při vývoji IT často dochází k situaci, kdy je pro organizaci jednodušší vyčkat a nechat jiné, aby nesly **riziko spojené s inovacemi** (to často vede k tomu, že do rozvoje IT v důsledku neinvestuje nikdo). Jestliže se na začátku tisíciletí šlo cestou přesvědčování, v 90. letech šlo spíše o donucování (centralizace rozpočtových položek na rozvoj IT s cílem zlepšit kontrolu ze strany MF). V současné době musí každý IT projekt, který se má začít realizovat, jasně prokázat výsledky v podobě zvýšené efektivity a předložit pozitivní business case. Oproti tomu zlepšení kvality služeb, práva občanů a investice do IT infrastruktury nejsou prioritní.

2.1.2.2 Legislativní a institucionální rámec

Případová studie se zaměřuje na společnou veřejnou strategii pro eGovernment, která je dobrým příkladem strategie týkající se celého veřejného sektoru. I když se nejedná o rozpočtovou nebo finanční strategii, ale, jak je patrné z názvu, strategii pro eGovernment, tato strategie má rozpočtový dopad, a proto je ilustrativním příkladem. Společná strategie pro eGovernment, při jejíž přípravě došlo k vyjednávání o celkových rozpočtech mezi vládou a Místní samosprávou Dánsko, Dánskými regiony (dále také DR), by podle očekávání měla být zveřejněna během léta 2011.

Jak již bylo zmíněno v obecném přístupu k tvorbě strategií, **Dánsko nemá žádnou legislativu pro tvorbu veřejných strategií, neexistuje dokonce ani žádná metodologická příručka**, která by obsahovala metodické pokyny nebo rámec. Ačkoliv neexistuje žádný dokument, ve kterém by byl definován model vytváření strategií, státní rozpočet, který je schvalován jako zákon a stává se tak součástí legislativy, je důležitým dokumentem, na základě kterého jsou strategie přetvářeny v ekonomickou realitu. To znamená, že strategie se vytváří tak, aby mohla být použita jako vstup do každoročních vyjednávání o rozpočtu s Místními samosprávami Dánsko a Dánskými regiony na jaře a s parlamentem na podzim.

Vzhledem k tomu, že Společná strategie pro eGovernment je strategií obecného zájmu, tedy s rozpočtovým dopadem na společnost i na celý veřejný sektor, její přípravu mělo na starosti **Ministerstvo financí** a na jejím znění se shodly MSD, DR a vláda.

Koordinaci strategie měl na starosti **řídící výbor**, jehož členy byli úředníci na vysoké úrovni (ředitelé odborů) z 9 ministerstev včetně MF, zástupci MSD a DR. Předsedajícím bylo Ministerstvo financí.

[8] Nyní Ministerstvo hospodářství a podnikání.

2.1.2.3 Účastníci

Pro přípravu Společné strategie eGovernment 2011-2015 platila stejná „nepsaná“ pravidla, jako pro přípravu jiných strategických dokumentů v Dánsku, tzn. do rozhodovacího procesu byly od samého počátku zapojeny všechny relevantní strany.

Během procesu přípravy strategie (viz. Průběh přípravy strategie) byla strategie rozdělena na tři hlavní okruhy. **Pro každý ze tří hlavních okruhů byla vytvořena jedna pracovní skupina.** Digital Task Force (dále také DTF), programová kancelář spadající pod Ministerstvo financí, pořádala několik seminářů za účasti úředníků z příslušných státních agentur spadajících pod různá ministerstva a expertů za MSD a DR. U účastníků se předpokládaly odborné znalosti, značnou pozornost věnovaly přípravě také jednotlivé agentury, které měly nejlepší možnost pro ovlivnění strategie za předpokladu, že nechávaly zpracovávat nezávislé analýzy předmětné problematiky ještě před zahájením procesu vytváření strategie.

Digital Task Force 2001-2011

Od vysoce postavené společné programové kanceláře k stálé programové kanceláři Ministerstva financí
Skupina Digital Task Force (DTF) vznikla v roce 2001 s cílem vytvořit a realizovat společnou veřejnou strategii pro eGovernment, tedy propagovat a prosazovat přechod od analogové k digitální správě v celém dánském veřejném sektoru. Mandát DTF byl s každou novou strategií pro eGovernment (2004, 2007 a 2011) rozšířen. DTF pracuje pod „Řídícím výborem pro spolupráci ve veřejném sektoru“, který se skládá ze stálých náměstků 6 ministerstev a generálních ředitelů MSD a DR. Řídící výbor se setkává 4 – 6 krát ročně. Až do roku 2007 fungovala DTF jako společná programová kancelář ve které úředníci z různých ministerstev a MSD a DR dočasně pracovali se stálými zaměstnanci z Ministerstva financí. Od roku 2007 je DTF obsazena pouze zaměstnanci MF a je považována za organizační složku MF. Nicméně DTF i nadále plní roli tajemníka Řídícího výboru pro spolupráci ve veřejném sektoru“. Do roku 2011 byla DTF pod MF, pak ale byla vyčleněna do státní agentury spadající pod ministerstvo. To naznačuje, že strategický vývoj digitální správy se posunul do nové fáze, v níž nebude priorita implementovat nejpokrokovější IT projekty, ale **realizace přínosů z vyšší efektivity** digitální veřejné správy.

2.1.2.4 Použití metodiky

V Dánsku **neexistuje jednotná metodologie** pro přípravu veřejných strategií, přesto však byly při přípravě strategie eGovernment 2011-2015 některé společné principy a metodologie. Jednalo se např. **o použití šablon dokumentů** zachycujících možné projekty v oblasti užívání zdrojových údajů ve veřejné správě v rámci konkrétní prioritní oblasti. Takovéto šablony zlepšovaly možnosti srovnávání analýz napříč různými agenturami a resorty.

2.1.2.5 Náklady

Příprava Strategie pro eGovernment 2011 – 2015 byla poměrně obsáhlá a trvala přibližně 10 měsíců. Deset lidí z Digital Task Force pracovalo na této strategii více než polovinu svého úvazku, tedy ekvivalent 5 lidí na plný úvazek po dobu jednoho roku. Místní samospráva Dánsko vyčlenila 3 lidi na plný úvazek na dobu 6 měsíců a Dánské regiony 2 lidi na plný úvazek na dobu 6 měsíců, tedy ekvivalent 2,5 lidí na plný úvazek po dobu jednoho roku. Celkem této strategii věnovalo Ministerstvo MSD a DR **7,5 člověkoroků**. **Kromě toho spolupracovalo na přípravě strategie několik státních agentur**. Například jedna agentura nasadila alespoň poloviční úvazek a 0,1 milionu EUR na konzultační služby při přípravě svých vstupů do strategie. V neposlední řadě byly přizvány externí konzultantské firmy.

V následujících tabulkách jsou uvedeny dva příklady nákladů na přípravu strategie. V prvním případě jsou uvedeny náklady na chod pracovní skupiny Ministerstva financí, která připravovala strategii s přímým

rozpočtovým dopadem. V druhém případě pak náklady na chod odborné komise, která připravovala strategii s dlouhodobým hospodářským dopadem.

Náklady na chod pracovní skupiny (příklad)

Pracovní skupina Ministerstva financí (strategie s přímým rozpočtovým dopadem)

Ministerstvo financí předsedalo pracovní skupině, ve které byla jedna hlavní zúčastněná strana a 10 členů pracovní skupiny. Pracovní skupina vypracovala strategický dokument s ne příliš závažným přímým rozpočtovým dopadem na samosprávy, regiony a stát v oblasti poskytování zdravotní péče. Níže uvádíme odhad toho, jak byla práce časově náročná pro dotčené státní úředníky.

- předseda pracovní skupiny z Ministerstva financí - 3 dny za týden po dobu 3 měsíců (39 člověkodnů)
- asistent/ka (student/ka) - 4 dny za týden po dobu 3 měsíců; přepočteno na náklady za běžného úředníka to odpovídá 2 dnům za týden (26 člověkodnů)
- zástupce hlavní zúčastněné strany - 1,5 dne za týden po dobu 3 měsíců (19,5 člověkodnů)
- dalších 8 členů pracovních skupin se zapojilo do 8 jednání, každé trvalo cca 2 hodiny; přípravu lze odhadnou na 3 hodiny na jednání (8*8*2/3 člověkodnů = 42 2/3 člověkodnů)

Celkem: 127 člověkodnů.

Účastníci (včetně asistenta) byli placeni z rozpočtů svých organizací, náklady propláceny nebyly.

Náklady na chod odborné komise (příklad)

Odborná komise (strategie s dlouhodobým hospodářským dopadem)

Komise pro administrativní strukturu, jejíž práce měla velmi velký strategický dopad, protože jejím cílem bylo obnovit správní strukturu samospráv, regionů a státu, pracovala od října 2002 do ledna 2004. Neexistují veřejné přístupné doklady o nákladech provozu komise, dle našich odhadů však byly náklady následující:

- Komise měla 12 členů, ti se zúčastnili 23 schůzek, 1 schůzka trvala cca 1 den. Na každou schůzku lze počítat cca 0,5 dne přípravy. (12 x 1½ x 23 = 414 člověkodnů)
- Komise měla pětičlenný sekretariát na plný úvazek po dobu 15 měsíců. (5 x 20 x 15 = 1 500 člověkodnů).
- Komise nechala vypracovat 12 akademických zpráv, 1 zpráva v průměru 80 tis. EUR (celkem 1 mil. EUR)
- Komise nechala vypracovat 14 velkých a 12 malých sektorových analýz u různých ministerstev (velká analýza - cca 200 str.; malá analýza - cca 30 str.). Čas a prostředky vynaložené na tyto sektorové analýzy nejsou známy, lze však předpokládat, že se značně liší v závislosti na ministerstvu (např. Ministerstvo dopravy provádí statisticky pokročilejší analýzy než Ministerstvo kultury).
- **Celkem: 1914 člověkodnů + 1 milion EUR + neznámé náklady na dožádaných ministerstvech. Náklad na jeden člověkoden je vyšší než u pracovní skupiny, protože v komisích zasedají výše postavení úředníci.**

2.1.2.6 Průběh přípravy strategie

Proces vytváření Společné strategie pro eGovernment byl naplánován do tří fází:

- srpen-září 2010: **fáze přípravy**, během které DTF pod Ministerstvem financí sestavilo mandát pro proces vytvoření strategie a nechalo jej interně schválit jak na MF, tak na MSD, DR a klíčových ministerstvech. Během této fáze bylo rozhodnuto, že by strategie měla být zaměřena na tři hlavní

okruhy. Tyto tři hlavní okruhy („úplné opuštění papírové komunikace“, „digitalizace sociálních služeb“ a „užší spolupráce“) byly posléze rozčleněny do celkem 12 prioritních oblastí a přibližně 60 projektů. DTF uspořádala 12 zvláštních pracovních skupin a předsedala 12 cyklům pracovních setkání.

- říjen 2010 - leden 2011: **fáze revize**. Pro každý ze tří hlavních okruhů byla vytvořena jedna pracovní skupina. Jedna z nich se zaměřovala na užší spolupráci mezi místními a národními úřady a agenturami, zejména pak na problematiku povinného používání zdrojových dat.[9]
- únor - duben 2011: **fáze dokončení**. Když DTF rozeslala několik návrhů ke schválení všem zúčastněným stranám. V únoru byl zveřejněn návrh strategie obsahující hlavní okruhy a vybrané otázky. Následovala řada diskuzí organizovaných různými ministerstvy. Tento proces umožnil externím zainteresovaným subjektům strategii komentovat, nejednalo se však o písemný postup konzultací. Závěrečný návrh strategie se stal součástí každoročních vyjednávání o rozpočtu s MSD a DR v květnu. Během těchto jednání bylo rozhodnuto, které strategické iniciativy by měly mít vyhrazené financování a z rozpočtu které organizace, a které iniciativy by měly být financovány ze stávajících rozpočtových alokací.

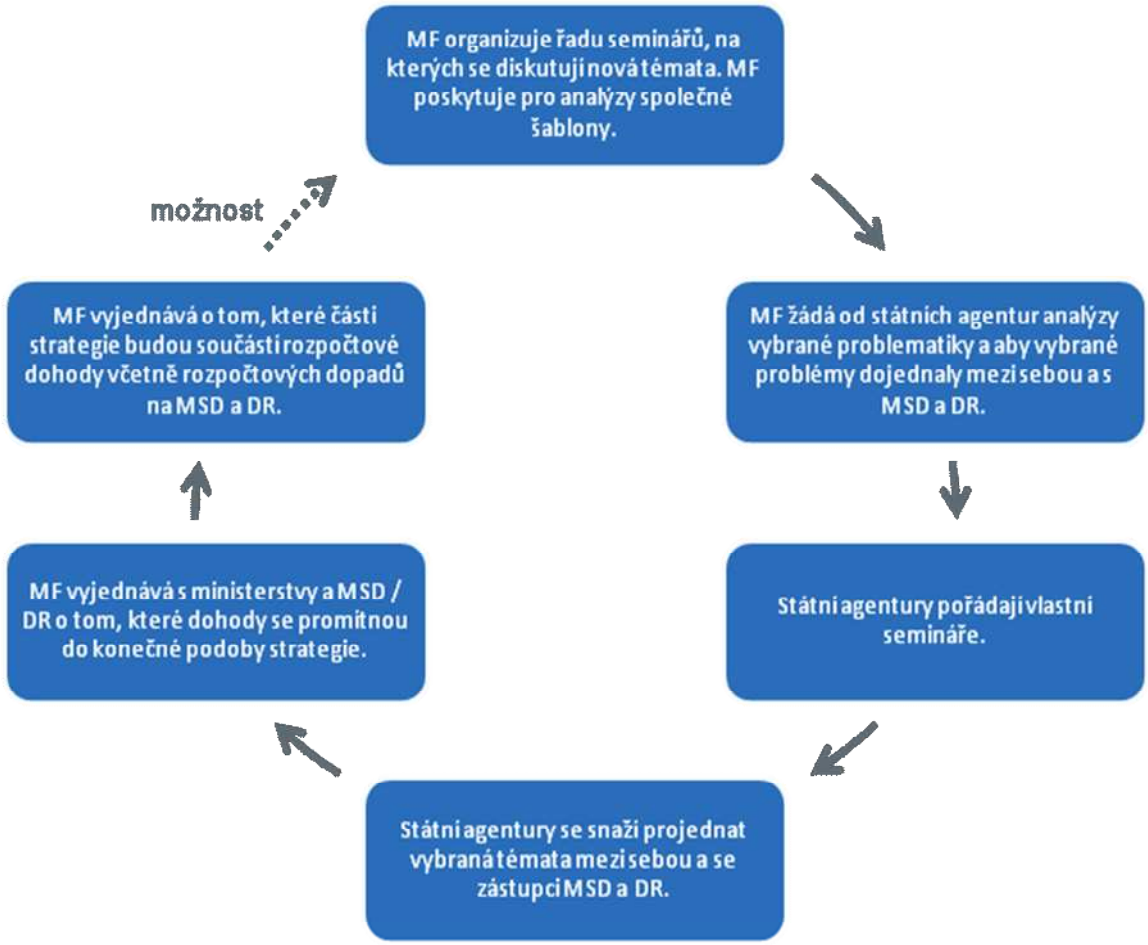
V praxi došlo k průtahům, jednotlivé fáze se částečně překrývaly, v procesu došlo také ke změně prioritních oblastí. Strategie je nyní (červen 2011) v závěrečné fázi – stále ještě však neproběhla politická rozprava na úrovni vládních stálých výborů a v politickém výboru MSD. Vzhledem k tomu, že bylo dosaženo shody nad hospodářskými dopady a hlavními osami strategie v rámci vyjednávání o rozpočtu mezi vládou MSD a DR, nemělo by již po politické rozpravě dojít k žádným zásadním změnám. Očekává se, že strategie bude zveřejněna v srpnu 2011, nicméně to závisí na nadcházejících volbách, protože vláda hledá vhodnou dobu pro zveřejnění této nové strategie.

Příklad jedné prioritní oblasti: povinné používání zdrojových údajů

DTF byla do značné míry závislá na agenturách v oblasti obsahových analýz. Po každém semináři nechala DTF agentury a MSD / DR vyjednávat o jednotlivých konkrétních bodech, protože Ministerstvo financí nemělo dostatek zdrojů na koordinaci všech vyjednávání ani na to, aby předsedalo všem organizovaným vyjednáváním. Výsledky vyjednávání byly vstupem pro ústředně organizované pracovní semináře. Je také zajímavé, že místní vyjednávání nevedla vždy k definitivní shodě. To naznačuje, že tradice dosahování konsensu do značné míry závisí na tom, zda u jednání jsou přítomni zástupci MF, kteří kompromis zprostředkovávají prostřednictvím hrozby protlačení návrhu v případě, že by ke kompromisu nemělo dojít.

[9] Zdrojová data (authoritative master data) jsou základní údaje o občanech (např. číslo sociálního pojištění, jméno, příjmení atd.), podnikatelských subjektech, místech a budovách, které by neměly být udržovány více než jedním úřadem, tedy v jednom úložišti. To znamená, že všechny ostatní úřady a úložiště by měly používat zdrojová data ze zdrojového úložiště místo toho, aby si vedly vlastní „konkurenční“ databázi, což by v důsledku mohlo vést k nejasnostem ohledně toho, které údaje jsou zdrojové, v případě, že by záznamy v jednotlivých úložištích nebyly totožné.

Proces přípravy prioritní oblasti strategie



2.1.2.7 Nástroje a techniky

Nástroj, který se při přípravě strategie používal (za cílem kvalifikace strategických cílů) byly **rozpočtové analýzy**. Rozpočtové analýzy jsou strategické analýzy, které se netýkají pouze rozpočtových výdajů, ale také míry naplňování politických cílů, produktivity, efektivity a dokonce také organizace, technologie, kompetencí aj. **Cílem rozpočtové analýzy je v principu identifikovat potenciál pro snížení veřejných výdajů v důsledku zvýšení efektivity a produktivity.** Více informací k rozpočtovým analýzám je možné najít v obecném přístupu k tvorbě strategií v Dánsku.

2.1.2.8 Integrovanost s ostatními strategiemi

V případě Společné strategie pro eGovernment vydalo MSD strategii všem samosprávám o 6 měsíců dříve, než bude tato strategie v platnosti. Tím chtěla dosáhnout (se střídavými úspěchy) navázání jednotlivých strategických dokumentů těchto samospráv na Společnou strategii.

Obecně lze říci, že shoda a integrovanost lze zajistit pouze v případě angažovanosti silných hráčů, jako např. Ministerstva financí. Společná strategie např. není v souladu s doporučeními OECD při poslední revizi digitalizace v Dánsku.

2.1.2.9 Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí

Strategie byla vytvářena v procesu konzultací se zapojením dotčených stran. To znamená, že celá řada jak interních, tak externích účastníků má možnost se seznámit s jednotlivými verzemi návrhu vznikajícího v průběhu přípravy veřejné strategie. Tyto návrhy jdou konkrétně do schvalovacího řízení na různých úrovních Ministerstva financí. Je-li téma dostatečně důležité, jsou návrhy také projednávány v jednom nebo ve více z vládních stálých výborů. Když je strategie v průběhu brána na vědomí interními i externími

vysokými úředníky, existuje větší pravděpodobnost, že výsledná strategie získá podporu veřejné správy při jejím provádění. Ministerstvo financí může rovněž tlačit na přijetí strategie na nerozhodných ministerstvech prostřednictvím politického rozhodnutí na úrovni stálého vládního výboru.

2.1.2.10 Výstup tvorby strategie

Společná strategie pro eGovernment má celkový rozsah 44 stran. Dokument je **rozdělen do tří samostatných částí podle tří hlavních okruhů strategie**. První okruh "úplné opuštění papírové komunikace" se skládá z 2 prioritních oblastí. Druhý okruh "digitalizace sociálních služeb" se skládá z 6 prioritních oblastí. Třetí okruh "užší spolupráce" se pak skládá ze 4 prioritních oblastí. Každá prioritní oblast je rozpracována do několika iniciativ, celkem zhruba 60 projektů.

2.1.2.11 Publicita

Publicita přípravy strategie a konečných výsledků byla zajištěna prostřednictvím pravidelných jednání řídícího výboru a pracovních skupin. Ostatní stakeholders (především z okruhu politických představitelů) byli informování prostřednictvím pravidelných brífinků ve stálých parlamentních výborech. Veřejnost byla informována na oficiálních prezentacích průběžných a finálních výstupů strategie a na každoroční konferenci o eGovernment.

2.1.2.12 Financování cílů

V průběhu pracovních seminářů a vyjednávání bylo navrhnuto, aby zdroje byly alokovány na konkrétní projekty v oblasti IT. Některé zúčastněné strany však byly proti a argumentovaly tím, že konkrétní projekty a jejich business case ještě nebyly připravené dostatečně detailně na to, aby bylo možné na jejich základě vypočítat rozpočtové dopady. Proto obsahuje dohoda o rozpočtu mezi vládou a MSD **pouze odkaz na celkové prostředky vyhrazené na vybrané cíle**. Všechny konkrétní projekty by měly být dohodnuty mezi Ministerstvem financí, MSD a DR. Samosprávy tak získaly vliv na budoucí projekty v oblasti IT a vyjednávání o nich bude pokračovat, až se bude rozhodovat o tom, které projekty jsou prioritní. Konkrétní rozpočty pro 59 projektů stanovených strategií tedy ještě nebyly schváleny. Dodatečné financování (tedy nad rámec výše zmíněných rozpočtových alokací) může, ale nemusí být na projekty použito.

Financování cílů strategie

Strategické iniciativy eGovernment zakotvené v rozpočtové dohodě mezi vládou a MSD
Strany se dohodly na ambiciózním cíli: veškerá komunikace mezi úřady a občany / podniky by měla být elektronická. Vláda podnikne kroky vedoucí k zajištění parlamentní většiny podporující nutné s tímto strategickým cílem související legislativní změny.
Samosprávy poskytnou v roce 2012 souhrnně 5 milionů EUR a další 4 miliony ročně v období 2013 – 2015 na provádění této Strategie.
Obce souhrnně přispějí 4 miliony EUR ročně v období 2012-2014 na rozvoj společné IT infrastruktury.
Strany se dohodly na spuštění několika iniciativ s cílem dále rozvíjet technologie v oblasti sociálního zabezpečení[10]. 70 milionů EUR ze státního nadačního fondu (Nadace „Public Welfare Technology“) se vyhradí na rozvoj IT infrastruktury pro primární a sekundární vzdělávání v Dánsku. Každé konkrétní vyčlenění prostředků z této nadace bude spolufinancováno stejným objemem z rozpočtů samospráv (celkem tedy 70 milionů EUR).
Samosprávy budou v rámci stávajících rozpočtových alokací pokračovat v iniciativách směřujících k elektronizaci vyřizování žádostí o stavební povolení.

[10] Wellfare technologies.

Závěrečný návrh strategického dokumentu se stal součástí vyjednávání mezi vládou a MSD / DR o celkových rozpočtech pro samosprávy a regiony (květen – červen 2011). Závěrečná dohoda o rozpočtu obsahuje několik citátů ze strategie pro eGovernment a dohoda také odkazuje na řadu iniciativ, které budou financovány z již existujících rozpočtových alokací, a dále zmiňuje tři konkrétní možnosti financování. Je třeba uvést, že ze strategie vyplývající rozpočtové dopady tvoří pouze minimální částku v celkových rozpočtech samospráv a regionů.

První možností je, že **vláda „recykluje peníze"** tím, že vyhradí 70 milionů EUR z již existujícího státní nadačního fondu (Nadace „Public Welfare Technology") na IT projekty pro primární a sekundární vzdělávání. Tyto finance jsou podmíněny spolufinancováním ve stejné výši z rozpočtů samospráv (z již existujících rozpočtových alokací). Konkrétní projekty většinou spravuje Ministerstvo školství, ale Ministerstvo financí má vždy své zástupce z řad úředníků v řídících výborech a pracovních skupinách, protože jde o finančně velkoobjemové projekty. Projektům většinou předsedá Ministerstvo školství, nikoliv Ministerstvo financí, protože v této fázi jde nikoliv o vytváření, ale o provádění strategie.

Druhou možností jsou vládou každoročně vyhrazené **tzv. blokové granty pro samosprávu** (4-5 milionů EUR) a regiony (2-2,5 milionu EUR). MF vyhrazuje dodatečných 4-5 milionů EUR, celkem jde tedy o částku ve výši zhruba 11,5 milionu EUR ročně na nadcházející čtyřleté období. Tyto prostředky jsou **účelově vázané na provádění strategie pro eGovernment** a spravuje je MF.

Třetí možností jsou vládou vyhrazené 4 miliony ročně na nadcházející čtyřleté období **v tzv. blokových grantech pro samosprávy účelově vázané na rozvoj společných IT.** Prostředky spravuje MF, ale vlastní využití prostředků předpokládá dohodu mezi Ministerstvem, MSD a DR. Tyto finance jsou však součástí stávajících rozpočtových alokací a předpokládalo se, že tyto prostředky budou využity na digitalizaci bez ohledu na to, jestli budou výdaje založené na strategii, či nikoliv. Dalších 6-7,5 milionů a 4 miliony EUR respektive jsou „nové" rozpočtové dopady Strategie. Jsou to tedy relativně malé částky v porovnání s celkovým objemem blokových grantů ve výši 22 miliard EUR a ročními výdaji samospráv a regionů ve výši 67 miliard EUR.[11]

2.1.2.13 Monitoring výsledků a dopadů strategie

Společná strategie pro eGovernment by měla být zveřejněna v létě 2011, tudíž není možné říci, jak bude plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení sledováno. Nicméně obecně lze říci, že strategie s rozpočtovým dopadem jsou **monitorovány prostřednictvím Ministerstva financí**, které nepřetržitě dohlíží na rozpočet.

2.1.2.14 Implementace strategie

Součástí procesu přípravy strategie bylo **schválení mandátů/chart projektů** pro jednotlivé iniciativy v rámci této strategie. Tyto charty projektů obsahují mimo jiné plány implementace či jednotlivé odpovědnosti za implementaci, která je odlišná podle typu projektu. Ministerstvo financí, jako klíčový subjekt v přípravě Společné strategie pro eGovernment, nechává řízení implementace na relevantních resortech, pod které daná část strategie spadá. Ministerstvo financí pak řídí a zodpovídá za komplexní projekty strategického charakteru.

Stanovení implementační struktury je na jednotlivých resortech, pod které spadají projekty naplňující Společnou strategii pro eGovernment. Jednotícím subjektem v implementační struktuře je Digital Task Force, které má na starosti portfolio management všech projektů.

Žádné mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu nejsou stanoveny. V Dánsku neexistuje obecný rámec pro tvorbu/implementaci strategií. **Změny strategie i její implementace jsou obvykle řízeny příslušnou projektovou kanceláří.**

[11] Rozdíl mezi 22 miliardami EUR a 45 miliardami EUR je financován prostřednictvím práva samospráv vybírat daně.

2.1.2.15 Vyhodnocení postupu přípravy strategie eGovernment 2011 – 2015

Hlavní **klady** přípravy strategie eGovernment 2011-2015:

- Hlavní výhodou **je silná provázanost rozpočtových a strategických procesů**. Je efektivní začlenit rozpočtové dopady strategie pro eGovernment do rozpočtových procesů vázaných na celkové rozpočty samospráv a regionů.
- V procesu vytváření Strategie eGovernment se **MF značně opíralo o vstupy z jiných ministerstev a agentur**, zejména pokud jde o analýzy, návrhy a bilaterální vyjednávání (bez přítomnosti zástupců MF).
- **Kompromisu se dosáhlo nejsnáze, když se u jednacího stolu sešli zástupci zúčastněných stran s rozhodovací pravomocí**.
- Prostřednictvím MSD byla **strategie poskytnuta všem samosprávám o 6 měsíců dříve**, než bude tato strategie v platnosti.
- **Průběžná i finální strategie byla dostatečným způsobem prezentována**, a to jak politickým představitelům i veřejnosti.

Hlavní **slabá místa** přípravy strategie eGovernment 2011-2015:

- Hlavní nevýhodou je **pracovní zátěž zejména na straně Ministerstva financí**. Zdá se, že tento přístup funguje nejlépe, když se vyjednávání účastní samy zainteresované strany, nikoliv prostředníci. I tímto však dochází k zvýšení pracovní zátěže na MF.
- Rozpočtové procesy týkající se celkových rozpočtů pro samosprávy a regiony se postupem času osvědčily jako vhodné nástroje pro začlenění rozpočtových dopadů Strategie pro eGovernment. Tento postup je chápán jako přirozený a není žádnou stranou zpochybňován. **Výpočet a dojednání veškerých rozpočtových dopadů Strategie v průběhu jejího vytváření se však ukázalo jako nemožné.** Proto se MF a MSD dohodly vyhradit část prostředků na obecné financování Strategie a část na konkrétní počet IT projektů. **Nebylo však specifikováno, na které specifické projekty budou finance určeny**, takže nebylo ani možné vyčíslit rozpočtové dopady těchto projektů. Tyto dopady budou předmětem vyjednávání v nadcházejících letech v rámci procesu implementace Strategie.
- **Ne zcela úspěšné navázání strategie** na strategické dokumenty na úrovni samospráv. Společná strategie není v souladu s doporučeními OECD při poslední revizi digitalizace v Dánsku.

2.1.2.16 Zdroje

Při zpracování obecného přístupu k tvorbě strategií v Dánsku a případové studie jsme **vycházeli z následujících dokumentů**:

- Danish Government: Strategy for Denmark in the Global Economy: Progress, Innovation and Cohesion. (English Summary) (2006).
- Danish Government, Local Government Denmark and Danish Regions: The Danish E-Government Strategy 2007-2010: Towards Better Digital Service, Increased Efficiency and Stronger Collaboration (2007).
- Danish Government, Local Government Denmark and Danish Regions: Den fællesoffentlige digitaliseringsstrategi 2011-2015: Den digitale vej til fremtidens velfærd. [The Danish E-Government Strategy 2011-2015: the Digital Way to Future Welfare] (2011).
- Grønnegård Christensen, Jørgen (ed.): De store kommissioner: Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter [Subject Matter Committees: Wise Men or Useful Idiots?] (2009).
- Danish Council for IT Projects and the Business Case Model.

- Jensen, Lotte: ‘Den store koordinator. Finansministeriet som moderne styringsaktør’ [‘The big coordinator. The Ministry of Finance as a Modern Governance Actor’] (2003).
- Jensen, Eva and Kaehler, Karl: ‘The Danish Ministry of Finance as a metagovernor – The case of public sector digitalization’ pp.174-195 in Marcussen and Torfing (eds.): Democratic Network Governance in Europe. (2007).

Dále jsme **provedli rozhovory** s:

- Lars Frelle-Petersen – vedoucí odboru, Ministerstvo financí.
- Jakob Harder – vedoucí divize, Místní samospráva Dánsko (Local Government Denmark).

Matice parametrů

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
1	Identifikace potřeb	1.A Jakým způsobem je identifikována potřeba tvorby strategie, jakým způsobem je stanoven předmět a cíle (tj. její obsah a náplň) strategie?	Společná strategie pro eGovernmet 2011-2015 **navazuje a aktualizuje dvě předchozí stragie** z roku 2004, respektive 2007. **První společná veřejná strategie pro eGovernment** byla vytvořena na konci 90. let **na základě osobní dohody mezi stálým náměstkem Ministerstva financí, stálým náměstkem Ministerstva hospodářství a generálním ředitelem Místní samosprávy Dánsko** (dále také MSD). Dohodli se na potřebě stanovit ambiciózní program digitalizace správy dánského veřejného sektoru, investovat do IT infrastruktury, práv občanů, zlepšení služeb a jejich efektivity.	Identifikace potřeb je prováděna opakovaně, pokaždé, když je potřeba akutalizovat Společnou strategii pro eGovernment. Tím je dosažena objektivita a transparentnost celého procesu.	Neexistuje jednotný metodologický rámec, stejně jako u celého procesu tvorby strategií.
2	Legislativní/metodický rámec	2.A Je příprava strategie formálně upravena a stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru?	**Dánsko nemá legislativu pro tvorbu veřejných strategií**, neexistuje ani žádná metodologická příručka nebo vzor obsahující metodické pokyny nebo rámec.	Zapojené strany tento proces akceptují, proces je dále flexibilní, takže se může přizpůsobit novým okolnostem.	Z různých procesů mohou být různé výstupy, protože pro strategické plánování a implementaci strategií neexistuje ani pevný rámec, ani jednotná terminologie.
		2.B Jaká je právní síla takového dokumentu?	Není relevantní.		
3	Institucionální rámec	3.A Jaká instituce zodpovídá za přípravu za přípravu této konkrétní strategie, jaké je její postavení, funkce a pravomocí?	Za přípravu a koordinaci strategie zodpovídalo **ministerstvo financí** (dále také MF).	Ministerstvo financí má úplnou kontrolu nad finančními aspekty strategie.	Kapacitní nároky na Ministerstvo financí.
		3.B Jak jsou nastaveny vztahy s ostatními institucemi?	Koordinaci strategie měl na starosti **řídící výbor**, jehož členy byly **úředníci na vysoké úrovni** (ředitelé odborů) z 9 ministerstev včetně MF, zástupci MSD a Dánských regionů (dále také DR). Předsedajícím bylo ministerstvo financí.		
		3.C Jaké má tato instituce zdroje (personální, materiální apod.)?	Ministerstvo financí disponovalo **dostatečnými zdroji** (personálními i materiálními) potřebnými pro tvorbu strategie.		
4	Účastníci	4.A Kdo všechno se účastní přípravy veřejné strategie (popis skupiny stakeholders), jaké jsou jednotlivé role a vztah mezi nimi?	Během procesu přípravy strategie byla strategie rozdělena na **tři hlavní okruhy**. Pro každý ze tří hlavních okruhů byla vytvořena jedna **pracovní skupina**. Digital Task Force (dále také DTF), programová kancelář spadající pod Ministerstvo financí, pořádala **několik seminářů** za účasti úředníků z příslušných státních agentur spadajících pod různá ministerstva a expertů za MSD a DR. U účastníků se předpokládaly odborné znalosti, značnou pozornost věnovaly přípravě také jednotlivé agentury, které měly nejlepší možnost pro ovlivnění strategie za předpokladu, že nechávaly zpracovávat nezávislé analýzy předmětné problematiky ještě před zahájením procesu vytváření strategie.	Do procesu přípravy strategie byly zapojeny všechny subjekty, které jsou strategií dotčeny. Tím jsou také zainteresované strany závěrečnou strategií více vázány.	Klíčovou roli hraje Ministerstvo financí, resp. jeho schopnost mít své zástupce zapojené do všech částí procesu buď osobně, nebo prostřednictvím správy a řízení procesů.
		4.B Jak jsou účastníci identifikováni a kdo o jejich účasti rozhoduje?	Do tvorby strategie byly zapojeny všechny subjekty, jejichž zájmy jsou danou strategií dotčeny. Nicméně o tom, jaké subjekty byly do přípravy strategie zapojeny **rozhodovalo ministerstvo financí**.		
		4.C Jaká je časová posloupnost zapojení jednotlivých účastníků (tj. kdo se zapojuje v jakém stadiu přípravy veřejné strategie)?	Ze všech subjektů se do příprav strategie zapojoval **řídící výbor**, a to **při jednotlivých vyjednávánich pracovní verze strategie a v závěrečné fázi při psaní finální verze strategie**. Ostatní subjekty byly zapojeny průběžně. Veřejnost pak byla o strategie informována během **veřejných diskuzí**, a to po dokončení pracovní verze a finální verze strategie.		
5	Použití metodiky	5.A Byla při přípravě strategie použita metodika přípravy veřejných strategií? Pokud ano, jaká?	V Dánsku neexistuje jednotná metodologie pro přípravu veřejných strategií, přesto však byly při přípravě strategie eGovernment 2011-2015 některé **společné principy a metodologie**. Jednalo se např. o použití šablon dokumentů zachycujících možné projekty v oblasti užívání zdrojových údajů ve veřejné správě v rámci konkrétní prioritní oblasti. Takovéto šablony zlepšovaly možnosti srovnávání analýz napříč různými agenturami a resorty.	Při přípravě strategie byly použity společné principy a metodologie, např. použití šablon dokumentů.	V Dánsku neexistuje pro přípravu strategií používána jednotná metodika.
6	Náklady	6.A Jaké jsou celkové náklady (personální, materiální apod.) přípravy strategií?	Na této strategii pracovalo 10 lidí z Digital Task Force více než polovinou svého úvazku, tedy ekvivalent 5 lidí na plný úvazek po dobu jednoho roku. Místní samospráva Dánsko vyčlenila 3 lidi na plný úvazek na dobu 6 měsíců a Dánské regiony 2 lidi na plný úvazek na dobu 6 měsíců, tedy ekvivalent 2,5 lidí na plný úvazek po dobu jednoho roku. Celkem této strategii věnovalo **Ministerstvo, MSD a DR 7,5 člověkoroků**. Kromě toho spolupracovalo na přípravě strategie **několik státních agentur**. Například jedna agentura nasadila alespoň poloviční úvazek a 0,1 milionu eur na konzultační služby při přípravě svých vstupů do strategie. V neposlední řadě byly přizvány **externí konzultantské firmy**.	Není relevantní.	Není relevantní.
		6.B Jak dlouho trvá celý proces přípravy strategie?	Příprava Strategie pro eGovernment 2011-2015 byla poměrně obsáhlá a trvala **přibližně 10 měsíců**.		
7	Průběh přípravy strategie (popis procesu)	7.A Jaké jsou aktivity a jednotlivé kroky přípravy veřejné strategie?	Proces vytváření Společné strategie pro eGovernment byl naplánován do **tří fází**: **1.** srpen-září 2010: **fáze přípravy**, během které DTF pod Ministerstvem financí sestavilo mandát pro proces vytvoření strategie a nechalo jej interně schválit jak na MF, tak na MSD, DR a klíčových ministerstvech. Během této fáze bylo rozhodnuto, že by strategie měla být zaměřena na tři hlavní okruhy. Tyto tři hlavní okruhy („úplné opuštění papírové komunikace“, „digitalizace sociálních služeb“ a „užší spolupráce“) byly posléze rozčleněny do celkem 11 prioritních oblastí a přibližně 60 projektů. DTF uspořádala 11 zvláštních pracovních skupin a předsedala 11 cyklům pracovních setkání. **2.** říjen 2010 - leden 2011: **fáze revize**. Pro každý ze tří hlavních okruhů byla vytvořena jedna pracovní skupina. Jedna z nich se zaměřovala na užší spolupráci mezi místními a národními úřady a agenturami, zejména pak na problematiku povinného používání zdrojových dat. **3.** únor - duben 2011: **fáze dokončení**. Když DTF rozeslala několik návrhů ke schválení všem zúčastněným stranám. V únoru byl zveřejněn návrh strategie obsahující hlavní okruhy a vybrané otázky. Následovala řada diskuzí organizovaných různými ministerstvy. Tento proces umožnil externím zainteresovaným subjektům strategii komentovat, nejednalo se však o písemný postup konzultací. Závěrečný návrh strategie se stal součástí každoročních vyjednávání o rozpočtu s MSD a DR v květnu. Během těchto jednání bylo rozhodnuto, které strategické iniciativy by měly mít vyhrazené financování a z rozpočtu které organizace, a které iniciativy by měly být financovány ze stávajících rozpočtových alokací. (Tento proces bude blíže popsán v kapitole „výstupy“).	Příprava strategie byla rozdělena do tří logicky oddělených fází. Na revizi strategie byl přidělena dostatečně dlouhá doba.	Díky komplexnosti strategie bylo nutné vytvořit 11 pracovních skupin, na jejich koordinaci byly potřeba dostatečné kapacity ze strany DTF. Poměrně krátká doba na samotnou přípravu strategie.
8	Nástroje a techniky	8.A Jaké nástroje a techniky jsou využívány při tvorbě strategií (např. SWOT, PESTLE, multikriteriální analýzy apod.)? V jaké fázi přípravy strategie jsou tyto nástroje a techniky používány?	Nástroj, který se při přípravě strategie používal (za cílem kvalifikace strategických cílů) byly **rozpočtové analýzy**. Rozpočtové analýzy jsou strategické analýzy, které se netýkají pouze rozpočtových výdajů, ale také míry naplňování politických cílů, produktivity, efektivity a dokonce také organizace, technologie, kompetencí aj. **Cílem rozpočtové analýzy je v principu identifikovat potenciál pro snížení veřejných výdajů v důsledku zvýšení efektivity a produktivity.**	Není relevantní.	Není relevantní.
9	Integrovanost s ostatními strategiemi	9.A Jakým způsobem je zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)?	V případě Společné strategie pro eGovernment **vydalo MSD strategii všem samosprávám o 6 měsíců dříve**, než bude tato strategie v platnosti. Tím chtěla dosáhnout (se střídavými úspěchy) navázání jednotlivých strategických dokumentů těchto samospráv na Společnou strategii. Obecně le říci, že shoda a integrovanost lze zajistit pouze v případě angažovanosti silných hráčů, jako např. Ministerstva financí. Společná strategie např. není v souladu s doporučeními OECD při poslední revizi digitalizace v Dánsku.	Prostřednictvím MSD byla strategie poskytnuta všem samosprávám o 6 měsíců dříve, než bude tato strategie v platnosti.	Ne zcela úspěšné navázání strategie na strategické dokumenty na úrovni samospráv. Společná strategie není v souladu s doporučeními OECD při poslední revizi digitalizace v Dánsku
10	Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí	10.A Jak jsou nastaveny základní řídící mechanismy tvorby veřejné strategie?	Řízení práce pracovní skupiny mělo na startosti **ministerstvo financí**. **Role** jednotlivých aktérů a řídící mechanismy **nebyly formálně nastaveny**.	Výhodou tohoto přístupu je zajištění relativně vysoké míry akceptace a legitimity.	Nevýhodou je časová náročnost.
		10.B Jakým způsobem jsou v průběhu přípravy strategie přijímána rozhodnutí (např. o dalším postupu), kdo má oprávnění tato rozhodnutí přijímat? Kdo schvaluje (průběžné i závěrečné) výstupy?	**Jednotlivé návrhy** strategie šly do schvalovacího řízení **na různých úrovních Ministerstva financí**. Je-li téma dostatečně důležité, jsou **návrhy také projednávány v jednom nebo ve více z vládních stálých výborů**. Když je strategie v průběhu brána na vědomí interními i externími vysokými úředníky, existuje větší pravděpodobnost, že výsledná strategie získá podporu veřejné správy při jejím provádění. Ministerstvo financí může rovněž tlačit na přijetí strategie na nerozhodných ministerstvech prostřednictvím politického rozhodnutí na úrovni stálého vládního výboru.		
		10.C Jsou identifikována nepřípustná / nerealizovatelná řešení?	V této strategii **nebyla identifikována nepřípustná či nerealizovatelná řešení**. Nicméně pracovní skupiny během procesu přípravy strategie diskutovaly různé možnosti řešení, která ovšem nebyla nijak dokumentována.		

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
11	Výstup tvorby strategie	11.A Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby veřejné strategie?	Strategie je rozdělena na **tři hlavní okruhy** („úplné opuštění papírové komunikace“, „digitalizace sociálních služeb“ a „užší spolupráce“), které jsou **rozčleněny do celkem 12 prioritních oblastí a přibližně 60 projektů**.	Není relevantní.	Není relevantní.
		11.B Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?	Společná strategie pro eGovernment má celkový rozsah **44 stran**. Dokument je **rozdělen do tří samostatných částí podle tří hlavních okruhů strategie**. První okruh "úplné opuštění papírové komunikace" se skládá z 2 prioritních oblastí. Druhý okruh "digitalizace sociálních služeb" se skládá z 6 prioritních oblastí. Třetí okruh "užší spolupráce" se pak skládá ze 4 prioritních oblastí. Každá prioritní oblast je rozpracována do několika iniciativ, celkem zhruba 60 projektů.		
		11.C Obsahují výstupy variantní řešení?	Výstupy tvorby strategie **neobsahují variantní řešení**.		
12	Publicita	12.A Jakým způsobem jsou účastníci přípravy strategie, ostatní stakeholders a veřejnost informováni v průběhu a výstupech přípravy strategie?	Publicita přípravy strategie a konečných výsledků byla **zajištěna prostřednictvím pravidelných jednání řídícího výboru a pracovních skupin**. Ostatní stakeholders (především z okruhu politických představitelů) byli informování prostřednictvím **pravidelných brífinků ve stálých parlamentních výborech**. Veřejnost byla informována na **oficiálních prezentacích průběžných a finálních výstupů** strategie a na **každoroční konferenci** o eGovernmentu.	Průběžná i finální strategie byla dostatným způsobem prezentována, a to jak politickým představitelům tak i veřejnosti.	Samotný proces publicity není nijak formalizován.
		12.B Jak je zajištěna transparentnost celého procesu?	Viz odpověď na otázku 12.A. Transparentnost celého procesu nebyla cílem sama o sobě.		
13	Financování realizace strategie	13.A Jakým způsobem je zajištěno a jakou má strukturu financování cílů, opatření a aktivit stanovených strategií?	**Samosprávy** poskytnou v roce 2012 souhrnně **5 mil. EUR a další 4 mil. EUR ročně** v období 2013 - 2015 na provádění této strategie. **Obce** souhrnně přispějí **4 mil. EUR ročně v** období 2012-2014 na rozvoj společné IT infrastruktury. Strany se dohodly na **spuštění několika iniciativ** s cílem dále rozvíjet technologie v oblasti sociálního zabezpečení . 70 mil. EUR ze státního nadačního fondu (Nadace „Public Welfare Technology“) se vyhradí na rozvoj IT infrastruktury pro primární a sekundární vzdělávání v Dánsku. Každé konkrétní vyčlenění prostředků z této nadace bude spolufinancováno stejným objemem z rozpočtů samospráv (celkem tedy 70 mil. EUR). Samosprávy budou v rámci stávajících rozpočtových alokací pokračovat v iniciativách směřujících k elektronizaci vyřizování žádostí o stavební povolení.	Na finacování realizace strategie se podílí více zainteresovaných subjektů. Každý subjekt má větší kontrolu nad investovanými prostředky.	Omezená či žádná centrální kontrola investovaných prostředků.
14	Monitoring výsledků a dopadů strategie	14.A Jak jsou stanoveny cíle strategie a její implementace?	Strategie obsahuje **cíle pro eGovernment do roku 2015 v jednotlivých okruzích** („úplné opuštění papírové komunikace“, „digitalizace sociálních služeb“ a „užší spolupráce“), které jsou rozčleněny do celkem 12 prioritních oblastí a přibližně 60 projektů.	Vzhledem k fázi přípravy strategie (finální verze má být zveřejněna v létě 2011) nelze objektivně posoudit.	Vzhledem k fázi přípravy strategie (finální verze má být zveřejněna v létě 2011) nelze objektivně posoudit.
		14.B Jsou stanoveny měřitelné cíle?	Cíle jsou měřitelné pouze **do určité míry**.		
		14.C Existuje systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?	Společná strategie pro eGovernment by měla být zveřejněna v létě 2011, tudíž není možné říci, jak bude plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení sledováno. Nicméně obecně lze říci, že **strategie s rozpočtovým dopadem jsou monitorovány prostřednictvím ministerstva financí**, které nepřetržitě dohlíží na rozpočet.		
		14.D Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie?	V dánském systému veřejné správy žádný (donucovací) **systém neexistuje**. Dopady strategie jsou sledovány a vyhodnocovány každoročně v návaznosti na vyjednávání rozpočtu.		
15	Implementace strategie	15.A Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace, případně v jaké formě?	Součástí procesu přípravy strategie bylo **schválení mandátů/chart projektů pro jednotlivé iniciativy** v rámci této strategie. Tyto charty projektů **obsahují mimo jiné plány implementace**.	Strategie obsahuje plány implementace jednotlivých iniciativ. Implementační struktura zahrnuje jednotící subjekt - Digital Task Force - který má na starosti portfolio management všech projektů.	Neexistují obecné procesy na podporu provádění veřejné strategie. Žádné mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu nejsou stanoveny.
		15.B Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí? Jaké jsou jednotlivé aktivity a postupy implementace?	Odpovědnost za implementaci je **nastavena v jednotlivých chartách projektů**. Ministerstvo financí, jako klíčový subjekt v přípravě Společné strategie pro eGovernment, nechává řízení **implementace na relevantních resortech**, pod které daná část strategie spadá. Ministerstvo financí pak řídí a zodpovídá za komplexní projekty strategického charakteru.		
		15.C Jak jsou nastaveny mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a jak jsou řízeny změny (úpravy, aktualizace) samotné strategie i její implementace?	Žádné **mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu nejsou stanoveny**. V Dánsku neexistuje obecný rámec pro tvorbu/implementaci strategií. Změny strategie i její implementace jsou obvykle řízeny příslušnou projektovou kanceláří.		
		15.D Jak je nastavena implementační struktura strategie a jakou má podobu příslušná prováděcí dokumentace?	**Stanovení implementační struktury je na jednotlivých resortech**, pod které spadají projekty naplňující Společnou strategii pro eGovernment. **Jednotícím subjektem v implementační struktuře je Digital Task Force**, které má na starosti portfolio management všech projektů.		
		15.E Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?	Závaznost je stanovena po dohodě, buď jednáním v parlamentních výborech nebo vyjednáváním mezi vládou a MSD/DR.		
16	Ostatní	16.A Jaké jsou další podstatné náležitosti a okolnosti přípravy veřejné strategie (např. vnější prostředí, společensko-politické prostředí, historická zkušenost apod.)?	Není relevantní.	Není relevantní.	Není relevantní.

2.2. Velká Británie

2.2.1. Obecný přístup k tvorbě strategií

2.2.1.1 Legislativní a institucionální rámec

Úvod

V popisu obecného přístupu k tvorbě strategií ve Velké Británii jsme se **zaměřili na stav v období 2002 – 2010**. V tomto období existoval tzv. Strategický útvar předsedy vlády, který také vytvořil metodiku pro přípravu strategií – Strategy Survival Guide. Na toto období jsme zaměřili především z toho důvodu, že se **jednalo o unikátní ucelený přístup k tvorbě strategií**, který zároveň může sloužit jako příklad dobré praxe. Současný přístup k tvorbě strategií uvádíme v případové studii.

Institucionální rámec

Až do parlamentních voleb a změny vlády v roce 2010 byl **hlavním orgánem zodpovědným za koordinaci strategií** vlády Spojeného království Velké Británie a Severního Irská (dále jen Velká Británie) **Strategický útvar předsedy vlády** (anglicky Strategy Unit, dále také Strategický útvar). Jednalo se o elitní útvar působící v rámci Úřadu vlády v letech 2002 až 2010 (nicméně historie tohoto útvaru sahá až do roku 1999). Cílem bylo, aby v samotném srdci vlády a jejího aparátu existoval útvar s jasným zaměřením na strategické uvažování a analýzu politik (strategií). Dále bylo cílem poskytovat předsedovi vlády propracovaná strategická doporučení a politické analýzy jeho klíčových priorit.

Strategický útvar zahájil své formální působení v červenci 2002 spojením Útvaru pro výkon a inovace (anglicky Performance and Innovation Unit), Útvaru předsedy vlády pro strategii pokroku (anglicky Prime Minister's Forward Strategy Unit) a části Direktorátu politických studií Centra pro management a politické studie (anglicky Policy Studies Directorate of the Centre for Management and Policy Studies). Útvar podával zprávy předsedovi vlády prostřednictvím tajemníka vlády.

Strategický útvar měl **tři hlavní úkoly**:

- provádět revize strategií a poskytovat politická **doporučení v souladu s prioritami politiky předsedy vlády**;
- **podporovat jednotlivé resorty** při tvorbě efektivních strategií a politik – včetně pomoci při budování jejich strategického potenciálu;
- **identifikovat a efektivně šířit povědomí o nově vzniklých problémech** a výzvách pro vládu, např. prostřednictvím příležitostných strategických auditů.

Strategický útvar fungoval za vlády premiéra Tonyho Blaira a Gordona Browna až do příchodu premiéra Davida Camerona, který v listopadu 2010 rozhodl o převedení jeho agendy na další útvary Úřadu vlády. Koaliční vláda Davida Camerona měla jasně formulovaný soubor politik a strategií, které si vytvořila v průběhu let v opozici, a chtěla zavést odlišný způsob práce ve všech oblastech veřejného sektoru. Strategie měly být vytvářeny na národní úrovni, ale realizovány (implementovány) lokálně tak, aby realizace strategií více odpovídala místním potřebám.

Konkrétní strategie jsou připravovány **příslušnými ministerstvy** nebo jinými příslušnými vládními institucemi. Odpovědná instituce obvykle rozhoduje o procesu tvorby strategie, zapojení skupiny zainteresovaných subjektů, personálním zajištění, rozpočtu pro tvorbu strategie atd.

Zároveň (i v současnosti) v rámci některých ministerstev existují **specializované analytické a strategické útvary**. Například v rámci Ministerstva obchodních inovací (anglicky Department for Business Innovation & Skills) existuje útvar Foresight (ve volném českém překladu „Prognostický útvar“), jehož cílem podporovat vládní instituce „systematicky uvažovat o budoucnosti“. Tento útvar používá vědecké postupy za využití moderních technik a technologií při vytváření prognostických analýz, které mají být podkladem pro řešení komplexních problémů. Útvar vytváří dlouhodobé prognózy a mapuje makrotrendy, které jsou následně administrativou využívány jako podklady při tvorbě dlouhodobých strategií.

Metodologický rámec

Strategický útvar preferoval při tvorbě strategií **projektově orientovaný přístup**. Většina projektů byla představena parlamentu a na internetových stránkách Strategického útvaru byly zveřejňovány krátké dokumenty popisující obsah každého projektu. Dále byly zveřejňovány projektové zprávy (včetně těch vytvořených Útvarem pro výkon a inovace). Týmy byly přizpůsobeny potřebám každého projektu. Většinou se jednalo o malé, multidisciplinární týmy tvořené státními úředníky a širokým spektrem osob z nevládní sféry. Některé z těchto osob byly také následně odpovědné za implementaci a realizaci dané strategie.

Na základě přesvědčení, že přesné analýzy jsou nezbytným základem pro přípravu strategií, rozvíjel Strategický útvar **přístup založený na důkazech (evidence based approach)** a snažil se o co největší míru otevřenosti ve víře, že zapojení veřejnosti v brzkém stádiu přípravy strategie významně zvýší šance pro udržitelnost změny.

Strategický útvar vytvořil **základní metodologii pro přípravu strategií – Strategy Survival Guide** (dále také metodologie), která měla za cíl podpořit tvorbu strategií a zlepšit strategické uvažování napříč vládou. Příručka doporučovala využívat projektově orientovaný přístup k přípravě strategií a popisovala čtyři charakteristické fáze projektu. Představovala řadu potřebných dovedností a užitečných nástrojů a přístupů jako předpoklad pro rozvoj strategického myšlení ve veřejné správě. Příručka byla zamýšlena jako zdroj a referenční návod, nepředpokládalo se její zavedení v podobě předpisu. Zároveň nebyla příručka představována jako „hotové řešení“ pro úspěšnou strategickou práci, které by nepřipouštělo jiný (alternativní nebo částečně modifikovaný) přístup. Metodika navržená a popsaná v Strategy Survival Guide byla naším hlavním zdrojem při popisu přístupu vlády Velké Británie k tvorbě strategií.

Dalším důležitým metodologickým zdrojem byla tzv. **Green Book (Zelená kniha) Ministerstva financí** Velké Británie, která **definuje rámec pro posouzení a hodnocení všech politik, programů a projektů**. Green Book dále představuje klíčové fáze přípravy návrhu strategie od fáze identifikace důvodu pro intervenci a nastavení cílů k posouzení variant řešení dané strategie až případně po fázi její implementace a hodnocení. Popisuje také, jak by mělo být provázáno ekonomické, finanční, sociální a environmentální hodnocení návrhu strategie. Cílem Green Book je zajistit konzistentní přístup a transparentnost při procesu posuzování strategií ve veřejné správě.

Vedle popisu obecného rámce přístupu k hodnocení je dále v Green Book uvedena široká řada dalších metodik (návodů) popisujících detailnější postupy a také způsob aplikace Green Book ve specifických případech – např. při vyhodnocení dopadů na životní prostředí nebo na konkurenci.

2.2.1.2 Účastníci

Seznam zainteresovaných subjektů pro jakoukoli strategickou práci zahrnuje:

- uživatele (zákazníky) strategie,
- věcně příslušného ministra a jeho odborné poradce,
- ministry dalších relevantních resortů a jejich odborné poradce,
- skupiny věcně příslušných úředníků z relevantních ministerstev,
- orgány decentralizované správy (kde je to vhodné),
- zástupce oborových organizací z relevantních sektorů,
- místní správní orgány a další instituce veřejného sektoru,
- organizace ze soukromého sektoru a jednotlivce, kteří mají současný nebo potenciálně budoucí zvláštní zájem v dané oblasti (např. pokud by mohli být v budoucnu zapojeni do implementace strategie),
- parlamentní výbory,
- akademickou sféru, výzkumné organizace a expertní skupiny,
- odborové svazy,

- mezinárodní organizace (např. Evropská komise, Světová banka, Mezinárodní měnový fond nebo Organizace spojených národů).

Rozhodnutí o zapojení konkrétních zainteresovaných subjektů je dle metodologie **záležitostí realizačního týmu**. Jedna ze schůzek týmu by měla být věnována identifikaci skupiny stakeholders pomocí brainstormingu, který by měl být efektivním nástrojem pro vytvoření seznamu všech pravděpodobných zainteresovaných subjektů.

Metodologie doporučuje stanovit priority u aktivit realizačního týmu týkajících se skupiny stakeholders, a to pomocí identifikace nejdůležitějších nebo klíčových zainteresovaných subjektů (tj. těch, na které má strategie a její implementace největší dopad nebo kteří ji mohou nejvíce ovlivnit). Spojení tohoto postupu s pochopením způsobu, jak může být každý zainteresovaný subjekt strategii a její tvorbě prospěšný, umožní týmu rozlišit a definovat různé přístupy, jak jednotlivé subjekty zapojit. V tomto procesu může pomoci jednoduchá matice pracující se dvěma základními parametry stakeholders popisujících jejich **důležitost a podporu tvorby** strategie.

- Zainteresované subjekty, které projekt silně podporují a jsou pro jeho realizaci důležité, by měly být úzce zapojeny do přípravy strategie.
- Zainteresované subjekty, které jsou pro tvorbu a realizace strategie velmi důležité, ale dostatečně ji nepodporují, by měly být pečlivě řízeny s cílem dosáhnout vyšší úrovně jejich podpory. K tomu lze dospět identifikací potenciálního užitku, které jim strategie může přinést a následnou snahou tyto užitky daným subjektům představit a přesvědčit je o nich.
- Zainteresované subjekty, které projekt podporují, ale nejsou pro něj důležité, by mohly odvádět pozornost od hlavního cílu projektu. Je třeba je brát na vědomí, ale také řídit vztahy s nimi odpovídajícím způsobem.
- Zainteresované subjekty, které projekt nepodporují ani pro jeho realizaci nejsou nijak významné, by měly být sledovány, aby byla včas zachycena případná změna úrovně jejich důležitosti. Do samotné přípravy strategie by ale neměly zasahovat.

Může být prospěšné připravit matici dvakrát: nejdříve zhodnotit míru vlivu každého zainteresovaného subjektu a posléze zhodnotit míru, do jaké je každý zainteresovaný subjekt ovlivněn strategií. První matice poskytne informaci, jak dosáhnout angažovanosti jednotlivých subjektů, a druhá pomůže týmu zaměřit se na skutečné uživatele strategie.

Metodologie definuje klíčové prvky pozitivních vztahů se zainteresovanými subjekty, mezi které patří:

- **brzká shoda** o potřebě spolupráce za účelem dosažení očekávaných výsledků,
- schůzky, na kterých budou **nastaveny parametry projektu**, kritéria úspěchu a potenciální omezení a překážky spolupráce a samotné přípravy strategie,
- revize a odsouhlasení klíčových témat a potenciálních problémů,
- včasné rozpoznání problémů,
- neustálé **informování** o vývoji projektu.

Proces identifikace zainteresovaných subjektů a otázek / problémů spojených s danou problematikou a proces stanovení způsobu zapojení jednotlivých subjektů by se měl uskutečnit v úvodních fázích projektu. **Výstupy tohoto procesu by měly být zdokumentovány v plánu řízení** zainteresovaných subjektů. Tento plán by měl shrnout a představit zamýšlený přístup k zapojení zainteresovaných subjektů ve všech čtyřech fázích projektu, měl by být propojen s celkovým plánem projektu a měl by obsahovat především:

- navrhované kroky a aktivity,
- navrhované načasování těchto kroků / aktivit,
- členy týmu odpovědné za zapojení jednotlivých zainteresovaných subjektů.

Plán řízení zainteresovaných subjektů by měl být pravidelně konzultován a aktualizován dle vývoje projektu. Vzhledem k tomu, že pozice zainteresovaných subjektů se může měnit, je vhodné v klíčových

momentech projektu aktualizovat hodnocení zainteresovaných subjektů, což může vest k revizi plánu jejich řízení.

2.2.1.3 Identifikace potřeby tvorby strategie

Strategie je často **připravována na základě identifikovatelných a kvantifikovatelných potřeb**, nicméně politická vůle a lobbying zainteresovaných subjektů často také hrají významnou roli. Cíle a předmět strategie jsou definovány ve třetí fázi procesu tvorby strategie, která následuje po odůvodnění potřeby projektu, jeho nastavení a výzkumné a analytické fázi.

Nejdříve je stanovena vize požadovaného budoucího stavu. Následně jsou prováděny analýzy a výzkumy, jejichž cílem je usnadnit porozumění diskutovanému problému a současné situaci (např. kulturnímu a politickému kontextu, existujícím hodnotám a principům vlády, možným omezením a překážkám). To by mělo vést k nastavení malého počtu záměrů (rozvojových cílů) odpovídajících představě o budoucnosti, které musí být podpořeny řadou přesněji stanovených cílů definovaných pro blízkou, středně vzdálenou a vzdálenou budoucnost.

2.2.1.4 Použití metodiky

Samotná metodologie nespecifikuje okolnosti ani případy, ve kterých by měla být použita. Samotná **metodologie je velmi obecná a definuje především hlavní body, které by měly být respektovány** při tvorbě každé strategie. Samotná metodologie byla koncipována tak, aby mohla být použita pro tvorbu různých typů strategií. Strategy Survival Guide nebyl zamýšlen jako předpis nebo hotové řešení pro úspěšnou strategickou práci. V rámci Strategického útvaru předsedy vlády působil Tým pro strategickou práci (anglicky The Strategic Capability Team), který pomáhal institucím veřejné správy s výkladem a implementací příručky.

2.2.1.5 Náklady

Neexistují žádná obecná měřítka pro to, kolik času a zdrojů bude během přípravy strategie potřeba. Náklady jsou většinou ovlivněny řadou faktorů, jako je komplexnost, dopad, širší politická podpora a snadnost nebo náklady na implementaci dané strategie. Proces přípravy strategie obvykle trvá 12 až 24 měsíců.

2.2.1.6 Průběh přípravy strategie

Průběh projektu (tj. proces přípravy dané strategie) by měl podle metodologie probíhat ve **čtyřech základních fázích**:

- fáze odůvodnění a nastavení projektu,
- analytická fáze,
- fáze stanovení strategického směřování,
- fáze tvorby strategie a její implementace.

1. Fáze zdůvodnění a nastavení projektu

Odůvodnění projektu

Je důležité ještě před začátkem projektu definovat a odůvodnit potřebu jeho realizace. To pomůže stanovit, zda jsou pokládány správné otázky, zda by neměl projekt realizovat někdo jiný a jestli je správné jeho načasování. Jako vedoucí projektu by měl být určen ministr nebo vysoko postavený úředník.

Tato fáze by měla vést k tomu, že budou mít všechny zainteresované subjekty sjednocená očekávání a budou motivováni podílet se na realizaci projektu. Dále je nezbytné vytvořit návrh projektu nebo referenční dokument, který by zodpovídal základní otázky. Tento dokument pomůže zajistit angažovanost zainteresovaných subjektů již v raných fázích projektu.

Vyjasnění témat

V rané fázi procesu by měl být představen a odsouhlasen se všemi klíčovými zainteresovanými subjekty srozumitelný popis témat. Účinným nástrojem pro strukturování témat je diagram s logickou hierarchií témat a pod-témat. Tento diagram pomůže realizačnímu týmu udržet pozornost na správná (identifikovaná) témata, pomůže jednotlivým členům týmu pochopit, jak jejich práce zapadá do celku a v pozdějších fázích projektu funguje jako reference pro kontrolu, zda tým dosáhl svých cílů.

Plánování projektu

Odůvodnění projektu a popis přístupu k jeho realizaci by mělo být v plánu popsáno v dostatečné míře detailu. Plán by měl obsahovat popis struktury práce, klíčových milníků projektu a způsob řízení projektových rizik. Plán by navíc měl vyjasnit plánovaný přístup pro řízení zainteresovaných subjektů, komunikace v průběhu projektu a definovat strukturu řízení projektu.

Sestavení týmu

Pozornost by měla být věnována také určení potřebné velikosti, složení a dovednostem (znalostem a odbornosti) týmu napříč životním cyklem projektu, stejně jako výběru správného vedoucího týmu. Při sestavování týmu by se měly vzít do úvahy také výhody spojené se zapojením představitelů klíčových zainteresovaných subjektů a institucí, jež se budou podílet na implementaci strategie.

Během této fáze by dále měl být odsouhlasen způsob týmové komunikace, vedení příslušné dokumentace a další procesy. Je vhodné přidělit odpovědnost za určité aktivity projektového řízení a oblasti konkrétním členům týmu.

2. Analytická fáze

Sběr informací

Nejdříve by měla být identifikována a vyhodnocena existující data potřebná pro následné analýzy. Při získávání potřebných informací by měl být využit tematický strom, aby záběr výzkumů a analýz nebyl zbytečně široký. Při sběru informací by měl být brán zřetel na postoj zainteresovaných subjektů, k čemuž by měla pomoci interakce s nimi dle plánu řízení zainteresovaných subjektů.

Analýza získaných znalostí

V této fázi by měl být přesně a úplně popsán současný stav, přičemž, v úvahu by měly být vzaty i zkušenosti z jiných zemí. Zároveň by měla být vytvořena předpověď budoucího vývoje, v jejímž rámci by měla být identifikována potenciální rizika, problémy a možné hrozby.

Posouzení možností implementace

Měla by být zvážena role každé organizace v systému implementace dané strategie a způsob nastavení systému implementace jako takového. Měly by být analyzovány dostupné zdroje (znalosti a kompetence). Následně by měla být vytvořena průběžná zpráva (viz podkapitola Výstup tvorby strategie).

3. Fáze stanovení strategického směřování

Stanovení základních principů

Jednotlivé vládní politiky a strategie by měly vycházet ze stanovených základních principů politiky dané vlády. Tyto základní principy by měly sloužit jako podklad pro tvorbu všech vládních strategií, přičemž by měla být posouzena potřebnost dané vládní intervence a její návaznost na již existující politiky a strategie. Dalším důležitým krokem je zajištění všeobecného pochopení potřebnosti dané intervence mezi veřejností (širokou i odbornou) a napříč politickým spektrem.

Formulace vize

Klíčovou částí přípravy strategie a nastavení jejího zaměření je formulace vize, tj. požadovaného budoucího stavu. Vize je stručným a souhrnným popisem ideálního stavu po vyřešení všech stávajících

problémů a otázek. V potaz by měly být brány všechny dostupné informace, analýzy a zájmy všech zainteresovaných subjektů. Je důležité vyjasnit význam slova „my“ v případě, že se ptáme „kde chceme v budoucnosti být?“.

Definice strategických záměrů a cílů

Malý počet široce vymezených strategických záměrů musí být podpořen řadou specifických krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých cílů. Cíle by měly být adekvátní, proveditelné a přijatelné. Měla by být stanovena řada průběžných cílů, které budou představovat milníky pro dosažení žádoucího budoucího stavu uvedeného ve vizi.

4. Fáze tvorby strategie a její implementace

Identifikace variant strategie

Po stanovení základního strategického směřování je potřeba definovat jakým způsobem budou dané vize dosáhnuto. Výchozím bodem je identifikace variantních scénářů a potřebných (a vhodných) nástrojů pro jejich realizaci vedoucích k naplnění stanovené vize a cílů strategie.

Detailnější rozpracování variant strategie

Následuje proces vyhodnocování a detailnějšího rozpracování jednotlivých variant, který se v případě potřeby může několikrát opakovat. Na jejich základě by následně měl být sestaven finální návrh dané strategie. Plně propracované alternativní možnosti (variantní scénáře) by měly identifikovat:

- Čeho bude dosaženo implementací strategie a jaké nástroje k tomu budou použity.
- Instituci, která bude odpovědná za implementaci (mělo by být stanoveno při detailnějším rozpracovávání variant).
- Nastavení systému zvoleného způsobu implementace – jedná se především o stanovení role a odpovědnosti jednotlivých účastníků celého procesu a způsobu jejich spolupráce.

Hodnocení variant strategie

Po rozpracování jednotlivých variantních scénářů by mělo proběhnout formalizované hodnocení jednotlivých variant na základě neměnné sady kritérií, mezi které by měly patřit zejména následující kritéria:

- udržitelnost (odůvodnění, přiměřenost, účinnost, dopad),
- proveditelnost (zodpovědnost, dostupnost, riziko, kontrola),
- přijatelnost (účast, angažovanost).

Takto formalizované hodnocení by mělo vést k výběru preferované strategie nebo sady strategií a mělo by být schváleno příslušnými (zainteresovanými) subjekty.

Plánování implementace strategie

Při plánování implementace strategie by měla být pozornost zacílena na následující tři hlavní úkoly:

- Definování měřítek úspěšnosti – definice klíčových indikátorů, které budou použity k měření úspěšnosti dané strategie při směřování k požadovanému budoucímu stavu popsanému ve vizi.
- Vytvoření plánu implementace – detailní popis způsobu implementace politiky by měl být zdokumentován a odsouhlasen.
- Vytvoření plánu řízení změn – definice a odsouhlasení změn, které musí být provedeny při implementaci dané strategie v jednotlivých institucích a procesech, včetně stanovení způsobu jejich zavedení.

Pokud není účinek, dopad nebo dosah dané strategie zcela jistý, je silně doporučováno realizovat pilotní (testovací) programy ještě před zahájením implementace v plném rozsahu.

2.2.1.7 Nástroje a techniky

Metodologie doporučuje využití různých technik v jednotlivých fázích přípravy strategie.

1. Před stanovením strategického směřování

Strom problému

Stromy problému (anglicky „issue tree“) mají za úkol identifikovat klíčové problémy nebo otázky, které by měl projekt řešit, a rozdělit je do menších skupin. Strom problémy může být použit:

- na začátku práce na části strategie pro identifikaci klíčových pracovních oblastí,
- k plánování jednotlivých pracovních oblastí,
- k analýze specifických klíčových otázek,
- ke komunikování podoby a zaměření projektu (přípravy strategie).

Stromy problému jsou užitečnými referenčními body v průběhu celého projektu, které napomáhají držet se kontextu dané strategie a které zároveň ukazují, jak jednotlivé pracovní oblasti zapadají do celku. Dobře promyšlený strom problému by měl poskytnout základní strukturu komunikace o projektu a případně i struktuře finální zprávy.

SWOT analýza

SWOT analýza může být užitečným nástrojem, jak shrnout vzájemný vztah mezi vnitřními a vnějšími vlivy. SWOT analýza může být nástrojem pro stanovení okruhu problémů, na které by vytvářená strategie měla najít řešení. Zjednodušeně může být SWOT analýza chápána jako posouzení silných a slabých stránek organizace nebo dané strategie (vnitřní vlivy) a příležitostí a hrozeb (vnější vlivy).

PESTLE analýza

PESTLE analýza zahrnuje identifikaci a analýzu politických, ekonomických, socio-kulturních, technologických, právních a environmentálních vlivů na organizaci. PESTLE analýza poskytuje možnost vyhodnotit vnější faktory, které ovlivnily organizaci nebo strategii v minulosti a zároveň vyhodnocuje, jak je mohou ovlivnit v budoucnosti.

Průzkumy

Průzkumy jsou prostředkem, jak si vytvořit rozsáhlé a vypovídající povědomí o situaci, společenských postojích nebo obvyklém chování. Je účelné nejdříve zjistit, zda je ve skutečnosti průzkum nezbytný nebo zda není vhodnější použít data sesbíraná jiným způsobem, jako například z tzv. focus groups[12], rozhovorů s odborníky nebo reálnými uživateli nebo z e-mailových diskusních skupin.

Rozhovory a focus groups

Cílem těchto nástrojů je lépe porozumět preferencím, potřebám, očekáváním a zkušenostem občanů, zákazníků nebo podnikatelů, a tomu, jak mohou různé strategie (politiky) ovlivnit tyto skupiny. Rozhovory i focus groups jsou skvělým nástrojem, jak získat skutečný pohled na určité téma.

Modelování

Modelování je velmi užitečný analytický nástroj, jehož cílem je zjistit a kvantifikovat formální matematické vztahy mezi proměnnými. Modely mohou mít různé podoby a je důležité vybrat správný model pro konkrétní situaci.

---

[12] Metoda kvalitativního výzkumu spočívající v diskuzi, řízené zpravidla školeným profesionálem, která má za cíl prozkoumat postoje, názory, mínění veřejnosti.

Analýza trhu

Analýza trhu má za cíl poskytnout:

- vhled a porozumění danému odvětví ekonomiky a postavení jednotlivých resortů,
- znalost a pochopení pravděpodobného vlivu jednotlivých vládních iniciativ a strategií na jednotlivá ministerstva a strukturu daného oboru,
- porozumění pravděpodobným zahraničním reakcím a reakcím soukromého a neziskového sektoru na změny.

Organizační analýza

Cílem organizační analýzy je pochopit organizační strukturu a kulturu příslušného systému, kterým se projekt zabývá. To může pomoci porozumět tomu, jak snadná nebo obtížná může být implementace strategie.

Mezinárodní srovnání

Mezinárodní srovnání porovnává informace, data a analýzy přístupů k řešením používaných v podobných situacích a oblastech v jiných zemích a ukazuje na relevantní zkušenosti, které mohou být při přípravě dané strategie využity. Mohou být jediným reálným nástrojem pro srovnání efektivity různých strategií zaměřených na stejný nebo podobný problém v různých institucionálních a kulturních kontextech.

Benchmarking

Srovnání různých zemí může také poskytnout vodítka, jak zlepšit výkonnost v mnoha oblastech, a to poukázáním na země, které jsou nejúspěšnější v jednotlivých případech (identifikováním pozitivní odchylky od průměru).

Prognózy

Prognózy identifikují a zjišťují trendy v minulosti a extrapolují je do budoucnosti. Jsou standardně používány pro sledování zákonitosti v průběhu času (časové řady) a pro předpovědi rozdílů mezi jednotlivci, společnostmi a dalšími subjekty (sektorální prognózy). Používá jak kvantitativní (statistické metody), tak i více kvalitativní (hodnotící) metody.

Tvorba scénářů

Tvorba scénářů je metoda používána pro zjištění počtu možných alternativ budoucího stavu, případně způsobů, jak jich dosáhnout. Cílem tvorby scénářů ovšem není předpovídání (predikce) budoucího stavu. Scénáře spíše pomáhají rozpoznat, jak různé interpretace aktuálního stavu a příslušných dat mohou vést k různým řešením a vývoji. Vytvořením několika různých scénářů vzniká výčet možností budoucího vývoje, čímž se zvyšuje pravděpodobnost, že jedna z těchto možností nakonec nastane.

Nulová varianta[13]

Analýza nulové varianty (anglicky „counterfactual analysis“) má tři cíle:

- identifikovat kauzální vztahy mezi novou strategií (případně změnou ve strategii) a potenciálními dopady této strategie,
- popsat faktory, které mohou ovlivnit měřitelné výsledky dané strategie,
- poskytnout odhad případných dopadů dané strategie.

[13] Analýza situace, která by nastala, kdyby nebyla připravovaná strategie implementována.

Brainstorming

Pro realizaci brainstormingu existují dvě pravidla: náhodné položky musí být skutečně náhodné a musí být nalezena souvislost. Technika potom zahrnuje uvažování o charakteristikách náhodných podnětů a jejich zpětnou aplikaci na problém.

Multikriteriální analýza

Termín multikriteriální analýza se používá u sady technik, které umožňují hodnocení jednotlivých variant strategie na základě řady hodnotících kritérií. Různé techniky multikriteriální analýzy mají některé nebo všechny z následujících fází:

- identifikace variant strategie pro analýzu,
- identifikace kritérií, podle kterých budou varianty hodnoceny,
- posouzení variant podle kritérií s použitím kvantitativních nebo kvalitativních dat,
- ohodnocení variant na základě konzistentní řady kritérií,
- přiřazení vah jednotlivým kritériím a srovnání variant,
- provedení citlivostní analýzy a přehodnocení výsledků analýzy.

Analýza nákladů a přínosů (CBA – cost-benefit analýza)

Prostřednictvím analýzy nákladů a přínosů je peněžní hodnota přiřazena ke všem nákladům a přínosům strategie, a to včetně hmotných a nehmotných zisků osob a organizací, které nejsou přímo ovlivněny implementací strategie.

Rozhodnutí jsou přijímána na základě srovnání současné hodnoty nákladů se současnou hodnotou přínosů strategie. Rozhodnutí závisí na tom, zda implementace přinese čistý užitek nebo čisté náklady, tj. odečtení celkových nákladů od celkových užitků.

Analýza nákladové efektivnosti (CEA – Cost-effectiveness analýza)

Analýza nákladové efektivnosti je alternativní metodou k analýze nákladů a přínosů. CEA je nejužitečnější v případě, že analytik čelí omezením, která znemožňují provést CBA. Nejběžnějším omezením je nemožnost nebo neochota vyčíslit přínosy strategie v peněžní hodnotě. CEA poměřuje náklady vyjádřené v peněžní hodnotě a efektivnost (účinnost) těchto nákladů.

Další analýzy

Pro ujištění, že nové strategie a politiky nediskriminují některé skupiny a části společnosti, je před samotnou implementací strategie v plném rozsahu prováděno regulatorní, ekonomické, environmentální a další hodnocení dopadů dané strategie.

2.2.1.8 Integrovanost s ostatními strategiemi

Jednotlivé strategie vždy budou ovlivňovat (ač pozitivně nebo negativně) jiné strategie. Jednou z úloh **Strategického útvaru bylo koordinovat přípravu strategií napříč všemi ministerstvy**. Zároveň jednotlivá ministerstva při přípravě strategií, které by mohly ovlivnit jiná ministerstva a jejich strategie, měla povinnost široce konzultovat a zjišťovat názory široké řady zainteresovaných subjektů.

Strategie a politiky jsou ve Velké Británii stále tvořeny na národní úrovni, ačkoliv jsou ve stále větší míře implementovány na lokální úrovni. V důsledku toho jsou tvořeny obecnější strategie, aby byla zajištěna jejich efektivní implementace.

2.2.1.9 Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí

Metodologie uvádí, že je důležité stanovit správnou strukturu řízení v počáteční fázi přípravy strategie. To by mělo zahrnovat určení odpovědného ministra a rozhodnutí, zda je vhodné vytvořit řídící výbor.

Kde je to možné, je výhodné určit ministra, který bude zároveň sponzorem projektu. To pomůže projektu zajistit politickou angažovanost na nejvyšší úrovni již od počátku tvorby strategie a zajisti možnost politických konzultací (k zajištění akceptace strategie na politické úrovni) nově vznikající strategie.

Také může být velmi užitečné vytvořit řídící výbor přípravy strategie. Tradiční rolí takového výboru je řízení a rozhodování v klíčových fázích projektu. Členy řídícího výboru by měly jmenovat vybrané klíčové zainteresované subjekty. Klíčem k úspěchu řídícího výboru je rovnováha mezi rozsahem a hloubkou zkušeností jeho jednotlivých členů.

2.2.1.10 Výstup tvorby strategie

Metodologie **definuje následující výstupy** vytvořené v průběhu přípravy strategie:

- návrh projektu,
- řídící dokumentace,
- plán projektu,
- průběžná analytická zpráva,
- preferované zaměření strategie,
- závěrečná zpráva a implementační plán.

1. Návrh projektu

Jedná se o dokument vytvořený ve fázi zdůvodnění a nastavení projektu stanovující rozsah projektu a popisující řešenou oblast. Tento dokument může být rozsáhlý, ale může mít pouze několik stran. V obou případech by měl obsahovat a popisovat vše potřebné pro zajištění dostatečné angažovanosti sponzorů a zainteresovaných subjektů v projektu.

2. Řídící dokumentace

Tato dokumentace vytvořená v průběhu fáze zdůvodnění a nastavení projektu obsahuje navrhovaný přístup k řízení lidí, projektu, zainteresovaných subjektů a komunikace.

3. Plán projektu

Plán projektu by měl být také vytvořen ve fázi zdůvodnění a nastavení projektu a měl by obsahovat:

- úplné znění definice problému nebo záležitosti, kterou je třeba řešit, a klíčových otázek, které musí být zodpovězeny,
- strukturu pro rozložení problému na jednotlivé části, provedení následné analýzy a organizaci práce realizačního týmu projektu,
- nastavené závazné klíčové milníky a výstupy projektu,
- hodnocení rizik ovlivňujících úspěšné dokončení projektu a způsob jejich řízení,
- popis struktury řízení projektu.

4. Průběžná analytická zpráva

Průběžná analytická zpráva by měla být vytvořena v průběhu analytické fáze a měla by obsahovat výsledky průzkumů a analýz s cílem vytvořit společnou platformu pro diskusi mezi zúčastněnými stranami. Tato zpráva by měla obsahovat odpovědi na následující otázky:

- Jaká je situace?
- Co (jaké) jsou problémy (jaký je jejich význam a dopad, co je způsobuje, jak jsou řešeny, funguje to)?
- Jak se situace může (pravděpodobně) do budoucna změnit?

5. Preferované zaměření strategie (fáze Nastavení zaměření strategie)

Tento dokument by měl vzniknout v průběhu fáze stanovení strategického směřování a měl by především:

- obsahovat vizi popisující žádoucí budoucí stav,
- definovat řadu krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých cílů a úkolů/aktivit, které je třeba splnit pro dosažení žádoucího stavu.

6. Závěrečná zpráva a implementační plán (fáze Politika a implementační plán)

Finálním výstupem projektu by měla být zpráva (vytvořená ve fázi tvorby strategie a její implementace), která by měla obsahovat nový strategický směr a podrobná strategická doporučení. Dále by měla popsat způsob řízení změn a implementační plán s jasně stanoveným vlastnictvím a odpovědností za zavedení cílů strategie do praxe.

2.2.1.11 Publicita

Metodologie doporučuje **vytvořit komunikační plán** obsahující přístup a komunikaci ke všem zúčastněným stranám a médiím, a to ve všech fázích přípravy strategie. Komunikační plán by měl být vytvořen ve spolupráci s projektovým týmem a tiskovou kanceláří instituce odpovědné za přípravu strategie.

Komunikační plán by měl identifikovat kroky, odpovědnost za realizace jednotlivých kroků a jejich načasování. Konkrétně by měl **komunikační plán obsahovat**:

- hlavní cíl komunikačního plánu,
- hlavní (a klíčové) cílové subjekty, a to v rámci dvou skupin: (i) skupiny subjektů, které mohou mít vliv na připravovanou strategii a (ii) skupiny subjektů, které budou danou strategií ovlivněny,
- přehled stávajících názorů jednotlivých subjektů a jejich znalostí a zkušeností (včetně jejich postojů, informačních nedostatků a mezer apod.),
- seznam zpráv a informací, které je třeba neustále zdůrazňovat hlavním skupinám,
- způsob, jak efektivně oslovit vytýčené skupiny,
- načasování (harmonogram) jednotlivých aktivit a činností,
- plán aktivit (tj. co se bude dít, pro koho a kdo za to bude odpovědný),
- hodnocení dopadů komunikace (např. změna názoru skupiny).

Komunikaci s médii je třeba realizovat spíše ve spolupráci s tiskovou kanceláří, než přímo a samostatně. Komunikace a její účinnost by měla být vyhodnocena po každé fázi přípravy strategie (interně a v případě možnosti také nezávislým analytikem).

2.2.1.12 Financování realizace strategie

Metodologie uvádí, že investiční a provozní náklady spojené s danou strategií a harmonogram očekávaných výdajů by měly být detailně popsány. Metodologie však **nestanovuje, zda mají být tyto náklady podrobně uvedeny ve strategii jako takové, nebo v samostatném dokumentu**.

Green Book (Zelená kniha) Ministerstva financí doporučuje, aby bylo zavedeno pravidelné podávání zpráv o financování strategií (politik), programů a projektů. Tyto zprávy mohou být součástí běžného cyklu reportování o výdajích organizace, případně mohou být vydávány samostatně nebo v kombinaci se zprávou o postupu realizace (vůči plánu), dosaženým ziskům a rizikům.

Finanční zprávy poskytnou přehled o výdajích uskutečněných ke dni vydání zprávy, představí roční prognózy a odchylky od rozpočtu. U velkých komplexních projektů se finanční výkaznictví pravděpodobně sloučí s řízením smluv s dodavateli, kde pravidelné zprávy o vykonaných pracích podávají dodavatelé.

Financování implementace strategie se obvykle realizuje prostřednictvím rozpočtového procesu, který probíhá ve Velké Británii ve tříletých cyklech. Nazývá se Komplexní hodnocení výdajů, kdy jsou podrobně rozebrány veškeré náklady každého resortu.

2.2.1.13 Monitoring výsledků a dopadů strategie

Green Book (Zelená kniha) Ministerstva financí doporučuje, aby **součástí řízení strategie a její implementace bylo řízení a měření výkonnosti**. Řízení výkonnosti se týká sledování úspěšnosti strategie (politiky), programu nebo projektu při dosahování stanovených cílů a při zajišťování očekávaných přínosů. Pro účely posouzení a hodnocení to představuje nutnost **systematického shromažďování dat týkajících se finančního řízení a výsledků strategie** (politiky), programu nebo projektu v průběhu jejich realizace.

Systematické shromažďování údajů je základním zdrojem informací o tom, do jaké míry byly dosaženy cíle, dává včasné varování před potenciálními problémy a také může poukazovat na možnou potřebu úpravy strategie, programu nebo projektu za účelem zajištění jejich úspěchu. Monitorování poskytuje informace také pro fázi hodnocení strategie. Aby bylo dosaženo maximální efektivnosti, musí být plány pro monitorování vytvořeny současně se samotnou strategií.

Efektivní měření výkonnosti a monitorování znamená sledování všech kategorií možných přínosů strategie, přičemž **předpokladem je**, že:

- strategie (projekty, politiky, programy) mají definované cílové přínosy a výstupy;
- odpovědnost za implementaci a tedy přínosy má neustále v rukou manažer odpovědný za strategii (politiku, projekt, program);
- výstupy strategie jsou v souladu s (měnícími se) vládními cíli;
- cíle a dosažené přínosy jsou měřeny, reportovány a komunikovány;
- náklady jsou důkladně sledovány a řízeny;
- předpokládané náklady a přínosy jsou často přezkoumávány.

Zároveň by měl **monitorovací systém** zavést:

- kontrolu, zda získaná data opravdu měří, co měřit mají;
- dostatečné kontroly, které zajistí, že údaje jsou přesné.

Podle Green Book (Zelené knihy) Ministerstva financí by měla každá strategie (politika, program nebo projekt) po svém ukončení (nebo po skončení některé z jejích fází implementace) podstoupit komplexní hodnocení. Cílem takového hodnocení je přezkoumat výsledek intervence oproti tomu, co bylo očekáváno. Dále by mělo zajistit poučení z případných chyb a jejich zohledňování v rozhodovacích procesech.

2.2.1.14 Implementace strategie

Metodologie striktně doporučuje **sestavení implementačního plánu**, přičemž takový plán může být součástí strategie jako takové nebo může vzniknout jako samostatný dokument. Metodologie definuje, co všechno by měl **implementační plán obsahovat**:

- Definovat **strukturu a podobu implementačního plánu**: implementační plán může mít řadu různých forem. Výsledek může záležet do značné míry na tom, co všechno zúčastněné strany potřebují nebo chtějí. Čím podrobnější plán bude sestaven, tím lépe. Implementační plán by měl obsahovat minimálně informaci o tom, kdo je zodpovědný za včasnou implementaci jednotlivých opatření.
- Definovat **výstupy / doporučení a úkoly nezbytné pro implementaci**: je zapotřebí vyjasnit si, co je požadováno, a rozpracovat to na jednotlivé kroky. Například jakýkoliv závěr z projektu může vést k řadě výsledků, k řadě určitých výstupů, a mnoha aktivitám a výsledkům. Cílem by měly být SMART – tj. konkrétní, měřitelné, dosažitelné, realistické a časově vymezené.

- Definovat **milníky**: ujasnit si, které výstupy a výsledky jsou kritickými pro úspěšnou implementaci strategie a stanovit klíčové milníky pro jejich dosažení.
- Definovat **pořadí kroků** a aktivit: některé úkoly a výstupy mohou být na sobě vzájemně závislé. Je důležité zmapovat vzájemné závislosti a zajistit, aby úkoly a události byly správně seřazeny.
- Vyjasnit si a odsouhlasit **odpovědnosti**: proces tvorby a odsouhlasení implementačního plánu může být klíčovou součástí celkového cíle zajištění angažovanosti zainteresovaných subjektů. Proto musí být odpovědnost za splnění úkolů jasně stanovena a odsouhlasena všemi klíčovými zainteresovanými subjekty.
- **Identifikovat potenciální rizika** ovlivňující implementaci: je pravděpodobné, že se vyskytnou nějaká rizika ovlivňující uvedení strategie do praxe. Zmapováním rizik se může určit pravděpodobnost jejich výskytu a jejich dopady. Následně pak mohou být zpracovány plány ke zmírnění rizik s vysokou pravděpodobností výskytu nebo rizik s velkým dopadem.
- Jasně **stanovit monitorovací a hodnotící opatření**: v rámci procesu plánování implementace by se mělo zvážit, jak by měla vypadat úspěšná implementace. Plán může stanovit kritéria úspěšnosti a klíčové otázky a mechanismy pro monitorování a měření pokroku implementace.
- **Dokumentace dosažené shody**: proces sestavování implementačního plánu a zajištění souhlasu klíčových zainteresovaných subjektů bude zásadní pro to, jak bude zajištěno uvedení výsledků projektu do praxe.

Metodologie neposkytuje žádný návod ani instrukce, jak mají být řízeny změny ve strategie, pokud jejich potřeba vyvstane během procesu implementace strategie.

2.2.1.15 Vyhodnocení postupu přípravy strategie

Hlavní **klady** přípravy strategií ve Velké Británii:

- **Existence Strategického útvaru**, který **koordinoval přípravu strategií ve veřejném sektoru**, zajišťoval jejich vzájemnou provázanosti, působil jako metodické pracoviště podporující jednotlivé resorty při tvorbě efektivních strategií a politik. Dále tento Strategický útvar identifikoval a efektivně šířil povědomí o nově vzniklých problémech a výzvách pro vládu, např. prostřednictvím příležitostných strategických auditů.
- **Existence metodik pro tvorbu** (Strategy Survival Guide) a **vyhodnocování strategií** (Green Book Ministerstva financí), které definovaly základní kroky a postupy potřebné pro tvorbu kvalitních strategií. Tyto metodiky přitom byly formulovány tak, aby byly široce využitelné pro tvorbu různých druhů strategických dokumentů.
- Důraz na **transparentnost celého procesu**, kdy většina projektů (tvorby strategií) byla představena parlamentu a na internetových stránkách Strategického útvaru byly zveřejňovány krátké dokumenty popisující obsah každého projektu. Dále byly zveřejňovány projektové zprávy. Zahrnutí široké skupiny zainteresovaných subjektů do přípravy strategie.
- **Projektový přístup k řízení tvorby strategie**, který umožňuje (např. pomocí obecných metod projektového řízení) efektivního dosažení projektových cílů, tj. plánování a realizace přípravy strategie.
- Aplikace přístupu k **tvorbě strategií založeného na důkazech** (evidence based approach) a existence sady technik a nástrojů pro adekvátní podpůrné analýzy.
- Důraz na **adekvátní nastavení způsobu implementace strategie**, monitorování průběhu implementace a způsobu plnění cílů strategie.
- Součástí strategie je **řada krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých cílů a aktivit/úkolů**, které je třeba splnit pro dosažení žádoucího stavu v dané oblasti. Nastavení s**ystému řízení a měření výkonnosti** (úspěšnosti) realizované strategie. Po ukončení implementace by měla být realizace strategie podrobena komplexnímu hodnocení s cílem **přezkoumat výsledek intervence** oproti tomu, co bylo očekáváno.

- Tvorba **plánu řízení spolupráce a komunikace se zainteresovanými stranami**, který obsahuje plán jednotlivých aktivit, jejich načasování a nastavení odpovědností za jednotlivé aktivity. Rozdělení skupiny zainteresovaných stran do jednotlivých skupin podle jejich důležitosti a podpory tvorby strategie, což umožňuje efektivnější spolupráci s nimi.

Hlavní **slabá místa** přípravy strategií ve Velké Británii:

- Není jasně nastavena vazba mezi tvorbou strategie a strategickými dokumenty vyšší úrovně (např. vládním programem) nebo rozpočtem.
- Nedostatečně zajištěná **provázanost tvorby strategií na rozpočtový proces**. Obecný způsob zajištění financování strategie není nastaven, tzn., že mohou vznikat strategie bez jasně nastaveného způsobu jejich financování.
- **Náklady na provoz** Strategického útvaru (v porovnání s nulovými přímými náklady při neexistenci takového útvaru).
- **Riziko příliš komplikovaného a náročného** (časově, z hlediska nákladů a potřebných kapacit) způsobu tvorby veřejné strategie.
- Není stanoven **způsob řízení změn a možnost úpravy strategie** (respektive způsobu její implementace) v návaznosti na průběžné hodnocení průběhu a dopadů dané strategie.

Matice parametrů

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
1	Legislativní/metodický rámec	1.A Je příprava strategie formálně upravena a stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru?	Velká Británie **nemá legislativu** pro tvorbu veřejných strategií. V letech **2002 - 2010** však v rámci Úřadu vlády Velké Británie působil **Strategický útvar předsedy vlády** (Strategy Unit, dále také Strategický útvar), který vytvořil **základní metodologii pro přípravu strategií – Strategy Survival Guide** (dále také metodologie), jež měla za cíl podpořit tvorbu strategií a zlepšit strategické uvažování napříč vládou. Strategický útvar preferoval při tvorbě strategií **projektově orientovaný přístup založený na důkazech**. Dalším důležitým metodologickým zdrojem byla tzv. **Green Book** (Zelená kniha) Ministerstva financí Velké Británie, která definuje rámec pro posouzení a hodnocení všech politik, programů a projektů.	Existence metodik pro tvorbu (Strategy Survival Guide) a vyhodnocování strategií (Green Book Ministerstva financí), které definovaly základní kroky a postupy potřebné pro tvorbu kvalitních strategií.	Není relevantní.
		1.B Jaká je právní síla takového dokumentu?	Strategy Survival Guide ani Green Book **nemají žádnou právní sílu**. Příručky byly zamýšleny jako zdroj a referenční návod, nepředpokládalo se jejich zavedení v podobě předpisů.		
2	Institucionální rámec	2.A Jaká instituce zodpovídá za přípravu za přípravu této konkrétní strategie, jaké je její postavení, funkce a pravomocí?	Konkrétní strategie jsou připravovány **příslušnými ministerstvy** nebo jinými příslušnými **vládními institucemi**. Odpovědná instituce obvykle rozhoduje o procesu tvorby strategie, zapojení skupiny zainteresovaných subjektů, personálním zajištění, rozpočtu pro tvorbu strategie atd.	Existence Strategického útvaru, který koordinoval přípravu strategií ve veřejném sektoru, zajišťoval jejich vzájemnou provázanosti, působil jako metodické pracoviště podporující jednotlivé resorty při tvorbě efektivních strategií a politik.	Náklady na provoz Strategického útvaru (v porovnání s nulovými přímými náklady při neexistenci takového útvaru.
		2.B Jak jsou nastaveny vztahy s ostatními institucemi?	Do realizačních týmů jsou **zapojovány státní úředníci a široké spektrum osob z nevládní sféry**. Některé z těchto osob byly také následně odpovědné za implementaci a realizaci dané strategie.		
		2.C Jaké má tato instituce zdroje (personální, materiální apod.)?	Zdroje se liší podle typu instituce, která danou strategii vytváří.		
3	Účastníci	3.A Kdo všechno se účastní přípravy veřejné strategie (popis skupiny stakeholders), jaké jsou jednotlivé role a vztah mezi nimi?	Seznam **zainteresovaných subjektů** pro jakoukoli strategickou práci zahrnuje: ► uživatele (zákazníky) strategie, ► věcně příslušného ministra a jeho odborné poradce, ► ministry dalších relevantních resortů a jejich odborné poradce, ► skupiny věcně příslušných úředníků z relevantních ministerstvech, ► orgány decentralizované správy (kde je to vhodné), ► zástupce oborových organizací z relevantních sektorů, ► místní správní orgány a další instituce veřejného sektoru, ► organizace ze soukromého sektoru a jednotlivce, kteří mají současný nebo potenciálně budoucí zvláštní zájem v dané oblasti (např. pokud by mohli být v budoucnu zapojeni do implementace strategie), ► parlamentní výbory, ► akademickou sféru, výzkumné organizace a expertní skupiny, ► odborové svazy, ► mezinárodní organizace (např. Evropská komise, Světová banka, Mezinárodní měnový fond nebo Organizace spojených národů). Metodologie doporučuje **identifikovat nejdůležitější nebo klíčové zainteresované subjekty** (tj. ty, na které má strategie a její implementace největší dopad nebo které ji mohou nejvíce ovlivnit) a podle toho stanovit **priority u aktivit realizačního týmu** týkajících se skupiny stakeholders.	Zahrnutí široké skupiny zainteresovaných subjektů do přípravy strategie. Tvorba plánu řízení spolupráce a komunikace se zainteresovanými stranami, který obsahuje plán jednotlivých aktivit, jejich načasování a nastavení odpovědností za jednotlivé aktivity. Rozdělení skupiny zainteresovaných stran do jednotlivých skupin podle jejich důležitosti a podpory tvorby strategie, což umožňuje efektivnější spolupráci s nimi.	Není relevantní.
		3.B Jak jsou účastníci identifikováni a kdo o jejich účasti rozhoduje?	**Rozhodnutí o zapojení** konkrétních zainteresovaných subjektů je dle metodologie **záležitostí realizačního týmu**. Jedna ze schůzek týmu by měla být věnována identifikaci skupiny stakeholders pomocí brainstormingu, který by měl být efektivním nástrojem pro vytvoření seznamu všech pravděpodobných zainteresovaných subjektů.		
		3.C Jaká je časová posloupnost zapojení jednotlivých účastníků (tj. kdo se zapojuje v jakém stadiu přípravy veřejné strategie)?	Proces identifikace zainteresovaných subjektů a otázek / problémů spojených s danou problematikou a proces stanovení způsobu zapojení jednotlivých subjektů by se měl uskutečnit v úvodních fázích projektu. **Výstupy tohoto procesu by měly být zdokumentovány v plánu řízení zainteresovaných subjektů.**		
4	Identifikace potřeb	4.A Jakým způsobem je identifikována potřeba tvorby strategie, jakým způsobem je stanoven předmět a cíle (tj. její obsah a náplň) strategie?	Strategie je často **připravována na základě identifikovatelných a kvantifikovatelných potřeb**, nicméně politická vůle a lobbying zainteresovaných subjektů často také hrají významnou roli. Cíle a předmět strategie jsou definovány ve třetí fázi procesu tvorby strategie. Nejdříve je stanovena vize požadovaného budoucího stavu. Následně jsou prováděny analýzy a výzkumy, jejichž cílem je usnadnit porozumění diskutovanému problému a současné situaci. To by mělo vést k nastavení malého počtu záměrů (rozvojových cílů) odpovídajících představě o budoucnosti, které musí být podpořeny řadou přesněji stanovených cílů definovaných pro blízkou, středně vzdálenou a vzdálenou budoucnost.	Součástí přípravy strategie je důkladná identifikace a analýza problémů, které má strategie řešit.	Není jasně nastavena vazba mezi tvorbou strategie a strategickými dokumenty vyšší úrovně (např. vládním programem) nebo rozpočtem.
5	Použití metodiky	5.A Byla při přípravě strategie použita metodika přípravy veřejných strategií? Pokud ano, jaká?	V letech 2002 - 2010 byl ve Velké Británii při přípravě strategií používán **Strategy Survival Guide** - základní metodologii pro přípravu strategií, sestavený Strategickým útvarem. Metodika navržená a popsaná v Strategy Survival Guide byla naším hlavním zdrojem při popisu přístupu vlády Velké Británie k tvorbě strategií. Dalším důležitým metodologickým zdrojem byla tzv. **Green Book** (Zelená kniha) Ministerstva financí Velké Británie, která definuje rámec pro posouzení a hodnocení všech politik, programů a projektů. Green Book dále představuje klíčové fáze přípravy návrhu strategie od fáze identifikace důvodu pro intervenci a nastavení cílů k posouzení variant řešení dané strategie až případně po fázi její implementace a hodnocení. Popisuje také, jak by mělo být provázáno ekonomické, finanční, sociální a environmentální hodnocení návrhu strategie. Cílem Green Book je zajistit konzistentní přístup a transparentnost při procesu posuzování strategií ve veřejné správě.	Viz 1A - existence metodik pro tvorbu (Strategy Survival Guide) a vyhodnocování strategií (Green Book Ministerstva financí), které definovaly základní kroky a postupy potřebné pro tvorbu kvalitních strategií. Metodika je variabilní a použitelný pro tvorbu strategií různého charakteru.	Není relevantní.
		5.B Je metodika variabilní/použitelná v různých podobách pro různé typy strategií?	Strategy Survival Guide nespecifikuje okolnosti ani případy, ve kterých by měl být použit, je **velmi obecný a definuje především hlavní body, které by měly být respektovány** při tvorbě každé strategie. Metodologie byla koncipována tak, aby mohla být použita pro tvorbu různých typů strategií.		
6	Náklady	6.A Jaké jsou celkové náklady (personální, materiální apod.) přípravy strategií?	Neexistují žádná obecná měřítka pro to, kolik času a zdrojů bude během přípravy strategie potřeba. Náklady jsou většinou ovlivněny řadou faktorů, jako je komplexnost, dopad, širší politická podpora a snadnost nebo náklady na implementaci dané strategie.	Není relevantní.	Není relevantní.
		6.B Jak dlouho trvá celý proces přípravy strategie?	Proces přípravy strategie obvykle trvá 12 až 24 měsíců.		
7	Průběh přípravy strategie (popis procesu)	7.A Jaké jsou aktivity a jednotlivé kroky přípravy veřejné strategie?	Průběh projektu (tj. proces přípravy dané strategie) by měl podle metodologie probíhat ve **čtyřech základních fázích**: ► fáze odůvodnění a nastavení projektu (zahrnuje odůvodnění projektu, vyjasnění témat, naplánování projektu a sestavení týmu), ► analytická fáze (zahrnuje sběr informací, analýzu získaných znalostí a na základě výsledků posouzení možnosti implementace strategie), ► fáze stanovení strategického směřování (zahrnuje stanovení základních principů, formulaci vize a definici strategických záměrů a cílů), ► fáze tvorby strategie a její implementace (zahrnuje identifikaci variant strategie, jejich detailnější rozpracování, vyhodnocení a výběr nejvhodnější / nejvhodnějších a naplánování implementace strategie).	Projektový přístup k řízení tvorby strategie, který umožňuje (např. pomocí obecných metod projektového řízení) efektivního dosažení projektových cílů, tj. plánování a realizace přípravy strategie.	Riziko příliš komplikovaného a náročného (časově a z hlediska nákladů) způsobu tvorby veřejné strategie.
8	Nástroje a techniky	8.A Jaké nástroje a techniky jsou využívány při tvorbě strategií (např. SWOT, PESTLE, multikriteriální analýzy apod.)? V jaké fázi přípravy strategie jsou tyto nástroje a techniky používány?	Metodologie doporučuje využití **různých technik v jednotlivých fázích** přípravy strategie. **Před stanovením strategického směřování** to může být např. strom problému, SWOT analýza, PESTLE analýza, průzkumy, rozhovory a focus groups, modelování, analýza trhu, organizační analýza, mezinárodní srovnání, benchmarking, prognózy, tvorba scénářů, analýza nulové varianty. Ve **fázi tvorby strategie** je dle metodologie vhodné použít brainstorming, multikriteriální analýzu, analýzu nákladové efektivnosti a regulatorní, ekonomické, environmentální a další hodnocení dopadů dané strategie.	Aplikace přístupu k tvorbě strategií založeného na důkazech (evidence based approach) a existence sady technik a nástrojů pro adekvátní podpůrné analýzy.	Prodloužení tvorby strategie a jejich nákladů při nevhodné volbě nástrojů a technik.
9	Integrovanost s ostatními strategiemi	9.A Jakým způsobem je zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)?	Jednou z úloh **Strategického útvaru bylo koordinovat přípravu strategií napříč všemi ministerstvy**. Zároveň jednotlivá ministerstva při přípravě strategií, které by mohly ovlivnit jiná ministerstva a jejich strategie, měla povinnost široce konzultovat a zjišťovat názory široké řady zainteresovaných subjektů.	Existence Strategického útvaru, jehož úkolem bylo koordinovat přípravu strategií napříč všemi ministerstvy a zajistit jejich vzájemnou provázanost. Stanovení povinnosti konzultovat a zjišťovat názory široké řady zainteresovaných subjektů.	Není relevantní.

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
10	Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí	10.A Jak jsou nastaveny základní řídící mechanismy tvorby veřejné strategie?	Metodologie uvádí, že je důležité stanovit správnou strukturu řízení v počáteční fázi přípravy strategie. To by mělo zahrnovat určení **odpovědného ministra** a rozhodnutí, zda je vhodné vytvořit **řídící výbor**. Kde je to možné, je výhodné určit ministra, který bude zároveň **sponzorem projektu**. To pomůže projektu zajistit politickou angažovanost na nejvyšší úrovni již od počátku tvorby strategie a zajisti možnost politických konzultací (k zajištění akceptace strategie na politické úrovni) nově vznikající strategie.	Stanovení jasné struktury řízení v počáteční fázi přípravy strategie.	Není relevantní.
		10.B Jakým způsobem jsou v průběhu přípravy strategie přijímána rozhodnutí (např. o dalším postupu), kdo má oprávnění tato rozhodnutí přijímat? Kdo schvaluje (průběžné i závěrečné) výstupy?	Tradiční rolí **řídícího výboru** je řízení a rozhodování v klíčových fázích projektu. Členy řídícího výboru by měly jmenovat vybrané klíčové zainteresované subjekty. Klíčem k úspěchu řídícího výboru je rovnováha mezi rozsahem a hloubkou zkušeností jeho jednotlivých členů.		
		10.C Jsou identifikována nepřípustná / nerealizovatelná řešení?	Metodologie **neuvádí nepřípustná řešení** způsobu přípravy strategie a zároveň nepředpokládá identifikaci nepřípustných řešení při přípravě jednotlivých strategií.		
11	Výstup tvorby strategie	11.A Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby veřejné strategie?	Metodologie **definuje následující výstupy** vytvořené v průběhu přípravy strategie: ► návrh projektu, ► řídící dokumentace, ► plán projektu, ► průběžná analytická zpráva, ► preferované zaměření strategie, ► závěrečná zpráva a implementační plán.	Tvorba řídící dokumentace stanovující role a odpovědnosti i samotný postup přípravy strategie.	Není relevantní.
		11.B Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?	Metodologie uvádí, jaké **základní parametry** jednotlivé výstupy mají mít a stanoví jejich **písemnou formu**, neuvádí však jejich rozsah a ponechává jej na zvážení realizačního týmu.		
		11.C Obsahují výstupy variantní řešení?	Metodika předpokládá **možnost variantních řešení** pouze u **závěrečné zprávy**, kde finální strategie může mít buď jediné přípustné řešení nebo mít variantní scénáře.		
12	Publicita	12.A Jakým způsobem jsou účastníci přípravy strategie, ostatní stakeholders a veřejnost informováni v průběhu a výstupech přípravy strategie?	Metodologie doporučuje **vytvořit komunikační plán** obsahující přístup a komunikaci ke všem zúčastněným stranám a médiím, a to ve všech fázích přípravy strategie. Komunikační plán by měl být vytvořen ve spolupráci s projektovým týmem a tiskovou kanceláří instituce odpovědné za přípravu strategie. Příručka definuje **základní parametry a oblasti**, které musí komunikační plán pokrýt (např. cíl, cílové skupiny, způsob oslovení cílových skupin, harmonogram, hodnocení dopadů komunikace).	Důraz na transparentnost celého procesu, kdy většina projektů (tvorby strategií) byla představena parlamentu a na internetových stránkách Strategického útvaru byly zveřejňovány krátké dokumenty popisující obsah každého projektu.	Není relevantní.
		12.B Jak je zajištěna transparentnost celého procesu?	Strategický útvar se snažil o **co největší míru otevřenosti** ve víře, že zapojení veřejnosti v brzkém stádiu přípravy strategie významně zvýší šance pro udržitelnost změny.	Vytvoření komunikačního plánu s popisem aktivit směrem k zainteresovaným stranám a médiím, včetně jejich načasování a odpovědností za jejich realizaci.	
13	Financování realizace strategie	13.A Jakým způsobem je zajištěno a jakou má strukturu financování cílů, opatření a aktivit stanovených strategií?	Metodologie uvádí, že investiční a provozní náklady spojené s danou strategií a harmonogram očekávaných výdajů by měly být detailně popsány. Metodologie však **nestanovuje, zda mají být tyto náklady podrobně uvedeny ve strategii jako takové, nebo v samostatném dokumentu.** Green Book (Zelená kniha) Ministerstva financí doporučuje, aby bylo zavedeno pravidelné podávání zpráv o financování strategií (politik), programů a projektů. Tyto zprávy mohou být součástí běžného cyklu reportování o výdajích organizace, případně mohou být vydávány samostatně nebo v kombinaci se zprávou o postupu realizace (vůči plánu), dosaženým ziskům a rizikům.	Snaha definovat výdaje spojené s realizací (implementací) strategie přímo v samotné strategii.	Nedostatečně zajištěná provázanost tvorby strategií na rozpočtový proces. Obecný způsob zajištění financování strategie není nastaven, tzn. že mohou vznikat strategie bez jasně nastaveného způsobu jejich financování.
14	Monitoring výsledků a dopadů strategie	14.A Jak jsou stanoveny cíle strategie a její implementace?	Předpokladem úspěšného řízení a měření výkonnosti strategie je **definování cílů, přínosů a výstupů jednotlivých strategií**. Tyto cíle by měly zároveň být provázány na vládní cíle v dané oblasti. Ve fázi nastavení zaměření strategie je definována řada krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých cílů a úkolů/aktivit, které je třeba splnit pro dosažení žádoucího stavu.	Součástí strategie je řada krátkodobých, střednědobých a dlouhodobých cílů a aktivit/úkolů, které je třeba splnit pro dosažení žádoucího stavu v dané oblasti. Nastavení systému řízení a měření výkonnosti (úspěšnosti) realizované strategie. Po ukončení implementace by měla být realizace strategie podrobena komplexnímu hodnocení.	Není relevantní.
		14.B Jsou stanoveny měřitelné cíle?	Strategy Survival Guide ani Green Book **nedefinují,** jakým způsobem mají být nastaveny cíle strategie a zda mají být měřitelné.		
		14.C Existuje systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?	Green Book (Zelená kniha) Ministerstva financí doporučuje, aby **součástí řízení strategie a její implementace bylo řízení a měření výkonnosti**. Řízení výkonnosti se týká sledování úspěšnosti strategie (politiky), programu nebo projektu při dosahování stanovených cílů a při zajišťování očekávaných přínosů. Pro účely posouzení a hodnocení to představuje nutnost **systematického shromažďování dat týkajících se finančního řízení a výsledků strategie** (politiky), programu nebo projektu v průběhu jejich realizace. **Efektivní měření výkonnosti a monitorování** znamená sledování všech kategorií možných přínosů strategie, přičemž **předpokladem** je, že mj. strategie (projekty, politiky, programy) mají definované cílové přínosy a výstupy a že cíle a dosažené přínosy jsou měřeny, reportovány a komunikovány.		
		14.D Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie?	Podle Green Book by měla každá strategie (politika, program nebo projekt) **po svém ukončení** (nebo po skončení některé z jejích fází implementace) podstoupit **komplexní hodnocení**. Cílem takového hodnocení je přezkoumat výsledek intervence oproti tomu, co bylo očekáváno. Dále by mělo zajistit poučení z případných chyb a jejich zohledňování v rozhodovacích procesech.		
15	Implementace strategie	15.A Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace, případně v jaké formě?	Metodologie striktně doporučuje **sestavení implementačního plánu**, přičemž takový plán může být součástí strategie jako takové nebo může vzniknout jako samostatný dokument. Metodologie definuje, co všechno by měl **implementační plán obsahovat** (např. struktura a podoba, výstupy / doporučení a úkoly, milníky, pořadí kroků, odpovědnost, potenciální rizika, monitorovací a hodnotící kritéria).	Důraz na adekvátní nastavení způsobu implementace strategie, monitorování průběhu implementace a způsobu plnění cílů strategie. Jasné určení odpovědnosti za implementaci strategie a nastavení "vlastníků" jednotlivých úkolů a aktivit.	Není stanoven způsob řízení změn a možnost úpravy strategie (respektive způsobu její implementace) v návaznosti na průběžné hodnocení průběhu a dopadů dané strategie.
		15.B Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí? Jaké jsou jednotlivé aktivity a postupy implementace?	Metodologie stanoví **jasné určení odpovědnosti za implementaci** vytvořené strategie vč. jednotlivých aktivit a postupů odpovědných osob v implementačním plánu a jejich odsouhlasení všemi klíčovými zainteresovanými subjekty.		
		15.C Jak jsou nastaveny mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a jak jsou řízeny změny (úpravy, aktualizace) samotné strategie i její implementace?	Metodologie **neposkytuje žádný návod** ani instrukce, jak mají být řízeny změny ve strategii, pokud jejich potřeba vyvstane během procesu implementace strategie.		
		15.D Jak je nastavena implementační struktura strategie a jakou má podobu příslušná prováděcí dokumentace?	Implementační struktura strategie je také součástí implementačního plánu.		
		15.E Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?	Strategy Survival Guide ani Green Book **neuvádí,** jakým způsobem má být stanovena závaznost vytvořených strategií.		
16	Ostatní	16.A Jaké jsou další podstatné náležitosti a okolnosti přípravy veřejné strategie (např. vnější prostředí, společensko-politické prostředí, historická zkušenost apod.)?	Není relevantní.	Není relevantní.	Není relevantní.

