

Analýza prostředí a potřeb pro účely tvorby Registru strategií

Projekt: Implementace nových digitálních služeb u malých
organizací – registr strategií r. č.:
CZ.31.1.01/MV/22_25/0000025

GovLab

Březen 2023

Manažerské shrnutí

Tato analýza slouží jako podklad **pro přípravu Registru strategií**, který má vzniknout v gesci Ministerstva pro místní rozvoj a nahradit existující Databázi strategií, respektive představovat zásadní kvalitativní skok v jejím rozvoji. Registr tedy bude přejímat data a většinu funkcionalit existující Databáze a doplní je o nové funkce.

Cílem této analýzy je pojmenovat potřeby v oblasti strategické práce v české veřejné správě a identifikovat oblasti, ve kterých Registr může mít pozitivní přínos. V návaznosti na to analýza hodnotí jednotlivé zvažované funkcionality Registru z hlediska přínosnosti a náročnosti a formuluje doporučení pro přípravu Registru.

Primárním **zdrojem dat** pro tuto analýzu byla série rozhovorů se stávajícími a potenciálními uživateli Databáze z řad pracovníků strategických útvarů na ministerstvech a na úřadech krajských a místních samospráv. Ty byly dále doplněny o rozhovory s dalšími experty z oblasti strategického řízení a z oblasti tvorby IT systémů, a také o uživatelské testování veřejných funkcí Databáze a o rešerši existujících analýz stavu strategické práce v české veřejné správě.

Na základě analýzy potřeb v oblasti strategické práce doporučujeme soustředit přípravu Registru na **prioritní funkce**, které by měly především: zvýšit přehlednost struktury strategických dokumentů a jejich vztahů, zpřístupnit informace o reálné implementaci jednotlivých dokumentů a odpovědnosti za ně, podpořit tvůrce a správce strategií k větší kvalitě strategické práce, a posílit vazbu mezi politickou a úřednickou vrstvou strategického řízení.

Analýza pojmenovává čtyři základní **skupiny potenciálních uživatelů** Registru, skrze které může být popsanych cílů dosahováno: čtenáři strategií (z řad široké veřejnosti i veřejné správy), tvůrci a správci strategií, analytici veřejných strategií a v neposlední řadě rozhodovatelé, tedy politici a vedoucí představitelé organizací veřejné správy. U těchto skupin byly pojmenovány jejich hlavní potřeby a očekávání.

Registr má potenciálně velký význam jako **veřejná knihovna strategických dokumentů**. Aby mohl tuto roli efektivně zastávat, je žádoucí jak zapracovat na uživatelské přívětivosti vybraných funkcí, tak zajistit jeho naplnění úplnými a aktuálními informacemi. Za tímto účelem může být nutné stanovit a vymáhat povinnost jednotlivých orgánů centrální státní správy dokumenty do Registru vkládat.

Potenciálně přínosnou funkcí Registru je přímá podpora pracovníků ve veřejné správě při tvorbě strategií prostřednictvím **interaktivních nástrojů** a podpůrných materiálů. Nicméně jejich vytvoření v podobě, která bude představovat významný posun oproti stávajícímu stavu (eMetodika přípravy veřejných strategií), bude značně náročné a je otázkou, jestli je efektivní, s ohledem na malou poptávku ze strany cílové skupiny.

Projektová dokumentace Registru nepředpokládá vytváření žádných funkcí **na míru skupině rozhodovatelů**. S ohledem na jejich význam ale doporučujeme realizovat designový proces, který bude k návrhu vhodných funkcí směřovat.

Významnou příležitost i výzvou bude do budoucna pro informační systémy veřejné správy nástup **umělé inteligence (AI)**. Analýza navrhuje některé možné podoby integrace AI do Registru, v této chvíli je ale rozvoj této technologie tak dynamický, že není možné navrhnout konkrétní parametry pro veřejnou zakázku na vývoj systému.

Aby Registr naplnil svůj účel, je nutné kromě samotného technického vývoje systému věnovat dostatečnou pozornost i **souvisejícím opatřením**, především vhodné komunikaci a propagaci Registru a také metodické a další podpoře strategické práce. Všechny tyto úkoly přitom představují personální nároky, které musí být adekvátně **kapacitně zabezpečeny**.

Registr strategií je chápán nikoli jako cíl sám o sobě, ale jako **nástroj**, který může přispět k posílení **strategického rozvoje** veřejné správy, veřejných služeb a celé společnosti. Musí ovšem být implementován s ohledem na reálné potřeby cílových skupin, podpořen vhodnými procesy zejm. pro zajištění aktuálnosti a úplnosti dat, a také musí být realizován synergicky s komplementárními opatřeními.

O autorech

Gov Lab s.r.o. poskytuje služby pro rozvoj veřejného a neziskového sektoru zejména v oblasti strategického řízení, inovací služeb, evaluací a vzdělávání. Má za sebou spolupráci s několika ministerstvy, Úřadem práce, kraji, univerzitami a řadou neziskových organizací.

Autory zprávy jsou Jan Hněvkovský, Šimon Stiburek a Jan Beneš.

Obsah

Manažerské shrnutí	2
O autorech	4
Seznam obrázků.....	7
Seznam tabulek.....	8
Cíl, kontext a metody analýzy	9
Metody analýzy.....	10
Strategická práce a její výzvy.....	12
Stav strategické práce v české veřejné správě.....	12
Metodika přípravy veřejných strategií.....	12
Mapování strategické práce.....	17
Analýza strategických dokumentů.....	22
Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030	26
Přehled o stavu veřejné správy: Česká republika na cestě k modernější a efektivnější veřejné správě	28
Aktuální situace v oblasti strategické práce	29
Role Registru strategií v řešení problémů strategické práce	34
Umělá inteligence jako disruptivní faktor	38
Cíloví uživatelé Registru a jejich potřeby	42
Čtenáři strategií: odborná a široká veřejnost.....	43
Správci strategií: pracovníci strategických útvarů.....	43
Analytici veřejných strategií	46
Rozhodovatelé: politici a vrcholní manažeři organizací veřejné správy	46
Vyhodnocení stávajících funkcí Databáze strategií a potenciálních funkcí Registru strategií.....	48
A. Evidenční funkce: Zpřístupnění strategických dokumentů široké veřejnosti.....	49
A1. Evidence plánovaných dokumentů	51

A2. Vyhledávání dokumentů	51
A3. Zobrazení dokumentů.....	55
A4. Strategické mapy.....	58
A5. Odpovědnosti	59
A6. Naplňování strategií.....	61
B. Plánovací a řídicí funkce: Podpora strategického řízení v celém životním cyklu dokumentů	62
B1. Interaktivní průvodce pro tvorbu dokumentů	63
B2. Nástroje pro kolaborativní práci na dokumentech	66
B3. Nástroje pro veřejný sběr podnětů a připomínek k dokumentu	67
B4. Schvalování dokumentu	68
B5. Vkládání strategií do Registru.....	69
B6. Finanční řízení implementace.....	70
B7. Monitoring a vyhodnocování strategií	71
C. Analytické funkce: Systémový pohled na strategické řízení v české veřejné správě.....	75
C1. Mapování vztahů a interakcí mezi dokumenty	75
C2. Propojení strategických dokumentů s projekty.....	76
C3. Poskytování dat pro jiné služby	77
Doporučení pro tvorbu Registru strategií	78
Prioritizace a koncentrace kapacit.....	78
Registr jako knihovna strategií	79
Uživatelská vstřícnost	80
Úplnost informací v Registru.....	80
Interaktivní nástroje pro tvorbu dokumentů.....	81
Design nástrojů pro rozhodovatele a analytiky veřejných politik	82
Posouzení možnosti využití AI.....	83
Propagace a komunikace Registru.....	83
Podpora strategické práce	84
Procesy a kapacity	85

Seznam obrázků

Obrázek 1: Odhad trvání tvorby strategie, zdroj: Metodika přípravy veřejných strategií.....	15
Obrázek 2: Jednotlivé fáze tvorby strategie, zdroj: Metodika tvorby veřejných strategií.....	16
Obrázek 3: Strom problémů, zdroj: vlastní data	37
Obrázek 4: Použití AI pro politické rozhodování, zdroj: Artificial intelligence for the public sector: results of landscaping the use of AI in government across the European Union	39
Obrázek 5: Důvody užití AI pro doručení veřejných služeb, zdroj: Artificial intelligence for the public sector: results of landscaping the use of AI in government across the European Union.....	40
Obrázek 6: Neaktuálnost dokumentů v Databázi strategií, zdroj: vlastní sběr dat	50
Obrázek 7: První pohled na webové rozhraní Databáze strategií, zdroj: vlastní.....	53
Obrázek 8: Přehled všech deskriptorů, zdroj: vlastní	53
Obrázek 9: Seznam druhé úrovně deskriptorů, zdroj: vlastní sběr dat	54
Obrázek 10: Tematické vazby u dokumentu Národní kosmický plán 2020-2025, zdroj: vlastní.....	56
Obrázek 11: Zobrazení vazeb, zdroj: vlastní sběr dat	57
Obrázek 12: Přehled gescí, zdroj: vlastní.....	60
Obrázek 13: Absence rozpočtu u dokumentu, zdroj: vlastní.....	71
Obrázek 14: Schody ke společenskému dopadu, zdroj: IMPACT ACADEMY	72
Obrázek 15: Schéma HCD, zdroj: https://yellcreative.com/what-is-human-centred-design/	83

Seznam tabulek

Tabulka 1: Silné stránky, zdroj: Mapování strategické práce.....	20
Tabulka 2: Slabé stránky, zdroj: Mapování strategické práce	21
Tabulka 3: Doporučení pro politickou reprezentaci, zdroj: Analýza strategických dokumentů	25
Tabulka 4: Doporučení pro koordinační úroveň, zdroj: Analýza strategických dokumentů	25
Tabulka 5: Doporučení pro výkonnou úroveň, zdroj: Analýza strategických dokumentů.....	26
Tabulka 6: Problémy české veřejné správy, zdroj: vlastní data	35

Cíl, kontext a metody analýzy

Tato analýza je součástí procesu tvorby nového Registru strategií¹ (dále jen Registru) provozovaného Ministerstvem pro místní rozvoj (MMR), jehož vznik byl podpořen z Národního plánu obnovy v rámci projektu „Implementace nových digitálních služeb u malých organizací – registr strategií“.

Cílem analýzy je vyhodnocení situace a potřeb v oblasti strategického řízení a strategické práce jako prostředí, do kterého bude Registr zasazen, a doporučení možné podoby Registru z hlediska jeho obsahu, členění, nástrojů, funkcionalit a jeho umístění do prostředí české veřejné správy.

Registr strategií má být novým informačním systémem spravovaným MMR, který má přispět ke zlepšení podmínek pro strategické řízení v české veřejné správě a zvýšit jeho kvalitu s dalšími aktivitami na politické, koordinační i výkonné úrovni.

Registr má podle záměru MMR pokrývat celý cyklus tvorby, implementace i vyhodnocení dokumentů strategického charakteru, a to dokonce i s provozem na patře projektů a projektových záměrů. Systém má zároveň zahrnovat i propojování a automatizaci procesů, vč. rozhraní na další relevantní systémy (např. SC Compass², ArchiRepo³, ISPZ⁴, ObcePRO⁵, EDS-SMVS⁶, dotační systémy atp.). Registr by měl být také propojen se souběžně vznikajícím Informačním systémem programového prohlášení vlády, a tím by měl pomoci začlenit programové prohlášení do širšího systému strategického řízení české veřejné správy.

MMR předpokládá, že Registr bude vytvářen modulárně, tedy že v první vlně bude vybudováno jádro systému a jeho základní uživatelské funkcionality a posléze budou dopracovávány další pokročilé funkce pro

¹ Pojmy „strategie“ a „strategický dokument“ jsou v tomto textu používány jako synonymní. Není-li uvedeno jinak, „strategií“ se zde rozumí jakýkoli písemný dokument strategického charakteru v širším slova smyslu, a nikoli pouze jeden z typů těchto dokumentů ve smyslu Typologie strategických dokumentů.

² <https://sc-compass.cz/>

³ <https://archirepo.com/cz/index.php>

⁴ <https://www.projektovezamery.cz/>

⁵ <https://www.obcepro.cz/>

⁶ <https://www.edssmvs.cz/>

specifické užití. Jedním z cílů této analýzy tedy je pomoci identifikovat, které funkce mají být zařazeny do jádra systému, a které jsou naopak nadstavbou pro práci v delším časovém horizontu.

Registr naváže na již existující Databázi strategií (databaze-strategie.cz, dále jen Databáze) a buďto většinu jejích funkcionalit převezme, nebo bude vybudován přímo na architektuře Databáze, kterou pouze modernizuje a obohatí o nové funkce.

Databáze strategií byla uvedena do provozu v roce 2011, gestorem Databáze strategií je MMR a jako správce ji provozuje Národní síť Zdravých měst ČR (NSZM). V současné chvíli (1Q 2023) je v Databázi strategií nahráno 1 871 aktuálních strategií.

Součástí této analýzy je proto také zhodnocení obsahu a funkcionalit stávající Databáze a následné doporučení, které z nich by měly být v rámci nového Registru dále rozvíjeny nebo inovovány.

V následujícím textu tedy mluvíme o Databázi tam, kde jde o reflexi stávajícího stavu nástroje, a o Registru tam, kde diskutujeme jeho možnou budoucí podobu a funkce.

Metody analýzy

Zadání této analýzy předpokládalo sběr potřeby a zkušeností od „aktérů strategické práce“ ve veřejné správě, zejména od členů pracovní skupiny Databáze a od zástupců obcí. Tento úkol byl realizován v podobě jak individuálních, tak skupinových rozhovorů, přičemž nad rámec uvedených aktérů byli mezi respondenty zahrnuti i další experti jak z prostředí veřejné správy, tak mimo ni. Konzultování byli:

- členové pracovní skupiny Databáze strategií, která je součástí Expertní skupiny pro strategickou práci, zastupující vybraná ministerstva a krajské úřady,
- pracovníci vybraných měst různé velikosti, náplní jejichž práce je příprava a implementace strategií,
- odborníci na strategické řízení se zkušeností s přípravou a implementací strategií z různých orgánů veřejné správy,
- zástupce Národní sítě zdravých měst, která je provozovatelem Databáze strategií,

- odborník na IT systémy ze soukromé sféry.

Úplný seznam konzultovaných odborníků je (s jejich ústním souhlasem) připojen v Příloze k této zprávě.

Dalším vstupem do analýzy bylo uživatelské testování veřejných funkcí Databáze třemi uživateli z řad odborníků na vybrané věcné oblasti (sociální politika a zdravotnictví). Další informace byly čerpány z Metodiky a manuálu pro práci s Databází strategií a v neposlední řadě také ze starších analýz věnujících se strategické práci v ČR.

Strategická práce a její výzvy

Stav strategické práce v české veřejné správě

Tato kapitola hodnotí situaci a potřeby v oblasti strategické práce v české veřejné správě a na jejich základě identifikuje prostor, ve kterém může mít Registr největší přidanou hodnotu.

Klíčovým dokumentem, který stanovuje očekávání od strategického řízení v ČR, je *Metodika přípravy veřejných strategií*⁷. Na ni pak v letech 2018-2019 navázaly dvě zprávy z projektů věnujících se hodnocení situace v oblasti strategické práce v české veřejné správě: *Mapování strategické práce*⁸ a *Analýza strategických dokumentů*⁹. Aktuální úkoly v této oblasti shrnuje *Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030*¹⁰ přijatá vládou v roce 2020. Nejvíce aktuálním dokumentem, který se věnuje stavu české veřejné správy zpracovaný OECD v březnu 2023, je *Přehled o stavu veřejné správy: Česká republika na cestě k modernější a efektivnější veřejné správě*.¹¹

Metodika přípravy veřejných strategií

Metodika přípravy veřejných strategií byla vytvořena jako společný dokument Ministerstva financí a Ministerstva pro místní rozvoj a schválena usnesením vlády ČR č. 318 ze dne 2. května 2013. V roce 2019 byla aktualizována na základě dosavadních zkušeností a nových požadavků. Cílem metodiky je usnadnit přípravu strategických dokumentů pro členy vlády a vedení úřadů.

Metodika je rozčleněna do šesti kapitol a pokrývá:

- základní principy tvorby strategií,

⁷ <https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/strategicke-projekty/ukoncene-projekty/metodika-pripravy-verejnych-strategii>

⁸ <https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/strategicke-projekty/ukoncene-projekty/mapovani>

⁹ <https://www.mmr.cz/cs/microsites/portal-strategicke-prace-v-ceske-republice/strategicke-projekty/ukoncene-projekty/analiza-strategickych-dokumentu>

¹⁰ <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>

¹¹ <https://www.oecd.org/digital/prehled-o-stavu-verejne-spravy-ceska-republika-2651546f-cs.htm>

- proces tvorby strategie,
- implementaci strategie,
- aplikaci metodiky při tvorbě krajských veřejných strategií,
- šablony a nástroje k použití při tvorbě strategických dokumentů.

Jako podpora pro implementaci Metodiky byl vytvořen také nový vzdělávací program ke strategickému řízení ve veřejné správě STRATeduka, který je určený pro zaměstnance státní správy a samosprávy, kteří se zabývají strategickým plánováním.

Metodika přípravy veřejných strategií je určena pro tvůrce a zadavatele strategií ve veřejné správě v České republice a je použitelná na všech úrovních veřejné správy. Veřejnou strategií se myslí střednědobý až dlouhodobý soubor opatření, které mají vést k dosažení cílů v určité oblasti. Strategie by podle Metodiky měla obsahovat tři propojené části – analytickou, strategickou a implementační, které by měly být dostatečně detailní a vzájemně vyvážené. Kromě vymezení problému, souhrnu dat, analýz, stanovení vize a cílů, by strategie měla obsahovat opatření pro dosažení těchto cílů a způsob jejich implementace včetně finančního a časového rámce. Strategie by měla také obsahovat sady indikátorů a termínů pro vyhodnocení plnění cílů a opatření.

Metodika je zaměřena zejména na fázi tvorby veřejných strategií, ale zahrnuje také činnosti, které samotné tvorbě předcházejí a které jí následují.

Dle Metodiky se proces tvorby strategie skládá ze 7 fází:

1. **Identifikace potřeby tvorby strategie** – V první fázi tvorby strategie se rozhoduje, zda je potřeba řešit identifikovaný problém s využitím strategického dokumentu a vytváří se Vstupní zpráva na základě předběžných analýz. Důvody pro vytvoření strategie mohou být různé, od politických důvodů a legislativy po reakci na nové problémy a přirozenou potřebu rozvoje v dané oblasti.
2. **Nastavení přípravy strategie** – Druhá fáze tvorby strategie začíná po schválení Vstupní zprávy, kdy je definován problém a zpřesněna vize přístupu k řešení. Cílem této fáze je nastavit optimální a transparentní systém projektového řízení a určit osoby zodpovědné za plánování, delegování, monitoring a kontrolu všech aspektů

projektů s cílem dosažení cílů v předpokládaném časovém a finančním limitu, přičemž Plán spolupráce a komunikace a Plán řízení rizik tvorby strategie jsou součástí řídicí dokumentace tvorby strategie.

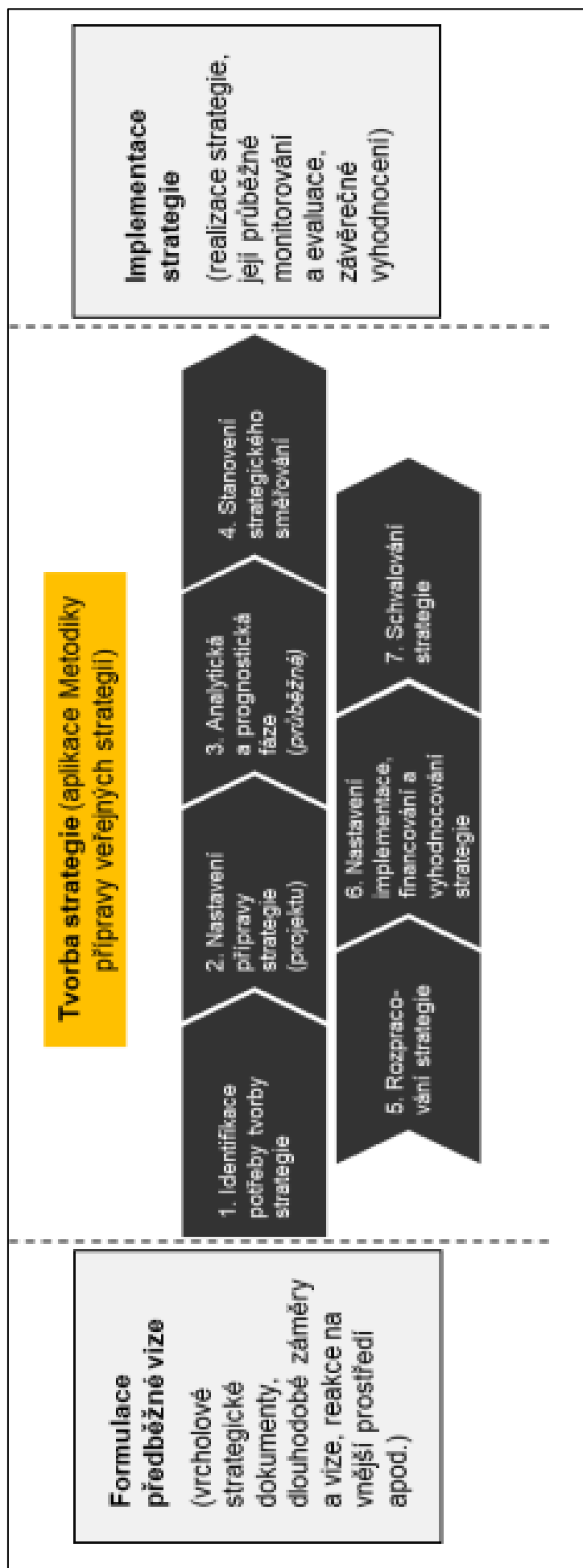
3. **Analytická a prognostická fáze** – Třetí fáze tvorby strategie se zaměřuje na analytické aktivity, které mají průřezový charakter a mohou probíhat i v následujících fázích. Cílem této fáze je definitivně vymezit problém, posbírat relevantní data, informace a následně vypracovat prognózu vývoje v dané oblasti.
4. **Stanovení strategického směřování** – Čtvrtá fáze strategického plánování spočívá v ověření a případné úpravě vize, navrhnutí globálního cíle strategie a strategických oblastí. Zahrnuje také sestavení a ohodnocení variant strategických cílů a výběr optimální varianty k rozpracování na základě analýzy nákladů a přínosů.
5. **Rozpracování strategie** – Pátá fáze se zaměřuje na rozpracování základního strategického směřování a definování další úrovně cílů strategie. Identifikují se opatření vedoucí k naplnění cílů a jsou vybrána nejvhodnější opatření, která jsou následně začleněna do kompletního návrhu strategie.
6. **Nastavení implementace, financování a vyhodnocování strategie** – V šesté fázi jde o to převést návrh strategie na konkrétní kroky, které vedou k její realizaci. K tomu je třeba vytvořit implementační strukturu, systém řízení změn, řízení rizik, monitorování a evaluace strategie, stanovit rozpočet a zdroje financování strategie a časový harmonogram implementace strategie.
7. **Schvalování strategie** – Sedmá fáze tvorby strategie se zaměřuje na schválení vypracované strategie a její plán implementace, ať už po úpravě podle požadavků aktérů, nebo bez nich. Pokud je strategie schválena, projekt je formálně uzavřen, v opačném případě musí být buď uzavřen nebo se vrací k přepracování v předchozích fázích.

