



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)



## Projekt Metodika přípravy veřejných strategií

Návrh institucionálního rámce  
a regulatorního prostředí strategické  
práce ve veřejné správě

Listopad 2012

# Obsah

Obsah .....	2
<b>1. Shrnutí.....</b>	<b>3</b>
1.1. Zadání projektu .....	3
1.2. Shrnutí hlavních závěrů.....	4
1.3. Okolnosti limitující zpracování Zprávy.....	6
<b>2. Bariéry strategické práce ve veřejné správě.....</b>	<b>7</b>
2.1. Přehled bariér strategické práce .....	7
2.2. Hodnocení a prioritizace bariér strategické práce.....	10
2.3. Návrh opatření k odstranění nebo omezení bariér strategické práce .....	12
<b>3. Návrh rozvoje strategické práce ve veřejné správě.....</b>	<b>14</b>
3.1. Koncept postupného rozvoje strategické práce ve veřejné správě.....	14
3.2. Rozvoj jednotlivých prvků strategické práce ve veřejné správě.....	17
3.3. Předpoklady úspěšného rozvoje strategické práce ve veřejné správě .....	33
<b>4. Dopad navrhovaných opatření na právní normy.....</b>	<b>34</b>
4.1. Shrnutí současného právního stavu.....	34
4.2. Právní otázky spojené s implementací návrhu rozvoje strategické práce .....	42
4.3. Základní přehled předpisů dotčených rozvojem strategické práce ve veřejné správě .....	52
<b>5. Přílohy .....</b>	<b>53</b>
5.1. Popis jednotlivých bariér strategické práce.....	54
5.2. Výsledek hodnocení bariér.....	61
5.3. Přehled identifikovaných opatření podle bariér .....	63

# 1. Shrnutí

## 1.1. Zadání projektu

Předložený **Návrh institucionálního rámce a regulatorního prostředí strategické práce ve veřejné správě** (dále také Zpráva nebo Návrh) zpracovala společnost **Ernst & Young, s.r.o.** ve spolupráci se společností **Devoteam, s.r.o.** a společností **Kocián Šolc Balaščík, advokátní kancelář, s.r.o.** na základě veřejné zakázky Dodavatel služeb ekonomického, finančního a právního poradce (dále jen projekt) v rámci projektu Metodika přípravy veřejných strategií.

Tento projekt je **financován z prostředků Evropského sociálního fondu** prostřednictvím Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a státního rozpočtu České republiky. Tato Zpráva je určena pro **zadavatele veřejné zakázky Ministerstvo financí České republiky** (dále i zadavatel, Ministerstvo financí nebo MF). Uvedený projekt byl realizován v letech 2010 – 2012.

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

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

V souladu s uvedeným předmětem plnění je projekt rozdělen do dvou etap. Tato Zpráva je jedním z výstupů druhé etapy projektu (která probíhala v období září 2011 až listopad 2012) a přímo navazuje jak na uvedenou komparativní analýzu, tak na zpracovanou metodiku přípravy veřejných strategií.

**Cílem této Zprávy** je rámcově navrhnout a popsat především institucionální, procesní a regulatorní rámec strategické práce ve veřejné správě, respektive nastítnit další rozvoj strategické práce. Za tímto účelem ve Zprávě konkrétně uvádíme:

- ▶ Ve **druhé kapitole** zprávy popisujeme **bariéry strategické práce ve veřejné správě**. Uvádíme v ní přehled identifikovaných bariér strategické práce, výsledek jejich hodnocení z hlediska jejich důležitosti, ale i odstranitelnosti, a na závěr také návrh klíčových opatření k odstranění nebo omezení těchto bariér strategické práce.
- ▶ Výstupy komparativní analýzy i obsah kapitoly 2 této Zprávy byly základním vstupem pro **třetí kapitolu**, ve které uvádíme samotný **návrh rozvoje strategické práce ve veřejné správě**. V této kapitole popisujeme nejdříve samotný koncept postupného rozvoje strategické práce, následně představujeme návrh rozvoje jednotlivých prvků systému strategické práce a závěrem uvádíme hlavní předpoklady úspěšného rozvoje strategické práce.
- ▶ V závěrečné **čtvrté kapitole** Zprávy shrnujeme **dopad navrhovaných opatření na právní normy**. Nejdříve uvádíme shrnutí současného právního stavu v oblasti strategické práce, poté se věnujeme právním otázkám spojeným s implementací návrhu rozvoje strategické práce a také uvádíme základní přehled předpisů dotčených rozvojem strategické práce ve veřejné správě.

## 1.2. Shrnutí hlavních závěrů

### 1.2.1. Bariéry strategické práce ve veřejné správě

Identifikovali jsme **celkem 38 bariér strategické práce**, které jsme rozčlenili do čtyř základních skupin – (i) vnější prostředí a okolnosti strategické práce, (ii) rámec strategické práce, (iii) zdroje strategické práce a (iv) proces (průběh) tvorby a implementace strategických dokumentů.

Z výsledku hodnocení jednotlivých bariér je patrné, že takřka **všechny bariéry** byly hodnoceny jako **středně až velmi důležité**. Polovina bariér pak byla hodnocena jako středně až velmi náročné na odstranění, druhá polovina bariér pak byla označena jako bariéry spíše snadno až velmi snadno odstranitelné. **Následujících pět bariér** bylo vyhodnoceno jako **nejdůležitější** z hlediska jejich dopadu na strategickou práci ve veřejné správě:

- ▶ Absence uceleného systému strategického řízení a plánování od místní po celostátní úroveň, absence jednotného rámce pro tvorbu a implementaci strategií, absence hierarchie strategií.
- ▶ Nedostatečná implementace a monitoring plnění strategie, neměřitelné cíle.
- ▶ Absence odhadu dopadů a absence zajištění finančních prostředků (neprovázanost strategických materiálů s rozpočty).
- ▶ Neexistence jednotné metodiky pro tvorbu strategických dokumentů, nejednotnost terminologie.
- ▶ Rozpočtová politika vlády a jednotlivých rezortů.

Mezi identifikovaná **klíčová průřezová opatření** k odstranění nebo omezení dopadu bariér patří především vytvoření a **schválení metodiky** a regulatorního rámce strategické práce vládou, vytvoření silné skupiny pracovníků veřejné správy podporujících a **rozvíjejících kvalitní strategickou práci**, vzdělávání úředníků o metodice, **existence systému vzdělávání** zpracovatelů strategií, rozvoj **strategického řízení na centrální úrovni**, provázání strategií s procesem **tvorby rozpočtu** a zajištění nezávislosti a transparentnosti přípravy strategií.

Více informací k identifikovaným bariérám strategické práce ve veřejné správě i k opatření k jejich odstranění nebo omezení jejich dopadu uvádíme v kapitole 2 této Zprávy.

### 1.2.2. Návrh rozvoje strategické práce

V rámci uvedené komparativní analýzy jsme vytvořili tři varianty možných přístupů k tvorbě strategické práce, které se staly východiskem pro **doporučení rozvíjet strategickou práci v České republice po stupních**, které budou na sebe plynule navazovat. V této Zprávě toto doporučení rozpracováváme do větší míry detailu, a to i na základě identifikovaných bariér strategické práce i opatření k omezení jejich dopadu nebo jejich odstranění.

Každý ze tří navržených stupňů je charakteristický rozvojem jednoho z klíčových prvků tvorby veřejných strategií. **První stupeň** se zaměřuje především na kodifikaci strategické práce, jeho hlavním cílem je **vytvořit metodiku přípravy veřejných strategií** a nastavit pravidla pro její aplikaci. Implementace prvního stupně klade co nejmenší nároky na náklady (personální, materiální aj.), institucionální zabezpečení, časovou náročnost a další parametry přípravy veřejných strategií a implementaci připravené metodiky.

Na **druhém stupni** rozvoje strategické práce ve veřejné správě je hlavním cílem nastavení **hierarchizace strategických dokumentů**. Na tomto stupni se začíná vytvářet **strategický útvar na centrální úrovni**, jehož úkolem bude především koordinovat přípravu strategií na centrální úrovni a provázat strategie na vznikající dlouhodobý zastřešující strategický dokument na národní úrovni.

Cílem posledního **třetího stupně** je rozvoj organizační struktury koordinace strategické práce v České republice. Na tomto stupni bude ale především **provázán proces tvorby rozpočtu na strategie** a metodika přípravy strategií se stane součástí rozpočtových pravidel. V tomto stupni by také celý rámec strategické práce ve veřejné správě měl být formálně kodifikován (formou zákona, případně usnesením vlády).

Každý z navrhovaných stupňů je **samostatně aplikovatelný** a povede ke zkvalitnění strategického řízení v české veřejné správě. Délka trvání jednotlivých stupňů je závislá na vůli příslušných aktérů provést relativně významné změny v systému řízení státu.

Více informací k návrhu rozvoje strategické práce ve veřejné správě uvádíme v kapitole 3 této Zprávy.

### 1.2.3. Dopad navrhovaných opatření na právní normy

Při analýze dopadu opatření navrhovaných v kapitole 3 Návrh rozvoje strategické práce ve veřejné správě jsme se zaměřili především na **čtyři základní témata**: (i) závaznost metodiky přípravy veřejných strategií, (ii) nastavení hierarchie strategických dokumentů, (iii) nastavení institucionálních kapacit strategické práce a (iv) provázání tvorby a implementace strategií s veřejnými rozpočty.

- ▶ V současnosti existuje množství zvláštních zákonů, které upravují zvláštní postupy u jednotlivých strategií. Tyto postupy jsou v mnoha případech dané zvláštním významem či funkcí strategie. Z uvedeného důvodu lze zvažovat několik alternativních postupů, jak právně závazně zavést v rámci veřejné správy jednotnou metodiku přípravy strategických dokumentů:

1. **Kombinace nové obecné a původní (případně revidované) speciální úpravy, obojí formou zákona**: Stávající speciální úpravy týkající se přípravy jednotlivých strategických dokumentů by byly doplněny obecnou úpravou v podobě zákona, který by stanovil obecné principy a postupy při přípravě strategií, jejich vzájemnou hierarchii, případně by určil, který správní úřad, případně jeho vnitřní organizační jednotka, by byl odpovědný za koordinaci postupů při přípravě strategických dokumentů. Platilo by pravidlo, že zvláštnosti v přípravě určitého dokumentu stanovené ve zvláštním zákoně (tj. speciální úprava) mají přednost před obecnou úpravou.

Obecná zákonná úprava by mohla být dále rozvedena v prováděcím právním předpisu (nebo více předpisech ve vztahu ke speciálním zákonům a jimi stanoveným postupům), který by stanovil podrobnosti obsahové či procesní. Speciální strategie by byly zapojeny do jednotného systému stanoveného obecnou úpravou.

2. **Kombinace původní speciální úpravy formou zákona a nové obecné úpravy formou interních aktů vlády**: Speciální úprava stanovená ve zvláštních zákonech by zůstala zachována; v rámci řízení a sjednocování činnosti ministerstev by ale vláda České republiky (dále také vláda) schválila usnesení, jehož účelem by bylo sjednotit postupy pro přípravu strategií podléhajících schválení formou usnesení vlády. Uvedený postup by tedy nevyžadoval okamžité změny speciálních zákonů; pokud by ale konkrétní speciální zákon stanovil něco jiného než interní usnesení vlády, měl by přednost.

Při této variantě je nutno respektovat pravidlo, že jakýkoliv zásah do územní samosprávy je možný pouze zákonem a k ochraně zákona a nesmí překročit základní ústavní principy; usnesení vlády by se mohla vztahovat pouze na přípravu strategických dokumentů obecními či krajskými úřady v přenesené působnosti.

3. **Nová speciální úprava**: Byla by ponechána speciální úprava metodiky u jednotlivých strategií; tato speciální úprava by byla postupně revidována za účelem sjednocení postupů při přípravě strategií.

- ▶ Zavedení **hierarchie strategií** by mohlo mít dopad na jednotlivé předpisy (případně interní usnesení vlády), které upravují přípravu strategií a vztahy mezi nimi. Uvedené dopady ale budou záviset též na věcném obsahu nadřazených strategií a otázce, do jaké míry mohou být věcně v rozporu se stávajícími strategiemi. K zodpovězení otázky, jaký vliv bude mít zavedení zastřešující strategie na stávající právní předpisy, je tedy nutno znát věcný rozsah a obsah zastřešující strategie.

Aby se jednotlivé dopady zmírnily na minimum, bylo by vhodné, aby soulad strategií napříč stanovenou hierarchií byl zajišťován vhodnou metodikou jejich přípravy, dle které při přípravě a schvalování strategie musí příslušný úřad respektovat obsah nadřazených strategií a je oprávněn ji odmítnout, respektive neschválit pouze při existenci konfliktu.

- ▶ **Zřízení nového strategického útvaru**, jehož funkce bude pouze pomocná, či koordinační (tj. nebude mít pravomoc věcně zasahovat do přípravy jednotlivých strategií), by **neměl vyžadovat změny jednotlivých zákonů** upravujících speciální strategie, bude ale **vyžadovat stanovení působnosti zákonem**.

Pokud ovšem má strategický útvar v rámci své působnosti zasahovat do působnosti jiných vykonavatelů veřejné správy při přípravě jednotlivých strategií, bude třeba zkontrolovat, zda v konkrétním případě nedochází ke kolizi působností jednotlivých vykonavatelů veřejné správy stanovené ve speciálních zákonech. Tento postup pak vyžaduje revizi jednotlivých zákonů upravujících přípravu strategií.

- ▶ Provázání tvorby a implementace strategií na tvorbu rozpočtu bude mít **dopady na úpravu předpisů o rozpočtových pravidlech**, zákonů, kterými se stanoví působnost jednotlivých vykonavatelů veřejné správy odpovědných za jednotlivé strategie a ve vztahu k finanční kontrole veřejné správy. Působnost jednotlivých vykonavatelů veřejné správy v souvislosti s navázáním veřejných rozpočtů na strategie by mohla být stanovena i v jednom obecném zákoně upravujícím strategie.

Více informací k dopadu navrhovaných opatření na právní normy uvádíme v kapitole 4 této Zprávy.

### 1.3. Okolnosti limitující zpracování Zprávy

- ▶ Všechny postupy provedené v rámci projektu byly realizovány v souladu se smlouvou o dílo uzavřenou mezi Ministerstvem financí a Ernst & Young, s.r.o. Postup zpracování této Zprávy byl před její realizací i v jejím průběhu konzultován a následně odsouhlasen Ministerstvem financí a dalšími odborníky zapojenými do celého projektu.
- ▶ Tato Zpráva je určena Ministerstvu financí a měla by být vždy chápána a čtena jako nedílný celek a v kontextu informací a zvolených postupů, jež byly v době její přípravy k dispozici a byly průběžně komunikovány s odpovědnými pracovníky zadavatele projektu.
- ▶ Zpráva byla vypracována v úzké spolupráci se zástupci Ministerstva financí a dalšími odborníky zapojenými do projektu (Skupina pro integraci, Pracovní skupina).
- ▶ Česká republika – Ministerstvo financí ani Ernst & Young, s.r.o. nenesou žádnou zodpovědnost za případné škody vzniklé jakýmkoliv použitím této Zprávy.

## 2. Bariéry strategické práce ve veřejné správě

**Bariérou strategické práce** ve veřejné správě (dále také bariéra) rozumíme potenciální (tj. nikoliv nutně existující, ale možnou) překážku bránící:

- ▶ **tvorbě strategických dokumentů** v souladu s dobrou praxí a v odpovídající kvalitě a následné **úspěšné implementaci** strategických dokumentů a dosažení stanovených cílů,
- ▶ **rozvoji strategické práce**, zejména v oblasti nastavení celkového rámce strategického řízení a nastavení postupů tvorby a implementace strategických dokumentů ve veřejné správě.

V této kapitole uvádíme **především**:

- ▶ **identifikované** relevantní bariéry strategické práce ve veřejné správě;
- ▶ **výsledek hodnocení a prioritizace** identifikovaných bariér;
- ▶ **návrh opatření** k odstranění nebo omezení dopadu identifikovaných bariér strategické práce.

### 2.1. Přehled bariér strategické práce

#### 2.1.1. Postup identifikace bariér

Při tvorbě seznamu bariér jsme vycházeli z následujících zdrojů:

- ▶ **Komparativní analýzy přípravy veřejných strategií v zahraničí a v České republice** zpracované v rámci projektu Metodika přípravy veřejných strategií – součástí komparativní analýzy je mimo jiné rozbor současného stavu přípravy veřejných strategií v České republice, v rámci kterého byla identifikována kritická slabá místa současného systému tvorby strategií.
- ▶ **Dotazníkového šetření** realizovaného v rámci projektu Metodika přípravy veřejných strategií **mezi institucemi české veřejné správy** s cílem zjistit současný stav přípravy strategických dokumentů v těchto institucích. V rámci tohoto dotazníkového šetření měli jednotliví respondenti za úkol mimo jiné identifikovat hlavní problémy a bariéry přípravy strategií v rámci celé veřejné správy, ale také hlavní problémy spojené s přípravou (a případnou implementací) strategií v rámci jejich instituce. Detailní výsledky tohoto dotazníkového šetření jsou uvedeny ve výše zmíněné komparativní analýze.
- ▶ **Seznamu bariér strategické práce** vytvořeného zástupci Ministerstva financí.

Z bariér uvedených v těchto zdrojích jsme vytvořili jeden seznam, přičemž překrývající se nebo totožné bariéry jsme sloučili. Následně jsme takto vytvořený seznam bariér diskutovali, upravili a finalizovali na workshopu se zástupci Ministerstva financí a Skupiny pro integraci (která je poradním orgánem Ministerstva financí v rámci projektu Metodika přípravy veřejných strategií). Současně jsme **výsledných 38 identifikovaných bariér** z důvodu snazší orientace a práci s nimi rozdělili do následujících **čtyř základních skupin**:

- ▶ **Vnější prostředí a okolnosti strategické práce** – v této skupině jsou bariéry ovlivňující strategickou práci, i když s ní nejsou přímo spojené (např. rychle se měnící globální prostředí nebo absence účinného zákona o státní službě).
- ▶ **Rámec strategické práce** – jedná se o bariéry z oblasti systémového nastavení strategické práce (např. neexistence jednotné metodiky tvorby strategií nebo nesystémový přístup k tvorbě a hodnocení plnění programového prohlášení vlády).
- ▶ **Zdroje strategické práce** – zde jsou uvedeny bariéry ovlivňující dostupnost a kvalitu zdrojů potřebných pro tvorbu strategických dokumentů (např. nedostatek času, kapacit a financí na přípravu strategií nebo absence systému vzdělávání a osvěty v oblasti strategické práce).

- ▶ **Proces (průběh) tvorby a implementace strategických dokumentů** – v této skupině uvádíme bariéry dotýkající se samotného průběhu tvorby a implementace strategií (např. absence variantních řešení při tvorbě strategií nebo nedostatečný rozpočet na realizace některých strategií).

### 2.1.2. Přehled identifikovaných bariér

Na následující straně uvádíme **přehled všech identifikovaných bariér** strategické práce, a to v členění do **čtyř základních skupin**. Stručný popis každé jednotlivé bariéry uvádíme v příloze 5.1.



## Seznam všech identifikovaných bariér strategické práce ve veřejné správě

#	Vnější prostředí a okolnosti strategické práce	#	Rámec strategické práce	#	Zdroje strategické práce	#	Proces (průběh) tvorby a implementace strategických dokumentů
1	Absence explicitního hodnotového ukotvení a identifikace společenských problémů a jejich hierarchizace	9	Absence uceleného systému strategického řízení a plánování od místní po celostátní úroveň, absence jednotného rámce pro tvorbu a implementaci strategií, absence hierarchie strategií	18	Neexistence centrálních kapacit (útvary) pro strategickou práci	26	Nedostatečná komunikace a spolupráce mezi jednotlivými institucemi veřejné správy
2	Labilní politické prostředí	10	Nesystémový přístup k tvorbě a hodnocení plnění programového prohlášení vlády	19	Nedostatek personálních kapacit a kompetencí pro strategickou práci na úrovni institucí veřejné správy, diskontinuita v řízení při personálních změnách	27	Nedostatečný systém připomínkování strategií, neefektivní proces meziresortního připomínkového řízení
3	Absence účinného zákona o státní službě	11	Nedostatečná provázanost plánu legislativních prací vlády, plánu nelegislativních úkolů vlády a strategických priorit vlády	20	Nedostatek času, kapacit a financí na přípravu strategie	28	Obtížná prosaditelnost nově navrhovaných postupů při tvorbě a implementaci strategií
4	Politická priorita krátkodobého horizontu, absence dlouhodobých programů politických stran nebo jejich promítnutí do reality	12	Absence vazby rozpočtování na strategické priority vlády	21	Převaha operativního řízení nad strategickým řízením	29	Absence variantních řešení při tvorbě strategií
5	Rozpočtová politika vlády a jednotlivých rezortů	13	Neexistence jednotné metodiky pro tvorbu strategických dokumentů, nejednotnost terminologie	22	Nedostatek datových, informačních, analytických a prognostických zdrojů a nástrojů pro tvorbu a vyhodnocování strategií	30	Absence odhadu dopadů a absence zajištění finančních prostředků (neprovázanost strategických materiálů s rozpočty)
6	Kompetenční překryvy, bílá místa a spory (resortismus)	14	Nedostatečná provázanost strategií, absence přehledu všech strategií	23	Absence vzdělávání a osvěty	31	Nepochopení vztahu mezi analytickými podklady, vizí a navrhovanými opatřeními
7	Rychle se měnící (globální i lokální) prostředí	15	Formální přístup k tvorbě strategií	24	Nedůvěra v nezávislost procesu přípravy strategie	32	Nedostatečná implementace a monitoring plnění strategie, neměřitelné cíle
8	Absence silného politického zadání a podpory veřejných strategií	16	Nedostatečná podpora tvorby strategických dokumentů a strategickému řízení obecně ze strany věcně příslušných orgánů	25	Vzájemná nedůvěra aktérů přípravy strategií	33	Nedostatečný rozpočet na realizaci některých strategií
		17	Nedostatečná integrace partikulárních zájmů, jejich převaha			34	Nizká kvalita přípravy strategických materiálů
						35	Nefunkční uplatnění dílčích zájmů v kontextu společenských zájmů při tvorbě strategie
						36	Absence popularizace (vysvětlení) veřejných strategií
						37	Absence veřejného konsensu a přijetí veřejných strategií
						38	Nedostatečné využití metodických nástrojů při tvorbě strategií

## 2.2. Hodnocení a prioritizace bariér strategické práce

### 2.2.1. Postup hodnocení a prioritizace bariér

Identifikované bariéry rozdělené do čtyř základních skupin byly hodnoceny na workshupu, jehož účastníky byli zástupci Ministerstva financí, Ernst & Young a Skupiny pro integraci. Jednotlivé **bariéry byly hodnoceny** na základě jejich:

- ▶ **důležitosti** – zejména z pohledu dopadu dané bariéry na strategickou práci ve veřejné správě,
- ▶ **odstranitelnosti** – tj. nákladů potřebných na odstranění dané bariéry nebo snížení jejího dopadu.

Hodnoceny byly všechny bariéry uvedené v seznamu bariér. Při workshupu jsme využili hlasovací nástroj Resolver\*Ballot™, který o míře důležitosti a odstranitelnosti umožňuje hlasovat anonymně. Skupinové hodnocení formou řízené diskuse tedy vycházelo z individuálních hodnocení účastníků workshupu a vyjadřuje sjednocený skupinový názor účastníků workshupu.

### 2.2.2. Výsledek hodnocení a prioritizace bariér

Výsledky hodnocení uvádíme na následující straně, a to v podobě grafu a také v tabulce, ve které uvádíme výsledky skupinového hodnocení každé bariéry s příslušnou číselnou hodnotou. V uvedeném grafu můžeme na základě výsledku hodnocení bariér rozlišit jejich čtyři kategorie:

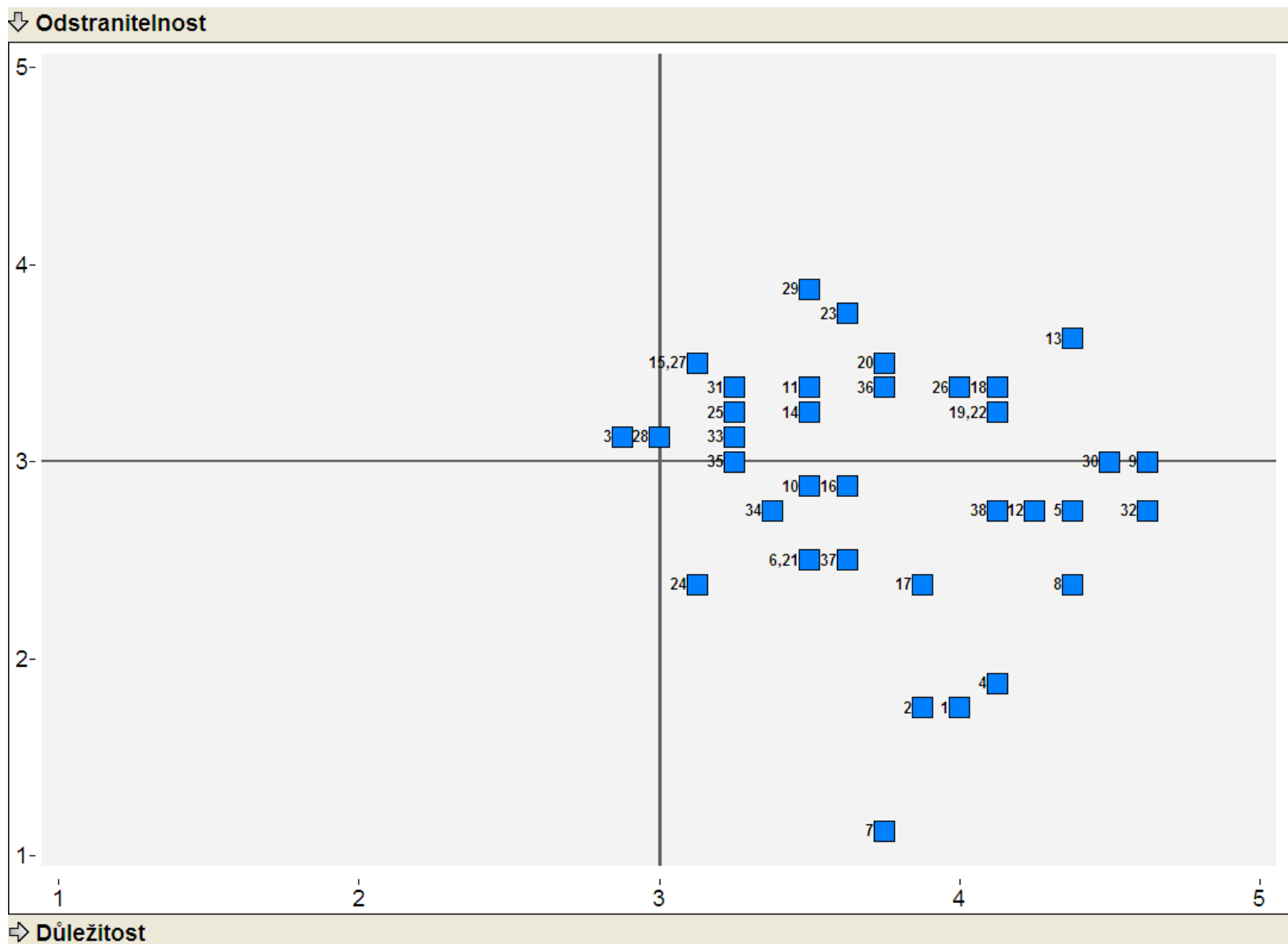
- ▶ velmi **důležité** a **snadno odstranitelné** bariéry (pravý horní kvadrant grafu);
- ▶ velmi **důležité**, ale také **náročně odstranitelné** bariéry (pravý dolní kvadrant grafu);
- ▶ **méně důležité** a **snadno odstranitelné** bariéry (levý horní kvadrant grafu);
- ▶ **méně důležité** a **náročně odstranitelné** bariéry (levý dolní kvadrant grafu).

Z výsledku hodnocení je patrné, že takřka všechny bariéry byly hodnoceny jako středně až velmi důležité. Polovina bariér pak byla hodnocena jako středně až velmi náročná na odstranění, druhá polovina bariér pak byla označena jako spíše snadno až velmi snadno odstranitelná.

V příloze 5.2 uvádíme další dvě tabulky:

- ▶ v první jsou všechny **bariéry seřazeny podle výsledku hodnocení jejich důležitosti** (od bariéry nejdůležitějších po méně důležité bariéry);
- ▶ v další tabulce pak uvádíme přehled **bariér seřazených podle jejich odstranitelnosti** (od nejsnáze odstranitelných bariér po ty nejnáročněji odstranitelné).