2.2.2. Případová studie

2.2.2.1 Identifikace potřeby tvorby strategie

Cizinecká policie **potřebovala razantně změnit svůj přístup k práci s imigranty**. Zároveň již delší dobu existovalo obecné povědomí o **nutnosti revidovat a zjednodušit imigrační politiku** a její implementaci, a to především kvůli značné komplikovanosti legislativy a s tím související značné administrativní náročnosti její implementace.

Samotná iniciativa potřeby a rozhodnutí o aktualizaci implementační politiky a související legislativy vznikla ze strany člena vlády, konkrétně ministra pro imigraci.

2.2.2.2 Legislativní a institucionální rámec

Stávající přístup k tvorbě strategií

V obecném přístupu k tvorbě strategií ve Velké Británii jsme se **zaměřili na stav v období let 2002 – 2010**. V tomto období existoval tzv. Strategický útvar předsedy vlády, který také vytvořil metodiku pro přípravu strategií – Strategy Survival Guide. V této případové studii (a zejména v této podkapitole) bychom chtěli popsat současný přístup k tvorbě strategií.

V současnosti **neexistuje ve Velké Británii jednotná metodika** nebo jednotně stanovený postup tvorby a implementace strategií a politik. V praxi se postupuje podle řady vyzkoušených postupů (dobré praxe) a existujících metodik. Základem tvorby strategií je tzv. cyklus strategie (politiky), který v sobě zahrnuje všechny fáze potřebné pro tvorbu strategie – od pochopení důvodů tvorby strategie po hodnocení dopadů vytvořené strategie.

Níže uvedené schéma stručně shrnuje základní prvky procesu tvorby strategií rozdělený do čtyř základních fází, ke kterým uvádíme i jednotlivé sub-fáze. Proces tvorby strategií ve Velké Británii je kontinuální (end-to-end) proces, kde vyhodnocení realizace a dopadů strategie vede k tvorbě dalších strategií a politik.

Rozdělení základních prvků tvorby strategií do jednotlivých fází

Tvorba strategií rámcově vždy probíhá ve struktuře uvedené v tomto schématu. **Základní prvky kvalitní tvorby strategií** podle současné dobré praxe ve Velké Británii charakterizujeme v následující tabulce.

Základní prvky kvalitní tvorby strategií

Pohled do budoucnosti	V průběhu tvorby strategie je jasně definován výsledek dané strategie. V relevantních případech je vytvořen výhled budoucího vývoje na dalších pět let, na stejný časový rámec je také analyzován možný dopad strategie.
Pohled do vnějšího okolí	V průběhu tvorby strategie jsou brány v úvahu možné vlivy vnějšího okolí (regionální, národní, evropské či mezinárodní úrovně).
Inovativnost, flexibilita a kreativita	V průběhu tvorby strategie jsou testovány (či přímo zpochybňovány) zavedené způsoby myšlení nebo práce a naopak jsou podporovány nové pohledy na daný problém nebo nové způsoby jeho řešení.
Strategie založená na důkazech	Strategie je vytvořena na základě nejlepších dostupných informací a formách důkazů z co možná nejrozmanitějších zdrojů.
Přístupnost pro všechny	Ve strategii je zohledněn možný dopad na všechny osoby nebo skupiny osob, které jsou strategií přímo nebo nepřímo dotčeny.
Vyzrálost	Při tvorbě strategie je použit holistický přístup, je analyzován způsob implementace strategie a dosažení jejích cílů bez ohledu na stávající administrativní nebo institucionální překážky.
Využití zkušeností	Při tvorbě strategie je brána v potaz předchozí zkušenost s tím, co funguje a co naopak nefunguje.
Komunikace	Při tvorbě strategie je zvažován způsob komunikace a informování voličů o strategii.
Evaluace	Je prováděno systematické hodnocení (evaluace) strategie, přičemž evaluace jako taková je součástí každé tvorby strategie.
Revize	Existující nebo nově vytvořená strategie je průběžně (konstantně) revidována s cílem zajistit, aby bylo dosahováno stanovených cílů a zároveň aby tyto cíle splnily svůj účel při vynaložených nákladech.

Legislativní proces

Jednou z **klíčových fází tvorby a implementace strategií a politik** ve Velké Británii je **legislativní fáze**. V rámci této fáze jsou zamýšlené strategie přetvářeny z původního konceptu do fáze realizace. Samotný legislativní proces je velmi složitý – metodická příručka pro tvorbu primární legislativy uvádí přes 60 samostatných kroků, které musí být realizovány, aby byl příslušný zákon schválen a vyhlášen. Tvorba legislativy je časově náročná, od schválení strategie obvykle trvá dalších 18 měsíců, než je příslušná legislativa přijata. Legislativní proces se skládá většinou z devíti základních fází:

- **Tzv. Whitehall fáze** – návrhy zákonů jsou revidovány před tím, než putují do parlamentu. Zákony většinou vznikají na půdě vládního resortu. Před předložením návrhu zákona parlamentu většinou příslušný resort zveřejní tzv. Green Paper, který je podkladem pro získání různých názorů a pohledů na vytvářenou strategii. Na Green Paper navazuje tzv. White Paper, který navrženou strategii rozpracovává do legislativní podoby.
- **Fáze tvorby návrhu** – po finalizaci strategie jde její návrh do parlamentní rady (Parliamentary Counsel), která ze strategie vytvoří návrh zákona v podobě, v jaké může být představena parlamentu.
- **Tzv. Westminster fáze** – aby mohla být strategie schválena parlamentem, musí být nejdříve schválena organizační komisí, která stanovuje program příštího zasedání parlamentu.
- **Fáze prvního čtení** – jedná se spíše o formální fázi, kdy je zákon (strategie) předložena parlamentu, a to bez diskuse o jeho obsahu.

- **Fáze druhého čtení** – ministr představuje hlavní cíle strategie, které jsou následně předmětem debaty.
- **Fáze jednání v komisích** – vybraná skupina poslanců pečlivě a detailně zkoumá jednotlivá ustanovení zákona a konkrétní opatření dané strategie.
- **Fáze podávání zprávy** – návrh zákona jde zpět do Dolní sněmovny, kde příslušná komise přednese výsledek své zprávy a případný návrh úprav. Případné úpravy jsou zváženy a schváleny nebo zamítnuty kabinetem.
- **Fáze třetího čtení** – v této fázi se o zákonu hlasuje a v případě jeho přijetí Dolní sněmovnou je zaslán ke schválení do Sněmovny lordů.
- **Fáze podpisu** zákona královnou.

Okolnosti aktualizace imigrační politiky

Tato případová studie **popisuje tvorbu aktualizace imigrační politiky**. Protože s aktualizací imigrační politiky souvisely i změny některých zákonů, postupovalo se při jejich tvorbě výše popsaným způsobem.

Imigrační politika a s ní spojená judikatura mají dlouhodobě významné postavení v právním systému Velké Británie. Potřeba změny v tomto případě byla způsobena nezbytností zlepšení služeb a tím dosažení jejich maximálně dostupné kvality, aniž by se zvýšily nároky na zdroje nezbytné na jejich poskytování. Tím vznikla **potřeba revidovat samotnou imigrační politiku a s ní spojené implementační postupy**.

V posledních letech vznikla řada pokusů o zjednodušení a úpravu imigrační politiky a s tím související úpravu její implementační struktury, zejména v rámci Cizinecké policie Spojeného království Velké Británie a Severního Irska (UK Border Agency[14], dále také Cizinecká policie). Tyto pokusy však neměly velký úspěch, a to především kvůli jejich nedostatečné připravenosti a absenci obecného konsenzu k provádění změn.

Nová **iniciativa revize imigrační politiky vznikla přímo na úrovni vlády**, a to ze strany ministra pro imigraci. Cizinecká policie od začátku přípravy strategie ustavila dva nezávislé projektové týmy, které měly na základě zadání ministra pro imigraci připravit:

- návrh zjednodušujícího zákona (Simplification Bill), který měl **sjednotit dosavadních 14 imigračních zákonů** do 1 zákona;
- návrh úpravy zákona o nabytí občanství (Earned Citizenship Bill), jehož prostřednictvím mělo dojít ke **změně způsobu, jak Velká Británie uděluje občanství**.

2.2.2.3 Účastníci

Seznam zainteresovaných stran, které byly **zapojeny do aktualizace imigrační politiky** a s tím související přípravy návrhů zákonů, zahrnoval:

- jednotlivá oddělení v rámci Cizinecké policie (vlastník návrhu zákona);
- předsedu vlády;
- ministra pro imigraci;
- ministra vnitra;
- ministra zahraničních věcí
- instituce národní bezpečnosti;
- humanitární instituce;
- vzdělávací instituce.

[14] Jedná se o instituci odpovědnou za zajištění hranic a kontrolu migrace ve Velké Británií.

2.2.2.4 Použití metodiky

Při tvorbě aktualizace imigrační politiky a souvisejících zákonů **nebyla použita žádná konkrétní metodika**, nicméně v rámci procesu byly dodržovány standardní postupy popsané výše v tomto textu.

2.2.2.5 Náklady

Náklady vynaložené na aktualizaci imigrační politiky a tvorbu souvisejících návrhů zákonů jsou **odhadovány na cca 500 tisíc GBP**. Výše nákladů byla ovlivněna velikostí obou projektových týmů a množstvím času stráveným na přípravě a projednání příslušných dokumentů. Náklady na tvorbu strategie nesly jednotlivé zúčastněné subjekty.

2.2.2.6 Průběh přípravy strategie

Jak jsme popsali v úvodní podkapitole, příprava a realizace strategií a politik (případně jejich aktualizace a změny) se dělí do **čtyř základních fází** – strategické fáze (respektive fáze strategického uvažování), fáze tvorby strategie, fáze implementace strategie a fáze udržení a realizace strategie. Níže v textu popisujeme detailněji jejich průběh.

1. Strategická fáze

Plánování projektu

V rámci této fáze byl nejdříve vytvořen Základní plán projektu a sestaven Projektový tým a Programový výbor. Plán obsahoval odůvodnění projektu a popis struktury práce, klíčové milníky projektu a způsob řízení projektových rizik. V plánu byl dále uveden předpokládaný přístup k řízení zainteresovaných stran, způsob komunikace v průběhu projektu a definici základní struktury řízení projektu.

Odůvodnění projektu

Příprava aktualizace imigrační politiky a souvisejících návrhů zákonů byla vedena Cizineckou policií. Odůvodnění potřebnosti této iniciativy bylo odsouhlaseno na základě existujících analýz a dostupných informací a dat sesbíraných z informačních systémů Cizinecké policie. Ministr pro imigraci Damien Green byl vybrán jako odpovědná osoba a projektový sponzor. V rámci této aktivity bylo zajištěno, aby všechny klíčové zainteresované subjekty měly stejná očekávání a byly silně motivovány podílet se na realizaci projektu.

Vyjasnění témat

V rámci workshopu a focus groups v raném stádiu projektu byla s klíčovými zainteresovanými subjekty odsouhlasena a vymezena klíčová témata a problémy, na které by vytvářené dokumenty měly reagovat.

Sběr informací a analýza získaných znalostí

Byla provedena analýza existujících dat a informací.

Formulace vize a definice strategických záměrů a cílů

Strategické záměry a cíle připravovaných změn byly stanoveny již v Základním plánu projektu. Samotná vize úprav imigrační politiky a změn v související implementační struktuře byla formulována v rámci návrhů zákonů.

2. Fáze tvorby strategie

Identifikace variant strategie

Byly identifikovány variantní scénáře a potřebné (a vhodné) nástroje pro jejich realizaci.

Detailnější rozpracování variant strategie

Proběhl opakovaný proces vyhodnocování a detailnějšího rozpracování jednotlivých variant. Plně propracované alternativní možnosti (variantní scénáře) identifikovaly:

- čeho bude dosaženo implementací politiky a jaké nástroje k tomu budou použity;
- instituci odpovědnou za implementaci politiky;
- nastavení zvoleného způsobu implementace, tj. stanovení role a odpovědnosti jednotlivých účastníků celého procesu a způsobu jejich spolupráce.

O výběru nejvhodnější varianty následně rozhodl Programový výbor v čele s ministrem pro imigraci.

3. Fáze implementace strategie

Tvorba a schválení legislativy

Navržené změny a způsob jejich implementace byly formulovány do podoby návrhů zákonů a prošly standardním legislativním procesem (více viz podkapitola Legislativní a institucionální rámec). Současně byl vytvořen implementační plán stanovující role a odpovědnosti jednotlivých aktérů.

4. Fáze udržení a realizace strategie

V rámci této fáze jsou schválené zákony a upravená strategie implementovány, realizovány, monitorovány a vyhodnocovány. Více viz příslušné podkapitoly Monitoring výsledků a dopadů strategie a Implementace strategie.

2.2.2.7 Nástroje a techniky

Při tvorbě aktualizované imigrační politiky a souvisejících zákonů byla především provedena **analýza dopadů připravovaných změn** (impact assesment). V rámci této analýzy dopadů byl především:

- analyzován stávající problém a zdůvodněna potřeba vládní intervence;
- shrnuty hlavní cíle předložených dokumentů;
- shrnut přehled jednotlivých zvažovaných variant a jejich výhod a nevýhod;
- stanoven způsob i termín revize dané strategie a souvisejících dokumentů;
- uveden přehled nákladů a přínosů navrhovaných změn;
- proveden test jednotlivých předpokládaných dopadů.

2.2.2.8 Integrovanost s ostatními strategiemi

Provázanost aktualizované imigrační politiky a souvisejících návrhů zákonů byla zajištěna **prostřednictvím Programového výboru**, a to především s těmito strategiemi a politikami:

- Strategií Cizinecké policie Velké Británie
- Bezpečnostní politikou
- Strategií bezpečnostních služeb
- Imigrační politikou
- Strategií vzdělávání
- Hospodářskou politikou

2.2.2.9 Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí

Hlavní rozhodnutí v průběhu přípravy příslušných dokumentů činil **Programový výbor**, který po dokončení návrhů dokumenty předal odpovědnému ministrovi pro imigraci. Ten je následně předložil ke schválení **předsedovi vlády**. Poté byly návrhy zákonů **předloženy ke schválení v parlamentu**.

2.2.2.10 Výstup tvorby strategie

Výstupem daného projektu jsou především návrhy legislativních změn a návrhy změn v organizační struktuře vybraných resortů.

2.2.2.11 Publicita

Sestavení návrhů relevantních dokumentů předcházela **důkladná projednávání** jejich obsahu s jednotlivými zainteresovanými subjekty, a to především formou:

- jednání Programového výboru,
- tzv. focus groups,
- pracovních skupin,
- workshopů,
- veřejných konzultací.

Veřejné konzultace trvaly celkem čtyři týdny. Všechny přijaté připomínky a komentáře byly posouzeny a případně následně zapracovány. Veřejné konzultace a průběžné pracovní verze dokumentů byly zveřejňovány na internetu.

Publicita a informování o přijatých zákonech bylo zajištěno prostřednictvím oznámení v tisku a v televizním zpravodajství. Dále byly informace o připravovaných změnách a zákonech dostupné na internetových stránkách vlády. Zainteresované subjekty a jiné strany, které mohly být přímo ovlivněny přijetím připravovaných návrhů zákonů, byly **pravidelně informovány po celou dobu jejich přípravy**.

2.2.2.12 Financování cílů

Způsob financování cílů strategie **samotná imigrační politika a související implementační zákony neřeší**. Náklady spojené s realizací imigrační politiky jsou součástí běžných rozpočtových výdajů příslušných institucí. Implementace imigrační politiky je částečně hrazena z příjmů od imigrantů, zejména z poplatků za vystavení víz.

2.2.2.13 Monitoring výsledků a dopadů strategie

Cílem připravovaných změn v imigrační politice a souvisejících zákonech bylo především:

- **zjednodušit procesy** – změnit náplň práce Cizinecké policie a upravit příslušné procesy za účelem zvýšení efektivity, zlepšení kvality a služeb klientům;
- **modernizovat informační technologie** a změnit jejich infrastrukturu tak, aby byla vhodná pro účely Cizinecké policie.

Cizinecká policie měla zároveň stanovený úkol průběžně vyhodnocovat, zda jsou stanovené cíle dosahovány a v případě potřeby vyhodnotit potřebu úpravy stanovených postupů či samotných cílů. Připravené změny byly realizovány za účelem zvýšit efektivnost poskytování veřejných služeb. Výhody provedených změn byly identifikovány v průběhu tvorby aktualizované imigrační politiky a souvisejících zákonů (tj. ještě před samotnou realizací těchto změn).

2.2.2.14 Implementace strategie

Za **implementaci změn je odpovědná Cizinecká policie**. Ta měla zároveň za úkol vypracovat metodické materiály pro ostatní dotčené subjekty (jednalo se například o vzdělávací instituce, úřady práce, místní samosprávu) s přehledem všech změn a nutných navazujících kroků. Zároveň sloužila Cizinecká policie jako kontaktní místo a metodická pomoc uvedeným institucím.

Způsob implementace změn byl do značné míry uveden v návrzích obou připravených zákonů, které zároveň stanovily odpovědnosti a role jednotlivých zapojených aktérů. Cizinecká policie provozuje informační a monitorovací systémy, které kromě práce samotné Cizinecké policie a jejích pracovišť monitorují postup implementace a realizace imigrační politiky na úrovni místních úřadů a bezpečnostních složek.

2.2.2.15 Vyhodnocení postupu přípravy strategie

Hlavní **klady** přípravy aktualizace imigrační politiky a souvisejících zákonů:

- Jasně **stanovená odpovědnost za přípravu strategie**. Přípravou strategie byla pověřena instituce, jíž se aktualizace imigrační politiky a souvisejících implementačních zákonů nejvíce dotýkala a která zároveň disponovala pro stanovený úkol dostatečnými zdroji, znalostmi a zkušenostmi.
- V úvodu tvorby strategie bylo odsouhlaseno **odůvodnění potřebnosti této iniciativy**, a to na základě existujících analýz a dostupných informací a dat sesbíraných z informačních systémů Cizinecké policie.
- Formulace vize a strategických priorit a cílů, **analýza předpokládaných přínosů a dopadů realizovaných změn** již v průběhu jejich tvorby. Vypracování variantních scénářů a jejich hodnocení jako součást procesu tvorby strategie.
- Vytvoření **základního plánu projektu** obsahujícího odůvodnění projektu a popis struktury práce, klíčové milníky projektu, způsob řízení projektových rizik, přístup k řízení zainteresovaných stran, způsob komunikace v průběhu projektu a základní strukturu řízení projektu.
- **Zapojení klíčových aktérů** v oblasti imigrační politiky do přípravy její aktualizace, identifikace strategií, s kterými by měla být zajištěna vzájemná provázanost. Průběžné zapojení a informování všech zainteresovaných stran o průběhu přípravy aktualizace imigrační politiky.
- **Realizace veřejných konzultací**, zveřejňování průběžných informací na internetových stránkách a informování veřejnosti o schválených změnách. Stanovení jasného postupu jak se zapojit do veřejných konzultací a vytvoření dokumentu shrnujícího hlavní výstupy a závěry veřejných konzultací.
- Stanovení jasné odpovědnosti za **průběžné vyhodnocování dosahování stanovených cílů** a jasné stanovení odpovědnosti za implementaci a monitorování implementace strategie Cizinecké policii.

Hlavní **slabá místa** imigrační politiky a souvisejících zákonů:

- Relativně **dlouhá doba přípravy** strategie.
- **Finanční dopady aktualizace strategie nebyly hodnoceny**. Součástí aktualizované imigrační politiky ani souvisejících dokumentů není vyčíslení předpokládaných výdajů souvisejících s implementací politiky ani způsob jejich financování.
- **Konkrétní a měřitelné cíle** v aktualizované imigrační politice ani souvisejících dokumentech **nebyly stanoveny**.

2.2.2.16 Zdroje

Při zpracování obecného přístupu k tvorbě strategií ve Velké Británii a případové studie jsme **vycházeli z následujících dokumentů**:

- Cabinet Office, Prime Minister's Strategy Unit – Strategy Survival Guide (červen 2004).
- HM Treasury – The Green Book.
- UK Borders Act 2007.
- the Borders, Citizenship and Immigration Act 2009.
- Simplifying Immigration Law - A New Framework for Immigration Rules.
- Consultation document - Simplifying Immigration Law an initial consultation.
- Simplifying immigration law - consultation responses report.
- Internetové stránky britské vlády (www.cabinetoffice.gov.uk).

- Internetové stránky Cizinecké policie Velké Británie (www.ukba.homeoffice.gov.uk).

Dále jsme **provedli rozhovory** s:

- Chris Lewis – výkonný ředitel pro veřejný sektor, Ernst & Young Velká Británie.

Matice parametrů

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
1	Identifikace potřeb	1.A Jakým způsobem je identifikována potřeba tvorby strategie, jakým způsobem je stanoven předmět a cíle (tj. její obsah a náplň) strategie?	Cizinecká policie potřebovala razantně změnit svůj přístup k práci s imigranty. Zároveň již delší dobu existovalo obecné povědomí o nutnosti revidovat a zjednodušit imigrační politiku a její implementaci, a to především kvůli **značné komplikovanosti legislativy** a s tím související značné administrativní **náročnosti její implementace**. Samotná iniciativa potřeby a rozhodnutí o aktualizaci implementační politiky a související legislativy **vznikla ze strany člena vlády, konkrétně ministra pro imigraci**.	Iniciativa aktualizace imigrační politiky ze strany ministra pro imigraci, takže pro úpravu politiky a souvisejících zákonů existovala jasná podpora ze strany člena vlády a potažmo celého kabinetu.	Není relevantní.
2	Legislativní/metodický rámec	2.A Je příprava strategie formálně upravena a stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru?	Příprava aktualizace imigrační politiky a souvisejících implementačních zákonů **nebyla formálně stanovena dokumentem legislativního či metodického charakteru**. Více viz odpověď na otázku 4.A.	Není relevantní.	Není relevantní.
		2.B Jaká je právní síla takového dokumentu?	Není relevantní.		
3	Institucionální rámec	3.A Jaká instituce zodpovídá za přípravu za přípravu této konkrétní strategie, jaké je její postavení, funkce a pravomocí?	Odpovědnost za revizi imigrační politiky a vypracování souvisejících dokumentů byla **přidělena Cizinecké policii**. Cizinecká policie je státní agentura, jejíž cílem je především ochrana hranic Velké Británie a patří k **největším organizacím stání správy**. Cizinecká policie má celkem 25 tisíc zaměstnanců, kteří pracují v regionech, na hranicích Velké Británii a také ve více jak 100 zahraničních zemích. Cizinecká policie spravuje více než 250 kanceláří po celém světě, ve kterých mohou cizinci požádat o udělení víz. Některé z těchto kanceláří jsou provozovány partnery ze soukromé sféry.	Jasně stanovená odpovědnost za přípravu strategie. Přípravou strategie byla pověřena instituce, jíž se aktualizace imigrační politiky a souvisejících implementačních zákonů nejvíce dotýkala a která zároveň disponovala pro stanovený úkol dostatečnými zdroji, znalostmi a zkušenostmi.	Není relevantní.
		3.B Jak jsou nastaveny vztahy s ostatními institucemi?	Jednotlivé instituce byly zapojeny do přípravy strategie především prostřednictvím projektových týmů.		
		3.C Jaké má tato instituce zdroje (personální, materiální apod.)?	Cizinecká policie, i vzhledem ke své velikosti, disponovala **dostatečnými zdroji** (personálními i materiálními) potřebnými pro tvorbu strategie.		
4	Účastníci	4.A Kdo všechno se účastní přípravy veřejné strategie (popis skupiny stakeholders), jaké jsou jednotlivé role a vztah mezi nimi?	Přípravy strategie se **účastnili všechny klíčové instituce s určitou rolí a zájmy v oblasti imigrační politiky**. Seznam zainteresovaných stran, které byly zapojeny do aktualizace imigrační politiky a s tím související přípravy návrhů zákonů, zahrnoval: ► jednotlivá oddělení v rámci Cizinecké policie (vlastník návrhu zákona); ► předsedu vlády; ► ministra pro imigraci; ► ministr vnitra; ► ministra zahraničních věcí; ► instituce národní bezpečnosti; ► humanitární instituce; ► vzdělávací instituce.	Zapojení klíčových aktérů v oblasti imigrační politiky do přípravy její aktualizace.	Není relevantní.
		4.B Jak jsou účastníci identifikováni a kdo o jejich účasti rozhoduje?	O zapojení jednotlivých aktérů do přípravy aktualizace imigrační politiky **rozhodovala Cizinecká policie ve spolupráci s ministrem pro imigraci**.		
		4.C Jaká je časová posloupnost zapojení jednotlivých účastníků (tj. kdo se zapojuje v jakém stadiu přípravy veřejné strategie)?	Jednotliví aktéři byli do přípravy strategie zapojeni už **od úplného počátku**.		
5	Použití metodiky	5.A Byla při přípravě strategie použita metodika přípravy veřejných strategií? Pokud ano, jaká?	Při tvorbě aktualizace imigrační politiky a souvisejících zákonů **nebyla použita žádná konkrétní metodika**, nicméně v rámci procesu byly dodržovány standardní postupy přípravy strategických dokumentů.	Přestože nebyla využita konkrétní metodika přípravy strategie, byly dodrženy základní principy dobré praxe přípravy veřejných strategií.	Není relevantní.
6	Náklady	6.A Jaké jsou celkové náklady (personální, materiální apod.) přípravy strategií?	Náklady vynaložené na aktualizaci imigrační politiky a tvorbu souvisejících návrhů zákonů jsou **odhadovány na cca 500 tisíc GBP**. Výše nákladů byla ovlivněna velikostí dvou projektových týmů a množstvím času stráveným na přípravě a projednání příslušných dokumentů. Náklady na tvorbu strategie **nesly jednotlivé zúčastněné subjekty**.	Není relevantní.	Relativně dlouhá doba přípravy strategie.
		6.B Jak dlouho trvá celý proces přípravy strategie?	Příprava aktualizace imigrační politiky a souvisejících implementačních zákonů **trvala takřka dva roky**.		
7	Průběh přípravy strategie (popis procesu)	7.A Jaké jsou aktivity a jednotlivé kroky přípravy veřejné strategie?	Proces tvorby strategie sestával ze čtyř **hlavních fází**: ► **strategické** fáze (plánování a odůvodnění projektu, vyjasnění témat, sběr potřebných informací a formulace vize a strategických záměrů a cílů), ► fáze **tvorby strategie** (možné varianty řešení jsou identifikovány, rozpracovány a vyhodnoceny, Identifikace variant strategie a výběr jedné z variant), ► fáze **implementace strategie** (navržené změny a způsob jejich implementace byly formulovány do podoby návrhů zákonů a prošly standardním legislativním procesem), ► fáze **udržení a realizace strategie** (schválené zákony a upravená strategie jsou implementovány, realizovány, monitorovány a vyhodnocovány).	V úvodu tvorby strategie bylo odsouhlaseno odůvodnění potřebnosti této iniciativy, a to na základě existujících analýz a dostupných informací a dat sesbíraných z informačních systémů Cizinecké policie. Formulace vize a strategických priorit a cílů.	Není relevantní.
8	Nástroje a techniky	8.A Jaké nástroje a techniky jsou využívány při tvorbě strategií (např. SWOT, PESTLE, multikriteriální analýzy apod.)? V jaké fázi přípravy strategie jsou tyto nástroje a techniky používány?	Při tvorbě aktualizované imigrační politiky a souvisejících zákonů byla především **provedena analýza dopadů připravovaných změn** (impact assesment). V rámci této analýzy dopadů byl především: ► analyzován stávající problém a zdůvodněna potřeba vládní intervence; ► shrnuty hlavní cíle předložených dokumentů; ► shrnut přehled jednotlivých zvažovaných variant a jejich výhod a nevýhod; ► stanoven způsob i termín revize dané strategie a souvisejících dokumentů; ► uveden přehled nákladů a přínosů navrhovaných změn; ► proveden test jednotlivých předpokládaných dopadů.	Realizace analýzy dopadů připravovaných změn.	Není relevantní.
9	Integrovanost s ostatními strategiemi	9.A Jakým způsobem je zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)?	Provázanost aktualizované imigrační politiky a souvisejících návrhů zákonů byla zajištěna **prostřednictvím Programového výboru**, a to především s těmito strategiemi a politikami: ► Strategií Cizinecké policie Velké Británie, ► Bezpečnostní politikou, ► Strategií bezpečnostních služeb, ► Imigrační politikou, ► Strategií vzdělávání, ► Hospodářskou politikou.	Identifikace strategií, se kterými by měla být zajištěna vzájemná provázanost.	Není relevantní.
10	Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí	10.A Jak jsou nastaveny základní řídící mechanismy tvorby veřejné strategie?	Hlavní institucí rozhodující o dalším postupu při přípravě strategie byla **Cizinecká policie**. Na úvod tvorby strategie byl vytvořen, projednán a schválen **základní plán projektu**. Následně byl sestaven Projektový tým a Programový výbor. Základní plán obsahoval odůvodnění projektu a popis struktury práce, klíčové milníky projektu a způsob řízení projektových rizik. V plánu byl dále uveden předpokládaný přístup k řízení zainteresovaných stran, způsob komunikace v průběhu projektu a definoval základní strukturu řízení projektu.	Vytvoření základního plánu projektu obsahujícího odůvodnění projektu a popis struktury práce, klíčové milníky projektu, způsob řízení projektových rizik, přístup k řízení zainteresovaných stran, způsob komunikace v průběhu projektu a základní strukturu řízení projektu.	Není relevantní.
		10.B Jakým způsobem jsou v průběhu přípravy strategie přijímána rozhodnutí (např. o dalším postupu), kdo má oprávnění tato rozhodnutí přijímat? Kdo schvaluje (průběžné i závěrečné) výstupy?	Hlavní rozhodnutí v průběhu přípravy příslušných dokumentů činil **Programový výbor**, který po dokončení návrhů dokumenty předal odpovědnému **ministrovi pro imigraci**. Ten je následně předložil ke schválení **předsedovi vlády**. Poté byly návrhy zákonů předloženy ke schválení v **parlamentu**.		
		10.C Jsou identifikována nepřípustná / nerealizovatelná řešení?	V průběhu tvorby strategie nebyla identifikována nepřípustná či nerealizovatelná řešení.		
11	Výstup tvorby strategie	11.A Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby veřejné strategie?	Výstupem daného projektu jsou především **návrhy legislativních změn a návrhy změn** v organizační struktuře vybraných rezortů. Dalším výstupem je výstup z veřejného konzultačního procesu.	Vypracování variantních scénářů a jejich hodnocení jako součást procesu tvorby strategie. Stanovení jasného postupu jak se zapojit do veřejných konzultací a vytvoření dokumentu shrnujícího hlavní výstupy a závěry veřejných konzultací.	Není relevantní.
		11.B Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?	Návrhy legislativních změn mají tradiční strukturu legislativních dokumentů.		
		11.C Obsahují výstupy variantní řešení?	Výstupy tvorby strategie **neobsahují variantní řešení**. Variantní scénáře byly vytvořeny v průběhu tvorby aktualizované imigrační politiky. Nejdříve vyly identifikovány variantní scénáře a potřebné (a vhodné) nástroje pro jejich realizaci. Následně proběhl opakovaný proces vyhodnocování a detailnějšího rozpracování jednotlivých variant. Plně propracované alternativní možnosti (variantní scénáře) identifikovaly: ► čeho bude dosaženo implementací politiky a jaké nástroje k tomu budou použity; ► instituci odpovědnou za implementaci politiky; ► nastavení zvoleného způsobu implementace, tj. stanovení role a odpovědnosti jednotlivých účastníků celého procesu a způsobu jejich spolupráce.		

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
12	Publicita	12.A Jakým způsobem jsou účastníci přípravy strategie, ostatní stakeholders a veřejnost informováni v průběhu a výstupech přípravy strategie?	Zainteresované subjekty a jiné strany, které mohly být přímo ovlivněny přijetím připravovaných návrhů zákonů, byly **pravidelně informovány po celou dobu jejich přípravy**. Sestavení návrhů relevantních dokumentů předcházela důkladná projednávání jejich obsahu s jednotlivými zainteresovanými subjekty, a to především formou: ► jednání Programového výboru, ► tzv. focus groups, ► pracovních skupin, ► workshopů, ► veřejných konzultací.	Průběžné zapojení a informování všech zainteresovaných stran o průběhu přípravy aktualizace imigrační politiky. Realizace veřejných konzultací, zveřejňování průběžných informací na internetových stránkách a informování veřejnosti o schválených změnách.	Není relevantní.
		12.B Jak je zajištěna transparentnost celého procesu?	V průběhu přípravy aktualizace imigrační politiky proběhly **veřejné konzultace**, které trvaly celkem čtyři týdny. Všechny přijaté připomínky a komentáře byly posouzeny a následně případně zapracovány. Veřejné konzultace a průběžné pracovní verze dokumentů byly zveřejňovány na internetu. **Publicita a informování o přijatých zákonech** bylo zajištěno prostřednictvím oznámení v tisku a v televizním zpravodajství. Dále byly informace o připravovaných změnách a zákonech dostupné na **internetových stránkách vlády**.		
13	Financování realizace strategie	13.A Jakým způsobem je zajištěno a jakou má strukturu financování cílů, opatření a aktivit stanovených strategií?	Způsob **financování cílů strategie samotná imigrační politika a související implementační zákony neřeší**. Náklady spojené s realizací imigrační politiky jsou součástí běžných rozpočtových výdajů příslušných institucí. Implementace imigrační politiky je částečně hrazena z příjmů od imigrantů, zejména z úhrad nákladů vystavení víz.	Není relevantní.	Finanční dopady aktualizace strategie nebyly hodnoceny. Součástí aktualizované imigrační politiky ani souvisejících dokumentů není vyčíslení předpokládaných výdajů souvisejících s implementací politiky ani způsob jejich financování.
14	Monitoring výsledků a dopadů strategie	14.A Jak jsou stanoveny cíle strategie a její implementace?	Cílem připravovaných změn v imigrační politice a souvisejících zákonech bylo především: ► **zjednodušit procesy** – změnit náplň práce Cizinecké policie a upravit příslušné procesy za účelem zvýšení efektivity, zlepšení kvality a služeb klientům; ► **modernizovat informační technologie** a změnit jejich infrastrukturu tak, aby byla vhodná pro účely Cizinecké policie.	Analýza předpokládaných přínosů a dopadů realizovaných změn již v průběhu jejich tvorby. Stanovení jasné odpovědnosti za průběžné vyhodnocování dosahování stanovených cílů.	Nestanovení konkrétních a měřitelných cílů v aktualizované imigrační politice ani souvisejících dokumentech.
		14.B Jsou stanoveny měřitelné cíle?	V jednotlivých dokumentech **nejsou stanoveny měřitelné cíle**. Nicméně připravené změny byly realizovány za účelem zvýšit efektivnost poskytování veřejných služeb. Výhody provedených změn byly identifikovány v průběhu tvorby aktualizované imigrační politiky a souvisejících zákonů (tj. ještě před samotnou realizací těchto změn). V průběhu implementace byl zaveden podrobný **systém sledování (kvantifikovaných) přínosů změn**.		
		14.C Existuje systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?	Cizinecká policie měla zároveň stanovený **úkol průběžně vyhodnocovat, zda jsou stanovené cíle dosahovány** a v případě potřeby vyhodnotit potřebu úpravy stanovených postupů či samotných cílů.		
		14.D Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie?	Viz odpověď na otázku 15.B.		
15	Implementace strategie	15.A Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace, případně v jaké formě?	Způsob implementace změn byl do značné míry u**veden v návrzích obou připravených zákonů**, které zároveň stanovily odpovědnosti a role jednotlivých zapojených aktérů.	Jasné stanovení odpovědnosti za implementaci a monitorování implementace strategie Cizinecké policii.	Není relevantní.
		15.B Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí? Jaké jsou jednotlivé aktivity a postupy implementace?	Za implementaci změn je **odpovědná Cizinecká policie**. Ta měla zároveň za úkol vypracovat metodické materiály pro ostatní dotčené subjekty (jednalo se například o vzdělávací instituce, úřady práce, místní samosprávu) s přehledem všech změn a nutných navazujících kroků. Zároveň sloužila Cizinecká policie jako kontaktní místo a metodická pomoc uvedeným institucím.		
		15.C Jak jsou nastaveny mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a jak jsou řízeny změny (úpravy, aktualizace) samotné strategie i její implementace?	Viz odpověď na otázku 15.C.		
		15.D Jak je nastavena implementační struktura strategie a jakou má podobu příslušná prováděcí dokumentace?	Postupy, role a odpovědnosti jednotlivých aktérů vyplývají z navržené legislativy .		
		15.E Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?	Návrhy legislativních změn byly schváleny parlamentem.		
16	Ostatní	16.A Jaké jsou další podstatné náležitosti a okolnosti přípravy veřejné strategie (např. vnější prostředí, společensko-politické prostředí, historická zkušenost apod.)?	Není relevantní.	Není relevantní.	Není relevantní.

2.3. Francie

2.3.1. Obecný přístup k tvorbě strategií

2.3.1.1 Legislativní a institucionální rámec

Legislativní rámec

Příprava strategií není jednotně upravena samostatným dokumentem legislativního či metodického charakteru, nicméně mezi relevantní obecně závazné předpisy patří vládní **vyhlášky, zákon ustavující poradní orgány pro prognózy a strategie nebo rozpočtový zákon ustavující rozpočet na daný rok**.

Z hlediska strategického plánování hraje důležitou roli zejména vládní **vyhláška ustavující Centrum strategické analýzy**, která:

- zřizuje poradní orgán a stanovuje jeho umístění v rámci administrativy (spadá pod předsedu vlády);
- specifikuje jeho úkoly a pověření;
- určuje rámec a pole jeho působnosti;
- ustanovuje jeho fungování, jakožto i jmenování ředitele, jeho funkci a kompetence;
- udává způsob zadávání prací a témat;
- určuje další povinnosti, které mohou vyplývat z role poradního orgánu (například spravování a přerozdělování financí pro další orgány spadající pod předsedu vlády a podílející se na vytváření prognóz a strategií);
- definuje instituci, která má pravomoc změnit daný dekret.

Zvláštní postavení má **Poradní sbor pro důchodovou reformu**. Ten byl sice zřízen vyhláškou v roce 2000, ale v roce 2003 mu byly jeho kompetence rozšířeny zvláštním zákonem. Tímto nabyl ojedinělého postavení mezi ostatními poradními orgány a institucemi, které jsou na rozdíl od něj zřizované vyhláškou. Důvodem k tomuto kroku byla snaha o zvýraznění důležitosti, kterou vláda přikládala důchodové reformě.

Institucionální rámec

Odpovědným orgánem za strategické plánování a tvorbu národních strategií je vláda. Ta se opírá o velmi rozvinutou administrativu s hierarchicky uspořádanou byrokratickou strukturu. Státní správa ve Francii je buď centrální, nebo dekoncentrovaná (přítomná skrze tzv. prefektury také v regionech či v nižších územně samosprávných celcích – departmánech).

Francie disponuje rozvinutou institucionální strukturou formující strategickou dimenzi vládnutí. Kromě Centra strategické analýzy (bývalý Generální komisariát pro plánování) zde existuje také **Ekonomická, sociální a environmentální rada**, někdy přezdívaná jako „třetí komora parlamentu“. Kromě těchto dvou hlavních institucí existuje velká řada rad a meziresortních poradních orgánů fungujících buď pod hlavičkou předsedy vlády, nebo spjatých s jednotlivými ministerstvy (Rada pro ekonomickou analýzu, Výbor pro zaměstnanost, již zmíněný Poradní sbor pro důchodovou reformu, Rada pro zdravotní pojištění, atd.).

Níže se budeme podrobněji věnovat Centru strategických analýz a Poradnímu sboru pro penze, u nichž uvedeme konkrétní příklady strategií „Francie 2025“ a „Důchodové reformy“.

Centrum strategické analýzy

Centrum strategické analýzy (dále také CSA) bylo zřízeno vládní vyhláškou v roce 2006 a navazuje na bývalý Generální komisariát pro plánování.

Centrum podléhá přímo předsedovi vlády, ale do jisté míry má meziresortní charakter. Jeho cílem je sledovat aktuální problémy, zajišťovat odbornost a znalosti, podávat vládě co nejúplnější informace a pomáhat jí tak při tvorbě a provádění strategií v ekonomické, sociální ekologické či kulturní oblasti.

Kromě jiného je CSA také k dispozici státnímu tajemníkovi pro prognózy a evaluaci veřejných politik, který podléhá přímo premiérovi. CSA mohou pověřit vytvořením odborných studií a analýz také ministr životního prostředí, energetiky, udržitelného rozvoje a moře, pověřený „zelenými" technologiemi; ministr hospodářství, průmyslu a zaměstnanosti a ministr pro rozpočet, veřejné finance, veřejnou službu a reformu státu.

Za tímto účelem vypracovává Centrum zprávy, doporučení, hodnocení, a evaluace v rámci ročního pracovního programu, který schvaluje generální ředitel po konzultaci s řídícím výborem CSA. Ředitel CSA je jmenován vyhláškou vlády a zasedá jako člen v meziresortních komisích.

Přes 150 zaměstnanců na nejvyšší úrovni pochází zejména z akademického světa a z výzkumu. Tento multidisciplinární přístup má poskytnout státním úřadům dlouhodobou vizi při projednávání zásadních témat na národní úrovni. Kromě těchto stálých zaměstnanců může ředitel CSA přizvat ke spolupráci i externí experty, kteří mohou, ale nemusí být státními úředníky.

Vyhláškou je dále zřízen Poradní sbor CSA, který tvoří předsedové a ředitelé všech významných rad a center. Ředitel CSA je svolává nejméně dvakrát ročně a jejich hlavní náplní je schvalování pracovního programu Centra strategických analýz. CSA finančně a administrativně zastřešuje rady a centra, která spadají pod Úřad předsedy vlády.

Poradní sbor pro důchodovou reformu

Poradní sbor pro důchodovou reformu byl zřízen vyhláškou v roce 2000. Jedná se o stálou platformu, která sdružuje poslance, senátory, zástupce sociálních sdružení, experty a představitele státu. Poradní sbor je **nezávislý a spadá pod předsedu vlády**.

Ekonomická, sociální a environmentální rada

Ekonomická, sociální a environmentální rada byla založena v roce 1919 a je **nezávislá jak na moci zákonodárné, tak výkonné.** Rada je složena z 233 členů volených na 5 let, kteří reprezentují jednotlivé sociální a profesní vrstvy na národní a regionální úrovni. Rada má konzultační funkci. Je tedy **poradním orgánem vlády a parlamentu** a spoluvytváří ekonomickou, sociální a environmentální politiku. Rozpočet rady byl v roce 2010 32,7 milionu EUR. Práce Rady, které jsou pravidelně zveřejňovány, sahají od problematiky Evropské unie a její Strategie 2020, od Národní strategie udržitelného rozvoje přes zdravotní stav francouzských žen, až po bioléky a budoucnost farmaceutického průmyslu.

Výhodou této instituce je její nezávislost, vysoká prestiž a samostatný rozpočet. Na druhou stranu Ekonomická, sociální a environmentální rada není schopna zcela pohotově reagovat na současné problémy a bývá proto občas obcházena, jako tomu bylo například v případě důchodové reformy, kdy nebyla vůbec vyzvána, aby zpracovala své stanovisko. V současné době probíhá významná reflexe ohledně budoucího směřování Ekonomické rady a jedním z návrhů je, aby se rada přeměnila v určité „reprezentativní shromáždění budoucnosti", které by mělo roli prognostika a zaměřovalo se spíše na dlouhodobé vize a cíle.

2.3.1.2 Účastníci

Příprava strategií má několik fází, do kterých vstupují různí aktéři, a to v závislosti na aktuální potřebě. Ta bývá řízena programem daného centra nebo rady. Ministerstva, která většinou mají vlastní prognostická centra, sledují jasně danou politickou linii, která určuje časový harmonogram, intenzitu a obsah práce na daném tématu.

Naproti tomu zřízená centra, rady a poradní orgány, které jsme zmínili výše, jsou nezávislými orgány, které přicházejí i s vlastní iniciativou a jejichž program přesahuje aktuální politický trend a vládní rozložení sil. Do jisté míry tak garantují určitou míru nezávislosti a kontinuity i v případě změny politické reprezentace. Proto se věnujeme strategické práci právě z pohledu relativně nezávislých center a rad.

Pro popis způsobu zapojení aktérů do přípravy strategií bychom mohli použít dvou přístupů a to **kontinuální spolupráce** a **zapojení ad hoc**. Jako příklad pro tyto dva přístupy nám poslouží již výše zmíněné Centrum strategické analýzy a Rada pro důchody.

Výhodou Rady pro důchodovou reformu je její specializovaná kompetence týkající se výlučně důchodové problematiky. Ačkoliv se v rámci ročního plánu pracuje na více tématech, jedná se o **kontinuální spolupráci členů rady v totožném uskupení**.

Jako **zapojení účastníků ad hoc**, bychom mohli označit některé případy, kdy **předseda vlády přímo zadá Centru strategické analýzy vypracování studie** související s aktuálním tématem. Zadaná práce se tak vztahuje buď k projednávané strategii, nebo k reformě, jako tomu bylo například u tématu „Péče o osoby závislé na cizí pomoci, konkrétně u stárnoucí populace". Jindy se zadané téma může týkat problematiky diskutované na mezinárodním fóru.

V poslední době centrum zpracovávalo například studii o boji proti klimatickým změnám, která měla mít i konkrétní doporučení, a to za účelem redukce skleníkových plynů do roku 2020. V tomto případě se na strategii podílelo paralelně několik aktérů zároveň (Ministerstvo práce a sociálních věcí, Centrum pro analýzu, experti z vědecké a akademické sféry, atd.). Centrum strategické analýzy mělo na zpracování studie dva měsíce. K tomuto tématu byla zřízena pracovní skupina, kde kromě interních zaměstnanců zasedli i externí experti. V uvedeném ad hoc případě se studie naopak vyjadřuje k aktuální reformě či strategii a doplňuje ji o informace, které mají umožnit kvalifikovanější politické rozhodnutí.

2.3.1.3 Identifikace potřeby tvorby strategie

Strategie jsou povětšinou vládou identifikovány několika způsoby:

- Může se jednat o strategii, která **se váže k nějaké významné události či specifické problematice** – například „Strategie Francie pro organizování významných sportovních událostí", která se konkrétně vztahovala k organizaci zimních olympijských a paralympijských her v roce 2018.
- Dále se může jednat o strategii, která **je výsledkem určité národní sektorové iniciativy**, jak tomu bylo v případě tzv. Všeobecného stavu (sněmu) průmyslových odvětví, na základě jejichž setkání, od října 2009 (účastnilo se pět tisíc účastníků a zástupců z různých oborů průmyslu) až do ledna 2010 byla sepsána „Průmyslová strategie Francie". Konkrétní body, které by měly být naplněny, představil státní tajemník v průběhu roku 2010.
- Dále jde o strategie, které **souvisejí s určitými strukturálními sociálními nebo ekonomickými změnami**. Za zmínku stojí například „Vládní strategie pro konsolidaci veřejných financí". Francouzský prezident Nicolas Sarkozy ve svém novoročním projevu v lednu 2011 prohlásil, že Francie dostojí svým závazkům týkajících se stabilizace veřejných výdajů a vláda si následně vytyčila ve výše zmíněné strategii časový plán, jak toto předsevzetí naplnit. Rok 2016-2017 byl určen jako milník pro návrat k vyrovnaným financím. Vláda dokonce, na základě výše zmíněné strategie uvažovala o doplnění ústavy o principy zaručující hospodaření s veřejnými financemi v dlouhodobém horizontu.
- Samozřejmě se také může jednat o strategii, která má **obecnější charakter** a slouží pro určitou vizi fungování společnosti, jako tomu bylo například ve strategii „Francie 2025". Tato strategie byla vypracována Centrem pro strategickou analýzu po domluvě s předsedou vlády a byla představena rok po nástupu Nicolase Sarkozyho do úřadu, tedy v roce 2008.

2.3.1.4 Použití metodiky

Francie nemá jednotnou metodiku pro přípravu veřejných strategií. Ta závisí vždy především na dané tématice, typologii výstupu a složení účastníků, kteří jej vypracovávají. Pokud bychom se zaměřili na poslední příklad, můžeme říci, že se jedná o komplexní pluridisciplinární přístup. Používají se jednak statistické metody, kdy se vychází z databáze Národního Institutu statistiky a ekonomických studií, dále demografické výzkumy, ekonomická data, sociologické metody zkoumající daná paradigmata a další veřejně přístupná i interní data. Vzhledem ke spolupráci s mezinárodními centry a institucemi se používají také metody OECD, Evropské komise či mezinárodních think-thanků.

2.3.1.5 Náklady

Vzhledem k fungování jednotlivých aktérů a jejich procesu přípravy strategií je velmi obtížné určit celkové personální a finanční náklady. **Můžeme ale vyjít ze státního rozpočtu**, kde je uvedena část týkající se

Řízení činnosti vlády. Jak již bylo zmíněno v úvodu, francouzský rozpočet je rozdělen podle jednotlivých „misí“. Lze tak určit částku, která byla vyčleněna, a předem stanovené indikátory výkonnosti, které jsou rozděleny do skupin „sociální a ekonomické efekty“, „kvalita poskytovaných služeb“ a „efektivnost“. Toto rozdělení zavádí zákon z roku 2001, který se vztahuje k prováděcímu předpisu zákona o státním rozpočtu (LOLF).

Mise „Řízení činnosti vlády“ je meziresortní. Jeho součástí jsou **Projekty roční výkonnosti programů (PVP)**, které pod ní spadají. Obsahuje také přehled víceletého financování mise v období od 2009-2011.

PVP obsahují:

- Strategické prezentace programu,
- Prezentaci programu a jeho činností,
- Prezentace cílů a ukazatelů výkonnosti,
- Doložení použití finančních prostředků a rozpis prostředků na platby spojené s uznatelnými výdaji.

Mise „Řízení a činnost vlády“ je složena ze dvou programů: **program 129 „Koordinace vládní práce“ a program 308 „Ochrana základních práv a svobod“.** Do programu 129 spadá činnost „Strategie a prognózy“, která má v rozpočtu zhruba 29 milionů EUR. Centrum strategické analýzy je dnes správcem a garantem této činnosti a přerozděluje finanční prostředky mezi ostatní rady a centra.

Pokud jde o financování příprav strategie, významnou roli hraje opět Centrum strategické analýzy, které je správcem a garantem rozpočtové činnosti „Strategie a prognózy“, takže přerozděluje finanční prostředky mezi ostatní rady a centra podílející se na vypracovávání státních a resortních strategických materiálů.

Přesto ovšem nelze přesně vyčíslit, jaké jsou náklady na tvorbu jedné konkrétní strategie, neboť správa financí v jednotlivých institucích nefunguje po projektech (s jasně daným rozpočtem na jednotlivý projekt, který by byl spravován vedoucím projektu, jako je tomu například v soukromé sféře), ale globálně.

Do toho navíc vstupuje fakt, že nemalé prostředky jsou vynaloženy na objednávání externích studií. Instituce navíc nedisponují systémem indikátorů ke sledování úspěšnosti či konečné využitelnosti dané strategie. Toto téma je v současné době předmětem debaty v Centru strategické analýzy, které by systém sledování chtělo zavést.

2.3.1.6 Průběh přípravy strategie

V této části se budeme zabývat průběhem přípravy strategie a to jak z procesní, tak i z organizační stránky. Jako příklad nám může posloužit zejména Centrum strategické analýzy, které v posledních třech letech vypracovalo dvě obsáhlé zprávy: „Francie 2025 – Strategická predikce “ a „Francie 2030 – pět scénářů růstu“. Obě zprávy byly zadány předsedou vlády a jejich cílem bylo přispět ke strategickým rozhodnutím vlády.

Jakmile je **identifikován předmět strategie** a **pověřena příslušná instituce**, v tomto případě Centrum strategické analýzy, ředitel centra jmenuje vedoucího projektu. Vedoucí projektu má za úkol sestavit pracovní skupinu a časový plán. Při sestavování skupin se opírá jak o interní experty, tak také o externí specialisty z jednotlivých institucí, akademické sféry a mezinárodních organizací.

V první fázi probíhá **diagnostika problému** a **identifikace dat a výstupů**, které budou potřeba pro tvorbu scénářů a práce na strategii. V případě specifických technických požadavků Centrum velmi často spolupracuje s externími institucemi, u kterých si buď nechává dělat studie, nebo je přizve do expertní skupiny. U obou výše zmíněných strategií centrum velice úzce spolupracovalo zejména s Národním institutem statistiky a ekonomických studií, kterému zadává požadavky pro zpracování dat. Zároveň také spolupracuje s ředitelstvím pro koordinaci výzkumů, studií a statistiky (DARES), spadající pod Ministerstvo práce, které vypracovává a analyzuje statistiky týkající se trhu práce ve Francii.

Pracovní skupina poté **zpracovává shromážděná data** a **vytváří první scénáře**. Pracovní skupina neustále konzultuje jednotlivé části zprávy s dohledovou skupinou, která určuje jednohlasné další směřování a případné potřeby. Pokud je zpráva schválena na úrovni dohledové skupiny, je zpráva

postoupena Poradnímu sboru centra strategické analýzy, který společně s vedoucím projektu a pracovníky centra, kteří se aktivně podíleli, přijme finální verzi dokumentu. **Před odevzdáním předsedovi vlády prochází zprávy ještě neformálním meziresortním řízením**.

Studie je také publikována na internetových stránkách úřadu vlády a Centra pro strategickou analýzu, popřípadě na webových stránkách ministerstev, která jsou s danou problematikou spjata. V některých případech, může Zpráva posloužit také jako výchozí dokument pro jinou strategii. Takto tomu bylo například u strategie „Francie 2030“, v návaznosti na kterou prezident Nicolas Sarkozy představil strategii konsolidace státních financí, která byla připojena k rozpočtovému zákonu na rok 2011.

2.3.1.7 Nástroje a techniky

Co se týče nástrojů a technik, tak zde můžeme zmínit několik nejvíce používaných nástrojů. Za zmínku stojí **software vyvinutý Národní akademií umění a řemesel** (francouzská vysoká škola technického zaměření). Ten dal k volnému využití několik programů, které jsou používány na ministerstvech a v Centru strategické analýzy a které slouží k vytváření scénářů pro strategické prognózy (strategie).

Při běžném postupu zpracování strategického nebo analytického podkladového materiálu se nejprve zjišťuje kontext předmětné problematiky. Zjišťují se klíčové proměnné (interní i externí), na základě údajů z minulosti se extrapolací historických dat a vývoje stanovují možné budoucí vývojové tendence. Za tímto účelem se používá **metoda strukturální analýzy MICMAC**. Následně jsou **v analytickém nástroji MACTOR** v první fázi zpracovávání strategických cílů zmapovány zúčastněné strany a jejich výchozí stanoviska, na základě kterých nástroj identifikuje konvergentní a divergentní pozice zapojených stran.

Na základě výše uvedené analýzy je potřeba v dalším kroku vytyčit meze, v rámci kterých se hledá řešení identifikované problematiky – s výběrem kriterií pro stanovení strategie v této části pomáhá **strategický nástroj MORPHOL**. V dalším kroku se pomocí **nástroje SMIC Prob-Expert** určují klíčové cíle a jejich měřitelné ukazatele na základě hypotetických scénářů, kterým je přiřazena očekávaná míra pravděpodobnosti. Díky tomu dochází k odstranění nekonzistentnosti vstupů zapojených stran a ke snížení nejistoty při stanovení variantních řešení strategie. V posledním kroku se využívá rovněž ještě **nástroj MULTIPOL**, který pomocí multikriteriální analýzy umožňuje posuzovat a stanovit variantní řešení strategie s ohledem na inherentně nejistý vývoj v budoucnosti.

Co se týče následného monitoringu výsledků a dopadů strategie, tak centra či rady žádným konkrétním nástrojem nedisponují a k žádnému kontinuálnímu sledování nedochází. Jedinou příležitostí tak zde stále zůstávají revize daných strategií po letech zadaných novou vládou, které v sobě obsahují komentáře k vývoji dané problematiky.

Následná implementace je sledována spíše na ministerstvech, která ji provádějí. Snad nejlepší představu o tom poskytuje zákon o rozpočtu, který implementuje národní strategie, a také má za cíl dodržování mezinárodních závazků a strategií (deficit EU, Lisabonská strategie, snižování emisí v G20, atd.)

2.3.1.8 Integrovanost s ostatními strategiemi

Francie nemá jednotný systém kontroly integrovanosti jednotlivých strategií. Po formální stránce je integrovanost na národní úrovni **zajištěna zejména zákonem o rozpočtu**, ve kterém jsou na realizace vybraných strategií vyhrazeny prostředky. Před schválením financování probíhá kontrola cílů s ohledem na jejich duplicitu. Rozpočtový zákon obsahuje kapitolu „Řízení činnosti vlády“. Tato kapitola je rozdělena na dva programy - „Program 129 - Koordinace práce vlády“. Do tohoto programu spadá i oblast „Strategie a prognózy“. Právě tato oblast resp. program Koordinace práce vlády má jako jeden z cílů zajistit, aby nedocházelo k naplňování stejných cílů v rámci vícero strategií.

Vzhledem k tomu, že se však jedná o program státního rozpočtu, **v centru pozornosti jsou programy národní** (na které se také tato strategie zaměřuje). Neformálním způsobem mohou být strategie a jejich cíle porovnávány na půdě Centra pro strategické analýzy, které vypracovává strategické podklady pro většinu klíčových resortů, ale zároveň spadá pod předsedu vlády. CSA navíc bere v potaz dlouhodobé záměry a cíle definované jak na národní, tak i na unijní úrovni a spolupracuje s mezinárodními institucemi.

Strategie na nižších územně-správních úrovních (departmány, obce) nejsou na centrální úrovni formálně koordinovány. Kontrola neformálního charakteru zejména na regionální a lokální úrovni však většinou probíhá na straně schvalovatele a většinou také „sponzora“ strategie.

Pokud jde o strategie EU, jejich cíle jsou zpravidla naplňovány prostřednictvím národních strategií. V závislosti na oblasti jsou evropské strategické cíle promítány do strategického plánování na odpovídajících úrovních, nejčastěji však jde o centrální úroveň (např. Strategie Evropa 2020).

2.3.1.9 Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí

Pracovní program vlády určuje prezident. Vláda naplňuje v jednotlivých resortech stanovené cíle. Řízení přípravy strategie, tedy přetváření politického zadání do koncepčního textu s blíže definovanými cíli, harmonogramem, kompetencemi a rozpočtem **provádí obvykle Centrum strategické analýzy**, které vláda pověřuje zpracováním a přípravou prognostických a strategických dokumentů. Tyto dokumenty slouží jako vstupy pro orgány ústřední správy.

Centrum strategické analýzy může být rovněž pověřeno správou rozpočtových zdrojů alokovaných na přípravu a zpracování strategie v případech, kdy se na zpracování podílí více aktérů. Odpovědnost za ústřední strategie nese však vláda, která také má v oblasti přípravy strategií rozhodovací pravomoci. Rozhodovací pravomoci nejsou delegovány na jinou centrální instituci. Pokud jde o operativní rozhodnutí, značné pravomoci má ředitel CSA, který rozhoduje o zapojení externích expertů. Jejich vstupy mohou tak ovlivnit charakter a obsah zpracovávaného materiálu.

Pokud jde o identifikaci alternativních nebo nevyhovujících řešení, ve Francii se klasicky používá scénář sledující aktuální trend, od kterého se extrapolací dat vytvoří optimistická a pesimistická varianta. V oblasti přípravy resortních strategií jsou v operativních otázkách přípravy strategie **zapojeny také resortní orgány**. I ty však mají pouze poradní charakter, připravují tedy vstupní materiály, na základě kterých příslušné resorty činí strategická rozhodnutí.

V případě politicky velmi citlivých témat prezident nebo vláda zřizují speciální komise, jako tomu bylo například v roce 2007 v případě Bílé knihy pro Ministerstvo obrany (2010), která řídila přípravu a vyjednávání celé strategie na všech úrovních (od meziresortních až po vyjednávání s mezinárodními institucemi). Poté Bílá kniha sloužila jako podklad pro strategickou orientaci a rozhodování prezidenta. Jedním z nich bylo i opětovné zapojení Francie do integrovaného velení NATO, což vyvolalo dalekosáhlé finanční a organizační změny.

Z výše uvedeného je patrné, že **strategické rozhodování má hierarchický charakter typický pro francouzskou veřejnou správu**. Důležitá rozhodnutí dělají volení zástupci (prezident, vláda) na základě politických priorit, odborné poradní orgány a komise poskytují „pouze“ odborné vstupy sloužící jako podklad pro rozhodování.

2.3.1.10 Výstup tvorby strategie

Vzhledem k tomu, že Francie nemá jednotnou metodiku pro přípravu veřejných strategií, a vzhledem k faktu, že na zpracování strategických materiálů se podílejí různé instituce a poradní orgány, **neexistují ani žádná pravidla týkající se formy, struktury nebo rozsahu výstupů.** Forma je zpravidla specifikována zadavatelem (studie, expertízy, analýzy aj.), nejčastěji tedy příslušným resortem nebo vládou, rozsah vyplývá z důležitosti strategie. Vzhledem k tomu, že neexistuje formalizovaný proces zkoumající návaznost a souvztažnost zpracovávaných strategií, neexistují ani žádné formální požadavky na strukturu zpracovávaných strategických materiálů.

2.3.1.11 Publicita

Většina materiálů strategického charakteru vzniká v poradních orgánech spadajících buď pod vládu (nebo jejího předsedu), nebo pod jednotlivé resorty. Vzhledem k tomu, že se jedná o orgány, jejichž chod je financovaný z veřejných zdrojů, jsou výstupy zpravidla zveřejňovány, tedy **přístupné veřejnosti**. V některých případech, kdy zpracované podklady obsahují citlivý obsah (např. otázky bezpečnosti státu), ke zveřejňování nedochází – podklady jsou předávány pouze předsedovi vlády.

O průběhu přípravy strategie jsou ostatní zapojené strany informovány pomocí zástupců, kteří se účastní pracovních jednání stálých nebo zvláštních poradních orgánů (např. Ekonomická, sociální

a environmentální rada, Rada pro trvale udržitelný rozvoj, Vysoká rada pro zaměstnání, vzdělání a ekonomii).

I v otázce sdílení a poskytování informací hraje důležitou roli Centrum strategické analýzy. Existuje legislativní povinnost, podle které jsou státní úřady a instituce povinny poskytovat veškeré důležité informace, které jsou nezbytné pro práci CSA. Jedná se zejména o veškeré studie a expertízy a výměnu informací. CSA každý rok poskytuje těmto úřadům informace o pracovním plánu, tedy o budoucích potřebách, takže, takže instituce mohou zohlednit tyto informace ve svých ročních programech prací a při vypracovávání statistických studií.

Na operativní úrovni v průběhu příprav strategie zajišťuje komunikaci Centrem zřízená meziresortní skupina zahrnující prognostická centra a ředitelství na jednotlivých ministerstvech. Tato platforma slouží jak pro výměnu informací o probíhajících studiích na jednotlivých ministerstvech, tak pro výměnu příkladů dobré praxe.

2.3.1.12 Financování realizace strategie

Konkrétní naplňování přijatých strategií je **pravidelně promítáno do rozpočtu**, který je nyní poprvé tříletý (s každoročním schvalováním). Příprava rozpočtu je v kompetenci ministerstva financí, konkrétně pak v jemu podřízeném Ředitelství pro rozpočet. Nástrojem pro efektivní fungování státu je Zákon o rozpočtu, který vstoupil v platnost v roce 2006 a jehož úkolem je reformovat řízení státních financí jejich rozdělením na tzv. mise a programy s přesně danými cíli.

2.3.1.13 Monitoring výsledků a dopadů strategie

V rámci naplňování strategie o modernizaci státu a veřejné správy jsou při naplňování strategií používány měřitelné ukazatele a referenční měřítka. Francie, stejně jako ostatní státy EU rovněž pro evaluaci dopadů vybraných strategií, které mají celoevropský rozměr, **využívá statistických a srovnávacích nástrojů** resp. výsledků, které jsou dostupné na evropské úrovni, zejména v Evropské komisi, a Eurostatu.

Kontrola průběhu realizace strategie je rovněž prováděna pomocí **tzv. Projektů roční výkonnosti programů** (viz výše), v rámci kterých dochází k schvalování a proplácení uznatelných výdajů na opatření vyplývající ze strategie. V rámci tohoto procesu dochází implicitně ke sledování implementace strategických cílů.

Na operativní úrovni při vypracovávání strategie je většinou kromě pracovní skupiny zřízena také dohledová skupina, která se schází pravidelně a schvaluje postup prací a během přípravy strategie dosahované výsledky.

2.3.1.14 Implementace strategie

Vzhledem k centralizovanému státnímu uspořádání je implementace resortních strategií na příslušných resortech. Strategie s celostátním dopadem jsou realizovány pod úřadem vlády. Strategie, která má být provedená v praxi, musí také získat rozpočtové prostředky na realizaci ve strategii stanovených opatření. Z toho vyplývá, že vliv na samotnou implementaci mají všichni aktéři, kteří se podílejí na přípravě a schvalování rozpočtu.

2.3.1.15 Vyhodnocení postupu přípravy strategie ve Francii

Hlavní **klady** přípravy strategií ve Francii:

- Jasné **oddělení odborné a exekutivní složky nesoucí odpovědnost**. Poradní orgány, pověřené výkonnou složkou moci, vypracovávají odborná stanoviska a strategie. Tím je zajištěna **vyšší míra nestrannosti, nezávislosti a kontinuity**; do přípravy je možné tak zapojit také další expertní účastníky reprezentující skupiny, na které bude mít předmětná strategie dopad.
- Existence **rozvinuté institucionální struktury formující strategickou dimenzi vládnutí**. Kromě Centra strategické analýzy zde existuje také Ekonomická, sociální a environmentální rada, někdy přezdívaná jako „třetí komora parlamentu“. Kromě těchto dvou hlavních institucí existuje velká řada

rad a meziresortních poradních orgánů fungujících buď pod hlavičkou předsedy vlády, nebo spjatých s jednotlivými ministerstvy.

- Je **nastaven mechanismus pro financování příprav strategie**. Významnou roli hraje Centrum strategické analýzy, které je správcem a garantem rozpočtové činnosti „Strategie a prognózy“, takže přerozděluje finanční prostředky mezi ostatní rady a centra podílející se na vypracovávání státních a resortních strategických materiálů.
- Většina materiálů strategického charakteru vzniká v poradních orgánech spadajících buď pod vládu (nebo jejího předsedu), nebo pod jednotlivé resorty. Vzhledem k tomu, že se jedná o orgány, jejichž chod je financovaný z veřejných zdrojů, jsou výstupy **zpravidla zveřejňovány**, tedy **přístupné veřejnosti**.
- **Konkrétní naplňování přijatých strategií je pravidelně promítáno do rozpočtu**, který je nyní poprvé tříletý (s každoročním schvalováním). Příprava rozpočtu je v kompetenci ministerstva financí, konkrétně pak v jemu podřízeném Ředitelství pro rozpočet.
- Kontrola průběhu realizace strategie je prováděna pomocí tzv. Projektů roční výkonnosti programů, v rámci kterých dochází k schvalování a proplácení uznatelných výdajů na opatření vyplývající ze strategie. V rámci tohoto procesu **dochází implicitně ke sledování implementace strategických cílů**.
- Při vypracovávání strategie je většinou kromě pracovní skupiny **zřízena také dohledová skupina**, která se schází pravidelně a **schvaluje postup prací a během přípravy strategie dosahované výsledky**.

Hlavní **slabá místa** přípravy strategií ve Francii:

- Nevýhodou procesu je nedostatek jeho formalizace. Vzhledem k tomu, že se v poradních orgánech setkávají lidé často s protichůdnými stanovisky (zaměstnanci – zaměstnavatelé) **celý proces může v důsledku snahy o kompromis trvat dlouhou dobu**, kompromisu však nemusí být dosaženo.
- Při „převodu“ strategií na prováděcí legislativu není zajištěno, že strategie bude provedena tak, jak byla předložena výkonné složce. **Strategie je chápána jako konzultativní dokument, politickou odpovědnost za prováděcí opatření nese složka výkonná**.
- **Instituce nedisponují systémem indikátorů ke sledování úspěšnosti či konečné využitelnosti dané strategie**. Toto téma je v současné době předmětem debaty v Centru strategické analýzy, které by systém sledování chtělo zavést.
- **Neexistence jednotného systému kontroly integrovanosti jednotlivých strategií**. Po formální stránce je integrovanost na národní úrovni zajištěna zejména zákonem o rozpočtu, ve kterém jsou na realizace vybraných strategií vyhrazeny prostředky.
- **Neexistence jednotné metodiky pro přípravu veřejných strategií**. Ta závisí vždy především na dané tématice, typologii výstupu a složení účastníků, kteří jej vypracovávají.

Matice parametrů

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
1	Legislativní/metodický rámec	1.A Je příprava strategie formálně upravena a stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru?	Příprava strategií **není jednotně upravena samostatným dokumentem l**egislativního či metodického charakteru. Existuje zákon ustavující poradní orgány pro prognózy a strategie nebo rozpočtový zákon ustavující rozpočet.	Flexibilita, rychlost.	Riziko nekonzistence, ad hoc řešení opakujících se situací a procesů, nižší transparentnost.
		1.B Jaká je právní síla takového dokumentu?	Metodika **není právně závazná**.		
2	Institucionální rámec	2.A Jaká instituce zodpovídá za přípravu za přípravu této konkrétní strategie, jaké je její postavení, funkce a pravomoci?	Za přípravu veřejných strategií **odpovídá vláda**, která **pověřuje přípravou strategie poradní orgány**. Vláda tak má exekutivní funkci.	Centralizovaný přístup znamená lepší možnosti koordinace oddělení politického a odborného stanoviska.	Není relevantní.
		2.B Jak jsou nastaveny vztahy s ostatními institucemi?	Vláda pověřuje poradní orgány zpracováním strategií a podkladových materiálů.		
		2.C Jaké má tato instituce zdroje (personální, materiální apod.)?	Zdroje se liší podle typu instituce, která danou strategii vytváří.		
3	Účastníci	3.A Kdo všechno se účastní přípravy veřejné strategie (popis skupiny stakeholders), jaké jsou jednotlivé role a vztah mezi nimi?	Příprava strategií má několik fází, do kterých vstupují různí aktéři, a to **v závislosti na aktuální potřebě**. Pro popis způsobu zapojení aktérů do přípravy strategií bychom mohli použít dvou přístupů a to **kontinuální spolupráce a zapojení ad hoc**.	Kontinuita spolupráce s možností přizvání ad hoc expertů do poradních orgánů.	Oddělení rozhodovací a expertní úrovně.
		3.B Jak jsou účastníci identifikováni a kdo o jejich účasti rozhoduje?	O zapojení konkrétních aktérů **rozhoduje ministerstvo,** které je pověřené přípravou strategie.		
		3.C Jaká je časová posloupnost zapojení jednotlivých účastníků (tj. kdo se zapojuje v jakém stadiu přípravy veřejné strategie)?	Jednotliví účastníci se obvykle zapojují průběžně po celou dobu přípravy strategie.		
4	Identifikace potřeb	4.A Jakým způsobem je identifikována potřeba tvorby strategie, jakým způsobem je stanoven předmět a cíle (tj. její obsah a náplň) strategie?	Identifikaci potřeb lze rozdělit do několika druhů: ► ad hoc (zvláštní události) ► sektorová iniciativa ► strukturální / sociální změny ve společnosti ► vize vyplývající ze změny kontextu	Identifikace problému probíhá na různých úrovních horizontálně i vertikálně.	Riziko nekonzistence, ad hoc řešení, duplicity.
5	Použití metodiky	5.A Byla při přípravě strategie použita metodika přípravy veřejných strategií? Pokud ano, jaká?	**Francie nemá jednotnou metodiku pro přípravu veřejných strategií.**	Flexibilita, rychlost.	Riziko nekonzistence, duplicity, nemožnosti porovnání.
		5.B Je metodika variabilní/použitelná v různých podobách pro různé typy strategií?	Není relevantní.		
6	Náklady	6.A Jaké jsou celkové náklady (personální, materiální apod.) přípravy strategií?	Celkové náklady nelze odhadnout. Formální náklady na úrovni vlády jsou stanoveny rozpočtovou položkou "Řízení činnosti vlády".	Není relevantní.	Není relevantní.
		6.B Jak dlouho trvá celý proces přípravy strategie?	Celý proces přípravy strategie **závisí na aktuálnosti tématu a časovém rámci** strategie.		
7	Průběh přípravy strategie (popis procesu)	7.A Jaké jsou aktivity a jednotlivé kroky přípravy veřejné strategie?	**Proces přípravy** strategie se skládá z: ► identifikace problému, ► identifikace kontextu, ► identifikace klíčových proměnných a aktérů, ► identifikace rámce pro hledání řešení, ► stanovení klíčových cílů a měřitelných ukazatelů, ► identifikace variantních scénářů, ► identifikace opatření, ► implementace opatření, ► monitoring opatření, ► korektivní opatření.	Není relevantní.	Není relevantní.
8	Nástroje a techniky	8.A Jaké nástroje a techniky jsou využívány při tvorbě strategií (např. SWOT, PESTLE, multikriteriální analýzy apod.)? V jaké fázi přípravy strategie jsou tyto nástroje a techniky používány?	Při tvorbě strategických dokumentů se používá **strukturální analýza**, **kontextová analýza**, **morfologická analýza**, **multikriteriální analýza** a **statistická šetření**.	Není relevantní.	Není relevantní.
9	Integrovanost s ostatními strategiemi	9.A Jakým způsobem je zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)?	Francie **nemá jednotný systém kontroly integrovanosti** jednotlivých strategií.	Výhodou je úspora času a zdrojů.	Nevýhodou je riziko duplicitní činnosti.
10	Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí	10.A Jak jsou nastaveny základní řídící mechanismy tvorby veřejné strategie?	Za přípravu veřejných strategií zodpovídá vláda, která pověřuje přípravou strategie poradní orgány. Vláda tak má exekutivní funkci.	Centralizovaný přístup - lepší možnosti koordinace, oddělení politického a odborného stanoviska.	Centralizovaný přístup - kapacita, kompetence, oddělení politického a odborného stanoviska.
		10.B Jakým způsobem jsou v průběhu přípravy strategie přijímána rozhodnutí (např. o dalším postupu), kdo má oprávnění tato rozhodnutí přijímat? Kdo schvaluje (průběžné i závěrečné) výstupy?	Rozhodnutí **v průběhu přípravy přijímá vláda**, na operativní úrovni rozhodují příslušné poradní orgány (resortní, nadresortní, vládní).		
		10.C Jsou identifikována nepřípustná / nerealizovatelná řešení?	Nepřípustná či nerealizovatelná řešení nejsou identifikována.		
11	Výstup tvorby strategie	11.A Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby veřejné strategie?	Neexistují žádné obecné zásady popisující strukturu veřejné strategie.	Není relevantní.	Není relevantní.
		11.B Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?	Neexistují pravidla týkající se formy, struktury nebo rozsahu výstupů. Forma je zpravidla specifikována zadavatelem (studie, expertízy, analýzy aj.), nejčastěji tedy příslušným resortem nebo vládou, rozsah vyplývá z důležitosti strategie.		
		11.C Obsahují výstupy variantní řešení?	Ve vybraných případech obsahují strategie variantní řešení.		
12	Publicita	12.A Jakým způsobem jsou účastníci přípravy strategie, ostatní stakeholders a veřejnost informováni v průběhu a výstupech přípravy strategie?	Poradní materiály jsou zpravidla dostupné. O průběhu přípravy strategie jsou ostatní **zapojené strany informovány pomocí zástupců**, kteří se účastní pracovních jednání. Existuje **legislativní povinnost**, podle které jsou státní úřady a instituce povinny **poskytovat veškeré důležité informace**, které jsou nezbytné pro práci Centra pro strategickou analýzu.	Dobrá dostupnost materiálů pro veřejnost.	Transparentnost není formálně zajištěna.
		12.B Jak je zajištěna transparentnost celého procesu?	V průběhu přípravy strategie jsou **zveřejňování výstupů**, zúčastněné strany mají v pracovních skupinách své zástupce. Jinak není transparentnost formálně zajištěna.		
13	Financování realizace strategie	13.A Jakým způsobem je zajištěno a jakou má strukturu financování cílů, opatření a aktivit stanovených strategií?	Cíle strategie jsou financovány **ze státního rozpočtu**.	Není relevantní.	Není relevantní.
14	Monitoring výsledků a dopadů strategie	14.A Jak jsou stanoveny cíle strategie a její implementace?	Cíle strategie by měly být stanoveny, diskutovány a upřesňovány v průběhu strategické fáze přípravy strategie.	Vysoká míra závaznosti monitoringu výsledků a dopadů strategie.	Nízká flexibilita, krátkodobý výhled.
		14.B Jsou stanoveny měřitelné cíle?	Většinou jsou stanoveny **měřitelné cíle**.		
		14.C Existuje systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?	Průběžné plnění cílů strategie se sleduje **prostřednictvím sledování výdajů ze státního rozpočtu**.		
		14.D Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie?	Dopady strategie jsou sledovány a vyhodnocovány **každoročně v návaznosti na vyjednávání rozpočtu**.		
15	Implementace strategie	15.A Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace, případně v jaké formě?	Postup se ve strategiích různí, někdy je postup implementace **součástí strategie**, v ojedinělých případech je implementaci věnován **samostatný akční plán**.	Jasné určení kompetencí a pravomocí, tedy také odpovědnosti za provádění strategie. Možnost prosazovat opatření legislativní cestou (zákon o rozpočtu).	Míra závaznosti strategií pro politické rozhodnutí.
		15.B Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí? Jaké jsou jednotlivé aktivity a postupy implementace?	Odpovědnost za implementaci má **exekutiva** (vláda).		
		15.C Jak jsou nastaveny mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a jak jsou řízeny změny (úpravy, aktualizace) samotné strategie i její implementace?	Opatření jsou **součástí státního rozpočtu**, monitorují se dopady strategie s možností provést korektivní opatření.		
		15.D Jak je nastavena implementační struktura strategie a jakou má podobu příslušná prováděcí dokumentace?	Vzhledem k centralizovanému státnímu uspořádání je **implementace resortních strategií na příslušných resortech.** Strategie s celostátním dopadem jsou realizovány pod úřadem vlády. V kompetenci těchto subjektů je i nastavení vhodné implementační struktury.		
		15.E Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?	Strategie je zpravidla **materiál konzultativního charakteru bez právní závaznosti**. Opatření implementující strategické cíle jsou financovány z rozpočtu, jsou tedy právně závazné.		
16	Ostatní	16.A Jaké jsou další podstatné náležitosti a okolnosti přípravy veřejné strategie (např. vnější prostředí, společensko-politické prostředí, historická zkušenost apod.)?	Silně hierarchický a centralizovaný systém státní správy.	Není relevantní.	Není relevantní.

2.3.2. Případová studie

2.3.2.1 Identifikace potřeby tvorby strategie

Francie ve srovnání s jinými zeměmi OECD má **nejštědřejší důchodový systém vůbec**. Tento systém umožňoval předčasný odchod do důchodu již v 60 letech a do plné penze v 65 letech. Tento již tak benevolentní systém dále zatěžují různé profesní skupiny (státní zaměstnanci, dělníci v průmyslových státních podnicích, zaměstnanci Francouzských státních drah (SNCF), Francouzské energetické společnosti (EDF), Francouzské plynárenské společnosti (GDF), Francouzské centrální banky, námořníci, horníci a další), které odcházejí do penze o mnoho let dřív.

O zpracování strategie rozhodl ve svém ročním pracovním programu na rok 2010 Poradní sbor pro penze v období, tedy v období, kdy se celá Evropa včetně Francie ještě vyrovnávala s následky hospodářské a finanční krize. Krize se zejména v Evropě postupně přeměňovala v krizi dluhovou. Zejména státy s vysokým standardem sociálního zabezpečení a vysokou mírou centralizace veřejné správy minimalizovaly dopady krize vyššími výdaji z veřejných rozpočtů.

Podle odhadů francouzské vlády byl státní penzijní fond v roce 2010 ve ztrátě cca 10,7 mld. EUR. Přitom v roce 2009 byla tato ztráta 8,2 mld. EUR a v roce 2008 5,6 miliard EUR. Rovněž výdaje na důchody vyjádřené jako podíl HDP se neustále zvyšují. Po zohlednění dlouhodobých trendů zejména v oblasti demografického vývoje (míra porodnosti, stoupající průměrná délka života) lze odhadovat, že výdaje na důchody by v roce 2050 dosáhly téměř 15 % HDP. V roce 2010 byl tento podíl 13,3 %. Na základě těchto údajů je patrné, že stávající podoba **financování důchodů ve Francii není dlouhodobě udržitelná**.

V kontextu dluhové krize v Evropě byl na Francii vyvíjen také tlak tržní. Francie financuje rozpočtový deficit vydáváním státních dluhopisů. Stávající rating francouzských dluhopisů je AAA, tyto dluhopisy tedy patří mezi nejbezpečnější cenné papíry, v důsledku čehož si Francie může půjčovat zejména ve srovnání s jinými „periferními" zeměmi Eurozóny levněji. V kontextu dluhové krize však pod tlakem trhů jsou státy nuceny provádět reformy vedoucí ke stabilizaci veřejných rozpočtů. Tyto **reformy musí být strukturálního charakteru a týkají se tedy také, nikoliv však výlučně reformy penzijního systému**, který bez reforem představuje stále se zvyšující zátěž pro veřejné finance.

2.3.2.2 Legislativní a institucionální rámec

Legislativní rámec

Příprava Důchodové reformy z roku 2010 nebyla legislativně upravená samostatným dokumentem. Legislativní oporu má existence **Poradního sboru pro důchodovou reformu**[15], který působí v rámci poradního orgánu Centrum strategické analýzy. Vládní vyhláškou z roku 2000 byly Poradnímu sboru uděleny kompetence poradního orgánu v otázkách důchodového systému a jeho finanční udržitelnosti s ohledem na hospodářskou sociální a demografickou situaci ve Francii.

V roce 2003 byly kompetence tohoto Sboru dále rozšířeny zvláštním zákonem. A legislativní oporu má tento Sbor rovněž i v klíčovém zákoně provádějícím důchodovou reformu. Tento zákon č. 1330/2010 byl předložen do parlamentu v září 2010 a schválen 9. 11. 2010.

Poradní sbor pro penze **podléhá úřadu premiéra**. V průběhu vytváření důchodové reformy se tento Sbor podílel na 1. fázi její přípravy, tedy zmapoval situaci a předkládal možná řešení.

Druhá, legislativní fáze byla v kompetenci Ministerstva práce, které vypracovávalo návrh důchodové reformy a ten předložilo sociálním partnerům, dále ministerstvo dojednalo podporu reformy v legislativních orgánech (Národní shromáždění a Senát).

[15] Conseil d´orientation des retraites

Institucionální rámec

Z hlediska institucionálního lze identifikovat dva hlavní aktéry, kteří se podíleli na přípravě strategie:

- **Ministerstvo práce**, které lze označit především za komunikátora reformy (jednak předkládalo návrh reformy sociálním partnerům, jednak mělo na starosti komunikaci reformy směrem k veřejnosti) a hlavní orgán nesoucí provádění reformy (zabezpečení schválení v legislativních orgánech),
- **Poradní sbor pro penze**, který lze označit za hlavního tvůrce strategie důchodové reformy (vytváření analytických a strategických podkladů).

Z hlediska zaměření této případové studie je žádoucí zaměřit se zejména na Poradní sbor.

Poradní sbor pro důchodovou reformu

Základním posláním sboru je analyzovat vývoj a perspektivy důchodového systému ve střednědobém a dlouhodobém horizontu z hlediska hospodářských, sociálních a demografických změn, sledovat a vytvářet prognózy finanční udržitelnosti systému a podílet se na informační kampani. V neposlední řadě je cílem také sledovat kvalitu života aktivního segmentu populace a důchodců.

Podle vyhlášky z roku 2004 musí Poradní sbor předkládat minimálně každé dva roky analýzu stavu a finanční výhledy důchodového systému. Činnost Sboru je neresortní, zákon jasně stanovuje, že veškeré veřejné instituce jsou povinny Poradnímu sboru poskytovat informace, které potřebuje k výkonu své činnosti.

Sbor má 38 členů, kteří jsou nominovaní premiérem vždy na funkční období v délce 4 roky. Předseda je volený na radě ministrů. Zasedání Sboru svolává právě její předseda. Určitou zvláštností je, že nominovaní členové za sebe nemohou na schůze a jednání posílat náhrady. Důvodem je požadavek, aby se udržela nezbytná kontinuita v diskusích a vypěstovala se mezi členy důvěra, toliko nezbytná pro otevřené a plnohodnotné debaty, které zde probíhají. Sedm z třiceti pěti členů je ve sboru již od doby jeho vzniku.

Sekretariát sboru má **generálního tajemníka a devět členů**, kteří připravují podklady pro jednání sboru a zajišťují chod instituce. Prognózy, které má sbor produkovat, jsou spíše dlouhodobého charakteru.

Je potřeba také zdůraznit, že Sbor nezasahuje do politických vyjednávání, ale naopak se snaží, než k těmto vyjednáváním dojde, přispět podáním co nejpřesnějších informací k následné odborně-politické diskusi. Sama do ní ovšem nevstupuje. Jejím úkolem je tedy zejména předjednání tématu. Svým charakterem by se tedy dala přirovnat k některým dočasným komisím například ve Spojeném království či Švédsku.

2.3.2.3 Účastníci

Jak již je zmíněno v předešlé kapitole, odpovědnost za důchodovou reformu nese Ministerstvo práce. Aktivity ministerstva v rámci důchodové reformy je však potřeba chápat v širším politickém kontextu, zejména se zřetelem na obecné fungování francouzského politického systému.

Oficiální rámcové rozhodnutí o potřebě reformovat důchodový systém udělal prezident Francie Nicolas Sarkozy (identifikace potřeby – viz následující kapitola). Toto rozhodnutí předložil na jednání Rady ministrů. Toto de facto zasedání vlády se koná jednou týdně a účastní se jej jak prezident, který zasedání předsedá, tak premiér. Rozhodnutí Rady ministrů jsou závazná pro všechny členy vlády a jednotliví ministři nesou za tato rozhodnutí odpovědnost.

Potřeba reformy důchodového systému ve Francii byla jedním z hlavních témat předvolební kampaně Nikolase Sarkozyho v roce 2007. Po vyhraných volbách se toto téma stalo jednou z politických priorit. Mandát k provedení důchodové reformy dostalo a odpovědnost za reformu tedy nese Ministerstvo práce, které má v této oblasti podporu celé vlády.

Účastníci, kteří se podíleli na tvorbě samotné strategie, jsou součástí nezávislého poradního orgánu – Poradní sbor pro penze, jehož složení je dané vyhláškou z roku 2004. **Složení Sboru bylo motivováno zejména dvěma aspekty:**

- členové Sboru by měli zastupovat ty skupiny, na které budou mít změny důchodového systému největší dopad (zaměstnanecké odborové svazy, svazy důchodců),
- materiály vytvářené Sborem musí být relevantní a na expertní úrovni (kvalifikovaní odborníci z předmětných oborů a orgánů veřejné správy).

Konkrétně měl Sbor při vytváření podkladů pro důchodovou reformu **toto složení**:

- 4 poslanci jmenovaní Národním shromážděním
- 4 senátoři jmenovaní francouzským Senátem
- 16 zástupců reprezentujících nejvýznamnější profesní a odborové organizace, zastoupeny byly mimo jiné:
  - Všeobecná konfederace práce[16]
  - Francouzská demokratická konfederace práce[17]
  - Konfederace malých a středních podniků[18]
  - Řemeslnická profesní unie[19]
  - Národní unie svobodných povolání[20]
- předseda Národní unie rodinných sdružení[21]
- předseda Národní rady důchodců a seniorů[22]
- 6 zástupců orgánů veřejné správy (zpravidla ministerstev)
  - komisař pro plánování
  - ředitel pro administrativu a veřejné funkce
  - ředitel pro sociální zabezpečení
  - ředitel pro sociální rozpočet
  - ředitel pro prognózy
  - zástupce pro otázky zaměstnanosti
- 6 expertů
  - vedoucí sekce sociální politiky OECD,
  - ředitel výzkumného centra pro věk a pracující populaci (CREAPT),
  - ředitel Centra strategické analýzy (CAS),
  - zástupce z Inspekce sociálních záležitostí (IGAS),
  - zástupce z Národního institutu statistiky a ekonomických studií (INSEE),
  - ředitel lidských zdrojů společnosti AREVA.

V rámci poradního sboru se na podkladových materiálech pracovalo v pracovních skupinách, k jejichž jednání byli často přizváni další odborníci z příslušných ministerstev nebo jiných státních institucí (Francouzská důchodová správa).

---

[16] Confédération générale du travail.
[17] Confédération française démocratique du travail.
[18] Confédération générale des petites et moyennes entreprises.
[19] l'Union professionnelle artisanale.
[20] l'Union nationale des professions libérales.
[21] l'Union nationale des associations familiales.
[22] Comité national des retraités et des personnes âgées.

2.3.2.4 Použití metodiky

Jak již bylo vysvětleno v obecném přístupu, Francie **nemá závaznou metodiku** pro přípravu veřejných strategií. Z toho vyplývá, že ani na přípravu strategie Důchodové reformy nebyla v roce 2010 použita jednotná metodika. Poradní sbor pro penze při tvorbě strategických materiálů vycházel zejména ze zkušeností nasbíraných v průběhu dlouholeté práce na prognostických a analytických materiálech v oblasti výhledů penzijního systému.

Při tvorbě strategických materiálů pro důchodovou reformu použil Sbor **pluridisciplinární přístup**. Využity byly ekonomické údaje poskytované Francouzskou důchodovou správou[23], Ředitelstvím pro rozpočet a Státní pokladnou[24]. Pracovní skupiny rovněž pracovaly se statistickými údaji Institutu DREES[25] a z Národního institutu statistiky a ekonomických studií (INSEE). Jednalo se např. o demografické prognózy a sociologicky zaměřené studie.

Dlouhodobé prognózy vývoje francouzského důchodového systému byly vypracovány ve třech ekonomických scénářích: **optimistickém, neutrálním a pesimistickém**.

- V rámci optimistického scénáře se vycházelo s úplným dorovnáním schodku vzniknuvšího v důsledku hospodářské krize růstem produktivity práce.
- Neutrální scénář předpokládal, že míra nezaměstnanosti se v dlouhodobém horizontu nebude lišit od nezaměstnanosti v období před krizí, ale že růst produktivity bude nižší.
- Pesimistický scénář předpokládá pokles v růstu produktivity ve srovnání s obdobím před hospodářskou krizí, a zároveň s vyšší mírou nezaměstnanosti.

Vypracování 3 alternativních scénářů z hlediska metodického umožňuje lépe podchytit eventuální dopady vývoje ve střednědobém a dlouhodobém horizontu.

2.3.2.5 Náklady

Personální a časové náklady na přípravu strategie důchodové reformy je možné na základě výše uvedených skutečností odhadnout, otázku finančních nákladů lze však zodpovědět jen nepřímo. Poradní sbor pro penze je financovaný z rozpočtu na práci premiéra. V tomto rozpočtu však nejsou konkrétně rozčleněné náklady na jednotlivé poradní orgány a instituce, které premiér zaštituje anebo které pracují v rámci jeho úřadu. Bez této klíčové informace není možné finanční náročnost přípravy strategie přesněji ručit.

Poradní sbor má 39 členů (včetně předsedy), kteří se v průběhu období přípravy strategie důchodové reformy setkávali pravidelně jednou měsíčně. V rámci Poradního sboru fungovaly také pracovní skupiny, které na setkáních, jejichž četnost byla různá a závisela na projednávaném tématu, předjednávaly dílčí výstupy. Dále je potřeba ještě zohlednit jako zdroje externí odborníky z jednotlivých institucí jak z akademické sféry, tak z mezinárodních institucí, kteří byli do pracovních skupin přizváni. V neposlední řadě nechával Sbor rovněž vypracovávat studie, které byly zadávány externím institucím. Náklady na tyto studie však nejsou vyčleněny jako samostatná rozpočtová položka, lze je tedy jen stěží odhadnout.

Souhrnně lze však konstatovat, že strategie důchodové reformy byla připravována v rámci existující struktury poradních orgánů, jejichž provoz je zohledněn v rozpočtech příslušných organizací. Na její vytvoření tedy nebylo potřeba vyčleňovat zvláštní rozpočtové prostředky.

2.3.2.6 Průběh přípravy strategie

V roce 2009 předložil předseda rady pro důchody **Roční pracovní program na rok 2010**, jehož součástí bylo také vypracování zprávy o stavu důchodového systému. Program byl prodiskutován a připomínkován poradními orgány Rady a definitivní Program obsahující vypracování zprávy o stavu

[23] Caisse nationale d´assurance vieillesse
[24] Caisse des dépôts
[25] Direction de la recherche, des études, de l évaluation et des statistiques

důchodů ve Francii byl schválen na plenárním zasedání Rady pro důchody. Tato analýza následně sloužila jako klíčový podkladový dokument při přípravě reformy důchodového systému.

Na základě pracovního programu se systematicky začali scházet členové Rady a experti z příslušných orgánů veřejné správy (Ministerstvo práce, rodiny a sociálních vztahů, Ministerstvo hospodářství a financí, Francouzská důchodová správa[26]). Na pracovních skupinách byly projednávány prvotní výstupy a hledal se konsensus ještě předtím, než se tyto prvotní analýzy dostaly na měsíční zasedání Rady. Vzhledem k tomu, že v pracovních skupinách byly také zastoupeny sociální partneři, tedy zástupci odborů i zaměstnavatelských svazů), sloužila skupina rovněž jako platforma, kde se řešily názorové střety zapojených stran, a tak díky „názorové oponentuře" sloužila zároveň jako platforma zabývající se kvalitativními aspekty návrhů výstupů.

Oficiální výstupy Rady jsou takzvané **Výroční zprávy**. Touto formou byla také publikována **zpráva „Důchody – aktualizovaná perspektiva ve střednědobém a dlouhodobém výhledu"**. Obsah zprávy však v důsledku neshody zapojených stran obsahoval ve sporných bodech různé názory např. zaměstnavatelů a zaměstnanců. Vzhledem k tomu, že zástupci odborů i zaměstnavatelů se plně účastnili prací Rady, vznikaly situace, kdy někteří zástupci nechtěli v rámci roční zprávy Rady podepsat určité závěry, neboť by se tím připravovali o vyjednávací prostor při jednání s vládou. Tyto dichotomické situace byly řešeny prostřednictvím komentářů doplňujících text dokumentu, v nichž bylo specifikováno, že někteří členové (bez udání jmen), nesouhlasí s daným závěrem.

Výkonné složce se tak dostal do ruky materiál umožňující jistou míru interpretace a na základě zprávy předseda vlády Francois Fillon nařídil tehdejšímu Ministerstvu práce, rodiny a sociálních vztahů vypracovat důchodovou reformu. Ministerstvo ve svém návrhu vycházelo hlavně ze zprávy a „Důchody – aktualizovaná perspektiva ve střednědobém a dlouhodobém výhledu" a k ní vedoucích analýz. **Tuto zprávu a související analýzy tak lze označit za stěžejní dokument při vytváření konkrétní podoby důchodové reformy.**

2.3.2.7 Nástroje a techniky

Při přípravě strategie na půdě Poradního sboru pro penze byly v rámci potřeby používány nástroje a techniky popsány v obecném přístupu. Jedná se jednak o elektronickou podporu procesu vytváření strategií, jednak o běžné nástroje pro kvalitativní i kvantitativní analýzu vstupních dat.

Jak již bylo uvedeno, vstupní data jsou jednak sbírána od relevantních institucí v rámci francouzské veřejné správy, jednak dostupná data a referenční srovnání z organizací, ve kterých je Francie členem.

Ve fázi převádění strategie na důchodovou reformu, resp. jednotlivé zákony reformu provádějící, byly použity běžné legislativní procesy. Jejich popis není pro účely této studie relevantní. Viz také podkapitola Použití metodiky.

2.3.2.8 Integrovanost s ostatními strategiemi

Francie **nemá metodiku, pomocí které by sledovala provázanost strategií mezi sebou**, proto není možné strategii důchodové reformy z tohoto hlediska ohodnotit. Z koncepčního hlediska je strategie důchodové reformy z roku 2010 v souladu s obecnou strategií „Francie 2005 – deset výzev pro Francii", jejíž vypracování zadal premiér Centru strategické analýzy, které tuto zprávu vypracovalo v březnu 2009. Zpráva poskytuje analýzu hospodářských, sociálních, technologických a environmentálních trendů v horizontu do roku 2025; zohledňuje jak globální, tak národní hledisko a představuje možné budoucí scénáře. Součástí zprávy je také reflexe nad finanční neudržitelností existujícího důchodového systému, která je zapříčiněna demografickými trendy, v důsledku kterých vznikají stále vyšší sociální náklady. Zpráva také naznačuje možnosti jak zajistit udržitelnost důchodového systému:

- zvýšení odvodů na důchody,
- zvýšení věku odchodu do důchodu,
- snížení důchodů.

[26] Caisses de retraite.

Reforma důchodového systému zavedla druhou možnost, lze tedy konstatovat, že provádění strategie důchodové reformy vychází z obecné strategie „Francie 2025“, přestože tato strategie nemá závazný charakter.

Obecně lze předpokládat, že jistá míra kontroly provázanosti však existuje přinejmenším na neformální úrovni – Sbor je součástí CSA, tedy orgánu, který zaštiťuje hlavní strategie s celostátním dopadem.

2.3.2.9 Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí

Příprava strategie důchodové reformy se odehrávala na půdě CSA, konkrétně v Poradním sboru pro penze. Příprava měla **několik úrovní:**

- **Pracovní skupiny se primárně zabývaly technickými a metodologickými problémy**, pracovaly tedy s výstupy z nástrojů používaných při tvorbách prognóz a strategických materiálů (viz obecný přístup).
- **Měsíční jednání Poradního sboru** bylo platformou, kde se hledal konsensus a blíže se rozhodovalo o dalších obsahových jednáních na úrovni pracovních skupin.
- **Klíčové problémy** byly eskalovány na úroveň **generálního tajemníka Rady**, který takové záležitosti projednával s organizacemi, které poskytovaly k Zprávě vstupy. Sekretariát Rady tak sloužil jako obsahový i kvalitativní garant výstupů Rady vůči vládě a francouzské Důchodové správě.
- **Závěrečné schválení** výroční zprávy „Důchody – aktualizovaná perspektiva ve střednědobém a dlouhodobém výhledu“ **schválil Poradní sbor pro penze 14. dubna 2010**. Schvalování ve Sboru je však předmětem konsenzu. O zprávách se nehlasuje.

Bližší informace k vybraným aspektům řízení a přijímání rozhodnutí jsou také v kapitole účastníci a průběh přípravy.

2.3.2.10 Výstup tvorby strategie

Poradní sbor pro penze představil strategii důchodové reformy z roku 2010 jako zprávu o rozsahu cca 100 stran (včetně příloh) s názvem: **„Důchody 2010 – aktualizovaná perspektiva ve střednědobém a dlouhodobém výhledu“**[27]**.** Po obsahové stránce je zpráva odbornou studií, kde úvodní část vymezuje problematiku a shrnuje hypotézy a prognózy vypracované Poradním sborem v roce 2007.

Na jejich základě a za pomocí aktualizovaných statistických ekonomických a demografických údajů byly následně vypracovány tři alternativní ekonomické scénáře vývoje systému důchodového zabezpečení se středně a dlouhodobým horizontem.

V závěrečné části jsou doporučení a možná řešení zachování udržitelnosti financování důchodového systému. Kromě zprávy samotné vznikaly i dílčí zprávy pracovních skupin, které ve své podstatě byly zprávy o stavu rozpracování jednotlivých částí strategie.

Závěrečná zpráva Poradního sboru byla předaná Ministerstvu práce, které na jejím základě vypracovalo 17stránkový dokument s názvem **Návrh důchodové reformy**[28]. Dokument byl koncipovaný jako 13 jasně a stručně formulovaných závazků vedoucích ke zlepšení situace důchodového systému. Tyto závazky byly následně představeny sociálním partnerům a široké veřejnosti.

2.3.2.11 Publicita

Závěrečná zpráva Poradního sboru byla **zveřejněna na internetových stránkách Sboru**. Dále zpráva vyšla v tisku v nakladatelství „La documentation française“, což je v podstatě interní vydavatelství spadající pod ředitelství pro právní a správní informace[29]. Nakladatelství vydává zejména výstupy

[27] Retraites: perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010
[28] Document d´orientation sur la réforme des retraites
[29] Direction de l´information légale et administrative

organizací veřejné správy s cílem umožnit a usnadnit přístup běžné veřejnosti k informacím o práci veřejné správy a k informacím o aktuálně společensky relevantních tématech.

Zákon č. 775/2003, kterým došlo k rozšíření kompetencí Poradního sboru, rovněž sboru ukládá povinnosti přispívat k informovanosti o systému důchodového zabezpečení a o dopadech důchodových reforem, které zabezpečují financování systému. Poradní sbor však výsledky svých zpráv nekomunikuje přímo na veřejnosti, spíše připravuje podklady pro komunikaci pro příslušné orgány veřejné správy (Ministerstvo práce), které bylo pověřené představit návrh reformy sociálním parterům a následně také veřejnosti.

Vzhledem k tomu, že reforma penzijního systému je velmi citlivá problematika pro francouzskou veřejnost a jakékoliv změny jsou často provázené mohutnými protesty, Ministerstvo práce v případě důchodové reformy z roku 2010 spustilo rozsáhlou informační kampaň s cílem srozumitelně a jasně důsledky reformy vysvětlit, mj. také prostřednictvím diskusních fór, informačních letáků nebo specializovaných webových stránek (www.retraites2010.fr).

2.3.2.12 Financování cílů

V případě důchodové reformy nelze hovořit o nákladech na financování cílů v běžném slova smyslu. Jak již bylo řečeno v části Identifikace potřeby tvorby strategie, hlavním cílem důchodové reformy je provést strukturální změny penzijního systému ve Francii, a tak zajistit jeho dlouhodobou finanční udržitelnost penzijního systému.

Strukturální reformy tohoto rázu mají dlouhodobý celospolečenský dopad na desítky let dopředu, jejich realizace je tak možná pouze za předpokladu jasné politické podpory. Důchodová reforma je tedy realizována pomocí právně závazných norem – zákonů.

Vyčíslení nákladů na zákonodárný proces není z našeho hlediska cílem tohoto dokumentu. Vzhledem k tomu, že některá z výše uvedených opatření vstupují v platnost až s několikaletým zpožděním, některá až v roce 2020, je patrné, že **náklady vznikající v souvislosti s naplňováním cílů důchodové reformy budou rozloženy v čase minimálně na dvě nadcházející volební období**. **Cíle v podobě strukturálních změn nelze provést a zafinancovat jednorázově**, lze odhadnout, že náklady spojené s reformou budou průběžné. Již nyní však s vysokou pravděpodobností lze říci, že eventuální náklady na potřebná opatření budou financovány vzhledem k inherentně průřezovému charakteru těchto opatření ze státního rozpočtu.

2.3.2.13 Monitoring výsledků a dopadů strategie

Zákon o důchodové reformě z 9. 11. 2010 určuje dva orgány, které jsou pověřeny monitoringem výsledků a dopadů: **Poradní sbor pro penze** a **Komise pro kontrolu nad důchodovými režimy.**[30]

Komise pro kontrolu nad důchodovými režimy vznikla dekretem č. 594/2011, ve kterém jsou vymezeny kompetence a složení Komise. Úlohou Komise je dohlížet nad důchodovým systémem, zejména pak sledovat finanční udržitelnost přerozdělovacích důchodových režimů, sledovat spravedlivost důchodového systému jako takového a udržovat uspokojivou životní úroveň důchodců.

Komise má 48 členů a předsedá ji ministr odpovědný za sociální zabezpečení. Mezi členy jsou mj. ministr zemědělství, ministr pro rozpočet, ministr pro veřejné funkce a také zástupci odborových organizací a francouzské Důchodové správy. Členové jsou nominovaní na základě rozhodnutí ministra odpovědného za sociální zabezpečení, mandát je tříletý.

Komise je povinná vždy nejpozději do 1.6 každého roku předložit vládě a parlamentu Zprávu o stavu financování důchodových režimů, o výhledech vedoucích k tomu, že penzijní systém bude vyrovnaný do roku 2018. V případě, že Komise zjistí, že je finanční udržitelnost systému v ohrožení, navrhne vládě a Parlamentu opatření vedoucí k nápravě takového stavu.

[30] Comité de pilotage des régimes de retraites - COPILOR

Poradní sbor pro penze tedy poskytuje Komisi veškeré potřebné analýzy a prognózy, na základě kterých Komise vykonává svoji kontrolní činnost. Nejpozději do 31. 3. 2018 je Poradní sbor povinen odevzdávat vládě a parlamentu zprávu hodnotící jednak finanční situaci důchodových režimů, jednak vývoj situace na pracovním trhu. Na základě této zprávy vláda konzultuje Komisi ohledně možností další reformy důchodového systému s důrazem na finanční stabilitu systému po roce 2020.

Vznik Komise však provázejí obavy z možného zdvojení kompetencí s Poradním sborem pro penze. Vzhledem k tomu, že Komise vznikla teprve poměrně nedávno, až praxe ukáže, zda tyto obavy jsou opodstatněné.

2.3.2.14 Implementace strategie

Cílem strategie je zajistit udržitelnost francouzského důchodového systému. Vzhledem k povaze této strukturální reformy je strategie implementována **pomocí zákonů s odloženou dobou účinnosti**. (Zákony vstoupily v platnost v listopadu 2010.)

Podle stávajících pravidel je možné odejít do důchodu v 60 letech za předpokladu, že dané osoby přispívaly do systému sociálního zabezpečení po dobu 40,5 let. Nárok na plnou penzi mají tyto osoby od 65 let. Tento systém, má-li být dlouhodobě udržitelný, však Francie musí změnit.

Implementace strategie se tak opírá o tři základní pilíře:

- zvýšení věku pro minimální věk odchodu do důchodu z 60 na 62 let
- posunutí věku odchodu do plného důchodu z 65 let na 67 let (od roku 2023)
- navýšení počtu odpracovaných let, po kterých vzniká nárok na plnou penzi, ze 40,5 na 41 od roku 2012 a 41,5 let od roku 2020

2.3.2.15 Vyhodnocení postupu přípravy strategie Důchodové reformy

Hlavní **klady** přípravy strategie Důchodové reformy:

- Francie dlouhodobě sleduje problematiku udržitelnosti důchodového systému a této problematice systematicky věnuje velkou pozornost. Za tímto účelem **vznikl samostatný poradní orgán**, **který se** této **problematice průběžně a dlouhodobě věnuje**. Díky tomu bylo možné připravit aktuální strategické podklady pro důchodovou reformu z roku 2010 v relativně krátkém čase několika měsíců.
- Výhodou je **jasné oddělení přípravy strategie od její implementace**. Zatímco příprava se odehrává na půdě Poradního sboru, který funguje v rámci Centra strategické analýzy, implementace a odpovědnost za ni byla na Ministerstvu práce, které kromě strategických podkladů z Poradního sboru při výběru způsobu implementace zohledňuje také politickou realitu.
- **Jasná hierarchická struktura** při vytváření a provádění strategií a zákonem zajištěná spolupráce orgánů veřejné správy (poskytování informací).
- **Jasně stanovená komunikační hierarchie** prostřednictvím zástupců ve Sboru transparentnost.

Hlavní **slabá místa** přípravy strategie Důchodové reformy:

- **Ne vždy se podaří najít jednomyslný kompromis** – výstupní materiály tak obsahují u vybraných obzvláště konfliktních oblastí komentáře vyjadřující nesouhlas se závěry zprávy. Tím je dán větší prostor pro interpretaci závěrů zprávy na politické úrovni.
- **Nízká flexibilita** pokud jde o výběr zpracovávaných témat, **značná závislost na jiných institucích** pokud jde o vstupní data.
- Omezená možnost zohlednit aspekty volně související s důchodovou reformou.

2.3.2.16 Zdroje

Při zpracování obecného přístupu k tvorbě strategií ve Francii a případové studie jsme **vycházeli z následujících dokumentů**:

- COR: Huitième rapport du COR - Retraites: perspectives actualisées à moyen et long terme en vue du rendez-vous de 2010 (duben 2010).
- COR: Les Colloques du COR – Les Dix ans du COR (listopad 2010).
- COR: Septième rapport du COR - Retraites: annuités, points ou comptes notionnels? (leden 2010).
- Éric Besson: France 2025 - Diagnostic Stratégique (leden 2009).
- Centre d'analyse stratégique: France 2030: cinq scénarios de croissance (duben 2011).
- http://www.budget.gouv.fr/files/import/plf2012/orientations.pdf
- http://www.laprospective.fr/dyn/francais/ouvrages/bo-lips-fr.pdf
- http://www.cor-retraites.fr/article235.html
- http://www.strategie.gouv.fr/content/rapport-annuel-2010
- http://www.retraites2010.fr/
- http://www.retraites.gouv.fr/
- http://www2.budget.gouv.fr/presse/dossiers_de_presse/plf2011/grandes_orientations.pdfsdfsd

Dále jsme **provedli rozhovory** s:

- Centrum strategické analýzy – Julien Winock (vedoucí odboru prognóz), Pierre Bollinger (vedoucí odboru spolupráce a studií), Clélia Godot (referentka pro mezinárodní vztahy), Clément Schaff (vedoucí oddělení Ekonomie a finance), Maxime Liégey (referent v odboru ekonomických analýz), Marie-Christine Gorju (oddělení pro komunikaci).
- Poradní sbor pro penze - Yves Guegano (generální tajemník).
- Ministerstvo práce a sociálních věcí - Julien Tiphine (vedoucí oddělení pro důchody a zdravotní pojištění).
- Ministerstvo financí – Jérôme Séquier (vedoucí oddělení pro zemědělskou politiku, obchod a životní prostředí).
- Ministerstvo obrany – Nicolas Bronard (vedoucí oddělení pro prognózy a strategie), Cyrille Quellec, (referent v oddělení pro studie a prognózy).