Metodika tedy tvorbu strategických dokumentů pojímá perspektivou projektového řízení – jako jeden velký projekt, který u menších a méně

náročných strategií zabere 4-12 měsíců a u náročnějších strategií minimálně 18 měsíců, a skončí schválením dokumentu.

Fáze	Odhad možné délky trvání – strategie velmi náročná na přípravu	Odhad možné délky trvání – strategie méně náročná na přípravu
1. Fáze identifikace potřeby tvorby strategie	1 – 3 měsíce	0,5 – 2 měsíce
2. Fáze nastavení projektu	2 – 4 měsíce	0,5 – 1 měsíc
3. Analytická a prognostická fáze	3 – 6 měsíců	1 – 2 měsíce
4. Fáze stanovení strategického směřování, priorit a variant	3 – 4 měsíce	0,5 – 1 měsíc
5. Fáze rozpracování strategie	3 – 4 měsíce	1 – 2 měsíce
6. Fáze nastavení implementace, financování a vyhodnocování strategie	3 – 4 měsíce	1 – 2 měsíce
7. Fáze schvalování strategie	3 – 6 měsíců	1 – 3 měsíce
Odhad trvání tvorby strategie celkem	minimálně 18 měsíců	4 – 12 měsíců

Obrázek 1: Odhad trvání tvorby strategie, zdroj: Metodika přípravy veřejných strategií



Obrázek 2: Jednotlivé fáze tvorby strategie, zdroj: Metodika tvorby veřejných strategií

Mapování strategické práce

Projekt Mapování strategické práce v institucích veřejné správy byl realizován v letech 2017 až 2019 a zaměřil se na kvalitu strategických dokumentů ve veřejné správě ČR. Projekt chtěl pomoci zefektivnit tvorbu těchto dokumentů a umožnit jejich lepší implementaci, monitorování a hodnocení dosahování cílů. Projekt byl motivován Strategickým rámcem rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014-2020 a jeho Implementačním plánem.

Projekt obsahoval dotazníkové šetření, rozhovory a zpracování materiálu pro institucionální ukotvení strategických útvarů. Část analýzy se přímo dotýkala i Databáze strategií a zaměřila se na 555 pracovníků, kteří v posledních pěti letech přišli do styku se strategickou prací napříč kraji a ministerstvy. Hlavní zjištění relevantní pro tuto práci jsou:

- Téměř třetina pracovníků uvedla, že databázi strategií vůbec nezná.
- Obeznamenost byla mírně lepší na ministerstvech než na krajích.
- Vnitřní rozhraní databáze aktivněji používá jen asi jeden ze šesti respondentů (18 %), přičemž výsledek je téměř stejný jak pro centrální státní správu, tak pro krajské úřady.
- Pouze třetina pracovníků používá databázi pro vyhledávání informací a dokumentů.
- Pouze 6 % stratégů běžně pracuje s Metodikou přípravy veřejných strategií a více než třetina stratégů Metodiku vůbec nezná!

Na základě těchto a dalších sesbíraných dat autoři projektu pojmenovali široký seznam opakujících se silných a slabých stránek strategické práce v ČR, které jsou shrnuty v tabulce silných a slabých stránek na konci této kapitoly.

Na základě sesbíraných poznatků autoři projektu formulovali následující doporučení. Body přímo související s Databází uvádíme tučně:

1. Doporučená opatření k řešení na úrovni vlády:

- **Jasně stanovit, kdo má zodpovědnost za strategické řízení, a toto rozhodnutí zahrnout do příslušných dokumentů.**

- Zajistit, aby každé ministerstvo mělo dostatečné zdroje pro nové úkoly související s rozvojem strategického řízení.
- Poskytnout státním úředníkům a vedoucím pracovníkům přístup ke stálému vzdělávání v oblasti strategického řízení, jak je to stanoveno v zákoně o státní službě.

2. Doporučená opatření k řešení na úrovni Ministerstva pro místní rozvoj:

- Dále zkoumat strategickou práci na ministerstvech a krajích a identifikovat příčiny její nízké kvality a efektivity.
- Zajistit metodickou podporu v oblasti strategického řízení a tu postupně rozšiřovat o konkrétní aktivity jako je poradenství nebo i přímé zapojení MMR do přípravy významnějších strategií jiných subjektů. Metodická podpora by se měla zaměřit na často se opakující problémy jako je dobré stanovení cílů, variantní návrhy opatření nebo vyčíslení nákladů.
- **Zajistit další rozvoj Databáze strategií, aby byla více použitelná a respektovaná.** Kromě toho bude třeba upravit Metodiku přípravy veřejných strategií, aby byla jasnější a konzistentnější v určení vazeb mezi jednotlivými částmi strategie a aby obsahovala i dílčí metodiky pro finanční řízení, monitoring a vyhodnocování strategií.
- Klást důraz na rozvíjení vzdělávacích programů pro pracovníky v oblasti strategického řízení, které se zaměří na klíčové oblasti jako je analýza, nastavení cílů, rozpočet strategie a efektivní řízení implementace. V tomto případě je nutné připravit a poskytovat vzdělávání pro management úřadů a krajů, které bude vedoucím pracovníkům vysvětlovat význam strategického řízení pro efektivní fungování jejich úřadů a cílem bude nejen rozšíření znalostí a dovedností, ale i změna postojů ke strategické práci.
- Podporovat zlepšování strategické práce poskytováním vzorů a osvědčených postupů, které mohou být sdíleny mezi různými úřady.
- **Vytvořit nástroj pro reportování strategií,** který propojí data z ČSÚ a databáze MONITOR, a také **zlepšovat podporu informačního systému pro celý cyklus tvorby, implementace a**

monitoringu strategie na úřadech i na centrální úrovni s integrací do architektury informačních systémů a propojením na plánování, tvorbu, schvalování a čerpání rozpočtu a systémy řízení úkolů.

- Nabízet ostatním úřadům širokou paletu nástrojů pro tvorbu a implementaci strategií a postupně analyzovat a rozvíjet ty nejvýznamnější nástroje, aby se usnadnila implementace a reporting. Dále by mělo zajišťovat standardizaci postupů ve vybraných oblastech, jako je řízení rizik a projektové řízení, aby se zvýšila účinnost strategické práce a příprava veřejných strategií.

3. Doporučená opatření k řešení na úrovni jednotlivých ministerstev:

- Vytvořit podmínky pro strategické řízení (institucionální, organizační, personální a finanční).
- Udržet stabilní týmy, aby se zachovaly znalosti a kontakty.
- Zapojit pracovníky do vzdělávání, včetně managementu.
- Zaměřit se na strategické úkoly a omezit operativní.
- Využívat Metodiku přípravy veřejných strategií a vycházet z ní při tvorbě interních pokynů.
- **Spolupracovat s MMR na naplňování a rozvíjení Databáze strategií.**
- Při významných strategiích využívat projektové řízení s ohledem na Metodiku.
- **Zajistit podporu informačních systémů a poznatků o dobré praxi.**
- Postupně zavádět nástroje strategické práce.
- Připravit a schválit vlastní rozvojovou strategii úřadu.

Silné stránky

Řešení společenských problémů	Strategie jsou zaměřeny na řešení společenských problémů a nejsou vytvářeny pouze jako povinnost či požadavek EU.
Využívání informačních a inspiračních zdrojů	Tvůrci strategií mají dostatečný přístup k informačním i inspiračním zdrojům.
Nestrannost při zpracování strategií	Tvůrci strategií se snaží být nestranní a spoléhají se na externí odborníky.
Školení a osvěta	Školení a osvěta jsou důležitými nástroji pro strategickou práci.
Vzdělávání úředníků v oblasti plánování	Úředníci mají velký zájem o další vzdělávání v oblasti strategického řízení a plánování.
Využívání resortních organizací	Ministerstva mohou využívat resortní organizace nebo další agentury pro realizaci specifických aktivit.
Řízení a monitorování strategií	Strategie s přímou vazbou na SFEU jsou dobře řízené a monitorované díky jasným pravidlům a možným sankcím.
Efektivní neformální komunikace	Tvůrci strategií uplatňují efektivní neformální komunikaci se zainteresovanými stranami.
Využívání informačních zdrojů na národní úrovni	Kraje využívají informační zdroje nejen na krajské úrovni, ale i na národní úrovni.
Spolupráce s dalšími kraji a ministerstvy	Kraje mají velmi dobrou spolupráci s dalšími kraji i ministerstvy, jak vertikálně, tak horizontálně.

Tabulka 1: Silné stránky, zdroj: Mapování strategické práce

Slabé stránky

Nedostatečná identifikace a analýza rizik	Ve strategiích často chybí analýza rizik v souvislosti s prací na strategických plánech.
Zaměření práce na operativu a „hašení požárů“	Strategická oddělení jsou více zaměřená na krátkodobé než na dlouhodobé plánování.
Velmi nízká spolupráce s veřejností	Spolupráce s veřejností při tvorbě strategických plánů je nedostatečná.
Neefektivní využívání analýz	Analýzám je věnováno velké úsilí, ale jsou jen málo formalizovány např. ve formě SWOT.
Cíle neodpovídají analýze	Návrhy cílů jen v menšině případů odpovídají analýze, byť je analýza považována za velmi důležitou.
Nedostatečná vazba mezi plánováním a zdroji financí	Strategie většinou nejsou spojeny s konkrétními rozpočtovými závazky pro jejich implementaci.
Podcenění monitoringu (evaluace) strategií	Evaluace strategií není plánována ex ante a často tudíž ani realizována.
Nedostatečné využívání odborných zdrojů při tvorbě strategických plánů	Informačních zdroje hospodářských a sociálních partnerů a další odborné zdroje jsou podceňovány.
Nedostatek pracovníků na strategických odborech	Počet a kapacity kvalifikovaných pracovníků pro strategickou práci jsou nedostatečné.
Nedostatečná znalost Metodiky	Znalost Metodiky přípravy veřejných strategií je nízká a nízké je i využívání Databáze strategií, šablon a dalších nástrojů.

Tabulka 2: Slabé stránky, zdroj: Mapování strategické práce

Analýza strategických dokumentů

K podobným závěrům jako projekt Mapování strategické práce došli i autoři Analýzy strategických dokumentů. Projekt se zaměřoval na řešení problému nekvalitních a neúplných strategických dokumentů, které mohly mimo jiné ohrozit čerpání fondů pro programové období 2014-2020. Cílem projektu bylo přispět ke zkvalitnění strategických dokumentů a jejich implementaci, monitorování a hodnocení, včetně sledování a hodnocení příspěvku ESI fondů k naplňování cílů strategií.

Autoři se zaměřovali primárně na revizi jednotlivých strategií, koncepcí a plánů, z nich ale vyvodili obecnější pozorování, které shrnuli v následujících oblastech:

1. Problémy na politické úrovni:

1. Nedostatek času a lidské kapacity pro tvorbu strategických dokumentů
2. Zadání zpracovat strategii nereflexuje již existující strategické dokumenty zabývající se obdobnou oblastí
3. Nedostatečná identifikace a zajištění disponibilních zdrojů pro implementaci ohrožuje realizaci strategických dokumentů, pokud nevyhází z dlouhodobého záměru resortu.
4. Strategický dokument slouží z větší části pouze k deklaraci řešení určité oblasti, bez reálné motivace provést v dané problematice skutečnou strategickou změnu
5. Strategický dokument není komplexní, cílí pouze na omezený výsek dané problematiky a řešení tak nemusí být dostatečně koncepční/systémové
6. Nedostatečné zapojení politické reprezentace do přípravy/tvorby strategického dokumentu
7. Nedostatečná podpora vedení resortu při tvorbě strategického dokumentu
8. Nedostatečná prioritizace s ohledem na omezené možnosti státního rozpočtu

9. Nedostatečná podpora implementace strategie
10. Nedostatečné vnímání přidané hodnoty pravidelného vyhodnocování úspěšnosti implementace strategií

2. Problémy na koordinační úrovni:

1. Neexistence / omezené kapacity koordinačních strategických útvarů
2. Nedostatečná koordinace jednotlivých strategických dokumentů resortu
3. Nedostatečná podpora v oblasti poskytování vzorů/šablon a dalších nástrojů vedoucích ke sjednocení strategického řízení
4. Nedostatečná edukace v oblasti strategického řízení.
5. Nedostatečné provázání strategických dokumentů do státního rozpočtu
6. Nedostatečné zapojení Ministerstva financí do přípravy strategických dokumentů
7. Neexistence jednotných vzorů pro zpracování strategických dokumentů, které by byly jednotně využívány
8. Vznik dokumentů se značnými překryvy
9. Vysoký počet strategických dokumentů
10. Rozdílná kvalita a formální podoba strategických dokumentů
11. Nesjednocené období platnosti silně provázaných dokumentů.

3. Problémy na výkonné úrovni:

1. Zahájení tvorby strategického dokumentu je nedostatečně komunikováno klíčovými zainteresovanými subjekty
2. Nesjednocená období platnosti strategických dokumentů se silnou vazbou

3. Některé strategie byly vytvořeny kvůli externím požadavkům nebo na politické zadání, a proto nebyla jasná motivace ke skutečné realizaci uvedených opatření
4. Strategie jsou tvořeny i na oblasti, které nejsou pro takový typ dokumentu vhodné, zejména pro běžnou agendu resortu
5. Nedostatečné využití dostupných metodik a návodů pro zpracování strategického dokumentu
6. Příliš krátký časový rámec pro zpracování strategie a nedostatek kapacit a kompetencí na straně gestora
7. Nedostatečné zapojení zainteresovaných stran do tvorby strategie
8. Nedostatečná analytická a prognostická část strategie
9. Nedostatečné provázání strategie na již existující strategie
10. Rozdílné způsoby schvalování strategických dokumentů stejné či obdobné povahy
11. Nedostatečná politická podpora strategie a změna priorit v průběhu její implementace
12. Implementační řízení se spoléhá pouze na zpětnou kontrolu dílčích úkolů a aktivní koordinace mezi subjekty je omezená
13. Nedostatečné využívání standardních nástrojů pro implementaci strategie
14. Nedostatečně nastavené změnové řízení
15. Nedostatečná systémová komunikace strategie
16. Nesystémový monitoring a evaluace

Autoři analýzy na závěr popsali několik doporučení pro krátkodobý, střednědobý a dlouhodobý horizont pro jednotlivé úrovně. Jedním z doporučení je i „Využívat Databázi strategií k efektivnímu řízení veřejné správy“:

Doporučení pro politickou reprezentaci:

Horizont	Doporučení
Krátkodobý	Edukovat politiky o strategickém řízení státu, aby mohli poskytnout podporu pro další rozvoj na úrovni koordinace i výkonnosti.
	Upravit legislativu tak, aby umožnila rozvoj strategického řízení a zajištění dostatečných kapacit na všech úrovních.
Střednědobý a dlouhodobý	Posílit postavení strategického řízení v ČR prostřednictvím legislativních změn a kompetenčních úprav.
	Zajistit kontinuitu nastavených strategických cílů i při změně vlády.
	Politická reprezentace musí komunikovat výhody strategického řízení státu směrem k občanům.

Tabulka 3: Doporučení pro politickou reprezentaci, zdroj: Analýza strategických dokumentů

Doporučení pro koordinační úroveň:

Horizont	Doporučení
Krátkodobý	Posílit personální zdroje a kapacity jednotlivých resortů v oblasti strategického řízení
	Využít existujících podpůrných nástrojů a metodickou podporu pro koordinaci strategického řízení
Dlouhodobý	Využívat Databázi strategií k efektivnímu řízení veřejné správy
	Zavést koordinační strategické útvary v každém resortu k podpoře koordinace vzniku a implementace strategií, monitoringu a evaluaci
	Eliminovat nadbytečné/zbytné dokumenty

Tabulka 4: Doporučení pro koordinační úroveň, zdroj: Analýza strategických dokumentů

Doporučení pro výkonnou úroveň:

Horizont	Doporučení
Krátkodobý	Zajistit kompetence v oblasti strategického řízení, seznámit se s metodickým prostředím, propagovat existující nástroje
Střednědobý	Udělat Metodiku hlavním metodickým vodítkem, ověřovat její srozumitelnost a aktuálnost
Dlouhodobý	Zpracovávat a řídit strategie dle jednotného vzoru, využívat komunikační strategii, využívat monitoring a evaluace

Tabulka 5: Doporučení pro výkonnou úroveň, zdroj: Analýza strategických dokumentů

Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030

Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030 je strategický dokument, kterým se definuje rozvoj veřejné správy v ČR v nadcházejícím desetiletí. Koncepce byla schválena vládou v roce 2020 a má být realizována pomocí akčních plánů, z nichž první je aktuálně v platnosti (2021-2023). Jejím účelem je zvýšit pro-klientskou orientaci veřejné správy, aby se zlepšila prosperita a kvalita života občanů, v rámci čehož formuluje pět strategických cílů:

- Dostupné a kvalitní služby
- Efektivní systém veřejné správy
- Efektivní instituce veřejné správy
- Kompetentní lidské zdroje
- Informovaní a účastníci se občané

V kontextu této analýzy je pro nás klíčový *Cíl 3: Efektivně fungující instituce veřejné správy* a blíže *Specifický cíl 3.4 Zvýšit význam a kvalitu provádění strategického řízení*.

Jedním z navrhovaných opatření je *3.4.1 Další rozvoj a implementace metod a nástrojů pro strategické řízení*, které má podpořit dlouhodobé uvažování v procesu tvorby a implementace veřejných politik a zvýšit důležitost strategické práce včetně strategických dokumentů. Navržená opatření zahrnují vytvoření centra metodické podpory pro strategické řízení, rozvoj metodických nástrojů pro strategickou práci a nastavení mechanismu pro horizontální a vertikální soudržnost politik. Gestorem

návrhu opatření je Ministerstvo pro místní rozvoj, spolupracují s ním státní správa a územní samosprávné celky. Cílovou skupinou jsou ústřední orgány státní správy a územní samosprávné celky.

Opatření 3.4.1 cílí také na rozvoj a propagaci technických nástrojů, které se používají při strategické práci. Jedná se zejména o Databázi strategií, portál ObcePRO a Regionální informační servis. Zároveň je implicitně v tomto opatření uvedeno, že by se měla Databáze strategií propojit s dalšími datovými systémy.

Akční plán na léta 2021-2023: Implementační materiál ke koncepci Klienty orientovaná veřejná správa 2030 zároveň kromě návrhové části obsahuje i analytickou část, která v kapitole 1.2 popisuje některé problémy veřejné správy a strategické práce:

- Veřejná správa v ČR má charakteristický rys v podobě velkého množství strategických dokumentů na národní, regionální a místní úrovni. K červnu 2018 bylo v Databázi strategií uloženo celkem 1 274 dokumentů, přičemž vysoký počet místních strategických dokumentů je způsoben povinným zpracováním územních strategií místními akčními skupinami v ČR.
- Nedostatečná koordinace a implementace strategických dokumentů vedou k duplicitám, omezenému využití kapacit, nedostatku synergických efektů a někdy i k protichůdným opatřením v různých dokumentech.
- Dynamicky se proměňující vnější podmínky a absence systému, který by na změny flexibilně reagoval, což vede k rychlému zastarávání dokumentů a jejich odpojení od reálných potřeb, což podkopává i vůli k jejich implementaci.
- V ČR není příliš uplatňován inovativní přístup ke strategickému řízení, což vede k nedostatku nových a neotřelých nápadů a k neschopnosti přizpůsobit se změnám prostředí. Rovněž chybí mechanismus učení se v rámci komunity stratégů.
- Pracovníci, kteří se podílejí na strategické práci, mají nedostatky v kvalitaci, především co se týče manažerských dovedností,

odborných znalostí, sdílení dobré praxe a komunikačních schopností.

- Personální kapacity strategických útvarů a institucionální prostředí, ve kterém pracují, jsou významnou bariérou pro rozvoj strategické práce a plnění jejích úkolů.

Přehled o stavu veřejné správy: Česká republika na cestě k modernější a efektivnější veřejné správě

Přehled o stavu veřejné správy v České republice je publikace OECD, která „hodnotí kapacity veřejného sektoru a podporuje aktéry veřejné správy, aby posílili své snahy o ambiciózní reformy veřejné správy“ v návaznosti na cíle Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa.

Přehled se zaměřuje na identifikaci oblastí, které vyžadují reformu, a poskytuje doporučení pro zlepšení efektivity, rychlosti a reakční schopnosti veřejné správy. Zahrnuje analýzu důležitých a prioritních oblastí veřejné správy, včetně zapojení občanů, strategického plánování, informovaného rozhodování, řízení lidských zdrojů a využívání elektronických nástrojů, a také zvažuje efektivitu veřejné správy v souvislosti s aktuálními výzvami, jako jsou digitalizace a klimatická změna.