## Hodnocení bariér v grafu



### Škály hodnocení

Hodnota	Odstranitelnost O
1	Velmi náročná odstranitelnost
2	Náročná odstranitelnost
3	Středně náročná odstranitelnost
4	Snadná odstranitelnost
5	Velmi snadná odstranitelnost

Hodnota	Důležitost D
1	Velmi malá důležitost
2	Malá důležitost
3	Střední důležitost
4	Vysoká důležitost
5	Velmi vysoká důležitost

## Číselné vyjádření výsledků hodnocení bariér

Kategorie	#	Bariéra	D	O
Vnější prostředí a okolnosti strategické práce	1	Absence explicitního hodnotového ukotvení a identifikace společenských problémů a jejich hierarchizace	4	1,8
	2	Labilní politické prostředí	3,9	1,8
	3	Absence účinného zákona o státní službě	2,9	3,1
	4	Politická priorita krátkodobého horizontu, absence dlouhodobých programů politických stran nebo jejich promítnutí do reality	4,1	1,9
	5	Rozpočtová politika vlády a jednotlivých rezortů	4,4	2,8
	6	Kompetenční překryvy, bílá místa a spory (resortismus)	3,5	2,5
	7	Rychle se měnící (globální i lokální) prostředí	3,8	1,1
	8	Absence silného politického zadání a podpory veřejných strategií	4,4	2,4
Rámec strategické práce	9	Absence uceleného systému strategického řízení a plánování od místní po celostátní úroveň, absence jednotného rámce pro tvorbu a implementaci strategií, absence hierarchie strategií	4,6	3
	10	Nesystémový přístup k tvorbě a hodnocení plnění programového prohlášení vlády	3,5	2,9
	11	Nedostatečná provázanost plánu legislativních prací vlády, plánu nelegislativních úkolů vlády a strategických priorit vlády	3,5	3,4
	12	Absence vazby rozpočtování na strategické priority vlády	4,3	2,8
	13	Neexistence jednotné metodiky pro tvorbu strategických dokumentů, nejednotnost terminologie	4,4	3,6
	14	Nedostatečná provázanost strategií, absence přehledu všech strategií	3,5	3,3
	15	Formální přístup k tvorbě strategií	3,1	3,5
	16	Nedostatečná podpora tvorby strategických dokumentů a strategickému řízení obecně ze strany věcně příslušných orgánů	3,6	2,9
Zdroje strategické práce	17	Nedostatečná integrace partikulárních zájmů, jejich převaha	3,9	2,4
	18	Neexistence centrálních kapacit (útvary) pro strategickou práci	4,1	3,4
	19	Nedostatek personálních kapacit a kompetencí pro strategickou práci na úrovni institucí veřejné správy, diskontinuita v řízení při personálních změnách	4,1	3,3
	20	Nedostatek času, kapacit a financí na přípravu strategie	3,8	3,5
	21	Převaha operativního řízení nad strategickým řízením	3,5	2,5
	22	Nedostatek datových, informačních, analytických a prognostických zdrojů a nástrojů pro tvorbu a vyhodnocování strategií	4,1	3,3
	23	Absence vzdělávání a osvěty	3,6	3,8
	24	Nedůvěra v nezávislost procesu přípravy strategie	3,1	2,4
	25	Vzájemná nedůvěra aktérů přípravy strategií	3,3	3,3
Proces (průběh) tvorby a implementace strategických dokumentů	26	Nedostatečná komunikace a spolupráce mezi jednotlivými institucemi veřejné správy	4	3,4
	27	Nedostatečný systém připomínkování strategií, neefektivní proces meziresortního připomínkového řízení	3,1	3,5
	28	Obtížná prosaditelnost nově navrhovaných postupů při tvorbě a implementaci strategií	3	3,1
	29	Absence variantních řešení při tvorbě strategií	3,5	3,9
	30	Absence odhadu dopadů a absence zajištění finančních prostředků (neprovázanost strategických materiálů s rozpočty)	4,5	3
	31	Nepochopení vztahu mezi analytickými podklady, vizí a navrhovanými opatřeními	3,3	3,4
	32	Nedostatečná implementace a monitoring plnění strategie, neměřitelné cíle	4,6	2,8
	33	Nedostatečný rozpočet na realizaci některých strategií	3,3	3,1
	34	Nízká kvalita přípravy strategických materiálů	3,4	2,8
	35	Nefunkční uplatnění dílčích zájmů v kontextu společenských zájmů při tvorbě strategie	3,3	3
	36	Absence popularizace (vysvětlení) veřejných strategií	3,8	3,4
	37	Absence veřejného konsensu a přijetí veřejných strategií	3,6	2,5
	38	Nedostatečné využití metodických nástrojů při tvorbě strategií	4,1	2,8

## 2.3. Návrh opatření k odstranění nebo omezení bariér strategické práce

### 2.3.1. Postup tvorby opatření

V rámci **workshopu k hodnocení a prioritizaci** identifikovaných bariér (viz předchozí podkapitola) byla zároveň **identifikována a navržena opatření**, jejichž cílem je (i) danou **bariéru odstranit** nebo (ii) **omezit vliv této bariéry** na strategickou práci. V této podkapitole uvádíme sjednocený souhrn klíčových opatření. Přehled všech identifikovaných opatření podle jednotlivých bariér uvádíme v příloze 5.3.

Opatření byla identifikována s cílem odstranit nebo omezit dopad jednotlivých bariér. Tato opatření však nebyla hodnocena z hlediska náročnosti jejich realizace ani samotné realizovatelnosti. Představují především ideový návrh možného řešení. Výčet předložených opatření není a nemůže být úplný, zároveň tak nevylučuje existenci a vhodnost dalších jiných opatření.

### 2.3.2. Shrnutí klíčových opatření

Po vytvoření přehledu opatření k odstranění nebo omezení dopadu jednotlivých bariér jsme shrnuli **klíčová opatření**, tj. taková opatření, která **povedou k odstranění nebo omezení dopadu více (několika) bariér** strategické práce ve veřejné správě. Klíčová opatření se zaměřují na čtyři základní oblasti rozvoje strategické práce:

- ▶ vytvoření a **schválení metodiky** přípravy veřejných strategií,
- ▶ **vytvoření silné skupiny** pracovníků veřejné správy s adekvátními zkušenostmi a znalostmi v oblasti strategické práce,
- ▶ rozvoj **strategického řízení na centrální úrovni** a provázání strategického řízení s **tvorbou rozpočtu**,
- ▶ **nezávislost** a **transparentnost** přípravy strategií.

#### **Vytvoření a schválení metodiky přípravy veřejných strategií**

Klíčová opatření v této oblasti jsou:

- ▶ Vytvoření a aplikace metodiky přípravy veřejných strategií.
- ▶ Schválení metodiky přípravy veřejných strategií a návrhu rámce strategického řízení vládou, případně zakotvení těchto dokumentů v legislativě.

Tato opatření by přispěla k odstranění nebo omezení dopadu zejména neexistence jednotné metodiky pro tvorbu strategií a nejednotnosti terminologie, absence uceleného systému strategického řízení a plánování od místní po celostátní úroveň, absence jednotného rámce pro tvorbu a implementaci strategií, absence hierarchie strategií.

Dále by tato opatření mohla vést ke změnám v oblasti nízké kvality přípravy strategických dokumentů, nedostatečné implementace a monitoringu plnění strategie, nedostatečného využití metodických nástrojů při tvorbě strategie, nedostatečného nebo neefektivního systému připomínkování strategie, absence variantních řešení a mnoha dalších.

#### **Vytvoření silné skupiny pracovníků veřejné správy**

Klíčová opatření v této oblasti jsou:

- ▶ Vytvoření a udržení silné skupiny podpůrců metod strategické práce, vytvoření „Klubu za dobrou strategickou práci“.
- ▶ Informování o vytvořené metodice přípravy veřejných strategií a vzdělávání příslušných pracovníků veřejné správy.

- ▶ Nastavení systému (kontinuálního) vzdělávání zpracovatelů strategických dokumentů.

V návaznosti na realizaci těchto opatření by mohlo dojít k odstranění či omezení dopadu absence vzdělávání a osvěty, nedostatečné komunikace a spolupráce mezi jednotlivými institucemi veřejné správy, nízké kvality přípravy strategických materiálů či nedostatečného využití metodických nástrojů při tvorbě strategií.

## **Rozvoj strategického řízení na centrální úrovni**

Klíčová opatření v této oblasti jsou:

- ▶ Nová legislativa k ekonomickému (fiskálnímu) řízení (tzv. „six-pack“) – tj. povinnost pro vlády členských států Evropské unie realizovat podkladové analýzy, dodržovat fiskální odpovědnost, stanovit závazné střednědobé fiskální cíle apod.
- ▶ Provázání strategické práce a rozpočtu na vrcholové úrovni.
- ▶ Koordinace strategického řízení z úrovně vlády.
- ▶ Nastavení procesu prioritizace strategických cílů na centrální úrovni veřejné správy.
- ▶ Angažování politických stran a jejich nejvyšších představitelů do kontinuální strategické práce.

Tato opatření by přispěla k odstranění nebo omezení dopadu labilního politického prostředí, politického prioritizace krátkodobého horizontu, nedostatečné rozpočtové politiky vlády a jednotlivých rezortů, absenci silného politického zadání a podpory veřejných strategií, nesystémový přístup k tvorbě a hodnocení plnění programového prohlášení vlády.

Dále by tato opatření mohla přispět k nápravě absence vazby rozpočtování na strategické priority vlády, nedostatečné podpory tvorby strategických dokumentů, absence odhadu dopadů a absence zajištění finančních prostředků (neprovázanost strategických materiálů s rozpočty), případně nedostatečného rozpočtu na realizaci některých strategií.

## **Nezávislost a transparentnost přípravy strategií**

Klíčová opatření v této oblasti jsou:

- ▶ Strategie jsou připravovány transparentně a se snahou zahrnutí všech relevantních zainteresovaných subjektů, které se tak o přípravě strategie včas dozví.
- ▶ Zajištění nezávislosti koordinace přípravy strategie a zajištění odborných znalostí (jak věcných v daném oboru, tak znalostí přípravy strategického dokumentu).

Prostřednictvím realizace těchto opatření by mohla být odstraněna nevýhoda nedostatečné provázanosti strategií, absence přehledu všech strategií, nedůvěra v nezávislost procesu přípravy strategie, absence popularizace (vysvětlení) veřejných strategií a absence veřejného konsensu a přijetí veřejných strategií.

# 3. Návrh rozvoje strategické práce ve veřejné správě

## 3.1. Koncept postupného rozvoje strategické práce ve veřejné správě

Při **zpracování obsahu této kapitoly**, tj. návrhu rozvoje strategické práce ve veřejné správě jsme vycházeli z **identifikovaných bariér rozvoje strategické práce a navržených opatření k jejich odstranění** (viz kapitola 2 tohoto dokumentu) a také z **výsledků komparativní analýzy** přípravy veřejných strategií v zahraničí a v České republice (dále jen „komparativní analýza“).<sup>1</sup> V rámci uvedené komparativní analýzy jsme vytvořili tři varianty možných přístupů k tvorbě strategické práce, které se staly východiskem pro **doporučení rozvíjet strategickou práci v České republice po stupních**, které budou na sebe plynule navazovat.

Každý ze tří navržených stupňů je charakteristický rozvojem jednoho z klíčových prvků tvorby veřejných strategií. **První stupeň** se zaměřuje především na kodifikaci strategické práce, jeho hlavním cílem je **vytvořit metodiku přípravy veřejných strategií** a nastavit pravidla pro její aplikaci. Implementace prvního stupně klade co nejmenší nároky na náklady (personální, materiální aj.), institucionální zabezpečení, časovou náročnost a další parametry přípravy veřejných strategií a implementaci připravené metodiky.

Na **druhém stupni** rozvoje strategické práce ve veřejné správě je hlavním cílem nastavení **hierarchizace strategických dokumentů**. Na tomto stupni se začíná vytvářet strategický útvar na centrální úrovni (dále také „Strategický útvar“), jehož úkolem bude především koordinovat přípravu strategií na centrální úrovni a provázat strategie na vznikající dlouhodobý zastřešující strategický dokument na národní úrovni.

Cílem posledního **třetího stupně** je rozvoj organizační struktury koordinace strategické práce v České republice. Na tomto stupni bude ale především **provázán proces tvorby rozpočtu na strategie** a metodika přípravy strategií se stane součástí rozpočtových pravidel. V tomto stupni by také celý rámec strategické práce ve veřejné správě měl být formálně kodifikován (formou zákona, případně usnesením vlády).

Každý z navrhovaných stupňů je **samostatně aplikovatelný** a povede ke zkvalitnění strategického řízení v české veřejné správě. Délka trvání jednotlivých stupňů je závislá na vůli příslušných aktérů provést relativně významné změny v systému řízení státu.

Doporučení postupného rozvoje strategické práce počítá s tím, že celý model bude mít v každém stupni svého správce, který bude rozvoj koordinovat a vyhodnocovat. Na prvním stupni bude správcem Ministerstvo financí, z něhož přejdou kompetence v rámci rozvoje strategické práce na Strategický útvar, který bude postupně vytvářen.

Jednotlivé stupně nejsou nastaveny rigidně, naopak přechod mezi jednotlivými stupni je nastaven flexibilně. Postup v jednotlivých stupních může probíhat v závislosti na konkrétní situaci, výstupech provedených analýz, politické situaci, disponibilním rozpočtu a zdrojích apod.<sup>2</sup> Jednotlivé kroky v rámci rozvoje strategické práce mohou také probíhat paralelně. Právě správce celého modelu bude identifikovat naplnění cílových stavů jednotlivých stupňů a určovat další kroky rozvoje strategické práce ve veřejném

---

<sup>1</sup> Komparativní analýza přípravy veřejných strategií v zahraničí a v České republice byla vypracována v rámci první etapy Projektů.

<sup>2</sup> Příklad: Správce modelu postupného rozvoje strategické práce v první fázi (tj. Ministerstvo financí) provede například analýzu, která identifikuje dané období rozvoje strategické práce jako vhodné pro to, aby byla nastavena vazba strategií na rozpočet. Provázání strategií na tvorbu veřejných rozpočtů tak bude provedeno dříve, než ve třetím stupni, kdy je v tomto dokumentu rámcově naplánováno.

sektoru. Implementace všech navrhovaných aktivit v delším časovém horizontu **přispěje k transparentnímu a efektivnímu řízení státu.**

V rámci našeho doporučení sledujeme **princip rozpočtové odpovědnosti**. V navrženém postupném rozvoji strategické práce je kladen důraz na maximální efektivitu práce bez zbytečného zatěžování veřejných rozpočtů.

**Schéma rozvoje strategické práce** v české veřejné správě a charakteristiku jednotlivých stupňů rozvoje uvádíme na následující straně. Jednotlivé stupně charakterizujeme ve struktuře podle klíčových prvků strategické práce:

- ▶ metodika přípravy veřejných strategií (dále také „metodika“),
- ▶ hierarchizace a kategorizace strategických dokumentů,
- ▶ institucionální kapacity,
- ▶ prostředí tvorby a realizace strategií,
- ▶ provázání strategií s veřejnými rozpočty.

Pokud kdekoliv v textu této kapitoly odkazujeme na současný stav, je tím myšlen stav platný k datu zpracování tohoto dokumentu.



**Kodifikace strategické práce**

**Rozvoj strategické práce**

**Tvorba strategií podle dobré praxe**



## 3.2. Rozvoj jednotlivých prvků strategické práce ve veřejné správě

V této kapitole popisujeme ve větší míře detailu postupný **rozvoj jednotlivých prvků strategické práce** ve veřejné správě, konkrétně:

- ▶ metodiky přípravy veřejných strategií,
- ▶ hierarchizace a kategorizace strategických dokumentů,
- ▶ institucionálních kapacit,
- ▶ prostředí tvorby a realizace strategií,
- ▶ provázání strategií s veřejnými rozpočty.

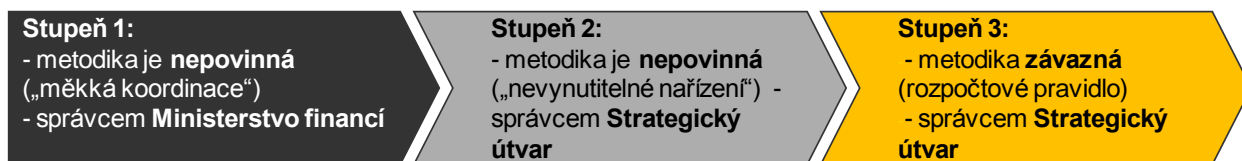
U každého prvku nejdříve uvádíme zjednodušené schéma jeho postupného rozvoje, na které navazuje charakteristika jednotlivých stupňů rozvoje daného prvku.

### 3.2.1. Metodika přípravy veřejných strategií

V této podkapitole popisujeme **roli správce metodiky** přípravy veřejných strategií, **závažnost** a rozsah aplikace metodiky, jejího rozvoje, formu revidování a **aktualizace metodiky**.

Metodika popisuje jednotlivé kroky a postupy přípravy veřejných strategií a definuje role a odpovědnosti jednotlivých aktérů. **Metodika je variabilní**, tj. koncipována tak, aby mohla být použita pro tvorbu různých typů strategií. Obsahuje hlavní principy a postupy, které by při tvorbě strategií měly být vždy dodrženy.

V rámci rozvoje tvorby veřejných strategií dochází k aktualizaci a revizi metodiky na základě zkušeností z její praktické aplikace v jednotlivých stupních rozvoje strategické práce. Tyto zkušenosti jsou vyhodnoceny na konci každého stupně.



#### 3.2.1.1 Stupeň 1 – Kodifikace strategické práce

STUPEŇ 1

**Závažnost a rozsah aplikace metodiky:** Na prvním stupni postupného rozvoje je **metodika nepovinná** (tento stav tedy odpovídá variantě „měkké koordinace“), avšak její používání při tvorbě strategických dokumentů je doporučeno.

**Správce metodiky:** V počátečním stupni, kdy metodika není povinná, je **správce metodiky Ministerstvo financí**. Ministerstvo financí prostřednictvím Pracovní skupiny složené ze zástupců jednotlivých resortů zajišťuje šíření této metodiky napříč veřejnou správou. Strategické útvary, nebo jim odpovídající útvary jednotlivých institucí, činí kroky k seznámení relevantních zaměstnanců s jejím obsahem a používáním.

Mohou tak činit například formou:

- ▶ školení pro zaměstnance,
- ▶ asistence a účastí při tvorbě nové strategie,
- ▶ informování zaměstnanců elektronickou formou, prostřednictvím intranetu, webových stránek apod.,
- ▶ šířením informací o výhodách této metodiky oproti ostatním používaným metodikám.

**Rozvíjení, revize a aktualizace metodiky:** Nejprve je jakožto správce v prvním stupni rozvoje za aktualizaci metodiky zodpovědné Ministerstvo financí.

### 3.2.1.2 Stupeň 2 – Rozvoj strategické práce

STUPEŇ 2

**Závaznost a rozsah aplikace metodiky:** Závaznost metodiky je upravena jako „**nevynutitelné nařízení**“, (kdy se například vládním usnesením nařídí všem orgánům ústřední státní správy uplatňovat metodiku při strategických pracích).

**Správce metodiky:** Na druhém stupni postupného rozvoje strategické práce se **správce metodiky stává Strategický útvar**. Jeho rolí je metodiku aktualizovat a zároveň metodicky podporovat ostatní instituce veřejné správy. Daný útvar v sobě spojuje procesní stránku přípravy strategií a odborné, expertní znalosti.

**Rozvíjení, revize a aktualizace metodiky:** Strategický útvar je jakožto správce metodiky na druhém a třetím stupni zodpovědný za pravidelnou aktualizaci metodiky a rozvoj na základě zkušeností získaných v průběhu předchozích stupňů a na základě dobré praxe jak v České republice, tak na mezinárodní úrovni. Tento útvar také sleduje novinky v rozvoji strategického řízení na úrovni Evropské unie a zapracovává do metodiky případně nové principy metodického řízení Evropské komise.

### 3.2.1.3 Stupeň 3 – Tvorba strategií podle dobré praxe

STUPEŇ 3

**Závaznost a rozsah aplikace metodiky:** V posledním stupni rozvoje je nastaveno **používání metodiky formou „vynutitelného nařízení“**, kdy je existence strategie odpovídající metodice předpokladem pro schválení financování jakéhokoli opatření dlouhodobého charakteru. Strategie s rozpočtovým dopadem (respektive strategie sloužící jako podklad pro tvorbu rozpočtu) musí být na třetím stupni vytvořeny v souladu se závazně stanovenou metodikou. Tato metodika je závazná také pro územní samosprávné celky, a to v případě tvorby strategií s dopadem na veřejný rozpočet, případně s dopadem na (vládní, průřezové) strategie národního charakteru.

Použití metodiky zjednodušuje centrální koordinaci přípravy strategických dokumentů v celé veřejné správě. Průběžným cílem je dosažení jednotného přístupu při zpracování strategií, zahrnutí všech nezbytných aspektů, stejně jako provedení všech kroků včetně důkladné analytické práce či například vyhodnocení existujících strategií ve vztahu k nově vytvářené strategii. Vzhledem k variabilitě této metodiky bude zachována flexibilita tvorby strategií s možností využít různé postupy. Na druhou stranu budou při jejím používání vždy respektovány základní principy a dobrá praxe strategické práce. Důležitou roli v používání metodiky bude hrát její politické prosazení.

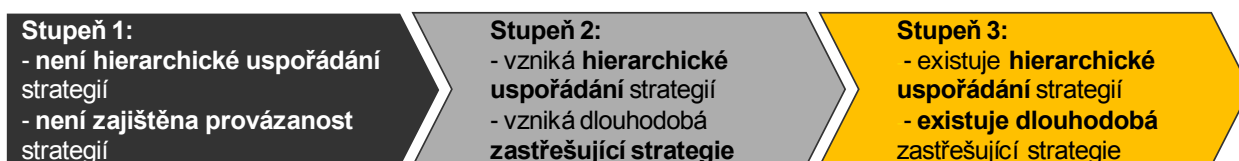
Dle rozsahu a komplexnosti dané strategie může být metodika přizpůsobena či upravována tak, aby odpovídala co nejlépe zadání strategie a potřebám při její tvorbě. S úpravou metodiky pro potřeby zadané strategie pomáhá správce metodiky. Možnosti úprav aplikace metodiky při přípravě veřejných strategií jsou uvedené v samotné metodice. Základní rámec musí být při jejím správném použití dodržen, avšak například rozsah prováděných analýz či forma registru rizik či rozsah řízení změn může být upraven dle komplexnosti strategie.

**Správce metodiky: Strategický útvar metodiku a výhody jejího využívání dále propaguje** a spolu s přípravou dalších kroků rozvoje strategické práce ji průběžně šíří do všech úrovní veřejné správy. V případě, že nebude metodika využívána, existuje značné riziko, že nedojde k žádoucímu zlepšení stávajícího stavu strategické práce ve veřejném sektoru. Úkolem Strategického útvaru je tedy nadále její používání vyžadovat, a to zejména u strategií s rozpočtovým dopadem.

**Rozvíjení, revize a aktualizace metodiky:** viz popis v druhém stupni výše.

### 3.2.2. Hierarchizace a kategorizace strategických dokumentů

V této kapitole uvádíme přístup ke **kategorizaci, hierarchizaci a zajištění provázanosti a souladu** strategických dokumentů.



#### 3.2.2.1 Stupeň 1 – Kodifikace strategické práce

STUPEŇ 1

**Hierarchické uspořádání strategií ve veřejné správě:** V prvním stupni postupného rozvoje strategické práce zatím neexistuje jednoznačné hierarchické uspořádání strategických dokumentů. **Současný stav zůstává nezměněn.**

**Zajištění provázanosti a souladu strategických dokumentů:** Na prvním stupni rozvoje, kdy neexistuje Strategický útvar ani hierarchická struktura strategií, je **zachován současný stav**. Zajištění provázanosti a souladu strategických dokumentů je **decentralizováno**, tzn. plně v kompetenci strategických útvarů jednotlivých institucí (nebo útvaru, který byl přípravou strategie pověřen). Částečně je provázanost strategií zajišťována metodikou přípravy veřejných strategií, ve které jsou nastaveny příslušné postupy (například zahrnutí zainteresovaných stran do přípravy strategie) a vznikající databáze strategií.

Informační systém Databáze strategií (<http://databaze-strategie.cz/>) (dále jen „databáze strategií“) je celostátním systémem strategických a koncepčních dokumentů, který má přispět k celkovému zlepšení strategického řízení a plánování na všech úrovních veřejné správy v České republice. Dokáže tematicky a funkčně propojovat strategické cíle, opatření a další zadané parametry od mezinárodní úrovně, přes dokumenty ministerstev a celostátních institucí, až na regionální a místní úroveň. Databázi strategií provozuje v gesci Ministerstva pro místní rozvoj jako hlavní administrátor Národní síť Zdravých měst ČR.

**Kategorie strategických dokumentů:** Kategorizace strategií **není centrálně koordinovaná**, jistou funkci zde ale může plnit vznikající databáze strategií.

#### 3.2.2.2 Stupeň 2 – Rozvoj strategické práce

STUPEŇ 2

**Hierarchické uspořádání strategií ve veřejné správě:** Ve druhém stupni, kdy dochází k vytvoření Strategického útvaru, je již nastavena hierarchická struktura strategických dokumentů, na základě které je vytvářena zastřešující dlouhodobá strategie (finalizována do podoby Dlouhodobého rámce rozvoje ČR ve stupni 3). Jednotlivé průřezové a resortní strategie fakticky v dílčích oblastech rozpracovávají tuto zastřešující strategii. Tento proces koordinuje Strategický útvar.

**Zajištění provázanosti a souladu strategických dokumentů:** Na stupni následujícím je soulad strategických dokumentů řešen více možnými způsoby (např. zahrnutím zainteresovaných stran, prostřednictvím Strategického útvaru a díky aktivitám strategických útvarů jednotlivých institucí apod.), jež jsou finálně rozvinuty na stupni třetím. Jedním z nástrojů bude i databáze strategií.

**Kategorie strategických dokumentů:** Na počátku druhého stupně, kdy vzniká Strategický útvar, převezme tento útvar správu databáze. Databáze bude sloužit jak pro vyhodnocování a aktualizaci strategických dokumentů, tak i pro tvorbu dokumentů nových, dále k přehlednému zobrazení dokumentů, souvisejících opatření a cílů, indikátorů, zodpovědností finančních prostředků a pro sledování dopadů intervencí a také vzájemných vazeb.

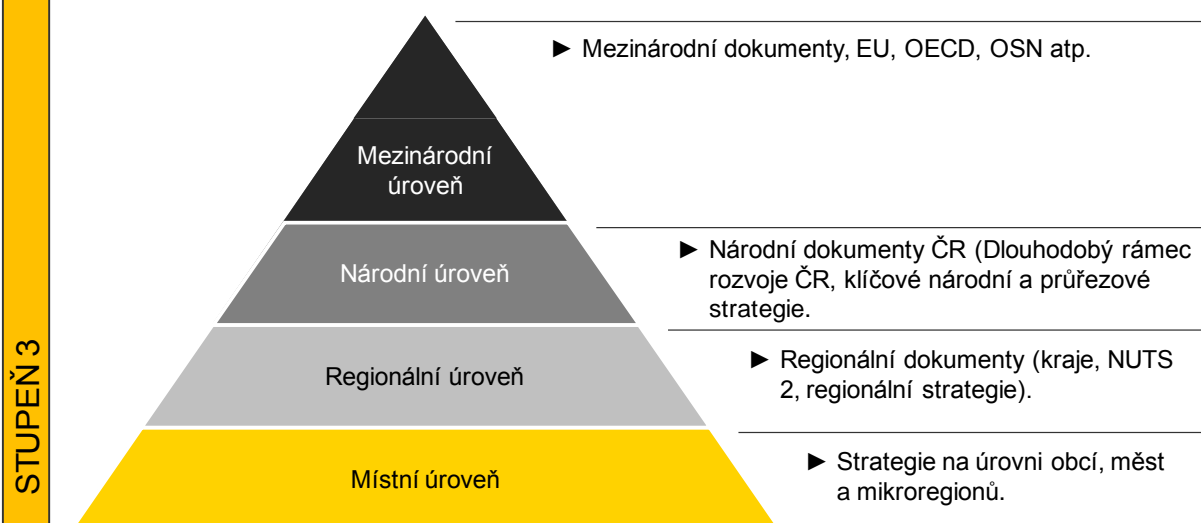
### 3.2.2.3 Stupeň 3 – Tvorba strategií podle dobré praxe

**Hierarchické uspořádání strategií ve veřejné správě:** Na cílovém stupni existuje jasná hierarchická struktura veřejných strategií. Na vrcholu pomyslné pyramidy jsou mezinárodní strategie, které sice nejsou tvořeny přímo institucemi veřejné správy České republiky, ale při tvorbě strategií na národní úrovni (např. Dlouhodobý rámec rozvoje ČR) je nutné tyto strategie respektovat a vycházet z nich. Na národní úrovni jsou tvořeny klíčové národní, průřezové a resortní strategie, jež jsou provázány na zastřešující Dlouhodobý rámec rozvoje ČR.