Matice parametrů

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
1	Identifikace potřeb	1.A Jakým způsobem je identifikována potřeba tvorby strategie, jakým způsobem je stanoven předmět a cíle (tj. její obsah a náplň) strategie?	Potřeba přípravy Důchodové reformy byla identifikována **na základě demografického, sociálního a hospodářského vývoje**. **Předmět** strategie byl stanoven **pověřením vlády**.	Jasný mandát ke zpracování strategie. Větší pravděpodobnost možnosti prosazení reforem přes odpor veřejnosti.	Reakce na vnější tlak, tedy reaktivní, nikoliv proaktivní přístup.
2	Legislativní/metodický rámec	2.A Je příprava strategie formálně upravena a stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru?	Příprava Důchodové reformy z roku 2010 **nebyla legislativně upravená samostatným dokumentem**. Zprávu Důchody – aktualizovaná perspektiva ve střednědobém a dlouhodobém výhledu zpracoval Poradní sbor pro penze (dále také Sbor), jehož pravomoci a kompetence jsou stanoveny zákonem provádějícím důchodovou reformu.	Kontinuita zpracovávání tématiky, nezávislost na momentálním politickém rozložení sil.	Sbor zpracovává "pouze" materiály konzultativního charakteru, není zapojen do provádění strategie.
		2.B Jaká je právní síla takového dokumentu?	Není relevantní.		
3	Institucionální rámec	3.A Jaká instituce zodpovídá za přípravu za přípravu této konkrétní strategie, jaké je její postavení, funkce a pravomoci?	Odpovědnost za důchodovou reformu neslo Ministerstvo práce, rodiny a sociálních vztahů.	Existence jasná hierarchická struktury při vytváření a provádění strategie. Zákonem zajištěná spolupráce orgánů veřejné správy (poskytování informací).	Nízká flexibilita pokud jde o výběr zpracovávaných témat. Značná závislost na jiných institucích pokud jde o vstupní data.
		3.B Jak jsou nastaveny vztahy s ostatními institucemi?	Účastníci, kteří se podíleli na tvorbě samotné strategie, jsou součástí nezávislého poradního orgánu – **Poradní sbor pro penze** působícího v rámci Centra pro strategickou analýzu. Složení Sboru je dané vyhláškou z roku 2004. Ostatní instituce **poskytovaly informace potřebné k prognostickým a analytickým pracem** Sboru vypracovávaným z pověření vlády. Dále Sbor do svých pracovních skupin zapojil experty z příslušných resortů.		
		3.C Jaké má tato instituce zdroje (personální, materiální apod.)?	Ministerstvo práce disponovalo **dostatečnými zdroji** (personálními i materiálními) potřebnými pro tvorbu strategie.		
4	Účastníci	4.A Kdo všechno se účastní přípravy veřejné strategie (popis skupiny stakeholders), jaké jsou jednotlivé role a vztah mezi nimi?	**Členy Poradního sboru pro penze** byli: - poslanci a senátoři, - zástupci odborových organizací a konfederací, - zástupci profesních a zaměstnavatelských svazů, - zástupci dalších zájmových sdružení, - zástupci vybraných státních agentur a orgánů, - experti přizvaní do pracovních skupin.	Jasně vymezený počet a složení osob podílejících se na přípravě strategického materiálu. Zajištění kontinuity práce na otázkách důchodového systému. Zajištění značné expertýzy při vypracovávání odborných stanovisek. Zohlednění zájmů všech skupin, na které má reforma dopad.	Rigidní struktura, nízká flexibilita zpracovatele. Poměrně úzké zaměření - omezená možost zohlednit aspekty volně sovisející s důchodovou reformou.
		4.B Jak jsou účastníci identifikováni a kdo o jejich účasti rozhoduje?	Stavu důchodů se dlouhodobě věnuje **Poradní sbor pro pezne**. Tento sbor je ustanoven legislativně a jehož **složení je dané vyhláškou** z roku 2004.		
		4.C Jaká je časová posloupnost zapojení jednotlivých účastníků (tj. kdo se zapojuje v jakém stadiu přípravy veřejné strategie)?	Členové Sboru byli do přípravy Důchodové reformy zapojeni **od samého začátku**. **Experti** byli **přizváni pouze do pracovních skupin** zabývajících se specifickou problematikou.		
5	Použití metodiky	5.A Byla při přípravě strategie použita metodika přípravy veřejných strategií? Pokud ano, jaká?	Oficiální metodika pro tvorbu strategií **neexistuje**. Při získávání vstupů a jejich zpracovávání byl použít **pluridisciplinární přístup**.	Existence flexibility, tj. možnost přizpůsobit rozsah a dobu zpracování aktuální potřebě.	Potenciální nekonzistentnost a neefektivní využití zdrojů (duplicita).
6	Náklady	6.A Jaké jsou celkové náklady (personální, materiální apod.) přípravy strategií?	Příprava strategie probíhala **v rámci existující organizace** (39 stálých členů), proto **nevznikly významné vedlejší náklady** mimo existující rozpočet.	Není relevantní.	Není relevantní.
		6.B Jak dlouho trvá celý proces přípravy strategie?	**Sbor pracuje na otázkách důchodového systému průběžně**, vytvoření podkladových zpráv a strategického materiálu, na základě kterého byla provedena důchodová reforma v roce 2010, trvalo **cca 5 měsíců.**		
7	Průběh přípravy strategie (popis procesu)	7.A Jaké jsou aktivity a jednotlivé kroky přípravy veřejné strategie?	**Vypracování zprávy o stavu důchodového systému** bylo součásti ročního pracovního programu **Rady pro důchody**. V pracovních skupinách Rady za účasti expertů a zástupců odborů i zaměstnavatelů byly připravovány podkladové materiály. Výroční zprávu „Důchody 2010 – aktualizovaná perspektiva ve střednědobém a dlouhodobém výhledu“ schválila Rada 14. dubna 2010. Vzhledem k tomu, že o zprávách se nehlasuje, zpráva obsahoval ve sporných bodech různé názory např. zaměstnavatelů a zaměstnanců. Zpráva byla postoupena **vládě, která pověřila Ministerstvo práce, rodiny a sociálních vztahů** vypracováním důchodové reformy.	Oddělení expertní roviny zabývající se obsahem z různých hledisek a politické roviny nesoucí odpovědnost za provádění strategie.	Oddělení expertní roviny zabývající se obsahem z různých hledisek a politické roviny nesoucí odpovědnost za provádění strategie. Strategie postoupená vládě umožňuje různou interpretaci v důsledku neshody nad některými aspekty.
9	Nástroje a techniky	9.A Jaké nástroje a techniky jsou využívány při tvorbě strategií (např. SWOT, PESTLE, multikriteriální analýzy apod.)? V jaké fázi přípravy strategie jsou tyto nástroje a techniky používány?	Během přípravy strategie byly **použity následující techniky**: - strukturální analýza, - kontextová analýza, - morfologická analýza, - multikriteriální analýza, - kvantitativní a kvalitativní analýza vstupních dat, - statistická šetření.	Není relevantní.	Není relevantní.
10	Integrovanost s ostatními strategiemi	10.A Jakým způsobem je zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)?	Formální postup pro zajištění integrovanosti **neexistuje**. Strategie s celostátním dopadem se vytváří v Centru strategické analýzy, což poskytuje neformální možnost kontroly integrovanosti.	Lepší možnosti prosadit strategii jako prioritní.	Možnost nekonyistence a zdvojování práce.
11	Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí	11.A Jak jsou nastaveny základní řídící mechanismy tvorby veřejné strategie?	Pracovní skupiny byly expertním orgánem. **Poradní sbor** určoval při hledání kompromisních stanovisek **další směřování jednání pracovních skupin**. Generální sekretariát rady pro důchody byl organizační složkou, kde se řeší eskalované problémy. **Závěrečné zprávy schvaloval Poradní sbor**.	Jasné kompetence v rámci přípravy strategie. Zajištění kontinuity při práci na pracích strategického významu.	Pouze limitující propojení mezi expertní a politickou složkou a tedy omezené nezohlednění politického klimatu.
		11.B Jakým způsobem jsou v průběhu přípravy strategie přijímána rozhodnutí (např. o dalším postupu), kdo má oprávnění tato rozhodnutí přijímat? Kdo schvaluje (průběžné i závěrečné) výstupy?	Rozhodnutí **formou konsensu přijímal Poradní sbor**, v případě neshody **eskaloval problém na úroveň Generálního sekretariátu**. Schvalování průběžných i závěrečných výstupů prováděl Poradní sbor pro penze.		
		11.C Jsou identifikována nepřípustná / nerealizovatelná řešení?	Sbor pracuje na principu **konsenzu.** Ve sporných bodech je možnost vyjádřit nesouhlas s obsahem zprávy. Sbor předkládá výkonné složce podkladové materiály strategického a analytického charakteru. Konkrétní podobu řešení navrhuje exekutivní složka.		
12	Výstup tvorby strategie	12.A Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby veřejné strategie?	**Výstupy** přípravy strategie jsou následující: - Důchody 2010 – aktualizovaná perspektiva ve střednědobém a dlouhodobém výhledu" - dílčí zprávy pracovních skupin (status reports) - návrh důchodové reformy - prováděcí dokument Ministerstva práce	Není relevantní.	Není relevantní.
		12.B Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?	Návrh důchodové reformy má **tři části**: - úvodní část: vymezení problematiky, - obsahová část: aktuální situace a 3 alternativní scénáře, - závěrečná část: doporučení a možnosti řešení.		
		12.C Obsahují výstupy variantní řešení?	Při přípravě návrhu důchodové reformy byly vypracovány **realistická, optimistická a pesimistická varianta** dlouhodobého vývoje důchodového systému.		

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
13	Publicita	13.A Jakým způsobem jsou účastníci přípravy strategie, ostatní stakeholders a veřejnost informováni o průběhu a výstupech přípravy strategie?	**V Poradním sboru** jsou zapojeni **zástupci všech významných skupin obyvatelstva**. Veřejnost, resp zastoupené skupiny obyvatelstva jsou informované prostřednictvím svých zástupců ve Sboru. Dále jsou **výstupy** strategie **zveřejňovány na webových stránkách** Poradního sboru.	Jasně stanovená komunikační hierarchie prostřednictvím zástupců ve Sboru.	Negativní reakce na straně veřejnosti v případě nesouhlasu s představovanými opatřeními.
		13.B Jak je zajištěna transparentnost celého procesu?	V Poradním sboru jsou zapojeni zástupci všech významných skupin obyvatelstva. **Zpráva a návrh důchodové reformy byl zveřejněny na internetu**. V současné době **probíhá informační kampaň Ministerstva práce**.		
14	Financování realizace strategie	14.A Jakým způsobem je zajištěno a jakou má strukturu financování cílů, opatření a aktivit stanovených strategií?	Důchodová reforma je realizována ve střednědobém výhledu (řádově dvě volební období), opatření jsou prováděna prostřednictvím zákonů. Vyčíslení legislativního procesu není možné.	Není relevantní.	Není relevantní.
15	Monitoring výsledků a dopadů strategie	15.A Jak jsou stanoveny cíle strategie a její implementace?	Strategie uvádí **doporučení, jak důchodový systém vyrovnat**. Návrh důchodové reformy obsahuje **13 závazků** vedoucích ke zlepšení situace důchodového systému. Reforma je prováděna legislativně.	Vysoká míra závaznosti a transparentnosti. Průběžná možnost kontroly souladu mezi cíli a realitou.	Nebezpečí duplicitní práce mezi Centra strategické analýzy a Komisí pro kontrolu nad důchodovými režimy.
		15.B Jsou stanoveny měřitelné cíle?	Nastavené cíle jsou **měřitelné.** Vyrovnaní financování důchodového systému je stanoveno a měřeno **na základě statistických ukazatelů** (finanční, demografické).		
		15.C Existuje systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?	Zákon o důchodové reformě z 9. 11. 2010 určuje dva orgány, které jsou pověřeny monitoringem výsledků a dopadů: Poradní sbor pro penze a Komise pro kontrolu nad důchodovými režimy. Komise je povinná **vždy nejpozději do 1.6 každého roku předložit vládě a parlamentu Zprávu** o stavu financování důchodových režimů, o výhledech vedoucích k tomu, že penzijní systém bude vyrovnaný do roku 2018. V případě, že Komise zjistí, že je finanční udržitelnost systému v ohrožení, navrhne vládě a Parlamentu opatření vedoucí k nápravě takového stavu. Poradní sbor pro penze poskytuje Komisi veškeré potřebné analýzy a prognózy, na základě kterých Komise vykonává svoji kontrolní činnost.		
		15.D Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie?	Nejpozději do 31. 3. 2018 je Poradní sbor povinen odevzdávat vládě a parlamentu **zprávu hodnotící jednak finanční situaci důchodových režimů, jednak vývoj situace na pracovním trhu**.		
16	Implementace strategie	16.A Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace, případně v jaké formě?	Strategie jako taková neobsahue postup implementace. Součástí strategie však jsou **doporučení a možná řešení pro udržitelnost důchodového systému**.	Vysoká míra závaznosti. Vysoká pozornost veřejnosti. Jasně rozdělená odpovědnost za přípravu a za implementaci.	malá flexibilita v případě potřeby provádět změny vysoká pozornost veřejnosti potenciálně neefektivní využití zdrojů (dělání téhož podruhé)
		16.B Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí? Jaké jsou jednotlivé aktivity a postupy implementace?	Odpovědnost za implementaci Důchodové reformy nese **Ministerstvo práce**, které rovněž implementaci řídí a provádí. Základním prvkem provádění jsou **legislativní opatření**.		
		16.C Jak jsou nastaveny mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a jak jsou řízeny změny (úpravy, aktualizace) samotné strategie i její implementace?	Poradní sbor pro penze vypracovává **zprávu o stavu penzijního systému pravidelně každé 2 roky**. V případě potřeby změny zákonů je možné je provádět opět pouze legislativní formou.		
		16.D Jak je nastavena implementační struktura strategie a jakou má podobu příslušná prováděcí dokumentace?	Není relevantní.		
		16.E Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?	**Samotná strategie má konzultativní charakter**, není tedy závazná. Avšak **opatření**, která strategii provádějí, jsou **zákony, které závazné jsou**.		
17	Ostatní	17.A Jaké jsou další podstatné náležitosti a okolnosti přípravy veřejné strategie (např. vnější prostředí, společensko-politické prostředí, historická zkušenost apod.)?	Není relevantní.	Není relevantní.	Není relevantní.

2.4. Rakousko

2.4.1. Obecný přístup k tvorbě strategií

2.4.1.1 Legislativní a institucionální rámec

Rakousko je **federativní republika**, ve které mají federální ministerstva, spolkové republiky i místní samospráva **relativně velkou míru autonomie**. Rakouská ústava definuje, která instituce a na jaké úrovni má odpovědnost za jednotlivé sektory a oblasti. Kromě jiného dále definuje, jaké oblasti veřejné správy spadají do působnosti federální vlády a jaké do působnosti spolkových zemí. Jednotlivé spolkové země jsou povinné vykonávat politiky a strategie spadající pod federální legislativu, respektive vytvářet příslušnou místní legislativu.

V současném politickém systému i systému státní správy **neexistuje žádný konkrétní rámec nebo metodologie tvorby veřejných strategií**. Na každé úrovni státní správy definují cíle a priority političtí představitelé, přičemž každá vláda si na začátku svého působení vytvoří (koaliční) vládní program na dané volební období. V tomto programu jsou definovány hlavní cíle a politické priority. Následně je odpovědností každého ministerstva, aby vytvořilo strategii pro dosažení stanovených cílů.

Jednotlivé instituce obvykle nemohou být donuceny přijmout strategii, s kterou nesouhlasily. V samotné vládě jsou rozhodnutí většinou přijímána jednomyslně, princip konsenzu je dodržován i na různých úrovních státní správy. V praxi tyto skutečnosti vedou ke snaze všech zúčastněných aktérů dosáhnout konsenzu v oblastech společného zájmu, tj. i při tvorbě společných strategií a politik. Jelikož různé úrovně státní správy a jednotlivé instituce mají různé pravomoci a privilegia, **vyjednávání o strategii zasahující do sfér vlivu a odpovědnosti jiných institucí je nezbytnou podmínkou**. Ne vždy však jsou tyto snahy úspěšné. Rakouský nejvyšší kontrolní úřad vydává mnoho zpráv a kontrolních zjištění o nehospodárnosti a nepřiměřených výdajích souvisejících s nedostatečnou spoluprací jednotlivých institucí státní správy, duplicitou činností i struktur. Tyto nedostatky by mohly být odstraněny, pokud by panovala shoda na společném řešení.

V Rakouskou **neexistuje žádný centrální „strategický útvar“**, který by byl odpovědný za tvorbu a koordinaci tvorby veřejných strategií. **Tvorba strategií je odpovědností jednotlivých ministerstev** a dalších složek státní správy. Institucionální rámec tvorby strategií definuje ústava, která vymezuje základní rozdělení moci a pravomocí mezi jednotlivé instituce státní správy. Odpovědnost za tvorbu a realizaci strategií mají členové vlády, kteří byli zvoleni na základě svých „projektů“ (tzn. volebních programů), jež slíbili realizovat.

Na federální úrovni má každé ministerstvo oprávnění vytvořit novou strategii. Existuje pouze několik formálních pravidel pro proces tvorby strategie v rámci federální vlády. Na úrovni spolkových republik iniciuje vznik strategie většinou hejtman. V rámci vlády a jednotlivých ministerstev jsou jasně definovány role, odpovědnosti a pravomoci jednotlivých aktérů a organizačních útvarů. V sekcích a odborech ministerstev je obvykle několik pracovníků, kteří odpovídají za tvorbu strategií a politik. Ministr rozhoduje, zda bude strategie vypracována a pokud tak učiní, požádá příslušný odbor, aby strategii vytvořil.

Obvykle se na tvorbě strategie podílí více než jeden odbor daného ministerstva a také více než jedno ministerstvo. Důvodem je, že většina strategií má přesah do působnosti ostatních ministerstev. **Koordinace kroků a akvitit** při tvorbě strategie pak je podmínkou jejího úspěchu. Stejně tak v případě, že strategie zasahuje do oblasti spravované spolkovou zemí nebo místní samosprávou, je většinou realizován extenzivní konzultační proces (viz dále).

2.4.1.2 Účastníci

Účastníci procesu tvorby veřejné strategie se **různí podle předmětu a typu vytvářené strategie**. Za přípravu strategie je **odpovědný určený útvar v rámci daného ministerstva**. Tvorbu strategie vede ředitel (respektive vedoucí) tohoto útvaru, kterému obvykle na začátku tvorby strategie pomáhají experti v dané oblasti. Ti také stanoví okruh účastníků tvorby strategie. Počet účastníků může dosahovat až několika set, a to v závislosti na počtu ministerstev a ostatních institucí, které musí (nebo by měly) do

přípravy strategie být zahrnuti. Čím více oblastmi se daná strategie zabývá, tím větší je potřeba o podobě strategie vyjednávat, nacházet kompromisní řešení a uzavírat dohody.

Takřka všechny strategie **musí být schváleny zákonem**, aby mohly být implementovány. Tento požadavek není žádným způsobem kodifikován, ale vychází z praktické potřeby vytvořit legislativní základnu pro splnění nového úkolu pro vládu (ve formě nové strategie). Z tohoto důvodu je jedním z **důležitých účastníků tvorby strategie parlament**. Ten má dvě komory, Národní radu a Spolkovou radu. V závislosti na tématu je daná strategie projednána buď v jedné z komor, nebo v obou. Pokud se strategie dotýká oblastí spadajících do sféry vlivu spolkových republik, musí být schválena oběma komorami parlamentu.

Pro svůj existující **systém zapojení sociálních partnerů** je Rakousko často popisováno jako příklad korporativismu. Sociální partneři jsou institucionalizováni – jedná se o federaci zaměstnaneckých odborů, správu trhu práce, hospodářské komory a komoru zastupující zájmy pracovníků. Dohoda o sociálním partnerství definuje způsob zapojení partnerů do tvorby legislativy (a tím i strategií) a práce parlamentu.

2.4.1.3 Identifikace potřeby tvorby strategie

Potřeba tvorby strategie vychází **většinou z vládního programu**, **aktuálních politických požadavků** vyplývajících z potřeb společnosti, obchodu, životního prostředí nebo hospodářského rozvoje. Často jsou důležitým zdrojem a podkladem vzniku strategie **politiky a strategie Evropské unie**. Na nové evropské směrnice obvykle musí členské státy reagovat vlastní strategií. Například směrnice požadující vytvoření jednotného kontaktního místa pro společnosti z ostatních členských států vedla k potřebě vytvořit strategii, jejímž předmětem byl způsob tvorby a vzájemné koordinace kontaktních míst pro společnosti z ostatních členských států v jednotlivých institucích státní správy.

Jakmile člen vlády identifikuje potřebu vytvořit strategii (jako reakci na aktuální vývoj nebo pro splnění vládního programu) a učiní rozhodnutí strategii vypracovat, je v rámci příslušného ministerstva určen útvar odpovědný za tvorbu strategie.

2.4.1.4 Použití metodiky

V Rakousku **neexistuje žádná jednotná metodologie stanovující postup tvorby strategie**. Postup tvorby strategie tak je obvykle stanoven ad hoc, přičemž je přizpůsoben potřebám a požadavkům tvůrce strategie a řešenému předmětu. Vzhledem k tomu, že v rámci federálního systému je důležitým principem přípravy strategií požadavek dosáhnout konsenzu, jsou při přípravě strategií využívány postupy zaměřené na vyjednávání a řízení změn.

2.4.1.5 Náklady

Náklady spojené s tvorbou strategie jsou **obvykle hrazeny z rozpočtů jednotlivých účastníků**. Identifikovat konkrétní výši nákladů na tvorbu dané strategie je však víceméně nemožné. Tvorba strategie není samostatnou položkou v rozpočtovacím a účetním systému. Tento fakt je kritizován rakouským nejvyšším kontrolním úřadem, podle kterého je systém identifikace nákladů spojených s realizací specifického projektu (tj. například i projektu tvorby strategie) nedostatečný.

Doba trvání přípravy strategie záleží na obsahu a rozsahu daného dokumentu. Pokud jsou do přípravy strategie zahrnuty pouze útvary jednoho ministerstva, může celý proces vytváření strategie trvat i pouze několik týdnů. Pokud jsou do přípravy strategie zahrnuty všechny různé úrovně státní správy, může pak příprava strategie trvat od **několika měsíců po několik let** (například v případě tvorby strategií vyžadujících změnu ústavy).

2.4.1.6 Průběh přípravy strategie

V procesu přípravy strategie můžeme rozlišit **tři základní fáze**. V první fázi je strategie vytvořena a probíhá konzultační proces. V druhé fázi je strategie kodifikována do návrhu zákona. V poslední třetí fázi je zákon diskutován a schválen na půdě parlamentu.

- V rámci první fáze jsou **nejdříve identifikovány všechny zainteresované strany**, které je nutné zahrnout do přípravy strategie – například odborné útvary v rámci ministerstva připravujícího

strategii, ostatní ministerstva, subjekty s významným politickým nebo hospodářským vlivem (sdružení, asociace, lobbyistické skupiny, obchodní komory apod.), případně sociální partnery (neziskové organizace, veřejnost).

Následuje samotný **konzultační proces**, v rámci kterého je strategie vytvořena. Jádrem je práce odborných skupin, dále se konají veřejné konzultace, neformální setkání apod. Přesný postup konzultačního procesu není stanoven, vyplývá z konkrétních potřeb a požadavků ministerstva odpovědného za přípravu strategie. Výstupem konzultačního procesu je návrh strategie, obvykle konsenzuálně schválený a odsouhlasený účastníky jeho tvorby.

- Pokud strategie předpokládá aktivitu ze strany vlády, tak je obvykle strategie kodifikována zákonem. Důvodem je, že vláda může konat na základě zákonného oprávnění. Strategie musí být tedy nejdříve **přetvořena v návrh zákona**. Následně je návrh zákona zaslán na ministerstvo financí, které kontroluje hodnocení finančních dopadů návrhu zákona na rozpočet. Dalším krokem je **revize návrhu zákona** ze strany úřadu kancléře, který kontroluje především právní kvalitu. Nejvyšší kontrolní úřad kontroluje, zda byly dodrženy požadavky na hodnocení předpokládaných finančních nákladů a administrativní zátěže spojené s implementací daného návrhu zákona.
- Další fází je **parlamentní proces**. Ten je velmi formalizován a svázán přesnými postupy a pravidly (např. postup projednávání ve výborech, postup projednávání v plénu apod.). V rámci projednávání strategie (respektive zákona) existuje další prostor pro všechny zainteresované strany ovlivnit obsah a přesné znění strategie (zákona) – například prostřednictvím poslanců, využitím vlivu médií apod.

2.4.1.7 Nástroje a techniky

Nástroje a techniky používáné v průběhu tvorby strategií se různí. Většinou jsou v úvodu procesu tvorby strategie vydefinovány potřebné postupy. Výběr probíhá velmi pragmaticky, v souladu s potřebami strategie, dostupnými prostředky a know-how jednotlivých účastníků přípravy strategie. Ve většině případů jsou používány jak **kvantitativní techniky** (například analýza přínosů a nákladů), tak **kvalitativní** (například SWOT analýza).

Nicméně **neexistuje ministerstvy obecně sdílená sada technik a nástrojů**. Na druhou stranu při tvorbě většiny strategií jsou realizovány **SWOT analýza** (tj. analýza silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb) a **PESTLE analýza** (analýza vlivů na strategii – politických, hospodářských, společenských, technologických, legislativních a environmentálních). PESTLE analýza vhodným způsobem zahrnuje také analýzu jednotlivých zainteresovaných stran, což je v Rakousku takřka nezbytnost (zejména kvůli jisté míře autonomie různých úrovní veřejné správy).

Vzhledem k tomu, že jedním z hlavních znaků federálního systému v Rakousku (a přeneseně i způsobu tvorby veřejných strategií) je dosahování konsenzu, jsou obvykle při tvorbě strategií využívány techniky vyjednávání a řízení změn. V rámci státní správy je jednotlivým pracovníkům často poskytováno základní školení v oblasti vyjednávání. Řízení změn však již tak často školeno není.

V případě komplexních strategií jsou v některých případech **vytvářeny projektové kanceláře**. Například v případě strategie e-Government slouží jako projektová kancelář útvar v rámci úřadu kancléře, který koordinuje postup a aktivity jednotlivých zúčastněných institucí a spravuje společnou komunikační platformu. Komunikace mezi jednotlivými institucemi veřejné správy je v Rakousku do značné míry elektronizována, existují různé internetové portály a informační systémy. Jedním z nich je například tzv. ELAK, který umožňuje sdílení pracovních verzí dokumentů (například návrhů zákonů) mezi ministerstvy a parlamentem.

2.4.1.8 Integrovanost s ostatními strategiemi

Provázanost vytvářené strategie s ostatními strategiemi **není vždy adekvátně zajištěna** a je častým problémem tvorby veřejných strategií. Jedním z důvodů je fakt, že různé administrativní úrovně nemohou být donuceny strategii implementovat a jejich účast na implementaci strategie je dobrovolná (s výjimkou oblastí spadajících pod výlučnou působnost federální vlády). Také úřad kancléře federální vlády má pouze omezené možnosti prosazení a vynucení implementace průřezových (národních) strategií.

Na druhou stranu pozitivně na provázanost strategií působí jednomyslnost rozhodování na úrovni vlády a **snaha dosáhnout konsenzu**. Aby bylo sníženo riziko zamítnutí vládou schvalované strategie například jedním z ministrů, obvykle je snahou tvůrců zajistit soulad vytvářené strategie s ostatními strategiemi (národní, spolkové i místní úrovně).

Rakouská vláda například vhodným způsobem provázala svoji e-Government srategii se strategií Evropské unie eEurope 2005. V porovnání s ostatními členskými státy je Rakousko vyhodnocováno jako úspěšný realizátor cílů evropské strategie eEurope 2005. Z tohoto pohledu byla e-Government strategie úspěšná. Na druhou stranu zpráva rakouského nejvyššího kontrolního úřadu upozornila na některé nedostatky a problémy související s nedostatečnou provázaností různých úrovní elektronických služeb veřejné správy. Důvodem bylo zapojení spolkových zemí a místních samospráv do národní strategii e-Government pouze na dobrovolné bázi. Výsledkem je mnoho separátně existujících řešení pro podobné služby, využití středisek sdílených služeb a obecná centralizace v této oblasti je velmi nízká.

2.4.1.9 Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí

Tvorbu strategie řídí **vedoucí pracovník útvaru odpovědného za přípravu strategie** (např. ředitel odboru). Sponzorem tvorby strategie pak je člen vlády odpovědný za tvorbu politik a strategií v dané oblasti, protože je především jejich úkolem plnit cíle vlády.

Způsob přijímání rozhodnutí je založen na **principu konsenzu zúčastněných stran**. Tomu je podřízen celý proces tvorby strategie, komunikace s jednotlivými stakeholders, jejich zahrnutí do tvorby strategie apod. Tím je do značné míry **zjednodušen proces konečného schvalování strategie**, protože většinou jsou v tu chvíli již všechny problematické body prodiskutovány a vyřešeny. Po formální stránce vypracuje konečné znění strategie útvar odpovědný za přípravu strategie, který jej následně zašle nadřízeným útvarům a vedení daného ministerstva (instituce). Pokud je strategie schvalována vládou, je následně předložena i vládě.

2.4.1.10 Výstup tvorby strategie

Také výstupy tvorby strategie se liší podle charakteru vytvářené strategie. Například ve výstupech tvorby akčního plánu rozvoje průmyslu informačních technologií je definován zejména **celkový cíl strategie**, dále pak **cílové hodnoty** a oblasti zájmu. Součástí výstupu je i **přehled aktivit**, které mají být realizovány. Během tvorby strategie **jsou vytvářeny variantní scénáře**, které jsou také průběžně diskutovány. Jelikož je pro schválení strategie potřeba dosáhnout konsenzu, je výběr variantního scénáře součástí vyjednávání mezi účastníky přípravy strategie. Většinou jsou variantní scénáře hodnoceny a diskutovány na úrovni politických představitelů jednotlivých institucí.

V případě, že je strategie kodifikována zákonem, je logicky dalším výstupem tvorby strategie **návrh zákona, respektive samotný zákon** (případně více zákonů). V případě, že má strategie dosáhnout významných změn napříč společností a na její realizaci se podílí mnoho různých institucí, mohou na samotnou strategie navazovat akční plány, projekty a iniciativy obsahující aktivity vedoucí k naplnění cílů strategie.

2.4.1.11 Publicita

Po dobu tvorby strategie jsou účastníci tohoto procesu **pravidelně informováni o jeho průběhu**. Jak jsme v tomto textu již několikrát uvedli, v průběhu tvorby strategie a při jejím schválení je důležitý konsenzus jednotlivých účastníků. Proto je jejich informovanost a sdílení informací **velmi důležitou součástí procesu tvorby strategií**. Informováni jsou jak zástupci různých institucí a úrovní veřejné správy, tak zástupci sociálních partnerů i soukromé (hospodářské) sféry. V posledních letech navíc vzrůstají požadavky na otevřenost a transparentnost tvorby strategií. Konkrétně vznikl tzv. nástroj „E-participace“, který umožňuje zahrnutí veřejnosti do přípravy strategie. Tento nástroj také posiluje transparentost celého procesu.

Transparentnost procesu tvorby strategií je obecně zajištěna na federální úrovni, a to prostřednictvím tzv. **konzultačního mechanismu**. V Rakousku používaný přístup k veřejným konzultacím je robustní v mnoha ohledech, například proto, že zahrnuje širokou skupinu institucí a partnerů. Některá ministerstva zveřejňují průběh i výsledek veřejných konzultací na svých internetových stránkách. Konzultační mechanismu se v principu dělí na dvě fáze: (i) přípravu konzultace (definující okruh zúčastněných

subjektů, nástroje konzultace, definici cílů konzultačního mechanismu apod.) a (ii) realizaci veřejných konzultací.

V rámci první fáze konzultací kontaktuje příslušné ministerstvo odpovědné za tvorbu strategie ostatní ministerstva, instituce veřejné správy a jiné zainteresované strany (včetně sociálních partnerů) s **informací o začátku a plánovaném průběhu** tvorby dané strategie. Tato část konzultačního mechanismu není veřejná a do jisté míry závisí na přístupu politiků k řešené problematice. V této fázi je veřejnost o průběhu přípravy strategie informována zejména prostřednictvím internetu a médií.

Následuje **fáze veřejné konzultace**, která probíhá současně s připomínkováním návrhu příslušného zákona kodifikujícího strategii. Tato fáze může trvat od dvou týdnů až například po půl roku. Při konzultaci návrhu zákona existují formální (zákonem dané požadavky) na způsob konzultace nejvyššího kontrolního úřadu, sociálních partnerů a legislativního odboru úřadu kancléře. Na federální úrovni byly navíc vypracovány standardy (respektive metodika) veřejných konzultací, které byly vládou schváleny v roce 2008. Neexistuje však povinnost ze strany institucí veřejné správy tyto standardy dodržovat. Na úrovni spolkových republik a místních samosrpáva jsou konzultační mechanismy méně formalizovány, o to však bývají otevřenější.

2.4.1.12 Financování realizace strategie

Strategie jsou **financovány ze státního rozpočtu**. V případě, že implementace strategie zahrnuje různé úrovně veřejné správy, každá z účastnících se institucí hradí příslušnou část ze svého rozpočtu, a to včetně spolkových zemí a místních samospráv. V případě, že strategie stanovuje nové role a aktivity, měl by být adekvátně navýšen rozpočet příslušných institucí. Taková změna tedy předpokládá, že dané ministerstvo (nebo útvar v rámci ministerstva) musí požadavek na financování nových rolí a aktivit vznést v rámci standardního rozpočtovacího procesu.

Rozpočtový proces probíhá každoročně, přičemž rozpočet na realizaci strategie musí schválit finanční útvar příslušného ministerstva. Na úrovni federace pak požadavky jednotlivých institucí schvaluje ministerstvo financí. Ministerstvo (nebo jiná instituce) požadující navýšení rozpočtu z důvodu realizace nových strategií musí o tomto navýšení s ministerstvem financí vyjednávat. Pokud je strategie schválena vládou, tak je velmi pravděpodobné, že ministerstvo financí příslušné finanční prostředky danému ministerstvu alokuje.

2.4.1.13 Monitoring výsledků a dopadů strategie

V závislosti na předmětu strategie **jsou nastaveny cíle a indikátory plnění cílů strategie**. Pokud je strategie kodifikována zákonem, tak musí příslušné ministerstvo analyzovat dopady a změny související s realizací strategie. I z tohoto důvodu jsou součástí těchto strategií základní parametry hodnocení (evaluace) dané strategie. V případě, že je strategie realizována třetí stranou (např. soukromou společností), může být efektivita její realizace monitorována nezávislou komisí nebo jiným orgánem schopným realizovat evaluace.

Monitoring výsledků a dopadů strategie je **v odpovědnosti instituce implementující danou strategii**, neexistuje žádný centrální útvar (ani v rámci jednotlivých institucí) zajišťující tuto činnost. To znamená, že realizaci strategie monitoruje instituce odpovědná za její implementaci, tak de facto kontroluje plnění cílů strategie subjekt mající zájem (a odpovědnost) na jejich splnění. V určitých případech (zejména v případě překročení plánovaného rozpočtu) výsledky a dopady realizace strategie **kontroluje rakouský nejvyšší kontrolní úřad** a (nebo) **ministerstvo financí**. Tyto instituce takto ovšem zrevidují pouze relativně malý vzorek implementovaných strategií.

2.4.1.14 Implementace strategie

Nejsou stanovena **žádná konkrétní obecně platná pravidla pro nastavení implementace** strategie. Každé ministerstvo odpovídá za realizaci „svých“ strategií. Výše uvedené se však netýká implementace komplexních strategií, pro které existují potřebné nástroje a implementační struktury. Například v případě implementace strategie e-Government jsou nastaveny jasné postupy a pravidla realizace strategie. Úřad kancléře například kontroluje (za účelem odstranění duplicit) všechny projekty spojené s realizací uvedené strategie. Také byla vytvořena komunikační platforma pro všechny zainteresované strany účastnící se implementace.

2.4.1.15 Vyhodnocení postupu přípravy strategie

Hlavní **klady** přípravy strategií v Rakousku:

- **Konsenzuální přístup k tvorbě strategií**. Pokud se navrhovaná strategie dotýká zájmů jiných subjektů, je nutné tyto subjekty zapojit do přípravy strategie a dosáhnout s nimi určitého konsenzu.
- Téměř všechny **strategie musí být nejprve uzákoněny**, aby mohly být implementovány. Legislativní opatření je v Rakousku potřeba k tomu, aby na jejich základě příslušné ministerstvo mohlo jednat a tudíž strategii implementovat.
- Pro **implementaci strategie s velkým dopadem** na společnost a ostatní resorty je vytvořena **projektová kancelář**, která implementaci strategie řídí a koordinuje.
- Implementace strategie je **financována z rozpočtů resortů**, do jejichž gesce implementace strategie spadá. Pokud strategie vytváří pro resort nové úkoly, je nutné, aby dané ministerstvo **vyjednalo potřebné financování s Ministerstvem financí**, a to v rámci ročního procesu tvorby rozpočtu.
- **Nástroje a techniky** pro tvorbu strategií jsou **používány pragmatickým způsobem**, velmi často je používána SWOT analýza, PESTLE analýza a vzhledem ke konsensuálnímu přístupu tvorby strategií také různé techniky vyjednávání.
- **Transparentnost tvorby strategie** je zajištěna na federální úrovni formou veřejných konzultací.

Hlavní **slabá místa** přípravy strategií v Rakousku:

- Neexistence **specifického metodického rámce pro tvorbu strategií**. Na začátku procesu přípravy strategie rozhodne o metodickém postupu ministerstvo či jiný orgán veřejné moci, který přípravu strategie řídí.
- Neexistence **centrálního strategického útvaru**, který by měl na starosti tvorbu vládních strategií, alespoň po metodické stránce. Tvorba strategií je plně v kompetenci jednotlivých resortů.
- **Omezený vliv vlády na prosazení** národní či meziresortní **strategie**. Tím, že se vláda rozhoduje jednomyslně, může jakýkoliv ministr blokovat rozhodnutí o dané strategii.
- Neexistuje nezávislý orgán, který by **monitoroval výsledky a dopady implementace** strategie.

Matice parametrů

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
1	Legislativní/metodický rámec	1.A Je příprava strategie formálně upravena a stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru?	Rakousko je federativní republika, ve které mají federální ministerstva, spolkové republiky i místní samospráva relativně velkou míru autonomie. V současném politickém systému i systému státní správy **neexistuje žádný konkrétní rámec nebo metodologie tvorby veřejných strategií.** Na každé úrovni státní správy definují cíle a priority političtí představitelé, přičemž každá vláda si na začátku svého působení vytvoří (koaliční) vládní program na dané volební období. V tomto programu jsou definovány hlavní cíle a politické priority. Následně je odpovědností každého ministerstva, aby vytvořilo strategii pro dosažení stanovených cílů.	Není relevantní.	Neexistence specifického metodického rámce pro tvorbu strategií. Na začátku procesu přípravy strategie rozhodne o metodickém postupu ministerstvo či jiný orgán veřejné moci, který přípravu strategie řídí.
		1.B Jaká je právní síla takového dokumentu?	Není relevantní.		
2	Institucionální rámec	2.A Jaká instituce zodpovídá za přípravu za přípravu této konkrétní strategie, jaké je její postavení, funkce a pravomoci?	V Rakouskou neexistuje žádný centrální „strategický útvar“, který by byl odpovědný za tvorbu a koordinaci tvorby veřejných strategií. Tvorba strategií je odpovědností **jednotlivých ministerstev a dalších složek státní správy**. Institucionální rámec tvorby strategií definuje ústava, která vymezuje základní rozdělení moci a pravomocí mezi jednotlivé instituce státní správy.	Zapojení sociálních partnerů do přípravy strategií.	Neexistence centrálního strategického útvaru, který by měl na starosti tvorbu vládních strategií, alespoň po metodické stránce. Tvorba strategií je plně v kompetenci jednotlivých resortů.
		2.B Jak jsou nastaveny vztahy s ostatními institucemi?	Při přípravě strategie musí odpovědné ministerstvo spolupracovat se všemi institucemi veřejného sektoru, které mají určitý zájem v daném sektoru, a dále musí zapojit sociální partnery.		
		2.C Jaké má tato instituce zdroje (personální, materiální apod.)?	Zdroje se liší podle typu instituce, která danou strategii vytváří.		
3	Účastníci	3.A Kdo všechno se účastní přípravy veřejné strategie (popis skupiny stakeholders), jaké jsou jednotlivé role a vztah mezi nimi?	Účastníci procesu tvorby veřejné strategie se r**ůzní podle předmětu a typu vytvářené strategie**. Za přípravu strategie je **odpovědný určený útvar v rámci příslušného ministerstva**. Takřka všechny strategie musí být **schváleny zákonem**, aby mohly být implementovány. Jakmile je vytvořen nový úkol pro vládu (ve formě nové strategie), pro jeho splnění je potřeba vytvořit adekvátní legislativní základnu. Z tohoto důvodu je jedním z důležitých účastníků tvorby strategie **parlament.** Dohoda o sociálním partnerství definuje způsob zapojení **sociálních partnerů** do tvorby legislativy (a tím i strategií) a práce parlamentu. Sociální partneři jsou institucionalizováni – jedná se o federaci zaměstnaneckých odborů, správu trhu práce, hospodářské komory a komoru zastupující zájmy pracovníků.	Konsenzuální přístup k tvorbě strategií. Pokud se navrhovaná strategie dotýká zájmů jiných subjektů, je nutné tyto subjekty zapojit do přípravy strategie a dosáhnout s nimi určitého konsenzu.	Konsenzuální přístup může vést ke značnému prodloužení procesu tvorby strategie, respektive v některých případech může tento proces i úplně zastavit.
		3.B Jak jsou účastníci identifikováni a kdo o jejich účasti rozhoduje?	Vedoucí pracovník instituce odpovědné za přípravu strategie na začátku **stanoví okruh** účastníků tvorby strategie.		
		3.C Jaká je časová posloupnost zapojení jednotlivých účastníků (tj. kdo se zapojuje v jakém stadiu přípravy veřejné strategie)?	Většina účastníků je zapojena prostřednictvím **konzultačního procesu**, v rámci kterého je strategie vytvořena. Pokud strategie předpokládá aktivitu ze strany vlády, tak je obvykle strategie **kodifikována zákonem**. Návrh zákona je zaslán k revizi na **ministerstvo financí**, posléze na **úřad kancléře** a na **nejvyšší kontrolní úřad**. Další fází je **parlamentní proces**, který poskytuje prostor pro všechny zainteresované strany ovlivnit obsah a přesné znění strategie.		
4	Identifikace potřeb	4.A Jakým způsobem je identifikována potřeba tvorby strategie, jakým způsobem je stanoven předmět a cíle (tj. její obsah a náplň) strategie?	Potřeba tvorby strategie vychází většinou **z vládního programu, aktuálních politických požadavků** vyplývajících z potřeb společnosti, obchodu, životního prostředí nebo hospodářského rozvoje. Často jsou důležitým zdrojem a podkladem vzniku strategie **politiky a strategie Evropské unie**.	Není relevantní.	Není relevantní.
5	Použití metodiky	5.A Byla při přípravě strategie použita metodika přípravy veřejných strategií? Pokud ano, jaká?	V Rakousku **neexistuje žádná jednotná metodologie stanovující postup tvorby strategie**. Postup tvorby strategie tak je obvykle stanoven ad hoc, přičemž je přizpůsoben potřebám a požadavkům tvůrce strategie a řešenému předmětu. Vzhledem k tomu, že v rámci federálního systému je důležitým principem přípravy strategií **požadavek dosáhnout konsenzu**, jsou při přípravě strategií využívány postupy zaměřené na **vyjednávání a řízení změn**.	Není relevantní.	Neexistence specifického metodického rámce pro tvorbu strategií. Na začátku procesu přípravy strategie rozhodne o metodickém postupu ministerstvo či jiný orgán veřejné moci, který přípravu strategie řídí.
		5.B Je metodika variabilní/použitelná v různých podobách pro různé typy strategií?	Není relevantní.		
6	Náklady	6.A Jaké jsou celkové náklady (personální, materiální apod.) přípravy strategií?	Náklady spojené s tvorbou strategie jsou obvykle hrazeny z **rozpočtů jednotlivých účastníků**. Identifikovat konkrétní výši nákladů na tvorbu dané strategie je však víceméně nemožné. Tvorba strategie není samostatnou položkou v rozpočtovacím a účetním systému.	Není relevantní.	Nemožnost identifikace výše nákladů spojených s tvorbou strategie.
		6.B Jak dlouho trvá celý proces přípravy strategie?	Doba trvání přípravy strategie záleží na obsahu a rozsahu daného dokumentu. Pokud jsou do přípravy strategie zahrnuty pouze útvary jednoho ministerstva, může celý proces vytváření strategie trvat i **pouze několik týdnů**. Pokud jsou do přípravy strategie zahrnuty všechny různé úrovně státní správy, může pak příprava strategie trvat od **několika měsíců po několik let**.		
7	Průběh přípravy strategie (popis procesu)	7.A Jaké jsou aktivity a jednotlivé kroky přípravy veřejné strategie?	V procesu přípravy strategie můžeme rozlišit **tři základní fáze**. ► V rámci první fáze jsou nejdříve **identifikovány všechny zainteresované strany**, které je nutné zahrnout do přípravy strategie. Následuje samotný **konzultační proces**, v rámci kterého je strategie vytvořena. Jádrem je práce odborných skupin, dále se konají veřejné konzultace, neformální setkání apod. Výstupem je návrh strategie, obvykle konsenzuálně schválený a odsouhlasený účastníky jeho tvorby. ► Pokud strategie předpokládá aktivitu ze strany vlády, tak je obvykle strategie kodifikována zákonem. Důvodem je, že vláda může konat na základě zákonného oprávnění. Strategie musí být tedy nejdříve **přetvořena v návrh zákona**. Následně je návrh zákona zaslán na ministerstvo financí, které kontroluje hodnocení finančních dopadů návrhu zákona na rozpočet. Dalším krokem je revize návrhu zákona ze strany úřadu kancléře, který kontroluje především právní kvalitu. Nejvyšší kontrolní úřad kontroluje, zda byly dodrženy požadavky na hodnocení předpokládaných finančních nákladů a administrativní zátěže spojené s implementací daného návrhu zákona. ► Další fází je **parlamentní proces**. Ten je velmi formalizován a svázán přesnými postupy a pravidly. V rámci projednávání strategie (respektive zákona) existuje další prostor pro všechny zainteresované strany ovlivnit obsah a přesné znění strategie (zákona) – například prostřednictvím poslanců, využitím vlivu médií apod.	Konzultační proces a konsenzuální přístup do značné míry zjednodušují schválení strategie (ve formě zákona) na půdě parlamentu, protože sporné body jsou v tu dobu již většinou vyřešeny. Kontrola hodnocení finančních dopadů návrhu zákona kodifikujícího strategii ze strany ministerstva financí.	Možnost dodatečných úprav schválené strategie ve fázi její kodifikace zákonem.
8	Nástroje a techniky	8.A Jaké nástroje a techniky jsou využívány při tvorbě strategií (např. SWOT, PESTLE, multikriteriální analýzy apod.)? V jaké fázi přípravy strategie jsou tyto nástroje a techniky používány?	Neexistuje ministerstvy obecně sdílená sada technik a nástrojů. Nicméně ve většině případů jsou používány jak **kvantitativní techniky** (například analýza přínosů a nákladů), tak **kvalitativní** (například SWOT analýza). Při tvorbě většiny strategií jsou realizovány **SWOT** analýza (tj. analýza silných a slabých stránek, příležitostí a hrozeb) a **PESTLE analýza** (analýza vlivů na strategii – politických, hospodářských, společenských, technologických, legislativních a environmentálních). Vzhledem k tomu, že jedním z hlavních znaků federálního systému v Rakousku (a přeneseně i způsobu tvorby veřejných strategií) je **dosahování konsenzu**, jsou obvykle při tvorbě strategií využívány **techniky vyjednávání a řízení změn**. V případě komplexních strategií jsou v některých případech vytvářeny **projektové kanceláře**.	Nástroje a techniky pro tvorbu strategií jsou používány pragmatickým způsobem, velmi často je používána SWOT analýza, PESTLE analýza a vzhledem ke konsensuálnímu přístupu tvorby strategií také různé techniky vyjednávání.	Není relevantní.
9	Integrovanost s ostatními strategiemi	9.A Jakým způsobem je zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)?	Provázanost vytvářené strategie s ostatními strategiemi **není vždy adekvátně zajištěna** a je častým problémem tvorby veřejných strategií. Na druhou stranu pozitivně na provázanost strategií působí jednomyslnost rozhodování na úrovni vlády a **snaha dosáhnout konsenzu**. Aby bylo sníženo riziko zamítnutí vládou schvalované strategie například jedním z ministrů, obvykle je snahou tvůrců zajistit soulad vytvářené strategie s ostatními strategiemi (národní, spolkové i místní úrovně).	Snaha zahrnout zainteresované strany do procesu tvorby strategie, čímž je alespoň částečně zajišťován soulad vytvářené strategie s ostatními dokumenty.	Provázanost strategie s ostatními strategickými dokumenty není vždy adekvátně zajištěna.

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
10	Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí	10.A Jak jsou nastaveny základní řídící mechanismy tvorby veřejné strategie?	Tvorbu strategie řídí **vedoucí pracovník útvaru odpovědného za přípravu strategie** (např. ředitel odboru). Sponzorem tvorby strategie pak je člen vlády odpovědný za tvorbu politik a strategií v dané oblasti, protože je především jejich úkolem plnit cíle vlády.	Princip konsenzu zúčastněných stran zjednodušující konečné schvalování strategie.	Omezený vliv vlády na prosazení národní či meziresortní strategie. Tím, že se vláda rozhoduje jednomyslně, může jakýkoliv ministr blokovat rozhodnutí o dané strategii.
		10.B Jakým způsobem jsou v průběhu přípravy strategie přijímána rozhodnutí (např. o dalším postupu), kdo má oprávnění tato rozhodnutí přijímat? Kdo schvaluje (průběžné i závěrečné) výstupy?	Způsob přijímání rozhodnutí je založen na **principu konsenzu zúčastněných stran**. Tomu je podřízen celý proces tvorby strategie, komunikace s jednotlivými stakeholders, jejich zahrnutí do tvorby strategie apod. Tím je do značné míry **zjednodušen proces konečného schvalování strategie**, protože většinou jsou v tu chvíli již všechny problematické body prodiskutovány a vyřešeny. Po formální stránce vypracuje konečné znění strategie útvar odpovědný za přípravu strategie, který jej následně zašle nadřízeným útvarům a vedení daného ministerstva (instituce). Pokud je strategie schvalována vládou, je následně předložena i vládě.		
		10.C Jsou identifikována nepřípustná / nerealizovatelná řešení?	V rámci přípravy strategií obecně není realizována identifikace nepřípustných nebo nerealizovatelných řešení.		
11	Výstup tvorby strategie	11.A Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby veřejné strategie?	Výstupy tvorby strategie se liší podle charakteru vytvářené strategie. Například ve výstupech tvorby akčního plánu rozvoje průmyslu informačních technologií je definován zejména **celkový cíl strategie**, dále pak **cílové hodnoty a oblasti zájmu**. Součástí výstupu je i **přehled aktivit**, které mají být realizovány. V případě, že má strategie dosáhnout významných změn napříč společností a na její realizaci se podílí mnoho různých institucí, mohou na samotnou strategie navazovat **akční plány, projekty a iniciativy** obsahující aktivity vedoucí k naplnění cílů strategie.	Tvorby variantních scénářů a jejich hodnocení (a výběr) ve spolupráci se zainteresovanými stranami.	Není relevantní.
		11.B Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?	V případě, že je strategie kodifikována zákonem, je logicky dalším výstupem tvorby strategie **návrh zákona**, respektive samotný zákon (případně více zákonů). V ostatních případech nejsou parametry výstupů stanoveny.		
		11.C Obsahují výstupy variantní řešení?	Během tvorby strategie **jsou vytvářeny variantní scénáře**, které jsou také průběžně diskutovány. Jelikož je pro schválení strategie potřeba dosáhnout konsenzu, je **výběr variantního scénáře součástí vyjednávání mezi účastníky** přípravy strategie. Většinou jsou variantní scénáře hodnoceny a diskutovány na úrovni politických představitelů jednotlivých institucí.		
12	Publicita	12.A Jakým způsobem jsou účastníci přípravy strategie, ostatní stakeholders a veřejnost informováni o průběhu a výstupech přípravy strategie?	Po dobu tvorby strategie jsou účastníci tohoto procesu **pravidelně informováni o jeho průběhu v rámci konzultačního mechanismu**, který se dělí na dvě fáze: 1) Příprava konzultace (definující okruh zúčastněných subjektů, nástroje konzultace, definici cílů konzultačního mechanismu apod.). Ministerstva, instituce veřejné správy a jiné zainteresované strany (včetně sociálních partnerů) jsou kontaktovány s informací o začátku a plánovaném průběhu tvorby dané strategie. Tato část konzultačního mechanismu není veřejná a do jisté míry závisí na přístupu politiků k řešené problematice. V této fázi je veřejnost o průběhu přípravy strategie informována zejména prostřednictvím internetu a médií. 2) Realizace veřejných konzultací - probíhá současně s připomínkováním návrhu příslušného zákona kodifikujícího strategii. Tato fáze může trvat od dvou týdnů až například po půl roku. Při konzultaci návrhu zákona existují **formální** (zákonem dané) **požadavky na způsob konzultace** nejvyššího kontrolního úřadu, sociálních partnerů a legislativního odboru úřadu kancléře.	Transparentnost tvorby strategie je zajištěna na federální úrovni formou veřejných konzultací. Existence nástroje "E-participace" umožňujícího účast veřejnosti na tvorbě strategií.	Není relevantní.
		12.B Jak je zajištěna transparentnost celého procesu?	Transparentnost procesu tvorby strategií je obecně zajištěna na federální úrovni, a to prostřednictvím tzv. **konzultačního mechanismu**, popsaného v bodě 12.A. Dále existuje tzv. nástroj „**E-participace**“, který umožňuje zahrnutí veřejnosti do přípravy strategie. Tento nástroj také posiluje transparentnost celého procesu.		
13	Financování realizace strategie	13.A Jakým způsobem je zajištěno a jakou má strukturu financování cílů, opatření a aktivit stanovených strategií?	Strategie jsou **financovány ze státního rozpočtu**. V případě, že implementace strategie zahrnuje různé úrovně veřejné správy, každá z účastnících se institucí hradí příslušnou část ze svého rozpočtu, a to včetně spolkových zemí a místních samospráv. V případě, že strategie stanovuje nové role a aktivity, měl by být adekvátně navýšen rozpočet příslušných institucí. Taková změna tedy předpokládá, že dané ministerstvo (nebo útvar v rámci ministerstva) musí požadavek na financování nových rolí a aktivit vznést v rámci standardního rozpočtovacího procesu.	Implementace strategie je financována z rozpočtů resortů, do jejichž gesce implementace strategie spadá. Pokud strategie vytváří pro resort nové úkoly, je nutné, aby dané ministerstvo vyjednalo potřebné financování s Ministerstvem financí, a to v rámci ročního procesu tvorby rozpočtu.	Obecný způsob zajištění financování strategie není nastaven, tzn. že mohou vznikat strategie bez jasně nastaveného způsobu jejich financování.
14	Monitoring výsledků a dopadů strategie	14.A Jak jsou stanoveny cíle strategie a její implementace?	Cíle a indikátory plnění cílů strategie jsou nastaveny v závislosti na předmětu strategie. Pokud je strategie kodifikována zákonem, tak musí příslušné ministerstvo analyzovat dopady a změny související s realizací strategie. I z tohoto důvodu jsou součástí těchto strategií základní parametry hodnocení (evaluace) dané strategie.	Není relevantní.	Neexistuje nezávislý orgán, který by monitoroval výsledky a dopady implementace strategie. Součástí strategií nejsou vždy jasně stanovené a měřitelné cíle.
		14.B Jsou stanoveny měřitelné cíle?	Nastavení měřitelných cílů ve strategii se u jednotlivých dokumentů liší a není vždy pravidlem.		
		14.C Existuje systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?	Monitoring výsledků a dopadů strategie je v **odpovědnosti instituce implementující danou strategii**, neexistuje žádný centrální útvar (ani v rámci jednotlivých institucí) zajišťující tuto činnost. V určitých případech (zejména v případě překročení plánovaného rozpočtu) výsledky a dopady realizace strategie **kontroluje rakouský nejvyšší kontrolní úřad** a (nebo) **ministerstvo financí**. Tyto instituce takto ovšem zrevidují pouze relativně malý vzorek implementovaných strategií.		
		14.D Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie?	Viz bod 14.C.		
15	Implementace strategie	15.A Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace, případně v jaké formě?	Nejsou stanovena **žádná konkrétní obecně platná pravidla pro nastavení implementace strategie**.	Téměř všechny strategie musí být nejprve uzákoněny, aby mohly být implementovány. Legislativní opatření je v Rakousku potřeba k tomu, aby na jejich základě příslušné ministerstvo mohlo jednat a tudíž strategii implementovat. Pro implementaci strategie s velkým dopadem na společnost a ostatní resorty je vytvořena projektová kancelář, která implementaci strategie řídí a koordinuje.	Součástí strategií (ani navazující dokumentace) není vždy stanovení způsobu jejich implementace.
		15.B Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí? Jaké jsou jednotlivé aktivity a postupy implementace?	Každé ministerstvo odpovídá za realizaci „svých“ strategií. Výše uvedené se však netýká implementace komplexních strategií, pro které existují potřebné nástroje a implementační struktury.		
		15.C Jak jsou nastaveny mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a jak jsou řízeny změny (úpravy, aktualizace) samotné strategie i její implementace?	Žádné **mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu nejsou stanoveny**. V Rakousku neexistuje obecný rámec pro tvorbu/implementaci strategií.		
		15.D Jak je nastavena implementační struktura strategie a jakou má podobu příslušná prováděcí dokumentace?	Implementační struktura strategie a příslušná prováděcí dokumentace je obvykle nastavena příslušným ministerstvem, které řídí implementaci.		
		15.E Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?	Takřka všechny strategie musí být **schváleny zákonem,** tedy vytvořené strategie jsou přetvořeny do podoby zákona, který je pak schválen parlamentem.		
16	Ostatní	16.A Jaké jsou další podstatné náležitosti a okolnosti přípravy veřejné strategie (např. vnější prostředí, společensko-politické prostředí, historická zkušenost apod.)?	Není relevantní.	Není relevantní.	Není relevantní.

2.4.2. Případová studie

2.4.2.1 Identifikace potřeby tvorby strategie

Rakousko zahájilo úsilí **modernizovat veřejnou správu** v devadesátých letech minulého století. Od začátku se předpokládalo, že nejlepší cestou modernizace veřejné správy bude zavedení informačních a komunikačních technologií (dále také ICT). V roce 1997 byla představena „Bílá kniha pro informační společnost“, která stanovila jako hlavní cíl použití ICT a nových technologií pro komunikaci mezi státem na jedné straně a občany, respektive podnikatelskými subjekty na straně druhé. Dále uváděla jako nezbytné optimalizovat procesy a reorganizovat postupy, aby byly co nejefektivnější. Tímto vznikla provázanost mezi modernizací veřejné správy a **e-Government**. Program modernizace veřejné správy si vzal za příklad švýcarský model, který je nazýván „veřejná správa zaměřená na výsledky“.

Některé důležité prvky moderní správy však již v tu dobu existovaly nebo byly právě zaváděny. Například některé rejstříky (katastrální, obchodní) již fungovaly na základě datových systémů, u jiných se to plánovalo. Země tedy již měla vytvořený základ, na kterém se mohl stavět systém e-Government. **Hnací sílou** dané změny bylo **federální kancléřství**, které iniciovalo jednotlivé studie, panely odborníků v oblasti ICT atd.

2.4.2.2 Legislativní a institucionální rámec

Zákon o e-Government je jádrem rakouské legislativy v oblasti e-Government. Byl schválen v březnu roku 2004 a k jeho první úpravě došlo v roce 2008. Tento zákon slouží jako právní základ pro služby e-Government, umožňuje úzkou spolupráci mezi všemi institucemi, které poskytují služby v oblasti e-Government, a dává jim příležitost spolupracovat prostřednictvím informačních technologií.

Rozhodnutí pokračovat v rozvoji e-Government založeného na spolupráci bylo v Rakousko přijato v roce 1998. Pracovní skupina „e-Austria“ skládající se z vedoucích rakouských odborníků doporučila sestavení **Rady pro informační a komunikační technologie** (dále také Rada pro ICT), která by nesla **odpovědnost za koordinaci plánování a implementace** řešení e-Government mezi federální vládou, jednotlivými spolkovými zeměmi a místní samosprávou. Jako členy Rady pro ICT byli jmenováni ředitelé pro informační technologie jednotlivých rakouských ministerstev, kteří byli nominováni relevantními ministry. Rada pro ICT byla vedena federálním ředitelem pro informační technologie, který byl jmenován federální vládou. Federální ředitel pro informační technologie koordinoval nápady a strategie, které vznikaly v Radě pro ICT, s jednotlivými spolkovými zeměmi a místní samosprávou. Dále byly sestaveny **pracovní skupiny**, které měly za úkol **poskytovat odbornou podporu a asistenci** ministerstvům a jednotlivým zemím, městům a místním úřadům.

Již v této brzké fázi Rada pro ICT sestavila mechanismus, který by se mohl považovat za možné řešení e-Government: výměna informací mezi jednotlivými stranami byla realizována prostřednictvím specializované **komunikační platformy**. Tato platforma je neustále vyvíjena a upravována a stala se jedním z nejdůležitějších zdrojů informací pro federální vládu, spolkové země a místní samosprávu. Na této adrese jsou uveřejňována veškerá doporučení, na jejichž základě spolupracují jednotlivé pracovní skupiny, ve formě konvencí, informací, nejlepší praxe, bílých knih a příkladů použití. Mnohé elektronické služby a řešení rakouského e-Government se díky jejich brzkému zavedení do praxe staly ukázkovými příklady pro Evropskou unii.

V roce 2001 byla všemi zainteresovanými stranami schválena a uvedena do praxe **ICT strategie**. Ta byla zároveň **brána jako strategie pro e-Government**. Rakousko se na začátku soustředilo na vytvoření otevřené a víceúrovňové infrastruktury, která by mohla být lehce rozšířená a zároveň by byla bezpečná a dlouhodobě udržitelná. Daný systém je stále využíván, pouze byl několikrát upraven.

Vedle Rady pro ICT vznikla tzv. „**Iniciativa pro e-Government 2003**“. Cílem této iniciativy bylo udělat z Rakouska **lídra v e-Government mezi evropskými státy** a zajistit mu pozici v horní pětce. Rakousku se povedlo dosáhnout tohoto cíle především díky úsilí a přípravám, které probíhaly již od roku 2001. V roce 2004 se Rakousko dostalo podle srovnávacích testů na čtvrté místo, v průběhu dalšího roku se mu podařilo propracovat na druhé místo. To mu umožnilo zahájit svou snahu o získání titulu evropského lídra v roce 2006 a stát se jednou ze zemí s ukázkovým e-Government systémem v Evropské unii.

2.4.2.3 Účastníci

V Rakousku je vždy snaha zřídit struktury pro koordinaci různých úrovní státu ve velmi brzkých stádiích projektu. Již v roce 1998 vznikla dohoda o vytvoření **fóra pro spolupráci**. Na jednotlivých ministerstvech byli nově jmenováni ředitele pro informační technologie a Rada pro ICT dostala za úkol koordinovat plánování e-Government a jeho implementaci. Jedná se o stálou strukturu, která má od počátku vlastní komunikační platformu. Díky tomu byla strategie pro e-Government formována **na základě širokosáhlého konzultačního procesu a zapojení všech relevantních aktérů**. Zřejmě to byl jeden z hlavních důvodů úspěchu této strategie.

2.4.2.4 Použití metodiky

Jak již bylo vysvětleno při popisu obecného přístupu k tvorbě strategií v Rakousku, v této zemi **neexistuje jednotná metodologie pro přípravu strategií**. Proto ani při přípravě strategie pro e-Government nebyla použita žádná metodika.

Koordinační orgán (Rada pro ICT) čerpal z dřívějších zkušeností s vytvářením ICT strategií, konkrétně pro e-Government, a z mezinárodních srovnání v této oblasti. Dále byly využity kvalitativní a kvantitativní metody (viz podkapitola Nástroje a techniky). Vzhledem k tomu, že ve federálním systému je velice důležité, aby bylo dosaženo konsenzu, v průběhu tvorby strategie byly použity techniky vyjednávání a řízení změn.

2.4.2.5 Náklady

Náklady na tvorbu strategie pro e-Government byly hrazeny jednotlivými zapojenými účastníky, tj. Radou pro ICT, útvary ministerstev a jiných správních orgánů. Tvorba strategie však není samostatnou položkou v rozpočtovacím a účetním systému, proto je víceméně nemožné Identifikovat konkrétní výši nákladů na tvorbu dané strategie.

Je těžké odhadnout také počet osob zapojených do přípravy strategie, protože byly zahrnuty různé úrovně veřejné správy. Avšak dle počtu zapojených institucí je možné předpokládat, že se na tvorbě strategie podílelo více než 20 osob.

2.4.2.6 Průběh přípravy strategie

Vznik strategie pro e-Government probíhal v **následujících hlavních krocích**:

- v roce 1997 vznikla „Bílá kniha pro informační společnost“ stanovující hlavní cíle použití ICT a nových technologií pro komunikaci mezi státem, občany a podnikatelskými subjekty zajišťující provázanost mezi modernizací veřejné správy a **e-Government**;
- v roce 1998 bylo přijato rozhodnutí pokračovat v **rozvoji e-Government**;
- následně vznikla pracovní skupina „e-Austria“ skládající se z vedoucích rakouských odborníků;
- na základě doporučení pracovní skupiny „e-Austria“ vznikla **Rada pro informační a komunikační technologie** nesoucí odpovědnost za koordinaci plánování a implementace řešení e-Government mezi federální vládou, jednotlivými spolkovými zeměmi a místní samosprávou;
- v roce 2001 byla všemi zainteresovanými stranami schválena a uvedena do praxe **ICT strategie**, která byla zároveň **brána jako strategie pro e-Government**;
- v roce 2003 vznikla tzv. „**Iniciativa pro e-Government 2003**“, jejímž cílem bylo udělat z Rakouska lídra v e-Government mezi evropskými státy;
- v březnu 2004 byl **schválen zákon o e-Government**, který je jádrem rakouské legislativy v oblasti e-Government umožňujícím úzkou spolupráci mezi všemi institucemi, které poskytují služby v oblasti e-Government;
- v roce 2008 došlo k **úpravě uvedeného zákona**.

Program pro e-Government je aktualizován ročně od roku 2005. Zaměstnanci útvaru odpovědného za Strategii pro ICT **analyzují různé faktory** a sestavují program na další rok. Koordinace programu

s ostatními úrovněmi a zainteresovanými skupinami je prováděna **prostřednictvím Federální platformy Digital Austria** (dále také Digital Austria).

Faktory, které jsou brány v potaz při sestavování ročního programu, jsou následující:

- agenda pro digitalizaci,
- architektura e-Government,
- seznam priorit Kompetenčního centra pro internetovou společnost,
- seznam projektů reformního programu veřejné správy,
- seznam projektů pro snížení administrativního zátěže občanů a podnikatelských subjektů,
- Vize pro e-Government 2020 (od roku 2011),
- různé podněty z oblasti ICT z federální úrovně a od spolkových zemí, místních úřadů a obcí,
- různé podněty ze strany subjektů působících v oblasti ICT,
- různé podněty ze strany politik a zákonů.

Po schválení ročního programu, zahajují svou práci **pracovní skupiny a projektové týmy**, které jsou odpovědné za jeho implementaci. Pro každý projekt je **nastaveno řízení programu a systém podávání zpráv**. Zprávy o postupu práci jsou shromažďovány prostřednictvím platformy Digital Austria.

2.4.2.7 Nástroje a techniky

V Rakousku **neexistuje ministerstvy obecně sdílená sada technik a nástrojů.** Nástroje a techniky využité pro přípravu dané strategie byly použity pragmatickým způsobem v souladu s potřebami projektu a know-how zúčastněných stran. Například:

- **SWOT** analýza pro vyhodnocení silných a slabých stránek a příležitosti a hrozeb implementace strategie pro e-Government,
- **PESTLE** analýza, která pokrývala oblast zapojení jednotlivých subjektů,
- **nástroje řízení změn**.

2.4.2.8 Integrovanost s ostatními strategiemi

Daná strategie byla úzce **provázána na strategie Evropské unie** a především na její cíle stanovené v **Lisabonské strategii**. Kvůli cíli vybudovat nejvhodnější systém pro poskytování služeb e-Government do roku 2005 zahájila rakouská vláda aktualizaci své strategie a vytváření nových institucí, které měly umožnit dosažení stanovených cílů.

Rakousko vhodným způsobem provázala svoji e-Government strategii se strategií Evropské unie **eEurope 2005** a její cíli pro oblast e-Government. Poté, co se v roce 2002 umístilo v žebříčku Evropské komise pro systémy e-Government na jedenáctém místě, v roce 2003 upravilo strategie dle kritérií Evropské unie. Tento krok byl úspěšný a již v roce 2006 se Rakousko stalo lídrem v oblasti e-Government v Evropě a od té doby tento titul obhájilo ještě čtyřikrát po sobě (do roku 2010).

2.4.2.9 Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí

Rozhodnutí jsou přijímána na každé úrovní veřejné správy odděleně. **Místní samospráva** a spolkové země (spolkový hejtman) **vytváří své vlastní strategie pro e-Government**, které jsou **provázány na federální strategii** pro e-Government a jsou řízeny Radou pro ICT. **Komunikace** je realizována **prostřednictvím platformy Digital Austria**. Ve výsledku je dosaženo konsenzu o podobě programu pro e-Government na všech úrovních federálního systému. Celý proces je řízen federálním kancléřstvím.

2.4.2.10 Výstup tvorby strategie

Strategie pro e-Government byla vytvořena v roce 2001 a od té doby je každoročně aktualizována. V letech 2003 a 2005 došlo ke změnám v zaměření strategie. V roce 2010 byla schválena nová vize

a mise strategie. V podstatě tedy existuje **program pro e-Government, který je aktualizován každoročně**. Dokumenty jsou dostupné v rámci platformy Digital Austria. Přístup k detailním plánům je umožněn pouze státním úředníkům, kteří jsou zapojení do programu. Federální vláda uveřejňuje zprávy o plnění plánů, které je možné nalézt v sekci Dokumenty.

2.4.2.11 Publicita

Po dobu tvorby strategie byli účastníci tohoto procesu **pravidelně informováni o jeho průběhu**. Jak jsme v tomto textu již několikrát uvedli, v průběhu tvorby strategie a při jejím schválení je **důležitý konsenzus jednotlivých účastníků**. Dále vznikl nový nástroj - „**e-Participace**“, který umožňuje zapojení veřejnosti do přípravy strategie a do rozhodovacího procesu. Tento nástroj také posiluje transparentnost celého procesu.

Transparentnost procesu tvorby strategií je obecně zajištěna na federální úrovni, a to prostřednictvím tzv. **konzultačního mechanismu**. Rakouský přístup k veřejným konzultacím je založen na formálních a neformálních vztazích mezi institucemi (včetně sociálních partnerů) a na praxi jednotlivých ministerstev. V Rakousku používaný přístup k veřejným konzultacím je robustní v mnoha ohledech, například proto, že **zahrnuje širokou skupinu institucí a partnerů**. Některá ministerstva zveřejňují průběh i výsledek veřejných konzultací na svých internetových stránkách. Konzultační mechanismu se v principu dělí na dvě fáze: (i) přípravu konzultace (definující okruh zúčastněných subjektů, nástroje konzultace, definici cílů konzultačního mechanismu apod.) a (ii) realizaci veřejných konzultací.

2.4.2.12 Financování cílů

Implementace e-Government projektů je financována **z rozpočtů institucí odpovědných za implementaci** jednotlivých části programu. Každá z těchto institucí musí zajistit dostatek prostředků ve svém rozpočtu pro daný účel. To platí také pro ostatní úrovně státní správy, spolkové země a místní samosprávu.

2.4.2.13 Monitoring výsledků a dopadů strategie

Od roku 2005 nese odpovědnost za koordinaci e-Government federální kancléřství. Pod jeho vedením byl zaveden **koordinační mechanismus pro všechny úrovně**. Projekty jsou navzájem koordinovány tak, aby bylo zamezeno jejich duplicitě a tedy i zbytečné práci navíc. **Federální Platforma Digital Austria** je hlavním prostředkem pro komunikaci všech zapojených stran. Platforma se také stala hlavním nástrojem pro koordinaci, kterou provádí federální vláda, a strategii pro e-Government.

Všechny e-Government projekty v Rakousku jsou nyní realizovány pod dohledem Federální platformy Digital Austria. Prostřednictvím platformy je koordinována agenda Rady pro ICT a „Kooperace BLSG“ (zahrnuje federální vládu, spolkové země, města a obce), která byla dříve známa jako Rada pro e-Kooperaci. Platformě Digital Austria předsedá federální ředitel pro informační technologie.

2.4.2.14 Implementace strategie

Díky velké politické angažovanosti v oblasti e-Gorvernment v Rakousku byla vytvořena **Platforma pro e-Government**, které předsedá spolkový kancléř. Platforma pro e-Government **řídila celkovou koordinaci aktivit v oblasti e-Government** a řízení spolupráce bylo přesunuto do působnosti nově zřízené pozice spolkového výkonného tajemníka pro e-Government.

Zároveň s Platformou pro e-Government vznikla také **Rada pro e-Kooperaci**. Její funkcí bylo **podporovat Platformu pro e-Government při dosahování jejích cílů**. Rada pro e-Kooperaci, která byla řízena spolkovým výkonným tajemníkem pro e-Government, se skládala ze zástupců všech ministerstev, oblastí, místních a obecních asociací a zájmových skupin. Jak naznačuje její název, hlavními úkoly Rady byla koordinace probíhajících prací, projednávání implementačních plánů, výběr osob odpovědných za jednotlivé projekty a sledování cílů stanovených v Cestovní mapě pro e-Government.

Dále bylo ve stejné době zřízeno **Inovační centrum pro e-Government** (EGIZ). Dané centrum vzniklo na základě iniciativy federálního kancléřství a Technologické univerzity v Grazu. Centrum **podporuje kancléřství při tvorbě federální strategie pro informační a komunikační technologie** a **provádí**

technický výzkum v oblasti e-Government. Mezi hlavní činnosti, na které se EGIZ zaměřuje, lze zahrnout téma IT bezpečnosti, dále pak vzdělávání a školení, strategické a technické poradenství pro veřejnou správu a účast na mezinárodních projektech. Od roku 2006 Federální platforma Digital Austria úzce spolupracovala s **Centrem pro e-Government** zřízeným Dunajskou univerzitou v Kremži v oblasti vzdělávání a školení v otázkách e-demokracie a e-Government.

2.4.2.15 Vyhodnocení postupu přípravy strategie

Hlavní **klady** přípravy strategie e-Government:

- Vytvoření **stálé centrální koordinační rady**, tzv. Rady pro ICT, která měla za úkol jak řízení a plánování tvorby strategie, tak i koordinaci její implementace.
- Při přípravě strategie byly **stanoveny ambiciózní, ale realizovatelné cíle**. Například jedním z hlavních motivů tvorby strategie bylo udělat z Rakouska evropského lídra v oblasti e-Government. Poměrně úspěšnou implementací strategie Rakousko tohoto cíle dosáhlo, konkrétně v roce 2006.
- Strategie e-Government je od roku 2005 **každoročně aktualizována**. Hlavním cílem aktualizace je reflektovat dobrou praxi z dosavadního vývoje implementace e-Government, novou legislativu v dané oblasti a nové trendy v ICT.
- Při tvorbě strategie byl kladen důraz na její **provázání na priority a strategie na úrovni Evropské unie**, například Lisabonskou strategii, strategii eEurope 2005 apod.
- **Transparentní příprava strategie** – e-Participace. Do procesu přípravy strategie byly zapojeny jak všechny dotčené subjekty, tak veřejnost.
- **Projekty** implementující strategii jsou **koordinovány centrálně**, tím se eliminovalo riziko spuštění podobných nebo dokonce duplicitních projektů.

Hlavní **slabá místa** přípravy strategie e-Government:

- **Pracovní zátěž** zejména na straně Rady pro ICT. Vzhledem ke konsenzuálnímu přístupu tvorby strategie bylo pořádáno mnoho vyjednávání s dotčenými stranami, kterých se účastnili i zástupci Rady pro ICT.
- Dobrovolná účast v e-Government programu, který strategii implementuje, se projevila na **nedostatečném naplnění cílů strategie**.
- **Finanční dopady** realizace strategie **nebyly hodnoceny**.
- Strategie e-Government je dokumentem koncepčního charakteru, jehož cílem je vytvořit základní principy a služby e-Government, na které mohou jednotlivé resorty ve svých strategiích navázat. Strategie tudíž **neobsahuje část věnovanou její implementaci**.

2.4.2.16 Zdroje

Při zpracování obecného přístupu k tvorbě strategií v Rakousku a případové studie jsme **vycházeli z následujících dokumentů**:

- Digital Austria: http://www.digitales.oesterreich.gv.at/
- Der Rechnungshof (rakouský Účetní dvůr): http://www.rechnungshof.gv.at/
- Rakouský portál pro výměnu informací o eGovernmentu: http://reference.e-government.gv.at/
- e-Government Strategie des Österreichischen (2005).
- Auditní zpráva Účetního dvora (2011).
- Trauner, Gudrun: „e-Government“ (habilitační práce). Institut für Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre (2009).

- Eibl, Herwig, Karning, Kustor, Ledinger, Leitold, Medimorec, Pirker, Posch, Reichstädter, Rupp, Wagner-Leimbach: Behörden im Netz. Digital Austria (2011).
- Bachkönig, Claudia; Thomas Janisch: Ganzheitliches Change Management als Wegbegleiter für die erfolgreiche Einführung und Umsetzung von E-Government (2007).

Dále jsme **provedli rozhovory** s:

- Kancelář rakouského kancléře – Christian Rupp (mluvčí federální platformy Digital Austria), Roland Ledinger (vedoucí oddělení eGovernmentu).
- Digital Austria - Bernhard Karning (vedoucí odboru).

Matice parametrů

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
1	Identifikace potřeb	1.A Jakým způsobem je identifikována potřeba tvorby strategie, jakým způsobem je stanoven předmět a cíle (tj. její obsah a náplň) strategie?	Rakousko zahájilo úsilí modernizovat veřejnou správu v devadesátých letech minulého století. Od začátku se předpokládalo, že nejlepší cestou modernizace veřejné správy bude zavedení informačních a komunikačních technologií (dále také ICT). V roce 1997 byla představena „Bílá kniha pro informační společnost“, která stanovila jako hlavní cíl použití ICT a nových technologií pro komunikaci mezi státem na jedné straně a občany, respektive podnikatelskými subjekty na straně druhé. Dále uváděla jako nezbytné optimalizovat procesy a reorganizovat postupy, aby byly co nejefektivnější. Tímto vznikla provázanost mezi modernizací veřejné správy a **e-Government**. Program modernizace veřejné správy si vzal za příklad švýcarský model, který je nazýván „veřejná správa zaměřená na výsledky“. **Hnací sílou** dané změny bylo **federální kancléřství**, které iniciovalo jednotlivé studie, panely odborníků v oblasti ICT atd.	Vzniku strategie předcházela diskuse a vznik koncepčního materiálu - Bílé knihy.	Není relevantní.
2	Legislativní/metodický rámec	2.A Je příprava strategie formálně upravena a stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru?	Příprava strategie pro e-Government byla iniciována „**Bílou knihou pro informační společnost**“, která stanovila jako hlavní cíle pro modernizaci veřené správy v Rakousku a její propojení s e-Government. Rozhodnutí pokračovat v rozvoji e-Government založeného na spolupráci bylo v Rakousko přijato v roce 1998. Pracovní skupina „e-Austria“ skládající se z vedoucích rakouských odborníků doporučila sestavení Rady pro informační a komunikační technologie (dále také Rada pro ICT), která by nesla odpovědnost za koordinaci plánování a implementace řešení e-Government mezi federální vládou, jednotlivými spolkovými zeměmi a místní samosprávou.	Není relevantní.	Není relevantní.
		2.B Jaká je právní síla takového dokumentu?	Jedná se o dokument doporučujícího charakteru.		
3	Institucionální rámec	3.A Jaká instituce zodpovídá za přípravu za přípravu této konkrétní strategie, jaké je její postavení, funkce a pravomoci?	Pro účely rozvoje e-Government založeného na spolupráci byla sestavena **Rada pro informační a komunikační technologie** (dále také Rada pro ICT), která nesla odpovědnost za koordinaci plánování a implementace řešení e-Government mezi federální vládou, jednotlivými spolkovými zeměmi a místní samosprávou.	Vytvoření stálé centrální koordinační rady, tzv. Rady pro ICT, která měla za úkol jak řízení a plánování tvorby strategie, tak i koordinaci její implementace.	Není relevantní.
		3.B Jak jsou nastaveny vztahy s ostatními institucemi?	Jako členy Rady pro ICT byli jmenováni ředitelé pro informační technologie jednotlivých rakouských ministerstev. Rada pro ICT byla vedena federálním ředitelem pro informační technologie, který byl jmenován federální vládou.		
		3.C Jaké má tato instituce zdroje (personální, materiální apod.)?	Není relevantní.		
4	Účastníci	4.A Kdo všechno se účastní přípravy veřejné strategie (popis skupiny stakeholders), jaké jsou jednotlivé role a vztah mezi nimi?	Vedle **Rady pro ICT**, ve které byla zastoupena všechna rakouská ministerstva, byly sestaveny **pracovní skupiny**, které měly za úkol poskytovat odbornou podporu a asistenci ministerstvům a jednotlivým zemím, městům a místním úřadům. Rada pro ICT měla od počátku vlastní komunikační platformu a díky tomu byla strategie pro e-Government formována na základě **širokoáhlého konzultačního procesu a zapojení všech relevantních aktérů**.	Transparentní příprava strategie – e-Participace. Do procesu přípravy strategie byly zapojeny jak všechny dotčené subjekty, tak veřejnost.	Pracovní zátěž zejména na straně Rady pro ICT. Vzhledem ke konsenzuálnímu přístupu tvorby strategie bylo pořádáno mnoho vyjednávání s dotčenými stranami, kterých se účastnili i zástupci Rady pro ICT.
		4.B Jak jsou účastníci identifikováni a kdo o jejich účasti rozhoduje?	O zapojení jednotlivých subjektů rozhodovala federální vláda.		
		4.C Jaká je časová posloupnost zapojení jednotlivých účastníků (tj. kdo se zapojuje v jakém stadiu přípravy veřejné strategie)?	Jednotliví aktéři byli do přípravy strategie zapojeni už **od úplného počátku**.		
5	Použití metodiky	5.A Byla při přípravě strategie použita metodika přípravy veřejných strategií? Pokud ano, jaká?	V Rakousku **neexistuje jednotná metodologie pro přípravu strategií**. Proto ani při přípravě strategie pro e-Government nebyla použita žádná metodika. Koordinační orgán (Rada pro ICT) čerpal z dřívějších zkušeností s vytvářením ICT strategií, konkrétně pro e-Government, a z mezinárodních srovnání v této oblasti. Dále byly využity kvalitativní a kvantitativní metody (viz bod 8.A). Vzhledem k tomu, že ve federálním systému je velice důležité, aby bylo dosaženo konsenzu, v průběhu tvorby strategie byly použity techniky vyjednávání a řízení změn.	Využití zkušeností s tvorbou jiných (časově předcházejících) strategií podobného charakteru.	Není relevantní.
6	Náklady	6.A Jaké jsou celkové náklady (personální, materiální apod.) přípravy strategií?	Náklady na tvorbu strategie pro e-Government byly **hrazeny jednotlivými zapojenými účastníky**, tj. Radou pro ICT, útvary ministerstev a jiných správních orgánů. Tvorba strategie však není samostatnou položkou v rozpočtovacím a účetním systému, proto je víceméně nemožné Identifikovat konkrétní výši nákladů na tvorbu dané strategie. Je těžké odhadnout také počet osob zapojených do přípravy strategie, protože byly zahrnuty různé úrovně veřejné správy. Avšak dle počtu zapojených institucí je možné předpokládat, že se na tvorbě strategie podílelo více než 20 osob.	Není relevantní.	Nemožnost identifikace výše nákladů spojených s tvorbou strategie.
		6.B Jak dlouho trvá celý proces přípravy strategie?	Od vzniku Bílé knihy (v roce 1997) po vznik ICT strategie (v roce 2001) uběhly přibližně čtyři roky.		
7	Průběh přípravy strategie (popis procesu)	7.A Jaké jsou aktivity a jednotlivé kroky přípravy veřejné strategie?	Vznik strategie pro e-Government probíhal v **následujících hlavních krocích**: ► v roce 1997 vznikla „Bílá kniha pro informační společnost“ stanovující hlavní cíle použití ICT a nových technologií pro komunikaci mezi státem, občany a podnikatelskými subjekty zajišťující provázanost mezi modernizací veřejné správy a **e-Government**; ► v roce 1998 bylo přijato rozhodnutí pokračovat v **rozvoji e-Government**; ► následně vznikla pracovní skupina „e-Austria“ skládající se z vedoucích rakouských odborníků; ► na základě doporučení pracovní skupiny „e-Austria“ vznikla **Rada pro informační a komunikační technologie** nesoucí odpovědnost za koordinaci plánování a implementace řešení e-Government mezi federální vládou, jednotlivými spolkovými zeměmi a místní samosprávou; ► v roce 2001 byla všemi zainteresovanými stranami schválena a uvedena do praxe **ICT strategie**, která byla zároveň **brána jako strategie pro e-Government**; ► v roce 2003 vznikla tzv. „**Iniciativa pro e-Government 2003**“, jejímž cílem bylo udělat z Rakouska lídra v e-Government mezi evropskými státy; ► v březnu 2004 byl schválen **zákon o e-Government**, který je jádrem rakouské legislativy v oblasti e-Government umožňujícím úzkou spolupráci mezi všemi institucemi, které poskytují služby v oblasti e-Government; ► v roce 2008 došlo k **úpravě uvedeného zákona**.	Není relevantní.	Není relevantní.
8	Nástroje a techniky	8.A Jaké nástroje a techniky jsou využívány při tvorbě strategií (např. SWOT, PESTLE, multikriteriální analýzy apod.)? V jaké fázi přípravy strategie jsou tyto nástroje a techniky používány?	V Rakousku **neexistuje ministerstvy obecně sdílená sada technik a nástrojů**. Nástroje a techniky využité pro přípravu dané strategie byly použity pragmatickým způsobem v souladu s potřebami projektu a know-how zúčastněných stran. Například: ► **SWOT analýza** pro vyhodnocení silných a slabých stránek a příležitosti a hrozeb implementace strategie pro e-Government, ► **PESTLE analýza**, která pokrývala oblast zapojení jednotlivých subjektů, ► **nástroje řízení změn**.	Realizace základních analýz jako podklad pro vytvářenou strategii.	Není relevantní.
9	Integrovanost s ostatními strategiemi	9.A Jakým způsobem je zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)?	Daná strategie byla úzce provázána **na strategie Evropské unie** a především na její cíle stanovené v **Lisabonské strategii**. Dále Rakousko vhodným způsobem provázala svoji e-Government strategii se strategií Evropské unie **eEurope 2005** a její cíli pro oblast e-Government.	Při tvorbě strategie byl kladen důraz na její provázání na priority a strategie na úrovni Evropské unie, například Lisabonskou strategii, strategii eEurope 2005 apod.	Není relevantní.
10	Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí	10.A Jak jsou nastaveny základní řídící mechanismy tvorby veřejné strategie?	Rozhodnutí jsou přijímána na každé úrovní veřejné správy odděleně. **Místní samospráva** a **spolkové země** (spolkový hejtman) **vytváří své vlastní strategie pro e-Government**, které jsou p**rovázány na federální strategii pro e-Government** a jsou řízeny Radou pro ICT. **Komunikace** je realizována **prostřednictvím platformy Digital Austria**. Ve výsledku je dosaženo konsenzu o podobě programu pro e-Government na všech úrovních federálního systému. Celý proces je řízen federálním kancléřstvím.	Jasně definované role a odpovědnosti jednotlivých aktérů, koordinace procesu na centrální (federální) úrovni.	Vzhledem k autonomii spolkových zemí a místních samospráv není možné některé potřebné kroky vynutit, je potřeba jejich dobrovolné účasti.
		10.B Jakým způsobem jsou v průběhu přípravy strategie přijímána rozhodnutí (např. o dalším postupu), kdo má oprávnění tato rozhodnutí přijímat? Kdo schvaluje (průběžné i závěrečné) výstupy?	Viz bod 10.A.		
		10.C Jsou identifikována nepřípustná / nerealizovatelná řešení?	V průběhu tvorby strategie nebyla identifikována nepřípustná či nerealizovatelná řešení.		

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
11	Výstup tvorby strategie	11.A Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby veřejné strategie?	Strategie pro e-Government byla vytvořena v roce 2001 a od té doby je každoročně aktualizována. V letech 2003 a 2005 došlo ke změnám v zaměření strategie. V roce 2010 byla schválena nová vize a mise strategie. V podstatě tedy existuje **program pro e-Government**, **který je aktualizován každoročně**. Dokumenty jsou dostupné v rámci platformy Digital Austria. Přístup k detailním plánům je umožněn pouze státním úředníkům, kteří jsou zapojení do programu. Federální vláda uveřejňuje zprávy o plnění plánů, které je možné nalézt v sekci Dokumenty.	Strategie e-Government je od roku 2005 každoročně aktualizována. Hlavním cílem aktualizace je reflektovat dobrou praxi z dosavadního vývoje implementace e-Government, novou legislativu v dané oblasti a nové trendy v ICT.	Není relevantní.
		11.B Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?	Základní struktura strategie pro e-Government se dělí na principy e-Government, vizi cílového stavu v roce 2020 a digitální agendu. V rámci "digitální agendy" jsou definovány základní klíčové cíle a iniciativy.		
		11.C Obsahují výstupy variantní řešení?	Výstupy neobsahují variantní řešení.		
12	Publicita	12.A Jakým způsobem jsou účastníci přípravy strategie, ostatní stakeholders a veřejnost informováni v průběhu a výstupech přípravy strategie?	Po dobu tvorby strategie byli účastníci tohoto procesu **pravidelně informováni o jeho průběhu**. V průběhu tvorby strategie a při jejím schválení je **důležitý konsenzus jednotlivých účastníků**. Dále vznikl nový nástroj - „**e-Participace**“, který umožňuje zapojení veřejnosti do přípravy strategie a do rozhodovacího procesu. Tento nástroj také posiluje transparentnost celého procesu.	Transparentní příprava strategie – e-Participace. Do procesu přípravy strategie byly zapojeny jak všechny dotčené subjekty, tak veřejnost.	Není relevantní.
		12.B Jak je zajištěna transparentnost celého procesu?	Transparentnost procesu tvorby strategií je obecně zajištěna na federální úrovni, a to prostřednictvím tzv. **konzultačního mechanismu**. V Rakousku používaný přístup k veřejným konzultacím je robustní v mnoha ohledech, například proto, že z**ahrnuje širokou skupinu institucí a partnerů**. Některá ministerstva zveřejňují průběh i výsledek veřejných konzultací na svých internetových stránkách. Konzultační mechanismu se v principu dělí na dvě fáze: (i) přípravu konzultace (definující okruh zúčastněných subjektů, nástroje konzultace, definici cílů konzultačního mechanismu apod.) a (ii) realizaci veřejných konzultací.		
13	Financování realizace strategie	13.A Jakým způsobem je zajištěno a jakou má strukturu financování cílů, opatření a aktivit stanovených strategií?	Implementace e-Government projektů je financována **z rozpočtů institucí odpovědných za implementaci** jednotlivých části programu. Každá z těchto institucí musí zajistit dostatek prostředků ve svém rozpočtu pro daný účel. To platí také pro ostatní úrovně státní správy, spolkové země a místní samosprávu.	Není relevantní.	Finanční dopady realizace strategie nebyly hodnoceny.
14	Monitoring výsledků a dopadů strategie	14.A Jak jsou stanoveny cíle strategie a její implementace?	Hlavním cílem dané strategie bylo modernizovat systém veřejné správy a zavést používání ICT a nových technologií pro komunikaci mezi státem na jedné straně a občany, respektive podnikatelskými subjekty na straně druhé. Vedlejším cílem se stalo dostat Rakousko na první pozici mezi evropskými státy v oblasti e-Government systému a udržet jej v horní pětce.	Při přípravě strategie byly stanoveny ambiciózní, ale realizovatelné cíle. Například jedním z hlavních motivů tvorby strategie bylo udělat z Rakouska evropského lídra v oblasti e-Government. Poměrně úspěšnou implementací strategie Rakousko tohoto cíle dosáhlo, konkrétně v roce 2006.	Systém sledování a vyhodnocování plnění cílů není přesně nastaven.
		14.B Jsou stanoveny měřitelné cíle?	**Některé** nastavené cíle jsou **měřitelné.** Jedná se zejména o klíčové cíle - podíl občanů využívajících služby e-Government a počet veřejných služeb přístupných on-line.		
		14.C Existuje systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?	Od roku 2005 nese odpovědnost za koordinaci e-Government federální kancléřství. Pod jeho vedením byl zaveden **koordinační mechanismus pro všechny úrovně**. Projekty jsou navzájem koordinovány tak, aby bylo zamezeno jejich duplicitě a tedy i zbytečné práci navíc. **Federální Platforma Digital Austria** je hlavním prostředkem pro komunikaci všech zapojených stran. Platforma se také stala hlavním nástrojem pro koordinaci, kterou provádí federální vláda, a strategii pro e-Government. Tato platforma také sleduje a průběžně vyhodnocuje plnění cílů jednotlivých projektů i strategie pro e-Government jako celku.		
		14.D Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie?	Viz bod 14.C.		
15	Implementace strategie	15.A Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace, případně v jaké formě?	Samotná strategie neobsahuje plán implementace. Ten je sestavován v rámci **ročních programů pro e-Government**.	Strategie e-Government je od roku 2005 každoročně aktualizována. Hlavním cílem aktualizace je reflektovat dobrou praxi z dosavadního vývoje implementace e-Government, novou legislativu v dané oblasti a nové trendy v ICT. Projekty implementující strategii jsou koordinovány centrálně, tím se eliminovalo riziko spuštění podobných nebo dokonce duplicitních projektů.	Strategie e-Government je dokumentem koncepčního charakteru, jehož cílem je vytvořit základní principy a služby e-Government, na které mohou jednotlivé resorty ve svých strategiích navázat. Strategie tudíž neobsahuje část věnovanou její implementaci. Dobrovolná účast v e-Government programu, který strategii implementuje, se projevila na nedostatečném naplnění cílů strategie.
		15.B Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí? Jaké jsou jednotlivé aktivity a postupy implementace?	Díky velké politické angažovanosti v oblasti e-Gorvernment v Rakousku byla vytvořena **Platforma pro e-Government**, které předsedá spolkový kancléř. Platforma pro e-Government řídila celkovou koordinaci aktivit v oblasti e-Government a řízení spolupráce bylo přesunuto do působnosti nově zřízené pozice spolkového výkonného tajemníka pro e-Government.		
		15.C Jak jsou nastaveny mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a jak jsou řízeny změny (úpravy, aktualizace) samotné strategie i její implementace?	Strategie, resp. program pro e-Government je každoročně aktualizován a v případě potřeby jsou cíle a postupy upravovány.		
		15.D Jak je nastavena implementační struktura strategie a jakou má podobu příslušná prováděcí dokumentace?	Zároveň s Platformou pro e-Government vznikla také **Rada pro e-Kooperaci**. Její funkcí bylo **podporovat Platformu pro e-Government při dosahování jejích cílů**. Rada pro e-Kooperaci, která byla řízena spolkovým výkonným tajemníkem pro e-Government, se skládala ze zástupců všech ministerstev, oblastí, místních a obecních asociací a zájmových skupin. Jak naznačuje její název, hlavními úkoly Rady byla koordinace probíhajících prací, projednávání implementačních plánů, výběr osob odpovědných za jednotlivé projekty a sledování cílů stanovených v Cestovní mapě pro e-Government.		
		15.E Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?	Strategie byla přetvořena do podoby **zákona** a následně **schválena parlamentem**.		
16	Ostatní	16.A Jaké jsou další podstatné náležitosti a okolnosti přípravy veřejné strategie (např. vnější prostředí, společensko-politické prostředí, historická zkušenost apod.)?	Bylo zřízeno **Inovační centrum pro e-Government** (EGIZ), které vzniklo na základě iniciativy federálního kancléřství a Technologické univerzity v Grazu. Centrum **podporuje kancléřství při tvorbě federální strategie pro informační a komunikační technologie a provádí technický výzkum v oblasti e-Government**. Od roku 2006 Federální platforma Digital Austria úzce spolupracovala s **Centrem pro e-Government** zřízeným Dunajskou univerzitou v Kremži v oblasti vzdělávání a školení v otázkách e-demokracie a e-Government.	Není relevantní.	Není relevantní.

2.5. Nový Zéland

2.5.1. Obecný přístup k tvorbě strategií

2.5.1.1 Legislativní a institucionální rámec

V rámci institucí veřejného sektoru na Novém Zélandu **existuje celá řada metodik** a návodů vztahujících se k tvorbě strategií a politik. Tyto metodiky **nejsou formálně závazné**, nicméně v praxi jsou využívány a **dodržovány**. Jedná se například o **následující metodiky a podpůrné dokumenty**:

- **Policy Framework and Tools** – v dokumentu je popsán zejména institucionální a legislativní rámec přípravy strategií a politik. Přílohou tohoto dokumentu je přehled doporučení k následujícím krokům procesu vytváření strategie:
  - definování a vymezení rozsahu řešeného problému,
  - identifikování celkových cílů a záměrů strategie,
  - vytvoření a hodnocení scénářů a variant řešení podle definovaných kritérií,
  - tvorba doporučení,
  - nastavení implementace a monitorování strategie,
  - hodnocení implementace strategie a jejích dopadů.
- **Guidance on Outcomes Focused Management** – dokument se zaměřuje na vytváření logického rámce intervencí.
- **Consultation Guidelines** – dokument popisuje průběh a postupy při realizaci a řízení interních a externích konzultací při přípravě strategie.
- **Logic Models** – tato metodika se věnuje způsobu vytváření logických modelů a „cestovních map“ vytvářených strategií.

Standardní proces přípravy strategií používaný v praxi a založený na výše uvedených metodických materiálech popisujeme v tomto textu.

Příprava strategie je obecně **odpovědností příslušného sektorového ministerstva**. Například Ministerstvo školství je odpovědné za přípravu veškerých strategií v oblasti vzdělávání a školství, a to ve spolupráci s ostatními institucemi veřejného sektoru s určitým zájmem v daném sektoru.

2.5.1.2 Účastníci

Klíčovým znakem přípravy veřejných strategií je její **transparentnost a zahrnutí značného počtu zainteresovaných stran prostřednictvím konzultací**. V průběhu plánování průběhu přípravy strategie je odpovědností příslušného resortu zároveň naplánovat postup a průběh konzultací. Během této přípravy by mělo být stanoveno:

- jaké zainteresované strany by měly být do přípravy strategie zahrnuty,
- jaký bude postup a průběh konzultací,
- kdy a jak často konzultace proběhnou.

Přehled účastníků tvorby strategií a forem konzultací s nimi

Příklad účastníků přípravy strategie	Formy konzultace
► Ostatní resorty a instituce veřejné správy ► Instituce místní samosprávy ► Soukromý sektor ► Zástupci zájmových skupin a profesních sdružení ► Nevládní a neziskové organizace ► Odbory a zástupci zaměstnavatelů ► Veřejnost	► Diskusní fóra, prezentace a jednání ► Formální písemná konzultace ► Rozhovory ► Slyšení a účast na jednání pracovních skupin ► Průzkumy (šetření)

Konzultace a zapojení jednotlivých účastníků probíhá v rámci všech (nebo přinejmenším v průběhu většiny) fází přípravy strategie.

2.5.1.3 Identifikace potřeby tvorby strategie

Jak popisujeme v podkapitole Průběh přípravy strategie, **identifikace potřeby tvorby strategie přímo navazuje na stanovené vládní cíle a priority**, které vychází z přímého zadání (formálního či neformálního) ze strany členů vlády. Tyto cíle většinou vychází z volebních programů, rozpočtových opatření, rozhodnutí vlády nebo jiných iniciativ (např. veřejných nebo parlamentních). Před samotným začátkem přípravy strategie může být ustavena nezávislá pracovní skupina, která analyzuje dané téma (problém) a vytvoří příslušná doporučení ohledně potřebných dalších kroků a aktivit.

Součástí první fáze tvorby strategie (tj. strategické fáze) je **identifikace hlavních problémů a bariér** souvisejících s dosažením stanovených cílů a priorit. K odstranění identifikovaných problémů a k dosažení stanovených cílů jsou následně vytvářeny příslušné strategie.

2.5.1.4 Použití metodiky

Přístup k tvorbě strategie je popsán v tomto textu a tento postup je **obecně používán a respektován**. Tato metodika však z větší části (výjimkou je například jasně stanovený postup tvorby legislativy) není povinná a je do značné míry variabilní. **Přesný postup** při tvorbě konkrétní strategie pak **ovlivňuje** především:

- **politické rozhodnutí o**:
  - povaze a formě strategického dokumentu,
  - úrovni zapojení ostatních zainteresovaných stran a veřejnosti prostřednictvím konzultací,
  - časovém rámci přípravy strategie, zejména v případě následných legislativních změn;
- **významnost a dopad** připravované strategie.

2.5.1.5 Náklady

Náklady na vývoj strategie **většinou nese příslušný resort** a další spolupracující subjekty. Typicky se jedná o **následující druhy nákladů**:

- **osobní náklady** spojené s účastí pracovníků příslušných institucí na přípravě strategie,
- další osobní náklady spojené s externími pracovníky najatými přímo na přípravu dané konkrétní strategie,
- **administrativní náklady** (např. kancelářské potřeby, tisk, poštovné apod.),
- **náklady spojené s konzultacemi se zainteresovanými stranami a veřejností** (jedná se o cestovní náklady, pronájem prostor, náklady na propagaci, publicitu, výrobu a distribuci informačních materiálů apod.),

- náklady na **právní a jiné poradenství** (v případě, že je potřeba),
- náklady spojené s vytvořením **externího panelu expertů**.

Množství času stráveného na přípravě strategie se různí a závisí především na druhu a komplexnosti připravované strategie. Náklady spojené s účasti různých zainteresovaných stran (zejména prostřednictvím konzultačního procesu) obvykle nesou tito jednotliví účastníci sami. Náklady na přípravu strategie jsou zpravidla hrazeny přímo z rozpočtu instituce odpovědné za její přípravu, a i z tohoto důvodu tedy nejsou obvykle přesně vyčísleny.

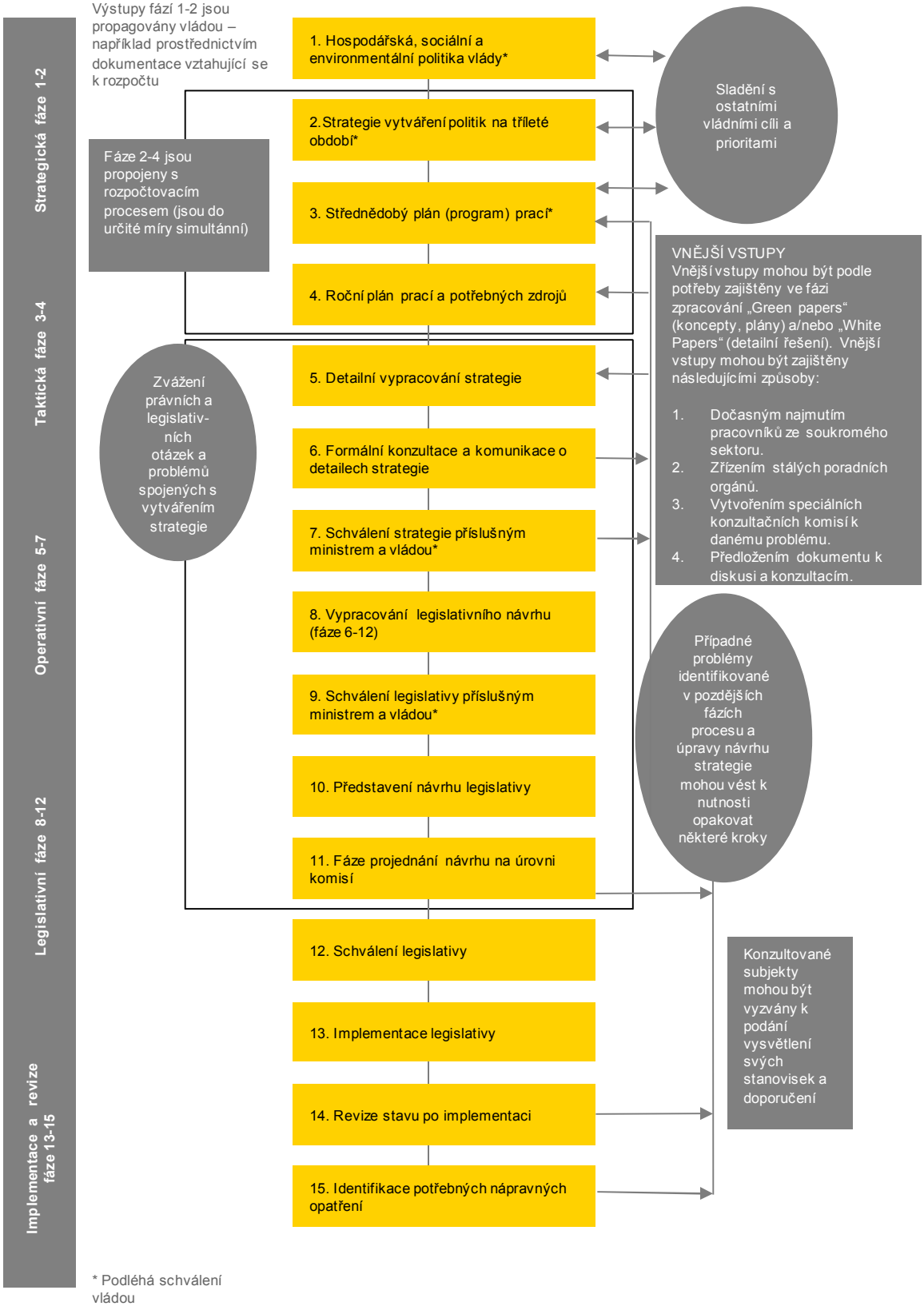
2.5.1.6 Průběh přípravy strategie

Proces tvorby strategie či politiky má většinou **pět hlavních fází** (strategickou, taktickou, operativní, legislativní a fázi implementace strategie a její revize). Průběh těchto fází popisujeme dále v textu. Příprava strategie by měla ve všech fázích respektovat následující **obecné principy**:

- Ve všech fázích tvorby strategie musí být zajištěna **transparentnost**.
- V průběhu přípravy strategie by měly být dostatečně **včas zváženy její klíčové prvky** a také by měla být zvážena možná **kompromisní řešení**.
- **Role, pravomoci a odpovědnosti** jednotlivých účastníků přípravy strategie musí být jasně a explicitně vymezeny.
- **Externím účastníkům** přípravy strategie (tj. účastníkům, kteří nepracují v rámci instituce odpovědné za přípravu strategie) by měla být poskytnuta **možnost přispět k tvorbě strategie** (prostřednictvím obsahových příspěvků, připomínkování apod.).
- Způsob interakce a spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem by měl být (formálně) nastaven.

Proces přípravy strategií je znázorněn na následujícím schématu.

Proces tvorby strategií a politik



1. Strategická fáze

Strategická fáze procesu začíná **strategickým plánováním mezi jednotlivými resorty** a dalšími příslušnými institucemi. V této fázi jednotlivé resorty (odpovědné za přípravu a realizaci jednotlivých strategií a politik) identifikují a dohodnou se na přípravě a realizaci iniciativ vycházejících z vládního programu (prohlášení, respektive priorit kabinetu).

Jednotlivé cíle a priority vychází z přímého zadání (formálního či neformálního) ze strany členů vlády. Tyto cíle většinou vychází z volebních programů, rozpočtových opatření, rozhodnutí vlády nebo jiných iniciativ (např. veřejných nebo parlamentních). Před samotným začátkem přípravy strategie může být ustavena nezávislá pracovní skupina, která analyzuje dané téma (problém) a vytvoří příslušná doporučení ohledně potřebných dalších kroků a aktivit.

V rámci tvorby strategie jsou součástí strategické fáze následující **čtyři komplexní aktivity**:

- **Zhodnocení cílů a priorit vlády**, které zahrnuje posouzení potřebnosti realizace strategií střednědobého až dlouhodobého charakteru. Tato aktivita zahrnuje také vytvoření doporučení pro vládu, na jaké cíle a jaké strategie by se měla zaměřit a realizovat.
- Identifikace **hlavních problémů a bariér** bránících nebo omezujících dosažení stanovených cílů a priorit.
- Tvorba **klíčových strategií** reagujících na klíčové problémy a bariéry.
- Vytvoření **harmonogramu (časové návaznosti)** realizace těchto klíčových strategií.

Jednotlivé strategie by měly být odsouhlaseny v parlamentu prostřednictvím „Prohlášení o záměru“ (anglicky Statement of Intent) vytvořeného institucí odpovědnou za přípravu dané strategie. Toto prohlášení by mělo stanovit strategické a operativní priority daného resortu na období 3 – 5 let.

Existuje řada postupů, kterými by se příslušný resort při tvorbě svých klíčových strategií a politik měl řídit. Mezi ně patří:

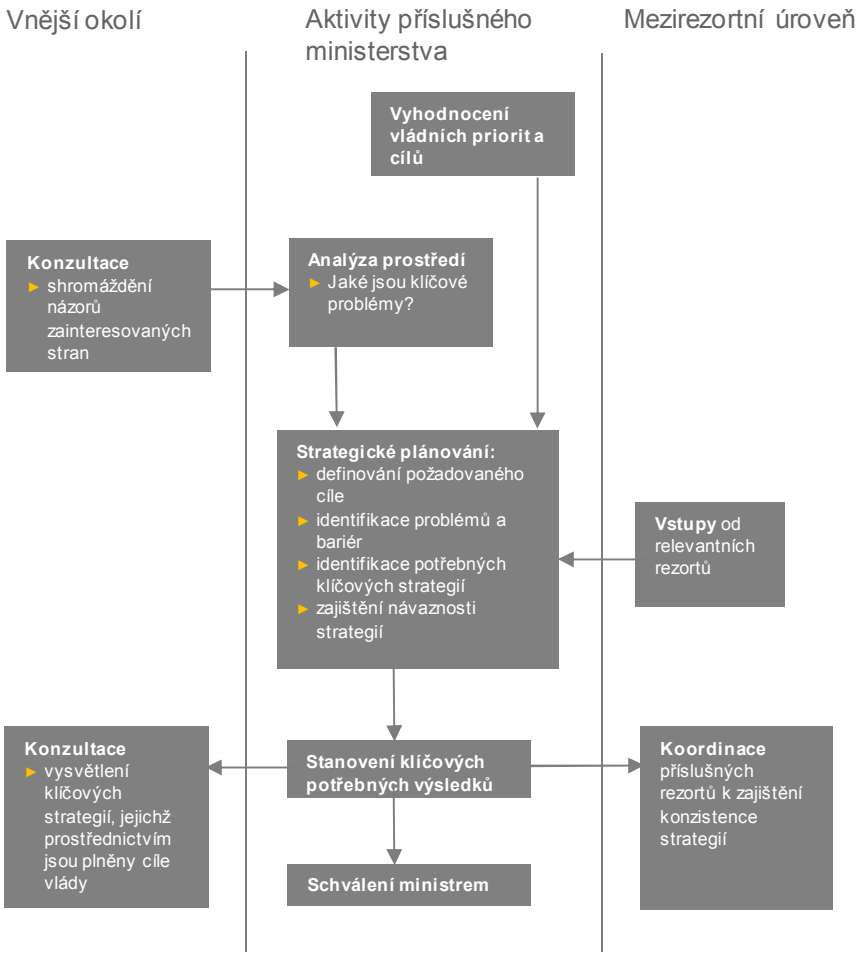
Identifikace problému

- Definování požadovaného výsledku nebo cíle strategie.
- Identifikace širokého okruhu problémů souvisejících s danou oblastí. Tento krok obsahuje důkladnou analýzu dopadu identifikovaného problému na různé části společnosti a různé sektory hospodářství.
- Identifikace problémů je založena také na základě informací poskytnutých klíčovými zainteresovanými stranami a relevantními resorty prostřednictvím otevřeného konzultačního procesu.

Tvorba klíčových strategií a jejich návaznosti

- Rozhodnutí týkající se klíčových strategií jsou mimo jiné založena na důkladném (rozsáhlém) posouzení nákladů a přínosů daných strategií a posouzení jejich legislativních a mezinárodních dopadů.
- Hlavní vstupy v této fázi dodává resort odpovědný za přípravu dané strategie, případně skupina resortů s kompetencemi v příslušné oblasti.
- Zainteresované strany jsou informovány o strategickém směřování / nastavení strategických priorit a prostřednictvím konzultací mohou být zapojeny do jejich nastavení.
- Klíčové resorty spolupracují a společně zajišťují konzistentnost a provázanost jednotlivých strategií, způsob nastavení a monitorování plnění cílů a klíčových výsledků strategií.