Přehled se zároveň věnuje i oblasti strategické práce a formuluje několik zjištění, která jsou v souladu se zjištěními popsány výše. Z bodů, které popisují spíše slabší místa strategické práce v ČR, můžeme vybrat:

- V ČR existuje velké množství národních, resortních, regionálních a místních strategií, což komplikuje jejich implementaci a provázanost.
- Nedostatečné provázání s dlouhodobými prioritami a strategiemi vlády při tvorbě politik oslabuje provázanost a kontinuitu strategií.
- Množství a roztříštěnost vládních strategií a nedostatečné strategické sladění vedou k nedostatečné konzistenci a implementaci u všech strategií.
- Nad rámec jednacího řádu není zaveden žádný jasný proces strategického plánování v ústřední státní správě.

- Nedávné meziresortní snahy o nahrazení, sloučení nebo koordinaci strategií nepřinesly významné výsledky.
- Řada strategií byla připravena na základě požadavků na financování z fondů EU, ale nemusí být nutně využívány nebo propojeny s jinými strategiemi.
- Monitorování a hodnocení konkrétních strategií se údajně na úrovni úřadu/ministerstva provádí, ale výsledky nejsou dostatečně začleněny do nových strategických cyklů.
- Stávající vlády některé strategie nerealizují, protože vycházejí z priorit předchozích vlád.
- Chybí centrální jednotka, která by prováděla strategickou koordinaci a slaďovala jednotlivé role.
- V České republice chybí výkonnostní rámec pro monitorování implementace strategií.

Aktuální situace v oblasti strategické práce

Provedené rozhovory potvrzují, že závěry výše popsaných analýz do velké míry platí dodnes, byť se situace může do jisté míry lišit na různých pracovištích. Jakákoli generalizace napříč veřejnou správou je samozřejmě velice zjednodušující – podoba strategické práce a podmínky pro ni se nepochybně významně liší v různých věcných oblastech, na různých úrovních veřejné správy a samosprávy, v organizacích různých typů a velikostí, a také pro různé druhy dokumentů. Obecné vzorce shrnuté v předchozích kapitolách se nicméně mají tendenci opakovat.

Důsledkem popsaných problémů je, že strategické řízení selhává zejména ve fázi implementace strategií. Strategickou práci je třeba chápat nikoli jako cíl sám o sobě, ale jako nástroj, který má podpořit systematický, efektivní a udržitelný rozvoj veřejných služeb a v důsledku toho i ekonomiky a společnosti. Ani dokumenty popsané výše, ani realizované rozhovory nás nevedou k přesvědčení, že by se tohoto cíle dařilo uspokojivě dosahovat.

Nezřídka se stává, že strategie zůstávají „v šuplíku“ a opatření v nich obsažená nejsou systematicky naplňována. Tento stav má zřejmě celou

řadu příčin. Z rozhovorů vyplývá, že zejména na místní úrovni jsou strategie v některých případech už od začátku vytvářeny tak, že se s jejich implementací ani nepočítá – zejména v případech, kdy strategie nevychází z reálné a konzistentní politické objednávky nebo z potřeb vedení úřadu, ale je formálně vyžadována z venku, například zákonem nebo podmínkami dotačního titulu. Typickým příkladem mohou být některé dokumenty obcí, na jejichž zpracování nemají samosprávy dostatečné interní kapacity a zadávají je proto vnějším dodavatelům, které soutěží na nejnižší nabídkovou cenu, jenom aby dostaly povinnosti a mohly si úkol odškrtnout. Je zcela přirozené, že v takových případech zcela chybí „ownership“ dokumentu i hlubší porozumění smyslu strategie a motivace ji implementovat.

*„Strategie jsou na druhé koleji, kdyby byl čas, prostor a lidi.“
(ministerstvo)*

„Je doporučení od ministerstva dopravy, aby obce nad 40 tisíc obyvatel měly plán mobility, aby se mohly čerpat dotace. Je na to přesně udělaná metodika, podle čeho musí struktura dokumentu být. Já v tom vidím malý tunel, protože to ve většině měst vyhrává jedna společnost, která dělala tu metodiku. Ostrava na tom byla bitá, protože vysoutěžili někoho jiného a dělali to jinak. Pak měli problém na ministerstvu.“ (obec)

„Já nechci vykazovat aktivity jen proto, aby naplnily strategii. Musím v tom hledat větší smysl. U našich projektů je navázání aktivit na strategii dost umělé. Je to určitá povinnost ve vykazování a psaní projektů pro finanční podporu. Strategiím to nepomáhá. Vytrácí se z toho hlavní cíl.“ (ministerstvo)

„Bez toho, aby tam byl někdo kompetentní, kdo to [provázanost projektů a cílů strategie] bude hlídat a klást těm lidem ty správné otázky, to vždycky bude formální. To žádný systém nevyřeší. To musejí dělat zkušení odborníci, a těch máme těžký nedostatek.“ (expert)

V dalších případech sice tvůrci s implementací od začátku počítají, ale po dokončení strategie nejsou vytvořeny adekvátní kapacity a procesy pro realizaci opatření nebo pro ně chybí politická vůle. Kapacity úřadů jsou často vyčerpány zajištěním mandatorních a rutinních agend a řešením ad hoc problémů. Pro náročnou práci v oblasti designu opatření nebo přípravy

a realizace rozvojových projektů často navíc chybí pracovníci s potřebnými kompetencemi.

„U nás strategické řízení nedělá nikdo na plný úvazek. Občas to dělám já, občas kolega. Když to nemusíme dělat, tak to neděláme, protože máme jiné starosti“ (obec)

„Největší problém je nedostatek lidí, kteří by na to měli schopnosti a rozhled. Těch lidí je obecně málo, a ani těch pár, kteří by v tom byli dobří, ministerstvo nedokáže přilákat, udržet a vytvořit jim takové podmínky, aby tu práci mohli dělat opravdu dobře.“ (ministerstvo)

Dalším aspektem této krize implementace je také to, že strategie často postrádají vrstvu konkrétně zpracovaných opatření (zůstávají na úrovni dílčích cílů nebo vágně formulovaných směrů aktivit, bez konkrétních kroků) a zřejmě většina strategií není provázána s rozpočtovými závazky a adekvátními finančními nástroji pro implementaci.

Je nicméně otázkou, jestli je realistické požadovat posílení finančního plánování ve strategiích. Rizika, která pro veřejné aktéry potenciálně vyplývají z vytváření kvazi-mandatorních výdajů ve strategiích, mohou převážit potenciální benefity dlouhodobého plánování kapacit. O rozpočtech v důsledku rozhodují politici, kteří strategiemi vázáni nejsou, a plány úředníků se tak snadno můžou z roku na rok rozplynout. Strategie a jejich schvalovací procesy zároveň nejsou dostatečně flexibilní, aby mohly reagovat na náhlé krize (covid-19, válka na Ukrajině, prudký nárůst cen energií, ekonomická krize), nové příležitosti nebo překotný technologický rozvoj – naplánovaná opatření tak mohou rychle ztrácet na relevanci a jejich striktní vyžadování a vyhodnocování nebude cestou k efektivnímu řízení státu.

„To je naprosto nereálné, že by nám někdo slíbil peníze ze státního rozpočtu na delší dobu dopředu. Každý rok musíme vyjednávat znovu, jestli dostaneme prostředky na pokračování rozjetých strategických projektů, na implementaci dávno schválených věcí. Víceleté plánování financí ve státní správě je úplně sci-fi, to si nikdo nahoře nelajsne.“ (ministerstvo)

Většina výše zmíněných analýz za problémy vidí nedostatečné naplňování principů Metodiky přípravy veřejných strategií, a nesou přesvědčení, že

řešením je důkladnější a podrobnější plánování a přísnější projektové řízení. Je ale otázka, nakolik při stávajícím stavu strategických kapacit (tedy zejména počtu a kompetencích lidí, kteří strategické řízení obstarávají) může důslednější naplňování Metodiky a jejího přístupu přispět ke kvalitnějšímu strategickému rozvoji.

Příprava strategických dokumentů nyní úřadům často efektivně konzumuje většinu jejich strategických kapacit, a to i přes to, že nenaplňují zdaleka všechny kroky a požadavky dle Metodiky. V důsledku toho kapacita klíčových pracovníků chybí při samotné implementaci dokumentů a přípravě opatření, což vede i k umělému oddělování tvorby dokumentů od skutečného strategického rozhodování vedení organizací. Pokud by úřady měly Metodiku naplňovat důsledněji a věnovat přípravě dokumentů ještě více času a pozornosti, zřejmě by to vedlo k dalšímu prohlubování už tak špatné situace a na samotnou implementaci by (zejména v době přípravy dokumentů) nezbyli už vůbec žádní lidé. Nedá se tedy očekávat, že by důslednější implementace Metodiky bez současného výrazného navýšení strategických kapacit vedla k posílení implementace dokumentů a kvalitnějšímu strategickému rozvoji.

Dlouhý proces přípravy strategií (v praxi u národních strategií často více než rok, samotná Metodika u náročnějších dokumentů předpokládá nejméně 18 měsíců!) vede k tomu, že dokumenty zastarávají dřív, než jsou vůbec schváleny, a to zejména v čase, kdy se nepředvídané a do velké míry nepředvídatelné události (covid, válka, energetická krize, inflace) hromadí jedna za druhou. K tomu nepřispívá ani to, že analytické části dokumentů jsou často vytvářeny izolovaně od zbytku strategie, leckdy jinými lidmi, v jiném čase a při slabé vzájemné koordinaci, takže analýza pak neodpovídá na klíčové strategické otázky a její závěry se naopak nepropisují do kvalitnější návrhu opatření.

Požadavky na dokumenty, které jsou při stávajících kapacitách nerealistické, vedou aktéry k cynismu a rezignaci, a v důsledku k vytváření formalistických dokumentů na oko.

„Podle mě je ve skutečnosti dobře, že se strategie neimplementují, protože je v nich spousta fakt špatnejch nápadů. Naše strategický řízení vlastně ani není tak o tom, že bysme něco sami dělali pro rozvoj, na to nemáme kapacity, my se většinu času snažíme akorát minimalizovat damage blbejch

*nápadů, který si vymyslel někdo, kdo tomu vůbec nerozumí.
Ještě, že se ty strategie víc nehlídají a spousta věcí se dá
zahrát do outu...“ (ministerstvo)*

Skutečnost, že ani deset let po zavedení Metodiky kvalita strategického řízení (ve smyslu koncepčního rozvoje veřejných služeb) nedosáhla žádoucí úrovně, může naznačovat, že nastolená cesta je slepou uličkou a potřebuje zásadní kritickou reflexi. Řešením možná není větší důraz na propracovanost strategií a detailní plánování opatření, ale naopak zjednodušování procesů, zestručňování dokumentů, větší flexibilita, těsnější propojování strategického plánování s realizací strategických projektů v kratších iterativních cyklech, agilnější přístup k tvorbě politik, orientace spíše na strategický rozvoj kapacit než projektové plánování aktivit a také větší důraz na „měkkou“ vrstvu strategického řízení, jako je síťování, osobní setkávání, výměna zkušeností a společné učení aktérů.

„Problematiku strategií dělám od ledna. V současné chvíli se seznamuju s prostředím toho, jak úřad na kraji ke strategiím přistupuje. (...) Naskočil jsem do rozjetého vlaku, který celou dobu nikdo moc neřídil a jednotlivé odbory o strategiích moc nevědí. Vypadá to tak, že budu vůbec rád, když mi lidi tady budou říkat o tom, že dělají nějakou strategii.“ (kraj)

„Strategií máme neskutečně moc. Je to opravdu nepřehledné. Spíš až džungle. Každý si píše strategie podle sebe, nebo jak dostane befel.“ (ministerstvo)

„Já mám teďka problém s kontrolou NKÚ. Oni se koukají do strategie, kterou psal někdo, kdo tady dávno nepracuje, v roce 2015, a kontrolují, jestli dneska realizujeme projekt přesně podle toho, co je tam napsáno. Ale za tu dobu se dávno změnily možnosti, technologie, ukázalo se, že původní řešení by nebylo efektivní, objektivně to děláme líp. Ale jim je jedno, že na to byla expertní skupina, řádně se projednala a schválila změna projektu, všechno. Oni prostě chtějí, abychom dělali aktivity podle osm let starého dokumentu. To je nesmysl.“ (ministerstvo)

Role Registru strategií v řešení problémů strategické práce

Tato kapitola pojmenovává řadu výzev a problémů, se kterými se strategické řízení v české veřejné správě potýká. Stručné shrnutí těch nejčastěji se opakujících obsahuje následující tabulka:

PROBLÉM	DŮSLEDEK
nedostatečné personální kapacity a kompetence pracovníků pro strategickou práci, slabé učení se v systému	zahlcení ad hoc problémy na úkor dlouhodobého rozvoje, chybějící kapacity pro kvalitní implementaci opatření
nedostatečná spolupráce mezi politickou a úřednickou vrstvou řízení	slabá politická vůle k přijetí závazků a vyčlenění prostředků na implementaci
tlak na vytváření strategií, ale chybí systém jejich monitoringu a vyhodnocování	obrovské množství málo kvalitních dokumentů, které často vznikají jen pro forma nebo pro zástupné politické účely jako je kolíkování teritorií a legitimizace personálních požadavků úřadů
vytváření strategií jako podkladu pro čerpání dotací tak, aby „tam hlavně bylo všechno“	široké a obecné materiály bez jasných a realistických priorit
nedostatečná koordinace strategického řízení mezi jednotlivými orgány a mezi veřejnou správou a samosprávami	nepřehledné vztahy mezi dokumenty, duplicity, rozpory, nejednotný přístup a desynchronizace dokumentů
dlouhá příprava dokumentů, nedostatečná flexibilita a schopnost přizpůsobovat strategie měnícím se podmínkám	vyčerpání omezených kapacit na přípravu dokumentů, takže chybí při implementaci opatření; rychle zastarávající dokumenty, které ztrácí relevanci
malý přínos analýz pro návrh opatření	analytické části dokumentů jsou často rozsáhlé, ale leckdy bohužel také málo relevantní, a nedostatečně se promítají do návrhových částí strategií, takže opatření jsou stejně navrhována „od stolu“
slabá strategická komunikace jak v rámci veřejné správy, tak	slabé povědomí o strategiích a nedůvěra k nim

Tabulka 6: Problémy české veřejné správy, zdroj: vlastní data

Na konci této kapitoly je připojena vizualizace v podobě stromu problému. Jeho cílem je problémy strukturovat do kauzálních řetězců, příčin a následků. Taková perspektiva je samozřejmě zjednodušující, jelikož v praxi se jednotlivé příčiny a důsledky vzájemně ovlivňují mezi sebou. Nicméně zjednodušení, byť do jisté míry subjektivní, může být pro přemýšlení o takto komplexních problémech přínosné.

Společným jmenovatelem a nejproblematictějším důsledkem všech problémů pojmenovaných v tabulce výše je slabá, nesystematická a málo kvalitní implementace strategických dokumentů. Smyslem strategií není mít hezké texty, ale zajišťovat udržitelný a efektivní rozvoj veřejných služeb a celé společnosti, což se bohužel, podle výše popsaných analýz, daří jen do velmi omezené míry.

Registr strategií je nástrojem, který může k řešení některých těchto problémů přispět, byť není reálné očekávat, že je vyřeší všechny, ani že bude mít zásadní dopad, pokud bude implementován izolovaně. Synergické zavádění Registru společně s dalšími opatřeními a systematickou podporou je základní podmínkou jeho smysluplnosti.

Registr nicméně může být přínosný zejména v následujících směrech:

Zaprvé, Registr může pomoci vnášet **přehlednost** do změní strategických dokumentů a jejich vztahů. Tím může podpořit i **koordinaci** strategické práce v rámci orgánů i mezi nimi a může také být zdrojem, který pomůže některým aktérům uvědomit si celkový počet dokumentů jak v ČR obecně, tak v gesci jednotlivých úřadů, a přispět k jejich **redukci**.

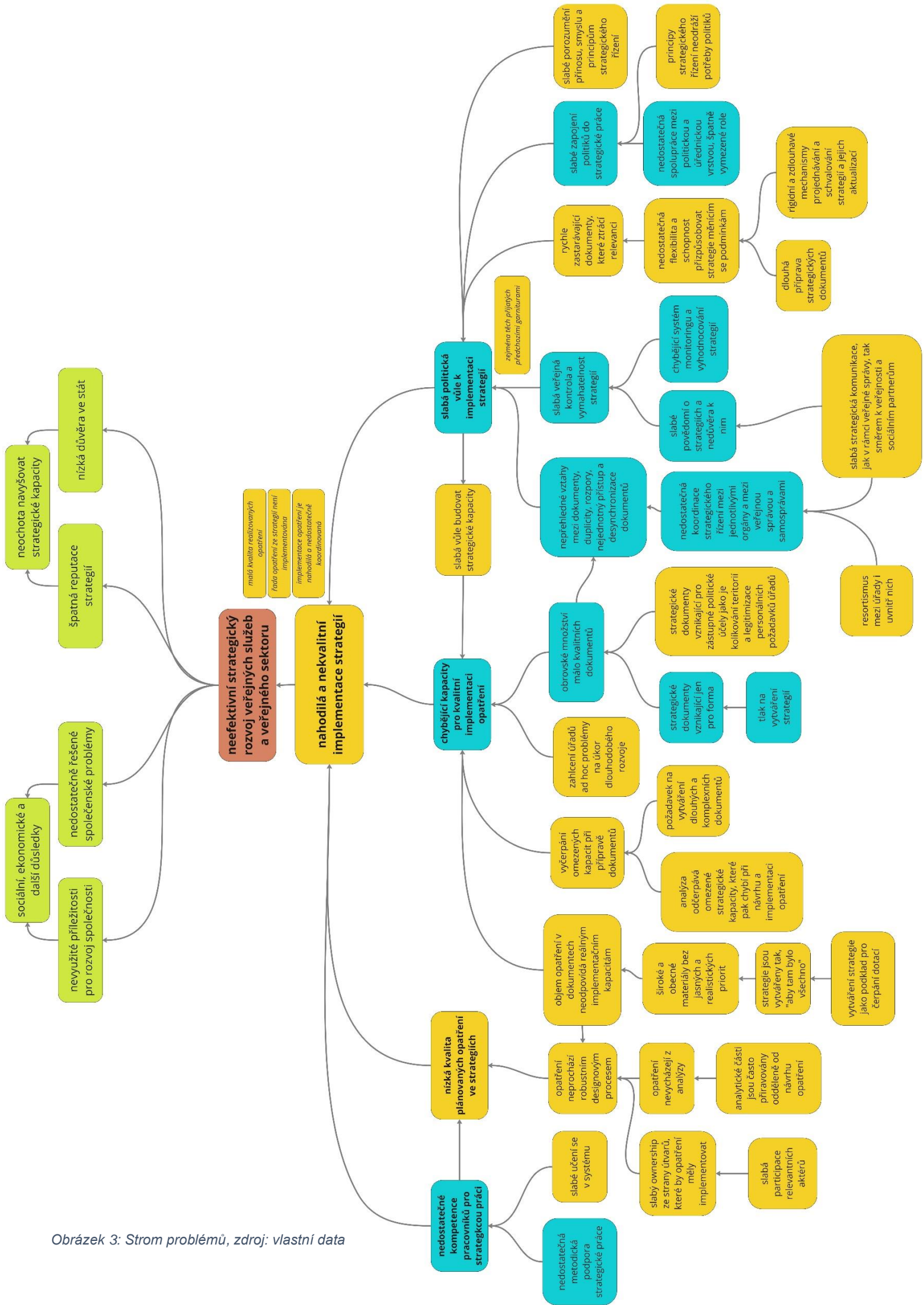
Zadruhé, pokud bude Registr přehledněji a úplněji zahrnovat informace o **odpovědnosti** za plnění jednotlivých dokumentů a o jejich reálné **implementaci** (např. v podobě monitorovacích zpráv), tak může být posílena **veřejná kontrola** a tlak na dodržování dokumentů. To by mohlo úřady motivovat k realističtějšímu plánování úkolů, omezování duplicit a ukončování platnosti neaktuálních dokumentů.

Zatřetí, dobře zacílená **podpora pro tvůrce strategií**, navazující na existující eMetodiku, může částečně nahrazovat jejich nedostatečné

vzdělávání a pomáhat zvyšovat kvalitu strategické práce. Tím může přispět například k efektivnějšímu pojetí analytických částí strategií a jejich těsnějšímu navázání na formulaci cílů a návrh opatření, efektivnější participaci, lepšímu plánování implementace a monitoringu dokumentů ad. Podmínkou je, aby se tuto podporu podařilo dostat k lidem, kteří ji využijí, tj. aby její podoba dobře reflektovala jejich potřeby a podmínky a byla s nimi efektivně komunikována.

Začtvrté, všechny výše popsané aspekty mohou pomoci zpřehlednit strategické řízení pro **politiky a vrcholné rozhodovatele**, zlepšit jejich informovanost a v důsledku pomoci posílit vazbu mezi politickou a úřednickou vrstvou strategického řízení.

Ve stromu problému na následující stránce jsou modře vyznačeny faktory, k jejichž řešení může Registr, alespoň částečně, přispět.



Obrázek 3: Strom problémů, zdroj: vlastní data

Umělá inteligence jako disruptivní faktor

V současné chvíli je fungování a praktické používání Databáze strategií silně svázáno se sérií kroků, které musí každý uživatel vykonat, aby dosáhl svého žádaného výsledku – ať se jedná o nalezení strategie uvnitř webové aplikace či o samotné psaní strategie ve vnitřním prostředí. Uživatel musí mít jisté „know-how“, aby našel, co hledá nebo sepsal strategii a úspěšně ji do databáze vložil. Tento technický fakt můžeme shrnout do následujícího tvrzení: dosažení výsledků, které nabízejí jednotlivé funkce Databáze strategií, je závislé na uživatelských schopnostech.