Na další úrovni pyramidy jsou strategie regionální, jež jsou opět provázány s odpovídajícími strategiemi na úrovni národní. Poslední úroveň pyramidy tvoří strategie místní na úrovni měst, obcí a mikroregionů, jež jsou analogicky provázány na strategie regionální, jež řeší odpovídající problematiku.

Připravované strategie budou díky tomuto hierarchickému uspořádání **dostatečně integrované horizontálně** se strategiemi ostatních resortů a **vertikálně** až po obce.

*Schéma hierarchie strategií*



Níže jsou popsány jednotlivé strategické dokumenty tak, jak je navrhujeme uspořádat v cílovém stavu ve třetím stupni postupného rozvoje strategické práce:

#### ▶ Dlouhodobý rámec rozvoje České republiky

Dlouhodobý rámec rozvoje České republiky vzniká v pomyslné pyramidě na úrovni národní. Tato zastřešující strategie je vytvářena na úrovni ústřední veřejné správy a je rámcem pro další strategické dokumenty. Je zároveň kladen důraz na provázání Dlouhodobého rámce rozvoje ČR na priority a strategie na úrovni Evropské unie (např. Strategické a obecné zásady Společenství 2007 – 2013, Lisabonskou strategii, Hlavní směry hospodářské politiky EU, Evropskou strategii zaměstnanosti apod.) a na další strategické dokumenty na úrovni mezinárodní.

Vláda po vytvoření programového prohlášení stanovujícího vizi a úkoly vlády stanoví strategické cíle pro následující sedmileté období (tento rozsah umožní kontinuitu strategie i poté, co skončí mandát dané vlády). Toto období by mělo zároveň odpovídat sedmiletému programovacímu (i rozpočtovému) období Evropské unie. Implementace většiny vytvářených strategií je v současné době spolufinancována ze strukturálních fondů Evropské unie a dá se předpokládat, že podobně tomu bude i v nejbližší budoucnosti. Z tohoto důvodu je (nikoliv pouze formální) provázanost tvorby strategií na EU pro českou veřejnou správu podstatným aspektem.

Na základě těchto dlouhodobých strategických cílů vymezí dále vláda podrobnější priority v roční politické strategii. Politické priority stanovené v roční politické strategii jsou převedeny na konkrétní cíle v legislativním a pracovním programu vlády.

### ► Klíčové národní a průřezové strategie

Klíčové národní a průřezové strategie vznikají v pomyslné pyramidě na úrovni národní. Tyto strategie fakticky v dílčích oblastech rozpracovávají zastřešující strategii – Dlouhodobý rámec rozvoje ČR. Programové prohlášení vlády pak ovlivňuje především strategie střednědobého charakteru, respektive specifikuje způsob dosažení cílů stanovených v dlouhodobých strategiích.

Do této kategorie spadají také specifické resortní strategie. Pokud se příslušná oblast dotýká více resortů, jsou strategické iniciativy vypracovány za jejich vzájemné spolupráce. Pověřený resort může například vytvořit pracovní skupiny, jejichž úkolem je jednotlivé iniciativy vypracovat.

### ► Regionální strategie

Regionální strategie odpovídají v pyramidě úrovni regionální, tedy úrovni krajů (případně také úrovni regionů NUTS 2). Jsou to strategie jednotlivých krajů. Tyto strategie jsou vytvářeny zejména s ohledem na regionální, místní a specifické požadavky, ovšem s důrazem na priority programového prohlášení vlády a s vazbou na Dlouhodobý rámec rozvoje ČR. V případě tvorby strategií s dopadem na veřejný rozpočet, případně s dopadem na (vládní, průřezové) strategie národního charakteru, jsou územní samosprávné celky povinny řídit se metodikou. Navíc zde existuje povinnost konzultovat tvorbu veškerých strategií předkládaných ke schválení vládě se Strategickým útvarem.

### ► Strategie na úrovni měst, obcí a mikroregionů

Tyto strategie odpovídají v pomyslné pyramidě místní úrovni. Tyto strategie jsou vytvářeny zejména s ohledem na regionální, místní a specifické požadavky. Podobně jako regionální strategie jsou obce povinny řídit se metodikou, a to v případě tvorby strategií s dopadem na veřejný rozpočet, případně s dopadem na (vládní, průřezové) strategie národního charakteru.

**Zajištění provázanosti a souladu strategických dokumentů:** V cílovém stavu na třetím stupni postupného rozvoje strategické práce bude provázanost a soulad strategických dokumentů zajištěn především prostřednictvím:

### ► Zahrnutí zainteresovaných stran

Metodika přípravy veřejných strategií obsahuje takový postup přípravy a tvorby strategií, který zajišťuje, že je návrh strategie průběžně vyhodnocován z hlediska jeho konzistence a provázanosti s ostatními strategickými dokumenty a politikami, stejně tak jako s mezinárodními smlouvami a závazky vlády. Také za tímto účelem jsou do přípravy strategie zahrnuty všechny relevantní zainteresované strany, zejména formou konzultací.

### ► Strategický útvar na úrovni vlády

Strategický útvar koordinuje přípravu strategických dokumentů a jejich vzájemnou provázanost. Dále dohlíží na provázanost strategií schvalovaných vládou na programové prohlášení vlády, cíle a priority vlády, Dlouhodobý rámec rozvoje ČR a na relevantní strategie Evropské unie či strategie dalších mezinárodních organizací. V případě zadání od vlády může kontrolovat provázanost strategických cílů strategií nižší úrovně veřejné správy na strategické cíle obsažené v relevantních strategických dokumentech na vyšší úrovni. V případě národních dokumentů schvalovaných vládou provádí kontrolu provázanosti vždy (a podává zprávu vládě), na nižších úrovních pouze u strategií s rozpočtovým dopadem či u těch, jež ovlivňují národní strategie.

Vzájemnou provázanost může zajišťovat dvěma směry – odspodu nahoru (kdy sbírá a vyhodnocuje informace a požadavky z nižších úrovní veřejné správy, zajišťuje, aby byly požadavky reflektovány ve strategiích na národní úrovni, tak aby hierarchicky uspořádané strategie byly ve vzájemném souladu) a odshora dolů (kdy zajišťuje a kontroluje, aby strategické cíle stanovené v zastřešujícím dlouhodobém rámci na národní úrovni byly odpovídajícím způsobem reflektovány na nižších úrovních veřejné správy.) Tuto vzájemnou kontrolu provázanosti může buď provádět vždy, pokud na něj budou tyto kompetence přeneseny, nebo

jen v případech, kdy dostane takové politické zadání; záleží tedy na nastavení kompetencí, které Strategickému útvaru určí politická reprezentace.

Strategické úvary jednotlivých institucí mají povinnost konzultovat strategie schvalované na úrovni vlády se Strategickým útvarem, což je další aspekt práce Strategického útvaru přispívající k vzájemné provázanosti strategií. Podobná povinnost platí také pro územní samosprávné celky, a to v případě tvorby strategií s dopadem na veřejný rozpočet, případně s dopadem na vládní strategie národního charakteru. V případě, že kompetence kontrolovat vzájemnou provázanost strategií na všech úrovních nebude přenesena na Strategický útvar, budou to nadále strategické úvary jednotlivých institucí, jež budou vzájemnou provázanost daných strategií na třetím stupni rozvoje strategické práce zajišťovat a kontrolovat.

#### ► **Orgány veřejné správy připravující strategie**

Za zajištění provázanosti a souladu s ostatními strategickými dokumenty je v rámci tvorby strategického dokumentu odpovědná především instituce (například ministerstvo nebo územní samosprávný celek) připravující strategii.

Proces konzultací může probíhat například následovně: před schválením strategie na úrovni vlády uvede příslušná instituce, s jakými dalšími resorty a subjekty strategii konzultoval, a zda zůstávají nějaké nevyřešené problémy. Vše konzultuje se Strategickým útvarem. Pokud se jedná o strategii, jež není schvalována na úrovni vlády, uvede orgán veřejné správy tyto informace příslušnému strategickému útvaru dané instituce.

#### ► **Informační systém databáze strategií**

Viz popis databáze v prvním stupni.

Pro zpřehlednění vzájemné provázanosti a hierarchie strategií budou dále vytvářeny tzv. „mapy strategií“, které přehledně graficky vyjádří vztahy mezi jednotlivými strategiemi, například v rámci daného resortu.

**Kategorie strategických dokumentů:** Vzhledem k tomu, že se jedná o postupný rozvoj strategické práce, tak i samotná kategorizace se bude vyvíjet a bude vznikat dobrá praxe kategorizace a evidence jednotlivých strategií. Postupná kategorizace všech aktuálních strategií je zejména důležitá pro jejich správné zařazení v rámci vznikající hierarchie. Například podle toho, zda se jedná o strategie dlouhodobé, střednědobé či krátkodobé, s dopadem na veřejný rozpočet (přímý i nepřímý).

Databáze strategií ve své finální podobě bude zahrnovat všechny minulé, současné a připravované strategie. Jednotlivé resorty (případně ostatní instituce veřejné správy či územní samosprávné celky) budou mít povinnost konzultovat se Strategickým útvarem strategie schvalované na úrovni vlády či s dopadem na veřejný rozpočet.

Kategorizace strategií může být multikriteriální, např. na základě délky trvání, náročnosti či oblasti řešení. Možné rozčlenění navrhuje v přehledu níže.

#### **Kategorizace strategií**

Rozdělení veřejných strategií dle **časové náročnosti implementace:**

- strategie dlouhodobé (na 7 a více let),
- strategie střednědobé (3 – 7 let),
- strategie krátkodobé (1 – 2 roky).

Rozdělení strategií dle **dopadu na rozpočet:**

- strategie s dopadem na veřejný rozpočet,
- strategie bez dopadu na veřejný rozpočet.

Rozdělení strategií dle **velikosti cílové skupiny:**

- strategie s celospolečenským dopadem (velká cílová skupina),

- ▶ strategie s resortním / sektorovým dopadem (střední cílová skupina),
- ▶ strategie s lokálním / omezeným dopadem (malá cílová skupina).

Rozdělení strategií **dle přístupu k problematice**:

- ▶ rozvojové (rozdívá identifikovanou příležitost),
- ▶ regulační (regulují identifikovaný problém).

#### Příklad možného rozdělení strategií dle dopadu

Rozdělení strategií dle dopadu (délka implementace, dopad na rozpočet, velikost cílové skupiny, přístup k problematice):

- ▶ strategie s velkým dopadem (tmavě šedá),
- ▶ strategie se středním dopadem (světle šedá),
- ▶ strategie s nízkým dopadem (bílá).

	Délka implementace			Dopad na rozpočet		Velikost cílové skupiny			Přístup k problematice	
	> 7	3-7	1-2	Ano	Ne	V	S	M	ROZ	REG
Národní	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Regionální	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Místní	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

V = velká, S = střední, M = malá, ROZ = rozvojová, REG = regulační, délka implementace je uvedena v letech

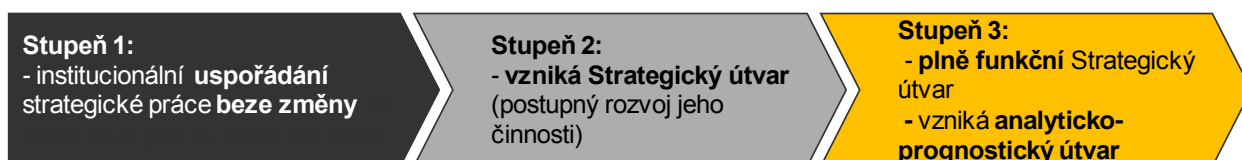
Strategie lze dále **dělit dle tématu** (viz databáze strategií – <http://databaze-strategie.cz/>):

- ▶ veřejná správa, informovanost, strategický rozvoj,
- ▶ životní prostředí,
- ▶ zdravý životní styl, zdravotní prevence, zdravotní služby,
- ▶ volný čas, sport, kultura, památková péče, spol. život,
- ▶ sociální problematika, bydlení, socio-patologické jevy,
- ▶ vzdělávání, osvěta, věda a výzkum,
- ▶ podnikání, ekonomika, cestovní ruch,
- ▶ doprava,
- ▶ zemědělství a venkov.

### 3.2.3. Institucionální kapacity strategické práce

V následujícím textu se zaměříme na detailnější **popis kompetencí, odpovědností a uspořádání Strategického útvaru**, který vzniká v průběhu druhého stupně postupného rozvoje strategické práce a je plně rozvinut na stupni třetím. Role dalších institucí budou do značné míry záviset na nastavení kompetencí a funkcí Strategického útvaru – například odpovědnosti, které nebudou přeneseny ze strategických útvarů jednotlivých institucí veřejné správy na Strategický útvar, zůstanou nadále v jejich kompetenci.

V této kapitole také shrneme základní kompetence a odpovědnosti Analyticko-prognostického útvaru. Uvedeme také možnosti vnitřního uspořádání a kapacitního zajištění funkcí Strategického útvaru. Dále navrhneme funkce strategických útvarů jednotlivých institucí a Analyticko-prognostického útvaru.



#### 3.2.3.1 Stupeň 1 – Kodifikace strategické práce

STUPEŇ 1

**Postavení a poslání institucí strategického charakteru:** Na prvním stupni rozvoje strategické práce nedochází v institucionálním uspořádání k žádným změnám oproti současnému stavu.

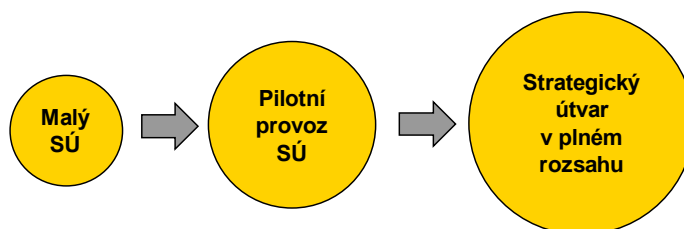
#### 3.2.3.2 Stupeň 2 – Rozvoj strategické práce

STUPEŇ 2

**Postavení a poslání institucí strategického charakteru:** Je vytvořen **Strategický útvar** koordinující strategickou práci ve veřejné správě. Vytvoření tohoto útvaru nemusí znamenat potřebu založení nové instituce. Strategický útvar může existovat v rámci některé ze stávajících institucí veřejné správy. Existenci (respektive vznik) Strategického útvaru je tak třeba chápat spíše jako **vznik nové role a kompetence, než jako vytváření nové byrokratické struktury**.

Strategický útvar v sobě spojuje procesní stránku přípravy strategií a odborné kompetence. Jednotlivé resorty (případně ostatní instituce veřejné správy) mají povinnost s tímto útvarem konzultovat postup přípravy strategie schvalované na úrovni vlády, a to s cílem zajistit požadovanou kvalitu dokumentů schvalovaných vládou. Podobná povinnost platí také pro územní samosprávné celky připravující zejména strategie regionálního či nadregionálního významu, a to v případě tvorby strategií s dopadem na veřejný rozpočet, případně s dopadem na (vládní) strategie národního charakteru. Rolí Strategického útvaru naopak nebude obsahově vstupovat do strategických dokumentů vytvářených na úrovni jednotlivých resortů a dalších institucí veřejné správy.

**Kompetence a odpovědnost Strategického útvaru a Analyticko-prognostického útvaru:** K budování Strategického útvaru na úrovni vlády je **potřeba přistupovat maximálně efektivně**. Stejně jako u samotného rozvoje strategické práce **doporučujeme Strategický útvar budovat postupně**. Při jeho vytvoření půjde o malý útvar, skládající se převážně z disponibilních zdrojů ve veřejné správě (například při Úřadu vlády). Hlavním cílem této iniciační fáze bude přesně specifikovat cíle a poslání Strategického útvaru, definovat jeho vnitřní strukturu, popisy jednotlivých pozic a interní procesy.





Strategický útvar tedy ještě nebude plnit své hlavní poslání – koordinaci tvorby strategické práce. Po vytvoření Strategického útvaru a specifikace jeho cílů a poslání bude spuštěn „pilotní provoz“ útvaru, kdy budou obsazeny vedoucí pozice útvaru (vedoucí jednotlivých oddělení) a v omezeném rozsahu odzkoušeny a ověřeny činnosti a procesy Strategického útvaru. Až po tomto odzkoušení a ověření budou v poslední fázi personálně obsazeny všechny definované pozice a činnost Strategického útvaru tak bude spuštěna v plném rozsahu.

**Možnosti vnitřního uspořádání a kapacitního zajištění funkcí Strategického útvaru:** Prvním krokem v definici organizační struktury Strategického útvaru je rozhodnutí o organizační podobě tohoto úřadu (tj. například zda bude Strategický útvar ve formě nově vytvořené organizační jednotky zařazen do organizační struktury úřadu stávajícího – například Úřadu vlády – nebo budou role a odpovědnosti Strategického útvaru přiřazeny stávajícímu oddělení ústředního orgánu veřejné správy). Toto rozhodnutí bude mít vliv především na tu část organizační struktury Strategického útvaru, která bude mít na starosti chod celého útvaru. Proto se v návrhu vnitřního uspořádání útvaru soustředíme pouze na organizační jednotky zajišťující klíčové kompetence a odpovědnosti Strategického útvaru.

### 3.2.3.3 Stupeň 3 – Tvorba strategií podle dobré praxe

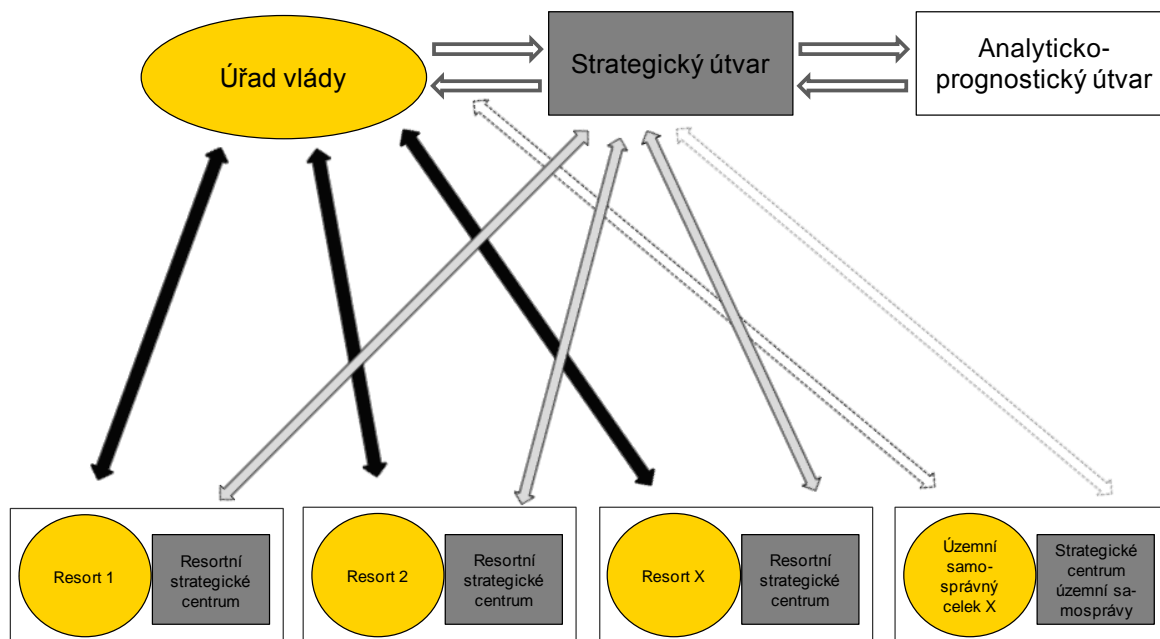
**Postavení a poslání institucí strategického charakteru:** Ve třetím stupni již existují dostatečné institucionální kapacity pro strategickou práci. To mimo jiné znamená, že se v příslušných institucích veřejné správy tvorbě strategií věnuje adekvátní počet pracovníků. Dále pracovníci zabývající se strategickou prací mají pro tuto práci adekvátní předpoklady, znalosti a zkušenosti. Institucionální kapacity strategické práce ve veřejné správě zahrnují především:

- ▶ **Strategický útvar na centrální úrovni** – koordinuje a dohlíží na postup přípravy strategií. Podrobnější popis jeho kompetencí a funkcí uvádíme v následující kapitole.
- ▶ **Strategické útvary jednotlivých institucí** – v rámci jednotlivých institucí veřejné správy existují „strategické útvary“, které plní analogickou roli jako jejich protějšek na úrovni vlády. Jejich úkolem je především koordinovat přípravu strategií dané instituce, (projektově) řídit přípravu konkrétních strategií a zajišťovat komunikaci a spolupráci ostatních subjektů vně dané instituce (například se Strategickým útvarem na úrovni vlády, s ostatními institucemi veřejné správy apod.). Tyto strategické útvary mají také zodpovědnost za provázanost jimi připravovaných strategií na relevantní strategie na vyšší úrovni veřejné správy, zejména na Dlouhodobý rámec rozvoje ČR.
- ▶ **Analyticko-prognostický útvar** – úkolem Analyticko-prognostického útvaru je zejména v rámci přípravy strategií realizovat analýzy sloužící k hlubšímu porozumění jak aktuální situace v dané oblasti, tak k postihnutí možných trendů a prognóze možného vývoje. Dále se tento útvar podílí například na definování možných variant řešení strategických problémů, vyčíslení nákladů na realizaci jednotlivých variant a prognózu dopadů jednotlivých navrhovaných opatření a strategie jako celku.

Analyticko-prognostický útvar se rovněž zabývá zkoumáním středně a velmi vzdálené budoucnosti a analýzou makro-trendů. Tento útvar může být součástí Strategického útvaru na úrovni vlády nebo může být na veřejné správě nezávislý.

Příklad možného institucionálního uspořádání strategické práce ve veřejné správě je uveden na následujícím schématu:

Možná varianta institucionálního uspořádání strategické práce ve veřejné správě



**Kompetence a odpovědnost Strategického útvaru a Analyticko-prognostického útvaru:**  
Úkolem Strategického útvaru je především:

- STUPĚŇ 3**
- ▶ **koordinovat přípravu strategických dokumentů** v celé veřejné správě, jejich vzájemnou provázanost a provázanost strategií schvalovaných vládou na programové prohlášení vlády, cíle a priority vlády, Dlouhodobý rámec rozvoje ČR a na relevantní strategie Evropské unie či strategie dalších mezinárodních organizací,
  - ▶ v případě zadání od vlády **kontrolovat provázanost strategických cílů** strategií nižší úrovně veřejné správy na strategické cíle obsažené v relevantních strategických dokumentech na vyšší úrovni; kontrolovat provázanost může dvěma směry:
    1. **odspodu nahoru** (sbírá a vyhodnocuje informace a požadavky z nižších úrovní veřejné správy),
    2. **odshora dolů** (kontroluje provázanost se strategickými cíli zastřešujícího dlouhodobého rámce),
  - ▶ **aktualizovat a rozvíjet Metodiku** přípravy veřejných strategií a zároveň působit jako metodická podpora ostatním institucím veřejné správy,
  - ▶ metodiku propagovat a šířit v rámci veřejné správy,
  - ▶ **připravovat průřezové strategie,**
  - ▶ **dohlížet na dodržování nastaveného procesu** při přípravě strategií vedených ostatními institucemi veřejné správy,
  - ▶ **konzultovat strategie** schvalované na úrovni vlády s územními samosprávnými celky, které dané strategie vytvářejí,
  - ▶ **identifikovat nesoulad či konflikt** existujících či vznikajících strategií,
  - ▶ **spravovat informační systém databáze strategií.**

Strategický útvar zároveň koordinuje strategickou práci různých (ad hoc vytvářených) vládních poradních orgánů, pracovních komisí a skupin, respektive je v některých případech může i nahradit.

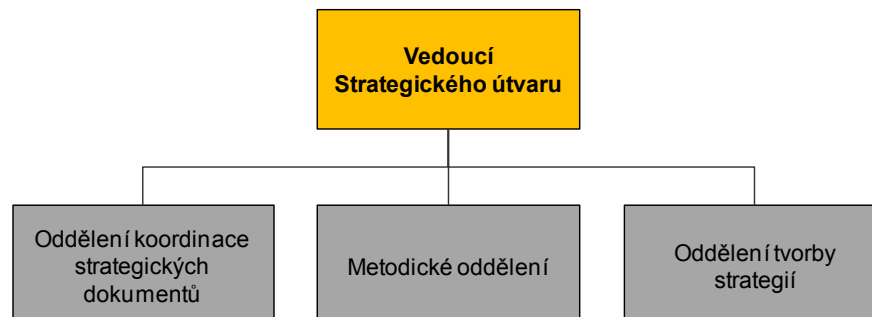
Úkolem **Analyticko-prognostického útvaru** na centrální úrovni je:

- ▶ provádět pravidelnou analýzu trendů a meta-analýzu účinnosti všech strategií a jednotlivé strategie vyhodnocovat,
- ▶ shromažďovat data z nižších úrovní veřejné správy o potřebách jednotlivých resortů a územních samosprávných celků pokud jde o tvorbu strategických dokumentů,
- ▶ v případě potřeby iniciovat prostřednictvím Strategického útvaru tvorbu strategií nových či úpravu těch již existujících.

**Možnosti vnitřního uspořádání a kapacitního zajištění funkcí Strategického útvaru:** Vnitřní uspořádání Strategického útvar navrhujeme zajistit pomocí následujících rolí:

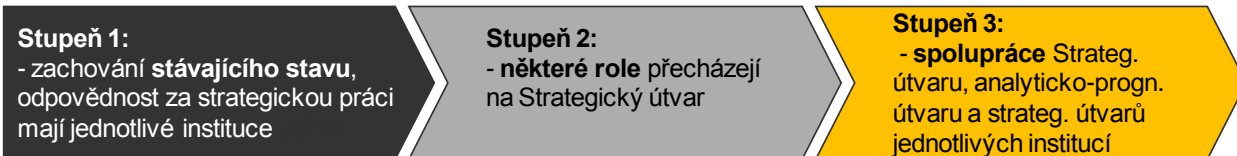
- ▶ **Vedoucí Strategického útvaru** – má odpovědnost za celkový chod a rozvoj útvaru jak po věcné, tak i personální a finanční stránce. Dále má za úkol propagovat dobrou praxi strategické práce na vrcholové úrovni veřejné správy.
- ▶ **Oddělení koordinace strategických dokumentů** – oddělení koordinující přípravu strategických dokumentů v celé veřejné správě. Oddělení dále zajišťuje jejich vzájemnou provázanost a provázanost na zastřešující strategie jak na národní, tak i mezinárodní úrovni (EU). Dále oddělení dohlíží na dodržování nastaveného procesu při přípravě strategií vedených ostatními institucemi veřejné správy.
- ▶ **Metodické oddělení** – oddělení, které má na starosti správu Metodiky přípravy strategií, její aktualizaci a šíření napříč organizacemi veřejné správy. Toto oddělení školí a metodicky podporuje ostatní instituce při tvorbě strategií.
- ▶ **Oddělení tvorby strategií** – oddělení disponující dostatečnými personálními kapacitami (případně je zajistí externě), které mohou být nasazeny na koordinaci přípravy průřezových strategií nebo koordinaci strategií ostatních resortů, pokud tyto resorty nemají dostatečné kapacity či zkušenosti.

Návrh možného **vnitřního uspořádání** a kapacitního zajištění Strategického útvaru je na následujícím schématu:



### 3.2.4. Prostředí tvorby a realizace strategií

V této kapitole popisujeme **aktéry** tvorby strategických dokumentů, dále **proces schvalování** strategií a jejich **monitoringu, evaluace a následné aktualizaci**. Také se zaměříme na prostředí tvorby strategií ve veřejné správě, tedy na aktéry v rámci celého modelu postupného rozvoje strategické práce, role, jaké hrají v procesu schvalování strategií a v neposlední řadě na možnosti, jak strategie a jejich účinnost vyhodnocovat a evaluovat v prostředí veřejné správy.



