

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut Sociologických studií

Katedra Veřejné a sociální politiky

Diplomová práce

2020

Bc. Magdalena Nováková

UNIVERZITA KARLOVA

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut Sociologických studií

Katedra Veřejné a sociální politiky

**Analýza strategického řízení a plánování na
ústřední úrovni veřejné správy ČR se
zaměřením na Ministerstvo pro místní rozvoj a
Ministerstvo vnitra**

Diplomová práce

Autor práce: Bc. Magdalena Nováková

Studijní program: Veřejná a sociální politika

Vedoucí práce: prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Rok obhajoby: 2020

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna pro studijní a výzkumné účely.

V Praze dne 3. ledna 2020

Magdalena Nováková

Bibliografický záznam

NOVÁKOVÁ, Magdalena. *Analýza strategického řízení a plánování na ústřední úrovni veřejné správy ČR se zaměřením na Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo vnitra*. Praha, 2020. 127 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut Sociologických studií. Katedra Veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Rozsah práce: 227 722 znaků včetně mezer, textových polí a poznámek pod čarou.

Anotace

Předkládaná diplomová práce se zabývá tématem strategického řízení a plánování na ústřední úrovni veřejné správy České republiky, kde stěžejní pozornost je věnována konkrétně dvěma resortům, jmenovitě Ministerstvu pro místní rozvoj a Ministerstvu vnitra. Hlavním cílem práce je na základě analýzy sekundárních dat a provedených polostrukturovaných rozhovorů s ministerskými úředníky a experty na veřejnou správu identifikovat současný stav strategického řízení a plánování obou vybraných ministerstev. Těžiště zkoumání je položeno do analýzy kapacity (disponibility) těchto resortů v oblasti rozvoje a posilování strategického řízení a plánování ve veřejné správě. Pozornost je věnována i konkrétním bariérám, které oběma ministerstvům brání v uplatňování strategické činnosti. Za tímto účelem je v rámci diplomové práce provedena kvalitativní analýza, jež se v dané souvislosti postupně zaměřuje na oba zkoumané případy. Dílčím záměrem práce je na základě provedeného zjištění a analýzy výchozího stavu vyvodit teoretické a praktické předpoklady a s nimi související doporučení, týkající se strategického vládnutí České republiky.

Klíčová slova

Strategické řízení a plánování, Veřejná správa, Resortní úroveň, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo vnitra, Česká republika

Annotation

This diploma thesis deals with the topic of strategic management and planning at the central level of public administration of the Czech Republic, where the dominant attention is paid to two ministries, namely the Ministry of Regional Development and the Ministry of the Interior. The main aim of the thesis is to identify the current condition of strategic management and planning of both chosen ministries, based on secondary data analysis and semi-structured interviews with ministerial officials and public administration experts. The focal point of the research is concentrated on the analysis of the capacity (availability) of these ministries in the field of development and strengthening of strategic management and planning in public administration. Attention is also paid to specific obstacles to the performance of strategic activity of both ministries. For this purpose, is conducted a qualitative analysis, which in this context gradually focuses on both examined cases. Based on the findings and analysis of the current situation, the partial intention of the diploma thesis is dedicated to theoretical and practical recommendations and assumptions concerning the strategic governance of the Czech Republic.

Keywords

Strategic management and planning, Public Administration, Departmental level, Ministry of Regional Development, Ministry of the Interior, Czech Republic

Title

Analysis of Strategic Management and Planning at the Central Level of Public Administration in the Czech Republic: MoRD and MoI

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala panu prof. PhDr. Františkovi Ochronovi, DrSc. za jeho lidský přístup, vstřícnost, cenné rady a také čas, který mi během konzultace této práce pokaždé ochotně věnoval.

Také děkuji všem respondentům, kteří přes svůj značně nabitý pracovní program velmi ochotně a upřímně odpovídali na mé dotazy.

V neposlední řadě chci poděkovat své rodině a partnerovi za bezmeznou podporu, a to nejen při psaní této práce, ale po celou dobu mého studia, které si nesmírně vážím.

Obsah

Úvod.....	11
1 Cíle, výzkumné otázky a struktura práce.....	13
1.1 Cíle	13
1.2 Výzkumné otázky	13
1.3 Struktura práce.....	13
2 Metodologie práce.....	15
2.1 Výzkumný design	15
2.2 Metody sběru a analýzy primárních dat.....	16
2.2.1 Rozhovory s aktéry.....	16
2.2.1.1 Průběh realizace rozhovorů	17
2.2.1.2 Zúčastněné pozorování.....	22
2.2.2 Obsahová analýza získaných dat.....	22
2.3 Sběr a analýza sekundárních dat.....	23
2.3.1 Desk research, studium dokumentů a literatury	24
3 Vymezení základních pojmů a teoretických předpokladů	25
3.1 Vládnutí	26
3.1.1 Víceúrovňové vládnutí	26
3.2 Strategické vládnutí	27
3.2.1 Vybrané teoretické poznatky ke strategickému vládnutí.....	28
3.2.1.1 Obecné předpoklady k uplatnění strategického vládnutí.....	28
3.2.1.2 Klíčové předpoklady strategického vládnutí dle Potůčka	29
3.2.1.3 Základní podmínky strategického vládnutí dle Mulgana	30
3.2.1.4 Základní rysy a předpoklady strategického vládnutí dle Drora.....	31
3.3 Strategické řízení	33
3.3.1 Strategické řízení a jeho specifčnost ve veřejném sektoru	35
3.3.2 Strategické řízení jako fázový proces.....	36
3.3.2.1 Strategické řízení veřejných politik.....	38
3.4 Strategické plánování	38
3.4.1 Strategické plánování veřejných politik.....	41

3.5	Výběr relevantních teoretických konceptů veřejné správy ke strategickému řízení a plánování	44
3.5.1	New Public Management	44
3.5.2	Public Value management	45
3.5.3	New Pulic Governance	45
3.5.4	Smart Administration	45
4	Strategické řízení a plánování ve veřejné správě České republiky	47
4.1	Analýza historického vývoje strategického řízení a plánování v ČR	47
4.1.1	Strategické řízení a plánování jako komunistický přežitek	47
4.1.2	Období existence Rady pro sociální a ekonomickou strategii	48
4.1.3	Období existence Rady vlády pro udržitelný rozvoj	50
4.1.4	Současná situace	52
4.1.5	Závěry z analýzy	54
4.2	Analýza legislativního rámce strategického řízení a plánování v ČR	54
4.2.1	Zákon č. 2/1969 Sb.	55
4.2.2	Zákon č. 93/2004 Sb.	56
4.2.3	Další relevantní zákony	58
4.2.4	Závěry z analýzy	59
4.3	Analýza strategického řízení a plánování v ČR v kontextu mezinárodní a nadnárodní úrovně	61
4.3.1	Mezinárodní úroveň	61
4.3.1.1	Organizace spojených národů	62
4.3.1.2	Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj	63
4.3.2	Nadnárodní úroveň	64
4.3.2.1	Evropská unie	64
4.3.3	Závěry z analýzy	66
5	Kvalitativní analýza kapacity vybraných resortů v oblasti posilování strategického řízení a plánování ve veřejné správě ČR	67
5.1	Ministerstvo pro místní rozvoj	68
5.1.1	Odbor Dohody o partnerství, evaluací a strategií	68
5.1.1.1	Základní platformy pro zkvalitňování strategického řízení a strategické práce ve veřejné správě	69
5.1.2	Identifikace hlavních bariér	70

5.1.2.1	Překážky identifikované na úrovni odboru Dohody o partnerství, evaluaci a strategií	70
5.1.2.2	Překážky identifikované na celkové úrovni MMR.....	73
5.1.3	Podpůrné aktivity a nástroje.....	77
5.1.3.1	Portál strategické práce	78
5.1.3.2	Metodika přípravy veřejných strategií	78
5.1.3.3	Typologie strategických a prováděcích dokumentů	80
5.1.3.4	Databáze strategií	81
5.1.3.5	Vzdělávací projekt Strateduka	82
5.1.3.6	Analytické projekty.....	84
5.2	Ministerstvo vnitra.....	86
5.2.1	Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy.....	86
5.2.1.1	Tvorba Koncepce klientsky orientovaná veřejná správa 2030	87
5.2.2	Samostatné oddělení strategií a ESIF	88
5.2.3	Identifikace hlavních bariér.....	88
5.2.4	Podpůrná opatření	91
5.2.4.1	Metodický pokyn pro řízení kvality ve služebních úřadech.....	91
5.2.4.2	Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020	91
5.2.4.3	Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030.....	92
6	Závěry vyplývající z kvalitativní analýzy a doporučující návrhy.....	94
6.1	Kapacita MMR	94
6.2	Kapacita MV	96
6.3	Doporučující návrhy ke zlepšení strategického vládnutí ČR.....	97
	Závěr.....	100
	Summary.....	102
	Seznam použitých zdrojů.....	104
	Seznam příloh.....	114
A.	Teze diplomové práce.....	114
B.	Orientační scénáře polostrukturovaných rozhovorů	120
C.	Informovaný souhlas k rozhovoru	124
D.	Seznam tabulek a obrázků	125
E.	Seznam použitých zkratk	126

Úvod

Strategické vládnutí, respektive strategické řízení a plánování představuje důležitou součást moderně fungující veřejné správy každého státu. Využívání strategického přístupu umožňuje dostatečně dopředu reagovat na nepříznivé podmínky okolního světa a výrazně tak přispívá k udržitelnému a trvalému rozvoji jakéhokoliv země, především v oblasti týkající se zajištění uspokojivé kvality života jejich občanů. Posilování tohoto přístupu, tak představuje jeden ze základních předpokladů pro překonání dynamického vývoje současného světa a dobrého vládnutí. Dle expertů, státy, které disponují rozvinutou kapacitou strategického řízení a plánování, jsou ve prospěch svých budoucích generací schopné prokazatelně lépe reagovat na soudobé (negativní) výzvy spojené především se stále narůstajícím propojováním světa v rámci procesu globalizace.

Navzdory výše uvedeným premisám odborné veřejnosti Česká republika nedisponuje v rámci svých institucí veřejné správy, potažmo celého veřejného sektoru dostatečně rozvinutou kulturou strategické práce. V jejím konkrétním případě, rozvoj a zkvalitňování strategického řízení a plánování v uvedené oblasti není dostatečně a kontinuálně akcentován jako v jiných vyspělých státech. V posilování této dimenze brání bariéry institucionálního, kulturního, ideologického a jiného charakteru, které do určité míry představují důsledek odlišného politického a socioekonomického vývoje v průběhu více než čtyři desítky let trvající komunistické vlády a také následně nedostatečně kontrolované tranzice politického, ekonomického a společenského systému, která nastala bezprostředně po pádu komunistického režimu v roce 1989.

Česká veřejná správa se tak potýká s řadou problémů a nedostatků souvisejících s neuspokojivou mírou strategického řízení a plánování. Na jejích různých úrovních existuje velké množství materiálů strategické povahy, které však neodpovídají kritériím skutečně kvalitních strategických dokumentů. Dané materiály často vznikají neprovázaně s reálnou praxí, a to především bez ohledu na skutečné potřeby cílových skupin či účasti osob, které mají na starost jejich následnou realizaci. Dále tyto materiály velmi často postrádají dlouhodobý pohled do budoucnosti a s tím také související systematické uvažování o pravděpodobných variantách budoucího vývoje (foresight) a samozřejmě také další jiné náležitosti, jako je například celospolečenský konsenzus na vzniklých opatření. Kromě neodpovídající kvality strategických materiálů, značně velký problém v této souvislosti představuje samotná implementace (realizace) strategických dokumentů, která je často velmi izolována od tvorby

samotného dokumentu, neboť zde neprobíhá dostatečná spolupráce jeho tvůrců s osobami odpovědnými za jeho řádnou implementaci. Nedostatků a problémů souvisejících se strategickým řízením a plánováním v české veřejné správě existuje celá řada, avšak zmíněná nedostatečná kvalita strategických materiálů a problematická implementace jsou ze strany expertů na danou problematiku akcentovány nejvíce.

Mezi nejvýraznější aktéry, kteří mají v současné době významný vliv na zlepšování ne zcela uspokojivé úrovně strategického řízení a plánování v české veřejné správě, aktuálně patří dva ústřední orgány státní správy. V primárním případě se jedná o Ministerstvo pro místní rozvoj, které se v souvislosti s potřebou efektivního čerpání finančních prostředků plynoucích z fondů Evropské unie soustředí na zlepšování strategické činnosti především ve vztahu k tvorbě a realizace strategických dokumentů. V druhém případě se jedná o Ministerstvo vnitra, jehož gesce v této souvislosti směřuje ke zlepšování kvality strategického řízení úřadů a vedle toho k tvorbě strategických dokumentů, týkající se budoucího rozvoje veřejné správy, které akcentují rozvoj oblasti strategické práce ve veřejné správě.

V návaznosti na výše formulovaný výzkumný problém bude na základě analýzy sekundárních dat a provedených polostrukturovaných rozhovorů s vybranými úředníky a experty na veřejnou správu identifikován současný stav strategického řízení a plánování výše uvedených resortů. Těžiště zkoumání bude položeno do analýzy kapacity (disponibility) těchto ministerstev v oblasti rozvoje a posilování strategického řízení a plánování ve veřejné správě. Pozornost bude věnována i konkrétním překážkám, které brání uplatňování strategické činnosti. Za tímto účelem bude provedena kvalitativní analýza, která se jednotlivě zaměří na oba dva zkoumané případy. Dílčí záměrem bude formulace možných předpokladů a doporučení, týkající se oblasti strategického vládnutí České republiky.

Součástí diplomové práce budou mimo jiné dílčí analytické části zabývající se historickým vývojem problematiky strategického řízení a plánování ve veřejné správě od počátku samostatné existence České republiky, dále legislativním ukotvením této oblasti v českém právním řádu a taktéž kontextem mezinárodních a nadnárodních organizací. Tomu všemu však předchází kapitola věnující se, vymezení a charakteristice stěžejních pojmů této diplomové práce (tj. strategické řízení a strategické plánování ve veřejné správě) a s nimi souvisejícím teoretickým poznatkům a v neposlední řadě také několika vybraným teoretickým přístupům řízení veřejné správy, které se ke strategickému řízení a plánování nějakým způsobem vztahují.

1 Cíle, výzkumné otázky a struktura práce

1.1 Cíle

Hlavním cílem této diplomové práce je na základě analýzy sekundárních dat a provedených polostrukturovaných rozhovorů s úředníky (vybraných resortních útvarů) a experty na veřejnou správu identifikovat současný stav strategického řízení a plánování na resortech Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva vnitra, a to primárně co se týče jejich kapacity v oblasti rozvoje a posilování strategického řízení a plánování ve veřejné správě a vedle toho konkrétních překážek, na které v této souvislosti a obecně s výkonem strategické činnosti oslovení pracovníci nejčastěji narážejí.

Na hlavní cíl práce navazuje tento dílčí záměr:

- Na základě provedeného zjištění a analýzy výchozího stavu případně vyvodit teoretická a praktická doporučení i předpoklady, týkající se efektivnějšího strategického vládnutí České republiky.

1.2 Výzkumné otázky

Na výše formulované cíle navazují tyto výzkumné otázky:

- 1) Jaké jsou hlavní předpoklady (aktivity, opatření, nástroje atd.) zkoumaných ministerstev ke zkvalitňování strategického řízení a plánování ve veřejné správě?
 - Jak tyto předpoklady vidí současní a bývalí ministerští úředníci a jak je hodnotí experti ve veřejné správě?
- 2) Jaké bariéry (problémy) zaměstnancům těchto ministerstev nejčastěji stěžují jejich výkon v této oblasti?
- 3) Jak hodnotí samotní zaměstnanci těchto ministerstev disponibilitu svého ministerstva ke zlepšení výkonu strategického řízení a plánování ve veřejné správě? Jak daný stav věci hodnotí vybraní experti veřejné správy?
- 4) Jaká doporučení a předpoklady vyplývají ze zjištěných závěrů pro efektivnější strategické vládnutí České republiky?

1.3 Struktura práce

Diplomová práce je rozčleněna do 6 kapitol. Po **první kapitole**, která vymezuje výzkumné cíle a formuluje výzkumné otázky diplomové práce, následuje **druhá kapitola** metodologické povahy, jež přibližuje volbu výzkumného designu práce a využití výzkumné metody sběru a analýzy dat. Cílem **třetí kapitoly** je čtenáře této práce seznámit s jejími stěžejními pojmy a

s nimi souvisejícími teoretickými poznatky a východisky. **Čtvrtá kapitola** se zabývá strategickým řízením a plánováním převážně na centrální úrovni veřejné správy České republiky, a to z hlediska historického, legislativního a mezinárodního. Stěžejní část práce představuje **pátá kapitola**, kde je provedena kvalitativní analýza kapacity Ministerstva pro místní pro místní rozvoj a Ministerstva vnitra v oblasti (posilování) strategického řízení a plánování ve veřejné správě. Poslední **šestá kapitola** se věnuje hlavním zjištěním vyplývajícím z výše uvedené analýzy a vedle toho základním předpokladům a možným doporučením pro zlepšení fungování strategického vládnutí České republiky.

2 Metodologie práce

Tato kapitola má za cíl seznámit čtenáře se všemi důležitými okolnostmi, které provázely sběr dat, a následně pak ovlivňují jejich analýzu a výsledná zjištění. [Hasmanová, Marháková, Hrešanová 2010: 25]

Vzhledem k charakteru stanoveného výzkumného cíle a výzkumných otázek této diplomové práce, jsem se rozhodla pro využití kvalitativního typu výzkumu, který se ke zkoumanému objektu snaží přistupovat v jeho přirozeném kontextu a zároveň ponechává prostor jeho možným specifikům. [Gibbs 2007: 6] Tento přístup mně jako výzkumníkovi umožňuje do hloubky prozkoumat daný obšírně definovaný jev a vytěžit z něho co největší možné množství informací. [Švaříček, Šedřová 2007: 24] Nejen v oblasti analýzy a tvorby veřejných politik kvalitativní přístup umožňuje lépe porozumět institucím nebo chování aktérů na základě toho, jak na tyto zkoumané jevy v různých situacích nahlízejí jednotlivci nebo skupiny v rámci svého přirozeného prostředí. [Veselý, Nekola 2007: 150]

Důležitou předností vybraného přístupu je nejen to, že slouží k odhalení podstaty doposud neprobádaného jevu, ale vedle toho může také být využit k získání nových poznatků o již zkoumaném fenoménu [Corbinová, Strauss 1999: 11], kterým je zajisté i problematika strategického řízení a plánování v oblasti veřejné správy konkrétně na resortní úrovni.

2.1 Výzkumný design

Následně zvoleným typem výzkumného designu této diplomové práce je případová studie¹, kterou je možné zařadit mezi základní přístupy kvalitativního výzkumu. [Hendl 2016: 101] Předmětem jejího zájmu může být podrobné zkoumání určité události, instituce, procesu aj. v určitém časovém rozmezí. Případová studie tak umožňuje detailní analýzu konkrétně zvoleného případu (či více případů), včetně porozumění jeho hlubším souvislostem a spojitostem. [Veselý, Nekola 2007: 152]

Podle Yina [2009: 9-12] je případová studie vhodným výzkumným designem především za splnění následujících tří podmínek. Zaprvé, forma výzkumné otázky zní: „*Jak?*“ nebo „*Proč?*“. Zadruhé, neexistuje žádná kontrola nad průběhem událostí. Zatřetí, výzkum je zaměřen pouze na současné události. Tyto podmínky jsou naplněny i v případě této diplomové práce. Zaprvé, její základní výzkumné otázky jsou formulované výše uvedeným způsobem. Zadruhé, z mé

¹ V angličtině známá pod pojmem: case study

pozice jako výzkumníka nedisponují žádnou kontrolou nad vývojem událostí. Zatřetí, daná práce je orientována na současný stav a vývoj.

Obecně se případová studie rozlišuje na jednopřípadovou nebo vícepřípadovou studii. V případě této práce se jedná o detailní studium dvou případů v podobě Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva vnitra v souvislosti s problematikou strategického řízení a plánování v české veřejné správě. Jedná se tedy o případovou studii o dvou případech.

Zdařilost provedení případové studie je závislá na výběru pro výzkum vhodného případu (či více případů). Jednou z nabízejících se možností pro mě jako výzkumníka byla volba tzv. extrémních neboli unikátních případů. Jedná se tak o výběr a následné studium takových případů, které vykazují u zkoumaného jevu výjimečné až ojedinělé charakteristiky nebo vlastnosti. [Švaříček, Šedřová 2007: 104] Tato volba se potvrdila v případě obou zmíněných ministerstev, která v oblasti strategického řízení a plánování na resortní úrovni oproti ostatním resortům zaujímají zvláštní roli.

Tradičně jako každý výzkumný design i případová studie skýtá určitá svá omezení, která by měla být brána v úvahu. Yin [2009: 14-16] v této souvislosti zmiňuje hned čtyři základní slabiny se kterými se tato obvyklá metoda kvalitativního výzkumu potýká. Tou nejdiskutovanější z nich je její obtížná generalizace. Je třeba mít na paměti, že z případové studie nelze vyvozovat plně zobecnitelné závěry pro další případy daného zkoumaného jevu.

2.2 Metody sběru a analýzy primárních dat

2.2.1 Rozhovory s aktéry

Primární zdroje dat neboli vlastní sběr informací jsem v rámci své diplomové práce provedla především pomocí metody dotazování, konkrétně v podobě realizace rozhovorů. Jedná se o takový výzkumný postup, kde prostřednictvím pokládání otázek a následného zaznamenávání odpovědí jsou získávány informace o jednotlivcích či skupinách lidí, a to jejich názory, myšlenkové tendence, emoce apod. Mně jako tazateli tento přístup umožňuje dozvědět se o konkrétních vlastnostech, mínění, postojích či předchozích zkušenostech jednotlivých respondentů. Zvolenou techniku lze považovat za vhodnou metodu sběru primárních dat všude tam, kde zkoumaný fenomén nelze sledovat přímo. Zároveň rozhovory představují nejčastěji využívanou metodu při zkoumání veřejných politik. [Veselý, Nekola 2007: 170-171]

Výzkumník provádějící rozhovor by měl být především otevřený, zvědavý, empatický. Musí být schopný naslouchat tomu, co dotazovaný právě říká, měl by pružně reagovat a dle konkrétního kontextu přizpůsobovat své otázky. [Hennink, Hutter, Bailey 2011: 9] V rámci

expertního rozhovoru se od tazatele navíc očekává velmi dobrá znalost dané problémové oblasti. Před takovým typem rozhovoru je tak nezbytně nutné absolvovat důkladnou přípravu, a to prostřednictvím podrobného studia relevantních knih, článků, dokumentů a dalších pramenů.

2.2.1.1 Průběh realizace rozhovorů

V rámci diplomové práce byly realizovány standardizované polostrukturované rozhovory se současnými a bývalými pracovníky vybraných odborů na Ministerstvu vnitra a Ministerstvu pro místní rozvoj. Jedná se tedy o osoby, které mají praktickou zkušenost s vybraným tématem a případně disponující přístupem k informacím o vnitřním fungování dané organizace. Velice cenným zdrojem informací této práce byly absolvované rozhovory právě s lidmi, kteří nedávno změnili své pracoviště a dále již nepůsobí na vybraných útvarech těchto dvou resortů. Značnou výhodou je, že tento typ respondentů danou problematiku reflektuje s určitým časovým odstupem a zároveň je k tazateli a jeho otázkám více otevřený a upřímný, neboť se v této souvislosti nemusí obávat ztráty či narušení své pracovní pozice. [Veselý, Nekola 2007: 171-172] Současně byly uskutečněny také expertní polostrukturované rozhovory s odborníky na veřejnou správu s dlouholetou pracovní nebo vědeckou praxí v rámci zkoumaných ministerstev či v jiných relevantních oblastech veřejné správy.

Celkově tedy bylo realizováno 18 polostrukturovaných rozhovorů², které vycházely ze dvou různých předem připravených scénářů (viz přílohy práce). Tyto scénáře zahrnují seznam tematických okruhů a jednotlivé otázky vycházející z hlavních výzkumných záměrů této práce. První scénář je určen pro respondenty v podobě řadových pracovníků jednotlivých strategických útvarů na vybraných ministerstev a druhý je naopak vymezen pro respondenty v roli expertů na danou problematiku.

Důležitým aspektem byl výběr vhodných respondentů. První krok, který k danému výběru vedl, bylo částečné provedení tzv. rychlé analýzy aktérů [Veselý, Nekola 2007: 228-231] Provedení alespoň první fáze této analýzy mi pomohlo nejen k základní orientaci v dané oblasti, ale především k identifikaci důležitých aktérů v podobě konkrétních odborů v rámci obou zkoumaných resortů Ministerstva vnitra a Ministerstva pro místní rozvoj. Kromě určení klíčových aktérů ve veřejném sektoru jsem se zaměřila na výběr pro mou práci důležitých

² Původně jsem uvažovala, že jako součást přílohy dám i přepis mnou provedených rozhovorů. Posléze jsem na doporučení vedoucího diplomové práce tento přepis do příloh nedávala. Text přepsaných rozhovorů má totiž rozsah 170 stran. Již z tohoto faktu je zřejmé, že práce by získala neúměrně na objemu. Nezařazením přílohy do diplomové práce jsem zároveň vyšla vstříc některým respondentům, kteří měli určité obavy z toho, že by mohla být odkryta jejich anonymita. Přepisy rozhovorů jsou na vyžádání dostupné v mém osobním archivu a v archivu vedoucího diplomové práce.

aktérů v rámci občanského sektoru, konkrétně akademické sféry, kdy mým záměrem bylo o dané problematice hovořit s experty z jednotlivých odborných pracovišť či kateder různých univerzit. Následný výběr již konkrétních účastníků rozhovorů probíhal jak na základě podrobnějšího studia relevantních materiálů a dokumentů k tématu, tak i částečně v rámci absolvování odborné stáže na *Odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy* na Ministerstvu vnitra, který se taktéž řadí mezi relevantní aktéry. V neposlední řadě daný výběr probíhal i na základě doporučení vedoucího mé práce. Výrazně se také v tomto případě osvědčil výběr technikou sněhové koule, kdy volba respondentů je realizovaná na základě doporučení předchozích respondentů. [Vojtíšek 2012: 21]

Kontaktování vybraných účastníků a samotná realizace rozhovorů probíhala v rámci několika etap v období července až října roku 2019. Odezva a ochota oslovených respondentů k participaci na rozhovorech byla až překvapivě vysoká. Pouze jedna osoba z celkově 19 oslovených účast na rozhovoru odmítla z důvodu nedostatečné znalosti daného tématu.

V 17 případech byly rozhovory uskutečněny metodou face to face a odehrávaly se buď na pracovišti daného respondenta nebo v přilehlé kavárně. V jednom případě se jednalo o telefonický rozhovor. Všechny rozhovory byly zaznamenány na nahrávací zařízení. Jejich délka se pohybovala v rozmezí 23 minut až 74 minut. Účastníci byli informováni jednak o záměru rozhovoru a cílech diplomové práce, stejně tak o potřebě zvukového záznamu, s čímž všichni souhlasili. Dotazovaným byl předložen k podpisu informovaný souhlas (viz přílohy práce), který se primárně týkal eventuálního omezení v podobě anonymizace jmen jednotlivých účastníků. V některých případech byl respondentům obsah informovaného souhlasu sdělen pouze ústně, přičemž z jejich strany došlo také jen ke slovnímu vyjádření a schválení. Někteří zúčastnění v této souvislosti trvali na tom, aby jim byl jejich rozhovor zaslán zpět k dodatečnému schválení.

Rozhovory byly následně transformovány do písemné podoby. Pro zachování jejich autenticity jsem do nich žádným způsobem nezasahovala. Přepisy rozhovorů tak obsahují nespisovné výrazy, různá přechytlivá či expresivní výrazy jednotlivých respondentů. Jména všech účastníků byla v této souvislosti anonymizována. K tomuto opatření jsem musela přistoupit z důvodu respektování požadavků několika respondentů, kteří s rozhovorem souhlasili pouze pod podmínkou, že jejich jméno nebude v této souvislosti nikde uvedeno. Výhodou rozhovoru, při kterém je respondentovi přislíbena anonymita, může být jeho větší sdílnost a otevřenost vůči pokládaným otázkám a dotazům. Naopak nevýhodou těchto rozhovorů je pak možný úbytek na transparentnosti celého procesu dotazování.

Následující *Tabulka č. 1*, jež je inspirována rychlou analýzou aktérů, slouží jako souhrnný přehled všech institucí s jejichž vybranými představiteli a pracovníky byly realizovány výše zmíněné rozhovory. Vedle toho také nabízí údaje o tom, jaké přesné množství respondentů se v rámci jednotlivých částí (v podobě ministerských odborů, univerzitních kateder, odborných pracovišť atd.) vybraných institucí těchto rozhovorů vůbec zúčastnilo.

Tabulka č. 1 Přehled respondentů

Současní/ bývalí pracovníci a odborníci			Počet jednotlivých respondentů
ÚSTŘEDNÍ ORGÁNY STATNÍ SPRÁVY	Ministerstvo vnitra	Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy	5
		Samostatné oddělení strategií a ESIF	2
	Ministerstvo pro místní rozvoj	Odbor Dohody o partnerství, evaluací a strategií	6
	Úřad vlády	Odbor pro udržitelný rozvoj	1
AKADEMICKÁ SFÉRA	Karlova Univerzita	Katedra veřejné a sociální politiky/ Centrum pro sociální a ekonomické strategie	2
	Masarykova Univerzita	Katedra veřejné ekonomie/ Institut pro udržitelnost a cirkularitu	1
	Vysoká škola ekonomická	Katedra veřejných financí	1
Celkový počet respondentů			18

Zdroj: Vlastní tvorba

Z výše uvedené tabulky vyplývá, že více než polovina (13) rozhovorů byla realizována právě v rámci strategických útvarů Ministerstva vnitra a Ministerstva pro místní rozvoj, jejichž kapacita ke strategickému řízení a plánování je v této práci primárně zkoumána. Jak je z tabulky dále patrné, jeden z rozhovorů byl také proveden s pracovníkem Úřadu vlády, který v oblasti zlepšování strategického řízení a plánování ve veřejné správě byl donedávna výrazným aktérem. Zbývající rozhovory (4) byly realizovány v rámci akademické sféry, kde byli osloveni odborníci působící na vybraných českých vysokých školách.

Jak již bylo uvedeno, v rámci své práce jsem byla nucena přistoupit k anonymizaci totožnosti osob, které se rozhovorů zúčastnili. Vzhledem k tomu, že v práci budu průběžně a opakovaně dané respondenty parafrázovat či přímo citovat, rozhodla jsem se dotázané osoby nějakým způsobem hromadně představit a charakterizovat, abych tak nemusela opakovaně a odděleně činit přímo v textu práce, protože to by mohlo narušovat jeho plynulost a srozumitelnost. Níže

uvedená *Tabulka č. 2* tak obsahuje především tyto informace: označení jednotlivých respondentů, která budu v textu využívat; dále typ rozhovoru, zda se jednalo o řadového pracovníka nebo experta dlouhodobě se zabývajícím se danou problematikou; pak také jednotlivá působiště respondentů včetně informace o tom, jestli zde pracují či ne; a nakonec také bližší charakteristika těchto respondentů o tom kolik let se pochybují ve veřejné správě atd.