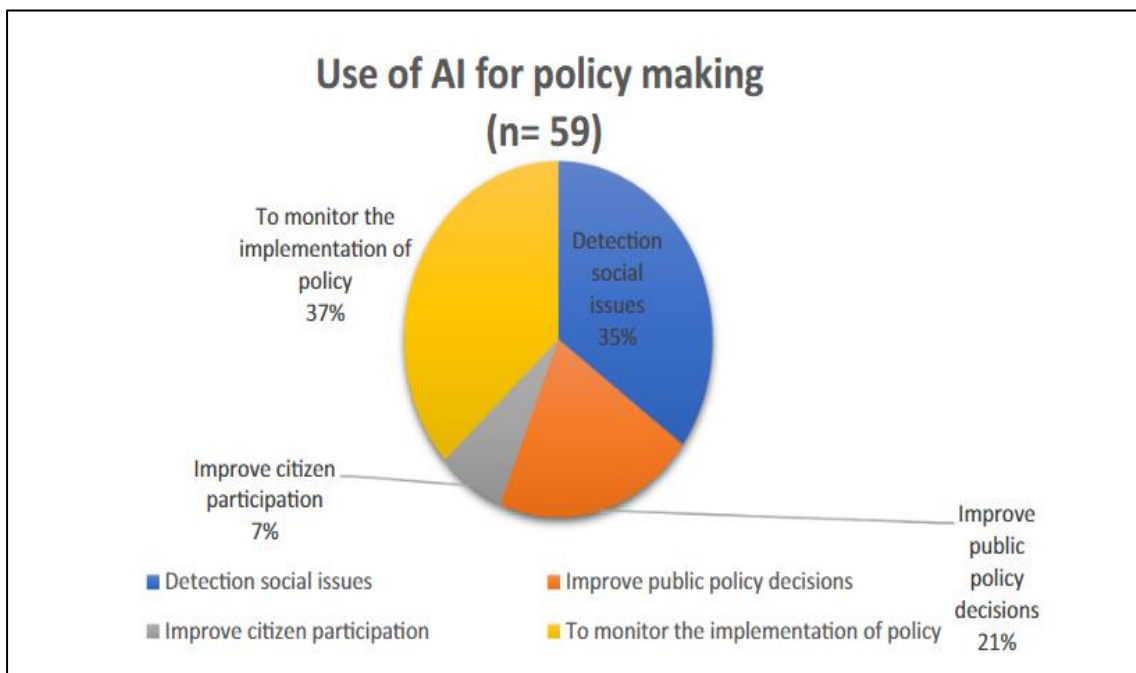
Pokud se například uživatel ve vnějším prostředí dostatečně neorientuje, tak s největší pravděpodobností strategii nenajde a raději využije vyhledávání přes Google, které mu najde nejvíce aktuální strategii dle klíčových slov.

Představme si, že tento přístup, který v sobě Databáze vnitřně má a Registr jej stále bude mít, nemusí být v průběhu několika budoucích let nejlepším možným řešením pro strategickou práci – jak pro centrální státní správu, kraje, municipality, ale i pro běžné vnější uživatele.

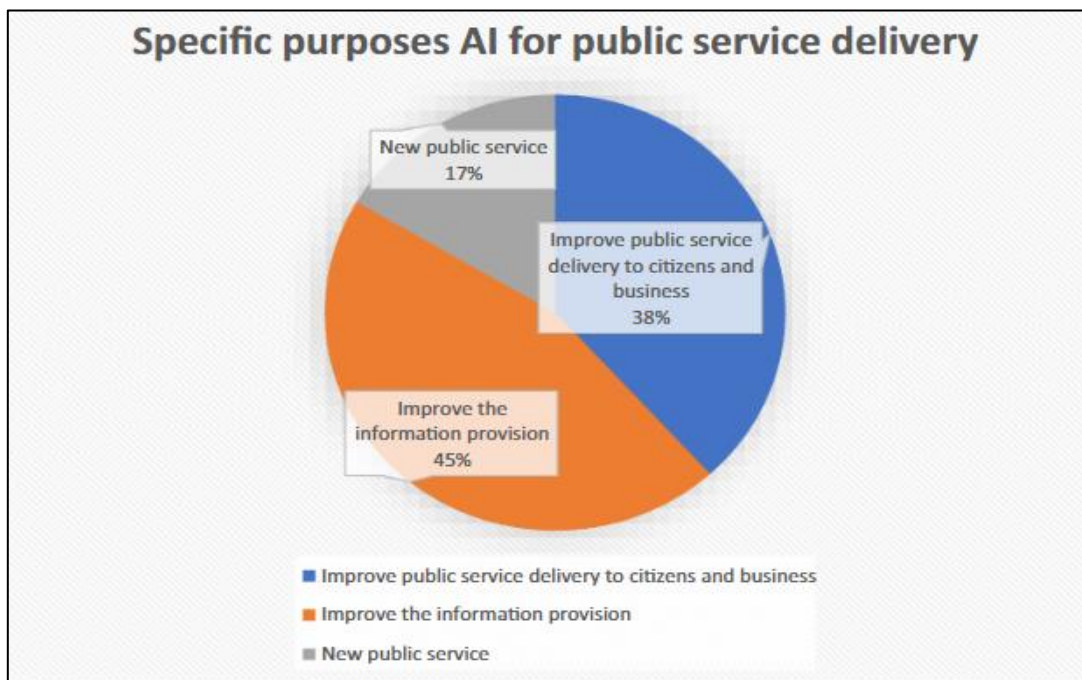
Nejnovější trendy ve vývoji umělé inteligence (dále AI) silně naznačují, že AI má potenciál zjednodušovat některé sféry lidské práce – např. vyhledávání informací, psaní kódů v různých jazycích, vytváření prezentací, či samotné psaní textů dle zadaného příkazu. Současné AI nástroje tak ulehčují lidskou práci a zvyšují efektivitu pracovníků – to, co by zaměstnanec procházel či hledal několik hodin, AI nalezne za několik vteřin. Zaměstnanci pak stačí znalost, jak dobře a srozumitelně napsat příkaz, který AI vykoná.

Autoři spolupracující s Evropskou komisí van Noordt a Misuraca¹² analyzovali 59 případů, ve kterých byla AI využita pro potřeby veřejné správy. Docházejí k závěru, že AI může být pro vytváření veřejných politik relativně přínosná například při odhalování sociálních problémů, monitorování implementace politik a pro lepší rozhodování ve veřejné politice.

¹² <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101714>



Obrázek 4: Použití AI pro politické rozhodování, zdroj: *Artificial intelligence for the public sector: results of landscaping the use of AI in government across the European Union*



Obrázek 5: Důvody užití AI pro doručení veřejných služeb, zdroj: *Artificial intelligence for the public sector: results of landscaping the use of AI in government across the European Union*

results of landscaping the use of AI in government across the European Union

Autoři zároveň zjistili, že AI pomáhá zlepšovat zprostředkování informací a zlepšuje doručení veřejných služeb občanům. Tento jev vystihuje následující graf:

Můžeme zmínit, že integrace AI do budoucího Registru se tak jeví jako smysluplný krok. Představme si, že AI zadáme: „najdi mi všechny aktuálně platné strategie věnující se sociálnímu vyloučení a udělej mi shrnutí na pět stran. Zaměř se na vyloučené lokality na Mostecku a Chomutovsku.“ Takto mohou uživatelé efektivně využívat Registr jako knihovnu strategií.

Obdobně nemusíme chodit daleko s příkladem použití AI pro samotnou tvorbu dokumentů: „napiš mi novou vzdělávací strategii kraje po vzoru současně platné strategie a aktualizuj mi klíčové body dle Strategického rámce Česká republika 2030. Blíže se zaměř na Strategii vzdělávací politiky do roku 2030+.“ Výsledek pravděpodobně nebude na první pokus dokonalý, ale může autorům ušetřit desítky i stovky hodin práce.

V průřezové perspektivě může AI pomoci například při identifikaci duplicit a rozporů mezi dokumenty. Při zadávání dokumentů do Registru pak může pomáhat automatizovaně přiřazovat deskriptory, odpovědnosti a další

popisná metadata. Tyto možnosti jsou podrobněji diskutovány v kapitole *B5. Vkládání strategií do Registru*.

Nemůžeme s jistotou říct, kdy, kým a jak přesně bude umělá inteligence integrována do české veřejné správy, ale v současné chvíli se jeví jako potenciálně velmi silný disruptivní faktor, který může Registr strategií, jak významně posílit, tak ohrozit nebo nahradit. V současné situaci je ale obtížné překlopit tento trend do konkrétního zadání pro veřejnou zakázku, s ohledem na to, jak rychle se technické možnosti vyvíjejí a jak málo jsou zatím prozkoumané.

„AI by řešila vztahy mezi těmi dokumenty. Ten nástroj, kde by byla AI, by vstřebával, jakým způsobem s ním uživatel pracuje, aby se mohl učit a abych se mohl učit já. (...) Snažil bych se zjistit během strategického plánování, jak k tomu přistupovali jiné strategie a ten nástroj by mi mohl ukázat i úspěšnost implementace těch strategií. Byla by to houba, která nasává ty informace od stratégů, kteří ji využívají ve své práci.“ (expert)

Cíloví uživatelé Registru a jejich potřeby

Na základě rozhovorů se zadavatelem a gestorem Registru, experty a s uživateli Databáze strategií byly identifikovány čtyři široké skupiny uživatelů, kterým Registr může sloužit:

- odborná a široká veřejnost – **čtenáři strategií**,
- pracovníci strategických útvarů – tvůrci a **správci strategií**,
- **analytici veřejných strategií** se záběrem přesahujícím úroveň jednotlivých dokumentů,
- politici a vrcholní manažeři organizací veřejné správy – **rozhodovatelé**.

Databáze ve stávající podobě slouží především veřejnosti, která vyhledává strategické dokumenty a chce se dostat k informacím v nich obsaženým.

Registr má ambici výrazně rozšířit nabídku funkcionalit pro autory a správce strategií a také podpořit analytickou vrstvu umožňující mapování systému nad rámec jednotlivých dokumentů.

Potenciálně velice významnou cílovou skupinou jsou politici a vrcholoví manažeři veřejných organizací (ministři, náměstci, hejtmáni, primátoři, starostové ale i poslanci, senátoři, zastupitelé ad.), kterým data z Registru mohou poskytovat velice užitečný přehled o agendách jejich organizací, strategických závazcích a přidělených úkolech. Pokud tato skupina uvidí v Registru přidanou hodnotu, může významně podpořit jeho další využívání a rozvoj a je tedy kriticky významná pro jeho úspěch. V zadávací dokumentaci Registru nicméně v této fázi tato skupina není zmíněna a plánované funkce na ni nejsou zacílené.

Zadání této analýzy se soustředilo především na skupinu tvůrců strategií a částečně na uživatele ze strany odborné veřejnosti. Ostatní skupiny nebyly do zadání zahrnuty a o jejich potřebách proto můžeme spíše jen spekulovat.

Čtenáři strategií: odborná a široká veřejnost

Přestože je tato skupina poměrně heterogenní z hlediska složení, její potřeby při interakci s Registrem budou povětšinou podobné. Mezi veřejnost můžeme řadit běžné občany, firmy nebo například novináře, kteří hledají informace o strategických plánech vlády nebo veřejných institucí a konkrétních připravovaných opatřeních. Vedle nich sem ale můžeme zařadit také pracovníky orgánů veřejné správy a samosprávy, pro které práce s existujícími strategickými dokumenty představuje součást procesu tvorby návazných dokumentů, implementace opatření nebo přípravy implementačních projektů.

Všichni tito uživatelé očekávají, že v Registru naleznou úplné a aktuální informace a že mezi záplavou dokumentů dokážou najít ty, které jsou pro ně nejrelevantnější. Klíčové je pro ně tedy vedle úplnosti dat v Databázi také uživatelsky přívětivé rozhraní především v oblasti vyhledávání, třídění a filtrování dokumentů podle různých kritérií, jako jsou téma, období platnosti, gestor atd. a jejich kombinací. V ideálním případě by je Registr mohl nasměrovat přímo na konkrétní cíl nebo opatření týkající se oblasti jejich zájmu v rámci jednotlivých dokumentů.

Tito uživatelé pravděpodobně očekávají, že si vyhledané dokumenty budou moci z Registru stáhnout (nejspíše ve formátu pdf) nebo na ně někoho jiného odkázat (statická url adresa). O mnoho více interakce s Registrem ale nejspíš neočekávají.

Správci strategií: pracovníci strategických útvarů

Druhou významnou uživatelskou skupinou jsou pracovníci orgánů veřejné správy, kteří mají správu strategií přímo v popisu práce. V současné době v této roli s Databází nejčastěji přicházejí do styku pracovníci, kteří jsou odpovědní specificky za vkládání dokumentů do Databáze, bez ohledu na to, jestli se na jejich vzniku sami přímo podílí nebo jestli jejich obsahu rozumí. Na některých úřadech nicméně funguje delegování této odpovědnosti přímo na tvůrce strategií. Záměr Registru předpokládá, že významnou uživatelskou skupinou by měli být všichni ti, kdo strategie připravují, schvalují, řídí jejich implementaci, vyhodnocují je a případně je uzavírají nebo aktualizují. Pokud by byl tento okruh rozšířen ještě o členy pracovních skupin a diskusních platforem, na kterých jsou strategické dokumenty konzultovány a monitorovány, tak může jít o řádově vyšší

stovky až tisíce osob jen na úrovni centrální státní správy, a ještě násobně více na úrovni krajských a místních samospráv a v dalších orgánech veřejné správy.

Tito uživatelé by sice měli být profesionály v oblasti strategické práce, ale nelze očekávat, že všichni z nich budou zběhlí v práci s Databází / Registrem. V případě pracovníků, kteří mají na starosti jen jednu konkrétní strategii lze očekávat, že velká část z nich využije nástroje pro tvorbu a vkládání dokumentu jen jednou a přípravu navazujícího dokumentu za pět až deset let bude již mít na starosti někdo jiný. Obdobně nelze očekávat, že všichni tito lidé budou mít stejnou znalost Metodiky přípravy veřejných strategií nebo shodnou představu o procesech kolem strategické práce – česká veřejná správa je v současnosti daleko od takové standardizace přípravy pracovníků strategických útvarů. Pro řadu tvůrců strategií ani není strategická práce jejich primárním úkolem (často jsou v první řadě odborníky na konkrétní věcnou agendu). I samotný pojem „strategické útvary“ je třeba chápat široce, protože zdaleka ne všechny orgány veřejné správy mají samostatná pracoviště, která by tuto roli zastávala, takže je strategická agenda často rozptýlena mezi jednotlivé věcné útvary. I pro tuto skupinu je tedy důležité, aby rozhraní Registru bylo jednoduché, přívětivé a snadné na orientaci i pro prvouživatele, a zároveň dostatečně flexibilní, aby mohlo vyhovět jejich rozdílným potřebám.

Tito pracovníci jsou ve vztahu k Databázi ve dvojí roli – na jedné straně je jejich úkolem do Databáze vkládat nové dokumenty a udržovat je aktuální. V tomto kontextu očekávají především to, že pro ně bude interakce s Databází co nejjednodušší a co nejméně časově náročná. Ocení nástroje, které jim umožní vkládání dokumentů co nejvíce automatizovat, a budou rádi, pokud rozsah ručně vyplňovaných informací bude co nejmenší. V této oblasti nicméně platí, že cílem Registru není co největší pohodlí zaměstnanců veřejné správy, ale kvalitní informovanost veřejnosti, potažmo rozhodovatelů.

„Nejvíce času zabere, když tam mají nějaké prioritní oblasti, cíle a různá opatření. Někde je jich hodně a musím je vypsát. (...) Pak se tam musí nastavit nějaké deskriptory, tak tady si musím pročíst tu strategii, abych věděla, co přiřadit.“ (ministerstvo)

Specifickou otázkou potom je motivace těchto pracovníků dokumenty do systému vkládat a dbát na kvalitu a aktuálnost informací. Ve stávajícím

modelu převažuje motivace negativní (obsluhovat Databázi je jejich pracovní úkol, za jehož neplnění jim potenciálně může hrozit postih ze strany jejich nadřízených) a MMR, jak je reflektováno i v této zprávě, přemýšlí o jejím dalším posílení zejména na úrovni centrální státní správy a případně krajských samospráv (ukotvení povinnosti úřadů vkládat dokumenty do databáze a jejich kontrola). Negativní motivace ale zpravidla lidi vede k tomu splnit úkol v nejnižší možné přípustné kvalitě a s nejmenším nutným úsilím.

Správci strategií jsou potenciální advokáti systému, kteří mohou povědomí o Registru šířit dál a propagovat jeho využívání v rámci úřadů. Pokud k němu budou mít pozitivní vztah, mohou rozvoji a etablování Registru významně pomoci. Žádoucí je proto přemýšlet i nad způsoby, jak posílit jejich pozitivní motivaci – jak napomoci tomu, aby v práci s Registrem viděli smysl a mohli z ní mít radost.

„To já doufám, že to [Databázi] někdo používá. Snad to nedělám zbytečně. Ale popravdě nevím. Vůbec nemám žádnou zpětnou vazbu, jestli tam někdo chodí, jestli si to čte, kdo to je, jestli třeba ty deskriptory někdo používá...“ (ministerstvo)

Na druhé straně ale mohou pracovníci strategických útvarů být také uživateli vnitřních funkcionalit, které jsou určeny přímo pro ně a mají jim usnadnit jejich práci se strategiemi. V případě Databáze jsou tyto funkce zatím spíše v zárodku nebo jsou pro většinu uživatelů skryté a nejsou masově využívány, projekt Registru ale má ambici je významně rozšířit a sloužit jako technická podpora holisticky pokrývající celou oblast strategické práce, od tvorby a projednávání strategií až po jejich vyhodnocování a uzavírání.

Využívání těchto funkcí pro uživatele nebude povinné, a ani by nedávalo smysl, kdyby bylo. Využívány tedy budou pouze v případě, že o nich budou pracovníci strategických útvarů vědět, budou jim rozumět a uvidí v nich přidanou hodnotu pro svoji práci. Nestačí, aby nabízené funkcionality byly stejně dobré jako nástroje, které úřady využívají již nyní (např. typicky kancelářský balík Office 365) – pokud mají uživatelé přejít na nový systém, musí být viditelně lepší a lépe odpovídající jejich skutečným pocíťovaným potřebám než existující řešení. Z rozhovorů vyplývá, že oslovení pracovníci o přínosu takových funkcí v tuto chvíli často přesvědčení nejsou a neformulují po nich poptávku.

Analytici veřejných strategií

Třetí skupinou, na kterou záměr projektu Registru strategií implicitně myslí, jsou pracovníci (veřejných) organizací, kteří potřebují mít systémový přehled o velkém množství strategických dokumentů a sledovat provazby mezi nimi, ať už na resortní nebo meziresortní úrovni. Těmto pracovníkům se systém snaží nabídnout nástroje pro sledování koherence dokumentů, jejich porovnávání mezi sebou, mapování gescí nebo např. sledování vazeb mezi strategiemi a realizovanými projekty.

Analýza potřeb této skupiny nebyla součástí zadání této analýzy. Nepochybně jde o velice specifickou skupinu, nebo možná vícero podobných skupin s různými potřebami. Není zcela jasné, kým přesně je tato skupina tvořena, kolik takových lidí ve skutečnosti v české veřejné správě je, jak přesně by možnosti Registru využívali a jaká rozhodnutí by na základě dat dělali. Zároveň hrozí, že pokud se nástroje netrefí přesně do potřeb těchto uživatelů, nebude je využívat nikdo a půjde tedy o utopené náklady bez reálné přidané hodnoty pro kvalitu vládnutí.

V tomto případě se tedy zdá žádoucí případné funkcionality vyvíjet přímo v kooperaci s koncovými uživateli na základě jejich reálné a adresné poptávky. Vhodným dalším krokem může být designová studie využívající postupy např. *human centred design* - podrobněji viz doporučení na konci této zprávy.

Rozhodovatelé: politici a vrcholní manažeři organizací veřejné správy

Přestože je tato skupina pro prosazení Registru do praxe zásadní a v tomto kontextu byla zmíněna i během rozvorů se zástupci MMR, design projektu s ní explicitně nepočítá a nebyla zahrnuta ani do zadání pro tuto analýzu. Bližší analýza potřeb této skupiny potenciálních uživatelů by tedy vyžadovala samostatný průzkum,

Registr může potenciálně nabídnout užitečné informace zejména lidem, kteří jsou v těchto funkcích nově – například nově jmenovaným ministrům a náměstkům nebo nově zvoleným hejtmanům, radním, zastupitelům či členům výborů. Může jim v systematické a koncentrované podobě přinést přehled hlavních dokumentů, kterými se příslušný úřad řídí, nejčastějších témat, který se v nich objevují, úkolů vyplývajících z jiných dokumentů, za

jejichž implementaci je úřad odpovědný, postupu jejich plnění, a případně i relevantních kontextových informací. Takovýto přehled může být potenciálně velice užitečný pro jejich rozhodování jak směrem k veřejným politikám samotným (např. pro plánování, prosazování, prioritizace a komunikace opatření), tak také dovnitř úřadu (řízení, koncentrace kapacit, vyhodnocování kvality práce úřadu a jeho útvarů ad.).

Potřeby této skupiny mohou být v obecné rovině podobné jako u předchozí skupiny analytiků veřejných strategií – tedy získat celkový přehled o větším množství dokumentů v průřezové perspektivě, včetně jejich vztahů. Mezi analytiky a rozhodovateli je ovšem jeden podstatný rozdíl – zatímco u analytiků můžeme očekávat vysokou míru profesionality a dlouhodobou práci s Registrem, která jim umožní využívat i pokročilé funkce, u politiků a vrcholných manažerů je naopak nutné počítat s využíváním Registru ad hoc bez hlubšího seznamování se s jeho funkcemi a mechanismy. Výstupy pro tuto skupinu tedy musí být jednoduché, přehledné a snadno dostupné, a musí potřeby čtenářů spíše předjímat než čekat, až se sami začnou aktivně ptát.

Vyhodnocení stávajících funkcí Databáze strategií a potenciálních funkcí Registru strategií

Tato kapitola prochází jednotlivé stávající funkce Databáze a potenciální budoucí funkce Registru ve struktuře podle služeb poskytovaných klíčovými cílovými skupinám (viz výše) a kriticky je reflektuje na základě poznatků získaných z rozhovorů a uživatelského testování. Následující kapitola potom tyto dílčí pozorování shrne do průřezových principů a formuluje doporučení jak pro moduly, které by měly být vytvořeny přednostně, tak pro průvodní opatření, která mohou praktický přínos Registru zvýšit.

Seznam potenciálních funkcí Registru vychází z projektové dokumentace, podnětů MMR a v menší míře také z podnětů získaných přímo při sběru dat.