Průběh strategické fáze



2. Taktická fáze

Během taktické fáze jsou **formulovány jednotlivé (strategické) iniciativy k dosažení stanovených priorit** a zároveň je v rámci této fáze rozhodnuto, jak (tj. jakým způsobem) bude těchto priorit dosaženo. Typově se může jednat například o rozhodnutí mezi možnostmi přidělit vlastnická práva uživatelům daného zdroje nebo naopak prostřednictvím legislativy regulovat, jak mají být jednotlivé zdroje využívány.

Současně s výběrem nejvhodnějších strategických iniciativ je v rámci taktické fáze rozhodováno o **pořadí a návaznosti realizace jednotlivých iniciativ**. Takové rozhodnutí by se mělo odrážet také v nastavení priorit a rozpočtu příslušného ministerstva.

Existuje řada postupů, kterými by se příslušný resort při tvorbě strategií měl během taktické fáze řídit. Mezi ně patří:

- Identifikace podstaty, rozsahu a zdrojů problému.
- Rozhodnutí (výběr) o realizaci dané strategické iniciativy je založeno na následujících analýzách a podkladech:
  - posouzení různých možností regulace dané oblasti;
  - posouzení nákladů a přínosů jednotlivých iniciativ (kdy například iniciativy s převahou nákladů nad výnosy nebudou realizovány);
  - posouzení legislativních dopadů dané iniciativy (např. nutnost novelizovat některé zákony apod.);

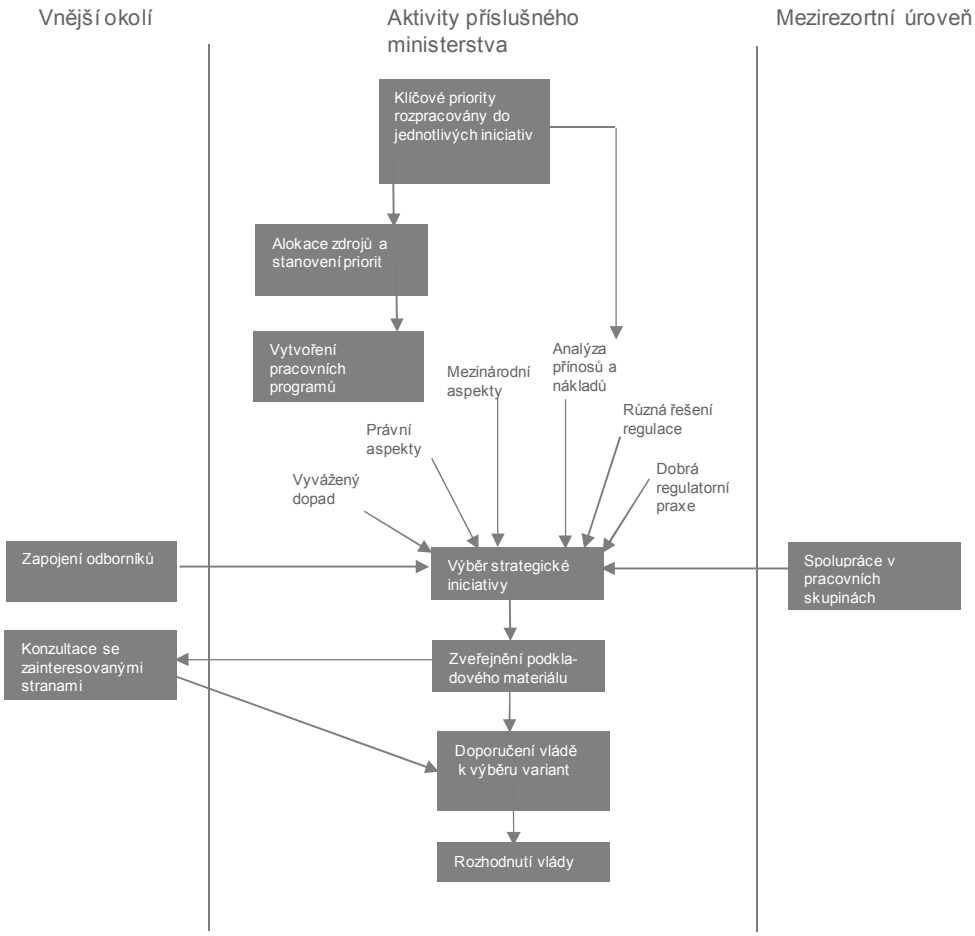
- posouzení mezinárodních aspektů (např. mezinárodní závazky vlády mohou ovlivnit obsah dané strategie či politiky);
- vyváženost dopadu iniciativy na různé části společnosti nebo různá hospodářská odvětví.

- Mapování investiční logiky se provádí, aby se otestovala síla a logika možné reakce / interakce na prováděnou strategii. Je posuzováno, zda je potřeba do problému aktivně zasahovat a zda daná iniciativa bude dostatečně efektivní.
- Tvorba politiky se v případě potřeby řídí zásadami správné regulační praxe (anglicky Good Regulatory Practice).
- Pokud je za příslušnou oblast odpovědných více resortů, jsou strategické iniciativy vypracovány za jejich vzájemné spolupráce. Pověřený resort může například vytvořit pracovní skupiny, jejichž úkolem je jednotlivé iniciativy vypracovat.
- Je zajištěna adekvátní úroveň vstupů ze strany externích odborníků. Tyto vstupy mohou být zajištěny mnoha různými prostředky, například formou vytvořením odborných skupin, vytvořením poradních orgánů apod.
- Dále by měla být zajištěna efektivní komunikace a konzultace vytvářených výstupů se všemi zainteresovanými stranami – například průběžným zveřejňováním materiálů k diskusi.
- Zajištěním odsouhlasení a schválení strategické iniciativy ze strany příslušného ministra / ministrů.

Alokace zdrojů a stanovení priorit

- Alokace zdrojů v rozpočtu daného resortu by mělo odrážet priority stanovené v průběhu strategické a taktické fáze.
- Vláda by měla schválit svůj „pracovní program“, tj. přehled všech plánovaných iniciativ a k nim navázaných aktivit.
- Všechny zainteresované strany by měly být informovány o stanovených prioritách.

Průběh taktické fáze



3. Operativní fáze

V rámci operativní fáze je **strategie detailně rozpracována**. Součástí této fáze je formální konzultace na vládní úrovni a následné odsouhlasení takto detailně rozpracované strategie. Výstupem této fáze by tedy měla být dostatečně specifikovaná strategie, která je připravená k implementaci.

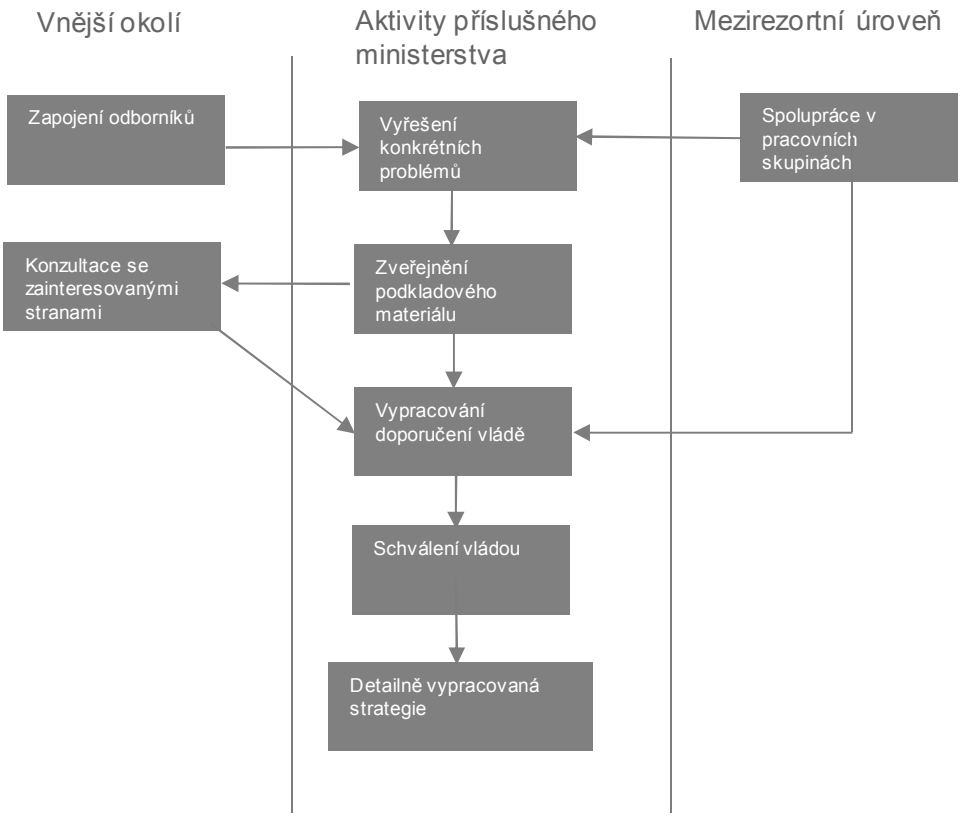
Postupy stanovené pro operativní fázi jsou do jisté míry podobné postupům realizovaným v taktické fázi. Tyto postupy se ale mohou lišit ve způsobu jejich realizace, přičemž tyto rozdíly odrážejí charakter (cíle a úroveň detailu) těchto jednotlivých fází, kdy taktická fáze je spíše koncepční povahy, zatímco operativní fáze je spíše technického rázu.

Dalším rozdílem mezi oběma fázemi je **úroveň zapojení a konzultací se zainteresovanými stranami**. V rámci taktické fáze je součástí diskusí především identifikace jednotlivých variant a jejich hodnocení, zatímco v operativní fázi se diskuse týkají především detailního rozpracování varianty vybrané v taktické fázi.

Aktivity operativní fáze

- Posouzení a vyřešení všech legislativních a mezinárodních aspektů.
- Do detailního rozpracování strategie jsou zapojeni externí experti.
- Provozní dopady nastavení strategie jsou vyhodnoceny (např. náklady spojené s realizací strategie pro implementující resort).
- Všechny finanční dopady byly vyřešeny a byly získány všechny potřebné souhlasy.
- Byly získány názory a postoje zainteresovaných stran a následně byly tyto názory zahrnuty do materiálu s doporučeními určeného vládě.

Průběh operativní fáze



4. Legislativní fáze

V průběhu legislativní fáze je vytvořená **strategie kodifikována do legislativy**. Příprava legislativy se **řídí několika standardy a manuály**, konkrétně se jedná o:

- Manuál úřadu vlády
- Dokument Legislativní změny: Procesní a obsahové pokyny
- Jednací řád Poslanecké sněmovny a jednací řády parlamentních výborů
- Směrnice pro úředníky veřejné správy

5. Fáze implementace strategie a její revize

Poslední fáze přípravy a realizace strategií se zaměřuje na implementaci dané strategie a vyhodnocení (revize) jejího dopadu.

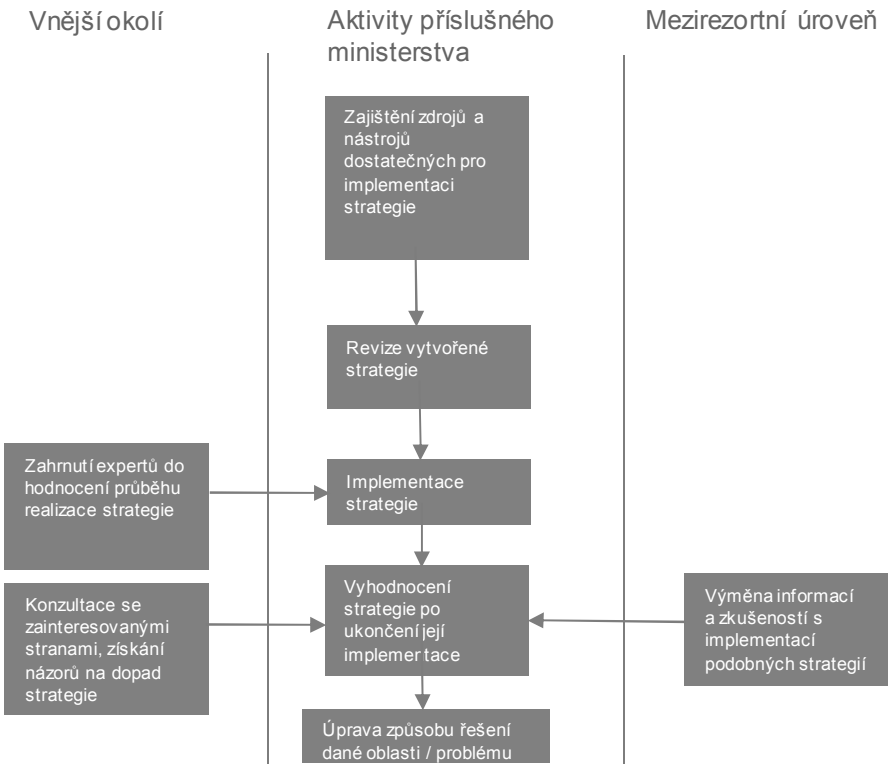
V rámci této fáze je zajišťováno, aby **příslušné ministerstvo disponovalo příslušnými zdroji, mělo nastavenou vhodnou strukturu a procesy** – a to vše s cílem umožnit realizaci dané strategie. Důkladně a kvalitně provedená realizace dřívějších fází přípravy strategie usnadní účinnou a efektivní implementaci strategie – i díky tomu, že přínosy a náklady realizace strategie byly vyhodnoceny v průběhu přípravných fází.

Dalším důležitým cílem této fáze je **vyhodnocení a revize dopadů realizované strategie**. Toto hodnocení je důležité i proto, že okolnosti (vnější prostředí) se neustále vyvíjí a mění. To může vést například k tomu, že původní strategie s potenciálem velkého účinku a dopadu na příslušnou oblast, se najednou stane neefektivní. Stejně tak mohou mít strategie neočekávané dopady a důsledky, takže implementací strategie nemusí dojít k žádnému zlepšení daného problému.

Na druhou stranu vyhodnocení a revize dopadu strategie **není vždy bezpodmínečně nutné**, a to zejména pokud náklady na takové hodnocení převýší jeho přínosy. Rozhodnutí o realizaci hodnocení je

na vrcholném představiteli resortu odpovědného za implementaci strategie. Toto rozhodnutí by zároveň mělo stanovit předpokládaný začátek (respektive načasování) hodnocení s ohledem na průběh a načasování implementace příslušné strategie. Součástí přípravy hodnocení je také identifikace zdrojů dat a informací potřebných pro vyhodnocení dopadu strategie.

Průběh fáze implementace strategie a její revize



2.5.1.7 Nástroje a techniky

Při tvorbě strategií je v rámci jednotlivých fází používána **široká škála nástrojů a technik**. Mezi ně patří například:

- Identifikace problémů a příležitostí
- Mapování investiční logiky
- Analýza nákladů a přínosů
- Alokace zdrojů
- Analýza nedostatků
- Analýza omezení a závislostí
- Prediktivní modelování
- Cenové a finanční modelování
- Analýza návratnosti nákladů
- Analýza možností a variant
- Hodnocení nastavení rozsahu (škálovatelnosti)
- Plánování a modelování scénářů
- Plánování implementace
- Analýza výhod a plánování realizace
- Analýzy dopadu
- Analýza změn
- Strategie zadávání veřejných zakázek
- Analýza rizik a možností jejich řízení
- Mapování zainteresovaných stran
- Statistické analýzy
- Normativní a sumativní evaluace

Skutečné využití nástrojů závisí především na povaze, rozsahu a komplexnosti vytvářené strategie a významu finančních dopadů této strategie.

2.5.1.8 Integrovanost s ostatními strategiemi

Předpokládá se, že v rámci procesu přípravy je návrh strategie **průběžně vyhodnocován z hlediska její konzistence a provázanosti s ostatními strategickými dokumenty** a politikami, stejně tak jako s mezinárodními smlouvami a závazky vlády. Také za tímto účelem jsou do přípravy strategie zahrnuty všechny **relevantní zainteresované strany**, zejména formou konzultací.

Za zajištění provázanosti a souladu s ostatními strategickými dokumenty je **odpovědný zejména resort připravující strategii**. Před schválením strategie na úrovni vlády musí tento resort uvést, s jakými dalšími resorty a subjekty strategii konzultoval a zda zůstávají nějaké nevyřešené problémy. Všechny dokumenty projednávané vládou jsou zároveň revidovány Ministerstvem financí a úřadem vlády. Tyto revize mají za cíl mimo jiné identifikovat případné problémy a nesoulad předloženého dokumentu s ostatními politikami a strategiemi.

2.5.1.9 Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí

V průběhu přípravy strategie přijímá většinu (operativních i strategických) rozhodnutí **resort odpovědný za přípravu strategie**. Některá rozhodnutí nicméně spadají do **působnosti vlády a některé do působnosti parlamentu** – jedná se zejména o odsouhlasení strategické iniciativy k dalšímu rozpracování, přehled plánovaných iniciativ a jejich návaznost. Důležitá je role vlády a parlamentu zejména v rámci legislativní fáze.

Řízení postupu implementace má na starosti většinou řídící výbor složený především ze zástupců instituce odpovědné za danou strategii, případně i zástupci dalších institucí podílejících se na implementaci.

2.5.1.10 Výstup tvorby strategie

V jednotlivých fázích procesu tvorby strategií jsou **obvykle vytvářeny následující výstupy**:

Přehled výstupů jednotlivých fází tvorby strategií

Fáze	Výstup
Strategická fáze	► Interní dokumenty – podklady k diskusi ► Ministerské informační materiály
Taktická fáze	► Interní dokumenty – podklady k diskusi ► Dokumenty k veřejné konzultaci ► Ministerské informační materiály ► Návrhy vládních dokumentů
Operativní fáze	► Interní dokumenty – podklady k diskusi ► Dokumenty k veřejné konzultaci ► Ministerské informační materiály ► Případová studie ► Vládní dokument
Legislativní fáze	► Návrh legislativy

Fáze	Výstup
Fáze implementace strategie a její revize	▶ Implementační dokumenty ▶ Implementační plán ▶ Metodiky pro uživatele strategie ▶ Zprávy a informace pro veřejnost ▶ Evaluační plán ▶ Evaluační (hodnotící) zprávy

2.5.1.11 Publicita

Jedním z klíčových prvků přípravy veřejných strategií je **zajištění transparentnosti** celého procesu a zároveň **zahrnutí co nejširšího okruhu zainteresovaných stran** do přípravy strategie prostřednictvím konzultací. Součástí plánování průběhu tvorby strategie je běžně i **vypracování plánu spolupráce** se zainteresovanými stranami a **nastavení způsobu komunikace** s nimi. Více k zajištění publicity viz příslušné podkapitoly Účastníci a Průběh přípravy strategie.

2.5.1.12 Financování realizace strategie

V rámci metodiky přípravy strategií **není nastaven jednotný způsob zajištění financování** realizace strategií. Implementace strategie může být zajištěna různými způsoby, konkrétně například:

- Přehodnocením priorit a s tím souvisejících změn v rozpočtu daného resortu.
- Přidělením nových finančních prostředků danému resortu prostřednictvím standardních rozpočtových procesů, a to na základě:
  - přerozdělení stávajících vládních příjmů;
  - získání nových prostředků například formou daňových změn, úpravou odvodů či poplatků.

Financování strategie také do určité míry **závisí na jejích finančních dopadech** a také na tom, zda jsou potřebné finanční prostředky dostupné.

2.5.1.13 Monitoring výsledků a dopadů strategie

Měřitelné cíle strategie by měly být stanoveny, diskutovány a upřesňovány v průběhu strategické, taktické a implementační fáze. Obecně jsou nastaveny měřitelné cíle zaměřené na:

- společnost a obyvatelstvo (tj. zejména jaké dopady daná strategie bude mít na společnost),
- výsledky aktivit na úrovni resortu,
- výstupy aktivit na úrovni resortu.

V každé strategii je běžně nastaven její **evaluační plán**. Odpovědnost za revizi strategie a její vyhodnocení (a plnění evaluačního plánu) přísluší „vlastníkovi“ strategie, tj. resortu odpovědnému za její implementaci. Evaluační plán by měl stanovit postup a načasování normativního a sumativního hodnocení dopadů dané strategie. Pro některé strategie můžou být realizována externí hodnocení jejich dopadu a průběhu implementace. Více viz také popis fáze implementace strategie a její revize popsané v podkapitole Průběh přípravy strategie.

Podle tzv. Smlouvy Waitangi musí být v průběhu jakékoliv veřejné strategie vyhodnocen její dopad a vztah k novozélandskému původnímu obyvatelstvu Maorů.

2.5.1.14 Implementace strategie

Pro každou strategii je obvykle vypracován **detailní implementační plán** obsahující odpovědnost za realizaci jednotlivých aktivit a úkolů, jejich návaznost a načasování. Dále je součástí implementačního plánu také popis způsobu řízení změn, přístup k realizaci jednotlivých aktivit, vyhodnocení dopadů strategie a způsob komunikace v průběhu implementace.

Implementační plán vypracovává příslušný resort (resorty) odpovědný za implementaci strategie, a to ve spolupráci s ostatními subjekty podílejícími se na implementaci. Při plánování implementace jsou zároveň **vydefinovány aktivity**, jejichž realizace by měla být zajištěna externě na základě smluvního vztahu společnostmi soukromého sektoru.

Monitoring průběhu implementace a realizace jednotlivých aktivit by měl být prováděn:

- jednotlivým resorty (subjekty) odpovědnými za realizaci jednotlivých aktivit,
- „vlastníkem" strategie, tj. resortem celkově odpovědným za realizaci strategie, který dohlíží a monitoruje plnění celého implementačního plánu.

V rámci resortu odpovědném za realizaci strategie by měl existovat **řídící výbor pro řízení implementace** strategie, který by měl mít na starosti především:

- vyhodnocení a případně revizi průběhu implementace,
- činit rozhodnutí v návaznosti na aktuální průběh a realizaci implementačního plánu, zejména ve vztahu k existujícím rizikům a problémům.

V závislosti na velikosti strategie a počtu resortů (subjektů) účastnících se na její implementaci může řídící výbor zahrnovat i zástupce ostatních institucí.

2.5.1.15 Vyhodnocení postupu přípravy strategie

Hlavní **klady** přípravy strategií na Novém Zélandu:

- Zavedený a obecně dobře pochopený (přijímaný) **soubor metodik, pokynů a zásad** tvorby strategií.
- Obecně jasné a konzistentní vnímání, které instituci přísluší **odpovědnost za přípravu strategie** v dané oblasti. Jasné **vymezení odpovědností a rolí ve veřejném sektoru**, které pomáhá zajistit dohodu mezi vládou a jednotlivými resorty o strategických prioritách a stanovení návaznosti jednotlivých strategií.
- Jasně **nastavený průběh a postup zapojení** jednotlivých zainteresovaných stran. Dále **realizace konzultací** a úspěšné zapojení všech zainteresovaných stran do procesu tvorby strategie, což je umožněno:
  - velikostí populace Nového Zélandu;
  - existencí silných sítí zástupců institucí klíčových sektorů, veřejnosti a dalších zainteresovaných stran.[31]
- **Provázanost a jasná vazba jednotlivých strategií** na vládní programové prohlášení, cíle a priority vlády. Vláda stanovuje svoje cíle, priority a plán klíčových strategií, ze kterých jsou následně odvozeny jednotlivé strategie.
- **Evaluace (hodnocení), revize a průběžné sledování** realizace strategií obecně přispívají k vyššímu stupni kontroly a transparentnosti dopadu strategií.
- **Provozní dopady nastavení strategie** jsou vyhodnocovány (např. náklady spojené s realizací strategie pro implementující resort).
- **Metodika** (respektive soubor metodik a pokynů) přípravy veřejných strategií **je variabilní, škálovatelná** a v praxi je přizpůsobena vždy konkrétním potřebám daného případu.

[31] Zapojení všech zainteresovaných stran do přípravy strategie je však problematičtější při tvorbě strategií v sociální oblasti.

Hlavní **slabá místa** přípravy strategií na Novém Zélandu:

- **Kvalita** a propracovanost **variantních scénářů řešení, finančních a ekonomických analýz** vytvořených v průběhu přípravy strategie je u jednotlivých resortů **velmi rozdílná**.
- Podobně rozdílná je i **kvalita** a propracovanost **implementačních plánů** (včetně hodnocení dopadů, způsobu řízení změn) strategie, což může vést k **podcenění její komplexnosti a nákladům** potřebným k její implementaci (realizaci).
- **Značné množství relativně nezávislých vládních organizací** (rozdílné velikosti, zdrojích a schopnostech) může vést k potížím:
  - při jejich **zapojení** v průběhu strategické a taktické fáze;
  - **koordinace a harmonizace** aktivit spojených s implementací strategie.
- **Evaluace** (hodnocení) strategií a jejich skutečného dopadu je v praxi často **nedostatečná**. Tento stav je výsledkem především špatného pochopení a definování přínosů realizace strategie, způsobu jejich měření a dostupnosti dat, přičemž důsledkem je **nedostatečné vyhodnocení**:
  - **skutečných nákladů** na implementaci a realizaci výstupů strategie,
  - kvality a **dopadu** strategie,
  - **dosažení průběžných výsledků** (především na úrovni jednotlivých resortů) strategie.

Matice parametrů

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
1	Legislativní/metodický rámec	1.A Je příprava strategie formálně upravena a stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru?	V rámci institucí veřejného sektoru na Novém Zélandu **existuje celá řada metodik** a návodů vztahujících se k tvorbě strategií a politik. Jedná se například o **následující metodiky a podpůrné dokumenty:** ► Policy Framework and Tools – v dokumentu je popsán zejména institucionální a legislativní rámec přípravy strategií a politik. Přílohou tohoto dokumentu je přehled doporučení k jednotlivým krokům procesu vytváření strategie (např. definování a vymezení rozsahu řešeného problému, identifikování celkových cílů a záměrů strategie, vytvoření a hodnocení scénářů a variant řešení podle definovaných kritérií, tvorba doporučení, nastavení implementace a monitorování strategie, hodnocení implementace strategie a jejích dopadů). ► Guidance on Outcomes Focused Management – dokument se zaměřuje na vytváření logického rámce intervencí. ► Consultation Guidelines – dokument popisuje průběh a postupy při realizaci a řízení interních a externích konzultací při přípravě strategie. ► Logic Models – tato metodika se věnuje způsobu vytváření logických modelů a „cestovních map" vytvářených strategií.	Zavedený a obecně dobře pochopený (přijímaný) soubor metodik, pokynů a zásad tvorby strategií. Pozitivní kultura strategického řízení a plánování, obecné postupy jsou dodržovány, i když nejsou závazné.	Není relevantní.
		1.B Jaká je právní síla takového dokumentu?	Metodiky **nejsou formálně závazné**, nicméně v praxi jsou využívány a **dodržovány.**		
2	Institucionální rámec	2.A Jaká instituce zodpovídá za přípravu za přípravu této konkrétní strategie, jaké je její postavení, funkce a pravomocí?	Příprava strategie je obecně **odpovědností příslušného sektorového ministerstva**.	Obecně jasné a konzistentní vnímání, které instituci přísluší odpovědnost za přípravu strategie v dané oblasti. Jasné vymezení odpovědností a rolí ve veřejném sektoru, které pomáhá zajistit dohodu mezi vládou a jednotlivými rezorty o strategických prioritách a stanovení návaznosti jednotlivých strategií.	Není relevantní.
		2.B Jak jsou nastaveny vztahy s ostatními institucemi?	Při přípravě strategie musí odpovědné ministerstvo **spolupracovat** se všemi institucemi veřejného sektoru, které mají určitý zájem v daném sektoru.		
		2.C Jaké má tato instituce zdroje (personální, materiální apod.)?	Zdroje se liší podle typu instituce, která danou strategii vytváří.		
3	Účastníci	3.A Kdo všechno se účastní přípravy veřejné strategie (popis skupiny stakeholders), jaké jsou jednotlivé role a vztah mezi nimi?	Zainteresované strany jsou do procesu přípravy strategie zahrnuty **prostřednictvím konzultací**. Při plánování průběhu přípravy strategie je odpovědností příslušného rezortu naplánovat postup a průběh konzultací. Mezi **účastníky přípravy strategie** mohou patřit například: ► Ostatní rezorty a instituce veřejné správy ► Instituce místní samosprávy ► Soukromý sektor ► Zástupci zájmových skupin a profesních sdružení ► Nevládní a neziskové organizace ► Odbory a zástupci zaměstnavatelů ► Veřejnost	Realizace konzultací a úspěšné zapojení všech zainteresovaných stran do procesu tvorby strategie. Jasně nastavený průběh a postup zapojení jednotlivých zainteresovaných stran.	Značné množství relativně nezávislých vládních organizací (rozdílné velikosti, zdrojích a schopnostech) může vést k potížím: ► při jejich zapojení v průběhu strategické a taktické fáze; ► koordinaci a harmonizaci aktivit spojených s implementací strategie. Potenciální hrozba prodloužení procesu tvorby strategie příliš zdlouhavým průběhem konzultací, zvýšení nákladů na tvorbu strategie.
		3.B Jak jsou účastníci identifikováni a kdo o jejich účasti rozhoduje?	**Rozhodnutí o zapojení** konkrétních zainteresovaných subjektů je **záležitostí odpovědného resortu**.		
		3.C Jaká je časová posloupnost zapojení jednotlivých účastníků (tj. kdo se zapojuje v jakém stadiu přípravy veřejné strategie)?	**Kdy a jak často** konzultace budou probíhat a jaký bude **postup** konzultací, musí stanovit odpovědný resort. Mezi **formy konzultací** se řadí: ► Diskusní fóra, prezentace a jednání ► Formální písemná konzultace ► Rozhovory ► Slyšení a účast na jednání pracovních skupin ► Průzkumy (šetření)		
4	Identifikace potřeb	4.A Jakým způsobem je identifikována potřeba tvorby strategie, jakým způsobem je stanoven předmět a cíle (tj. její obsah a náplň) strategie?	**Identifikace potřeby tvorby strategie přímo navazuje na stanovené vládní cíle a priority**, které vychází z přímého zadání (formálního či neformálního) ze strany členů vlády. Tyto cíle většinou vychází z volebních programů, rozpočtových opatření, rozhodnutí vlády nebo jiných iniciativ (např. veřejných nebo parlamentních). Součástí první fáze tvorby strategie (tj. strategické fáze) je identifikace hlavních problémů a bariér souvisejících s dosažením stanovených cílů a priorit. K odstranění těchto identifikovaných problémů a k dosažení stanovených cílů jsou následně vytvářeny příslušné strategie	Provázanost a jasná vazba jednotlivých strategií na vládní programové prohlášení. Vláda stanovuje svoje cíle, priority a plán klíčových strategií, ze kterých jsou následně odvozeny jednotlivé strategie. Součástí přípravy strategie je důkladná identifikace a analýza problémů, které má strategie řešit.	Není relevantní.
5	Použití metodiky	5.A Byla při přípravě strategie použita metodika přípravy veřejných strategií? Pokud ano, jaká?	Přístup k tvorbě strategie je popsán v tomto textu a tato metodologie je **obecně používána a respektována**. Tato metodika však z větší části (výjimkou je například jasně stanovený postup tvorby legislativy) není povinná. **Přesný postup** při tvorbě konkrétní strategie pak ovlivňuje především **významnost a dopad** připravované strategie a **politické rozhodnutí** o: ► povaze a formě strategického dokumentu, ► úrovni zapojení ostatních zainteresovaných stran a veřejnosti prostřednictvím konzultací, ► časovém rámci přípravy strategie, zejména v případě následných legislativních změn.	Metodika je variabilní a je přizpůsobena vždy konkrétním potřebám.	Protože neexistuje povinnost metodiku používat, mohou být některé důležité postupy přípravy strategií vynechány nebo realizovány neadekvátním způsobem.
		5.B Je metodika variabilní/použitelná v různých podobách pro různé typy strategií?	Metodologie je **do značné míry variabilní**.		
6	Náklady	6.A Jaké jsou celkové náklady (personální, materiální apod.) přípravy strategií?	Náklady na vývoje strategie **většinou nese příslušný rezort** a další spolupracující subjekty. Typicky se jedná o **následující druhy nákladů**: ► **osobní náklady** spojené s účastí pracovníků příslušných institucí na přípravě strategie, ► další osobní náklady spojené s externími pracovníky najatými přímo na přípravu dané konkrétní strategie, ► **administrativní náklady** (např. kancelářské potřeby, tisk, poštovné apod.), ► **náklady spojené s konzultacemi se zainteresovanými stranami a veřejností** (jedná se o cestovní náklady, pronájem prostor, náklady na propagaci, publicitu, výrobu a distribuci informačních materiálů apod.), ► náklady na **právní služby a jiné poradenství** (v případě, že je potřeba), ► náklady spojené s vytvořením **externího panelu expertů**. Náklady spojené s účasti různých zainteresovaných stran (zejména prostřednictvím konzultačního procesu) obvykle nesou tito jednotliví účastníci sami. Náklady na přípravu strategie jsou zpravidla hrazeny přímo z rozpočtu instituce odpovědné za její přípravu, a i z tohoto důvodu tedy nejsou obvykle přesně vyčísleny.	Při tvorbě strategií se obecně počítá s externími náklady - na konzultace se zainteresovanými stranami a veřejností, na poradenství, zapojení expertů apod.	Není relevantní.
		6.B Jak dlouho trvá celý proces přípravy strategie?	Množství času stráveného na přípravě strategie **se různí** a závisí především na druhu a komplexnosti připravované strategie.		
7	Průběh přípravy strategie (popis procesu)	7.A Jaké jsou aktivity a jednotlivé kroky přípravy veřejné strategie?	Proces tvorby strategie či politiky má většinou **pět hlavních fází**: ► **strategická** (zhodnocení cílů a priorit vlády, identifikace hlavních problémů a bariér, tvorba klíčových strategií, vytvoření harmonogramu), ► **taktická** (formulace jednotlivých (strategických) iniciativ k dosažení stanovených priorit a rozhodnutí, jak (tj. jakým způsobem) bude těchto priorit dosaženo, rozhodnutí o pořadí a návaznosti realizace jednotlivých iniciativ), ► **operativní** (detailní rozpracování strategie, formální konzultace na vládní úrovni a následné odsouhlasení), ► **legislativní** (kodifikace vytvořené strategie do legislativy), ► **implementace strategie a její revize** (zajištění, aby příslušné ministerstvo disponovalo příslušnými zdroji, mělo nastavenou vhodnou strukturu a procesy, vyhodnocení a revize dopadů realizované strategie).	Jasné rozdělení přípravy strategie do jednotlivých fází, přičemž každá fáze má svůj daný cíl, průběh a také například způsob zapojení zainteresovaných stran.	Není relevantní.
8	Nástroje a techniky	8.A Jaké nástroje a techniky jsou využívány při tvorbě strategií (např. SWOT, PESTLE, multikriteriální analýzy apod.)? V jaké fázi přípravy strategie jsou tyto nástroje a techniky používány?	Při tvorbě strategií je v rámci jednotlivých fází používána **široká škála nástrojů a technik**. Mezi ně patří například identifikace problémů a příležitostí, mapování investiční logiky, analýza nákladů a přínosů, alokace zdrojů, analýza nedostatků, analýza omezení a závislostí, prediktivní modelování, cenové a finanční modelování, analýza návratnosti nákladů, analýza možností a variant, hodnocení nastavení rozsahu (škálovatelnosti), plánování a modelování scénářů, plánování implementace, analýza výhod a plánování realizace, analýzy dopadu, analýza změn, strategie zadávání veřejných zakázek, analýza rizik a možností jejich řízení, mapování zainteresovaných stran, statistické analýzy, normativní a sumativní evaluace.	Existence široké škály technik a nástrojů, které jsou popsány, čímž je usnadněno jejich používání.	Kvalita a propracovanost variantních scénářů řešení, finančních a ekonomických analýz vytvořených v průběhu přípravy strategie je u jednotlivých rezortů velmi rozdílná. Prodloužení tvorby strategie a jejich nákladů při nevhodné volbě nástrojů a technik.

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
9	Integrovanost s ostatními strategiemi	9.A Jakým způsobem je zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)?	Předpokládá se, že v rámci procesu přípravy je návrh strategie **průběžně vyhodnocován z hlediska její konzistence a provázanosti s ostatními strategickými dokumenty** a politikami, stejně tak jako s mezinárodními smlouvami a závazky vlády. Také za tímto účelem jsou do přípravy strategie zahrnuty všechny **relevantní zainteresované strany**, zejména formou konzultací. Za zajištění provázanosti a souladu s ostatními strategickými dokumenty je **odpovědný zejména rezort připravující strategii**.	Nastavení odpovědnosti za provázanost a soulad s ostatními strategiemi. Zahrnutí všech relevantních aktérů do tvorby strategie.	Není relevantní.
10	Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí	10.A Jak jsou nastaveny základní řídící mechanismy tvorby veřejné strategie?	Základní řídící mechanismy **nejsou obecně stanoveny**. Odpovědnost za řízení přípravy strategie má vždy příslušný rezort, jedním z hlavních principů přípravy strategií je **jasné vymezení rolí jednotlivých aktérů** v plánovací fázi.	V úvodu přípravy strategie jsou vymezeny role, základní pravomoci a odpovědnosti jednotlivých aktérů.	Není relevantní.
		10.B Jakým způsobem jsou v průběhu přípravy strategie přijímána rozhodnutí (např. o dalším postupu), kdo má oprávnění tato rozhodnutí přijímat? Kdo schvaluje (průběžné i závěrečné) výstupy?	V průběhu přípravy strategie přijímá většinu (operativních i strategických) rozhodnutí **rezort odpovědný za přípravu strategie**. Některá rozhodnutí nicméně spadají do **působnosti vlády a některé do působnosti parlamentu** – jedná se zejména odsouhlasení strategické iniciativy k dalšímu rozpracování, přehled plánovaných iniciativ a jejich návaznost. Důležitá je jejich role také zejména v rámci legislativní fáze.		
		10.C Jsou identifikována nepřípustná / nerealizovatelná řešení?	Součástí standardních postupů přípravy strategií **není identifikace nepřípustných nebo nerealizovatelných řešení**. Taková řešení však mohou být identifikována při hodnocení dopadů a realizovatelnosti jednotlivých variantních scénářů.		
11	Výstup tvorby strategie	11.A Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby veřejné strategie?	V jednotlivých fázích procesu tvorby strategií jsou **obvykle vytvářeny následující výstupy**: ► Strategická fáze: interní dokumenty – podklady k diskusi, ministerské informační materiály. ► Taktická fáze: interní dokumenty – podklady k diskusi, dokumenty k veřejné konzultaci, ministerské informační materiály , návrhy vládních dokumentů. ► Operativní fáze: interní dokumenty – podklady k diskusi, dokumenty k veřejné konzultaci, ministerské informační materiály, případová studie, vládní dokument. ► Legislativní fáze: návrh legislativy. ► Fáze implementace strategie a její revize: implementační dokumenty, implementační plán, metodiky pro uživatele strategie, zprávy a informace pro veřejnost, evaluační plán, evaluační (hodnotící) zprávy.	Jsou vypracována variantní řešení, která jsou podrobena analýzám a vyhodnocením jejich dopadů.	Není relevantní.
		11.B Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?	Základní parametry výstupů se u jednotlivých připravovaných strategií **značně liší**.		
		11.C Obsahují výstupy variantní řešení?	Variantní řešení a jejich hodnocení jsou vypracována **v průběhu operativní fáze** a mohou tak být součástí průběžných výstupů přípravy strategie.		
12	Publicita	12.A Jakým způsobem jsou účastníci přípravy strategie, ostatní stakeholders a veřejnost informováni v průběhu a výstupech přípravy strategie?	V **průběhu plánování průběhu přípravy strategie** je odpovědností příslušného rezortu zároveň **naplánovat postup a průběh konzultací**. Během této přípravy by mělo být stanoveno: ► jaké zainteresované strany by měly být do přípravy strategie zahrnuty, ► jaký bude postup a průběh konzultací, ► kdy a jak často konzultace proběhnou.	V úvodu přípravy strategie je připraven (společně s plánem zapojení jednotlivých zainteresovaných stran) způsob informování účastníků přípravy o jejím průběhu.	Není relevantní.
		12.B Jak je zajištěna transparentnost celého procesu?	Zajištění transparentnosti celého procesu je jedním z klíčových prvků přípravy veřejných strategií na Novém Zélandu a to především pomocí **zahrnutí co nejširšího okruhu zainteresovaných stran** do přípravy strategie prostřednictvím **konzultací.** Součástí plánování průběhu tvorby strategie je běžné vypracování plánu spolupráce se zainteresovanými stranami a nastavení způsobu komunikace s nimi.		
13	Financování realizace strategie	13.A Jakým způsobem je zajištěno a jakou má strukturu financování cílů, opatření a aktivit stanovených strategií?	V rámci metodiky přípravy strategií není nastaven **jednotný způsob zajištění financování** realizace strategií. Implementace strategie může být zajištěna různými způsoby, konkrétně například: ► Přehodnocením priorit a s tím souvisejícím změn v rozpočtu daného rezortu. ► Přidělením nových finančních prostředků danému rezortu prostřednictvím standardních rozpočtových procesů, a to na základě přerozdělení stávajících vládních příjmů nebo získání nových prostředků například formou daňových změn, úpravou odvodů či poplatků. Financování strategie také do určité míry **závisí na jejích finančních dopadech** a také na tom, zda jsou potřebné finanční prostředky dostupné.	Jsou vyhodnoceny provozní dopady nastavení strategie (např. náklady spojené s realizací strategie pro implementující rezort).	Obecný způsob zajištění financování strategie není nastaven, tzn. že mohou vznikat strategie bez jasně nastaveného způsobu jejich financování.
14	Monitoring výsledků a dopadů strategie	14.A Jak jsou stanoveny cíle strategie a její implementace?	Cíle strategie by měly být stanoveny, diskutovány a upřesňovány v **průběhu strategické, taktické a implementační fáze**.	Evaluace (hodnocení), revize a průběžné sledování realizace strategií obecně přispívají k vyššímu stupni kontroly a transparentnosti dopadu strategií.	Evaluace (hodnocení) strategií a jejich skutečného dopadu je v praxi často nedostatečná. Tento stav je výsledkem především špatného pochopení a definování přínosů realizace strategie, způsobu jejich měření a dostupnosti dat.
		14.B Jsou stanoveny měřitelné cíle?	Obecně by měly být nastaveny **měřitelné cíle** zaměřené na: ► společnost a obyvatelstvo (tj. zejména jaké dopady daná strategie bude mít na společnost), ► výsledky aktivit na úrovni rezortu, ► výstupy aktivit na úrovni rezortu.		
		14.C Existuje systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?	V každé strategii je běžně nastaven její **evaluační plán**. Odpovědnost za revizi strategie a její vyhodnocení (a plnění evaluačního plánu) přísluší „vlastníkovi“ strategie, tj. rezortu odpovědnému za její implementaci. Evaluační plán by měl stanovit postup a načasování normativního a sumativního hodnocení dopadů dané strategie. Pro některé strategie můžou být realizována externí hodnocení jejich dopadu a průběhu implementace.		
		14.D Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie?			
15	Implementace strategie	15.A Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace, případně v jaké formě?	Pro každou strategie je obvykle vypracován **detailní implementační plán** obsahující odpovědnost za realizaci jednotlivých aktivit a úkolů, jejich návaznost a načasování. Součástí implementačního plánu by měl být také popis přístupu k realizaci jednotlivých aktivit, vyhodnocení dopadů strategie a způsob komunikace v průběhu implementace.	Vypracování detailního implementačního plánu a nastavení odpovědností konkrétních subjektů za realizaci jednotlivých aktivit a úkolů přispívá k úspěšné realizaci dané strategie.	V praxi rozdílná kvalita a propracovanost implementačních plánů (včetně hodnocení dopadů, způsobu řízení změn) strategie, což může vést k podcenění její komplexnosti a nákladům potřebným k její implementaci (realizaci).
		15.B Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí? Jaké jsou jednotlivé aktivity a postupy implementace?	Řízení postupu implementace má na starosti většinou **řídící výbor** složený především ze zástupců instituce odpovědné za danou strategii, případně i zástupci dalších institucí podílejících se na implementaci.		
		15.C Jak jsou nastaveny mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a jak jsou řízeny změny (úpravy, aktualizace) samotné strategie i její implementace?	Popis způsobu řízení změn by měl být **součástí implementačního plánu**.		
		15.D Jak je nastavena implementační struktura strategie a jakou má podobu příslušná prováděcí dokumentace?	Implementační struktura strategie je také součástí implementačního plánu.		
		15.E Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?	Právní z**ávaznost jednotlivých strategií není sjednocena**. Některé strategie a jejich realizace je zakotvena legislativou, implementace některých strategií vede ke změnám legislativy a některé strategie nejsou nijak legislativně zakotveny.		
16	Ostatní	16.A Jaké jsou další podstatné náležitosti a okolnosti přípravy veřejné strategie (např. vnější prostředí, společensko-politické prostředí, historická zkušenost apod.)?	Podle tzv. **Smlouvy Waitangi** musí být v průběhu jakékoliv veřejné strategie vyhodnocen její d**opad a vztah k novozélandskému původnímu obyvatelstvu Maorů**.	Není relevantní.	Není relevantní.

2.5.2. Případová studie

2.5.2.1 Identifikace potřeby tvorby strategie

Identifikace potřeby tvorby strategie obecně přímo navazuje na stanovené vládní cíle a priority. Povinnost tvorby a aktualizace Strategie terciárního vzdělávání **vychází ze zákona o vzdělávání**, zároveň byla tvorba nové strategie do jisté míry ovlivněna nástupem nové vlády do úřadu. Nová vláda při přípravě nové verze strategie vycházela ze svých programových cílů a priorit.

2.5.2.2 Legislativní a institucionální rámec

Na základě zákona o vzdělávání z roku 1989 je **ministr školství povinen vytvořit strategii terciárního** (tj. vysokoškolského) vzdělávání, která stanoví vládní dlouhodobé strategické směřování terciárního vzdělávání a aktuální střednědobé úkoly a priority v této oblasti. Dlouhodobé strategické směřování se zaměřuje na hospodářské a sociální cíle a cíle v oblasti životního prostředí, dále také na rozvoj původního Maorského obyvatelstva a dalších skupin obyvatel.

Strategie terciárního vzdělávání pro roky 2010 – 2015 (dále také STV nebo strategie) popisuje strategické směřování vlády v této oblasti pro období následujících 5 – 10 let (tj. na období 2015 – 2020) a střednědobé priority a úkoly pro období 2010 – 2015. STV je vytvořena s cílem dát celkový rámec a podklad pro investiční podklady vládě pro maximalizaci příspěvku terciárního vzdělávání (jako sektoru) k plnění národních cílů Nového Zélandu. Zároveň má strategie sloužit jako referenční bod (dokument) při tvorbě vládních politik v oblasti vzdělávání.

Strategie vysokoškolského vzdělávání uvádí vládní priority ve smyslu očekávaných posunů a změn v této oblasti, a to pro **další cyklus plánování investic** počínající rokem 2011. Vláda, samotní studenti, jejich rodiny a místní komunity investují značné prostředky, jenom samotné vládní investice do terciárního školství dosahují ročně přibližně 4 miliardy USD.

Odpovědnost za tvorbu STV mělo ministerstvo školství, a to ve spolupráci s řadou dalších resortů a vládních institucí s určitou agendou v sektoru terciárního vzdělávání.

2.5.2.3 Účastníci

Krátký **popis klíčových účastníků** přípravy STV uvádíme v následující tabulce.

Přehled a popis klíčových účastníků tvorby strategií

Ministerstvo školství	Ministerstvo školství je odpovědné za celou oblast vzdělání, od předškolního po vysokoškolské (terciární) vzdělávání. Ministr školství je odpovědný za přípravu a dohled nad legislativou v této oblasti a výkon příslušných exekutivních pravomocí. Ministerstvo má významnou roli ve strategickém vedení a tvorbě politik v sektoru vzdělávání, monitorování a hodnocení jeho vývoje. Zároveň hraje ministerstvo významnou operativní roli v oblasti předškolního a povinného vzdělávání, kdy poskytuje různé služby a podporu studentům, místním komunitám a samotným vzdělávacím institucím. Ministerstvo také dohlíží nad fungováním a provozem dalších vzdělávacích institucí, jako je Služby pro pracovní rozvoj, Novozélandský úřad pro kvalifikaci, Rada vyučujících a Komise pro terciární vzdělávání.
Komise pro terciární vzdělávání (KTV)	KTV je nezávislá vládní organizace formálně podřízená ministerstvu školství. Mezi její hlavní funkce patří: ► hodnocení souladu investičních plánů a samotného financování institucí terciárního vzdělávání se Strategií terciárního vzdělávání; ► monitorování výkonnosti a fungování institucí terciárního vzdělávání (zejména z hlediska jejich řízení, hospodárnosti a účinnosti vynakládaných prostředků apod.);

	► poradenství ministrovi školství (resp. ministerstvu školství); ► implementace konkrétních intervencí.
Novozélandský úřad pro kvalifikaci (NÚPK)	Úkolem NÚPK je především: ► správa a řízení Novozélandského kvalifikačního rámce; ► administrace systému hodnocení středních škol; ► poskytování nezávislého ujištění o kvalitě ne-univerzitních poskytovatelů vzdělávání; ► uznávání kvalifikací.
Ministerstvo práce	Ministerstvo práce má velký zájem na tom, jak přispívá sektor terciárního vzdělávání k rozvoji znalostí a dovedností populace Nového Zélandu, a to ve vazbě na potřeby trhu práce. Zároveň institucím terciárního vzdělávání poskytuje informace o trhu práce. Ministerstvo práce dále poskytuje dotace a finanční podporu ve vzdělávání imigrantům.
Ministerstvo sociálního rozvoje	Ministerstvo sociálního rozvoje financuje různé vzdělávací programy a prostřednictvím programu StudyLink poskytuje studentům příspěvky a půjčky.
Ministerstvo pro hospodářský rozvoj	Ministerstvo pro hospodářský rozvoj má zásadní zájem na tom, jak sektor vysokoškolského vzdělávání přispívá k regionálnímu i celkovému hospodářskému rozvoji Nového Zélandu.
Ministerstvo pro vědu a inovace	Ministerstvo pro vědu a inovace má mimořádný zájem na tom, aby vysokoškolský sektor přispíval k rozvoji výzkumu a inovací.
Ministerstvo financí	Ministerstvo financí má velmi důležitou roli při tvorbě strategií s dopadem na rozpočet, hospodářství a regulatoriku.
Te Puni Kokiri (Ministerstvo pro rozvoj Maorů)	Te Puni Kokiri má v odpovědnosti všechny otázky týkající se Maorské populace. Z tohoto pohledu je pro tuto instituci velmi důležité, jak sektor terciárního vzdělávání reaguje na potřeby Maorských studentů.

2.5.2.4 Použití metodiky

Při tvorbě strategie byly využity obecné metodické dokumenty k přípravě veřejných strategií. Tyto dokumenty popisujeme v obecném přístupu k tvorbě veřejných strategií na Novém Zélandu. Konkrétně byly použity **zejména následující dokumenty**:

- **Policy Framework and Tools** – v dokumentu je popsán zejména institucionální a legislativní rámec přípravy strategií a politik. Přílohou tohoto dokumentu je přehled doporučení k jednotlivým krokům procesu vytváření strategie.
- **Consultation Guidelines** – dokument popisuje průběh a postupy při realizaci a řízení interních a externích konzultací při přípravě strategie.

2.5.2.5 Náklady

Náklady spojené s tvorbou STV jsou takřka výhradně hrazeny z rozpočtů jednotlivých účastníků, jedná se především o personální (mzdové) náklady pracovníků podílejících se na tvorbě strategie. Tvorba Strategie terciárního vzdělávání pro období 2010 – 2015 začala na počátku roku 2009, přičemž zveřejněna ve finálním znění byla v prosinci 2010. Příprava STV tedy **trvala takřka dva roky**.

2.5.2.6 Průběh přípravy strategie

Strategická fáze

Ministerstvo školství iniciovalo proces tvorby strategie. V úvodní fázi byly **vytvořeny pracovní skupiny** (a plány / program jejich práce) zahrnující instituce uvedené výše. Úkolem těchto pracovních skupin bylo zejména:

- revize stávající strategie terciárního vzdělávání, včetně vyhodnocení dosažených cílů a klíčových ukazatelů výkonnosti (KPI);
- revize a analýza celkového stavu a výkonnosti sektoru terciárního vzdělávání;
- vytvoření prognózy vývoje v sektoru terciárního vzdělávání v dalších deseti letech;
- revize, analýza a pochopení vládních politik a priorit (nová vláda vznikla v listopadu 2008 a ve svém programovém prohlášení uvedla nové priority v sektoru terciárního vzdělávání);
- vytvoření a schválení postupu tvorby strategie, harmonogramu a plánu prací a aktivit včetně stanovení příslušných odpovědností za jednotlivé úkoly;
- vyjednávání s ministry;
- vytvoření návrhu diskusních materiálů.

Taktická fáze

V průběhu této fáze byly realizovány následující aktivity:

- vytvoření návrhu zastřešující vize v oblasti vzdělávání;
- vytvoření návrhu vize pro následujících deset let v oblasti terciárního vzdělávání;
- vytvoření návrhu vládních priorit v oblasti vzdělávání na období dalších tří až pěti let;
- identifikace a analýza očekávání a postojů poskytovatelů vzdělávání (tj. vzdělávacích institucí);
- identifikace a analýza očekávání a postojů příjemců vzdělávání (tj. studentů).

Výše uvedené aktivity byly realizovány ve **spolupráci s následujícími institucemi**, které se také podílely na konzultacích a případných revizích uvedených dokumentů. Konkrétně se jednalo o:

- vzdělávací instituce v sektoru terciárního vzdělávání, včetně novozélandských univerzit;
- soukromé vzdělávací instituce;
- národní instituce zaměřené na vzdělávání původních obyvatel;
- federaci průmyslových vzdělávacích institucí;
- odborovou radu;
- unii terciárního vzdělávání;
- poradní výbor studentů;
- instituce zaměřené na komunitní vzdělávání;
- podnikatelská sdružení a instituce.

Operativní fáze

V rámci této fáze byly především detailně rozpracovány návrhy dokumentů vytvořené v průběhu taktické fáze. Po skončení konzultací byl vytvořen návrh vládního dokumentu, prostřednictvím kterého měla být samotná strategie schválena kabinetem.

Ministerstvo školství vedlo konzultační proces nad detailním návrhem strategie. Tento proces zahrnoval řadu zainteresovaných stran, které měly zájem návrh strategie diskutovat, přičemž konzultace trvaly přibližně dva měsíce. Ministerstvo školství zároveň od všech účastníků konzultací obdrželo více než

130 písemných připomínek a komentářů k návrhu strategie, které následně byly využity při finalizaci znění strategie.

Legislativní fáze

Ministerstvo školství na základě strategie navrhlo úpravy školského zákona, a to zejména v souvislosti s úpravou pravomocí některých subjektů v sektoru terciárního vzdělávání (jednalo se především o pravomoci Komise pro terciární vzdělávání). Legislativní úpravy se tedy týkaly spíše implementace strategie (respektive nastavení její implementační struktury).

Fáze implementace strategie a její revize

Tato fáze se zaměřuje na samotnou realizaci strategie. Více informací k této fázi uvádíme v příslušných podkapitolách, zejména v podkapitole Implementace strategie a podkapitole Monitoring výsledků a dopadů strategie.

2.5.2.7 Nástroje a techniky

Při tvorbě strategie nebyly použity žádné specifické nástroje či techniky.

2.5.2.8 Integrovanost s ostatními strategiemi

Integrovanost s ostatními strategiemi byla zajištěna především revizí a analýzou vládních politik a priorit v daném sektoru vzdělávání (respektive terciárního vzdělávání). Dalším důležitým prostředkem pro zajištění provázanosti strategie s ostatními strategickými dokumenty bylo zapojení širokého okruhu zainteresovaných stran a důležitých hráčů v oblasti vzdělávání.

2.5.2.9 Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí

Hlavní institucí **rozhodující o dalším postupu** při přípravě strategie bylo **ministerstvo školství**. Na úvod tvorby strategie byl vytvořen, projednán a schválen postup tvorby strategie, harmonogram a plán prací a aktivit. Také byla stanovena odpovědnost za realizaci jednotlivých úkolů.

Pro tvorbu strategie byly ustaveny pracovní skupiny, jejichž členy byli i zástupci dalších zainteresovaných stran. V rámci těchto skupin se o dalším postupu a jejich pracovních výstupech rozhodovalo především na základě společného konsenzu. Pouze v **případě významných nesouladů** a nemožnosti dosáhnout shody rozhodovalo ministerstvo školství. To v takovém případě většinou informovalo o vzniklé situaci **svého ministra** a nechalo rozhodnutí o dalším postupu na něm.

O samotném **znění strategie** a především o vizi terciárního vzdělávání a střednědobých prioritách v této oblasti rozhodovala **samotná vláda**. Součástí implementace strategie byly také některé **legislativní změny** (zejména úprava pravomoci Komise terciárního vzdělávání), tyto změny musel **schválit parlament**.

2.5.2.10 Výstup tvorby strategie

Hlavním **výstupem tvorby strategie je strategie samotná**, tj. dokument Strategie terciárního vzdělávání pro roky 2010 – 2015 (anglicky Tertiary Education Strategy 2010 – 2015). Tento dokument má celkem 25 stran a je rozčleněn do šesti částí.

V úvodu je popsán původ, účel a cíl dokumentu. Následují tři klíčové části strategie, kapitoly popisující:

- celkovou vizi sektoru vzdělávání a vizi terciárního vzdělávání;
- vládní priority rozvoje terciárního vzdělávání na dalších tři až pět let a způsob dosažení těchto priorit;
- očekávání poskytovatelů a příjemců vzdělávání (tj. vzdělávacích institucí a studentů).

V páté části strategie je popsán způsob monitorování plnění cílů strategie. Poslední, šestou částí strategie je příloha, jejíž hlavní náplní je popis kontextu a hlavních trendů v oblasti terciárního vzdělávání.

Průběžnými výstupy strategie byly především konzultační materiály, pracovní materiály a výstupy jednotlivých pracovních skupin.

2.5.2.11 Publicita

Jak uvádíme v předchozím textu, jednotliví účastníci byli zahrnuti do přípravy strategie především **prostřednictvím konzultačního procesu**, a to zejména v průběhu strategické, taktické a operativní fáze. Většina aktérů byla zapojena (a tím i informována o průběhu přípravy strategie) prostřednictvím **pracovních skupin**, ostatní (a veřejnost) měli možnost v průběhu operativní fáze poslat písemné **připomínky** k návrhu strategie.

2.5.2.12 Financování cílů

Hlavním nástrojem financování cílů stanovených ve strategii je tzv. **plán investování**. Financování implementace strategie je **součástí standardního fungování všech zúčastněných subjektů** a je součástí každoročního rozpočtovacího procesu. Poskytovatelem finančních prostředků je ministerstvo školství, samotná příprava investičních plánů je založena na spolupráci Komise pro terciární vzdělávání a jednotlivými vzdělávacími institucemi. Úkolem KTV je kontrolovat návaznost a soulad výdajů jednotlivých institucí se samotnou strategií.

2.5.2.13 Monitoring výsledků a dopadů strategie

V samotné strategii je věnována jedna **část monitorování strategie** (o rozsahu jedné stránky). Obecným cílem strategie je přispět k rozvoji novozélandského hospodářství a společnosti, proto je jedním z nástrojů monitorování dopadů strategie zmíněna analýza a monitorování dopadů sektoru terciárního vzdělávání na společnost a hospodářství země jako celku. Blíže však tento způsob hodnocení účinnosti strategie popsán není.

Autoři strategie si uvědomovali, že změna strategického směřování uvedená ve strategii neproběhne okamžitě po schválení strategie. Proto stanovili **základní čtyři indikátory**, jejichž prostřednictvím mělo být **průběžně zjišťováno**, zda strategie směřuje k naplnění svých cílů. Jednalo se konkrétně o tyto indikátory:

- větší počet mladých lidí do 25 let věku se zapisuje do vysokoškolského studia;
- větší počet studentů, kteří úspěšně projdou do druhého ročníku studia (zejména u studentů maorského původu);
- větší počet mladých lidí přecházejících ze středních škol přímo na vysoké školy;
- větší počet účastníků kurzů a oborů zaměřených na zlepšení gramotnosti, jazykových schopností a číselné gramotnosti.

Dále jsou ve strategii stanoveny cíle, jichž by mělo být dosaženo ke konci „programovacího“ období strategie, tj. v roce 2015. Ve strategii jsou uvedeny následující cíle:

- více lidí ukončí své vzdělávání v zahraničí;
- zlepšení finanční výkonnosti institucí terciárního vzdělávání;
- zlepšení gramotnosti, jazykových schopností a číselné gramotnosti u studentů (žáků) na nižších úrovních vzdělávání;
- více studentů postoupí z odborných a certifikačních kurzů do vyšší úrovně vzdělávání;
- vyšší kvalita výzkumu pokrývající potřeby novozélandské ekonomiky, společnosti i životního prostředí;
- větší počet poskytovatelů vzdělání spolupracujících se soukromou sférou v oblasti inovací.

Přestože nejsou jednotlivé indikátory (cíle) přímo kvantifikované a nemají stanovené cílové hodnoty, i tak jsou měřitelné. Indikátory se **zaměřují na zlepšení stávajícího stavu**.

Vyhodnocení dopadů strategie a naplnění jejích cílů je prováděno **pravidelně vždy při tvorbě nové verze** strategie, respektive strategie pro následující období. Stejně tomu bylo při tvorbě stávající

strategie, kdy v úvodní fázi tvorby strategie byla stávající strategie terciárního vzdělávání podrobena revizi a zároveň bylo vyhodnoceno dosažení strategií stanovených cílů.

2.5.2.14 Implementace strategie

Postup implementace strategie **není v samotném dokumentu popsán**. Důvodem je zejména kontinuita v realizaci strategie (tj. návaznost na předcházející verze strategie) a jasné rozdělení jednotlivých aktérů v sektoru terciárního vzdělávání. V průběhu tvorby strategie však byl způsob její implementace diskutován a vedl zejména k úpravě rolí jednotlivých aktérů, především Komise pro terciární vzdělávání (viz podkapitola Průběh přípravy strategie).

Komise pro terciární vzdělávání (KTV) je do značné míry odpovědná za implementaci strategie. Jejím úkolem je mimo jiné kontrolovat plnění implementačních plánů a úkolů jednotlivých aktérů stanovených ve strategii. Zároveň zajišťuje informovanost jednotlivých institucí terciárního vzdělávání o dopadu strategie na jejich plánování, financování apod. KTV vypracovalo pro tyto účely tzv. investiční a rozvojovou příručku. Tento metodický materiál byl zveřejněn a zaslán dotčeným subjektům na počátku roku 2011, tj. krátce po schválení samotné strategie v prosinci 2010.

Celkovou **odpovědnost za strategii a monitorování** její realizace má však **samotné ministerstvo školství**. To má pro tento účel oddělení pro monitorování sektoru terciárního vzdělávání. KTV je pak odpovědná za sledování aktivit a výkonnosti jednotlivých vzdělávacích institucí, a to zejména ve vztahu ke schválenému plánu investování a na základě stanovených výkonnostních cílů a indikátorů.

2.5.2.15 Vyhodnocení postupu přípravy strategie

Hlavní **klady** přípravy novozélandské Strategie terciárního vzdělávání pro roky 2010 – 2015:

- **Zákonem stanovená povinnost** vytvořit a aktualizovat strategii terciárního vzdělávání, **jasně stanovená odpovědnost** za přípravu strategie.
- Strategie přímo navazuje na cíle a priority stanovené vládou pro oblast vzdělávání v jejím vládním programu. Vytvoření vize a strategického směřování, které jsou dále rozpracovány do konkrétních cílů a aktivit. Schválení vize a strategického směřování strategie terciárního vzdělávání vládou.
- **Zapojení klíčových aktérů** v sektoru terciárního vzdělávání do přípravy strategie. Snaha o dosažení konsenzu v rámci pracovních skupin.
- Realizace následujících **analýz** v samotném úvodu tvorby strategie:
  - realizace předchozí strategie,
  - stávajícího stavu sektoru a jeho předpokládaného vývoje.
- Projednání a vytvoření plánu postupu tvorby strategie, včetně odpovědností a harmonogramu.
- **Stručnost strategie** a snaha o její "čtivost", tj. aby dokument nebyl pouze nástrojem úředníků, ale mohla se s ním seznámit i široká veřejnost.
- Nastavení kontrolního mechanismu vazby finančních prostředků a realizace cílů uvedených ve strategii prostřednictvím **investičních plánů** a jejich kontroly ze strany Komise pro terciární vzdělávání.
- **Nastavení konkrétních a měřitelných cílů strategie společně s indikátory** zaměřenými na kontrolu plnění strategie v průběhu její realizace.
- Jasné stanovení **odpovědnosti za implementaci a monitorování implementace** strategie na ministerstvo školství a Komisi pro terciární vzdělávání.

Hlavní **slabá místa** novozélandské Strategie terciárního vzdělávání pro roky 2010 – 2015:

- Relativně **dlouhá doba přípravy** strategie. Schválení strategie na konci roku 2010, přestože strategie samotná byla vytvořena pro období 2010 - 2015.
- Stručnost dokumentu může vést k dojmu, že jednotlivé cíle a opatření nejsou dostatečně propracovány.

- **Finanční dopady** realizace strategie **nebyly** hodnoceny.
- **Nebyly** stanoveny **cílové hodnoty u indikátorů** plnění cílů strategie.
- **Postup implementace** a role jednotlivých aktérů **nejsou stanoveny přímo ve strategii** ani v jiném dokumentu. Transparentnost celého procesu implementace strategie tak může být snížena.

2.5.2.16 Zdroje

Při zpracování obecného přístupu k tvorbě strategií na Novém Zélandu a případové studie jsme **vycházeli z následujících dokumentů**:

- Ministerstvo hospodářského rozvoje – Guidelines on Assessing Policy Options (březen 2007.
- Ministerstvo financí – The Strategy Primer (2006).
- Ministerstvo financí – Performance Measurement (2008).
- Policy Frameworks and Tools.
- Strategie terciárního vzdělávání pro roky 2010 – 2015 (anglicky Tertiary Education Strategie 2010 – 2015).
- Internetových stránek novozélandské vlády (www.govt.nz).
- Internetových stránek Ministerstva školství Nového Zélandu (www.minedu.govt.nz).
- Internetových stránek Ministerstva hospodářského rozvoje (www.med.govt.nz).
- Internetových stránek Ministerstva financí (www.treasury.govt.nz).
- Internetových stránek Komise pro terciární vzdělávání (www.tec.govt.nz).

Dále jsme **provedli rozhovory** s:

- Craig Hill – výkonný ředitel pro veřejný sektor, Ernst & Young Nový Zéland.

Matice parametrů

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
1	Identifikace potřeb	1.A Jakým způsobem je identifikována potřeba tvorby strategie, jakým způsobem je stanoven předmět a cíle (tj. její obsah a náplň) strategie?	Identifikace potřeby tvorby strategie obecně přímo navazovala na stanovené vládní cíle a priority. **Povinnost tvorby** a aktualizace Strategie terciárního vzdělávání **vychází ze zákona o vzdělávání**, zároveň byla tvorba nové strategie do jisté míry ovlivněna nástupem nové vlády do úřadu. Nová vláda při přípravě nové verze strategie vycházela ze svých programových cílů a priorit.	Strategie přímo navazuje na cíle a priority stanovené vládou pro oblast vzdělávání v jejím vládním programu.	Není relevantní.
2	Legislativní/metodický rámec	2.A Je příprava strategie formálně upravena a stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru?	**Na základě zákona o vzdělávání z roku 1989** je ministr školství povinen vytvořit strategii terciárního (tj. vysokoškolského) vzdělávání, která stanoví vládní dlouhodobé strategické směřování terciárního vzdělávání a aktuální střednědobé úkoly a priority v této oblasti. Dlouhodobé strategické směřování se zaměřuje na hospodářské a sociální cíle a cíle v oblasti životního prostředí, dále také na rozvoj původního Maorského obyvatelstva a dalších skupin obyvatel. Strategie terciárního vzdělávání pro roky 2010 – 2015 (dále také STV nebo strategie) popisuje **strategické směřování vlády v této oblasti pro období následujících 5 – 10 let** (tj. na období 2015 – 2020) a střednědobé priority a úkoly pro období 2010 – 2015.	Zákonem stanovená povinnost vytvořit a aktualizovat strategii terciárního vzdělávání.	Není relevantní.
		2.B Jaká je právní síla takového dokumentu?	Přípravu strategie stanovuje zákon.		
3	Institucionální rámec	3.A Jaká instituce zodpovídá za přípravu za přípravu této konkrétní strategie, jaké je její postavení, funkce a pravomoci?	**Odpovědnost za tvorbu STV mělo ministerstvo školství**, a to ve spolupráci s řadou dalších rezortů a vládních institucí s určitou agendou v sektoru terciárního vzdělávání.	Jasně stanovená odpovědnost za přípravu strategie.	Není relevantní.
		3.B Jak jsou nastaveny vztahy s ostatními institucemi?	Jednotlivé instituce byly zapojeny do přípravy strategie především prostřednictvím **pracovních skupin**.		
		3.C Jaké má tato instituce zdroje (personální, materiální apod.)?	Ministerstvo školství disponovalo **dostatečnými zdroji** (personálními i materiálními) potřebnými pro tvorbu strategie.		
4	Účastníci	4.A Kdo všechno se účastní přípravy veřejné strategie (popis skupiny stakeholders), jaké jsou jednotlivé role a vztah mezi nimi?	Přípravy strategie se účastnili všechny **klíčové instituce s určitou rolí a zájmy v oblasti vzdělávání**, respektive terciárního vzdělávání. Konkrétně se kromě Ministerstva školství jednalo o Komisi pro terciární vzdělávání (dále také KTV), Novozélandský úřad pro kvalifikaci (dále také NÚPK), Ministerstvo práce, Ministerstvo sociálního rozvoje, Ministerstvo pro hospodářský rozvoj, Ministerstvo pro vědu a inovace, Ministerstvo financí a Te Puni Kokiri (Ministerstvo pro rozvoj Maorů).	Zapojení klíčových aktérů v sektoru terciárního vzdělávání do přípravy strategie.	Není relevantní.
		4.B Jak jsou účastníci identifikováni a kdo o jejich účasti rozhoduje?	Zapojení jednotlivých aktérů vycházelo především z jejich **tradičních rolí a tradici jejich zapojení do přípravy** aktualizované strategie. O jejich zapojení rozhodlo především samotné ministerstvo školství.		
		4.C Jaká je časová posloupnost zapojení jednotlivých účastníků (tj. kdo se zapojuje v jakém stadiu přípravy veřejné strategie)?	Jednotliví aktéři byli do přípravy strategie zapojeni už **od úplného počátku** a účastnili se především strategické, taktické a operativní fáze.		
5	Použití metodiky	5.A Byla při přípravě strategie použita metodika přípravy veřejných strategií? Pokud ano, jaká?	Při tvorbě strategie byly využity **obecné metodické dokumenty** k přípravě veřejných strategií. Tyto dokumenty popisujeme v obecném přístupu k tvorbě veřejných strategií na Novém Zélandu. Konkrétně byly použity zejména následující dokumenty: ► **Policy Framework and Tools** – v dokumentu je popsán zejména institucionální a legislativní rámec přípravy strategií a politik. Přílohou tohoto dokumentu je přehled doporučení k jednotlivým krokům procesu vytváření strategie. ► **Consultation Guidelines** – dokument popisuje průběh a postupy při realizaci a řízení interních a externích konzultací při přípravě strategie.	Využití obecných metodických dokumentů při tvorbě strategie.	Není relevantní.
6	Náklady	6.A Jaké jsou celkové náklady (personální, materiální apod.) přípravy strategií?	Informace o celkových nákladech přípravy strategie **nebylo možné vyčíslit**. Náklady spojené s tvorbou STV byly takřka výhradně hrazeny z rozpočtů jednotlivých účastníků, jednalo se především o personální (mzdové) náklady pracovníků podílejících se na tvorbě strategie.	Není relevantní.	Relativně dlouhá doba přípravy strategie. Schválení strategie na konci roku 2010, přestože strategie samotná byla vytvořena pro období 2010 - 2015.
		6.B Jak dlouho trvá celý proces přípravy strategie?	Tvorba Strategie terciárního vzdělávání pro období 2010 – 2015 začala na počátku roku 2009, přičemž zveřejněna ve finálním znění byla v prosinci 2010. Příprava STV tedy trvala **takřka dva roky**.		
7	Průběh přípravy strategie (popis procesu)	7.A Jaké jsou aktivity a jednotlivé kroky přípravy veřejné strategie?	Proces tvorby strategie sestával z **pěti hlavních fází**: ► **strategické** (revize stávající strategie, revize a analýza celkového stavu a výkonnosti sektoru terciárního vzdělávání, vytvoření prognózy vývoje v sektoru, revize, analýza a pochopení vládních politik a priorit, vytvoření a schválení postupu tvorby strategie), ► **taktické** (vytvoření návrhu zastřešující vize v oblasti vzdělávání, vytvoření návrhu vize pro následujících deset let v oblasti terciárního vzdělávání, vytvoření návrhu vládních priorit v oblasti vzdělávání na období dalších tří až pěti let) ► **operativní** (detailní rozpracování strategie, konzultace na vládní úrovni a následné odsouhlasení), ► **legislativní** (úpravy školského zákona, a to zejména v souvislosti s úpravou pravomocí některých subjektů v sektoru terciárního vzdělávání), ► **implementace strategie a její revize** (zajištění, aby příslušné ministerstvo disponovalo příslušnými zdroji, mělo nastavenou vhodnou strukturu a procesy, vyhodnocení a revize dopadů realizované strategie).	Realizace analýz: ► realizace předchozí strategie, ► stávajícího stavu sektoru a jeho předpokládaného vývoje. Projednání a vytvoření plánu postupu tvorby strategie, včetně odpovědností a harmonogramu. Vytvoření vize a strategického směřování, které jsou dále rozpracovány do konkrétních cílů a aktivit.	Není relevantní.
8	Nástroje a techniky	8.A Jaké nástroje a techniky jsou využívány při tvorbě strategií (např. SWOT, PESTLE, multikriteriální analýzy apod.)? V jaké fázi přípravy strategie jsou tyto nástroje a techniky používány?	Při tvorbě strategie nebyly použity žádné specifické nástroje či techniky.	Není relevantní.	Není relevantní.
9	Integrovanost s ostatními strategiemi	9.A Jakým způsobem je zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)?	Integrovanost s ostatními strategiemi byla zajištěna především **revizí a analýzou vládních politik a priorit v daném sektoru vzdělávání** (respektive terciárního vzdělávání). Dalším důležitým prostředkem pro zajištění provázanosti strategie s ostatními strategickými dokumenty bylo **zapojení širokého okruhu zainteresovaných stran** a důležitých hráčů v oblasti vzdělávání.	Není relevantní.	Není relevantní.
10	Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí	10.A Jak jsou nastaveny základní řídící mechanismy tvorby veřejné strategie?	Hlavní institucí rozhodující o dalším postupu při přípravě strategie bylo **ministerstvo školství**. Na úvod tvorby strategie byl **vytvořen, projednán a schválen postup tvorby strategie**, harmonogram a plán prací a aktivit. Také byla stanovena odpovědnost za realizaci jednotlivých úkolů.	Snaha o dosažení konsenzu v rámci pracovních skupin. Schválení vize a strategického směřování strategie terciárního vzdělávání vládou.	Není relevantní.
		10.B Jakým způsobem jsou v průběhu přípravy strategie přijímána rozhodnutí (např. o dalším postupu), kdo má oprávnění tato rozhodnutí přijímat? Kdo schvaluje (průběžné i závěrečné) výstupy?	Pro tvorbu strategie byly ustaveny pracovní skupiny, jejichž členy byli i zástupci dalších zainteresovaných stran. V rámci těchto skupin se o dalším postupu a jejich pracovních výstupech **rozhodovalo především na základě společného konsenzu**. Pouze v případě významných nesouladů a nemožnosti dosáhnout shody **rozhodovalo ministerstvo školství**. To v takovém případě většinou informovalo o vzniklé situaci svého ministra a nechalo rozhodnutí o dalším postupu na něm. O samotném znění strategie a především o vizi terciárního vzdělávání a střednědobých prioritách v této oblasti **rozhodovala samotná vláda**. Součástí implementace strategie byly také některé legislativní změny (zejména úprava pravomoci Komise terciárního vzdělávání), tyto **změny musel schválit parlament**.		
		10.C Jsou identifikována nepřípustná / nerealizovatelná řešení?	V průběhu tvorby strategie nebyla identifikována nepřípustná či nerealizovatelná řešení.		
11	Výstup tvorby strategie	11.A Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby veřejné strategie?	Hlavním výstupem tvorby strategie je strategie samotná, tj. **dokument Strategie terciárního vzdělávání pro roky 2010 – 2015** (anglicky Tertiary Education Strategy 2010 – 2015). **Průběžnými výstupy** strategie byly především konzultační materiály, pracovní materiály a výstupy jednotlivých pracovních skupin.	Stručnost strategie a snaha o její "čtivost", tj. aby dokument nebyl pouze nástrojem úředníků, ale mohla se s ním seznámit i široká veřejnost.	Stručnost dokumentu na druhou stranu může vést k dojmu, že jednotlivé cíle a opatření nejsou dostatečně propracovány.
		11.B Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?	Strategie má celkem 25 stran a je rozčleněna do šesti částí. V jejím úvodu je popsán **původ, účel a cíl** dokumentu. Následují tři klíčové části strategie, kapitoly popisující: ► **celkovou vizi** sektoru vzdělávání a vizi terciárního vzdělávání; ► vládní **priority rozvoje** terciárního vzdělávání na dalších tři až pět let a způsob dosažení těchto aktivit; ► **očekávání poskytovatelů a příjemců** vzdělávání (tj. vzdělávacích institucí a studentů). V páté části strategie je popsán **způsob monitorování** plnění cílů strategie. Poslední, šestou částí strategie je příloha, jejíž hlavní náplní je popis **kontextu a hlavních trendů** v oblasti terciárního vzdělávání.		
		11.C Obsahují výstupy variantní řešení?	Výstupy tvorby strategie **neobsahují variantní řešení**.		

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
12	Publicita	12.A Jakým způsobem jsou účastníci přípravy strategie, ostatní stakeholders a veřejnost informováni v průběhu a výstupech přípravy strategie?	Jednotliví účastníci byly zahrnuti do přípravy strategie především **prostřednictvím konzultačního procesu**, a to zejména v průběhu strategické, taktické a operativní fáze. Většina aktérů byla zapojena (a tím i informována o průběhu přípravy strategie) prostřednictvím pracovních skupin, ostatní (a veřejnost) měli možnost v průběhu operativní fáze poslat písemné připomínky k návrhu strategie.	Zapojení klíčových aktérů v sektoru terciárního vzdělávání do přípravy strategie, informování jednotlivých aktérů o postupu přípravy strategie a zpřístupnění průběžných verzí strategie na internetu.	Není relevantní.
		12.B Jak je zajištěna transparentnost celého procesu?	Pracovní (průběžné) verze strategie byly veřejně přístupné.		
13	Financování realizace strategie	13.A Jakým způsobem je zajištěno a jakou má strukturu financování cílů, opatření a aktivit stanovených strategií?	Hlavním nástrojem financování cílů stanovených ve strategii je tzv. **plán investování**. Financování implementace strategie je součástí standardního fungování všech zúčastněných subjektů a je součástí každoročního rozpočtovacího procesu. **Poskytovatelem finančních prostředků je ministerstvo školství**, samotná příprava investičních plánů je založena na spolupráci Komise pro terciární vzdělávání a jednotlivými vzdělávacími institucemi. Úkolem KTV je kontrolovat návaznost a soulad výdajů jednotlivých institucí se samotnou strategií.	Nastavení kontrolního mechanismu vazby finančních prostředků a realizace cílů uvedených ve strategii prostřednictvím investičních plánů a jejich kontroly ze strany Komise pro terciární vzdělávání. Samotná strategie fungovala spíše jako rámec pro směřování finančních prostředků a jako taková newytvářela (přímé) požadavky na zajištění finančních prostředků nad rámec stávajících výdajů.	Finanční dopady realizace strategie nebyly hodnoceny.
14	Monitoring výsledků a dopadů strategie	14.A Jak jsou stanoveny cíle strategie a její implementace?	V samotné strategii je **věnována jedna část monitorování strategie** (o rozsahu jedné stránky). Obecným cílem strategie je přispět k rozvoji novozélandského hospodářství a společnosti, proto je jedním z nástrojů monitorování dopadů strategie zmíněna analýza a monitorování dopadů sektoru terciárního vzdělávání na společnost a hospodářství země jako celku. Blíže však tento způsob hodnocení účinnosti strategie popsán není. Ve strategii jsou stanoveny konkrétní stanoveny cíle, jichž by mělo být dosaženo ke konci „programovacího" období strategie, tj. v roce 2015.	Nastavení konkrétních a měřitelných cílů strategie společně s indikátory zaměřenými na kontrolu plnění strategie v průběhu její realizace.	Nestanovení cílových hodnot u indikátorů plnění cílů strategie.
		14.B Jsou stanoveny měřitelné cíle?	Přestože nejsou jednotlivé indikátory (cíle) přímo kvantifikované a nemají stanovené cílové hodnoty, i tak j**sou měřitelné. Indikátory se zaměřují na zlepšení stávajícího stavu**.		
		14.C Existuje systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?	Autoři strategie si uvědomovali, že změna strategického směřování uvedená ve strategii neproběhne okamžitě po schválení strategie. Proto stanovili základní **čtyři indikátory, jejichž prostřednictvím mělo být průběžně zjišťováno, zda strategie směřuje k naplnění svých cílů**. Jednalo se konkrétně o tyto indikátory: ► větší počet mladých lidí do 25 let věku se zapisuje do vysokoškolského studia; ► větší počet studentů, kteří úspěšně projdou do druhého ročníku studia (zejména u studentů maorského původu); ► větší počet mladých lidí přecházejících ze středních škol přímo na vysoké školy; ► větší počet účastníků kurzů a oborů zaměřených na zlepšení gramotnosti, jazykových schopností a číselné gramotnosti.		
		14.D Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie?	Vyhodnocení dopadů strategie a naplnění jejích cílů je prováděno **pravidelně vždy při tvorbě nové verze strategie**, respektive strategie pro následující období. Stejně tomu bylo při tvorbě stávající strategie, kdy v úvodní fázi tvorby strategie byla stávající strategie terciárního vzdělávání podrobena revizi a zároveň bylo vyhodnoceno dosažení strategií stanovených cílů.		
15	Implementace strategie	15.A Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace, případně v jaké formě?	**Postup implementace strategie není v samotném dokumentu popsán.** Důvodem je zejména kontinuita v realizaci strategie (tj. návaznost na předcházející verze strategie) a jasné rozdělení jednotlivých aktérů v sektoru terciárního vzdělávání. V průběhu tvorby strategie však byl způsob její implementace diskutován a vedl zejména k úpravě rolí jednotlivých aktérů, zejména pak Komise pro terciární vzdělávání (viz podkapitola Průběh přípravy strategie).	Jasné stanovení odpovědnosti za implementaci a monitorování implementace strategie na ministerstvo školství a Komisi pro terciární vzdělávání.	Postup implementace a role jednotlivých aktérů nejsou stanoveny přímo ve strategii ani v jiném dokumentu. Transparentnost celého procesu implementace strategie tak může být snížena.
		15.B Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí? Jaké jsou jednotlivé aktivity a postupy implementace?	Celkovou odpovědnost za strategii a monitorování její realizace má **samotné ministerstvo školství**. To má pro tento účel Oddělení pro monitorování sektoru terciárního vzdělávání. Komise pro terciární vzdělávání je pak odpovědná za sledování aktivit a výkonnosti jednotlivých vzdělávacích institucí, a to zejména ve vztahu ke schválenému plánu investování a na základě stanovených výkonnostních cílů a indikátorů.		
		15.C Jak jsou nastaveny mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a jak jsou řízeny změny (úpravy, aktualizace) samotné strategie i její implementace?	Viz odpověď na otázku 14.C.		
		15.D Jak je nastavena implementační struktura strategie a jakou má podobu příslušná prováděcí dokumentace?	Implementační struktura není ve strategie popsána. Postupy, role a odpovědnosti jednotlivých aktérů vyplývají z legislativy .		
		15.E Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?	Strategie je schválena vládou.		
17	Ostatní	17.A Jaké jsou další podstatné náležitosti a okolnosti přípravy veřejné strategie (např. vnější prostředí, společensko-politické prostředí, historická zkušenost apod.)?	Není relevantní.	Není relevantní.	Není relevantní.

2.6. Evropská komise

K popisu strategické práce na **úrovni Evropské komise** (respektive Evropské unie) jsme přistoupili po dohodě se zadavatelem odlišně, než u zemí popisovaných v této příloze. Důvodem byla snaha postihnout **více aspektů tvorby evropských strategií a politik**. Proto jsme v této části nepostupovali podle struktury matice parametrů a ani jsme popis nerozdělili na obecný přístup a případovou studii. Zaměřili jsme se na **následující oblasti** a jejich klíčové atributy:

- **Strategickou práci Evropské komise** – v této části popisujeme způsob strategického plánování, programování a řízení v rámci pětiletého volebního cyklu sboru komisařů. Dále popisujeme základní princip strategické práce Komise, tj. řízení podle činností, cyklus strategického plánování, pracovní program Komise, proces tvorby rozpočtu, způsob hodnocení dopadů jednotlivých iniciativ a nastavený systém revize a hodnocení výsledků těchto iniciativ. Na závěr této části stručně popisujeme činnost Výboru poradců pro evropskou politiku, což je poradní orgán předsedy Komise zabývající se strategickou prací.
- **Strategii Evropa 2020 a Kohezní politiku** – u obou těchto strategií uvádíme v úvodu obecný kontext jejich vzniku, dále se zaměřujeme především na průběh a výstupy tvorby těchto strategií, způsob jejich implementace a monitoring jejich realizace.

Tato kapitola se zaměřuje především na strategickou práci na evropské úrovni, tvorbu českých strategických dokumentů navazujících na strategické dokumenty Evropské unie popisujeme v kapitole 2.3 této analýzy. Přestože se v této kapitole zaměřujeme především na strategickou práci na úrovni Evropské komise, ta je pouze jednou z institucí Evropské unie a z tohoto důvodu tak tento text nemůže postihnout všechny aspekty strategické práce EU a všech jejích institucí.

Při tvorbě tohoto textu jsme vycházeli především z informací uveřejněných Evropskou komisí na jejích internetových stránkách.

2.6.1. Strategická práce Evropské komise

2.6.1.1 Úvod

V Prohlášení Evropské komise o správě a řízení, které EK vydala v květnu 2007, jsou popsány **základní mechanismy a principy** vnitřního fungování EK. Evropská komise má **ojedinělou strukturu řízení**. Její základní prvky jsou sice stanovené Smlouvami (o založení Evropského společenství, respektive o fungování Evropské unie), ale v průběhu času se vyvíjely, aby odpovídaly novým úkolům Komise a reagovaly na pokrok v oblasti správy věcí veřejných na evropské úrovni. Na vrcholu struktury stojí sbor Komisařů, který vymezuje politiky a přijímá rozhodnutí: nese tedy politickou odpovědnost za činnost Komise. Uvádění přijatých politik a rozhodnutí do praxe je svěřeno generálním ředitelům a ředitelům útvarů, kteří stojí na vrcholu administrativní struktury Komise.

Evropská komise je **rozdělena do různých útvarů a služeb**. Nejvýznamnějšími útvary Komise jsou generální ředitelství (GŘ). Každé z nich se věnuje určité politické oblasti a v čele má generálního ředitele, který odpovídá přímo předsedovi Komise. V generálních ředitelství vznikají návrhy právních předpisů. Tyto návrhy jsou však oficiální až poté, co je schválí kolegium komisařů na svém pravidelném zasedání. Služby Komise se zabývají všeobecnými administrativními otázkami nebo mají konkrétní mandát, jako je např. boj proti podvodům či tvorba statistik. Komise má rovněž několik výkonných agentur.

Aby mohli členové Komise vykonávat své politické funkce i funkci dohledu, dostávají informace jak od útvarů, které řídí, tak od ústředních útvarů. Musejí dbát na **uskutečňování politických priorit**, které vymezili v souladu s pracovním programem Komise. Sbor komisařů a jednotliví komisaři proto mohou vydávat pokyny pro útvary, které jim podléhají. Na konkrétních pracovních postupech se každý komisař dohodne s příslušnými generálními řediteli. Obecně jsou útvary povinny především upozorňovat komisaře na veškeré informace, které by mohly mít vliv na jeho odpovědnost nebo odpovědnost celého sboru komisařů.

Strategické **plánování a programování** probíhá jak na úrovni Komise jako celku, tak na úrovni jejich jednotlivých útvarů:

- **Na úrovni Komise** – EK si na začátku svého funkčního období stanoví strategické cíle pro následujících pět let. Na jejich základě vymezí podrobnější roční priority v roční politické strategii. Politické priority stanovené v roční politické strategii jsou převedeny na konkrétní cíle v legislativním a pracovním programu Komise. Provádění pracovního programu úzce sledují ústřední útvary Komise, aby se zajistilo včasné a koherentní plnění priorit v celé Komisi.
- **Na úrovni útvarů Komise** – systém řízení podle činností (activity-based management – ABM) je integrovaná metoda řízení, která umožňuje vymezovat priority, plánovat, sestavovat rozpočet, řídit a podávat zprávy v rámci ucelených oblastí nazvaných činnosti. Cílem systému řízení podle činností je zajistit, aby lidské a finanční zdroje odpovídaly politickým cílům. V oblasti rozpočtu tvoří nomenklatura systému sestavování rozpočtu podle činností (activity-based budgeting – ABB) páteř rozpočtu Společenství a zajišťuje transparentnost celkových nákladů každé politiky.

  Komise vypracovala seznam 230 různých činností, které byly seskupeny do přibližně 30 ucelených politických oblastí. Pro každou činnost jsou stanoveny specifické cíle, které útvary Komise provádějící příslušnou činnost zařazují do ročních plánů řízení. Odpovědný útvar pak sleduje plnění svého plánu řízení pomocí ukazatelů stanovených pro každý cíl a ve výroční zprávě o činnosti podává zprávy o plnění hlavních politických cílů.
- **Řídící skupina ABM** – v řídící skupině ABM, jejíž předsedkyní je generální tajemnice, spolupracují generální ředitelé a kabinety odpovídající za centrální služby. Skupina koordinuje strategické otázky související s horizontálními nástroji, například strategickým plánováním, programováním a vnitřní kontrolou, a pravidelně přezkoumává vhodnost postupů na úrovni Komise.

2.6.1.2 Řízení podle činností

V roce 2000 se Komise rozhodla v rámci strategického řízení více zaměřit na výsledky. Proto vytvořila **koncepční rámec pro řízení podle činností**. Ve stejnou dobu se Komise, i z důvodu větší transparentnosti, efektivity a vlastní odpovědnosti, rozhodla zlepšit svoje strategické řízení a plánování prostřednictvím:

- identifikace priorit a požadovaných dopadů strategií a politik,
- sledováním rozhodnutí a jejich dopadů na priority a alokované zdroje,
- identifikace výsledků strategií a politik,
- identifikace zdrojů alokovaných na každou činnost.

Se zavedením řízení podle činností se „činnosti“ (aktivity) staly **ústředním prvkem strategického řízení**. Právě s ohledem na jednotlivé činnosti jsou stanovovány priority, definovány cíle, alokovány (a řízeny) zdroje a monitorováno plnění stanovených cílů. Komise vytvořila sadu přibližně 230 činností, které byly následně seskupeny do politických oblastí. Tyto oblasti politiky nemusí nutně korespondovat s administrativní strukturou Komise. Každé generální ředitelství (DG) má odpovědnost za jednu hlavní politickou oblast, zároveň existují průřezové politické oblasti, na nichž spolupracuje více generálních ředitelství.

2.6.1.3 Strategické plánování

Základem strategické práce Komise je tzv. roční **cyklus strategického plánování, programování a reportování** (viz schéma níže).

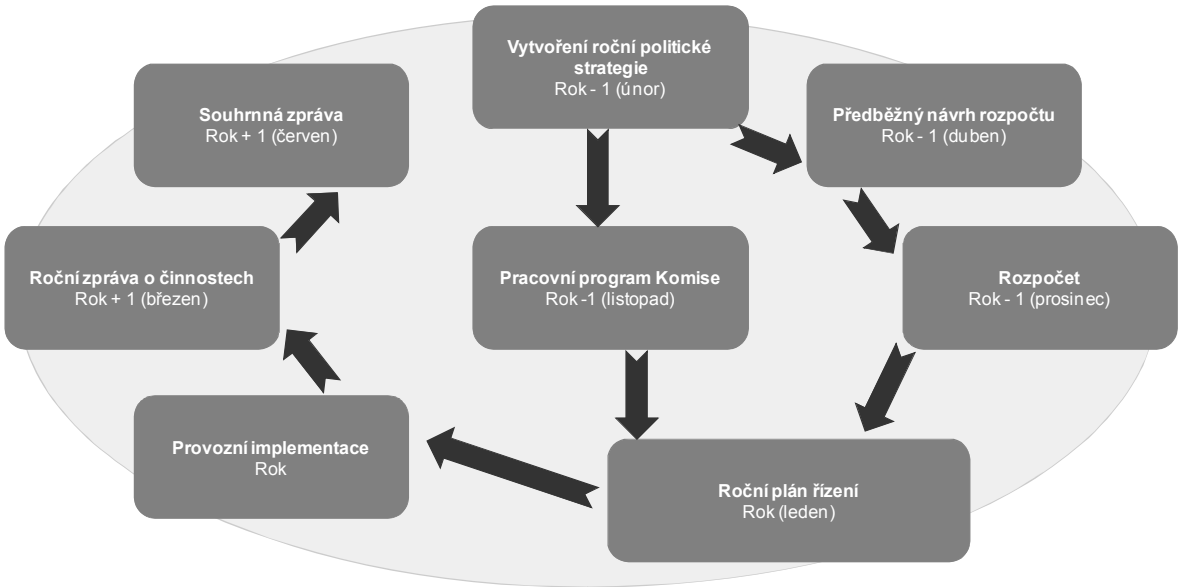
Uvedený cyklus **probíhá rámcově v následujících krocích**:

- Sbor Komisařů **iniciuje** na svém jednání **cyklus strategického plánování a programování** (SPP) tím, že definuje priority a strategické cíle Komise na následující rok. Generální tajemník informuje jednotlivé útvary Komise o závěrech jednání sboru Komisařů. Následně jednotlivé útvary Komise navrhují způsob realizace a naplnění priorit a strategických cílů definovaných sborem Komisařů.
- V dalším kroku sestaví Komise na základě předchozích aktivit svoji **roční politickou strategii**, ve které jsou stanoveny hlavní politické priority pro následující rok jako podklad pro rámcové přidělení lidských a finančních zdrojů na jejich plnění. Roční politická strategie poskytuje rámec pro předběžný

návrh rozpočtu a pro roční pracovní program Komise. Při sestavování roční politické strategie vychází Komise z **vlastního pětiletého plánu strategických cílů**, který je vytvořen po nástupu do úřadu.

- Předseda Komise **představuje roční politickou strategii Evropskému parlamentu a Evropské radě**. Tyto instituce následně společně s Komisí vedou strukturovaný dialog, přičemž každý komisař diskutuje s příslušným výborem Evropského parlamentu. Výsledkem tohoto dialogu je dokument, který slouží jako podklad pro přípravu pracovního programu Komise pro následující rok. Pracovní program Komise přetváří strategii politik v konkretizované akční plány se sadou konkrétních výsledků.
- **Každý útvar** (respektive generální ředitelství) Komise následně vytváří svůj **roční plán řízení**. Ten popisuje plán činností daného útvaru a způsob naplnění priorit stanovených Komisí, včetně alokace lidských a finančních zdrojů k jednotlivým činnostem. Od zavedení řízení podle činností musí roční plány řízení obsahovat (stanovovat) (i) jasné, specifické, měřitelné a přezkoumatelné cíle každé činnosti a (ii) indikátory pro monitorování a vykazování dosaženého pokroku v plnění cílů a dopadu činností na občany Evropské unie.
- Na operativní denní bázi používá Komise **systém „plánování agendy"**, jehož cílem je zajistit spolehlivé programování iniciativ plánovaných k realizaci (uskutečnění). **Seznam iniciativ** plánovaných Komisí je **měsíčně aktualizován** a rozeslán ostatním institucím Evropské unie, aby si tyto instituce mohly plánovat a organizovat vlastní aktivity a činnosti v souladu s plánem Komise. Seznam plánovaných iniciativ je rozesílán společně se seznamem již realizovaných iniciativ.
- Každá z iniciativ je hodnocena z pohledu jejich ekonomického, environmentálního a sociálního dopadu. Příslušné útvary Komise vytváří **hodnocení dopadů (impact assessment)** všech významnějších programů a iniciativ. Cílem hodnocení dopadů je být nástrojem pro politické rozhodnutí, naopak není jeho cílem politické rozhodnutí nahradit. Mělo by především informovat osoby odpovědné za rozhodnutí o pravděpodobných dopadech navrhovaných iniciativ.
- Na konci finančního (respektive rozpočtového) roku musí všechny útvary Komise (generální ředitelství) **vykázat, do jaké míry dosáhly cílů** stanovených v jejich ročních plánech řízení, a to ve formě roční zprávy o činnostech. Komise shromáždí všechny tyto zprávy a z jejich hlavních závěrů vytvoří **souhrnnou zprávu** (synthesis report), která je následně prezentována Evropskému parlamentu a Evropské radě.
- Každoročně vydává Evropská komise také v souladu se Smlouvou o fungování Evropské unie Evropská komise tzv. **General Report** (obecnou, souhrnnou zprávu) a předkládá ji Evropskému parlamentu. Tato zpráva shrnuje významné iniciativy a úspěchy EU v průběhu celého roku. Na konci publikace je uveden přehled chronologicky uspořádaných hlavních událostí daného roku.

Cyklus strategické plánování, programování a reportování



Zdroj: internetové stránky Evropské komise (http://ec.europa.eu/atwork/cycle/index_en.htm)

2.6.1.4 Pracovní program

Pracovní program Komise (PPK) přetváří strategii politik v konkretizované akční plány se sadou konkrétních výsledků. Konkrétně **aktuálně platný PPK pro rok 2011** stanovuje následující zastřešující cíle:

- vymanit se z ekonomické krize a vytvořit udržitelný růst a pracovní místa (v souladu se strategií Evropa 2020);
- zvýšit práva a bezpečnost evropských občanů;
- posílit roli Evropy ve světě.

PPK 2011 obsahuje **víceletý přehled činností**, který by měl pomáhat ostatním institucím Evropské unie a dalším zainteresovaným stranám a institucím plánovat svoji činnost. Roční PPK může obsahovat některé strategické iniciativy z předchozího roku (předchozích let), pokud zatím nebyly dokončeny. V PPK 2011 jsou obsaženy **všechny strategické iniciativy plánované k realizaci v tomto roce** a současně **indikativní seznam klíčových iniciativ pro období let 2011 – 2014**.

Evropská komise aktualizuje svůj Pracovní program každý rok podle aktuální roční politické strategie, v souladu s tím také upravuje svůj víceletý pracovní program. Důležité iniciativy Komise musí projít hodnocením jejich dopadů. Jednotlivé útvary Komise sestavují **seznam („cestovní mapu") plánovaných hodnocení dopadů**. Komise zasílá ostatním institucím každý měsíc zprávu o postupu činností stanovených PPK a přehled iniciativ, které ještě zbývá do konce daného roku realizovat.

2.6.1.5 Proces tvorby rozpočtu

Evropská unie hospodaří s vlastním rozpočtem, který je hlavním nástrojem k financování integračních aktivit v rámci EU. Roční rozpočet **stanoví, jakou částku lze na každou činnost čerpat**. Vlastní zdroje ke krytí svých výdajů má Evropské společenství od roku 1970. Rozpočet je každoročně navrhován Evropskou komisí a schvalován tzv. rozpočtovou autoritou, tj. Radou EU a Evropským parlamentem. Musí být vždy sestaven jako vyrovnaný, příjmy se tedy musí rovnat výdajům. Roční výdaje nesmí přesáhnout stropy dané víceletým finančním rámcem pro jednotlivé roky a nesmí překročit limit vlastních zdrojů stanovený na 1,24 % hrubého národního důchodu EU.

Finanční perspektiva představuje víceletý finanční rámec EU, který je přijímán ve formě interinstitucionální dohody, tj. dohody mezi Evropskou komisí, Evropským parlamentem a Radou EU. Předmětem dohody jsou hlavní rozpočtové priority Evropské unie a nastavení výdajových stropů pro každou z těchto priorit. Finanční perspektiva se sjednává na časové období pěti až sedmi let. Finanční perspektiva je členěna do několika okruhů, ke každému z nich je přiřazena výše výdajů v jednotlivých letech. Tato částka je stropem, který nelze při sestavování ročních rozpočtů překročit.

Konečná **podoba finanční perspektivy na období 2007 – 2013** byla dosažena po složitých jednáních, která trvala od února 2004, kdy Evropská komise zveřejnila svůj návrh, do května 2006, kdy byla uzavřena Interinstitucionální dohoda mezi všemi třemi klíčovými evropskými institucemi. Je členěna do šesti okruhů (headingů), z nichž dva jsou dále členěny, vždy na dva sub-headingy. Celková výše závazků finančního rámce na období 2007 – 2013 v běžných cenách činí 975,8 mld. EUR. Značnou část rozpočtu i nadále zaujímají výdaje na Společnou zemědělskou politiku, následované výdaji na strukturální fondy a Fond soudržnosti.

Rozpočet EU je **sestavován v jednotce euro na základě zásad** uvedených v nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu ES:

- zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu (principle of unity and accuracy),
- zásada ročního rozpočtu (principle of annuality) – od 1. ledna do 31. prosince,
- zásada vyrovnanosti (principle of equilibrium),
- zásada zúčtovací jednotky (principle of unit of account) – euro,
- zásada obecnosti (principle of universality),
- zásada specifikace (principle of specification),

- zásada řádného finančního řízení (principle of sound financial management),
- zásada průhlednosti (principle of transparency).

Evropský rozpočet je **společným dílem všech tří hlavních institucí** EU. Návrh rozpočtu sestavuje Evropská komise (většinou v dubnu), předkládá ho poté Radě ministrů financí (ECOFIN), která může do návrhu vnést změny a následně ho předává k projednání Evropskému parlamentu. Ten pak může návrh Rady přijmout, navrhnout další změny, nebo jako celek odmítnout.

Rozhodování o rozpočtu je rozděleno mezi Radu a Evropský parlament z důvodu **dělení výdajů na povinné a nepovinné**. Povinné výdaje, které tvoří kolem poloviny výdajů rozpočtu, musí být do rozpočtu zahrnuty, protože jsou vytvářeny na základě smlouvy o ES (patří sem většina výdajů na Společnou zemědělskou politiku, anebo výdaje na rozvojovou pomoc). U povinných výdajů může Evropský parlament navrhnout pouze dílčí úpravy, definitivně rozhoduje Rada.

Nepovinné výdaje (strukturální fondy, sociální programy, projekty na ochranu životního prostředí, kulturu aj.) jsou v rozhodovací pravomoci EP. Ve výjimečných případech může EP návrh rozpočtu odmítnout jako celek a vrátit ho k přepracování. Rozpočet je přijat s podpisem předsedy Evropského parlamentu. Správu přijatého rozpočtu provádí Komise, kontrolu rozpočtového hospodaření provádí jednak EP, jednak Evropský účetní dvůr.

Rozpočet Evropské unie se **liší od národních rozpočtů** především:

- **Velikostí** – národní rozpočty ve vztahu k HNP běžně dosahují 40% a vyššího podílu na HNP. Oproti tomu velikost podílu rozpočtu HNP na rozpočtu Evropské unie nesměla, v letech 2000 – 2007, překročit hranici 1,27 %.
- **Vyrovnaností** – rozpočet EU musí být vždy sestaven jako vyrovnaný, není možné sestavit ho jako deficitní. U národních rozpočtů to možné je.
- **Zaměřením výdajové stránky** – výdaje rozpočtu směřují převážně na společnou zemědělskou politiku a strukturální operace, zatímco hlavní výdaje národních rozpočtů jsou výdaji do sociální oblasti.
- **Zdrojem příjmů** – společný rozpočet EU má přesně vymezené a limitované zdroje příjmů.

2.6.1.6 Hodnocení dopadů

Návrhu realizace nových iniciativ ze strany Komise předchází **hodnocení jejich potenciálních ekonomických, environmentálních a sociálních následků**. Hodnocení dopadů představuje soubor několika logických kroků, které pomáhají Komisi tyto následky vyhodnotit. Je to zároveň proces, který poskytuje podklady a důkazy pro osoby odpovědné za politické rozhodnutí, a to společně s výhodami a nevýhodami příslušných variant strategií a politik a hodnocením jejich potenciálního dopadu.

Základní **principy hodnocení dopadů** v Evropské komisi:

- Nejúčinnější způsob zlepšení kvality návrhů nových strategií a politik je stanovit odpovědnost tvůrcům těchto strategií a politik také za hodnocení jejich dopadů, tj. aby osoba odpovědná za tvorbu strategie byla zároveň odpovědná za hodnocení jejího dopadu.
- Existuje rozsáhlý systém hodnocení dopadů, který je založen na integrovaném přístupu zahrnujícím analýzu přínosů i nákladů a zohledňujícím všechny významné ekonomické, sociální a environmentální dopady možných nových iniciativ.
- Uvedený přístup předpokládá využití veškerých dostupných znalostí a odbornosti v rámci Komise, společně se zajištěním vstupů od zainteresovaných stran. Tím je také zvyšována vzájemná provázanost a koherence různých iniciativ z různých politických oblastí.
- Systém hodnocení dopadů používaný v Komisi je transparentní a vymezuje odpovědnosti jednotlivých aktérů za jejich kroky. Všechna hodnocení dopadů a stanoviska Panelu pro hodnocení

dopadů (Impact Assessment Board) [32] jsou zpřístupněna online (na internetových stránkách Komise), a to ve chvíli, kdy Komise schválila návrh dané strategie nebo politiky.

- Hodnocení dopadů pomáhá mimo jiné vysvětlit a zdůvodnit, proč je nezbytná aktivita (činnost) na úrovni Evropské unie a proč je daný způsob řešení vhodný. Může stejně tak ukázat, že na úrovni EU není žádná aktivita (činnost, iniciativa) potřeba.

2.6.1.7 Revize a hodnocení výsledků

Evropská komise provádí **pravidelná hodnocení výsledků a dopadů svých politik a iniciativ**, čímž neustále zlepšuje své rozhodovací procesy. EU usiluje o účinnost svých politik, jejich transparentnost a demokratickou odpovědnost, a proto musí provádět jejich hodnocení. Při hodnocení politik se zpravidla prověřuje:

- **relevance**: Odpovídají kladené cíle stávajícím potřebám a problémům?
- **účinnost**: Do jaké míry se podařilo cíle splnit?
- **efektivita nákladů**: Dosáhlo se výsledků za rozumnou cenu?

Cílem je spolehlivě a objektivně posoudit, **jak jsou dané iniciativy účinné a jak fungují**, případně jak by měly fungovat (u předběžného hodnocení neboli hodnocení ex ante).

Hodnocení probíhá v **různých fázích** programu:

- **před zahájením programu** (předběžné hodnocení (ex ante) nebo posouzení dopadů) – s cílem pomoci s přípravou návrhů a posoudit:
  - zda stanovené cíle odpovídají daným potřebám,
  - zda lze navrhovanými nástroji dosáhnout stanovených cílů efektivně a za rozumnou cenu;
- **zpětně** – během programu nebo po jeho skončení (průběžné či následné hodnocení neboli ex post). Cílem tohoto typu hodnocení je zvýšit kvalitu dané činnosti a zjistit, jakých výsledků bylo dosaženo.

Hodnocení Komise **vychází ze dvou dokumentů** – z finančního nařízení a ze sdělení o hodnocení. Finanční nařízení obsahuje požadavek, aby se u všech programů a činností, na něž se **vynakládají významné prostředky**, provedlo hodnocení jak ex ante (před zahájením projektu), tak ex post (po jeho skončení). Podrobnosti tohoto požadavku lze nalézt v prováděcích pravidlech finančního nařízení. Ve sdělení o hodnocení je stanoveno, že **všechny činnosti Komise týkající se externích subjektů** (například programy výdajů a související právní předpisy) musí být pravidelně hodnoceny. Ve sdělení je navíc obsažen soubor norem pro hodnocení a požadavky na:

- zdroje pro činnosti související s hodnocením a na jeho organizaci,
- plánování hodnocení,
- vypracování konkrétních postupů hodnocení,
- provádění hodnocení,
- šíření a využívání výsledků vyplývajících z hodnocení.

Komise má k dispozici **decentralizovaný hodnotící systém**, který je **centrálně koordinován**. Každé generální ředitelství má tým, který se hodnocením zabývá a odpovídá za pravidelné posuzování činností daného ředitelství. Generální ředitelství mají rovněž za úkol zajistit, aby se závěry a doporučení, k nimž se na základě provedeného hodnocení dospěje, využily ke zlepšení stávajících i budoucích politických iniciativ. Tento rámec pro hodnocení je centrálně koordinován generálním sekretariátem. Sekretariát

---

[32] Panel pro hodnocení dopadů je útvarem plnícím funkci kontroly kvality a podpory. Vznikl v roce 2006 a funkčně působí pod předsedou Komise. Jeho úkolem je především přezkoumávat všechna hodnocení dopadů vytvořená Komisí a vydávat k nim svoje stanoviska.

shromažďuje veškeré výsledky hodnocení z celé Komise a pomáhá generálním ředitelstvím s prováděním hodnocení.

Výsledky hodnocení využívají jednotlivá generální ředitelství ke zlepšení přípravy a realizace politických nástrojů, které spadají do jejich působnosti. Výsledky se rovněž **využívají** v celé Komisi v rámci jejího **strategického plánování a programování** u jednotlivých činností a při sestavování rozpočtu. Zjištění vyplývající z hodnocení jsou Evropské radě a Evropskému parlamentu k dispozici v okamžiku, kdy jsou předkládány návrhy nových právních předpisů a ročního rozpočtu. Za tímto účelem poskytuje generální sekretariát informace o zjištění, která z hodnocení vyplynula.

V některých oblastech politiky **sdílí Komise odpovědnost za hodnocení s členskými státy EU**. Je tomu tak například u politiky soudržnosti, u níž členské země odpovídají za předběžné a průběžné hodnocení a Komise vypracovává především tematická, souhrnná a následná hodnocení. Některá generální ředitelství navázala kontakt s orgány jednotlivých členských zemí a na hodnocení spolupracují.

2.6.1.8 Výbor poradců pro evropskou politiku

Výbor poradců pro evropskou politiku (Bureau of European Policy Advisors – dále jen BEPA) je **útvarem Evropské komise**, který **spadá přímo pod předsedu Komise**. BEPA je nejmenší autonomní útvar v rámci Komise, který má jedinečný interdisciplinární charakter. Funguje přímo pod předsedou Komise. Vznikl v roce 1989 původně jako prognostická jednotka Komise („Commission's Forward Studies Unit"). V roce 2000 se transformovala na Skupinu politických poradců („Group of Policy Advisers"). V roce 2004 pak byla znovu transformována a přejmenovala se na dnešní BEPA.

Úkolem BEPA je především **poskytovat včasná politická doporučení předsedovi Komise** a dalším útvarům Komise k problematice v kompetenci předsedy Komise a k budoucímu vývoji politik Unie. BEPA se zaměřuje na kvalitativní výzkumy a analýzy evropských politik, čímž přispívá k efektivní komunikaci nejen v rámci Komise a institucí EU, ale také s akademickou obcí a veřejností. Činnost BEPA doplňuje aktivity ostatních útvarů Komise, neboť se soustředí na strategickou fázi politického cyklu a tím přispívá k utváření názorů na danou politiku ve střednědobém a dlouhodobém horizontu. BEPA úzce spolupracuje s akademickou obcí, výzkumnými středisky a dalšími odborníky, od nichž získává cenné informace pro své analýzy.

2.6.2. Strategie Evropa 2020

2.6.2.1 Úvod

V **roce 2000 si Evropská unie stanovila cíl** stát se do roku 2010 „nejkonkurenceschopnější a nejdynamičtější znalostní ekonomikou, schopnou udržitelného hospodářského růstu s více a lepšími pracovními místy a s větší sociální soudržností".