Tabulka č. 2 Charakteristika jednotlivých respondentů

Označení respondenta	Typ rozhovoru	Pracoviště respondenta	Stav	Bližší charakteristika
Respondent 1	Standardizovaný	Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy	Současný pracovník	Zde pracuje 2 roky, celkově ve veřejné správě 6 let
Respondent 2	Standardizovaný	Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy	Současný pracovník	Zde pracuje 1 rok, celkově ve veřejné správě 6 let, spolupodílí se na tvorbě koncepce rozvoje veřejné správy
Respondent 3	Standardizovaný	Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy	Současný pracovník	Zde pracuje 1 rok, celkově ve veřejné správě 15 let, spolupodílí na tvorbě koncepce rozvoje veřejné správy
Respondent 4	Standardizovaný	Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy	Současný pracovník	Zde pracuje 4 roky, celkově ve veřejné správě 23 let
Respondent 5	Standardizovaný	Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy	Současný pracovník	Zde pracuje 4 roky na vedoucí pozici, celkově ve veřejné správě 10 let
Respondent 6	Standardizovaný	Samostatné oddělení strategií a ESIF	Současný pracovník	Zde pracuje 2 roky, i celkově ve veřejné správě
Respondent 7	Standardizovaný	Samostatné oddělení strategií a ESIF	Současný pracovník	Zde pracuje 4 roky, i celkově ve veřejné správě
Respondent 8	Standardizovaný a expertní	odbor Dohody o partnerství, evaluací a strategií	Současný pracovník	Zde pracuje 5 let, i celkově ve veřejné správě
Respondent 9	Expertní	odbor Dohody o partnerství, evaluací a strategií	Bývalý pracovník	Zde pracoval přibližně 3 roky; specialista na strategické řízení, spoluautor a lektor projektu Strateduka
Respondent 10	Expertní	odbor Dohody o partnerství, evaluací a strategií	Současný pracovník	Zde pracuje 22 let, celkově ve veřejné správě přes 50 let; strategickému řízení se věnuje 12 let
Respondent 11	Expertní	odbor Dohody o partnerství, evaluací a strategií	Bývalý pracovník	Zde pracoval přibližně 3 roky; specializuje se na evaluace

Respondent 12	Expertní	Katedra veřejné ekonomie		Veřejnou správou se zabývá 8 let; specializace na strategické řízení s důrazem na finanční provázanost, školitel strategického řízení
Respondent 13	Expertní	odbor Dohody o partnerství, evaluací a strategií	Bývalý pracovník	Veřejnou správou se zabývá téměř 20 let; na MMR pracoval mezi lety 2007-2009
Respondent 14	Expertní	Centrum pro sociální a ekonomické strategie		Od 80. let 20. stol. se zabývá veřejnou správou se specializací na strategické vládnutí a řízení; několikaletá pracovní zkušenost ve veřejné správě
Respondent 15	Expertní	Centrum pro sociální a ekonomické strategie		Strategickým řízením se zabývá přes 10 let; úzká spolupráce s MMR; spoluautor mnoha projektů, např. Mapování strategické práce
Respondent 16	Expertní	Katedra veřejných financí		Od konce 90. let se zaměřuje na veřejné finance; několikaletá pracovní zkušenost ve veřejné správě v souvislosti se strategickým řízením s důrazem na finanční provázanost
Respondent 17	Expertní	Odbor udržitelného rozvoje	Bývalý pracovník	Problematikou strategického řízení se zabývá přibližně 5 let; zde pracoval 3 roky, věnoval se aktivitám spojeným se Strategickým rámcem ČR 2030
Respondent 18	Expertní	odbor Dohody o partnerství, evaluací a strategií	Bývalý pracovník	Na různých pozicích ve veřejné správě se pohyboval od roku 2007. Zde pracoval na vedoucí pozici zhruba 2 roky. V současné době se věnuje strategickému řízení s důrazem na budování evaluačních kapacit ve veřejné správě

Zdroj: Vlastní tvorba

2.2.1.2 Zúčastněné pozorování

Druhou, avšak jen do určité míry využitou metodou v této souvislosti bylo zúčastněné pozorování. Jako zjevný pozorovatel jsem se zúčastnila třídního intenzivního výukového kurzu *Strateduka* v období prosinec 2018 až leden 2019, kterého se v této době účastnili pracovníci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Následně během června a července 2019 mi bylo v rámci absolvování odborné stáže umožněno nahlédnout na běžný pracovní chod a činnost *Odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy*. Jednalo se tak o soustavné a opakované pozorování jednotlivých aktivit probíhající v rámci zkoumaného terénu. [Švaříček, Šed'ová 2007: 174]

Jak *Strateduka*, jakožto jedna z aktivit Ministerstva pro místní rozvoj pro zlepšování strategického řízení a plánování ve veřejné správě, tak i Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy v rámci Ministerstva vnitra, se v této souvislosti řadí mezi důležité sledované proměnné této diplomové práce.

Obě pozorování probíhala převážně v rámci přípravné fáze této diplomové práce. Vzhledem k tomuto důvodu jejich základním účelem nebyl sběr primárních dat, nýbrž hlavním cílem bylo spíše získat okamžitý vhled do problematiky strategického řízení a plánování na resortní úrovni veřejné správy. V daném případě se tak více jednalo o zdroj zajímavých postřehů a důležitých informací či případně navázání užitečných kontaktů především pro následující realizaci rozhovorů, než samotný sběr primárních dat. [Veselý, Nekola 2007: 169-170]

2.2.2 Obsahová analýza získaných dat

Jak z výše uvedeného vyplývá, výchozím zdrojem při sběru primárních dat byla především realizace rozhovorů, a to primárně se zástupci vybraných ústředních orgánů státní správy v podobě Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva vnitra, které mají značný vliv na rozvoj strategického řízení a plánování ve veřejné správě. Vedle toho byli k rozhovorům přizváni také odborníci na danou problematiku pohybující se především v akademické sféře.

Získaný výzkumný materiál byl následně podroben obsahové analýze. Obsahová analýza představuje jeden z možných typů kvalitativní analýzy dat. Blíže jí lze definovat jako: „(...) *subjektivní interpretaci obsahu textových dat prostřednictvím systematického procesu kódování a identifikování témat nebo vzorů*. [Hsieh, Shannon 2005: 1278] V této souvislosti jsem tak následně využila tematické kódování, jako jednu z nabízejících se technik procesu kódování. Této, i dalším metodám kódování nejdříve předchází fáze tzv. otevřeného kódování, kde k identifikaci relevantních kategorií musí být transkript každého rozhovoru zkoumán reflektivním způsobem. [Gibbs 2007: 50] Veškerý analyzovaný materiál jsem tak nejdříve v

souvislosti s výzkumnými otázkami rozdělila na jednotky různé velikosti. Každou takto vzniklou jednotku jsem pak podle svého pojmenovala neboli „okódovala“. Tyto kódy jsem na základě jejich podobnosti v rámci celého materiálu kategorizovala. Stejný analytický postup jsem dodržela během tematického kódování, avšak s tím rozdílem, že kategorizace zde probíhala na úrovni jednotlivých případů. Jednotlivé případy v této práci představují jednak současní a bývalí pracovníci strategických útvarů vybraných ministerstev a také odborníci na zvolenou problematiku této práce. Aplikace tematického kódování je užitečná především tehdy, kdy je cílem výzkumu popsat různé pohledy na zkoumanou oblast. [Švaříček, Šed'ová 2007: 211-230]

2.3 Sběr a analýza sekundárních dat

Vedle primárních dat ve své práci samozřejmě pracuji se sekundárními zdroji dat, které lze považovat za základní kámen většiny prováděných analýz. [Veselý, Nekola 2007: 159] Z tohoto typu dat a informací využívám odborné publikace a odborné články českých i zahraničních autorů zabývajících se problematikou strategického řízení a plánování na úrovni veřejné správy. V rámci českého prostředí jsem teoretické poznatky k tématu čerpala jmenovitě od autorů: *Potůček, Ochrana, Půček, Krbová, Plaček, Špaček* a dalších jejich spolupracovníků, kteří se zvolené problematice usilovně věnují. Ze zahraničních autorů se jedná o jména těchto autorů: *Dror, Mulgan, Poister, Wauters, Joyce, Bryson* a samozřejmě další.

V dané práci jsou dále využité relevantní expertizy a veřejněpolitické studie, které vznikly nejen na akademické půdě, ale také v rámci veřejné správy. V této souvislosti bych jmenovala *Projekt Mapování strategické práce* jako jeden z velmi užitečných analytických výstupů Ministerstva pro místní rozvoj věnující se dané problematice, který ale v dané souvislosti představuje spíše nepřímou tematickou inspiraci pro tuto diplomovou práci než využívaný zdroj sekundárních dat.

Zdroje informací představují také oficiální dokumenty státní správy převážně v podobě strategických a koncepčních materiálů Ministerstva vnitra a Ministerstva pro místní rozvoj. Konkrétně *Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014–2020*, dále na něho navazující *Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030* nebo *Dohoda o partnerství pro programové období 2014–2020*, mi napomáhaly v základní orientaci v daném tématu.

Dále některé praktické informace o činnostech a aktuálním dění v oblasti strategické práce ve veřejné správě jsem pro účely svého zkoumání získávala z oficiálních webových stránek dotyčných ministerstev, konkrétně například z *Portálu strategické práce v České republice*³.

Také jsem pochopitelně pracovala s příslušnou legislativou a právními předpisy, kdy se nejčastěji jednalo o relevantní zákony, vládní usnesení, sněmovní tisky atd.

Jak z výše uvedeného vyplývá, ve své práci využívám různé zdroje existujících informací a dat. V textu výše jsem jmenovala především ty zdroje informací, autory, dokumenty aj., které mi utkvěly v paměti o něco více než jiné. V této souvislosti se tak rozhodně nejedná o vyčerpávající přehled všech použitých zdrojů v této práci, nýbrž jen o konkrétní výběr z nich.

2.3.1 Desk research, studium dokumentů a literatury

Výše zmíněná sekundární data jsem zpracovávala a analyzovala primárně za využití následujících dvou způsobů.

Jako první byl proveden desk research, v češtině známý také jako metoda výzkumu „od stolu“. Tato metoda, která je založená na sběru a zpracování existujících informací, pomáhá výzkumníkovi získat základní poznatky k jeho zkoumané problematice. [Toušek 2014] Z toho důvodu jsem desk research důkladně provedla již v počátečních fázích psaní této diplomové práce.

Druhou, v této souvislosti uplatněnou metodou bylo detailní studium především relevantních dokumentů, vědeckých publikací a dalších zdrojů, které se vybranou tematikou zabývají.

³ Dostupný zde: <https://www.mmr.cz/cs/Microsites/PORTAL-STRATEGICKE-PRACE-V-CESKE-REPUBLICE/Uvodni-strana>

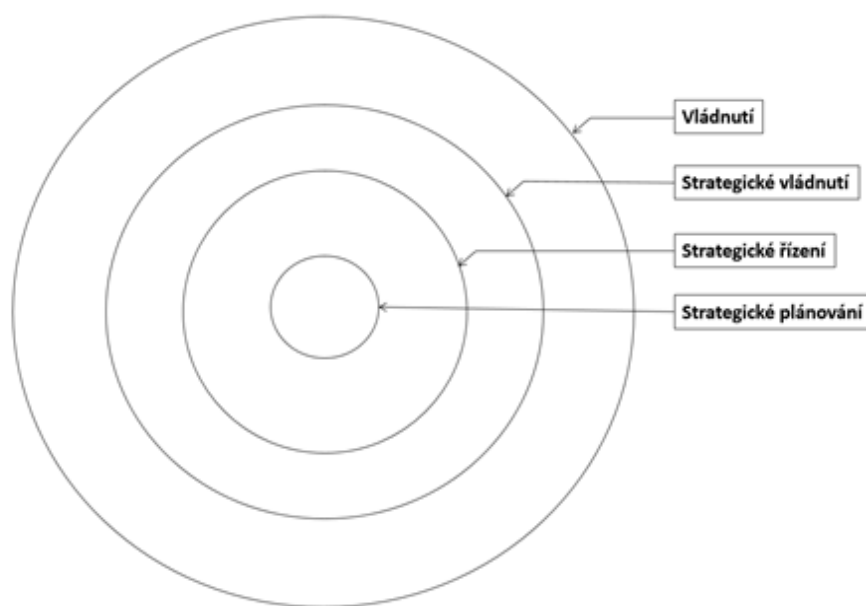
3 Vymezení základních pojmů a teoretických předpokladů

V této kapitole budou vymezeny základní pojmy používané v diplomové práci⁴: **vládnutí**, **strategické vládnutí**, **strategické řízení** a **strategické plánování**. Pozornost bude zaměřena na jednotlivé definice, podrobnou charakteristiku a v neposlední řadě na důležité teoretické předpoklady a poznatky od vybraných autorů k níže uvedeným pojmům.

Nejdříve se budu zabývat pojmem „**vládnutí**“. Od tohoto obecného konceptu (rodového pojmu) se soustředím na druhový pojem, jímž je „**strategické vládnutí**“. Jeho podmnožinou je **strategické řízení**, jakožto stěžejní pojem této práce, kterému se budu nejvíce věnovat. Pozornost následně zaměřím na oblast **strategického plánování**, jako hlavní nástroj strategického řízení a také další důležitý pojem této práce. Vzájemný vztah výše zmíněných pojmů je znázorněn níže na *Obrázku č. 1*.

Samotný závěr této kapitoly se bude věnovat vybraným teoretickým přístupům veřejné správy ke strategickému řízení a plánování v této oblasti.

Obrázek č. 1 Vztah mezi pojmy vládnutí, strategické vládnutí, strategické řízení a strategické plánování



Zdroj: Vlastní zpracování

⁴ Opírám se zde o metodologické zásady, jak je např. řeší práce Ochrana, F. *Metodologie vědy. Úvod do problému*. Praha: Karolinum: 2013.

3.1 Vládnutí

Vládnutí⁵ je klíčovým termínem od kterého je možné odvozovat samotný pojem strategického vládnutí. [Potůček 2007: 12] Přestože koncepce vládnutí zaznamenala velký rozmach ve svém užívání během 90. let 20. století, není tento pojem lehce uchopitelný, ani snadno definovatelný. Je tomu tak především z důvodu, že řada autorů na něho nahlíží optikou mnoha různých disciplín jako jsou: ekonomie, mezinárodní vztahy, politologie či řízení veřejné správy. [Veselý 2004: 11]

Podle Nekoly [in Potůček 2007: 27] neexistuje žádná všeobecně přijímaná koncepce vládnutí. V této souvislosti je tak možné se setkat s řadou různých ať už obecných nebo konkrétnějších jeho definic. Pro účely této práce zmíním alespoň několik málo definic vládnutí, které se týkají problematiky řízení ve smyslu veřejné správy.

Obecně a stručně vládnutí definuje Dror jako „*kolektivní schopnost ovlivňovat budoucnost k lepšímu.*“ [in Potůček 2007: 11] S konkrétnější a všestrannější definicí přichází Kooiman, který vládnutí označuje jako: „*(...) aktivity sociálních, politických a správních činitelů, které mohou být chápány jako záměrné úsilí k řízení, kontrolování a spravování společnosti.*“ [Kooiman 1993: 2] Další z definic vládnutí vymezuje jako: „*(...) systém hodnot, veřejných politik a institucí, pomocí nichž společnost spravuje hospodářské, politické a společenské záležitosti interakcí uvnitř a mezi státem, občanskou společností a soukromým sektorem. Funguje na všech úrovních lidského snažení.*“ [Potůček, 2007: 11]

Vládnutí tak představuje natolik specifický a komplexní jev, ke kterému je podle některých autorů vhodné využívat multidimenzionální přístup. Základní výhodou tohoto jmenovaného přístupu je, že umožňuje určit všechny možné aspekty daného složitého jevu, který je zkoumán a také následně dovede vybrat ta hlediska, která jsou žádoucí a rozhodující v pojetí určitého poznávacího problému. [Potůček 2007: 12] S konkrétním multidimenzionálním konceptem vládnutí přichází například Veselý [2004: 16], podle něhož by vládnutí mělo být pro každý svůj daný účel specifikováno pomocí čtyř různých aspektů, jako je jeho 1) úroveň, 2) způsob, 3) dynamika a 4) normativita.

3.1.1 Víceúrovňové vládnutí

První zmíněný aspekt týkající se úrovně vládnutí je z hlediska této práce třeba přiblížit o něco blíže, neboť se přímo týká oblasti strategického vládnutí. Vládnutí samo o sobě probíhá na více

⁵ V angličtině známé jako *governance*. V této práci budu primárně využívat český ekvivalent tohoto pojmu

než jedné úrovni. Vyskytuje se minimálně na třech úrovních, kterými je lokální, národní a nadnárodní úroveň.⁶

Proces vládnutí z velké části probíhá na národní úrovni, ale v současné době roste velký podíl vyšší – nadnárodní úrovně, stejně tak na významu stoupá nižší – lokální neboli regionální úroveň. [Potůček 2007: 12] Ve výzkumu vládnutí se tak vedle státocentrického pohledu stále více uplatňuje zaměření orientované na sledování supra-nacionální a substátní úrovně vládnutí, a to především z důvodu stále vzrůstajícího procesu známého jako globalizace. [Dančák, Hloušek 2007: 7]

Právě potřeba vyrovnávat se stále složitějšími procesy, jakými je například zmíněna globalizace, dává prostor ke vzniku koncepce víceúrovňového vládnutí. [Potůček 2007: 13] Víceúrovňové vládnutí je tak postaveno na tezi oslabování úlohy národních států. Z toho vyplývá, že v současné době nelze vládnutí omezovat pouze na stát, tj. na jeho moc a správu. Dle Potůčka [2007:13] je v tomto případě potřeba mít na zřeteli další regulátory a aktéry vládnutí, jako jsou: *trh*, *občanský sektor* a také *média*. Kromě vertikálních vazeb vládnutí je nutné brát v potaz také horizontální rovinu a v rámci ní různé *aktéry*, ať už formálního nebo neformálního charakteru. Tyto zmíněné základní parametry vládnutí lze považovat za obecně platné i pro samotné strategické vládnutí. [Potůček 2007: 12]

3.2 Strategické vládnutí

Na obecný koncept vládnutí navazuje specifitější koncept v podobě strategického vládnutí. Odborná literatura v této souvislosti nedefinuje přesný vztah mezi těmito koncepty. [Ochrana, Plaček, Půček 2016: 30] Jisté ale je, že strategické vládnutí vychází ze stejných základních předpokladů, a to v podobě tří dimenzí platných právě pro obecnou teorii vládnutí, o které pojednávala předcházející část této kapitoly práce.

Pro připomenutí, první dimenze je založena na tom, že (strategické) vládnutí neprobíhá pouze na národní úrovni, ale kromě toho je pro něho velmi důležitá jak nadnárodní, tak i regionální úroveň. Druhá dimenze se vyznačuje nutností v této souvislosti nepřehlížet důležité aktéry a regulátory, neboť kromě státní moci a její správy hrají nezastupitelnou roli zmíněný trh, občanský sektor a média, které mezi sebou různě interagují, a to především v rámci horizontálních sítí. Právě s existencí horizontálních vazeb vedle vazeb vertikálních, hierarchických souvisí třetí dimenze.

⁶ Veselý [2004:16] k těmto třem výše zmíněným úrovním přiřazuje čtvrtou úroveň v podobě *globálního vládnutí*.

Strategické vládnutí jako samo o sobě strategické řízení je založeno na veřejné politice aktivního formátu. [Rašek 2006: 6] Veřejnou politiku lze v této souvislosti zjednodušeně chápat jako to, co se vlády (jakékoliv úrovně) rozhodnou udělat nebo neudělat. [Dye 2011: 1] Veřejná politika rozlišuje mezi aktivní a reaktivní politikou. Zatímco aktivní politika se vyznačuje dostatečnou mírou anticipace budoucnosti a schopností v předstihu reagovat na očekávaný vývoj, naopak reaktivní politika spočívá v reakci pouze na bezprostřední vývoj. [Rašek 2006: 6] Strategické vládnutí se tak vyznačuje takovou politikou, která je založena jednak na schopnosti čínorodého využívání rozvojových příležitostí a také na způsobilosti předcházet různým rizikovým momentům v časově dlouhodobém horizontu, a to především v zájmu a prospěchu současné společnosti.

Velmi výstižná definice strategického vládnutí, která sumarizuje vše výše zmíněné, předkládá *Centrum pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy* (CESES FSV UK). Zní takto: „*Jde o dynamický proces tvorby a uplatňování veřejné politiky, politiky a správy, představovaný snahou mnoha různých sociálních a ekonomických skupin s různými zájmy a zároveň hledání udržitelné rozvojové orientace a sociálního kontraktu (kontraktů), schopných vyvážit způsobem, který je slučitelný s dlouhodobými zájmy celé společnosti včetně jejich budoucích generací.*“ [Potůček 2008: 339]

CESES je jedno z mála akademických pracovišť v České republice, jehož výzkumní pracovníci se problematice strategického vládnutí a strategického řízení a plánování ve veřejné správě a ve veřejných službách usilovně věnují a díky tomu tak k danému tématu přinášejí důležité teoretické i praktické poznatky. Jak bude zřejmé z následujících pasáží této práce, většina českých a zahraničních výzkumníků zabývající se tématem strategického vládnutí jeho problematiku zpravidla vymezují za pomoci využití tzv. implicitního dichotomicko-komparačního přístupu. To znamená, že snaží porovnat současný stav, jenž neodpovídá strategickému vládnutí, se stavem naopak cílovým, kterým je strategické vládnutí samo o sobě. [Ochrana, Drhová 2010: 7]

3.2.1 Vybrané teoretické poznatky ke strategickému vládnutí

3.2.1.1 Obecné předpoklady k uplatnění strategického vládnutí

K úspěšnému uplatnění strategického vládnutí je třeba obecných předpokladů, o kterých podrobněji hovoří Potůček [2007:17-21], právě jeden z kolektivu výzkumných pracovníků CESES. Ten v této souvislosti zdůrazňuje potřebu *globální etiky, zdrojů poznání včetně anticipace budoucnosti, institucionálních zdrojů a nástrojů* a v neposlední řadě *sociálního kapitálu*.

Koncept *globální etiky* se vztahuje k udržitelnému způsobu života v podobě zachování biosféry a zachování sociální údržnosti. Jedná se o normy a hodnoty morální povahy, kterými je třeba univerzálně řídit svět i jeho stále více propojenou společnost, jež čelí různým globálním výzvám v podobě environmentálních, demografických, ekonomických, politických a dalších problémů.

Zdroje poznání v podobě získávání poznatků a specializovaného vzdělávání je nezbytnou vlastností každé vlády pro její následné zhodnocení politiky a vytvoření konkrétních představ o dalším směřování. Důležitým požadavkem je taktéž anticipace budoucnosti neboli schopnost předvídat potenciální události a také způsobilost na ně reagovat v dostatečném předstihu, tj. další nezbytný rys strategického vládnutí.

Institucionální zdroji se v tomto ohledu rozumí existence konkrétních institucí strategického řízení a pánování a jejich činnost především v podobě implementace vytvořených strategií. K řešení strategických problémů je zapotřebí vhodného využití různých *institucionálních nástrojů*.

Posledním nezbytným zdrojem strategického vládnutí je *sociální kapitál*, který je základním postulátem kolektivní soudržnosti a vzájemné spolupráce relevantních aktérů k realizaci vymezených strategických cílů, neboť strategické vládnutí nemůže být uplatňováno v rozdělené společnosti, kde chybí základní konsenzus ohledně jejího budoucího směřování.

[Potůček 2007:17-21]

3.2.1.2 Klíčové předpoklady strategického vládnutí dle Potůčka

Kromě obecných předpokladů, které jsou jedním z prvních kroků vedoucí ke strategickému vládnutí, Potůček v této souvislosti akcentuje deset klíčových předpokladů (viz níže *Tabulka č. 3*) nezbytných k uplatnění strategického vládnutí. Primární inspirací mu v této souvislosti byla Mulganova přednáška,⁷ zabývající se příkladem dobré praxe ve Velké Británii, která se týkala poznatků ohledně využívání strategických přístupů na centrální úrovni tamní veřejné správy.

Tabulka č. 3 Deset klíčových předpokladů strategického vládnutí dle Potůčka

1.	Silná a strategická vláda
2.	Silná politická podpora pro strategické vládnutí
3.	Existence hlavní strategické jednotky na vrcholu hierarchie veřejné správy
4.	Rozvinutá kapacita centra veřejné správy poskytnout ostatním svým jednotkám metodologii a další různé pokyny
5.	Začlenění sympatizantů strategického vládnutí do vybraných oddělení veřejné správy

⁷ Prezentace Geoffa Mulgana konané na konferenci „Schopnost vládnout ve střední a východní Evropě“, pořádané v prosinci 2003 v Praze.

6.	Obecně přijímané a efektivně uplatňované koncepce tvorby veřejné politiky včetně její implementace, za pomoci využití interdisciplinárního přístupu
7.	Efektivní účast a spolupráce při vytváření strategických politik všech zainteresovaných stran z veřejného, tržního a občanského sektoru na straně jedné a politiků, státních zaměstnanců akademiků na straně druhé
8.	Uživatelsky příjemná komunikace mezi zúčastněnými aktéry
9.	Strategie a politiky zahrnující konkrétní a měřitelné cíle včetně jasně vymezené odpovědnosti, časového plánu a vhodných postupů pro jejich evaluaci a případnou úpravu
10.	Označení strategického vládnutí za otevřený a nikdy nekončící proces

Zdroj: Zpracováno podle: Potůček 2004: 29-30

3.2.1.3 Základní podmínky strategického vládnutí dle Mulgana

Důležité poznatky k tématu strategického vládnutí vedle českých autorů přináší i autoři zahraniční. Zmíněný Mulgan v této souvislosti stanovil základní podmínky, které je pro strategické vládnutí nutné dodržet. Tyto podmínky určil pomocí rozlišení dvou kvalitativně odlišných stavů v podobě strategických činností a naopak běžných, operativních činností. Mulgan v tomto ohledu klade velký důraz na aktivitu národních vlád, tj. na vrcholné orgány výkonné moci každého státu. Podle něho tyto orgány nesmějí být odrazovány od svého úsilí realizovat potřebné změny. [Ochrana, Drhová 2010: 4] Dané podmínky strategického vládnutí společně s jejich stručnou charakteristikou jsou k nahlédnutí v následující *Tabulce č. 4*.

Tabulka č. 4 Základní podmínky strategického vládnutí dle Mulgana

Podmínka	Charakteristika
Udržitelnost pozitivních činností	Od každé vlády se očekává, že bude schopna a zároveň ochotná pozitivně a udržitelně ovlivňovat budoucnost své země. O této skutečnosti lze hovořit jako o „disponibilitě vlády k výkonu strategického vládnutí“.
Důvěryhodnost vlády	Důležitá především pro to, že dostatečná důvěra veřejnosti ve vládní program, umožňuje vládě prosadit potřebné změny.
Časová vyváženost horizontu krátkodobých změn	Je podstatným rysem každé strategicky se chovající vlády. Je důležité, aby vláda dodržovala vyvážený poměr mezi realizací dlouhodobých a krátkodobých cílů. Pokud vláda nedostatečně reflektuje krátkodobé výzvy, přichází o důvěru veřejnosti. S tím pak pozbývá na své schopnosti řešení aktuálních problémů. Na druhou stranu, její nedostatečný zájem o cíle s dlouhodobým horizontem ohrožuje udržitelnost budoucího vývoje své země.
Používání nezávislých informací	Vláda využívá informace z nezávislých a nezaujatých zdrojů jako jsou univerzity a další jiné vědecké a výzkumné instituce angažující se bez politických zájmů. Využívání informací z těchto zmíněných zdrojů vládě jednak umožňuje

	dostatečně upřednostňovat veřejné zájmy před zájmy soukromými a provádět tak strategická rozhodnutí, které jsou pro udržitelnou budoucnost jakékoliv země zcela nepostradatelné.
Trvalá regenerace vlády	Spočívá v tom, že vláda aktivně iniciuje nové nápady ke strategickému vládnutí. Důležité je, aby nezůstávala pasivní či rezistentní vůči potřebným změnám a považovala strategické vládnutí za otevřený a nekončící proces.
Dynamičnost vlády	Je založena na dispozici vlády plnit svou funkci v turbulentním prostředí a kooperovat s různorodými aktéry, což znamená flexibilně reagovat na působení veřejného, tržního a občanského sektoru.
Existence vůdčích idejí a hodnot	K efektivnímu strategickému vládnutí je nutné, aby vláda byla hlavním nositelem takových idejí a hodnot, které jsou prospěšné pro společnost a její budoucí vývoj
Systémové zakomponování vůdčích idejí do organizačních struktur	Je poslední nezbytnou věcí, kterou Mulgan v souvislosti se strategickým vládnutím podmiňuje. Povinností vlády je aktivně napříč všemi úrovněmi státní správy určovat hlavní vykonavatele jednotlivých strategických činností. Díky tomu tak strategické vládnutí vykonávané na nejnižší úrovni státní správy může koexistovat s jejím centrem.

Zdroj: Zpracováno podle: Ochrana, Drhová 2010: 4-7 a Ochrana 2001: 4

3.2.1.4 Základní rysy a předpoklady strategického vládnutí dle Drora

Dalším stěžejním zahraničním teoretikem strategického vládnutí je Dror, který se taktéž jako předchozí zmínění autoři aktivně zabývá vymezením jeho základních charakteristik. Pro Drora je v tomto ohledu stěžejní téma budoucnosti a její kapacity. Primárně se zajímá o to, jaké jsou klíčové podmínky pro její zdárné ovlivnění. Tyto definované podmínky je následně možné interpretovat jako jedny z dalších existujících základních rysů strategického vládnutí, které jsou k nahlédnutí v následující *Tabulce č. 5*.

Tabulka č. 5 Základní rysy strategického vládnutí dle Drora

Rys	Charakteristika
Politická vůle	Důležitá pro realizaci takových změn, které mají za cíl zřetelným způsobem ovlivnit budoucnost. Ochota vlády a dalších politických aktérů přímo se podílet na ovlivňování věcí budoucí musí mít natolik velkou vzájemnou konsenzuální povahu, aby s jistotou přesahovala rozsah volebních cyklů. Jinými slovy je třeba, aby mezi politickými aktéry dlouhodobě panovala shoda ohledně výběru vhodné strategie k řešení identifikovaného problému.
Stabilní demokratická moc	Demokracie poskytuje volný prostor všem politickým idejím mezi sebou soutěžit. K tomu, jak udržitelně ovlivňovat budoucnost existuje celá řada různých východisek. Vybrat pro společnost to nejvíce optimální řešení lze prostřednictvím demokratické volby. Kromě existence demokratického prostředí je v tomto ohledu

	důležitá přítomnost silné, a hlavně dlouhodobě stabilní exekutivy, která nad realizací vybraného opatření převezme hlavní záštitu.
Osvícená veřejnost a elity	Pro výběr optimálního řešení strategického problému je nutná dostatečná úroveň informovanosti široké veřejnosti i zainteresovaných aktérů, která jim umožní o strategických činnostech komplexněji rozhodovat.
Kreativita aktérů	Strategické vládnutí je od jakživa velmi kreativní činností. Vedle dostatečné úrovně znalostí aktérů se také od nich očekává výrazná tvořivost a inovativnost v rámci procesu tvorby strategických řešení.
Implementace politik	Pro implementaci strategických řešení je nutné vytvořit příhodné prostředí v podobě zabezpečení dostatečné organizační struktury, která umožní rozšíření kapacity strategického vládnutí.