#### 3.2.4.1 Stupeň 1 – Kodifikace strategické práce

**Aktéři tvorby strategií ve veřejné správě:** Na prvním stupni rozvoje strategické práce dosud neexistuje strategický útvar na centrální úrovni, zajištění provázanosti a souladu strategických dokumentů je tak decentralizováno. Analýza dopadu, vlivu a účinnosti strategií či analýza míry jejich vzájemné provázanosti je zatím **v kompetenci jednotlivých aktérů** dle úrovně veřejné správy. Také provázání strategických cílů strategií nižší úrovně veřejné správy na strategické cíle obsažené v relevantních strategických dokumentech na vyšší úrovni je zatím na jednotlivých tvůrcích strategií, kontrola této provázanosti se neprovádí. Kompetence tvorby nových strategií zůstává v rukou aktérů na daných úrovních veřejné správy.

- ▶ **Národní úroveň:** vznik národních strategických dokumentů je nejčastěji **iniciován na úrovni vlády ČR**. Dále mohou identifikovat potřebu tvorby strategie na národní úrovni poradní a pracovní orgány vlády dle své věcné příslušnosti. Tyto orgány pomáhají vládě nalézt nejhodnější podobu reformu, ekonomických či sociálních opatření apod. Jsou to také jednotlivé resorty, jež iniciují vznik buď sektorových či mezi-resortních strategií. Důležitými aktéry jsou politické strany, které dle svých politických priorit ovlivňují vznik nových strategií, popřípadě mají ve svých programech plány na vytváření či změnu existujících strategických dokumentů. Parlament, tedy Poslanecká sněmovna i Senát jsou také aktéry v rozvoji strategické práce – např. Poslanecká sněmovna tím, že dává vládě důvěru a tak schvaluje programové prohlášení vlády obsahující strategické priority.
- ▶ **Regionální úroveň:** vznik regionálních dokumentů iniciuje na této úrovni zejména krajské zastupitelstvo (například na základě informací a analýz z jednotlivých odborů či dalších orgánů, nebo na základě strategií na vyšší úrovni veřejné správy). V případě nad-regionálních strategií může spolupracovat s ostatními regiony či se strategickými útvary na národní úrovni.
- ▶ **Místní úroveň:** na úrovni měst, obcí a mikroregionů jsou to nejčastěji městská či obecní zastupitelstva, kdo iniciuje vznik nové strategie či aktualizaci strategie již existující.

Dalším důležitým aktérem je Ministerstvo pro místní rozvoj prostřednictvím informačního systému **databáze strategií**, jež v gesci tohoto ministerstva provozuje jako hlavní administrátor Národní síť Zdravých měst ČR. Tato databáze shromažďuje a kategorizuje jednotlivé existující strategie na všech úrovních.

Důležitou roli hraje na prvním stupni také správce metodiky, tedy Ministerstvo financí, které zároveň v případě potřeby plní funkci metodického poradce pro další instituce veřejné správy. Prostřednictvím Pracovní skupiny složené ze zástupců jednotlivých resortů zajišťuje šíření metodiky napříč veřejnou správou.

**Proces schvalování strategií:** Na prvním stupni postupného rozvoje strategické práce nedochází k žádným změnám, **proces tedy zůstává stejný jako v současnosti**. Jedinou změnou je vznik metodiky, jejíž použití může proces tvorby a následného schvalování strategií usnadnit.

**Monitoring, evaluace a aktualizace strategií:** Na prvním stupni rozvoje strategické práce je monitoring, evaluace a aktualizace strategií v gesci jednotlivých vlastníků strategických dokumentů. Vzhledem k tomu, že na tomto stupni dosud neexistuje strategický útvar na centrální úrovni, jsou

vrcholový monitoring účinnosti strategií, evaluace jejich dopadu a koordinace aktualizace strategických dokumentů pouze částečné. Partikulárně zde hraje roli databáze strategií, jež sbírá informace o jednotlivých strategiích a jejich kategoriích. Analýza dopadu, vlivu a účinnosti strategií či identifikace potřeby jejich aktualizace je zatím v kompetenci jednotlivých aktérů dle úrovně veřejné správy.

### 3.2.4.2 Stupeň 2 – Rozvoj strategické práce

**Aktéři tvorby strategií ve veřejné správě:** Na druhém stupni vzniká Strategický útvar a mohou na něj být přeneseny některé kompetence, které byly dosud v gesci strategických útvarů institucí veřejné správy, územně samosprávných celků či Ministerstva financí nebo Ministerstva pro místní rozvoj (jako například správcovství metodiky přípravy veřejných strategií nebo správa databáze strategií). **Aktéři zůstávají jinak totožní** s aktéry ve stupni prvním.

**Proces schvalování strategií:** Na vznikající Strategický útvar mohou být přeneseny některé kompetence, avšak proces schvalování strategií zůstává neměnný.

**Monitoring, evaluace a aktualizace strategií:** Strategický útvar může převzít funkci monitoringu a evaluace strategií, respektive tyto kompetence na něj mohou být přeneseny ze strategických útvarů jednotlivých orgánů veřejné správy.

### 3.2.4.3 Stupeň 3 – Tvorba strategií podle dobré praxe

**Aktéři tvorby strategií ve veřejné správě:** Cílový stav na třetím stupni je takový, že **Strategický útvar je hlavním koordinátorem** provázanosti jednotlivých strategií. Konkrétně může být úlohou Strategického útvaru například:

- ▶ **koordinace přípravy strategických dokumentů** v celé veřejné správě, zejména na úrovni národní,
- ▶ u národních strategií a také u strategií dalších územních samosprávných celků s dopadem na rozpočet či na národní strategie **kontrola provázanosti strategií na Dlouhodobý rámec rozvoje ČR**, strategické dokumenty na úrovni mezinárodní a na priority a cíle vlády (definované dále v programovém prohlášení),
- ▶ na základě přenesení kompetencí pravidelná (či pokud k přenesení kompetencí nedojde, může tak učinit jednorázově v případě určené strategie na základě politického zadání) **kontrola provázanosti strategických cílů strategií** nižší úrovně veřejné správy na strategické cíle obsažené v relevantních strategických dokumentech na vyšší úrovni a to na všech úrovních (od místní až po mezinárodní).

Na základě analýz a prognóz Analyticko-prognostického útvaru je Strategický útvar také **iniciátorem tvorby nových strategií**. Analyticko-prognostický útvar provádí pravidelnou analýzu trendů a meta-analýzu účinnosti všech strategií a jednotlivé strategie vyhodnocuje. Shromažďuje také data z nižších úrovní veřejné správy o potřebách jednotlivých resortů a územně samosprávných celků pokud jde o tvorbu strategických dokumentů. Na základě takto získaných údajů může prostřednictvím Strategického útvaru iniciovat tvorbu strategií nových či úpravu těch již existujících.

Strategické útvary jednotlivých institucí plní na cílovém stupni analogickou roli jako jejich protějšek na úrovni vlády, tedy Strategický útvar. Koordinují přípravu strategií dané instituce, zajišťují komunikaci apod. Pro komunikaci a koordinaci se Strategickým útvarem a strategickými útvary na vyšší územní úrovni využívají interaktivní komunikační platformu.

V tomto stupni by také celý rámec strategické práce ve veřejné správě měl být formálně kodifikován (formou zákona, případně usnesením vlády).

**Proces schvalování strategií:** Na cílovém stupni spolu budou jednotliví aktéři komunikovat také prostřednictvím informačního systému **databáze strategií**, jež se transformuje na interaktivní komunikační platformu. Tato platforma bude sloužit pro výměnu informací o probíhajících strategiích na jednotlivých úrovních veřejné správy, tak pro výměnu příkladů dobré praxe, bude tak hrát jistou roli také při procesu schvalování strategií jako zdroj informací.

Prostřednictvím komunikační platformy budou jednotlivé úrovně veřejné správy moci vznášet své požadavky či připomínky k tvorbě strategií na národní úrovni v příslušných oblastech (např. bezpečnost, zdravotnictví apod.). Potřeby, požadavky či připomínky orgánů veřejné správy budou následně ve spolupráci Strategického útvaru a Analyticko-prognostického útvaru vyhodnoceny a případně zahrnuty do přípravy strategií na národní a nadregionální úrovni či do průřezových strategií. Tímto procesem probíhajícím odspodu nahoru v rámci veřejné správy bude zajištěna koordinace a provázanost jednotlivých strategií a zahrnutí požadavků všech zainteresovaných stran.

Obdobný proces bude možné nastavit také při tvorbě regionálních strategií vůči místní úrovni strategických dokumentů. Návazně bude probíhat proces shora, kdy Strategický útvar bude moci být pověřen, aby kontroloval, zda jsou strategické cíle stanovené v zastřešujícím dlouhodobém rámci na národní úrovni odpovídajícím způsobem reflektovány na nižších úrovních veřejné správy. Pokud dojde k přenesení kontrolních pravomocí na Strategický útvar, bude tento útvar kontrolovat provázanost strategií na všech úrovních veřejné správy. Pokud tato pravomoc nebude přenesena, zůstane v kompetenci strategických útvarů jednotlivých institucí.

Strategické útvary jednotlivých institucí mohou využívat služeb **Analyticko-prognostického útvaru** pro získání informací o současných trendech a dalších informacích z různých úrovní územní správy a z úrovně mezinárodní. Strategické útvary jednotlivých institucí mají povinnost konzultovat strategie schvalované na úrovni vlády se Strategickým útvarem. Podobná povinnost platí v případě tvorby strategií s dopadem na veřejný rozpočet, případně s dopadem na vládní strategie národního charakteru.

V cílové etapě bude **schvalování strategií** probíhat následujícím způsobem:

- ▶ **Národní úroveň:** Schvalování strategií na národní úrovni bude nadále příslušet vládě ČR či v případě resortních strategií příslušným ministerstvům. Strategický útvar bude garantem toho, že strategie jsou vytvořené v souladu s metodikou tvorby veřejných strategií, respektují hierarchii strategických dokumentů a jsou provázány s příslušnými nadřazenými strategiemi. Analyticko-prognostický útvar bude garantem toho, že byly provedeny všechny potřebné analýzy a prognózy a nová či aktualizovaná strategie je s nimi v souladu.

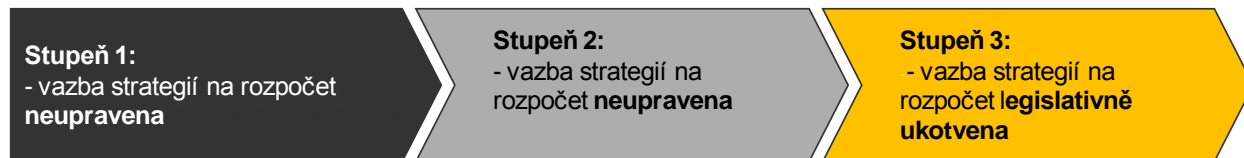
Pokud půjde o strategie s rozpočtovým dopadem, dostane od odpovědných institucí Ministerstvo financí všechny příslušné podklady (rozpočtové nároky opodstatněné danou strategií) pro přípravu návrhu rozpočtu na daný rozpočtový rok a střednědobý výhled na následující léta.

- ▶ **Regionální úroveň:** Strategie na úrovni krajů a regionů NUTS 2 budou opět schvalovat příslušné zastupitelské orgány. Strategický útvar bude garantem toho, že strategie jsou vytvořené v souladu s Metodikou přípravy veřejných strategií, a to v případě tvorby strategií s dopadem na veřejný rozpočet, případně s dopadem na (vládní, průřezové) strategie národního charakteru, respektují hierarchii strategických dokumentů a jsou provázány s příslušnými nadřazenými strategiemi. Pokud půjde o strategie s rozpočtovým dopadem, příslušné podklady budou opět jako v případě strategií národních poskytnuty Ministerstvu financí.
- ▶ **Místní úroveň:** Schvalování strategií mají v gesci jednotlivá zastupitelstva na místní úrovni, Strategický útvar bude garantem toho, že strategie jsou vytvořené v souladu s Metodikou přípravy veřejných strategií, a to v případě tvorby strategií s dopadem na veřejný rozpočet, případně s dopadem na (vládní, průřezové) strategie národního charakteru, respektují hierarchii strategických dokumentů a jsou provázány s příslušnými nadřazenými strategiemi.

**Monitoring, evaluace a aktualizace strategií:** Na cílovém stupni za monitoring, evaluaci dopadů a aktualizaci strategií zodpovídá Strategický útvar ve spolupráci s Analyticko-prognostickým útvarem, jež sbírá potřebná data a informace a vyhodnocuje je. Strategický i Analyticko-prognostický útvar spolupracují se strategickými útvary jednotlivých institucí (které realizují, monitorují a vyhodnocují jednotlivé strategie), jež poskytují Strategickému útvaru potřebné informace prostřednictvím interaktivní komunikační platformy.

### 3.2.5. Provázání strategií s veřejnými rozpočty

V této podkapitole se věnujeme **provázání strategické práce s přípravou rozpočtů** a rozpočtového výhledu a **financování samotné realizace dané strategie**. V konceptu postupného rozvoje strategické práce sledujeme princip rozpočtové odpovědnosti. Navrhujeme takové provázání strategických prací s přípravou rozpočtů, které bude navázáno na koncept cílově orientovaného rozpočtování, což je koncept již odsouhlasený Ministerstvem financí. Navázání strategických dokumentů na přípravu rozpočtu tak pouze sleduje tento již existující koncept.



#### 3.2.5.1 Stupeň 1 – Kodifikace strategické práce

STUPEŇ 1

**Provázání strategické práce s přípravou rozpočtů a rozpočtového výhledu:** Vazba procesu tvorby veřejných rozpočtů na základě strategií vztahujících se k příslušným rozpočtovým kapitolám (respektive k rozpočtům jednotlivých vládních institucí) **není zatím legislativně ukotvena**. V prvním stupni je zachován stav, kdy se při sestavování rozpočtu vychází z výsledků hospodaření státu v uplynulém rozpočtovém období, ze záměrů a cílů hospodářské politiky státu či z předpokládaného ekonomického vývoje národního hospodářství.

**Financování realizace strategií:** Realizace strategie je v současnosti **financována z existujících rozpočtových alokací**, tedy rozpočtů alokovaných z veřejného rozpočtu jednotlivým resortům nebo úrovním státní správy, a stejně to tak zůstává v prvním stupni.

#### Stupeň 2 – Rozvoj strategické práce

STUPEŇ 2

**Provázání strategické práce s přípravou rozpočtů a rozpočtového výhledu:** Koncept postupného rozvoje počítá s tím, že na druhém stupni rozvoje strategického plánování již platí **povinnost** pro jednotlivé resorty (případně ostatní instituce veřejné správy) **konzultovat tyto strategie se Strategickým útvarem**. Stejná povinnost platí pro územní samosprávné celky v případě tvorby strategií s dopadem na veřejný rozpočet, případně s dopadem na (vládní) strategie národního charakteru.

**Financování realizace strategií:** Stále je zachován stav, kdy se při sestavování rozpočtů vychází z výsledků hospodaření státu v uplynulém rozpočtovém období, ze záměrů a cílů hospodářské politiky státu či z předpokládaného ekonomického vývoje národního hospodářství. Jednotlivé strategie nejsou rozpočtovány zvlášť.

#### Stupeň 3 – Tvorba strategií podle dobré praxe

STUPEŇ 3

**Provázání strategické práce s přípravou rozpočtů a rozpočtového výhledu:** Již v současné době existuje **koncept cílově orientovaného rozpočtování** na základě vyhlášky Ministerstva financí (viz šedý rámeček), jež mění dosud zavedený způsob rozpočtování na základě historických dat. Tento koncept by měl být postupně implementován v jednotlivých institucích veřejné správy (také v návaznosti na budování státní pokladny). Podkladem pro cílově orientované rozpočtování se stanou v posledním stupni rozvoje strategie, definující čeho má být dosaženo, jakým způsobem, s jakými náklady a jak bude dosažení daných cílů měřeno.

Dle konceptu cílově orientovaného rozpočtování je rozpočet sestavován v podobě výdajových bloků jednotlivých kapitol, které jsou dále členěny na výdajové okruhy, popř. dále. Každý výdajový blok má přiřazeny cíle a nastaven systém jejich měření včetně kritérií hodnocení. Cíle jednotlivých výdajových bloků a dalších úrovní jsou dle konceptu postupného rozvoje strategické práce navázány na strategické cíle (obsažené v dlouhodobém rámci rozvoje ČR, programovém prohlášení vlády, klíčových národních a průřezových strategiích a dalších relevantních strategiích).

V cílovém stavu strategické práce je **vazba procesu tvorby veřejného rozpočtu na strategie zároveň legislativně ukotvena**. Jednotlivé instituce při tvorbě veřejného rozpočtu (kromě mandatorních výdajů) opodstatňují své rozpočtové nároky prostřednictvím existujících strategií

(a případně aktuálního stavu jejich realizace). Instituce tak poskytují Ministerstvu financí podklady pro přípravu návrhu veřejného rozpočtu na daný rozpočtový rok a střednědobý výhled na následující roky. Dlouhodobý rámec rozvoje ČR (jakožto zastřešující strategie určující strategické cíle pro sedmileté období) hraje při tvorbě veřejného rozpočtu a při hodnocení požadavků na základě existujících strategií klíčovou roli.

Role Analyticko-prognostického útvaru ve třetím stupni spočívá ve vztahu k rozpočtu zejména v provádění rozpočtových analýz. Cílem rozpočtové analýzy je v principu identifikovat potenciál pro snížení veřejných výdajů nebo zvýšení efektivity a produktivity. Statistické části rozpočtových analýz většinou provádí Analyticko-prognostický útvar, zatímco rozsáhlé kvalitativní posouzení může být vypracováváno odbornými útvary jednotlivých resortů či externími konzultanty.

**Financování realizace strategií:** Cílový stupeň počítá s modelem, kdy je **resortní rozpočet primárně nástrojem realizace resortní strategie**. Ministerstvu financí jednotlivé strategie slouží jako podklad pro posouzení adekvátnosti nároků a požadavků dané instituce v příslušné rozpočtové kapitole. Jednotlivé instituce při tvorbě veřejných rozpočtů (kromě mandatorních rozpočtových nároků) opodstatňují své rozpočtové nároky prostřednictvím existujících strategií (a případně aktuálního stavu jejich realizace). Místní, regionální a resortní strategie jsou stále financované z již existujících rozpočtových položek (pokud nemají rozpočtový dopad či nemají dopad na vládní strategie národního charakteru).

### Koncept cílově orientovaného rozpočtování

Na základě vyhlášky č. 415/2008 Sb., která nabyla účinnosti 1. ledna 2009, dochází k postupnému zavádění cílově orientovaného rozpočtování. Sestavování rozpočtů je určováno v podobě výdajových bloků a výdajových okruhů včetně systému měření výsledků, nikoliv pouze podle historických výdajů jednotlivých rozpočtů. Jedná se tedy o zásadní změnu v dosavadním pohledu na výdajovou stránku rozpočtu. Dle vyhlášky je cílově orientovaná struktura rozpočtu tvořena z následujících úrovní:

- ▶ výdajový blok,
- ▶ výdajový okruh,
- ▶ množina výdajových prvků/aktivit,
- ▶ podmnožina výdajových prvků/aktivit,
- ▶ výdajový prvek/aktivita.

Správci kapitol předkládají navrženou strukturu cílově orientovaného rozpočtování v podobě výdajových bloků a výdajových okruhů včetně označení závazných ukazatelů a jim přiřazených cílů Ministerstvu financí ke stanovisku a ke schválení před předložením číselných podkladů pro přípravu návrhu státního rozpočtu na daný rozpočtový rok a střednědobého výhledu na následující léta. Tato struktura cílově orientovaného rozpočtování by měla být neměnná alespoň po dobu střednědobého výhledu. Návrhu rozpočtu na příslušný rok (tzv. „kapitolním“ sešitě) předkládá správce kapitoly k projednání příslušnému výboru Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Vládou je struktura výdajových bloků schvalována při jednání o návrhu zákona o státním rozpočtu ČR (tj. již s návrhem objemu výdajů pro jednotlivé výdajové bloky).

Ministerstvo financí počítá s tím, že zavedení COR v takovém rozsahu a kvalitě, kdy budou cíle a kritéria hodnocení nastaveny tak, že je budou správci kapitol moci využívat k účelnému řízení svěřených prostředků, potrvá několik let. Jednoznačným cílem Ministerstva financí je ve spolupráci se správci kapitol nastavit takový systém, který pomůže účelnému využívání veřejných prostředků.

### Rozpočtové analýzy

Rozpočtové analýzy jsou strategické analýzy, které se netýkají pouze rozpočtových výdajů, ale také míry naplňování politických cílů, produktivity, efektivity a dokonce také organizace, technologie, kompetencí aj. Rozpočtové analýzy poskytují klíčové údaje a čísla, která mohou být dále používána pro účely referenčního srovnávání s jinými příklady osvědčené praxe na národní nebo mezinárodní úrovni.



### 3.3. Předpoklady úspěšného rozvoje strategické práce ve veřejné správě

K úspěšné implementaci procesu postupného systému tvorby strategické práce existuje několik základních předpokladů:

- ▶ zajištění **akceptace a podpory** navrženého postupu **na úrovni vlády**,
- ▶ **komunikace a zvyšování povědomí** o metodách a dobré praxi strategické práce,
- ▶ vytvoření **skupiny zástupců jednotlivých ministerstev** a ostatních institucí veřejné správy (s adekvátními zkušenostmi a postavením), jejímž cílem bude podpora a rozvoj strategického řízení, vzájemná koordinace a komunikace,
- ▶ **získání politické podpory** systematického strategického plánování a řízení, včetně získání „podporovatele / garanta“ daného řešení na nejvyšších místech státní správy (předseda vlády, ministr),
- ▶ postupná **kultivace a modernizace veřejné správy**, vytváření podmínek adekvátních pro kvalitní strategickou práci (včetně například zajištění dostatečných kapacit pro strategickou práci a zajištění vzdělávání lidských zdrojů).

## 4. Dopad navrhovaných opatření na právní normy

V této kapitole popisujeme především **dopad navrhovaného rozvoje strategické práce** ve veřejné správě uvedeného v kapitole 3 tohoto dokumentu do **stávajícího právního prostředí**, včetně podzákoných norem.

Tuto kapitolu zpracovala společnost **Kocián Šolc Balaščík, advokátní kancelář, s.r.o.** Při vypracování této kapitoly **nebyla provedena žádná skutková šetření** ani nebyl proveden **žádný sběr skutkových informací** z veřejně přístupných ani jiných zdrojů. Tato kapitola se vztahuje pouze na konkrétní otázky dotýkající se konkrétní situace zde popsané. Závěry zde uvedené nelze bez dalšího použít pro jiné případy.

S ohledem na široký rozsah dopadů závěru a doporučení uvedených v kapitole 3 Návrh rozvoje strategické práce ve veřejné správě jsme se v textu této kapitoly zabývali **následujícími klíčovými tématy**:

- a. **Metodika přípravy veřejných strategií**: posouzení možností legislativního zakotvení metodiky přípravy veřejných strategií v rámci regulace veřejné správy a míry její závaznosti.
- b. **Hierarchizace strategických dokumentů**: posouzení možností legislativního zakotvení jednoho zastřešujícího dokumentu a míry jeho závaznosti, jakož i hierarchických vztahů mezi ním a ostatními strategiemi.
- c. **Institucionální kapacity strategické práce**: posouzení možností legislativního zakotvení tzv. strategického útvaru na centrální úrovni a stanovení jeho „kompetencí“.
- d. **Provázání strategií s veřejnými rozpočty**: posouzení možností legislativního zakotvení navázání přípravy rozpočtu na příslušné strategie a související otázky.

V dalším textu v členění podle výše uvedených klíčových témat nejdříve **shrňeme popis současného právního stavu**. Následuje **popis právních otázek spojených s implementací** těchto klíčových témat. V poslední části této kapitole uvádíme **základní přehled předpisů dotčených rozvojem strategické práce** ve veřejné správě.

### 4.1. Shrnutí současného právního stavu

V této kapitole uvádíme nejdříve stručný **úvod do právní problematiky** a následně **přehled současného právního stavu** podle jednotlivých klíčových témat, tj. v (i) oblasti metodiky přípravy veřejných strategií, (ii) nastavení hierarchizace strategických dokumentů, (iii) institucionálních kapacit strategické práce a (iv) provázání strategií s veřejnými rozpočty.

#### 4.1.1. Stručný úvod do právní problematiky

Problematika nastíněná v kapitole 3 Návrh rozvoje strategické práce ve veřejné správě se týká **činnosti veřejné správy, tj. veřejných institucí**, které mají za úkol spravovat veřejné úkoly, a to ve veřejném zájmu. Tato problematika je **upravena především ve správním právu**. S ohledem na skutečnost, že stávající strategie mají různé formy a metodiky přípravy, jsou přijímány různými orgány a úřady, jakož i na skutečnost, že kapitola 3 Návrh rozvoje strategické práce popisuje možné postupy a institucionální změny v obecné rovině, domníváme se, že je vhodné v rámci úvodu této kapitoly provést stručný exkurz do některých **základních aspektů správního práva**.

**Správní právo**, jako soubor právních pravidel, které upravují veřejnou správu,<sup>3</sup> je odvětvím práva, které **není jednotně kodifikováno**, tj. je vytvářeno velkým množstvím právních předpisů různé právní síly.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Srov. Dušan Hendrych a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 15.

S ohledem na tuto skutečnost je třeba při hledání definice pojmů „správní právo“ a „veřejná správa“, jakož i jejich institutů a zařazení v rámci systému práva, možná více než v jiných případech zkoumat a zohledňovat práci a závěry právní teorie, jež jsou důležitým podkladem při tvorbě<sup>5</sup>, výkladu a aplikaci<sup>6</sup> správního práva.

Pro pochopení správního práva a jeho funkce je důležité vymezit jeho jednotlivá odvětví, jakož i předmět jejich úpravy. Právní teorie rozlišuje například **následující základní dělení**:<sup>7</sup>

- a. **obecné správní právo** (upravuje pojmy, zásady a instituty, které jsou společné pro celou veřejnou správu) a **zvláštní správní právo** (úprava různých činností veřejné správy);
- b. **hmotné správní právo** (pravidla, která obsahově upravují činnost veřejné správy, resp. její úkoly) a **procesní správní právo** (pravidla, která upravují řízení před orgány veřejné správy<sup>8</sup>);
- c. **vnitřní správní právo** (pravidla, která zakládají práva a povinnosti pouze uvnitř veřejné správy) a **vnější správní právo** (pravidla, která zakládají práva a povinnosti mezi veřejnou správou a třetími osobami).

Jak již bylo uvedeno výše, správní právo je tvořeno množstvím právních předpisů různé právní síly (tj. vnější správní právo); tyto právní prameny lze, zjednodušeně řečeno, rozdělit do následujících kategorií:<sup>9</sup> (i) Ústava a ústavní zákony, (ii) mezinárodní smlouvy,<sup>10</sup> (iii) právo Evropské unie,<sup>11</sup> zákony,<sup>12</sup> nařízení vlády a vyhlášky (právní předpisy vytvářené v rámci výkonu veřejné správy)<sup>13</sup> a obecně závazné vyhlášky územních samosprávních celků v oblasti samosprávy<sup>14</sup>. Mimo uvedené hrají při výkladu důležitou roli rovněž obecné zásady správního práva, judikatura soudů a rozhodovací praxe správních orgánů.

V rámci výkonu veřejné správy dochází k vydávání tzv. interních aktů či interních předpisů, a to především za účelem organizace vnitřních záležitostí určitého vykonavatele veřejné správy a regulace jeho chodu. Tyto předpisy jsou závazné pro omezený okruh osob. Zavazují pouze v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti v určité organizaci státní správy, která je stanovena právním předpisem,<sup>15</sup> včetně krajů a obcí při výkonu přenesené působnosti.<sup>16</sup> Oprávnění vydávat interní předpisy obecně

---

<sup>4</sup> Tamtéž, str. 19. Oproti tomu soukromé právo je kodifikováno – v občanském zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb.) a v obchodním zákoníku (zákon č. 513/1991 Sb.).

<sup>5</sup> Tvorba práva zahrnuje zejména legislativní činnost.

<sup>6</sup> Výklad a aplikace práva zahrnuje zejména činnost veřejné správy a soudů.

<sup>7</sup> Pro více detailů srov. citaci uvedenou v pozn. pod čarou č. 3, str. 19.

<sup>8</sup> Právní teorie do procesního správního práva zařazuje rovněž pravomoc a působnost.

<sup>9</sup> Uvedené vymezení vyplývá z právní teorie; viz Dušan Hendrych a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009.

<sup>10</sup> Dle čl. 10 Ústavy ČR vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu ČR; stanoví-li taková mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.