Jednotlivé funkce jsou hodnoceny perspektivou dvou kritérií:

Zprvé, jak **náročné** by bylo danou funkci kvalitně implementovat, případně inovovat oproti stávajícímu stavu Databáze, a to jak z technického pohledu tvorby systému, tak z hlediska nároků na domyšlení a naplnění konkrétním obsahem ze strany MMR, a v některých případech i z hlediska prosazení v kontextu veřejné správy a kapacitního zajištění provozu.

Zadruhé, jak **přínosná** by daná funkce byla pro řešení problémů popsanych v první kapitole této analýzy, s ohledem na stanovené priority a potřeby cílových skupin uživatelů.

A. Evidenční funkce: Zpřístupnění strategických dokumentů široké veřejnosti

Zpřístupnění strategických dokumentů veřejnosti je základní a nejdůležitější funkcí jak stávající Databáze, tak budoucího Registru. Vyladění této funkce by tedy mělo být při tvorbě Registru prioritou. Primární cílovou skupinou těchto funkcí jsou „čtenáři strategií“, tak, jak byli charakterizováni v předchozí kapitole.

Na evidenční funkci můžeme aplikovat dvě hlavní kritéria kvality: úplnost dat a uživatelskou přívětivost.

Úplnost informací je zásadní i proto, že její nenaplnění může vést k tomu, že Registr bude paradoxně škodit spíše než pomáhat. Jak ukázalo uživatelské testování Databáze, uživatelé mají v systém a priori důvěru a předpokládají, že v něm jsou všechny relevantní a aktuální dokumenty obsažené. Pokud tedy naleznou například starou strategii, jejíž platnost již skončila, automaticky předpokládají, že jde o nejaktuálnější dokument, který nebyl nahrazen novým, a informace v něm obsažené považují za platné. Většinou je nenapadne ověřovat na stránkách příslušného úřadu, jestli nevznikl nový dokument, který pouze nebyl do Registru vložen, a pokud by to museli dělat, Databáze by pro ně ztratila většinu své přidané hodnoty. Zdá se tedy důležité přijmout taková opatření a nastavit takové procesy, aby všechny dokumenty přinejmenším na úrovni centrální státní správy v systému obsažené byly, a to v aktuální a úplné podobě. U dokumentů na úrovni samospráv je pak otázka, jestli dobrovolný režim, kdy některé dokumenty některých krajů a obcí v Registru budou a jiné ne, je vhodný, a jestli by z uživatelského hlediska nebylo lepší, aby tam byly, pro jednotlivé subjekty, buď všechny, anebo žádné.

„Ono to není aktuální! To je stav, který jsem vůbec nezkoumala, když jsem hledala. Beru to tak, že to obsahuje nejvíce aktuální věci. Klidně bych tomu věřila. Nic jiného tady není, tak si to stáhnu“ (uživatelské testování)

Dokument	Od	Do
Dlouhodobá vize resortu práce a sociálních věcí pro oblast sociálního začleňování 2012-2020	2012	2020
Koncepce ministerstva práce a sociálních věcí 2015-2017, s výhledem do roku 2020	2015	2017
Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020	2013	2020
Koncepce rodinné politiky ČR (2017)	2017	2022
Koncepce rozvoje technologií a služeb asistovaného života pro seniory (2011)	2011	--
Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025	2015	2025
Národní akční <input type="text" value="Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025"/>	2013	2017
Národní koncepce podpory rodin s dětmi (2008)	2008	--
Národní politika bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (2008)	2008	--
Národní strategie ochrany práv dětí (2012)	2012	2018
Národní strategie rozvoje sociálních služeb 2016-2025	2016	2025
Strategie digitální gramotnosti ČR 2015-2020	2015	2020
Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020 (2015)	2014	2020
Strategie rozvoje ICT resortu MPSV 2018-2022	2018	2022
Strategie sociálního začleňování 2021-2030	2021	2030
Dokumentů: 15		

Dokument	Od	Do
Akční plán rozvoje sociálních služeb ČR 2017-2018	2017	2018
Akční plán Strategie digitální gramotnosti 2015-2020 [akt. 2018]	2015	2020
Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025 [řešení (2016)]	2016	--

Obrazek 6: Neaktuálnost dokumentů v Databázi strategií, zdroj: vlastní sběr dat

Druhým klíčovým parametrem je uživatelská přívětivost – orientace v prostředí, srozumitelnost, snadné vyhledávání atd. je klíčové pro využívání Registru ze strany veřejnosti. Stávající podoba Databáze má v tomto směru jisté rezervy, podrobněji popsane níže.

„Přijde mi to docela dobrý. Trochu chaos (...) hodila by se mi nějaká vysvětlivka, jak to funguje, když něco hledám. Tomu, co je deskriptor nerozumím. Kdyby tady bylo něco, co mi hned řekne, že mám hledat podle toho, tak by to pomohlo.“
(uživatelské testování)

„Nevypadá to supermoderně, ale struktura je celkem jasná. Člověk asi většinou ví, co hledá podle úrovně. Orientace mi připadá docela v pohodě. Akorát na první kliknutí se mi nezobrazí ty deskriptory“ (uživatelské testování)

A1. Evidence plánovaných dokumentů

Jedním z možných rozšíření záběru stávající Databáze je zahrnutí plánovaných, doposud nezpracovaných nebo neschválených dokumentů, zejména dle Plánu nelegislativních úkolů vlády.

Potenciálním úskalím zde je naplňování Registru daty. Možnosti jsou v zásadě dvě – buď bude informace z Plánu nelegislativních úkolů vlády do Registru překlápět přímo Úřad vlády nebo jiný vládou pověřený orgán (MMR?), nebo budou zodpovědností za překlopení dokumentů ve své gesci pověřeny jednotlivé resorty. I v případě druhé varianty nicméně bude nutné, aby jejich práci někdo centrálně monitoroval a ověřoval, že Registr obsahuje úplné a aktuální informace.

Práci by zjednodušilo, pokud by všechny informace požadované Registrem byly obsaženy přímo v Plánu nelegislativních úkolů, ideálně i ve stejné struktuře, a jejich přenesení do Registru by nevyžadovalo další součinnost ze strany zpracovatele dokumentu. Tím by se významně zvýšila šance, že se bude dařit Registr tímto typem informací naplňovat.

Toto rozšíření by bylo z technického hlediska relativně nenáročné, složitější ale může být prosazení povinnosti data do Registru zadávat a souvisejících kapacitních a procesních opatření – celková náročnost je tedy spíše **střední**. Z hlediska přínosu pro primární cílovou skupinu, tedy čtenáře strategií, **středně až méně přínosné** – půjde o zpřístupnění užitečných, byť ne až tak zásadních informací, u kterých není jisté, kolik lidí je reálně využije.

V obdobném kontextu se nabízí vnímat programové prohlášení vlády jako strategii svého druhu, která by měla být do Registru také zanesena a bylo by relevantní mapovat její vazby na další dokumenty, ať již existující nebo posléze vznikající.

A2. Vyhledávání dokumentů

Možnost intuitivního a flexibilního vyhledávání mezi dokumenty je jednou ze zcela základních funkcionalit systému. Databáze ve stávající podobě obsahuje zřejmě všechna relevantní kritéria pro vyhledávání, pokulhává ale technická implementace, která neumožňuje například vyhledávat podle kombinace více kritérií (např. věcný deskriptor a období platnosti, tj. filtrovat

jen aktuálně platné dokumenty) a podle některých relevantních kritérií (např. gesce nebo vlastník dokumentu). Také způsob zobrazení výsledků při vyhledávání je ve stávající podobě pro uživatele zahlcující – například při vyhledávání podle deskriptorů uživatel získá seznam desítek dokumentů, které ale nejsou řazené podle relevance, a je tedy velice obtížné mezi nimi odlišit ty skutečně zásadní od dokumentů, které danou oblast zmiňují jen okrajově.

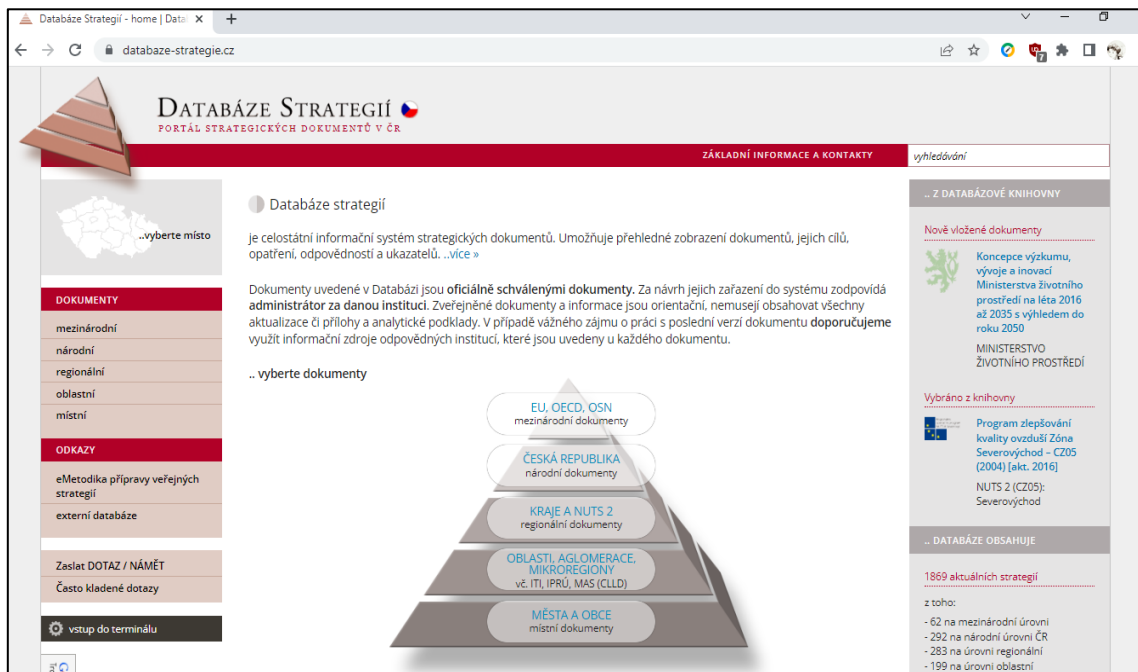
Nahrazení stávajícího vyhledávacího rozhraní novým by mělo být **prioritou** z hlediska **užitečnosti** pro cílovou skupinu a **nemělo by být náročné** z technického hlediska, jelikož jde o standardní funkcionalitu webových aplikací.

Určitá náročnost na implementaci může vzniknout na straně MMR, protože aby vyhledávání mohlo fungovat, může být žádoucí sáhnout k mírným úpravám ve struktuře metainformací uváděných u jednotlivých dokumentů. Například v případě deskriptorů by bylo přínosné na úrovni dokumentu jako celku (a možná i na nižších úrovních) rozlišovat mezi deskriptory primárními, které budou odrážet hlavní téma dokumentu, a sekundárními, které budou obsahovat výčet oblastí zasažených dokumentem jen částečně nebo nepřímo. V tomto směru ovšem může být nutná kapacitně náročná manuální kontrola informací o zadaných dokumentech, protože různí uživatelé mohou mít tendenci deskriptorů k dokumentům přidávat buďto příliš mnoho, nebo naopak příliš málo.

„Proč mě to přesunulo někam k životnímu prostředí? Hledal jsem přece na deskriptoru zdravotnictví. Když si rozkliknu zdravotnictví a dám Implementace Agendy 2030 pro udržitelný rozvoj, tak mě to hodí na životní prostředí. To jsem úplně nečekal.“ (uživatelské testování)

Deskriptory samotné jsou velice užitečným nástrojem pro vyhledávání, uživatelské testování ale ukázalo, že prvouživatelé bez hlubší zkušenosti se systémem je často nevyužijí – ani jeden ze tří zkušebních uživatelů je pro vyhledávání nevyužil, dokud nebyl na jejich existenci explicitně upozorněn moderátorem. Tomu nepomáhá samotný název „deskriptor“ který je značně nicneříkající, a mohl by být nahrazen srozumitelnějším pojmem, např. „věcná oblast“ nebo „téma“. Obdobně není nápomocná ani vstupní stránka portálu Databáze, kde jsou deskriptory sice nabídnuty, ale

při zobrazení na menších displejích (notebooky, ani nemluvě o tabletech a mobilních zařízeních) nejsou na první pohled vidět:



Obrázek 7: První pohled na webové rozhraní Databáze strategií, zdroj: vlastní

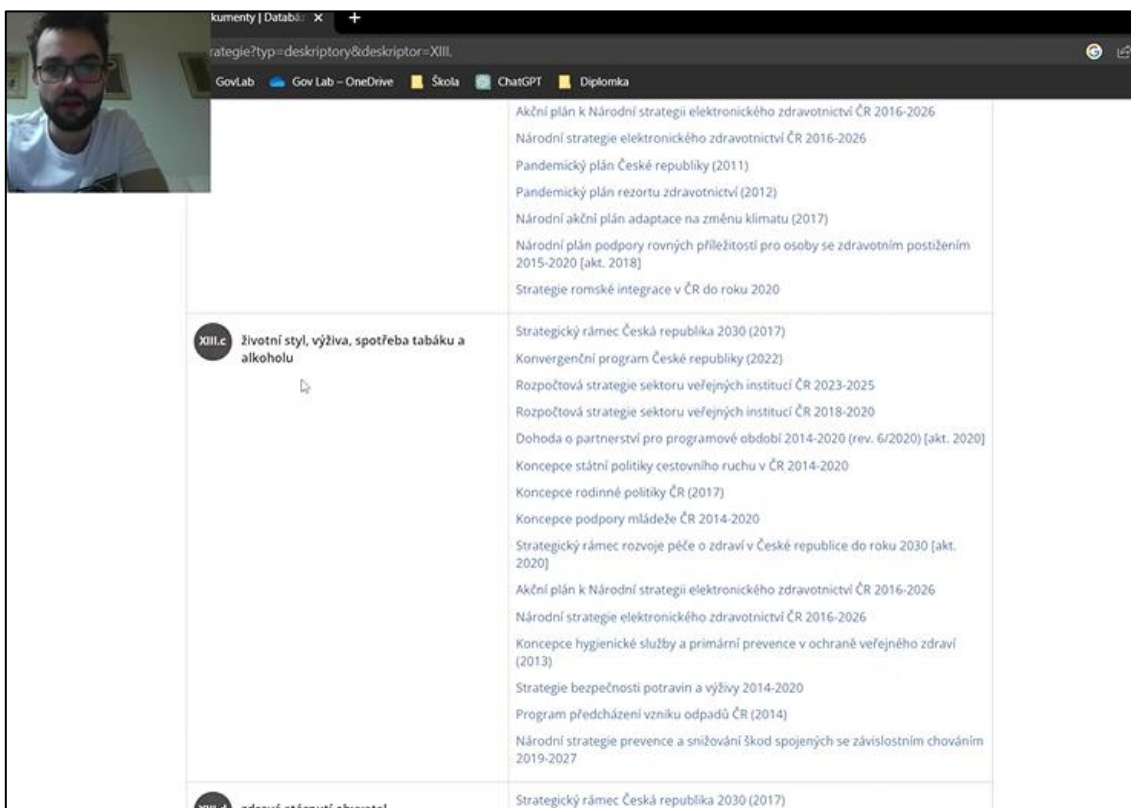
Navíc i po seskrolování níže jsou jednotlivé deskriptory zobrazeny nevhodným způsobem, kdy je z jejich názvu vidět jen několik prvních písmen a pro celý název musí uživatel na jednotlivé položky najet kurzorem:



Obrázek 8: Přehled všech deskriptorů, zdroj: vlastní

Dobře vyřešené není ani vyhledávání podle druhé úrovně deskriptorů a podle kombinace více deskriptorů.

*„Když si rozkliknu ten deskriptor zdravotnictví, tak je tam plno nějakých dalších pod-deskriptorů. Dost by mi pomohlo, aby po kliknutí na zdravotnictví jsem si mohl přehledně kliknout na další [podrobnější] filtr. (...) Takhle musím listovat seznamem opakujících se dokumentů. Je tam toho hrozně moc.“
(uživatelské testování)*



Obrázek 9: Seznam druhé úrovně deskriptorů, zdroj: vlastní sběr dat

Někteří respondenti z řad správců strategií zároveň upozorňovali, že struktura deskriptorů není vyhovující pro dokumenty procesní a průřezové povahy, jako mohou být například komunikační politika, strategie rozvoje úřadu, plán investic, strategie (kyber)bezpečnosti úřadu nebo strategie zadávání veřejných zakázek. Může tedy být žádoucí strukturu deskriptorů rozšířit, a zohlednit v ní i položky pokrývající nově se vynořující oblasti

(například udržitelný rozvoj), ale také případně sloučit redundantní deskriptory např. na základě frekvenční a korelační analýzy.

Uživatelské testování také ukázalo, že pro zástupce veřejnosti není příliš užitečné řazení dokumentů podle typů „zastřešující strategický dokument“, „strategický dokument“, „strategický prováděcí dokument“ a „jiný typ dokumentu“. Uživatelům zpravidla není jasné, jaké jsou mezi těmito typy rozdíly, a jakou úroveň by měli chtít hledat. Nahrazení těchto kategorií podrobnějším tříděním dle Typologie veřejných strategických a prováděcích dokumentů by nejspíše trpělo stejnými problémy a nebylo uživateli aktivně využíváno. Přehlednosti by ale naopak pomohlo zobrazení reálných vazeb mezi konkrétními dokumenty, tedy přiřazení prováděcích dokumentů pod příslušné zastřešující strategie ve výsledcích vyhledávání.

A3. Zobrazení dokumentů

Jedním z rysů současné podoby veřejné vrstvy Databáze je, že v důsledku snahy o komplexní a holistické uchopení strategických dokumentů obsahuje velké množství záložek a funkcí, které ale jednak pro prvouživatele často nejsou srozumitelné, a jednak často nejsou reálně naplněny daty. Pro uživatele tak vzniká dojem přehlcení a zhoršuje se jejich schopnost orientovat se v prostředí Databáze a najít skutečně důležité věci.

Uživatelské testování ukázalo, že občané ani a priori neočekávají, že některé informace ve webovém rozhraní najdou a pro konkrétní informace o obsahu strategií (struktura cílů, opatření, finanční řízení ad.) si automaticky rovnou stahovali soubory v pdf nebo odcházeli na web příslušného úřadu. Z uživatelského hlediska tak může snížení počtu zobrazovaných funkcionalit a záložek vést ke zvýšení kvality prostředí, dle pravidla KISS.

Stažení dokumentu je z hlediska uživatele primární funkcí, nabízí se tedy odkaz pro stažení umístit hned pod název dokumentu jako první položku.

Možnost zobrazit si strukturu dokumentů po jednotlivých cílech a názvech opatření se nezdá pro uživatele zásadní a při uživatelském hodnocení záložku „zobrazení dokumentu“ příliš nevyužívali. Vysloveně redundantní pro ně pak je možnost zobrazit strukturu v několika různých podobách – v tabulce, sloupečcích, schématu – mezi kterými ale z uživatelského hlediska není velký rozdíl. Zavádějící pro uživatele je, že přestože se

záložka jmenuje „zobrazení dokumentu“, tak neobsahuje celý dokument, ale pouze jeho nadpisy – uživatel pak získá dojem, že to je celé, a stránka ho nijak neupozorňuje, že v plném textu dokumentu je více podrobností. Doporučit proto můžeme přejmenování záložka například na „struktura“ a případně doprovození vysvětlivkou.

Záložka „vazby“ je pro běžné uživatele málo užitečná a srozumitelná. Stávající konstrukce tematických vazeb přes poměrně široké deskriptory vede k tomu, že jako související často nabídne nepřeborné množství dokumentů a cílů, z nichž naprostá většina je ve skutečnosti irelevantní. Částečným řešením může být rozlišení deskriptorů na primární a sekundární (viz výše), které může vnést do tematických vazeb strukturu.

Například pro Národní kosmický plán Databáze ukazuje kolem tisícovky tematických vazeb, z nichž kosmu se reálně týkají jen jednotky a ostatní jsou spřízněné na abstraktivních úrovních jako např. „zahraniční obchod“ nebo „technické inovace“. Mezi výsledky navíc není možné dál filtrovat jinak než podle úrovně (mezinárodní, národní, ...), tedy třeba právě podle konkrétních deskriptorů. Stránka zároveň neobsahuje žádné vysvětlení, co se vlastně vazbou myslí a jak ji má čtenář interpretovat.

Národní kosmický plán 2020-2025

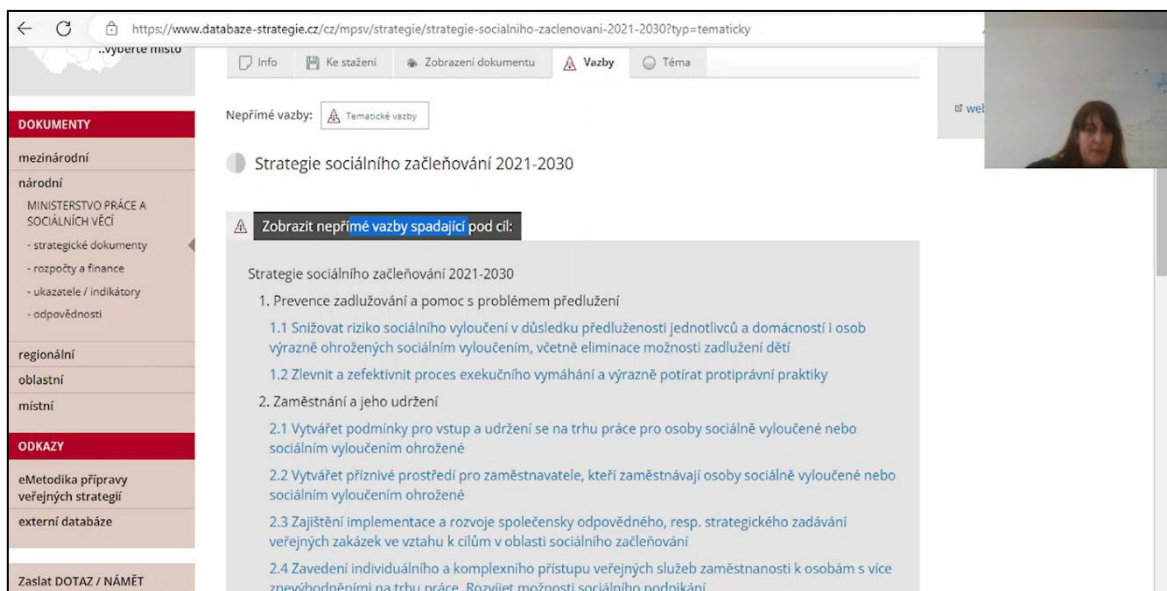
Nepřímé vazby spadající pod cíl: 1 Budování českých kosmických kapacit a schopností pro zvýšení excelence a konkurenceschopnosti

Deskriptory: III.a podnikatelské prostředí III.b podnikatelská infrastruktura III.c služby pro podnikání
III.d zahraniční obchod a podpora exportu IV.a infrastruktura a kapacita pro výzkum a vývoj IV.b inovační infrastruktura a kapacita
IV.c investice do VaVa IV.d spolupráce VaV a podnikatelských subjektů IV.e transfer znalostí a technologií IV.f technické inovace
IV.h inovační podnikání IV.i ochrana práv průmyslového vlastnictví XI.J kosmické aktivity

Obrázek 10: Tematické vazby u dokumentu Národní kosmický plán 2020-2025, zdroj: vlastní

Relevantní naopak je nabízet uživatelům vazby tam, kde je mezi dokumenty přímý vztah (jaké dokumenty tento zastřešuje, implementuje, nahrazuje nebo je jimi nahrazován). Ten ale paradoxně v praxi často v Databázi uveden není, přestože třeba ve „strategických mapách“ vztahy mezi dokumenty zachyceny jsou.