Zdroj: Zpracováno podle: Ochrana, Drhová 2010: 7-10

Drorovým stěžejním bodem zájmu je taktéž problematika strategického vládnutí vykonávaného na centrální úrovni státní správy. K výše uvedeným rysům strategického vládnutí je tak možné doplnit další dva důležité předpoklady, které Dror v souvislosti s výkonem strategického vládnutí na národní úrovni ještě vymezil.

Zprvce, se jedná o *mimořádnou schopnost vlády realizovat nové a často obtížně uskutečnitelné politiky*. Tento požadavek Dror spojuje s nutností reformy státní správy, kterou je podle jeho mínění v některých odůvodněných případech třeba realizovat.

Zadruhé, je v tomto ohledu nezbytné na úrovni národní vlády vybudovat *špičkového mozkové centrum pro strategické vládnutí*,⁸ které se skládá ze sedmi následujících složek.

1. *Profesionální tým strategického myšlení a plánování nápomocný premiérovi.*
2. *Více drobnějších profesionálních týmů strategického myšlení a plánování nápomocných k ministrům nejdůležitějších resortů.*
3. *Pozitivní přístup výše zmíněných strategických jednotek k vrcholným aktérům tvorby rozhodnutí a k dalším procesům souvisejícím s rozhodováním.*
4. *Vznik organizace zaměřené na výzkum a na vývoj, která bude pověřena přípravou základních politických směrnic a pokynů.*
5. *Profesionální tým připravený na zvládnutí neočekávaných krizových situací.*
6. *Existence strategických kapacit na parlamentní a sub-státní úrovni vládnutí.*
7. *Kompaktní síť složená z výše uvedených strategických jednotek, které vzájemně mezi sebou interagují. Dobrovolná kooperace všech zainteresovaných aktérů formálního i neformálního charakteru uvnitř systému.*

[Potůček 2007: 20]

⁸ Central Governmental Strategic Brain

3.3 Strategické řízení

Od obecnějšího konceptu strategického vládnutí se tato kapitola konečně dostává k specifickějšímu procesu v podobě strategického řízení, které lze považovat za jeden z atributů strategického vládnutí. [Ochrana, Plaček, Půček 2016: 30]

Strategické vládnutí se od strategického řízení liší především v následujícím. Strategické vládnutí se váže k různým úrovním vládnutí (od globální až po lokální) a je procesem, v němž interaguje celá řada různých aktérů, jako jsou ústřední i nižší orgány státní správy, různé zájmové skupiny jak státního, neziskového či komerčního charakteru a v neposledním případě samotná veřejnost, která se na tomto procesu také může významnou mírou podílet. Na druhou stranu strategické řízení je procesem, který se zaměřuje na jednání pouze jednoho již konkrétního aktéra a v rámci dlouhodobého časového horizontu se věnuje hledání nejefektivnějších řešení jeho problémů. [Ochrana, Drhová 2010: 25] Základním, obecně platným východiskem pro strategické řízení je *strategické rozhodování*, které je samo o sobě složitým procesem. Souvisí totiž s velkou dávkou nejistoty, jelikož daná rozhodnutí jsou v rámci něho přijímána s velkým časovým předstihem, kdy je daná budoucnost problematicky předvídatelná. Strategické rozhodování tak v tomto směru vyžaduje komplexní přístup, protože musí vstřebat víc než jeden náhled na daný problém, o kterém je třeba rozhodnout. [Krbová 2017: 103]

Strategické řízení lze tak označit jako základní pilíř řízení organizace či instituce jakéhokoliv charakteru. Je výchozím bodem vytváření a realizace plánů dané organizace a vedle toho významným jednotícím prvkem všech aktivit a činností jejích zaměstnanců. Z obecného hlediska je hlavním záměrem strategického řízení v dlouhodobé časové perspektivě zabezpečit, aby jednání organizace bylo vždy velmi dobře dopředu promyšlené a naplánované. Konkrétně se strategické řízení vymezuje čtyřmi základními úlohami, které by dané instituce či organizace měly předně splňovat.

- 1) *Dobré vymezení strategických cílů v rámci organizace*
- 2) *Vytvoření vhodné strategie nebo více strategií pro dosažení vymezených cílů*
- 3) *Úspěšné rozšíření stávající strategie napříč všemi organizačními složkami dané organizace*
- 4) *Zajištění implementace dané strategie a následné kontroly dosaženého stavu*

[Ochrana, Půček, Špaček 2015: 391]

Samotných definic pojmu strategického řízení existuje celá řada, mnozí autoři pojem strategické řízení vymezují odlišně, a to především v závislosti na rozdílné povaze a potřeb

dané veřejné instituce nebo soukromé organizace, v níž je strategické řízení uplatňováno. V následujícím odstavci bude uvedeno několik definic od vybraných autorů, kteří se zabývají strategickým řízením v oblasti veřejného sektoru.

Zahraniční teoretik managementu veřejného sektoru Poister [2010: 251] považuje strategické řízení za takovou formu řízení, která probíhá na strategické úrovni a definuje jej takto: *„Strategické řízení zahrnuje formování, implementaci a řízení organizace prostřednictvím strategické agendy, která funguje v nepřetržitém provozu a k vytvoření dané strategie využívá inkrementální přístup.“* [Poister 2010: 249] Pro Koteena, který se věnuje taktéž strategickému řízení ve veřejném sektoru, konkrétně z hlediska veřejných a neziskových organizací, představuje strategické řízení: *„(...) široký koncept zahrnující celý soubor manažerských rozhodnutí a akcí, jenž určují dlouhodobý výkon organizace. Podstatným pro efektivní výkon strategického řízení je konstantě pokračující proces rozhodování, který spojuje organizaci jak s jejími příležitostmi, tak i s hrozbami, vůči kterým je v rámci vytváření své strategické iniciativy často vystavována.“* [Koteen 1997: 21] Velmi konkrétní představu o náležité podobě strategického řízení ve veřejné správě vytvořili autoři Ochrana a Půček, kteří strategické řízení vymezují sice v kontextu lokální úrovně, nicméně jejich výměr je propracován natolik zdařile, že je jistě uchopitelný i pro centrální úroveň státní správy. Jejich společná definice strategického řízení zní následovně: *„Strategické řízení je řízení, kdy jsou (1) dosahovány stanovené cíle (a jejich indikátory), přičemž tyto cíle respektují zásady udržitelného rozvoje, zásady „dobrého vládnutí“ a principy efektivního strategického řízení; cíle jsou odvozeny (a) z poslání a úkolů stanovených legislativou a (b) ze sdílených lidských hodnot (např. spravedlnost, odpovědnost, nekorupčnost, poctivost, charakter, integrita atd.) a současně (2) plánované nebo vynaložené zdroje jsou použity ekonomicky racionálně (účelně, efektivně, hospodárně), (3) strategický plán je propojen s rozpočtem či rozpočtovým výhledem a cíle jsou dosahovány v souladu se stanovenými přiměřenými pravidly pro zadlužování.“* [Ochrana, Půček 2011: 15] Definice pojmu strategického řízení existuje celá řada. Tyto tři výše uvedené od vybraných českých a zahraničních autorů, jsou jen malou ukázkou vnímání tohoto pojmu z perspektivy veřejného sektoru či veřejné správy. Dané definice se liší spíš svou formulací než svým samotným obsahem. Jejich obecným, avšak vzájemně jednotícím prvkem je orientace na takový proces strategického řízení, který je založen především na nepřetržité formulaci dlouhodobých cílů a jejich soustavného dosahování prostřednictvím vymezených strategií v budoucí prospěch dané instituce či organizace.

3.3.1 Strategické řízení a jeho specifická povaha ve veřejném sektoru

Strategické řízení se pochopitelně vyskytuje jak v institucích veřejného sektoru, tak i v organizacích soukromé sféry v podobě firem a podniků, kde se vůbec objevilo poprvé. První myšlenka strategického řízení se v soukromém sektoru zrodila na přelomu 50. a 60. let 20. století v souvislosti s potřebou profesionalizace vedení velkých obchodních korporátů. Hlavní teoretik moderního managementu Drucker v té době jako první hovoří o nově nastávající potřebě obchodních ředitelů dobře rozumět principům strategického rozhodování. [Joyce 2015: 10]

Různí autoři věnující se této tematice poukazují na rozdíly mezi veřejným a soukromým sektorem právě v souvislosti se strategickým řízením. [Wauters 2019: 284] Tato skutečnost je dána vzájemnou rozdílností povahy veřejných institucí a soukromých organizací. Veřejné instituce se oproti soukromým organizacím vyznačují větší byrokratickou zátěží, jelikož v nich převažují daleko formálnější postupy pro rozhodování. Oproti svým soukromým protějškům jsou také méně flexibilní a snaží se vyhýbat riskantnímu chování. Dále v organizacích veřejného charakteru převládá velmi nízká autonomie rozhodování, a to z důvodu, že představitelé veřejných institucí nedisponují dostatečným prostorem pro tvorbu svých vlastních rozhodnutí, neboť jsou tak více limitováni institucionálními pravidly a zákonnými normami. Navíc dané instituce disponují zcela odlišnými hodnotami jako jsou spravedlnost a odpovědnost a dalšími atributy, které soukromý sektor tolik neakcentuje. [Boyne 2002: 100-101] Další faktor, který významně odlišuje chod veřejných institucí je politický cyklus a politické aspekty. [Krbová 2017: 22] Také vliv médií je v této souvislosti považován za jednu z dalších důležitých distinkcí mezi veřejným a soukromým sektorem [Ring, Perry 1985: 279]

Odlišná povaha institucí veřejného sektoru a veřejné správy tak sama od sebe vytváří požadavek na strategické řízení specifické povahy, které se v současné době stalo neodmyslitelnou součástí každé moderně řízené veřejné správy. Je tomu tak především z důvodu, že při vhodné aplikaci tohoto konceptu, je pak možné s dostatečným předstihem ve prospěch celé společnosti efektivně reagovat na různé problémy a nedostatky a díky tomu tak v budoucnu úspěšněji odolávat vážným hrozbám.

S ohledem na výše uvedené rozdíly mezi institucemi veřejného sektoru a organizacemi soukromého sektoru, které byly naznačeny, autoři Desmidt a Heene na základě ří klíčových prvků (*politické prostředí, rozhodování ve veřejné politice, prostředí veřejné správy*) formulovali některé základní předpoklady, které by v souvislosti s uplatňováním strategického řízení ve veřejném sektoru měly být brány v úvahu.

Politické prostředí

- a) Politická nejednoznačnost a vágnost politických opatření
- b) Politický cyklus a jeho preference krátkodobých výsledků před dlouhodobější vizí
- c) Nedostatečně definovaná role a odpovědnost manažerů a dohledem pověřených orgánů

Rozhodování ve veřejné politice

- d) Někdy až nadměrná a vynucená otevřenost vůči různým stakeholderům a jejich snahám ovlivnit rozhodovací proces
- e) Transparentnost vedoucí k mobilizaci preferencí v zájmu kompromisu, mající za následek nejasnou povahu strategického rozhodování
- f) V průběhu implementace často opakované otevření procesu strategického rozhodování v důsledku opětovné aktivizace stakeholderů

Prostředí veřejné správy

- g) Dualita vztahů občan X zákazník – mající různé potřeby
- h) Špatná měřitelnost výkonu
- i) Mnoho cílů a zahlcenost stále přibývajícími úkoly
- j) Vágnost cílů
- k) Narůstající rozmanitost cílových skupin, zájmových skupin a dalších stakeholderů
- l) Nehmotná portfolia služeb

[in Wauters 2019: 285-286]

Pro úplné shrnutí výše zmíněného, podle Joyce [2015: 16] strategické řízení ve veřejném sektoru, především ve veřejné správě má být především takovým procesem, který:

- A) umožňuje jasně vymezit směr, kterým by se daná instituce měla řídit;
- B) je schopen podrobně představit vizi budoucnosti a mapovat cestu k budoucímu úspěchu;
- C) umožňuje její lepší rozhodování o zdrojích a rozpočtech ke zvýšení efektivity nákladů.

Právě takováto podoba strategického řízení podle tohoto autora může efektivně přispět nejen k hledání nových příležitostí a nápadů, ale hlavně ke zlepšení samotné tvorby veřejných politik.

3.3.2 Strategické řízení jako fázový proces

Pro lepší pochopení podstaty a obsahu strategického řízení je v této souvislosti vhodné na jeho problematiku nahlížet jako na proces skládající ze několika fází. Pojem *proces* v této skutečnosti lze chápat jako určitý popis jednotlivých kategorií pojmů, které vyjadřují a popisují různé aktivity nebo jednání. [in Mallya 2007: 25]

Přehled jednotlivých fází a jejich podrobnější charakteristiku nabízí následující *Tabulka č. 6*, v rámci, které byl proces strategického řízení dekomponován celkem na 5 fází. Strategické řízení představuje kontinuální a nikdy nekončící proces, jeho jednotlivé fáze se mohou navzájem prolínat, z tohoto důvodu jejich pořadí není závazné. [Hrabalová 2005: 3]

Tabulka č. 6 Fáze strategického procesu

Č.	Fáze	Charakteristika
1.	Přípravná fáze	Zabývá se prvotní identifikací poslání a cílů dané organizace. Hlavním záměrem je formulace a ujasnění toho, čeho chce daná instituce v budoucnosti dosáhnout.
2.	Fáze strategické analýzy	Podrobný rozbor výchozí situace a prostředí ve kterém se daná instituce nachází. Jedná se dlouhodobé a rozsáhlé shromažďování důležitých dat a informací, a jejich následné vyhodnocování, které pro výslednou tvorbu strategie důležitým počátečním krokem. Hlavním cílem strategické analýzy je vyhodnotit rozvojový potenciál dané instituce, organizace, např. jakými zdroji disponuje, jaké jsou její silné stránky a výhody atd.
3.	Fáze strategického výběru	Je výchozím stavem pro následné zpracování strategie. V rámci ní dochází k vytvoření souboru strategických variant, ze kterého jsou následně vybírána ta opatření, která jsou pro danou organizaci prioritní a dobře proveditelná. Výběr nejvhodnější strategie probíhá za pomoci různých manažerských metod jako je např. benchmarking, delphi atd. Vybraná strategie musí následně projít procesem schvalování a potom dochází k jejímu následnému zpracování
4.	Fáze implementace strategie	Zde je hlavním úkolem vybranou a schválenou strategii uvést do běžného života. Jedná se o nejstěžejnější fázi celého strategického procesu, která je nejvíce náchylná k selhání. Vybranou strategii je nejdříve třeba provázat s finančním plánem a také dekomponovat hierarchicky na nižší složky. Tento proces zahrnuje vytvoření časového harmonogramu plnění daného plánu, stanovení klíčových kompetencí, pravomocí i vymezení odpovědnosti aj. Vedle toho je nutné do procesu, implementace dané strategie aktivně zapojit všechny relevantní aktéry.
5.	Fáze evaluace a kontroly strategie	Kontinuální monitorování situace implementované strategie a porovnávání jejích průběžných výsledků s požadovaným stavem. Pokud je výsledný stav neuspokojivý, musí být v této fázi zahájena optimální náprava.

Zdroj: Zpracováno podle: Krbová 2017:17-18

Výše charakterizované fáze strategického řízení do určité míry korespondují s rozdělením průběhu procesu veřejné politiky do několika fází, a to v podobě fázového modelu veřejně politického cyklu, který se podle Howlettova a Rameshova (1995) zjednodušeného pojetí skládá ze čtyř jednotlivých fází. První fáze se týká vymezování a uznávání problému. Druhá se

zaměřuje na rozhodování ve veřejné politice. Třetí se věnuje implementaci veřejné politiky. Čtvrtá fáze jejím následnému hodnocení. [Potůček 2016: 88-89]

3.3.2.1 Strategické řízení veřejných politik

Zmíněnou paralelou jednotlivých fází procesu strategického řízení a veřejně politického cyklu je cílem demonstrovat úzkou souvislost oblastí přípravy a tvorby veřejných politik s konceptem strategického řízení, který je pro danou oblast zcela nepostradatelný. Strategické řízení veřejných politik, v první řadě pomáhá s identifikací a zhodnocením budoucího vývoje a trendů a následného určení priorit v podobě vymezení cílů, kterých je dosahováno v rámci delšího časového období. [Veselý, Nekola 2007: 75]

Potůček [2016: 108-109] v této souvislosti akcentuje důležitost konceptu strategického řízení především v rámci druhé fáze zmíněného veřejněpolitického cyklu v podobě rozhodování ve veřejné politice, kdy se od tvůrců veřejných politik očekává, že se budou rozhodovat strategicky neboli, že o veřejných politikách budou rozhodovat v delším časovém hledisku.

3.4 Strategické plánování

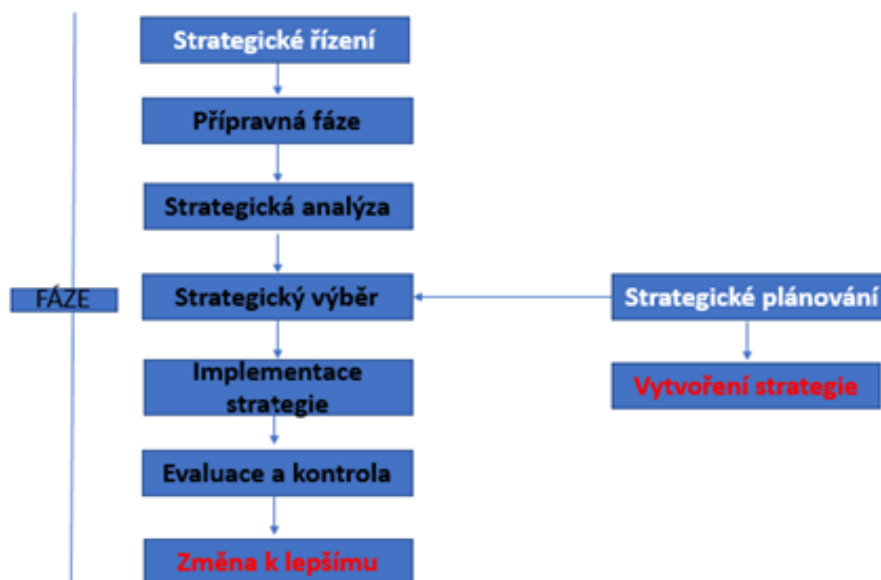
Od pracně vymezených důležitých termínů jako jsou strategické vládnutí a strategické řízení se tato část dostává k poslednímu podstatnému pojmu této kapitoly, kterým je strategické plánování, jež tvoří nezbytnou součást mozaiky těchto zmíněných pojmů. Všechny tři pojmy spolu úzce souvisí, neboť bez existence strategického plánu nelze strategicky vládnout či řídit, a naopak strategický plán bez vyvíjeného úsilí strategicky vládnout a řídit se stává zbytečným a zcela nepoužitelným přístupem. [Krbová 2017: 41]

V této souvislosti je tak na místě se vyvarovat špatné interpretaci pojmů, a to především strategického řízení a strategického plánování, které často bývají zaměňovány za slova stejného významu. Přesto, že oba termíny ze sebe vychází a jsou spolu úzce provázány, nelze je považovat za jedno a totéž, ačkoliv dělicí hranice mezi nimi je v celku málo zřetelná. Strategické řízení představuje široký proces, který zastřešuje tvorbu a realizaci strategických činností a strategických plánů. Vedle toho všeho je také zodpovědné za průběžné hodnocení těchto (strategických) aktivit. Naopak strategické plánování je takovým procesem, který objasňuje poslání a vizi dané organizace a také definuje hlavní cíle a záměry dlouhodobých strategií pro budoucí vývoj organizace a dlouhodobé zajištění její vysoké výkonnosti. [Poister 2003:159-160] Také Bryson [2011: 25] dané pojmy vnímá odlišně. Na strategické plánování nahlíží jako na součást širšího konceptu v podobě strategického řízení, které je základním východiskem pro vznik a realizaci všech strategických plánů. Podle jeho mínění

strategické řízení oproti strategickému plánování zahrnuje spoustu dalších činností a aktivit a mimo jiné poskytuje také potřebné zázemí v podobě zajištění chodu celé organizace, instituce či vymezení jejich organizačních struktur. Strategické řízení tak podle něho představuje základní předpoklad pro existenci a realizaci strategického plánu. Ostatně samotná teorie New Public Management, která jako jedna z prvních teoretických konceptů nese hlavní zásluhu na uplatňování principů strategického řízení a strategického plánování ve veřejné správě, tyto pojmy vnímá odlišně. Velký důraz je v této souvislosti kladen na strategické řízení samo o sobě, zatímco strategické plánování je zde také chápáno jako jedna z dílčích, avšak důležitých částí procesu strategického řízení. [Brázová 2017: 227]

Pro lepší pochopení dané situace poslouží následující *Obrázek č. 2*, který výstižně ilustruje základní vztah mezi strategickým řízením a strategickým plánováním a odlišnost jejich poslání.

Obrázek č. 2 Schéma vztahu strategického řízení a strategického plánování



Zdroj: Zpracováno podle: Krbová 2017: 26

Z výše uvedeného schéma nepřímo vyplývá, že strategické řízení je především dlouhodobým, kontinuálním a komplexním procesem složeným z několika fází, usilující o změnu stávající neuspokojivé situace k tomu, aby se v budoucnu změnila k lepšímu. Naopak strategické plánování v této souvislosti představuje proces usilující o vytvoření již konkrétní strategie, která má za cíl této popisované změny dosáhnout. [Krbová 2017: 25]

Klíčový pojem ve spojitosti se strategickým plánováním představuje *strategie*, která je jeho základním výstupem vyvíjející aktivity vedoucí k naplnění vymezených cílů. Dříve byla strategie spojována s výsadou vojenství. Mimo tuto oblast pronikla až v 60. letech 20. století, kdy se stala nedílnou součástí strategického řízení a plánování soukromých podniků.

[Mallya 2007: 17] Odtud se postupně dostala také do institucí veřejného sektoru. Definic tohoto pojmu existuje celá řada. Například Drucker [2000: 47] strategii chápe velmi jednoduše jako základní smysl dosahování vymezených cílů. Naproti tomu Mintzberg [1987: 11-16] strategii vnímá komplexním způsobem, neboť na ní nahlíží z pěti různých perspektiv. Zaprvé, strategii chápe jako *plán* (plan), kdy je její tvorba záměrnou a uvědomělou činností předcházející budoucí akci. Vedle toho strategie může fungovat jako *manévr* (ploy), jehož cílem je přelstít svého soupeře nebo konkurenta. Třetí definice se zaměřuje na konzistenci výsledného chování organizace, strategie je tak v tomto ohledu chápána jako *vzor určitého chování* (pattern). Čtvrtá definice strategii rozumí jako *pozici* (position), tímto pojmem je strategie chápána jako umístění organizace do kontextu vnějšího prostředí. Poslední definice strategii vymezuje jako *perspektivu* (perspective) tedy jako způsob vnímání okolního světa z pohledu manažerů. Kromě obecného chápání strategie jako dosahování vytyčených cílů je nutné strategii vnímat v i širším kontextu týkající se například vlivů a různých faktorů vycházející jak z vnitřního, tak i vnějšího prostředí organizace či instituce, která má být strategicky řízena. Dosažené cíle by v první řadě měly odpovídat požadavkům obsaženým v podobě počátečních písmen v anglické zkratce S.M.A.R.T. Cíle tak musí být *konkrétní* (specific), *měřitelné* (measurable), *akceptovatelné* (acceptable), *realistické* (realistic) a *časově vymezené* (timed). [Půček 2009: 6]

Zpátky však k samotné charakteristice strategického plánování. Pro strategické plánování je charakteristický střednědobý až dlouhodobý časový horizont, který je blíže určen konkrétním harmonogramem naplánovaných činností, jež mají postupně dospět k realizaci vytyčených cílů v rámci strategického řízení. [Ochrana, Drhová 2010: 27] Kromě charakteristiky dlouhodobosti se strategické plánování vyznačuje závažností a komplexností. Ty souvisí například s volbou výše popisované strategie, neboť její špatný výběr může mít nedozírné negativní následky pro celé budoucí směřování dané organizace či instituce. [Bárta 1997: 16]

Stejně jako strategické řízení i strategické plánování lze chápat jako soubor skládající se z několika etap, které se více či méně překrývají s jednotlivými fázemi strategického řízení. Osborne a Gaebler [1992: 232-233] v této souvislosti strategické plánování charakterizují jako proceduru skládající z osmi následujících kroků:

- 1) *Externí a interní analýza situace*
- 2) *Identifikace klíčových problémů, kterým instituce čelí*
- 3) *Definice základního poslání organizace*
- 4) *Stanovení základních cílů organizace*
- 5) *Vytvoření vize ohledně toho, jak bude vypadat úspěch*

- 6) *Vypracování strategie k dosažení vize a cílů*
- 7) *Vytvoření časového plánu pro strategii*
- 8) *Měření a evaluace výsledků*

Další z autorů, který se strategickým plánováním zabývá jako fázovým procesem je Bryson [2004: 32-51]. Ten v této souvislosti vytvořil svůj vlastní model strategického plánování, kde vymezil a detailně popsal celkem jeho 10 fází.

Vedle toho lze strategické plánování rozlišit na dvě dimenze. Jedna z nich se týká oblasti realizace strategií, která mimo jiné zahrnuje proces přípravy a následný výběr strategické varianty. Druhá se zabývá již převáděním strategie do běžné praxe. [Ochrana, Drhová 2010: 27]

3.4.1 Strategické plánování veřejných politik

Strategické plánování jakožto součást strategického řízení získalo na své popularitě na přelomu 50. a 60. let 20. století, kdy se stalo velmi využívanou součástí soukromé podnikatelské sféry. Zhruba o 20 let později si ale také našlo své místo v institucích veřejného sektoru a veřejné správy. [Hughes 2003: 134-136] Byli to především Olsen a Eadie, kteří na začátku 80. let 20. století tvrdili, že strategické plánování patří také do veřejného sektoru a veřejné správy. O strategickém plánování v této souvislosti hovoří jako „(...) o *disciplinované snaze o vytvoření zásadních rozhodnutí formující základní podstatu a směřování vládních činnosti v rámci legislativního nastavení.*“ [in Hughes 2003: 137] Osborne a Gaebler [1992: 232] strategické plánování považují za vhodnou disciplínu soukromého sektoru. prostřednictvím které mohou vedle soukromých organizací také veřejné instituce dobře předvídat budoucí vývoj a rozhodovat se na základě využití foresightu⁹.

Strategické plánování v rámci strategického řízení se tak postupně stalo běžně využívanou praxí při tvorbě veřejných politik, které jsou řízeny veřejnou správou. [Krbová 2017: 21] Při strategickém plánování veřejných politik, by měly být přísně respektovány všechny níže uvedené postupy:

- *Určení základního směřování rozvoje (např. vládní politiky)*
- *Vymezení dlouhodobých cílů*
- *Charakteristika potřebných nástrojů pro dosažení vymezených cílů*
- *Rozdělení pravomocí a odpovědnosti jednotlivým aktérům*

⁹ Foresight je označením pro systematické uvažování o možných variantách budoucího vývoje

- *Analýza vnějšího prostředí se zaměřením na hodnocení hrozeb a příležitostí z ekonomického, sociálního, technologického pohledu*
- *Analýza vnitřního prostředí se zaměřením na dostupnost potřebných zdrojů, připravenost pracovníků atd.*
- *Systematický návrh řešení problémů v podobě několika strategických variant řešení*
- *Příprava realizačních plánů*

[Ochrana, Drhová 2010: 27]

Výše zmíněné postupy představují důležité komponenty, které by neměly být opomenuty v rámci procesu tvorby strategických veřejněpolitických dokumentů, jenž představují základní produkt strategického řízení a plánování veřejných politik. Následující *Tabulka č. 7* v této souvislosti poskytuje přehled a stručnou charakteristiku jednotlivých druhů a typů strategických a prováděcích dokumentů.

Tabulka č. 7 Přehled strategických veřejněpolitických dokumentů

Druh	Typ	Charakteristika	Příklad
Zastřešující strategické dokumenty	Vize	Značně vysoká míra obecnosti; vymezení základního strategického směřování napříč všemi oblastmi života státu (regionu); absence určení konkrétních aktérů a nástrojů zodpovědných za realizaci	<i>Vize České republiky do roku 2015</i>
	Politika	Širší rozsah a vyšší míra obecnosti; vymezení základního strategického směřování v konkrétní oblasti; určení konkrétních aktérů a nástrojů zodpovědných za realizaci;	<i>Národní politika výzkumu a vývoje 2004-2008</i>
	Bílá kniha	Vyšší míra konkrétnosti; zaměřující se na vybranou oblast; obsahující konkrétní návrhy pro zaměření dané veřejné politiky	<i>Bílá kniha-národní program rozvoje vzdělávání v ČR 2001</i>
	Strategický rámec	Širší rozsah; vyšší míra obecnosti; důraz na analytickou a strategickou část; určuje základní strategické směřování a rámcovou implementaci; realizace pomocí souvisejících koncepcí a strategií; implementace rozpracována v odpovídajícím implementačním plánu.	<i>Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR 2014-2020</i>

Strategické dokumenty	Koncepce	Zaměření na konkrétní oblast než na komplexitu problému; orientace na popis krátkodobějších opatření; nástrojem realizace specifických strategických cílů, jednoznačnější než strategie; dlouhodobý až střednědobý horizont (3-5 let)	<i>Koncepce klientsky orientovaná veřejná správa 2030</i>
	Strategie	Strategický dokument s optimální mírou podrobnosti; obsahuje analýzu stavu; popis příležitostí a ohrožení, srovnání s okolím, stanovení strategických cílů; způsob měření míry jejich naplnění a vyčíslení nákladů	<i>Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2030+</i>
	Plán	Konkrétní dokument specifikující žádoucí stav pro danou oblast; týká se menší územní jednotky; speciální příklad komunitní plán	<i>Komunitní plán sociálních služeb na území MČ Praha 14</i>
Prováděcí strategické dokumenty	Operační program	Soubor věcných, časových a finančních podmínek pro činnosti k dosažení stanovených cílů EU	<i>Operační program Zaměstnanost 2014-2020</i>
	Implementační plán	Podrobné rozpracování implementační části strategických dokumentů jako např. strategie, koncepce, strategický rámec	<i>Implementační plány Strategického rámce rozvoje veřejné správy 2014-2020</i>
	Program	Konkretizace postupu k dosažení vybraných cílů; určení nástrojů, realizačních podmínek, vymezení odpovědnosti; stanovení časového harmonogramu naplňování vybraných cílů	<i>Programy státní podpory práce s dětmi a mládeží pro nestátní neziskové organizace – výzva pro rok 2020</i>
	Akční plán	Návaznost na většinu strategických dokumentů; konkretizace opatření, úkoly a aktivity na krátké období (1-3 let)	<i>Akční plán boje s korupcí na rok 2019</i>

Zdroj: Zpracováno podle *Typologie strategických a prováděcích dokumentů: Metodické doporučení 2017:6–11 a Veselý, Nekola 2007: 59-62*

3.5 Výběr relevantních teoretických konceptů veřejné správy ke strategickému řízení a plánování

V rámci poslední části této kapitoly budou stručně nastíněny vybrané teorie řízení veřejné správy, které jsou k oblasti strategického řízení a plánování relevantní. Pozornost bude nejprve věnována teorii *New Public Management (NPM)* a následně na něho kriticky navazující koncepty v podobě *Public Value management (PVM)*, *New public Governance (NPG)*, či koncepce *Smart Administration (SA)* v literatuře často označované jako post-NPM školy (proudy), které převážně usilují o narušení dominance NPM. Tyto výše jmenované teoretické přístupy k řízení veřejné správy vytváří základní teoretické podhoubí strategickému řízení a plánování v rámci veřejné správy.