Lisabonská strategie byla programem komplexní a radikální obnovy Evropské unie, jak v ekonomické, tak sociální a ekologické oblasti. Byla formulována na celé desetiletí (do roku 2010) s cílem, aby se Společenství stalo vysoce konkurenceschopnou, dynamickou ekonomikou, opřenou o znalosti, schopnou udržitelného růstu, nabízející více pracovních míst a jejich vyšší kvalitu a podporující větší sociální soudržnost. Obsahuje rozsáhlý a vzájemně se podporující soubor opatření, která byla formulována tak, aby se na jedné straně zvýšila výkonnost Unie, na druhé straně nikoli však za cenu ohrožení sociální soudržnosti a znehodnocení životního prostředí.

Strategie Evropa 2020 přímo **navazuje na Lisabonskou strategii**, přičemž stanovuje cíle pro příští desetiletí. Krátce před zveřejněním strategie Evropa 2020 vydala Evropská komise dokument hodnotící proces Lisabonské strategie za uplynulých deset let.

2.6.2.2 Průběh a výstupy tvorby strategie

Proces přípravy strategie sestával z **následujících hlavních kroků**:

- Evropská komise nejdříve **navrhla celkový přístup** v rámci strategie Evropa 2020.
- V období listopad 2009 – leden 2010 probíhal **konzultační proces**. Na internetových stránkách generálního sekretariátu Evropské komise byly zveřejněny jak podkladové dokumenty, tak následně

i jednotlivé příspěvky (občanů, institucí a členských států). **Konzultace se zúčastnili**: vlády členských států, regionální samosprávy, odbory, podniky, nevládní organizace, akademická obec, organizace spotřebitelů a asi 500 jednotlivců. Ve veřejné konzultaci bylo předloženo více než 1400 příspěvků. Při vytváření strategie se Komise těmito názory zabývala.

- Následně byl na jarním zasedání (v roce 2010) **Evropské rady schválen celkový přístup a výběr hlavních cílů EU**. Evropská komise následně vytvořila **návrhy integrovaných hlavních směrů** v rámci strategie Evropa 2020. Evropský parlament poté debatoval o strategii a přijal stanovisko k integrovaným hlavním směrům.
- Rada ministrů **podrobněji stanovila klíčové parametry** (tj. cíle EU a jednotlivých členských států, hlavní iniciativy a integrované hlavní směry)
- Na červnovém zasedání Evropské Rady byla **schválena strategie Evropa 2020**, byly potvrzeny cíle pro EU a pro jednotlivé členské státy a schváleny integrované hlavní směry. Evropská komise vytvořila operativní pokyny pro další kroky v rámci strategie Evropa 2020.
- V rámci podzimního zasedání Evropské rady se konala důkladná rozprava o vybraných tematických otázkách (např. výzkum a vývoj, inovace). **Členské státy následně měly za úkol** vytvořit programy stability, konvergenční programy a národní programy reforem.
- Evropská komise v roce 2010 vytvořila **výroční zprávu** pro jarní zasedání Evropské rady a **vydala stanoviska** k programům stability a konvergenčním programům a vydala návrhy doporučení. Rada ministrů přezkoumala návrhy doporučení Komise.
- Jarní zasedání Evropské rady v roce 2011 bylo věnováno mj. **hodnocení pokroku a strategických záměrů**. Členské státy, Evropská komise, Rada dále sledují doporučení, provádějí reformy a podávají zprávy.

V **průběhu přípravy** strategie Evropa 2020 vznikl **pracovní dokument** útvarů Evropské komise „Konzultace o budoucí strategii EU2020“ (z listopadu 2009), který sloužil jako podklad pro připomínkování a komentování návrhu strategie. Dalším výstupem tvorby strategie je **shrnutí celého konzultačního procesu** a přehled odpovědí na připomínky a komentáře (jedná se o pracovní dokument útvarů Evropské komise – „Europe 2020 – public consultation Overview of responses“).

Samotná strategie Evropa 2020 je dokument o rozsahu 35 stran (v české verzi) strukturovaný do šesti kapitol (bez úvodu předsedy Evropské komise J. M. Barrosa a shrnutí). První kapitola (s názvem Doba plná změn) popisuje stávající stav a výzvy stojící před Evropskou unií jako celkem a tři možné scénáře vývoje. Druhá kapitola (nazvaná Inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění) následně představuje tzv. jádro strategie – tři hlavní priority a na ně navázané jednotlivé cíle a stěžejní iniciativy. Třetí kapitola (nazvaná Překážky a chybějící články) se věnuje způsobu zapojení jednotlivých politik, nástrojů, právních aktů a finančních nástrojů EU do strategie Evropa 2020.

Čtvrtá kapitola stanovuje základní strategii překonání finanční krize. Pátá kapitola je pak věnována způsobu řízení strategie Evropa 2020. Poslední šestá kapitola obsahuje návrh rozhodnutí, jež má přijmout Evropská rada. V přílohách pak jsou uvedeny hlavní cíle strategie, strukturu strategie Evropa 2020 a návrh harmonogramu strategie pro léta 2010 – 2012.

Na samotnou strategii navazují vnitrostátní programy reforem, které jsou hlavním nástrojem plnění strategie Evropa 2020 na úrovní států. Předkládají je spolu s programy stability a konvergenčními programy vlády jednotlivých členských zemí vždy každý rok v dubnu.

2.6.2.3 Implementace strategie

Ve strategii jsou stanoveny **základní principy jejího řízení**. Ten je založen na **tematickém přístupu** a **pozornějším dohledu** nad jednotlivými zeměmi. Cílem bylo zavést rozhodnější styl řízení využívající pravidelné a transparentní sledování a rozhodování na nejvyšší politické úrovni, tj. v Evropské radě. Evropská komise tento postup řídí a využívá při tom nových nástrojů, které zavedla Lisabonská smlouva: doporučení, případně politická varování, u závažnějších průtahů i možnost uložení pokut.

Tematický přístup se zaměřuje zejména na **dosažení pěti hlavních cílů**. Hlavním nástrojem je program Evropa 2020 a jeho stěžejní iniciativy, jež vyžadují provádění kroků na úrovni Unie i členských států.

Tematický přístup zohledňuje rozměr Unie, jasně ukazuje vzájemnou závislost ekonomik členských států a umožňuje větší selektivnost u konkrétních iniciativ, jež strategii posouvají vpřed a pomáhají plnit hlavní cíle EU i jednotlivých členských států.

Nástrojem **dohledu nad jednotlivými zeměmi** jsou **zprávy o jednotlivých zemích**. Jejich cílem je přispívat k plnění cílů strategie Evropa 2020 tím, že mají pomáhat členským státům určovat a provádět strategie pro překonání krize, obnovit makroekonomickou stabilitu, odhalit vnitrostátní překážky a umožnit jejich ekonomikám opět dosáhnout udržitelných veřejných financí a růstu. Implementačním nástrojem na úrovni jednotlivých zemí jsou také samotné vnitrostátní programy reforem.

Odpovědnost za implementaci strategie je stanovena následovně:

- Každý z **orgánů Evropské unie** zastává ve strategii Evropa 2020 určitou úlohu. Společně pak zajišťují, aby Unie cíle této strategie realizovala. Evropská rada především určuje základní směřování strategie a Evropská komise je jejím výkonným orgánem.
- **Úkolem členských států** EU je zavádět **nezbytné vnitrostátní reformy** vedoucí ke stimulaci hospodářského růstu – např. investovat více do výzkumu a zvýšit zaměstnanost a spolupracovat s Evropskou komisí na realizaci sedmi stěžejních iniciativ.

Strategii Evropa 2020 přijala Evropská rada na svém jednání v červnu 2010, dohoda nad tímto dokumentem je součástí Závěrů Evropské rady.

Strategie Evropa 2020 **nedisponuje svým vlastním rozpočtem** zajišťujícím její realizaci. Evropská komise to zdůvodňuje tím, že Evropská unie již vynakládá finanční prostředky na řadu programů, jejichž výsledky lze využít k dosažení cílů uvedených ve strategii. Například v letech 2007 až 2013 je na výzkumné projekty vyčleněno více než 50 miliard eur, na konkurenceschopnost a inovace více než 3 miliardy eur a na celoživotní učení téměř 7 miliard eur. K těmto částkám je třeba připočíst dalších 277 miliard eur určených na financování regionálních projektů ze strukturálních fondů.

Evropská komise **vybízí členské státy**, aby **provedly revizi svých veřejných výdajů** a zvýšily jejich kvalitu a účelnost. I přes rozpočtová omezení, která nyní mají, by měly najít prostředky na financování investic do udržitelného růstu. Současně se podle EK musí vyzkoušet nové modely financování (např. partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem, využívání financí EU nebo EIB, apod.), aby bylo možné dát dohromady veřejné a soukromé finanční prostředky a maximalizovat jejich účinek.

2.6.2.4 Monitoring průběhu realizace strategie

Evropská unie si ve strategii (v příloze 1) stanovila 5 hlavních cílů, s jejichž pomocí bude možné **měřit pokrok v plnění strategie Evropa 2020**. Na základě cílů EU formuluje každý členský stát své vnitrostátní cíle, přičemž se berou v úvahu rozdílné podmínky a okolnosti, které v jednotlivých státech panují. Tyto cíle:

- dávají celkový obrázek toho, co by měla Evropská unie v hlavních parametrech do roku 2020 splňovat,
- jsou převáděny do podoby vnitrostátních cílů, aby každý členský stát mohl kontrolovat, jak na tom v plnění cílů je v porovnání s ostatními,
- nevyžadují rozdělení nákladů – jedná se o společné cíle, kterých lze dosáhnout optimální kombinací opatření ze strany členských států i Evropské unie,
- jsou propojené a vzájemně se podporují.

Uvedené cíle jsou měřitelné prostřednictvím vydefinovaných indikátorů pro jednotlivé prioritní osy. **Průběžné sledování plnění stanovených cílů** je zajištěno především:

- **Evropskou radou** – ta má celkový přehled o politikách EU a o vzájemném propojení EU a jejích členských států. Z tohoto důvodu je zodpovědná za určování směru, kterým se bude strategie ubírat. Činí tak prostřednictvím ročního celkového vyhodnocení pokroku na úrovni EU a jednotlivých členských států. Toto vyhodnocení, jež probíhá vždy na jarním zasedání Evropské rady, bilancuje celkovou makroekonomickou situaci a pokrok v plnění pěti hlavních cílů EU a stěžejních iniciativ.

- **Evropskou komisí** – ta sleduje každoroční vývoj situace na základě souboru ukazatelů, jež podávají celkový obrázek o pokroku v plnění cílů strategie Evropa 2020. Dále předkládá roční analýzu růstu (vždy v lednu) a vyhodnocuje zprávy členských států, programy stability a konvergenční programy (analýza růstu je hlavním podkladovým materiálem pro jednání na jarním zasedání Evropské rady).
- **Evropská komise** také vydává politická doporučení reagující na situaci v jednotlivých státech a případně členským státům zasílá politická varování (v červnu), a to na základě analýzy jejich zpráv o pokroku v plnění vnitrostátních cílů.
- **Členskými státy EU** – ty musí každý rok v dubnu předložit dvě zprávy o tom, jak pokračují v plnění vnitrostátních cílů strategie Evropa 2020. Ještě před přijetím státních rozpočtů na další rok, musí členské státy předložit své programy stability nebo konvergenční programy. Informace v nich obsažené musí být takové povahy, aby se na jejich základě dala vést diskuze o veřejných financích a daňové politice.
- **Vnitrostátní programy reforem** se předkládají současně s programy stability nebo konvergenčními programy. Na jejich základě se sleduje pokrok v plnění cílů strategie Evropa 2020, které si v oblasti inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění stanovily členské státy. I přes značná rozpočtová omezení musí členské státy zajistit plynulý tok investic do oblastí, které generují růst, např. vzdělávání, výzkum a inovace nebo energetická účinnost.
- **Členské státy** musí s oběma zprávami počítat **při vytváření svého státního rozpočtu** a integrovat je do tzv. evropského semestru (ten byl zaveden, aby se zlepšila koordinace hospodářských politik v EU). Do této přípravné fáze je třeba přizvat také regionální a místní orgány, sociální partnery a další zainteresované subjekty, aby mělo provádění těchto politik co nejširší podporu.

2.6.3. Kohezní politika

2.6.3.1 Úvod

Cílem kohezní politiky (politiky hospodářské a sociální politiky soudržnosti nebo také politiky soudržnosti) je **snížení významných hospodářských, sociálních a územních rozdílů**, které dosud přetrvávají mezi evropskými regiony. Zachování těchto rozdílů by podkopalo některé základní principy EU, včetně jejího velkého jednotného trhu a její měny, eura. Kohezní politika je projevem solidarity EU se znevýhodněnými zeměmi a regiony a funguje prostřednictvím integrovaných programů na podporu udržitelného rozvoje jednotlivých regionů a celé EU. Kohezní politika usiluje zejména o:

- vyzdvižení toho nejlepšího v každém regionu,
- zajištění větší konkurenceschopnosti všech regionů,
- zajištění většího počtu a vyšší kvality pracovních míst.

Na kohezní politiku je v období od roku 2007 do roku 2013 vyhrazena částka ve výši 347 miliard EUR. Nejedná se pouze o přerozdělení hodnot mezi bohatšími a chudšími. Použití peněžních prostředků se zaměřuje na **hospodářský růst a vytváření pracovních příležitostí**, například zlepšováním dopravního spojení se vzdálenými regiony, podporou malých a středních podniků v znevýhodněných oblastech, investováním do čistšího životního prostředí, kvalitnějším vzdělávání a zvyšováním kvalifikací.

Kohezní politika se týká **všech úrovní od úrovně EU po místní úroveň**: její právní základ je stanoven ve Smlouvě o EU a její priority určuje EU, ale její realizace je na vnitrostátních a regionálních účastnících (ve spolupráci s Evropskou komisí). Rámec kohezní politiky je stanoven na sedmileté období.

2.6.3.2 Průběh a výstupy tvorby strategie

Politika soudržnosti pro období 2007 – 2013 se **utvářela v těchto fázích**:

- Rada a Evropský parlament na základě návrhu Komise **rozhodly společně o rozpočtu** strukturálních fondů a o pravidlech pro jeho využití.

- V procesu konzultací mezi Komisí a zeměmi EU byly **upřesněny zásady a priority politiky soudržnosti**. Vnitrostátní a regionální orgány použily strategické pokyny k tomu, aby jejich plánování odpovídalo schváleným prioritám na úrovni EU.
- Evropská komise připravila **návrh evropské legislativy** v podobě nařízení definujících **pravidla pro využívání prostředků** z evropského rozpočtu rozdělovaných prostřednicím jednotlivých fondů. Nařízení musejí být schválena Evropským parlamentem a Radou EU složenou z ministrů vlád členských států.
- Každá **země vypracovala národní strategický referenční rámec**, který měl být zaslán Komisi do pěti měsíců od přijetí strategických pokynů. Tyto dokumenty obecně nastiňovaly strategii dané země a obsahovaly návrh seznamu operačních programů. Komise následně měla tři měsíce na to, aby se k rámci vyjádřila a vyžádala si doplňkové informace.
- Komise **schválila národní strategický referenční rámec** a rovněž jednotlivé operační programy (OP).V OP jsou obsaženy priority dané země a/nebo regionů. Pro období 2007 – 2013 bylo přijato 455 operačních programů.
- Operační programy následně **realizují členské státy** a jejich regiony. To v praxi znamená, že vybírají, monitorují a hodnotí tisíce projektů. Tuto práci v každé zemi a/nebo regionu organizují „řídící orgány".
- Komise **přiděluje finanční prostředky** (aby mohly země začít používat na své programy). Výdaje, které byly potvrzeny, všem zemím Komise proplácí.
- Komise spolu s dotčenou zemí každý operační program **monitoruje**. Během celého programového období 2007 – 2013 podávají Komise a členské státy **strategické zprávy**.

Příprava reformy **kohezní politiky pro další období let 2014 – 2020** probíhá doposud v následujících krocích:

- V období mezi listopadem 2010 a lednem 2011 probíhala **veřejná rozprava**, jejímž cílem bylo pomoci utvářet budoucí politiku a připravit legislativní návrhy. Zástupci evropských institucí, členských států, regionů, hospodářských a sociálních partnerů, nevládních organizací a akademické obce projednali záměry do budoucna na pátém fóru o soudržnosti, které se konalo v lednu 2011.
- Proběhlo **zhodnocení předchozích období financování** regionů, které poskytlo důležité poučení pro budoucí politiku. Byly provedeny studie vztahující se k otázce budoucnosti politiky soudržnosti.
- Do diskuse také významně přispělo několik **politických prohlášení a podnětných zpráv**:
  - Regiony 2020 – posouzení budoucích výzev pro regiony EU (2008),
  - pátá zpráva o pokroku v hospodářské a sociální soudržnosti (2008),
  - šestá zpráva o pokroku v hospodářské a sociální soudržnosti (2009),
  - úvaha o budoucnosti politiky soudržnosti podaná bývalým euro komisařem Hübnerem (2009),
  - zpráva Barca (2009),
  - zelená kniha o územní soudržnosti (2009),
  - High Level Group reflecting on future Cohesion Policy (2009 – 2011).
- **Legislativní návrhy** vztahující se k budoucnosti politiky soudržnosti by měly být předloženy v druhé polovině roku 2011. Tyto budou projednány Radou a Evropským parlamentem v průběhu let 2012 – 2013. Nová pravidla by měla vstoupit v platnost v roce 2014.

2.6.3.3 Implementace strategie

Právním základem kohezní politiky jsou články 158-162 Smlouvy o založení Evropského společenství stanovující, že by Unie měla podporovat celkový harmonický rozvoj a posilovat hospodářskou a sociální soudržnost tím, že omezí rozdíly v rozvoji regionů. Na období 2007 – 2013 mají nástroje pro splnění těchto cílů **právní základ v balíčku pěti nařízení** přijatých Radou a Evropským parlamentem v červenci 2006.

Jedná se o obecné a prováděcí nařízení. **Obecné nařízení**[33] stanovuje společné zásady, pravidla a normy pro provádění tří nástrojů soudržnosti, Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR), Evropského sociálního fondu (ESF) a Fondu soudržnosti. Toto nařízení je založeno na zásadě řízení sdíleného Unií a členskými státy a regiony a stanoví nový postup programování, který se řídí strategickými obecnými zásadami Společenství pro soudržnost a jejich prováděním a rovněž společnými normami pro finanční řízení, kontrolu a hodnocení.

Evropskou komisí zaváděné **prováděcí nařízení**[34] pro Strukturální fondy a Fond soudržnosti 2007 – 2013 představují jeden soubor podrobných pravidel k řízení finančních nástrojů politiky soudržnosti.

V oblasti **finančního řízení** platí, že ačkoliv jsou strukturální fondy součástí rozpočtu EU, způsob vynakládání prostředků z těchto fondů je založen na **systému sdílené odpovědnosti** mezi Evropskou komisí a vnitrostátními orgány:

- Komise sjednává a schvaluje programy rozvoje, které navrhnou členské státy EU, a přiděluje zdroje.
- Země/regiony EU řídí programy, provádějí je výběrem projektů, kontrolují je a hodnotí.
- Komise se podílí na monitorování programů, přijímá závazky a proplácí schválené výdaje a ověřuje kontrolní systémy.

Pro každý operační program **vnitrostátní orgán jmenuje**:

- **řídící orgán** (vnitrostátní, regionální nebo místní orgán veřejné správy nebo veřejný/soukromý subjekt, který operační program řídí);
- **certifikační orgán** (vnitrostátní, regionální nebo místní orgán veřejné správy či subjekt, který potvrzuje výkaz výdajů a žádosti o platby před jejich předložením Komisi);
- **auditní orgán** (vnitrostátní, regionální nebo místní orgán veřejné správy či subjekt pro každý operační program, který dohlíží na účelné fungování řídícího a monitorovacího systému).

2.6.3.4 Monitoring průběhu realizace strategie

Evropská komise obecně **klade důraz na hodnocení přínosů svých politik a strategií** (viz text výše). Podobně i kohezní politika musí být pravidelně a důkladně hodnocena. Evaluace obecně přispívají ke zvýšení efektivity a hospodárnosti jednotlivých programů a poskytují informace o dopadech realizace kohezní politiky jako celku. **Evaluace kohezní politiky** je prováděna na partnerské bázi, kde jednotlivé členské státy jsou odpovědné za realizaci ex ante evaluací, zatímco Evropská komise provádí ex post evaluaci.

Základními otázkami hodnocení je „**co chceme změnit**?“ a „**jak zjistíme, že jsme to změnili**?“. Tyto evaluační otázky nejsou pouze byrokratickým požadavkem, ale pro Komisi jsou základem dobrého programování. Evaluace dopadů je založená na vědeckých a statistických nástrojích, které umožňují odpovědět na výše uvedené otázky.

Evaluace dopadů prováděná v rámci kohezní politiky (respektive v rámci DG Regionální politika, které ji má ve své kompetenci) se dá obecně rozdělit do **dvou kategorií**:

- **Teoreticky založenou** („theory based“) evaluaci dopadů, v rámci které je sledován každý krok logiky dané intervence pomocí pozorovacích technik (včetně případových studií a dotazníkových šetření

---

[33] Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999.

[34] Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006 , kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj.

u příjemců). Tato metoda umožňuje identifikovat mechanismy způsobující změnu a odpovědět na otázky „proč?“ a „jak?“ daná intervence funguje.

- **Kontrafaktuální** („counterfactual“) evaluace dopadů využívající srovnávacích (kontrolních) skupin. Tato metoda je zejména užitečná pro zodpovězení otázky „jak moc?“ přispěla daná intervence ke změně a také umožňuje porovnat účinky různých instrumentů (nebo účinky stejného instrumentu na různé cílové skupiny).

Obě metody nestojí proti sobě, naopak se mohou vhodně doplňovat.

V rámci DG Regionální politika **funguje tzv. Evaluační skupina** („Evaluation Network“), jejíž součástí jsou zástupci členských států odpovědní za evaluaci kohezní politiky v jejich zemi. Tato skupina se schází přibližně dvakrát až třikrát ročně, předsedá jí zástupce Evaluační jednotky DG Regionální politika.

Evaluační skupina slouží jako důležité fórum pro diskusi mezi Komisí a členskými státy o **otázkách spojených s evaluací kohezní politiky** – například o metodických pokynech, indikátorech, evaluačních plánech, průběhu evaluací realizovaných Komisí nebo členskými státy i o samotných výsledcích evaluací a způsobu práce s nimi. Zároveň má tato skupina sloužit jako místo pro sdílení informací, dobré praxe a zkušeností s realizací evaluací mezi členskými státy, a to s cílem posílit evaluační kapacity napříč Evropskou unií.

Příloha 3 – Případové studie tvorby strategií v České republice

V této příloze uvádíme **případové studie** tvorby konkrétních strategií v České republice. Stejné jako v případě popisu zahraničních případů je text strukturován podle tzv. matice parametrů, kterou uvádíme za každou případovou studií.

Informace uvedené v **textu** a v **matici** se do jisté míry překrývají, **hlavní rozdíly** jsou následující:

- v **textu** uvádíme ke každému parametru klíčové informace a údaje, a to ve větší míře detailu než v matici, nicméně nevyjadřujeme se ke všem zjišťovaným informacím;
- na **závěr textu** uvádíme souhrn hlavních kladů a slabých míst přípravy strategií v dané zemi, respektive při přípravě vybrané konkrétní strategie v případové studii;
- v **matici** uvádíme ke každému parametru a ke každé zjišťované informace stručný popis a také vyhodnocení výhod a nevýhod nastavení daného parametru.

Pro účely větší provázanosti jednotlivých parametrů a omezení duplicity uváděných informací jsme některé parametry v textu sloučili (jedná se například o parametr „legislativní/metodický rámec“ a parametr „institucionální rámec“, které jsou v textu uvedeny souhrnně v podkapitole „Legislativní a institucionální rámec“).

Vzorek případových studií vybraných pro komparativní analýzu vychází z rámcové analýzy strategického řízení, kterou jsme provedli ve fázi přípravy nabídky, přičemž tento vzorek byl následně potvrzen rovněž Ministerstvem financí. Výběr vzorku byl veden snahou porovnat různé typy strategických dokumentů a různé přístupy k jejich tvorbě a vyvodit z nich silné a slabé stránky.

V rámci komparativní analýzy jsme vycházeli z veřejně dostupných zdrojů informací a dále z informací získaných od konkrétních respondentů. Jsme si vědomi skutečnosti, že zejména vyhodnocení silných a slabých stránek srovnávaných případů může být do značné míry subjektivní.

Ačkoliv bylo naší snahou získat maximálně objektivní informace, vyvodit z nich objektivní závěry, které jsme následně validovali ve skupině oponentů (zástupci Ministerstva financí, Skupina pro integraci), vnímání situace může být ovlivněno osobou poskytující informace, resp. hodnotitelem. Nemůžeme tedy zajistit, že pokud bychom v daném čase měli jiné vstupní údaje, naše hodnocení by nebylo odlišné.

Vzhledem k odlišnému přístupu k tvorbě strategií v jednotlivých případech a také vzhledem k dostupnosti informací neobsahuje text ke každé případové studii vždy jednotlivé údaje a informace ve stejné míře detailu.

Jednotlivé parametry byly definovány tak, aby nám umožnily zkoumat postup přípravy veřejných strategií z různých úhlů pohledů. Z tohoto důvodu se některé z nich obsahově částečně překrývají, a ačkoliv bylo naší snahou duplicity eliminovat, v následujícím textu mohou být některá fakta uvedena duplicitně.

Přehled jednotlivých parametrů a hlavních zjišťovaných informací ve struktuře podle matice parametrů

1. Identifikace potřeby tvorby strategie
    a. Jakým způsobem je identifikována potřeba tvorby strategie, jakým způsobem je stanoven předmět a cíle (tj. její obsah a náplň) strategie?
2. Legislativní/metodický rámec
    a. Je příprava strategie formálně upravena a stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru?
    b. Jaká je právní síla takového dokumentu?
3. Institucionální rámec
    a. Jaká instituce zodpovídá za přípravu za přípravu této konkrétní strategie, jaké je její postavení, funkce a pravomoci?
    b. Jak jsou nastaveny vztahy s ostatními institucemi?
    c. Jaké má tato instituce zdroje (personální, materiální apod.)?
4. Účastníci
    a. Kdo všechno se účastní přípravy veřejné strategie (popis skupiny stakeholders), jaké jsou jednotlivé role a vztah mezi nimi?
    b. Jak jsou účastníci identifikováni a kdo o jejich účasti rozhoduje?
    c. Jaká je časová posloupnost zapojení jednotlivých účastníků (tj. kdo se zapojuje v jakém stadiu přípravy veřejné strategie)?
5. Použití metodiky
    a. Byla při přípravě strategie použita metodika přípravy veřejných strategií? Pokud ano, jaká?
6. Náklady
    a. Jaké jsou celkové náklady (personální, materiální apod.) přípravy strategií?
    b. Jak dlouho trvá celý proces přípravy strategie?
7. Průběh přípravy strategie (popis procesu)
    a. Jaké jsou aktivity a jednotlivé kroky přípravy veřejné strategie?
8. Nástroje a techniky
    a. Jaké nástroje a techniky jsou využívány při tvorbě strategií (např. SWOT, PESTLE, multikriteriální analýzy apod.)? V jaké fázi přípravy strategie jsou tyto nástroje a techniky používány?
9. Integrovanost s ostatními strategiemi
    a. Jakým způsobem je zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)?
10. Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí
    a. Jak jsou nastaveny základní řídící mechanismy tvorby veřejné strategie?
    b. Jakým způsobem jsou v průběhu přípravy strategie přijímána rozhodnutí (např. o dalším postupu), kdo má oprávnění tato rozhodnutí přijímat? Kdo schvaluje (průběžné i závěrečné) výstupy?
    c. Jsou identifikována nepřípustná / nerealizovatelná řešení?

11. Výstup tvorby strategie
    a. Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby veřejné strategie?
    b. Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?
    c. Obsahují výstupy variantní řešení?
12. Publicita
    a. Jakým způsobem jsou účastníci přípravy strategie, ostatní stakeholders a veřejnost informováni v průběhu a výstupech přípravy strategie?
    b. Jak je zajištěna transparentnost celého procesu?
13. Financování realizace strategie
    a. Jakým způsobem je zajištěno a jakou má strukturu financování cílů, opatření a aktivit stanovených strategií?
14. Monitoring výsledků a dopadů strategie
    a. Jak jsou stanoveny cíle strategie a její implementace?
    b. Jsou stanoveny měřitelné cíle?
    c. Existuje systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?
    d. Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie?
15. Implementace strategie
    a. Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace, případně v jaké formě?
    b. Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí? Jaké jsou jednotlivé aktivity a postupy implementace?
    c. Jak jsou nastaveny mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a jak jsou řízeny změny (úpravy, aktualizace) samotné strategie i její implementace?
    d. Jak je nastavena implementační struktura strategie a jakou má podobu příslušná prováděcí dokumentace?
    e. Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?
16. Ostatní
    a. Jaké jsou další podstatné náležitosti a okolnosti přípravy veřejné strategie (např. vnější prostředí, společensko-politické prostředí, historická zkušenost apod.)?

3.1. Postup přípravy Bezpečnostní strategie

3.1.1. Identifikace potřeby tvorby strategie

Vláda ČR se ve svém programovém prohlášení ze srpna 2010 zavázala aktualizovat platnou Bezpečnostní strategii ČR z roku 2003. Vláda se rozhodla aktualizovat strategii zejména v návaznosti na schválení nové Strategické koncepce NATO v listopadu 2010 a s ohledem na celkový vývoj mezinárodního prostředí. Bezpečnostní strategie 2011 zohledňuje a popisuje proměny bezpečnostního prostředí od roku 2003, včetně klíčových hrozeb v euroatlantickém prostoru. Její ambicí je zajistit systémový a koordinovaný rámec prosazování bezpečnostních zájmů ČR – **ve srovnání s Bezpečnostní strategií z roku 2003** klade větší **důraz na provázání jednotlivých národních, bilaterálních i multilaterálních nástrojů** při prosazování bezpečnostních zájmů ČR.

3.1.2. Legislativní a institucionální rámec

Po několikaleté absenci tvorby bezpečnostní strategie ČR se vláda ve svém programovém prohlášení ze 4. srpna 2010 zavázala **k novelizaci Bezpečnostní strategie ČR**. Nejedná se tedy o nový dokument, ale jen o aktualizaci strategie z roku 2003. Finální verze Bezpečnostní strategie byla dne 23. srpna 2011 schválena Bezpečnostní radou státu, přičemž dalším krokem by mělo být schválení této verze vládou.

Aktualizovaná Bezpečnostní strategie 2011 by měla naplnit **tři hlavní funkce**:

- určení priorit a nástrojů k prosazování bezpečnostních zájmů ČR, přispívající k větší míře koordinace při konkrétních krocích bezpečnostní politiky a lepší alokaci zdrojů;
- veřejná diplomacie v ČR, s cílem vytvářet a posilovat vnitropolitický konsensus o otázkách bezpečnostní politiky a zvyšovat povědomí o této problematice mezi odbornou a širokou veřejností;
- veřejná diplomacie ve vztahu ke spojencům, partnerům i problematickým aktérům.

Bezpečnostní strategie ČR je **koncipována na časové období minimálně pěti let**. Následně by měla být aktualizována či přehodnocena, zejména s ohledem na vývoj mezinárodního bezpečnostního prostředí.

Koordinátorem přípravy aktualizace Bezpečnostní strategie bylo ustanoveno **Ministerstvo zahraničních věcí ČR** (dále také MZV). Ministerstvo zahraničních věcí proto v listopadu 2010 pro zasedání Bezpečnostní rady státu zpracovalo Harmonogram aktualizace Bezpečnostní strategie České republiky, který ustavil k jejímu zpracování ad hoc **pracovní skupinu výboru pro koordinaci zahraniční bezpečnostní politiky** (dále také VKZBP) **Bezpečnostní rady státu** pod vedením prvního náměstka ministra zahraničních věcí.

Pracovní skupina výboru pro koordinaci zahraniční bezpečnostní politiky **zřídila šest odborných komisí pro přípravu aktualizované strategie**, která byla předložena VKZBP na konci dubna 2011. Těchto šest komisí bylo zřízení pro:

- bezpečnostní prostředí, zájmy ČR a strategii jejich prosazování (v gesci Ministerstva zahraničních věcí),
- obranu ČR (v gesci Ministerstva obrany),
- vnitřní hrozby a rizika a ochranu obyvatelstva (v gesci Ministerstva vnitra),
- ekonomické aspekty bezpečnostní strategie /v gesci Ministerstva financí),
- energetickou a surovinovou bezpečnost (v gesci Ministerstva průmyslu a obchodu),
- řízení a fungování bezpečnostního systému ČR (v gesci Úřadu vlády).

Jednotlivé komise nebyly pouze resortní, nýbrž jejich členy byli i zástupci ostatních resortů či dalších organizací (např. CESES). Zástupce do jednotlivých pracovních skupin nominovaly instituce zastřešující danou pracovní skupinu (např. Úřad vlády ve skupině „řízení a fungování bezpečnostního systému ČR“).

3.1.3. Účastníci

Významnou součástí procesu aktualizace bezpečnostní strategie je tzv. **„tvorba konsenzu napříč politickým spektrem“**, což předpokládá akceptovat metodu participativní tvorby dokumentu, jako je tomu např. i při tvorbě tzv. Bílé knihy o obraně České republiky. Neopomenutelnou součástí aktualizace Bezpečnostní strategie ČR je proto účast zástupců bezpečnostní komunity, a to jak prostřednictvím neformálních konzultací, tak i prostřednictvím dvou seminářů, které zorganizoval CEVRO institut ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí.

První seminář se zaměřil na analýzu účelu a struktury aktualizované Bezpečnostní strategie a na mezinárodní kontext zejména v souvislosti s přijetím nové Strategické koncepce NATO. Účastníkům semináře byla dána k diskusi kapitola Bezpečnostní prostředí, která vedle hlavních trendů v bezpečnostním prostředí identifikuje také klíčové hrozby pro ČR a její spojence.

Druhý seminář, který se uskutečnil v prostorách Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR za přítomnosti zákonodárců a bezpečnostních expertů, byl příležitostí k hlubší debatě nad konsolidovaným návrhem textu a nad jeho konkrétními formulacemi.

3.1.4. Použití metodiky

Při aktualizaci Bezpečnostní strategie ČR **nebyla použita žádná specifická metodika**. Na začátku přípravy aktualizace strategie byl Ministerstvem zahraničních věcí, respektive VKZBP, stanoven postup přípravy, včetně harmonogramu (viz podkapitola Průběh přípravy strategie). Z metodického hlediska se dále vycházelo ze zkušeností při přípravě předchozí, dosud platné, Bezpečnostní strategie z roku 2003.

Ambiciózním záměrem aktualizace strategie byl inovativní přístup k práci s bezpečnostními hrozbami, a to v sekvenci „hrozba – důsledek – jak hrozbě čelit“. Podobně je tomu s respektováním vazby bezpečnostní hrozba – alokace zdrojů.

3.1.5. Náklady

Na tvorbu aktualizace Bezpečnostní strategie ČR **nebyl vyčleněn samostatný rozpočet**. **Jedinou výjimkou bylo vymezení rozpočtu pro CEVRO institut**, který pořádal a organizoval dva semináře s bezpečnostní komunitou a odbornou veřejností (viz podkapitola Účastníci). **Všechny resorty zapojené do přípravy financovaly své zástupce ze svých rozpočtů.** Tým Ministerstva zahraničních věcí, který celý proces přípravy koordinoval jak po organizační, tak i odborné stránce, se skládal ze tří pracovníků pracujících na plný úvazek.

Příprava aktualizované Bezpečnostní strategie byla zahájena v listopadu 2010. Ministerstvo zahraničních věcí koordinuje proces meziresortní přípravy v souladu s harmonogramem schváleným Bezpečnostní radou státu. Předpokládalo se, že Bezpečnostní strategie bude schválena v létě 2011 a po schválení vládou bude předložena k informaci Parlamentu ČR.

3.1.6. Průběh přípravy strategie

Průběh přípravy strategie byl formálně stanoven již před samotnou přípravou, následně byl předložen prvním místopředsedou vlády a ministrem zahraničních věcí Bezpečnostní radě vlády, která jej schválila 29. listopadu 2010. Dokument pod názvem **„Harmonogram aktualizace Bezpečnostní strategie České republiky“** ustanovuje **následující fáze přípravy strategie**:

- Ustanovení ad hoc pracovní skupiny Výboru pro koordinaci zahraniční bezpečnostní politiky Bezpečnostní rady státu pro aktualizaci Bezpečnostní strategie ČR.
- Zajištění účasti bezpečnostní komunity na aktualizaci Bezpečnostní strategie ČR (dva semináře, první proběhl 1. února 2011, druhý pak 31. března 2011).
- Příprava návrhu textu aktualizované Bezpečnostní strategie ČR, předložení návrhu účastníkům druhého semináře s bezpečnostní komunitou v termínu týden před jeho konáním.
- Projednání návrhu textu aktualizované Bezpečnostní strategie ČR ve VKZBP v termínu do konce dubna 2011.

- Projednání návrhu textu aktualizované Bezpečnostní strategie ČR s příslušnými výbory Parlamentu ČR v termínu do konce června 2011.
- Předložení návrhu textu aktualizované Bezpečnostní strategie ČR na jednání Bezpečnostní rady státu do konce července 2011.
- Předložení návrhu textu aktualizované Bezpečnostní strategie ČR na jednání vlády po projednání v Bezpečnostní radě státu.
- Předložení aktualizované Bezpečnostní strategii ČR po jejím schválení vládou ČR k informaci Parlamentu ČR.

3.1.7. Nástroje a techniky

Hlavním obsahovým obohacením Bezpečnostní strategie ČR z roku 2003 byla **analýza bezpečnostního prostředí**, na jejímž základě jsou definovány hrozby a vyhodnocena rizika jejich realizace. Rozhodnutí v textu rozpracovat několik specifických hrozeb vychází zejména z potřeby zaměřit se na konkrétní opatření k jejich předcházení. Samotná analýza bezpečnostního prostředí a definice hrozeb byla vytvořena **tzv. deduktivně-induktivní metodikou**, kde jsou na jedné straně konkrétní poznatky zobecňovány, na druhé straně pak činěny závěry z obecných zákonitostí.

Dalším použitou technikou byla **analýza zahraničních zkušeností** (tzv. best practices) v oblasti bezpečnostní politiky, zhodnocení poznatků strategií nižší úrovně obecnosti, včetně strategických dokumentů jednotlivých resortů a v neposlední řadě využití zpravodajských informací.

3.1.8. Integrovanost s ostatními strategiemi

Aktualizovaná Bezpečnostní strategie ČR **vychází z analýzy globálního a evropského bezpečnostního prostředí**, přičemž respektuje spojenecké a další mezinárodní závazky vycházející z členství ČR v Organizaci Severoatlantické smlouvy (NATO), Evropské unii (EU), Organizaci spojených národů (OSN) a Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE). Bezpečnostní strategie proto bere v úvahu základní koncepční dokumenty těchto organizací.

Bezpečnostní politika ČR vychází z principu nedělitelnosti bezpečnosti. Bezpečnost ČR nelze oddělovat od bezpečnosti v euroatlantické oblasti, respektive od globální bezpečnostní situace. Vzhledem k charakteru bezpečnostního prostředí obrana a ochrana občanů a území státu nekončí na hranicích ČR. Bezpečnostní zájmy mohou být chráněny i daleko za hranicemi spojeneckých států. Bezpečnostní politika ČR je určována nejen jejími specifickými zájmy, ale také solidaritou se spojenci v NATO a EU.

Podle zástupců MZV by měla vláda po schválení Bezpečnostní strategie ČR vydat usnesení, ve kterém bude stanovena Bezpečnostní strategie ČR jako základní dokument bezpečnostní politiky ČR a bude tak nadřazena resortním dokumentům a strategiím, pro něž vytváří rámcové zadání. Bude tedy referenčním rámcem pro nově vznikající resortní materiály a koncepce v oblasti bezpečnosti, které na Bezpečnostní strategii ČR budou muset navazovat a odkazovat.

3.1.9. Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí

Koordinátorem celého procesu aktualizace Bezpečnostní strategie ČR je **Ministerstvo zahraničních věcí**. MZV dále řídilo celý proces přípravných prací, po obsahové stránce byla koordinace na institucích předsedajících jednotlivým pracovním skupinám. Ministerstvo zahraničních věcí pak ovšem mělo konečné slovo při schvalování jednotlivých pracovních verzí Bezpečnostní strategie ČR, včetně vypořádání připomínek vzešlých ze dvou seminářů s odbornou veřejností.

Konečná verze Bezpečnostní strategie ČR byla schválena Bezpečnostní radou státu dne 23. srpna 2011. Schválení dokumentu vládou by mělo následovat v zápětí.

3.1.10. Výstup tvorby strategie

Hlavním výstupem přípravných prací jsou jednotlivé **pracovní verze textu určené pro dva semináře s odbornou veřejností a následně finální verze Bezpečnostní strategie ČR**. Jak již bylo zmíněno výše, nejedná se o tvorbu nové strategie, nýbrž o aktualizaci té stávající stále platné z roku 2003.

Pracovní verze Bezpečnostní strategie ČR, neboť finální nebyla ještě schválena, je dokument o 18 stranách, který je rozdělen do kapitol: 1) Úvod, 2) Východiska bezpečnostní politiky, 3) Bezpečnostní zájmy ČR, 4) Bezpečnostní prostředí, 5) Strategie prosazování bezpečnostních zájmů ČR. Celkově je dokument koncipován do 96 paragrafů či tvrzení, které popisují současný stav oblasti bezpečnosti státu, nestanovuje konkrétní cíle ani priority. Strategie rovněž nezahrnuje variantní řešení.

3.1.11. Publicita

Návrh textu byl projednán s příslušnými výbory Parlamentu ČR a je diskutován s odbornou veřejností prostřednictvím dvou specializovaných seminářů (viz podkapitola Účastníci). Tyto semináře, organizované CEVRO institutem a Ministerstvem zahraničních věcí byly uzavřené široké veřejnosti a určené kromě odborné veřejnosti i jednotlivým členům pracovních skupin, kteří do té doby měli možnost připomínkovat a podílet se pouze na těch částech strategie, které sami vytvářeli.

Připomínky z těchto seminářů byly zástupci CEVRO institutu zpracovány do formy zhruba osmistránkové zprávy a předány Ministerstvu zahraničních věcí k posouzení způsobu jejich zapracování.

Transparentnost vzniku aktualizované Bezpečnostní strategie ČR byla zajištěna prostřednictvím webové stránky[35], kde mohla veřejnost najít hlavní informace o vzniku strategie, důvodu její aktualizace, zaměření a přehled obsahu strategie. Široká veřejnost nebyla do procesu přípravy zapojena, neboť to nebylo vzhledem k typu strategie ani cílem.

3.1.12. Financování cílů

Bezpečnostní strategie jako zastřešující dokument nezachází do detailů při specifikaci zdrojového rámce zajištění bezpečnosti a obrany ČR. Měla by však zaručit předvídatelný a adekvátní rozpočtový rámec, odstranit duplicity a přispět k efektivnímu využívání jednotlivých mezinárodních i národních nástrojů. Část strategie je věnována vytváření příznivého ekonomického prostředí a tím také dostatečných lidských, věcných i finančních zdrojů pro zajištění bezpečnosti a obrany státu.

3.1.13. Monitoring výsledků a dopadů strategie

Bezpečnostní strategie ČR je rámcovým dokumentem, jehož cílem je zajistit systémový a koordinovaný rámec prosazování bezpečnostních zájmů ČR a přispět k efektivnímu využívání jednotlivých multilaterálních, bilaterálních i národních nástrojů a odpovídající alokaci zdrojů pro tyto účely. Strategie neobsahuje žádné prioritní cíle ani osy, hlavním účelem dokumentu je představení základních hodnot, zájmů, postojů, ambicí a nástrojů ČR při zajišťování své bezpečnosti.

V závěru minulé Bezpečnostní strategie ČR vláda uložila vypracovat **Zprávu o stavu zajištění bezpečnosti České republiky (2006).** Vláda tímto rozhodnutím deklarovala, že bude pravidelně ve dvouletých cyklech, případně na základě aktuální potřeby, vyhodnocovat stav zajištění bezpečnosti České republiky. Vláda v této souvislosti současně rozhodla, že bude průběžně posuzovat vývoj hrozeb, které mohou ovlivnit bezpečnost České republiky, a z toho plynoucích rizik.

Cílem zprávy je zhodnotit současný stav zajištění bezpečnosti České republiky vůči stávajícím a předpokládaným hrozbám a jejich možným dopadům na ČR a následně v obecné rovině vyhodnotit aktuálnost Bezpečnostní strategie ČR a navrhnout její případnou novelizaci. Lze předpokládat, že po schválení aktualizované Bezpečnostní strategie ČR bude formou této zprávy současná bezpečnostní situace periodicky vyhodnocována a v případě zjištění nových hrozeb Strategie bezpečnosti ČR aktualizována.

3.1.14. Implementace strategie

Bezpečnostní strategie je spíše rámcovým dokumentem. Implementace strategie, v tomto případě tzv. bezpečnostní scénáře pro konkrétní oblasti by měly být součástí navazujících implementačních dokumentů.

---

[35] http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/bezpecnostni_politika/bezpecnostni_strategie_cr

3.1.15. Vyhodnocení postupu přípravy Bezpečnostní strategie ČR

Hlavní **klady** přípravy Bezpečnostní strategie ČR:

- **Jedná se o kontinuální proces**, Bezpečnostní strategie ČR je koncipována na časové období minimálně pěti let. Následně by měla být aktualizována či přehodnocena, zejména s ohledem na vývoj mezinárodního bezpečnostního prostředí.
- **Dobrá organizace přípravy strategie** – ke koordinaci a řízení přípravy byla zřízena pracovní skupina, která dále zřídila šest odborných komisí.
- Významnou součástí procesu tvorby strategie je tzv. **„tvorba konsenzu napříč politickým spektrem“**, což předpokládá akceptovat metodu participativní tvorby dokumentu.
- Existence předem **schváleného harmonogramu přípravy** strategie.
- **Prezentace průběžných výsledků** přípravy strategie na dvou seminářích pro odbornou veřejnost.

Hlavní **slabá místa** přípravy Bezpečnostní strategie ČR:

- **Bezpečností strategie je spíše koncepcí či rámcovým dokumentem** v oblasti bezpečnostní politiky, předpokládá se ovšem, že na BS budou navazovat ostatní resortní strategie v oblasti bezpečnosti.
- Bezpečnostní strategie jako zastřešující dokument **nezachází do detailů při specifikaci zdrojového rámce** zajištění bezpečnosti a obrany ČR.
- **Strategie neobsahuje žádné prioritní cíle ani osy**, hlavním účelem dokumentu je představení základních hodnot, zájmů, postojů, ambicí a nástrojů ČR při zajišťování své bezpečnosti.
- Strategie **neobsahuje část věnující se její implementaci**, ani monitoringu naplňování cílů strategie. Vzhledem k tomu, že se BS chápe jako rámcový dokument, plány implementace by měly být obsaženy v detailnějších resortních strategiích navazující na BS.

3.1.16. Zdroje

Při zpracovávání daného textu jsme **vycházeli z následujících dokumentů**:

- Návrh textu Bezpečnostní strategie ČR (k diskusi na 2. semináři s bezpečnostní komunitou dne 31. března 2011).
- Zpráva o stavu zajištění bezpečnosti České republiky (2006).
- Vojenské rozhledy 2/2011.
- Internetové stránky MZV.
- Internetové stránky CESES.
- Internetové stránky vlády ČR.
- Internetové stránky oficiálního portálu Informačního centra o NATO.

Dále jsme **provedli rozhovory** s:

- Monika Studená, Ivana Holá – Ministerstvo zahraničních věcí.
- plk. Ing. Jiří Chalupa – ředitel odboru CNP a strategií Hasičského záchranného sboru ČR.
- PhDr. Libor Stejskal – Středisko bezpečnostní politiky, CESES.

Matice parametrů

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
1	Identifikace potřeb	1.A Jakým způsobem je identifikována potřeba tvorby strategie, jakým způsobem je stanoven předmět a cíle (tj. její obsah a náplň) strategie?	Vláda ČR se ve svém programovém prohlášení ze srpna 2010 zavázala **aktualizovat platnou Bezpečnostní strategii ČR z roku 2003**. Vláda se rozhodla aktualizovat strategii zejména **v návaznosti na schválení nové Strategické koncepce NATO v listopadu 2010** a s ohledem na celkový vývoj mezinárodního prostředí. Bezpečnostní strategie 2011 zohledňuje a popisuje proměny bezpečnostního prostředí od roku 2003, včetně klíčových hrozeb v euroatlantickém prostoru.	Zohlednění mezinárodního rozměru bezpečnostního prostředí.	Není relevantní.
2	Legislativní/metodický rámec	2.A Je příprava strategie formálně upravena a stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru?	Příprava aktualizace strategie byla stanovena **usnesením vlády** v programovém prohlášení ze 4. srpna 2010, ve kterém se vláda zavázala k novelizaci Bezpečnostní strategie ČR (dále také BS). Nejedná se tedy o nový dokument, ale jen o **aktualizaci strategie z roku 2003**.	Jedná se v o kontinuální proces, Bezpečnostní strategie ČR je koncipována na časové období minimálně pšti let. Následně by měla být aktualizována či přehodnocena, zejména s ohledem na vývoj mezinárodního bezpečnostního prostředí.	Není relevantní.
		2.B Jaká je právní síla takového dokumentu?	Tvorba novelizace Bezpečnostní strategie ČR byla stanovena usnesením vlády.		
3	Institucionální rámec	3.A Jaká instituce zodpovídá za přípravu za přípravu této konkrétní strategie, jaké je její postavení, funkce a pravomoci?	Koordinátorem přípravy aktualizace Bezpečnostní strategie bylo ustanoveno **Ministerstvo zahraničních věcí ČR** (dále také MZV).	Dobrá organizace přípravy strategie, bezproblémová spolupráce několika resortů na přípravě strategie.	Není relevantní.
		3.B Jak jsou nastaveny vztahy s ostatními institucemi?	Ke zpracování aktualizace strategie ustavilo MZV **ad hoc pracovní skupinu výboru pro koordinaci zahraniční bezpečnostní politiky** (dále také VKZBP) Bezpečnostní rady státu pod vedením prvního náměstka ministra zahraničních věcí. VKZBP zřídila **šest odborných komisí** pro přípravu aktualizované strategie.		
		3.C Jaké má tato instituce zdroje (personální, materiální apod.)?	Personální a materiální zdroje pro tvorbu BS byly dostatečné.		
4	Účastníci	4.A Kdo všechno se účastní přípravy veřejné strategie (popis skupiny stakeholders), jaké jsou jednotlivé role a vztah mezi nimi?	VKZBP zřídila **šest odborných komisí** pro přípravu aktualizované strategie. Těchto šest komisí bylo zřízení pro: ► bezpečnostní prostředí, zájmy ČR a strategii jejich prosazování – Ministerstvo zahraničních věcí, ► obranu ČR – Ministerstvo obrany, ► vnitřní hrozby a rizika a ochranu obyvatelstva – Ministerstvo vnitra, ► ekonomické aspekty bezpečnostní strategie – Ministerstvo financí, ► energetickou a surovinovou bezpečnost – Ministerstvo průmyslu a obchodu, ► řízení a fungování bezpečnostního systému ČR – Úřad vlády.	Zapojení všech důležitých subjektů v oblasti bezpečnostní politiky.	Velký počet zúčastněných institucí odpovědných za věcné vstupy měl za následek větší nároky na kapacity MZV, které přípravu koordinovalo.
		4.B Jak jsou účastníci identifikováni a kdo o jejich účasti rozhoduje?	Zástupce do jednotlivých komisí nominovaly **instituce zastřešující danou komisí** (např. Úřad vlády ve skupině „řízení a fungování bezpečnostního systému ČR).		
		4.C Jaká je časová posloupnost zapojení jednotlivých účastníků (tj. kdo se zapojuje v jakém stadiu přípravy veřejné strategie)?	Komise byly do přípravy aktualizace strategie zapojeni **průběžně,** a to i formou připomínek v rámci dvou seminářů s odbornou veřejností.		
5	Použití metodiky	5.A Byla při přípravě strategie použita metodika přípravy veřejných strategií? Pokud ano, jaká?	Při aktualizaci Bezpečnostní strategie ČR **nebyla použita žádná specifická metodika**. Na začátku přípravy aktualizace strategie byl Ministerstvem zahraničí, respektive VKZBP, **stanoven postup přípravy, včetně harmonogramu**. Z metodického hlediska se dále **vycházelo ze zkušeností při přípravě předchozí**, dosud platné, Bezpečnostní strategie z roku 2003. Ambiciózní záměrem aktualizace strategie byl **inovativní přístup k práci s bezpečnostními hrozbami**, a to v sekvenci „hrozba – důsledek – jak hrozbě čelit“. Podobně je tomu s respektováním vazby bezpečnostní hrozba – alokace zdrojů.	Inovativní přístup k práci s bezpečnostními hrozbami.	Při přípravě aktualizace strategie nebyla použita žádná specifická metodika MZV.
6	Náklady	6.A Jaké jsou celkové náklady (personální, materiální apod.) přípravy strategií?	Na tvorbu aktualizace Bezpečnostní strategie ČR **nebyl vyčleněn samostatný rozpočet**. Jedinou **výjimkou bylo vymezení rozpočtu pro CEVRO institut**, který pořádal a organizoval **dva semináře s bezpečnostní komunitou a odbornou veřejností**. Všechny resorty zapojené do přípravy financovaly své zástupce ze svých rozpočtů. Tým Ministerstva zahraničních věcí, který celý proces přípravy koordinoval jak po organizační, tak i odborné stránce se skládal ze tří pracovníků pracujících na plný úvazek.	Poměrně rychlý proces přípravy strategie, hlavně vzhledem k počtu zapojených subjektů.	Na přípravu strategie nebyl vyčleněn samostatný rozpočet.
		6.B Jak dlouho trvá celý proces přípravy strategie?	Příprava aktualizované Bezpečnostní strategie byla **zahájena v listopadu 2010**. Ministerstvo zahraničních věcí koordinuje proces meziresortní přípravy **v souladu s harmonogramem** schváleným Bezpečnostní radou státu. Předpokládá se, že Bezpečnostní strategie **bude schválena v létě 2011** a po schválení vládou bude předložena k informaci Parlamentu ČR.		
7	Průběh přípravy strategie (popis procesu)	7.A Jaké jsou aktivity a jednotlivé kroky přípravy veřejné strategie?	**Průběh přípravy strategie byl formálně stanoven již před samotnou přípravou**, následně předložen prvním místopředsedou vlády a ministrem zahraničních věcí **Bezpečnostní radě vlády, která jej schválila** 29. listopadu 2010. Dokument pod názvem „Harmonogram aktualizace Bezpečnostní strategie České republiky“ ustanovuje následující **fáze** přípravy strategie: 1. Ustanovení ad hoc pracovní skupiny Výboru pro koordinaci zahraniční bezpečnostní politiky (dále jen „VKZBP“) Bezpečnostní rady státu pro aktualizaci Bezpečnostní strategie ČR. 2. Zajištění účasti bezpečnostní komunity na aktualizaci Bezpečnostní strategie ČR (dva semináře, první proběhl 1. února 2011, druhý pak 31. března 2011). 3. Příprava návrhu textu aktualizované Bezpečnostní strategie ČR, předložení nývrhu účastníkům druhého semináře s bezpečnostní komunitou v termínu týden před jeho konáním. 4. Projednání návrhu textu aktualizované Bezpečnostní strategie ČR ve VKZBP v termínu do konce dubna 2011. 5. Projednání návrhu textu aktualizované Bezpečnostní strategie ČR s příslušnými výbory Parlamentu ČR v termínu do konce června 2011. 6. Předložení návrhu textu aktualizované Bezpečnostní strategie ČR na jednání Bezpečnostní rady státu do konce července 2011. 7. Předložení návrhu textu aktualizované Bezpečnostní strategie ČR na jednání vlády po projednání v Bezpečnostní radě státu. 8. Předložení aktualizované Bezpečnostní strategii ČR po jejím schválení vládou ČR k informaci Parlamentu ČR.	Předem schválený harmonogram aktualizace BS, který byl koordinátory přípravy strategie dodržován. Uspořádání 2 seminářů pro bezpečnostní komunitu.	Není relevantní.
8	Nástroje a techniky	8.A Jaké nástroje a techniky jsou využívány při tvorbě strategií (např. SWOT, PESTLE, multikriteriální analýzy apod.)? V jaké fázi přípravy strategie jsou tyto nástroje a techniky používány?	Hlavním obsahovým obohacením Bezpečnostní strategie ČR z roku 2003 byla **analýza bezpečnostního prostředí**, na jejímž základě jsou definovány hrozby a vyhodnocena rizika jejich realizace. Rozhodnutí v textu rozpracovat několik specifických hrozeb vychází zejména z potřeby zaměřit se na konkrétní opatření k jejich předcházení. Samotná analýza bezpečnostního prostředí a definice hrozeb byla vytvořena tzv. **deduktivně-induktivní metodikou**, kde jsou na jedné straně konkrétní poznatky zobecňovány, na druhé straně pak činěny závěry z obecných zákonitostí. Dalším použitou technikou byla **analýza zahraničních zkušeností** (tzv. best practices) v oblasti bezpečnostní politiky, zhodnocení poznatků strategií nižší úrovně obecnosti, včetně strategických dokumentů jednotlivých resortů a v neposlední řadě využití zpravodajských informací.	Využití zahraničních zkušeností, zhodnocení poznatků strategií nižší úrovně obecnosti a využití zpravodajských informací.	Není relevantní.
9	Integrovanost s ostatními strategiemi	9.A Jakým způsobem je zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)?	Aktualizovaná Bezpečnostní strategie ČR **vychází z analýzy globálního a evropského bezpečnostního prostředí**, přičemž respektuje spojenecké a další mezinárodní závazky vycházející z členství ČR v Organizaci Severoatlantické smlouvy (NATO), Evropské unii (EU), Organizaci spojených národů (OSN) a Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE). Bezpečnostní strategie proto bere v úvahu základní koncepční dokumenty těchto organizací. Podle zástupců Ministerstva zahraničí by měla vláda po schválení Bezpečnostní strategie ČR vydat usnesení, ve kterém bude stanovena Bezpečnostní strategie ČR jako základní dokument bezpečnostní politiky ČR a bude tak **nadřazena resortním dokumentům a strategiím**, pro něž vytváří rámcové zadání. Bude tedy referenčním rámcem pro nově vznikající resortní materiály a koncepce v oblasti bezpečnosti, které na Bezpečnostní strategii ČR budou muset navazovat a odkazovat.	BS vychází z analýzy globální a evropského bezpečnostního prostředí. BS by dále měla fungovat jako rámcový dokument, na který budou navazovat strategie a dokumenty jednotlivých resortů.	Není relevantní.

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
10	Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí	10.A Jak jsou nastaveny základní řídící mechanismy tvorby veřejné strategie?	Koordinátorem celého procesu aktualizace Bezpečnostní strategie ČR je Ministerstvo zahraničních věcí. MZV dále řídilo celý proces přípravných prací, **po obsahové stránce byla koordinace na institucích předsedajících jednotlivým pracovním skupinám**.	Jasně vymezené role, pravomoci a odpovědnosti jednotlivých účastníků přípravy BS. Uplatnění konsensuálního přístupu.	Není relevantní.
		10.B Jakým způsobem jsou v průběhu přípravy strategie přijímána rozhodnutí (např. o dalším postupu), kdo má oprávnění tato rozhodnutí přijímat? Kdo schvaluje (průběžné i závěrečné) výstupy?	**Ministerstvo zahraničních věcí mělo konečné slovo při schvalování jednotlivých pracovních verzí** Bezpečnostní strategie ČR, včetně vypořádání připomínek vzešlých ze dvou seminářů s odbornou veřejností. **Konečná verze** Bezpečnostní strategie ČR by měla být **schválena vládou**.		
		10.C Jsou identifikována nepřípustná / nerealizovatelná řešení?	Nepřípustná / nerealizovatelná řešení **nebyla identifikována**.		
11	Výstup tvorby strategie	11.A Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby veřejné strategie?	Hlavním výstupem přípravných prací jsou jednotlivé **pracovní verze textu určené pro dva semináře** s odbornou veřejností a následně **finální verze Bezpečnostní strategie ČR**.	Přehledný a dobře strukturovaný dokument.	Jedná se spíše o rámcový dokument než strategii. Finální verze nestanovuje kokrétní cíle ani priority, chybí část popisující implementaci strategie.
		11.B Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?	**Pracovní verze** Bezpečnostní strategie ČR, neboť finální nebyla ještě schválena, je dokument o 18 stranách, který je **rozdělen do 5 kapitol**: 1) Úvod, 2) Východiska bezpečnostní politiky, 3) Bezpečnostní zájmy ČR, 4) Bezpečnostní prostředí, 5) Strategie prosazování bezpečnostních zájmů ČR. Celkově je dokument koncipován do 96 paragrafů či tvrzení, které popisují současný stav oblasti bezpečnosti státu, nestanovuje konkrétní cíle ani priority.		
		11.C Obsahují výstupy variantní řešení?	Strategie **nezahrnuje variantní řešení**.		
12	Publicita	12.A Jakým způsobem jsou účastníci přípravy strategie, ostatní stakeholders a veřejnost informováni v průběhu a výstupech přípravy strategie?	Návrh textu byl **projednán s příslušnými výbory Parlamentu ČR** a je **diskutován s odbornou veřejností prostřednictvím dvou specializovaných seminářů** (viz kapitola Účastníci). Tyto semináře, organizované CEVRO institutem a Ministerstvem zahraničních věcí byly uzavřené široké veřejnosti (neboť publicita široké veřejnosti nebyla cílem) a určené kromě odborné veřejnosti i jednotlivým členům komisí, kteří do té doby měli možnost připomínkovat a podílet se pouze na těch částech strategie, které sami vytvářeli.	Zapojení širokého okruhu zainteresovaných stran a odborné veřejnosti do přípravy BS.	Není relevantní.
		12.B Jak je zajištěna transparentnost celého procesu?	Transparentnost vzniku aktualizované Bezpečnostní strategie ČR byla zajištěna prostřednictvím **webové stránky** http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/bezpecnostni_politika/bezpecnostni_strategie_cr, kde mohla veřejnost najít **hlavní informace o vzniku strategie**, důvodu její aktualizace, zaměření a přehled obsahu strategie. **Široká veřejnost nebyla do procesu přípravy zapojena**, neboť to nebylo vzhledem k typu strategie ani cílem.		
13	Financování realizace strategie	13.A Jakým způsobem je zajištěno a jakou má strukturu financování cílů, opatření a aktivit stanovených strategií?	Bezpečnostní strategie **jako zastřešující dokument nezachází do detailů při specifikaci zdrojového rámce zajištění bezpečnosti a obrany ČR**. Měla by však zaručit předvídatelný a adekvátní rozpočtový rámec, odstranit duplikace a přispět k efektivnímu využívání jednotlivých mezinárodních i národních nástrojů. Část strategie je věnována vytváření příznivého ekonomického prostředí a tím také dostatečných lidských, věcných i finančních zdrojů pro zajištění bezpečnosti a obrany státu.	Není relevantní.	Bezpečnostní strategie jako zastřešující dokument nezachází do detailů při specifikaci zdrojového rámce zajištění bezpečnosti a obrany ČR.
14	Monitoring výsledků a dopadů strategie	14.A Jak jsou stanoveny cíle strategie a její implementace?	Bezpečnostní strategie ČR je rámcovým dokumentem, jehož cílem je zajistit systémový a koordinovaný rámec prosazování bezpečnostních zájmů ČR a přispět k efektivnímu využívání jednotlivých multilaterálních, bilaterálních i národních nástrojů a odpovídající alokaci zdrojů pro tyto účely. Strategie **neobsahuje žádné prioritní cíle ani osy**, hlavním účelem dokumentu je **představení základních hodnot**, **zájmů, postojů, ambicí a nástrojů** ČR při zajišťování své bezpečnosti.	Není relevantní.	Bezpečnostní strategie ČR je rámcovým dokumentem, strategie neobsahuje žádné prioritní cíle ani osy.
		14.B Jsou stanoveny měřitelné cíle?	Cíle **nejsou** ve strategii **stanoveny.**		
		14.C Existuje systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?	**Systém pro průběžné sledování plnění cílů stragie neexistuje.** Nicméně by měla být **každé dva roky vypracována Zpráva o stavu zajištění bezpečnosti ČR**, kde by měla být posouzen a vyhodnocena současná bezpečnostní situace ČR a v případě identifikace nových hrozeb rozhodnuto o aktualizaci současné strategie.		
		14.D Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie?	Systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie vzhledem k charakteru strategie **neexistuje.**		
15	Implementace strategie	15.A Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace, případně v jaké formě?	Bezpečnostní strategie je spíše rámcovým dokumentem. Implementace strategie, v tomto případě tzv. **bezpečnostní scénáře pro konkrétní oblasti jsou součástí navazujících implementačních dokumentů**.	Není relevantní.	Bezpečnostní strategie je rámcovým dokumentem. Implementace strategie, v tomto případě tzv. Bezpečnostní scénáře pro konkrétní oblasti jsou součástí navazujících implementačních dokumentů.
		15.B Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí? Jaké jsou jednotlivé aktivity a postupy implementace?	Není relevantní.		
		15.C Jak jsou nastaveny mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a jak jsou řízeny změny (úpravy, aktualizace) samotné strategie i její implementace?	Není relevantní.		
		15.D Jak je nastavena implementační struktura strategie a jakou má podobu příslušná prováděcí dokumentace?	Není relevantní.		
		15.E Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?	Samotný dokument **by měl být schválen vládou**.		
16	Ostatní	16.A Jaké jsou další podstatné náležitosti a okolnosti přípravy veřejné strategie (např. vnější prostředí, společensko-politické prostředí, historická zkušenost apod.)?	Není relevantní.	Není relevantní.	Není relevantní.

3.2. Postup přípravy Národního strategického referenčního rámce České republiky

3.2.1. Identifikace potřeby tvorby strategie

Cílem a důvodem vzniku Národního strategického referenčního rámce ČR 2007 – 2013 (dále jen NSRR) je **zajistit, že pomoc z fondů Evropské unie** (konkrétně se jedná o Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond a Fond soudržnosti) je **v souladu se strategickými obecnými zásadami** Společenství pro soudržnost, a určit propojení mezi prioritami Společenství na jedné straně a národním programem reforem na straně druhé.

NSRR představuje referenční nástroj pro přípravu programování fondů. Obsahuje mimo jiné analýzu rozdílů v rozvoji, jakož i slabých stránek a potenciálu rozvoje, s přihlédnutím ke směrům vývoje evropského a světového hospodářství. Zásadní je však strategie zvolená na základě této analýzy, včetně tematických a územních priorit a seznam operačních programů

3.2.2. Legislativní a institucionální rámec

Potřeba vytvořit Národní strategický referenční rámec ČR 2007 – 2013 vycházela z nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a zrušení nařízení Rady (ES) č. 1260/1999.

NSRR je **strategickým dokumentem definujícím cíle kohezní politiky na národní úrovni** a jejich naplnění prostřednictvím operačních programů. Při zasazení NSRR do širšího institucionálního rámce je tento dokument dále ovlivněn Strategickými obecnými zásadami Společenství (Community Strategic Guidelines - CSG) a následující evropskou legislativou:

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 1080/2006, o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999;
- Nařízení Rady (ES) č. 1084/2006, o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1164/94;
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006, o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení (ES) č. 1784/1999.

Příprava NSRR byla významně **propojena s tvorbou strategického dokumentu Národní rozvojový plán** České republiky 2007 – 2013 (dále jen NRP). Zpracování NRP bylo v předchozím programovém období povinné (2000 – 2006), pro následující programové období byl však NRP zpracován nad rámec požadavků evropské legislativy. NRP je svým obsahem komplexnější a rozsáhlejší dokument než NSRR.

Zpracování NSRR bylo **v gesci Ministerstva pro místní rozvoj** (dále jen MMR), kde byl zřízen odborný útvar – odbor Rámce podpory společenství, který zároveň zajišťoval funkci Národního orgánu pro koordinaci pro NSRR (dále jen NOK). NOK zodpovídal za celkovou koordinaci tvorby NSRR a v současnosti je především zastřešujícím orgánem pro všechny operační programy v ČR financované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti (implementační fáze NSRR). Dále je NOK oficiálním partnerem Evropské komise pro NSRR.

Pro koordinaci tvorby NSRR zřídilo Ministerstvo pro místní rozvoj **Řídicí a koordinační výbor** (dále jen ŘKV). Zřízení ŘKV bylo schváleno vládou (usnesení vlády č. 245/2005, statut byl aktualizován usnesením vlády č. 1180/2007). ŘKV má od svého vzniku roli tzv. monitorovacího výboru NSRR. V rámci ŘKV působily pracovní skupiny, které fakticky zpracovávaly finální podobu jednotlivých operačních programů.

3.2.3. Účastníci

Příprava NSRR **byla koordinována ŘKV, jehož členy byli**: ministr pro místní rozvoj (ve funkci předsedy ŘKV), zástupci dotčených resortů, vyšších územně správních celků prostřednictvím zástupců z regionálních rad, zástupce hlavního města Prahy, ČSÚ, zástupci Svazu měst a obcí ČR, hospodářští a sociální partneři, vzdělávací instituce a zástupci neziskového sektoru. Dále se jako hosté ŘKV účastnili zástupci Svazu českých a moravských družstev, Agrární komory ČR a Akademie věd ČR.

V příloze č. IV vládního usnesení č. 245/2005 je definována požadovaná skladba členů ŘKV, která by měla být minimálně na úrovni náměstků ministrů (případně na odpovídající úrovni v dané institucí) tak, aby měli členové ŘKV oprávnění přijímat zásadní politická rozhodnutí. Výběr členů ŘKV podléhal návrhu MMR, které předkládalo návrh Statutu ŘKV k projednání vládě. Seznam řádných členů s hlasovacím právem byl pevně stanoven usnesením vlády a byl neměnný v průběhu přípravy NSRR. Členové ŘKV se zapojili do přípravy NSRR již na počátku, **kdy aktivně připomínkovali jednotlivé tematické oblasti** vznikajícího dokumentu.

Nestátní neziskové organizace (dále také NNO) se mohly aktivně podílet na přípravě NSRR a NRP **prostřednictvím projektu nazvaného „Oponentura a doporučení k návrhům“**. Cílem projektu bylo zajištění kvalitních připomínek občanského sektoru zastoupeného neziskovými organizacemi k těmto strategickým dokumentům. Projekt byl realizován Centrem pro komunitní práci a Asociací nevládních neziskových organizací v České republice. Hlavním nástrojem pro zajištění odborné oponentury a odborných doporučení k návrhům dokumentu byla tzv. expertní oponentní skupina (EOS). Zástupci NNO v ŘKV a jeho pracovních skupinách byli schváleni Radou vlády pro nestátní neziskové organizace a jmenováni jejím předsedou.

Přípravu NSRR fakticky **realizovaly pracovní skupiny**, které byly podřízeny ŘKV. Pro každou ze skupin byl jmenován vedoucí pracovní skupiny. Celkem vzniklo následujících pět pracovních skupin a v jejich čele stál vedoucí skupiny:

- Podnikání – vedoucí M. Turnovský, Ministerstvo průmyslu a obchodu;
- Lidské zdroje – vedoucí I. Fišera, Ministerstvo pro místní rozvoj;
- Inovace a znalostní ekonomika – vedoucí M. Blažka, Úřad vlády ČR;
- Dostupnost a infrastruktura – vedoucí R. Bučilová, Ministerstvo pro místní rozvoj;
- Řešení regionálních disparit – vedoucí J. Patočka, Ministerstvo pro místní rozvoj.

Rozhodnutí o členství v jednotlivých pracovních skupinách bylo v kompetenci předsedy ŘKV (ministr pro místní rozvoj).

3.2.4. Použití metodiky

Pro tvorbu NSRR **nebyla využita žádná konkrétní metodika** přípravy strategických dokumentů. Tvůrci NSRR **vycházeli z aktuálně platné legislativy** a také ze zkušeností a postupů přípravy a implementace strategických dokumentů předchozího programovacího období a z přípravy projektů z programu Phare. Rámcovým dokumentem určujícím postup (případně výstupy) tvorby NSRR je nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.

3.2.5. Náklady

Na přípravě NSRR se v rámci odboru Rámec podpory společenství MMR podílelo **přibližně 15 – 20 pracovníků** a k tomu dalších přibližně dalších 20 externích spolupracovníků. Náklady na externí poradenské služby činily přibližně 15 – 20 mil. Kč (jednalo se například o ex-ante hodnocení NSSR, podkladové analýzy apod.).

Příprava NSRR probíhala zhruba od března 2005 (zřízení ŘKV) a trvala do července 2007, kdy byl NSRR schválen Evropskou komisí, tj. celkem přibližně 27 měsíců.

3.2.6. Průběh přípravy strategie

Přípravu NSRR lze shrnout do **následujících kroků**:

1. **Schválení postupu přípravy ČR** na čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti, hlavních principů přípravy programových dokumentů, prioritní oblasti kohezní politiky, statutu ŘKV a jeho jednacího řádu[36], březen 2005;

[36] Usnesení vlády č. 245/2005.

2. **První návrh NSRR**, prosinec 2005;
3. Schválení návrhu operačních programů[37], únor 2006;
4. Vláda schválila **rozdělení finančních prostředků** ze strukturálních fondů mezi jednotlivé operační programy[38], květen 2006;
5. Vláda ČR vzala návrh NSRR na vědomí a uložila ministrovi pro místní rozvoj (zároveň i předseda ŘKV), aby vládu průběžně informoval o jednání s Evropskou komisí o NSRR[39], červen 2006;
6. Předání návrhu NSRR pro ČR Evropské komisi k posouzení, červen 2006;
7. **Evropská komise zveřejnila poziční dokument** k českému návrhu NSRR na léta 2007 – 2013, jedná se o zhodnocení návrhu dokumentu, září 2006;
8. **Veřejné projednání NSRR** pro období 2007-2013, listopad 2006;
9. Vláda schválila návrh operačních programů[40], prosinec 2006;
10. Evropská komise projednává návrh NSRR a OP pro ČR, prosinec 2006;
11. **Vláda** chválila **finální verzi NSRR** a zároveň uložila ministrovi pro místní rozvoj, aby tento dokument předložil Evropské komisi ke schválení[41], únor 2007;
12. MMR elektronicky odeslalo návrh NSRR do informačního systému Evropské komise, tento krok představuje oficiální odevzdání dokumentu, září 2007;
13. Schválení NSRR ze strany Evropské komise, červenec 2007.

Připravený návrh NSRR vzala vláda na vědomí (usnesení Vlády ČR č. 494/2006 k evropským zdrojům v letech 2007 – 2013). Po následném schválení NSRR Evropskou komisí schválila vláda návrhy operačních programů pro období 2007-2011 (usnesení vlády ČR č. 1302/2006 k postupu přípravy operačních programů pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti v letech 2007 – 2013). Ve své podstatě se jedná o schválení cílů strategie na národní úrovni po předchozím schválení na evropské úrovni.

3.2.7. Nástroje a techniky

Součástí samotného NSRR jsou **následující analýzy**:

- **socio-ekonomická analýza** – tato analýza obsahuje popis vývoje a analýzu aktuální situace v následujících šesti oblastech: podnikání, výzkum, vývoj a inovace, rozvoj lidských zdrojů a situace na trhu práce, informační společnost, dostupnost dopravou, životní prostředí, cestovní ruch a kultura, veřejná správa;
- **analýza regionálního rozvoje** – tato analýzy obsahuje popis sídelní struktury ČR, shrnuje příčiny hlavních regionálních disparit a klasifikuje jednotlivé regiony podle jejich aktuálního stavu rozvoje;
- **SWOT analýza** – navazuje na předchozí analýzy a shrnuje hlavní silné a slabé stránky České republiky, příležitosti a hrozby. SWOT analýza je strukturována do čtyř tematických oblastí: ekonomická situace, inovace a konkurenceschopnost; moderní společnost a konkurenceschopnost; životní prostředí, dopravní dostupnost a konkurenceschopnost; rozvoj regionů a konkurenceschopnost;

---

[37] Usnesení vlády č. 175/2006.

[38] Usnesení vlády č. 494/2006.

[39] Usnesení vlády č. 684/2006.

[40] Usnesení vlády č. 1461/2006.

[41] Usnesení vlády č. 178/2007.

- **zhodnocení dopadů realizace programů 2004 – 2006** – na základě výsledků evaluace střednědobého pokroku implementace programů předchozího programového období 2004 – 2006 (a také z dílčích evaluačních studií i z praktických zkušeností) byly identifikovány společné problémy čerpání prostředků ze strukturálních fondů a k nim formulována patřičná doporučení;
- **ex-ante hodnocení** – paralelně se zpracováním NSRR probíhalo i jeho ex-ante hodnocení. Ex-ante hodnotitelé průběžně reagovali na dílčí výstupy zpracovatelů NSRR. Cílem ex-ante hodnocení bylo poskytnout tvůrcům NSRR průběžnou zpětnou vazbu na jejich výstupy v průběhu tvorby NSRR;
- **ex-ante ověření adicionality** – jedná se o posouzení výchozí úrovně výdajů veřejných prostředků vynakládaných do oblasti hospodářské a sociální soudržnosti, jež bude dodržována ve finančním období 2007-2013. Proces, ekonomická situace a detailní metodika pro ex-ante ověření adicionality pro programové období 2007 – 2013 jsou prezentovány v Additionality Report z dubna 2007 vypracované Ministerstvem financí;
- **zhodnocení makroekonomických dopadů na českou ekonomiku** – toto hodnocení bylo provedeno prostřednictvím makro-sektorového modelu HCZ 5 Hermin. Tento model kvantifikoval a simuloval dopady realizace kohezní politiky v období implementace (2007 – 2013) a zároveň pro období 2014 – 2020.

3.2.8. Integrovanost s ostatními strategiemi

NRP ve své úvodní kapitole odkazuje na **seznam evropských a národních dokumentů strategického charakteru, které byly při tvorbě NRP** použity. Z evropských dokumentů můžeme zmínit Strategické a obecné zásady Společenství 2007 – 2013, Lisabonskou strategii, Hlavní směry hospodářské politiky EU, Evropskou strategii zaměstnanosti a jiné.

Z českých strategických dokumentů se jednalo například o Strategii hospodářského růstu ČR, Konvergenční program ČR, Makroekonomické prognózy ČNB, Národní rozvojový plán ČR 2004 – 2006 a Národní program reforem. Mezi resortní dokumenty zahrnuté do NRP lze mezi nejvýznamnější zařadit Strategii udržitelného rozvoje ČR, Strategii regionálního rozvoje, Strategii rozvoje lidských zdrojů pro ČR, Národní program výzkumu a vývoje, Bezpečností politiku ČR a jiné.

Od začátku tvorby NSRR byl brán zřetel na **úzkou souvislost s opatřeními NPR**, tak aby nedocházelo k nekonzistenci či neslučitelnosti navržených priorit. Celkem 30 z celkových 46, resp. 41 (části mikroekonomická a zaměstnanost) opatření NPR je součástí strategických cílů NSRR a lze je spolufinancovat ze strukturálních fondů a fondu soudržnosti.

Významná role byla v době přípravy NSRR přisuzována **Strategii hospodářského růstu** ČR. Strategie hospodářského růstu měla představovat protiváhu Strategickým obecným zásadám Společenství (Community Strategic Guidelines - CSG), a definovat tak priority kohezní politiky ze strany ČR.[42]

Integrovanost s ostatními resortními strategiemi byla **zajištěna i prostřednictvím ŘKV**, jehož členy byli zástupci všech resortů.

3.2.9. Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí

Hlavním orgánem **řídícím přípravu NSRR byl ŘKV**. Pracovní skupiny ŘKV vytvářely jednotlivé části strategie, které následně byly zaslány členům ŘKV k připomínkování. Po zapracování připomínek byl návrh předložen k schválení ŘKV. ŘKV přijímal k návrhům strategie, potažmo jejich částí, usnesení. Cílem ŘKV bylo přijímat usnesení na základě konsensu všech členů výboru. Pokud nebyl všeobecný souhlas s návrhem usnesení, bylo možné ve výjimečných případech rozhodnout na základě hlasování. K odsouhlasení návrhu usnesení pak bylo potřeba nejméně nadpoloviční většiny přítomných členů ŘKV s hlasovacím právem (jednání ŘKV se účastnili i hosté bez hlasovacího práva).

[42] Zápis z 1. jednání ŘKV, 9. května 2005.

ŘKV se v období od května 2005 do dubna 2007 **sešel celkem devětkrát**. Pravidla pro přijímání rozhodnutí jsou definována ve statutu a jednacím řádu ŘKV, jež schválila vláda. Předsedou ŘKV byl jmenován ministr pro místní rozvoj, který následně překládal výstupy ŘKV ke schválení vládě. Jednotlivé dokumenty procházely **standardním připomínkovacím řízením**, ve kterém se k předkládanému materiálu mohly opět vyjádřit orgány státní správy, jejichž zástupci byli zároveň členy ŘKV. Na schválení dokumentů kohezní politiky navazovalo schválení ze strany Evropské komise.

3.2.10. Výstup tvorby strategie

Hlavním výstupem strategie je dokument **Národní strategický referenční rámec** ČR 2007 – 2013. Na dokument NSRR **navazovaly další dokumenty**. Jedná se především o jednotlivé operační programy a jejich prováděcí (implementační) dokumenty. V **průběhu implementace** NSRR vznikají další dokumenty, jedná se především o zprávy o realizaci operačních programů, výroční zprávy operačních programů a jejich případně revize, metodické pokyny a doporučení, monitorovací zprávy, studie, analýzy, evaluační zprávy, propagační materiály atd..

Samotný NSRR je dokument o rozsahu 119 stran (bez příloh) rozdělený do **15 kapitol**. Úvodní kapitola je věnována pozici ČR v rámci EU, následuje popis národohospodářského vývoje ČR, socio-ekonomická analýza, analýza regionálního rozvoje a SWOT analýza. Následuje zhodnocení dopadů předcházejícího programového období. Další dvě kapitoly jsou stěžejní – první formuluje strategii pro období 2007 – 2013 (vizi, globální cíle a strategické cíle) a následně popisuje jednotlivé operační programy.

Samostatná kapitola je věnována kohezní politice ve vazbě na rozvoj venkova a rybářskou politiku. V dalších kapitolách je popsán makroekonomický model dopadů kohezní politiky, způsob řízení a koordinace kohezní politiky, systém finančních toků, ex-ante hodnocení a vyhodnocení dopadů NSRR na životní prostředí. Samotný NSRR **neobsahuje variantní řešení**. Varianty řešení byly diskutovány v rámci ŘKV a do finální verze dokumentu jsou zakomponovány již konečné návrhy naplnění cílů strategie.

3.2.11. Publicita

Orgánem zodpovědným za publicitu NSRR v průběhu implementace je Národní orgán pro koordinaci (dále jen NOK). **NOK zajišťuje všeobecnou informovanost a propagaci kohezní politiky**. NOK dále zajišťuje plánování, realizaci a koordinaci aktivit na podporu všeobecné informovanosti, zabezpečuje jednotnou a srozumitelnou informační kampaň o čerpání prostředků ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti v České republice a koordinuje aktivity řídicích orgánů v této oblasti. K propagaci kohezní politiky jsou využívány především **následující nástroje**:

- webové stránky www.strukturalni-fondy.cz;
- informační e-mailová adresa info@strukturalni-fondy.cz;
- bezplatná informační linka o EU Eurofon;
- mediální kampaně (např. televizní pořad, televizní spoty apod.), tiskové zprávy, informační materiály a jiné nástroje.

V **průběhu přípravy NSRR byl hlavním nástrojem informací ŘKV**, který prostřednictvím svých členů a hostů zajišťoval komunikaci všech zainteresovaných stran.

Transparentnost procesu vzniku NSRR byla zajištěna několika způsoby. Do procesu vzniku v **rámci ŘKV se zapojily zájmové skupiny** (např. zástupce podnikatelů, oborů a další). Jednání ŘKV se účastnily i další subjekty bez statutu člena ŘKV. Nestátní neziskové organizace vypracovaly „Oponenturu a doporučení k návrhům NRP a NSRR 2007 – 2013“ a realizovaly informační kampaň pro neziskový sektor. Součástí této kampaně byly například workshopy, kulaté stoly, semináře a další jednání v rámci regionálních neziskových organizací.

Součástí finalizace NSRR bylo **veřejné projednání dokumentu** v listopadu 2006, což bylo podle dostupných informací poprvé, kdy se do přípravy NSRR zapojila široká veřejnost. Návrh NSRR byl také zveřejněn na webových stránkách MMR a www.strukturalni-fondy.cz.

3.2.12. Financování cílů

Financování cílů NSRR bylo zajištěno prostřednictvím Evropského fondu regionálního rozvoje, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti, za současného spolufinancování z veřejných rozpočtů (státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí) a soukromých zdrojů. Ministerstvo financí v průběhu přípravy i implementace NSRR a operačních programů pravidelně analyzuje schopnost veřejných rozpočtů zajistit dostatek prostředků na spolufinancování. Již v roce 2005 rozhodla vláda (usnesení vlády č. 1618), že spolufinancování je prioritou při přípravě rozpočtů.

Rozdělení finančních prostředků z EU mezi jednotlivé cíle NSRR (respektive mezi jednotlivé operační programy) vycházelo **z návrhu MMR**. Rozdělení prostředků bylo projednáno a schváleno na ŘKV.

3.2.13. Monitoring výsledků a dopadů strategie

Jak se uvádí v samotném NSRR, důležitým předpokladem pro posouzení účinnosti řízení využití finančních prostředků strukturálních fondů je **použití systému (soustavy) indikátorů**, který umožňuje **hodnotit dopady a efektivnost intervencí operačních programů a NSRR**. Správně nastavený systém umožní posoudit, jak jednotlivé programy a projekty dosahují očekávané výsledky. Ve fázích okamžitého rozhodování se sledují dosažené hodnoty indikátorů výstupů, výsledků a dopadu, kde je to opodstatněné. Pro rozhodnutí dlouhodobého charakteru jsou však relevantní indikátory dopadu. Časový odstup od poskytnutí pomoci a složitost při zajištění synergie přínosu (dopadu) pomoci s činností přímých beneficiantů ztěžují získání údajů indikátorů dopadu na rozdíl od jejich snadného a spolehlivého pořízení v případě indikátorů výstupů a výsledků.

Vedle indikátorů kontextu je soustava indikátorů NSRR sestavena z **dopadových indikátorů**. Indikátory dopadu informují o souvislostech, které překračují rámec okamžitých účinků. Pomocí indikátorů dopadu se měří plnění rozhodujících cílů NSRR/operačního programu. Tato skupina indikátorů je rovněž důležitá pro **přijímání strategických rozhodnutí** (např. revize operačního programu). U každého indikátoru NSRR, kromě indikátorů kontextu, je uveden zdroj dat. Převážně se jedná o evropské statistické databáze (Eurostat, WEF, EIS, World Bank) a národní statistické databáze (ČSÚ), popř. monitorovací systém příslušného ministerstva - ŘO (uvedeno ve sloupci „Zdroj“).

Významným cílem při tvorbě systému indikátorů bylo **dosažení proporcionality**, tj. přiměřeného a rovnovážného pokrytí mezi strategickými cíli NSRR. Upřednostňována byla také kvalita indikátorů před jejich počtem a také další významné vlastnosti indikátorů, jako je např. logická spojitost, míra pokrytí a užitečnost.

Prostřednictvím centrálního monitorovacího systému jsou sledovány indikátory výstupu, výsledku a dopadu operačních programů pro potřeby tvorby pravidelných zpráv (reportingu). MMR také zajišťuje pomocí monitorovacího systému sběr hodnot Core indikátorů (agregaci na národní úroveň) zvláště důležitých z pohledu EK. U jednotlivých indikátorů NSRR (kromě indikátorů kontextu) je uvedena **vazba na globální cíl a na priority strategických cílů NSRR**, u kterých se předpokládá, že podstatně přispějí k naplnění uvedené cílové hodnoty každého indikátoru. Sledovány jsou také kontextové indikátory, aby mohly být identifikovány hlavní vlivy na plnění cílů NSRR a způsob, jakým se realizace jeho intervencí projevuje v širších souvislostech.

Globální cíl NSRR i strategické cíle mají u každého z indikátorů definovanou hodnotu z roku 2005 a cílovou hodnotu pro rok 2015. Stanovení indikátorů předpokládá kauzální vztah mezi implementací operačního programu a hodnotou indikátoru pro daný strategický cíl. Některé z indikátorů naplňování cílu NSRR představují makroekonomické indikátory typu průměrného HDP, kde nalezení kauzální vztahu může být velice problematické. Při hodnocení NSRR bude využit i makroekonomický model HERMIN, který byl využit již při vzniku NSRR.

Systém průběžného sledování plnění cílů NSRR je nastaven v tzv. evaluačním plánu. **Evaluační plán** je samostatným dokumentem mimo NSRR. Za realizaci a koordinaci evaluačního plánu je zodpovědný Odbor řízení a koordinace NSRR při MMR. Na evaluaci NSRR se dále podílí Evaluační jednotka MMR. Evaluační plán je stanoven pro celé programové období a je každoročně aktualizován. Evaluační plán obsahuje časový rozvrh jednotlivých aktivit průběžného hodnocení.

Výstupy z průběžného hodnocení jsou zpracovány do tzv. **Strategické zprávy,** jejímž prostřednictvím je Evropská komise informována o naplňování cílů NSRR a čerpání prostředků ze strukturálních fondů.

Strategická zpráva může rovněž přinést návrhy případných změn v nastavení cílových hodnot NSRR. Podobný systém evaluace a reportingu je nastaven také jednotlivých operačních programů.

3.2.14. Implementace strategie

Jak již uvádíme v ostatních podkapitolách, hlavním subjektem odpovědným za přípravu NRP a NSRR a jejich realizaci je **Národní orgán pro koordinaci**. NOK je zároveň koordinační a metodický orgán odpovědný vládě ČR za realizaci NSRR. Je oficiálním partnerem vůči EK v otázce realizace politiky hospodářské a sociální soudržnosti jako celku, vytváří jednotný rámec implementačního prostředí pro řízení, realizaci, kontrolu, monitorování a evaluaci operačních programů. To znamená, že například zajišťuje celorepublikovou informační kampaň o fondech EU v České republice, vyhodnocuje průběh čerpání za všechny operační programy, zpracovává metodiky a manuály platné pro všechny operační programy apod.

Další klíčovou institucí přípravy a implementace NSRR je **Řídící a koordinační výbor**, který zajišťuje nejširší koordinaci za účasti nejen orgánů zapojených do implementace, ale také hospodářských a sociálních partnerů. ŘKV především projednává a doporučuje finanční a věcné změny schválených operačních programů, projednává návrhy a změny procedurálních postupů a pravidel, koordinuje systémová opatření, jako jsou monitorovací a informační systém, institucionální struktury, apod.

Nástrojem pro koordinaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti programového období 2007–2013 je **Operační program Technická pomoc**, který je ve vztahu k řídicím orgánům zaměřený na horizontální oblasti implementace operačních programů.

Odborné, organizační, administrativní a technické podmínky pro činnost ŘKV zajišťuje NOK. Pro posílení koordinace jsou ustanoveny **čtyři koordinační výbory** podle čtyř strategických cílů (SC) NSRR:

- Koordinační výbor Konkurenceschopná česká ekonomika (SC 1),
- Koordinační výbor Otevřená, flexibilní a soudržná společnost (SC 2),
- Koordinační výbor Atraktivní prostředí (SC 3),
- Koordinační výbor Vyvážený rozvoj území (SC 4).

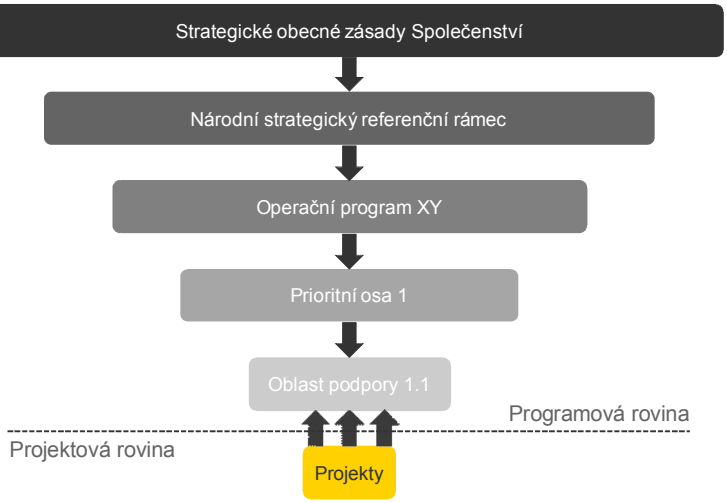
Součástí Ministerstva financí jsou následující orgány s důležitou rolí v rámci implementace NSRR:

- **Platební a certifikační orgán** zajišťující pro všechny operační programy tok prostředků z fondů EU do České republiky.
- **Auditní orgán** centrálně odpovídá za provádění auditů k ověření účinného fungování řídícího a kontrolního systému realizace podpory z fondů EU.

Každý operační program má definovanou soustavu několika orgánů, které se podílejí na jeho úspěšné realizaci:

- **Řídicí orgán** – řízení jednotlivých operačních programů včetně výběru projektů a dohledu nad jejich realizací patří do kompetencí tzv. řídicích orgánů, kterými jsou v případě tematických OP odpovídající oborová ministerstva a u regionálních OP jsou jimi regionální rady regionů soudržnosti.
- **Zprostředkující subjekt** – řídicí orgán může část svých činností, při nichž dochází k nejčastějšímu kontaktu se žadateli a realizátory projektů (např. vypisování výzev, vybírání a hodnocení projektových žádostí, konzultace se žadateli a realizátory projektů apod.) delegovat na zprostředkující subjekty, kterými jsou často instituce s regionálními pobočkami (např. úřady práce, CzechInvest, kraje, Státní fond životního prostředí apod.), ale bývají to též různé odbory na ministerstvech.
- **Monitorovací výbor** - dohled nad realizací operačního programu má monitorovací výbor, který spolu s řídicím orgánem řeší především vzniklé problémy, schvaluje závěrečnou a výroční zprávu za operační program nebo navrhuje změny v operačním programu a navazující soustavě programových dokumentů.

Hierarchie jednotlivých strategických (a implementačních dokumentů) je znázorněna na následujícím schématu:



3.2.15. Vyhodnocení postupu přípravy strategie

Hlavní **klady** přípravy NSRR:

- **Hierarchická struktura** strategických dokumentů a jejich cílů (návaznost strategických obecných zásad Společenství na NSRR a následně jednotlivé operační programy).
- Jasně **nastavená implementační struktura**, řídící dokumentace vymezující základní postupy a role, odpovědnosti a pravomoci základních aktérů.
- **Nastavený systém monitoringu** realizace NSRR a plnění cílů, reportingu a průběžného hodnocení. Stanovení povinnosti provádět evaluace (ex ante, interim a ex post).
- Externí financování vzniku dokumentu z technické pomoci předchozího programového období a s tím spojený relativně vysoký rozpočet na přípravu dokumentu. **Zajištěné financování samotného** NSRR, včetně zajištění **financování implementace strategie**.
- Do přípravy dokumentu byl **aktivně zapojen významný počet zainteresovaných stran**, které se i nadále podílejí na implementaci NSRR (např. prostřednictvím monitorovacích výborů).
- Jasný akční plán a harmonogram přípravy NSRR a všech navazujících dokumentů, který dal klíčovým zainteresovaným stranám dostatečný prostor pro projednání a schválení potřebných rozhodnutí. Důležité bylo sdílení harmonogramu dalšího postupu s **klíčovými stakeholders, aby měli dostatečnou představu o návaznosti jednotlivých aktivit**.

Hlavní **slabá místa** přípravy NSRR:

- Celý proces tvorby a implementace NSRR je **politicky ovlivňován,** a to i v odborných oblastech (např. v oblasti nastavení implementační struktury, nastavení jednotlivých operačních programů a jejich cílů, finanční alokace na jednotlivé prioritní osy, výběr konkrétních projektů apod.).
- **Nedostatečné zhodnocení průběhu a dopadů implementace** programů **předchozího programového období**, respektive nedostatečné zohlednění tohoto hodnocení při přípravě NSRR, operačních programů a související implementační struktury.
- **Příliš složitá implementační struktura** nerespektující zkušenosti z předchozího programového období. Doporučení uvedené přímo v NSRR navrhující nastavit jednoduchou a přehlednou implementační strukturu, v níž se budou žadatelé snadno orientovat, nebylo respektováno.

- Nedostatečně zdůvodněná a popsaná návaznost strategických cílů NSRR (respektive globálního cíle a jednotlivých strategických cílů) na socio-ekonomickou analýzu a SWOT analýzu.
- Nedostatečná reálná (nikoliv deklaratorní) **provázanost ostatních (i nově vznikajících) klíčových strategických dokumentů** České republiky s NSRR. Tvorba jednotlivých operačních programů probíhala v praxi spíše „zdola“, tj. agregací potřeb a priorit jednotlivých resortů nebo jejich jednotlivých sekcí, odborů apod. Hierarchická struktura strategických dokumentů je tak spíše formální.
- Velký počet zúčastněných institucí odpovědných za věcné vstupy vedl k tomu, že odborné vstupy **nebyly vždy dodány včas a v požadované kvalitě**.
- Nastavené řídící, implementační a monitorovací mechanismy **nefungují podle původních předpokladů**, například:
    - provázanost jednotlivých cílů i indikátorů není dostatečná a neumožňuje tak vyhodnocení plnění nastavených cílů a jejich agregaci;
    - evaluace jsou realizovány, ale často nejsou prováděny dostatečně kvalitně nebo se s jejich výsledky dále nepracuje;
    - samotný NSRR není adekvátně vyhodnocován z hlediska efektivity, naplnění cílů, dopadu apod.
    - některé postupy jsou dodržovány pouze formálně.

Dále jsme identifikovali **následující problémy** související s implementací NSRR, které **s procesem jeho přípravy přímo nesouvisí**, ale považujeme je za důležité zmínit:

- Existence „externího“ poskytovatele finančních zdrojů může vést k **většímu důrazu na finanční čerpání** disponibilních prostředků, než na plnění věcných cílů. Komplikovanost strategických dokumentů a jejich počet může vést k tomu, že veřejnost nezná globální ani strategické cíle kohezní politiky, NSRR ani jednotlivých operačních programů.
- Plnění cílů NSRR může být ohroženo **nedostatečným zajištěním spolufinancování** ze státního rozpočtu. V praxi ne vždy dostatečné plánování a rozpočtování spolufinancování ze strany institucí veřejného sektoru, na straně soukromého sektoru pak ne vždy dostatečná absorpční kapacita. Nevyřešená legislativa a metodika rozpočtování (spolufinancování) v případě, že příjemcem je např. orgán ústřední státní správy.

3.2.16. Zdroje

Při zpracovávání daného textu jsme **vycházeli z následujících dokumentů**:

- Návrh Národního rozvojového plánu České republiky 2007 – 2013.
- Národní strategický referenční rámec ČR 2007 – 2013.
- Evaluační plán NSRR pro období 2007 – 2013.
- Ex-ante hodnocení 5. verze NSRR ČR 2007-2013 ze 7. listopadu 2006.
- Programové dokumenty politiky hospodářské a sociální soudržnosti v ČR v programovém období 2007-2013, M. Jetmar.
- Vývoj realizace NSRR v období 2007-2010.
- Administrativní náklady rozvojových programů, D. Mrkvicová.
- Internetové stránky MMR.

Dále jsme **provedli rozhovor** s:

- Mgr. Arnoštem Marksem, Ph.D. – jako tehdejší ředitel odboru Rámce podpory Společenství a Fondu soudržnosti v rámci MMR koordinoval přípravu NSRR.

Matice parametrů

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
1	Identifikace potřeb	1.A Jakým způsobem je identifikována potřeba tvorby strategie, jakým způsobem je stanoven předmět a cíle (tj. její obsah a náplň) strategie?	Cílem a důvodem vzniku Národního strategického referenčního rámce ČR 2007 – 2013 (dále jen NSRR) je **zajistit, že pomoc z fondů Evropské unie** (konkrétně se jedná o Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond a Fond soudržnosti) je **v souladu se strategickými obecnými zásadami** Společenství pro soudržnost, a určit propojení mezi prioritami Společenství na jedné straně a národním programem reforem na straně druhé. NSRR představuje referenční nástroj pro přípravu programování fondů. Obsahuje mimo jiné analýzu rozdílů v rozvoji, jakož i slabých stránek a potenciálu rozvoje, s přihlédnutím ke směrům vývoje evropského a světového hospodářství. Zásadní je však strategie zvolená na základě této analýzy, včetně tematických a územních priorit a seznam operačních programů	Není relevantní.	V některých oblastech patrná snaha splnit požadavky evropské legislativy pouze formálním způsobem.
2	Legislativní/metodický rámec	2.A Je příprava strategie formálně upravena a stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru?	Potřeba vytvořit Národní strategický a referenční rámec ČR 2007-2013 (dále jen „NSRR“) **vycházela z nařízení Rady (ES)** č. 1083/2006, o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a zrušení nařízení Rady (ES) č. 1260/1999.	Pozitivní vliv evropské legislativy na postup přípravy realizace kohezní politiky v ČR.	Není relevantní.
		2.B Jaká je právní síla takového dokumentu?	Tvorba Národního strategického a referenčního rámce vychází z požadavků nařízení Rady ES.		
3	Institucionální rámec	3.A Jaká instituce zodpovídá za přípravu za přípravu této konkrétní strategie, jaké je její postavení, funkce a pravomocí?	Zpracování NSRR bylo **v gesci Ministerstva pro místní rozvoj** (dále jen „MMR“), kde byl zřízen odborný útvar – odbor Rámce podpory společenství, který zároveň zajišťoval funkci Národního orgánu pro koordinaci pro NSRR (dále jen „NOK“). NOK zodpovídal za celkovou koordinaci tvorby NSRR a v současnosti je především zastřešujícím orgánem pro všechny operační programy v ČR financované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti (implementační fáze NSRR). Dále je NOK oficiálním partnerem Evropské komise pro NSRR.	Jasně stanovený "lídr" přípravy strategie, adekvátní nastavení vztahu vůči ostatním subjektům.	Není relevantní.
		3.B Jak jsou nastaveny vztahy s ostatními institucemi?	Pro koordinaci tvorby NSRR zřídilo Ministerstvo pro místní rozvoj **Řídicí a koordinační výbor** (dále jen „ŘKV“). Zřízení ŘKV bylo schváleno vládou (usnesení vlády 245/2005, statut byl aktualizován usnesením vlády č. 1180/2007). ŘKV má od svého vzniku roli tzv. monitorovacího výboru NSRR. V rámci ŘKV působily pracovní skupiny, které fakticky zpracovávaly finální podobu jednotlivých operačních programů.		
		3.C Jaké má tato instituce zdroje (personální, materiální apod.)?	Personální a materiální zdroje pro tvorbu NSRR byly dostatečné.		
4	Účastníci	4.A Kdo všechno se účastní přípravy veřejné strategie (popis skupiny stakeholders), jaké jsou jednotlivé role a vztah mezi nimi?	Příprava NSRR byla **koordinována ŘKV, jehož členy byli**: ministr pro místní rozvoj (ve funkci předsedy ŘKV), zástupci dotčených resortů, vyšších územně správních celků prostřednictvím zástupců z regionálních rad, zástupce hlavního města Prahy, ČSÚ, zástupci Svazu měst a obcí ČR, hospodářští a sociální partneři, vzdělávací instituce a zástupci neziskového sektoru. Dále se jako hosté ŘKV účastnili zástupci Svazu českých a moravských družstev, Agrární komory ČR a Akademie věd ČR. **Nestátní neziskové organizace** (NNO) se mohly aktivně podílet na přípravě NSRR a NRP prostřednictvím projektu nazvaného „Oponentura a doporučení k návrhům“.	Do přípravy dokumentu byl aktivně zapojen významný počet zainteresovaných stran, které se i nadále podílejí na implementaci NSRR (např. prostřednictvím monitorovacích výborů). Jasné vymezení pravomocí jednotlivých účastníků přípravy strategie, schválené vládou.	Velký počet zúčastněných institucí odpovědných za věcné vstupy vedl k tomu, že odborné vstupy nebyly vždy dodány včas a v požadované kvalitě.
		4.B Jak jsou účastníci identifikováni a kdo o jejich účasti rozhoduje?	V příloze č. IV. vládního usnesení č. 245/2005 je definována požadovaná skladba členů ŘKV, která by měla být minimálně na úrovni náměstků ministrů (případně na odpovídající úrovni v dané institucí), tak aby měli členové ŘKV oprávnění přijímat zásadní politická rozhodnutí. Výběr členů ŘKV podléhal návrhu MMR, které předkládalo návrh Statutu ŘKV k projednání vládě. Seznam řádných členů s hlasovacím právem byl pevně stanoven usnesením vlády a byl neměnný v průběhu přípravy NSRR.		
		4.C Jaká je časová posloupnost zapojení jednotlivých účastníků (tj. kdo se zapojuje v jakém stadiu přípravy veřejné strategie)?	**Členové ŘKV se zapojili do přípravy NSRR již na počátku**, kdy aktivně připomínkovali jednotlivé tematické oblasti vznikajícího dokumentu.		
5	Použití metodiky	5.A Byla při přípravě strategie použita metodika přípravy veřejných strategií? Pokud ano, jaká?	Pro tvorbu NSRR nebyla využita **žádná konkrétní metodika přípravy** strategických dokumentů. Tvůrci NSRR vycházeli **z aktuálně platné legislativy a také ze zkušeností** a postupů přípravy a implementace strategických dokumentů předchozího programovacího období a z přípravy projektů z programu Phare. Rámcovým dokumentem určujícím postup (případně výstupy) tvorby NSRR je nařízení Rady (ES) č. 1083/2006.	Využití zkušeností s tvorbou předchozího programového období.	Není relevantní.
6	Náklady	6.A Jaké jsou celkové náklady (personální, materiální apod.) přípravy strategií?	Na přípravě NSRR se v rámci odboru Rámec podpory společenství MMR **podílelo přibližně 15 – 20 pracovníků** a k tomu dalších přibližně **dalších 20 externích spolupracovníků**. Náklady na externí poradenské služby činily **přibližně 15 – 20 mil. Kč** (jednalo se například o ex-ante hodnocení NSSR, podkladové analýzy apod.).	Externí financování vzniku dokumentu z technické pomoci předchozího programového období a s tím spojený relativně vysoký rozpočet na přípravu dokumentu.	Délka přípravy především některých navazujících operačních programů byla přílišná (kvůli problémům schválení některých OP ze strany Evropské komise).
		6.B Jak dlouho trvá celý proces přípravy strategie?	Příprava NSRR probíhala zhruba od března 2005 (zřízení ŘKV) a trvala do července 2007, kdy byl NSRR schválen Evropskou komisí, tj. celkem **přibližně 27 měsíců**.		
7	Průběh přípravy strategie (popis procesu)	7.A Jaké jsou aktivity a jednotlivé kroky přípravy veřejné strategie?	1. Schválení postupu přípravy ČR na čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti, hlavních principů přípravy programových dokumentů, prioritní oblasti kohezní politiky, statutu ŘKV a jeho jednacího řádu , březen 2005; 2. První návrh NSRR, prosinec 2005; 3. Schválení návrhu operačních programů , únor 2006; 4. Vláda schválila rozdělení finančních prostředků ze strukturálních fondů mezi jednotlivé operační programy , květen 2006; 5. Vláda ČR vzala návrh NSRR na vědomí a uložila ministrovi pro místní rozvoj (zároveň i předseda ŘKV), aby vládu průběžně informoval o jednání s Evropskou komisí o NSRR , červen 2006; 6. Předání návrhu NSRR pro ČR Evropské komisi k posouzení, červen 2006; 7. Evropská komise zveřejnila poziční dokument k českému návrhu NSRR na léta 2007 – 2013, jedná se o zhodnocení návrhu dokumentu, září 2006; 8. Veřejné projednání NSRR pro období 2007-2013, listopad 2006; 9. Vláda schválila návrh operačních programů , prosinec 2006; 10. Evropská komise projednává návrh NSRR a OP pro ČR, prosinec 2006; 11. Vláda schválila finální verzi NSRR a zároveň uložila ministrovi pro místní rozvoj, aby tento dokument předložil Evropské komisi ke schválení , únor 2007; 12. MMR elektronicky odeslalo návrh NSRR do informačního systému Evropské komise, tento krok představuje oficiální odevzdání dokumentu, září 2007; 13. Schválení NSRR ze strany Evropské komise, červenec 2007.	Jasný akční plán a harmonogram přípravy NSRR a všech navazujících dokumentů, který dal klíčovým zainteresovaným stranám dostatečný prostor pro projednání a schválení potřebných rozhodnutí. Důležité bylo sdílení harmonogramu dalšího postupu s klíčovými stakeholders, aby měli dostatečnou představu o návaznosti jednotlivých aktivit.	Celý proces tvorby a implementace NSRR je politicky ovlivňován (např. v oblasti nastavení implementační struktury, nastavení jednotlivých operačních programů a jejich cílů, finanční alokace na jednotlivé prioritní osy, výběr konkrétních projektů apod.). Tvorba jednotlivých operačních programů probíhala v praxi spíše „zdola“, tj. agregací potřeb a priorit jednotlivých rezortů nebo jejich jednotlivých sekcí, odborů apod. Hierarchická struktura strategických dokumentů je tak spíše formální.
8	Nástroje a techniky	8.A Jaké nástroje a techniky jsou využívány při tvorbě strategií (např. SWOT, PESTLE, multikriteriální analýzy apod.)? V jaké fázi přípravy strategie jsou tyto nástroje a techniky používány?	Součástí samotného NSRR jsou **následující analýzy**: ► socio-ekonomická analýza; ► analýza regionálního rozvoje; ► SWOT analýza; ► zhodnocení dopadů realizace programů 2004 – 2006; ► ex-ante hodnocení; ► ex-ante ověření adicionality; ► zhodnocení makroekonomický dopadů na českou ekonomiku.	Realizace podkladových analýz včetně důkladné ex ante evaluace.	Nedostatečně zdůvodněná a popsaná návaznost strategických cílů NSRR (respektive globálního cíle a jednotlivých strategických cílů) na socio-ekonomickou analýzu a SWOT analýzu. Nedostatečné zhodnocení průběhu a dopadů implementace programů předchozího programového období, respektive nedostatečné zohlednění tohoto hodnocení při přípravě NSRR, operačních programů a související implementační struktury.