<sup>11</sup> Existenci práva Evropské unie jako samostatného právního řádu, který je součástí právních řádů jednotlivých členských států, lze dovodit mimo jiné z judikatury Evropského soudního dvora (resp. v současnosti Soudního dvora Evropské unie) – srov. např. C-26/62, van Gend en Loos v. Administratie der Belastingen.

<sup>12</sup> Dle článku 95 odst. 1 Ústavy ČR je soudce při rozhodování vázán zákonem a mezinárodní smlouvou. Z uvedeného lze dovozovat, že v případě rozporu předpisu nižší právní síly se zákonem postupuje soud podle zákona.

<sup>13</sup> Podle čl. 78 Ústavy může vláda vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Dále, podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, mohou ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

<sup>14</sup> čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR: na rozdíl od nařízení, v případě vyhlášek v mezích samostatné působnosti není k jejich vydání nezbytné zákonné zmocnění (až na několik výjimek).

<sup>15</sup> Příkladem jsou metodické pokyny ministerstva financí, usnesení vlády, atd. Viz rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č.j. 5 As 28/2007-89.

<sup>16</sup> § 61 odst. 2 zákona o obecním zřízení a § 30 zákona o krajském zřízení.

a obecná pravidla pro postup při jejich vydávání nemusí být výslovně stanovena zákonem, neboť vykonavatelé veřejné správy k němu nemusí být zvláštním zákonem zmocněni<sup>17</sup>; zákon ale v některých zvláštních případech stanoví povinnost vydávat některé interní předpisy.<sup>18</sup> S vydáváním služebních předpisů, které budou mít povahu interních předpisů, počítá též služební zákon.<sup>19</sup>

Veřejná správa vykonává svou činnost pouze v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon<sup>20</sup> (jedná se tedy o činnost „podzákonou“). V rámci výkonu veřejné správy jsou její vykonavatelé nadáni (zákonem, resp. ústavním zákonem) určitou (i) působností (zjednodušeně řečeno, jedná se o osobní, věcný, územní či jiný rozsah úkolů příslušného vykonavatele veřejné správy), a (ii) pravomocí (zjednodušeně řečeno, jedná se o příslušné prostředky, které má vykonavatel veřejné správy k plnění svých úkolů – např. pravomoc k přijetí vyhlášky správního úřadu).<sup>21</sup>

Vykonavatel veřejné správy má v rámci své působnosti pravomoc určovat práva a povinnosti jiných subjektů, a to zejména formou (i) vydávání abstraktních aktů<sup>22</sup>, (ii) vydávání správních aktů<sup>23</sup>, (iii) uzavírání veřejnoprávních smluv, (iv) zásahů, pokynů, donucení, nebo (v) výkonu správního dozoru.<sup>24</sup>

Výkon pravomocí je v některých případech upraven zákonem obecně pro všechny vykonavatele veřejné správy (např. správní řízení dle správního řádu<sup>25</sup>) nebo alespoň podpůrně, nestanoví-li speciální zákon něco jiného; v některých případech je upraven speciálně pro konkrétní typ pravomoci (srov. např. daňové řízení podle daňového řádu, u něhož se neuplatní správní řád ani podpůrně<sup>26</sup>).

Při výkonu působnosti krajů, obcí či jiných subjektů samosprávy v rámci veřejné správy je nutno vždy rozlišovat, zda konkrétní působnost je vykonávána v rámci přenesené působnosti (tj. takové, která souvisí s výkonem státní moci) nebo samosprávy (tj. takové, která nesouvisí s výkonem státní moci, nýbrž je projevem ústavně zaručeného práva na samosprávu).<sup>27</sup>

#### 4.1.2. Metodika přípravy veřejných strategií

V současné době neexistuje v České republice zákon, který by jednotně a obecně zakotvoval proces přípravy veřejných strategií<sup>28</sup>. Tuto problematiku upravují jednotlivé zákony, a to různě ve vztahu ke specifickým strategiím. Výsledek je takový, že v České republice existuje mnoho strategických dokumentů s různou mírou závaznosti, přičemž proces jejich přijímání je rovněž různorodý.

---

<sup>17</sup> Viz Horzinková, Fiala.: Správní právo hmotné. Obecná část. Praha: Leges, 2010, str. 73.

<sup>18</sup> Srov. např. § 66 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého tzv. určení původci jsou povinni vydat tzv. spisový řád.

<sup>19</sup> § 10 služebního zákona.

<sup>20</sup> Srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR.

<sup>21</sup> Judikatura Ústavního soudu ČR navíc někdy rozlišuje mezi pravomocí a kompetencí – srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/07.

<sup>22</sup> Např. nařízení a jiné akty, které upravují buď práva a povinnosti neurčitého počtu adresátů, nebo určitý druhově vymezený okruh otázek. Viz Dušan Hendrych a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 191.

<sup>23</sup> Jedná se o rozhodnutí a jiné akty (tzv. správní akty), které upravují práva a povinnosti individuálních osob, resp. individuální věc. Mezi tyto akty lze zařadit i tzv. opatření obecné povahy, která upravují konkrétní věc, avšak pro neurčitý okruh adresátů (např. územní plán).

<sup>24</sup> Uvedená klasifikace vychází z učebnice správního práva (Dušan Hendrych a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009). Nepochybně existuje velké množství pravomocí upravených zákony, které v tomto obecném dokumentu nelze, s ohledem na jeho účel i omezený rozsah, popsat.

<sup>25</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

<sup>26</sup> Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>27</sup> Článek 8 a čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR. Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

<sup>28</sup> Pojmem veřejná strategie, resp. strategie, používaným v tomto dokumentu, se rozumí dokument strategického charakteru v obecném smyslu.

Zákony upravující příslušné strategie většinou stanoví **proces jejich vypracování a přijímání jen velmi rámcově**; prováděcí právní předpisy (nařízení vlády, vyhlášky) pak v některých případech upravují podrobnější náležitosti obsahu strategií nebo postupu při jejich přípravě.<sup>29</sup>

Řada strategií však **nemá vůbec zákonem stanovený proces** jejich vytváření a přijímání<sup>30</sup>, případně jen velmi obecně.<sup>31</sup> A to i přesto, že jiné právní předpisy s existencí takových strategií počítají, dokonce i jako s podkladem pro další činnost vykonavatelů veřejné správy.<sup>32</sup> Rámec pro postup při přípravě strategií bývá někdy stanoven i jinou formou než je zákon, např. interním usnesením vlády.<sup>33</sup>

Existují případy, kdy jeden zákon obsahuje obecné zásady postupu pro přijímání strategického dokumentu, a další zvláštní zákony upravují související záležitosti, např. povinnost spolupráce s jinými správními úřady či vykonavateli veřejné správy, kteří mohou v rámci řízení uplatňovat k příslušnému strategickému dokumentu svá stanoviska.<sup>34</sup> Ohledně některých strategických dokumentů je stanovena povinnost zveřejnění jejich návrhů a určení lhůty pro připomínky veřejnosti,<sup>35</sup> nebo dokonce konzultace se sousedními státy.<sup>36</sup>

Jak vyplývá z výše uvedeného, metodika přípravy strategií v rámci výkonu veřejné správy není stanovena jednotně, v některých případech dokonce chybí jakékoliv vodítko k postupu při přípravě. V současnosti lze nalézt všechny možné způsoby regulace metodiky; obecnou či zvláštní formou, externí formou právního předpisu či pouze interní formou usnesení vlády.

Tam, kde je základní rámec postupu při přípravě strategií stanoven zákonem, obsahuje zákon obvykle i specifikaci působnosti jednotlivých vykonavatelů veřejné správy ve vztahu k přípravě strategie, tj. alespoň určuje:

- a. **vykonavatele** veřejné správy odpovědného za **zpracování strategie**<sup>37</sup>;
- b. **vykonavatele** veřejné správy odpovědného za **schválení strategie**<sup>38</sup>;

---

<sup>29</sup> Např. zákon č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů, upravuje pravidla pro tvorbu územních energetických koncepcí kraji, hlavním městem Praha a statutárními městy. Podrobnější podmínky pro přípravu a obsah koncepcí stanoví nařízení vlády č. 195/2001 Sb., kterým se stanoví podrobnosti obsahu územní energetické koncepce.

<sup>30</sup> Srov. např. národní akční plán prevence dětských úrazů 2007-2017, který byl vypracován na základě doporučení Republikového výboru pro prevenci kriminality a doporučení Evropské komise a WHO. Srov. [http://www.mzcr.cz/Odbornik/dokumenty/narodni-akcni-plan-prevence-detskych-urazu\\_2049\\_1009\\_3.html](http://www.mzcr.cz/Odbornik/dokumenty/narodni-akcni-plan-prevence-detskych-urazu_2049_1009_3.html).

<sup>31</sup> Lze dovodit, že obecný postup pro zpracovávání strategií je stanoven v § 22 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů („**kompetenční zákon**“).

<sup>32</sup> Např. surovinová politika ČR je v některých případech závazným podkladem pro činnost ministerstva životního prostředí při udělování předchozího souhlasu k podání návrhu na stanovení dobývacího prostoru. Srov. § 24 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů. Přesto ale postup pro přípravu surovinové politiky není zákonem stanoven výslovně, a lze jej dovodit pouze z obecného § 22 ve spojení s § 13 kompetenčního zákona.

<sup>33</sup> Srov. usnesení Vlády ČR č. 10 + P z 3. ledna 2001, týkající se metodiky přípravy střednědobých koncepcí, nebo např. usnesení Vlády ČR č. 472 z 23. 8. 1995 ve vztahu ke státní politice životního prostředí.

<sup>34</sup> Např. zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů („**stavební zákon**“), stanoví základní rámec pro přípravu politiky územního rozvoje a zásad územního rozvoje. Horní zákon (zákon č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství (horní zákon), ve znění pozdějších předpisů) stanoví, že ministerstvo životního prostředí, ministerstvo průmyslu a obchodu a Český báňský úřad uplatňují stanoviska k politice územního rozvoje a k zásadám územního rozvoje z hlediska ochrany a využití nerostného bohatství.

<sup>35</sup> Srov. § 33 odst. 4 stavebního zákona, týkající se postupu při přípravě návrhu politiky územního rozvoje.

<sup>36</sup> Srov. § 33 odst. 5 tamtéž.

<sup>37</sup> Např. v případě státní energetické koncepce zpracovává návrh státní energetické koncepce ministerstvo průmyslu a obchodu (§ 3 odst. 2 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů („**zákon o hospodaření energií**“)).

c. **vykonavatele** veřejné správy odpovědného za **vyhodnocování, resp. kontrolu naplňování strategie**.<sup>39</sup>

V případech, kdy zákon výše uvedené nestanoví, je nutno vyjít z obecného vymezení působnosti jednotlivých vykonavatelů veřejné správy, které stanoví zejména kompetenční zákon.

I přesto, že metodika pro strategické dokumenty není jednotně upravena právními předpisy, lze některá pravidla postupu najít v **interních usneseních vlády**. Příprava legislativních i nelegislativních materiálů ministerstvy a jinými ústředními orgány státní správy podléhá Obecným zásadám pro hodnocení dopadů regulace, které jsou schvalovány interním usnesením vlády.<sup>40</sup> Příprava právních předpisů ministerstvy a jinými ústředními orgány státní správy podléhá rovněž Legislativním pravidlům Vlády ČR, která jsou rovněž schvalována formou interního usnesení vlády, považovaného za interní předpis.<sup>41</sup>

#### 4.1.3. Hierarchizace strategických dokumentů

V současnosti **neexistuje zákonem pevně daná jednotná hierarchie**, která by vytvářela úroveň strategií napříč jednotlivými obory působnosti a stanovila jejich vzájemné vztahy. Při členění jednotlivých strategií a zvažování jejich vzájemných souvislostí je tedy nutno vycházet z míry závaznosti (rozsah osobní, územní atd.) jednotlivých strategií stanovené zákonem a rovněž z věcného obsahu strategií. Důležitou roli hraje i právní akt, kterým došlo ke schválení strategie.

Hierarchie strategií je v zákoně zakotvena kazuisticky; nejčastější jsou případy, kdy vykonavatelé veřejné správy s širší územní působností připravují dokument závazný pro vykonavatele veřejné správy s užší územní působností při přípravě dalších strategických dokumentů nebo jiné činnosti v území, ve kterém mají působnost.<sup>42</sup>

Úprava způsobů schvalování strategií na různých stupních hierarchie je rovněž roztržštěná. Dokument na vyšším stupni hierarchie může být přijímán formou právního předpisu, zatímco dokument na nižším stupni vůbec nemusí být právním předpisem.<sup>43</sup> Existují případy, kdy dokument na vyšším stupni hierarchie je schvalován usnesením vlády (formou interního aktu), zatímco dokument na nižším stupni má již určitou formu závaznosti i navenek.<sup>44</sup> V této souvislosti je vhodné též zkoumat, zda příslušný dokument má charakter koncepční (tj. stanoví cíle) či spíše realizační (tj. stanoví metody a procesy pro realizaci cílů); příprava realizačních dokumentů obvykle spadá mezi pravomoci a působnost v rámci moci výkonné.

---

<sup>38</sup> Např. návrh státní energetické koncepce schvaluje vláda (§ 3 odst. 2 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů).

<sup>39</sup> Např. v případě státní energetické koncepce její naplňování vyhodnocuje ministerstvo průmyslu a obchodu (§ 3 odst. 3 zákona č. 406/2000 Sb., o hospodaření energií, ve znění pozdějších předpisů).

<sup>40</sup> Poslední verze obecných zásad byly schváleny usnesením vlády č. 922 z 14. prosince 2011. Ve vztahu k metodice přípravy střednědobých koncepcí existuje speciální interní usnesení vlády č. 10 + P z 3. ledna 2001.

<sup>41</sup> Viz Vladimír Sládeček, Vladimír Mikule, Jindřiška Syllová: Ústava České republiky, 1. vydání. Praha: 2007, str. 596.

<sup>42</sup> Srov. např. státní a územní energetickou koncepci dle zákona o hospodaření energií.

<sup>43</sup> Např. dle § 42 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů („**zákon o odpadech**“), ministerstvo životního prostředí zpracovává ve spolupráci s příslušnými orgány veřejné správy a veřejností návrh plánu odpadového hospodářství České republiky, který projedná s kraji v samostatné působnosti. Plán odpadového hospodářství obsahuje mimo jiné závaznou část, kterou vláda vyhlašuje svým nařízením. Dle § 43 zákona o odpadech pak kraj zpracovává plán odpadového hospodářství kraje pro jím spravované území, který musí být v souladu se závaznou částí plánu odpadového hospodářství České republiky. Naopak, např. dle § 43 stavebního zákona, územní plán musí být v souladu se zásadami územního rozvoje, přičemž oba tyto instituty jsou podle stavebního zákona opatřeními obecné povahy.

<sup>44</sup> Srov. např. politiku územního rozvoje (která není opatřením obecné povahy – srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 9 Ao 3/2009 – 59 a přijímá se usnesením vlády) a zásady územního rozvoje (opatření obecné povahy vydávané zastupitelstvem kraje), které dle § 36 odst. 3 stavebního zákona mají být v souladu s politikou územního rozvoje.

V současnosti není zákonem upraven ani zastřešující strategický dokument obsahující základní klíčové strategické cíle České republiky v návaznosti na strategie Evropské unie.<sup>45</sup>

#### 4.1.4. Institucionální kapacity strategické práce

Při schvalování strategií na **celostátní úrovni** hraje **nejdůležitější roli vláda**. Vláda je vrcholným orgánem moci výkonné a jako kolegiální orgán rozhoduje ve sboru a přijímá rozhodnutí formou usnesení; k přijetí usnesení je potřebná nadpoloviční většina hlasů všech jejích členů.<sup>46</sup> K přijímání nařízení majících závaznost vůči adresátům – třetím osobám (které nejsou součástí moci výkonné) je vláda zmocněna článkem 78 Ústavy ČR. Usnesení vlády, která nejsou zákonem speciálně upravena, zavazují jen členy vlády a představitele úřadů přímo řízených vládou, nebo orgány krajů a obcí při výkonu přenesené působnosti (tzv. interní usnesení);<sup>47</sup> taková usnesení nemají povahu právní normy a nejsou závazná vůči třetím osobám; jejich účelem je sjednocovat činnost v rámci výkonné moci a vyjadřovat politickou vůli.<sup>48</sup> Právě interní usnesení jsou nejčastější formou rozhodování, kterou vláda schvaluje příslušné strategie.

Vláda řídí, kontroluje a sjednocuje činnost ministerstev.<sup>49</sup> V rámci své činnosti zřizuje vláda různé poradní a pracovní orgány, které ale nemají povahu vykonavatele veřejné správy (správního úřadu) s působností a pravomocemi danými zákonem.<sup>50</sup> Zřízení některých (nikoli veškerých) takových orgánů ukládá přímo zákon.<sup>51</sup> Samotný postup při zřizování je standardizován.<sup>52</sup> Na základě usnesení vláda těmto orgánům obvykle ukládá úkoly při vypracování různých strategií.<sup>53</sup>

Jedním z ústředních orgánů státní správy je Úřad vlády České republiky, jehož pravomoc a působnost jsou vymezeny plněním úkolů spojených s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády.<sup>54</sup> Úřad vlády České republiky mimo jiné zajišťuje chod některých poradních a pracovních orgánů vlády. Jeho činnost je tedy spíše administrativní povahy. Ministerstva a ostatní ústřední správní úřady s celostátní působností, zřízené kompetenčním zákonem, mají omezenou věcnou působnost stanovenou zákonem.

V České republice v současnosti **neexistuje žádný úřad** (ani útvar v rámci takového úřadu) nebo orgán, který by **sjednocoval tvorbu strategií napříč celou veřejnou správou**.

#### 4.1.5. Provázání strategií s veřejnými rozpočty

Vláda může **financovat činnosti**, kterými zajišťuje funkce státu, pouze **prostřednictvím státního rozpočtu a Národního fondu**, není-li zákonem stanoveno jinak.<sup>55</sup> Pro finanční zabezpečení zvláště

<sup>45</sup> Srov. dokument nazvaný Strategie Evropa 2020. Existují ovšem dílčí dokumenty, které mají ve vymezeném okruhu působnosti obecný charakter; srov. např. Národní strategický referenční rámec ČR 2007-2013 související s hospodářskou a sociální politikou EU vypracovaný v souvislosti s nařízením Rady (ES) č. 1083/2006.

<sup>46</sup> Srov. čl. 76 Ústavy ČR.

<sup>47</sup> Srov. Dušan Hendrych a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, str. 127.

<sup>48</sup> Srov. rozhodnutí Ústavního soudu ČR sp. zn. I. ÚS 482/97, ze dne 30. 4. 1998.

<sup>49</sup> § 28 odst. 1 kompetenčního zákona.

<sup>50</sup> Dle čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. Dle čl. 2 odst. 3 státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

<sup>51</sup> Srov. § 6 odst. 3 zákona č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dle kterého Vláda ČR zřizuje jako svůj poradní a iniciativní orgán pro otázky týkající se národnostních menšin a jejich příslušníků Radu vlády pro národnostní menšiny.

<sup>52</sup> Srov. usnesení Vlády ČR č. 175 z roku 2002.

<sup>53</sup> Například svým usnesením č. 393 z roku 2006 uložila vláda Radě vlády pro záležitosti romské komunity zpracovat a předložit aktualizovanou Koncepti romské integrace.

<sup>54</sup> § 28 odst. 2 kompetenčního zákona.

<sup>55</sup> § 2 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů („zákon o rozpočtových pravidlech“).

stanovených úkolů a hospodaření s prostředky pro ně určenými se zákonem zřizují státní fondy jako právnické osoby. Zůstatky prostředků státního fondu se převádějí do následujícího rozpočtového roku.<sup>56</sup>

**Zákon o rozpočtových pravidlech** v souvislosti s přípravou státního rozpočtu **počítá s několika instituty**, které mají zajistit **vázanost rozpočtu na jednotlivé strategie** s realizačními dopady. Jedná se zejména o následující instituty:

**a. Střednědobý výhled, který:**

- i. je vypracován zároveň s návrhem státního rozpočtu a obsahuje očekávané příjmy a výdaje státního rozpočtu a státních fondů na jednotlivá léta, na která je sestavován, a předpoklady a záměry, na základě nichž se tyto výdaje očekávají a plánují;<sup>57</sup>
- ii. se vztahuje na období dvou let bezprostředně následujících po roce, na který je předkládán státní rozpočet, nicméně (A) u programů, u nichž výši účasti státního rozpočtu na jejich financování schválila vláda a (B) u výdajů na programy nebo projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie podle jednotlivých kapitol a státních fondů, odpovídá období střednědobého výhledu době jejich financování;<sup>58</sup>
- iii. vypracovává ministerstvo financí a předkládá ho vládě ke schválení; schválený střednědobý výhled předkládá vláda na vědomí Poslanecké sněmovně současně s návrhem zákona o státním rozpočtu.<sup>59</sup> Při vypracování takového střednědobého výhledu by tedy ministerstvo financí mělo vzít v úvahu i jednotlivé strategie a jejich realizační část, a jejich potenciální rozpočtové dopady;<sup>60</sup>
- iv. vychází mimo jiné z příslušných programů registrovaných u ministerstva financí a je podkladem pro přípravu střednědobého výdajového rámce.

**b. Střednědobý výdajový rámec:**

- i. tvoří jej celkové výdaje státního rozpočtu a státních fondů na každý z roků, na které je sestavován střednědobý výhled. Stanoví jej na návrh vlády Poslanecká sněmovna v usnesení;<sup>61</sup>
- ii. rámec schválený v předchozím roce je závazným podkladem pro návrh zákona o státním rozpočtu na další rok; přičíst nebo odečíst výdaje lze pouze za podmínek stanovených zákonem o rozpočtových pravidlech. Změny oproti údajům uvedeným ve střednědobém výdajovém rámci musí být odůvodněny a předloženy Poslanecké sněmovně.<sup>62</sup> Z uvedeného vyplývá, že při vypracování střednědobého výdajového rámce by měly být vzaty v úvahu i takové programy, u kterých se plánují dopady na rozpočet v budoucnosti.

**c. Programy:**

- i. jedná se o institut zakotvený v zákoně o rozpočtových pravidlech; programy se rozumí, mimo jiné, i různé výdaje a činnosti sloužící k dosažení stanovených cílů; zákon stanoví povinné náležitosti dokumentace programů s tím, že věcné, časové a finanční ukazatele konkrétních akcí jsou evidovány v Informačním systému programového financování, který spravuje ministerstvo financí. Ministerstvo financí, které je odpovědné za zpracování

---

<sup>56</sup> § 28 zákona o rozpočtových pravidlech.

<sup>57</sup> Viz § 4 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech.

<sup>58</sup> Zákon o rozpočtových pravidlech stanoví odlišnou délku střednědobého výhledu i v jiných případech; srov. § 4 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech.

<sup>59</sup> § 4 odst. 4 a 5 zákona o rozpočtových pravidlech.

<sup>60</sup> Institut obdobný střednědobému výhledu (tzv. rozpočtový výhled) obsahuje rovněž zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (č. 250/2000 Sb.). Rozpočtový výhled se sestavuje na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na 2 až 5 let po roce, na který se sestavuje roční rozpočet.

<sup>61</sup> Viz § 8a odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech.

<sup>62</sup> Viz § 8a odst. 2, 3 a 4 zákona o rozpočtových pravidlech.



střednědobého výhledu a návrhu státního rozpočtu, zabezpečuje příslušné datové výstupy z informačního systému tak, aby střednědobý výhled a návrh státního rozpočtu reflektovaly tyto programy.<sup>63</sup> Podrobné podmínky pro předkládání projektů příslušnými správci programu stanoví vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, v aktuálním znění. Ministerstvo financí na základě předložení dokumentů stanovuje výši prostředků státního rozpočtu na financování programu, cíle programu, případně vyžádá doplnění dokumentace;<sup>64</sup>

- ii. účast státního rozpočtu na financování příslušných programů schvaluje dle její výše vláda nebo ministerstvo financí.

Pro porovnání uvádíme **stručné poznámky** k postupu při **přípravě strategií a rozpočtu v rámci Evropské unie**:

- ▶ Obecné pravomoci pro přípravu strategií na úrovni Evropské unie vyplývají ze Smlouvy o Evropské unii („SEU“).<sup>65</sup> Rozhodovací proces je rámcově upraven ve Smlouvě o fungování Evropské unie („SFEU“).<sup>66</sup> SFEU dále rozpracovává v rámci jednotlivých oblastí pravomocí Evropské unie podrobnější postup pro přípravu strategií.<sup>67</sup>
- ▶ Základní principy a pravidla pro sestavování a plnění rozpočtu Evropské unie stanoví čl. 313 a následující ustanovení SFEU; tato pravidla jsou podrobněji rozpracována v nařízení rady č. 1605/2002. Roční rozpočet Evropské unie musí být v souladu s víceletým finančním rámcem, který se stanovuje na období nejméně pěti let.<sup>68</sup> Finanční rámec přijímá rada ve formě nařízení, jež schválí jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu, který se usnáší většinou hlasů všech svých členů.<sup>69</sup> Finanční rámec stanoví výše stropů prostředků pro jednotlivé oblasti činnosti Unie; jeho obsahem mohou být i jiná ustanovení, jež jsou účelná pro hladký průběh ročního rozpočtového procesu.<sup>70</sup>

---

<sup>63</sup> Viz § 12 zákona o rozpočtových pravidlech.

<sup>64</sup> Srov. § 3 odst. 3 vyhlášky č. 560/2006 Sb., v aktuálním znění.

<sup>65</sup> Dle čl. 15 SEU „Evropská rada dává Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a vymezuje její obecné politické směry a priority“; dle čl. 17 SEU Komise „činí podněty k přijímání jednoletých a víceletých programů Unie s cílem dosáhnout interinstitucionálních dohod“.

<sup>66</sup> Čl. 26 odst. 3 SFEU stanoví obecné pravidlo pro vytváření strategií v rámci vnitřního trhu: „Rada na návrh Komise stanoví obecné zásady a podmínky nezbytné k zajištění vyváženého pokroku ve všech dotčených odvětvích“.

<sup>67</sup> Např. ve vztahu k hospodářské politice stanoví čl. 121 odst. 2 SFEU: „Rada přijme na doporučení Komise návrh hlavních směrů hospodářských politik členských států a Unie a podá o tom zprávu Evropské radě“ (v současnosti se jedná o doporučení Rady č. 2010/410/EU ze dne 13. 7. 2010, které je vydáno v souladu se strategií Evropa 2020). Ve vztahu k zaměstnanosti stanoví čl. 148 odst. 2 SFEU: „Na základě závěrů Evropské rady stanoví Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem, Hospodářským a sociálním výborem, Výborem regionů a Výborem pro zaměstnanost uvedeným v článku 150 každoročně hlavní zásady, které berou členské státy v úvahu při své politice zaměstnanosti. Tyto hlavní zásady musí být slučitelné s hlavními směry přijatými podle čl. 121 odst. 2.“

<sup>68</sup> Srov. čl. 312 odst. 1 SFEU.

<sup>69</sup> Srov. čl. 312 odst. 2 SFEU. Stávající finanční rámec byl stanoven formou interinstitucionální dohody na období od r. 2007 do r. 2013.

<sup>70</sup> čl. 312 odst. 3 SFEU.

## 4.2. Právní otázky spojené s implementací návrhu rozvoje strategické práce

Tato podkapitola se zabývá **možnostmi legislativního zakotvení** či **úpravy jednotlivých institutů** popsaných v předchozí kapitole 4.1, formou právního předpisu, či jiným právně závazným způsobem. Níže uvedené poznámky tedy **nejsou relevantní**, mají-li se uvedené instituty **prosazovat pouze na politické úrovni** (mimo právně závazná pravidla).

Bez ohledu na otázku, jakou formu budou mít příslušné předpisy upravující metodiku, hierarchii strategií či jiné otázky popsané v kapitole 3 Návrh rozvoje strategické práce, domníváme se, že prvním nezbytným krokem k přijetí rozhodnutí o možné míře právní závaznosti jednotlivých strategií a o ostatních otázkách, by mělo být **provedení detailní analýzy** všech v současné době **existujících nebo připravovaných strategií** a **míry jejich závaznosti** stanovené zákonem či jinými předpisy, a zodpovězení otázek:

- a. jaké důsledky by mělo přesunutí strategií, které v současnosti existují mimo rámec externích právních předpisů (tj. takových, které nejsou upraveny zákonem), do zákonného režimu, a tedy stanovení jejich závaznosti (tj. zda budou příslušné orgány povinny se těmito strategiemi závazně řídit);
- b. které strategie by v důsledku nové úpravy dostaly podobu povinností stanovených zákonem;
- c. které osoby a subjekty by byly takovými závaznými strategiemi vázány;
- d. jak se naloží se strategiemi, u kterých není zájem stanovit právní závaznost (zrušení nebo ponechání jejich nezávazného charakteru? Kdo o tom rozhodne?);
- e. která strategie je v současnosti nutná, a která nikoliv; a, v neposlední řadě,
- f. jaké konkrétní záležitosti (věcné, osobní, územní či jiné vymezení) má Česká republika zájem upravit formou právně závazných strategií.