3.5.1 New Public Management

NPM v češtině méně známá pod ekvivalentem „nové řízení veřejné správy“ je jedna z nevlivnějších koncepcí zabývající se problematikou řízení veřejné správy. V její souvislosti je třeba poznamenat, že to byla právě ona, která měla zásadní vliv na vznik a následné šíření přesvědčení, že pro efektivní a udržitelné fungování veřejné správy je zapotřebí dlouhodobého výkonu strategických aktivit. [Ochrana, Půček, Špaček 2015: 370]

Počátky tohoto přístupu spadají na přelom 70. až 80. let 20. století v souvislosti s probíhajícími reformami veřejné správy v anglosaských zemích, kde se pro realizaci myšlenky NPM staly jejich hlavním teoretickým východiskem. [Ochrana, Půček, 2011: 31] Obecně lze tento přístup definovat jako specifickou disciplínu řízení veřejných služeb, která oproti klasickým způsobům řízení v prostředí veřejné správy upřednostňuje vyšší míru využívání manažerských metod a nástrojů vycházející přímo ze soukromého sektoru. [Ochrana, Půček, Špaček 2015: 84]

Tento výše zmíněný předpoklad souvisí i se strategickým řízením a plánováním, kdy NPM tuto oblast v institucích veřejné správy spojuje se strategickým plánováním charakteristickým pro ziskový sektor. Hlavní klíčové principy, které NPM v této souvislosti akcentuje je efektivita a odpovědnost. [Brázová 2017:224]

NPM je však také předmětem značné kritiky ze strany mnoha po něm nově přichozích teoretických konceptů veřejné správy (zmíněné post – NPM školy). Je mu především vytýkána značná posedlost soukromým sektorem a s tím související nerespektování specifik institucí veřejné správy, které se od organizací soukromého sektoru v mnoha ohledech liší. [Ochrana, Půček, Špaček 2015: 99-100]

3.5.2 Public Value management

Další teoretický koncept relevantní ke strategickému řízení a plánování ve veřejné správě představuje PVM. Jeho hlavním autorem je americký akademik M. Moore, který tento koncept navrhl v polovině 90. let jako alternativní přístup tehdy dominujícímu NPM. Oproti NPM, pro který jsou charakteristické zásady soukromého sektoru (individuální preference, tržní mechanismus, orientace na výstupy) se toto teoretické pojetí veřejné správy zaměřuje na potřeby veřejnosti primárně jako občanů nikoli jako klientů, kde hlavním záměrem není dosahování vymezených cílů, ale vytváření hodnot v rámci veřejného zájmu. [Turell 2017: 1]

PVM lze označit za teoretický koncept, který roli strategického řízení a plánování akcentuje jako jeden z nejvíce. PVM proces strategického řízení a plánování považuje za hlavní proceduru, prostřednictvím které jsou vytvářeny veřejné hodnoty. Hlavní pozornost PVM ve strategickém procesu věnuje fázi vzniku strategie. Klíčové aspekty, které tento koncept v dané souvislosti zdůrazňuje představují jednak zapojení občanů a dále také odpovědnost úředníků. [Brázová 2017: 225-226]

3.5.3 New Public Governance

NPG často nazývaný také jako Governance nebo Good Governance patří mezi nejrozšířenější post-NPM proudy. Jeho vznik je spojen především s osobou S. P. Osborna. Velmi zjednodušeně se v jeho případě jedná o koncepční posun od vnímání úlohy „řízení“ (management) veřejných institucí k jejich „správě“ (governance). Navzdory tomu, není záměrem tohoto přístupu nadobro nahradit NPM, ale spíše v této souvislosti posuzuje, co se z NPM osvědčilo a co nikoliv. V některých ohledech se tak ideje obou koncepcí shodují. To i v případě strategického řízení a plánování, kdy vedle klíčových prvků v podobě účinnosti a odpovědnosti, které formuluje NPM, tento přístup přidává další klíčové aspekty, kterými jsou transparentnost a participace. [Ochrana, Půček, Špaček 2015: 99-100; Brázová 2017: 226-227]

3.5.4 Smart Administration

SA v českém prostředí známá také jako „chytrá“ či efektivní veřejná správa je další teoretický přístup, který často bývá uváděn v souvislosti se strategickým řízením a plánováním. Tato koncepce úzce souvisí s předchozím zmíněným přístupem v podobě NPG. Ve skutečnosti se jedná se o základní předpoklad a prostředek k jeho realizaci. Pro SA je charakteristický efektivní výkon ze strany veřejné správy, účinná komunikace všech jejích aktérů a v neposlední řadě také důsledné dodržování a vymáhání zákonných norem. [Půček, Koppitz 2012: 154]

Pro příklad využití principů SA v souvislosti s potřebou zavádění strategických činností není třeba chodit daleko. Názorným příkladem je snaha realizovat vládní strategii Smart Administration v České republice s názvem „*Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby*“, která podle některých odborníků v období 2007–2015 poskytla České republice značnou příležitost pro zavedení efektivního strategického řízení a plánování v oblasti veřejné správy. [Půček, Koppitz 2012: 156]

4 Strategické řízení a plánování ve veřejné správě České republiky

Následující kapitola se bude zabývat problematikou strategické dimenze řízení a plánování v rámci veřejné správy České republiky (ČR). Daná kapitola je v této souvislosti rozdělena na tři dílčí analytické části. První podkapitola se bude věnovat historickému vývoji této problematiky od roku 1989 až do současnosti. Druhá podkapitola se následně zaměří na legislativní ukotvení strategického řízení a plánování v ČR. Třetí část kapitoly se bude dané problematice věnovat v kontextu nadnárodních a mezinárodních organizací, primárně se zaměřením na Evropskou unii jako zásadního promotéra strategického řízení a plánování ve veřejné správě ČR.

4.1 Analýza historického vývoje strategického řízení a plánování v ČR

4.1.1 Strategické řízení a plánování jako komunistický přežitek

Listopadová sametová revoluce a následný pád komunistického režimu v tehdejší Československu odstartovaly transformační proces doprovázený mnoha převratnými změnami. V této souvislosti se očekávalo, že polistopadové reformní úsilí bude směřovat k vývoji podobnému vyspělým západním demokraciím. Opak se ale v této skutečnosti stal pravdou, alespoň minimálně co se týče zlepšování vlastností procesu vládnutí, se kterým je problematika strategického řízení a plánování úzce spojená. Nálada tehdejší porevoluční společnosti a také rozpoložení nově nastupující demokratické politické elity svědčily o hluboké averzi k čemukoliv, co by mohlo blíže i vzdáleně připomínat staré komunistické pořádky. Jiné to ani nebylo v souvislosti s potřebou strategické dimenze řízení a plánování. Nicméně strategické směřování společnosti bylo pro tuto dobu zásadních změn nezbytné, primárně v souvislosti s vytvářením nových pravidel a institucí. Přesto však pro tehdejší polistopadové politické společenství nepředstavovalo první volbu, protože do jisté míry připomínalo něco, čemu se během komunistické éry přezdívalo: „systém centrálního plánování“. V této souvislosti počátkem roku 1990 došlo vlivem přechodu z centrálního plánování na tržní ekonomiku k neprodlenému zrušení vládní instituce pro strategické řízení oblasti hospodářství tzv. *Státní plánovací komise*. [Ochrana, Plaček, Půček 2016: 37-38]

S malou mírou nadsázky lze téměř celé období 90. let, především jeho první dekádu, charakterizovat jako dobu, kdy strategické řízení a plánování pro značnou část politické reprezentace představují pouze nežádoucí komunistický přežitek, kterého je třeba se zbavit, než cokoliv pozitivního a potřebného pro zdárné ovlivnění budoucího směřování celé tehdy ještě

československé společnosti. Pouze malá část tehdejší politické reprezentace si uvědomovala skutečnou podstatu a nezbytnost strategického řízení a plánování. O tom například svědčí neúspěšný návrh šesti poslanců Federálního shromáždění České a Slovenské republiky v čele s M. Zemanem, kteří se zasazovali o vydání *Zákona o strategickém plánování*, jenž byl parlamentu předložen v roce 1990. [Sněmovní tisk 210, 1990] Podmínky pro uplatňování strategického řízení a plánování tak v tomto období nebyly příliš nakloněné. [Potůček 2007: 127] To dosvědčuje i následné zrušení *Federálního ministerstva pro strategické plánování*. [Ústavní zákon č. 493/1992 Sb.] Za předpokladu, že by místo jeho zrušení došlo pouze k jeho důsledné reorganizaci, mohlo toto ministerstvo velmi dobře plnit koordinační a konzultační úlohu týkající se především generování informací o variantách možného budoucího vývoje, dále se také mohlo významně podílet na vyhodnocování vzdálenějších rizik či čerpání různých námětů týkající se budoucích příležitostí. [Zeman 1991: Stenoprotokol 18. schůze SL a SN ČSFR] Z výše uvedeného vyplývá, že veškerá rozhodnutí politických elit se tak v této době odehrávala převážně na taktické než na strategické úrovni. Jediným záchvěvem strategické a koncepční činnosti v období České a Slovenské federativní republiky bylo vytvoření a následné schválení dvou dokumentů strategické povahy v podobě *Scénáře sociální reformy* a *Scénáře ekonomické reformy*. [Potůček 2007: 127-128]

Situace se v tomto ohledu nezlepšila ani se vznikem samostatné ČR počátkem roku 1993. Naopak s nástupem první a druhé Klausovy vlády vládnoucí v letech 1992-1998 se už tak velice omezená obhajoba potřeby strategického řízení a plánování ještě více rozpoltila. V roce 1993 v souvislosti s transformací Československé akademie věd byl nadobro ukončen provoz *Prognostického ústavu*, který představoval významnou expertní kapacitu zaměřující se na odhadování budoucího vývoje. [Potůček 2007: 133]

4.1.2 Období existence Rady pro sociální a ekonomickou strategii

Nástup vlády M. Zemana v polovině roku 1998 v politické podpoře strategického řízení a plánování učinil první a také na několik let dopředu poslední pozitivní počín. Předseda vlády Zeman jako bývalý pracovník zrušeného Prognostického ústavu si v celku dobře uvědomoval důležitost a nezbytnost této oblasti. Za celou polistopadovou dekádu to byla právě Zemanova vláda, která se snažila vytvářet vhodné podmínky pro posilování strategického řízení a plánování, a to především v podobě budování dostatečného analytického a prognostického zázemí. [Potůček 2007: 129]

V této souvislosti během května roku 1999 vláda na základě svého Usnesení č. 421 zřídila *Radu pro sociální a ekonomickou strategii* (RASSES), která měla sloužit jako její odborný, poradní,

koordinační a iniciativní orgán pro oblast strategie sociálního a ekonomického rozvoje ČR. [Vláda ČR 1999: Usnesení č. 421] RASES tak byla výsledkem ojedinělé snahy premiéra Zemana a jeho vlády vytvořit pevnou organizační strukturu podpory strategického řízení a plánování a jejich koordinace na ústřední úrovni veřejné správy. Bohužel daná snaha realizovaná v podobě zřízení RASES nenaplnila původní představy a záměry týkající se vytvoření vrcholného koordinačního centra strategického řízení a plánování na ústřední úrovni veřejné správy. Od samého počátku se RASES chovala spíše jako pouhý odborný orgán vlády a následně jako široká diskuzní platforma věnující se tématům sociálního a ekonomického rozvoje. V této souvislosti tak nepředstavovala nic, co by připomínalo vlivný vládní orgán angažující se na tvorbě celospolečenské strategie rozvoje a také disponující dostatečnou exekutivní mocí ovlivnit chování a postoje jednotlivých ministerských resortů ve věci strategického řízení a plánování. RASES totiž primárně selhávala při plnění tří úkolů, které jsou pro vykonávání funkce takového strategického koordinačního orgánu na nejvyšší úrovni veřejné správy zcela zásadní. Prvním úkolem, kterým byla pověřena, představovala tvorba legislativních norem systému strategického řízení. RASES na základě této skutečnosti předložila vládě návrh věcného záměru zákona o strategickém plánování, který ale neodpovídal jejímu očekávání, a proto byl z její strany zamítnut. Druhý úkol se týkal potřeby zpracování dlouhodobých vizí sociálněekonomického rozvoje české společnosti. RASES se tohoto úkolu ctižádostivě zhostila prostřednictvím vypracování tzv. *Programu sociálního a ekonomického rozvoje České republiky*. V čem však RASES velmi pohořela, byl třetí úkol v podobě existence metodologického vedení a obsahové koordinace právě vznikajících strategií a koncepcí. S omezenou kapacitou, kterou k tomu však měla, daný proces mohla na nejvýš monitorovat, nikoliv do něj aktivně zasahovat. [Potůček 2007: 129-130]

Vzhledem k tomu, že RASES nebyla schopna dostatečně naplňovat výše uvedené aktivity, byla v této souvislosti její analytická a prognostická činnost na základě souhlasu vlády delegována na nově vzniklé akademické pracoviště v podobě Centra pro sociální a ekonomické strategie (CESES), které v této souvislosti vzniklo při FSV UK během října roku 2000. V rámci přenesení jednotlivých úkolů na CESES se dosavadní agenda RASES začala postupně vytrácet až do jejího úplného zrušení v roce 2003, kdy tento orgán definitivně ztratil poslední zbývající politickou podporu, které se jí od počátku kromě premiéra Zemana od nikoho jiného nijak zvlášť nedostávalo. [Potůček 2007: 130-132]

Naopak CESES i navzdory opadávající státní podpoře se postupně díky schopnosti svých výzkumných pracovníků do současné doby vyprofilovalo do podoby významného

akademického pracoviště interdisciplinárního charakteru, jehož úkolem je systematicky rozvíjet teorii, metodologii a praxi ohledně poznávání budoucnosti ČR, a to za pomoci identifikace klíčových problémů a rozvojových priorit ČR; zpracovávání analýz, scénářů, vizí, koncepcí a dalších strategických dokumentů týkající se budoucího vývoje ČR; vytváření metodických předpokladů pro zkvalitnění strategického řízení státu a v neposlední řadě navazování spolupráce s odborníky, politiky, úředníky, občany a s dalšími aktéry občanského, veřejného a soukromého sektoru. [CESES 2007: 3]

4.1.3 Období existence Rady vlády pro udržitelný rozvoj

S nástupem vlády V. Špidly v roce 2002 zájem politické reprezentace o budování kapacit strategického řízení a plánování oproti předchozí Zemanově vládě spíše upadal. Nadále sice přetrvávala tvorba velkého množství strategických a koncepčních dokumentů, nicméně jejich následná realizace zcela zaostávala. [Potůček 2007: 130-132]

Namísto RASES byla na základě usnesení vlády č. 778 roce 2003 při Úřadu vlády zřízena *Rada vlády pro udržitelný rozvoj* (RVUR). Podobně jako RASES měla i RVUR představovat stálý poradní, iniciační a koordinační orgán vlády v oblasti udržitelného rozvoje¹⁰ a strategické dimenze řízení a plánování a s tím související vyhodnocování a určování dlouhodobých příležitostí a hrozeb pro český stát. [Ministerstvo životního prostředí ČR: online] Nicméně od samého počátku byly aktivity RVUR omezeny pouze na agendu týkající se přípravy strategického dokumentu s názvem *Strategie udržitelného rozvoje* (SUR), která v roce 2004 představovala vyvrcholení několika pokusů o vytvoření národní strategie udržitelného rozvoje, k jejímuž vypracování se ČR zavázala na mimořádném zasedání *Valného shromáždění Organizace spojených národů* již v roce 1997. Nic dalšího však v této souvislosti nasvědčovalo tomu, že by tato vláda měla v úmyslu strategické řízení a plánování považovat za nedílnou součást řídicích a rozhodovacích procesů státní správy, alespoň ne v takové míře jako vláda předešlá. [Potůček 2007: 132; 204-215]

Tento ne zcela příznivý postoj ke strategickému řízení země, a především budování koordinačních kapacit ke strategickému řízení a plánování ve veřejné správě kontinuálně přetrvával a stabilně posiloval i v následujících vládách. V roce 2006 vláda M. Topolánka si

¹⁰ Dle definice Ministerstva životního prostředí **udržitelný rozvoj** představuje: „(...) takový druh rozvoje, který se zároveň snaží odstranit nebo zmírnit negativní projevy dosavadního způsobu vývoje lidské společnosti; (...) stojí na pochopení, že sociální, environmentální a ekonomický pilíř společnosti jsou úzce propojeny a že nelze jeden z nich upřednostnit na úkor ostatních; (...) historicky vychází z potřeby lépe chránit přírodu a životní prostředí, dnes se však vztahuje i na oblast dobrého a efektivního vládnutí a správy věcí veřejných. Aby bylo dosaženo skutečného udržitelného rozvoje, je třeba vytvářet soudržné veřejné politiky ve všech jejich formách (strategie, zákony, finanční nástroje).“ [Ministerstvo životního prostředí ČR: online]

pohrávala s myšlenkou, že RVUR úplně zruší. Nakonec se v této souvislosti uchýlila ke kompromisu, kdy RVUR dosud fungující při Úřadu vlády odsunula do gesce Ministerstva životního prostředí (MŽP). [Ondřej 2018] Zde se tak v následujícím období ve spolupráci s MŽP věnovala práci na vzniku na SUR navazujícího dokumentu s názvem *Strategický rámec udržitelného rozvoje ČR 2010* (SRUR ČR 2010). Nicméně v roce 2010 za vlády P. Nečase je činnost už tak skomírající RVUR zcela utlumena a tím uplatňování toho, co ze strategické dimenze řízení a plánování ještě zbylo, alespoň v podobě dodržování principu udržitelného rozvoje ČR, se na nějakou dobu zcela zastavilo. [Vláda ČR 2014]

Pozitivní obrat v této skutečnosti přinesla nastupující vláda B. Sobotky, která RVUR znovuzřídila na Úřadu vlády. Staronovým posláním RVUR tak bylo dané vládě pomáhat s otázkami strategického vládnutí ČR v souladu s udržitelným rozvojem, které představovalo jednu z jejích hlavních priorit. [Vláda ČR 2014] O tom, že Sobotkova vláda ke strategickému vládnutí přistupovala skutečně zodpovědně, svědčí také fakt, že předsedou obnovené RVUR se stal samotný premiér a posty jejích místopředsedů obsadili místopředsedové vlády a ministři některých resortů. Ze zápisu jednání rady¹¹ navíc vyplývá, že se premiér Sobotka aktivně účastnil všech jejích zasedání. Jako technické a administrativní zázemí pro RVUR byl na Úřadě vlády za tímto účelem zřízen *Odbor pro udržitelný rozvoj* (OUR), jehož úkolem byla koordinace činnosti RVUR, a především jejích osm výborů, kde měly probíhat hlavní práce. Jedním z těchto ustanovených výborů byl například *Výbor pro strategie*, který kromě formulace základních priorit, zásad a principů udržitelného rozvoje se podrobněji zaměřoval na obecnou problematiku strategické práce v podobě vyhodnocování dosavadních zkušeností, metodik, databází aj. [Petiška 2014:2-3] Od roku 2015 byl OUR navíc pověřen koordinací přípravy strategického rámce pro rozvoj ČR do roku 2030 s názvem *Česká republika 2030*, který je výsledkem aktualizace zmíněného SRUR ČR 2010. Tento strategický rámec v daném ohledu představuje základní, nad resorty stojící dokument státní správy zabývající se udržitelným rozvojem a zvyšováním kvality života obyvatel ČR. Svým způsobem se jedná o průlomový strategický dokument, jelikož důležitou součástí jeho obsahu je i samotná vize rozvoje ČR, která této zemi doposud chyběla.¹²

Politické prostředí, které vzniklo během Sobotkovy vlády v letech 2014–2017, tak poskytovalo nadměrnou příležitost k vytváření dlouhodobých řešení vedle operativních, která v této

¹¹ K dispozici zde: <https://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=1077>

¹² Strategický rámec je podrobněji charakterizován v podkapitole: 4.3 Analýza strategického řízení a plánování v ČR v kontextu mezinárodní a nadnárodní úrovně

souvislosti doposud převažovala. Díky úspěšnému vzkříšení RVUR na Úřadu vlády a vybudování jejího institucionálního základu v podobě OUR by se dalo konstatovat, že za celou polistopadovou historii to byla právě Sobotkova vláda, která stála snad nejbližší k vybudování toho, co lze charakterizovat jako strategickou koordinační jednotku fungující se na centrální úrovni státní správy a disponující dostatečně silnou exekutivní pravomocí k řízení a ovlivňování procesu strategického řízení a plánování ve veřejné správě, která nejen v institucionální struktuře, ale i v legislativním rámci ČR¹³ doposud chyběla a stále chybí. Ukázkový případ takového efektivně fungujícího strategického orgánu je možné najít například ve Velké Británii, kde v rámci tamního, tehdy labouristy obsazeného Úřadu vlády¹⁴ v letech 2002 až do svého rozpuštění s příchodem konzervativní Cameronovy vlády v roce 2010 existovala tzv. *Strategická jednotka předsedy vlády*¹⁵. [Seldon 2011]

Celkově lze výše zmíněné období považovat za velmi přívětivé k otázce rozvíjení strategického řízení, nejen na Úřadě vlády v podobě aktivit vyvíjených Sobotkovou vládou, ale také přímo z úrovně resortů, kdy se v této době některá z ministerstev začala v dané spojitosti výrazně angažovat právě v oblasti zkvalitňování strategické práce. Dané úsilí vybraných resortů započalo již dříve před samotným nástupem Sobotkovy vlády. Během roku 2013 ze strany Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva financí vrcholí snažení o vytvoření prvního jednotného metodického postupu při procesu tvorby strategických dokumentů, a to v podobě realizace *Metodiky přípravy veřejných strategií*. Na toto metodické doporučení pak postupně navazovala další opatření, a to primárně ze strany Ministerstva pro místní rozvoj, jako hlavního iniciátora rozvoje strategického řízení a plánování v rámci české veřejné správy. Tato opatření společně s výše zmíněnou metodikou budou podrobněji rozebrána v následující kapitole práce.

4.1.4 Současná situace

Po skončení sněmovních voleb v roce 2017, kdy byl nově do funkce premiéra jmenován A. Babiš, velmi přívětivé a aktivní stanovisko vůči rozvíjení strategické dimenze řízení a plánování ve veřejné správě, jež do té doby panovalo na vládní úrovni, se s nástupem jeho vlády velmi rychle změnilo. V prvních měsících svého funkčního období během roku 2018 Babišova vláda rozhodla o opětovném přemístění výkonu činnosti RVUR a s ní související agendy udržitelného rozvoje z Úřadu vlády na MŽP. Společně s ní bylo pochopitelně přemístěno její

¹³ Této problematice se blíže věnuje následující podkapitola: 4.2 Analýza legislativního rámce strategického řízení a plánování v ČR

¹⁴ Cabinet Office

¹⁵ V původním názvu: Prime Minister's Strategy Unit

technické a administrativní zázemí v podobě OUR, který se pod novou záštitou MŽP aktuálně věnuje pracím spojeným s již zmíněným Strategickým rámcem Česká republika 2030, kdy v současné době má tento odbor na starost především zabezpečování souladu daného dokumentu s ostatními nově vznikajícími strategickými materiály (strategie, rámec, koncepce atd.). [Ministerstvo životního prostředí ČR: online]

RVUR v rámci svého návratu na Úřad vlády v roce 2014 nabyla dostatečného množství autority na to, aby následně byla schopná svou agendu prosazovat nad všemi resorty, díky tomu se pak právě mohla zaměřovat zcela rovnocenným způsobem na růst a vývoj ekonomické, sociální a environmentální oblasti jakožto hlavních tří sfér udržitelného rozvoje. [Ondřej 2018] Toto však v souvislosti s jejím opětovným „odklizením“ na MŽP v současné době není možné a během budoucna to není ani pravděpodobné, neboť v této souvislosti také došlo k zásadní změně jejího statutu. Novým předsedou RVUR se místo premiéra stal ministr životního prostředí R. Brabec. Tato personální „rošáda“ tak nasvědčuje zejména tomu, že daná problematika týkající se strategického řízení a plánování ve veřejné správě není pro předsedu vlády Babiše v současné chvíli natolik prioritní záležitostí nebo aspoň ne v takové míře, jak tomu bylo u jeho předchůdce Sobotky. Tento předpoklad v jednom z rozhovorů potvrdil bývalý pracovník OUR při Úřadu vlády, který v této souvislosti poznamenal následující: *„To téma ho nezajímalo a neviděl důvod, proč by do něj měl zasahovat, respektive proč by ho měl řídit.“* [Respondent 17] Premiér Babiš jako hlavní důvod přesunu RVUR a její agendy na MŽP uvedl, že dané záležitosti se vždy primárně věnoval ministr životního prostředí. Toto tvrzení se však nemůže zakládat na úplné pravdě, jelikož ministr životního prostředí Brabec jako jeden z místopředsedů se tehdejších jednání RVUR účastnil podstatně méně než její tehdejší předseda premiér Sobotka, který, jak už bylo uvedeno, na žádné z těchto schůzí nechyběl. [Ondřej 2018]

Z počátku se také v dané souvislosti uvažovalo o tom, zda by agendu RVUR a OUR nemělo vedle MŽP převzít Ministerstvo pro místní rozvoj, které by na rozvíjení této agendy jako gestor strategického řízení a plánování ve veřejné správě mohl mít zájem. Důvodem, proč nakonec v tomto směru zvítězilo MŽP, může být podle osobního názoru bývalého pracovníka OUR, především nevyrovnaná vyjednávací síla a zájem, kterými tyto resorty disponovaly. Zatímco na Ministerstvu pro místní rozvoj zájem o tuto agendu přicházel spíše ze strany vedoucích některých tematicky blízkých odborů, než přímo od samotných náměstků či ministryně K. Dostálové, tak naopak v rámci MŽP o danou agendu usiloval přímo ministr Brabec. *„A vzhledem k tomu, že to byl zároveň ještě první místopředseda vlády a blízký spolupracovník předsedy vlády v rámci ANO, tak si myslím, že spíš než co jiného, to byla otázka osobní*

dohody.“ [Respondent 17] Ministryně Dostálová v této souvislosti následně obsadila post první místopředsedkyně RVUR. [Ministerstvo životního prostředí ČR: online]

4.1.5 Závěry z analýzy

Současný stav (rok 2019) lze ve spojitosti s rozvíjením strategické dimenze řízení a plánování ve veřejné správě popsat jako období odklonu od dosavadního, významnějšího snažení. Aktuálně v nejvyšších politických patrech není k budování této dimenze vyvíjena žádná zjevná iniciativa, spíše zde převažuje nezáměr o tuto problematiku než cokoliv jiného. Současně, nepříliš pozitivní situace se v tomto ohledu začala vyvíjet na resortní úrovni, především na zmiňovaném Ministerstvu pro místní rozvoj, které je v této oblasti hlavním gestorem a aktivním iniciátorem mnoha opatření. Vzhledem k tomu, že se tato diplomová práce primárně soustředí na strategické aktivity vyvíjené především ze strany Ministerstva pro místní rozvoj a také Ministerstva vnitra, bude výše diskutovaná situace týkající se těchto vybraných ministerstev podrobněji analyzována v rámci samostatné kapitoly¹⁶ této práce.

Z výše uvedeného přehledu historického i současného vývoje problematiky strategické dimenze řízení a plánování v ČR v zásadě vyplývají dvě skutečnosti. Zaprvé, že jedinými předsedy vlády ČR, kteří si alespoň v nějaké míře uvědomovali význam a potřebu této dimenze, byl jednak M. Zeman vládnoucí v letech 1998-2002 a o necelou dekádu později vládnoucí B. Sobotka v letech 2014-2017. Právě během těchto dvou funkčních období se politické klima v daném ohledu jevílo jako nejvíce příznivé. Zadruhé, z této části vyplývá, že je tato dimenze stále velice málo konsolidovaná, díky čemuž je pak snadno náchylná k (často negativním) změnám v souvislosti s nástupem vlád, které disponují jinými (např. taktickými) než strategickými prioritami. Tento problém může být do jisté míry zapříčiněn nedostatečným legislativním ukotvením strategického řízení v právním řádu ČR, kterému se budu věnovat hned níže.

4.2 Analýza legislativního rámce strategického řízení a plánování v ČR

V právním řádu ČR není doposud zcela jasně a dostatečně definována role strategického řízení a plánování ve veřejné správě. [Krbová 2017: 34] Následující část kapitoly této práce si bude nejen všimnout tohoto deficitu, ale vedle toho se zaměří na základní legislativní předpisy, které

¹⁶ **5 Kvalitativní analýza kapacity vybraných resortů v oblasti posilování strategického řízení a plánování ve veřejné správě ČR**

problematiku strategického řízení a plánování ve státní správě i samosprávě (nějakým způsobem) blíže reflektují.

4.2.1 Zákon č. 2/1969 Sb.

Z hlediska ústředních orgánů státní správy v podobě ministerstev a Úřadu vlády se tomuto tématu spíše obecně, než konkrétně věnuje zákon č. 2/1969 Sb.; *o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky ve znění pozdějších předpisů*, často známý jako kompetenční zákon, který se primárně zabývá vymezením kompetencí jednotlivých ministerstev a dalších správních úřadů. Dle § 22 tohoto zákona ministerstva: „*Zpracovávají koncepcí rozvoje svěřených odvětví a řešení stěžejních otázek, které předkládají vládě České republiky.*“ [Zákon č. 2/1969 Sb.] Z toho tedy evidentně vyplývá, že kompetenční zákon všem ministerstvům ukládá povinnost vytvářet dokumenty strategické povahy. Nicméně výše citovaný paragraf je v tomto zákonu pouze jediný, který se explicitně týká problematiky strategického řízení a plánování na centrální úrovni státní správy. Všem resortům tento zákon ukládá chovat se strategicky v tom ohledu, že mají za úkol vytvářet koncepcí a strategie, nicméně v jaké míře a kvalitě to ministerstva provádějí, tato norma již neřeší.

Stejně tak, co se týče v této práci zkoumaných resortů v podobě Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva vnitra, není kompetenční zákon ve spojitosti s problematikou strategického řízení nijak konkrétní. Všechny povinnosti a kompetence, kterým oběma resortům tento zákon ukládá se k dané problematice výslovně nevztahují. Nicméně v této souvislosti lze jmenovat § 12 (3), kterým tento zákon Ministerstvu vnitra ukládá koordinační úlohu v oblasti organizace a výkonu veřejné správy a dále také § 14 (3), který Ministerstvo pro místní rozvoj pověřuje zajištěním informační metodické pomoci vyšším samosprávným celkům, městům a dalším podobným subjektům. Zmíněných ustanovení kompetenčního zákona ve spojitosti se strategickým řízením a plánováním se oba resorty snaží dostat následujícím způsobem. Zatímco Ministerstvo vnitra v posledních letech vystupuje jako hlavní gestor tvorby strategických dokumentů zaměřených na rozvoj veřejné správy¹⁷, jejichž vybrané specifické cíle míří na zlepšení oblasti strategického řízení a plánování ve veřejné správě, naopak Ministerstvo pro místní rozvoj z tohoto hlediska funguje jako aktivní poskytovatel metodické podpory v podobě zpracovávání a vydávání metodických brožur¹⁸ a dalších materiálů¹⁹ informativního charakteru,

¹⁷ Například *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020* nebo *Koncepcí klientsky orientovaná veřejná správa 2030*

¹⁸ Například *Metodika přípravy veřejných strategií* nebo *Typologie strategických a prováděcích dokumentů*

¹⁹ Například webové stránky: *Portál strategické práce v České republice*:

<https://www.mmr.cz/cs/Microsites/PORTAL-STRATEGICKE-PRACE-V-CESKE-REPUBLICE/Uvodni-strana>

kteřé jsou určeny pro všechny subjekty, ať už státní správy nebo samosprávy. Právě co se týče Ministerstva pro místní rozvoj, které v praxi představuje hlavního gestora strategického řízení a plánování ve veřejné správě, není tato jeho vedoucí úloha v dané oblasti zakotvena žádnou právní normou ani v rámci kompetenčního zákona.