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
9	Integrovanost s ostatními strategiemi	9.A Jakým způsobem je zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)?	NRP ve své úvodní kapitole odkazuje na seznam evropských a národních dokumentů strategického charakteru, které byly při tvorbě NRP použity. Od začátku tvorby NSRR byl brán zřetel na úzkou souvislost s opatřeními NPR, tak aby nedocházelo k nekonzistenci či neslučitelnosti navržených priorit. Celkem 30 z celkových 46, resp. 41 (části mikroekonomická a zaměstnanost) opatření NPR je součástí strategických cílů NSRR a lze je spolufinancovat ze strukturálních fondů a fondu soudržnosti. Významná role byla v době přípravy NSRR přisuzována Strategii hospodářského růstu ČR. Strategie hospodářského růstu měla představovat protiváhu Strategickým obecným zásadám Společenství (Community Strategic Guidelines - CSG), a definovat tak priority kohezní politiky ze strany ČR. Integrovanost s ostatními resortními strategiemi byla zajištěna i prostřednictvím ŘKV, jehož členy byli zástupci všech resortů.	Hierarchická struktura strategických dokumentů a jejich cílů (návaznost strategických obecných zásad Společenství na NSRR a následně jednotlivé operační programy).	Nedostatečná reálná (nikoliv deklaratorní) provázanost ostatních (i nově vznikajících) klíčových strategických dokumentů České republiky s NSRR.
10	Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí	10.A Jak jsou nastaveny základní řídící mechanismy tvorby veřejné strategie?	**Hlavním orgánem řídícím přípravu NSRR byl ŘKV**. Pracovní skupiny ŘKV vytvářely jednotlivé části strategie, které následně byly zaslány členům ŘKV k připomínkování. Po zapracování připomínek byl návrh předložen k schválení ŘKV. ŘKV přijímal k návrhům strategie, potažmo jejich částí, usnesení.	Jasně vymezené role, pravomoci a odpovědnosti jednotlivých účastníků přípravy NSRR.	Není relevantní.
		10.B Jakým způsobem jsou v průběhu přípravy strategie přijímána rozhodnutí (např. o dalším postupu), kdo má oprávnění tato rozhodnutí přijímat? Kdo schvaluje (průběžné i závěrečné) výstupy?	**Pravidla pro přijímání rozhodnutí** jsou definována ve statutu a jednacím řádu ŘKV, jež schválila vláda. Cílem ŘKV bylo **přijímat usnesení na základě konsensu všech členů výboru**. Pokud nebyl všeobecný souhlas s návrhem usnesení, bylo možné ve výjimečných případech rozhodnout na základě hlasování. K odsouhlasení návrhu usnesení pak bylo potřeba nejméně nadpoloviční většiny přítomných členů ŘKV s hlasovacím právem (jednání ŘKV se účastnili i hosté bez hlasovacího práva). Jednotlivé dokumenty **procházely standardním připomínkovacím řízením**, ve kterém se k předkládanému materiálu mohly opět vyjádřit orgány státní správy, jejichž zástupci byli zároveň členy ŘKV. Na schválení dokumentů kohezní politiky navazovalo **schválení ze strany Evropské komise**.		
		10.C Jsou identifikována nepřípustná / nerealizovatelná řešení?	Nepřípustná nebo nerealizovatelná řešení nebyla v průběhu tvorby NSRR identifikována.		
11	Výstup tvorby strategie	11.A Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby veřejné strategie?	Hlavním výstupem strategie je **dokument Národní strategický referenční rámec ČR 2007 – 2013**. Na dokument NSRR **navazovaly další dokumenty**. Jedná se především o **jednotlivé operační programy a jejich prováděcí (implementační) dokumenty**. V průběhu implementace NSRR vznikají další dokumenty, jedná se především o zprávy o realizaci operačních programů, výroční zprávy operačních programů a jejich případně revize, metodické pokyny a doporučení, monitorovací zprávy, studie, analýzy, evaluační zprávy, propagační materiály atd.	Rozpracování rámcové strategie (NSRR) do jednotlivých "implementačních" dokumentů - operačních programů, které detailněji popisují danou oblast intervence a samotný postup její implementace.	Pro veřejnost nesrozumitelná a složitá struktura základních dokumentů kohezní politiky.
		11.B Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?	Samotný NSRR je dokument o rozsahu 119 stran (bez příloh) **rozdělený do 15 kapitol**. Úvodní kapitola je věnována pozici ČR v rámci EU, následuje popis národohospodářského vývoje ČR, socio-ekonomická analýza, analýza regionálního rozvoje a SWOT analýza. Následuje zhodnocení dopadů předcházejícího programového období. Další dvě kapitoly jsou stěžejní – první formuluje strategii pro období 2007 – 2013 (vizi, globální cíle a strategické cíle) a následně popisuje jednotlivé operační programy. Samostatná kapitola je věnována kohezní politice ve vazbě na rozvoj venkova a rybářskou politiku. V další kapitolách je popsán makroekonomický model dopadů kohezní politiky, způsob řízení a koordinace kohezní politiky, systém finančních toků, ex-ante hodnocení a vyhodnocení dopadů NSRR na životní prostředí.		
		11.C Obsahují výstupy variantní řešení?	Samotný NSRR **neobsahuje variantní řešení**. Varianty řešení byly diskutovány v rámci ŘKV a do finální verze dokumentu jsou zakomponovány již konečné návrhy naplnění cílů strategie.		
12	Publicita	12.A Jakým způsobem jsou účastníci přípravy strategie, ostatní stakeholders a veřejnost informováni v průběhu a výstupech přípravy strategie?	V průběhu přípravy NSRR byl hlavním nástrojem informací ŘKV, který prostřednictvím svých členů a hostů zajišťoval komunikaci všech zainteresovaných stran. Orgánem zodpovědným za publicitu NSRR v průběhu implementace je Národní orgán pro koordinaci (dále jen „NOK“). NOK zajišťuje všeobecnou informovanost a propagaci kohezní politiky. NOK dále zajišťuje plánování, realizaci a koordinaci aktivit na podporu všeobecné informovanosti, zabezpečuje jednotnou a srozumitelnou informační kampaň o čerpání prostředků ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti v České republice a koordinuje aktivity řídících orgánů v této oblasti.	Zapojení širokého okruhu zainteresovaných stran, veřejnosti a nestátních neziskových organizací do přípravy NSRR. Oponentura NRP a NSRR ze strany nestátních neziskových organizací.	Není relevantní.
		12.B Jak je zajištěna transparentnost celého procesu?	Transparentnost procesu vzniku NSRR byla zajištěna několika způsoby. Do procesu vzniku **v rámci ŘKV se zapojily zájmové skupiny** (např. zástupce podnikatelů, oborů a další). Jednání ŘKV se účastnily i další subjekty bez statutu člena ŘKV. **Nestátní neziskové organizace** vypracovaly „Oponenturu a doporučení k návrhům NRP a NSRR 2007 – 2013“ a realizovaly informační kampaň pro neziskový sektor. Součástí této kampaně byly například **workshopy, kulaté stoly, semináře** a další jednání v rámci regionálních neziskových organizací. Součástí finalizace NSRR bylo **veřejné projednání dokumentu** v listopadu 2006, což bylo podle dostupných informací poprvé, kdy se do přípravy NSRR zapojila široká veřejnost. Návrh NSRR byl také zveřejněn na **webových stránkách** MMR a www.strukturalni-fondy.cz.		
13	Financování realizace strategie	13.A Jakým způsobem je zajištěno a jakou má strukturu financování cílů, opatření a aktivit stanovených strategií?	Financování cílů NSRR bylo zajištěno prostřednictvím Evropského fondu regionálního rozvoje, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti, za současného spolufinancování z veřejných rozpočtů (státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí) a soukromých zdrojů. Ministerstvo financí v průběhu přípravy i implementace NSRR a operačních programů pravidelně analyzuje schopnost veřejných rozpočtů zajistit dostatek prostředků na spolufinancování. Již v roce 2005 rozhodla vláda (usnesení vlády č. 1618), že spolufinancování je prioritou při přípravě rozpočtů. Rozdělení finančních prostředků z EU mezi jednotlivé cíle NSRR (respektive mezi jednotlivé operační programy) vycházelo z návrhu MMR. Rozdělení prostředků bylo projednáno a schváleno na ŘKV.	Zajištěné financování strategie včetně zajištění financování implementace strategie.	Plnění cílů NSRR může být ohroženo nedostatečným zajištěním spolufinancování ze státního rozpočtu. V praxi ne vždy dostatečné plánování a rozpočtování spolufinancování ze strany institucí veřejného sektoru, na straně soukromého sektoru pak ne vždy dostatečná absorpční kapacita. Nevyřešená legislativa a metodika rozpočtování (spolufinancování) v případě, že příjemcem je např. orgán ústřední státní správy.

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
14	Monitoring výsledků a dopadů strategie	14.A Jak jsou stanoveny cíle strategie a její implementace?	Jak se uvádí v samotném NSRR, důležitým předpokladem pro posouzení účinnosti řízení využití finančních prostředků strukturálních fondů je použití systému (soustavy) indikátorů, který umožňuje hodnotit dopady a efektivnost intervencí operačních programů a NSRR. U jednotlivých indikátorů NSRR (kromě indikátorů kontextu) je uvedena vazba na globální cíl a na priority strategických cílů NSRR, u kterých se předpokládá, že podstatně přispějí k naplnění uvedené cílové hodnoty každého indikátoru. Sledovány jsou také kontextové indikátory, aby mohly být identifikovány hlavní vlivy na plnění cílů NSRR a způsob, jakým se realizace jeho intervencí projevuje v širších souvislostech.	Nastavený systém monitoringu realizace NSRR a plnění cílů, reportingu a průběžného hodnocení. Stanovení povinnosti provádět evaluace (ex ante, interim a ex post).	Nastavený systém monitoringu, indikátorů a evaluací v praxi nefunguje podle původních předpokladů (např. z důvodu ne vždy dostatečně kvalitního a adekvátního nastavení, formálnímu přístupu apod.).
		14.B Jsou stanoveny měřitelné cíle?	Nastavené **indikátory by měly zajišťovat měřitelnost** globálního cíle i jednotlivých cílů NSRR.		
		14.C Existuje systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?	Prostřednictvím centrálního monitorovacího systému jsou sledovány indikátory výstupu, výsledku a dopadu P pro potřeby tvorby pravidelných zpráv (reportingu). MMR také zajišťuje pomocí monitorovacího systému sběr hodnot Core indikátorů (agregaci na národní úroveň) zvláště důležitých z pohledu EK. Systém průběžného sledování plnění cílů NSRR je nastaven v tzv. evaluačním plánu. Evaluační plán je samostatným dokumentem mimo NSRR. Za realizaci a koordinaci evaluačního plánu je zodpovědný Odbor řízení a koordinace NSRR při MMR. Na evaluaci NSRR se dále podílí Evaluační jednotka MMR. Evaluační plán je stanoven pro celé programové období a je každoročně aktualizován. Evaluační plán obsahuje časový rozvrh jednotlivých aktivit průběžného hodnocení. Podobný systém evaluace a reportingu je nastaven také jednotlivých operačních programů.		
		14.D Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie?	Součástí evaluačních plánů jsou tzv. **ex post evaluace**, které by měly být zaměřeny na vyhodnocení dopadů a přínosů jednotlivých operačních programů i NSRR jako celku. Globální cíl NSRR i strategické cíle mají u každého z indikátorů definovanou hodnotu z roku 2005 a **cílovou hodnotu pro rok 2015**. Stanovení indikátorů předpokládá kauzální vztah mezi implementací operačního programu a hodnotou indikátoru pro daný strategický cíl. Některé z indikátorů naplňování cílu NSRR představují makroekonomické indikátory typu průměrného HDP, kde nalezení kauzální vztahu může být velice problematické. Při hodnocení NSRR bude využit i makroekonomický model HERMIN, který byl využit již při vzniku NSRR.		
15	Implementace strategie	15.A Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace, případně v jaké formě?	Způsob implementace NSRR je rozpracován především **v jednotlivých operačních programech**, v soustavě řídicí dokumentace (legislativa, metodické pokyny, příručky) společné pro všechny operační programy. Každý operační program pak má vlastní detailnější implementační dokumentaci. **Nástrojem pro koordinaci** politiky hospodářské a sociální soudržnosti programového období 2007–2013 je **Operační program Technická pomoc**, který je ve vztahu k řídicím orgánům zaměřený na horizontální oblasti implementace operačních programů.	Jasně nastavená implementační struktura, řídicí dokumentace vymezující základní postupy a role, odpovědnosti a pravomoci základních aktérů. Nastavený systém průběžného hodnocení a případných změn (úprav) strategie.	Příliš složitá implementační struktura nerespektující zkušenosti z předchozího programového období. Doporučení uvedené přímo v NSRR navrhující nastavit jednoduchou a přehlednou implementační strukturu, v níž se budou žadatelé snadno orientovat, nebylo respektováno. Nastavené řídící, implementační a monitorovací mechanismy nefungují podle původních předpokladů.
		15.B Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí? Jaké jsou jednotlivé aktivity a postupy implementace?	Hlavním subjektem odpovědným za **přípravu NRP a NSRR a jejich realizaci je Národní orgán pro koordinaci**. NOK je zároveň koordinační a metodický orgán odpovědný vládě ČR za realizaci NSRR. Je oficiálním partnerem vůči EK v otázce realizace politiky hospodářské a sociální soudržnosti jako celku, vytváří jednotný rámec implementačního prostředí pro řízení, realizaci, kontrolu, monitorování a evaluaci operačních programů. Další **klíčovou institucí přípravy a implementace NSRR je Řídící a koordinační výbor**, který zajišťuje nejširší koordinaci za účasti nejen orgánů zapojených do implementace, ale také hospodářských a sociálních partnerů. Součástí Ministerstva financí jsou následující orgány s důležitou rolí v rámci implementace NSRR: ► **Platební a certifikační orgán** zajišťující pro všechny operační programy tok prostředků z fondů EU do České republiky. ► **Auditní orgán** centrálně odpovídá za provádění auditů k ověření účinného fungování řídícího a kontrolního systému realizace podpory z fondů EU. **Každý operační program má definovanou soustavu několika orgánů**, které se podílejí na jeho úspěšné realizaci: ► Řídicí orgán. ► Zprostředkující subjekt. ► Monitorovací výbor.		
		15.C Jak jsou nastaveny mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a jak jsou řízeny změny (úpravy, aktualizace) samotné strategie i její implementace?	Základním mechanismem pro vyhodnocení vhodnosti stanoveného postupu jsou tzv. **strategické evaluace**. Ty jsou zaměřeny zejména na vývoj operačních programů ve vztahu k prioritám ES a prioritám ČR, uvedeným v NSRR a NPR. Ve svém souhrnu by měly strategické evaluace poskytovat podklady pro strategické zprávy podle článku 29 obecného nařízení a pro vytváření koncepčních dokumentů vlády ČR. ČR má dle odst. 2 čl. 29 obecného nařízení **povinnost do konce roku 2009 a 2012 předložit Evropské komisi stručné Strategické zprávy o příspěvku OP financovaných ze Strukturálních fondů a Fondu Soudržnosti ke Strategickým obecným zásadám Společenství (SOZS), NSRR a k plnění cílů politiky Hospodářské a sociální soudržnosti** (HSS): Konvergence, Regionální konkurenceschopnosti a zaměstnanosti a Evropské územní spolupráce. Strategická zpráva ČR 2009 byla v souladu s nařízením předložena EK do konce roku 2009. Na základě provedených evaluací nebo na základě jiných zjištěných okolností mohou být v NSRR provedeny změny. Tyto změny musí schválit ŘKV, který má konkrétně pravomoc **schválit změny v NSRR**, změny v operačních programech (tzv. revize OP dle čl. 33 Obecného nařízení č. 1083/ 2006) či další zásadní změny v nastavení implementačního systému.		
		15.D Jak je nastavena implementační struktura strategie a jakou má podobu příslušná prováděcí dokumentace?	Viz odpověď na otázky 16.A a 16.B.		
		15.E Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?	Samotný NSRR byl **schválen usnesením vlády a také Evropskou komisí.**		
16	Ostatní	16.A Jaké jsou další podstatné náležitosti a okolnosti přípravy veřejné strategie (např. vnější prostředí, společensko-politické prostředí, historická zkušenost apod.)?	Není relevantní.	Není relevantní.	Není relevantní.

3.3. Postup přípravy strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby

3.3.1. Identifikace potřeby tvorby strategie

Cílem strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby je zajistit koordinovaný a efektivní způsob zlepšování veřejné správy a veřejných služeb s využitím prostředků ze strukturálních fondů v programovém období 2007 – 2013. Tohoto cíle bude dosaženo prostřednictvím zajištění koordinace a synergického působení intervencí realizovaných z příslušných operačních programů a národních zdrojů. Strategie zároveň vytváří rámec pro koordinaci veškerých procesů směřujících k efektivní veřejné správě a přátelským veřejným službám, ať již budou financovány ze strukturálních fondů či nikoli.

Vznik strategie byl vynucen dvěma okolnostmi. Prvním impulzem byl jasně formulovaný **požadavek Evropské komise** zastřešit aktivity v oblasti reformy a modernizace veřejné správy jednotným dokumentem s jasně definovanými cíli. V důvodové zprávě k usnesení, kterým vláda EVS schválila, se specificky uvádí, že materiál je předkládán v souvislosti s přípravou České republiky na čerpání prostředků ze strukturálních fondů v programovém období 2007 – 2013, konkrétně v souvislosti s realizací priority „Smart Administration“.

Požadavek Evropské komise na existenci ucelené strategie vycházel ze skutečnosti, že nová priorita Institucionální kapacita (Smart Administration) měla být v ČR financována prostřednictvím dvou operačních programů –programu Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ) a Integrovaného operačního programu (IOP). Důvodem pro financování této priority ze dvou operačních programů byla **potřeba jak „měkkých“ (ESF), tak „tvrdých“ (ERDF) investic do veřejné správy**.

Ani jeden z těchto operačních programů v době jejich vzniku nebyl ve své strategii a indikátorech koncipován jako program primárně podporující změnu ve veřejné správě. Evropská komise tak obtížně z dikce připravovaných operačních programů rozpoznávala záměry ČR v oblasti modernizace veřejné správy. Rovněž s ohledem na skutečnost, že příprava programovacího období a tím i faktické priority byly ovlivněny parlamentními volbami a změnou politické reprezentace, vznesla v určité fázi negociací Evropská komise existenci samostatné komplexní strategie pro oblast veřejné správy jako nepřekročitelný požadavek pro pokračování schvalovacího procesu operačních programů.

Druhým impulzem k tvorbě strategie byla změna politické reprezentace. Nová vláda s sebou přinášela silný pro-reformní étos, který zahrnoval i deklarace zásadních změn v oblasti veřejné správy, především se zaměřením na eGovernment. Strategie byla nástrojem, kterým se určité části předvolebního programu transformovaly do podoby konkrétních cílů a opatření.

3.3.2. Legislativní a institucionální rámec

Příprava strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby byla kontextově ovlivněna dvěma klíčovými okolnostmi (i) přípravou programového období pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů v letech 2007 – 2013 a (ii) konsolidací veřejné správy a prosazováním nových priorit po změně politické reprezentace po volbách do Poslanecké sněmovny v roce 2006.

Z hlediska přípravy nového programovacího období bylo pro tvorbu strategie určující prosazení nové priority v rámci Strategických obecných zásad Společenství pro soudržnost 43 – priority Institucionální kapacity, nazývané též Smart Administration.

Obecné zásady vymezily okruhy intervencí následovně:

- **podpořit dobré návrhy politik a programů**, monitorování, hodnocení a posouzení dopadu prostřednictvím studií, statistik, odborných konzultací a prognóz, a podněcovat meziresortní koordinaci a dialog mezi důležitými veřejnými a soukromými subjekty,

[43] Dne 6. října 2006 schválila Rada Evropské unie.

- **posilovat budování kapacit v uskutečňování politik a programů** i s ohledem na dokazování trestné činnosti a vymáhání práva, především prostřednictvím mapování potřeb odborné přípravy, přezkumu kariérního rozvoje, hodnocení, postupů sociálního auditu, prosazováním zásad „otevřené správy“, odborné přípravy vedoucích pracovníků a zaměstnanců a zvláštní podpory klíčovým službám, inspektorátům a socioekonomickým činitelům.

Obecné zásady tak vymezili tuto prioritu primárně jako **oblast tzv. „měkkých“ intervencí**, tedy projektů financovaných z Evropského sociálního fondu (dále také ESF). Na základě politického programu nové vlády, která v otázkách veřejné správy kladla silný důraz na elektronizaci veřejné správy a rozvoj eGovernment, prosadila ČR přístup, kdy byla priorita Smart Administration financována rovněž **prostřednictvím „tvrdých“ investic**, které umožňovaly realizovat intervence investičního charakteru.

Z hlediska institucionální odpovědnosti předcházela zahájení přípravy strategie EVS významná změna, kdy byly odborné a exekutivní kapacity pro reformu ústřední státní správy a regulatorní reformu přesunuty z Úřadu vlády pod Ministerstvo vnitra, kde do té doby působil pouze tým zaměřený na reformu a modernizaci územní veřejné správy. Tím došlo na jedné straně k diskutabilnímu přesunutí jednoznačně průřezové agendy do kompetence jednoho dílčího resortu (a faktickému oddálení procesu reformy státní správy z gesce předsedy vlády), na druhé straně se integrovaly kapacity věnované reformě veřejné správy jako takové.

3.3.3. Účastníci

Pro přípravu strategie nebyly dedikovány **žádné specifické kapacity**. Koordinátor přípravy strategie měl mandát při formulaci textu využívat veškeré odborné kapacity Ministerstva vnitra a tým odborníků na reformu ústřední státní správy, který v době zahájení přípravy strategie pracoval na Úřadu vlády ČR (záhy po zahájení přípravy byl rovněž přesunut na MV).

Koordinátor přípravy strategie úzce spolupracoval s týmy odpovědnými za přípravu Integrovaného operačního programu a Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost, včetně reprezentace MV na oficiálních negociacích s Evropskou komisí v rámci přípravy a schvalování dokumentů pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů v období 2007 – 2013.

Vedle odborných kapacit MV využíval koordinátor přípravy strategie také možnosti konzultovat postup a získávat podklady od zástupců dalších resortů, především Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva informatiky. Strategie byla v průběhu svého vniku několikrát prezentována širší úřednické komunitě, nicméně v rámci těchto prezentací nebyl formálně umožněn proces „veřejných konzultací“.

3.3.4. Použití metodiky

Strategie EVS byla specifická tím, že nevznikala „na zelené louce“, ve svém úvodu se explicitně hlásí k již realizovaným, ale zejména probíhajícím iniciativám v oblasti reformy a modernizace veřejné správy, které často vyplývaly z existujících strategií a programů. Specifikem strategie byla rovněž její **velmi úzká vazba na v té době připravované operační programy**, které měly zajistit financování implementace opatření determinovaných strategií.

V okamžiku zadání přípravy strategie tak existovala řada relevantních, platných dílčích strategií, existovaly celkové rámce směřování strategie EVS dané parametry Integrovaného operačního programu a Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost, existovala relativně zřetelná představa Evropské komise o mantinelech, v nichž by se realizace priority Smart Administration měla pohybovat, a existovaly vize a priority nové politické reprezentace.

Klíčovým úkolem a prvním krokem přípravy strategie EVS tak byla kategorizace a prioritizace stávajících cílů v oblasti reformy a modernizace veřejné správy. K tomuto účelu byla požita **metoda Strategické kreativní analýzy - Strategic Creative Analysis (SCAN).** Metoda SCAN je používána právě k hierarchizaci a sjednocení dílčích cílů v rámci komplexní strategické iniciativy. V prvním kroku je v rámci metody třeba identifikovat tzv. Top Rank Objective (TRO), tedy hierarchicky nejvyšší cíl dané strategické iniciativy.

Pro hledání tohoto TRO doporučuje SCAN seskupit veškeré cíle a nacházet mezi nimi kauzální vazby (např. Proč chci zavést zákon o státní službě? Abych zvýšil kvalitu úředníků. Proč chci zvýšit kvalitu

úředníků? Abych zlepšil poskytování služeb občanům, apod.). Cíl, jehož potřeba nevyplývá z žádného z analyzovaných cílů, nýbrž z ideových východisek, je obvykle TRO. Ostatní cíle je možné seskupit do kategorií (2nd Rank Objective, 3rd Rank Objective) dle stejného klíče. Výsledkem je diagram hierarchicky provázaných cílů a z nich vyplývajících opatření v metodice SCAN nazývaný HOST (Hierarchy of Objectives Strategies and Tactics).

3.3.5. Náklady

Na přípravu strategie EVS **nebyl vyčleněn specifický rozpočet**. S výjimkou jednoho externího konzultanta, který se podílel na zpracování části analýzy zabývající se mezinárodním srovnáváním, nebyly v průběhu přípravy strategie používány žádné externí kapacity.

3.3.6. Průběh přípravy strategie

Příprava EVS probíhala v následujících krocích:

- V prosinci 2006 **indikuje Evropská komise** v rámci negociací k Národnímu strategickému referenčnímu rámci **potřebu** zastřešujícího strategického dokumentu pro oblast Smart Administration; záhy na to je ustaven koordinátor přípravy strategie a jsou formulovány základní cíle a struktura dokumentu.
- Dne 28. února 2007 schválila vlády svým usnesením vlády č. 197 základní cíle strategie EVS a uložila ministrovi vnitra vypracovat komplexní strategii v souladu se schválenými cíly.
- Na jaře 2007 byla **vytvořena analýza a probíhal sběr pokladů** z jednotlivých resortů, paralelně probíhaly negociace s Evropskou komisí, prezentace průběžných verzí a jejich promítnutí do testu NSRR, respektive IOP a OP LZZ.
- V červnu 2007 byla **strategie zaslána do meziresortního připomínkového řízení** ústředním správním úřadům, vyšším územně samosprávným celkům a sociálním partnerům.
- Usnesením ze dne 11. července 2007 č. 757 byla **finální verze strategie EVS schválena vládou**.

3.3.7. Nástroje a techniky

Vedle metody **SCAN,** popsané v předešlé podkapitole, byly v rámci tvorby strategie využity specifické metody především v analytické části. Vedle deskriptivní **situační analýzy** je značná pozornost věnována **mezinárodnímu srovnávání**, a to jak ve specifických parametrech (podíl výdajů na obecné veřejné služby na HDP, počet zaměstnanců veřejné správy na tisíc obyvatel apod.), tak dle indikátorů renomovaných mezinárodních institucí (např. transparentnost rozhodování vlády dle metodiky WEF nebo Efektivita vlády dle metodiky World Bank Institute). Text zároveň upozorňuje na metodologické i interpretační limity mezinárodního srovnávání.

Situační analýza a mezinárodní perspektiva byla podkladem pro formulaci komplexní SWOT analýzy, která identifikovala rozvojové příležitosti a slabá místa. Konkrétní cíle strategie pak byly formulovány s využitím techniky **USED** (Use the Strengths – Využijte silné stránky, Stop the Weaknesses – Odstraňte slabá místa, Exploit the Opportunities – Využijte příležitosti, Defend against the Threat – Zamezte naplnění hrozeb), která navazuje na SWOT analýzu.

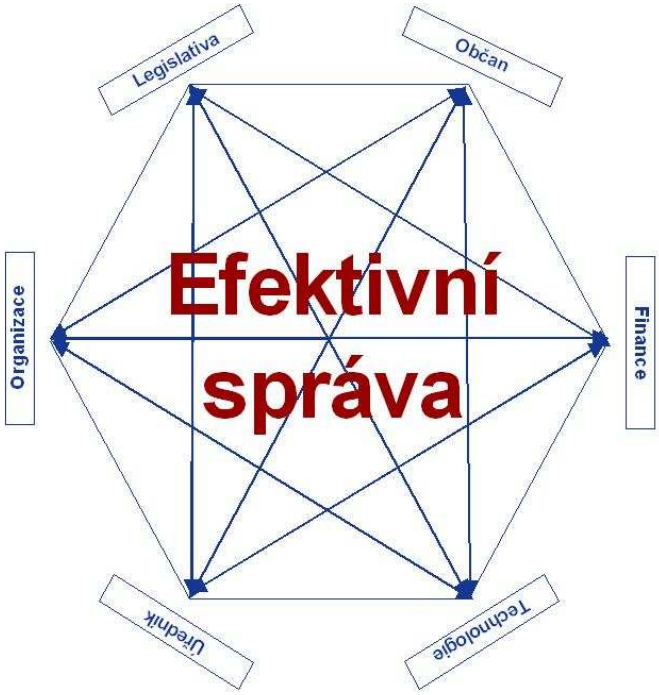
Specifickým nástrojem, který strategie EVS uvádí jako klíčový pro koordinovaný přístup k reformě veřejné správy, je tzv. **Hexagon veřejné správy** (viz schéma níže). Hexagon veřejné správy je model, který identifikuje klíčové aspekty veřejné správy a jejího fungování – legislativu, organizaci, úředníky, technologie, finance a občany jako uživatele služeb, které veřejná správa poskytuje. Užití tohoto nástroje při formulaci obecných cílů i specifických intervencí má zajistit, že pro formulaci konkrétních opatření nebude postupováno izolovaně v dílčích segmentech, nýbrž provázaně a koordinovaně.

Příkladem je implementace ICT do veřejné správy, která, pokud respektuje principy Hexagonu veřejné správy, zohledňuje:

- legislativní změny, které nový ICT systém vyžaduje pro své fungování;
- bere v potaz dostatečné vyškolení úředníků, změnu, kterou implementace systému způsobí v dané organizaci;

- finanční náklady na akvizici a provoz systému;
- klientský pohled služby, které systém přináší.

Hexagon veřejné správy byl v návaznosti na strategii EVS určen i jako nástroj pomáhající k hodnocení projektů financovaných z IOP a OP LZZ.



Zdroj: dokument Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby, titulní strana.

3.3.8. Integrovanost s ostatními strategiemi

EVS je v oblasti reformy a modernizace veřejné správy komponována **jako vrcholový dokument**. Integruje však do svého přístupu a cílů pozitivní aspekty iniciativ v dané oblasti. Specificky se hlásí k v té době probíhající reformě ústřední státní správy a jejím koncepčním východiskům. Hlavní směry této iniciativy jsou integrovány v dílčích cílech EVS. EVS hrála významnou úlohu při formulaci příslušných částí NSRR a následně IOP a OP LZZ, do nichž byly vybrané aspekty EVS promítnuty.

Na EVS navázalo několik strategických dokumentů, které jí rozváděly v dílčích oblastech, jmenovitě Strategie rozvoje služeb pro informační společnost schválená vládou ČR na jaře roku 2008 a Strategie implementace eGovernment v území.

3.3.9. Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí

Pro řízení přípravy strategie **nebyly zřízeny žádné specifické rozhodovací mechanismy**. Operativní rozhodování bylo v kompetenci koordinátora přípravy, politická rozhodnutí činil nebo zprostředkovával náměstek pro veřejnou správu, informatiku, legislativu a archivnictví na Ministerstvu vnitra. Neformální vliv na obsah strategie měla průběžná doporučení Evropské komise, které zaznívala v rámci negociací k NSRR, OP LZZ a IOP. Příkladem tohoto vlivu byl akcent na problematiku justice, který se z popudu EK ve strategii objevuje na úrovni strategického cíle.

3.3.10. Výstup tvorby strategie

Výsledný dokument Efektivní veřejná správa a přátelské Veřejné služby - Strategie realizace Smart Administration v období 2007 – 2015 má přibližně 90 stran a je **rozdělen do pěti hlavních kapitol**. Po úvodních slovech předsedy vlády, ministra vnitra a jeho náměstka odpovědného za danou problematiku následuje úvodní pasáž, která shrnuje cíl a strukturu dokumentu a zasazuje jej do rámce aktivit směřujících ke zlepšování veřejné správy a veřejných služeb. Následující **analytická část je rozdělena do dvou částí**.

Situační analýza jednak shrnuje základní nastavení a parametry státní správy i místní samosprávy a pak identifikuje klíčová problémová místa na jednotlivých úrovních. V rámci ústřední státní správy jsou problémy rozčleněny do okruhů Lidské zdroje, Finance a efektivita jejich vynakládání, Regulace a proces její tvorby, Informační a komunikační technologie a Řízení. Na úrovni územní samosprávy pak problémové okruhy zahrnují oblast Finance, Efektivita, kvalita a profesionalita, Služby, Lidské zdroje, Komunikace a koordinace aktivit, Role státu a Modernizace.

Druhá část analýzy je věnována **Hodnocení institucionální kapacity veřejné správy ČR v mezinárodním srovnání**. Analýza se zabývá zdroji a procesy ve veřejné správě a hodnocení regulatorního rámce, korupčního prostředí a důvěryhodnosti ve výkonu veřejné správy. Poslední z oddílů analytické části je věnován dosavadním iniciativám na poli reformy a modernizace veřejné správy a služeb. Tato pasáž obsahuje po deskriptivním chronologickém přehledu také vyhodnocení úspěšnosti dosavadních aktivit. V jeho rámci se EVS pokouší vyvodit poučení a doporučení pro zaměření budoucích aktivit. Problémy a slabá místa identifikovaná v analytické části, stejně jako poučení z dosavadních úspěchů i neúspěchů, byly hlavním vstupem pro formulaci SWOT analýzy, která analytickou pasáž uzavírá.

Následující kapitola nazvaná Směrem k efektivní veřejné správě a přátelským veřejným službám po představení principů Hexagonu veřejné správy (viz podkapitola Nástroje a techniky) **vymezuje vize a cíle strategie EVS**. Cíle jsou v souladu s metodou SCAN (viz podkapitola Nástroje a techniky) členěny do třech úrovní – globální cíl je rozdělen na pět cílů strategických, které jsou naplňovány prostřednictvím dvou až pěti cílů specifických. Globální cíl „Prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socio-ekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů“ je měřen pomocí indikátoru *Spokojenost veřejnosti s fungováním veřejné správy a veřejných služeb* měřená sociologickým šetřením.

Strategické cíle (např. Zkvalitnit tvorbu a implementaci politik nebo Zlepšit a zjednodušit regulatorní prostředí a vytvořit atraktivní prostředí pro podnikatele, domácí i zahraniční investory) jsou uvedeny stručným komentářem a **rozčleněny do dílčích „specifických cílů“** (např. Zavést systém strategického plánování ve státní správě a zajistit jeho provázanost na finanční řízení). Pro úrovně specifických cílů jsou stanovovány indikátory, a to na úrovni výstupu (např. Existence jednotné metodologie pro tvorbu strategických dokumentů na úrovni státní správy; existence kapacit pro zajištění tvorby a implementace strategií na úrovni státní správy) a dopadu (např. Procento veřejných rozpočtů alokovaných na základě přijatých strategií). V rámci specifických cílů jsou také vymezeny „projektové okruhy“ tedy oblasti intervence, do které je možné předkládat projekty.

Poslední oddíl strategie EVS je věnován implementaci a řízení strategie. Jsou zde popsány role jednotlivých institucí odpovědných za implementaci strategie, obecný postup prací a mechanismy pro monitorování postupu strategie (viz níže).

3.3.11. Publicita

Ve fázi přípravy strategie nepatřila publicita, zejména pak komunikace se širokou veřejností, k prioritám. Byly pro to dva důvody – **cílovou skupinou strategie jsou primárně úředníci**, na širokou veřejnost dopadají navrhovaná opatření sekundárně. Druhým důvodem byl extremní časový tlak, za nějž byla EVS připravována (od zadání úkolu zpracovat strategie ke schválení konečné verze dokumentu uběhlo něco přes šest měsíců). Aktivity související s publicitou byly zintenzivněny krátce pro přijetí strategie zejména v souvislosti s možností čerpání prostředků ze strukturálních fondů.

3.3.12. Financování cílů

Strategie EVS ve svém úvodu deklaruje, že je zastřešující pro iniciativy financované z Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost, Integrovaného operačního programu i národních zdrojů. Z hlediska konkrétních aktivit směřujících k naplňování cílů strategie je EVS formulována ve dvou rovinách. V první rovině definuje „**projektové okruhy**“. Jde o tematické vymezení budoucích projektů, které přispívají k naplňování cílů EVS. V tomto aspektu je dokument relativně obecný – nedefinuje konkrétní akce, ale vytváří tematický rámec k jejich realizaci. Ve druhé rovině je třeba připomenout, že přílohou původního usnesení, jímž byla strategie schválena, byla řada konkrétních projektových záměrů

jednotlivých resortů. Řada z nich byla posléze transformována do podoby projektů financovaných z OP LZZ nebo IOP.

EVS tak byla **jednou z mála strategií disponující reálným zdroji alokovanými k naplnění svých cílů**. Jako ne zcela hladké se však ukázalo vyhodnocování reálné vazby projektů předkládaných v rámci OP LZZ a IOP na naplňování konkrétních cílů, popř. změnu konkrétních hodnot indikátorů strategie.

3.3.13. Monitoring výsledků a dopadů strategie

Strategie EVS obsahuje ve svém závěru kapitolu věnovanou monitorování výsledků strategie. **Monitorování se vztahuje ke specifickým indikátorům**, které jsou uvedeny u jednotlivých cílů strategie. Tyto indikátory postihují jak dopad, tak výstup předpokládaných intervencí. Strategie předpokládala v první řadě zjištění výchozích hodnot u indikátorů, kde nebyla výchozí hodnota známa a následné vyhodnocování postupu s půlroční, resp. roční periodou. Institucionálně měla monitoring na operativní úrovni zajišťovat Skupina pro koordinaci Smart Administration, která reportovala Radě vlády pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu, resp. vládě ČR. Strategie rovněž poukazuje na paralelní monitoring IOP a OP LZZ.

V praxi nebyla řada kroků v oblasti monitoringu, tak jak je EVS předpokládala, **částečně nebo vůbec realizována.** Pod tlakem zaměření na urgentní problémy (především nastavení a nastartování čerpání prostředků z IOP a OP LZZ po stránce institucionálního nastavené i po stránce obsahové) byla monitoringu výsledků EVS přiřazena minimální priorita. V první řadě nedošlo ke zjištění výchozích hodnot celé řady indikátorů. Monitoringu pak nebyla věnovaná dostatečná pozornost ani v dalších fázích implementace strategie. Unesení, kterým byla strategie schválena, ukládalo ministrovi vnitra předkládat vládě s roční periodou Zprávu o plnění strategie, která měla dle EVS obsahovat návrhy korektivních opatření. Tato zpráva však byla vládě předkládána formou informace, což fakticky znamenalo, že navrhovaná opatření neměla podobu vládou uloženého úkolu a nebyla naplňována. V dalších letech realizace strategie přestala být Zpráva zpracovávána.

Ministerstvo vnitra coby gestor EVS v současné době podniká konkrétní kroky pro zjištění dopadů projektů, které byly v rámci priority Smart Administration podpořeny. V době zpracování této studie však nejsou tyto aktivity ve fázi, kdy by je bylo možné objektivně ohodnotit.

3.3.14. Implementace strategie

Problematice implementace je v strategii věnován specifický oddíl. Ten vedle institucí, angažovaných do řízení implementace strategie definuje rovněž předpokládaný postup. Strategie EVS na jedné straně **definuje obecné projektové okruhy**, v jejichž rámci mají být realizovány intervence směřující k naplnění cílů strategie, na druhé straně **definovala záměry konkrétních projektů**. Zatímco projektům, vzešlým z úrovně místní samosprávy byl dán v rámci vymezených okruhů poměrně volný prostor, u projektů ústředních správních úřadů se do určité chvíle (pádu Topolánkovy vlády) prosazoval silně koordinovaný přístup. Strategie počítá s konsolidací projektových záměrů, které byly spolu s ní schváleny a to především v podobě provázání a optimalizace dílčích resortních projektů do podoby konsolidovaného harmonogramu realizace projektů.

Projektové záměry byly předmětem věcných i politických negociací, jejichž cílem bylo, aby budované systémy byly smysluplně provázány a aby se zamezilo duplicitám. Některé z projektových záměrů tak byly posléze zamítnuty, jiné byly transformovány do podoby projektů financovaných IOP a OP LZZ, nicméně předpokládaný harmonogram ve strukturované podobě nikdy nevznikl.

V době, kdy byly schváleny oba operační programy klíčové pro financování EVS a ustáleny jejich základní implementační mechanismy, byla ze strany MV iniciována změna, respektive zpřesnění implementačního mechanismu. Stávající instituce pověřené koordinací byly na základě usnesení vlády č. 854 ze dne 9. července 2008 doplněny o útvar Hlavního architekta eGovernment (dále také ÚHA) a Programovou kancelář pro koordinaci projektů Smart Administration. Tyto instituce pevně provazovaly implementaci strategie s procesem schvalování příslušných projektů IOP a OP LZZ. Materiál *Stanovení závazných pokynů koordinace ICT projektů Smart Administration* nastavil zřetelné koordinační a monitorovací mechanismy, které měly po politické (skrze Grémium pro regulační reformu a efektivní veřejnou správu) a odborné úrovni (skrze PMO SA a ÚHA) zajistit, že dílčí schvalované projekty tvoří racionální celek a přispívají k naplňování cílů EVS.

Po pádu Topolánkovy vlády na jaře roku 2009 byl však akcent na koordinaci centrálních projektů opuštěn a prioritou se stal především objem vyčerpaných prostředků, tedy schválených projektů. Výzvy vypisované v následném období v rámci IOP a OP LZZ v dané prioritní oblasti měly charakter volné soutěže s omezeným vstupem ze strany Hlavního architekta.

Celkový úspěch implementace zatím není možné definitivně posoudit, neboť řada projektů hlásících se k naplňování cílů strategie EVS v současné době ještě probíhá.[44]

3.3.15. Vyhodnocení postupu přípravy strategie

Hlavní **klady** přípravy EVS:

- **Logická a provázaná struktura** dokumentu – analytická část identifikuje slabá místa a rozvojové příležitosti, na ně reagují konkrétní cíle.
- **Kvalitně zpracovaná analytická část**, která reflektuje jak domácí realitu, tak zasazuje českou veřejnou správu do mezinárodní perspektivy.
- **Opatření jsou vymezovaná jasně a zřetelně**, jsou **stanoveny indikátory** pro evaluaci postupu naplňování strategie.
- Strategie má zpracovanou **část věnovanou implementaci a monitoringu** výsledků.
- Strategie má **integrativní charakter**, navazuje na pozitivní aspekty předchozích aktivit v dané oblasti, reflektuje důvody předchozích neúspěchů.
- Strategie má **vyčleněné prostředky na naplňování svých cílů** a to prostřednictvím OP LZZ a IOP.
- **Minimální náklady** na přípravu strategie.
- Tlak Evropské komise na existenci strategie působil pozitivně na akceleraci a **součinnost veřejné správy** při přípravě strategie.

Hlavní **slabá místa** přípravy EVS:

- Z časových důvodů nedošlo k **zapojení širší odborné veřejnosti** při přípravě strategie.
- Přestože text strategie i doprovodné usnesení ukládalo konkrétní postup pro implementaci strategie a postup monitorování jejích výsledků, tyto kroky nebyly v **předpokládané míře realizovány**.
- Vzhledem k okolnostem nebyl **dostatečný čas na přípravu strategie**.

3.3.16. Zdroje

Při zpracovávání daného textu jsme **vycházeli z následujícího dokumentu**:

- Strategie Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby (Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015).

Dále jsme **provedli rozhovor** s:

- Vojtěchem Sedláčkem – spoluautorem strategie EVS.

[44] Příkladem je mj. projekt, který financuje zpracování této komparativní analýzy.

Matice parametrů

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
1	Identifikace potřeb	1.A Jakým způsobem je identifikována potřeba tvorby strategie, jakým způsobem je stanoven předmět a cíle (tj. její obsah a náplň) strategie?	**Cílem strategie** Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby je zajistit koordinovaný a efektivní způsob zlepšování veřejné správy a veřejných služeb s využitím prostředků ze strukturálních fondů v programovém období 2007 – 2013. Strategie zároveň vytváří rámec pro koordinaci veškerých procesů směřujících k efektivní veřejné správě a přátelským veřejným službám, ať již budou financovány ze strukturálních fondů či nikoli. Vznik strategie byl **vynucen dvěma okolnostmi**. Prvním impulzem byl **jasně formulovaný požadavek Evropské komise zastřešit aktivity v oblasti reformy a modernizace veřejné správy** jednotným dokumentem s jasně definovanými cíly. Druhým impulzem k tvorbě strategie byla **změna politické reprezentace**. Strategie byla nástrojem, kterým se určité části předvolebního programu transformovaly do podoby konkrétních cílů a opatření.	Tlak Evropské komise na existenci strategie.	Politický vliv na identifikaci cílů strategie.
2	Legislativní/metodický rámec	2.A Je příprava strategie formálně upravena a stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru?	Příprava strategie Efektivní veřejné správy (dále také EVS) **není upravena či stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru**.	Z hlediska přípravy nového programovacího období bylo pro tvorbu strategie určující prosazení nové priority v rámci Strategických obecných zásad Společenství pro soudržnost – priority Institucionální kapacity, nazývané též Smart Administration.	Příprava strategie není upravena či stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru.
		2.B Jaká je právní síla takového dokumentu?	Není relevantní.		
3	Institucionální rámec	3.A Jaká instituce zodpovídá za přípravu za přípravu této konkrétní strategie, jaké je její postavení, funkce a pravomocí?	Z hlediska institucionální odpovědnosti **předcházela zahájení přípravy strategie EVS významná změna**, kdy byly odborné a exekutivní kapacity pro reformu ústřední státní správy a regulatorní reformu přesunuty z Úřadu vlády pod Ministerstvo vnitra, kde do té doby působil pouze tým zaměřený na reformu a modernizaci územní veřejné správy. **Pro přípravu strategie nebyly dedikovány žádné specifické kapacity**. Koordinátor přípravy strategie měl mandát při formulaci textu využívat veškeré **odborné kapacity Ministerstva vnitra** a **tým odborníků na reformu ústřední státní správy**, který v době zahájení přípravy strategie pracoval na **Úřadu vlády ČR** (záhy po zahájení přípravy byl rovněž přesunut na MV).	Tlak Evropské komise na existenci strategie působil pozitivně na akceleraci a součinnost veřejné správy při přípravě strategie.	Nebyl zřízen speciálního tým na přípravu strategie.
		3.B Jak jsou nastaveny vztahy s ostatními institucemi?	Koordinátor přípravy strategie **úzce spolupracoval s týmy odpovědnými za přípravu Integrovaného operačního programu a Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost**, včetně reprezentace MV na oficiálních negociacích s Evropskou komisí v rámci přípravy a schvalování dokumentů pro čerpání prostředků ze strukturálních fondů v období 2007 – 2013.		
		3.C Jaké má tato instituce zdroje (personální, materiální apod.)?	Personální a materiální zdroje pro tvorbu EVS byly dostatečné.		
4	Účastníci	4.A Kdo všechno se účastní přípravy veřejné strategie (popis skupiny stakeholders), jaké jsou jednotlivé role a vztah mezi nimi?	Vedle odborných kapacit MV využíval koordinátor přípravy strategie také možnosti **konzultovat postup a získávat podklady o zástupcích dalších resortů, především Ministerstva spravedlnosti a Ministerstva informatiky**. Strategie byla v průběhu svého vzniku několikrát **prezentována širší úřednické komunitě**.	Strategie byla v průběhu svého vniku několikrát prezentována širší úřednické komunitě, nicméně v rámci těchto prezentací nebyl formálně umožněn proces „veřejných konzultací".	Z časových důvodů nedošlo k zapojení širší odborné veřejnosti při přípravě strategie
		4.B Jak jsou účastníci identifikováni a kdo o jejich účasti rozhoduje?	Identifikace účastníků a jejich zapojení bylo **v kompetenci koordinátora přípravy strategie**.		
		4.C Jaká je časová posloupnost zapojení jednotlivých účastníků (tj. kdo se zapojuje v jakém stadiu přípravy veřejné strategie)?	Jednotliví účastníci se zapojovali **průběžně** po celou dobu přípravy strategie.		
5	Použití metodiky	5.A Byla při přípravě strategie použita metodika přípravy veřejných strategií? Pokud ano, jaká?	Klíčovým úkolem a prvním krokem přípravy strategie EVS byla **kategorizace a prioritizace stávajících cílů** v oblasti reformy a modernizace veřejné správy. K tomuto účelu byla požita metoda **Strategické kreativní analýzy** - Strategic Creative Analysis (SCAN). V prvním kroku je v rámci metody třeba identifikovat tzv. Top Rank Objective (TRO), tedy hierarchicky nejvyšší cíl dané strategické iniciativy. Výsledkem je diagram hierarchicky provázaných cílů a z nich vyplývajících opatření v metodice SCAN nazývaný HOST (Hierarchy of Objectives Strategies and Tactics).	Při přípravě strategie EVS byla použita metoda SCAN a TRO. Výsledkem byl diagram hierarchicky provázaných cílů a z nich vyplývajících opatření.	Není relevantní.
6	Náklady	6.A Jaké jsou celkové náklady (personální, materiální apod.) přípravy strategií?	Na přípravu strategie EVS **nebyl vyčleněn specifický rozpočet.** S výjimkou jednoho externího konzultanta, který se podílel na zpracování části analýzy zabývající se mezinárodním srovnáváním, nebyly v průběhu přípravy strategie používány žádné externí kapacity.	Minimální náklady na přípravu strategie.	Vzhledem k okolnostem nebyl dostatečný čas na přípravu strategie.
		6.B Jak dlouho trvá celý proces přípravy strategie?	Celý proces přípravy strategie trval **přibližně 6 měsíců**.		
7	Průběh přípravy strategie (popis procesu)	7.A Jaké jsou aktivity a jednotlivé kroky přípravy veřejné strategie?	Příprava EVS probíhala **v následujících krocích**: 1. V prosinci 2006 **indikuje** Evropská komise v rámci negociací k Národnímu strategickému referenčnímu rámci (dále také NSRR) **potřebu zastřešujícího strategického dokumentu** pro oblast Smart Administration; záhy na to je ustaven koordinátor přípravy strategie a jsou formulovány základní cíle a struktura dokumentu. 2. Dne 28. února 2007 schválila vlády svým usnesením vlády č. 197 **základní cíle** strategie EVS a uložila ministrovi vnitra vypracovat komplexní strategii v souladu se schválenými cíly. 3. **Na jaře 2007 byla vytvořena analýza a probíhal sběr pokladů** z jednotlivých resortů (jaro 2007), paralelně probíhaly negociace s Evropskou komisí, prezentace průběžných verzí a jejich promítnutí do testu NSRR respektive Integrovaného operačního programu (dále také IOP) a Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost (dále také OP LZZ). 4. V červnu 2007 byla strategie zaslána do **meziresortního připomínkového řízení** ústředním správním úřadům, vyšším územně samosprávným celkům a sociálním partnerům. 5. Usnesením ze dne 11. července 2007 č. 757 byla finální verze strategie **EVS schválena vládou**.	Není relevantní.	Není relevantní.
8	Nástroje a techniky	8.A Jaké nástroje a techniky jsou využívány při tvorbě strategií (např. SWOT, PESTLE, multikriteriální analýzy apod.)? V jaké fázi přípravy strategie jsou tyto nástroje a techniky používány?	Vedle metody SCAN byly v rámci tvorby strategie využity specifické metody především v analytické části. Vedle **deskriptivní situační analýzy** je značná pozornost věnována **mezinárodnímu srovnávání**, a to jak ve specifických parametrech, tak dle indikátorů renomovaných mezinárodních institucí. Situační analýza a mezinárodní perspektiva byla podkladem pro formulaci komplexní **SWOT analýzy**, která identifikovala rozvojové příležitosti a slabá místa. Konkrétní cíle strategie pak byly formulovány s využitím **techniky USED** (Use the Strengths – Využijte silné stránky, Stop the Weaknesses – Odstraňte slabá místa, Exploit the Opportunities – Využijte příležitosti, Defend against the Threat – Zamezte naplnění hrozeb), která navazuje na SWOT analýzu. Specifickým nástrojem, který strategie EVS uvádí jako klíčový pro koordinovaný přístup k reformě veřejné správy, je tzv. **Hexagon veřejné správy**.	Kvalitně zpracovaná analytická část, která reflektuje jak domácí realitu tak zasazuje českou veřejnou správu do mezinárodní perspektivy. Při přípravě bylo použito několik nástrojů a technik (SCAN, USED, Hexagon veřejné správy).	Není relevantní.
9	Integrovanost s ostatními strategiemi	9.A Jakým způsobem je zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)?	EVS je v oblasti reformy a modernizace veřejné správy komponována jako **vrcholový dokument**. Integruje však do svého přístupu a cílů pozitivní aspekty iniciativ v dané oblasti. Specificky se hlásí k v té době probíhající reformě ústřední státní správy a jejím koncepčním východiskům. Hlavní směry této iniciativy jsou integrovány v dílčích cílech EVS. EVS hrála významnou úlohu při formulaci příslušných částí NSRR a následně IOP a OP LZZ, do nichž byly vybrané aspekty EVS promítnuty. **Na EVS navázalo několik strategických dokumentů**, které jí **rozváděli v dílčích oblastech**, jmenovitě Strategie rozvoje služeb pro informační společnost schválená vládou ČR na jaře roku 2008 a Strategie implementace eGovernmentu v území.	Strategie má integrativní charakter, navazuje na pozitivní aspekty předchozích aktivit v dané oblasti, reflektuje důvody předchozích neúspěchů.	Není relevantní.

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
10	Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí	10.A Jak jsou nastaveny základní řídící mechanismy tvorby veřejné strategie?	Pro řízení přípravy strategie nebyly zřízeny žádné specifické rozhodovací mechanismy.	Jasně definovaný koordinátor přípravy strategie. Náměstek MV ČR mohl činit či zprostředkovávat politická rozhodnutí.	Pro přípravu strategie nebyly nastaveny žádné specifické rozhodovací mechanismy.
		10.B Jakým způsobem jsou v průběhu přípravy strategie přijímána rozhodnutí (např. o dalším postupu), kdo má oprávnění tato rozhodnutí přijímat? Kdo schvaluje (průběžné i závěrečné) výstupy?	**Operativní rozhodování bylo v kompetenci koordinátora přípravy**, **politická rozhodnutí** činil nebo zprostředkovával **náměstek pro veřejnou správu, informatiku, legislativu a archivnictví na Ministerstvu vnitra**. Neformální vliv na obsah strategie měla průběžná **doporučení Evropské komise**, které zaznívala v rámci negociací k NSRR, OP LZZ a IOP. Příkladem tohoto vlivu je akcent na problematiku justice, který se z popudu Evropské komise ve strategii objevuje na úrovni strategického cíle.		
		10.C Jsou identifikována nepřípustná / nerealizovatelná řešení?	Nepřípustná nebo nerealizovatelná řešení **nebyla v průběhu přípravy EVS identifikována**.		
11	Výstup tvorby strategie	11.A Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby veřejné strategie?	Výstupem tvorby strategie byl dokument Efektivní veřejná správa a přátelské Veřejné služby - Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015.	Logická a provázaná struktura dokumentu – analytická část identifikuje slabá místa a rozvojové příležitosti, na ně reagují konkrétní cíle.	Není relevantní.
		11.B Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?	Výsledný dokument má přibližně **90 stran** a je **rozdělen do pěti hlavních kapitol**: 1. Úvodní slovo, 2. Úvod, 3. Analýza, 4. Směrem k efektivní veřejné správě a přátelským veřejným službám, 5. Implementace a řízení Strategie.		
		11.C Obsahují výstupy variantní řešení?	Finální dokument **neobsahuje variantní řešení**.		
12	Publicita	12.A Jakým způsobem jsou účastníci přípravy strategie, ostatní stakeholders a veřejnost informováni v průběhu a výstupech přípravy strategie?	Ve fázi přípravy strategie **nepatřila publicita, zejména pak komunikace se širokou veřejností, k prioritám**. Byly pro to dva důvody – cílovou skupinou strategie jsou primárně úředníci, na širokou veřejnost dopadají navrhovaná opatření sekundárně. Druhým důvodem byl extremní časový tlak, za nějž byla EVS připravovává (od zadání úkolu zpracovat strategie ke schválení konečné verze dokumentu uběhlo něco přes šest měsíců).	Není relevantní.	Nedostatečný čas na přípravu strategie, a tím i na publicitu v publicitu v průběhu přípravy.
		12.B Jak je zajištěna transparentnost celého procesu?	**Aktivity související s publicitou byly zintenzivněny krátce po přijetí strategie** zejména v souvislosti s možností čerpání prostředků ze strukturálních fondů.		
13	Financování realizace strategie	13.A Jakým způsobem je zajištěno a jakou má strukturu financování cílů, opatření a aktivit stanovených strategií?	Z hlediska konkrétních aktivit směřujících k naplňování cílů strategie je **EVS formulována ve dvou rovinách**. V první rovině definuje **„projektové okruhy“**. Jde o tematické vymezení budoucích projektů, které přispívají k naplňování cílů EVS. Ve druhé rovině je třeba připomenout, že přílohou původního usnesení, jímž byla strategie schválena, byla **řada konkrétních projektových záměrů jednotlivých resortů**. Řada z nich byla posléze transformována do podoby projektů financovaných z OP LZZ nebo IOP. **EVS tak byla jednou z mála strategií disponující reálným zdroji alokovanými k naplnění svých cílů**.	Strategie má vyčleněné prostředky na naplňování svých cílů a to prostřednictvím OP LZZ a IOP.	Dokument je relativně obecný – nedefinuje konkrétní akce, ale vytváří tematický rámec k jejich realizaci.
14	Monitoring výsledků a dopadů strategie	14.A Jak jsou stanoveny cíle strategie a její implementace?	Kapitola nazvaná Směrem k efektivní veřejné správě a přátelským veřejným službám vymezuje vize a cíle strategie EVS. **Cíle jsou členěny do třech úrovní – globální** cíl je začleněn na pět cílů **strategických,** které jsou naplňovány prostřednictvím dvou až pěti cílů **specifických.** Globální cíl „Prostřednictvím zefektivnění fungování veřejné správy a veřejných služeb podpořit socio-ekonomický růst ČR a zvýšit kvalitu života občanů“ je **měřen pomocí indikátoru Spokojenost veřejnosti s fungováním veřejné správa a veřejných služeb měřená sociologickým šetřením**. Strategické cíle jsou uvedeny stručným komentářem a rozčleněny do dílčích „specifických cílů“. Pro úrovně **specifických** cílů jsou stanovovány **indikátory a to na úrovni výstupu a dopadu**. V rámci specifických cílů jsou také vymezeny „projektové okruhy“ tedy oblasti intervence, do které je možné předkládat projekty.	Strategie má zpracovanou část věnovanou monitoringu výsledků. Měřitelné cíle jsou členěny do několika úrovní.	Přestože text strategie i doprovodné usnesení ukládalo konkrétní postup monitorování jejích výsledků, tyto kroky nebyly v předpokládané míře realizovány.
		14.B Jsou stanoveny měřitelné cíle?	Cíle jsou **měřitelné prostřednictvím vydefinovaných indikátorů pro jednotlivé prioritní osy**.		
		14.C Existuje systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?	Strategie EVS obsahuje ve svém závěru **kapitolu věnovanou monitorování výsledků strategie**. Ve skutečnosti není toto monitorování prováděno.		
		14.D Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie?	Ministerstvo vnitra coby gestor EVS v současné době podniká konkrétní kroky pro zjištění dopadů projektů, které byly v rámci priority Smart Administration podpořeny. V době zpracování této studie však nejsou tyto aktivity ve fázi, kdy by je bylo možné objektivně ohodnotit.		
15	Implementace strategie	15.A Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace, případně v jaké formě?	Problematice implementace je v strategii **věnován specifický oddíl**. Ten vedle institucí, angažovaných do řízení implementace strategie definuje rovněž předpokládaný postup. Strategie EVS na jedné straně definuje **obecné projektové okruhy**, v jejichž rámci mají být realizovány **intervence směřující k naplnění cílů strategie**, na druhé straně definovala záměry konkrétních projektů.	Strategie má zpracovanou část věnovanou implementaci. Opatření jsou vymezovaná jasně a zřetelně, jsou stanoveny indikátory pro evaluaci postupu naplňování strategie.	Přestože text strategie i doprovodné usnesení ukládalo konkrétní postup pro implementaci strategie, tyto kroky nebyly v předpokládané míře realizovány.
		15.B Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí? Jaké jsou jednotlivé aktivity a postupy implementace?	Zatímco projektům, vzešlým z úrovně místní samosprávy byl dán v rámci vymezených okruhů poměrně volný prostor, u projektů ústředních správních úřadů se do určité chvíle (pádu Topolánkovy vlády) prosazoval silně koordinovaný přístup. Strategie počítá s **konsolidací projektových záměrů**, které byly spolu s ní schváleny a to především v podobě provázání a optimalizace dílčích resortních projektů do podoby konsolidovaného **Harmonogramu realizace projektů**.		
		15.C Jak jsou nastaveny mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a jak jsou řízeny změny (úpravy, aktualizace) samotné strategie i její implementace?	Celkový úspěch implementace **zatím není možné definitivně posoudit**, neboť řada projektů, hlásících se k naplňování cílů strategie EVS v současné době ještě probíhá.		
		15.D Jak je nastavena implementační struktura strategie a jakou má podobu příslušná prováděcí dokumentace?	V době, kdy byly schváleny oba operační programy klíčové pro financování EVS a ustáleny jejich základní implementační mechanismy, byla ze strany MVČR iniciována změna, respektive zpřesnění implementačního mechanismu. Stávající instituce pověřené koordinací byly na základě usnesení vlády č. 854 ze dne 9. července 2008 doplněny o **útvar Hlavního architekta eGovernment a Programovou kancelář pro koordinaci projektů Smart Administration**. Tyto instituce **pevně provazovali implementaci strategie s procesem schvalování příslušných projektů IOP a OP LZZ**.		
		15.E Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?	Strategie byla schválena **usnesením vlády**.		
16	Ostatní	16.A Jaké jsou další podstatné náležitosti a okolnosti přípravy veřejné strategie (např. vnější prostředí, společensko-politické prostředí, historická zkušenost apod.)?	Není relevantní.	Není relevantní.	Není relevantní.

3.4. Postup přípravy Strategie hospodářského růstu

3.4.1. Identifikace potřeby tvorby strategie

Původní materiál „Návrh opatření k podpoře hospodářského růstu a konkurenceschopnosti na období do konce roku 2006“ vycházel z **požadavku Tripartity**. Tvorba Strategie hospodářského růstu byla jedním z hlavních (politických) cílů místopředsedy vlády pro ekonomiku a jedním z důvodů vstupu Martina Jahna do vlády.

Strategie hospodářského růstu **rozpracovává Strategii udržitelného rozvoje ČR** v hospodářské oblasti se zohledněním cílů v dalších dvou pilířích udržitelného rozvoje a má tři úlohy:

- **nastavit priority** pro koordinaci hospodářské politiky v období do roku 2013 a nasměrovat prostředky z fondů EU pro období 2007-2013,
- vytvořit klientům státní sféry – občanům, podnikatelům i obchodním společnostem – ty nejlepší možné **podmínky pro ekonomické aktivity**,
- přispět k maximálně **efektivnímu nasměrování omezených veřejných prostředků** v oblastech přímé intervence.

Strategie hospodářského růstu je strategií priorit. Strategie hospodářského růstu vedle odvětvových přístupů usiluje i o vyvážený regionální hospodářský rozvoj.

3.4.2. Legislativní a institucionální rámec

Iniciativa vytvoření Strategie hospodářského růstu (dále také SHR, strategie nebo strategický dokument) vycházela ze **závěrů zasedání 43. Plenární schůze Rady hospodářské a sociální dohody ČR** (jedná se o tzv. Tripartitu), která se konala dne 26. února 2004. Na základě této schůze Tripartity uložila vláda úkol místopředsedovi vlády a ministrovi financí v jedné osobě **zpracovat návrh opatření k podpoře hospodářského růstu a konkurenceschopnosti** (hospodářsko-politické priority vlády) na období do konce roku 2006, a to v termínu do srpna 2004.

Materiál měl být zpracován ve spolupráci s ostatními resorty, konkrétně s ministry průmyslu a obchodu, dopravy, pro místní rozvoj, informatiky, práce a sociálních věcí, zemědělství, obrany, spravedlnosti, zdravotnictví, životního prostředí a ministryní školství, mládeže a tělovýchovy. Dokument měl obsahovat kromě návrhu opatření k podpoře hospodářského růstu a konkurenceschopnosti také harmonogram prací (implementace opatření). Materiál tedy původně neměl být „strategickým“ dokumentem, nýbrž souborem kroků zvyšujícím konkurenceschopnost České republiky do konce roku 2006.

Novým členem vlády se na začátku srpna 2004 stal **Martin Jahn ve funkci místopředsedy vlády pro ekonomiku**. Pozice místopředsedy vlády pro ekonomiku byla velice specifická, jeho kompetence nebyly jasně definovány – na rozdíl od „tradičních“ ministrů, jejichž pozice je pevně definována v tzv. kompetenčním zákoně (zákon č. 2/1969 Sb.). Místopředseda vlády pro ekonomiku tedy neřídil ústřední orgán státní správy, neměl vlastní rozpočet, ani vlastní úřednický aparát. Zaměstnanci pracující pro místopředsedu vlády pro ekonomiku byli organizačně začleněni pod Úřad vlády.

V září 2004 projednávala vláda zprávu o plnění úkolů, které byly uloženy jednotlivým členům vlády s termínem plnění v červenci a srpnu 2004. Původní strategii měl předložit místopředseda vlády a ministr financí do konce srpna 2004. Výsledkem projednání o plnění úkolů bylo usnesení vlády převádějící úkol vypracování strategie z ministra financí na místopředsedu vlády pro ekonomiku.

Následujícím usnesením vlády z října 2004[45] byl prodloužen termín k předložení materiálu na 30. dubna 2005. V tuto dobu již materiál v usneseních vlády nesl oficiální název „Návrh opatření k podpoře hospodářského růstu a konkurenceschopnosti na období do konce roku 2006“. Z oficiálního názvu stále nevyplývalo, že by se jednalo o tak ambiciózní dokument, který byl nakonec finálním výstupem. Místopředseda vlády pro ekonomiku byl v té době zodpovědný za další významné materiály, které také

[45] Usnesení vlády č. 1041/2004

měly strategický a nadresortní charakter – jednalo se například o Program realizace Strategie rozvoje lidských zdrojů pro Českou republiku a Národní inovační politiku na léta 2005 až 2008.

Termín pro předložení materiálu byl naposledy prodloužen vládou v květnu 2005.[46] V tomto usnesení vlády je poprvé materiál pojmenován jako „Strategie hospodářského růstu České republiky". Zároveň vláda schválila i nový termín předložení SHR, a to do 31. října 2005. Obsah SHR schválila vláda již na svém zasedání v červenci 2005[47] a zároveň uložila vypracovat posouzení vlivu koncepce na životní prostředí (SEA). **Vláda finálně schválila SHR na svém zasedání v listopadu 2005**[48].

SHR byla schválena po cca 18 měsících od definování úkolu na její zpracování. Během zpracování došlo ke změně gesce nad tímto materiálem z místopředsedy vlády a ministra financí na místopředsedu vlády pro ekonomiku. Změna rozsahu a komplexnosti dokumentu - z „Návrhu opatření" na „Strategii hospodářského růstu" - vycházela z neformální dohody mezi místopředsedou vlády pro ekonomiku, předsedou vlády a místopředsedou vlády a ministrem financí.

Během přípravy SHR nebyly žádným institucionálním způsobem definovány vztahy mezi tvůrci SHR a ministerstvy. Tým připravující SHR měl pozici pracovníků úřadu vlády bez specifického vymezení postavení pro přípravu strategického materiálu.

3.4.3. Účastníci

Na přípravě SHR se podílely **pracovní týmy** v následující struktuře:

- řídící skupina,
- expertní skupiny,
- integrační tým.

Řídící skupina definovala **hlavní obsahové směřování dokumentu**, průběžně dohlížela na postup prací a medializaci SHR. Řídící skupina měla pět členů a v jejím čele byl místopředseda vlády pro ekonomiku Martin Jahn. Dalšími členy byli: Karel Havlíček z Asociace malých a středních podniků a živnostníků ČR, Pavel Mertlík z Raiffeisenbank, Daniel Münich z CERGE-EI a Jan Švejnar z University of Michigan.

Expertní skupiny byly čtyři a každá ze skupin **zpracovávala jednu tematickou oblast** (jedna z expertních skupin měla na starosti zpracování dvou tematických oblastí). Celkem bylo zpracováno následujících pět strategických oblastí definovaných vedoucím integračního týmu a následně schválených sponzorem strategie. Tato témata byla definována na základě MECE logiky (mutually exclusive, cumulatively exhaustive), tj. témata měla postihnout všechny základní nezávislé (nepřekrývající se) předpoklady hospodářského růstu:

- institucionální prostředí pro podnikání,
- zdroje financování,
- infrastruktura,
- rozvoj lidských zdrojů – vzdělávání a zaměstnanost,
- výzkum, vývoj a inovace.

V čele každé expertní skupiny byl garant, který zároveň působil i jako expert na danou tematickou oblast. V každé z expertních skupin byli další odborníci na danou problematiku. Jako garanti působili:

- Petr Zahradník z České spořitelny, zodpovědný za oblasti institucionální prostředí pro podnikání a zdroje financování;

---

[46] Usnesení vlády č. 623/2005

[47] Usnesení vlády č. 984/2005

[48] Usnesení vlády č. 1500/2005

- Hanuš Krejčí z TPCA, zodpovědný za oblast infrastruktura;
- Lenka Míkovcová z agentury CzechInvest, zodpovědná za rozvoj lidských zdrojů – vzdělání a zaměstnanost;
- Marek Blažka z Úřadu vlády ČR, zodpovědný za výzkum, vývoj a inovace.

Integrační tým měl osm členů, v jeho čele stál vedoucí projektu SHR, který zároveň působil i jako poradce místopředsedy vlády pro ekonomiku. Členové integračního týmu byli zaměstnanci Úřadu vlády a byli zodpovědní za koordinaci prací na přípravě SHR a zajištění komunikace mezi jednotlivými účastníky a týmy. Vedoucí integračního týmu fakticky řídil tvorbu SHR, a to po celou dobu od převedení gesce tvorby SHR na místopředsedu vlády pro ekonomiku až po její finální schválení.

O personálním obsazení jednotlivých týmu **rozhodoval místopředseda vlády pro ekonomiku**. Definice rolí jednotlivých týmů a jejich vzájemná koordinace nebyly formálně ustaveny (např. v podobě řídící dokumentace).

V samotném dokumentu SHR je uvedeno dalších devět spoluautorů bez přímého rozřazení mezi jednotlivé týmy, kteří prováděli například závěrečné úpravy, jazykové editace nebo obsahově přispěli do některých kapitol strategie. V dokumentu jsou dále uvedeni i ekonomičtí experti Jiří Havel, Valtr Komárek a Jan Mládek, kteří v době přípravy SHR působili jako politicky jmenovaní ekonomové při Úřadu vlády. Jejich role při přípravě SHR byla především provést revizi a oponenturu vznikající strategie. Podobnou roli měly i následující instituce: CzechInvest, Český statistický úřad, Vysoká škola ekonomická v Praze a Technologické centrum AV ČR.

Žádné další instituce veřejné správy se do přípravy SHR aktivně nezapojily. V listopadu 2004 byly prostřednictvím Integračního týmu **osloveny jednotlivé resorty** s žádostí o zaslání vlastních koncepčních a strategických dokumentů, které vytvořily v minulosti. Následně se resorty (a případně další instituce veřejné správy) vyjadřovaly až k finální verzi SHR, a to prostřednictvím **standardního připomínkovacího řízení**. Mezi subjekty, kterým byl zaslán materiál k připomínkovaní, byly i kraje, asociace a další zájmové skupiny.

3.4.4. Použití metodiky

Při přípravě SHR nebyla použita žádná specifická metodika. Metodický přístup k tvorbě SHR byl určován především vedoucím integračního týmu, který vycházel ze zkušeností z předchozích stáží v Irsku, Velké Británii a USA. Při přípravě SHR využil integrační tým jako **podklad** dokument britské vlády pro přípravu strategických dokumentů „**The Strategy Survival Guide**“.

3.4.5. Náklady

Náklady na tvorbu SHR byly primárně v rovině **mzdových nákladů zaměstnanců Úřadu vlády** a odměn externích členů autorského týmu. **Externích konzultantských služeb** bylo využito pouze v případě tvorby **posouzení vlivu koncepce na životní prostředí** (SEA), které bylo dodatečně vyžádáno usnesením vlády z července 2005 (usnesení vlády č. 984/2005). Podle odhadu vedoucího integračního týmu se na přípravě SHR podílelo přibližně 10 pracovníků FTE (na plný úvazek – z toho přibližně 5 pracovníků na plný úvazek, 12 pracovníků v expertních týmech na třetinový úvazek a další osoby v různých rolích na přibližně desetinové úvazky).

Příprava SHR trvala od srpna 2004 do listopadu 2005, tedy **celkem 16 měsíců**.

3.4.6. Průběh přípravy strategie

Příprava SHR probíhala v **následujících krocích**:

- **zadání úkolu vypracování strategického dokumentu** místopředsedovi vlády a ministrovi financí (usnesení vlády č. 460/2004), srpen 2004;
- **převedení gesce** na místopředsedu vlády pro ekonomiku (usnesení vlády č. 933/2004), září 2004;
- **definování cílů** SHR, říjen 2004;

- **sběr podkladů** z ministerstev (integrační tým rozeslal žádost o zaslání strategických dokumentů, které by byly vhodným podkladem pro tvorbu SHR), podzim 2004;
- **tvorba SHR** – vznik návrhu strategie, podzim 2004 – květen 2005;
- **připomínkové řízení** – květen – červen 2005;
- **vláda vzala SHR na vědomí** a doporučila dopracovat posouzení vlivu koncepce na životní prostředí (usnesení vlády č. 984/2005), červenec 2005;
- zpracování **posouzení vlivu koncepce na životní prostředí** (SEA), září – říjen 2005;
- **finální schválení** SHR vládou, listopad 2005 (usnesení vlády č. 1500/2005).

3.4.7. Nástroje a techniky

Pro tvorbu SHR navrhnul integrační tým **dva softwarové nástroje**, které následně na zakázku vytvořil webdesignér. Jednalo se konkrétně o:

- internetový nástroj pro **sběr připomínek k SHR ze strany veřejnosti**, který umožňoval identifikovat a exportovat připomínky k jednotlivým řádkům v samotné strategii;
- systém na **sdílení pracovních verzí dokumentů na intranetu**, kde jednotliví garanti a experti mohli nahrávat nové verze, požadovat k nim zaslání připomínek a distribuovat další materiály; tento systém také uchovával starší verze dokumentu, takže se k nim bylo možné později vrátit.

3.4.8. Integrovanost s ostatními strategiemi

K dosažení provázanosti s ostatními strategiemi integrační tým v listopadu 2004 oslovil všechny resorty s žádostí o zaslání vlastních (resortních) politik, koncepcí a strategií, a dále s požadavkem na případné rozpracování konkrétních kapitol SHR. Na základě reakce jednotlivých resortů **provázal integrační tým již existující strategické dokumenty s tematickými oblastmi hospodářského růstu**. SHR byla zároveň sladěna s principy a cíly Lisabonské strategie.

3.4.9. Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí

Tvorba SHR byla řízena řídícím výborem, ovšem **operativní řízení bylo v kompetenci integračního týmu**. Vedoucí projektu, který působil i jako vedoucí integračního týmu, byl zároveň i poradcem místopředsedy vlády pro ekonomiku, který vedl řídící výbor. Závěrečný výstup (tj. samotnou SHR) schválila vláda (usnesení vlády č. 1500/2005). Základní řídící mechanismy nebyly formálně nastaveny.

3.4.10. Výstup tvorby strategie

Výstupem tvorby strategie je **samotný dokument Strategie hospodářského růstu 2005 – 2013**, který byl schválen vládou, a ukládá členům vlády a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy zabezpečovat cíle a principy této strategie.

SHR je dokumentem o rozsahu 116 stran strukturovaným do **šesti samostatných kapitol**. Úvodní kapitola se na pěti stranách věnuje pozici ČR v době globalizace a ve vazbě na Evropskou unii. Následující druhá kapitola se zaměřuje na dosažitelné cíle v pěti strategických oblastech (jednalo se o (i) institucionální prostředí pro podnikání, (ii) zdroje financování, (iii) infrastruktura, (iv) rozvoj lidských zdrojů – vzdělávání a zaměstnanost a (v) výzkum, vývoj a inovace). Nejvýznamnější částí SHR je kapitola třetí s názvem „Naplňování vize“. Tato kapitola má celkem 75 stran a definuje pro každou z **pěti strategických oblastí tematický okruh**, pro který následně definuje doporučení k naplnění cílů definovaných v druhé kapitole. Doporučení mají formu:

- všeobecného požadavku („je třeba…“),
- návrhu legislativních změn („novelizovat zákon“),
- jiné formy doporučení s odkazem na požadavky EU nebo doporučení jiné nadnárodní organizace (např. OECD).

SHR ani jednotlivá dílčí doporučení neobsahují variantní řešení. Doporučení jsou kombinací postupů vedoucích k naplnění cílů v daném tematickém okruhu/strategické oblasti.

Čtvrtá kapitola je věnována **fiskálním principům** naplnění cílů SHR, pátá kapitola pak **možnosti využití strukturálních fondů** na podporu priorit ČR. Poslední kapitola popisuje **způsob monitorování výsledků** SHR. Na závěr SHR je **představen autorský tým**.

3.4.11. Publicita

Účastníci přípravy SHR byli **průběžně informováni o průběhu prací integračním týmem**. Ostatní „stakeholders" byly průběžně informováni na neformální bázi místopředsedou vlády pro ekonomiku. Jeho komunikace byla zaměřena na ekonomické ministry a jejich náměstky. Zároveň se využívalo i již existujících orgánů (pracovních skupin, meziresortních orgánů atd.).

Publicita SHR vůči veřejnosti byla **zajištěna primárně místopředsedou vlády** pro ekonomiku. Zájem médií o jeho osobu mu souběžně umožňoval prezentovat výstupy práce svého týmu, který vytvořil při Úřadu vlády. Mediální podpora SHR byla zajišťována i prostřednictvím tiskového odboru Úřadu vlády.

Při finalizaci výstupů byly rovněž osloveny různé zájmové skupiny. Samotná strategie byla koncipována a **formulována tak, aby byla srozumitelná širší veřejnosti** a neobsahovala „byrokratický žargon". Po finalizaci a vytištění SHR byl tento dokument distribuován institucím veřejné správy, akademickým institucím atd. Výsledná podoba strategie byla prezentována na semináři na půdě Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD).

Transparentnost vzniku SHR byla zajištěna **prostřednictvím webové stránky** www.hospodarskastrategie.org, kde byla veřejnost průběžně informována o vzniku SHR. Na této stránce byl uveřejněn i první návrh strategie a veřejnost měla možnost připomínkovat text a aktivně se tak zapojit do vzniku finální verze SHR.

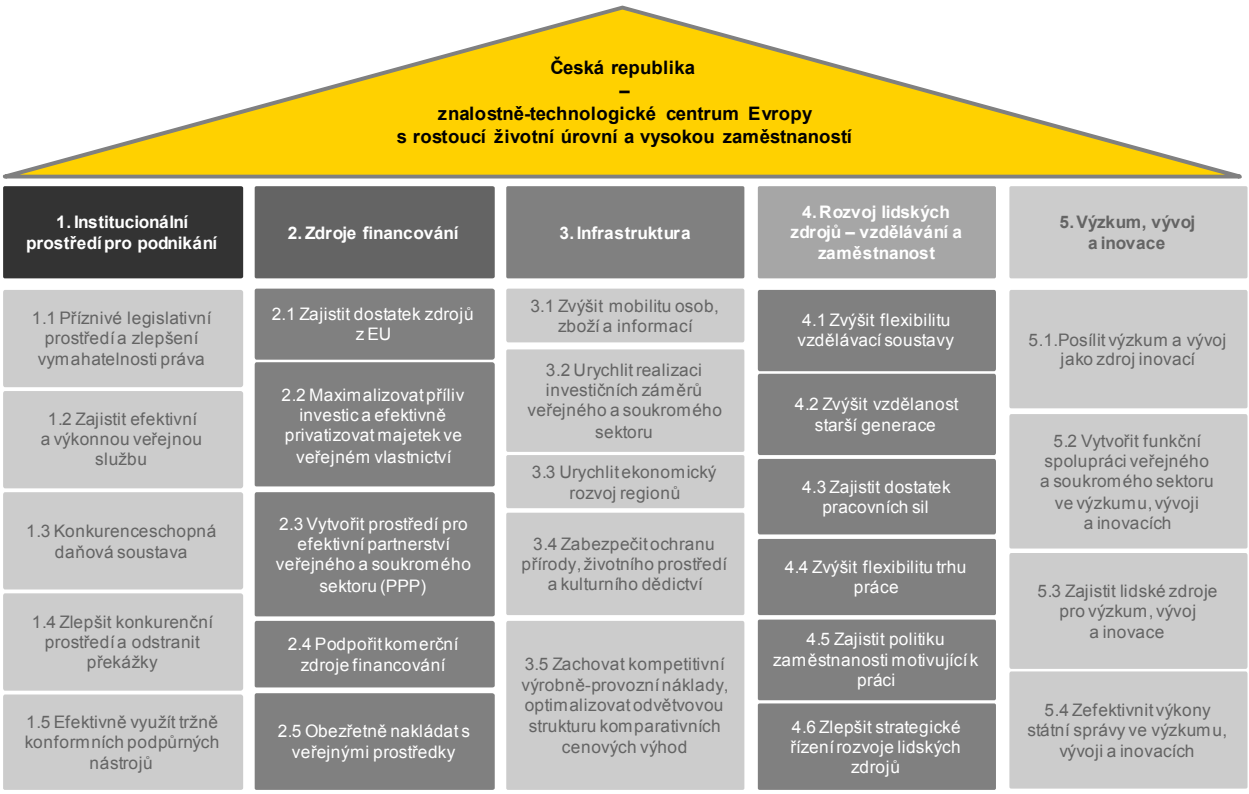
3.4.12. Financování cílů

SHR **neměla pevně stanové zdroje financování** pro naplnění svých cílů. Materiál pouze všeobecně shrnuje potenciální zdroje pro financování SHR (fondy EU, obezřetné nakládání s prostředky z veřejných rozpočtů atd.).

3.4.13. Monitoring výsledků a dopadů strategie

Cílem strategie bylo přiblížit Českou republiku ekonomické úrovni hospodářsky rozvinutějších zemí Evropské unie při respektování principů udržitelného rozvoje. Tento cíl byl kvantifikován prostřednictvím ukazatele průměrného HDP na obyvatele, kdy v ČR mělo v roce 2013 dosáhnout průměru členských zemí EU. Dle grafického znázornění vize strategie by realizace jednotlivých projektů ve strategických oblastech měla vést k rostoucí životní úrovni, vysoké zaměstnanosti a vnímání České republiky jako znalostně-technologického centra Evropy.

SHR **obsahuje návrh postupu pro průběžné sledování plnění cílů strategie** a jejich vyhodnocování v návaznosti na konkurenceschopnost země v porovnání s jinými zeměmi. Naplňování cílů SHR mělo probíhat prostřednictvím implementace doporučení, která byla v jednotlivých tematických oblastech strategie definována (viz následující schéma).



Zdroj: Strategie hospodářského růstu České republiky 2005 – 2013, strana 9.

Pro posouzení celkového dopadu těchto doporučení měly sloužit následující **indikátory konkurenceschopnosti**. Pro hodnocení vývoje konkurenceschopnosti ČR v mezinárodním srovnání měl sloužit jeden souhrnný ukazatel hodnotící celkovou konkurenceschopnost země. K tomuto účelu autoři SHR vybrali hodnocení nezávislé švýcarské instituce International Institute for Management Development (IMD). Hodnocení má formu relativního pořadí v žebříčku hodnocených zemí. Pro posouzení vývoje v oblasti kvality obecných životních podmínek lidí měl pak sloužit Human Development Index (HDI). K monitorování implementace SHR měly sloužit také strukturální indikátory Eurostatu (soubor 14 indikátorů). **Pro žádný ze stanových indikátorů nebyla stanovena cílová hodnota**, potažmo cílová příčka. Výše uvedený postup monitorování naplňování cílů SHR **nebyl v praxi realizován**.

3.4.14. Implementace strategie

SHR neobsahovala implementační plán, ani nedefinovala osobu za implementaci odpovědnou. Tvorba akčního (implementačního) plánu měla navazovat na schválenou strategii, ovšem následně k ní již nedošlo. Usnesení vlády č. 1500/2005 uložilo členům vlády a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy zabezpečovat cíle a principy SHR a zároveň doporučilo hejtmanům a primátorům statutárních měst vycházet při zpracovávání vlastních koncepcí rozvoje ze zásad uvedených v SHR.

Absence implementačního plánu v samotné SHR byla záměrná. Ze strany tvůrců strategie existovala obava, že plán aktivit včetně stanovení úkolů a odpovědných osob by mohl vést buď ke značnému zpoždění finalizace strategie, případně k jejímu neschválení. Tvůrci SHR plánovali, že po schválení samotné SHR vznikne tým, který vypracuje způsob její implementace.

Necelé dva měsíce po schválení SHR **rezignoval na svou funkci** místopředseda vlády pro ekonomiku Martin Jahn, který byl následně nahrazen Jiřím Havlem, který v implementaci SHR dále nepokračoval. SHR byla schválena necelý rok před volbami do Poslanecké sněmovny, tudíž v období, které nebylo optimální pro implementaci doporučení, která byla popsána k jednotlivým tematickým oblastem (tato doporučení měla formu legislativních i nelegislativních změn).

3.4.15. Vyhodnocení postupu přípravy strategie

Hlavní **klady** přípravy SHR:

- Po nástupu Martina Jahna do pozice místopředsedy vlády pro ekonomiku existoval **jasný vlastník tvorby strategie**.
- Autorský tým SHR byl sestaven „na zelené louce“. Místopředseda vlády pro ekonomiku měl tedy **volnost výběru osob pro zpracování strategie**. Při rozhodování o personálním obsazení autorského týmu rozhodovaly především odborné kvality jednotlivých kandidátů.
- Byla nastavena **řídící struktura** zajišťující vhodnou dělbu a organizaci práce, která byla naplněna vhodnými pracovníky a odborníky. Integrační tým plnil koordinační a podpůrnou roli, odborná část (jednotlivé strategické oblasti) byla rozdělena mezi expertní týmy vedené garanty, kteří byli **odborníky na danou problematiku**. Zároveň i členové jednotlivých expertních týmů měli adekvátní znalostí v dané problematice. Vše zastřešoval řídící tým v čele s aktivním vlastníkem / sponzorem tvorby SHR.
- **Mediálně zajímavá osoba zastřešující vznik** SHR – místopředseda vlády pro ekonomiku – pozitivně ovlivnila publicitu a zvýšila povědomí (široké i odborné) veřejnosti o vznikající SHR.
- **Systematické a průběžné zajišťování podpory SHR u klíčových stakeholders** (ekonomičtí ministři a jejich náměstci, pracovní orgány vlády apod.) neformální a pravidelnou komunikací ze strany sponzora strategie – místopředsedy vlády pro ekonomiku. Tato aktivita napomohla schválení SHR, ale na druhou stranu jí nezajistila dlouhou životnost (životaschopnost).
- Snaha o **„nový, nebyrokratický“ přístup k tvorbě strategie** – sestavení odborných týmů, sestavení „ad hoc“ týmu zodpovědného za přípravu strategie, příprava strategie pojata jako projekt (a projektově řízena), snaha formulovat jasnou strategii srozumitelnou veřejnosti.
- **Zapojení široké veřejnosti** do přípravy vzniku SHR, které měla možnost vznést vlastní připomínky k textu strategie.
- Před samotnou přípravou strategie měl vedoucí integračního týmu možnost absolvovat stáže v zahraničí za účelem **získání zkušeností s metodikou tvorby veřejných strategií**.
- **Transparentnost a převzetí osobní odpovědnosti za vytvořenou strategii** – na závěr strategie jsou jmenovitě uvedeny všechny osoby a instituce, které se na vzniku SHR podílely (tj. autorský tým, oponenti apod.).
- Přestože SHR nebyla následně aktivně implementována, obsahově byla **zdrojem či inspirací při zpracování několika jiných strategií** a strategických dokumentů (včetně například aktuální Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti ČR vytvořené Ministerstvem průmyslu a obchodu v roce 2011).

Hlavní **slabá místa** přípravy SHR:

- Neexistence plánu pro implementaci SHR a současně **neexistence vlastníka strategie** (po odchodu Martina Jahna z vlády), tedy osoby zodpovědné za realizaci strategie. Realizace SHR byla uložena pouze velmi vágně, nebyly stanovené jasné úkoly a jejich vlastníci. SHR byla výstupem osobních ambicí místopředsedy vlády pro ekonomiku, který neměl politickou sílu pro prosazení cílů tak komplexního dokumentu zasahujícího do kompetencí jednotlivých ministerstev a po jeho odchodu tak vzniklo vakuum, kdy chyběl jasný vlastník a sponzor strategie.
- **Ne zcela dostatečné zapojení zájmových skupin** v průběhu přípravy SHR (např. Hospodářská komora ČR, Svaz průmyslu a dopravy ČR, Svaz podnikatelů ve stavebnictví v ČR). V případě, že by tyto skupiny „vzaly strategii za svou“, mohly vytvářet tlak na (novou) vládu, aby SHR byla respektována a pracovalo se na její implementaci.

- Při tvorbě SHR **neproběhlo modelování budoucího vývoje a dopadu realizace strategie** na vývoj hospodářského růstu ČR. Absence „důkazů“ přínosů realizace strategie mohla být také jeden z důvodů následné „nerealizace“ SHR.
- **Politizace dokumentu**, který byl nepřijatelný pro stranu vládnoucí v následujícím volebním období, zároveň SHR nebyla aktivně konzultována s opozicí v době přípravy dokumentu.
- Nedostatečný **všeobecný (politický) konsensus ke vzniku/potřebě dokumentu** obdobného strategického charakteru. **Nekoncepční vznik dokumentu**, zamýšlený rozsah a účel zpracovávaného dokumentu se několikrát měnil, stejně jako termín jeho vypracování.
- **Nejasné vymezení kompetencí a pravomocí místopředsedy vlády** pro ekonomiku v rámci standardního uspořádání definovaného v kompetenčním zákoně.
- **Zdržení finálního schválení SHR**, které bylo způsobeno nutností doplnit posouzení vlivu koncepce na životní prostředí (SEA) dle zákona č. 100/2001 Sb.
- Záměr **vytvořit novou strategii na základě existujících strategií ("bottom up")**, který nakonec nebyl dodržen.

3.4.16. Zdroje

Při zpracovávání daného textu jsme **vycházeli z následujících dokumentů**:

- M. Potůček a kolektiv, Strategické vládnutí a Česká republika, Grada Publishing, 2007.
- Strategie hospodářského růstu České republiky 2005 – 2013.
- Internetové stránky Úřadu vlády ČR.

Dále jsme **provedli rozhovor** s:

- Davidem Hofmanem – při tvorbě SHR působil jako vedoucí integračního týmu.

Matice parametrů

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
1	Identifikace potřeb	1.A Jakým způsobem je identifikována potřeba tvorby strategie, jakým způsobem je stanoven předmět a cíle (tj. její obsah a náplň) strategie?	Původní materiál „Návrh opatření“ vycházel z **požadavku Tripartity**. Tvorba Strategie hospodářského růstu byla jedním z hlavních (politických) cílů místopředsedy vlády pro ekonomiku a jedním z důvodů vstupu Martina Jahna do vlády. Strategie hospodářského růstu **rozpracovává Strategii udržitelného rozvoje ČR** v hospodářské oblasti se zohledněním cílů v dalších dvou pilířích udržitelného rozvoje a má tři úlohy: ► **nastavit priority** pro koordinaci hospodářské politiky v období do roku 2013 a nasměrovat prostředky z fondů EU pro období 2007-2013, ► vytvořit klientům státní sféry – občanům, podnikatelům i obchodním společnostem – ty nejlepší možné **podmínky pro ekonomické aktivity**, ► přispět k maximálně **efektivnímu nasměrování omezených veřejných prostředků** v oblastech přímé intervence. Strategie hospodářského růstu je strategií priorit. Vedle odvětvových přístupů usiluje i o vyvážený regionální hospodářský rozvoj.	Není relevantní.	Nedostatečný všeobecný (politický) konsensus ke vzniku/potřebě dokumentu obdobného strategického charakteru.
2	Legislativní/metodický rámec	2.A Je příprava strategie formálně upravena a stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru?	Iniciativa vytvoření strategického dokumentu **vycházela ze závěrů zasedání 43. Plenární schůze Rady hospodářské a sociální dohody ČR (jedná se tzv. Tripartitu)**, která se konala dne 26. února 2004. Na základě této schůze Tripartity uložila vláda úkol místopředsedovi vlády a ministrovi financí zpracovat návrh opatření k podpoře hospodářského růstu a konkurenceschopnosti (hospodářsko-politické priority vlády) na období do konce roku 2006, z hlediska věcného a časového, a to v termínu do 31. srpna 2004. Tento termín byl následně několikrát prodloužen (prostřednictvím vládních usnesení), **úkol vypracovat Strategii hospodářského růstu byl nakonec přidělen místopředsedovi vlády pro ekonomiku**.	Po nástupu Martina Jahna do pozice místopředsedy vlády pro ekonomiku existoval jasný vlastník tvorby strategie.	Nekoncepční vznik dokumentu, zamýšlený rozsah a účel zpracovávaného dokumentu se několikrát měnil, stejně jako termín jeho vypracování.
		2.B Jaká je právní síla takového dokumentu?	Tvorba Strategie hospodářského růstu byla stanovena usnesením vlády.		
3	Institucionální rámec	3.A Jaká instituce zodpovídá za přípravu za přípravu této konkrétní strategie, jaké je její postavení, funkce a pravomoci?	Hlavním gestorem tvorby SHR byl nakonec **místopředseda vlády pro ekonomiku**. Pravomoci místopředsedy vlády pro ekonomiku byly velice specifické. Kompetence místopředsedy vlády pro ekonomiku nebyly jasně definovány, na rozdíl od „tradičních“ ministrů, jejichž pozice je pevně definována v tzv. kompetenčním zákoně (zákon č. 2/1969 Sb.). Místopředseda vlády pro ekonomiku tedy neřídil ústřední orgán státní správy, neměl vlastní rozpočet, ani vlastní rozsáhlý úřednický aparát.	Relativní tvůrčí volnost místopředsedy vlády pro ekonomiku, funkce místopředsedy vlády pro ekonomiku není zatížena žádnou správní činností.	"Nestandardní" pozice místopředsedy vlády pro ekonomiku bez vlastního ministerstva mohla mít vliv na úspěšnost implementace a udržitelnosti samotné strategie. Po odchodu Martina Jahna z pozice místopředsedy vlády neexistovala dostatečně silná instituce, která by vytvořenou strategii prosazovala.
		3.B Jak jsou nastaveny vztahy s ostatními institucemi?	Během přípravy SHR **nebyly žádným institucionálním způsobem definovány vztahy mezi tvůrci SHR a ministerstvy**. Tým připravující SHR měl pozici standardních pracovníků úřadu vlády bez specifického vymezení postavení pro přípravu strategického materiálu.		
		3.C Jaké má tato instituce zdroje (personální, materiální apod.)?	Úřad vlády České republiky je ústředním orgánem státní správy. Z pohledu zdrojů (personální, materiální apod.) se jedná o úřad obdobný ministerstvu.		
4	Účastníci	4.A Kdo všechno se účastní přípravy veřejné strategie (popis skupiny stakeholders), jaké jsou jednotlivé role a vztah mezi nimi?	Na přípravě SHR se podílely **pracovní týmy v následující struktuře**: ► Řídící skupina - definovala hlavní obsahové směřování dokumentu, průběžně dohlížela na postup prací a medializaci SHR. ► Expertní skupiny - byly celkem čtyři a svou působností částečně překrývaly strategické oblasti, které byly v dokumentu dále detailněji rozpracovány. ► Integrační tým - členové integračního týmu byli zaměstnanci úřadu vlády a byli zodpovědní za koordinaci prací na přípravě SHR a komunikaci mezi jednotlivými účastníky a týmy. Dále byly do tvorby SHR zapojeny aktivně (za účelem revize a oponentury SHR) i následující instituce: CzechInvest, Český statistický úřad, Vysoká škola ekonomická v Praze a Technologické centrum AV ČR. Žádné další instituce veřejné správy se do přípravy SHR aktivně nezapojily. V listopadu 2004 byly prostřednictvím Integračního týmu osloveny jednotlivé resorty s žádostí o **zaslání vlastních koncepčních a strategických dokumentů**, které vytvořily v minulosti. Následně se resorty (a případně další instituce veřejné správy) vyjadřovaly až k finální verzi SHR, a to prostřednictvím **standardního připomínkovacího řízení**. Mezi subjekty, kterým byl zaslán materiál k připomínkovaní, byly i kraje, asociace a další zájmové skupiny.	Autorský tým SHR byl sestaven „na zelené louce“. Místopředseda vlády pro ekonomiku měl tedy volnost výběru osob pro zpracování strategie. Při rozhodování o personálním obsazení autorského týmu rozhodovaly především odborné kvality jednotlivých kandidátů. Zapojení široké veřejnosti do přípravy vzniku SHR, které měla možnost vznést vlastní připomínky k textu strategie.	Ne zcela dostatečné zapojení zájmových skupin v průběhu přípravy SHR (např. Hospodářská komora ČR, Svaz průmyslu a dopravy ČR, Svaz podnikatelů ve stavebnictví v ČR). V případě, že by tyto skupiny „vzaly strategii za svou“, mohly vytvářet tlak na (novou) vládu, aby SHR byla respektována a pracovalo se na její implementaci.
		4.B Jak jsou účastníci identifikováni a kdo o jejich účasti rozhoduje?	O personálním obsazení jednotlivých týmu si rozhodoval sám místopředseda vlády pro ekonomiku. Definování rolí jednotlivých týmů a jejich vzájemná koordinace nebyly formálně ustaveny.		
		4.C Jaká je časová posloupnost zapojení jednotlivých účastníků (tj. kdo se zapojuje v jakém stadiu přípravy veřejné strategie)?	Členové integračního týmu byli zapojeni po celou dobu přípravy SHR. Ostatní autoři se zapojovali dle potřeby, případně ad-hoc.		
5	Použití metodiky	5.A Byla při přípravě strategie použita metodika přípravy veřejných strategií? Pokud ano, jaká?	Při přípravě SHR **nebyla použita žádná specifická metodika**. Metodický přístup k tvorbě SHR byl určován vedoucím integračního týmu, který vycházel ze zkušeností z předchozích pracovních stáží v Irsku, Velké Británii a USA. Při přípravě SHR využil Integrační tým jako podklad dokument britské vlády pro přípravu strategických dokumentů „The Strategy Survival Guide“.	Využití zahraničních zkušeností (stáže, metodiky) při řízení procesu tvorby metodiky.	Není relevantní.
6	Náklady	6.A Jaké jsou celkové náklady (personální, materiální apod.) přípravy strategií?	Náklady na tvorbu SHR byly primárně v rovině **mzdových nákladů zaměstnanců úřadu vlády a odměn externích členů autorského týmu**. Externích konzultantských služeb bylo využito pouze v případě tvorby hodnocení dopadů na životní prostředí (SEA), které bylo dodatečně vyžádáno usnesením vlády z července 2005 (usnesení vlády č. 984/2005). Náklady na vytvoření SEA se pohybovaly rámcově v rozmezí 0,6 - 1 mil. Kč. Podle odhadu vedoucího integračního týmu se na přípravě SHR **podílelo přibližně 10 pracovníků FTE** (na plný úvazek – z toho přibližně 5 pracovníků na plný úvazek, 12 pracovníků v expertních týmech na třetinový úvazek a další osoby v různých rolích na přibližně desetinové úvazky).	Není relevantní.	Není relevantní.
		6.B Jak dlouho trvá celý proces přípravy strategie?	Od února 2004 do listopadu 2005, tedy **přibližně 20 měsíců.**		
7	Průběh přípravy strategie (popis procesu)	7.A Jaké jsou aktivity a jednotlivé kroky přípravy veřejné strategie?	Příprava SHR probíhala v **následujících krocích**: 1. **zadání úkolu** vypracování strategického dokumentu místopředsedovi vlády a ministrovi financí (usnesení vlády č. 460/2004); 2. **převedení gesce** na místopředsedu vlády pro ekonomiku (usnesení vlády č. 933/2004); 3. **definování cílů** SHR; 4. **sběr podkladů** z ministerstev (integrační tým rozeslal žádost o zaslání strategických dokumentů, které by byly vhodným podkladem pro tvorbu SHR); 5. **tvorba SHR – vznik nárvhu strategie**, který byl následně upraven do politicky průchozí verze; 6. **připomínkové řízení** – jedná se o standardní krok v legislativním procesu, relativně vysoký počet připomínek k předloženému materiálu (cca 600 připomínek); 7. vláda vzala SHR na vědomí a doporučila dopracovat hodnocení dopadů na životní prostředí (usnesení vlády č. 984/2005); 8. zpracování hodnocení dopadů SHR na životní prostředí; 9. **finální schválení** SHR vládou.	Snaha o „nový, nebyrokratický“ přístup k tvorbě strategie – sestavení odborných týmů, sestavení „ad hoc“ týmu zodpovědného za přípravu strategie, příprava strategie pojata jako projekt (a projektově řízena), snaha formulovat jasnou strategii srozumitelnou veřejnosti.	Zdržení finálního schválení SHR, které bylo způsobeno nutností doplnit posouzení vlivu koncepce na životní prostředí (SEA) dle zákona č. 100/2001 Sb.
8	Nástroje a techniky	8.A Jaké nástroje a techniky jsou využívány při tvorbě strategií (např. SWOT, PESTLE, multikriteriální analýzy apod.)? V jaké fázi přípravy strategie jsou tyto nástroje a techniky používány?	Pro tvorbu SHR navrhnul integrační tým **dva softwarové nástroje**, které následně na zakázku vytvořil webdesignér. Jednalo se konkrétně o: ► internetový nástroj pro **sběr připomínek k SHR ze strany veřejnosti**, který umožňoval identifikovat a exportovat připomínky k jednotlivým řádkům v samotné strategii; ► systém na **sdílení pracovních verzí dokumentů na intranetu**, kde jednotliví garanti a experti mohli nahrávat nové verze, požadovat k nim zaslání připomínek a distribuovat další materiály; tento systém také uchovával starší verze dokumentu, takže se k nim bylo možné později vrátit.	Vytvoření speciálních nástrojů - na sběr připomínek od veřejnosti a pro sdílení a práci s dokumenty.	Při tvorbě SHR neproběhlo modelování budoucího vývoje a dopadu realizace strategie na vývoj hospodářského růstu ČR. Absence „důkazů“ přínosů realizace strategie mohla být také jeden z důvodů následné „nerealizace“ SHR.
9	Integrovanost s ostatními strategiemi	9.A Jakým způsobem je zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)?	K dosažení provázanosti s ostatními strategiemi Integrační tým v listopadu 2004 oslovil všechny resorty s žádostí o zaslání vlastních (resortních) politik, koncepcí a strategií, a dále s požadavkem na případné rozpracování konkrétních kapitol SHR. Na základě reakce jednotlivých resortů provázal Integrační tým již **existující strategické dokumenty s tematickými oblastmi hospodářského růstu**. SHR byla zároveň sladěna s principy a cíly Lisabonské strategie.	Snaha o provázanost nově vznikající strategie s jednotlivými rezortními strategiemi.	Časová náročnost při práci s jednotlivými strategiemi, které nakonec nově vznikající SHR tolik neovlivnily. Záměr vytvořit novou strategii na základě existujících strategií ("bottom up"), který nakonec nebyl dodržen.

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
10	Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí	10.A Jak jsou nastaveny základní řídící mechanismy tvorby veřejné strategie?	Základní řídící mechanismy **nebyly formálně nastaveny**. Tvorba SHR byla řízena Řídícím výborem, ovšem operativní řízení bylo v kompetenci Integračního týmu. Vedoucí projektu, který působil i jako vedoucí Integračního týmu, byl zároveň i poradcem místopředsedy vlády pro ekonomiku, který vedl Řídící skupinu.	Byla nastavena řídící struktura zajišťující vhodnou dělbu a organizaci práce, která byla naplněna vhodnými pracovníky a odborníky. Integrační tým plnil koordinační a podpůrnou roli, odborná část (jednotlivé strategické oblasti) byla rozdělena mezi expertní týmy vedené garanty, kteří byli odborníky na danou problematiku. Zároveň i členové jednotlivých expertních týmů měli adekvátní znalostí v dané problematice. Vše zastřešoval řídící tým v čele s aktivním vlastníkem / sponzorem tvorby SHR.	Řídící mechanismy přípravy SHR nebyly formálně stanoveny.
		10.B Jakým způsobem jsou v průběhu přípravy strategie přijímána rozhodnutí (např. o dalším postupu), kdo má oprávnění tato rozhodnutí přijímat? Kdo schvaluje (průběžné i závěrečné) výstupy?	Řídící skupina byla zodpovědná za přijímaná rozhodnutí v průběhu zpracování SHR. Řídící skupina měla pět členů, v jejím vedení byl vedoucí řídící skupiny (místopředsedy vlády pro ekonomiku). Závěrečný **výstup projektu schválila vláda** (usnesení vlády č. 1500/2005).		
		10.C Jsou identifikována nepřípustná / nerealizovatelná řešení?	SHR neobsahovala nepřípustná nebo nerealizovaná řešení.		
11	Výstup tvorby strategie	11.A Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby veřejné strategie?	Výstupem tvorby strategie je **samotný dokument Strategie hospodářského růstu 2005 - 2013**, který byl schválen vládou, a ukládá členům vlády a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy zabezpečovat cíle a principy této strategie.	Snaha formulovat strategii tak, aby byla srozumitelná i širší veřejnosti.	Není relevantní.
		11.B Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?	SHR je dokumentem o rozsahu 116 stran strukturovaným do **šesti samostatných kapitol**. Úvodní kapitola se na pěti stranách věnuje pozici ČR v době globalizace a ve vazbě na Evropskou unii. Následující druhá kapitola se zaměřuje na dosažitelné cíle v pěti strategických oblastech. Nejvýznamnější částí SHR je kapitola třetí s názvem „Naplňování vize“. Tato kapitola má celkem 75 stran a definuje pro každou z pěti strategických oblastí tematický okruh, pro který následně definuje doporučení k naplnění cílů definovaných v druhé kapitole.		
		11.C Obsahují výstupy variantní řešení?	SHR ani jednotlivá dílčí doporučení **neobsahují variantní řešení.**		
12	Publicita	12.A Jakým způsobem jsou účastníci přípravy strategie, ostatní stakeholders a veřejnost informováni v průběhu a výstupech přípravy strategie?	Účastníci přípravy SHR byli průběžně informováni o **průběhu prací Integračním týmem**. Ostatní „stakeholders“ byly průběžně informováni na neformální bázi **místopředsedou vlády pro ekonomiku**. **Publicita SHR vůči veřejnosti** byla zajištěna primárně místopředsedou vlády pro ekonomiku. Zájem médií o jeho osobu mu souběžně umožňoval prezentovat výstupy práce svého týmu, který vytvořil při úřadu vlády. Mediální podpora SHR byla zajišťována i prostřednictvím tiskového odboru úřadu vlády. Při finalizaci výstupů byly rovněž osloveny různé zájmové skupiny. **Transparentnost** vzniku SHR byla zajištěna **prostřednictvím webové stránky** www.hospodarskastrategie.org, kde byla veřejnost průběžně informována o vzniku SHR.	Zapojení široké veřejnosti. Mediálně zajímavá osoba zastřešující vznik SHR – místopředseda vlády pro ekonomiku – pozitivně ovlivnila publicitu a zvýšila povědomí (široké i odborné) veřejnosti o vznikající SHR. Systematické a průběžné zajišťování podpory SHR u klíčových stakeholders (ekonomičtí ministři a jejich náměstci, pracovní orgány vlády apod.) neformální a pravidelnou komunikací ze strany sponzora strategie – místopředsedy vlády pro ekonomiku. Tato aktivita napomohla schválení SHR, ale na druhou stranu jí nezajistila dlouhou životnost	Politizace dokumentu, který byl nepřijatelný pro stranu vládnoucí v následujícím volebním období, zároveň SHR nebyla aktivně konzultována s opozicí v době přípravy dokumentu.
		12.B Jak je zajištěna transparentnost celého procesu?	Transparentnost vzniku SHR byla zajištěna ex-post prostřednictvím standardního legislativního procesu.		
13	Financování realizace strategie	13.A Jakým způsobem je zajištěno a jakou má strukturu financování cílů, opatření a aktivit stanovených strategií?	SHR **neměla pevně stanové zdroje financování pro naplnění svých cílů**. Materiál pouze všeobecně shrnuje potenciální zdroje pro financování SHR (fondy EU, obezřetné nakládání s prostředky z veřejných rozpočtů atd.).	Není relevantní.	Absencí finančního rámce realizace SHR a plnění jejích cílů chybí i analýza "realizovatelnosti" cílů a jejich finanční náročnosti.
14	Monitoring výsledků a dopadů strategie	14.A Jak jsou stanoveny cíle strategie a její implementace?	Cíle strategie byly **stanoveny obecně**. Cílem strategie bylo **přiblížit Českou republiku ekonomické úrovni hospodářsky rozvinutějších zemí Evropské unie** při respektování principů udržitelného rozvoje.	Nastavení základních nástrojů pro měření kontextu a dopadu strategie.	Pro žádný ze stanových indikátorů nebyla stanovena cílová hodnota, potažmo cílová příčka. Uvedený postup monitorování naplňování cílů SHR nebyl v praxi realizován.
		14.B Jsou stanoveny měřitelné cíle?	Výše uvedený cíl byl **kvantifikován prostřednictvím ukazatele průměrného HDP na obyvatele**, kdy v ČR mělo v roce 2013 dosáhnout průměru členských zemí EU.		
		14.C Existuje systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?	SHR obsahuje **návrh postupu pro průběžné sledování plnění cílů** SHR a jejich vyhodnocování. Pro hodnocení vývoje konkurenceschopnosti ČR v mezinárodním srovnání měl sloužit jeden souhrnný ukazatel hodnotící celkovou konkurenceschopnost země. K tomuto účelu autoři SHR vybrali hodnocení nezávislé švýcarské instituce International Institute for Management Development (IMD). Pro posouzení vývoje v oblasti kvality obecných životních podmínek lidí měl pak sloužit Human Development Index (HDI). K monitorování implementace SHR měly sloužit také strukturální indikátory Eurostatu (soubor 14 indikátorů).		
		14.D Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie?	Pro vyhodnocení dopadů strategie měl být použit **stejný systém indikátorů jako u průběžného plnění cílů** strategie (viz 15.C).		
15	Implementace strategie	15.A Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace, případně v jaké formě?	SHR **neobsahovala implementační plán, ani nedefinovala osobu za implementaci odpovědnou**. Tvorba akčního (implementačního) plánu měla navazovat na schválenou strategii, ovšem následně k ní již nedošlo.	Není relevantní.	Neexistence plánu pro implementaci SHR a současně neexistence vlastníka strategie (po odchodu Martina Jahna z vlády), tedy osoby zodpovědné za realizaci strategie. Realizace SHR byla uložena pouze velmi vágně, nebyly stanovené jasné úkoly a jejich vlastníci. Absence mechanismů vyhodnocujících vhodnost vytvořené strategie a navazující možnost úpravy (změny) strategie.
		15.B Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí? Jaké jsou jednotlivé aktivity a postupy implementace?	Usnesení vlády č. 1500/2005 uložilo **členům vlády a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy** zabezpečovat cíle a principy SHR a zároveň doporučilo hejtmanům a primátorům statutárních měst vycházet při zpracovávání vlastních koncepcí rozvoje ze zásad uvedených v SHR.		
		15.C Jak jsou nastaveny mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a jak jsou řízeny změny (úpravy, aktualizace) samotné strategie i její implementace?	Mechanismy pro **vyhodnocování vhodnosti SHR a případné úpravy strategie nebyly nastaveny.**		
		15.D Jak je nastavena implementační struktura strategie a jakou má podobu příslušná prováděcí dokumentace?	Implementační struktura **nebyla nastavena.**		
		15.E Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?	**Závaznost je definována usnesením vlády** (č. 1500/2005). Vláda usnesením vlády uložila členům vlády a vedoucím ostatních ústředních orgánů státní správy zabezpečovat cíle a principy SHR a doporučila hejtmanům a primátorům statutárních měst vycházet při zpracování vlastních koncepcí rozvoje ze zásad, které byly definovány ve SHR.		
16	Ostatní	16.A Jaké jsou další podstatné náležitosti a okolnosti přípravy veřejné strategie (např. vnější prostředí, společensko-politické prostředí, historická zkušenost apod.)?	Není relevantní.	Není relevantní.	Není relevantní.

3.5. Postup přípravy Strategického rámce udržitelného rozvoje

3.5.1. Identifikace potřeby tvorby strategie

Vznik Strategického rámce udržitelného rozvoje České republiky (dále také SRUR nebo strategický rámec) navazoval na ustavení Rady vlády pro udržitelný rozvoj vzniklé na základě závěrů Světového summitu o udržitelném rozvoji, který se konal v létě 2002 v Johannesburgu. RVUR následně zpracovala a předložila vládě ke schválení Strategii udržitelného rozvoje. Vláda Strategii udržitelného rozvoje na konci roku 2004 schválila a zároveň ve svém usnesení stanovila **úkol pravidelně zpracovat její aktualizaci**. Aktualizace SUR zpracovaná v roce 2007 nebyla vládou schválena (měla pouze informativní charakter) a i z tohoto důvodu byla následující aktualizace pojata jako **zpracování nové strategie**.

Podle definice Světové komise pro životní prostředí lze rozvoj považovat za udržitelný tehdy, naplní-li potřeby současné generace, aniž by ohrozil možnosti naplnit potřeby generací příštích. SRUR slouží také jako dlouhodobý rámec pro **politické rozhodování v kontextu mezinárodních závazků** ČR při respektování podmínek a potřeb ČR. Popisuje žádoucí stav ČR v roce 2030, kdy ČR by měla být společností, jejíž prosperita stojí na vzájemné vyváženosti oblasti ekonomické, sociální a environmentální. K dosažení tohoto stavu vedou navrhované prioritní osy a cíle.

Strategický rámec udržitelného rozvoje má **nadresortní průřezový charakter**, informuje vládní orgány a shrnuje na obecné úrovni klíčová témata, problémy a jejich možná řešení. Jejím cílem není ukládat konkrétní opatření nebo nahradit resortní nebo průřezové strategie, nýbrž podpořit jejich dlouhodobou orientaci a vzájemnou provázanost.