„Bylo by přínosné mít akční plány k daným strategiím. Tohle mi připadá hrozně nesrozumitelný, jak to tady je. Je hrozně otravné pak hledat všechny dílčí dokumenty. Kdyby to bylo tady provázané, tak by to bylo fajn“ (uživatelské testování)



Obrázek 11: Zobrazení vazeb, zdroj: vlastní sběr dat

Záložka „téma“, umožňující filtrovat mezi cíli a opatřeními dokumentu podle deskriptorů, je potenciálně užitečná, byť ne zásadní – uživatelé, které zajímá obsah konkrétních opatření, si stejně budou muset dokument stáhnout a hledat v pdf, tato funkcionality jim ale může pomoci hledání urychlit. Současná implementace funkcionality nicméně není optimální, jelikož nutí uživatele proklikávat jednotlivé deskriptory z dlouhého seznamu, aby se dozvěděli, jestli se dané téma v dokumentu vůbec objevuje. Užitečnější by bylo nabízet pouze ty deskriptory, které jsou v daném konkrétním dokumentu obsažené nebo, lépe, tuto položku sloučit se záložkou „zobrazení dokumentu“ a v ní umožnit filtrování podle deskriptorů přímo ve struktuře dokumentu.

Změna struktury a podoby zveřejňovaných dokumentů bude pro uživatele **středně přínosná** – pomůže zvýšení uživatelské přívětivosti a pozitivnímu vnímání Registru, ale sama o sobě nezpůsobí revoluci v jeho využívání a dopadech. Z hlediska technické proveditelnosti by mělo jít o **relativně**

nenáročný zásah, byť vyžaduje další promyšlení některých detailů ze strany zadavatele.

A4. Strategické mapy

Tzv. „strategické mapy“, zobrazující pro jednotlivé orgány veřejné správy přehled strategických dokumentů, jejich vzájemných vazeb, a témat, která pokrývají, se dočkaly pozitivního ohlasu ze strany pracovníků úřadů, zejména na krajské úrovni. Pochvalovali si, že díky nim získají přehled o dokumentech svého pracoviště, který by si často jinak vytvářeli složitě, kontaktováním jednotlivých odborů. V tomto kontextu jsou mapy užitečné zejména pro nové zaměstnance úřadů a ty, kdo mají strategickou práci v rámci orgánu koordinovat.

„Ted' jsem přikládala strategické mapy do interního materiálu. Ptala jsem se šéfa, jestli to mám dávat jako přílohu, nebo ne. Řekl, že je to velmi přehledné, má to rád, a že to tam mám rozhodně dát.“ (ministerstvo)

Uživatelé při uživatelském testování zpravidla na mapy sami od sebe nenarazili, když ale byli na jejich existenci upozorněni, tak je také vnímali pozitivně – ocenili jejich přehlednou grafickou podobu a znázornění vazeb mezi různými patry dokumentů, od obecných zastřešujících koncepcí až po akční plány. Pro vnější uživatele by tedy bylo přínosné, pokud by mapy byly v rámci Registru snáze k dohledání, pomoci by mohlo i srozumitelnější pojmenování (možná například „mapy dokumentů“, pokud bychom zůstávali blízko stávajícímu názvu).

Strategické mapy ale mají i své problémy. Prvním z nich je jejich postupné zastarávání a nutnost aktualizovat je ručně. Vykreslování strategických map je technicky možné automatizovat, pokud bude vytvořen jednak kompletní soubor metadat pro jednotlivé dokumenty obsahující všechny informace relevantní pro rozhodnutí, kam na mapě dokument umístít (vertikálně, horizontálně, vazby), jednak kompletní popis pravidel, podle kterých k rozhodnutí o umístění dochází. Aby byl snížen počet informací požadovaných po tvůrcích při vkládání informací od Registru a zvýšena konzistence Registru napříč funkcionalitami, nabízí se nahradit v mapách sloupečky podle oblastí kompetenčního zákona za (primární) deskriptory, případně na horizontální strukturu rezignovat a tematické zaměření dokumentů ilustrovat jinak.

Druhým aspektem je, že z pohledu veřejnosti navázání map na konkrétní úřady nedává zcela smysl, a dokonce může být zavádějící. Uživatelé snadno získají dojem, že například pod Ministerstvem práce a sociálních věcí najdou všechny relevantní dokumenty týkající se trhu práce, což ale není pravda, a snadno jim tak mohou důležité dokumenty uniknout. Přínosná by naopak byla obecná zastřešující mapa znázorňující vztah mezi meziresortními koncepcemi a konkrétními oblastmi, s možností prokliknout se na podrobnější zobrazení dokumentů podle jednotlivých témat.

Náročnost inovace strategických map je **střední**, ani ne tak kvůli technické implementaci, jako spíše z důvodu potřeby připravit všechna data a pravidla, podle kterých se mají mapy sestavovat. **Užitečnost** tohoto kroku je také **střední** – mapy samy o sobě jsou vnímané jako užitečné už ve stávající podobě a přechod na novou verzi bude představovat mírné vylepšení pro uživatele a částečné zjednodušení při přidávání nových dokumentů.

A5. Odpovědnosti

Funkcionalita pro monitoring gescí a spolugescí již je součástí stávající podoby Databáze. Odpovědnosti se ovšem nezobrazují v kartě dokumentu, ale uživatel se k nim musí proklikat složitou a neintuitivní cestou. Když už se uživateli podaří dostat k přehledu gescí pro konkrétní ministerstvo, dostane dlouhý seznam dokumentů, z nichž řada již není aktuální a není v nich možné filtrovat.

Největším problémem ovšem je naplněnost daty a také nejednotná interpretace pojmů – například u gesce je někde uvedeno celé ministerstvo, jinde dokonce několik ministerstev, někde zase konkrétní oddělení, a ještě jinde dokonce konkrétní osoba. Téměř nikde pak nejsou odpovědnosti vyplněné do úrovně jednotlivých cílů a opatření, přičemž není srozumitelné, kdy je to proto, že je neobsahuje ani strategický dokument samotný, kdy platí jeden gestor pro celý dokument, a kdy informaci prostě jen do systému nikdo nevyplnil.

Gesce		
STÁTNÍ SPRÁVA (ČR)		
Odpovědná instituce	Dokument	Gesce
ČESKO	Národní strategie kybernetické bezpečnosti ČR 2021-2025	NÚKIB
ČESKO	Akční plán Národní strategie kybernetické bezpečnosti ČR 2021-2025	NÚKIB
MPO	Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky v ČR (2015)	VLÁDA SÚJB
MPO	Státní energetická koncepce České republiky (2015)	SSHR
DALŠÍ INSTITUCE (ČR)		
Odpovědná instituce	Dokument	Gesce
MPO	Státní energetická koncepce České republiky (2015)	ERÚ
OSTATNÍ subjekty (ČR)		
Odpovědná instituce	Dokument	Gesce
MPO	Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky v ČR (2015)	TAČR
MPO	Státní energetická koncepce České republiky (2015)	TAČR

Obrázek 12: Přehled gescí, zdroj: vlastní

Zlepšení monitoringu gescí má přitom potenciál posílit veřejnou kontrolu implementace strategií a vytvářet tlak na zvyšování kvality strategické práce. Stejně tak může být monitoring užitečný i pro úřady samotné, pokud jim bude v přehledné podobě nabízet úplný a aktuální přehled úkolů, které pro ně z různých dokumentů vyplývají.

„Třeba nám jako školství furt všichni dávaj nějaký úkoly, co se má ve školách učit a čemu maj učitelé rozumět, takže se to má promítnout i do jejich přípravy na fakultách. Úplně každéj nám chce natlačit svoje téma, protože je podle něj nejdůležitější na světě. Takže v tomhle kontextu by možná bylo užitečný, kdyby se daly nějak snadno agregovat ty úkoly ze všech těch strategií, aby bylo vidět, kolik už toho máme, že se to tam ani reálně nemůže vejít. Ale i my abysme viděli, co nám kde vláda uložila, třeba právě konkrétně k tý přípravě učitelů...“ (ministerstvo)

Vymáhání uvádění gescí u všech dokumentů až do úrovně cílů a opatření (pokud je za ně odpovědná více než jedna instituce) zároveň ale bude znamenat zvýšení zátěže na správce strategií i kontrolu ze strany správce

Registru. Jsme přesvědčeni, že užitečnost této funkce převáží nad náklady, ale je důležité, aby pak byla funkce implementována důsledně a data byla adekvátně využita.

Implementaci této funkce považujeme z technického hlediska za **méně náročnou a za středně až velice užitečnou.**

A6. Naplňování strategií

Databáze ve stávající podobě obsahuje sekci ukazatelů a „online indikátorů“. Ta má ale v tuto chvíli jen velmi malou hodnotu pro uživatele – indikátory nejsou propojené s konkrétními strategiemi a případnými cílovými hodnotami, takže neumožňují jejich monitoring a vyhodnocování; většina dat je velmi zastaralá; zobrazení dat není přehledné a jde o pouhé překlopení datového podkladu Českého statistického úřadu.

Pro uživatele by mohlo být přínosné, pokud by stávající sekce indikátorů byla nahrazena novou funkcí pro monitoring a vyhodnocování strategií, kde by bylo možné v reálném čase vidět vývoj klíčových indikátorů v návaznosti na konkrétní cíle jednotlivých dokumentů, tak jak je navrženo níže v kapitole „Monitoring a vyhodnocování strategií“. Tato funkcionalita ale patří mezi ty náročnější na zpracování a je otázka, jestli je její realizace v současné situaci vůbec možná v takovém rozsahu, aby byl výsledek užitečný.

Možná relevantnějším zdrojem informací o naplňování jednotlivých strategií nicméně mohou být monitorovací zprávy, resp. průběžná a závěrečná vyhodnocení dokumentů, pokud vznikají. Pro ně doporučujeme zřídit novou záložku v horní liště karty dokumentu a motivovat gestory k jejich vkládání.

Náročnost vytvoření prostoru pro vkládání monitorovacích zpráv je **nízká**, obtížnější bude zajistit jejich průběžné plnění aktuálním obsahem. Oproti tomu vytvoření aplikace pro monitorování indikátorů na základě externích dat se za stávajících podmínek zdá **vysoce náročné. Užitečnost obou funkcí je střední až vysoká.**

B. Plánovací a řídicí funkce: Podpora strategického řízení v celém životním cyklu dokumentů

Druhou obecnou funkcí, kterou má Registr naplňovat, je holistická podpora strategického řízení a práce se strategickými dokumenty ve všech fázích, od jejich vzniku a schvalování přes implementaci až po monitoring, vyhodnocení a uzavírání. Cílovou skupinou této funkce jsou přímo pracovníci strategických útvarů jednotlivých orgánů veřejné správy, resp. obecně tvůrci a správci veřejných strategií.

Jak bylo popsáno v kapitole o cílových skupinách, provedené rozhovory ukázaly, že správci strategií sami povětšinou aktivně poptávku po nových funkcích v tomto směru neartikulují a jsou k jejich potenciálnímu přínosu spíše skeptičtí. Pokud tedy mají být nové (popřípadě inovované) funkce aktivně využívány, musí mít jednoznačnou a na první pohled zřejmou přidanou hodnotu pro reálné uživatele.

„Jen mi tu databázi moc neměňte. Už to mám za ta léta naučené.“ (ministerstvo)

Vytvoření nových interaktivních a kolaborativních nástrojů bude zároveň znamenat tlak na větší otevření systému. Aby nástroje mohly mít dopad, musí mít řádově minimálně stovky, ne-li tisíce, uživatelů, a přístup k nim musí být relativně snadný a bezbariérový. To bude vyžadovat přenastavení stávající architektury registrace uživatelů, byť není nezbytně nutná jejich autentifikace např. přes základní registry – naopak, přístup k podpůrným nástrojům může být otevřený pro kohokoli, včetně například zástupců veřejnosti a různorodých sociálních partnerů mimo veřejnou správu a také např. externích expertů poskytujících organizacím podporu při tvorbě strategií.

Řešením může být oddělení podpůrné sekce pro správce strategií do samostatného systému, který může s Registrem komunikovat (import a export dat o dokumentech), ale může být postaven na jiné technické platformě a jinak pracovat s uživatelskými účty, čímž se zjednoduší i bezpečnostní zajištění Registru.

B1. Interaktivní průvodce pro tvorbu dokumentů

Metodická podpora tvůrců strategií je v Databázi implementována v podobě „eMetodiky přípravy veřejných strategií“¹³ vytvořené v roce 2019. Ta adaptuje obsah původní Metodiky a rozpracovává ho do široké sady podkladů a nástrojů, zahrnující procesní flowcharty pro jednotlivé fáze strategické práce, RACI tabulky, šablony a další materiály.

Přestože je za eMetodikou nepochybně mnoho práce, rozhovory ukázaly, že obeznámenost s její existencí je v podstatě nulová, a to i mezi samotnými členy Pracovní skupiny Databáze strategií. V rámci této analýzy se nám nepodařilo najít nikoho, kdo by s eMetodikou reálně pracoval, a nebylo tedy možné vyhodnotit, jestli je ve stávající podobě potenciálně přínosná pro zvyšování kvality a efektivity strategického řízení.

Při vnějším pohledu eMetodika působí jako obsáhlý a vyčerpávající zdroj, jehož největší slabinou ale může být právě až příliš velký rozsah – množství textů a podkladů je až zahlcující a může potenciálního uživatele odstrašit samo o sobě. Na druhou stranu je pravda, že eMetodika pokrývá celý proces přípravy strategie a dotýká se i jeho implementace, takže se u jednotlivých podkladů předpokládá využití v průběhu několika měsíců nebo i let, a neočekává se, že uživatel vstřebá všechnen obsah najednou – byť to v aplikaci explicitně napsané není.

Jedním z podnětů, který vzešel z rozhovorů, a který není ve stávající podobě eMetodiky zahrnut, je požadavek na příklady dobré praxe. eMetodika v tuto chvíli žádné reálné příklady z praxe nezahrnuje, dobré ani špatné, pouze abstraktně popisuje, co je třeba ve které fázi udělat. Tvůrci strategií se ale často potýkají s tím, jak přistoupit k formulaci konkrétních bodů, například jak dobře popsat vizi (jak má být dlouhá? jak moc obecná? kdo má být jejím subjektem? je lepší používat aktivní nebo pasivní slovesa?), strategický cíl nebo opatření. K tomu by jim pomohlo vidět komentované příklady z různých konkrétních reálně existujících dokumentů, které se již s těmito otázkami vypořádaly.

Příklady přitom mohou mít podobu jak dílčích úryvků dokumentů (např. několik příkladů, jak lze přistoupit k formulaci vize), tak i celých komentovaných strategiích, u kterých je možné ilustrovat, jak jednotlivá

¹³ <https://www.databaze-strategie.cz/cz/emethodika-pripravy-verejnych-strategii>

rozhodnutí při tvorbě strategie ne/pomohla implementaci a dosažení stanovených cílů. Cenná v tomto může být zejména reflexe samotných autorů nebo gestorů implementace s odstupem času, kteří se mohou vyjádřit k tomu, co by napodruhé udělali stejně a co jinak.

„Já třeba nevím, jestli je lepší ten cíl formulovat stručně, aby to bylo úderné a zapamatovatelné, nebo jestli to naopak víc rozepisovat, aby bylo srozumitelnější, co přesně se tím myslí. Nebo jestli dělat cíle spíš široké, aby jich nebylo moc, nebo naopak radši víc a konkrétnějších. A tady by mě zajímalo, jak se s tím třeba vypořádali někde jinde a jak se jim to osvědčilo, když se pak podíváme zpětně, jestli ta strategie byla úspěšná a něco reálně změnila, tak jestli to souvisí i právě třeba s těmihle formálními věcmi.“ (ministerstvo)

Doplnění eMetodiky o takovéto konkrétní příklady může významně posílit její důvěryhodnost. Řada tvůrců strategií, zejména pokud na přípravu dokumentu nemají dostatečné kapacity, může snadno (a možná důvodně) propadat pocitu, že řada popsanych kroků v přípravě dokumentů je zbytečnou ztrátou času nebo že nejsou v praxi realizovatelné. Bez reálných příkladů eMetodice neuvěří, budou ji brát s rezervou, a i k jejímu nasazení mohou přistoupit formálně.

Vše výše popsané jsou úkoly spíše pro rozvoj eMetodiky ze strany MMR než pro technickou implementaci Registru. Je samozřejmě možné promýšlet i technické inovace, které udělají eMetodiku uživatelsky příjemnější a efektivnější. Je ale otázka, jestli je nyní vhodný čas ji technicky dále rozvíjet, pokud ji nikdo reálně nevyužívá a není tedy možné na základě uživatelských zkušeností vyhodnotit, jestli je vůbec celý její koncept přínosný. Jako první krok proto doporučujeme spíše nejprve zapátrat, jestli neexistuje někdo, kdo eMetodiku v praxi použil, případně se s někým domluvit, aby ji zkusil nasadit při tvorbě nějaké budoucí strategie, vyhodnotit jeho zkušenost, a až na základě těchto poznatků pokračovat v dalším technickém rozvoji nástroje.

Technologická inovace eMetodiky může směřovat zejména k větší interaktivitě nástroje. Ve stávající podobě jde v zásadě o knihovnu materiálů, které uživatele pasivně informují, co se od nich v jednotlivých krocích přípravy dokumentu očekává. Interaktivní průvodce může mít více dialogickou podobu a uživatelům klást silné otázky, jako např. „čeho chcete

dosáhnout? Co je reálné prosadit? Jak zajistíte, aby opatření byla uvedena v život?“ Průvodce by pak z odpovědí mohl skládat obsah jednotlivých dokumentů na pozadí a jejich strukturu přizpůsobovat potřebám uživatelů, zejména podle povahy výsledného dokumentu (např. rámcová koncepce vs. akční plán). Inteligentní průvodce by také mohl uživatelům nabízet příklady z tematicky blízkých oblastí.

V maximalistické variantě by pak mohl nástroj zahrnovat integraci umělé inteligence, takže by uživatelé mohli odpovídat jen v klíčových slovech a samotný text by za ně systém formuloval sám. V ideálním případě by se takový nástroj sám učil z předchozích dokumentů a uměl autorům strategie doporučit například nejvhodnější indikátory pro jejich cíle.

V současné podobě nedochází k žádné interakci mezi eMetodikou a jádrovými funkcemi Databáze strategií. V inovované podobě by přenos dat mezi nimi dával smysl nejméně ve dvou bodech – při vstupní analýze existujících dokumentů a při přenesení výsledné podoby dokumentu do Registru.

Ve vstupní analytické fázi může interakce mezi průvodcem eMetodikou a Registrem urychlit identifikaci relevantních existujících (nebo plánovaných, viz „Evidence plánovaných dokumentů“) strategických dokumentů, které se zabývají stejnými tématy, a nutit tvůrce strategie, aby specifikovali vazby nového dokumentu k nim – které dokumenty jsou novým nahrazovány, zastřešovány nebo naopak případně implementovány, ke kterým dokumentům je nový komplementární a s jakými je naopak věcně disjunktní. Tím může průvodce přispět i k omezení duplicit a rozporů mezi dokumenty.

Přímý export výsledků z interaktivního průvodce do Registru může správcům strategie zjednodušit práci, protože nebudou muset znovu vypisovat strukturu cílů a opatření a doplňovat další metadata, která již v systému budou.

Omezením pro praktickou využitelnost tohoto hypotetického nástroje je, že strategické dokumenty zpravidla (snad kromě nejmenších obcí) nemůže kvalitně připravit jeden člověk v uzavřeném prostředí, ale naopak typicky jde o dlouhou sérii výměn, konzultací a diskusí. Aby tvůrci mohli s nástrojem reálně pracovat, bylo by nutné, aby z něj mohli v libovolné verzi exportovat pracovní výstup v editovatelném, běžně užívaném

kancelářském textovém formátu (.docx) a později po projednání nahrát zpět upravenou verzi.

Dá se předpokládat, že pokud by byl nástroj podroben poctivému designovému procesu, vynoří se další podobné bariéry, ale také možná příležitosti, pro jeho využití. Nelze tedy doporučit jeho tvorbu od stolu bez interakce s reálnými uživateli a testování prototypů.

Náročnost přípravy takového nástroje přirozeně závisí na volbě varianty, i v té nejomezenější verzi nicméně vyžaduje **signifikantní úsilí** zejména na straně MMR, které musí nejprve připravit kvalitní věcné podklady, které funkcionality naplní relevantním obsahem. Rozsah práce na straně MMR aktuálně přesahuje existující personální kapacity a nezdá se reálné obsah kvalitně zpracovat v plánovaném harmonogramu přípravy Registru interně.