Z výše uvedeného vyplývá, že kompetenční zákon tak v této souvislosti žádné z ministerstev ani dalších ústředních orgánů státní správy ČR nepověřuje koordinační úlohou výkonu strategického řízení a plánování ve veřejné správě. Tato skutečnost se týká i Úřadu vlády, jakožto jednoho z potenciálně možných kandidátů v tomto ohledu. Ten je však podle § 28 (2) tohoto zákona chápan pouze jako administrativní a technické zázemí pro vládu, které navíc nedisponuje žádnými výkonnými pravomocemi.

Základním handicapem kompetenčního zákona je především to, že celkově představuje ne zcela uspokojivou právní úpravu organizace a fungování ústřední úrovně veřejné správy, a to i navzdory tomu, že od svého nabytí účinnosti v roce 1969 byla tato legislativní norma opakovaně a průběžně novelizována. [Ochrana, Půček, Špaček 2015: 153] Jeden z oslovených expertů na veřejnou správu k tomuto příhodně poznamenal, že se jedná o: „nejčastěji měněný zákon v historii novodobého českého práva.“ [Respondent 14] Právě na problematiku neuspokojivosti kompetenčního zákona a potřeby legislativního ukotvení strategického řízení v podobě pověření konkrétního orgánu koordinací jeho rozvoje a uplatňování ve veřejné správě, byli v rámci realizovaných rozhovorů dotázáni dva experti s dlouholetou praxí v oblasti veřejné správy. Oba se shodli na nevyhovující formě tohoto zákona a zároveň shodně kvitují potřebu existence legislativního zabezpečení strategického řízení a plánování ve veřejné správě ve zmíněné podobě. Na druhou stranu v této souvislosti svorně váhají, zda by k tomuto konkrétnímu opatření dopomohla právě změna kompetenčního zákona [Respondent 10; Respondent 14] „(...) *tady ten problém nevyřešíte kompetenčním zákonem.*“ [Respondent 10]

4.2.2 Zákon č. 93/2004 Sb.

Zákon č. 93/2004 Sb.; *Zákon, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)* je legislativním předpisem, který se problematikou strategického řízení a plánování ve veřejné správě, co se týče tvorby strategických dokumentů (primárně v podobě koncepcí) oproti výše uvedenému kompetenčnímu zákonu, zabývá konkrétnějším a komplexnějším způsobem. Článek I § 3 tohoto zákona za koncepci pokládá: „*strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané.*“ [Zákon č. 93/2004 Sb.] Nicméně, jak už je ze

samotného názvu tohoto předpisu patrné, jeho ustanovení (viz § 10b) se vztahuje na omezenou oblast koncepcí, které se zaměřují na předcházení nepříznivých vlivů na životní prostředí a veřejné zdraví. Z toho vyplývá, že tento zákon není pro danou problematiku zcela univerzálně použitelný.

V návaznosti na daný zákon MŽP v roce 2004 vydalo aktualizovanou *Metodiku posuzování vlivů koncepcí na životní prostředí*, která se podrobným způsobem věnuje základním požadavkům přípravy koncepcí. [Veselý, Nekola 2007: 63] Tuto metodiku lze prakticky považovat za průlomový metodický dokument této doby, jelikož se jedná o jeden z prvních takových počínů usilující o sjednocení procesu tvorby aspoň takových strategických dokumentů, které ovlivňují zmíněnou oblast životního prostředí a veřejného zdraví. Jediný další metodický dokument této povahy, který stojí v této souvislosti ještě více za povšimnutí, je již zmíněná Metodika přípravy veřejných strategií, která byla stvořena za stejným účelem, avšak s tím rozdílem, že má univerzální charakter, neboť se vztahuje ke strategickým dokumentům vznikajících na všech úrovních²⁰ veřejné správy a zabývající se širokým spektrem oblastí. Jistou komplikací těchto dvou zmíněných metodik může být to, že nejsou zákonně závazné, nýbrž mají pouze doporučující charakter. Zpravidla bývají tyto dokumenty brány na vědomí vládou prostřednictvím jejich usnesení. Nicméně usnesení vlády nepředstavuje obecně závazný právní předpis, nýbrž se jedná pouze o normativní instrukci pro subjekty veřejné správy. [Ministerstvo vnitra 2008] To že vláda takovýto dokument vezme v rámci svého usnesení skutečně na vědomí, a k tomu například ostatním subjektům veřejné správy doporučí z daného dokumentu vycházet, neznamená závazný právní akt, nýbrž pouze doporučující konstatování, které by subjekty veřejné správy měly respektovat, nicméně ze zákona ho plnit nemusí. Tento druh absence legislativní závaznosti nejen v souvislosti se zmíněnými metodikami, ale také s dalšími opatřeními podobné povahy, považují někteří oslovení experti za problematický. Jeden z nich k tomuto poznamenal: „*Problém je jako v Čechách to, že vláda něco usnese, ale nikdo se tím neřídí.*“ [Respondent 14] Z toho tedy vyplývá, že vedle absence zákonem stanoveného orgánu pověřeným koordinací strategického řízení a plánování ve veřejné správě, tak v českém právním řádu také chybí zákonná vymahatelnost opatření související se s uplatňováním principů strategického řízení a plánování, a to například v podobě nevyužívání a nedodržování metodických postupů pro tvorbu strategie, které v současné době komplexním způsobem shrnuje Metodika přípravy veřejných strategií. „*Vždyť už máme plno úkolů z usnesení vlády, ale nemáme to ze zákona.*“ [Respondent 10] Tato věc může mít za následek, že v českém

²⁰ Např. samospráva

prostředí tak budou i nadále vznikat dokumenty, které jen stěží odpovídají kritériím skutečných strategických veřejněpolitických dokumentů. Na druhou stranu pravdou také je, zda je zákonné opatření takového druhu skutečně potřeba. Podle zjištění *Komparativní analýzy přípravy veřejných strategií v zahraničí a v České republice* [2011: 25] v žádné ze zkoumaných zemí (Dánsko, Francie, Nový Zéland, Velká Británie, Rakousko aj.) neexistuje zákonem stanovený jednotný postup přípravy veřejných strategií, a přesto jsou tyto zmíněné země zdárným příkladem v názorném dodržování základních principů týkajících se postupu přípravy strategických dokumentů. V těchto zemích je tomu tak na rozdíl od případu ČR především z důvodu pozitivní kultury strategické práce, která v těchto jmenovaných státech dlouhá léta převažuje.

4.2.3 Další relevantní zákony

Různými aspekty strategického řízení a plánování se zabývají i další zákony ČR, avšak opět rámcovým způsobem.

Například finanční stránce věci se věnuje zákon č. 320/2001 Sb.; o *finanční kontrole*, který v rámci § 4d poukazuje na hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy. [Zákon č. 320/2001 Sb.] Právě hospodárné, efektivní, a především účelné využívání vynaložených či plánovaných ekonomických zdrojů je jeden z charakteristických prvků strategického řízení ve veřejné správě. [Ochrana, Půček 2011: 15] V podobném duchu se k této problematice vyjadřuje zákon č. 128/2000 Sb.; o *obcích (obecní zřízení)* v § 38. [Zákon č. 128/2000 Sb.]

Výše uvedený zákon mimo jiné v souvislosti se strategickým řízením a plánováním v rámci § 84 (2) vyhrazuje pravomoc zastupitelstvu obce schvalovat program rozvoje obce²¹ [Zákon č. 128/2000 Sb.], jakožto jeden z typů prováděcích strategických dokumentů.²² Na druhou stranu tento zákon obcím neukládá žádnou povinnost sestavovat dokumenty strategické a rozvojové povahy. [Krbová 2017: 35] Obdobným snad ještě obecnějším způsobem se k programu rozvoje staví zákon č. 129/2000 Sb.; o *krajích (krajské zřízení)* v rámci § 35. [Zákon č. 129/2000 Sb.]

Konkrétněji problematiku zmiňuje zákon č. 248/2000 Sb.; o *podpoře regionálního rozvoje*, který zároveň vedle toho určuje postavení jednotlivých orgánů při zpracovávání a projednávání strategických dokumentů. [Krbová 2017:35] Mimo jiné, daný zákon v § 18 (3) reflektuje

²¹ Program rozvoje obce vymezuje hlavní oblasti jejího rozvoje, formuluje možná řešení a sjednocuje představy jednotlivých subjektů o rozvoji obce; zvyšuje připravenost obcí k získání vnějších finančních prostředků

²² Viz *Tabulka č. 6 Přehled strategických veřejněpolitických dokumentů*

problematiku čerpání evropských fondů v rámci programu rozvoje venkova. [Zákon č. 248/2000 Sb.]

4.2.4 Závěry z analýzy

Z této podkapitoly vyplývá, že legislativní úprava strategického řízení a plánování je v českém právním řádu nedostatečně zastřešená, neboť všechny zde citované zákony tuto problematiku vymezují pouze obecně či okrajově, ale nikoliv explicitně, jak je tomu v některých jiných státech. Legislativní úprava strategického řízení a plánování ve veřejné správě v ČR potýká především s těmito následujícími nedostatky.

Zprv, zde chybí zákon, který by blíže vymezoval existenci strategické jednotky, která by měla na starost rozvíjení a koordinaci strategického řízení a plánování v rámci veřejné správy nebo by alespoň nějaký ústřední orgán státní správy (např. Úřad vlády, či nějaké z ministerstev) k tomuto úkolu pověřoval. Kromě zmíněné existence *Strategické jednotky předsedy vlády* ve Velké Británii v letech 2002-2010 jako vhodného příkladu dobré praxe ze zahraničí, může být dalším vzorem pro ČR v této oblasti Francie, kde existence takovéto strategické jednotky je ještě stabilnější, protože je zakotvena přímo zákonem²³. [Legifrance 2013] Například během let 2006–2013 zde pro potřeby vlády existovalo *Centrum pro strategickou analýzu*²⁴, které bylo s nástupem nové francouzské hlavy státu nahrazeno, respektive modifikováno na doposud existující *Generální komisi pro strategii a předvídaní*²⁵, známou obecněji pod názvem *France Stratégie*. [Gazeau 2012]

Dalším (možným) deficitem v českém prostředí je absence legislativních norem, které by subjekty veřejné správy blíže zavazovaly v praxi využívat vzniklých opatření podporující principy strategické práce ve veřejné správě. V současné době jsou vzniklá opatření pouze brána na vědomí prostřednictvím usnesení vlády, které jak již bylo uvedeno nepředstavuje žádnou zákonně závaznou normu. Tato problematika v českém prostředí nesouvisí pouze s výše uvedenou Metodikou přípravy veřejných strategií, která se v současné době snaží sjednotit postup při tvorbě strategických dokumentů v ČR, nýbrž se týká i dalších opatření²⁶, která v posledních letech vznikla za účelem zkvalitňování výkonu strategické práce ve veřejné správě. Někteří pracovníci Odboru dohody o partnerství, evaluací a strategií Ministerstva pro

²³ Například: Décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective

²⁴ V původním francouzském názvu: Centre d'analyse stratégique

²⁵ V původním francouzském názvu: Commissariat général à la stratégie et à la prospective. Podrobnější informace zde: <https://www.strategie.gouv.fr/>

²⁶ V rozhovoru s respondentem č. 10 bylo v této souvislosti konkrétně zmiňováno opatření v podobě Databáze strategií

místní rozvoj, pod jehož záštitou opatření v posledních letech vznikala, a také pracovníků Samostatného oddělení strategií a ESIF, fungující jako metodologická podpora strategického řízení v rámci Ministerstva vnitra, v realizovaných rozhovorech shodně upozornili na fakt, že dodržování existujících opatření a zásad podporující kvalitu strategické práce ze strany odborů, jejichž pracovní náplň se strategickou a koncepční činností nějakým způsobem souvisí, není snadno vymahatelné. [Respondent 10; Respondent 6; Respondent 7] Z rozhovorů s těmito respondenty tedy vyplynulo, že v této skutečnosti závisí primárně na vůli a ochotě jednotlivých pracovníků daných odborů či případně jejich nadřízených, jak se k danému opatření postaví než na interním doporučení kolující v rámci ministerstva.

Další problém, který nebyl podrobněji rozebrán, ale je potřebné jej alespoň krátce zmínit, je absence jakéhokoliv konkrétnějšího zákonného vymezení procedurálního postupu týkající se fáze projednávání, schvalování a samotné realizace již konkrétních strategických materiálů v podobě strategií, rámců, koncepcí atd. Tato absence je dobře viditelná v porovnání s legislativním zabezpečením problematiky územního plánování, kde jsou tyto jednotlivé fáze podrobně vymezeny v rámci stavebního zákona. [Krbová 2017: 36]

Na závěr lze tedy konstatovat, že strategické řízení a plánování jako takové není v ČR ze zákona povinné. [Půček, Koppitz 2012: 16] Navzdory úsilí, které se vyvíjelo v 90. letech, v českém právním řádu neexistuje žádný zákon o strategickém řízení a plánování, přesto určitý legislativní rámec v této oblasti nastaven je, nicméně velice obecným až abstraktním způsobem. O tom, že je třeba strategické řízení a plánování v českém právním řádu lépe ukotvit, alespoň co se týče vymezení určitých základních kompetencí a odpovědnosti, je přesvědčena převážná část respondentů v pozici expertů, se kterými jsem na toto téma hovořila. *Některé státy mají zákon o strategickém řízení a plánování. Mám zkušenost, jak jim to tam funguje, ale prostě tady by někdo měl mít tu kompetenci prostě.* [Respondent 10] Protichůdný pohled na tuto problematiku měl pouze jeden z nich, který jakékoliv uzákonění strategického řízení a plánování považuje spíše za podporu mechanického a stereotypního myšlení, které se strategickou činností v žádném případě nesouvisí. *„To je úplně k ničemu prostě, ty lidi musejí reálně umět přemýšlet, a to žádným nařízením neuděláte, nezměníte.“* [Respondent 9]

Strategickému řízení a plánování je v tomto ohledu pochopitelně pozornost věnována i na mezinárodní a nadnárodní úrovni. V případě Evropské unie je tomu tak především v souvislosti s čerpáním finančních prostředků jejími členskými státy prostřednictvím evropských finančních fondů. [Krbová 2017: 35] Legislativní vymezení fungování evropských fondů je

podrobněji definováno v rámci *nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1303/2013*²⁷. Evropská unie v této souvislosti svým členským zemím ukládá povinnost pravidelně zpracovávat dokumenty strategického a koncepčního charakteru. Právě problematikou strategického řízení a plánování v ČR v kontextu nadnárodní a mezinárodní úrovně s důrazem na Evropskou unii jako hlavního promotéra v této oblasti se bude podrobněji zabývat třetí část této kapitoly.

4.3 Analýza strategického řízení a plánování v ČR v kontextu mezinárodní a nadnárodní úrovně

Jak již bylo výše zmíněno, následující část práce se bude věnovat strategické dimenzi řízení a plánování v ČR v kontextu mezinárodní a nadnárodní úrovně. Vzhledem k tomu, že problematika mezinárodních a nadnárodních organizací v souvislosti se zmíněnou dimenzí v ČR je velmi obsáhlým a komplexním tématem, které značně překračuje cíle a rozsah této diplomové práce, svou pozornost proto zaměřím primárně na Evropskou unii, která má na formování a posilování této dimenze v rámci svých členských států včetně ČR zásadní vliv. Nicméně i takto zúžená problematika v daném ohledu představuje natolik rozsáhlou a komplexní otázku, které není možné v této části práce dopodrobna zodpovědět, budou proto zmíněny jen základní aspekty týkající se prohlubování ukotvení strategické práce v ČR právě ze strany Evropské unie jakožto stěžejního aktéra nadnárodní úrovně.

Před tím se však v následující části zaměřím na dva vybrané aktéry, které danou dimenzi akcentují na mezinárodní úrovni.

4.3.1 Mezinárodní úroveň

Politické systémy a vládní politiky jednotlivých národních států jsou v současné době působením globalizačních trendů stále více vystavovány vlivu vnějšího prostředí v podobě organizací mezinárodní, nadnárodní, potažmo i globální úrovně, které pochopitelně ovlivňují strategické rozhodování a směřování jednotlivých států napříč všemi oblastmi udržitelného rozvoje. [Potůček 2007:64] V rámci toho je tak jedním ze základních předpokladů udržitelného rozvoje každého státu potřeba kvalitně a efektivně fungujících institucí veřejné správy, které respektují principy strategického řízení a plánování.

²⁷ Nařízení Evropského parlamentu a Rady dostupné online zde: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:02013R1303-20190511>

4.3.1.1 Organizace spojených národů

Jeden z příkladů mezinárodních organizací, který směřování ČR jako členského státu v této oblasti ovlivňuje, je Organizace spojených národů (OSN). Na summitu OSN v roce 2015 Valné shromáždění přijalo programový dokument *Měníme náš svět: Agenda udržitelného rozvoje do roku 2030* (Agenda 2030).

Agenda 2030 ve svých 17 vytyčených cílech udržitelného rozvoje principy strategického řízení a plánování v rámci veřejné správy sice explicitně nezmiňuje, ale obecně klade důraz v rámci dvou specifických cílů²⁸ - 16.6 na vytvoření účinných, odpovědných a transparentních institucí na všech úrovních a 16.7 na zajištění odpovědného, inkluzivního, participačního rozhodování na všech úrovních. [United Nations 2015]

Vznik Strategického rámce Česká republika 2030 v návaznosti na Agendu 2030

Co je ale na druhou stranu v této skutečnosti podstatné, tyto výše zmíněné specifické cíle a všechny další rozvojové cíle Agendy 2030 jsou následně zohledněny v dokumentu aktuálně určující směr rozvoje ČR, kterým je *Strategický rámec Česká republika 2030* (Česko 2030). Tento strategický dokument s ohledem na specifické podmínky ČR navazuje na politiku OSN v podobě Agendy 2030 a jejích cílů udržitelného rozvoje.

Obecně je tento strategický dokument rozdělen do 6 oblastí, které jsou pro udržitelný rozvoj klíčové. Dokument se napříč těmito oblastmi následně rozpadá do 27 strategických cílů a jejich 97 specifických cílů. V rámci oblasti č. 6 věnující se aspektům dobrého vládnutí, se zvyšující potřebou strategické činnosti primárně zabývají dva specifické cíle. [Úřad vlády ČR 2017] Specifický cíl 24. 1, který v tomto ohledu volá po vytvoření dostatečné institucionální kapacity veřejné správy pro strategickou práci v podobě existence dostatečného organizačního rámce strategického řízení a plánování ve veřejné správě. Dále se zde nachází specifický cíl 24.2, akcentující dlouhodobé uvažování a zvažování dopadů do budoucna v rámci procesu tvorby a implementace veřejných politik právě za pomoci posílení strategické práce a tvorby kvalitních strategických dokumentů. Hlavním gestorem následných opatření souvisejících s těmito specifickými cíli je Ministerstvo pro místní rozvoj. [Úřad vlády ČR 2018]

Jelikož Česko 2030 představuje nadresortní typ dokumentu, jeho výše zmíněné specifické cíle se překrývají, nebo jsou podobné specifickým cílům resortních strategických dokumentů související s agendou udržitelného rozvoje. Příkladem jsou strategické materiály v gesci Ministerstva vnitra v podobě *Strategického rámce rozvoje veřejné správy pro období*

²⁸ Právě od těchto specifických cílů 16.6; 16.7 Agendy 2030 se následně odvíjí specifické cíle Strategického rámce ČR 2030 24.1 a 24.2 všímající si narůstající potřeby strategické práce ve veřejné správě

2014-2020 anebo na něho nově navazující *Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030*, kterým bude pozornost podrobně věnována v následující kapitole této práce.

4.3.1.2 Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj

Dalším vybraným příkladem mezinárodní organizace, jež ČR napomáhá rozvíjet strategickou práci ve veřejné správě je *Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj* (OECD), kterou je ČR také členem. Již ze samotného názvu této organizace vyplývá, že hlavním předmětem jejího zájmu je primárně rozvoj hospodářské oblasti, nicméně důslednou pozornost věnuje i problematice rozvoje veřejné správy, a to prostřednictvím jedné ze svých struktur *Výboru pro veřejné vládnutí*²⁹ (PCG), který členským státům pomáhá se zlepšováním a zefektivňováním výstupů veřejné správy. [Ministerstvo vnitra: online]

Aktivity Výboru pro veřejné vládnutí OECD

V roce 2017 PCG v rámci svých aktivit vydala brožuru obsahující návrhy pro oblast integrity ve veřejné správě. V ní členským státům obecně doporučuje rozvíjet strategický přístup ve veřejné správě. [OECD 2017]

Zasedání PGC probíhá dvakrát do roka za účasti různých odborníků a zástupců veřejné správy (zástupci jednotlivých resortů) členských států OECD. Témata jejich jednání zahrnují, například problematiku otevřené veřejné správy, její digitalizaci či kvalitu monitorování a evaluaci veřejných politik. Pro členské státy se tak jedná nejen o unikátní možnost vzájemně sdílet informace, údaje, znalosti, analýzy, příklady dobré praxe ve zmíněné problematice, ale vedle toho také se jedná o jedinečnou příležitost podílet se na vytváření a řešení různých problémových oblastí veřejné správy. ČR při jednání s PGC primárně zastupují zástupci Odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy Ministerstva vnitra, který je hlavním gestorem jejich spolupráce. [Ministerstvo vnitra: online]

Pro období 2019 a 2020 si PGS na svých zasedání v roce 2017 a 2018 konaných v pařížském sídle vymezila potřeby přímo týkající se narůstající potřeby uplatňování strategické práce ve veřejné správě. V daném kontextu lze identifikovat tyto následující priority a s nimi spojené aktivity. První z nich se týká *budování strategické kapacity pro vhodné vládnutí*³⁰, tedy něčeho, o čem byla řeč již v předcházejících částech této práce především v souvislosti s rolí Úřadu vlády (zde jako Centre of government). PGC si v tomto ohledu klade za úkol hlouběji prozkoumat fungování těchto institucí v členských státech, například se chce zajímat o fungování nastavování priorit, strategické plánování, sdílení informací, koordinace politik

²⁹ V původním anglickém názvu: Public Governance Committee

³⁰ V původním anglickém názvu: Building Strategic Capacity for Suitable Governance

jednotlivých ministerstev atd. Druhou prioritou, kterou PGC si v této souvislosti vytyčuje, je využívání přístupu známého jako *evidence – based policy* (EBP). [Stáž na Odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy 2019] Přístup EBP vychází z předpokladu, že tvorba politického rozhodnutí má být založena primárně na objektivních důkazech, nikoliv na ideologicky založeném pojetí. Tento přístup je velice oblíben zejména v anglosaských zemích. Co se týče případu ČR, nejsou hlavní myšlenky tohoto přístupu ve veřejné správě prozatím dostatečně pevně uchyceny. Důraz na uplatňování konceptu EBP je tak zde při tvorbě politik spíše sporadický než častý. [Veselý 2018: 220-221]

4.3.2 Nadnárodní úroveň

Základní rozdíl mezinárodní a nadnárodní organizace se týká především hloubky integrace. Členský stát je do organizace nadnárodního charakteru „vnořen“ takovým způsobem, že jsou tím ovlivňovány jeho vlastní právní předpisy. [Filip 2011: 123] To konkrétně znamená, že vliv nadnárodních organizace na její členské státy v porovnání s mezinárodními organizacemi je daleko zásadnější povahy.

4.3.2.1 Evropská unie

Evropská unie (EU) má na chování a politiku ČR vliv mnoha různých aspektech. Ne jinak je tomu v otázkách strategického rozhodování a strategického vládnutí této země. Výrazným nástrojem přímého vlivu EU na rozhodování jednotlivých členských států je existence tzv. komunitárního práva, které je (v některých případech) pro členské země závazné a také bezprostředně účinné. [Potůček 2007: 71-7] Co se obecně vyjadřování zásad strategického vládnutí ze strany EU týče, základním dokumentem v této oblasti je *Bílá kniha Evropského vládnutí*, kde EU zformovala zásady správného vládnutí, které je také možné vztahovat ke strategickému vládnutí. Objevuje se v ní principy jako *otevřenost, spoluúčast, odpovědnost, účinnost* nebo *sounáležitost*. [Potůček 2007: 71-74]

Realizace politiky soudržnosti jako hnací síla pro zkvalitňování strategického řízení a plánování

Poslední jmenovaný princip týkající se soudržnosti politik a prováděných činností, je v souvislosti s danou problematikou zcela stěžejní. EU v čele s Evropskou komisí (EK) v poslední dekádě svou pozornost na rozvíjení strategického řízení a plánování ve veřejné správě zaměřuje primárně v kontextu *politiky soudržnosti*. [Brázová 2017: 223] *Politika sociální a hospodářské soudržnosti* nebo také *kohezní* či *regionální politika* představuje hlavní investiční politiku EU, zaměřující se na podporu vyrovnaného rozvoje regionů a měst v celé EU. Tato politika tak pomáhá dosahovat cílů v oblastech jako jsou: vzdělávání, zaměstnanost, životní prostředí aj. Je založena na uplatňování principu solidarity bohatých států s těmi

chudými, kdy největší objem finančních prostředků je soustředěn do méně rozvinutých zemí a regionů EU. Daná politika je realizována skrze finanční fondy, které se přesněji nazývají *Evropské strukturální a investiční fondy*³¹ (ESIF). [Evropská komise 2014]

Čerpání finančních prostředků z ESIF probíhá v rámci sedmiletých cyklů. Pro každé nové programové období jsou členské státy povinny zpracovávat různé typy strategických dokumentů, nejčastěji v podobě programových dokumentů a strategií. V případě ČR pro současné programové období 2014-2020 základní zastřešující dokument pro čerpání těchto finančních prostředků představuje *Dohoda o partnerství*. [Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: online] Za řízení a koordinaci realizace naplňování cílů stanovených v rámci Dohody o partnerství zodpovídá tzv. Národní orgán pro koordinaci (NOK), kterým bylo na základě usnesení vlády č. 448 v roce 2013 pověřeno Ministerstvo pro místní rozvoj. [Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: online] V rámci NOK danou úlohu plní *odbor Dohody o partnerství, evaluací a strategií*, fungující primárně za účelem provádění implementace, evaluace a dalších činností související s Dohodou o partnerství jako je zajištění strategického přístupu k čerpání evropských financí především v podobě posilování strategické dimenze řízení a plánování v ČR. [Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: online] Vzhledem k tomu, že jmenovaný odbor, jeho aktivity na podporu strategické práce, jeho současná situace a budoucí perspektiva atd., patří do hlavní sféry zájmu této diplomové práce, bude tomuto útvaru věnována důsledná pozornost v samostatné kapitole³² této práce.

V současném programovém období na rozvíjení a posilování výše zmíněné dimenze je ze strany EK kladen velmi silný důraz, a to od tvorby strategií až po přípravu a realizaci programů souvisejících s uplatňováním evropské investiční politiky. Zkušenosti z minulých programových období totiž dokládají, že efektivita investovaných evropských finančních prostředků byla v některých případech neuspokojivá právě v důsledku nedostatečného strategického přístupu a neexistence podpůrných nástrojů k jeho rozvíjení a následného uplatňování. [Ministerstvo pro místní rozvoj ČR 2017: 6] Na dané nedostatky v rámci realizace kohezní politiky byla EK upozorněna již v roce 2009 prostřednictvím nezávislé zprávy s názvem *An agenda for a reformed cohesion policy*, jejímž autorem je odborník na regionální politiku F. Barca. V ní za zjevnou slabinu kohezní politiky považuje deficit strategického řízení a plánování. Právě důraznější uplatňování strategického přístupu patří podle této zprávy mezi

³¹ Jedná se především o tyto fondy: Evropský sociální fond (ESF); Evropský fond pro regionální rozvoj (EFFR); Fond soudržnosti. Více podrobností zde: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/Informace-o-fondech>

³² Viz **5. Kvalitativní analýza kapacity vybraných resortů v oblasti posilování strategického řízení a plánování ve veřejné správě ČR**

základní předpoklady reformy kohezní politiky. [Barca 2009: XV; Brázová 2017: 223] V dané souvislosti lze předpokládat, že EK ze svých nároků v této oblasti nesleví ani v rámci nacházejícího programového období 2021-2027 v jehož souvislosti v ČR probíhá příprava nové Dohody o partnerství, jejíž finalizace je předpokládána na březen 2020. [Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: online] V propagačních materiálech ani dokumentech související s východisky přípravy nové Dohody o partnerství nebyla nalezena žádná zmínka o pokračování rozvoje a strategické práce.³³ V této souvislosti je, ale třeba zdůraznit, že se jedná o pouhé konstatování skutečnosti, ze kterého není možné vyvozovat konkrétní (negativní) závěry týkající se budoucího zlepšování strategické práce a akcentace strategického přístupu v rámci ČR v souvislosti s realizací kohezní politiky v nadcházejícím programovém období.

4.3.3 Závěry z analýzy

Zmíněné organizace v podobě OSN a OECD představují pouze úzký výběr mezinárodních organizací jejichž závazky či nepřímý tlak na ČR a další své členské státy podporují jejich strategické vládnutí, a to prostřednictvím poukazováním na regionální a globální odpovědnost, která je pro dobré strategické vládnutí zcela nezbytná. [Potůček 2007: 67]

Z výše uvedené části kapitoly vyplývá, že uplatňování strategického řízení a plánování ve veřejné správě v ČR, je ze strany EU a jejího výkonného orgánu v podobě EK silně akcentována a podporována především v souvislosti s realizací kohezní politiky, která se týká účelného čerpání finančních prostředků ESIF.

Dosavadní úsilí vyvíjeno ze strany NOK v podobě Ministerstva pro místní rozvoj v roli metodického, koordinačního orgánu v oblasti strategického řízení a plánování v poslední době vytvářející spoustu inovativních a podpůrných opatření a aktivit směřujících ke zkvalitňování oblasti strategického řízení v ČR, které budou blíže představeny a analyzovány v navazující kapitole této práce. Nicméně již předběžně je lze považovat za vcelku pozitivní, avšak bohužel vedlejší produkt snahy týkající se co nejefektivnějšího čerpání evropských finančních prostředků, z nichž ČR významně prosperuje.³⁴ Na závěr této části nelze jinak konstatovat, že role EU je v oblasti strategického řízení a plánování v ČR zcela zásadní a v rámci mezinárodního a nadnárodního kontextu úplně primární.