3.5.2. Legislativní a institucionální rámec

Vzniku SRUR předcházely následující události:

- V reakci na závěry Světového summitu o udržitelném rozvoji, který se konal v létě 2002 v Johannesburgu a s ohledem na potřebu jednotné koordinace problematiky udržitelného rozvoje v ČR, byla vládou (usnesení č. 778/2003) od **1. srpna 2003 zřízena Rada vlády pro udržitelný rozvoj** (RVUR).
- Usnesení vlády č. 836 ze srpna 2003 uložilo předsedovi Rady vlády pro udržitelný rozvoj předložit vládě **návrh Strategie udržitelného rozvoje** České republiky (SUR). Strategie byla schválena usnesením vlády č. 1242 z prosince 2004. Ve stejném usnesení bylo uloženo zpracování její aktualizace.
- Práce na **aktualizaci byly zahájeny v roce 2007**, avšak politicky nebyl tento dokument průchodný. Proto byl zpracovaný dokument předložen vládě pod názvem „Principy, nástroje a návrh priorit pro dopracování aktualizované Strategie udržitelného rozvoje ČR (2007)“, přičemž tento dokument měl pouze informativní charakter. Vláda tento dokument vzala na vědomí a uložila výkonnému místopředsedovi RVUR, místopředsedovi vlády a ministru životního prostředí předložit vládě v termínu do 30. listopadu 2009 návrh aktualizace Strategie udržitelného rozvoje České republiky.
- Přestože další revize SUR byla zadána také jako její aktualizace, reálně bylo k úkolu přistoupeno jako k **tvorbě nové strategie** a vznikl tak **Strategický rámec udržitelného rozvoje ČR**, který vláda schválila svým usnesením č. 37 z ledna 2010.

V rámci RVUR byl ustaven **Řídící výbor pro aktualizaci** SUR (dále také ŘV), který dohlížel nad přípravou SRUR. ŘV se skládal z 11 členů v čele s náměstkem ministra financí. Cílem bylo mít v čele ŘV nezaujatou stranu – tj. někoho mimo MŽP, MPO a MPSV (klíčové resorty odpovědné za jednotlivé pilíře udržitelného rozvoje). Rolí ŘV bylo řízení, revize a kontrola celkového přístupu k přípravě strategického rámce a schvalování průběžných výstupů před jejich předložením k projednání RVUR nebo veřejné diskusi.

Přípravu SRUR **koordinoval Odbor politiky životního prostředí Ministerstva životního prostředí** (OPŽP MŽP). Samotný obsah SRUR vytvářel externí konzultant – společnost Integra Consulting Services s.r.o. (dále také odpovědný zpracovatel). Jedním z důvodů zapojení externího zpracovatele bylo i to, že

předchozí verze dokumentu (z roku 2007) nebyla schválena, přestože byla projednána s ostatními resorty a prošla meziresortním připomínkovacím řízením. Externí zpracovatel měl zajistit „depolitizaci“ přípravy strategie a přinést nezávislý expertní náhled na danou problematiku.

Na základě návrhu odpovědného zpracovatele vznikla **Pracovní skupina pro aktualizaci** SUR (dále také PS nebo Pracovní skupina), která se skládala z představitelů všech resortů a Úřadu vlády na úrovni referentů, nejvýše ředitelů odborů. PS se scházela na pravidelných jednáních, na kterých se projednávaly předem zaslané podklady. Činnost pracovní skupiny koordinoval externí konzultant ve spolupráci s OPŽP MŽP. PS byla faktickým tvůrcem obsahu SRUR – její členové se podíleli na všech postupových krocích přípravy, revidovali podklady (zpracované odpovědným zpracovatelem), navrhovali cíle, priority apod. Po vytvoření prvního pracovního návrhu SRUR ze strany odpovědného zpracovatele byla PS rozdělena dle odpovědností jednotlivých ministerstev na malé **expertní mikrotýmy** k jednotlivým prioritním osám strategického rámce. Tyto mikrotýmy se významným způsobem **podílely na všech verzích textu** aktualizované SUR jejich připomínkováním.

3.5.3. Účastníci

Vedle Řídícího výboru a Pracovní skupiny byly do procesu přípravy SRUR zapojeny také Výbor pro Strategii RVUR (VpS), Výbor pro komunikaci RVUR (VpK) a Pracovní skupina pro tvorbu indikátorů RVUR (PS I). Rolí těchto výborů bylo zejména projednat a schválit SRUR před jejím předložením Radě vlády pro udržitelný rozvoj. PS I se ve spolupráci s Pracovní skupinou podílela na tvorbě indikátorů. Kompetence jednotlivých orgánů RVUV a jejich vzájemná součinnost při přípravě SRUR nebyly formálně stanoveny, ale po diskusích v úvodu zpracování SRUR došlo ke shodě na rozdělení rolí jednotlivých aktérů.

Dále byla vytvořena **Platforma významných organizací a institucí** (dále jen Platforma), do které byly přizváni zástupci příslušných výborů Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu ČR, politických stran a dalších přibližně 40 institucí a organizací jako jsou svazy, obchodní komory, univerzity, neziskové organizace aj. Návrh zapojení konkrétních subjektů do Platformy byl předložen odpovědným zpracovatelem na základě jeho zkušenosti v oboru a s přihlédnutím k tématům SRUR. Tento návrh doplnil OPŽP MŽP a předložil jej pro informaci Řídícímu výboru pro aktualizaci.

Platforma se sešla celkem dvakrát. Poprvé k projednání klíčových oblastí, které by měly být zahrnuty do strategického rámce. Druhé setkání bylo věnováno diskusi o návrhu strategického rámce. Mezitím byla Platforma průběžně informována o postupu příprav a byly jí zasílány průběžné výstupu k připomínkování.

Dále byla do přípravy SRUR **zapojena široká veřejnost prostřednictvím veřejných diskusí**. Poprvé byla vyzvána k prodiskutování vize SRUR definované odpovědným zpracovatelem. Dále měla veřejnost možnost se vyjádřit k první i druhé verzi návrhu strategického rámce. Druhá diskuse se zaměřila na témata a problémy, které byly z hlediska udržitelného rozvoje České republiky označeny jako zásadní. Třetí diskuse se konala před předložením SRUR do meziresortního připomínkového řízení. Veřejnost mohla zasílat své připomínky formou e-mailů na adresu odpovědného zpracovatele. Celkem se jednalo o přibližně 50 podnětů (některé z nich byly velmi obsáhlé), přičemž všechny připomínky byly vypořádány a toto vypořádání následně zveřejněno. Diskutovaná verze dokumentu byla vždy zveřejněna na stránkách MŽP a jiných serverech pro odbornou veřejnost.

3.5.4. Použití metodiky

Na straně koordinátora přípravy SRUR (tj. MŽP) neexistovala žádná metodika, jak postupovat při přípravě strategických dokumentů. Při zpracovávání strategického rámce využil odpovědný zpracovatel **vlastních zkušenosti, zahraniční praxe a literatury**. Jednalo se zejména o zkušenosti s přípravou předchozí aktualizace SUR, dále zkušenosti s přípravou SUR na Slovensku, Německu, Rakousku, Švédsku a Velké Británii.

3.5.5. Náklady

Externí náklady (na odpovědného zpracovatele a publicitu projektu) se pohybovaly v řádu 1 – 1,5 mil. Kč. Podle odhadu strávil realizační tým odpovědného zpracovatele dohromady na přípravě strategie přibližně 150 – 200 člověkodní, každý člen pracovní skupiny (cca 20 osob) věnoval tomuto projektu v průměru

15 – 20 člověkodní a členové řídícího výboru (cca 20 osob) se do projektu zapojili v průměru deseti člověkodny.

Odpovědný zpracovatel zahájil práce na SRUR v květnu 2008 a ukončil je v prosinci 2009. Celkově tak příprava SRUR **trvala přibližně 20 měsíců**.

3.5.6. Průběh přípravy strategie

Proces přípravy SRUR sestával z následujících kroků:

- V prosinci 2007 uložila vláda výkonnému místopředsedovi RVUR, místopředsedovi vlády a ministru životního prostředí předložit **vládě návrh aktualizace** Strategie udržitelného rozvoje České republiky v termínu do 30. listopadu 2009, který byl v listopadu 2009 v návaznosti na průběh diskuse na 21. zasedání RVUR posunut na 31. prosinec 2009.
- V květnu 2008 byl **ustaven Řídící výbor a Pracovní skupina** pro aktualizaci SUR.
- Na základě výsledků výběrového řízení v rámci veřejné zakázky vyhlášeného v únoru 2008 byla v květnu 2008 uzavřena smlouva s odpovědným zpracovatelem (společností Integra Consulting Services s.r.o.).
- Odpovědným zpracovatelem byl **připraven návrh vize a úvodních tezí**, které byly předloženy ve veřejné diskusi ke konzultaci. Od července do září 2008 pak probíhalo zpracování situační analýzy, shlukové analýzy a SWOT analýzy. Poslední tři měsíce roku 2008 byly věnovány přípravě prvního návrhu prioritních os a následným konzultacím.
- Začátkem roku 2009 byly v rámci pracovní skupiny **ustaveny mikrotýmy a vypracovány cíle**. K jejich sladění a prioritizaci došlo na společném setkání PS, VpS, VpK a PS I. Po sestavení hrubého návrhu cílů a základního textu strategického rámce byly tyto (prostřednictvím elektronické komunikace) projednány s ŘV a posléze s Platformou. V dubnu 2009 byla dokončena a do veřejné diskuse předložena první kompletní verze textu.
- Na základě připomínek z veřejné diskuse a jejich projednání RVUR byl v průběhu května a června 2009 sestaven první **návrh dopracovaných cílů a celé aktualizované strategie**. Ten byl předložen k projednání PS, Platformě a Řídícímu výboru. Po zapracování připomínek vznikla 2. verze SRUR, která byla schválena ŘV a následně předložena RVUR.
- V září 2009 proběhla **poslední veřejná diskuse**, jejíž výsledky byly projednány RVUR a po zapracování připomínek byla rozpracována 3. verze strategického rámce. Finální verze byla postupně schválena meziresortní pracovní skupinou pro aktualizaci SUR a na jejím zasedání doporučena k předložení Řídicímu výboru pro aktualizaci. Po jednání ŘV byl dokument posouzen a schválen společným zasedáním Výboru pro Strategii, Výboru pro Komunikaci a Pracovní Skupiny pro tvorbu indikátoru a následně plenárním zasedáním RVUR.
- Vláda **schválila Strategický rámec udržitelného rozvoje ČR** svým usnesením č. 37 ze **dne 11. ledna 2010**.

3.5.7. Nástroje a techniky

Odpovědný zpracovatel před přípravou prvotního návrhu textu dokumentu provedl **analýzu trendů** pro sestavení vize a tezí SRUR. Pracovní skupina posléze sestavila seznam celkem 68 relevantních **plánovacích a analytických dokumentů** (jednalo se především o stávající národní strategie, plány a další důležité podklady). Ty pak byly podrobeny analýze odpovědným zpracovatelem, který z nich vybral výroky týkající se udržitelného rozvoje a sestavil z nich seznam, který měl celkem 170 položek. Ten pak byl předložen k revizi PS.

Pro sloučení těchto výroků do skupin s podobnými rysy, tedy vydefinování cílů v jednotlivých prioritních osách, byla použita **shluková analýza**[49]. Posléze byla každá skupina výroků vyhodnocena pomocí **SWOT**[50] **analýzy**, ze které vyplynuly oblasti, ve kterých je potřeba zásah státu pro zachování udržitelného rozvoje. Na základě **TOWS**[51] analýz pak byly dopracovány jednotlivé prioritní osy a jejich priority.

Pro podporu procesu tvorby byl využit pouze software pro zpracování jednotlivých analýz (např. NCSS pro shlukovou analýzu, Viscovery SOMine pro sestavení samoorganizačních Kohonenových map pro vizualizaci shlukové analýzy aj.).

3.5.8. Integrovanost s ostatními strategiemi

Cílem SRUR je vytvořit konsensuální rámec pro zpracování dalších materiálů koncepčního charakteru (jako jsou např. sektorové politiky nebo akční programy). Strategie (jak vyplývá z jejího textu) by měla být důležitým východiskem pro strategické rozhodování v rámci jednotlivých resortů i pro meziresortní součinnost a spolupráci se zájmovými skupinami. Členové vlády a vedoucí ostatních ústředních správních úřadů mají dle usnesení vlády, kterým byl schválen SRUR, povinnost z něj vycházet při zpracování koncepčních a strategických dokumentů a poměřovat je s tímto rámcem.

Záměrem bylo implementovat SRUR také na regionální a lokální úrovni, kdy SRUR a jeho implementace měla přispět k optimalizaci systému vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území, resp. jeho vazbu na SRUR ČR a jeho implementaci na nižší úrovně.

Integrovanost s již existujícími strategickými dokumenty, politikami a akčními plány byla zajištěna při sestavování priorit a cílů v jednotlivých prioritních osách, kdy byla použita **shluková analýza** na seskupení výroků z 68 relevantních plánovacích a analytických dokumentů vybraných Pracovní skupinou (viz výše).

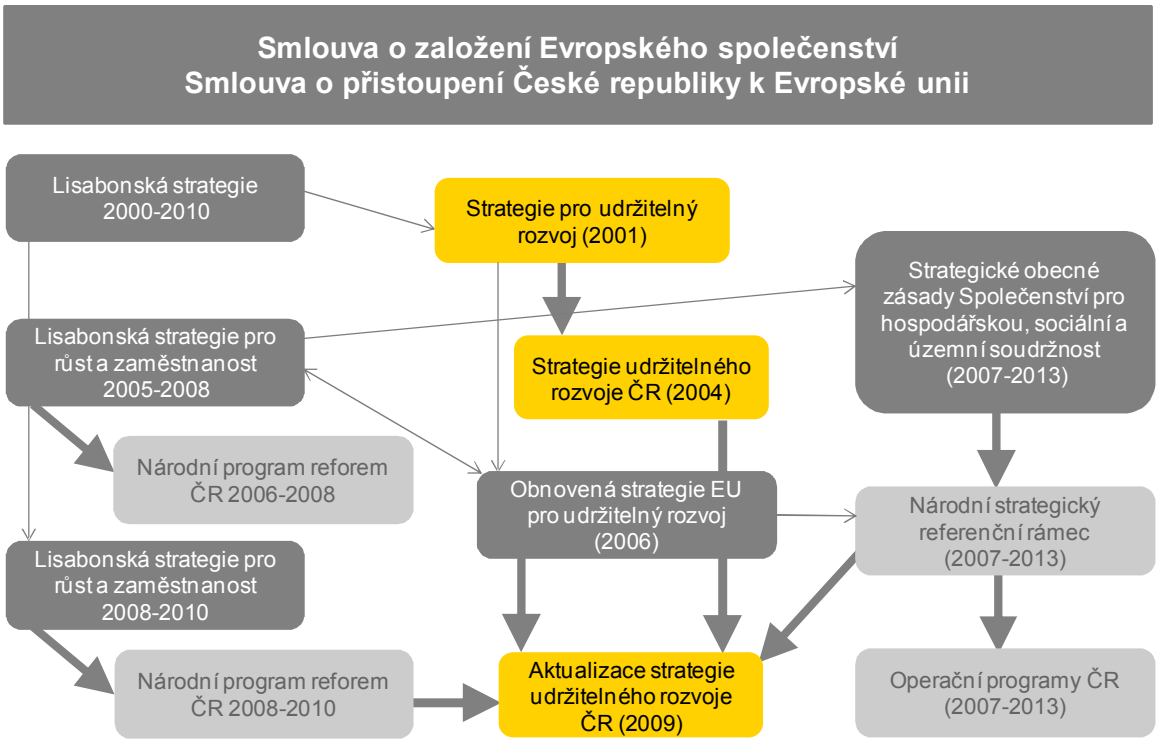
Dále v rámci projektu „Vazby národní politiky ČR a EU se zaměřením na politiku hospodářské, sociální a územní soudržnosti“ zadaného Ministerstvem pro místní rozvoj odpovědný zpracovatel zkoumal i vazby strategických dokumentů na SRUR.

Vztah SRUR k významným strategickým dokumentům EU a ČR je znázorněn na následujícím schématu.

[49] Shluková analýza slouží k třídění jednotek do skupin (shluků) tak, aby si jednotky náležící do stejné skupiny byly podobnější, než objekty ze skupin různých. Shluková analýza vychází z podobnosti, resp. vzdálenosti objektů.

[50] SWOT analýza je metoda, jejíž pomocí je možno identifikovat silné (Strengths) a slabé (Weaknesses) stránky, příležitosti (Opportunities) a hrozby (Threats), spojené s určitým projektem.

[51] TOWS analýza je varianta SWOT analýzy. TOWS analýza jde za hranice SWOT a pracuje s kombinacemi tematicky vzájemně souvisejících položek S, W, O a T.



Zdroj: Strategický rámec udržitelného rozvoje ČR, strana 8.

3.5.9. Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí

Na začátku procesu přípravy SRUR **nebyly formálně stanoveny role jednotlivých zapojených subjektů**, docházelo tak k problémům při schvalování dalších kroků. Postupem času se však role jednotlivých aktérů ustálily, nicméně v průběhu přípravy již nebyly ukotveny v žádném dokumentu.

Řízení práce PS a procesu přípravy textu SRUR měl na starosti **koordinátor** (OPŽP MŽP) a **odpovědný zpracovatel** (Integra Consulting Services s.r.o.). Pracovní skupina **rozhodovala o dalším postupu konsensem**. Řídícímu výboru pro aktualizaci byly předloženy celkem tři verze dokumentu. ŘV se při svých jednání řídil jednacím řádem RVUR. Verze schválené Řídícím výborem byly připomínkovány Platformou a veřejností ve veřejných diskusích prostřednictvím e-mailů a posléze předloženy RVUR.

Finální verze byla postupně schválena meziresortní Pracovní skupinou pro aktualizaci a doporučena na jejím zasedání k předložení Řídicímu výboru pro aktualizaci. Po jednání ŘV byl dokument posouzen a schválen společným zasedáním Výboru pro Strategii, Výboru pro Komunikaci a Pracovní Skupiny pro tvorbu indikátoru a následně plenárním zasedáním RVUR. RVUR pak rozhodovala o předložení dokumentu vládě ČR, která završila celý proces schvalování SRUR.

3.5.10. Výstup tvorby strategie

Mezi výstupy přípravy strategického rámce lze zařadit **výsledky analýz** provedených pro účely zpracování SRUR a dále **samotný SRUR**. Předložené výsledky provedených analýz představují přibližně stostránkový dokument popisující současný stav v oblasti udržitelného rozvoje v České republice.

Samotný SRUR je dokument o **rozsahu 96 stran strukturovaný do pěti průřezových prioritních os** (1. Společnost, člověk a zdraví, 2. Ekonomika a inovace, 3. Rozvoj území, 4. Krajina, ekosystémy a biodiverzita, 5. Stabilní a bezpečná společnost). Každá prioritní osa obsahuje popis hlavních problémů (klíčová témata) v dané oblasti a návrh priorit. Ke každé prioritě pak je definováno několik (většinou dva až čtyři) cílů. Dále SRUR obsahuje stručnou kapitolu o implementaci (diskutující mimo jiné principy udržitelného rozvoje) a kapitolu o monitorování SRUR včetně indikátorů udržitelného rozvoje tříděných dle prioritních os.

Strategický rámec **neobsahuje variantní řešení**. Varianty byly sestavovány při zpracovávání cílů jednotlivých prioritních os. Pro výběr variant prioritních os byla v první fázi použita metoda AHP

(Analytical Hierarchy Process) – jednotliví členové pracovní skupiny a další zainteresovaní partneři mohli bodovat jednotlivé varianty pomocí předpřipravené tabulky, která byla následně vyhodnocena. Nicméně i po zvolení jedné varianty nastavení prioritních osy byla tato významně upravována. AHP a další analyticko – statistické metody vždy sloužily pouze jako nástroje ke třídění dat, zpracování většího počtu „hlasování" pro další diskusi, jejich výstupy nebyly dogmaticky přebírány, ale vždy dále diskutovány.

O konečné podobě nejvhodnější varianty vždy rozhodla Pracovní skupina a Řídící výbor zvolené řešení většinou již pouze schvaloval, v několika případech však bylo rozhodnutí ponecháno Řídícímu výboru (pokud nedošlo ke shodě v Pracovní skupině). Samotná SRUR podle autorů by v budoucnu měla naplňovat termín „strategie" jako podkladu pro závaznou volbu mezi variantami zásadního komplexního problému (při tvorbě navazujících strategických dokumentů).

3.5.11. Publicita

V období červen – říjen 2009 byla Centrem pro komunitní práci (na základě veřejné zakázky) organizována **mediální kampaň**, která byla financována z prostředků revolvingového fondu MŽP. **Návrh SRUR byl předložen k veřejné diskusi** na různé internetové stránky (se zaměřením na neziskový sektor). V rámci veřejné diskuse byla uspořádána řada seminářů s cílem představit veřejnosti aktuální verzi návrhu SRUR a diskutovat o něm (v Brně, Olomouci, Ostravě, Praze, Hradci Králové, Českých Budějovicích a v Ústí nad Labem) za účasti zástupců MŽP a odpovědného zpracovatele. Cílem těchto seminářů bylo získat připomínky ze strany veřejnosti a vstupy pro další verzi dokumentu. Z vyjádření zástupce MŽP však vyplynulo, že semináře byly organizovány na poslední chvíli (nedostatečná spolupráce ze strany Centra pro komunitní práci) a následně tak účast ze strany veřejnosti nebyla výrazná (v porovnání s veřejnými projednáváními organizovanými v předchozích letech). Dále byly zveřejňovány články, tiskové zprávy, distribuovány letáky, byly uspořádány kulaté stoly v krajích.

Variantní návrh prioritních os byl představen a diskutován v rámci Fóra pro udržitelný rozvoj, které se konalo v listopadu 2008.

Transparentnost procesu byla zajištěna zveřejňováním jednotlivých verzí SRUR na internetových stránkách MŽP, čímž získala veřejnost možnost se zapojit do přípravy tohoto dokumentu. Na internetu byly k dispozici také zápisy z jednání VpS, VpK a PS I.

3.5.12. Financování cílů

Forma a struktura financování cílů SRUR není vzhledem k charakteru tohoto dokumentu jeho součástí.

3.5.13. Monitoring výsledků a dopadů strategie

Strategická vize jako součást SRUR **popisuje žádoucí stav ČR v roce 2030**. Jednotlivé cíle SRUR jsou rozděleny do pěti prioritních os. Každá prioritní osa obsahuje klíčová témata, priority a cíle. Cíle jsou měřitelné prostřednictvím vydefinovaných indikátorů pro jednotlivé prioritní osy.

Stav v jednotlivých oblastech udržitelného rozvoje v ČR je **sledován pomocí sady indikátorů** a výsledky jsou pravidelně ve **dvouletých intervalech publikovány v situačních zprávách** ke Strategickému rámci udržitelného rozvoje ČR. První takovou zprávu má ministr životního prostředí a výkonný místopředseda RVUR za úkol předložit vládě do 31. prosince 2011. Odpovědnost za vypracování této zprávy má příslušné pracoviště v rámci MŽP, které zprávu vytváří ve spolupráci Centrem pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy v Praze (tato instituce je členem PS I a z tohoto titulu se na zprávě podílí). Podle vyjádření MŽP jsou kapacity pro vypracování situační zprávy dostatečné.

V návaznosti na monitoring plnění cílů SRUR a na tvorbu situační zprávy může být v rámci situační zprávy podán návrh na případné operativní změny priorit/cílů jejich reformulací a/nebo jejich odstranění nebo doplnění. Dlouhodobé dopady strategického rámce, vzhledem k jeho charakteru, jsou sledovány prostřednictvím stejných indikátorů jako samotné výsledky monitorované ve výše zmíněných dvouletých zprávách.

3.5.14. Implementace strategie

Strategický rámec obsahuje **stručné základní principy implementace** jako samostatnou kapitolu. V usnesení vlády schvalujícím SRUR bylo uloženo členům vlády a vedoucím ostatních ústředních

správních úřadů vycházet při zpracování koncepčních a strategických dokumentů z SRUR a poměřovat je s tímto rámcem. Dané usnesení vlády dále doporučuje guvernérovi České národní banky, hejtmanům, primátorům statutárních měst a starostům obcí s rozšířenou působností, aby při koncepční činnosti jimi řízených úřadů vycházeli ze strategického rámce.

Mimo výše zmíněné, vláda ve svém usnesení uložila ministru životního prostředí a výkonnému místopředsedovi Rady vlády pro udržitelný rozvoj dořešit otázky zavedení SRUR do praxe a předložit řešení vládě do 31. května 2010. Členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů pak bylo uloženo spolupracovat s ministrem životního prostředí a výkonným místopředsedou Rady vlády pro udržitelný rozvoj na přípravě zavedení Strategického rámce do praxe. V návaznosti na to byl ve druhé polovině roku 2010 vypracován meziresortní pracovní skupinou pod vedením zástupce Ministerstva pro místní rozvoj **implementační dokument „Zavedení Strategického rámce udržitelného rozvoje ČR do praxe“**. Tento dokument vznikal podobným postupem jako samotná SRUR.

Vytvořený dokument **definuje roli SRUR vůči ostatním strategickým dokumentům** a hlavní prvky zavedení Strategického rámce udržitelného rozvoje ČR do praxe, stanovuje konkrétní úkoly a jejich gestory, kterými jsou Pracovní skupina pro implementaci SRUR (původní Pracovní skupina pro aktualizaci), Pracovní skupina pro udržitelný rozvoj regionů, obcí a území, Pracovní skupina MA21, RVUR a její orgány. Pro implementaci SRUR do praxe doporučuje dodržovat priority a cíle v resortních, krajských i místních strategických dokumentech, dodržovat principy udržitelného rozvoje, zpracovat metodická doporučení, zajistit metodické konzultace a zavést hodnocení strategických dokumentů z hlediska jejich dopadu na udržitelný rozvoj.

Jedním z hlavních prvků implementace SRUR měla být Pracovní skupina pro implementaci SRUR, která měla vyhodnocovat strategické materiály vytvořené jednotlivými ministerstvy a dalšími institucemi z hlediska jejich souladu se SRUR (a z hlediska dopadu na udržitelný rozvoj).

Dokument „Zavedení Strategického rámce udržitelného rozvoje ČR do praxe“ byl schválen Radou vlády pro udržitelný rozvoj 5. října 2010, avšak na základě politického rozhodnutí (přestože byl vypracován ve spolupráci s ostatními resorty) nebyl vládě ČR předložen ke schválení, ale pouze pro informaci. Důvodem může být změna vládní politické reprezentace a neochota řady resortů reálně zohledňovat priority a cíle SRUR v koncepčních a strategických dokumentech, respektive následně hodnotit příspěvek resortních dokumentů k naplňování priorit a cílů SRUR.

Evaluace SRUR by měla být zpracována **každé 4 roky**. Týkat by se měla celkového zhodnocení souladu SRUR s ostatními strategickými dokumenty a naplňování priorit a cílů SRUR. Z evaluace mohou vyplynout návrhy na zásadnější změny obsahu SRUR, případně nutnost celkové aktualizace SRUR.

3.5.15. Vyhodnocení postupu přípravy strategie

Hlavní **klady** přípravy SRUR:

- Úkol (i termín) byl jasně specifikován usnesením vlády a byla stanovena odpovědná osoba (ministr životního prostředí). Koordinace tvorby strategie byla v odpovědnosti MŽP, které k tomuto úkolu mělo **dostatečné prostředky a kapacity** (na rozdíl od RVUR). Externí zpracovatel **disponoval zkušenostmi** s přípravou strategických dokumentů obsahově podobného charakteru.
- Do přípravy SRUR byly zahrnuta **široká skupina zainteresovaných stran**. Návrh SRUR byl průběžně projednáván s mnoha aktéry i veřejností, což mělo pozitivní vliv na schválení (přijetí) finální verze dokumentu. Na začátku byl vzbuzen velký zájem o věc a vytvořila se "zapálená" pracovní skupina. Po schválení strategie vládou řada resortů a institucí vyjádřila ochotu ji aplikovat.
- **Zahrnutí ostatních resortů do samotného procesu přípravy SRUR** a jejich účast v mikrotýmech, které zpracovávaly samotný text SRUR, přispěl významnou měrou k hladkému průběhu meziresortního připomínkovacího řízení („vše bylo předjednáno“) a následnému schválení SRUR vládou. Proces přípravy SRUR na expertní úrovni probíhal velmi dobře, zapojení příslušných odborníků / pracovníků ostatních institucí bylo adekvátní.
- Provedené analýzy byly prostředkem k **zajištění souladu SRUR s již existujícími strategiemi**. V průběhu zpracování cílů byly vytvořeny variantní způsoby řešení.

- Byla stanovena **povinnost zpracovat situační zprávu každé dva roky** a zároveň je stanovena odpovědnost za zpracování situační zprávy (ministr životního prostředí). V samotné strategii je naznačen způsob (postup zpracování) její možné aktualizace. V návaznosti na monitoring plnění cílů SRUR a na tvorbu situační zprávy může být v rámci situační zprávy podán návrh na případné operativní změny priorit/cílů jejich reformulací a/nebo jejich odstranění nebo doplnění.
- Při tvorbě indikátorů byla snaha využít v co nejširší míře **již existující informační systémy**, indikátory a dostupné zdroje dat. Indikátory mají jasný název, definici, dále je uveden jeho význam a také zdroj dat.

  Externí zpracovatel SRUR byl dostatečně kvalitní, navíc pomohl **odpolitizovat přípravu SRUR**. Při samotné přípravě i schválení SRUR mohlo na mnohé účastníky a představitele zúčastněných subjektů pozitivně působit to, že se přípravy SRUR účastnil „**nezávislý externí odborník**“ a proces přípravy neřídilo „zaujaté MŽP“. Z podobného důvodu byl předsedou Řídícího výboru zvolen náměstek ministra financí.

Hlavní **slabá místa** přípravy SRUR:

- **Implementace SRUR nebyla nastavena v rámci samotné strategie**. Přestože byla vlastní strategie schválena, implementační dokument nebyl předložen vládě ke schválení a v praxi tak není realizován. Kvůli tomu není zajištěna realizace klíčových úkolů, aktivit a prvků zavedení strategie do praxe. Plán implementace by spíše měl být součástí samotné SRUR, čímž by se eliminovalo riziko nevytvoření plánu implementace nebo jeho neschválení. Na druhou stranu by implementační plán obsažený v SRUR mohl ohrozit schválení samotného strategického rámce.
- Při přípravě SRUR **chyběla základní shoda** (napříč veřejnou správou a politickým spektrem) na tom, že je správné a účelné, aby takový dokument vzniknul. Ze strany některých resortů to bylo chápáno spíše jako povinnost a reakce na externí požadavky (ze strany Evropské unie apod.). Ačkoliv byl SRUR schválen vládou, chybí obecné povědomí o tom, nakolik má být tento dokument „brán vážně“ a do jaké míry je v porovnání s ostatními strategiemi a politikami prioritní (tj. chybí stanovení / hierarchizace priorit).
- Jedním z důvodů nepřijetí plánu implementace SRUR byla **neochota ostatních institucí přijmout** a následně plnit úkoly v plánu stanovené.
- Jednotlivé resorty a další instituce **nemají přímo uloženou povinnost vyhodnocovat soulad svých strategií se SRUR**. Nicméně tuto činnost v případě meziresortního připomínkovacího řízení k předloženému materiálu vykonává MŽP.
- S postupem času **zájem o SRUR upadá**, především kvůli kritizovanému postupu implementace a nastavení konkrétních úkolů. Problémem je úkolování resortů a ukládání povinného hodnocení souladu aktualizovaných a nových vládních průřezových a sektorových strategických dokumentů s prioritami a cíli SRUR.
- Dle názoru odpovědného zpracovatele nebylo dosáhnuto **adekvátní angažovanosti** (povědomí) vrcholných politických představitelů, tj. optimálně **samotné vlády**. Zapojení na úrovni náměstků ministra (kteří reprezentovali své resorty v rámci Řídícího výboru) z tohoto pohledu nemuselo být dostatečné. Zajištěním větší angažovanosti členů vlády by teoreticky mohlo předejít problémům se schvalováním implementačního plánu a averzi k jednotlivým krokům, které strategický rámec ukládá. Tento problém byl navíc prohlouben změnou vlády po schválení SRUR.
- Jedna z tezí neúspěchu SRUR uvádí, že cílem bylo vypracování Strategického rámce udržitelného rozvoje jako dokumentu, po vytvoření tohoto dokumentu již **téma udržitelného rozvoje zapadlo** a nebylo pro klíčové stakeholders (na úrovni ministrů, tj. vlády) nadále vnímáno jako tolik významné.
- Při zpracovávání strategie byly na začátku **nejasně stanoveny role jednotlivých účastníků**. Daná situace se postupem času ustálila a role účastníků vyplynuly z procesu přípravy, formálně však nebyly ustaveny v žádném dokumentu.

- V samotném SRUR není definována (popsána) **vazba mezi strategickou vizí** popisující cílový stav v roce 2030 a **jednotlivými prioritními osami** a jejich cíly.

3.5.16. Zdroje

Při zpracovávání daného textu jsme **vycházeli z následujících dokumentů**:

- Strategický rámec udržitelného rozvoje České republiky.
- Zavedení Strategického rámce udržitelného rozvoje ČR do praxe.
- Strategie udržitelného rozvoje České republiky.
- Internetové stránky MŽP, RVUR a Pracovní skupiny pro udržitelný rozvoj regionů, obcí a území.

Dále jsme **provedli následující rozhovory**:

- RNDr. Alena Marková – vedoucí oddělení strategií a politiky životního prostředí MŽP.
- Mgr. Martin Smutný – partner a jednatel Integra Consulting Services s.r.o.

Matice parametrů

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
1	Identifikace potřeb	1.A Jakým způsobem je identifikována potřeba tvorby strategie, jakým způsobem je stanoven předmět a cíle (tj. její obsah a náplň) strategie?	Vznik SRUR navazoval na **ustavení Rady vlády pro udržitelný rozvoj**, která následně zpracovala a předložila vládě ke schválení **Strategii udržitelného rozvoje**. Vláda Strategii udržitelného rozvoje (SUR) na konci roku 2004 schválila a zároveň ve svém usnesení stanovila úkol pravidelně zpracovat její aktualizaci. **Aktualizace SUR** v období 2007 - 2009 bylo **pojato jako zpracování nové strategie**. Obsah a náplň SRUR vycházel z původní (SRUR aktualizované) Strategie udržitelného rozvoje. SRUR slouží také jako dlouhodobý rámec pro **politické rozhodování v kontextu mezinárodních závazků** ČR při respektování podmínek a potřeb ČR. Strategický rámec udržitelného rozvoje má **nadresortní průřezový charakter**, informuje vládní orgány a shrnuje na obecné úrovni klíčová témata, problémy a jejich možná řešení. Jejím cílem není ukládat konkrétní opatření nebo nahradit resortní nebo průřezové strategie, nýbrž podpořit jejich dlouhodobou orientaci a vzájemnou provázanost.	Jasný vlastník strategie.	Při přípravě SRUR chyběla základní shoda (napříč veřejnou správou a politickým spektrem) na tom, že je správné a účelné, aby takový dokument vzniknul. Ze strany některých rezortů to bylo chápáno spíše jako povinnost a reakce na externí požadavky (ze strany Evropské unie apod.).
2	Legislativní/metodický rámec	2.A Je příprava strategie formálně upravena a stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru?	Příprava strategie byla **stanovena usnesením vlády**, které uložilo ministru životního prostředí předložit vládě v termínu do 30. listopadu 2009 návrh aktualizace Strategie udržitelného rozvoje České republiky. K aktualizaci SUR bylo přistupováno jako k tvorbě nové strategie a vznikl tak Strategický rámec udržitelného rozvoje ČR.	Úkol (i termín) byl jasně specifikován usnesením vlády a byla stanovena odpovědná osoba (ministr životního prostředí).	Není relevantní.
		2.B Jaká je právní síla takového dokumentu?	Tvorba Strategického rámce udržitelného rozvoje byla stanovena usnesením vlády.		
3	Institucionální rámec	3.A Jaká instituce zodpovídá za přípravu za přípravu této konkrétní strategie, jaké je její postavení, funkce a pravomoci?	Za přípravu (respektive aktualizace SUR) strategie **zodpovídala Rada vlády pro udržitelný rozvoj** (RVUR), výkonným subjektem pak byl Odbor politiky životního prostředí Ministerstva životního prostředí (OPŽP MŽP). Samotný obsah SRUR vytvářel **externí konzultant** – společnost Integra Consulting Services s.r.o. (dále také odpovědný zpracovatel).	Koordinace tvorby strategie byla v odpovědnosti MŽP, která k tomuto úkolu měla dostatečné prostředky a kapacity (na rozdíl od RVUR). Externí zpracovatel SRUR byl dostatečně kvalitní, navíc pomohl odpolitizovat přípravu SRUR. Při samotné přípravě i schválení SRUR mohlo na mnohé účastníky a představitele zúčastněných subjektů pozitivně působit to, že se přípravy SRUR účastnil „nezávislý externí odborník“ a proces přípravy neřídilo „zaujaté MŽP“.	Při zpracovávání strategie nebyla na začátku jasně stanovena role jednotlivých účastníků. Daná situace se postupem času ustálila a role účastníků vyplynuly z procesu přípravy, formálně však nebyly ustaveny v žádném dokumentu.
		3.B Jak jsou nastaveny vztahy s ostatními institucemi?	V rámci RVUR byl ustaven meziresortní **Řídící výbor pro aktualizaci SUR** (dále také ŘV), který dohlížel nad přípravou SRUR. Přípravu SRUR měla na starosti Pracovní skupina pro aktualizaci (PS), kterou koordinoval OPŽP MŽP. Pracovní skupina se skládala z představitelů všech resortů na úrovni referentů, nejvýše ředitelů odborů a Úřadu vlády.		
		3.C Jaké má tato instituce zdroje (personální, materiální apod.)?	Personální a materiální zdroje pro tvorbu SRUR byly dostatečné.		
4	Účastníci	4.A Kdo všechno se účastní přípravy veřejné strategie (popis skupiny stakeholders), jaké jsou jednotlivé role a vztah mezi nimi?	Vedle Řídícího výboru a Pracovní skupiny byly do procesu přípravy SRUR zapojeny také **Výbor pro Strategii** RVUR (VpS), **Výbor pro komunikaci** RVUR (VpK) a **Pracovní skupina pro tvorbu indikátorů** RVUR (PS I). Dále byla vytvořena **Platforma významných organizací a institucí** (dále jen Platforma), do které byly přizváni zástupci příslušných výborů Poslanecké sněmovny a Senátu Parlamentu ČR, politických stran a dalších přibližně 40 institucí a organizací jako jsou svazy, obchodní komory, univerzity, neziskové organizace aj. Dále byla do přípravy SRUR zapojena **široká veřejnost prostřednictvím veřejných diskusí**.	Do přípravy SRUR byly zahrnuta široká skupina zainteresovaných stran a veřejnost. Zahrnutí ostatních rezortů do samotného procesu přípravy SRUR a jejich účast v mikrotýmech, které zpracovávaly samotný text SRUR, přispěl významnou měrou k hladkému průběhu mezirezortního připomínkovacího řízení („vše bylo předjednáno“) a následnému schválení SRUR vládou.	Komplikovaná struktura a velký počet účastníků (stakeholders) mohla klást značné nároky na koordinátora / zpracovatele strategie. Dle názoru odpovědného zpracovatele nebylo dosáhnuto adekvátní angažovanosti (povědomí) vrcholných politických představitelů, tj. optimálně samotné vlády. Zapojení na úrovni náměstků ministra (kteří reprezentovali své resorty v rámci Řídícího výboru) z tohoto pohledu nemuselo být dostatečné. Zajištěním větší angažovanosti členů vlády by teoreticky mohlo předejít problémům se schvalováním implementačního plánu a averzi k jednotlivým krokům, které strategický rámec ukládá. Tento problém byl navíc prohlouben změnou vlády po schválení SRUR.
		4.B Jak jsou účastníci identifikováni a kdo o jejich účasti rozhoduje?	**Návrh zapojení konkrétních subjektů** do Platformy byl předložen **odpovědným zpracovatelem** na základě jeho zkušenosti v oboru a s přihlédnutím k tématům SRUR. Tento návrh doplnil OPŽP MŽP a předložil jej pro informaci Řídícímu výboru pro aktualizaci.		
		4.C Jaká je časová posloupnost zapojení jednotlivých účastníků (tj. kdo se zapojuje v jakém stadiu přípravy veřejné strategie)?	**Veřejnost** byla nejprve vyzvána k prodiskutování vize SRUR definované odpovědným zpracovatelem. Dále měla veřejnost možnost se vyjádřit k první i druhé verzi návrhu strategického rámce. Druhá diskuse se zaměřila na témata a problémy, které byly z hlediska udržitelného rozvoje České republiky označeny jako zásadní. Třetí diskuse se konala před předložením SRUR do meziresortního připomínkového řízení. Ostatní subjekty byly zapojeny do přípravy SRUR průběžně.		
5	Použití metodiky	5.A Byla při přípravě strategie použita metodika přípravy veřejných strategií? Pokud ano, jaká?	Na straně koordinátora přípravy SRUR (tj. MŽP) **neexistovala žádná metodika**, jak postupovat při přípravě strategických dokumentů. Při zpracovávání strategického rámce využil odpovědný zpracovatel **vlastní zkušenosti, zahraniční praxe** (zkušenost s přípravou podobných strategií v zahraničí) **a literatury**.	Externí zpracovatel disponoval zkušenostmi s přípravou strategických dokumentů obsahově podobného charakteru.	Neexistence metodiky a jasně stanoveného postupu mohla vést k neefektivitám, zejména v úvodu zpracování SRUR.
6	Náklady	6.A Jaké jsou celkové náklady (personální, materiální apod.) přípravy strategií?	**Externí náklady** (na odpovědného zpracovatele a publicitu projektu) se pohybovaly **v řádu 1 – 1,5 mil. Kč**. Podle odhadu odpovědného zpracovatele strávil realizační tým na přípravě strategie přibližně 150 – 200 člověkodní, každý člen pracovní skupiny (cca 20 osob) věnoval tomuto projektu v průměru 15 – 20 člověkodní a členové řídícího výboru (cca 20 osob) se do projektu zapojili v průměru 10 člověkodny.	Není relevantní.	Není relevantní.
		6.B Jak dlouho trvá celý proces přípravy strategie?	Samotná **příprava SRUR trvala přibližně 20 měsíců**. Odpovědný zpracovatel zahájil práce na SRUR v květnu 2008 a ukončil je v prosinci 2009.		
7	Průběh přípravy strategie (popis procesu)	7.A Jaké jsou aktivity a jednotlivé kroky přípravy veřejné strategie?	1. V prosinci 2007 uložila vláda úkol ministru životního prostředí aktualizovat Strategii udržitelného rozvoje. 2. V květnu 2008 byl ustaven Řídící výbor a Pracovní skupina pro aktualizaci SUR. 3. Vypracování návrhu vize a úvodních tezí SRUR, které byly předloženy k diskusi. 4. Vypracování situační, shlukové a SWOT analýzy. 5. Sestavení mikrotýmů a vypracování cílů SRUR. 6. Na základě připomínek z veřejné diskuse a jejich projednání RVUR sestav návrh dopracovaných cílů a celé SRUR. 7. V září 2009 proběhla poslední veřejná diskuse, na základě připomínek z této diskuse pak rozpracována další verze SRUR. 8. V lednu 2010 vláda SRUR schválila.	Zpracování vize, která byla dále rozpracována. Sestavení (specializovaných) mikrotýmů, jejichž úkolem bylo rozpracovat vizi do konkrétních cílů v dané oblasti.	Není relevantní.
8	Nástroje a techniky	8.A Jaké nástroje a techniky jsou využívány při tvorbě strategií (např. SWOT, PESTLE, multikriteriální analýzy apod.)? V jaké fázi přípravy strategie jsou tyto nástroje a techniky používány?	Před přípravou prvotního návrhu textu dokumentu byla provedena **analýza trendů** pro sestavení vize a tezí SRUR. Dále byl sestaven seznam celkem 68 relevantních plánovacích a analytických dokumentů (jednalo se především o stávající národní strategie, plány a další důležité podklady). Ty pak byly zanalyzovány a následně z nich byly vybrány výroky týkající se udržitelného rozvoje. Pro sloučení těchto výroků do skupin s podobnými rysy, tedy vydefinování cílů v jednotlivých prioritních osách, byla použita **shluková analýza**. Posléze byla každá skupina výroků vyhodnocena pomocí **SWOT analýzy**, ze které vyplynuly oblasti, ve kterých je potřeba zásah státu pro zachování udržitelného rozvoje. Na základě **TOWS analýz** pak byly dopracovány jednotlivé prioritní osy a jejich priority. Pro podporu procesu tvorby byl využit pouze **software pro zpracování jednotlivých analýz** (např. NCSS pro shlukovou analýzu, Viscovery SOMine pro sestavení samoorganizačních Kohonenových map pro vizualizaci shlukové analýzy aj.).	Využití specializovaného software pro zpracování shlukových analýz.	Není relevantní.
9	Integrovanost s ostatními strategiemi	9.A Jakým způsobem je zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)?	Strategický rámec udržitelného rozvoje má nadresortní průřezový charakter, informuje vládní orgány a shrnuje na obecné úrovni klíčová témata, problémy a jejich možná řešení. Jejím cílem není ukládat konkrétní opatření nebo nahradit resortní nebo průřezové strategie, nýbrž podpořit jejich dlouhodobou orientaci a vzájemnou provázanost. **Cílem SRUR je vytvořit konsensuální rámec pro zpracování dalších materiálů** koncepčního charakteru (jako jsou např. sektorové politiky nebo akční programy). **Integrovanost s již existujícími strategickými dokumenty**, politikami a akčními plány byla zajištěna při sestavování priorit a cílů v jednotlivých prioritních osách, kdy byla **použita shluková analýza**. Dále v rámci projektu „Vazby národní politiky ČR a EU se zaměřením na politiku hospodářské, sociální a územní soudržnosti“ zadaného Ministerstvem pro místní rozvoj odpovědný zpracovatel zkoumal i vazby strategických dokumentů na SRUR.	V úvodu SRUR je přehledné schéma vzájemných vazeb SRUR s ostatními klíčovými strategickými dokumenty. Provedené analýzy byly prostředkem k zajištění souladu SRUR s již existujícími strategiemi. Vláda ve svém usnesení uložila úkol, aby se při zpracování strategických a koncepčních dokumentů vycházelo ze SRUR.	Jednotlivé rezorty a další instituce nemají přímo uloženou povinnost vyhodnocovat soulad svých strategií se SRUR.

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
10	Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí	10.A Jak jsou nastaveny základní řídící mechanismy tvorby veřejné strategie?	Řízení práce PS a procesu přípravy textu SRUR měl na starosti koordinátor (OPŽP MŽP) a odpovědný zpracovatel (Integra Consulting Services s.r.o.). Role jednotlivých aktérů a řídící mechanismy nebyly formálně nastaveny.	Návrh SRUR byl průběžně projednáván s mnoha aktéry i veřejností, což mohlo mít pozitivní viv na schválení (přijetí) finální verze dokumentu.	Na začátku procesu přípravy SRUR nebyly formálně stanoveny role jednotlivých zapojených subjektů, docházelo tak k problémům při schvalování dalších kroků.
		10.B Jakým způsobem jsou v průběhu přípravy strategie přijímána rozhodnutí (např. o dalším postupu), kdo má oprávnění tato rozhodnutí přijímat? Kdo schvaluje (průběžné i závěrečné) výstupy?	O **dalším postupu** rozhodovala Pracovní skupina konsensem. O jednotlivých verzích návrhu textu SRUR rozhodovala celkem šestkrát. Řídícímu výboru pro aktualizaci byly předloženy celkem tři verze dokumentu. ŘV se při svých jednání řídil jednacím řádem RVUR. Verze schválené Řídícím výborem byly připomínkovány Platformou a veřejností ve veřejných diskusích prostřednictvím e-mailů a posléze předloženy RVUR. **Finální verze** byla postupně schválena mezirezortní **Pracovní skupinou** pro aktualizaci a doporučena na jejím zasedání k předložení **Řídicímu výboru** pro aktualizaci. Po jednání ŘV byl dokument posouzen a schválen společným zasedáním Výboru pro Strategii, Výboru pro Komunikaci a Pracovní Skupiny pro tvorbu indikátoru a následně plenárním zasedáním RVUR. RVUR pak rozhodovalo o předložení dokumentu **vládě ČR, která završila celý proces schvalování** SRUR.		
		10.C Jsou identifikována nepřípustná / nerealizovatelná řešení?	Nepřípustná nebo nerealizovatelná řešení **nebyla v průběhu přípravy SRUR identifikována**.		
11	Výstup tvorby strategie	11.A Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby veřejné strategie?	Výstupy přípravy strategického rámce jsou: - **výsledky analýz** provedených pro účely zpracování SRUR; - samotný **Strategický rámec udržitelného rozvoje**.	V průběhu zpracování cílů byly vytvořeny variantní způsoby řešení.	Není relevantní.
		11.B Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?	SRUR je dokument o rozsahu **96 stran strukturovaný do pěti průřezových prioritních os** (1. Společnost, člověk a zdraví, 2. Ekonomika a inovace, 3. Rozvoj území, 4. Krajina, ekosystémy a biodiverzita, 5. Stabilní a bezpečná společnost). Každá prioritní osa obsahuje popis hlavních problémů (klíčová témata) v dané oblasti a návrh priorit. Ke každé prioritě pak je definováno několik (většinou dva až čtyři) cílů. Dále SRUR obsahuje stručnou **kapitolu o implementaci** (diskutující mimo jiné principy udržitelného rozvoje) a **kapitolu o monitorování** SRUR včetně indikátorů udržitelného rozvoje tříděných dle prioritních os. Předložené výsledky provedených analýz představují přibližně stostránkový dokument popisující současný stav v oblasti udržitelného rozvoje v České republice.		
		11.C Obsahují výstupy variantní řešení?	Strategický rámec **neobsahuje variantní řešení**. Varianty byly **sestavovány při zpracovávání cílů** jednotlivých prioritních os, o nejvhodnější variantě vždy rozhodla Pracovní skupina a Řídícímu výboru byl předložen návrh dokumentu již bez variant řešení. Samotná SRUR podle autorů by v budoucnu měla naplňovat termín „strategie“ jako podkladu pro závaznou volbu mezi variantami zásadního komplexního problému (při tvorbě navazujících strategických dokumentů).		
12	Publicita	12.A Jakým způsobem jsou účastníci přípravy strategie, ostatní stakeholders a veřejnost informováni v průběhu a výstupech přípravy strategie?	V období červen – říjen 2009 byla Centrem pro komunitní práci **organizována mediální kampaň**. **Návrh SRUR byl předložen k veřejné diskusi na různé internetové stránky** (se zaměřením na neziskový sektor). V rámci veřejné diskuse byla **uspořádána řada seminářů** (v Brně, Olomouci, Ostravě, Praze, Hradci Králové, Českých Budějovicích a v Ústí nad Labem) s účastí zástupců MŽP a odpovědného zpracovatele. Dále byly zveřejňovány články, tiskové zprávy, distribuovány letáky, byly uspořádány kulaté stoly v krajích.	Veřejnost měla přístup k jednotlivým pracovním verzím SRUR a měla možnost se k dokumentu vyjádřit.	Není relevantní.
		12.B Jak je zajištěna transparentnost celého procesu?	Transparentnost procesu byla **zajištěna zveřejňováním jednotlivých verzí SRUR na internetových stránkách MŽP**, čímž získala veřejnost možnost se zapojit do přípravy tohoto dokumentu. Na internetu byly k dispozici také zápisy z jednání VpS, VpK a PS I.		
13	Financování realizace strategie	13.A Jakým způsobem je zajištěno a jakou má strukturu financování cílů, opatření a aktivit stanovených strategií?	Forma a struktura **financování** cílů SRUR **není** vzhledem k charakteru tohoto dokumentu jeho **součástí.**	Není relevantní.	Absencí finančního rámce realizace SRUR a plnění jejích cílů chybí i analýza "realizovatelnosti" cílů a jejich finanční náročnosti.
14	Monitoring výsledků a dopadů strategie	14.A Jak jsou stanoveny cíle strategie a její implementace?	Strategická vize jako součást SRUR popisuje žádoucí stav ČR v roce 2030. Jednotlivé cíle SRUR jsou rozděleny do **pěti prioritních os**. Každá prioritní osa obsahuje **klíčová témata, priority a cíle**.	Struktura prioritních os a navazujících cílů je přehledná. Je stanovena povinnost zpracovat situační zprávu každé dva roky a zároveň je stanovena odpovědnost za zpracování situační zprávy (ministr životního prostředí). Při tvorbě indikátorů byla snaha využít v co nejširší míře již existující informační systémy, indikátory a dostupné zdroje dat. Indikátory mají jasný název, definici, dále je uveden jejich význam a také zdroj dat.	Není definována (popsána) vazba mezi strategickou vizí popisující cílový stav v roce 2030 a jednotlivými prioritními osami a jejich cíly.
		14.B Jsou stanoveny měřitelné cíle?	**Cíle jsou měřitelné** prostřednictvím vydefinovaných indikátorů pro jednotlivé prioritní osy.		
		14.C Existuje systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?	Stav v jednotlivých oblastech udržitelného rozvoje v ČR je **sledován pomocí sady indikátorů a výsledky jsou pravidelně ve dvouletých intervalech publikovány v situačních zprávách** ke Strategickému rámci udržitelného rozvoje ČR.		
		14.D Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie?	Dlouhodobé dopady strategického rámce, vzhledem k jeho charakteru, jsou **sledovány prostřednictvím stejných indikátorů jako samotné výsledky monitorované** ve výše zmíněných dvouletých zprávách.		
15	Implementace strategie	15.A Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace, případně v jaké formě?	Strategický rámec obsahuje **stručné základní principy implementace** jako samostatnou kapitolu. Vláda ve svém usnesení uložila ministru životního prostředí a výkonnému místopředsedovi Rady vlády pro udržitelný rozvoj dořešit otázky zavedení SRUR do praxe. V návaznosti na to byl ve druhé polovině roku 2010 vypracován meziresortní pracovní skupinou pod vedením zástupce Ministerstva pro místní rozvoj **implementační dokument** „Zavedení Strategického rámce udržitelného rozvoje ČR do praxe“.	V samotné strategii je naznačen způsob její možné aktualizace. V návaznosti na monitoring plnění cílů SRUR a na tvorbu situační zprávy může být v rámci situační zprávy podán návrh na případné operativní změny priorit/cílů jejich reformulací a/nebo jejich odstranění nebo doplnění.	Implementace SRUR nebyla nastavena v rámci samotné strategie. Přestože byla vlastní strategie schválena, implementační dokument nebyl předložen vládě. Implementace SRUR tak je dosahováno pouze částečně. Jedním z důvodů nepřijetí plánu implementace SRUR byla neochota ostatních institucí přijmout a následně plnit úkoly v plánu stanovené. Tento problém byl navíc prohlouben změnou vlády po schválení SRUR. Ačkoliv byl SRUR schválen vládou, chybí obecné povědomí o tom, nakolik má být tento dokument „brán vážně“ a do jaké míry je v porovnání s ostatními strategiemi a politikami prioritní (tj. chybí stanovení / hierarchizace priorit).
		15.B Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí? Jaké jsou jednotlivé aktivity a postupy implementace?	Hlavní roli při směřování státu k udržitelnému rozvoji má vláda České republiky. Jednotlivé resorty, kraje, města a obce by v souladu s usnesením vlády měly: 1. **Respektovat priority a cíle** SRUR ČR v příslušných resortních, krajských a místních strategických dokumentech (nově vznikajících či aktualizovaných). 2. Provádět v rámci přípravy strategických dokumentů (tj. závazných vládních dokumentů, resortních, krajských a místních programů a plánů apod.) **hodnocení jejich souladu s prioritami a cíli SUR ČR**.		
		15.C Jak jsou nastaveny mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a jak jsou řízeny změny (úpravy, aktualizace) samotné strategie i její implementace?	V návaznosti na monitoring plnění cílů SRUR a na tvorbu situační zprávy (viz bod 15) může být **v rámci situační zprávy podán návrh na případné operativní změny** priorit/cílů jejich reformulací a/nebo jejich odstranění nebo doplnění.		
		15.D Jak je nastavena implementační struktura strategie a jakou má podobu příslušná prováděcí dokumentace?	V samotné strategii (SRUR) je kapitola věnovaná implementaci. Na strategii navazuje implementační dokument „Zavedení Strategického rámce udržitelného rozvoje ČR do praxe“ **definuje roli SRUR vůči ostatním strategickým dokumentům** a hlavní prvky zavedení Strategického rámce udržitelného rozvoje ČR do praxe, **stanovuje konkrétní úkoly a jejich gestory**. Pro implementaci SRUR do praxe doporučuje dodržovat priority a cíle v resortních, krajských i místních strategických dokumentech, dodržovat principy udržitelného rozvoje, zpracovat metodická doporučení, zajistit metodické konzultace a zavést hodnocení strategických dokumentů z hlediska jejich dopadu na udržitelný rozvoj.		
		15.E Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?	Samotný dokument SRUR byl **schválen usnesením vlády**. Implementační dokument „Zavedení Strategického rámce udržitelného rozvoje ČR do praxe“ byl schválen Radou vlády pro udržitelný rozvoj 5. října 2010, avšak vládě ČR nebyl předložen ke schválení, ale pouze pro informaci.		
16	Ostatní	16.A Jaké jsou další podstatné náležitosti a okolnosti přípravy veřejné strategie (např. vnější prostředí, společensko-politické prostředí, historická zkušenost apod.)?	Není relevantní.	Není relevantní.	Není relevantní.

3.6. Postup přípravy Politiky územního rozvoje

3.6.1. Identifikace potřeby tvorby strategie

Politika územního rozvoje ČR 2008 (dále také PÚR ČR 2008 nebo politika) **určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování** a tím poskytuje rámec pro konsensuální obecně prospěšný rozvoj hodnot území ČR. Jejím účelem je s ohledem na možnosti a předpoklady území a na požadavky územního rozvoje zajistit koordinaci územně plánovací činnosti krajů a obcí, koordinaci odvětvových a meziodvětvových koncepcí, politik a strategií a dalších dokumentů ministerstev a dalších ústředních správních úřadů.

PÚR ČR 2008 stanovuje rámcové úkoly pro navazující územně plánovací činnost a pro stanovování podmínek pro předpokládané rozvojové záměry s cílem zvyšovat jejich přínosy a minimalizovat jejich negativní dopady. Slouží rovněž ke koordinaci dalších nástrojů veřejné správy ovlivňujících územní rozvoj, kterými jsou např. program rozvoje územní obvodu kraje a program rozvoje územního obvodu obce. Politika územního rozvoje je závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.

Povinnost pořídit politiku územního rozvoje vyplývá ze stavebního zákona. Stavební zákon konkrétně ukládá Ministerstvu pro místní rozvoj (dále také MMR) každé čtyři roky zpracovat zprávu o uplatňování politiky územního rozvoje, na jejímž základě vláda rozhodne o aktualizaci existující politiky nebo o zpracování návrhu nové politiky územního rozvoje.

Politice PÚR ČR 2008 předcházela PÚR ČR 2006, která byla pořizována jako resortní koncepce na základě kompetenčního zákona[52] a byla schválena vládou ČR v roce 2006[53] v mezích tehdy platného stavebního zákona[54] před nabytím účinnosti „nového“ stavebního zákona. Tímto usnesením bylo uloženo ministru pro místní rozvoj předložit vládě do 31. prosince 2008 Zprávu o uplatňování Politiky územního rozvoje ČR 2006 a aktualizovaný návrh politiky, tj. PÚR ČR 2008.

3.6.2. Legislativní a institucionální rámec

Pořízení a aktualizaci politiky územního rozvoje **ukládá MMR zákon** č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu ve znění pozdějších předpisů (dále jen stavební zákon). Pořízení Politiky územního rozvoje České republiky z roku 2008 **předcházely následující události**:

- Ministerstvo pro místní rozvoj (na základě usnesení vlády[55], v souladu s Akčním programem MMR na období říjen 2004 - červen 2006 a v souladu s pracovním návrhem stavebního zákona) vypracovalo v roce 2006 Politiku územního rozvoje České republiky (dále také PÚR ČR 2006).
- V květnu 2006 byl návrh PÚR ČR 2006 projednán a schválen[56] vládou. Dále vláda uložila ministrovi pro místní rozvoj ve spolupráci s dotčenými ministry a vedoucími ostatních ústředních správních úřadů předložit do konce roku 2008 Zprávu o uplatňování politiky a aktualizovaný návrh politiky.
- V průběhu zpracovávání Politiky územního rozvoje ČR 2006 byly zřízeny Konzultační výbor pro zpracování Politiky územního rozvoje (dále jen Konzultační výbor) a Koordinační výbor pro zpracování Politiky územního rozvoje (dále jen Koordinační výbor), které působí nejen v období přípravy politiky (respektive její aktualizace), ale také při její implementaci.

---

[52] § 22 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR ve znění pozdějších předpisů.

[53] Usnesení vlády ČR č. 561/2006.

[54] Zákon č. 50/1976, ve znění pozdějších předpisů.

[55] Usnesení vlády České republiky č. 321 ze dne 7. dubna 2004.

[56] Usnesení vlády České republiky č. 561 ze dne 17. května 2006.

- Nabytí účinnosti stavebního zákona (od 1. 1. 2007), který ukládá Ministerstvu pro místní rozvoj pořídit a předložit vládě politiku územního rozvoje.

- **Konzultační výbor** byl zřízen[57] náměstkem ministra pro místní rozvoj zodpovědným za územní plánování, který také jmenuje jeho předsedu (kterým je ředitel odboru územního plánování MMR) a členy na základě návrhů vysílajících institucí. Členy Konzultačního výboru jsou:
  - zástupci ministerstev a příslušných ústředních správních úřadů (zpravidla na úrovni odborných úředníků);
  - zástupci všech krajských úřadů (na úrovni výkonných úředníků s kompetencí pro územní plánování).

Členové Konzultačního výboru jsou styčnou osobou pro svůj resort či úřad, zajišťují součinnost ministerstev a vybraných ústředních orgánů státní správy a krajů při zpracování a implementaci Politiky územního rozvoje a při poskytování relevantních podkladů. Konzultační výbor mimo jiné dále projednává například vzájemné územní vazby a dopady do území. Připravuje rovněž návrhy řešení zjištěných problémů k předložení Koordinačnímu výboru.

- **Koordinační výbor** byl zřízen v souladu s usnesením vlády[58] ministrem pro místní rozvoj, který dále jmenuje a odvolává jeho členy na základě návrhů vysílajících institucí. Předsedou Koordinačního výboru je náměstek ministra pro místní rozvoj zodpovědný za územní plánování, tajemníkem je ředitel odboru územního plánování Ministerstva pro místní rozvoj a dalšími členy jsou:
  - zástupci příslušných ministerstev a příslušných ústředních orgánů státní správy (příslušní náměstci ministrů, případně náměstci předsedů příslušných ústředních orgánů státní správy);
  - zástupci krajů (členové krajských samospráv odpovědní za územní plánování).

Náplní činnosti Koordinačního výboru je zejména rozhodování o problémech zjištěných při práci Konzultačního výboru, které přesahují odbornou rovinu. Dále projednává návrh Politiky územního rozvoje před jeho předložením vládě České republiky.

Garantem pořízení Politiky územního rozvoje ČR je **Odbor územního plánování MMR**, jím pověřený zpracovatel PÚR ČR je Ústav územního rozvoje (dále také ÚÚR nebo zpracovatel). ÚÚR je organizační složka státu zřízená Ministerstvem pro místní rozvoj. S cílem zajistit plnění úkolu pro MMR (pořídit PÚR ČR) byl **vytvořen Řídící výbor**, v němž jsou zastoupeny jak zadavatel/pořizovatel, tak i zpracovatel úkolu.

Náplň a postup prací zpracovatele PÚR ČR 2008 jsou specifikovány v tzv. zadávacím listu. Úkoly vyplývající z postupu prací jsou pak upřesňovány při jednáních Řídícího výboru, který se schází přibližně jednou měsíčně.

3.6.3. Účastníci

Většina účastníků pořízení (přípravy) politiky byla zapojena prostřednictvím výše popsaných výborů – Konzultačního a Koordinačního. Do přípravy PÚR ČR 2008 byla dále zapojena i **veřejnost** prostřednictvím veřejného připomínkování[59] a dvou veřejných projednání návrhu politiky.

Od začátku února 2008 zveřejnilo MMR na svých veřejných internetových stránkách první pracovní znění návrhu PÚR ČR 2008 s možností zasílat podněty k němu ze strany veřejnosti. Tímto nadstandardním krokem byla veřejnosti dána příležitost zapojit se do procesu pořízení návrhu PÚR ČR 2008 v dostatečném předstihu ještě před oficiálním rozesláním návrhu PÚR ČR 2008 do oficiálního připomínkovacího řízení dle stavebního zákona. Obdobně byl zveřejněn další pracovní znění návrhu PÚR

[57] V souladu s vládou projednanou Zprávou o pracích na Politice územního rozvoje ze dne 7. dubna 2004.

[58] Usnesení vlády České republiky č. 81 ze dne 19. ledna 2005.

[59] Ukládá stavební zákon.

ČR 2008 v polovině května 2008 s opakovanou možností pro veřejnost zasílat k této pracovní verzi PÚR ČR 2008 své připomínky.

Kompletní návrh PÚR ČR 2008 byl v souladu se stavebním zákonem zveřejněn na webových stránkách MMR po dobu déle než 90 dnů. Připomínky ze strany veřejnosti bylo možné podat na MMR v termínu do 25. září 2008. Nad rámec stavebního zákona byla rovněž dána možnost po celé období připomínkování ze strany veřejnosti seznámit se s návrhem PÚR ČR 2008 přímo na pracovišti MMR. Ministerstvo pro místní rozvoj zaevidovalo přes 1 500 připomínek.

Navíc proběhla **veřejná projednání politiky** územního rozvoje (nad rámec stavebního zákona) v červenci 2008 v Praze (účast cca 165 osob) a v září 2008 v Brně (účast cca 100 osob). Účelem těchto projednání bylo seznámit veřejnost s pracovní verzí návrhu PÚR ČR 2008, s Vyhodnocením vlivů PÚR ČR 2008 na udržitelný rozvoj území, se Zprávou o uplatňování PÚR ČR z roku 2006 a s dalším postupem projednání PÚR ČR 2008. Cílem bylo i poskytnout veřejnosti informace a odborný výklad potřebné k podávání připomínek. Projednávání byla rozložena do dvou bloků, v rámci prvního byl prezentován celkový záměr politiky, druhou částí byla otevřená diskuze s účastníky (především z řad starostů obcí a zástupců občanských sdružení).

MMR ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí dle ustanovení stavebního zákona zaslalo návrh politiky územního rozvoje **sousedním státům**, jejichž území mohlo být uplatňováním politiky územního rozvoje přímo ovlivněno, a nabídlo jim konzultace. MMR obdrželo vyjádření ze všech sousedních států (tj. Slovenska, Německa, Rakouska i Polska), přičemž žádný z nich nepožádal oficiální cestou o konzultace.

3.6.4. Použití metodiky

Při pořízení politiky se zpracovatel řídil **postupem stanoveným ve stavebním zákoně**, který definuje[60] její obsah a povinnost vyhodnotit vliv politiky na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je posouzení vlivů na životní prostředí a na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Dále zákon vymezuje[61] dokumenty a podklady, které se musí zohlednit při tvorbě politiky, a ukládá povinnost:

- **zaslat návrh politiky územního rozvoje** spolu s vyhodnocením vlivů na udržitelný rozvoj území ministerstvům, jiným ústředním správním úřadům a krajům, které mohou uplatnit svá stanoviska do 90 dnů po obdržení návrhu politiky územního rozvoje,
- **zveřejnit návrh PÚR** včetně vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území způsobem umožňujícím dálkový přístup a stanovení lhůty pro podání připomínek veřejnosti, která nesmí být kratší než 90 dnů,
- zaslat návrh PÚR **sousedním státům**, jejichž území může být uplatňováním politiky přímo ovlivněno, a nabídnutí jim konzultace (pokud sousední stát o konzultace projeví zájem, konzultací se účastní MMR ve spolupráci s Ministerstvem zahraničních věcí),
- po zapracování došlých připomínek projednat takto **upravený návrh** se zástupci ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů.

Zákon uvádí také **postup a potřebné náležitosti pro schválení**[62] PÚR. MMR vládě předkládá společně s návrhem politiky územního rozvoje:

- zprávu o projednání návrhu PÚR, která obsahuje vyhodnocení stanovisek ministerstev, jiných ústředních správních úřadů a krajů, připomínek veřejnosti, případných vyjádření sousedních států a výsledků konzultací se zdůvodněním způsobu jejich zapracování,
- výsledky vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území,

---

[60] § 32 stavebního zákona.

[61] § 33 stavebního zákona.

[62] § 34 stavebního zákona.

- stanovisko Ministerstva životního prostředí k vyhodnocení vlivů na životní prostředí se sdělením, jak bylo zohledněno,
- sdělení, jak bylo zohledněno vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území s uvedením důvodů výběru přijaté varianty řešení.

3.6.5. Náklady

Celkové náklady na pořízení PÚR ČR 2008 činily přibližně 2,65 mil. Kč. Tyto **náklady zahrnují**:

- pořízení podkladových materiálů, jejich vyhodnocení a aktualizace,
- služby externích odborníků,
- pořízení Vyhodnocení vlivů PÚR ČR 2008 na udržitelný rozvoj území (včetně SEA a Natura 2000),
- pět jednání Konzultačního výboru a jedno jednání Koordinačního výboru,
- dvě veřejná projednání návrhu PÚR ČR 2008,
- projednání upraveného návrhu PÚR ČR 2008 s kraji a resorty (dle § 35 odst. 6 stavebního zákona),
- tisk publikace PÚR ČR 2008 v českém a anglickém jazyce.

Na pořízení PÚR ČR 2008 se podíleli vybraní pracovníci OÚP MMR a Ústavu územního rozvoje Brno. Výše uvedená celková částka nákladů **nezahrnuje mzdové náklady** na tyto pracovníky.

Proces přípravy pořízení PÚR ČR 2008 **začal na podzim roku 2006**. Pořízení PÚR ČR 2008 probíhalo v letech v letech 2007 a 2008. Ukončeno bylo v červnu 2009. Vládou schválené znění PÚR ČR 2008 bylo k dispozici v **červenci 2009**.

3.6.6. Průběh přípravy strategie

Proces přípravy PÚR sestával z následujících kroků:

- V květnu 2006 **uložila vláda ministru pro místní rozvoj předložit** do konce roku 2008 aktualizaci Politiky územního rozvoje.
- **Zpracováním politiky** byl Odborem územního plánování MMR pověřen Ústav územního rozvoje.
- Nejdříve byl **zpracován dokument „Podklady a východiska k Politice územního rozvoje České republiky 2008“**, který obsahoval výsledky provedených analýz znalostí o stavu, záměrech a limitech využití území ČR.
- Postupně byly zpracovány verze pracovního znění **návrhu PÚR ČR 2008**, které byly průběžně projednávány a diskutovány v pracovních výborech, tj. Konzultačním výboru a Koordinačním výboru až do podoby návrhu PÚR ČR 2008, který již mohl být podroben vnějšímu připomínkovému řízení.
- V průběhu měsíců června až září 2008 proběhlo **meziresortní připomínkové řízení** a **připomínkování materiálu ze strany veřejnosti**. V této souvislosti MMR zveřejnilo příslušný materiál na svých internetových stránkách. V rámci veřejného připomínkování proběhla nad rámec ustanovení stavebního zákona dvě veřejná projednávání návrhu politiky. Návrh politiky byl rovněž předložen k připomínkování sousedním státům.
- Politika byla v říjnu a listopadu 2008 **upravena na základě vypořádání došlých stanovisek a připomínek**. O způsobu vypořádání rozhodoval Konzultační výbor, respektive v případě zásadnějších připomínek Koordinační výbor.
- V listopadu 2008 proběhlo **projednání upraveného návrhu** PÚR ČR 2008 se zástupci příslušných ministerstev, ostatních ústředních správních úřadů a krajů.

- V návaznosti na toto projednání byl **materiál upraven**, v průběhu listopadu a prosince 2008 se uskutečnila jednání k zásadním připomínkám a přetrvávajícím rozporům (zejména s Ministerstvem životního prostředí – dále také MŽP – které požadovalo vypracování stanoviska SEA k vyhodnocení vlivů politiky na životní prostředí). I přes to, že nedošlo k dohodě mezi MMR a MŽP, v druhé polovině prosince 2008 byl materiál zaslán na Úřad vlády ČR. MMR současně oficiální cestou požádalo MŽP o vypracování stanoviska SEA.
- **Ministerstvo životního prostředí** dne 23. ledna 2009 **vydalo stanovisko k vyhodnocení vlivů PÚR ČR 2008 na životní prostředí**. MŽP požadovalo komplexní přepracování návrhu PÚR ČR 2008. Ve svém nesouhlasném stanovisku MŽP uvádí, že převážná většina jeho připomínek zůstala, ať již zcela nebo částečně, nevypořádána. Dále MŽP ve svém stanovisku uvádí, že PÚR ČR 2008 nepovažuje za strategický dokument, který by zajišťoval předpoklady pro udržitelný rozvoj území.
- MMR připravilo **sdělení, jak bylo stanovisko SEA zohledněno v PÚR ČR 200**8, a připravilo **nové znění návrhu PÚR ČR 2008** se zapracováním všech souvisejících úprav do materiálu, které vzešly i z následných projednání rozporů s MŽP v průběhu března 2009. MŽP však i nadále považovalo návrh PÚR ČR 2008 za nepřijatelný.
- V polovině července 2009 se konalo **jednání MMR s MŽP** ve věci přetrvávajících rozporů. Byla nalezena **dohoda u většiny sporných bodů**.
- Návrh PÚR ČR 2008 byl **vládou projednán s časovým posunem** dne 20. července 2009. Součástí předloženého materiálu byl dodatek obsahující návrhy úprav PÚR ČR 2008, které by vyřešily zbývající rozpory s MŽP. Vláda tyto navržené úpravy návrhu PÚR ČR 2008 uvedené v dodatku materiálu schválila. Bezprostředně poté byl **návrh PÚR ČR 2008 doplněn ve smyslu schválených úprav**.

3.6.7. Nástroje a techniky

Politika územního rozvoje ČR byla zpracována na základě analýz znalostí o stavu, záměrech a limitech využití území ČR, jejichž výstupy jsou obsaženy v materiálu „Podklady a východiska“. Pro zpracování PÚR ČR 2008 byly „Podklady a východiska“ informačním vstupem, který nebyl formálně projednáván a schvalován vládou ČR. K vypracování „Podkladů a východisek“ bylo zanalyzováno 211 podkladů, jako jsou strategie, politiky, koncepce, programy rozvoje, dohody aj. Seznam těchto podkladů byl odsouhlasen v rámci Konzultačního výboru.

Dále bylo před předložením materiálu vládě vypracováno **Vyhodnocení vlivů PÚR ČR 2008 na udržitelný rozvoj území** (dále také VVURÚ). Tento dokument zpracoval Ateliér T-plan s.r.o. na základě zadání zpracovatele. Cílem tohoto dokumentu bylo posoudit, zda a do jaké míry vytváří návrh PÚR předpoklady pro vyvážený vztah územních podmínek pro příznivé životní prostředí, hospodářský rozvoj a pro soudržnost společenství obyvatel v území. Úkolem VVURÚ bylo navrhnout doporučení, která MMR společně se stanovisky a připomínkami veřejnosti mělo zohlednit při úpravách návrhu PÚR ČR 2008 před jejím předložením do meziresortního připomínkového řízení.

V procesu pořízení aktualizace a implementace politiky slouží pracovním výborům i Řídícímu výboru jako nástroj intranet, tj. prostor pro sdílení aktuálních informací a potřebných dokumentů (např. příslušných podkladů a zápisů z jednání, prezentací, statutů a jednacích řádů pracovních výborů apod.).

3.6.8. Integrovanost s ostatními strategiemi

Politika územního rozvoje ČR s ohledem na jedinečnost charakteru území a struktury osídlení České republiky zohledňuje požadavky na udržitelný rozvoj území a územní soudržnost, které pro Českou republiku vyplývají z členství v EU, z mezinárodních smluv, z členství v mezinárodních organizacích (OSN, OECD, Rada Evropy) a dalších mezinárodních dohod, smluv a úmluv, vztahujících se k územnímu rozvoji, ve kterých je Česká republika jednou ze smluvních stran. Politika územního rozvoje ČR bere v potaz i záměry obsažené v dokumentech územního rozvoje sousedních států. Integrovanost je zajištěna **zpracováním analýz znalostí o stavu, záměrech a limitech využití ČR**, kdy je seznam

relevantních podkladů a dokumentů při každé aktualizaci odsouhlasen Konzultačním výborem, případně je doplněn o nově vzniklé strategie.

Stavební zákon ukládá vyhodnotit vliv PÚR na životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel v území. K vlivu na životní prostředí vydává své stanovisko Ministerstvo životního prostředí. Zároveň při samotném zpracování PÚR je její provázanost s ostatními strategickými dokumenty zajištěna **zahrnutím relevantních subjektů do její přípravy**.

Vláda uložila při schválení politiky členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů mimo jiné zohledňovat Politiku územního rozvoje České republiky 2008 při zpracovávání koncepčních dokumentů v působnosti jimi řízených ministerstev a úřadů. Z toho plyne, že v případě rozporů současně platných dokumentů s PÚR je nutno dát tyto dokumenty do souladu s PÚR. Současně při předložení jakýchkoli návrhů dokumentů jinými resorty nebo dalšími ústředními správními úřady do meziresortního připomínkovacího řízení MMR tyto dokumenty reviduje z hlediska jejich souladu nebo návaznosti na PÚR.

3.6.9. Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí

Proces pořízení PÚR ČR 2008 byl **koordinován Řídícím výborem**, který určoval dílčí kroky a termíny jejich plnění. O podobě průběžných pracovních verzích návrhu politiky se rozhodovalo ve spolupráci s Konzultačním výborem, který tyto verze připomínkoval. O závažnějších otázkách, na jejichž řešení se neshodnul Konzultační výbor, rozhodoval následně **Koordinační výbor**.

Návrh PÚR ČR 2008 se projednával jak v **Konzultačním výboru**, tak i v **Koordinačním výboru**. Proces schvalování byl završen předložením PÚR ČR 2008 **vládě** k projednání.

3.6.10. Výstup tvorby strategie

Mezi výstupy přípravy politiky lze zařadit výsledky analýz provedených pro účely zpracování PÚR ČR 2008, dále samotnou politiku, „Pomůcku k uplatňování republikových priorit PÚR ČR 2008“ a „Metodické sdělení MMR k uplatňování PÚR ČR 2008 v činnosti stavebních úřadů“.

Dokument „**Podklady a východiska PÚR ČR 2008**“ obsahuje výsledky provedených analýz znalostí o stavu, záměrech a limitech využití území ČR. Tento dokument má 52 stran a popisuje současný stav v oblasti územního rozvoje v České republice. Dokument „Vyhodnocení vlivu PUR na udržitelný rozvoj území“ má 165 stran a je rozdělen do 3 částí: 1) Úpravy vyhodnocení (05/2008) dle stanovisek a připomínek z vnějšího připomínkového řízení (včetně metodického postupu vyhodnocení); 2) Dodatečné vyhodnocení úprav PÚR ČR (12/2008) z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj území; 3) Závěr vyhodnocení vlivů PÚR ČR (12/2008) z hlediska vlivů na udržitelný rozvoj území.

Samotná **PÚR ČR 2008** je dokument o rozsahu 94 stran. Její text je doplněn potřebnými schématy a struktura je v souladu s § 32 stavebního zákona členěna na kapitoly: 1) „Republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území“; 2) „Rozvojové oblasti a rozvojové osy“, „Specifické oblasti“, „Koridory a plochy dopravní infrastruktury“ a „Koridory, plochy a rozvojové záměry technické infrastruktury“; 3) „Další úkoly pro územní plánování“. Dále obsahuje dvě přílohy: Důvodovou zprávu a Nositele úkolů pro územní plánování.

„**Pomůcka k uplatňování republikových priorit PÚR ČR 2008**“ je padesátistránkový dokument, který by měl vysvětlit jednotlivá ustanovení politiky a sjednotit jejich výklad. Tato pomůcka byla v červnu 2010 zpracována pro kapitolu 2 „Republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území". Pomůcka napomáhá k určení a konkretizaci strategií a základních podmínek pro naplňování priorit v územně plánovací činnosti krajů a obcí. Zároveň pomůcka přináší stručné informace o východiscích při formulování priorit, které respektují příslušné dokumenty EU. Jsou to zejména Lipská charta o udržitelných evropských městech, Územní agenda EU Pro konkurenceschopnější a udržitelnou Evropu rozmanitých regionů, Evropské perspektivy územního rozvoje (ESDP), Evropská úmluva o krajině. Pomůcka uvádí doslovné citace, související s jednotlivými prioritami.

Cílem dokumentu „**Metodické sdělení MMR k uplatňování PÚR ČR 2008 v činnosti stavebních úřadů**“ je vysvětlit širší souvislosti rozvoje území na celostátní úrovni. Jedná se o pětistránkový dokument.

3.6.11. Publicita

Transparentnost procesu byla zajištěna **veřejným projednáním** PÚR ČR 2008 **a jejím připomínkováním** ze strany veřejnosti. Pracovní znění návrhu PÚR ČR 2008 byla zveřejňována na internetových stránkách MMR, čímž veřejnost získala možnost se zapojit do přípravy tohoto dokumentu (více viz podkapitola Účastníci). Dále se usilovalo o maximální otevřenost procesu zveřejňováním informací o průběhu přípravy politiky na internetových stránkách MMR a ÚÚR, vydáváním tiskových zpráv a článků v odborných médiích.

Neopomenutelnou součástí publicity PÚR ČR je průběžná činnost již zmíněných výborů – Konzultačního a Koordinačního. Existence těchto výborů totiž umožňuje komunikaci partnerů (ministerstev, dalších ústředních správních úřadů a krajů), kteří zodpovídají za tvorbu PÚR ČR a implementaci jejích výsledků.

3.6.12. Financování cílů

PÚR ČR 2008 **stanovuje pouze nadregionální priority**, požadavky, úkoly a kriteria pro rozhodování v oblastech, osách, koridorech a plochách, které v nezbytně nutných případech vymezuje. V nich teprve mají kraje ve spolupráci s obcemi při pořizování Zásad územního rozvoje prověřovat možnosti a podmínky územního rozvoje pro umístění celorepublikových rozvojových záměrů. **Forma a struktura financování cílů** PÚR ČR 2008 **není vzhledem k výše uvedenému charakteru** a obecnému zaměření dokumentu **jeho součástí**.

3.6.13. Monitoring výsledků a dopadů strategie

PÚR ČR 2008 koordinuje jednak územně plánovací činnost krajů a obcí a jednak odvětvové a meziodvětvové koncepce, politiky, strategie a další dokumenty ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů, které mají územní rozměr. Dokument **stanovuje republikové priority, tedy obecné principy územního rozvoje ČR, a dále úkoly pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady** s konkrétními termíny plnění a úkoly pro územní plánování, jejichž nositeli jsou příslušné kraje. Měřitelné cíle, vzhledem k charakteru a obecnému zaměření dokumentu, PÚR ČR 2008 neobsahuje.

Vyhodnocení plnění úkolů stanovených v PÚR ČR 2008 je zakotveno ve stavebním zákoně, který ukládá MMR každé čtyři roky zpracovat zprávu o uplatňování politiky územního rozvoje a uvádí náležitosti, které musí obsahovat. Zpráva o uplatňování PÚR ČR 2008 má být vládě předložena do konce roku 2012. V této Zprávě bude podrobně rozepsán stav plnění jednotlivých úkolů, případně důvody jejich pokračování do dalšího cyklu aktualizace PÚR ČR (tj. PÚR ČR 2012), nebo důvody jejich vyřazení. Dále má součástí této zprávy být také vyhodnocení dopadů PÚR ČR 2008 na udržitelný rozvoj území s uvedením, zda nebyly zjištěny nepředpokládané negativní dopady na životní prostředí. Zpracováním zprávy je pověřen ÚÚR.

Na stránkách MMR jsou navíc **průběžně zveřejňovány tabulky** s přehledem stavu plnění úkolů vyplývajících z PÚR ČR a z usnesení vlády č. 929/2009 - "Úkoly pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady“ a „Úkoly pro územní plánování“ které jsou doplňovány o aktuální údaje po každém jednání Konzultačního výboru. **Monitoring výsledků a dopadů strategie** je předmětem činnosti Řídícího výboru a Konzultačního výboru.

3.6.14. Implementace strategie

Samotný dokument **neobsahuje principy implementace** PÚR ČR 2008. Vzhledem k charakteru politiky je plnění v ní stanovených úkolů v podstatě prováděním PÚR ČR 2008 v praxi. **Vyhodnocování vhodnosti** politiky a identifikace potřeby její aktualizace je zajištěna plněním úkolů a získáváním zpětné vazby, kterou se:

- **potvrdí potřebnost** (respektive proveditelnost) příslušného rozvojového záměru, jehož územní ochranu PÚR ČR 2008 zajišťuje;
- nebo se naopak **prokáže nemožnost ho lokalizovat v území** – v tom případě bude územní ochrana nezbytná pro prověřování záměru při nejbližší aktualizaci PÚR ČR (nejpozději do čtyř let) přehodnocena nebo se z ní daný záměr vypustí.

Dle ustanovení § 31 odst. 4 stavebního zákona je PÚR ČR 2008 závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území. Odpovědnost za implementaci tak mají všechny subjekty s přiřazeným úkolem.

3.6.15. Vyhodnocení postupu přípravy strategie

Hlavní **klady** přípravy PÚR ČR 2008:

- Zpracování politiky a její aktualizace je zakotveno ve stavebním zákoně a je tak **ovlivnitelné politickým / volebním cyklem a životností vlády pouze do určité míry**. Zákonná povinnost politiku vypracovat a implementovat zároveň pozitivně působí na ostatní účastníky / zúčastněné subjekty.
- Vzhledem k zakotvení v zákoně je možné požadovat v rámci tvorby rozpočtu na přípravu, implementaci a monitoring **adekvátní potřebné finanční prostředky**.
- Politika **obsahuje konkrétní úkoly a jejich nositele**, **plnění cílů je sledováno** a pravidelně vyhodnocováno. Pro implementaci politiky byly vypracovány podpůrné metodiky, které sjednocují výklad pojmů.
- Příprava politiky, její aktualizace a implementace je **kontinuální proces. Od jeho začátku v roce 2004 se postupně tento proces vylepšuje**, je vybudována dostatečná praxe a získány potřebné zkušenosti. Personálně i finančně (z hlediska alokace potřebných nákladů) došlo k potřebné stabilizaci. Zároveň i jednotliví aktéři (jednotlivé resorty, kraje atd.) se proces tvorby a implementace politiky „naučili“ a počítají s ním.
- Zveřejňování **maximálního množství podkladů** pro jednání pracovních výborů na intranetu.
- Celkově je proces přípravy **maximálně otevřený a založený na vzájemné (odborné) spolupráci jednotlivých subjektů,** příprava a implementace PÚR je koordinována horizontálně i vertikálně. Většina problémových otázek je prodiskutována a vyřešena v rámci pracovních výborů před samotným procesem meziresortního připomínkování.

Hlavní **slabá místa** přípravy PÚR ČR 2008:

- **Nedostatečné zapojení obcí** (např. prostřednictvím Svazu měst a obcí apod.) do přípravy PÚR ČR 2008, přestože jsou obce „konečným příjemcem/uživatelem“ tohoto strategického dokumentu. V pracovních výborech jsou zastoupeny z územních samospráv pouze kraje, obce měly možnost se zapojit do připomínkování PÚR ČR 2008 stejným způsobem jako veřejnost. V připravované novele stavebního zákona se mimo jiné řeší i připomínkování PÚR ze strany obcí.
- Vysoké **náklady na pořízení dokumentace posouzení vlivu PÚR ČR na životní prostředí**, pravděpodobně přesahují náklady na pořízení samotné koncepce, přičemž přínos tohoto posouzení je (z pohledu zpracovatele strategie) minimální (případně diskutabilní).
- **Nejsou vždy alokovány dostatečné finanční prostředky v tzv. mezidobí**, tj. při implementaci, monitoringu a průběžném posuzování vlivu politiky na životní prostředí. Dále nejsou zajištěny dostatečné finanční prostředky pro realizaci strategie na úrovni obcí. Obce nemají vždy dostatek prostředků a kapacit pro zpracování kvalitního územního plánu, který by tak naplnil záměry a cíle PÚR. Částečně je tento problém řešen prostředky ze strukturálních fondů EU, které alespoň část obcí mohla na přípravu svých územních plánů využít.
- Komunikace s veřejností – v politice je **používána terminologie**, která je odborníkům zřejmá a srozumitelná, ale veřejnost ji občas chápe odlišně. Zároveň veřejnost někdy vnímá obsah a dopady PÚR odlišně od její reálné náplně.

Dále jsme identifikovali **následující problémy** související s politikou územního rozvoje, které ale **s procesem její přípravy přímo nesouvisí**, ale považujeme je za důležité zmínit:

- V České republice obecně chybí strategický dokument stanovující cíle rozvoje území a způsob, jak těchto cílů dosáhnout (včetně například finančních zdrojů apod.), tj. definovat **co má být za jakým účelem a s jakým dopadem realizováno**. Dokument takového charakteru by zároveň měl být provázán s dalším klíčovými národními strategiemi (např. kohezní politikou, strategií budování dopravní infrastruktury apod.) a při jeho aktualizace by mělo být **dostatečným způsobem vyhodnoceno naplňování a dopad** realizace jeho předchozí verze.

3.6.16. Zdroje

Při zpracovávání daného textu jsme **vycházeli z následujících dokumentů**:

- Politika územního rozvoje České republiky 2008.
- Podklady a východiska k Politice územního rozvoje České republiky 2008.
- Vyhodnocení vlivů Politiky územního rozvoje České republiky **2008 na udržitelný rozvoj území.**
- **Pomůcka pro uplatňování** republikových priorit PÚR ČR 2008.
- Metodické sdělení MMR k uplatňování PÚR ČR 2008 v činnosti stavebních úřadů.
- Internetové stránky MMR a ÚÚR.

Dále jsme **provedli následující rozhovory**:

- Ing. arch. Martin Tunka, CSc. – ředitel Odboru územního plánování MMR.
- Ing. Filip Novosád – Odbor územního plánování MMR.
- Ing. Daniela Lešková, CSc. – Odbor územního plánování MMR.
- Ing. Martin Bělčík – ředitel Kanceláře Asociace krajů ČR.
- Mgr. Eva Srnová – Oddělení vnějších vztahů Svazu měst a obcí ČR.

Matice parametrů

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
1	Identifikace potřeb	1.A Jakým způsobem je identifikována potřeba tvorby strategie, jakým způsobem je stanoven předmět a cíle (tj. její obsah a náplň) strategie?	Politika územního rozvoje ČR 2008 (dále také PÚR ČR 2008 nebo politika) **určuje strategii a základní podmínky pro naplňování úkolů územního plánování** a tím poskytuje rámec pro konsensuální obecně prospěšný rozvoj hodnot území ČR. Jejím účelem je s ohledem na možnosti a předpoklady území a na požadavky územního rozvoje zajistit koordinaci územně plánovací činnosti krajů a obcí, koordinaci odvětvových a meziodvětvových koncepcí, politik a strategií a dalších dokumentů ministerstev a dalších ústředních správních úřadů. Povinnost tvorby politiky územního rozvoje vyplývá přímo ze **stavebního zákona**. Stavební zákon konkrétně ukládá **Ministerstvu pro místní rozvoj** (dále také MMR) každé čtyři roky zpracovat zprávu o uplatňování politiky územního rozvoje, na jejímž základě vláda rozhodne o **aktualizaci** existující politiky nebo o zpracování **návrhu nové** politiky územního rozvoje. Politice PÚR ČR 2008 předcházela PÚR ČR 2006, která byla pořizována jako resortní koncepce na základě kompetenčního zákona a byla schválena vládou ČR v roce 2006 v mezích tehdy platného stavebního zákona před nabytím účinnosti „nového“ stavebního zákona. Tímto usnesením bylo uloženo ministru pro místní rozvoj předložit vládě do 31. prosince 2008 Zprávu o uplatňování Politiky územního rozvoje ČR 2006 a aktualizovaný návrh politiky, tj. PÚR ČR 2008.	Jasně definovaná povinnost vypracovat politiku, dokument tak není kritizován jako nepotřebný nebo není popírána potřeba jeho tvorby. Všechny zainteresované strany tak mají skutečný zájem na vzniku politiky.	Není relevantní.
2	Legislativní/metodický rámec	2.A Je příprava strategie formálně upravena a stanovena dokumentem legislativního nebo metodického charakteru?	Pořízení a aktualizaci politiky územního rozvoje ukládá MMR **zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu** ve znění pozdějších předpisů (dále jen stavební zákon). Při schválení Politiky územního rozvoje v roce 2006 vláda uložila ministrovi pro místní rozvoj ve spolupráci s dotčenými ministry a vedoucími ostatních ústředních správních úřadů předložit do konce roku 2008 Zprávu o uplatňování politiky a aktualizovaný návrh politiky, tj. PÚR ČR 2008.	Zpracování politiky a její aktualizace je zakotveno ve stavebním zákoně a je tak ovlivnitelné politickým / volebním cyklem a životností vlády pouze do určité míry. Pořízení politiky, její aktualizace a implementace je kontinuální proces. Od jeho začátku v roce 2004 se postupně tento proces vylepšuje, je vybudována dostatečná praxe a získány potřebné zkušenosti.	Není relevantní.
		2.B Jaká je právní síla takového dokumentu?	Tvorba Politiky územního rozvoje ČR vychází z požadavků **stavebního zákona**.		
3	Institucionální rámec	3.A Jaká instituce zodpovídá za přípravu za přípravu této konkrétní strategie, jaké je její postavení, funkce a pravomoci?	**Garantem pořízení** Politiky územního rozvoje ČR je **Odbor územního plánování MMR**, jím pověřený zpracovatel PÚR ČR je Ústav územního rozvoje (dále také ÚÚR nebo zpracovatel). ÚÚR je organizační složka státu zřízená Ministerstvem pro místní rozvoj. S cílem zajistit plnění úkolu pro MMR (pořídit PÚR ČR) byl **vytvořen Řídící výbor**, v němž jsou zastoupeny jak zadavatel/pořizovatel, tak i zpracovatel úkolu.	Politika má svého vlastníka (Odbor územního plánování MMR), který se podílí jak na její tvorbě, tak implementaci. Řídící struktura tvorby a implementace politiky je nastavena, jednotliví aktéři mají vymezeny své role, odpovědnosti a pravomoci.	Není relevantní.
		3.B Jak jsou nastaveny vztahy s ostatními institucemi?	V průběhu pořízení Politiky územního rozvoje ČR 2006 byly zřízeny Konzultační výbor pro zpracování Politiky územního rozvoje (dále jen Konzultační výbor) a Koordinační výbor pro zpracování Politiky územního rozvoje (dále jen Koordinační výbor), které působí nejen v období přípravy politiky (respektive její aktualizace), ale také při její implementaci. Oba výbory se skládají ze zástupců resortů, příslušných ústředních správních úřadů a krajských úřadů. Členové **Konzultačního výboru** jsou styčnou osobou pro svůj resort či úřad, zajišťují součinnost ministerstev a vybraných ústředních orgánů státní správy a krajů při zpracování a implementaci Politiky územního rozvoje a při poskytování relevantních podkladů. Náplní činnosti **Koordinačního výboru** je zejména rozhodování o problémech zjištěných při práci Konzultačního výboru, které přesahují odbornou rovinu.		
		3.C Jaké má tato instituce zdroje (personální, materiální apod.)?	Samotný obsah PÚR ČR 2008 vytvářel Ústav územního rozvoje (dále také ÚÚR) - organizační složka státu zřízená Ministerstvem pro místní rozvoj. Personální a materiální zdroje pro tvorbu PÚR jsou dostatečné.		
4	Účastníci	4.A Kdo všechno se účastní přípravy veřejné strategie (popis skupiny stakeholders), jaké jsou jednotlivé role a vztah mezi nimi?	Většina účastníků pořízení (přípravy) politiky byla zapojena prostřednictvím výše popsaných výborů – Koordinačního a Konzultačního. Dále byla zapojena **široká veřejnost** prostřednictvím **veřejného připomínkování** a dvou **veřejných projednání** návrhu politiky nad rámec stavebního zákona. Dle ustanovení stavebního zákona byl návrh politiky územního rozvoje zaslán **sousedním státům**, jejichž území mohlo být uplatňováním politiky územního rozvoje přímo ovlivněno, s nabídkou konzultací.	Zapojení zainteresovaných stran přímo do tvorby politiky, zapojení veřejnosti do připomínkování dokumentu. Vzhledem ke kontinuálnosti procesu se jednotliví aktéři (jednotlivé rezorty, kraje atd.) proces tvorby a implementace politiky „naučily“ a počítají s ním.	Nedostatečné zapojení obcí (např. prostřednictvím Svazu měst a obcí apod.) do přípravy PÚR ČR 2008, přestože jsou obce „konečným příjemcem/uživatelem“ tohoto strategického dokumentu. V pracovních výborech jsou zastoupeny z územních samospráv pouze kraje, obce měly možnost se zapojit do připomínkování PÚR ČR 2008 stejným způsobem jako veřejnost. V připravované novele stavebního zákona se mimo jiné řeší i připomínkování PÚR ze strany obcí.
		4.B Jak jsou účastníci identifikováni a kdo o jejich účasti rozhoduje?	O určení, které instituce budou mít své zástupce v Koordinačním výboru, rozhodla **vláda** svým usnesením, kterým vzala na vědomí materiál „Návrh na zřízení Koordinačního výboru pro zpracování Politiky územního rozvoje, včetně návrhu na jmenování jeho členů“. Stejně tak rozhodla vláda o zapojení jednotlivých institucí do Konzultačního výborů. Zapojení veřejnosti a okolních států v rámci veřejného připomínkování návrhu politiky je povinné dle **stavebního zákona**. Uspořádání dvou veřejných projednávání návrhu politiky bylo iniciativou MMR.		
		4.C Jaká je časová posloupnost zapojení jednotlivých účastníků (tj. kdo se zapojuje v jakém stadiu přípravy veřejné strategie)?	Po vytvoření uceleného návrhu PÚR ČR 2008 byl tento materiál předložen k **připomínkování veřejnosti** v průběhu měsíců června až září 2008. V rámci veřejného připomínkování proběhla také dvě **veřejná projednávání** návrhu: v červenci 2008 v Praze (účast cca 165 osob) a v září 2008 v Brně (účast cca 100 osob). Dále byl návrh politiky předložen k **připomínkování sousedním státům** s možností požádat o konzultaci. Ostatní subjekty byly zapojeny do procesu pořízení PÚR ČR 2008 průběžně.		
5	Použití metodiky	5.A Byla při přípravě strategie použita metodika přípravy veřejných strategií? Pokud ano, jaká?	Při pořízení politiky se zpracovatel řídil **postupem stanoveným ve stavebním zákoně**, který definuje její obsah a povinnost vyhodnotit vliv politiky na udržitelný rozvoj území, jehož součástí je posouzení vlivů na životní prostředí a na evropsky významné lokality nebo ptačí oblasti. Dále zákon vymezuje dokumenty a podklady, které se musí zohlednit při tvorbě politiky a uvádí také postup a potřebné náležitosti pro schválení PÚR vládou.	Existence základního rámce postupu pořízení a schválení politiky, který je navíc formálně ukotven v zákoně.	Zákonem stanovený (rámcový) postup pořízení strategie může vést k menší flexibilitě a přizpůsobení postupu skutečným potřebám.
6	Náklady	6.A Jaké jsou celkové náklady (personální, materiální apod.) přípravy strategií?	**Celkové náklady na pořízení PÚR ČR 2008 činí cca: 2.650.000,- Kč**. Tyto náklady zahrnují: ► pořízení podkladových materiálů, jejich vyhodnocení a aktualizace, ► služby externích odborníků, ► pořízení Vyhodnocení vlivů PÚR ČR 2008 na udržitelný rozvoj území (včetně SEA a Natura 2000), ► pět jednání Konzultačního výboru a jedno jednání Koordinačního výboru, ► dvě veřejná projednání návrhu PÚR ČR 2008, ► projednání upraveného návrhu PÚR ČR 2008 s kraji a resorty (dle § 35 odst. 6 stavebního zákona), ► tisk publikace PÚR ČR 2008 v českém a anglickém jazyce. Na pořízení PÚR ČR 2008 se podíleli vybraní pracovníci OÚP MMR a Ústavu územního rozvoje Brno. Výše uvedená celková částka nákladů **nezahrnuje mzdové náklady** na tyto pracovníky.	Vzhledem k zakotvení v zákoně je možné požadovat v rámci tvorby rozpočtu na pořízení, implementaci a monitoring adekvátní potřebné finanční prostředky.	Nejsou vždy alokovány dostatečné finanční prostředky v tzv. mezidobí, tj. při implementaci, monitoringu a průběžném posuzování vlivu politiky na životní prostředí. Dále nejsou zajištěny dostatečné finanční prostředky pro realizaci strategie na úrovni obcí. Obce nemají vždy dostatek prostředků a kapacit pro zpracování kvalitního územního plánu, který by tak naplnil záměry a cíle PÚR. Částečně je tento problém řešen prostředky ze strukturálních fondů EU, které alespoň část obcí mohla na přípravu svých územních plánů využít.
		6.B Jak dlouho trvá celý proces přípravy strategie?	Proces pořízení PÚR ČR 2008 **začal na podzim roku 2006**. Pořízení PÚR ČR 2008 probíhalo v letech v letech 2007 a 2008. **Ukončeno bylo v červnu 2009**. Vládou schválené znění PÚR ČR 2008 bylo k dispozici v červenci 2009.		

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
7	Průběh přípravy strategie (popis procesu)	7.A Jaké jsou aktivity a jednotlivé kroky přípravy veřejné strategie?	1. V květnu 2006 **uložila vláda ministru pro místní rozvoj předložit** do konce roku 2008 aktualizaci Politiky územního rozvoje. 2. Nejdříve byl **zpracován dokument „Podklady a východiska k Politice územního rozvoje České republiky 2008“**, který obsahoval výsledky provedených analýz znalostí o stavu, záměrech a limitech využití území ČR. 3. Postupně byly zpracovány verze pracovního znění **návrhu PÚR ČR 2008**, které byly průběžně projednávány a diskutovány v pracovních výborech až do podoby návrhu PÚR ČR 2008, který již mohl být podroben vnějšímu připomínkovému řízení. 4. V průběhu června až září 2008 proběhlo **meziresortní připomínkové řízení a připomínkování materiálu ze strany veřejnosti**. Proběhla také dvě veřejná projednávání návrhu nad rámec ustanovení stavebního zákona. Návrh politiky byl rovněž předložen k připomínkování sousedním státům 5. Politika byla v říjnu a listopadu 2008 **upravena na základě vypořádání došlých stanovisek a připomínek**. 6. V listopadu 2008 proběhlo **projednání upraveného návrhu PÚR ČR 2008** se zástupci příslušných ministerstev, ostatních ústředních správních úřadů a krajů. 7. V návaznosti na toto projednání byl materiál **upraven,** v průběhu listopadu a prosince 2008 se uskutečnila **jednání** k zásadním připomínkám a přetrvávajícím rozporům (zejména s Ministerstvem životního prostředí – dále také MŽP – které požadovalo vypracování stanoviska SEA k vyhodnocení vlivů politiky na životní prostředí). V druhé polovině prosince 2008 byl materiál zaslán na Úřad vlády ČR. MMR současně oficiální cestou požádalo MŽP o vypracování stanoviska SEA. 8. **Ministerstvo životního prostředí** dne 23. ledna 2009 **vydalo stanovisko k vyhodnocení vlivů PÚR ČR 2008 na životní prostředí.** 9. MMR připravilo **sdělení, jak bylo stanovisko SEA zohledněno v PÚR ČR 2008**, a připravilo nové znění návrhu PÚR ČR 2008. MŽP však i nadále považovalo návrh PÚR ČR 2008 za nepřijatelný. 10. V polovině července 2009 se konalo **jednání MMR s MŽP** ve věci přetrvávajících rozporů. Byla nalezena **dohoda u většiny rozporů**. 11. Návrh PÚR ČR 2008 byl **vládou projednán s časovým posunem a schválen** dne 20. července 2009. Bezprostředně poté byl návrh PÚR ČR 2008 doplněn ve smyslu schválených úprav, které řešily zbyvající rozpory s MŽP a byly také schváleny vládou.	Není relevantní.	Není relevantní.
8	Nástroje a techniky	8.A Jaké nástroje a techniky jsou využívány při tvorbě strategií (např. SWOT, PESTLE, multikriteriální analýzy apod.)? V jaké fázi přípravy strategie jsou tyto nástroje a techniky používány?	Politika územního rozvoje ČR byla zpracována na základě **analýz znalostí** o stavu, záměrech a limitech využití území ČR, jejichž výstupy jsou obsaženy v materiálu „Podklady a východiska“. K jeho vypracování bylo zanalyzováno 211 podkladů, jako jsou strategie, politiky, koncepce, programy rozvoje, dohody aj. Před předložením materiálu vládě bylo vypracováno **Vyhodnocení vlivů** PÚR ČR 2008 na udržitelný rozvoj území (VVURÚ). V procesu pořízení, aktualizace a implementace politiky slouží pracovním výborům i Řídícímu výboru jako nástroj **intranet,** tj. prostor pro sdílení aktuálních informací a potřebných dokumentů.	Zveřejňování maximálního množství podkladů pro jednání pracovních výborů na intranetu.	Vysoké náklady na pořízení dokumentace posouzení vlivu PÚR ČR na životní prostředí, pravděpodobně přesahují náklady na pořízení samotné koncepce, přičemž přínos tohoto posouzení je (z pohledu zpracovatele strategie) minimální (případně diskutabilní).
9	Integrovanost s ostatními strategiemi	9.A Jakým způsobem je zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)?	Integrovanost je zajištěna **zpracováním analýz znalostí o stavu, záměrech a limitech využití území ČR**, kdy je seznam relevantních podkladů a dokumentů při každé aktualizaci odsouhlasen Konzultačním výborem, případně je doplněn o nově vzniklé strategie. Zároveň při samotném zpracování PÚR je její provázanost s ostatními strategickými dokumenty zajištěna **zahrnutím relevantních subjektů do její přípravy**. Stavební zákon ukládá **vyhodnotit vliv PÚR** na životní prostředí, hospodářský rozvoj a soudržnost společenství obyvatel v území. K vlivu na životní prostředí vydává své stanovisko Ministerstvo životního prostředí. Zároveň při samotném zpracování PÚR je její provázanost s ostatními strategickými dokumenty zajištěna **zahrnutím relevantních subjektů do její přípravy**. Vláda uložila při schválení politiky členům vlády a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů mimo jiné zohledňovat Politiku územního rozvoje České republiky 2008 **při zpracovávání koncepčních dokumentů** v působnosti jimi řízených ministerstev a úřadů. Z toho plyne, že **v případě rozporů současně platných dokumentů s PÚR** je nutno dát tyto dokumenty do souladu s PÚR. Současně při předložení jakýchkoli návrhů dokumentů jinými resorty nebo dalšími ústředními správními úřady do mezirezortního připomínkovacího řízení MMR tyto dokumenty reviduje z hlediska jejich souladu nebo návaznosti na PÚR.	Zajištění provázanosti politiky na strategie jednotlivých zainteresovaných stran prostřednictvím jejich účasti přípravy politiky, stanovením povinnosti dodržovat politiku při zpracování koncepčních dokumentů a kontrolou souladu nových strategií s politikou ze strany MMR.	Není relevantní.
10	Řízení přípravy strategie a přijímání rozhodnutí	10.A Jak jsou nastaveny základní řídící mechanismy tvorby veřejné strategie?	Proces pořízení PÚR ČR 2008 byl koordinován **Řídícím výborem**, který určoval dílčí kroky a termíny jejich plnění.	Proces pořízení je maximálně otevřený a založený na vzájemné (odborné) spolupráci jednotlivých subjektů. Většina problémových otázek je prodiskutována a vyřešena v rámci pracovních výborů před samotným procesem mezirezortního připomínkování. Základní řídící mechanismy a role jednotlivých aktérů jsou jasně definovány.	Není relevantní.
		10.B Jakým způsobem jsou v průběhu přípravy strategie přijímána rozhodnutí (např. o dalším postupu), kdo má oprávnění tato rozhodnutí přijímat? Kdo schvaluje (průběžné i závěrečné) výstupy?	O podobě **průběžných pracovních verzí** návrhu politiky se rozhodovalo ve spolupráci s Konzultačním výborem, který tyto verze připomínkoval. O závažnějších otázkách, na jejichž řešení se neshodnul Konzultační výbor, rozhodoval následně Koordinační výbor. Návrh PÚR ČR 2008 se projednával jak v **Konzultačním výboru**, tak i v **Koordinačním výboru**. Proces schvalování byl završen předložením PÚR ČR 2008 **vládě** k projednání.		
		10.C Jsou identifikována nepřípustná / nerealizovatelná řešení?	Nepřípustná nebo nerealizovatelná řešení **nebyla v průběhu pořízení PÚR identifikována**.		
11	Výstup tvorby strategie	11.A Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby veřejné strategie?	Výstupy přípravy strategického rámce jsou: - **výsledky analýz** znalostí o stavu, záměrech a limitech využití území ČR provedených pro účely zpracování PÚR ČR 2008; - samotná **Politika územní rozvoje ČR 2008**, - **metodické pomůcky** pro implementaci politiky (Pomůcka k uplatňování republikových priorit PÚR ČR 2008 a Metodické sdělení MMR k uplatňování PÚR ČR 2008 v činnosti stavebních úřadů).	Zpracování metodických sdělení s cílem vysvětlit (možná příliš formálně a laické veřejnosti hůře srozumitelnou) politiku a zpřístupnit ji tak široké veřejnosti.	Není relevantní.
		11.B Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?	**PÚR ČR 2008** je dokument o rozsahu **94 stran**. Její text je doplněn potřebnými schématy a **struktura je v souladu s § 32 stavebního zákona** členěna na kapitoly: 1) „Republikové priority územního plánování pro zajištění udržitelného rozvoje území“; 2) „Rozvojové oblasti a rozvojové osy“, „Specifické oblasti“, „Koridory a plochy dopravní infrastruktury“ a „Koridory, plochy a rozvojové záměry technické infrastruktury“; 3) „Další úkoly pro územní plánování“. Dále obsahuje **dvě přílohy**: **Důvodovou zprávu a Nositele úkolů pro územní plánování.** Dokument „**Podklady a východiska PÚR ČR 2008**“ má 52 stran a obsahuje výsledky provedených analýz znalostí o stavu, záměrech a limitech využití území ČR. „**Pomůcka k uplatňování republikových priorit PÚR ČR 2008**“ je padesátistránkový dokument, který by měl vysvětlit jednotlivá ustanovení politiky a sjednotit jejich výklad. Cílem dokumentu „**Metodické sdělení MMR k uplatňování PÚR ČR 2008 v činnosti stavebních úřadů**“ je vysvětlit širší souvislosti rozvoje území na celostátní úrovni. Jedná se o pětistránkový dokument.		
		11.C Obsahují výstupy variantní řešení?	Politika **neobsahuje variantní řešení**.		
12	Publicita	12.A Jakým způsobem jsou účastníci přípravy strategie, ostatní stakeholders a veřejnost informováni v průběhu a výstupech přípravy strategie?	MMR usilovalo o maximální otevřenost procesu zveřejňováním informací o průběhu pořízení politiky na **internetových stránkách MMR a ÚÚR**, vydáváním **tiskových zpráv** a **článků v odborných médiích**. Neopomenutelnou součástí publicity PÚR ČR je průběžná činnost již zmíněných výborů – Konzultačního a Koordinačního. Existence těchto výborů totiž umožňuje komunikaci partnerů (ministerstev, dalších ústředních správních úřadů a krajů), kteří zodpovídají za tvorbu PÚR ČR a implementaci jejích výsledků.	Pro účastníky pořízení politiky funguje intranet, kde jsou všechny potřebné dokumenty publikovány. Snaha o otevřenost a transparentnost celého procesu pořízení politiky.	Komunikace s veřejností – v politice je používána terminologie, která je odborníkům zřejmá a srozumitelná, ale veřejnost ji občas chápe odlišně. Zároveň veřejnost někdy vnímá obsah a dopady PÚR odlišně od její reálné náplně.
		12.B Jak je zajištěna transparentnost celého procesu?	Transparentnost procesu byla zajištěna **veřejným projednáním** PÚR ČR 2008 a **jejím připomínkováním** ze strany veřejnosti. Pracovní znění návrhu PÚR ČR 2008 byla zveřejňována na internetových stránkách MMR, čímž veřejnost získala možnost se zapojit do přípravy tohoto dokumentu (více viz podkapitola Účastníci).	Zapojení veřejnosti do procesu pořízení politiky a dostupnost informací (např. o stavu plnění jednotlivých úkolů) na internetových stránkách MMR.	