Pokud by se mělo přistoupit k obecně právně závazné úpravě metodiky, hierarchie, závaznosti či jiných otázek, bude vždy nezbytné analyzovat vztah takové obecně právně závazné (zákonné) úpravy ke speciálním strategiím. Připomínáme, že legislativní technika spočívající v nepřímé novelizaci speciálních zákonů není vyloučena,<sup>71</sup> avšak nepřipouští ji legislativní pravidla vlády<sup>72</sup> a, s ohledem na zásadu právní jistoty a jiné zásady demokratického právního státu, je nutno její používání vždy předem důkladně zvážit.

Současně bude **nutné definovat vlastní pojem „strategie“**, případně vymezit jednotlivé kategorie strategií. Má se jednat o soubor cílů (tj. má mít pouze koncepční charakter) nebo má zahrnovat i postupy (tj. má mít realizační charakter)? Má stanovit práva a povinnosti nebo pouze stav, který si tvůrce strategie přeje dosáhnout? Aby byla zákonná úprava týkající se strategií dostatečně určitá a srozumitelná, a bylo tak učiněno z adost ústavním principům, včetně zásady demokratického právního státu, nelze v zákoně operovat s obecnými či teoretickými pojmy. Obecná úprava týkající se strategií by tedy měla **přesně vymezit, co má být jejich obsahem**. V návaznosti na uvedené lze zvážit, **jakou formou má být strategie schvalována**. S ohledem na otázku působnosti jednotlivých úřadů a ministerstev je rovněž nutno vymezit, do jakého věcného, osobního, územního či jiného rámce strategie spadá. Z hlediska formy aktu, jakým má být přijímána, je rovněž nutno vymezit míru její konkrétnosti či obecnosti.

Všeobecná úprava týkající se strategií může zasáhnout do množství oblastí. Jakákoliv náhlá změna právních předpisů může představovat rizika spočívající zejména v ne zcela detailním domyšlení všech otázek a souvisejících aspektů. Domníváme se proto, že by bylo vhodné změny zavádět postupně, a začít nejdříve takovými kroky, které budou znamenat menší změny v rozsahu závaznosti strategií a dotknou se zákonné úpravy v menším rozsahu (např. sjednocovat nejdříve formou interních aktů vlády). Až po důkladných analýzách všech strategií a souvisejících problémů, na základě řádné diskuze mezi představiteli teorie i praxe, jak uvedeno výše, a jen osvědčí-li se postupné sjednocování v každodenní praxi, by mělo být přistoupeno k zobecnění a zákonné úpravě.

<sup>71</sup> Srov. např. rozhodnutí Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/95, nebo II. ÚS 435/04.

<sup>72</sup> Viz čl. 54 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

### 4.2.1. Metodika přípravy veřejných strategií

Při stanovení práv a povinností je nutno respektovat dělbu moci, a proto rovněž dbát, aby všechny existující i připravované zákony upravovaly pouze obecné otázky<sup>73</sup> (stanovení podmínek, za jakých vznikají práva a povinnosti, obsah práv a povinností a sankce za jejich porušení), a úpravu podrobných otázek ponechat na moci výkonné (formou nařízení vydaného na základě zákona či jiného aktu vydaného na základě a v mezích zákona). V současnosti existuje množství zvláštních zákonů, které upravují zvláštní postupy u jednotlivých strategií. Tyto postupy jsou v mnoha případech dané zvláštním významem či funkcí strategie.

Z uvedeného důvodu lze zvažovat **několik alternativních postupů**, jak právně závazně **zavést v rámci veřejné správy jednotnou metodiku** přípravy strategických dokumentů<sup>74</sup>:

a. Kombinace nové obecné a původní (případně revidované) speciální úpravy, obojí formou zákona:

- ▶ **Stručný popis:** Stávající speciální úpravy týkající se přípravy jednotlivých strategických dokumentů by byly doplněny obecnou úpravou v podobě zákona, který by stanovil obecné principy a postupy při přípravě strategií, jejich vzájemnou hierarchii, případně by určil, který správní úřad, případně jeho vnitřní organizační jednotka, by byl odpovědný za koordinaci postupů při přípravě strategických dokumentů. Platilo by pravidlo, že zvláštnosti v přípravě určitého dokumentu stanovené ve zvláštním zákoně (tj. speciální úprava) mají přednost před obecnou úpravou.

Obecná zákonná úprava by mohla být dále rozvedena v prováděcím právním předpisu (nebo více předpisech ve vztahu ke speciálním zákonům a jimi stanoveným postupům), který by stanovil podrobnosti obsahové či procesní. Speciální strategie by byly zapojeny do jednotného systému stanoveného obecnou úpravou.

- ▶ Uvedená alternativa by mohla mít mimo jiné **následující výhody:**

- i. bude existovat jeden právní předpis upravující obecně metodiku přípravy strategií; k její aktualizaci v budoucnu postačí změna jednoho předpisu;
- ii. při přijímání obecného právního předpisu není nutné revidovat jednotlivé speciální zákony, vyjma případů, kdy by takový předpis byl výslovně v rozporu s obecným právním předpisem.

- ▶ Uvedená alternativa by mohla mít mimo jiné **následující nevýhody:**

- i. s ohledem na dopady obecného zákona na množství předpisů a jeho obecný charakter může být proces jeho přijímání problematický a bude k němu nutné získat dostatečnou politickou podporu;
- ii. uvedený postup nevyklučuje nutnost revize speciálních zákonů a jejich úpravy tam, kde by byly výslovně v rozporu s připravovaným obecným zákonem.

b. Kombinace původní speciální úpravy formou zákona a nové obecné úpravy formou interních aktů vlády:

- ▶ **Stručný popis:** Speciální úprava stanovená ve zvláštních zákonech by zůstala zachována; v rámci řízení a sjednocování činnosti ministerstev<sup>75</sup> by ale vláda schválila usnesení, jehož účelem by bylo sjednotit postupy pro přípravu strategií podléhajících schválení formou usnesení vlády. Uvedený postup by tedy nevyžadoval okamžité změny speciálních zákonů;

---

<sup>73</sup> Srov. např. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04, který se zabývá požadavkem obecnosti jako materiálního znaku právních předpisů.

<sup>74</sup> Uvedený výčet není úplný, lze zvážit i jiné alternativy.

<sup>75</sup> § 28 odst. 1 kompetenčního zákona.

pokud by ale konkrétní speciální zákon stanovil něco jiného než interní usnesení vlády, měl by přednost.

► Uvedená alternativa by mohla mít mimo jiné **následující výhody**:

- i. případné úpravy ve speciálních zákonech mohou být přijímány postupně, dle jejich důležitosti;
- ii. přijetí obecné metodiky či její následné aktualizace formou vládního usnesení je operativnější a rychlejší.

► Uvedená alternativa by mohla mít mimo jiné **následující nevýhody**:

- i. na základě interního usnesení vlády nevznikají bezprostřední práva a povinnosti třetích osob, ačkoliv naznačený postup by nevylučoval uplatnění obecných principů demokratického právního státu při interpretaci či aplikaci práva;<sup>76</sup>
- ii. jakýkoliv zásah do územní samosprávy je možný pouze zákonem a k ochraně zákona, a nesmí překročit základní ústavní principy, proto by se interní usnesení vlády mohla vztahovat pouze na přípravu strategických dokumentů obecními či krajskými úřady v přenesené působnosti;
- iii. metodika bude muset počítat s tím, že tam, kde je speciální zákonná úprava odlišná, uplatní se tato speciální zákonná úprava.

c. Nová speciální úprava:

► **Stručný popis:** Byla by ponechána speciální úprava metodiky u jednotlivých strategií; tato speciální úprava by byla postupně revidována za účelem sjednocení postupů při přípravě strategií.

► Uvedená alternativa by mohla mít mimo jiné **následující výhody**:

- i. případné úpravy ve speciálních zákonech mohou být přijímány postupně, dle jejich důležitosti;
- ii. není přijímán obecný zákon; není nutné kontrolovat provázanost s ostatními zákony a není zde riziko konfliktu mezi právními předpisy.

► Uvedená alternativa by mohla mít mimo jiné **následující nevýhody**:

- i. neexistuje obecná úprava postupů; jakákoliv změna v metodice vyžaduje revizi jednotlivých předpisů;
- ii. revize množství předpisů může být časově náročná;
- iii. neexistuje jednotná koordinace strategií.

Otázkou zůstává, do jaké míry lze zasahovat do **ústavně zaručeného práva na územní samosprávu** formou stanovení právně závazné metodiky postupů při přípravě strategií. Zákon dle našeho názoru může stanovit, že územní samosprávné celky musí při přípravě strategií postupovat určitým způsobem.<sup>77</sup> Ohledně stanovení věcného obsahu strategií územních samosprávních celků a jeho právně závazného

---

<sup>76</sup> Např. princip právní jistoty a legitimního očekávání, spočívající rovněž v ochraně osoby, která v dobré víře očekává, že příslib určitého jednání (např. v rámci volného správního uvážení) ze strany správního orgánu bude za splnění jím stanovených podmínek dodržen; srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 6 A 25/2002-59, ve kterém lze nalézt odkazy na nálezy Ústavního soudu či rozhodnutí Soudního dvora EU v těchto otázkách. Jako další příklad lze uvést nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 146/01 ze dne 28. srpna 2001, dle kterého „pokud orgán veřejné moci nerespektuje při rozhodování vlastní interní předpisy o lhůtách pro vyřízení odvolání, nutno takový postup hodnotit jako porušení práva občana na vyřízení jeho věci v přiměřené lhůtě (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).“ Viz také rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č.j. 7 Afs 45/2007-251, které se zabývá podobnou problematikou.

<sup>77</sup> Za předpokladu souladu s Ústavou ČR, zejména jejím článkem 101 odst. 4.

podřízení strategiím na vyšším stupni hierarchie je nicméně nutno dbát na to, že územní samosprávní celky mají ústavně zaručené právo na samosprávu.<sup>78</sup>

V konkrétních otázkách týkajících se výkonu ústavně zaručeného práva na samosprávu (tj. v oblasti tzv. samostatné působnosti),<sup>79</sup> proto nelze od územních samosprávních celků požadovat určité věcné řešení (tj. právně závazně určit, jaký musí být konkrétní obsah konkrétní otázky řešené ve strategickém dokumentu připravovaném obcí), nýbrž pouze stanovit postup (způsobem a v mezích stanovených ústavními zákony, případně zákony), jaký musí územní samosprávní celky při přípravě strategií, resp. definování konkrétních řešení, v samostatné působnosti, dodržovat. Toto pravidlo se ale nedotýká otázek, které nespádají do samostatné působnosti, a které se netýkají výkonu ústavně zaručeného práva na samosprávu. K tomuto tématu se věnuje také následující podkapitola 4.2.2.

## 4.2.2. Hierarchizace strategických dokumentů

### Zastřešující strategie

S ohledem na to, že **zastřešující strategie** (Dlouhodobý rámec rozvoje České republiky) by měla být v hierarchii strategických dokumentů na nejvyšší pozici, vzniká **otázka, kým bude schvalována**:

- ▶ Pokud by zastřešující strategie měla **zákonnou podobu**, jednalo by se o nejrigidnější formu strategie. Aby určitý akt nejen formálně, ale i materiálně splňoval náležitosti zákona, musel by obsahovat nejen zamýšlený stav a podmínky, za jakých by měl nastat, ale rovněž prostředky pro jeho vynucení (sankce).<sup>80</sup> Je však otázkou, zda by strategie naplňovala materiální znak obecnosti, pokud by konkrétně stanovila vize, resp. cíle, jichž má být dosaženo.<sup>81</sup>

Z tohoto pohledu se přijetí samotné rámcové strategie formou zákona **nejeví jako nejvhodnější**. Není vyloučen postup schvalování strategie formou usnesení Poslanecké sněmovny, případně Senátu. Působnost Poslanecké sněmovny, či Senátu, přijímat takové usnesení, by musela být stanovena buď přímo v jednacích řádech jednotlivých komor, nebo ve zvláštním zákoně.<sup>82</sup>

- ▶ I přes materiální limitace obsahu zákonů se domníváme, že není vyloučeno, aby **zákon stanovil postup, jakým rámcová strategie bude přijata** a kdo bude odpovědný za koordinaci prací s tím souvisejících, včetně otázky, jaké zainteresované strany budou v projednávání strategií zahrnuty. Zákon by mohl rovněž stanovit, pro koho bude rámcová strategie závazná, v jakých ohledech, a za jakých podmínek, či jakým způsobem, může být měněna.

Na základě zákonem stanoveného rámce pro přípravu zastřešující strategie by pak orgány moci výkonné (vláda ve spolupráci s ministerstvy) mohly vypracovat dokument (zastřešující strategii), jehož závaznost pro přípravu dalších strategií by byla předepsána zákonem. Na obecné otázky postupu při schvalování strategie by se vztahoval správní řád, pokud by zvláštní zákon nestanovil jiný postup.<sup>83</sup>

---

<sup>78</sup> Viz čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR. Věcný obsah tohoto práva není ústavně zakotven a jeho obsah se odvozuje od čl. 104 odst. 1 Ústavy ČR, jenž stanoví, že působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem. Mezi zákonná ustanovení, která definují obsahově právo na samosprávu, lze zařadit např. § 10 zákona o obecním zřízení.

<sup>79</sup> Viz např. § 35 odst. 2 a § 10 zákona o obecním zřízení.

<sup>80</sup> V určitých výjimečných případech zákon všechny náležitosti nesplňuje (např. zákon o státním rozpočtu, který neobsahuje sankci).

<sup>81</sup> Srov. výše citovaný náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04, dle kterého deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem pokládá Ústavní soud za protiústavní; veřejný zájem by měl být v konkrétní věci zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek.

<sup>82</sup> Srov. § 50 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu u Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, a část sedmou a n. zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>83</sup> Srov. § 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Osobitou otázkou tvoří míra **závažnosti zastřešující strategie** pro vládu **v souvislosti s přípravou programového prohlášení vlády** a provázanost těchto dvou dokumentů. Je nutno ujasnit, jestli zastřešující strategie má být pro vládu závazná (a to i při přípravě programového prohlášení vlády), a do jaké míry má být neměnná. Jak již uvedeno výše, Ústava ČR stanoví, že vláda je vrcholným orgánem moci výkonné. Pokud by tedy její postavení jako vrcholného orgánu mělo být překonáno pro vládu závaznou zastřešující strategií, bude nutné posoudit, zda takové zásahy nebudou vyžadovat revizi Ústavy ČR.

Připomínáme, že zatím není jasné, jaký subjekt by měl zastřešující strategii schvalovat. V této souvislosti je nutno rovněž pamatovat i na ustanovení čl. 5 Ústavy ČR, který stanoví základní principy politického systému v České republice. Pokud by měla být volná soutěž politických stran narušena závazným, neměnným dokumentem (zastřešující strategií), je otázka, do jaké míry bude taková úprava v souladu s Ústavou ČR. Závaznost zastřešující strategie vůči vládě a jejímu programovému prohlášení může mít dopady i na další principy stanovené v Ústavě ČR a jiných ústavních zákonech.<sup>84</sup> Při hodnocení dopadů zastřešující strategie je tedy nutno vždy zvážit obsah a její míru závaznosti pro vládu.

### **Hierarchizace strategických dokumentů**

Aby měla **zastřešující strategie závaznost ve vztahu ke strategiím nižšího stupně** a tato závaznost byla vynutitelná i vůči třetím osobám, je nutné, aby **hierarchii strategií stanovil zákon**. Stanovení hierarchie interním usnesením vlády by bylo závazné pouze v rámci výkonu státní správy. Navíc, nemělo by být v rozporu s již existujícími zákony, které hierarchii strategií stanoví jinak (došlo by tím k tzv. nepřímé novelizaci, která je v rozporu s legislativními pravidly vlády<sup>85</sup>). Možné rozpory bude nutno před zavedením zastřešující strategie prozkoumat. Lze si však představit zakotvení hierarchie nepřímo, např. zvláštními povinnostmi příslušného vykonavatele veřejné správy v rámci postupu při přípravě strategie (tj. stanovením metodiky); zde bude ovšem opět záviset na tom, do jaké míry bude metodika závazná.

Problematika kategorizace strategických dokumentů bude mít zejména vliv na otázku, který subjekt je **odpovědný za jejich přípravu** (dle věcné, osobní a územní působnosti stanovené zákonem), a na jakém stupni veřejné správy bude **strategický dokument schvalován** (dlouhodobější a obecnější strategie mají být schvalovány vykonavateli veřejné správy na vyšším stupni hierarchie). Dané otázky by měl **vyřešit zákon stanovením působnosti jednotlivých vykonavatelů veřejné správy**.

### **Vztah k územní samosprávě**

V rámci hierarchie strategií bude nutno **odlišovat režim strategií přijímaných orgány územní samosprávy v rámci samostatné působnosti**, a to i ve spolupráci se zahraničními regiony.<sup>86</sup> Jak již několikrát zdůrazněno, mezi základní principy zakotvené v ústavním pořádku spadá rovněž zaručené právo územních samosprávních celků na samosprávu. Do věcného obsahu strategií připravovaných v režimu samostatné působnosti, tj. v rámci ústavně zaručené samosprávy, lze totiž zasahovat pouze výjimečně, a to pouze způsobem stanoveným zákonem a pouze k ochraně zákona.<sup>87</sup>

Územní samosprávní celky mají svoji vlastní politickou reprezentaci, volenou na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, která prosazuje zájmy v rámci daného území. Ve vztahu k samosprávě bude tedy nutno zvážit změny v obecním, resp. krajském zřízení, a ve stanovení rozsahu samostatné a přenesené působnosti, avšak vždy za předpokladu respektování ústavně zaručeného práva na samosprávu, který Ústavní soud považuje za nezastupitelnou složku rozvoje demokracie.<sup>88</sup> Připomínáme, že závazek k uznání samosprávy je stanoven i na mezinárodní úrovni.<sup>89</sup> Přípustnost

---

<sup>84</sup> Např. politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním – čl. 6 Ústavy ČR; zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti – čl. 22 Listiny základních práv a svobod.

<sup>85</sup> Čl. 54 odst. 1 Legislativních pravidel vlády.

<sup>86</sup> Srov. Evropskou rámcovou úmluvu o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady ze dne 21. května 1980, přijatou v Madridu.

<sup>87</sup> Srov. čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR.

<sup>88</sup> Srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl ÚS 1/96.

<sup>89</sup> Srov. Evropskou chartu místní samosprávy z 15. října 1985, přijatou ve Štrasburku.

hierarchické nadřazenosti z hlediska ústavního je pak nutno posuzovat s ohledem na věcný obsah nadřazených hierarchií a míru jejich závaznosti, která nám dosud není známa. Rovněž bude nutno analyzovat, jaké strategie připravuje územní samosprávný celek v samostatné působnosti a jaké by na ně mohly mít nadřazené strategie vliv.

### Shrnutí dopadů

Zavedení hierarchie strategií by mohlo mít **dopad na jednotlivé předpisy** (případně interní usnesení vlády), které upravují přípravu strategií a vztahy mezi nimi. Uvedené dopady ale budou záviset též na věcném obsahu nadřazených strategií a otázce, do jaké míry mohou být věcně v rozporu se stávajícími strategiemi. K zodpovězení otázky, jaký vliv bude mít zavedení zastřešující strategie na stávající právní předpisy, je tedy nutno znát věcný rozsah a obsah zastřešující strategie.<sup>90</sup> Aby se jednotlivé dopady zmírnily na minimum, bylo by vhodné, aby soulad strategií napříč stanovenou hierarchií byl zajišťován vhodnou metodikou jejich přípravy, dle které při přípravě a schvalování strategie musí příslušný úřad respektovat obsah nadřazených strategií a je oprávněn ji odmítnout, respektive neschválit pouze při existenci konfliktu.

Samostatným problémem je **závaznost zastřešující strategie pro vládu** a její programové prohlášení. Zde by mohl vzniknout rozpor se základními principy zakotvenými v Ústavě ČR. Otázka dopadů strategií a jejich vzájemné hierarchie ale souvisí i s definicí působností jednotlivých vykonavatelů veřejné správy – viz následující podkapitola 4.2.3. Pokud se jedná o strategie připravované územními samosprávnými celky v samostatné působnosti, do jejich obsahu nelze zasahovat „shora“ z jiných důvodů než z důvodu ochrany zákona a způsobem stanoveným zákonem a je nutno respektovat základní ústavní principy a mezinárodní závazky České republiky.

### 4.2.3. Institucionální kapacity strategické práce

Při přemýšlení o **možnostech vytvoření strategického útvaru** je nutno především zvážit, **jakou právní povahu by měl takový útvar mít**. Pokud by se mělo jednat o **správní úřad nadaný vlastní působností** a pravomocemi navenek (který by měl svými právními akty rozhodovat o právech a povinnostech třetích osob), je nutné, aby byl zřízen a jeho působnost byla stanovena zákonem.<sup>91</sup> Znamená to tedy, že k takovému stanovení působnosti je nezbytná **změna kompetenčního zákona** nebo přijetí zvláštního zákona. Jako správní úřad by strategický útvar tvořil organizační složku státu,<sup>92</sup> která by měla nárok na prostředky ze státního rozpočtu.<sup>93</sup> Organizační složky může zřídit i ministerstvo v rámci své působnosti; takový úkon ale vyžaduje předchozí souhlas ministerstva financí.<sup>94</sup>

Pokud by měl být **gestorem metodiky přípravy** strategií určen **nově vytvořený strategický útvar**, je otázkou, o jaký orgán by se mělo jednat. Obecně platí, že bude-li strategický útvar pouze vnitřní organizační jednotkou ministerstva, resp. příslušného správního úřadu, je nutné, aby jeho působnosti a pravomoci vymezené zákonem zahrnovaly rovněž činnosti spojené se sjednocováním postupů při přípravě strategií. Lze zvažovat zapojení:

- ▶ **ministerstva financí** v souvislosti s oblastí státního rozpočtu,
- ▶ **ministerstva vnitra** v souvislosti s oblastí správního řízení, územní samosprávy, informačních systémů veřejné správy,

---

<sup>90</sup> Lze zmínit např. přípravu státní energetické koncepce dle zákona o hospodaření energií (č. 406/2000 Sb.). Pokud by měla zastřešující strategie upravovat i otázky energetiky, které jsou předmětem státní energetické koncepce, a tato se bude muset podřídit zastřešující strategii, bude to mít dopad na zákon o hospodaření energií.

<sup>91</sup> Srov. čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR.

<sup>92</sup> Viz § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>93</sup> § 45 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech.

<sup>94</sup> Jako příklad organizační složky zřízené ministerstvem lze uvést např. Státní rostlinolékařskou správu zřízenou ministerstvem zemědělství.

- ▶ **ministerstva pro místní rozvoj** v souvislosti se zabezpečováním regionální politiky státu, hospodářské, sociální a územní soudržnosti ČR ve vazbě na kohezní politiku EU a politiku územního rozvoje ČR..
- ▶ **úřadu vlády**, jehož působnost zahrnuje administrativní a organizační zabezpečení chodu vlády. Vláda může také v rámci řídicí a sjednocovací činnosti vůči ministerstvům zřídit svůj pracovní či poradní orgán, jenž bude plnit úkoly strategického útvaru.

V této souvislosti je vhodné zmínit, že na základě usnesení vlády č. 198 z roku 2006 došlo ke zřízení „Národního rámce politiky soudržnosti“ jako koordinačního a metodického orgánu, který stanovuje jednotný rámec pro řízení a provádění pomoci poskytované ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti v České republice, a to ve všech cílech uvedené politiky. Funkci tohoto národního rámce má dle uvedeného usnesení zajišťovat ministerstvo pro místní rozvoj. Toto ministerstvo má v nicméně poměrně úzkou působnost, týkající se zejména zabezpečování regionální politiky státu stanovenou v kompetenčním zákoně a hospodářského a sociálního rozvoje státu stanovenou v zákoně o podpoře regionálního rozvoje;<sup>95</sup> na druhou stranu má také zkušenosti související s přípravou a vypracováním Národního strategického referenčního rámce pro roky 2007 – 2013.<sup>96</sup>

Ministerstvo financí má stanovenou působnost a pravomoci mimo jiné v oblasti finanční kontroly<sup>97</sup>. Stanovení nových úkolů ministerstva financí formou gesce, aktualizace a šíření metodiky napříč veřejnou správou by bylo možné odůvodnit jeho potřebou pro účely řešení problémů státního rozpočtu České republiky, ve vztahu ke kterému je právě ministerstvo financí ústředním orgánem státní správy.<sup>98</sup>

Ministerstva a jiné ústřední správní úřady mají zákonem stanovenou působnost a mohou tedy rozhodovat o obsahu strategií v rámci této působnosti. **Působnost týkající se metodiky** (tj. určení postupů, ne obsahu) v souvislosti se strategiemi napříč celou veřejnou správou bude nepochybně vyžadovat **změnu zákona**, a to buď kompetenčního, nebo stanovením působnosti zvláštním zákonem, neboť ta v zákoně nyní stanovena není. Jako strategický útvar by měl být **určen takový subjekt**, který je **zaměřen průřezově napříč celou veřejnou správou**, tj. nikoliv jen částečně ve vymezených oblastech.

Samotné „převzetí metodiky“ **příslušným ministerstvem či jiným správním úřadem** by se mělo uskutečnit na **základě určitého aktu**, který by měl mít formu zákona (stanovícího působnost příslušného ministerstva či úřadu), nebo alespoň interního usnesení vlády v mezích zákona (stanovením určitého úkolu v rámci působnosti); v takovém případě ale nelze obcházet působnost příslušného ministerstva či úřadu stanovenou zákonem; je proto zřejmé, že bude nezbytná změna kompetenčního zákona, nebo stanovení působnosti zvláštním zákonem. Ministerstvo či úřad, nadaný příslušnou působností, jemuž případně vláda vymezí úkoly, pak bude oprávněn v rámci své působnosti stanovené zákonem vykonávat jednotlivé úkony, včetně koordinace a jiných úkonů souvisejících s metodikou.

Formou **interního usnesení Vlády ČR** může vláda **zřídit strategický útvar** jako svůj pracovní, resp. poradní orgán. V takovém případě by ale strategický útvar **nebyl nadán působností ani pravomocemi navenek**, vůči třetím osobám, a jeho funkce by spočívala spíše ve výkonu aktivit poradního charakteru za účelem sjednocení činnosti moci výkonné. Zřízení takového orgánu vlády, jakož i jeho činnost, by podléhala standardním postupům a dokumentům, stanoveným interním usnesením vlády.<sup>99</sup> Pokud by měla mít vláda pravomoc zasahovat do činnosti samosprávy, bylo by nutno takové pravomoci stanovit speciálně zákonem a zvážit, zda nemůže taková pravomoc zasahovat do ústavně zaručených principů.

<sup>95</sup> Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>96</sup> Působnost v souvislosti s fondy Evropské unie je stanovena i ve zvláštních zákonech – například v zákoně č. 211/2000 Sb., o státním fondu rozvoje bydlení, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>97</sup> § 7 a n. zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů („**zákon o finanční kontrole**“).

<sup>98</sup> Srov. § 22 a § 4 kompetenčního zákona.

<sup>99</sup> Srov. usnesení Vlády ČR č. 175 z roku 2002.



Strategický útvar by mohl být zřízen i jako součást organizační struktury určitého ministerstva, nebo jiného ústředního orgánu státní správy, jeho vnitřním předpisem. Pravomoci a působnost takové vnitřní organizační jednotky<sup>100</sup> by pak byly odvozeny od pravomocí a působnosti příslušného ministerstva, resp. úřadu, který jednotku zřídil. Vyčlenění určitého týmu v rámci vykonavatele veřejné správy k realizaci jeho působnosti a pravomocí by přitom nemuselo vyžadovat nové personální kapacity.