³³ Materiály týkající přípravy nové Dohody o partnerství k nahlédnutí zde: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/KOHEZNI-POLITIKA-PO-ROCE-2020>

³⁴ V rámci současného programového období 2014-2020 má ČR aktuálně k dispozici 24 miliard euro. Podrobnější statistika k čerpání evropských fondů zde: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Statistiky-a-analyzy/Cerpani-v-obdobi-2014-2020>

5 Kvalitativní analýza kapacity vybraných resortů v oblasti posilování strategického řízení a plánování ve veřejné správě ČR

Tato kapitola představuje stěžejní analytickou část diplomové práce, neboť bude analyzovat kapacity strategického řízení a plánování Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva vnitra, a to na základě kombinovaného využití sekundárních dat a primárních dat v podobě polostrukturovaných rozhovorů, které byly za tímto účelem provedeny, a to jak se současnými pracovníky strategických útvarů jednotlivých ministerstev, tak i s jejich bývalými kolegy, kteří se danou problematikou stále intenzivně zabývají. Další skupinou dotázaných byli převážně odborníci z akademické sféry.³⁵

Jak již bylo v samotném úvodu této práce uvedeno, primárním důvodem výběru těchto dvou resortů je především ta skutečnost, že obě zmíněná ministerstva patří mezi hlavní garanty zlepšování kvality strategické práce a strategického řízení ve veřejné správě, tedy primárně co se týče případu Ministerstva pro místní rozvoj. Zatímco hlavní úlohou Ministerstva vnitra v této oblasti představuje zlepšování kvality strategického řízení úřadů veřejné správy, tak naopak Ministerstvo pro místní rozvoj se v této souvislosti soustředí na zlepšování strategické práce především z formálního hlediska v podobě přípravy, tvorby, implementace, monitorování a následného vyhodnocování strategických dokumentů.

V rámci analýzy kapacity ke strategickému řízení a plánování vybraných resortů se zaměřím na úsilí, které tyto ústřední orgány státní správy a jejich vybrané útvary vyvíjí právě ve spojitosti s rozvojem a zkvalitňováním strategického řízení a strategické práce ve veřejné správě ČR. V této souvislosti budou podrobněji analyzovány celkem 3 útvary. Na Ministerstvu pro místní rozvoj se bude jednat o **odbor Dohody, o partnerství, evaluací a strategií**. V rámci Ministerstva vnitra to bude **Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy** a vedle něho **Samostatné oddělení strategií a ESIF**.

Vznik a jednotlivé kompetence obou resortů blíže vymezuje již zmíněný zákon č. 2/1969 Sb.; *o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky ve znění pozdějších předpisů* (Kompetenční zákon). Na základě tohoto zákona každé ministerstvo ČR disponuje nejen svou specifickou povahou, ale taktéž oblastí svých vymezených působností a pravomocí.

³⁵ Přehled a stručná charakteristika jednotlivých respondentů je uveden v *Tabulce č. 2 Charakteristika jednotlivých respondentů*.

5.1 Ministerstvo pro místní rozvoj

Ministerstvo pro místní rozvoj (MMR) v oblasti strategického řízení a plánování ve veřejné správě zastává roli hlavního gestora. Z předešlé kapitoly je nutné v krátkosti připomenout, že toto ministerstvo plní funkci Národního orgánu pro koordinaci (NOK), jehož hlavním úkolem je zajistit schopnost českého státu efektivním způsobem čerpat finanční zdroje plynoucí z ESIF v rámci realizace kohezní politiky. K účelné alokaci evropských dotací je tedy bezprostředně nutné mít na dostatečně dlouhou dobu dopředu promyšlené a naplánované opatření a aktivity v cílových oblastech, které mají být v budoucnu realizovány. S tímto předpokladem je tedy primárně spojena potřeba zlepšování kvality a efektivity strategické práce a strategického řízení v rámci veřejné správy ČR, které probíhá primárně ze strany MMR.

Gesce MMR za rozvoj této oblasti je blíže indikována v několika strategických dokumentech. Jednak v již v podrobně zmiňovaném nadresortním strategickém rámci Česko 2030 a dále v některých specifických cílech *Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020* a na něho navazující *Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030*, kterým bude podrobněji věnována pozornost v souvislosti s Ministerstvem vnitra, jež je gestorem vzniku a implementace těchto dokumentů.

Na základě výše uvedeného je MMR iniciátorem velkého množství projektů a aktivit, jež mají za cíl zkvalitnění a zefektivnění strategické práce ve veřejné správě ČR. Tyto činnosti v rámci MMR primárně obstarává Odbor Dohody o partnerství, evaluací a strategií, kde bylo realizováno celkem 6 rozhovorů se současnými a bývalými pracovníky.

5.1.1 Odbor Dohody o partnerství, evaluací a strategií

Na úvod je vhodné si povšimnout, že tento odbor v organizační struktuře MMR³⁶ představuje jediný pracovní útvar, jehož název obsahuje slova „strategický“ nebo „strategie“ a to v souvislosti s hledáním takových útvarů, jejichž název přímo indikuje, že se jejich pracovníci jakýmkoliv způsobem zabývají strategickou činností.³⁷

Odbor Dohody o partnerství, evaluací a strategií vznikl na MMR v rámci vyjednávání tehdy nového programového období 2014-2020 primárně za účelem vytvořit základní zastřešující strategický dokument pro čerpání finančních prostředků z ESIF v podobě již zmíněné *Dohody*

³⁶Organizační struktura MMR zde: <https://www.mmr.cz/cs/Ministerstvo/Urad/Organizacni-struktura>

³⁷ Inspirace vychází z odborného článku od autorů Ochrana, Plaček, Půček: *Shortfall of Strategic Governance and Strategic Management in the Czech Republic*. 2016. Central European Journal of Public Policy.

o *partnerství* (DoP), která má na starosti koordinaci jednotlivých operačních programů³⁸. Jak už bylo také zmíněno, navazujícím úkolem odboru v aktuálním programovém období je provádění implementace, evaluace a dalších aktivit spojených se současnou DoP v rámci realizace kohezní politiky jako je například zajištění strategického přístupu k čerpání evropských financí. [Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: online]

Předmětem činnosti odboru, konkrétně jeho **Oddělení strategií** je v tomto ohledu snaha posílit strategickou činnost na všech úrovních veřejné správy, počínaje přípravou strategií až po jejich tvorbu a realizaci. Vedle poskytování metodické podpory stratégům na různých úrovních veřejné správy, se dané oddělení aktivně podílí na vytváření podpůrných aktivit a nástrojů, které mají za cíl strategickou práci v rámci veřejné správy více zkvalitnit a lépe ukotvit. „*Konkrétně se jedná o to, že vlastně komunikujeme, pomáháme lidem, stratégům, kteří jsou vlastně zodpovědní za vlastnictví strategie na jejich úřadech (...)*“ [Respondent 8]

5.1.1.1 Základní platformy pro zkvalitňování strategického řízení a strategické práce ve veřejné správě

Odbor má mimo jiné na starosti koordinaci aktivit dvou platform pro zkvalitňování strategické práce a strategického řízení ve veřejné správě.

Během roku 2015 vznikla *Expertní skupina pro strategickou práci* (ESSP) Předmětem jejích jednání obvykle bývala rozsáhlá diskuze a práce na opatřeních, která by dle jejího názoru pomohla vést k odstranění stávajících nedostatků strategické práce a strategického řízení ve veřejné správě ČR a dále také ke kultivaci dané oblasti do takové podoby, jež by odpovídala současným požadavkům a standardům nárokováným ze strany EK. ESSP sdružuje strategy z jednotlivých ministerstev, dále je otevřená zástupcům *Svazu měst a obcí ČR, Asociaci Krajsů ČR* a dalším klíčovým hospodářským, sociálním a regionálním partnerům. [Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: online] Činnost ESSP je ze strany oslovených respondentů hodnocena převážně pozitivně. Respondent 18 v této souvislosti vyzdvihuje to, že se jí v celku úspěšně daří neformálním způsobem propojovat ty aktéry, kteří mají na starost tvorbu strategických dokumentů. ESSP tak vnímá jako vhodnou edukační, analytickou a emocionální podporu. Na druhou stranu Respondent 10 by od ESSP očekával větší zapojení aktérů z dalších oblastí jako je privátní sektor v podobě firem a podniků, dále veřejný sektor v podobě neziskových organizací a v neposlední řadě akademický sektor. Tyto tři jmenované oblasti by podle tohoto

³⁸ Operační programy představují strategické dokumenty technického a finančního charakteru, jež spadají pod základní zastřešující strategický dokument v podobě Dohody o partnerství. Operační program se zabývají již konkrétními oblastmi (např. zaměstnanost), kde popisují priority a cíle, kterých je v rámci dané oblasti potřebné dosáhnout. [Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: online]

respondenta ESSP poskytovaly rozdílnou perspektivu a novou motivaci rámci strategického uvažování. „(...) je na bázi takový ty výkonný, že tam jsou ti aktéři ty veřejný správy, samosprávy a hospodářští a sociální partneři, ale chybějí nám tam ty neziskovky, chybí nám tam ta akademická sféra, ten byznys, to nám chybí.“ [Respondent 10]

Druhou specifičtěji zaměřenou platformu v této souvislosti představuje *Pracovní skupina Databáze strategií* (PSDS), která vznikla v roce 2012 primárně za účelem pravidelného poskytování podpory fungování jednoho z nástrojů strategické práce v podobě *Databáze strategií*. PSDS tvoří zástupci jednotlivých ministerstev, Úřadu vlády, krajů a Českého statistického úřadu, kteří se systematicky věnují koncepčním i operativním záležitostem fungování této databáze. [Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: online]

5.1.2 Identifikace hlavních bariér

V této části se snažím o identifikaci hlavních bariér výkonu strategické práce jak na úrovni vybraného útvaru v podobě Dohody o partnerství, evaluací a strategií, tak i na celkové úrovni MMR.

V této souvislosti je třeba zmínit, že níže uvedené překážky k výkonu strategické činnosti na daném odboru a v rámci celého MMR lze metaforicky považovat za spojené nádoby, které spolu úzce souvisí především v tom ohledu, kdy překážky identifikované na úrovni tohoto resortu mají pochopitelně významný dopad na jeho část v podobě zkoumaného odboru. Respektive, některé bariéry popisované v rámci zvoleného odboru představují problematické záležitosti vycházející z celého MMR potažmo z celé resortní úrovně ČR a budou se tak v některých případech překrývat.

5.1.2.1 Překážky identifikované na úrovni odboru Dohody o partnerství, evaluací a strategií

Následující část se tedy bude věnovat problematickým aspektům výkonu strategické činnosti na odboru Dohody o partnerství, evaluací a strategií, které jeho současní a bývalí pracovníci v rozhovorech v dané souvislosti akcentovali nejvíce.

□ Vágnost shora nastavených cílů

„Je to hodně komplikovaný tým, že vy jste v podstatě v situaci, kdy máte velmi vágní shora nastavený cíle (...)“ [Respondent 11] Již při nastavování programového období 2014-2020 a tvorby DoP se pracovníci odboru potýkali se zásadním problémem, že v ČR v té době neexistovala žádná národní strategie, ze které by tvůrci daného zastřešujícího dokumentu mohli smysluplně vycházet. Respondent 18 v této souvislosti poukazuje na existenci nepřehledného

množství dílčích strategií, ale nikoliv jedné celistvé vize, kam by měla ČR v budoucnu směřovat. „(...) v Český republice nenajdete platnou a reálnou, vykonávanou národní strategii, kam kráčí Česká republika.“ [Respondent 18] Podle daného respondenta tento problém v ČR přetrvává i dodnes, a to i přes současnou existenci strategického rámce Česko 2030, jehož agenda týkající jeho samotné realizace, jak již bylo zmíněno, byla v roce 2018 přemístěna z Úřadu vlády na MŽP, kde podle slov daného respondenta pomalu „skomírá“ pro nedostatečný zájem současné politické reprezentace. Nicméně na druhou stranu Respondent 18 stejně jako většina dotázaných expertů strategický rámec Česko 2030 vnímá jako jednu z mála kvalitně napsaných nadresortních strategií a v této souvislosti tak vyjadřuje určitou naději, že se alespoň stane dobrým základem pro vytvoření nové DoP v rámci vyjednávání budoucího programového období 2021-2027. [Respondent 18] Hlavním důvodem, proč tento odbor ke své práci související primárně s tvorbou a naplňováním DoP potřebuje strategii nadresortního typu, je ten, jak již bylo uvedeno, že kohezní politika v jejíž rámci dochází k čerpání evropských financí se zaměřuje na rozvoj všech možných existujících sfér veřejných politik, a ne pouze na konkrétní vybrané oblasti. „(...) když se podíváte, co všechno je financovaný z evropských fondů, tak ¾ veřejných politik v Česku s tím nějak souvisej.“ [Respondent 18]

□ **Nedostatečná politická podpora a zájem**

S výše zmíněnou bariérou souvisí i nedostatečnost politické podpory a zájmu pro uplatňování či zlepšování strategického přístupu ve veřejné správě, jež byla v rámci rozhovorů nejen pracovníky tohoto odboru, ale i ostatními dotázanými napříč všemi rozhovory velmi silně akcentována. „No ta podpora ze strany nejvyššího vedení, ta je klíčová (...)“ [Respondent 8]

Jak z předchozí kapitoly této práce vyplynulo, strategické řízení ve veřejné správě bylo až na jisté výjimky (pokud lze vůbec tvrdit) pro českou politickou reprezentaci od jakživa spíše upozadovaným tématem než zvláštní prioritou. Tento předpoklad navíc zesílil v souvislosti s nástupem současné Babišovy vlády a jejích následných změn na Úřadu vlády. Nezájem vrcholných politických představitelů ČR v této oblasti má pochopitelně přímý dopad na další úroveň státní správy i samosprávy. „Tady problém je dneska skutečně ta vůle těch vrcholných politiků, vedení toho ministerstva, těch úřadů, jestli to chtějí nebo ne.“ [Respondent 10] Osloveným pracovníkům daného odboru v této souvislosti spíš než klasická politická neprůchodnost, která by se v takových záležitostech dala očekávat více, vadil převažující politický nezájem. „Spíš, než neprůchodnost tak je to tady o nějaký politický podpoře a vůli vůbec dělat věci strategicky a potažmo jít tímto směrem. Průchodnost za nás za ty věci, který děláme, tak v pohodě (...)“ [Respondent 8]

□ **Nedostatečná časová kapacita (přetíženost operativou)**

Problematiku převahy operativních nebo každodenních úkolů nad strategickými úlohami akcentovala většina pracovníků nejen tohoto oddělení. Respondenti v této souvislosti hovoří o nedostatečné časové kapacitě na výkon strategické práce, která ale v daném ohledu vyžaduje dlouhodobé a kontinuální soustředění. Metodické působení související s podporou strategického řízení či věcně zaměřená strategická práce tohoto oddělení, je podle tvrzení jeho současných a bývalých pracovníků ve značné míře narušovaná velkým množstvím obvyklých operativních záležitostí (např. tvorba stanovisek a podkladů, připomínkování zákonů, vypisování pozic aj.) či jinou agendou, kterou se daní pracovníci musí téměř denně zabývat.

Kromě hlavní pracovní náplně související s metodologickou podporou strategické činnosti a samotným výkonem strategické práce, tak daný odbor podle Respondenta 11 neočekávaně zastává roli tzv. policy service pro vedení ministerstva s čímž, je v daném ohledu značně zatěžován ad hoc úkoly. *„No a reálnej prostor na nějaký strategický řízení, tam jako moc nezbyval, pretože ta věc byla hodně sešněrovaná, hodně operativní a spousta věcí se hodně jako improvizovala (...) Hodně, prostě hektický a málo času na reálný přemýšlení, kam to má vlastně směřovat.“* [Respondent 11]

Z výše uvedeného primárně vyplývá, že zatíženost koncepčních pracovníků, které prostupuje celou veřejnou správou se nevyhýbá ani tomuto konkrétnímu odboru.

□ **Nedostatečná personální kapacita**

Vedle nedostatečné časové kapacity se tento odbor potýká s nevyhovující personální kapacitou, která by dle oslovených současných pracovníků mohla být uspokojivější. V případě daného odboru se na nedávné přípravě strategického materiálu sloužící jako podklad pro vyjednávání o kohezní politice s EK (problematika procházející napříč celou veřejnou správou) podíleli pouze tři osoby. V tomto ohledu se oproti ideálním představám pracovníků odboru jedná o velice zanedbatelný počet osob. *Deset by bylo optimální. Dali jsme to ve třech lidech, respektive ve čtyřech společně se mnou (...)* [Respondent 8]

□ **Nevyhovující pracovní prostředí a podmínky**

Bývalí pracovníci odboru jako důvod ukončení pracovního poměru vedle chtěné životní změny také uváděli nevyhovující pracovní prostředí nebo podmínky, jako další z kombinace možných faktorů jejich odchodu z tohoto útvaru. V dané souvislosti tito respondenti například zmiňovali vysoce hektické pracovní prostředí zatížené nadměrnou improvizací a učením se věcí za pochodu, rigiditu a pomalost samotného systému veřejné správy, či špatné manažerské krytí shora v podobě vyšších představitelů ministerstva. *„Já jsem odešel, upřímně, taková kombinace*

toho, že jsem chtěl zkusit dělat něco jinýho, že mně to daný prostředí a jako reálně schopnost mít tam nějaký vliv, dopad, byla hodně omezená. Všechno hodně dlouho trvalo a přijde mi, že mě to jako unavilo a potřeboval jsem někde jako v nějakým prostředí, kde to bude trošičku živější, kde mě to nebude tak ničit a pokřivovat.“ [Respondent 11] „Už jsem si tam přišel jako moc opotřebovanej. Takže nějaký syndrom vyhoření, blbý pracovní podmínky (...)" [Respondent 18]

□ **Proměnlivost organizační struktury**

Poslední bariérou tohoto odboru v souvislosti s jeho výkonem a posilováním strategické činnosti ve veřejné správě, jež byla z rozhovorů s jeho pracovníky identifikována, má na jeho budoucí působení a činnost mimořádně dalekosáhlý (negativní) dopad. S ohledem na právě probíhající restrukturalizaci ministerstva v podobě snižování počtu jeho zaměstnanců, které vychází z přání samotného premiéra, bude tento odbor k 1.1.2020 definitivně rozpuštěn. Jeho pracovníci (stratégové a evaluátoři) budou rozptýleni v rámci své sekce na ministerstvu např. *Odbor Publicity EU* nebo případně do jiné sekce ministerstva, jehož útvary se přímo zabývají problematikou regionální politiky. V některých případech také může dojít na propouštění. Osud většiny podpůrných nástrojů a aktivit pro podporu strategické práce ve veřejné správě, jejichž hlavní tvůrce primárně představují pracovníci tohoto odboru, je v současné době v mnoha případech nejistý. [Respondent 8; Respondent 18]

Kromě obecného krácení stavu úředníků ve veřejné správě tato náhlá reorganizace oboru Dohody o partnerství, evaluací a strategií podle informací Respondenta 18 do jisté míry může souviset s určitou dichotomií *Odboru řízení a koordinace fondů EU* zabývající se přímo nastavováním pravidel souvisejících s evropskými fondy, které působí ve stejné sekci MMR s názvem *Koordinace evropských fondů a mezinárodních vztahů*. [Respondent 18] Nicméně ať už je důvod k takto zásadním reorganizačním změnám jakýkoliv, jedna věc je v tomto ohledu více než jistá a to že, současná doba či lépe řečeno politická situace není v aktuální chvíli strategickému řízení a plánování v oblasti veřejné správy ČR příliš nakloněná. Tato problematika bude ještě dále rozvedena v rámci následující části, která má za cíl identifikovat bariéry vyskytující se na celkové úrovni MMR.

5.1.2.2 Překážky identifikované na celkové úrovni MMR

Jak již bylo naznačeno, následujícím cílem bude na základě rozhovorů s pracovníky MMR a experty z veřejné správy a akademického sektoru identifikovat problematické aspekty rozvoje a výkonu strategického řízení a plánování v rámci MMR jako celku.

V dané souvislosti je nicméně třeba také upozornit, že níže uvedené překážky v mnohých případech, respektive ve všech následujících případech nepředstavují pouze specifické problémy MMR, ale dotýkají se resortní úrovně jako celku. Příčiny těchto problémů primárně vycházejí z nastavení ústředních orgánů veřejné správy jako takových, z legislativního rámce, z přístupu českých představitelů vlády a dalších obdobných okolností. Následující část tedy analyzuje překážky efektivnějšího výkonu strategického řízení a plánování de facto na celkové úrovni, které ale v rozhovorech vyllynuly v debatě vztahující se primárně k úrovni MMR.

□ **Křehkost institucionální a organizační struktury**

Výše popisovaný „rozpad“ odboru Dohody o partnerství, evaluací a strategií je exemplárním příkladem křehkosti institucionální a organizační struktury na které strategické řízení a plánování ve veřejné správě ČR aktuálně stojí. [Respondent 14] „(...) *tohle to je podle mě velký signál toho, že to vlastně stojí trošku na hliněných nohách, sice jako velké úsilí, peníze, projekty, lidi, ale v zásadě potom stačí jedno rozhodnutí a z hodiny na hodinu v podstatě celé to úsilí může pomalu přijít vniveč.*“ [Respondent 15]

Z analýzy legislativního rámce strategického řízení a plánování v ČR v rámci předchozí kapitoly této práce vyllynulo, že legislativa v dané oblasti sice existuje, nicméně je vymezena převážně rámcovým způsobem. Absence minimálního legislativního ukotvení strategického řízení a plánování v ČR, alespoň v podobě vymezení odpovědnosti a určení základních kompetencí do jisté míry podporuje výše zmíněnou křehkost jeho institucionálního a organizačního nastavení. Role MMR v oblasti koordinace strategického řízení a plánování není žádným způsobem ukotvena. Tuto oblast si svým způsobem samo vydobylo v souvislosti s realizací kohezní politiky.

S tím také souvisí i to, že s každou změnou vlády se může změnit postoj k potřebě strategického řízení a plánování. Příkladem tohoto je odchod Sobotkovy vlády a nástup Babišovy vlády v roce 2017, kdy podpora strategického řízení a plánování ve veřejné správě převážně oslabila a byla nahrazena snahou vlády výdaje veřejné správy spíše omezit, a to prostřednictvím snižování pracovních míst ve veřejné správě na úrovni ministerstev, jak se konkrétně stalo v případě odboru Dohody o partnerství, evaluací a strategií. „(...) *ted' je to hlavně o lidech, ted' se snižuje. Já se zas tak úplně nedivím, že se sáhne na tuhle oblast, protože u nás to v kompetenci nemáme, my to v zásadě dělat nemusíme. Vždyť už máme plno úkolů z usnesení vlády, ale nemáme to ze zákona. Čili dramaticky záleží na tom, prostě k čemu kdo dá přednost.*“ [Respondent 10] „(...) *no tak budete ořezávat zaměstnance na těch ministerstev a budete se snažit zbavit těch*

útvary, které nejsou třeba nezbytně nutné z hlediska zákona nebo nemají nějaký bezprostřední efekt.“ [Respondent 17]

Institucionální a organizační struktura, na kterém strategické řízení a plánování stojí je v této souvislosti velmi nestabilní, nezajištěná, aktuálně je totiž závislá na tom, jaký přístup k této oblasti zvolí samotná vláda a její členové. *„Když jsme tenkrát dělali projekty nebo jsme se jako by doptávali to bylo s rozdílem tří let, tak tam vidíme, jak je to prostředí hrozně volný, že ty strategické útvary nebo strategická oddělení, že mají dost tendenci prostě vznikat a zase zanikat.*“ [Respondent 8] *„Jo, na tom politickém klimatu, na ministrovi, jestli prostě tomu dává zelenou nebo ne. A to se všechno od toho odvíjí. Jo, někde prostě vznikají strategické útvary přímo řízené ministrem, někde nejsou. Přejde nový ministr zruší to/zřídí to a podobně.*“ [Respondent 10]

□ **Nevhodný leitmotiv ke strategické práci**

Další problémem, který byl v této souvislosti v rámci rozhovorů s pracovníky a experty identifikován, se týká samotné motivace MMR ke zlepšování strategického řízení a plánování, která je v praxi vlastně poháněna pouze snahou efektivně čerpat evropské finanční dotace v rámci realizace politiky soudržnosti. *„(...) takže ty reálný motivace jsou v tom, jak co nejrychleji utratit peníze.*“ [Respondent 11] Tato motivace je na jednu stranu pochopitelná, protože jak již bylo několikrát naznačeno MMR zastává pozici NOK a je tak ze své pozice odpovědné za řádné čerpání evropských dotací. Na druhou stranu tato pohnutka nemůže být dostatečná, neboť v tomto ohledu by ze strany MMR nebo lépe přímo ze strany ČR, měla existovat nějaká hlubší motivace, například související s kvalitní veřejnou správou, která je pro budoucí udržitelný rozvoj každého státu naprosto nepostradatelná. V dané souvislosti by se tak mělo především jednat o výlučnou politickou prioritu všech vládních představitelů ČR. *„Teď jsme to posílili tím, že prostě máme ty fondy, to je ten motiv. Ono by to mělo bejt, ten motiv by měl bejt kvalitní veřejná správa. Děláme to proto, abychom měli kvalitní správu, takovej motiv tady není.*“ [Respondent 10]

Na druhou stranu je v této souvislosti třeba připustit, že bez existence výše zmíněné motivace v podobě efektivního čerpání finančních prostředků z evropských fondů, strategické řízení a plánování ve veřejné správě ČR by nedosáhlo ani současné stávající úrovně. *„Spousta věcí, který prostě takhle vznikly a o něco se zlepšily, tak by bejvaly nebyly zřejmě vůbec, kdyby nebyly ty slavný eurofondy (...) a to strategický řízení je určitě jako jedno z toho, to si myslím, že jo.*“ [Respondent 11]

□ **Nezájem nebo kompetentnost vrcholného vedení**

Oslovení respondenti se kromě nedostatečného politického zájmu a vůle k rozvíjení strategické práce, o kterých již byla řeč, shodují na absenci manažerského krytí, respektive na nekompetentnosti vrcholného managementu, který především selhává v předávání konkrétních úkolů. „*Oni jako dostanou vždycky za úkol: „napište strategii, potřebujeme strategii.“ Ale nikdo už nemá to strategický myšlení, jako nikdo nemá jasnou vizi, co by to mohlo být, jo, že nedostávají zadání.*“ [Respondent 18] Základní příčinou selhávání vrcholného vedení ministerstva MMR, respektive většiny ministerstev ČR, je dle respondentů nedostatečná vzdělanost těchto osob v oblasti analýzy a tvorby veřejných politik, což podle nich s rukou v ruce s sebou přináší technokratický přístup k řešení problémů. „*Je tam strašně prostě nástrojového uvažování. Oni neuměj přemýšlet v problémech. Oni přemýšlejí jako: „chci tuhle hračku.“ Ale neřeknou jaký problém se tím řeší, je to vůbec problém, prostě ta policy analysis se tam neodehrává. Ty lidi dole jí občas jako uměj, ale tím, že nedostávají smysluplný zadání, to nemůžou prodat.*“ [Respondent 18] „*Jsou tam problémy v manažerských schopnostech, ve smyslu, že u nás jsou manažeři hodně z průmyslu a všichni si myslí, že to všechno má fungovat jako továrna na těch ministerstvech. Ty manažerský mechanismy se prostě, jak se říká, když máte v ruce jen kladivo, všechno na světě vypadá jako hřebík. To je problém těch manažerů, že jsou naučeni pracovat s kladivy, a tudíž nejsou schopni moc vnímat, jaké různé problémy vyžadují různé postupy toho řešení.*“ [Respondent 9] „*(...) ten přístup je takovej strašně jakoby inženýrskéj (...)*“ [Respondent 12]

□ **Absence resortní strategie nebo podpůrné jednotky pro strategické řízení**

MMR (stejně jako převážná část ministerstev) postrádá svou vlastní resortní strategii, což oslovení respondenti považují za jeden z dalších výrazných problematických faktorů překážející výkonu strategické činnosti na ústřední úrovni veřejné správy. Podle jejich přesvědčení by každý ministr měl přicházet s reálnou představou, vizí, čeho má jeho resort za daný volební cyklus konkrétně dosáhnout. „*Tam prostě jako, když tam přijde ten ministr, tak jako jenom čekáte, co vymyslí.*“ [Respondent 11] Tento problém však pramení již u samotných politických stran a jejich politických programů, které nemají na dostatečně dlouhou dobu dopředu podrobněji vyprofilované a definované priority. „*Ten ministr, když přijde na ten úřad, tak si ty priority tak nějak vymyslí, v zásadě, co ho zrovna napadne, co mu zrovna přijde, že jako hoří a není od čeho se odpíchnout.*“ [Respondent 12]

Vedle absence resortní strategie se podle respondentů samotné MMR a opět převážná většina ministerstev ČR potýká s nepřítomností takového útvaru, který by ostatním odborům na ministerstvu poskytoval metodologickou, koordinační a další podporu v oblasti rozvíjení

strategické práce. Tuto skutečnost převážně zmiňují především samotní pracovníci odboru Dohody o partnerství, evaluací a strategií, který tuto roli defacto supluje (suploval). „*Prostě ministerstva typicky nemají strategický jednotky. MMR nemělo strategickou jednotku žádnou.*“ [Respondent 11] Podle oslovených respondentů je potřeba vytvoření takových podmínek, které budou pomáhat rozvoji strategického řízení na úrovni každého z ministerstev. Jeden z respondentů by si v této souvislosti představoval následující: „*V zásadě je to o tom, že by, neříkám, že to musí být odbor nebo oddělení, to záleží na tom resortu, ale říkám, tomu centru by stačilo, prostě jeden, dva lidi, který by tam byli. Takže to by byla taková ta organizační struktura, která by zabezpečovala prostě kvalitní přípravu jednotnou, prostě všechno by to dávala dohromady.*“ [Respondent 10]

V dané souvislosti realizovalo MMR (za výrazné účasti odboru Dohody o partnerství, evaluací a strategií) projekt zabývající se institucionálním ukotvením strategických útvarů.³⁹ *Ten projekt máme připravenej v šuplíku, ale je u ledu teďka, protože se to snižuje.* [Respondent 10]

5.1.3 Podpůrné aktivity a nástroje

V rámci analýzy disponibility MMR ke strategickému řízení a plánování, kromě identifikace jeho nedostatků je také na místě zabývat se aktivitami a nástroji, které toto ministerstvo pro zlepšení a ukotvení strategického řízení a plánování ve veřejné správě ČR v posledních letech aktivně vyvíjí. Vedle samotné charakteristiky těchto opatření, se následující část práce zaměří také na to, jak je hodnotí samotní oslovení pracovníci (stratégové) vybraných útvarů MV a MMR, případně, jak je vnímají experti z veřejné správy či akademické sféry.

Níže uvedené aktivity a nástroje vyvíjené pro zvýšení úrovně strategické práce v ČR jsou financovány z jednotlivých operačních programů EU v rámci realizace politiky soudržnosti. V rámci MMR za koordinaci jejich vzniku a fungování primárně stojí odbor Dohody o partnerství, evaluací a strategií, jehož působení, jak již bylo uvedeno, začátkem roku 2020 definitivně končí. V této souvislosti je třeba poznamenat, že se zánikem daného útvaru je ohrožena budoucí existence těchto níže zmíněných aktivit a nástrojů. Úsilí, které tento odbor potažmo celé MMR a další spolupracující aktéři do vývoje a fungování těchto jednotlivých opatření po celou dobu odhodlaně vkládali, v některých případech může přijde velmi zkrátka. „*No a teď je škoda, jestli se toho budeme zbavovat.*“ [Respondent 10] Aktuálně jedinou nadějí pravděpodobně představuje nadcházející *Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030*,

³⁹ Jedná se o jeden z výstupů projektu Mapování strategické práce. K nahlédnutí zde: https://www.mmr.cz/getmedia/9600be39-897f-4644-a330-1e81199e21e4/Vystup_KA03_institucionalni-ukotveni-strategickyx-utvaru_1.pdf.aspx?ext=.pdf

kteřá v současné chvíli čeká na schválení vlády. Ta totiž s rozvojem opatření (Strateduka, Databáze strategií) v budoucnu zatím počítá.