#	Parametr	Hlavní zjišťované informace	Zjištěné informace	Výhody	Nevýhody
13	Financování realizace strategie	13.A Jakým způsobem je zajištěno a jakou má strukturu financování cílů, opatření a aktivit stanovených strategií?	Forma a struktura **financování** cílů PÚR ČR 2008 **není** vzhledem k výše uvedenému charakteru a obecnému zaměření dokumentu jeho **součástí.**	Není relevantní.	Není relevantní.
14	Monitoring výsledků a dopadů strategie	14.A Jak jsou stanoveny cíle strategie a její implementace?	PÚR ČR 2008 nedefinuje žádné cíle, ale stanovuje **republikové priority**, tedy obecné principy územního rozvoje ČR, a dále **úkoly** pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady s konkrétními termíny plnění a úkoly pro územní plánování, jejichž nositeli jsou příslušné kraje.	Přehled úkolů a aktivit spjatých s implementací politiky je adresný, tj. každý úkol má svého vlastníka. Je nastaven proces vyhodnocování plnění úkolů, na stránkách MMR je zveřejňován přehled úkolů s průběžným stavem jejich plnění.	Není relevantní.
		14.B Jsou stanoveny měřitelné cíle?	Měřitelné cíle, vzhledem k charakteru a obecnému zaměření dokumentu, PÚR ČR 2008 neobsahuje.		
		14.C Existuje systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?	Na stránkách MMR jsou navíc **průběžně zveřejňovány tabulky** s přehledem stavu plnění úkolů vyplývajících z PÚR ČR a z usnesení vlády č. 929/2009 - "Úkoly pro ministerstva a jiné ústřední správní úřady" a „Úkoly pro územní plánování" které jsou doplňovány o aktuální údaje po každém jednání Konzultačního výboru. **Monitoring výsledků a dopadů strategie** je předmětem činnosti Řídícího výboru a Konzultačního výboru. **Vyhodnocení plnění úkolů** stanovených v PÚR ČR 2008 je zakotveno ve **stavebním zákoně**, který ukládá MMR **každé čtyři roky** zpracovat **zprávu o uplatňování politiky** územního rozvoje a uvádí náležitosti, které musí obsahovat. Zpráva o uplatňování PÚR ČR 2008 má být vládě předložena spolu s **aktualizovaným návrhem PÚR ČR** v termínu do konce roku 2012.		
		14.D Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů strategie?	Součástí **zprávy o uplatňování politiky** územního rozvoje by mělo být také **vyhodnocení dopadů PÚR ČR 2008 na udržitelný rozvoj území** s uvedením, zda nebyly zjištěny nepředpokládané negativní dopady na životní prostředí.		
15	Implementace strategie	15.A Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace, případně v jaké formě?	Samotný dokument **neobsahuje** principy implementace PÚR ČR 2008. Vzhledem k charakteru politiky je **plnění v ní stanovených úkolů** v podstatě prováděním PÚR ČR 2008 v praxi.	Zákonná povinnost politiku vypracovat a implementovat je ovlivnitelné politickým / volebním cyklem a životností vlády pouze do určité míry a zároveň pozitivně působí na ostatní účastníky / zúčastněné subjekty. Politika obsahuje konkrétní úkoly a jejich nositele, plnění cílů je sledováno a pravidelně vyhodnocováno. Pro implementaci politiky byly vypracovány podpůrné metodiky, které sjednocují výklad pojmů.	Není relevantní.
		15.B Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí? Jaké jsou jednotlivé aktivity a postupy implementace?	Odpovědnost za implementaci mají **všechny subjekty s přiřazeným úkolem**. Jednotlivé resorty, kraje, města a obce by v souladu s usnesením vlády měly: 1. dodržovat **PÚR ČR 2008** při zpracovávání koncepčních dokumentů v působnosti jimi řízených ministerstev a úřadů, 2. **Plnit úkoly** stanovené PÚR ČR 2008		
		15.C Jak jsou nastaveny mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a jak jsou řízeny změny (úpravy, aktualizace) samotné strategie i její implementace?	V návaznosti na monitoring plnění cílů SRUR a na tvorbu situační zprávy (viz bod 14) může být **v rámci situační zprávy podán návrh na případné operativní změny** priorit/cílů jejich reformulací a/nebo jejich odstranění nebo doplnění.		
		15.D Jak je nastavena implementační struktura strategie a jakou má podobu příslušná prováděcí dokumentace?	Politika obsahuje **úkoly** a stanovuje **subjekty odpovědné za jejich plnění**. Vzhledem k normativní povaze dokumentu, je text stručný a blíží se spíše právnímu předpisu, což vyvolávalo určité obtíže, které se ukázaly při uplatňování PÚR ČR 2006. Proto bylo rozhodnuto o **zpracování dvou pomůcek** (podpůrných metodik), které by měly vysvětlit jednotlivá ustanovení a sjednotit jejich výklad.		
		15.E Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?	Samotný dokument PÚR ČR 2008 byl **schválen usnesením vlády**. Dle ustanovení **stavebního zákona** je PÚR ČR 2008 závazná pro pořizování a vydávání zásad územního rozvoje, územních plánů, regulačních plánů a pro rozhodování v území.		
16	Ostatní	16.A Jaké jsou další podstatné náležitosti a okolnosti přípravy veřejné strategie (např. vnější prostředí, společensko-politické prostředí, historická zkušenost apod.)?	Není relevantní.	Není relevantní.	Není relevantní.

Příloha 4 – Vyhodnocení dotazníkového šetření

Cílem dotazníkového šetření bylo **zjistit současný stav přípravy strategických dokumentů** v rámci jednotlivých institucí veřejné správy. Dotazníkové šetření mělo dvě části. **První část** byla věnována institucionálnímu rámci přípravy veřejných strategií. Tato část obsahovala celkem 20 otázek rozčleněných do čtyř tematických oblastí (identifikace respondenta a instituce, institucionální rámec přípravy strategií, nastavení postupu přípravy strategií, hodnocení přípravy strategií v rámci instituce a ve veřejné správě obecně).

Druhá část dotazníku byla pak tzv. případová studie zaměřená na postup přípravy konkrétní strategie v rámci instituce daného respondenta. Tato část obsahovala celkem 32 otázek rozčleněných do šesti tematických oblastí (identifikace dokumentu, účastníci přípravy strategie, postup přípravy strategie, výstupy přípravy strategie, implementace a vyhodnocování strategie, hodnocení přípravy strategie).

S žádostí o účast v dotazníkovém šetření byli **osloveni členové Pracovní skupiny projektu**, kteří zastupují především jednotlivá ministerstva a vybrané ústřední orgány státní správy. Prostřednictvím Svazu měst a obcí ČR, Národní sítě zdravých měst a Asociace krajů ČR byly do dotazníkového šetření zahrnuty také vybrané územní samosprávné celky. Dotazník vyplnilo celkem 22 respondentů z celkových 28 oslovených, **návratnost dotazníku tak činila 78 %.**

Otázky v dotazníku byly **koncipovány následovně**:

- část otázek byla otevřených, tj. ze strany respondentů byla očekávána slovní odpověď;
- část otázek byla uzavřených s možností zvolit pouze jednu nabízenou odpověď;
- část otázek byla uzavřených s možností zvolit více nabízených odpovědí.

U vybraných otázek (respektive vybraných nabízených odpovědí) a na závěr každé části dotazníku měli respondenti prostor uvést svůj komentář. V dotazníku používaný pojem strategie byl na úvod dotazníku definován, a to stejným způsobem jako uvádíme v příloze 1 této zprávy.

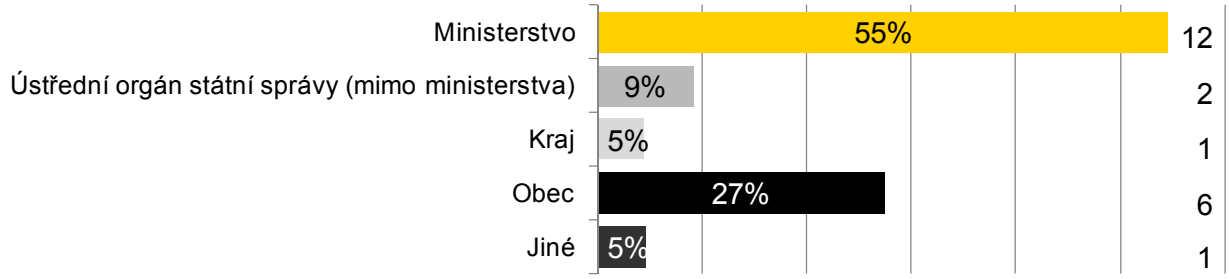
Shrnutí a zhodnocení výsledků dotazníkového šetření uvádíme v kapitole 2.6 této zprávy. V této kapitole uvádíme na následujících stránkách detailní výsledky dotazníkového šetření. Ke každé otázce je uvedeno její znění (v podobě, jak byla položena respondentům v dotazníku). K **uzavřeným otázkám** uvádíme jednotlivé varianty možných odpovědí, grafické znázornění počtu respondentů, kteří si vybrali danou variantu, procentuální vyjádření počtu respondentů, kteří si danou variantu vybrali z celkového počtu dotazovaných respondentů a konečně také počet respondentů, kteří si danou variantu vybrali.

Odpovědi na **otevřené otázky jsou vyhodnoceny bez grafického znázornění výsledků**. Níže v textu uvádíme slovní odpovědi na otázky položené v dotazníkovém šetření. Jedná se obecné vyhodnocení a přehled typů obdržených odpovědí, nikoliv o jejich doslovný přepis a výčet. Zároveň se některé typy odpovědí mohou vzájemně popírat – uvádíme všechny hlavní typy odpovědí bez ohledu na jejich vzájemnou konzistenci. Zároveň přehled jednotlivých odpovědí nemá vypovídací schopnost o jejich četnosti.

4.1. Část 1 – Institucionální kapacity pro tvorbu veřejných strategií

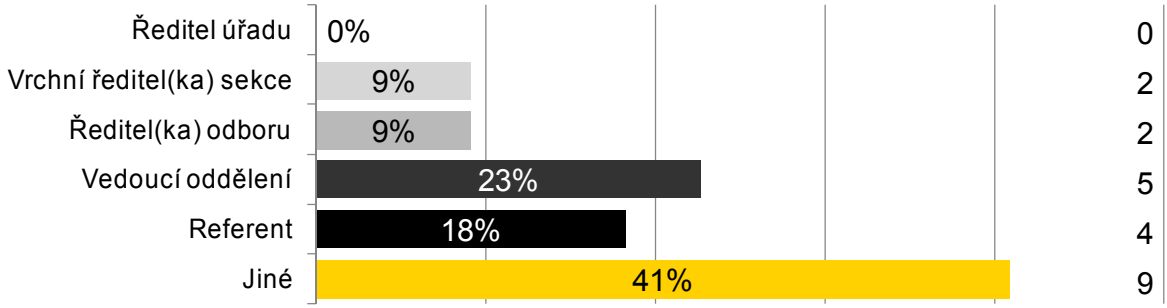
4.1.1. Identifikace respondenta a instituce

1. Vyberte instituci, jejíž jste zaměstnancem.



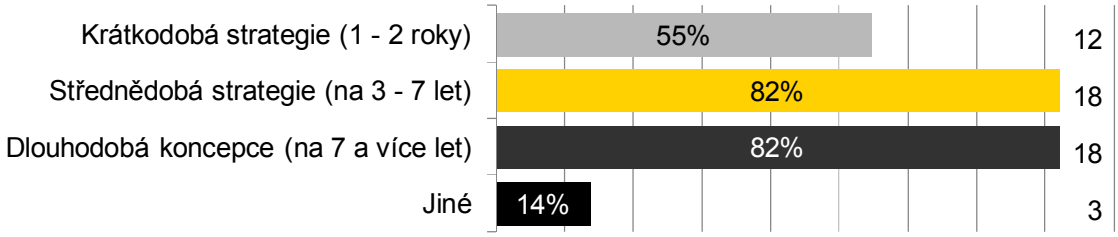
Více jak **polovina respondentů je zaměstnancem některého z oslovených ministerstev**, třetina dotazovaných je zaměstnancem obce. Zbývající respondenti jsou zaměstnanci ostatních ústředních orgánů státní správy, kraje a svazku obcí.

2. Jakou zastáváte pozici?



Nejvíce respondentů pracuje na pozici vedoucího oddělení nebo referenta. Téměř polovina respondentů uvedla jako svou pozici v zaměstnání odpověď „jiné“ – tři z nich zastávají pozici poradce náměstka, ostatní jsou v pozicích vedoucích odborů a referátů ministerstev. Dotazník vyplnil také jeden starosta, statutární zástupce předsedkyně úřadu a v jednom případě se na vyplnění dotazníku podílela celá skupina zaměstnanců dané instituce.

3. Jaké typy strategií v rámci vaší instituce připravujete (v rozlišení podle časového rámce)? (více možných odpovědí)

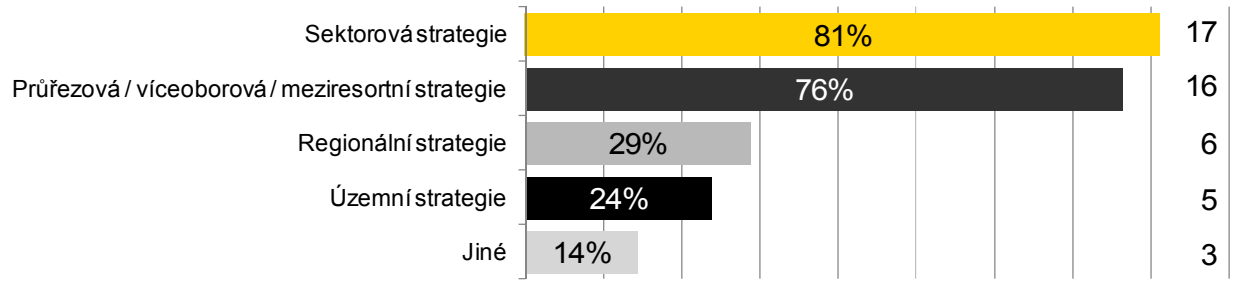


V této otázce měli možnost respondenti vybrat více možných odpovědí. Přes 80 % respondentů uvedlo, že v rámci jejich instituce se **připravují zejména střednědobé strategie** (na 3 – 7 let). Vzhledem k odlišnosti zaměření pracovních oborů dotazovaných jsou uvedené strategie značně rozdílné a týkají se vždy konkrétního odvětví. Mezi uváděné strategie tohoto typu byly uváděny zejména strategické a integrované plány rozvoje města a národní strategie jednotlivých ministerstev.

Shodný počet respondentů (přes 80 %) uvedl, že v rámci jejich instituce se připravují **dlouhodobé strategie** (na 7 a více let). Zde byly uváděny nejčastěji strategie měst (některé až do roku 2020) a sektorové strategie. Tvorba resp. příprava krátkodobých strategií je uváděna v nadpoloviční většině odpovědí. Mezi tyto připravované strategie patří zejména zpracování akčních plánů, komunikačních plánů a marketingové strategie.

Mezi příklady připravovaných strategií v kategorii odpovědi „jiné“ stojí za zmínku příprava dlouhodobé strategie prostřednictvím dynamického modelu Balanced Scorecard.

4. Jaké typy strategií v rámci vaší instituce připravujete (v rozlišení podle zaměření strategie)? (více možných odpovědí)

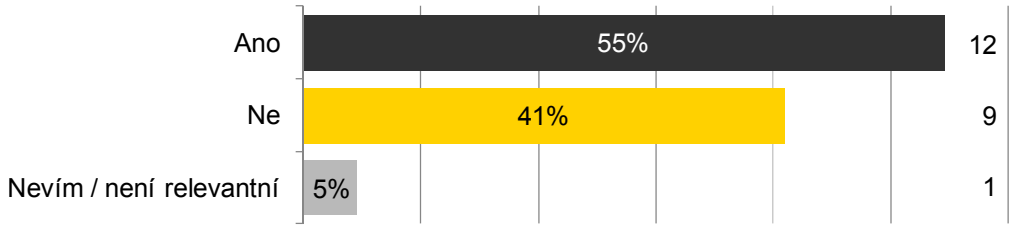


Nad 80 % respondentů uvedlo, že v rámci své instituce **připravuje sektorové strategie** v rozlišení podle zaměření. Mezi uváděné příklady takových strategií patří např. Koncepce prevence kriminality, Koncepce rozvojové spolupráce, Národní strategie pro vzácná onemocnění a Státní energetická koncepce.

Tři čtvrtiny respondentů uvedlo přípravu průřezových / víceoborových / meziresortních strategií. Zde byly uvedeny např. Strategie inovací, Strategie konkurenceschopnosti, Integrovaný plán rozvoje města. Přípravu regionálních a územních strategií uvedla přibližně třetina respondentů.

4.1.2. Institucionální rámec přípravy strategií

5. Existuje v rámci vaší instituce samostatné / specializované pracoviště zabývající se koordinací a metodikou přípravy strategií?

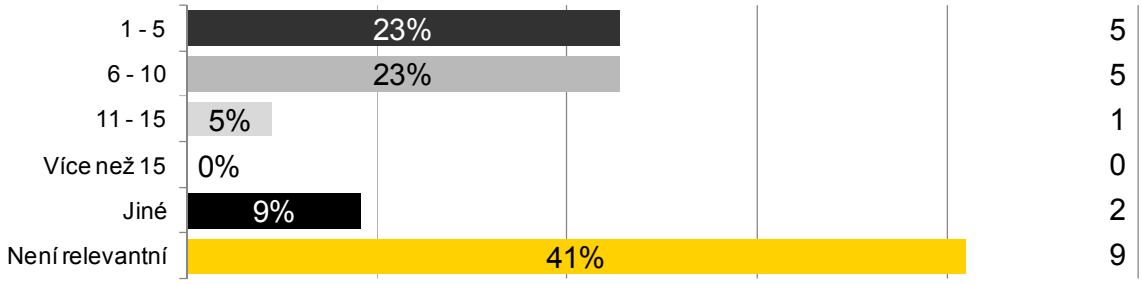


Existenci **samostatného (specializovaného) pracoviště** zabývajícího se koordinací a metodikou přípravy strategií potvrdila **více jak polovina respondentů**. Většinou jsou to pracoviště na úrovni odborů, nejčastěji s uváděným názvem Odbor strategického rozvoje nebo Odbor strategie. V porovnání ústředních orgánů má „strategický útvar“ polovina dotazovaných institucí (sedm ze čtrnácti), na úrovni územní samosprávy pak jsou to takřka dvě třetiny institucí (pět z osmi).

6. Uveďte počet a názvy pracovišť v rámci vaší instituce, které mají na starosti (tj. podílejí se na přípravě) věcnou náplň připravovaných strategií i jejich samotné realizace (implementaci).

V této otázce respondenti uváděli počty a názvy pracovišť v rámci jejich instituce, které mají na starosti věcnou náplň připravovaných strategií i jejich samotnou realizaci. Počty pracovišť, které se zabývají přípravou a realizací strategií **závisí na velikosti instituce a zaměření jednotlivých připravovaných strategií**. V některých institucích jsou podle respondentů do přípravy strategií zahrnuty všechny odbory nebo jejich převážná část.

7. Kolik zaměstnanců vaší instituce pracuje v rámci specializovaného pracoviště zabývajícího se koordinací a metodikou přípravy strategií (pokud existuje)?



V **pěti institucích** (ve čtyřech ústředních orgánech a v jednom orgánu územní samosprávy) pracuje ve specializovaném „strategickém útvaru“ **maximálně pět zaměstnanců**. Ve **stejném počtu institucí** (ve dvou ústředních a třech územních samosprávách) pracuje ve „strategickém útvaru“ **6 – 10 zaměstnanců**. V jednom orgánu územní samosprávy pracuje v daném útvaru až 15 zaměstnanců, více jak 15 zaměstnanců „strategického útvaru“ pak nemá žádná z dotazovaných institucí.

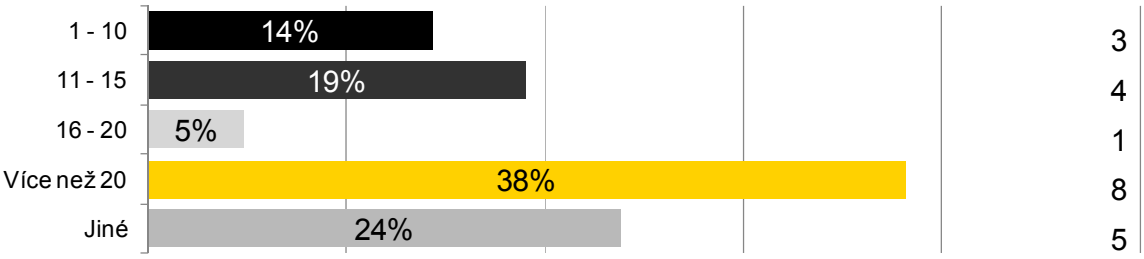
Odpověď „není relevantní“ uvedli ti respondenti, kteří v otázce č. 5 konstatovali, že v rámci jejich instituce neexistuje samostatné nebo specializované pracoviště zabývající se koordinací a metodikou přípravy strategií.

8. Vyznačte v organizačním schématu vaší instituce postavení pracovišť podílejících se na přípravě i samotné realizaci strategií (koordinačních, metodických a věcně příslušných pracovišť uvedených v odpovědi na otázky č. 5 a 6).

Jak uvádíme ve vyhodnocení otázky č. 5, jsou v rámci institucí, které mají specializované pracoviště zabývající se koordinací a metodikou přípravy strategií, tato pracoviště většinou na úrovni odborů (nejčastěji s uváděným názvem Odbor strategického rozvoje nebo Odbor strategie). V některých institucích jsou tyto odbory **přímo podřízeny vedoucímu představiteli dané instituce** (např. ministrovi), v jiných pak tyto odbory spadají do některé ze sekcí úřadu. Pokud v dané instituci odbor přímo zaměřený na strategie chybí, jeho roli často v těchto případech plní kabinet ministra, respektive kancelář hejtmana (primátora, starosty).

Věcnou přípravu strategií mají na starosti různé sekce, úseky, odbory a oddělení jednotlivých institucí a z tohoto pohledu **nelze z odpovědí respondentů vyvodit jednoznačný závěr**.

9. Kolik zaměstnanců vaší instituce celkově se zabývá přípravou strategií?



Zhruba **třetina respondentů uvedla**, že se celkově v jejich instituci zabývá přípravou strategií **více než 20 zaměstnanců** (šest z osmi těchto respondentů zastupuje ústřední orgány). Většina institucí územní samosprávy uvedla, že se přípravou strategií zabývá maximálně deset, respektive patnáct zaměstnanců.

U 24 % respondentů bylo u možnosti odpovědi „jiné“ většinou uvedeno, že přesný počet zaměstnanců zabývajících se přípravou strategií nelze přesně určit.

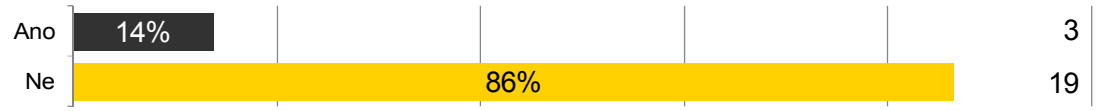
10. Jaké jsou průměrné externí roční náklady spojené s přípravou strategií (např. na zpracování analýz, posudky, projektové řízení apod.)?

Respondenti měli u této otázky uvést náklady na (specializované) pracoviště odpovědné za přípravu strategií, náklady za všechna pracoviště odpovědná za přípravu strategií v rámci dané instituce a celkové náklady spojené s přípravou strategií. Většina respondentů **nedokázala náklady spojené s přípravou strategií vyčíslit**. Ostatní uvedli následující:

- náklady na (specializované) pracoviště odpovědné za přípravu strategií uváděli respondenti v rozpětí mezi 50 tis. Kč až 5 mil. Kč, většinou se však tyto hodnoty pohybovaly v řádech několika statisíců až jednotek milionů korun;
- náklady za všechna pracoviště odpovědná za přípravu strategií se pohybovaly v rozpětí mezi 50 tis. Kč až 13 mil. Kč;
- celkové náklady spojené s přípravou strategií v rámci dané instituce odhadovala většina z respondentů v řádech desítek milionu korun ročně.

4.1.3. Nastavení postupu přípravy strategií

11. Existuje ve vaší instituci interní metodika / směrnice / ustálený nebo jinak nastavený postup upravující proces přípravy strategií?

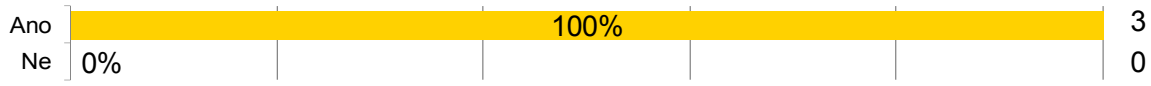


Drtivá většina respondentů uvedla, že v rámci jejich instituce **neexistuje interní metodika** nebo ustálený postup upravující proces přípravy strategií. Všichni tři respondenti, kteří uvedli, že v rámci jejich taková metodika existuje, byli zástupci ústředních orgánů státní správy.

11.a. V případě, že existuje – je použití daného dokumentu závazné nebo má pouze charakter doporučení?

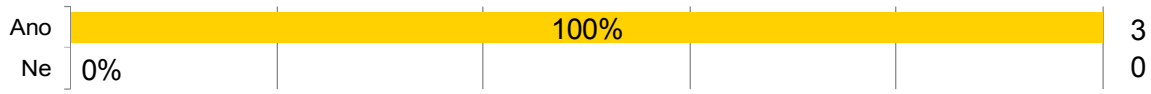
V případě, že daná instituce má interní metodiku stanovující postup přípravy strategií, je taková metodika závazná.

11.b. V případě, že existuje – je metodika variabilní, tj. je použitelná pro přípravu různých typů strategií?



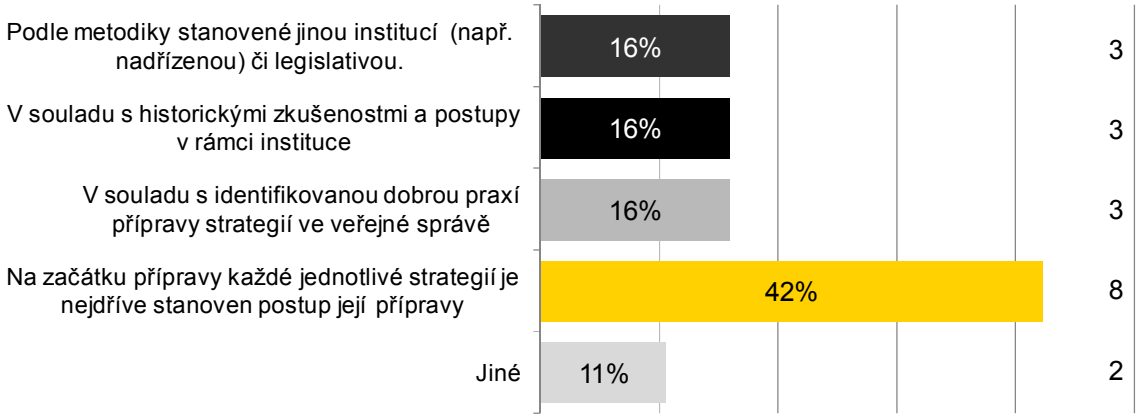
V případě, že daná instituce má interní metodiku stanovující postup přípravy strategií, je taková metodika variabilní – použitelná pro přípravu různých typů strategií.

11.c. V případě, že existuje – je podle Vašeho názoru metodika vhodným nástrojem pro přípravu strategií?



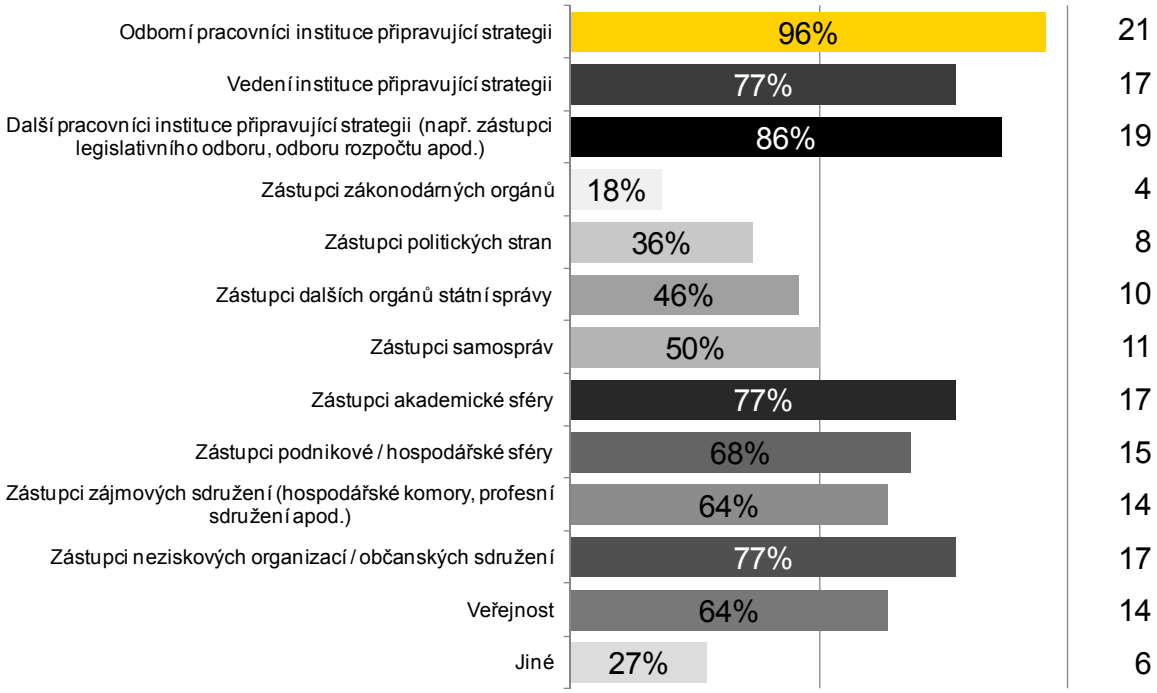
V případě, že daná instituce má interní metodiku stanovující postup přípravy strategií, je taková metodika považována za vhodný nástroj pro přípravu strategií.

11.d. V případě, že neexistuje – jakým způsobem při přípravě strategií postupujete?



Většina (přibližně dvě pětiny) z respondentů, jejichž instituce neměla interní metodiku přípravy strategií, si postup přípravy strategie stanovily **vždy na začátku její přípravy**. Ostatní se řídili metodikou stanovenou jinou institucí nebo legislativou, identifikovanou dobrou praxí přípravy veřejných strategií nebo vlastními zkušenostmi a osvědčenými postupy, respektive postupy a zkušenostmi (externího) zhotovitele strategického dokumentu.

12. Kdo se zpravidla účastní přípravy strategií? (více možných odpovědí)

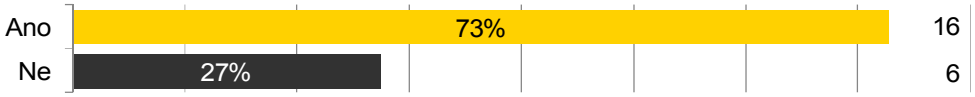


K této otázce mohli respondenti uvést více odpovědí. Velká část respondentů uvedla, že se přípravy strategií účastní odborní a další pracovníci instituce připravující strategii a její vedení, zástupci akademické sféry a neziskových institucí. Naopak nejméně častými účastníky přípravy strategií jsou zástupci zákonodárných orgánů, politických stran, dalších orgánů státní správy a zástupci samospráv.

13. V případě, že se na přípravě strategie podílí i další instituce (viz předchozí otázka č. 12) – popište, jak je zajištěna spolupráce a koordinace s těmito institucemi.

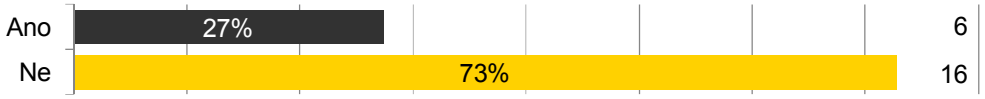
Na tuto otázku odpovídali ti respondenti, kteří při přípravě strategie spolupracují s dalšími institucemi. Spolupráce a koordinace je většinou zajišťována **pomocí pracovních skupin, vnějšího připomínkového řízení nebo prostřednictvím ad hoc týmů (platforem).** Ty mohou mít případně povahu komise nebo odborných týmů, ve kterých jsou zapojeni například také neziskové organizace, příspěvkové organizace nebo soukromé firmy.

14. Je v rámci vaší instituce nastaven systém průběžného vyhodnocování realizace strategií, jejich dopadu a systém řízení jejich změn?



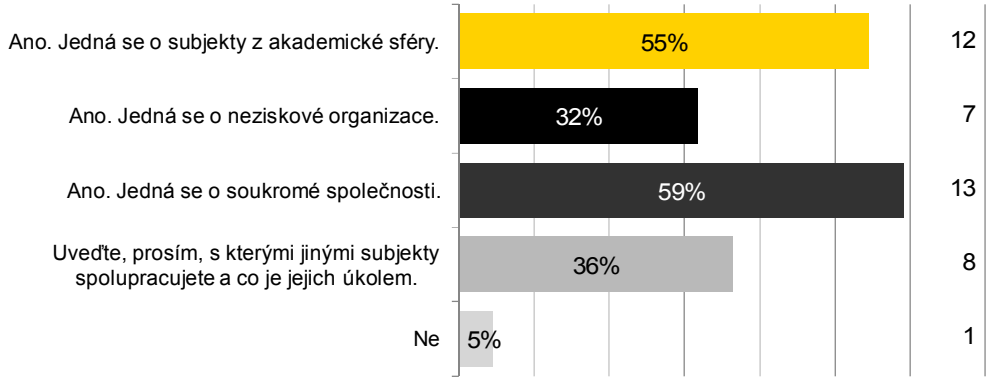
Systém průběžného vyhodnocování realizace strategií, jejich dopadu a systém řízení jejich změn je **nastaven téměř u třech čtvrtin institucí**. V takovém případě někteří respondenti uvedli, že jsou strategické dokumenty pravidelně vyhodnocovány jednou ročně. Další respondenti uváděli, že systém průběžného vyhodnocování strategií je nastaven u každé strategie individuálně. Někteří respondenti uváděli, že v rámci jejich institucí fungují vnitřní kontrolní systémy pro sledování úkolů, probíhá monitoring naplňování indikátorů a zpracovávají se průběžné zprávy pro nadřízené orgány.

15. Existuje (a případně jak je nastavena) ve vaši instituci infrastruktura podporující proces tvorby strategie (např. software, projektová kancelář, analytické oddělení apod.)?



Takřka **tři čtvrtě všech respondentů uvedlo, že neexistuje v jejich instituci infrastruktura podporující proces tvorby strategie** (např. SW, projektová kancelář, analytické oddělení apod.). V případě kladné odpovědi respondenti uváděli, že v rámci jejich institucí funguje například specializované pracoviště pro tvorbu strategií, odbor analýz a statistik, procesní mapy a řízení, intranet, metodika Národní sítě zdravých měst nebo program místní Agenda 21.

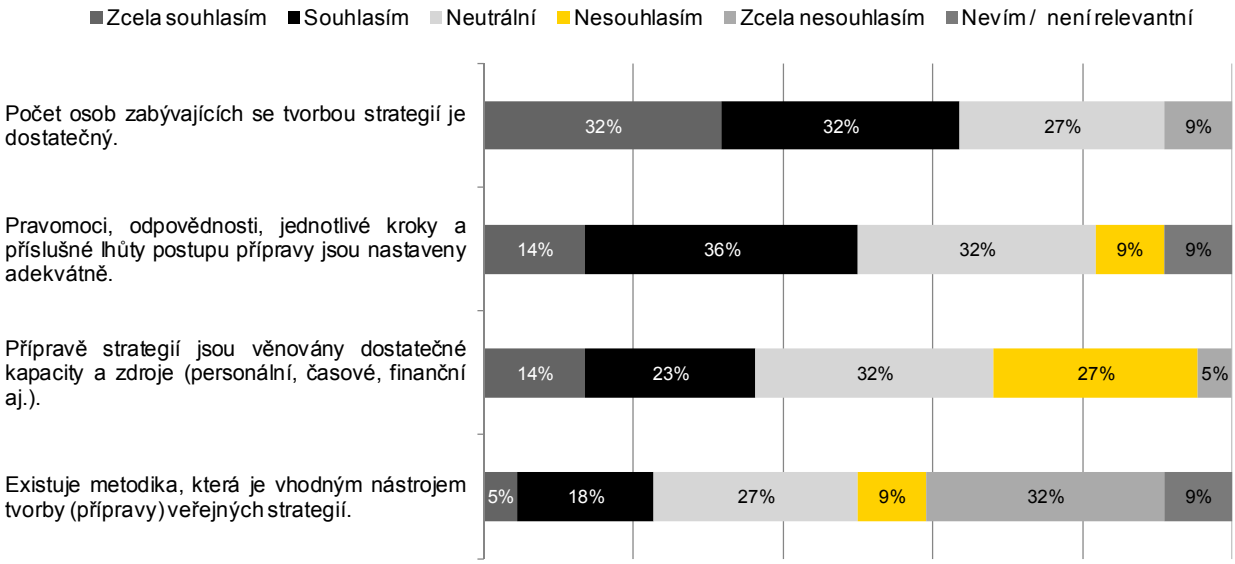
16. Podílejí se na přípravě strategie externí zpracovatelé (např. při zpracování podkladových analýz, tvorbu oponentních posudků apod.), a pokud ano, o jaké subjekty se jedná? (více možných odpovědí)



Drtivá většina všech respondentů uvedla, že se na přípravě strategií podílejí externí zpracovatelé. Nejčastěji (v nadpoloviční většině případů) se jedná o **subjekty z akademické sféry a soukromé společnosti.** Mezi ostatními externími subjekty respondenti uvedli například Českou národní banku, Českou statistickou radu, různá odborná a výzkumná pracoviště, poradní orgány vlády nebo asociace Národní síť zdravých měst. Pouze jeden respondent uvedl, že při přípravě strategií nespolupracují s externími zpracovateli.

4.1.4. Hodnocení přípravy strategií v rámci instituce / ve veřejné správě

17. Zhodnoťte, prosím, nastavení institucionálního a personálního zabezpečení a samotného postupu přípravy strategií ve vaší instituci.



V této otázce respondenti odpovídali pomocí hodnotící stupnice 1 – 5 (kde hodnota 1 znamenala „zcela souhlasím“ a hodnota 5 znamenala „zcela nesouhlasím“) na souhlas či nesouhlas s nastavením institucionálního a personálního zabezpečení a samotného postupu přípravy strategií v jejich instituci.

Takřka dvě třetiny respondentů zcela souhlasí nebo souhlasí s tvrzením, že počet osob zabývajících se tvorbou strategií v rámci jejich instituce je dostatečný. Pouze dva respondenti uvedli, že s tímto tvrzením nesouhlasí (respektive zcela nesouhlasí). S výrokem, že pravomoci, odpovědnosti, jednotlivé kroky a příslušné lhůty postupu přípravy jsou nastaveny adekvátně, zcela souhlasila nebo souhlasila přesně polovina respondentů. Pouze dva respondenti (tj. 9 %) s tímto výrokem nesouhlasili.

Více respondentů zcela souhlasilo nebo souhlasilo s tvrzením, že přípravě strategií jsou věnovány dostatečné kapacity a zdroje, konkrétně 37 %. Oproti tomu celkem 32 % respondentů se domnívalo opak. Celkem 41 % respondentů zcela nesouhlasilo nebo nesouhlasilo s tvrzením, že existuje metodika, která je vhodným nástrojem tvorby veřejných strategií. S tímto výrokem naopak souhlasilo 23 % respondentů. Ostatní zastávali neutrální postoj k tomuto tvrzení nebo ho nehodnotili.

Celkově u všech odpovědí a respondentů **převažovaly pozitivní odpovědi** (tj. zcela souhlasím nebo souhlasím), respondenti je uvedli v celkem 43 % odpovědí. Negativní odpovědi (tj. nesouhlasím nebo zcela nesouhlasím) naopak respondenti zvolili ve 23 % odpovědí. Zbývající odpovědi byly buď neutrální (tj. hodnota 3 na škále) nebo respondenti daný výrok nehodnotili.

U této otázky měli také respondenti možnost vlastního komentáře doplňujícího odpověď. Jednotliví respondenti uváděli například, že je z důvodu rozdílnosti typů vytvářených strategií žádoucí, aby byla pro tvorbu strategií ve státní správě vytvořena jednotná a závazná metodika pro jejich tvorbu. Dále byl v komentářích uveden jako problém přípravy strategií nedostatek času, pracovních kapacit a finančních prostředků pro kvalitní tvorbu strategií.

18. Popište jaké postupy (případně aktivity, nástroje apod.) se při přípravě strategií ve vaší instituci nejvíce osvědčily.

V této otázce respondenti popsali postupy (aktivity, nástroje), které se při přípravě strategie nejvíce osvědčily v jejich instituci:

- Do přípravy strategií je zahrnuto **široké spektrum účastníků** a zainteresovaných stran, např.:
  - odborníci (i z nevládní sféry),
  - veřejnost,
  - podnikatelé a zájmové skupiny/asociace.
- Projektové řízení přípravy tvorby strategie. Je **vytvořen plán prací**, vydefinován tým a harmonogram prací, seznam účastníků přípravy strategie. Konkrétně se v průběhu tvorby strategie osvědčilo:
  - přizpůsobení postupu tvorby strategie aktuálním potřebám a charakteru vznikajícího dokumentu,
  - kolektivní přístup k tvorbě strategie, horizontální spolupráce různých institucí na expertní i řídící úrovni,
  - vytváření ad hoc pracovních týmů (složených z pracovníků z různých útvarů příslušné instituce, případně z více institucí),
  - vytvoření společného pracovního intranetového portálu pro sdílení dokumentů, harmonogramu a stavu plnění jednotlivých úkolů,
  - odborná diskuse nad návrhem strategie, realizace koncepčních porad a vnitřního připomínkového řízení,
  - realizace brainstormingu, diskusí a pracovní setkání (i s vedením příslušné instituce),
  - definování problému, který má strategie řešit, provedení adekvátních analýz (včetně například benchmarkingu se zahraničím), analýza právního rámce,
  - pro tvorbu strategie je vymezen adekvátní časový prostor.
- Řízení tvorby strategie osobou (institucí) se **zkušenostmi s tvorbou strategických dokumentů**, případně zajištění externího dohledu nebo řízení prací nezávislou institucí.
- (Do určité míry) **apolitizace strategie**, která může zajistit její přetrvání v novém volebním období. Upoutání pozornosti (odborníků, veřejnosti) k danému problému a dosažení shody na potřebě jej řešit.
- Příprava strategií **úzkým okruhem** lidí, kteří mají **organizačně blízko k řídícím pracovníkům** (zajištění kontinuity a respektování důležitých strategických rozhodnutí).
- **Systematická práce odborníků**, kteří se v řešené problematice orientují v kombinaci s externími subjekty/odborníky. Externisté zajišťují jiný (nezávislý) úhel pohledu na danou problematiku a způsob jejího řešení.
- **Modelování dopadů strategie** na samotnou instituci tvořící strategii a také na ostatní instituce veřejného sektoru.

19. Popište hlavní problémy a bariéry úspěšné přípravy strategií v rámci vaší instituce.

Za hlavní problémy a bariéry úspěšné přípravy strategií v institucích respondentů byly považovány:

- **Neexistence jednotné (závazné) resortní metodiky** tvorby strategií, nedostatečné zkušenosti a znalost osvědčených postupů tvorby strategií u jednotlivých pracovníků.
- **Nestálost politického prostředí**, která vede k (častým, nekoncepčním) změnám strategického směřování.
- **Omezené kapacity a zdroje na přípravu strategie**, konkrétně se projevující například:
  - zahlcením operativou – pracovníci připravující strategie mají na starosti i další (běžnou) agendu, kvůli které nemají dostatečný časový prostor pro strategickou práci,
  - nedostatečnou spoluprácí ostatních institucí ze stejného důvodu, tj. nedostatku kapacit kvůli jejich časové zaneprázdněnosti,
  - nedostatkem finančních prostředků na externí analýzy,
  - nedostatkem odborníků v rámci dané instituce (případně externistů) potřebných pro kvalitní zpracování strategie.
- Nedostatečný **rozpočet na realizaci některých strategií**, případně absence zabezpečení finančních zdrojů na realizaci strategie. Nedostatečné nastavení vazby mezi strategií a rozpočtem.
- **Nedostatečný časový prostor** pro tvorbu strategie, případně pro její interní i externí projednání. Komplikovaný, časově náročný a **neefektivní proces meziresortního připomínkového řízení**.
- V **průběhu přípravy strategie** jsou hlavními nedostatky:
  - nedostatečné sdílení informací,
  - nedostatečný zájem (zainteresovanost) o tvorbu strategie ze strany vedoucích pracovníků, nalezení vhodného způsobu komunikace se všemi zainteresovanými stranami,
  - nedodržování harmonogramu prací,
  - střet politické a odborné úrovně při tvorbě a schválení strategie i při formulaci jednotlivých opatření a cílů,
  - nedostatečná spolupráce ze strany externích subjektů, které nemají na tvorbě strategii vlastní zájem, ale z různých důvodů se jí účastní (např. instituce je významným subjektem v daném sektoru a proto se tvorby strategie účastní, ale zároveň tato subjekt nepovažuje danou strategii za důležitou nebo potřebnou),
  - zahrnutí širokého spektra subjektů do tvorby strategie a z toho plynoucí časová náročnost a ztížená schopnost dosáhnout kompromisu nebo shody (schválení) o dalším postupu.
- Při strategické práci i při tvorbě jednotlivých strategií je problémem často také **nedostatečná spolupráce mezi jednotlivými resorty** a zúčastněnými institucemi. Konkrétně je problémem:
  - odlišný přístup k tvorbě strategií,
  - nedostatek resortních i meziresortních dat nebo jejich nedostatečná kvalita,
  - úspěšnému prosazení strategie brání tzv. resortismus, tj. hájení zájmů svého resortu s minimální snahou o kompromis či dosažení společného cíle,
  - (obtížná) vynutitelnost strategie u ostatních resortů,
  - nižší míra pružnosti stávající struktury veřejné správy.

20. Popište hlavní problémy a bariéry úspěšné přípravy strategií v rámci celé veřejné správy v České republice.

V rámci celé veřejné správy v ČR respondenti uváděli jako hlavní problémy a bariéry úspěšné přípravy strategií:

- **Neexistence jednotné metodiky** a s tím spojené následující problémy:
  - neexistence standardu a požadavků na způsob tvorby i samotný obsah (strukturu) strategických dokumentů,
  - složitost zajištění věcné a časové provázanosti nově vznikajících strategií s existujícími strategiemi,
  - chybějící provázanost a jednotné úložiště (databáze, internetová stránka), kde by byly všechny strategie dostupné,
  - vznik vzájemně si odporujících strategií, ale i vznik vnitřně rozporných strategií,
  - vznik velmi obecných a těžko vynutitelných strategií.
- **Absence uceleného systému strategického řízení** a plánování od místní po celostátní úroveň.
- Nedostatečná **podpora tvorby strategických dokumentů** a strategickému řízení obecně ze strany vrcholových orgánů.
- Podle některých respondentů není problém strategii vytvořit, **problémem je ji implementovat a dodržovat**. S tím souvisí následující respondenty uvedené problémy:
  - u dlouhodobých strategií je vážným problémem, že jejich tvorba a realizace je významně ovlivněna politickým cyklem,
  - strategie často nejsou nijak závazné, případně jejich obecná závaznost není respektována a často tak není respektována a naplňována samotná strategie,
  - pro implementace strategií nejsou vždy zajištěny (respektive nejsou k dispozici) dostatečné finanční prostředky
  - strategie se neimplementují podle skutečných potřeb, ale podle dostupných finančních zdrojů.
- Ve veřejné správě **nejsou dostatečné personální kapacity** pro strategickou práci, zároveň není zajištěno adekvátní vzdělávání příslušných pracovníků zabývajících se přípravou strategií. Nedostatečná tradice a schopnost práce se strategickými dokumenty.
- Nedostatek vlastních kapacit pro tvorbu strategie může vést k zadání této úlohy externím subjektům, které ale **nemají dostatečné zkušenosti a znalosti daného oboru** (resortu).
- **Rozpočtová politika vlády** a jednotlivých resortů, kdy se připravuje rozpočet pouze na jeden rok, a výhledové rámce rozpočtu nejsou dodržovány. Nedostatek finančních prostředků na realizaci strategií.
- Vznik (existence) strategií, jejichž **obsah je ovlivněn lobbisty a partikulárními zájmy** a které tak nejsou obecně prospěšné.
- **Formální přístup k tvorbě strategií**, zpracování strategie pouze z důvodu snahy získat grantové finanční prostředky.
- Jeden z respondentů uvedl, že podle jeho názoru v oblasti tvorby veřejných strategií **neexistuje zásadní problém**.

Respondenti také často uváděli, že problémy a bariéry úspěšné přípravy strategií v rámci celé veřejné správy v České republice se kryjí s problémy a bariérami v rámci jejich vlastní instituce (ty uvádíme výše).

4.2. Část 2 – Případová studie

V této části respondenti měli vybrat konkrétní veřejnou strategii, kterou vypracovala jejich instituce a popsat její přípravu prostřednictvím odpovědí na jednotlivé otázky.

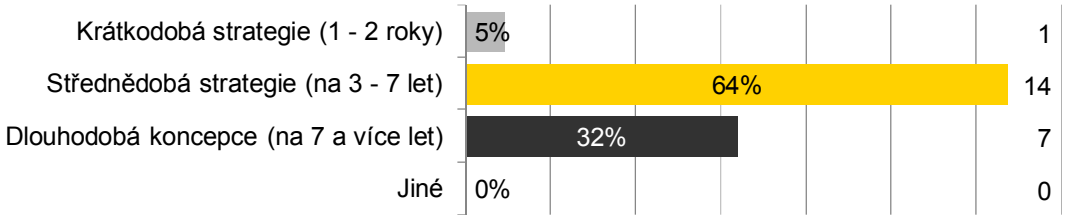
4.2.1. Identifikace dokumentu

1. Název zvoleného strategického dokumentu.

V této otázce respondenti uváděli konkrétní názvy strategií a koncepcí, které byly vypracovány v jejich instituci a jejichž příprava je popsána v dotazníku. Konkrétně se jednalo o následující strategické dokumenty:

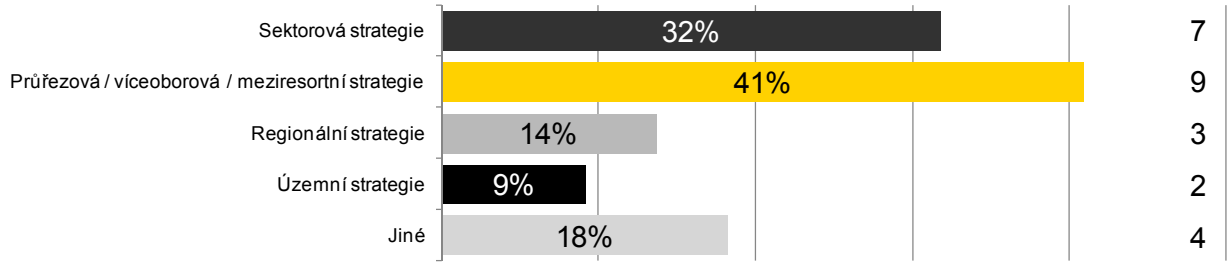
- Národní plán vytváření rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením na období 2010 – 2014
- Strategie regionálního rozvoje České republiky 2007– 2013
- Dopravní politika ČR pro léta 2005 – 2013, aktualizace 2011
- Strategie, metodika nastavení systemizace resortu MPSV
- Exportní strategie ČR na období 2006 – 2010
- Konvergenční program ČR
- Národní akční plán prevence dětských úrazů a násilí na dětech
- Strategický plán ekonomického a územního rozvoje města 2007 – 2020
- Strategie vnější komunikace
- Strategický plán rozvoje obce Bolatice
- Koncepce zahraniční politiky
- Strategický plán udržitelného rozvoje Vsetínska na roky 2011 – 2015
- Strategický rámec VŠ politiky
- Strategický plán udržitelného rozvoje mikroregionu "Drahanská vrchovina"
- Národní lesnický program (NLP) do roku 2013
- Strategie rozvoje města Ústí nad Labem do roku 2015
- Výkon trestu domácího vězení
- Strategie pro Brno
- Bílá kniha o obraně (BKO)
- Strategický plán rozvoje města
- Národní strategický plán Program rozvoje venkova pro roky 2007 – 2013
- Program rozvoje Karlovarského kraje 2014 – 2020

2. Uveďte typ zvoleného strategického dokumentu – podle časového rámce.



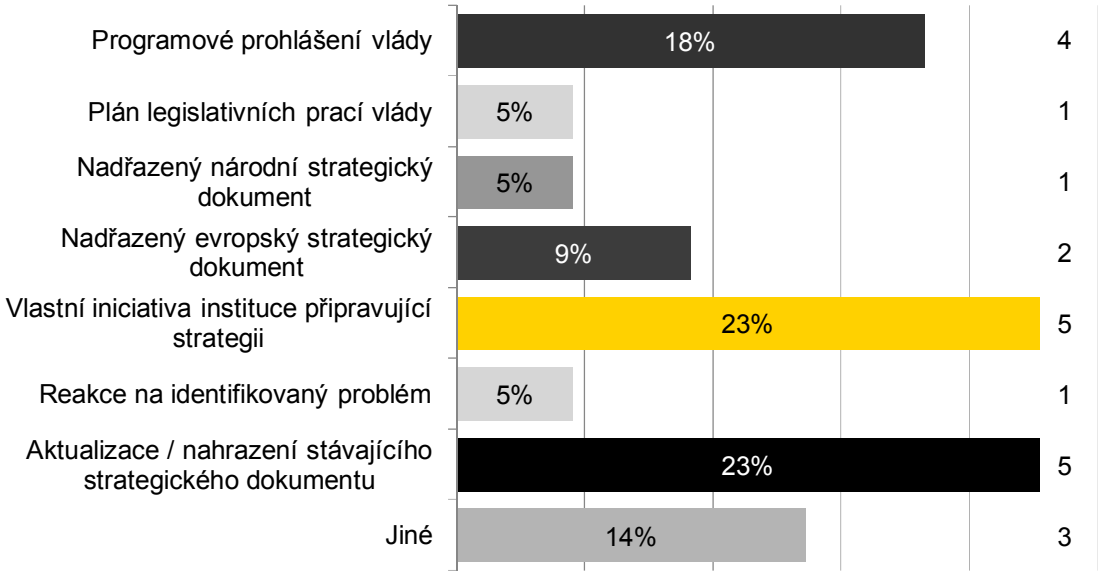
Takřka **dvě třetiny** zpracovaných případových studií se věnovaly **tvorbě střednědobých strategií**, třetina pak dlouhodobým koncepcím a pouze jedna případová studie byla zpracována na základě přípravy krátkodobé strategie.

3. Uveďte typ zvoleného strategického dokumentu – podle zaměření (více možných odpovědí).



Největší část případových studií se věnovala **průřezovým strategiím** (přibližně 41 % všech případů), téměř třetina případových studií se týká sektorových strategií. Naopak nejméně respondentů popisuje způsob přípravy územních strategií.

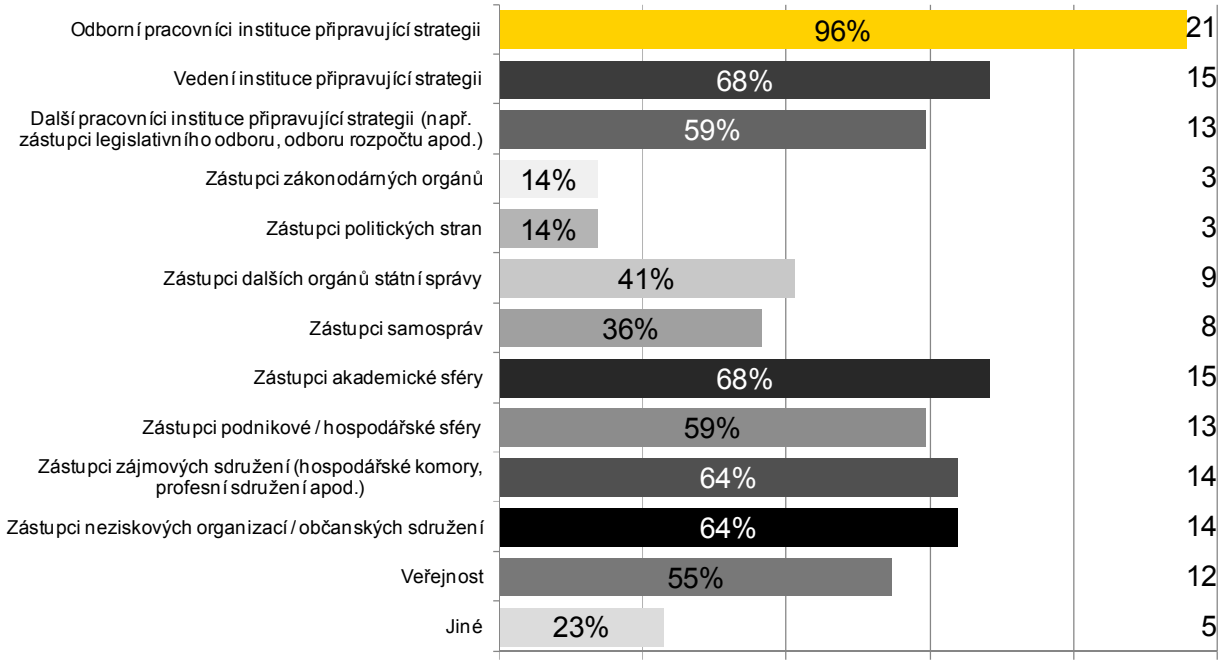
4. Jak byla identifikována potřeba tvorby dané strategie, případně v jakém dokumentu byla tvorba strategie uložena?



Podle respondentů jimi vybrané strategie nejčastěji vznikaly na základě iniciativy jejich instituce, případně se jednalo o aktualizaci nebo nahrazení stávajícího strategického dokumentu. V takřka pětině případů strategie vznikla na základě programového prohlášení vlády. Naopak pouze jedna strategie vznikla na základě plánu legislativních prací vlády, jako reakce na identifikovaný problém nebo v návaznosti na vznik nadřazeného národního strategického dokumentu.

4.2.2. Účastníci přípravy strategie

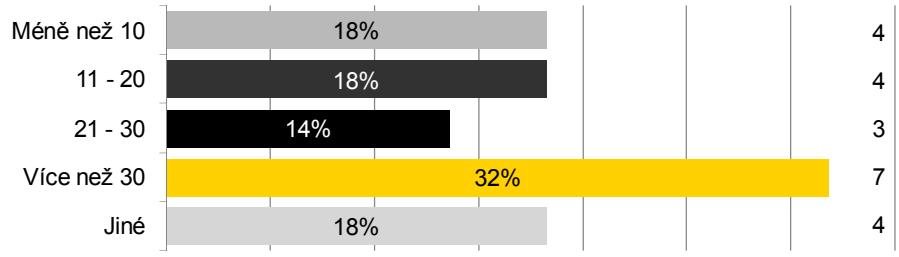
5. Kdo se účastnil přípravy strategie? (více možností)



K této otázce mohli respondenti uvést více odpovědí. Podobně jako v obecné části dotazníku (otázka č. 12 první části dotazníku) značná část respondentů uvedla, že se přípravy strategií účastní odborní a další pracovníci instituce připravující strategii a její vedení, zástupci akademické sféry, neziskových institucí a zájmových sdružení. Veřejnost se přípravy vybraných strategií účastnila v přibližně polovině případů.

Naopak nejméně častými účastníky přípravy strategií jsou zástupci zákonodárných orgánů, politických stran, dalších orgánů státní správy a zástupci samospráv.

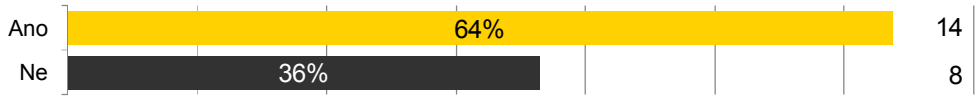
6. Kolik lidí se aktivně podílelo na přípravě dané strategie?



Nejvíce respondentů (takřka třetina) uvedlo, že se na přípravě dané strategie **aktivně účastnilo více jak 30 osob.** V komentářích pak někteří respondenti uvedli, že pracovní tým pracující na tvorbě strategie měl méně jak 10 členů, nicméně pracovních skupin, komisí apod. se účastnily další desítky osob, v některých případech pak celkový počet aktivních účastníků přípravy strategie čítal více jak 100 osob.

4.2.3. Postup přípravy strategie

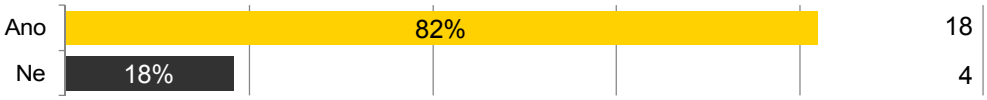
7. Řídila se příprava strategie předem danou metodikou nebo formálně stanoveným postupem?



V takřka dvou třetinách případů se příprava strategie řídila **předem danou metodikou nebo formálně stanoveným postupem.** Zajímavý je rozdíl mezi ústředními orgány státní správy (kde v polovině případů byla metodika přípravy strategie předem stanovena a v druhé polovině případů tato metodika stanovena nebyla) a územní samosprávou, kde s výjimkou jednoho případu byla metodika přípravy strategie vždy dána předem.

Respondenti v komentáři k této otázce uváděli, jakou metodikou se řídili. Mezi uvedenými příklady byla obecná metodika přípravy strategií dané instituce, požadavky Evropské komise, stanovy a jednací řád pracovní skupiny připravující strategii a metodikou Národní sítě zdravých měst. Někteří respondenti uvedli, že na úvod tvorby strategie byl stanoven harmonogram a plán prací.

8. Měli jste v rámci přípravy strategie nějaké externí náklady (např. na zpracování podkladových analýz, oponentních posudků, projektové řízení apod.)?

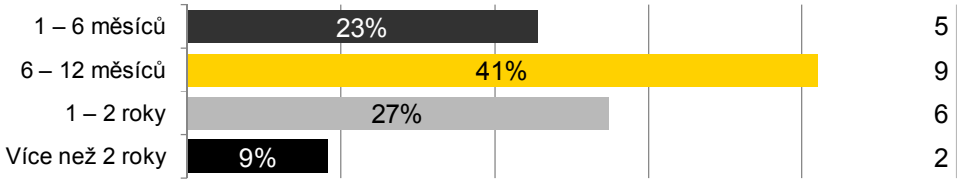


Drtivá většina respondentů (přibližně 82 %) uvedla, že s přípravou strategie byly spojené také externí náklady. Externí náklady uvedli všichni respondenti z územních samospráv, respondenti z ústředních orgánů státní správy existenci externích nákladů potvrdili ve dvou třetinách případů.

V komentáři k této otázce respondenti uváděli, že se jednalo například o náklady na tvorbu analýzy systemizace a zhodnocení současného stavu, zpracování návrhu aktualizace strategie, zpracování odborných podkladů a analýz, organizační zajištění procesu přípravy strategie i celkové zpracování strategie.

Někteří z respondentů zároveň uvedené externí náklady vyčíslili. Ty se pohybovaly v řádech statisíců korun (většinou za zpracování analýz) až v řádech jednotek milionů korun (za zpracování celé strategie a organizaci procesu její přípravy).

9. Jak dlouhý byl proces přípravy vybrané strategie (od identifikace její potřeby, respektive rozhodnutí o její přípravě po její schválení)?



Nejčastěji trval proces přípravy strategie šest měsíců až jeden rok. Více než rok trvala příprava takřka třetiny strategií, z toho příprava dvou strategií trvala dokonce více jak dva roky.

10. Popis jednotlivých aktivit a kroků při přípravě vybrané strategie (chronologicky).

Obecně lze na základě odpovědí respondentů vydefinovat **následující hlavní fáze přípravy strategie**:

- rozhodnutí o přípravě strategie, identifikace problémů a oblastí, které mají být řešeny;

- sestavení týmu, plánu a harmonogramu prací, vydefinování účastníků přípravy strategie;
- sběr dat, vyhodnocení předchozí verze strategie (pokud je relevantní), realizace analýz (současného stavu, SWOT apod.);
- definování požadovaného cílového stavu;
- tvorba návrhu jednotlivých obsahových kapitol, konzultace a připomínkování;
- tvorba návrhu celkového strategického dokumentu, konzultace a připomínkování;
- schválení dokumentu;
- implementace a monitoring realizace strategie.

K této otázce uvádíme **příklady odpovědí vybraných respondentů**, tj. popis jednotlivých fází přípravy strategie:

- rozhodnutí o potřebě strategie, výběr týmu lidí, identifikace nejpodstatnějších okruhů, které budou řešeny, analýzy, sběr dat, tvorba jednotlivých kapitol, kompletace, připomínky, revize, schválení;
- 1. přípravná fáze, sběr podkladů a analýza současného stavu, 2. zpracování prvního pracovního návrhu externím subjektem ve spolupráci s gestorem, 3. vytvoření široké meziresortní pracovní skupiny a konferenční projednání návrhu (několikakolově), 4. jednání zúžených pracovních skupin zaměřená na řešení sporných problémů, které potenciálně zakládaly rozpor, 5. vnitroresortní připomínkové řízení, 6. meziresortní připomínkové řízení, 7. předložení do vlády;
- 1. zmapování situace vyhodnocení plnění předchozí strategie, 2. konzultace se stakeholders a s cílovými skupinami, 3. vytvoření návrhu koordinační jednotkou, 4. další konzultace, 5. vytvoření dokumentu, 6. předložení vládnímu výboru ke schválení, 7. schválení vládou, 8. periodická každoroční kontrola naplňování, 9. vytvoření vyhodnocovací zprávy;
- rozhodnutí o nutnosti přípravy strategie, příprava strategie věcně příslušným odborným útvarem, vnitřní připomínkové řízení, projednání strategie ve vedení úřadu;
- 1. rozhodnutí o potřebě strategie, 2. výběr týmu lidí, 3. identifikace nejpodstatnějších okruhů, které budou řešeny, 4. analýzy, sběr dat, 5. tvorba jednotlivých kapitol, 6. kompletace, 7. připomínky, 8. revize, 9. schválení;
- 1. fáze – přípravná (vytvoření tezí a osnovy, pracovního týmu, systému práce, objasnění cílů, harmonogramu prací atd.), 2. fáze – analýza současného stavu (potřebné analýzy, východiska apod.), 3. fáze – návrh cílového stavu (popis čeho chce resort dosáhnout v cílovém stavu horizontálně v letech, včetně rámcového harmonogramu realizace souvisejících opatření, 4. fáze – implementace (podrobné rozpracování – věcné, obsahové a časové – konkrétních kroků k uvedení obsahu strategie v život).

11. Popište, prosím, základní řídící mechanismy tvorby strategie (role a odpovědnosti jednotlivých aktérů).

Obecně lze na základě odpovědí respondentů vydefinovat následující typové **rozdělení rolí jednotlivých účastníků přípravy strategie**:

- **sponzor** projektu tvorby strategie (např. ministr) s vrcholovým dohledem nad tvorbou strategie;
- **řídící výbor** složený z vrcholných představitelů institucí zapojených do přípravy strategie schvalující základní rozhodnutí v průběhu přípravy;
- **hlavní koordinátor** tvorby strategie – osoba nebo útvar (projektový tým) v rámci instituce koordinující přípravu strategie a zajišťující spolupráci a komunikaci s jednotlivými účastníky tvorby strategie;
- **realizační tým**, jehož úlohou je tvorba strategického dokumentu;

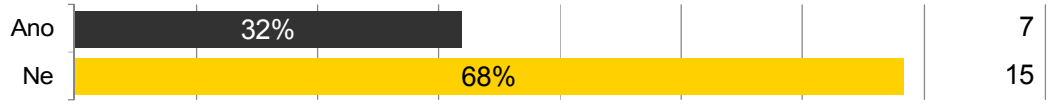
- **pracovní skupina** (nebo např. odborná komise) složená z výkonných pracovníků zapojených institucí a expertů, jejíž úlohou je diskuse, revize a připomínkování předložených materiálů.

K této otázce uvádíme dva **příklady odpovědí vybraných respondentů**, tj. popis rozdělení rolí a odpovědností při přípravě strategie:

- 1. Ministr má hlavní politickou odpovědnost. 2. První náměstek je hlavní osobnost pro dílčí schvalování. 3. kolegium jako poradní orgán ministra a současně brainstormující komunita zkušených profesionálů. 4. vrchní ředitelé sekcí jako hlavní zdroj relevantních částí koncepce. 5. ředitelé odborů jsou zdroj přesných formulací a další brainstormující prvek. 6. celý realizační tým a iniciační brainstormující skupina se postupem času zužoval až na jediného odpovědného autora, úzce spolupracujícího s ředitelem kanceláře strategií, analýz a plánování (KSAP); změny oponovány primárně v rámci KSAP;
- Řídící skupina strategie (ŘSS) představovala vrcholný, politický orgán a byla tvořena Radou města. Primátor města byl politický garant strategie. Výkonný tým strategie (VTS) zajišťoval sběr dat a jejich zpracování, vyhodnocoval podklady, výsledky a doporučení odborných skupin (PSS) a připravoval materiály pro vrcholné politické grémium (ŘSS). Členy VTS byli Radou města jmenováni zaměstnanci Kanceláře primátora města (Kanceláře strategie města), Odboru územního plánování a rozvoje Magistrátu města a vedoucí Úseku hospodářského Magistrátu města. Celý VTS se scházel v průměru 1 x měsíčně.

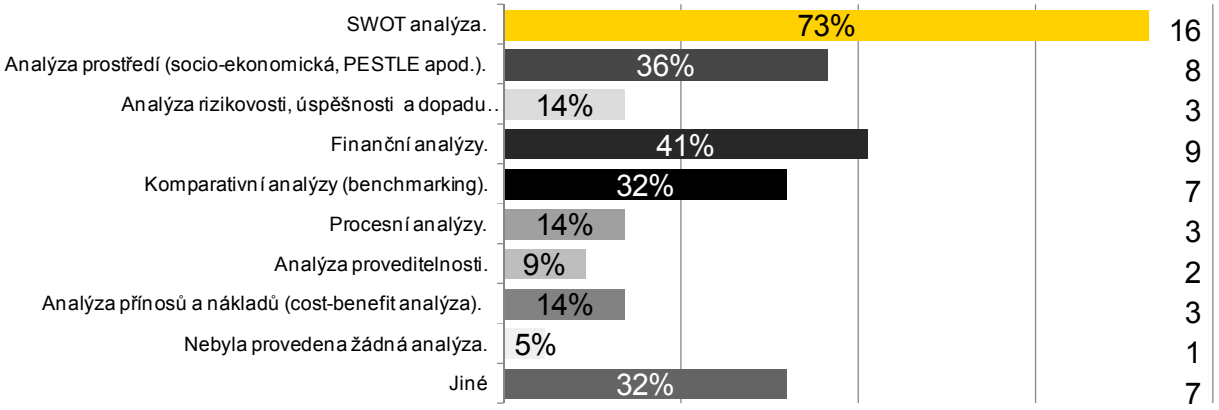
  Pracovní skupiny strategie (PSS) poskytovaly odborná stanoviska ke strategii a jednotlivým problémovým okruhům. Byly vytvořeny na základě oslovení dopisem primátora a jejich členy se stali zástupci významných brněnských institucí. Pracovních skupin strategie bylo celkem pět (původně šest) a v prvním pololetí roku 2006 se sešly každá celkem třikrát. Jejich připomínky a návrhy pomohly rozhodující měrou k aktualizaci strategie. Materiály týkající se aktualizované strategie Rady města vedoucí Kanceláře primátora města.

12. Existovala (a byla využita) při přípravě vybrané strategie infrastruktura podporující proces její tvorby (např. software, projektová kancelář, analytické oddělení apod.)?



Dvě třetiny všech respondentů uvedly, že při přípravě vybrané strategie nebyla použita infrastruktura podporující proces tvorby strategie (např. SW, projektová kancelář, analytické oddělení apod.). V případě kladné odpovědi respondenti uváděli, že při přípravě strategie využili analytický odbor, projektové kanceláře nebo modelování komplexního řešení systemizace.

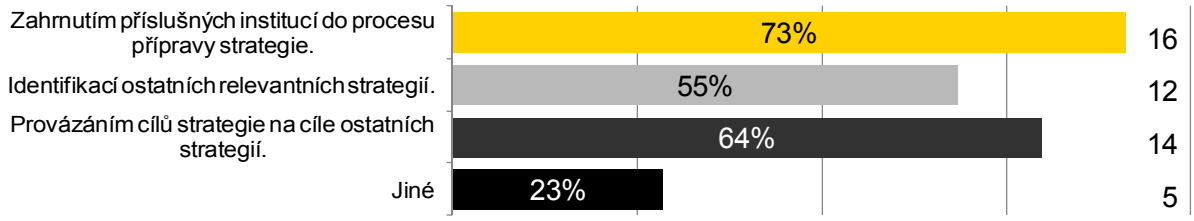
13. Jaké analýzy byly při tvorbě vybrané strategie provedeny a v jaké fázi přípravy? (více možných odpovědí)



U této otázky mohli respondenti uvádět více odpovědí. **Nejčastěji byla při tvorbě strategie provedena SWOT analýza**, a to téměř ve třech čtvrtinách případů. Další nejčastěji používané analýzy byly uváděny finanční analýzy (ty uvedlo 41 % respondentů), analýzy prostředí (36 % respondentů) a komparativní analýzy (32 % respondentů). Mezi jinými provedenými analýzami uvedli respondenti například analýzu výchozího stavu, zpracování profilu města, hodnocení pomocí tzv. Sustainable Assessment Method a průzkum podnikatelského prostředí metodou CATI. Většina analýz byla prováděna většinou v přípravné fázi nebo v analytické fázi tvorby strategie.

Pouze v případě tvorby jedné strategie nebyla provedena žádná analýza, méně častými analýzami byly také analýza přínosů a nákladů a analýza proveditelnosti.

14. Jakým způsobem byla zajištěna integrovanost (soulad a provázanost) strategie s ostatními strategiemi (místními, národními, evropskými)? (více možných odpovědí)

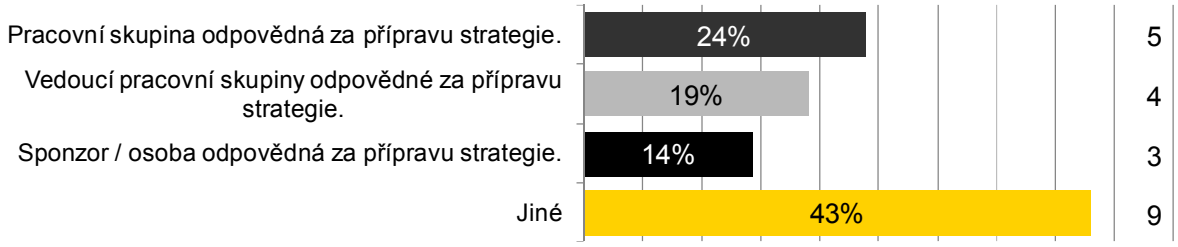


Nejčastějším způsobem (použitým ve třech čtvrtinách případů tvorby vybraných strategií) zajištění provázanosti dané strategie s ostatními strategickými dokumenty bylo **zahrnutí zástupců příslušných institucí do procesu přípravy této strategie.** Ve dvou třetinách případů byly podle respondentů cíle vytvářené strategie přímo provázány na cíle ostatních (relevantních) strategií.

Ve více jak polovině případů pak byly ostatní relevantní strategie identifikovány. Tato distribuce odpovědí ukazuje na rozpor v odpovědích jednotlivých respondentů, protože identifikace ostatních relevantních strategií by měla předcházet realizaci dalších dvou možností – tj. zahrnutí příslušných institucí do procesu přípravy strategie a provázáním cílů dané strategie na cíle ostatních strategií.

Mezi jinými způsoby zajištění provázanosti strategie s ostatními dokumenty uvedli respondenti například propojení týmů odpovědných za vznik vzájemně souvisejících strategií, realizaci připomínkového řízení, účast v poradních orgánech vlády apod.

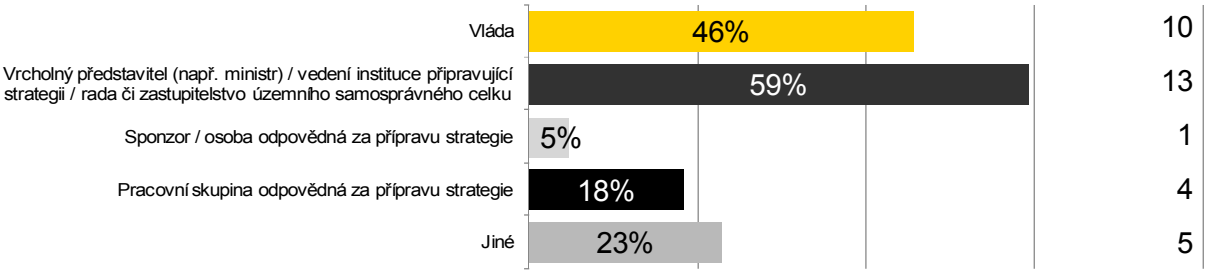
15. Kdo v průběhu přípravy strategie přijímal zásadní rozhodnutí (např. o dalším postupu)?



Zásadní rozhodnutí (např. o dalším postupu) v průběhu přípravy strategie přijímala téměř ve čtvrtině případů **pracovní skupina odpovědná za přípravu strategie**. V pětině případů to byl vedoucí pracovní skupiny. Sponzor nebo osoba odpovědná za přípravu strategie přijímala tato rozhodnutí v 15 % případů. U možnosti odpovědi „jiné“ byla nejčastěji uváděna tzv. řídící skupina, která přijímala zásadní rozhodnutí při přípravě strategie, dále byl uveden například řídící pracovníci instituce připravující strategii, ředitel věcně příslušného odborného útvaru nebo zastupitelstvo a rada územní samosprávy.

4.2.4. Výstupy přípravy strategie

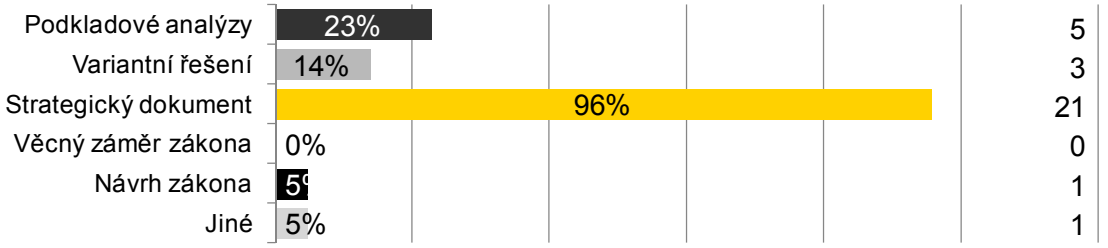
16. Kdo schvaloval (průběžné i závěrečné) výstupy přípravy vybrané strategie? (více možných odpovědí)



Nejčastěji schvaloval výstupy dané strategie **vrcholný představitel nebo vedení instituce připravující strategii** (v případě územních samospráv to byla rada nebo zastupitelstvo). V necelé polovině případů schvalovala danou strategii vláda. U téměř pětiny odpovědí to byla pracovní skupina, odpovědná za přípravu strategie.

Mezi jinými schvalovateli strategie uvedli respondenti například řídící skupinu odpovědnou za přípravu strategie, poradu vedení úřadu nebo orgány mikroregionu.

17. Jaké jsou výstupy (průběžné i závěrečné) tvorby dané veřejné strategie? (více možných odpovědí)



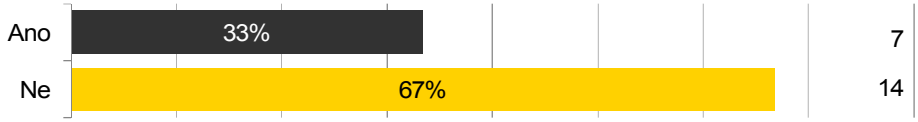
Kromě samotného strategického dokumentu nevzniká mnoho dalších výstupů procesu tvorby dané strategie. V takřka čtvrtině případů to byly například podkladové analýzy, ve třech případech pak variantní řešení daného problému, v jednom případě návrh zákona a dílčí odborná doporučení a metodiky.

18. Jaké jsou základní parametry (např. forma, struktura, rozsah apod.) těchto výstupů?

Vybrané relevantní odpovědi některých respondentů:

- struktura dokumentu respektovala strom cílů (cíle jsou globální, specifické, průřezové),
- struktura dokumentu vychází z požadavků na zpracování podkladů pro financování projektů nebo z požadavků Evropské komise,
- dokument je členěn na úvodní, analytickou a strategickou část,
- dokument je členěn na analytickou a návrhovou část,
- dokument je členěn na analytickou a návrhovou část a akční plán,
- dokument obsahuje vizi, strategické cíle a opatření, podklad pro další specifické strategie a rámec hodnocení přínosu jednotlivých projektů.

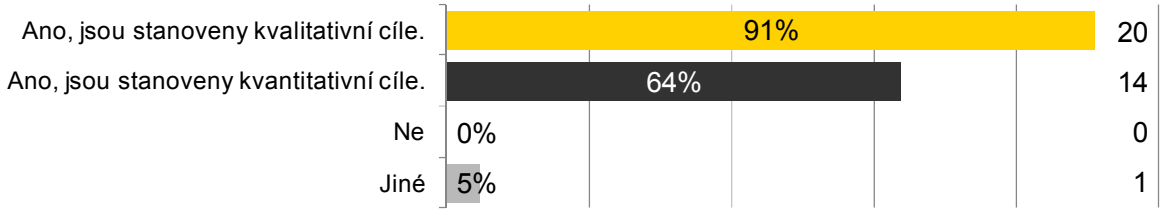
19. Byla v průběhu zpracování strategie vypracována variantní řešení?



Variantní řešení v průběhu zpracování strategie **nebyla vypracována ve dvou třetinách všech případů**. Zajímavý je rozdíl mezi územní samosprávou, ve které ve vybraných případech nebyla zpracována variantní řešení ani v jednom případě, a ústředními orgány, kde naopak v nadpoloviční většině (v sedmi z dvanácti případů) variantní řešení vypracována byla.

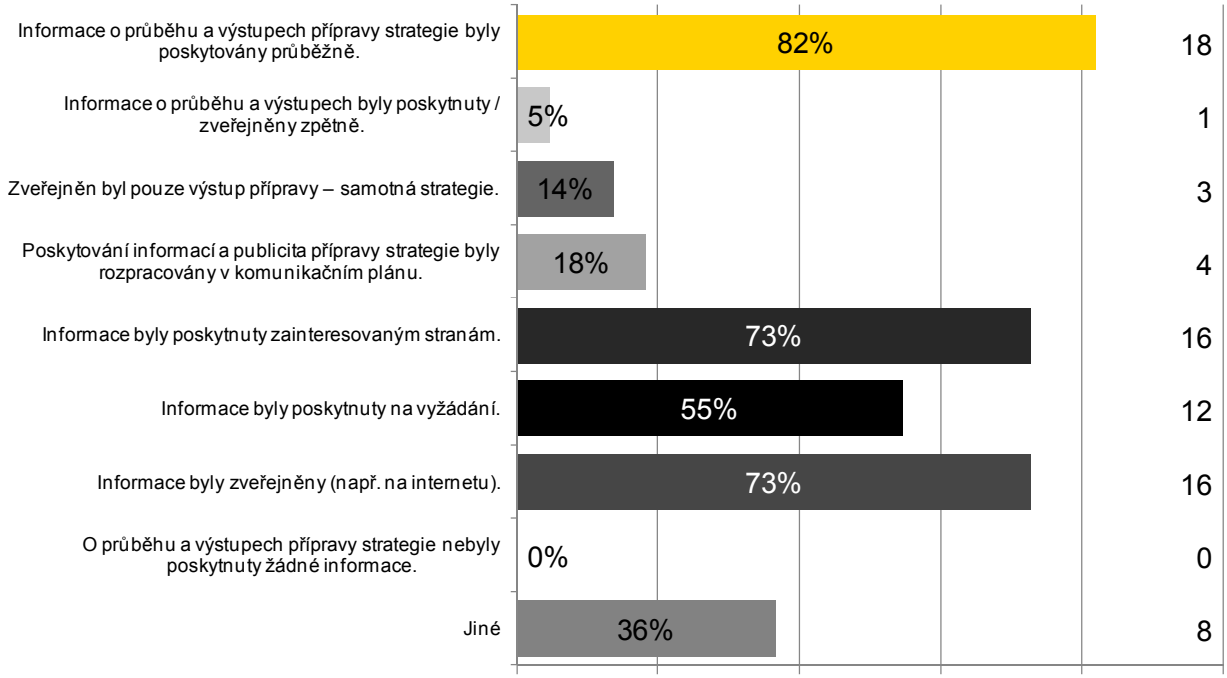
V komentářích k této otázce uvedla většina respondentů, že o výběru varianty rozhodovalo vedení jejich instituce.

20. Jsou v dané strategii stanoveny cíle? (více možných odpovědí)



V takřka všech vybraných strategií byly stanoveny **kvalitativní cíle**. Ve dvou třetinách případů pak byly ve strategie stanoveny kvantitativní cíle (např. v podobě indikátorů). Ani jeden respondent neuvedl, že by ve vybrané strategii nebyly stanoveny žádné cíle.

21. Jakým způsobem byla veřejnost a ostatní zainteresované strany informovány o průběhu a výstupech přípravy strategie? (více možných odpovědí)



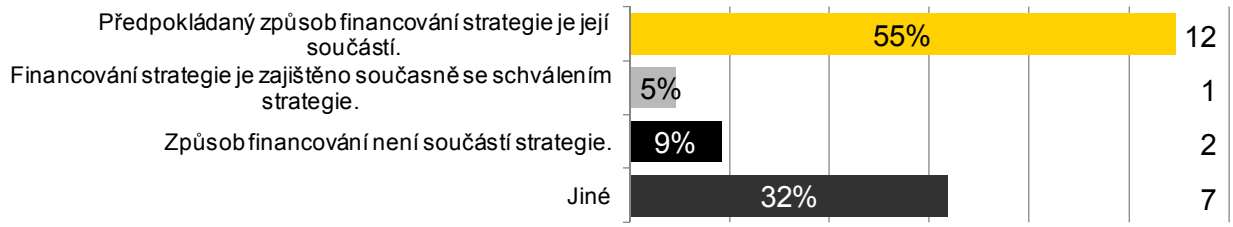
Při přípravě většiny vybraných strategií byly **informace o průběhu a výstupech přípravy strategie poskytovány průběžně**, přičemž tyto informace byly často zveřejňovány (zejména na internetu). Důraz byl také v takřka třech čtvrtinách případů kladen na poskytování informací zainteresovaným stranám.

Naproti tomu v pouze necelé pětině případů byl vypracován komunikační plán poskytování informací a publicity přípravy strategie. Mezi jinými nástroje informování o průběhu a výstupech respondenti zmínili například kulaté stoly, veřejná projednání, průběžnou medializaci, semináře, účast a prezentace v odborných komisích apod.

Žádná z vybraných strategií nebyla připravena, aniž by byly o postupu a výstupech této přípravy zveřejněny nějaké informace.

4.2.5. Implementace a vyhodnocování strategie

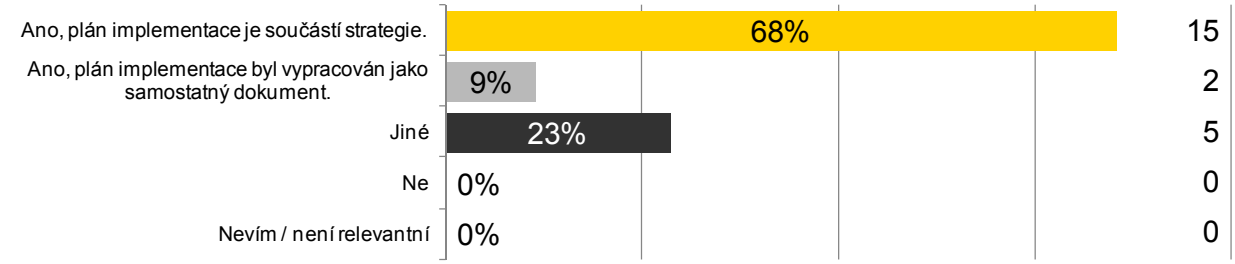
22. Jakým způsobem je zajištěno financování cílů, opatření a aktivit vybrané strategie?



V mírně nadpoloviční většině případů byl způsob financování strategie její součástí. Pouze ve dvou případech nebylo nastavení financování ve strategii specifikováno.

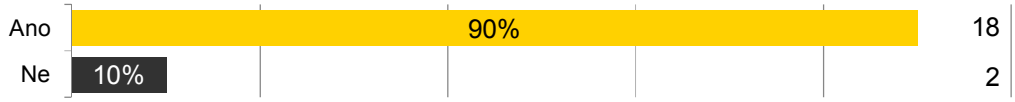
V komentářích k této otázce respondenti například uvedli, že způsob financování strategie je řešen v návazných strategických dokumentech, že je financování strategie zajištěno ze státního rozpočtu, případně že je v odpovědnosti každého resortu zajistit financování realizace strategie.

23. Obsahuje vytvořená strategie postup její implementace?



Takřka tři čtvrtě respondentů uvedlo, že plán implementace byl **buď součástí samotné strategie, nebo byl vypracován jako samostatný dokument.** V ani jednom případě přípravy strategie se nestalo, že by implementační plán nebyl vytvořen vůbec. V komentářích k této otázce respondenti uvedli například, že implementaci strategie řídí k tomu určený orgán, že jsou vytvářeny dílčí implementační plány nebo že je implementace řešena v navazujících strategických dokumentech.

24. Byl v rámci vybrané strategie (nebo v rámci jejího implementačního plánu) nastaven systém (postup) pro průběžné sledování plnění cílů strategie a jejich vyhodnocení?



V drtivé většině případů byl v rámci strategie nastaven systém pro průběžné sledování plnění jejích cílů a následné vyhodnocení. Takový systém nebyl nastaven pouze u dvou strategií.

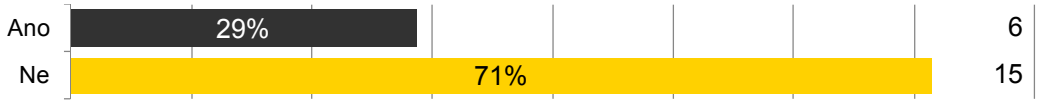
V komentářích k této otázce respondenti často uváděli, že je nastaven systém indikátorů a sledování jejich plnění, jsou zpracovávány monitorovací zprávy a průběžně kontrolovány stanovené úkoly.

25. Jsou součástí implementačního plánu strategie (pokud existuje) mechanismy pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a způsob řízení změn (úprav, aktualizace) samotné strategie i její implementace?

V polovině případů je součástí implementačního plánu strategie mechanismus pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a způsobu řízení změn, zatímco v druhé polovině případů tomu tak není. V odpovědích na tuto otázku je patrný **rozdíl mezi ústředními orgány a územní samosprávou** – ústřední orgány uvedený mechanismus mají nastavený ve dvou třetinách případů (v osmi případech z dvanácti), zatímco ve strategiích vytvořených územní samosprávou je nastaven pouze ve čtvrtině případů (ve dvou případech z osmi).

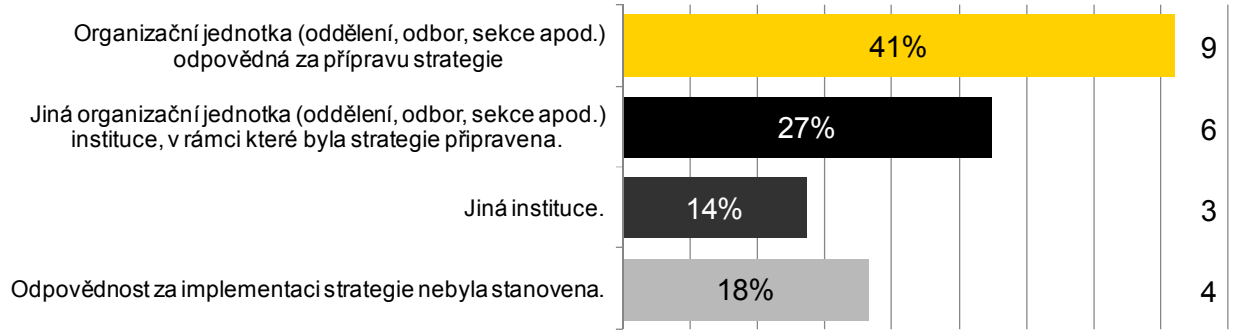
V komentářích k této otázce většinou respondenti uvedli, že nastavený mechanismus má podobu pravidelného (ročního, dvouletého) vyhodnocování účinnosti realizace strategie a navazující aktualizace strategického dokumentu.

26. Existuje podobný systém pro sledování a vyhodnocování dopadů této strategie?



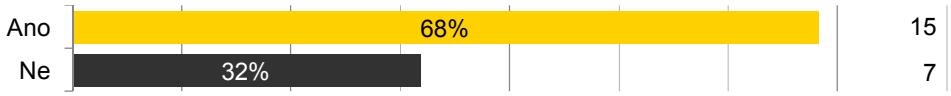
V případě nastavení systému sledování a vyhodnocování dopadů strategie naprostá většina (71 %) respondentů odpověděla, že takový systém v jejich strategii nastavený není. V porovnání s odpověďmi na předchozí dvě otázky lze konstatovat, že v drtivé většině případů je ve strategiích nastaven systém pro průběžné sledování plnění jejích cílů, v polovině strategií je nastaven systém pro vyhodnocování vhodnosti stanoveného postupu a řízení změn, ale **v méně jak třetině případů strategií je nastaven systém vyhodnocení jejich dopadů.**

27. Jak je stanovena odpovědnost za implementaci, kdo jí řídí a provádí?



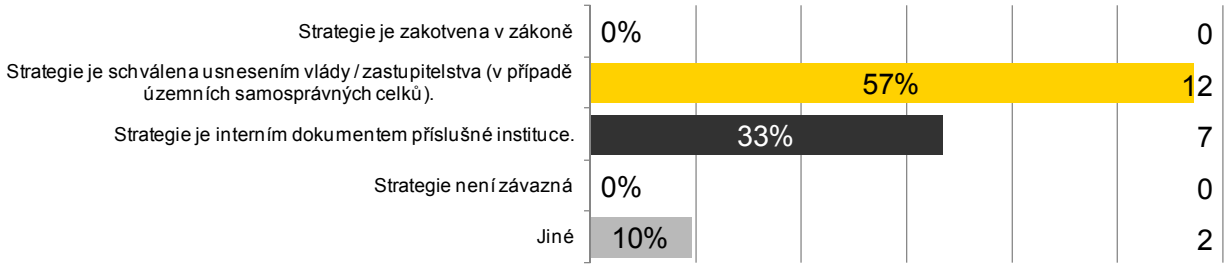
Ve více jak 40 % případů je za implementaci odpovědná ta organizační jednotka, která byla zároveň odpovědná za přípravu strategie. Ve více jak čtvrtině případů to pak byla jiná organizační jednotka v rámci instituce, která strategii vytvořila. Dohromady tak ve více jak dvou třetinách případů za implementaci odpovídala instituce strategii vytvářející. V takřka pětině případů však odpovědnost za implementaci strategie nebyla stanovena, všechny tyto případy se týkají strategií vytvořených územními samosprávami.

28. Existuje prováděcí dokumentace (např. programy, implementační dokumenty apod.) navazující na samotnou strategii a její implementační plán?



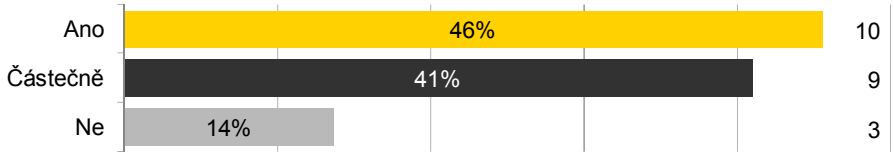
Ve více jak dvou třetinách případů navazuje na samotnou strategii a její implementační plán ještě další prováděcí dokumentace. Z komentářů respondentů vyplývá, že se většinou jedná o akční plány, metodiky a manuály, integrované plány rozvoje města, programy a projekty.

29. Jak je nastavena závaznost (případně právní síla) strategie?



Více jak polovina strategií byla **schválena buď usnesením vlády, nebo v případě územních samospráv zastupitelstvem**. V třetině případů byla vytvořená strategie schválena jako interní dokument dané instituce. Žádná z vybraných strategií nebyla zakotvena v zákoně, na druhou stranu ani jedna z nich nebyla nezávazná.

30. Je (byla) strategie realizována (implementována)?



Takřka všichni respondenti uvedli, že je jimi vybraná strategie (případně byla) implementována, ať už zcela nebo částečně. Pouze ve třech případech k implementaci strategie (zatím) nedošlo.

4.2.6. Hodnocení přípravy strategie

31. Popište hlavní problémy a komplikace spojené s přípravou vybrané strategie.

V této otázce respondenti popsali hlavní problémy a komplikace spojené s přípravou vybrané strategie:

- **menší vůle spolupracujících stran**,
- nalezení vhodného způsobu komunikace a nízká publicita řešeného tématu,
- **nestálost politického prostředí**, což má dopad na proces přípravy, schválení i realizaci strategií,
- nestabilita rozpočtového rámce, respektive **nedostatečná možnost získat garance** finančních prostředků na realizaci schválených strategií,
- **nedostatek finančních prostředků** (i například na externí analýzy) a omezená kapacita lidských zdrojů pro přípravu strategie,
- **neexistence metodik či jiných odborných pomůcek** vztahujících se k přípravě strategických dokumentů,
- někteří respondenti uvedli, že s přípravou strategie neměli spojené žádné komplikace či problémy.

32. Popište co (např. postupy, aktivity, nástroje apod.) se při přípravě vybrané strategie nejvíce osvědčilo.

V této otázce respondenti popsali postupy a nástroje, které se pří přípravě vybrané strategie nejvíce osvědčily:

- **konzultace a diskuse s odbornou veřejností**, podnikatelskými subjekty, neziskovými organizacemi,
- vytváření **vnitroresortních i meziresortních pracovních skupin**,
- vytváření **strategie „zdola“** na principu obecného konsenzu,
- projednávání s politickou reprezentací,
- spolupráce s externími partnery,
- projektový přístup k tvorbě strategie,
- informování veřejnosti.

U otázek č. 31 a 32 respondenti v některých případech žádnou odpověď neuváděli a odkazovali na svoje odpovědi k otázkám č. 18, 19 a 20 v první (obecné) části dotazníku.

Příloha 5 – Shrnutí významných publikovaných informací o strategické práci

5.1.1. Shrnutí významných publikací o strategické práci

Tato kapitola obsahuje **shrnutí významných publikací z oblasti strategického plánování a řízení ve veřejné správě**, ale i v **soukromé sféře**, která může být díky své vyzrálosti pro veřejnou správu inspirativní. Níže uvedené publikace o strategické práci jsou pro přehlednost členěny do tematických skupin.

5.1.1.1 Analytické nástroje, metodiky a manuály

Analytické nástroje, metodiky a manuály v rámci přípravy strategie **slouží jak k hlubšímu porozumění aktuální situaci v dané oblasti, tak k postihnutí možných trendů a k prognóze možných vývojů** v dané oblasti. Podobně jako u ostatních oblastí je struktura a robustnost nasazených analytických metod závislá na povaze řešeného problému.

V rámci analytické fáze přípravy strategie jsou například definovány možné varianty řešení strategického problému, jsou vyčísleny náklady na realizaci jednotlivých variant a prognózovány dopady jednotlivých navrhovaných opatření. Mezi nejznámější metody, které umožňují výše uvedené činnosti racionalizovat a kvantifikovat, patří SWOT analýza, PESTLE analýza, analýza rizik, nákladově užitkové metody či balance score card.

Uvedené publikace zahrnují jak postup pro uplatnění konkrétních metod, tak komplexní metodiky přípravy strategií.

- Bowman C. 1998. *Strategy in Practice.* Prentice Hall PTR
- Brandenburger A. M. – Nalebuff B. J. 1995. *The Right Game: Use Game Theory to Shape Strategy*. Harvard Business Review 73
- Copacino W. – Rosenfield D.B. *Analytic Tools for Strategic Planning*. International Journal of Physical Distribution & Logistics Management 79
- Cabinet Office. 2004. *Strategy Survival Guide.* Londýn, Cabinet Office
- Cabinet Office. 2004. *Strategy Unit Impact Tracker.* Londýn, Cabinet Office
- Gordon T. J. 2003. *Cross-impact Analysis*. Glenn, J. C. and Gordon, T. J.
- Hill T. – Westbrook R. 1997. *SWOT Analysis: It's Time for a Product Recall*. Long Range Planning 30
- Horváth & Partners. 2002. *Balanced Scorecard v praxi*. Praha, Profess Consulting
- Kaplan R. S. – Norton D. P. 1996. *Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston, Harvard Business School Press
- Lehejček M. 1988. *Metodologické problémy strategického řízení, vybrané metody.* Praha, VŠE
- Ochrana F. 2002. *Manažerské metody ve veřejném sektoru, teorie, praxe a metodika uplatnění*. Praha, Ekopress
- Ochrana F. 2005. *Nákladově užitkové metody ve veřejném sektoru*. Praha, Ekopress
- Pavelka K. 1974. *Racionální metody strategického rozhodování 1, Rozhodovací analýza.* Praha, Institut Čs. komitétu pro vědecké řízení
- Pavelka K. 1974. *Racionální metody strategického rozhodování 2, Větvené rozhodování.* Praha, Institut Čs. Komitétu pro vědecké řízení
- Pergler P. 2009. *Bloková metoda: Návod k přípravě podkladů pro strategická rozhodnutí.* Praha, Ministerstvo financí

- Sedláčková H. 2000. *Strategická analýza.* Praha, C. H. Beck
- Smejkal V. – Rais K. 2003. *Řízení rizik*. Praha, Grada Publishing
- Thompson A. A. 2003. *Strategy: Core Concepts, Analytical Tools, Readings.* USA, McGraw-Hill

5.1.1.2 Strategické řízení a plánování

Strategické řízení a plánování určuje **směřování organizace v dlouhodobém, střednědobém a krátkodobém horizontu** a propojuje disponibilní zdroje s cílem zvýšit účinnost a efektivnost organizace a naplnit strategickou vizi budoucnosti organizace.

Strategické řízení je posloupnost na sebe navazujících kroků, počínajících vymezením poslání organizace, její vize a cílů a strategickou analýzou, a končících formulací možných variant řešení, výběrem a implementací optimálních strategií a kontrolou a korekcemi v průběhu její realizace. V rámci strategického řízení je řešen způsob, jak promítnout vizi do dokumentů, které by naplňovaly formu specifických programů či projektů a rozhodnutí s propojením na konkrétní finanční a personální zdroje a další opatření vedoucí k zajištění a docílení dlouhodobých výsledků.

Uvedené publikace obsahují převážně postupy vyvinuté a aplikované v podmínkách komerčního sektoru. Jejich uplatnění v podmínkách veřejného sektoru tak předpokládá citlivou úpravu.

- Ansoff H. I. 1990. *Implanting Strategic Management*. Hemel Hempstead, Prentice Hall
- Bartes F. 1997. *Konkurenční strategie firmy.* Praha, Management Press
- Collins J. C. – Porras J. I. 1996. *Biulding Your Company´s Vision*. Harvard Business Review 74
- Davidson M. 1997. *Jak se stát skvělým stratégem.* Praha, Management Press
- De Wit B. – Meyer R. 1995. *Strategy (Process, Content, Context).* New York, West Publishing Company
- Dedouchová M. 1998. *Kvalitní strategie - předpoklad úspěchu firmy.* Praha, Profess
- Dedouchová M. 2002. *Strategie podniku.* Praha, C. H. Beck
- Dobson P. – Starkey K. 1993. *The Strategic Management Blueprint.* Oxford, Blackwell Publishing
- Fanta R. 1995. *Strategické řízení podniku 2.* Praha, Vysoká škola chemicko-technologická
- Grant R. M. 2000. *Contemporary Strategy Analysis*. Malden, Blackwell Publishers
- Guin A. – Kratochvíl O. – Matušíková I. *Strategický management.* Kunovice, Evropský polytechnický institut
- Heracleous L. 2005. *Strategy and Organization.* Cambridge, Cambridge University Press
- Johnson G. – Scholes K. 1993. *Exploring Corporate Strategy*. Hemel Hempstead, Prentice Hall International
- Kaplan R. S. – Norton D. P. 2001. *The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment*. Boston, Harvard Business School Press
- Keřkovský M. – Vykypěl O. 2006. *Strategické řízení.* Praha, C. H. Beck
- Kourdi J. 2011. *Podniková strategie: průvodce rozvojem vašeho byznysu.* Brno, Computer Press
- Miles R. E. – Snow C.C. 2003. *Organizational Strategy, Structure and Process*. McGraw Hill, Stanford University Press
- Mintzberg H. 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning.* Englewood Cliffs, Prentice Hall
- Mintzberg H. – Quinn J. B. 1991. *The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases*. Hemel Hempstead, Prentice Hall International
- Mintzberg H. – Ahlstrand B. – Lampel J. 1998. *Strategy Safari: A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management*. New York, Simon & Schuster

- Pearson J. G. 1990. *Strategic thinking.* New York, Prentice-Hall
- Porter M. E. 1991. *Konkurenční strategie*. Praha, Victoria Publishing
- Porter M. E. 1996. *What is Strategy?* Harvard Business Review 74
- Souček Z. 1991. *Strategické myšlení.* Praha, Economia
- Souček Z. 2003. *Úspěšné zavádění strategického řízení firmy.* Praha, Professional Publishing
- Thompson Jr. A. A. – Strickland III, A. J. 1998. *Crafting and Implementing Strategy*. Boston, Irwin McGraw-Hill
- Vyakarnam S. – Leppard J. W. 1998. *Plánování podnikatelských strategií.* Praha, Grada
- Žáček V. – Bauer J. 2009. *Strategický management.* Praha, České vysoké učení technické

5.1.1.3 Strategické řízení a plánování ve veřejné správě

Strategické plánování a řízení ve veřejné správě je proces umožňující efektivní řízení rozvoje všech prvků hierarchického uspořádání veřejné správy (územní správa, ústřední státní správa, Evropská unie). Směr dalšího rozvoje je přitom dán celkovou vizí, prioritami a konkrétními střednědobými i dlouhodobými strategickými cíli.

Základním rozdílem strategického plánování ve veřejném sektoru oproti sektoru soukromému je charakter dopadů dokumentů a velké množství zainteresovaných a dotčených subjektů. **Specifické je i oddělení zpracovatele strategie, schvalovatele strategie a implementačního a realizačního týmu strategie, u nichž mnohdy neexistuje dostatečná motivace k naplnění cílů a priorit definovaných ve strategii**. Klíčové je i problematické hledání celospolečenského konsenzu o obsahu veřejného zájmu v podmínkách veřejného sektoru, které je kontrastní vůči jasně vymezitelným cílům komerčních subjektů.

- Bovaird T. 2005. *Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society.* International Review of Administrative Sciences 71
- Dror Y. 2004. *Strategic Brain for Central Government*. V The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe. Bratislava, NISPAcee
- Dror Y. 2001. The Capacity to Govern, Londýn, Frank Class
- Evans G. – Manning N. 2003. *Helping Governments Keep Their Promises – Making Ministers and Governments More Reliable Trough Improved Policy Management.* The World Bank
- Gerston L. N. 1997. *Public Policy Making: Process and Principles.* USA, Armonk
- Chung C.-S. – Park J. 2003. *National Visions and Strategies, KDI School of Public Policy and Management.* Soul, OECD a World Bank
- Kabele J. – Potůček M. – Prázová I. – Veselý A. 2004. *Deficity a možnosti strategického řízení v České republice.* Praha, Matfyzpress
- Lang S. S. 2004. *Balanced Scorecard and Government Entities.* CPA Journal, červen 2004
- Mulgan G. – Potůček M. 2004. *Strategy in Government: the United Kingdom Experience. V The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe.* Bratislava, NISPAcee
- Nekola M. – Potůček M. – Veselý A. 2004. *Understanding Governance: Theory, Measurement and Practice.* Praha, CESES
- Ochrana F. (editor) 2010. *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky.* Praha, Matfyzpress
- Ochrana F. 2005b. *Strategické vládnutí a vládní strategie.* Praha, CESES
- Peters B.G. 2003. *Developing Strategic Policy Capacity in Government. V Thinking the Unthinkable: From Thought to Policy.* Bratislava, UNDP
- Pierre J. – Peters B. G. 2000. *Governance, Politics and the State.* New York, St. Martin's

- Potůček M. et al. 2005. *Jak jsme na tom. A co dál? Strategický audit České republiky.* Praha, SLON
- Potůček M. 2006. *Konceptuální základy strategického vládnutí.* Praha, CESES
- Potůček M. 2002a. *Priority Issues and Strategic Concepts of the Development of the Czech Republic. V International Forum on National Visions and Strategies.* Soul, KDI School of Public Policy and Management
- Potůček M. et al. 2007. *Strategické vládnutí a Česká republika.* Praha, Grada
- Potůček M. et al. 2001a. *Vize rozvoje České republiky do roku 2015.* Praha, Gutenberg
- Rhodes R. A. W. 1996. *The New Governance: Governing without Government.* Political Studies 44
- Rouban L. 1999. *Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management.* Amsterdam, IOS
- Salamon L. M. 2002. *The Tools of Government. A Guide to the New Governance.* Oxford, Oxford University Press
- Strategic Policy Making Team. 1999. *Professional policy making for the twenty first century*. Zpráva úřadu britské vlády, září 1999

5.1.1.4 Veřejné rozpočty jako nástroj strategického plánování

Každá strategie, má-li být úspěšně implementována, potřebuje mít na svoji realizaci zajištěné dostatečné finanční zdroje. Jedním z řešení je **vytvoření pevné vazby strategií na tvorbu státního rozpočtu, tzn. například schvalování strategických iniciativ (financovaných ze státního rozpočtu) jako součásti státního rozpočtu** či dodržování výhledového rámce rozpočtu na realizaci strategie, a tím zajištění její víceleté implementace.

- Allen R. – Tommasi D. 2001. *Řízení veřejných výdajů*. Praha, VIVAS Prepress
- OECD, (2001). *Managing Public Expenditure*. Paris, CCF
- Ochrana F. 2006. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů*. Praha, Ekopress
- Ochrana F. 2005b. *Veřejné rozpočty jako nástroj strategického vládnutí.* Praha, CESES
- Musgrave A.R. – Musgrave, B.P. 1994. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha, Management Press
- Nemec, J. – Wright, G. 1997. *Verejné financie. Teoretické a praktické aspekty verejných financií v procese transformácie krajín strednej Európy.* Bratislava, NISPAcee

5.1.1.5 Řízení tvorby strategií

Proces tvorby strategie je proces, který má jasně definovaný začátek, průběh a konec, tudíž je vhodné k jeho řízení zvolit projektově orientovaný přístup. Vzhledem k tomu, že nejsou známy žádné specifické metody pro řízení tvorby strategií, doporučujeme vycházet z mezinárodně uznávaných metod projektového řízení, které jsou univerzálně použitelné na jakékoliv projekty. Tyto metody obvykle obsahují základní principy projektového řízení, projektové procesy, techniky a nástroje.

- Association for Project Management. 2006. *Body of Knowledge 5th edition*.
- Cleland D.I. – Gareis R. 2006. *Global project management handbook*. McGraw-Hill Professional
- Hamilton A. 2004. *Handbook of Project Management Procedures.* TTL Publishing, Ltd.
- Harrison F. L. – Lock D. 2004. *Advanced project management: a structured approach*. Gower Publishing, Ltd.
- Kerzner H. 2003. *Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling (8th ed.)*. Wiley
- Kousholt B. 2007. *Project Management – Theory and practice*. Nyt Teknisk Forlag
- Lock D. 2007. *Project management (9. ed.)*. Gower Publishing, Ltd.

- OGC. 2009. *Managing Successful Project with PRINCE^{TM}.* TSO (The Stationery Office)
- Phillips J. 2003. *PMP Project Management Professional Study Guide*. McGraw-Hill Professional
- Project Management Institute. 2010. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide).* Project Management Institute

Ernst & Young

Audit | Daně | Transakce | Poradenství

www.ey.com

© 2011 EYGM Limited.

Všechna práva vyhrazena.