Pokud dojde k vytvoření určité organizační jednotky a její působení se osvědčí, její existenci, další funkce a kompetence může v další fázi uložit přímo zákon, bude-li to považováno za vhodné.<sup>101</sup> V této souvislosti je vhodné připomenout, že zákon o rozpočtových pravidlech stanoví zvláštní možnosti financování vnitřních organizačních jednotek spadajících do příslušné organizační složky státu, a to formou záloh na financování jejich provozních činností z rozpočtu.<sup>102</sup>

Forma, jakou by byly vykonavatelům veřejné správy stanoveny povinnosti vůči strategickému útvaru (povinnost konzultovat, atd.), by závisela na tom, o jakého vykonavatele by se jednalo. Interní usnesení vlády přijatá v rámci sjednocování a koordinace moci výkonné zavazují ministerstva a jiné správní úřady. Vůči subjektům samosprávy<sup>103</sup> by byla závazná pouze v souvislosti s výkonem přenesené působnosti, tj. s výkonem státní správy, a to jen za předpokladu, že takové povinnosti jsou stanoveny zákonem; u směrnic se rovněž vyžaduje jejich publikování v příslušném věstníku.<sup>104</sup> Povinnosti stanovené zákonem, nebo jiným právním předpisem vydaným na základě zákona, by byly závazné pro obce a kraje i při výkonu samostatné působnosti, za předpokladu, že by to vyžadovala ochrana zákona.<sup>105</sup>

### Shrnutí dopadů

Zřízení nového strategického útvaru, jehož funkce bude pouze pomocná, či koordinační (tj. nebude mít pravomoc věcně zasahovat do přípravy jednotlivých strategií), by **neměl vyžadovat změny jednotlivých zákonů upravujících speciální strategie**, bude ale vyžadovat **stanovení působnosti zákonem**.

Pokud ovšem má strategický útvar (resp. vykonavatel veřejné správy, v rámci kterého je strategický útvar umístěn) v rámci své působnosti zasahovat do působnosti jiných vykonavatelů veřejné správy při přípravě jednotlivých strategií, bude třeba zkontrolovat, zda v konkrétním případě nedochází ke kolizi působností jednotlivých vykonavatelů veřejné správy stanovené ve speciálních zákonech.<sup>106</sup> Tento postup pak vyžaduje revizi jednotlivých zákonů upravujících přípravu strategií.

---

<sup>100</sup> Pojem „vnitřní organizační jednotky je v některých zákonech používán (srov. § 52 zákona o rozpočtových pravidlech), ale není jednotně definován.

<sup>101</sup> Jako příklad lze uvést § 11 zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle kterého je organizační jednotkou Úřadu vlády Generální ředitelství státní služby. Toto ustanovení nabylo již účinnosti (počínaje od 28. 5. 2002).

<sup>102</sup> Viz § 52 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech.

<sup>103</sup> Ohledně obcí a krajů platí obecné pravidlo, že tyto spravují své záležitosti samostatně (tj. v samostatné působnosti). O přenesenou působnost se jedná pouze tehdy, stanoví-li to zákon výslovně (srov. § 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů („**zákon o krajském zřízení**“), § 8 zákona č. 128/2000, o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů („**zákon o obecním zřízení**“).

<sup>104</sup> Podle § 61 odst. 2 zákona o obecním zřízení a § 30 zákona o krajském zřízení, při výkonu jiné přenesené působnosti, než vydávání nařízení obce/kraje, se orgány obce/kraje řídí mimo jiné (a za předpokladu, že jsou splněny stanovené podmínky) usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů.

<sup>105</sup> Srov. § 35 odst. 3 zákona o obecním zřízení a § 16 zákona o krajském zřízení se obce, resp. kraje při výkonu samostatné působnosti jiné než vydávání obecně závazných vyhlášek řídí zákonem a jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. Připomínáme, že dle čl. 101 odst.4 Ústavy ČR, stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a způsobem stanoveným zákonem.

<sup>106</sup> Srov. např. přípravu energetické koncepce dle zákona o hospodaření energií (č. 406/2000 Sb.), jež spadá do působnosti ministerstva průmyslu a obchodu. Zde by musel zákon (ať již formou nového ustanovení zákona o hospodaření energií, nebo obecného zákona) stanovit, že v rámci přípravy státní energetické koncepce je třeba vyžádat např. stanovisko strategického útvaru.

#### 4.2.4. Provázání strategií s veřejnými rozpočty

Jak již uvedeno, v současnosti **zákon o rozpočtových pravidlech** a **zákon o rozpočtových pravidlech územních celků** obsahují několik institutů, prostřednictvím kterých je příprava rozpočtů navázána na existenci programů majících několikaletý dopad na rozpočet. Nepochybně bude vhodné tyto instituty upravit i v návaznosti na existenci jednotné úpravy hierarchie strategií, postupu pro jejich přijímání a existenci strategického útvaru.

Zákon o rozpočtových pravidlech upravuje, jak zmíněno výše, institut tzv. programů, které se registrují v informačním systému spravovaném ministerstvem. Dle stávající úpravy provádí registraci akce v informačním systému příslušný správce rozpočtové kapitoly. V rámci vytvoření hierarchického systému mezirezortních strategií by bylo vhodné výslovně stanovit, že tyto **strategie představují programy s režimem dle zákona o rozpočtových pravidlech**, a zároveň určit, pod jakou kapitolu spadají strategie mezirezortního charakteru, aby v této souvislosti nemohly vznikat pochybnosti.

Zákon o rozpočtových pravidlech nicméně neupravuje povinnost odůvodňovat rozpočtové nároky poukazem na plnění strategických cílů. Pokud má být nesplnění takové povinnosti sankcionováno (například v podobě nevyhovění požadavku k alokaci rozpočtových prostředků), musela by být taková sankce stanovena zákonem (prováděcí právní předpis může stanovit podrobnosti ohledně obsahu výkazů).

**Propojení strategií s veřejnými rozpočty** vyžaduje **úpravu na několika stupních**; v této souvislosti je nutno promyslet zejména:

- a. **jaké podmínky musí příslušná strategie splnit**, aby pro ni byly rezervovány prostředky z rozpočtu (náležitosti veřejné strategie, včetně hierarchického souladu s jinými strategiemi, metodika přípravy veřejných strategií, způsob schválení veřejné strategie): uvedená úprava by mohla být obsažena v novém zákoně, který bude upravovat hierarchii strategií a základní aspekty metodiky při přípravě a schvalování strategií;
- b. **kdo, za jakých podmínek a jakým způsobem bude rozhodovat o alokaci prostředků z rozpočtu** pro účely plnění strategie (srov. právní úpravu týkající se registrace programů v interní databázi ministerstva financí, jako podkladu pro sestavování střednědobých výhledů, střednědobého výdejového rámce a nakonec státního rozpočtu): uvedená úprava by mohla být provedena zejména příslušnou změnou zákona o rozpočtových pravidlech, resp. zákona o územních rozpočtech, a to zavedením principu registrace strategií do informační databáze programů;
- c. **kdo je za plnění podmínek, za kterých byly prostředky ze státního rozpočtu alokovány, případně poskytnuty, odpovědný** (působnost příslušného ministerstva či správního úřadu – správce kapitoly, případně jednotlivých organizačních složek státu, při naplňování podmínek, za jakých byly prostředky z veřejných rozpočtů alokovány): působnost musí být stanovena zákonem. Vhodné je ponechat zvláštní úpravu u jednotlivých strategií uvedených v jednotlivých zákonech; zároveň bude vhodné zakotvit obecnou úpravu, která stanoví působnost podpůrně;
- d. **kdo vykonává kontrolu použití prostředků** (působnost při výkonu finanční kontroly): jedná se opět o úpravu působnosti, jež je vyhrazena zákonu. V úvahu přichází příslušné změny v zákoně o finanční kontrole a zákonech upravujících veřejné rozpočty.

I přes výše uvedené je ale nutno respektovat zásady stanovené Ústavou ČR, včetně skutečnosti, že rozpočet schvaluje Poslanecká sněmovna.<sup>107</sup>

Určité **změny může vyžadovat i zákon o finanční kontrole**, který v § 11 upravuje působnost při finanční kontrole předcházející rozhodnutím o schválení použití veřejných prostředků. Dle uvedeného ustanovení kontrolní orgány rovněž posuzují, zda plánované operace odpovídají úkolům veřejné správy a jsou v souladu s právními předpisy, schválenými rozpočty, programy, projekty, atd. V souvislosti s připravovanými strategiemi by bylo vhodné propojit působnost při finanční kontrole připravovaných strategií a jejich dopadů na rozpočet s působností a funkcí strategického útvaru. Technika právní úpravy

---

<sup>107</sup> Článek 42 Ústavy ČR.

pak bude záležet na tom, zda strategický útvar bude představovat samostatný správní úřad nebo pouze vnitřní organizační jednotku jiného správního úřadu.

Domníváme se, že, s ohledem na návrhy obsažené v kapitole 3 Návrh rozvoje strategické práce, bude nutno ještě vyjasnit **přesný časový vztah mezi přípravou strategií a schvalováním prostředků z příslušných rozpočtů**. Otázkou je, jestli (i) strategie musí být před jejím schválením nejdříve konzultována s ministerstvem financí, resp. s jiným vykonavatelem veřejné správy s příslušnou působností, aby byly pro ni předem alokovány příslušné prostředky z rozpočtu, nebo (ii) naopak, nejdříve má být schválena strategie a následně příslušný vykonavatel veřejné správy, resp. ministerstvo financí, rozhodne, zda peníze budou pro účely dané strategie přiděleny či nikoliv.

Tento proces by měl být zřejmě obsažen již v samotné metodice pro přípravu strategie, neboť strategie, která by byla schválena, aniž by bylo známo, zda jsou pro ni prostředky, by v případě záporné odpovědi neměla význam. V této souvislosti bude opět nutno formou zákona stanovit působnost takovému vykonavatelovi veřejné správy, který bude za konzultace a alokaci prostředků v rámci přípravy strategií odpovědný.

Po zvážení, do jaké míry má být prostřednictvím strategií zasahováno do **územní samosprávy**, bude **vhodné instituty**, které je vztahují ke státnímu rozpočtu, **zakotvit v zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů** a k zajištění vhodné kontroly rovněž zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků.

### **Shrnutí dopadů**

Výše uvedené změny by mohly mít **dopady na úpravu předpisů o rozpočtových pravidlech, zákonů**, kterými se stanoví působnost jednotlivých vykonavatelů veřejné správy odpovědných za jednotlivé strategie a ve vztahu k finanční kontrole veřejné správy. Působnost jednotlivých vykonavatelů veřejné správy v souvislosti s navázáním veřejných rozpočtů na strategie by mohla být stanovena i v jednom obecném zákoně upravujícím strategie.

## 4.3. Základní přehled předpisů dotčených rozvojem strategické práce ve veřejné správě

### **Ústava ČR, případně jiné ústavní zákony, mezinárodní smlouvy:**

- ▶ není vyloučeno, že normy obsažené v těchto předpisech mohou být dotčeny zejména v souvislosti se (i) zvažovanou nadřazeností zastřešující strategie (či jiných strategií) nad programovým prohlášením vlády a jejím celkovým vlivem a závazností na činnost vlády; a se (ii) zvažovanou závazností strategií na vyšším stupni hierarchie (připravovaných v rámci tzv. státní moci) vůči činnosti územních samosprávných celků v rozsahu jejich ústavně zaručeného práva na samosprávu;
- ▶ některé principy stanovené výše uvedenými předpisy mohou nicméně být tak zásadní, že je nelze jednoduše změnit. S ohledem na tuto skutečnost je nutno míru závaznosti strategií pro vládu či územní samosprávu vždy pečlivě zvažovat.

### **Kompetenční zákon, jiné zákony stanovící působnost ministerstev a jiných správních úřadů:**

- ▶ změna kompetenčního zákona či jiného zákona bude potřebná v souvislosti se stanovením pravomocí a působnosti v oblasti koordinace metodiky, určení strategického útvaru a jeho pravomocí, případně určení jiných kompetencí v oblasti vytváření strategií (za předpokladu, že se koordinace nemá provádět pouze uvnitř státní správy).

### **Jednací řád Poslanecké sněmovny, resp. Senátu:**

- ▶ uvedené změny se dotýkají zejména případů, pokud některé ze strategií budou schvalovat svým usnesením komory parlamentu (či některá z nich).

### **Zákon o obecním zřízení, zákon o krajském zřízení:**

- ▶ změna uvedených zákonů bude nezbytná, má-li být hierarchie strategií stanovena i vůči územním samosprávným celkům (viz rovněž poznámku výše ohledně možných dopadů na ústavní zákony a mezinárodní smlouvy).

### **Zákony upravující rozpočtová pravidla a finanční kontrolu ve veřejné správě:**

- ▶ tyto zákony vyžadují změnu v souvislosti s připravovanou návazností strategií na přípravu rozpočtů a kontrolu hospodaření.

### **Nový obecný zákon a speciální zákony upravující strategie:**

- ▶ stanovení hierarchie strategií napříč veřejnou správou (nemá-li být závazné pouze uvnitř státní správy) bude vyžadovat nový zákon upravující otázku přípravy strategií obecně; zároveň bude nezbytné revidovat zvláštní zákony upravující jednotlivé strategie, které mohou být takovým obecným zákonem ovlivněny.

# 5. Přílohy

Na následujících stranách uvádíme následující přílohy:

- ▶ **Popis jednotlivých bariér strategické práce** (vztahující se ke kapitole 2.2).
- ▶ **Výsledek hodnocení bariér** (vztahující se ke kapitole 2.3).
- ▶ **Přehled identifikovaných opatření podle bariér** (vztahující se ke kapitole 2.4).

## 5.1. Popis jednotlivých bariér strategické práce

V následujícím textu uvádíme ke každé identifikované bariéře strategické práce ve veřejné správě její pořadové číslo, název a stručný popis. Bariéry uvádíme v členění do čtyř základních skupin:

- ▶ **Vnější prostředí a okolnosti strategické práce.**
- ▶ **Rámec strategické práce.**
- ▶ **Zdroje strategické práce.**
- ▶ **Proces (průběh) tvorby a implementace strategických dokumentů.**

### Vnější prostředí a okolnosti strategické práce

#	Název bariéry	Popis bariéry
1	<i>Absence explicitního hodnotového ukotvení a identifikace společenských problémů a jejich hierarchizace</i>	Není stanovena dlouhodobá vize České republiky, která by představovala východisko při formulaci konkrétních strategií a iniciativ. Neexistuje způsob identifikace a hierarchizace společenských problémů, které by měly být řešeny.
2	<i>Labilní politické prostředí</i>	Nestálost politického prostředí i v průběhu funkčního období vlády (způsobené například frekventovanými změnami vedoucích představitelů – zejména ministrů a náměstků ministrů – institucí veřejné správy) vedoucí k častým (i nekoncepčním) změnám strategického směřování.
3	<i>Absence účinného zákona o státní službě</i>	Absence účinného institutu státní služby vedoucí mimo jiné k vysoké fluktuaci pracovníků zabývajících se tvorbou strategií, čímž není umožněna dlouhodobá kumulace a kultivace potřebného know-how strategické práce.
4	<i>Politická prioritizace krátkodobého horizontu, absence dlouhodobých programů politických stran nebo jejich promítnutí do reality</i>	V prostředí České republiky jsou jako politicky prioritní vnímána především krátkodobá témata. Problémy dneška jsou atraktivnější a jejich řešení má vyšší prioritu než problémy dlouhodobého charakteru. Politické strany buď nemají stanovené dlouhodobé programy a vize nebo je nedostatečně realizují, případně nejsou schopny realizovat.
5	<i>Rozpočtová politika vlády a jednotlivých rezortů</i>	Rozpočty jsou vytvářeny na období pouze jednoho roku, přičemž výhledové rámce rozpočtu nejsou často dodržovány. Tento fakt znesnadňuje realizaci (především střednědobých a dlouhodobých) strategických priorit a iniciativ.
6	<i>Kompetenční překryvy, bílá místa a spory (resortismus)</i>	Role jednotlivých ministerstev a ostatních institucí definuje zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy (tzv. kompetenční zákon). Příslušná definice je pouze obecná a zejména u průřezových strategií není vždy předem jasné, kdo iniciuje vznik strategického dokumentu, kdo tento dokument schvaluje, kdo vyhodnocuje efektivitu přijatých opatření a navrhuje řešení. Mohou zároveň existovat oblasti, za které žádná instituce nezodpovídá. Případně v některých oblastech mohou existovat spory jednotlivých institucí ovlivněné snahou prosadit vlastní zájmy.

#	Název bariéry	Popis bariéry
7	<i>Rychle se měnící (globální i lokální) prostředí</i>	Vnější (politické, ekonomické aj.) prostředí se neustále vyvíjí a rychle mění, což má značný dopad na tvorbu a realizaci strategií (např. se mění předpoklady tvorby jednotlivých strategií, mění se dostupnost zdrojů potřebných pro jejich implementaci apod.).
8	<i>Absence silného politického zadání a podpory veřejných strategií</i>	Nedostatečná podpora tvorby strategií a strategickému řízení obecně ze strany vrcholných představitelů institucí veřejné správy.

## Rámec strategické práce

#	Název bariéry	Popis bariéry
9	<i>Absence uceleného systému strategického řízení a plánování od místní po celostátní úroveň, absence jednotného rámce pro tvorbu a implementaci strategií, absence hierarchie strategií</i>	Neexistence jasných procesních pravidel upravujících tvorbu a pozici strategických dokumentů v systému veřejné správy i jednotlivých aktérů strategické práce. Není dostatečně nastavena (především vertikální) hierarchie strategických dokumentů, chybí zastřešující dlouhodobá strategie a jednotlivé průřezové a resortní strategie tuto zastřešující strategii fakticky v dílčích oblastech rozpracovávají.
10	<i>Nesystémový přístup k tvorbě a hodnocení plnění programového prohlášení vlády</i>	Stanovování strategických priorit nově zvolené vlády je odvozováno zpravidla od programového prohlášení vlády nebo spíše koaliční dohody, která vzhledem ke koalicím více politických stran reprezentujících různé názory v podstatě vládní prohlášení předjímá. Dokument je připravován jako kompilace podkladů zaslaných předsedovi vlády jednotlivými ministry.  Dalším aspektem nesystémového přístupu k tvorbě programového prohlášení vlády je kladení důrazu na oblasti, které je potřeba zreformovat. Programové prohlášení se orientuje na oblasti, kde vláda prosazuje změnu. Dokument tak velmi zřídka kdy obsahuje přihlášením se k probíhajícím (strategickým) iniciativám.
11	<i>Nedostatečná provázanost plánu legislativních prací vlády, plánu nelegislativních úkolů vlády a strategických priorit vlády</i>	Příprava každoročně aktualizovaných plánů legislativních a nelegislativních úkolů vlády je prováděna bez přímé vazby na zvolené programové priority vlády v programovém prohlášení.
12	<i>Absence vazby rozpočtování na strategické priority vlády</i>	Rozpočtový proces probíhá tradičně na historické bázi a má silně resortní charakter. Strategické priority vlády jsou na obecné úrovni reflektovány v okrajové míře. Výhledové rámce rozpočtu pak často nejsou dodržovány, což může mít za následek nedostatek finančních prostředků na realizaci strategií.
13	<i>Neexistence jednotné metodiky pro tvorbu strategických dokumentů, nejednotnost terminologie</i>	Strategické dokumenty jsou vytvářeny na základě odlišných principů a slouží k různým účelům. Na úrovni veřejné správy neexistuje konsensus o obsahu pojmu „strategie“, není vymezené postavení strategických dokumentů v procesu tvorby a realizace veřejných politik, nejsou sjednoceny postupy tvorby strategií ani používaná terminologie.
14	<i>Nedostatečná provázanost strategií, absence přehledu všech strategií</i>	Nově vznikající strategické dokumenty nejsou z časového a věcného hlediska dostatečně provázány s existujícími strategiemi. To může mít za následek vznik vzájemně si odporujících či částečně duplicitních strategií. Dále chybí jednotné úložiště a evidence strategií (např. ve formě databáze nebo internetové stránky), kde by byly všechny strategie strukturovaně dostupné včetně jejich základních vazeb na ostatní strategické dokumenty.



#	Název bariéry	Popis bariéry
15	<i>Formální přístup k tvorbě strategií</i>	Některé strategie jsou vytvářeny pouze pro to, aby formálně existovaly, zároveň však neexistuje politická vůle a zadání k jejich skutečné realizaci. Důvodem vzniku takových strategií může být například existence legislativních požadavků, mezinárodních závazků, snaha naplnit vládní program apod.
16	<i>Nedostatečná podpora tvorby strategických dokumentů a strategickému řízení obecně ze strany věcně příslušných orgánů</i>	Některé orgány odpovědné za strategickou práci a tvorbu strategií neposkytují v této oblasti adekvátní podporu ze své strany.
17	<i>Nedostatečná integrace partikulárních zájmů, jejich převaha</i>	Tvorba strategie nebo její implementace je ovlivněna pouze některými partikulárními zájmy, které nejsou v souladu s ostatními partikulárními zájmy, případně nejsou v souladu se společenským zájmem (pokud je definován).

## Zdroje strategické práce

#	Název bariéry	Popis bariéry
18	<i>Neexistence centrálních kapacit (útvary) pro strategickou práci</i>	Na úrovni ústřední státní správy (respektive na úrovni vlády) chybí institucionální struktury, jejichž odpovědností by byla vládní strategická práce. Jejich absence se odráží v nejednotném metodologickém přístupu k tvorbě strategií a v absenci vzájemné vazby jednotlivých vládních i resortních strategických dokumentů. Absence stabilního institucionálního prvku rovněž neumožňuje kumulovat, sdílet a rozvíjet poznatky a zkušenosti s tvorbou a implementací strategií.
19	<i>Nedostatek personálních kapacit a kompetencí pro strategickou práci na úrovni institucí veřejné správy, diskontinuita v řízení při personálních změnách</i>	Ve veřejné správě není dostatek personálních kapacit pro strategickou práci, především pak existuje nedostatek odborných pracovníků v rámci jednotlivých institucí potřebných pro kvalitní zpracování strategie po odborné stránce. Vzhledem k častým změnám ve vedení institucí veřejné správy neexistuje potřebná stabilita těchto kapacit.
20	<i>Nedostatek času, kapacit a financí na přípravu strategie</i>	Mnoho resortů a institucí veřejné správy nedisponuje dostatečnými personálními kapacitami a specifickým (nebo dostatečným) finančním rozpočtem na kvalitní přípravu strategií. Rovněž časový prostor pro tvorbu strategie, případně pro její interní i externí projednání, je často nedostatečný.
21	<i>Převaha operativního řízení nad strategickým řízením</i>	Pracovníci připravující strategie mají nezřídka na starosti i běžnou agendu, přípravu strategií tak dělají mnohdy ve svém „volném“ čase.
22	<i>Nedostatek datových, informačních, analytických a prognostických zdrojů a nástrojů pro tvorbu a vyhodnocování strategií</i>	Neexistuje dostatek adekvátních datových, informačních, analytických a prognostických zdrojů a nástrojů pro tvorbu a vyhodnocování strategií, případně nejsou tyto zdroje a nástroje k dispozici příslušným tvůrcům strategických dokumentů.
23	<i>Absence vzdělávání a osvěty</i>	Není adekvátně zajištěno vzdělávání příslušných pracovníků zabývajících se přípravou strategií a nedostatečná tradice a schopnost práce se strategickými dokumenty. Podobně chybí dostatečná osvěta a publicita předpokladů a principů kvalitní strategické práce všech subjektů zapojených do ní zapojených.
24	<i>Nedůvěra v nezávislost procesu přípravy strategie</i>	Tvůrce strategického dokumentu nemá důvěru ostatních subjektů ohledně nezávislosti přípravy, tj. například že bude (je) připravována objektivně, transparentně, s cílem dosáhnout dříve avizovaných dopadů apod.
25	<i>Vzájemná nedůvěra aktérů přípravy strategií</i>	Jednotliví aktéři podílející se na přípravě strategického dokumentu si vzájemně nedůvěřují, například ohledně způsobu prosazování vlastních cílů, jejich skutečných záměrech apod.

## Proces (průběh) tvorby a implementace strategických dokumentů

#	Název bariéry	Popis bariéry
26	<i>Nedostatečná komunikace a spolupráce mezi jednotlivými institucemi veřejné správy</i>	Při strategické práci i při tvorbě jednotlivých strategií je často problémem nedostatečná spolupráce mezi jednotlivými resorty a zúčastněnými institucemi. Mezi konkrétní problémy patří odlišný přístup k tvorbě strategií, nedostatek resortních i meziresortních dat nebo jejich nedostatečná kvalita, resortismus (tj. hájení zájmů svého resortu s minimální snahou o kompromis či dosažení společného cíle), obtížná vynutitelnost strategie u ostatních resortů, či nižší míra pružnosti stávající struktury veřejné správy.
27	<i>Nedostatečný systém připomínkování strategií, neefektivní proces meziresortního připomínkového řízení</i>	Způsob zahrnutí všech zainteresovaných stran do procesu přípravy strategie není vždy adekvátně nastaven, například v případě, kdy se relevantní instituce s návrhem strategického dokumentu seznámí až v průběhu meziresortního připomínkového řízení. Shoda na úrovni vlády se tak často hledá až v závěrečné fázi připomínkového řízení.
28	<i>Obtížná prosaditelnost nově navrhovaných postupů při tvorbě a implementaci strategií</i>	Nově vytvořené nebo dosud neaplikované postupy tvorby a implementace strategií nejsou přijímány příslušnými aktéry strategické práce (např. z důvodu neochoty „riskovat“, neznalosti a nedůvěry v daný postup apod.).
29	<i>Absence variantních řešení při tvorbě strategií</i>	V průběhu tvorby strategického dokumentu nejsou vytvářena variantní řešení, tj. rozdílné (z hlediska finanční a časové náročnosti, realizovatelnosti apod.) způsoby dosažení stanovených cílů jako podklad pro rozhodnutí vrcholných orgánů.
30	<i>Absence odhadu dopadů a absence zajištění finančních prostředků (neprovázanost strategických materiálů s rozpočty)</i>	Při tvorbě strategických dokumentů nejsou dostatečným způsobem vytvářeny analýzy a odhady dopadů realizace dané strategie (např. finanční dopady, dopady na společnost, na instituci realizující strategii apod.). Existence (platnost) strategie není dostatečně zohledněna v rámci rozpočtovacího procesu.
31	<i>Nepochopení vztahu mezi analytickými podklady, vizí a navrhovanými opatřeními</i>	V průběhu tvorby strategie nejsou adekvátním způsobem využity vytvořené nebo existující analytické podklady, takže vytvořená vize budoucího stavu (respektive strategické cíle) neodpovídá výsledkům předložených analýz. Podobně mohou být navržena opatření, která nedostatečným způsobem naplňují stanovenou vizi.
32	<i>Nedostatečná implementace a monitoring plnění strategie, neměřitelné cíle</i>	Dokumenty strategického charakteru často nejsou nijak závazné, případně jejich obecná závaznost není respektována a tím není respektována a naplňována samotná strategie. Vzhledem k nedostatečným finančním prostředkům se rovněž strategie neimplementuje podle skutečných potřeb, ale podle dostupných finančních zdrojů. Plnění strategií není dostatečně monitorováno a vyhodnocováno, případně jsou ve strategii definovány pouze neměřitelné cíle.

#	Název bariéry	Popis bariéry
33	<i>Nedostatečný rozpočet na realizaci některých strategií</i>	V rámci přípravy strategie nejsou zabezpečeny adekvátní finanční prostředky na implementaci strategie, případně nejsou tyto prostředky následně také skutečně alokovány nebo použity na původně stanovený účel (např. v důsledku změny okolností, změny politických priorit apod.).
34	<i>Nízká kvalita přípravy strategických materiálů</i>	Neexistují základní standardy a požadavky na samotný obsah a strukturu strategických dokumentů, což má za následek, že strategické dokumenty jsou předkládány vládě v různé kvalitě. Často chybí části věnované financování realizace strategie, její implementaci a monitoringu. Cíle jsou definovány neadresně a velmi obecně, indikátory buď úplně chybí, nebo jsou nesprávně zvolené apod. Strategie tak mají často charakter deklaratorního dokumentu, bez ambice její implementace nebo monitoringu této implementace.
35	<i>Nefunkční uplatnění dílčích zájmů v kontextu společenských zájmů při tvorbě strategie</i>	Dílčí zájmy nejsou v souladu (nebo jsou naopak v protikladu) s obecnými společenskými zájmy. Tyto dílčí zájmy mohou ovlivnit (negativně v kontextu společenských zájmů) výslednou podobu strategie, případně mohou vést k neschválení strategie či přímo k rozhodnutí žádnou strategii nevytvářet.
36	<i>Absence popularizace (vysvětlení) veřejných strategií</i>	Strategie je vytvářena, schválena a realizována bez adekvátního představení jejích cílů a případně způsobu implementace veřejnosti. Není dostatečně vysvětlen důvod vzniku strategie, její cíle a navržená opatření k jejich dosažení.
37	<i>Absence veřejného konsensu a přijetí veřejných strategií</i>	Strategie je vytvořena, schválena a realizována bez adekvátního přijetí ze strany veřejnosti (spočívající například v nesouhlasu s potřebností dané strategie, jejími stanovenými cíli i opatřeními vedoucími k jejich naplnění). Absence veřejného konsensu může mít dopad na průběh a výsledek tvorby i implementace dané strategie.
38	<i>Nedostatečné využití metodických nástrojů při tvorbě strategií</i>	Při tvorbě strategií nejsou adekvátně využívány metodické nástroje (např. metody řízení kvality, metody projektového řízení, řízení podle cílů apod.) nebo tyto nástroje nejsou příslušným tvůrcům strategických dokumentů k dispozici.