Z rozhovorů vyplývá, že poptávka po takovémto druhu podpory je omezená. Potenciální cílovou skupinou jsou zejména lidé, kteří se s tvorbou strategických dokumentů setkávají poprvé, popřípadě, podobně jako u systému ObcePRO, který funguje na podobném principu, zástupci malých obcí a útvarů, kde se na přípravě strategie podílí jen velmi malý počet lidí, často bez předchozí průpravy. To neznamena, že by nástroj v pokročilejší variantě (s personalizovanými doporučeními nebo i strojově generovaným textem) nemohl ulehčit tvorbu i matadorům strategické práce, hrozí ale, že jejich ochota dát novému přístupu šanci bude malá.

Užitečnost nástroje tedy výrazně závisí na zvolené variantě a kvalitě zpracování, ale potenciálně může mít **vysoký** přínos pro kultivaci strategické práce v ČR.

B2. Nástroje pro kolaborativní práci na dokumentech

Logickou extenzí interaktivního průvodce pro tvorbu strategií je implementace nástrojů pro kolaborativní práci na dokumentech, tak aby se do jejich přípravy mohlo efektivně zapojit více lidí – například celá pracovní skupina sestavená z pracovníků napříč útvary, která může zahrnovat i externí členy.

Práce na strategických dokumentech zpravidla vyžaduje zapojení většího počtu lidí, takže pokud mají dokument vytvářet přímo v prostředí Registru, případně přidruženém průvodci eMetodikou, tak je vhodné jim na to

nabídnout vhodné kolaborativní nástroje. Pokud by tedy interaktivní průvodce vzniknul, měl by být od začátku konstruován tak, aby umožňoval přístup více uživatelů s různými rolemi k jednomu projektu.

Pokud ovšem interaktivní průvodce podle doporučení výše vznikat nebude, nezdá se v tuto chvíli jako relevantní ani vytvářet pro Registr proprietární kolaborativní nástroje. Jejich hypotetické vlastnosti se v žádném podstatném rysu neliší od existujících a robustních kancelářských řešení typu Office 365 a Sharepoint, které navíc s dostupnými prostředky pravděpodobně nepřekonají v uživatelské přívětivosti a technické podpoře. Je tedy málo pravděpodobné, že by takové nástroje tvůrci strategií v praxi využívali.

Náročnost na tvorbu kolaborativních nástrojů ve variantě bez integrace s interaktivním průvodcem pro tvorbu strategií je tedy hodnocena jako **nepřiměřeně vysoká** a jejich **užitečnost** jako **nízká**.

„Úředníci jsou zvyklí pracovat s Wordem. Lidé to chtějí komentovat, připomínkovat a posílat vedoucím. Navíc tam jdou dělat revize. Těžko je budu přesvědčovat, aby to místo toho dělali v nějakém systému...“ (ministerstvo)

B3. Nástroje pro veřejný sběr podnětů a připomínek k dokumentu

Nástroje pro sběr podnětů od vnějších aktérů a veřejnosti mohou mít v zásadě dvě podoby: buďto může jít o nějaký druh dotazníku s různými typy otázek (uzavřené, otevřené, škály, seřazování priorit ad.) nebo o nástroj pro veřejné komentování návrhů dokumentů.

V prvním případě, dotazníkového nástroje, je diskutabilní, jestli se vyplatí vyvíjet proprietární řešení, když existuje dlouhá řada aplikací, které se přesně na toto zaměřují, a ke kterým nebude snadné vyvinout kvalitnější alternativu.

Naopak v druhém případě, veřejného komentování dokumentů, může jít o specifický druh nástroje, který nemá etablovanou komerční alternativu. Zde by šlo o nástroj připomínající například sdílený dokument v textovém editoru odemčený pouze pro čtení a komentáře, ovšem s podstatnými odlišnostmi – 1) vložené komentáře by se neměly zobrazovat ostatním

čtenářům mimo zpracovatele dokumentu, ale měly by se ukládat do nějaké struktury, ve které budou přehledně dostupné a zpracovatelné i pokud jich budou např. stovky k jedné pasáži dokumentu; 2) komentáře jednotlivců mohou být spojeny s jejich odpověďmi na další otázky, typicky krátký dotazník zahrnující identifikaci (např. zastupovaná organizace), jehož vyplnění může být v různých případech buďto povinné, nebo dobrovolné.

Podle názoru konzultovaného IT experta ale implementace takového nástroje může přinést nové komplikace. Otevření dokumentu ke komentování znamená potenciálně tisíce nových uživatelů, byť externích, a výrazně vyšší zátěž jak na servery, tak především na uživatelskou podporu – při otevření nějakého kontroverzního návrhu se snadno mohou během krátké doby sejít desítky či stovky technických požadavků, dotazů a stížností. Systém tedy bude vyžadovat helpdesk s adekvátní kapacitou a je otázka, jestli je MMR schopno jeho provoz zajistit. Konzultovaný expert jako nejjednodušší a nejefektivnější řešení navrhol zůstat u jednoduchého webového formuláře (dotazníku) poskytovaného třetí stranou.

V tomto případě může jít o poměrně inovativní a **středně užitečný** nástroj, pokud se ho podaří dostat k cílové skupině. Design takového nástroje nicméně může být netriviální a zasluhoval by, podobně jako v dalších případech, samostatný proces. S ohledem na výše uvedené aspekty hrozí, že může jít o spíše více náročnou funkcionalitu jak z hlediska tvorby, tak především z hlediska provozu.

B4. Schvalování dokumentu

Logickým dalším krokem v procesu přípravy veřejných strategií je jejich formální připomínkování (vnitřní a případně meziresortní připomínkové řízení) a následně schvalování, ať už jedním člověkem (např. ministr) nebo kolektivním orgánem (např. vláda, zastupitelstvo). Z povahy úřední práce je nicméně zřejmé, že tato fáze bude zpravidla probíhat mimo Registr samotný. Na základě rozhovorů a po konzultaci se zadavatelem tedy bylo konstatováno, že **není relevantní** pro Registr navrhopvat funkcionality, které by měly proces schvalování dokumentu podporovat.

B5. Vkládání strategií do Registru

Vkládání schválených dokumentů do Registru je nejzákladnější funkcí, se kterou budou zástupci organizací přicházet do kontaktu. V jádru jde o jednoduchou funkcionalitu, která je již v Databázi implementována v uspokojivé podobě. Její uživatelská vstřícnost nicméně může výrazně ovlivňovat vztah správců strategií k Registru jako celku a vyplatí se jí tedy věnovat pozornost (podrobněji viz kapitola „Cíloví uživatelé Registru a jejich potřeby“ výše).

Radikální inovací vkládací funkce by bylo vyvinutí algoritmu, který by uměl klíčové informace rozpoznat v textovém souboru a sám na jeho základě předvyplnit strukturu cílů, odhadnout nejpravděpodobnější deskriptory a případně v textu najít i např. gesce nebo indikátory. Současný rozvoj umělé inteligence zřejmě není daleko od bodu, kdy bude něco takového umět, nicméně technologický expert, se kterým jsme téma konzultovali, nás odrazil od snahy teď takovýto systém vytvořit. Podle něj bychom s trochou štěstí získali řešení, které by vracelo správné výsledky z 80-95 %, z nichž část by se nepodařilo manuální kontrolou odhalit, a ve výsledku by se v Registru hromadily nepřesné a zavádějící informace.

„Úvodní formulář je fajn, ale ta struktura cílů a těch opatření. Tam se mi lidi vždycky seknou. Musí se vyplňovat buňka po buňce a nejde to tam přetáhnout jako blok. (...) Když tam vyplní slovo po slovu těch svých 150 opatření, tak zapomenou na vyplnění deskriptorů.“ (ministerstvo)

Střední variantou je připravit spíše kosmetické úpravy rozhraní, které zjednoduší zejména zadávání deskriptorů, na které si uživatelé stěžovali nejčastěji, a případně i například gescí. K nim může být žádoucí doplnit i podrobnější průvodní informace tak, aby všichni uživatelé rozuměli pojmům stejně (např. „gesce“, „spolugesce“, „spolupráce“), a nemuseli si definice vyhledávat v manuálu. V systému také v současnosti chybí automatická kontrola, že jsou všechny povinné informace uvedeny, což zvyšuje nároky na manuální kontrolu a prodlužuje proces vkládání dokumentů do Registru.

„Problém je v tom, že to vyplníme, pak se to automaticky posílá na Síť zdravých měst a tam většinou zjistí, že máme špatně zadané deskriptory. Pak to 2-3 měsíce leží, než si na to někdo znovu udělá čas. Byla by fajn nějaká automatická kontrola.“

*Člověku se pak nechce si znova na to najít odpoledne.“
(ministerstvo)*

Minimalistická varianta by byla snížit celkové množství (povinných) informací zadávaných do Registru a nevyžadovat podrobnou strukturu cílů a opatření. Namísto toho by byly deskriptory a gesce uváděny jen u dokumentu jako celku a podrobnější třídění by bylo dobrovolné, popřípadě by mohlo být vloženo například v podobě grafického shrnutí, které strategie často obsahují. Došlo by tím ke ztrátě cenných informací, což ale může být cena, kterou bude nutné zaplatit, pokud se nepodaří naplněnost Registru a včasější vkládání dokumentů zajistit jinou cestou (viz doporučení v závěrečné kapitole).

„Přiřazování deskriptorů je trochu od oka. Taky si nejsem stoprocentně jistá, co tam přiřadit. Někdy bych vybrala něco, co tam není.“ (ministerstvo)

„Všichni nemají rádi deskriptory, protože jich je hrozně moc. Špatně se to tam zadává a určuje, co patří do deskriptoru, a co nepatří. Když se koukám do svých dokumentů, tak si říkám, že ta vazba, co tam vznikla, asi není to, co by tam potenciální žadatel hledal.“ (kraj)

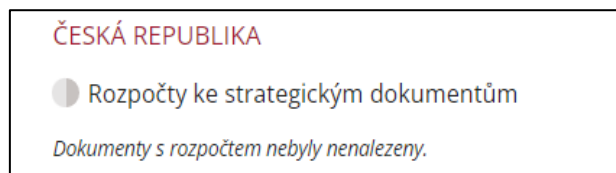
Náročnost tohoto řešení závisí na zvolené variantě, nicméně doporučenou střední variantu považujeme za **málo náročnou** na implementaci.

Užitečnost vyladění rozhraní pro vkládání dokumentů považujeme za **střední**, jelikož může vést k úspoře času a zlepšení reputace Registru u klíčové skupiny správců strategií, ale problémy současného stavu strategického řízení nevyřeší.

B6. Finanční řízení implementace

Databáze strategií již ve stávající podobě zahrnuje položku „rozpočty a finance“, která ale podle všeho není vyplněna ani u jednoho dokumentu. Finanční řízení je sice podstatnou složkou strategické práce, v praxi se ale ukazuje, že jen malá část dokumentů konkrétní rozpočtové závazky obsahuje, a to zejména z důvodu politické citlivosti nepředvídatelnosti víceletého vývoje veřejných rozpočtů (viz kapitola *Strategická práce a její výzvy*). I v případech, kdy strategický dokument finanční aspekty obsahuje, data nejsou v praxi do Databáze zadávána.

„Nepropojování strategií a financování je naše dlouhodobá bolest.“ (ministerstvo)



Obrázek 13: Absence rozpočtu u dokumentu, zdroj: vlastní

Na základě provedených rozhovorů a po diskusi se zadavatelem doporučujeme tuto funkcionalitu v této chvíli dále **nerozvíjet** a suspendovat ji, dokud nedojde ke změně v oblasti samotného strategického řízení – tedy dokud nebudou vytvořeny takové vnější a vnitřní podmínky ve veřejné správě, které povedou k tomu, že strategické dokumenty budou monitorovatelné finanční závazky zahrnovat a finanční řízení implementace strategií bude na této bázi reálně fungovat.

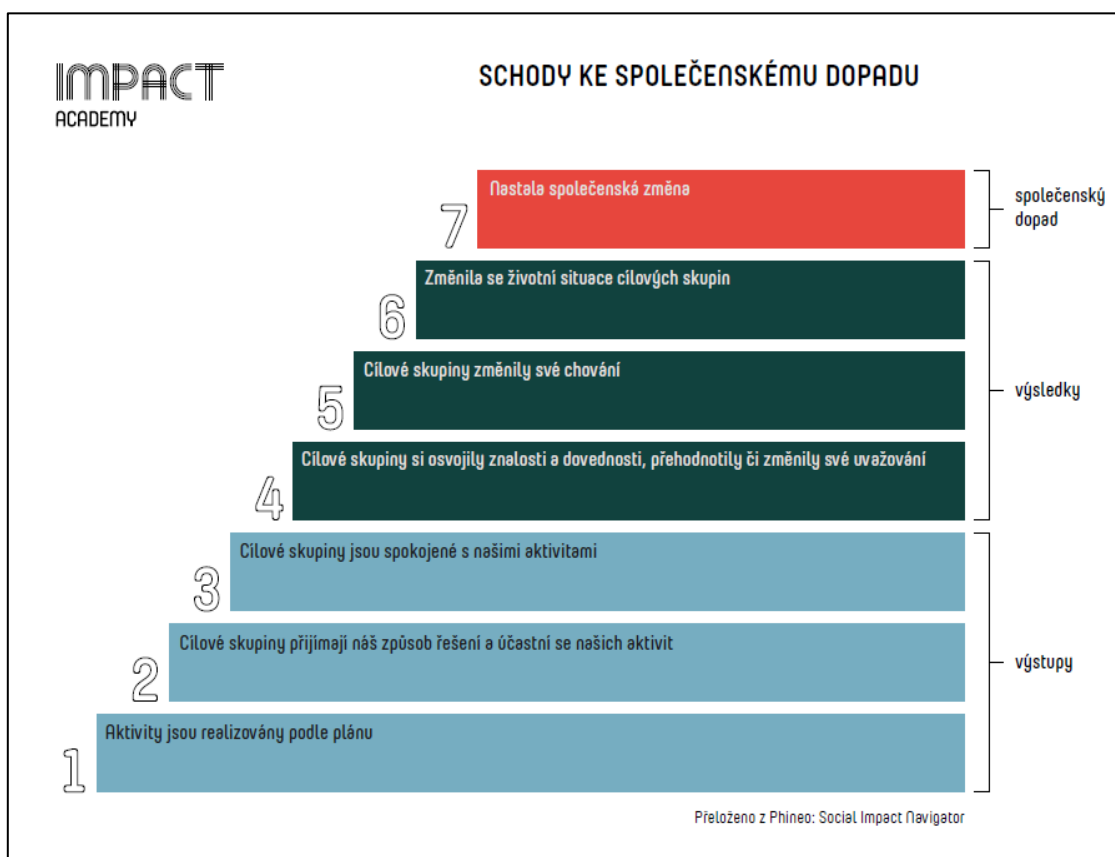
B7. Monitoring a vyhodnocování strategií

Vyhodnocování strategií může probíhat jak v průběhu jejich implementace jako průběžný monitoring plnění, tak na konci platnosti dokumentu jako ex post evaluace výsledků a případně i dopadů, případně v průběhu jejich platnosti jako podklad pro rozhodnutí o dalším osudu dokumentu. Nezdá se ovšem, že by z hlediska možné technické podpory ze strany Registru byl mezi těmito typy hodnocení zásadní rozdíl.

Podstatný rozdíl nicméně existuje mezi hodnocením na úrovni plnění jednotlivých opatření, potažmo výstupových ukazatelů (objem realizovaných aktivit) na jedné straně, a vyhodnocováním reálné změny kvality veřejných služeb a společenských dopadů na druhé straně. Oba tyto typy hodnocení mají svůj význam a u obou může být žádoucí, pokud budou v Registru zachyceny, ale oba mají také své problémy.

Obecně platí, že čím nižší je řád sledovaných indikátorů, tím snazší může být je operacionalizovat a poměrně objektivně změřit, ale tím více hrozí, že indikátory budou naplněny, aniž by aktivity měly reálný společenský dopad, nebo mohou dokonce vést i ke zhoršení situace (úředníci se mohou soustředit více na plnění indikátorů než na skutečný smysl své práce). Naopak indikátory vyšších řádů jsou sice věcně smysluplnější, ale je u nich

často mnohem těžší vysledovat přímou kauzalitu s realizovanými opatřeními (mnohost interakcí v sociální komplexitě), je těžké plánovat cílové hodnoty a jejich naplnění (snadno se v průběhu mohou změnit vnější podmínky, ani nemluvě o disruptivních událostech jako je pandemie covid, válka na Ukrajině, energetická krize, dramatická inflace, ekonomická krize nebo nástup umělé inteligence) a často je také velice složité kýžené společenské efekty dobře operacionalizovat pomocí měřitelných ukazatelů na základě reálně dostupných dat.



Obrázek 14: Schody ke společenskému dopadu, zdroj: IMPACT ACADEMY

Analýza dat z veřejných zdrojů, jako je například Český statistický úřad, je tedy pouze malou složkou celkového komplexu monitoringu a vyhodnocování implementace strategií. Přesto se v rozhovorech se zástupci strategických útvarů poptávka po podpoře specificky v tomto směru opakovala, a to zejména ze strany menších obcí, které nemají dostatečné kapacity pro vlastní zpracovávání dat. Dobře nastavená

funkcionalita pro generování monitorovacích reportů ale může být potenciálně zajímavá i pro větší úřady a také pro širokou veřejnost.

„Je pro nás hodně náročné každý rok ke každé té strategii to vyhodnocení dělat. Dohledat všechna ta data z těch různých zdrojů, dopočítat ty ukazatele, udělat z toho svodku, kterou můžeme předložit na zastupitelstvo... a pak když třeba odejde ten jeden člověk, který to dělal, tak se s ním ztratí i to know-how a je hrozně těžké dohledat, odkud co vlastně bral a který přesně údaj třeba z toho staťáku máme použít, aby to bylo srovnatelné.“ (obec)

Tato funkce by měla umožňovat vytvořit indikátorovou soustavu pro jednotlivé dokumenty, a na základě vložených definic pak každoročně automaticky generovat nový report v přehledné struktuře, který nebude vyžadovat další ruční práci úředníků, a bude moci být, jak zveřejněn (přímo pod příslušnou strategií), tak předložen například vedení úřadu nebo zastupitelstvu kraje / obce pro informaci o vývoji ve sledované oblasti. V ideálním případě by funkce zároveň měla uživatelům doporučovat vhodné indikátory pro jejich téma a úroveň řízení, aby se neztráceli v přemíře možností a technických aspektech datových zdrojů.

„Indikátory jsou velký problém. Zadávání dat bez komentářů může být často zavádějící. Raději se kouknu na stránky staťáku, kde mám u těch čísel i komentáře.“ (ministerstvo)

Při vytváření takové funkce bude žádoucí vycházet ze zkušeností systému Smart City Compass, byť přímé napojení na systém se nezdá jako adekvátní řešení – záběr SC Compass je příliš úzký a specifický, aby mohl tuto oblast pokrýt, a navíc systém zatím není v plném provozu a nejsou dokončeny některé jeho základní funkcionality.

Aby měla taková funkcionalita přidanou hodnotu pro uživatele a byla reálně použitelná, musela by obsahovat dostatečnou šíři dat, tedy nejen z ČSÚ, a zároveň by musela být zajištěna jejich včasnost, což se u stávající Databáze ukazuje jako problém. Zároveň je zřejmé, že Registr nikdy nebude obsahovat všechna data využívaná pro všechny strategie, protože část z nich je shromažďována pouze na resortní nebo lokální úrovni či soukromými firmami, například na základě ad hoc sběrů. Obdržené informace naznačují, že širší integrace dat alespoň z veřejných zdrojů je záměrem Ministerstva vnitra v relativně krátkém horizontu, v době přípravy

této zprávy ale nemáme k dispozici dostatečně konkrétní informace o podobě a rozsahu výstupů ani o realističnosti tohoto záměru. V tuto chvíli tedy možné vyhodnotit praktickou využitelnost tohoto hypotetického zdroje pro potřeby Registru.

Užitečnost takové aplikace se zdá jako **střední**, s ohledem na výše uvedená omezení. **Náročnost** na vytvoření se zdá jako **vysoká**, mimo jiné i na základě zkušeností se spouštěním SC Compass. Náročnost by se mohla výrazně snížit, pokud by nejprve došlo k dalšímu rozvoji datové infrastruktury a integraci dat na meziresortní úrovni, kterou by pak bylo možno sekundárně využít pro projekt Registru. Doporučujeme tedy v tomto směru koordinovat postup s Ministerstvem vnitra, případně dalšími relevantními aktéry, a tvorbu tohoto modulu vhodně načasovat.

C. Analytické funkce: Systémový pohled na strategické řízení v české veřejné správě

Třetí vrstvou Registru jsou tzv. analytické funkce, jejichž primárními uživateli by měli být analytici veřejných strategií s perspektivou přesahující jednotlivé dokumenty, a případně i vrcholní představitelé veřejných organizací. Jak ukazuje kapitola o potřebách uživatelů, obě tyto skupiny jsou nejméně zmapované a vyprofilované a nebyly tématem zkoumání ani v této analýze.

Stejně tak pro potenciální funkcionality Registru v této kategorii platí, že je u nich nejméně jasné, k čemu přesně by měly sloužit a jaká rozhodnutí by na jejich základě měla být činěna. MMR má zájem o rozvoj analytické vrstvy Registru, ten je ale tažen spíše perspektivou dat (co všechno by bylo možné propojit a jak by se na data dalo dívat) než perspektivou uživatelů a účelů (proč by to někdo měl používat a k čemu). Tyto funkce mohou být potenciálně přínosné například pro zajištění koherence politik, v tuto chvíli ale nejsou dostatečně konkrétně popsány, aby bylo možné vyhodnotit jak jejich reálnou využitelnost v praxi, tak jejich náročnost na realizaci.

C1. Mapování vztahů a interakcí mezi dokumenty

Jedním ze záměrů MMR je rozvíjet metadata pro sledování vazeb mezi strategickými dokumenty, a oproti stávajícímu stavu je rozšířit do podoby, která bude umožňovat kvantifikovat sílu vazeb a koherence. Cílem je posílit vypovídací hodnotu vazeb, a získat víc relevantní obraz o celkovém komplexu strategických dokumentů.