5.1.3.1 Portál strategické práce

Pro potřeby osob věnující se strategické práci vznikl webový *Portál strategické práce v České republice*. Jedná se o informační platformu MMR, která má za cíl široké a odborné veřejnosti průběžně poskytovat informace o aktuálním dění a hlavních aktivitách a nástrojích vyvíjených v oblasti zkvalitňování strategického řízení a strategické práce ve veřejné správě. [Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: online]

5.1.3.2 Metodika přípravy veřejných strategií

Do roku 2013 v oblasti strategické práce a strategického řízení v rámci veřejné správy ČR neexistovala žádná jednotná metodika či kritéria, která by pomáhala sjednotit tvorbu strategických materiálů. [Ministerstvo pro místní rozvoj ČR 2011: 9] Na základě této neutuchající potřeby v podobě existence vhodného a aplikovatelného postupu pro tvorbu strategických dokumentů na všech úrovních veřejné správy ČR byla ke konci roku 2012 pod záštitou MMR a Ministerstva financí (MF) vydána *Metodika přípravy veřejných strategií* (Metodika), která vznikla ve spolupráci odborníků na danou problematiku se zástupci jednotlivých ministerstev ČR, Úřadu vlády, Asociace krajů ČR, Svazu měst a obcí ČR a Českého statistického úřadu a dalších aktérů.

Snahou Metodiky je sjednotit proces tvorby strategických materiálů, a to za cílem zvýšení kvality, konzistence a provázanosti strategických dokumentů vznikající na všech úrovních veřejné správy. Její základní podstatou je detailní popis jednotlivých fází procesu tvorby strategických dokumentů. Metodika tak v daném případě poskytuje řádný návod pro celý cyklus přípravy strategických dokumentů. Celkově se věnuje sedmi vymezeným fázím a to: 1) Identifikace potřeby tvorby strategie, 2) Nastavení projektu 3) Analytická a prognostická fáze 4) Stanovení strategického směřování, priorit a variant 5) Rozpracování strategie 6) Nastavení implementace 7) Schvalování strategie. [Ministerstvo pro místní rozvoj 2012: 6-8]

Během roku 2013 Metodiku vzala na vědomí Nečasova vláda. Ve svém usnesení doporučila členům vlády a vedoucím ústředním správním úřadům při přípravě strategických dokumentů z této Metodiky vycházet. Zároveň uložila MF ve spolupráci s MMR zabezpečit její další rozvoj. [Vláda ČR 2013: Usnesení č. 318]. „*Metodika, ta vznikala původně na Ministerstvu financí, ty by měli mít zájem a tam prostě zase byla určitá skupina lidí, která tomu fandila a prostě přišla s námětem udělat tu Metodiku přípravy veřejných strategií. No, a já jsem toho za MMR chytnul a byl jsem jedním ze tří expertů, kteří to dělali, no a pak se mi podařilo, že když*

Ministerstvo financí už chtělo dát ruce pryč. Zase se to změnilo. Mně se podařilo to přetáhnout sem, takže my jsme to převzali, takže dneska to MF s tím nemá nic společného. My jsme to převzali a fundovali jsme to dál a teď jsme dokonce prosadili tu aktualizaci.“ [Respondent 10]

K aktualizaci Metodiky došlo během roku 2018. *„Ta stávající podoba je při nejmenším výsledkem mínění možného asi lepším řešením, než byla ta předchozí.“* [Respondent 17]

Z Metodiky byly odstraněny některé nadbytečné nebo v praxi matoucí pasáže a některé byly naopak přidány. Konkrétně byla výrazně doplněna část týkající se implementace strategie. Původní Metodika obsahuje pouze oddíl týkající se nastavení implementace strategie, tj. její naplánování, ale již nikoliv část týkající se její samotné realizace. *„My jsme nakonec i právě na základě naší zkušenosti z praxe, tak jsme tam doplnili pasáž věnovanou té implementaci jako takové, protože to je jedna z největších slabin té strategické práce.“* [Respondent 8]

Aktualizovaná Metodika byla následně předložena ke schválení vládě. (Usnesení č. 71 Vlády ČR). Oproti původní verzi Metodiky, kterou vláda vzala pouze na vědomí, byla její aktuální podoba schválena. *„(...) tu aktualizaci Metodiky, kterou jsme dělali vlastně v loni, tak jsme nechali schválit vládou, právě aby to mělo jako větší... no nechci říkat hodnotu, ale aby to bylo závažnější tak.“* [Respondent 8]

V současné době se Metodika stala hlavním výchozím postupem pro tvorbu strategických dokumentů v rámci veřejné správy, a to primárně na úrovni resortů. Vycházelo se z ní i například při tvorbě strategického dokumentu *Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030*, která určuje budoucí směřování strategického řízení a strategické práce v ČR. Většina v rozhovorech oslovených stratégů v této souvislosti potvrdila, že při své strategické a koncepční činnosti vycházejí primárně z Metodiky. *„Používáme tu Metodiku přípravy veřejných strategií.“* [Respondent 6] Oslovení respondenti metodické poučky spíše chválili. Primárně oceňovali základní pracovní postup, který poskytuje, ale také to, že stále poskytuje prostor k individuálnímu uchopení dané problematiky. Na druhou stranu minimálně v jednom případě byl Metodice vytýkán obsah zdlouhavých a nepotřebných pasáží a nadbytečnost administrativních úkolů, které pracovnímu týmu, jenž bývá v praxi často složen pouze ze 2 nebo 3 členů, při tvorbě strategie spíše komplikuje práci, než přímo pomáhá. *„To by bylo zase cvičení pro cvičení, takže to neděláme, ale vybrali jsme si z toho ty základní prvky a ty si myslím, že jsou jakoby fakt dobrý, takže potom ty dodržujeme.“* [Respondent 2]

Téma Metodiky dostalo prostor i během rozhovoru s lektorem vzdělávacího projektu Strateduka Ten k ní zaujímá spíše skeptický postoj. V dané souvislosti se domnívá, že tato Metodika primárně vytváří dojem, že strategické řízení je pouze mechanická činnost, při které

k vypracování řešení problému stačí pouze sledovat sadu určitých postupů. Naopak podle jeho názoru je třeba na strategické řízení a plánování primárně nahlížet jako na kreativní disciplínu, která při řešení problémů vyžaduje především tvořivost. „*Ta Metodika se snaží vytvářet dojem, že je to nějaký technický postup, který, když uděláte, tak máte správný cíl. Opak je ale pravdou, je to kreativní postup, je to i o dynamice, o spolupráci mezi aktéry a o neustálém procesu učení se.*“ [Respondent 9] Podobný názor vyjádřili i další experti. Například oslovený odborník z CESES na jednu stranu Metodiku považuje za kvalitně zpracovaný dokument, ale na druhou stranu za velmi technokratický návod, který podle něho nemůže dobře obstát před komplexní realitou světa. [Respondent 15] I přes tyto uvedené a další mnohé výhrady většina oslovených respondentů především expertů považují Metodiku za pozitivní posun, který jako jeden z prvních prolomil ledy, co se týče zlepšování strategické práce v ČR. „*Jako oborník k tomu mám tak tři sta připomínek drobného charakteru, ale jde to správným směrem.*“ [Respondent 13] „*Tak to byl pokrok, to byl skutečně pokrok. Já to považuju za dobrý dokument (...)*“ [Respondent 14] „*Většina české veřejné správy je v 50. letech minulého století, Metodika přípravy veřejných strategií jsou dobrý devadesátky. Takže je to významný posun (...)*“ [Respondent 18]

5.1.3.3 Typologie strategických a prováděcích dokumentů

Vedle Metodiky v roce 2017 vznikla *Typologie strategických a prováděcích dokumentů* (Typologie). Toto metodické doporučení jednak podrobněji explikuje a sjednocuje pojmy z praxe a z Metodiky, a vedle toho se také snaží o základní hierarchizaci strategických dokumentů. Hlavním záměrem je vytvořit jednotnou typologii strategických dokumentů, která by měla přispět ke zpřehlednění systému tvorby a přípravy strategických dokumentů ve veřejné správě ČR. [Ministerstvo pro místní rozvoj ČR 2017: 3] „*Jsem si prostě vědom, že to musí být i přívětivé pro toho uživatele. To se ale teď týká, my jsme udělali ještě Typologii strategických dokumentů. To jsem taky vymyslel a ta měla dost velkou odezvu, protože je jednoduchá (...)*“ [Respondent 10]

Typologie podle oslovených respondentů zabývající se strategickou činností je po Metodice dalším často využívaným dokumentem k přípravě strategických dokumentů. Jeden z pracovníků, který měl na starost tvorbu *Koncepce Klientsky orientované veřejné správy 2030* k ní uvedl následující: „*(...) ty metodiky si myslím, zvláště ta Typologie, jsou dobře napsané, dávají mi smysl, takže já jsem se snažila podle nich jet.(...)*“ [Respondent: 2]

5.1.3.4 Databáze strategií

Další nástroj, jehož MMR je gestorem, který má přispět ke zlepšení strategického řízení a plánování ve veřejné správě ČR je *Databáze strategií* (DS). Skrze tento evidenční systém je možné pohromadě nalézt veškeré schválené strategické a koncepční dokumenty ze všech úrovní veřejné správy⁴⁰. Jednotlivé dokumenty lze vyhledávat podle různých kritérií, a to například podle úrovně, tématu či instituce, ke kterým daný dokument náleží. Hlavním záměrem DS je plnit primárně přehledovou funkci. Kromě samotného strategického dokumentu ke stažení, obsahuje jeho stručný popis a základní informace o něm (např. datum schválení, doba platnosti, odpovědná instituce atd.). V současné době Databáze strategií obsahuje víc než 1 350 aktuálních strategií na různých úrovních veřejné správy. [Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: online] Nicméně její obsah není v žádném případě úplný. Ne všechny instituce (ministerstva, kraje) totiž své strategie v daném systému zveřejňují nebo editují. „*Třeba tam nejsou všechny strategie, zase resort úplně ne zcela respektuje, to že by tam jako měl vkládat, aktualizovat ten stav té přípravy.*“ [Respondent 2] Tuto skutečnost potvrzují například pracovníci *Samostatného odboru strategií a ESIF* na Ministerstvu vnitra, kteří mají v současné době na starosti za celý svůj resort DS administrovat a editovat. „*Dřív to bylo tak, že každý gestor byl editorem té databáze. To znamená, že měl přístup do té databáze a zadával si ty dokumenty sám (...) protože se nám to neosvědčilo (...) zadávat to tam budeme všechno my.*“ [Respondent 7]

V rámci DS také funguje nástroj v podobě strategických map, které poskytují přehled návazností strategických dokumentů jednotlivých resortů⁴¹ a krajů. Za vznikem tohoto projektu původně stála *Technologická agentura ČR*, která ho později MMR předala k dalšímu využití. [Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: online] *Strategický mapy, nad nimi jsem přemýšlel několik let a vlastně jsem využil toho, že tady byla Technologická agentura, že jsem tam mohl v rámci té Technologické agentury jsme měli strategické mapy výzkumu vývoje nemocí. A já jsem přitom nechal udělat tohle tady (...)*“ [Respondent 10] Užitečnost tohoto nástroje je opětovně závislá na pravidelné aktualizaci, stejně jako v případě celé DS.

Převážná část oslovených pracovníků obou ministerstev a odborníků se k DS vyjádřila neutrálním až pozitivním způsobem. V této souvislosti je na ní nejvíce oceňováno odvedené úsilí „*To myslím, že nemá jako vůbec v komparačním hledisku, myslím, že to nemá obdoby, to, co tam jako dokázali.*“ [Respondent 15] Na druhou stranu nemalá část respondentů zaujala k ní

⁴⁰ DS obsahuje strategické a koncepční dokumenty mezinárodní, národní, regionální, oblastní a místní úrovně.

⁴¹ Přehled strategických map jednotlivých resortů dostupný zde: <https://www.databaze-strategie.cz/cz/strategie-mapy-ministerstva>

určité výhrady. Kromě toho, že neobsahuje všechny aktuálně platné strategie, v současné době DS selhává i v dalších oblastech jako je například větší propojení strategií mezi sebou, zobrazování indikátorů plnění či návaznost na finanční rozpočty atd. *„Databáze strategií je taková trochu výkladní loď, ale není dokonalá pořád, protože pořád tam nejsou všechny ty stránky, který to maj naplňovat a nenaplňuju úplně.“* [Respondent 10] *Fajn nápad, vzhledem k tomu, kolik těch strategických materiálů existuje. Ta Databáze by ale mohla umožňovat víc věcí.* [Respondent 17]

Přes potenciál rozvoje do budoucna DS pro koncepční pracovníky představuje užitečný počín, co se týče usnadnění práce s vyhledáváním a přehledem různých strategických dokumentů. *„Jako pořád je to vlastně je to spíš taková funkce přehledová, ale je to fakt dobrý, hlavně když člověk potřebuje rychle zjistit, co v jaký strategii je, než se doklikáte na webovkách těch ministerstev, tak by se z toho člověk mohl zbláznit, takže není to vůbec špatný. Je tam i archiv, že třeba se dá dohledat i ke starým strategiím, které už neplatěj a tak, takže myslím, si že je to dobrý.“* [Respondent 2]

Vzhledem stávající reorganizaci probíhající na MMR, je tak nasnadě otázka, zda má DS před sebou další budoucnost v podobě rozvíjení jejího potenciálu anebo se vzhledem k aktuálním okolnostem dosavadní práce a úsilí se na ní zcela zastaví? Jak se tato situace bude v budoucnu přesně vyvíjet, nebyl nikdo z oslovených respondentů schopný povědět.

5.1.3.5 Vzdělávací projekt Strateduka

Dalším výrazným projektem MMR v oblasti zlepšování strategického řízení a strategické práce ve veřejné správě představuje vzdělávací kurz *Strateduka*. Tento kurz se jako jediný ve veřejné správě zaměřuje na rozvoj kompetence strategického řízení a plánování. Cílem je prohloubit porozumění celého procesu strategické činnosti jeho účastníků, a přitom zdokonalit jejich schopnosti týkající se využívání vhodných nástrojů v různých fázích strategického řízení a plánování. [Ministerstvo pro místní rozvoj ČR: online] Konkrétnější charakteristiku a záměry tohoto kurzu vyložil jeden z jeho lektorů takto: *„Já příští týden startuju speciální třídenní kurz, který bude na Ministerstvu školství a budou tam lidi ze tří až čtyř týmů z toho ministerstva, který mají různé strategie na starosti. (...)Budeme se koukat na ty dokumenty, jestli to plní a pokud to neplní, tak budeme společně přemýšlet nad tím, jak to do toho dostat, a to není jednoduchá otázka, to od stolu nejde vymyslet, není na to jedna pravda, musíme prostě v tom kontextu toho Ministerstva školství s nimi začít vymýšlet, jak z toho místa, kde oni jsou, udělat ten krok dál. Protože to, co my jsme třeba dlouho dělali, že jsme řekli: „takhle to funguje v Nizozemsku“, ale to těm lidem vůbec nepomůže, je to hezký, ale neukazuje jim to, co mají dělat v té své situaci, to*

není vůbec jednoduchý vymyslet. Tudíž my tam budeme společně, my jim vytvoříme vyložené prostor a dodáme tam nějakou inspiraci, abychom mohli přemýšlet s těma lidmi z toho Ministerstva školství, co v tom jejich kontextu je možný dělat jako další věc, abychom to posunuli dál.“ [Respondent 9] Z výše uvedeného tak vyplývá, že kurz není přímo určen pro laiky strategické práce, nýbrž se převážně zaměřuje na ty účastníky, kteří se strategickou činností již nějakou dobu zabývají. Na základě vlastní zkušenosti lze však kurz hodnotit jako vhodný kompromis jak pro začátečníky, tak i pokročilé ve strategické práci. Samotné školení trvalo celé tři pracovní dny a bylo navíc doprovázeno intenzivní domácí e-learningovou přípravou.

Při samotném koncipování Strateduky její tvůrci kromě otázky, pro koho má být určena (začátečníci X pokročilí), naráželi na problém toho, jak strategické řízení a plánování v tomto kurzu nejlépe pojmut. V této souvislosti se zde srážely dva odlišné názory na přístup ke strategickému řízení a plánování, jednak v podobě systémového pojetí založeném na kreativitě a neustále interakci v rámci kontinuálně pojatého strategického procesu a základní premisy, že neleze jednou pro vždy definovat cíle a ty shora dolů plnit, a naproti tomu zcela opačnému převážně konzervativněji pojatému přístupu, kdy je strategický proces rozčleněn do oddělených fází (příprava, přijetí, implementace, evaluace). [Respondent 15; Respondent 10; Respondent 9] V rámci Strateduky nakonec převážil prvně zmíněný, systémově založený kreativní přístup. Daná debata mezi tvůrci tohoto kurzu, signalizuje především tu skutečnost, že ani mezi samotnými experty neexistuje shoda o tom, jak ke strategickému řízení a plánování ve veřejné správě vůbec přistupovat.

Strateduka získala velmi pozitivní ohlasy od všech oslovených respondentů, jak pracovníků jednotlivých útvarů vybraných ministerstev, tak i od samotných odborníků na problematiku strategického řízení. *„Myslím, že snaha ty lidi tímhle typem vědomosti nebo dovednosti vybavit je správná. Myslím si, že je i jako správný ten celkový rámec nebo to tematické zaměření a podobně.*“ [Respondent 17] Oslovení pracovníci zabývající se koncepční činností, kteří se výuky Strateduky zúčastnili, by v této souvislosti uvítali ještě více podrobností k dané problematice. *„ (...) školící program Strateduka ten hodnotím kladně, Asi by to mohlo být ještě jako podrobnější.*“ [Respondent 7] Respondenti, kteří se do tohoto výukového projektu nezapojili, jako nejčastější důvod své absence uváděli časovou zaneprázdněnost. *Strateduka byla nebo je děsně časově náročná. Pokud u toho máte zvládnout všechny svoje pracovní úkoly a když se to potká s nějakým obdobím, kdy Vám končí termín. Tak je to super, ale není na to čas, ačkoliv by mě to zajímalo.* [Respondent 4] Paradoxně se tohoto kurzu nezúčastnil žádný z

týmu pracovníků Odboru strategického rozvoje a koordinace veřejné správy, který měl na starost tvorbu *Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030*. Jeden z jejich věcných tvůrců to vysvětloval takto: *Ne, ne, to ne. A přiznám se, že v ty raný fázi bych o to možná neměl ani zájem. Spíš až teď, když už si člověk trošku jako něco ohmatal. No, protože jako opravdu ti věčnaři se na tyhle věci dívají jako hodně s despektem. Teď jsem ale svolný v podstatě k čemukoliv.*“ [Respondent 3]

Respondenti, jak z řad odborníků, tak i samotných pracovníků v souvislosti se Stratedukou akcentovali nutnost toto a v budoucnu podobná školení více směřovat přímo pro osoby působící na manažerských pozicích, alespoň co se týče ředitelů jednotlivých odborů, kteří se zabývají koncepční prací. *„Prostě si myslím, že to strategické řízení, hlavně by o tom měli být informovaní nebo měli by mít znalosti ty lidi na vyšších pozicích. Bude k ničemu, když všichni jako řadoví zaměstnanci budou vědět, jak se to má dělat, ale to vedení to nebude vědět.“*

[Respondent 1] Na základě tohoto důležitého postřehu, byl za dodatečné příležitosti dotázán vedoucí jednoho nejmenovaného koncepčně zaměřeného odboru na jednom z ministerstev, zda by ho účast na Strateduce nebo podobných školení více zajímala. Dotyčný na tuto otázku odpověděl velmi stručně, že nikoliv.

V současné době vzhledem k reorganizačním změnám Strateduka nemá na MMR pravděpodobně žádnou budoucnost. Její existenci se podařilo zachránit financemi soukromé nadace. [Respondent 18] Aktuálně je tak toto školení provozováno v rámci *Nadace pro rozvoj architektury a stavitelství*.

5.1.3.6 Analytické projekty

Kromě v praxi využívaných nástrojů a probíhajících aktivit, je MMR hlavním autorem různých analytických projektů zabývajících se snahou zkvalitňování strategického řízení a plánování na různých úrovních veřejné správy. Stěžejními projekty v této oblasti jednak představují *Mapování strategické práce v institucích veřejné správy a návrhy na její zefektivnění* (Mapování strategické práce) a dále *Analýza strategických dokumentů*.

Mapování strategické práce

Mapování strategické práce představuje značně rozsáhlý analyticky zaměřený projekt, který kontinuálně probíhal v letech 2017 až 2019. Jeho hlavním cílem bylo podrobně zmapovat prostředí strategické práce ve veřejné správě na úrovni jednotlivých ministerstev a krajů ČR a na základě toho zformulovat doporučení týkající se zlepšení dané oblasti. [Mapování strategické práce] Z projektu vzešlo hned několik dílčích, různě zaměřených výstupů, jako například již zmíněné *Institucionální ukotvení strategických útvarů*, nebo *Analýza nástrojů*

strategické práce, či Kvalitativní analýza strategické práce a Doporučení pro zlepšení strategické práce.

Mapování strategické práce v rozhovorech nedostalo mnoho prostoru. K otázkám týkající se analytických projektů se mnoho respondentů nevyjadřovalo. O tomto tématu často respondenti nevěděli mnoho nebo se soustředili na podpůrná opatření, která zde byla již zmíněna. Jeden z pracovníků odboru Dohody o partnerství, evaluaci a strategií považuje tento projekt za dobrý a kvalitní počín, který by podle jeho názoru bylo vhodné za pár let zopakovat, nicméně v této souvislosti vyjádřil následující výhradu: „*Bohužel, protože jsem tu dost dlouho, tak se nám taky ta doporučení recyklují, protože se prostě nerealizují, že prostě za pět let zjistíme, že jsme se moc nepohnuli (...)*“ [Respondent 10]

Analýza strategických dokumentů

Analýza strategických dokumentů není přímým výsledkem analytické práce MMR. Jeho vypracování bylo zadáno externí poradenské společnosti. Cílem tohoto analytického projektu bylo jednak vyhodnocení strategických dokumentů, které tvoří obsahový základ zastřešujícího strategického dokumentu DoP pro programové období 2014-2020 a tím pak následně přispět ke zkvalitnění budoucí tvorby strategických dokumentů, jejich implementaci, průběžné sledování a vyhodnocování. [Ministerstvo pro místní rozvoj: online]

Provedená analýza ale automaticky staví na předpokladu, že při tvorbě strategického dokumentu by se mělo primárně vycházet z Metodiky přípravy veřejných strategií. V této souvislosti se nabízí otázka, zda hypotéza toho, že při vzorném dodržování dané Metodiky automaticky vzejde kvalitní strategický dokument, je vůbec v této souvislosti vhodně zvolená. Podle jednoho z odborníků se tak jedná o jeden ze signálů toho, jaký že to ze dvou zmíněných přístupů ke strategickému řízení a plánování ve veřejné správě MMR oficiálně zaujímá. „*Takže je tam velký předpoklad toho, že ta Metodika je sama o sobě správně a pokud dodržíte Metodiku, tak máte skvělou strategii. Ten předpoklad samozřejmě neplatí a ty závěry jsou formulovaný jako něco, co má posílit pozice té části ministerstva v tom prostoru řízení. Vy nedodržíte Metodiku, měli byste jí dodržovat lépe, máme to v postupu.*“ [Respondent 9]

5.2 Ministerstvo vnitra

Druhá část analýzy kapacity ke strategickému řízení a plánování v rámci resortní úrovně se zaměří na případ Ministerstva vnitra (MV). Vedle MMR, které aktuálně působí jako hlavní zastřešovatel strategické práce, by také o rozvíjení a zlepšování této oblasti mělo usilovat i toto zkoumané ministerstvo, a to především v souvislosti se strategickým řízením služebních úřadů, neboť se jedná o resort, který má na starosti zlepšování fungování veřejné správy. Jak již bylo zmíněno, v rámci kompetenčního zákona je totiž tomuto ministerstvu uložena koordinační úloha v oblasti její organizace a výkonu. [Zákon č. 2/1969 Sb.]

V organizační struktuře MV⁴² je možné nalézt celkem 2 útvary, v jejichž názvu figuruje pojem „strategický“ nebo „strategie“. V prvním případě se jedná o *Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy* a v druhém případě jde o *Samostatné oddělení strategií a ESIF*, které budou podrobněji charakterizovány hned níže. V této souvislosti bylo v rámci zkoumané problematiky realizováno celkem 7 rozhovorů s jednotlivými zaměstnanci těchto vybraných útvarů. V prvním případě se jednalo o 5 pracovníků a v druhém případě se rozhovorů zúčastnili 2 osoby.

5.2.1 Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy

Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy (OSR) primárně zastává koordinační úlohu v oblasti organizace a výkonu veřejné správy. [Ministerstvo vnitra ČR: online] Převážně se jedná o útvar věcného charakteru, tudíž přímo nepředstavuje strategický útvar poskytující metodologickou podporu ve strategické práci. Nicméně v souvislosti se zkvalitňováním strategického řízení a plánování ve veřejné správě je OSR pověřen realizací jednotlivých implementačních plánů *Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020*. Současně do jeho působnosti spadá příprava a následná koordinace realizace nové na strategický rámec navazující *Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030*, která v následujícím období bude předurčovat další kroky a aktivity na podporu strategické práce ve veřejné správě ČR.

Oproti zkoumanému útvaru MMR v podobě odboru Dohody o partnerství, evaluací a strategií se pracovníkům OSR podařilo kvantifikovat přibližný podíl, který tento odbor věnuje přímo činnostem související se strategickou prací. Z odpovědí jednotlivých respondentů vyplývá, že OSR strategické činnosti věnuje maximálně 50 % ze své celkové pracovní náplně. Respondenti mimo jiné zdůrazňovali, že se jedná převážně o nárazovou činnost, které se někdy věnují hodně,

⁴² Organizační struktura MMR zde: <https://www.mvcr.cz/clanek/organizacni-struktura-362751.aspx>

někdy méně. Daný procentuální podíl potvrdil i samotný vedoucí odboru, který se v této souvislosti domnívá, že se jedná o poměrně vysoký podíl oproti jiným útvarům resortu. *Já si myslím že je to relativně hodně oproti jakoby dalším odborům.* [Respondent 5]

5.2.1.1 Tvorba Koncepce klientsky orientovaná veřejná správa 2030

Přímo dlouhodobou kontinuální koncepční činností byli pověřeni pouze 2 pracovníci tohoto odboru, kteří měli na starosti zhruba 60 %⁴³ tvorby nově nadcházející *Koncepce klientsky orientované veřejné správy 2030* (Koncepce). V jednom případě se jednalo o specialistu na strategické řízení, v druhém případě šlo o věcného odborníka na veřejnou správu, a to bez žádných předešlých zkušeností s tvorbou strategického materiálu.

Osobně na tomto strategickém dokumentu intenzivně pracovali něco přes jeden rok (konkrétně od května 2018 do června 2019), kdy byla finální verze Koncepce během následujících měsíců zaslána do resortního a meziresortního připomínkového řízení. Ve zmíněném časovém období práce tohoto dvoučlenného týmu se strategickou činností souvisela ze 60-80 %.

Oba respondenti si v souvislosti s přípravou Koncepce velmi chválili spolupráci s různými pracovními skupinami v rámci, kterých vznikala, tj. strategických platforem sdružující různé aktéry veřejné správy, například *Pracovní skupina pro tvorbu Koncepce rozvoje veřejné správy 2021+*. „*Ty byly vždycky přínosný podle mě, protože mi tam máme jednak resorty, který nám vyloženě do ty strategie přispívaj, že tam třeba svoje specifické cíle nebo svoje opatření a tak, takže s nimi to byla vlastně možnost to řešit, a hlavně to slouží k informovanosti jo, že potom ta Koncepce už nikoho nepřekvapí, že už každý ví, že nějaká taková věc existuje.*“ [Respondent 3] Při přípravě tohoto koncepčního materiálu se tak podle obou respondentů neprojevovaly žádné významné kompetenční spory.

Takto vymezená personální kapacita na tvorbu strategického dokumentu pro oba dva tyto respondenty překvapivě nepředstavovala natolik zatěžující problém, jak tomu bylo při tvorbě strategického materiálu v případě respondentů zkoumaného odboru na MMR. „*No mně vždycky lidi z ostatních resortů píšou jako: „Oceňujeme tu práci, kterou děláte se svým týmem...“ a podobně... No já říkám: “No jako náš tým jsme 2 lidi, že to není úplně tým.” Musím ale říct, že se to jako by dalo zvládnout, ale že člověk musí rozumět tomu, jak se ta strategie dělá (...).*“ [Respondent 2] Stejně tak časová disponibilita pro tvorbu tohoto dokumentu nebyla pro jeho tvůrce žádnou významnou překážkou.

⁴³ Zbýlých 40 % dotvářely ostatní ministerstva včetně MMR.

5.2.2 Samostatné oddělení strategií a ESIF

Toto oddělení představuje strategický útvar, který se v rámci MV snaží ostatním odborům poskytovat metodickou podporu v oblasti strategického řízení a plánování. Hlavním předmětem jeho činnosti je snaha o koordinaci přípravy koncepčních a strategických materiálů, které na MV vznikají, a to včetně dokumentů navazujících na strategie EU, za jejichž koordinaci a realizaci je pověřen právě tento resort. [Ministerstvo vnitra ČR: online]

Svou práci v oblasti poskytování metodologické podpory toto oddělení odvádí především v rámci resortního případně meziresortního připomínkového řízení, kde je jeho povinností se vyjadřovat ke strategickým dokumentům MV. V této souvislosti se pracovníci oddělení snaží s gestory jednotlivých strategických dokumentů navázat kontakt již v počátečních fázích vzniku daného strategického materiálu, a to s primárně s úsilím poskytnout stratégům metodickou pomoc a podporu již v samotné přípravné fázi vzniku strategického materiálu. Cílem oddělení je tak sjednotit a koordinovat strategickou práci v rámci celého resortu, a to i za pomoci využití Metodiky přípravy veřejných strategií. *„Ono je těžký, když my jsme se taky snažili několikrát nalézat i jiné zdroje, ale ta Metodika vlastně jak je vydána vládou, tak aspoň těm lidem můžeme říkat: „Takhle prostě i vláda řekla, že s to má dělat.“* [Respondent 6]

Vedle těchto aktivit, má Samostatné oddělení strategií a ESIF na starost administraci DS, kdy je za celé MV zodpovědné za vkládání strategických dokumentů do této databáze. V této souvislosti tak představuje vztyčného důstojníka pro MMR, kdy se ve spojitosti se zkvalitňováním strategické práce s tímto resortem podílelo, např. na přípravě projektů na podporu strategické práce a existence strategických útvarů v rámci resortů (viz Mapování strategické práce). Dotázaní pracovníci tohoto útvaru si kontakt a spolupráci s MMR v dané oblasti výrazně pochvalovali. *Ano určitě. Já jsem za něj ráda. To mě vlastně hodně namotivovalo k tomu, že jsme se tou strategickou prací začali zabývat asi víc. Myslím, že jsem tam viděla, že to má smysl. Mně dokázali přesvědčit o tom významu, takže jsem to vzala za své a docela se tady snažíme tomu věnovat. Takže to jejich úsilí mě inspirovalo.* [Respondent 7]

5.2.3 Identifikace hlavních bariér

V této části budou identifikovány bariéry výkonu strategické práce v rámci MV, které pracovníci obou vybraných útvarů v rozhovorech akcentovali nejvíce. Limitující faktory strategické práce, které byly v případě MV shodně uváděny s pracovníky MMR (především: nedostatečná podpora a zájem politického vedení, vágnost shora nastavených cílů aj.), nebudou v rámci této části analýzy již opakovány. Stejně jako v případě analýzy kapacity MMR, je třeba

upozornit, že níže určené bariéry nepředstavují pouze specifické problémy MV, ale opět se mnoha případech mohou vztahovat k celé resortní úrovni ČR.