## 5.2. Výsledek hodnocení bariér

### Výsledek hodnocení – bariéry seřazené podle důležitosti (od nejdůležitějších po méně důležité)

#	Bariéra	D	O
9	Absence uceleného systému strategického řízení a plánování od místní po celostátní úroveň, absence jednotného rámce pro tvorbu a implementaci strategií, absence hierarchie strategií	4,6	3
32	Nedostatečná implementace a monitoring plnění strategie, neměřitelné cíle	4,6	2,8
30	Absence odhadu dopadů a absence zajištění finančních prostředků (neprovázanost strategických materiálů s rozpočty)	4,5	3
13	Neexistence jednotné metodiky pro tvorbu strategických dokumentů, nejednotnost terminologie	4,4	3,6
5	Rozpočtová politika vlády a jednotlivých rezortů	4,4	2,8
8	Absence silného politického zadání a podpory veřejných strategií	4,4	2,4
12	Absence vazby rozpočtování na strategické priority vlády	4,3	2,8
18	Neexistence centrálních kapacit (útvary) pro strategickou práci	4,1	3,4
19	Nedostatek personálních kapacit a kompetencí pro strategickou práci na úrovni institucí veřejné správy, diskontinuita v řízení při personálních změnách	4,1	3,3
22	Nedostatek datových, informačních, analytických a prognostických zdrojů a nástrojů pro tvorbu a vyhodnocování strategií	4,1	3,3
38	Nedostatečné využití metodických nástrojů při tvorbě strategií	4,1	2,8
4	Politická priorita krátkodobého horizontu, absence dlouhodobých programů politických stran nebo jejich promítnutí do reality	4,1	1,9
26	Nedostatečná komunikace a spolupráce mezi jednotlivými institucemi veřejné správy	4	3,4
1	Absence explicitního hodnotového ukotvení a identifikace společenských problémů a jejich hierarchizace	4	1,8
17	Nedostatečná integrace partikulárních zájmů, jejich převaha	3,9	2,4
2	Labilní politické prostředí	3,9	1,8
20	Nedostatek času, kapacit a financí na přípravu strategie	3,8	3,5
36	Absence popularizace (vysvětlení) veřejných strategií	3,8	3,4
7	Rychle se měnící (globální i lokální) prostředí	3,8	1,1
23	Absence vzdělávání a osvěty	3,6	3,8
16	Nedostatečná podpora tvorby strategických dokumentů a strategickému řízení obecně ze strany věcně příslušných orgánů	3,6	2,9
37	Absence veřejného konsensu a přijetí veřejných strategií	3,6	2,5
29	Absence variantních řešení při tvorbě strategií	3,5	3,9
11	Nedostatečná provázanost plánu legislativních prací vlády, plánu nelegislativních úkolů vlády a strategických priorit vlády	3,5	3,4
14	Nedostatečná provázanost strategií, absence přehledu všech strategií	3,5	3,3
10	Nesystémový přístup k tvorbě a hodnocení plnění programového prohlášení vlády	3,5	2,9
6	Kompetenční překryvy, bílá místa a spory (resortismus)	3,5	2,5
21	Převaha operativního řízení nad strategickým řízením	3,5	2,5
34	Nízká kvalita přípravy strategických materiálů	3,4	2,8
31	Nepochopení vztahu mezi analytickými podklady, vizí a navrhovanými opatřeními	3,3	3,4
25	Vzájemná nedůvěra aktérů přípravy strategií	3,3	3,3
33	Nedostatečný rozpočet na realizaci některých strategií	3,3	3,1
35	Nefunkční uplatnění dílčích zájmů v kontextu společenských zájmů při tvorbě strategie	3,3	3
15	Formální přístup k tvorbě strategií	3,1	3,5
27	Nedostatečný systém připomínkování strategií, neefektivní proces meziresortního připomínkového řízení	3,1	3,5
24	Nedůvěra v nezávislost procesu přípravy strategie	3,1	2,4
28	Obtížná prosaditelnost nově navrhovaných postupů při tvorbě a implementaci strategií	3	3,1
3	Absence účinného zákona o státní službě	2,9	3,1

## Výsledek hodnocení – bariéry seřazené podle odstranitelnosti (od nejsnáze odstranitelných po náročněji odstranitelné)

#	Bariéra	D	O
29	Absence variantních řešení při tvorbě strategií	3,5	3,9
23	Absence vzdělávání a osvěty	3,6	3,8
13	Neexistence jednotné metodiky pro tvorbu strategických dokumentů, nejednotnost terminologie	4,4	3,6
15	Formální přístup k tvorbě strategií	3,1	3,5
20	Nedostatek času, kapacit a financí na přípravu strategie	3,8	3,5
27	Nedostatečný systém připomínkování strategií, neefektivní proces meziresortního připomínkového řízení	3,1	3,5
11	Nedostatečná provázanost plánu legislativních prací vlády, plánu nelegislativních úkolů vlády a strategických priorit vlády	3,5	3,4
18	Neexistence centrálních kapacit (útvary) pro strategickou práci	4,1	3,4
26	Nedostatečná komunikace a spolupráce mezi jednotlivými institucemi veřejné správy	4	3,4
31	Nepochopení vztahu mezi analytickými podklady, vizí a navrhovanými opatřeními	3,3	3,4
36	Absence popularizace (vysvětlení) veřejných strategií	3,8	3,4
14	Nedostatečná provázanost strategií, absence přehledu všech strategií	3,5	3,3
19	Nedostatek personálních kapacit a kompetencí pro strategickou práci na úrovni institucí veřejné správy, diskontinuita v řízení při personálních změnách	4,1	3,3
22	Nedostatek datových, informačních, analytických a prognostických zdrojů a nástrojů pro tvorbu a vyhodnocování strategií	4,1	3,3
25	Vzájemná nedůvěra aktérů přípravy strategií	3,3	3,3
3	Absence účinného zákona o státní službě	2,9	3,1
28	Obtížná prosaditelnost nově navrhovaných postupů při tvorbě a implementaci strategií	3	3,1
33	Nedostatečný rozpočet na realizaci některých strategií	3,3	3,1
9	Absence uceleného systému strategického řízení a plánování od místní po celostátní úroveň, absence jednotného rámce pro tvorbu a implementaci strategií, absence hierarchie strategií	4,6	3
30	Absence odhadu dopadů a absence zajištění finančních prostředků (neprovázanost strategických materiálů s rozpočty)	4,5	3
35	Nefunkční uplatnění dílčích zájmů v kontextu společenských zájmů při tvorbě strategie	3,3	3
10	Nesystémový přístup k tvorbě a hodnocení plnění programového prohlášení vlády	3,5	2,9
16	Nedostatečná podpora tvorby strategických dokumentů a strategickému řízení obecně ze strany věcně příslušných orgánů	3,6	2,9
5	Rozpočtová politika vlády a jednotlivých rezortů	4,4	2,8
12	Absence vazby rozpočtování na strategické priority vlády	4,3	2,8
32	Nedostatečná implementace a monitoring plnění strategie, neměřitelné cíle	4,6	2,8
34	Nízká kvalita přípravy strategických materiálů	3,4	2,8
38	Nedostatečné využití metodických nástrojů při tvorbě strategií	4,1	2,8
6	Kompetenční překryvy, bílá místa a spory (resortismus)	3,5	2,5
21	Převaha operativního řízení nad strategickým řízením	3,5	2,5
37	Absence veřejného konsensu a přijetí veřejných strategií	3,6	2,5
8	Absence silného politického zadání a podpory veřejných strategií	4,4	2,4
17	Nedostatečná integrace partikulárních zájmů, jejich převaha	3,9	2,4
24	Nedůvěra v nezávislost procesu přípravy strategie	3,1	2,4
4	Politická priorita krátkodobého horizontu, absence dlouhodobých programů politických stran nebo jejich promítnutí do reality	4,1	1,9
1	Absence explicitního hodnotového ukotvení a identifikace společenských problémů a jejich hierarchizace	4	1,8
2	Labilní politické prostředí	3,9	1,8
7	Rychle se měnící (globální i lokální) prostředí	3,8	1,1

## 5.3. Přehled identifikovaných opatření podle bariér

V následujícím textu uvádíme ke každé bariéře strategické práce ve veřejné správě její pořadové číslo, název a přehled všech identifikovaných opatření. Bariéry uvádíme v členění do výše popsaných čtyř základních skupin.

- ▶ **Vnější prostředí a okolnosti strategické práce.**
- ▶ **Rámec strategické práce.**
- ▶ **Zdroje strategické práce.**
- ▶ **Proces (průběh) tvorby a implementace strategických dokumentů.**

### Vnější prostředí a okolnosti strategické práce

#	Název bariéry	Přehled opatření
1	<i>Absence explicitního hodnotového ukotvení a identifikace společenských problémů a jejich hierarchizace</i>	▶ Formulace dlouhodobé vize České republiky, průběžná práce na aktualizaci a vyhodnocování naplnění této dlouhodobé vize.
2	<i>Labilní politické prostředí</i>	▶ Angažování politických stran a jejich nejvyšších představitelů do kontinuální strategické práce.
3	<i>Absence účinného zákona o státní službě</i>	▶ Úprava zákona o státní službě a zajištění jeho účinnosti.
4	<i>Politická prioritizace krátkodobého horizontu, absence dlouhodobých programů politických stran nebo jejich promítnutí do reality</i>	▶ Angažování politických stran a jejich nejvyšších představitelů do kontinuální strategické práce. ▶ <i>Vazba na bariéru č. 2 Labilní politické prostředí.</i>
5	<i>Rozpočtová politika vlády a jednotlivých rezortů</i>	▶ Nová legislativa k ekonomickému (fiskálnímu) řízení (tzv. „six-pack“) – tj. povinnost pro vlády členských států Evropské unie realizovat podkladové analýzy, dodržovat fiskální odpovědnost, stanovit závazné střednědobé fiskální cíle apod.
6	<i>Kompetenční překryvy, bílá místa a spory (resortismus)</i>	▶ Koordinace strategického řízení z úrovně vlády. ▶ Nastavení procesu prioritizace strategických cílů na centrální úrovni veřejné správy. ▶ Zajištění nezávislosti koordinace přípravy strategie a zajištění odborných znalostí (jak věcných v daném oboru, tak znalostí přípravy strategického dokumentu).

#	Název bariéry	Přehled opatření
7	<i>Rychle se měnící (globální i lokální) prostředí</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Začlenění prognóz globálního i lokálního vývoje do procesu přípravy strategií.</li> <li>▶ Realizace průběžného hodnocení strategického dokumentu.</li> <li>▶ V rámci přípravy veřejných strategií: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ je popsáno prostředí, v rámci kterého daná strategie vzniká,</li> <li>○ jsou definovány varianty řešení v návaznosti na možné vývoje a změny prostředí,</li> <li>○ jsou realizovány prognózy možného budoucího vývoje.</li> </ul> </li> </ul>
8	<i>Absence silného politického zadání a podpory veřejných strategií</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Nová legislativa k ekonomickému (fiskálnímu) řízení (tzv. „six-pack“) – tj. povinnost pro vlády členských států Evropské unie realizovat podkladové analýzy, dodržovat fiskální odpovědnost, stanovit závazné střednědobé fiskální cíle apod.</li> <li>▶ Informování o vytvořené metodice přípravy veřejných strategií a vzdělávání příslušných pracovníků veřejné správy.</li> <li>▶ Vytvoření a udržení silné skupiny podpůrců metod strategické práce, vytvoření „Klubu za dobrou strategickou práci“.</li> <li>▶ <i>Vazba na bariéru č. 5 Rozpočtová politika vlády a jednotlivých rezortů.</i></li> </ul>



## Rámec strategické práce

#	Název bariéry	Přehled opatření
9	<i>Absence uceleného systému strategického řízení a plánování od místní po celostátní úroveň, absence jednotného rámce pro tvorbu a implementaci strategií, absence hierarchie strategií</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Schválení metodiky přípravy veřejných strategií a návrhu rámce strategického řízení vládou, případně zakotvení těchto dokumentů v legislativě.</li> <li>▶ Informování o vytvořené metodice přípravy veřejných strategií a vzdělávání příslušných pracovníků veřejné správy.</li> <li>▶ Vytvoření a udržení silné skupiny podpůrců metod strategické práce, vytvoření „Klubu za dobrou strategickou práci“.</li> <li>▶ <i>Vazba na bariéru č. 8 Absence silného politického zadání a podpory veřejných strategií.</i></li> </ul>
10	<i>Nesystémový přístup k tvorbě a hodnocení plnění programového prohlášení vlády</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Angažování politických stran a jejich vysokých představitelů do kontinuální strategické práce.</li> </ul>
11	<i>Nedostatečná provázanost plánu legislativních prací vlády, plánu nelegislativních úkolů vlády a strategických priorit vlády</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ V rámci procesu přípravy veřejných strategií je realizováno hodnocení dopadu dané strategie a jejích opatření na legislativu.</li> <li>▶ Je zajištěna koordinace a kontrola časové provázanosti přípravy plánu legislativních prací vlády, plánu nelegislativních úkolů vlády a strategických priorit vlády.</li> </ul>
12	<i>Absence vazby rozpočtování na strategické priority vlády</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Provázání strategické práce a rozpočtu na vrcholové úrovni.</li> <li>▶ V rámci procesu přípravy veřejných strategií je realizováno hodnocení dopadu dané strategie a jejích opatření na (státní či jiný příslušný) rozpočet.</li> <li>▶ Úprava metodiky předkládání podkladů při tvorbě rozpočtu zajišťující vazbu strategických priorit na přípravu rozpočtu.</li> </ul>
13	<i>Neexistence jednotné metodiky pro tvorbu strategických dokumentů, nejednotnost terminologie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Schválení metodiky přípravy veřejných strategií a návrhu rámce strategického řízení vládou, případně zakotvení těchto dokumentů v legislativě.</li> <li>▶ Informování o vytvořené metodice přípravy veřejných strategií a vzdělávání příslušných pracovníků veřejné správy.</li> <li>▶ Vytvoření a udržení silné skupiny podpůrců metod strategické práce, vytvoření „Klubu za dobrou strategickou práci“.</li> <li>▶ <i>Vazba na bariéru č. 9 Absence uceleného systému strategického řízení a plánování od místní po celostátní úroveň, absence jednotného rámce pro tvorbu a implementaci strategií, absence hierarchie strategií.</i></li> </ul>

#	Název bariéry	Přehled opatření
14	<i>Nedostatečná provázanost strategií, absence přehledu všech strategií</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Vytvoření jasné hierarchie strategických dokumentů a zároveň vytvoření přehledu (jednotné databáze) všech relevantních strategií institucí veřejné správy.</li> <li>▶ Strategie jsou připravovány transparentně a se snahou zahrnutí všech relevantních zainteresovaných subjektů, které se tak o přípravě strategie včas dozví.</li> <li>▶ Je zajištěna koordinace a kontrola časová provázanost přípravy jednotlivých strategických dokumentů.</li> </ul>
15	<i>Formální přístup k tvorbě strategií</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Schválení metodiky přípravy veřejných strategií a návrhu rámce strategického řízení vládou, případně zakotvení těchto dokumentů v legislativě.</li> <li>▶ Zajištění řízení procesu přípravy strategií odborníky se znalostmi a zkušenostmi z přípravy strategických dokumentů.</li> </ul>
16	<i>Nedostatečná podpora tvorby strategických dokumentů a strategickému řízení obecně ze strany věcně příslušných orgánů</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Nová legislativa k ekonomickému (fiskálnímu) řízení (tzv. „six-pack“) – tj. povinnost pro vlády členských států Evropské unie realizovat podkladové analýzy, dodržovat fiskální odpovědnost, stanovit závazné střednědobé fiskální cíle apod.</li> <li>▶ Informování o vytvořené metodice přípravy veřejných strategií a vzdělávání příslušných pracovníků veřejné správy.</li> <li>▶ Vytvoření a udržení silné skupiny podpůrců metod strategické práce, vytvoření „Klubu za dobrou strategickou práci“.</li> <li>▶ <i>Vazba na bariéru č. 8 Absence silného politického zadání a podpory veřejných strategií.</i></li> </ul>
17	<i>Nedostatečná integrace partikulárních zájmů, jejich převaha</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Strategie jsou připravovány transparentně a se snahou zahrnutí všech relevantních zainteresovaných subjektů, které se tak o přípravě strategie včas dozví.</li> <li>▶ Zajištění nezávislosti koordinace přípravy strategie a zajištění odborných znalostí (jak věcných v daném oboru, tak znalostí přípravy strategického dokumentu).</li> <li>▶ Koordinace strategického řízení z úrovně vlády.</li> <li>▶ Nastavení procesu prioritizace strategických cílů na centrální úrovni veřejné správy.</li> <li>▶ <i>Vazba na bariéru č. 6 Kompetenční překryvy, bílá místa a spory (resortismus).</i></li> </ul>

## Zdroje strategické práce

#	Název bariéry	Přehled opatření
18	<i>Neexistence centrálních kapacit (útvary) pro strategickou práci</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Zřízení odpovídajících strategických kapacit na centrální úrovni v rámci stávající instituce.</li> <li>▶ Vazba na bariéru č. 19 <i>Nedostatek personálních kapacit a kompetencí pro strategickou práci na úrovni institucí veřejné správy, diskontinuita v řízení při personálních změnách.</i></li> </ul>
19	<i>Nedostatek personálních kapacit a kompetencí pro strategickou práci na úrovni institucí veřejné správy, diskontinuita v řízení při personálních změnách</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Nastavení systému (kontinuálního) vzdělávání zpracovatelů strategických dokumentů.</li> <li>▶ V případech, kde to je nezbytné zajištění potřebných kapacit pro strategickou práci z externích zdrojů (např. outsourcingem).</li> <li>▶ Posílení strategické dimenze řízení na úkor operativy.</li> <li>▶ Vazba na bariéru č. 8 <i>Absence silného politického zadání a podpory veřejných strategií</i> a č. 16 <i>Nedostatečná podpora tvorby strategických dokumentů a strategickému řízení obecně ze strany věcně příslušných orgánů.</i></li> </ul>
20	<i>Nedostatek času, kapacit a financí na přípravu strategie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Projektový přístup k tvorbě strategických dokumentů a zajištění adekvátního rozpočtu na přípravu strategií.</li> <li>▶ Vazba na bariéru č. 18 <i>Neexistence centrálních kapacit (útvary) pro strategickou práci</i>, č. 19 <i>Nedostatek personálních kapacit a kompetencí pro strategickou práci na úrovni institucí veřejné správy, diskontinuita v řízení při personálních změnách</i> a č. 38 <i>Nedostatečné využití metodických nástrojů při tvorbě strategií.</i></li> </ul>
21	<i>Převaha operativního řízení nad strategickým řízením</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Elektronizace (zavádění ICT technologií) a s tím související zefektivňování veřejné správy vedoucí ke snížení celkové administrativní zátěže.</li> <li>▶ Vazba na bariéru č. 18 <i>Neexistence centrálních kapacit (útvary) pro strategickou práci</i>, č. 19 <i>Nedostatek personálních kapacit a kompetencí pro strategickou práci na úrovni institucí veřejné správy, diskontinuita v řízení při personálních změnách</i> a č. 20 <i>Nedostatek času, kapacit a financí na přípravu strategie.</i></li> </ul>
22	<i>Nedostatek datových, informačních, analytických a prognostických zdrojů a nástrojů pro tvorbu a vyhodnocování strategií</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Posílení aplikovaného výzkumu v oblasti sociálních věd, profesionalizace a institucionalizace prognostiky nezávislé na veřejné správě.</li> <li>▶ V případech, kde to je nezbytné zajištění potřebných kapacit pro strategickou práci z externích zdrojů (např. outsourcingem).</li> </ul>

#	Název bariéry	Přehled opatření
23	<i>Absence vzdělávání a osvěty</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Nastavení systému (kontinuálního) vzdělávání zpracovatelů strategických dokumentů.</li> <li>▶ Informování o vytvořené metodice přípravy veřejných strategií a vzdělávání příslušných pracovníků veřejné správy.</li> <li>▶ Podpora zavedení vzdělávání v oblasti strategické práce ve veřejné správě na vysokých školách.</li> </ul>
24	<i>Nedůvěra v nezávislost procesu přípravy strategie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Tvorba strategií založených na důkazech.</li> <li>▶ Zajištění nezávislosti koordinace přípravy strategie a zajištění odborných znalostí (jak věcných v daném oboru, tak znalostí přípravy strategického dokumentu).</li> <li>▶ <i>Vazba na bariéru č. 22 Nedostatek datových, informačních, analytických a prognostických zdrojů a nástrojů pro tvorbu a vyhodnocování strategií.</i></li> </ul>
25	<i>Vzájemná nedůvěra aktérů přípravy strategií</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ <i>Vazba na bariéru č. 26 Nedostatečná komunikace a spolupráce mezi jednotlivými institucemi veřejné správy.</i></li> </ul>

## Proces (průběh) tvorby a implementace strategických dokumentů

#	Název bariéry	Přehled opatření
26	<i>Nedostatečná komunikace a spolupráce mezi jednotlivými institucemi veřejné správy</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Zřízení odpovídajících strategických kapacit na centrální úrovni v rámci stávající instituce.</li> <li>▶ Nastavení systému (kontinuálního) vzdělávání zpracovatelů strategických dokumentů.</li> <li>▶ Úprava zákona o státní službě a zajištění jeho účinnosti.</li> <li>▶ <i>Vazba na bariéru č. 18 Neexistence centrálních kapacit (útvary) pro strategickou práci.</i></li> </ul>
27	<i>Nedostatečný systém připomínkování strategií, neefektivní proces meziresortního připomínkového řízení</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Schválení metodiky přípravy veřejných strategií a návrhu rámce strategického řízení vládou, případně zakotvení těchto dokumentů v legislativě.</li> <li>▶ Úprava jednacího řádu vlády.</li> <li>▶ <i>Vazba na bariéru č. 26 Nedostatečná komunikace a spolupráce mezi jednotlivými institucemi veřejné správy.</i></li> </ul>
28	<i>Obtížná prosaditelnost nově navrhovaných postupů při tvorbě a implementaci strategií</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Nastavení systému (kontinuálního) vzdělávání zpracovatelů strategických dokumentů.</li> <li>▶ Legislativní ukotvení vytvořené metodiky přípravy veřejných strategií.</li> <li>▶ <i>Vazba na bariéru č. 18 Neexistence centrálních kapacit (útvary) pro strategickou práci.</i></li> </ul>
29	<i>Absence variantních řešení při tvorbě strategií</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ V rámci procesu přípravy veřejných strategií jsou vytvářena variantní řešení, tj. rozdílné (z hlediska finanční a časové náročnosti, realizovatelnosti apod.) způsoby dosažení stanovených cílů jako podklad pro rozhodnutí vrcholných orgánů (včetně popisu dopadů, výhod a nevýhod každé varianty).</li> <li>▶ V případech, kde to je nezbytné zajištění potřebných kapacit pro strategickou práci z externích zdrojů (např. outsourcingem).</li> </ul>
30	<i>Absence odhadu dopadů a absence zajištění finančních prostředků (neprovázanost strategických materiálů s rozpočty)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Realizace výzkumu a následné uplatnění metodik hodnocení komplexnosti dopadů strategických dokumentů.</li> <li>▶ Provázání strategické práce a rozpočtu na vrcholové úrovni.</li> <li>▶ <i>Vazba na bariéru č. 12 Absence vazby rozpočtování na strategické priority vlády.</i></li> </ul>
31	<i>Nepochopení vztahu mezi analytickými podklady, vizí a navrhovanými opatřeními</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Informování o vytvořené metodice přípravy veřejných strategií a vzdělávání příslušných pracovníků veřejné správy.</li> <li>▶ Nastavení systému (kontinuálního) vzdělávání zpracovatelů strategických dokumentů.</li> </ul>

#	Název bariéry	Přehled opatření
32	<i>Nedostatečná implementace a monitoring plnění strategie, neměřitelné cíle</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Vytvoření a aplikace metodiky přípravy veřejných strategií upravující způsob nastavení a zajištění (organizačního, technického) implementace a monitoringu strategického dokumentu.</li> <li>▶ Nastavení systému (kontinuálního) vzdělávání zpracovatelů strategických dokumentů.</li> <li>▶ Realizace výzkumu a následné uplatnění metodik hodnocení cílů.</li> <li>▶ Vytvoření, aplikace a využití vhodného ICT nástroje pro přípravu strategických dokumentů.</li> </ul>
33	<i>Nedostatečný rozpočet na realizaci některých strategií</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Provázání strategické práce a rozpočtu na vrcholové úrovni.</li> <li>▶ Vytvoření a aplikace metodiky přípravy veřejných strategií.</li> <li>▶ <i>Vazba na bariéru č. 12 Absence vazby rozpočtování na strategické priority vlády.</i></li> </ul>
34	<i>Nízká kvalita přípravy strategických materiálů</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Vytvoření a aplikace metodiky přípravy veřejných strategií.</li> <li>▶ Informování o vytvořené metodice přípravy veřejných strategií a vzdělávání příslušných pracovníků veřejné správy.</li> <li>▶ Nastavení systému (kontinuálního) vzdělávání zpracovatelů strategických dokumentů.</li> <li>▶ <i>Vazba na bariéru č. 13 Neexistence jednotné metodiky pro tvorbu strategických dokumentů, nejednotnost terminologie, č. 22 Nedostatek datových, informačních, analytických a prognostických zdrojů a nástrojů pro tvorbu a vyhodnocování strategií, č. 38 Nedostatečné využití metodických nástrojů při tvorbě strategií a další.</i></li> </ul>
35	<i>Nefunkční uplatnění dílčích zájmů v kontextu společenských zájmů při tvorbě strategie</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Zajištění nezávislosti koordinace přípravy strategie a zajištění odborných znalostí (jak věcných v daném oboru, tak znalostí přípravy strategického dokumentu).</li> <li>▶ Koordinace strategického řízení z úrovně vlády.</li> <li>▶ Nastavení procesu prioritizace strategických cílů na centrální úrovni veřejné správy.</li> <li>▶ <i>Vazba na bariéru č. 17 Nedostatečná integrace partikulárních zájmů, jejich převaha a č. 18 Neexistence centrálních kapacit (útvary) pro strategickou práci.</i></li> </ul>

#	Název bariéry	Přehled opatření
36	<i>Absence popularizace (vysvětlení) veřejných strategií</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Strategie jsou připravovány transparentně a se snahou zahrnutí všech relevantních zainteresovaných subjektů, které se tak o přípravě strategie včas dozví.</li> <li>▶ Systematická práce s veřejností a médii při tvorbě strategie i v průběhu její implementace.</li> <li>▶ Nastavení systému (kontinuálního) vzdělávání zpracovatelů strategických dokumentů.</li> </ul>
37	<i>Absence veřejného konsensu a přijetí veřejných strategií</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Strategie jsou připravovány transparentně a se snahou zahrnutí všech relevantních zainteresovaných subjektů, které se tak o přípravě strategie včas dozví.</li> <li>▶ <i>Vazba na bariéru č. 36 Absence popularizace (vysvětlení) veřejných strategií.</i></li> </ul>
38	<i>Nedostatečné využití metodických nástrojů při tvorbě strategií</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Vytvoření a aplikace metodiky přípravy veřejných strategií obsahující přehled základních metodických nástrojů vhodných pro tvorbu strategií.</li> <li>▶ Informování o vytvořené metodice přípravy veřejných strategií a vzdělávání příslušných pracovníků veřejné správy.</li> <li>▶ Nastavení systému (kontinuálního) vzdělávání zpracovatelů strategických dokumentů.</li> </ul>

Ernst & Young

Audit | Daně | Transakce | Poradenství

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

© 2012 EYGM Limited.

Všechna práva vyhrazena.