V současné chvíli nicméně není jisté, jak přesně by měl nástroj fungovat, jak by vypadaly jeho výstupy a jaká data by byla pro jeho provoz potřeba. Vstupní informace by do systému zřejmě museli vkládat přímo správci jednotlivých strategií, je ale otázka, jestli by se podařilo dosáhnout dostatečné jejich harmonizace, aby výsledky byly validní. Už vůbec pak není jasné, komu by měl nástroj sloužit, kdo by ho reálně využíval a jaká rozhodnutí by na jeho základě dělal – a není tedy jasné, jaký by byl reálný přínos nové funkcionality pro kvalitu strategické práce.

S informacemi, které máme nyní k dispozici, není možné spolehlivě odhadnout ani náročnost na vytvoření tohoto nástroje, byť je zřejmé, že

určité úsilí bude vyžadovat přinejmenším jeho design. K alespoň částečnému naplnění stejného cíle ale možná může vést jednodušší cesta i přes rozlišení deskriptorů na primární a sekundární (viz výše) a přes důkladnější mapování přímých vazeb.

C2. Propojení strategických dokumentů s projekty

Druhým potenciálním úkolem Registru je propojení strategických dokumentů s konkrétními projekty nebo projektovými záměry, které mají strategické cíle implementovat. To by umožnilo vyhodnocovat, jakým způsobem jsou jednotlivé dokumenty naplňovány, a to potenciálně jak v rovině kvalitativní (typy projektů, obsah aktivit), tak kvantitativní (počet a velikost projektů).

Úskalím je v tomto případě vhodný zdroj informací o realizovaných projektech. Nejbližší k tomuto účelu má Informační systém o projektových záměrech (ISPZ), do kterého územní samosprávy vkládají informace o svých plánovaných aktivitách. Z tohoto zdroje se ovšem nedozvíme, zda a v jaké podobě byly jednotlivé projekty realizovány. Zadávání dat do ISPZ navíc není povinné, takže ho využívají jen některé obce, a nezahrnuje ani všechny kraje – Moravskoslezský kraj má vlastní paralelní systém. Už vůbec pak systém nezahrnuje informace o projektech centrální státní správy a dalších veřejných subjektů. Informace z ISPZ tedy nejsou ani úplné, ani reprezentativní, ani neříkají nic o skutečně realizovaných aktivitách, a pro účel monitorování naplňování strategií se proto nezdají vhodné.

Dalším aspektem propojení dat z ISPZ nebo i jiného podobného systému do Registru je otázka kvality (meta)dat o vložených projektových záměrech. Jednotlivé projektové záměry mohou být na výrazně různorodé úrovni rozpracování a vyplněnosti. Nutnou podmínkou pro využití dat je mj. to, aby byly jednoznačně přiřaditelné ke konkrétnímu strategickému dokumentu, případně vícero dokumentům. To ale může u mnoha projektových záměrů chybět, nebo nemusí být uvedené správně a smysluplně. Manuální kontrola těchto vazeb by byla naprosto neadekvátně zatěžující, s ohledem na množství projektových záměrů v systému.

Potenciálně problematická je také otázka citlivých údajů. Projektové záměry jsou v tuto chvíli shromažďovány neveřejně a jejich obsah není ke

zveřejnění určen. Záměry mohou obsahovat interní údaje zpracovatelů nebo třetích stran, osobní údaje a další potenciálně citlivá data, která by napojením na veřejný Registr byla potenciálně ohrožena. Při implementaci by se navíc pravděpodobně vynořily další problémy podobného charakteru.

Záměr propojit strategické dokumenty s informacemi o realizovaných aktivitách je zajímavý a potenciálně užitečný, ale bez kvalitního a vyčerpávajícího zdroje informací o činnostech zejm. na úrovni centrální státní správy je jeho reálný přínos značně diskutabilní. Ve variantě napojení na ISPZ není jasné, jaká by byla reálná přidaná hodnota této funkcionality pro zvýšení kvality strategické práce nebo rozvoj veřejných politik a její implementaci tedy v tuto chvíli nelze doporučit.

V navržené podobě tedy záměr hodnotíme jako **vysoce náročný** zejména s ohledem na zajištění kvalitních a standardizovaných vstupních dat, a jako **málo přínosný** z hlediska relevance výstupů.

C3. Poskytování dat pro jiné služby

Opačnou operací k importování dat z ISPZ do Registru je poskytování dat z Registru pro použití v jiných systémech a aplikacích. Seznam strategických dokumentů může být například využit právě v ISPZ jako nabídka pro přiřazování záměrů k dokumentům jejich vlastníky. Obdobně mohou být strategické dokumenty využity například v rozhraní Regionálního informačního servisu, ale nejspíš také v dalších službách, které v tuto chvíli nemusíme být schopní předjímat.

Doporučujeme proto nastavit procesy pro automatizované předávání aktuální a úplné podoby dat vložených v Registru prostřednictvím API.

Náročnost tohoto kroku považujeme za **nízkou**, **užitečnost** za **nízkou až střední**.

Doporučení pro tvorbu Registru strategií

Prioritizace a koncentrace kapacit

V úvodní kapitole této analýzy byla pojmenována řada výzev a problémů, se kterými se strategické řízení v české veřejné správě potýká. Registr strategií je nástrojem, který může k řešení některých těchto problémů přispět. Obecným doporučením vyplývajícím z této analýzy je koncentrovat kapacity na tvorbu funkcionalit, které mají největší potenciál přispět k řešení dlouhodobých problémů strategické práce v ČR, a pokud to bude nutné, odložit realizaci funkcionalit s nižší přidanou hodnotou. Obecná zkušenost ukazuje, že je přínosnější nabídnout uživatelům menší počet kvalitně zpracovaných funkcí než velký balík nástrojů, které ale nejsou dotažené do konce a nejsou například dostatečně uživatelsky vstřícně zpracované, spojené s adekvátní uživatelskou podporou nebo naplněné úplnými a kvalitními daty.

Prioritou by tedy v obecné rovině měly být kroky, které povedou ke:

- zvýšení přehlednosti struktury strategických dokumentů a jejich vztahů,
- zpřístupnění informací o reálném plnění jednotlivých dokumentů a odpovědnosti za ně,
- podpoře pro tvůrce a správce strategií směřující k větší kvalitě strategické práce,
- posílení vazby mezi politickou a úřednickou vrstvou strategického řízení.

Při prioritizaci konkrétních kroků je zároveň nutné brát v potaz jejich náročnost jak z technického hlediska, tak z hlediska požadavků na přípravu ze strany MMR a dalších partnerů, tak jak byla popsána v předchozí kapitole.

Následující tabulka shrnuje třídění jednotlivých zvažovaných inovací v Registru podle jejich potenciálního přínosu a odhadované náročnosti, tak,

jak byly popsány v předchozí kapitole. Některé potenciální funkcionality byly zamítnuty jako pro teď nerelevantní, nebo v této fázi nejsou dostatečně promyšlené na to, aby bylo možné je zhodnotit podle uvedených kritérií – v takovém případě nejsou v přehledu uvedeny. Jde o tyto funkcionality: B4. Schvalování dokumentu, B6. Finanční řízení implementace a C1. Mapování vztahů a interakcí mezi dokumenty (kvantifikace koherence dokumentů). U některých dalších funkcí náročnost a/nebo přínosnost závisí na konkrétní variantě a podobě implementace, následující tabulka je tedy jen orientační:

velký přínos	B1. Interaktivní průvodce pro tvorbu dokumentů	C1. Mapování vztahů a interakcí mezi dokumenty (přímé vazby a úprava deskriptorů)	A2. Vyhledávání dokumentů A5. Odpovědnosti A6. Naplňování strategií (zprávy o plnění)
střední přínos	B3. Veřejné komentování dokumentů B7. Monitoring a vyhodnocování strategií	A1. Evidence plánovaných dokumentů A4. Strategické mapy	A3. Zobrazení dokumentů B5. Vkládání strategií do Registru C3. Poskytování dat pro jiné služby
menší přínos	B2. Kolaborativní nástroje (bez průvodce) C2. Propojení strategických dokumentů s projekty		
	vysoká náročnost	střední náročnost	nízká náročnost

Registr jako knihovna strategií

Základní funkcí Registru je a má být přehledné zpřístupnění strategických dokumentů a základních informací o nich uživatelům, a to jak z řad široké veřejnosti, tak i z vnitřku veřejné správy. Jak bylo podrobněji dokumentováno výše, v tomto směru musí Registr splňovat dva základní kvalitativní požadavky – uživatelskou vstřícnost a úplnost.

Uživatelská vstřícnost

Analýza ukázala, že Databáze ve stávající podobě obsahuje většinu funkcionalit, které uživatelé z řad „čtenářů strategií“ potřebují, vyžaduje ale osvěžení jak v rovině grafického zpracování, tak struktury některých informací a vyladění některých technických nástrojů jako je vyhledávání a filtrování obsahu.

Dobrou zprávou je, že tyto úpravy nevyžadují hlubší zásah do struktury dat ani vývoj unikátního nového technologického řešení, takže jejich implementace by měla být relativně málo náročná.

Úplnost informací v Registru

Větším soustem než zvýšení uživatelské přívětivosti může být naplnění Registru všemi relevantními dokumenty. Úplnost informací je klíčová pro praktickou využitelnost Registru a ukazuje se, že uživatelé Registru a priori důvěřují a předpokládají, že v něm všechny relevantní a aktuálně platné dokumenty jsou, takže je velice málo odrazuje, pokud to není pravda.

Je proto žádoucí, aby vkládání dokumentů do Registru bylo povinné přinejmenším pro orgány centrální státní správy. Tato povinnost by jim měla být uložena nejspíše usnesením vlády a její plnění kontrolováno standardizovaným procesem v gesci MMR nebo Úřadu vlády. Není účelné zavádět povinnost bez toho, aby byly paralelně vytvořeny procesy a kapacity pro její naplňování a vymáhání – doporučujeme tedy k tomu kroku přistoupit pouze v případě, že bude existovat politická vůle uvolnit za tímto účelem adekvátní lidské zdroje.

Povinnost zanášet dokumenty do Registru by mohla být smysluplná i na úrovni krajských úřadů, u nich ale nastává otázka, jakým způsobem ji zakotvit a vymáhat. U nižších úrovní územních samospráv se v tuto chvíli nezdá účelné po nich vkládání všech dokumentů požadovat.

Otázkou je, zda orgánům, pro které vkládání dokumentů nebude povinné, nabídnout tuto možnost jako dobrovolnou, v podobném režimu, v jakém dnes fungují např. kraje. Dobrovolná registrace strategických dokumentů má nepochybné výhody, ale zároveň opět povede k matení uživatelů, pro které nebude čitelné, proč některé dokumenty v systému jsou a některé ne.

Omezení záběru Registru pouze na dokumenty státní správy by v tomto smyslu bylo čistším řešením.

Plošné poskytnutí přístupu do Registru všem obcím a dalším veřejným organizacím by zároveň vyvolalo nutnost přepracovat systém správy uživatelských účtů a oprávnění. Stávající úprava stojící na manuální práci administrátora by v tu chvíli již nebyla udržitelná.

Přínosným, byť ne nezbytným, rozšířením bude obohacení Registru o informace o připravovaných dokumentech, zejm. dle Plánu nelegislativních prací vlády.

Dalším přínosným rozšířením by pak bylo zahrnutí monitorovacích zpráv o plnění strategií do Registru. Tím by byla posílena veřejná kontrola a potenciálně zvýšen tlak na plnění strategických dokumentů, a tedy i na jejich realističtější přípravu.

Interaktivní nástroje pro tvorbu dokumentů

Funkce, které poskytnou přímou podporu pracovníkům při tvorbě strategických dokumentů, mohou potenciálně mít velký přínos. Z analýzy ale vyplývá, že reálná poptávka po nich je jen velmi malá a vytvořit kvalitní interaktivní nástroje, které by byly v praxi využívány, bude velice náročné.

Ve stávající Databázi je tento účel pokrýván eMetodikou přípravy veřejných strategií, nepodařilo se ale najít nikoho, kdo by ji reálně využil. V příslušné kapitole jsou nicméně formulována některá konkrétní doporučení pro další rozvoj tohoto modulu na základě obecných podnětů z rozhovorů, která směřují například k zahrnutí konkrétních příkladů z praxe.

Jednou z možností rozvoje metodické podpory je vytvoření interaktivního průvodce, který nahradí stávající eMetodiku. Ten může fungovat přímo na platformě Registru, ale z hlediska nároků na správu a zabezpečení může být efektivnější ho realizovat jako separátní, byť komplementární systém. Vytvoření průvodce nicméně bude náročný úkol a je otázkou, jestli jeho přínos bude odpovídat nákladům.

Pokud by průvodce vzniknul, doporučujeme ho vytvářet v podobě, která bude podporovat kolaborativní práci více účastníků na jednom projektu.

Pokud ale průvodce nevznikne, vývoj kolaborativních nástrojů mimo jeho rámec se nezdá jako účelný, jelikož bude velmi náročné vytvořit platformu, která by svou uživatelskou přívětivostí předčila již používané nástroje. Totéž do velké míry platí pro nástroje na podporu participace veřejnosti.

Design nástrojů pro rozhodovatele a analytiky veřejných politik

Návrh Registru v této fázi neobsahuje žádné funkce ani procesy vytvářené na míru pro cílovou skupinu rozhodovatelů, a spíše jen vágně definované funkce pro potřeby analytiků veřejných strategií. Zejména rozhodovatelé, tedy politici a vrcholní manažeři ve veřejné správě, přitom představují klíčovou skupinu pro úspěch Registru, jak bylo popsáno výše.

Podrobnější mapování potřeb těchto skupin nebylo součástí této analýzy. V rámci práce na Registru ale doporučujeme realizovat designový proces, například s použitím metodologie Human Centred Design (HCD), zaměřený na vývoj funkcí specificky pro tyto skupiny, nebo alespoň pro skupinu rozhodovatelů.

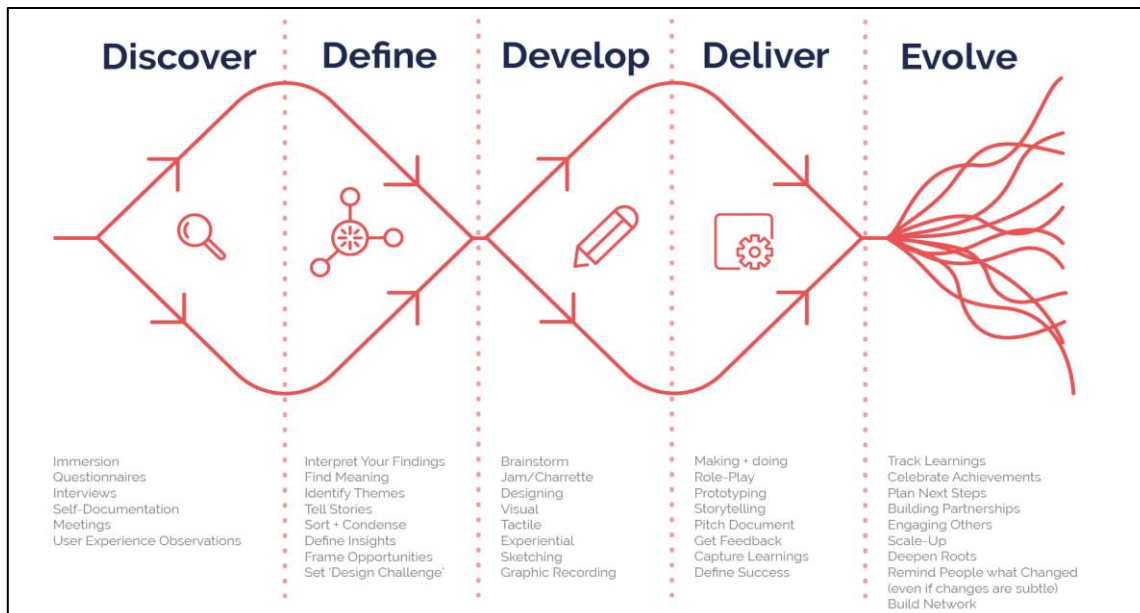
Metoda HCD klade důraz na to, aby byl vývoj funkcí zohledňoval reálné potřeby reálných uživatelů, v tomto případě rozhodovatelů. Výsledkem designového procesu by pak mělo být, že je funkce snadno použitelná, efektivní a přínosná pro práci rozhodovatelů.

Práce při procesu HCD zahrnuje několik kroků, kdy jsou střídavě zkoumány možnosti do šířky, a pak naopak opět zužovány na klíčové principy. HCD je proces s otevřeným koncem, takže dopředu není možné (a hlavně žádoucí) stanovit, k jakému výsledku povede.

Hlavní fáze HCD jsou:

- porozumění uživatelským potřebám a kontextu,
- definice problému,
- návrh variant řešení
- testování,

- a implementace, po které následuje další práce s produktem.



Obrázek 15: Schéma HCD, zdroj: <https://yellcreative.com/what-is-human-centred-design/>

Posouzení možnosti využití AI

V současné chvíli nemůžeme s jistotou formulovat specifická doporučení týkající se integrace umělé inteligence do registru. Vývoj AI je tak rychlý a živelný, že není v našich silách predikovat možný scénář zapojení AI do české veřejné správy. Nicméně doporučujeme k využití AI ve strategickém řízení přistupovat otevřeně a sledovat nové trendy, které umožní využít její nezpochybnitelný potenciál.

Nezdá se reálné v této chvíli využití umělé inteligence zahrnout do vypisované veřejné zakázky na přípravu Registru. Doporučujeme ale situaci nadále monitorovat v koordinaci s Ministerstvem vnitra a dalšími organizacemi, kde v současné chvíli diskuse nad integrací AI do veřejné správy v České republice probíhá.

Propagace a komunikace Registru

Podmínkou využívání Registru je, aby o něm potenciální uživatelé věděli a chápali, k čemu jim může být užitečný. Spuštění Registru je tedy nutné

spojit s komunikační kampaní, která bude orientovaná na konkrétní cílové skupiny a bude reflektovat jejich specifické potřeby.

Cílené oslovení skupiny správců strategií může být komplikováno tím, že jde o poměrně širokou a vágně ohraničenou skupinu lidí, ke které neexistuje přímý přístup. Pro řadu těchto lidí zároveň práce se strategickými dokumenty často není jedinou a ani hlavní náplní práce. Na mnoha úřadech kromě toho panuje poměrně vysoká personální fluktuace, takže nestačí jednorázové informování, ale je nutná kontinuální propagace.

Vhodným obsahem pro komunikaci mohou být konkrétní reálné příklady dobré praxe, kdy využití Databáze / Registru někomu pomohlo v jeho práci.

Otázkou je, jestli Registr komunikovat jako nový systém, nebo, pokud by to bylo možné, zda raději zachovat stávající značku Databáze a propagovat pouze její modernizaci a rozšíření funkcionalit. Na základě této analýzy se zdá, že obě varianty jsou legitimní, mírně se ale přikláníme spíše k variantě udržet stávající značku Databáze.

Obeznamenosť s Databází mezi koncovými uživateli je sice relativně nízká, ale jisté povědomí o ní existuje, zejména mezi skupinou správců strategií. Databáze přitom není vnímána negativně – uživatelé jsou si vědomi řady jejích dílčích nedostatků, ale projekt jako celý vnímají spíše pozitivně. Případná ztráta stávající značky Databáze by tak znamenala škodu, byť malou, a u některých uživatelů by mohl vznikat dojem, že Registr je duplicitní systém, který činí situaci v oblasti digitálních zdrojů ještě více nepřehlednou. Databáze si nicméně ale zaslouží rebranding a novou vizuální identitu.

Podpora strategické práce

Jak vyplývá z této analýzy a koneckonců i přímo z Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030, Registr musí být realizován synergicky s dalšími službami, jako je metodická podpora, vzdělávání, vytvoření mechanismu pro horizontální a vertikální soudržnost politik a koordinaci strategického řízení na meziúřadní úrovni. Dobrá koordinace mezi různými formami podpory posílí potenciální přínos Registru pro kvalitu strategické práce.

Samotná projektová dokumentace Registru předpokládá, že systém bude doprovázen „dalšími aktivitami na politické, koordinační i výkonné úrovni veřejné správy, např. zajištění existence strategických útvarů v institucích veřejné správy; podpora a aktivní zapojení se do strategického řízení na všech úrovních; legislativní změny; koordinace tvorby rozpočtů veřejných strategií; vymáhání povinnosti zpracovávat strategické dokumenty ve strukturované podobě; vzdělávání zainteresovaných osob; používání inovativních nástrojů pro strategickou práci; nebát se pilotních projektů a mnoho dalšího.“

U těchto doprovodných aktivit nicméně není jasné, kdo jejich realizaci zajistí. Doporučujeme se proto vedle snahy o systémové změny soustředit především na formy podpory, které je možné realizovat z pozice MMR a s realisticky dostupnými kapacitami. Může jít například o budování učící se komunity strategické práce a síťování pracovníků napříč úřady, kvalitativní sběr podnětů od členů komunity a poskytování poradenství a vzdělávání na míru reálným potřebám.

„Pro mě to bylo taky zajímavé, tohle povídání. Bylo fajn, že jsme tady byli takhle z různých krajů a mohli jsme spolu mluvit o té naší práci, že spoustu věcí máme stejně a řešíme stejné problémy, ale něco taky děláme jinak, někdo třeba něco vyřešil a pro mě je to inspirativní... Klidně bych se takhle potkával častěji.“ (kraj)

Procesy a kapacity

Z výše uvedených opatření vyplývá celá řada úkolů, které nemohou být realizovány, pokud nebudou adekvátně personálně zajištěny. Příprava, spuštění, propagace a provoz Registru nebudou bezúdržbové a vyžadují kompetentní lidi, kteří se o ně budou starat. Personálně náročná bude i kontrola naplněnosti Registru a spolupráce s resorty při vkládání dokumentů.

Pokud má na Úřadu vlády vzniknout útvar, který bude mít meziresortní koordinaci strategického řízení v popisu práce, bylo by logické, aby v těchto procesech měl také svou roli. To určitě neznamená, že by měl od MMR převzít celou agendu i se správou Registru, ale jeho pozice např. při vymáhání součinnosti od ministerstev bude nepochybně silnější než pozice

oddělení urbánní politiky a strategií, a může hrát koordinační roli pro některé průřezové úkoly.