□ **Despekt úředníků ke strategické práci**

Jako jeden z problematických aspektů strategického řízení a plánování oslovení respondenti vnímají neochotu, až přímo despekt ke strategické práci ze strany některých úředníků převážně těch pracovních útvarů, které se nezabývají přímo rozvojovou činností. „ (...) *takový ty lidi, kteří už jsou třeba zvyklý na jiný pořádky, starší, kteří tady na ministerstvu jsou. (...) Oni mají prostě trošku jiný to vidění, takže jako i ty lidi do toho nějak vpravit o tom, že ta strategie má nějaký smysl, že si tam třeba můžou napravit nějaký věci, který je štvou v ty práci a tak (...)* řada lidí si myslí, že je to blbost, že je to takový cvičení, který tady jako všichni musíme absolvovat a tak, tak jako to ještě pořad není standart v tom resortu úplně vyrovnanej.“ [Respondent 2] S despektem ke strategické práci se původně potýkal i jeden z věcně zaměřených pracovníků OSR, a to především do té doby, než byl sám pověřen tvorbou strategického dokumentu. „ (...) *nikdy jsem neuvažoval v těch mezích strategického řízení, tak dneska potom se ze mě stal takový člověk, který tam ten smysl vidí, že už prostě jako to je nějaký osobní růst, že už nikdy nebudu dělat s despektem strategické řízení (...)*“ [Respondent 3]

Vedle nezájmu či neochoty ze strany vyššího vedení, který uváděli převážně respondenti z MMR, se tak v případě MV objevuje nevěle ke strategické řízení ze strany řadových úředníků.

□ **Nerespektování pozice strategického útvaru**

Nerespektování role strategického útvaru ostatními odbory v rámci ministerstva (ministerstev) byla akcentována řadou respondentů tohoto resortu.

Především pracovníci Samostatného oddělení strategií a ESIF v této oblasti mají konkrétní zkušenosti. Jak již bylo zmíněno snahou tohoto oddělení je poskytovat a koordinovat strategickou práci v rámci celého MV. Podle oslovených respondentů se však tento vytyčený cíl ne zcela ve všech případech setkává s úspěchem, protože ne všechny odbory MV jsou v této záležitosti ochotny navázat spolupráci. „*Reálně to vypadá tak, že někteří s námi spolupracují bez problému, ale někteří tak si tu agendu chtějí držet hodně u sebe a vadí jim, když jim do toho nějak zasahujeme.*“ [Respondent 7] Toto strategické oddělení se tak často v dané spojitosti setkává se značným oportunistem ze strany některých odborů MV. V této situaci mu ani nepomáhá ta skutečnost, že v hierarchii ministerstva zastává poměrně vysokou pozici, neboť jeho činnost spadá přímo pod jednoho z náměstků ministerstva. „*Ono je to hrozně těžký někoho k něčemu tady donutit. Každý Vám řekne: „A proč bych to tak dělal? Jenom protože to chcete*

dělat vy? “ *S tím se setkáváme hrozně často, že nám ty lidi vlastně říkají, jakože to dělají vlastně jen kvůli nám, jo. Což jako není správný.* “ [Respondent 6]

□ **Resortismus**

S předchozí bariérou souvisí problém resortismu a různých kompetenčních sporů nejen mezi resorty, ale i odbory, na který pracovníci vybraného ministerstva během rozhovorů opakovaně upozorňovali.

V souvislosti s přípravou nové koncepce rozvoje veřejné správy nakonec vyplynulo, že v případě MV se tento problém přímo nedotýká oblasti strategického řízení a plánování, ale spíše představuje obecný problematický aspekt státní správy. *My jsme šli defacto podle jejich principu (pozn. MMR), tak jsme se nějak netřeli, spíš, kdy se třeme, tak to se vůbec netýká strategií, ale nějakých kompetenčních sporů, že jako oni by něco rádi dělali, my to chceme dělat taky a tak, tak tam se třeme, ale ze strategického aspektu asi ne.* [Respondent 2] To, že resortismus z daného hlediska nepředstavuje pro MV vážnější problém, dokazuje již popisovaná spolupráce, kterou v této oblasti navázalo Samostatné oddělení a ESIF s MMR.

Přese všechno výše zmíněné, podle respondentů i odborníků obecně v oblasti strategické práce představuje resortismus významný problém. *Tam je stále velký resortismus jako v české státní správě, takže o sobě často nevědí ministerstva, která pracují z různých úhlů pohledu na stejném problému a často se to přihází i mezi odbory stejného ministerstva. Takže tam právě, ta práce strategická, která přirozeně musí být pojímána jako kdyby trochu širěji z hlediska nějakých faktorů, které ovlivňují ty jevy, tak může rozumným způsobem dávat lidi dohromady.*“

[Respondent 14] Tento problém podle některých respondentů souvisí s absencí strategické jednotky fungující na ústřední úrovni veřejné správy, například v podobě Úřadu vlády. *„Resortismus je obecně problém, protože každé přece nechce, aby mu nějaké jiné resort říkal, co má dělat, to je a vždycky bude. Právě proto si myslím, že tady chybí ten Úřad vlády, kterej by řekl: „Tak, a teď vy dvě ministerstva to budete řešit, budete na tom spolupracovat a budete dělat tohle.“* [Respondent 1]

□ **Neprovázané a nedostatečné využívání dat**

Někteří respondenti v této spojitosti jako limitující faktor strategické práce uvedli nevyhovující práci s daty, které se sice pravidelně sbírají, a to za účelem zjišťování indikátorů plnění, ale rámci tvorby dalšího strategického rozhodnutí se již v málokterých případech zohledňují. [Respondent 12] Vedle toho se navíc existující data dostatečně nesdílí mezi jednotlivými odbory či ministerstvy. *„Myslím si, že je to hlavně o informovanosti, o získávání dat a jejich využívání pro tu koncepční činnost, aby ty kroky a ty veřejný politiky, které se dějou, se děly na*

základě objektivních skutečností, a ne tolik jako na základě dojmů a osobních nějakých vjemů a emocí.“ [Respondent 5]

5.2.4 Podpůrná opatření

MV se na oblasti zlepšování strategického řízení a plánování podílí převážně tvorbou koncepčních materiálů týkající se rozvoje veřejné správy, kterou má na starost. V rámci dvou níže uvedených strategických dokumentů rozvoje veřejné správy, jsou za zásadní účasti MV a ostatních aktérů veřejné správy formulovány jednotlivé specifické cíle související s upevnováním strategického řízení a plánování ve veřejné správě ČR.

5.2.4.1 Metodický pokyn pro řízení kvality ve služebních úřadech

Jedno z opatření MV v této souvislosti představuje *Metodický pokyn pro řízení kvality ve služebních úřadech* (Metodický pokyn).

Jak již bylo zmíněno, Metodika přípravy veřejných strategií představuje jeden z nástrojů MMR, který cílí na zlepšování kvality strategické práce v souvislosti s tvorbou strategických dokumentů. Je určena převážně pro tvorbu strategických dokumentů v podobě veřejných strategií. Veřejná strategie v tomto kontextu představuje koncepční dokument vznikající na jakékoli úrovni veřejné správy, který představuje ucelený soubor opatření směřující k dosažení cílů ve stanovené oblasti. [Ministerstvo pro místní rozvoj ČR 2013:7]

Naopak zkvalitňování strategického řízení služebních úřadů, jak již bylo uvedeno, spadá do kompetence MV, které v roce 2018 k této problematice vypracovalo Metodický pokyn, jehož jednou z hlavních priorit je podpoření rozvoje strategického řízení služebních úřadů. Záměrem daného Metodického pokynu je tak stanovit závazná pravidla pro tvorbu, schválení, implementaci, vyhodnocení a aktualizaci strategie úřadu a dále docílit toho, aby byly identifikovány útvary a zaměstnanci s odpovědností za strategické řízení a strategický rozvoj služebního úřadu. [Ministerstvo vnitra ČR 2018: 22]

5.2.4.2 Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020

MV je hlavním gestorem aktuálně platného koncepčního dokumentu týkající se oblasti zlepšování strategického řízení a plánování ve veřejné správě v podobě *Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020* (Strategický rámec) v návaznosti na *Strategii realizace Smart Administration 2007-2015* s názvem *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby*, jejíž realizace vyvrcholila v roce 2015. Aktuální Strategický rámec má za cíl stanovit další směr rozvoje české veřejné správy a zajistit kontinuitu a realizaci dalších potřebných kroků týkající se její modernizace a zefektivnění. Daný koncepční materiál

byl příslušným ministerstvem zpracován v průběhu roku 2014 a následně schválen vládou ČR v rámci jejího usnesení č. 680 ze dne 27. 8. 2014. Jeho Realizace je stanovena na období 2014-2020 a prováděna pomocí 4 implementačních plánů vztahující se jednotlivě k jeho 4 hlavním cílům. Za jeho implementaci je odpovědné MV v podobě OSR ve spolupráci s dalšími vybranými resorty a Úřadem vlády. [Ministerstvo vnitra ČR 2016: 3-5]

Oblasti zkvalitňování strategického řízení a plánování ve veřejné správě se týká jeden z jeho podcílů, tj. *Specifický cíl 1.3 Rozšíření řízení kvality a zlepšení strategického řízení ve veřejné správě*, jehož gestorem je primárně MMR. V rámci tohoto cíle mají být ve vymezeném období realizované tato následující opatření.

- Uplatňování Metodiky přípravy veřejných strategií a její zavádění do praxe, uplatňování metodik pro obce a kraje
- Rozvoj systémů (vč. těch technických) a nástrojů strategické práce ve veřejné správě
- Provedení analýz strategické dokumentace, hierarchizace systému strategií a dalších aktivit pro zkvalitnění strategické práce
- Zavádění a rozvoj strategického řízení a plánování ve veřejné správě

[Ministerstvo vnitra ČR 2016: 21]

Z nejaktuálněji dostupných informací z roku 2018 vyplývá, že všechna opatření a aktivity v gesci MV a MMR spojených se strategickým řízením a plánováním ve veřejné správě se daří naplňovat dle platného harmonogramu. Nejvíce se tato skutečnost projevuje využíváním Metodiky přípravy veřejných strategií v praxi veřejné správy. [Ministerstvo vnitra ČR 2018: 3]

5.2.4.3 Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030

Na výše uvedený Strategický rámec v současné době navazuje *Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030*, která nově definuje rozvoj veřejné správy pro následující desetiletí. Koncepce v nedávné době absolvovala připomínkové řízení a aktuálně (prosinec 2019) čeká na zaujetí stanoviska ze strany vlády ČR.⁴⁴ Hlavním záměrem tohoto strategického materiálu je naplňování snahy o přiblížení veřejné správy občanům v podobě klientů.

Co se konkrétně rozvíjení strategického řízení a plánování ve veřejné správě týče, je úsilí Koncepce podobné tomu, vyvíjenému ze strany Strategického rámce. Její konkrétní snahy v této oblasti podrobně definuje *Specifický cíl 3.4 zvýšit význam a kvalitu provádění strategického řízení*, jehož gestorem je MMR. Daný cíl se skládá ze čtyř hlavních částí,

⁴⁴ Výsledky jednání vlády 8. října 2019: Výsledek jednání vlády: **Projednávání bylo přerušeno**. Více podrobností zde: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/tiskove-zpravy/vysledky-jednani-vlady-8--rijna-2019-176768/>

zaměřující se na: 1) metody a nástroje pro strategické řízení; 2) inovace pro strategické řízení; 3) prostředí pro strategické řízení; 4) znalosti a zkušenosti ve strategickém řízení. V rámci těchto jednotlivých částí je například předurčen rozvoj zmíněných aktivit a nástrojů, nejen Metodiky, Typologie, ale také Strateduky anebo DS či rozvíjení strategických útvarů na resortech. [Ministerstvo vnitra ČR 2019: 73-77]

Koncepce primárně vychází z doporučení Metodiky přípravy veřejných strategií a Typologie strategických dokumentů. Opírá se tak o nástroje, které jsou příznačné pro tradiční, technokratičtější přístup ke strategickému řízení a plánování ve veřejné správě.

Ke Koncepci se v rozhovoru vyjádřil jeden z odborníků, který jí na jednu stranu považuje za kvalitně zpracovaný dokument, avšak na druhou stranu naprosto postrádající dlouhodobou vizi, a hlavně konkrétní politické zadání. [Respondent 18]

6 Závěry vyplývající z kvalitativní analýzy a doporučující návrhy

Předchozí kapitola se zabývala kapacitou ke strategickému řízení a plánování ze strany Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva vnitra, jež ve zkvalitňování této oblasti představují výrazné aktéry veřejné správy. Pozornost byla podrobně zaměřena nejen na identifikaci a bližší charakteristiku hlavních překážek ke strategické práci těchto jednotlivých resortů, ale také na opatření, která v souvislosti s upevňováním strategické činnosti ve veřejné správě tato ministerstva již delší čas usilovně vyvíjí.

V této kapitole diplomové práce budou z kvalitativně pojaté analýzy vyvozeny hlavní závěry, co se týče sledované kapacity obou vybraných ministerstev ke zkvalitňování strategického řízení a plánování. V závěru vedle toho budou formulována doporučení a předpoklady týkající se zlepšení oblasti strategického vládnutí ČR.

6.1 Kapacita MMR

Z předchozí kapitoly vyplývá, že disponibilita MMR ke strategickému řízení a plánování, co se týče jeho snahy o zlepšování fungování této oblasti je vysoká. Všichni oslovení experti i pracovníci obou ministerstev se v realizovaných rozhovorech shodují na tom, že MMR v této souvislosti odvedlo značný kus zasloužení hodné práce, který je jen těžko porovnatelný s ostatními resorty ČR.

Přesto situace týkající se strategického řízení a plánování není ani v případě MMR natolik přívětivá, jak by v této souvislosti mohla být. Tento resort se v dané oblasti potýká s řadou bariér příznačných pro celou resortní úroveň ČR, jež omezují nejen jeho běžnou strategickou práci, ale také úsilí, které pro zlepšení této oblasti vyvíjí. Nejzávažnější překážkou, s kterou se (nejen) MMR podle jeho pracovníků a oslovených odborníků potýká, je nedostatečná podpora strategické činnosti především ze strany českého politického vedení, která až na drobné výkyvy na této úrovni kontinuálně přetrvává po celou existenci samostatné ČR. Nedostatečná preference až apatie ke strategickému řízení a plánování na vládní úrovni, má následně negativní dopad na celou již tak oslabenou institucionální a organizační strukturu strategického řízení a plánování české veřejné správy, která není žádným (zákonným) způsobem ukotvená či jinak stabilizovaná. To má za následek, že s příchodem každé nové vlády, nového ministra podpora strategické práce (nejen) na tomto ministerstvu stojí nebo padá. Tato skutečnost je v případě MMR dobře patrná v podobě nadcházejícího ukončení činnosti (leden 2020) odboru Dohody o partnerství, evaluací a strategií, strategicky zaměřeného útvaru MMR, který v oblasti

zlepšování strategického řízení a plánování představoval jednu z jeho hlavních vlajkových lodí. Nicméně, vzhledem k jiným preferencím vlády a jejím škrtům ve stání správě se tato situace výrazně mění.

Další problematický aspekt, na který v souvislosti s MMR je třeba upozornit, se týká nepatřičné motivace tohoto resortu ke zlepšování strategického prostředí. Hlavní stimul pro MMR potažmo celou ČR primárně spočívá v čerpání evropských dotací, které EK u každého členského státu podmiňuje potřebou osvojení si dovedností souvisejících s oblastí strategického řízení a plánování. Motivace k rozvíjení této oblasti by ale ze strany MMR, respektive ČR měla souviset především s potřebou kvalitní veřejné správy, jejíž existence je pro zdárný budoucí vývoj ČR zcela zásadní.

Vedle negativních aspektů v rámci disponibility MMR ke strategickému řízení a plánování je pochopitelně třeba brát na zřetel i její pozitiva, a to především v podobě existence velkého množství podpůrných aktivit a nástrojů, kterých je tento resort hlavním autorem. Nejvíce pozitivních ohlasů od všech oslovených respondentů, jak ze strany odborníků, tak i pracovníků, v této souvislosti sklídl vzdělávací projekt Strateduka, který úspěšným způsobem ve veřejné správě vyplnil výraznou absenci vzdělávání v oblasti strategického řízení a plánování. Při genesi tohoto projektu u jeho tvůrců na sebe narážela existence dvou odlišných přístupů ke strategickému řízení a plánování, a to v podobě systémověji pojatého přístupu založeném na kreativitě a neustále interakci uvnitř strategického procesu oproti konzervativněji, mechanicky pojatému přístupu, kdy se tento proces skládá z několika oddělených fází.

V případě Strateduky nakonec převážilo prvně zmíněné pojetí strategického řízení a plánování, nicméně celkově v rámci MMR potažmo v celé české veřejné správě podle respondentů především ze strany odborníků na danou problematiku převládá spíše druhý „mechanický“ přístup, který v této souvislosti nejlépe vystihuje jeden z podpůrných nástrojů v podobě Metodiky přípravy veřejných strategií, která v současné době ze strany MMR představuje široce proklamovaný přístup k tvorbě veřejných strategií. Tento nástroj v debatách s experty a akademiky oproti Strateduce již tak dobře neobstál. Daní respondenti ho často vnímali jako velmi technické pojetí procesu strategického řízení a plánování. Naopak oslovení pracovníci MV tento nástroj převážně chválili.

O tom, který ze dvou výše zmíněných přístupů ke strategickému řízení a plánování je v této souvislosti vhodnější zaujmout, není cílem ani v možnostech této práce rozhodnout, nicméně obě pojetí jsou v dané souvislosti relevantní a oprávněná.

Přes výše popisované úskalí, kapacita MMR ke zlepšování strategického řízení a plánování dosahuje nadprůměrné úrovně, a to především z důvodu, že MMR si tuto oblast postupně převzalo výhradně za svou, bez toho, že by někde bylo vysloveně (zákonem) stanoveno, že tato agenda náleží právě do kompetencí tohoto resortu. Nicméně, že se tomu tak ze strany MMR stalo, je nepopíratelně dobrým signálem pro celé strategické vládnutí ČR. Od konce roku 2012, kdy MMR ve spolupráci s MF začalo vytvářet Metodiku přípravy veřejných strategií se v oblasti strategického řízení a plánování realizovalo velké množství práce, která za předpokladu, že přečká zmíněné nepříhodné organizační změny resortu, tak může být i v budoucnu nadále ku prospěchu ostatním aktérům z různých úrovní veřejné správy.

Z rozhovorů se současnými i bývalými pracovníky MMR bylo zcela evidentní, že tyto osoby jsou pro oblast strategického řízení a plánování velmi zapálené. K dané problematice se vyjadřovali zcela otevřeně a kriticky, stejně tak odborníci z akademické sféry, kteří měli k samotným aktivitám MMR mnoho co říci. Tento aspekt se však následně výrazně projevil na obsahové i délkové nevyváženosti obou analýz, kdy v dané souvislosti dominuje případ MMR.

6.2 Kapacita MV

Z provedené analýzy MV vyplývá že kapacita tohoto vybraného resortu ke strategickému řízení a plánování, především co se týče zlepšování dané oblasti je v porovnání s MMR nižší, a v případném srovnání s ostatními resorty, tak bude pravděpodobně dosahovat spíše průměrné úrovně. Tomuto zjištění nasvědčuje již výše zmíněný fakt, že MMR v oblasti zlepšování strategické práce ve veřejné správě zaujalo vedoucí iniciativu, přestože reálně k této oblasti nemá formálně stanovené žádné výlučné kompetence.

Kromě bariér v podobě politického nezájmu a abstraktně stanovených cílů shora, které byly zmíněny v souvislosti s MMR, pracovníci MV dále v rámci svého resortu uváděli i jiné problematické aspekty, zejména v podobě despektu úředníků ke strategickému řízení a plánování, který na daném resortu podle jejich názoru stále přetrvává. K řešení tohoto problému by mohla pomoci intenzivnější osvěta, jakou například představuje vzdělávací kurz Strateduka. Nicméně s tímto problémem souvisí i další bariéra, která z realizovaných rozhovorů s pracovníky daného resortu vyplynula v podobě nedostatečného respektování role strategického útvaru. Navzdory pozitivní skutečnosti, že MV disponuje strategickým útvarem, který má za cíl ostatním odborům poskytovat metodologickou podporu a pomoc v oblasti strategické práce se však tento strategicky orientovaný útvar často setkává s neochotou ke vzájemné spolupráci ze strany některých odborů tohoto resortu.

Co se pozitivních aspektů týče, je v případě MV třeba vyzdvihnout jeho spolupráci s MMR v oblasti zlepšování strategického řízení a plánování, kterou v rámci resortu aktivně navázali oba dva vybrané útvary v podobě OSR a Samostatného strategického oddělení a ESIF. Fungující spolupráce mezi resorty se například projevovala ve formě vzájemné participace na formulaci konkrétních opatření pro budoucí zlepšení prostředí strategické práce v rámci nadcházející Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030, jejímž MV je hlavním gestorem. V této souvislosti podle oslovených respondentů, kteří se angažovali na její tvorbě se mezi oba resorty neprojevovaly žádné významné kompetenční spory.

Co se týče celkového zhodnocení disponibility MV ke strategickému řízení a plánování, především ve spojitosti se zkvalitňováním této oblasti, je daný resort v této souvislosti značně zastíněn aktivitou MMR. Převážně je tak tomu jeho vlastní vinou, která vychází z jeho nedostatečně artikulovanému zájmu o danou oblast. Svým způsobem se jedná o paradoxní situaci, protože MV má formálně k této oblasti mnohem blíže vymezené kompetence než samotné MMR (viz kompetenční zákon⁴⁵). Nicméně i přes tento uvedený potenciál, MV v současné době v rámci dané oblasti za MMR převážně zaostává.

6.3 Doporučující návrhy ke zlepšení strategického vládnutí ČR

Cílem této části diplomové práce není předkládat četné a detailní návrhy týkající se technických předpokladů, tj. jakým způsobem strategické řízení a plánování nejen na úrovni státní správy zefektivnit. To by bylo nad rámec celé diplomové práce a konec konců taková to doporučení v nedávné době formulovalo samotné MMR v jednom ze svých výstupů v rámci projektu Mapování strategické práce. Nicméně hlavním záměrem v této části bude snaha formulovat základní předpoklady a s nimi související doporučení, týkající se celé úrovně strategického vládnutí ČR, které z této diplomové práce nejvíce vyplývají.

Z analýzy historického vývoje strategického řízení a plánování v ČR je patrné, že podpora této oblasti není v ČR kontinuálně stabilní, neboť v této souvislosti se převážně jedná o nárazovou prioritu pouze několika málo bývalých vlád ČR. Aktivní uplatňování či rozvoj strategické činnosti je tedy závislý především na tom, jaké stanovisko k ní zaujme stávající politická reprezentace. První a nejdůležitější předpoklad toho, aby ČR mohla lépe strategicky vládnout a tím odolávat negativním výzvám budoucnosti, je dostatečná politická vůle jejich vládnoucích představitelů (státní a lokální úrovně) k uplatňování a dalšímu rozvoji strategického řízení a

⁴⁵ Viz Kompetenční zákon, kterým je MV v rámci § 12 (3) pověřeno koordinační úlohu v oblasti organizace a výkonu veřejné správy.

plánování ve veřejné správě. O tom, že je tento předpoklad naprosto klíčový se shodla převážná část respondentů, jak expertů, tak i samotných oslovených pracovníků vybraných resortů, pro které tento nenaplněný předpoklad zároveň představuje základní bariéru efektivnějšího výkonu jejich strategické práce. „*Co máte v hlavě, tak bývá náš stát. Máme ty politiky, co si zasloužíme, protože tohle máme v hlavách nebo většina lidí to má v hlavách. Až se to takhle v hlavě změní lidem, bude strategické řízení fungovat ještě lépe. To je klíčový předpoklad.*“ [Respondent 13] Otázka, jakým způsobem, či zda lze vůbec tento daný předpoklad realizovat, se dotýká téměř metafyzické roviny. Nicméně za předpokladu, že je změna přístupu české společnosti k této oblasti reálná, bude takováto transformace vyžadovat několik desítek let snažného úsilí.

Vzhledem k výše dané skutečnosti, tedy, že strategické řízení a plánování v české společnosti, především v rámci její politické reprezentace nemá dostatečnou a trvalou podporu, je v této souvislosti nasnadě otázka týkající se uzákonění této oblasti, které by v dané situaci představovalo poněkud „silové“ a také „technické“ řešení problému nedostatečné vůle. Z analýzy legislativního rámce strategického řízení a plánování v jedné z kapitol této práce primárně vyplývá, že tato oblast není v českém právním řádu žádným konkrétním způsobem upravena. V ČR tak neexistuje žádný explicitně definovaný zákon, který by v rámci veřejné správy přímo stanovil vykonávat nebo se zabývat činností související se strategickým řízením a plánováním, a to dokonce i navzdory existence různých návrhů týkající se vzniku takového zákona, který v jednom z úspěšnějších případů v roce 1990 doputoval až do samotného parlamentu. O tom, zda ČR skutečně potřebuje přímo zákon o strategickém řízení a plánování je diskutabilní otázkou, na kterou tato diplomová práce nehledá odpověď. Nicméně co je dle jejího zjištění nepopíratelné, ČR v tomto ohledu ve své legislativě ve větší míře postrádá alespoň bližší vymezení odpovědnosti a určení kompetencí v dané oblasti. V rámci české veřejné správy neexistuje žádný odpovědný orgán disponující dostatečnými pravomocemi pro výkon a koordinaci strategického řízení a plánování. Pověřením jednoho z ústředních orgánů státní správy k výkonu a koordinaci dané oblasti se nabízí jako jedno z možných a šetrnějších řešení otázky legislativního ukotvení strategického řízení a plánování v ČR. V ideální situaci by k tomuto úkolu mohl být pověřen Úřad vlády či případně jedno z ministerstev, konkrétně Ministerstvo vnitra, které, jak již bylo zmíněno, má k výkonu této činnosti ze všech ministerstev formálně nejbližší. Jeden z těchto jmenovaných ústředních orgánů státní správy by se tak v této souvislosti proměnil v koordinační jednotku, která by v rámci veřejné správy disponovala dostatečně silnou exekutivní pravomocí k řízení a ovlivňování procesu strategického řízení a plánování. Tento způsob se nabízí jako jedno z možných řešení problému absence rozhodné formálně stanovené autority v oblasti strategického řízení a plánování, se kterou se ČR během

své dosavadní existence výrazně potýká, a to především v podobě křehké institucionální a organizační struktury. Kromě výše uvedené potřeby dostatečného zákonného vymezení odpovědnosti a kompetencí by v této oblasti také mohla být dostatečným způsobem legislativně podmíněna existence strategických útvarů v organizačních strukturách resortů, neboť jak z příkladu odboru Dohody o partnerství, evaluací a strategií na MMR přímo vyplývá, tyto strategicky zaměřené odbory bývají často předmětem reorganizačních změn a mají tak značnou tendenci zanikat.

Nicméně legislativní změna, ať už jakéhokoliv charakteru nepředstavuje tzv. „všelák“ na neduhu strategického řízení a plánování, které se v české veřejné správě vyskytují. Navíc k tomu, aby zákonná opatření v oblasti strategické práce ve veřejné správě byla, ať už v jakékoliv podobě vůbec vytvořena a následně realizována, chybí již zmíněný základní předpoklad strategického vládnutí ČR, kterým je politická vůle především jejích čelních představitelů.

Vedle mnoha ambiciózních návrhů, ať už legislativního nebo jiného charakteru zabývající se zlepšením strategického řízení a plánování ve veřejné správě, potažmo strategickým vládnutím ČR, by bylo vhodné zamyslet se také nad tím, zda by v této souvislosti nebylo užitečnější toto značně vyvíjené úsilí investovat přímo ke zlepšování fungování veřejněpolitického procesu namísto strategického procesu. *„Podle mě veřejná politika je jako mnohem uchopitelnější věc, tam můžu definovat ten jeden problém, který řeším a můžu definovat to opatření za tím a můžu mít nějaký tým, který to má na starosti, kdežto strategie mně přijde, že velmi často se snažíme vlastně jako vyřešit věci, který jsou v tom veřejným politickým prostředí jako nevyřešitelný. Strategie České republiky, já nevím, já prostě nevím jako jestli máme říct, že se soustředíme jako na školství a nesoustředíme se na armádu nebo jako co z toho má být.“* [Respondent 11]

Závěr

Diplomová práce se zabývala tématem strategického řízení a plánování na ústřední úrovni veřejné správy České republiky, kde hlavní pozornost byla věnována dvěma konkrétním resortům, jmenovitě Ministerstvu pro místní rozvoj a Ministerstvu vnitra. Základním důvodem zkoumání těchto vybraných případů byl ten, že obě ministerstva aktuálně představují výrazné aktéry v oblasti zkvalitňování úrovně strategické práce ve veřejné správě ČR.

Hlavním cílem diplomové práce bylo na základě analýzy sekundárních dat a provedených polostrukturovaných rozhovorů se současnými a bývalými pracovníky vybraných pracovních útvarů (Odbor Dohody o partnerství, evaluací a strategií; Samostatné oddělení strategií a ESIF; Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy) a experty na veřejnou správu identifikovat současný stav strategického řízení a plánování výše uvedených resortů, primárně co se týče jejich kapacity s ohledem na rozvoj a posilování strategického řízení a plánování ve veřejné správě a vedle toho hlavních bariér, se kterými se v této souvislosti a také obecně s výkonem strategické práce oslovení pracovníci daných ministerstev nejvíce potýkají.

Za tímto účelem byla v rámci diplomové práce na základě kombinace sekundárních s převahou primárních zdrojů provedena kvalitativní analýza, ze které primárně vyplývá, že kapacita vybraných resortů je v tomto ohledu rozdílná. Disponibilita MMR ke zlepšování fungování této oblasti ve veřejné správě je v porovnání s MV značně vyšší, a to i přes skutečnost, že MMR není v této souvislosti obdařeno žádnými formálními kompetencemi. Jeho hlavní motivace ke zlepšování úrovně strategické práce v české veřejné správě totiž primárně souvisí s potřebou účelného čerpání evropských finančních prostředků v rámci realizace politiky soudržnosti, jejíž koordinací je tento resort přímo pověřen. MMR tak v rámci plnění povinností týkající se provádění kohezní politiky, postupně a zcela neformálním způsobem převzalo do té doby nikým nevykonávanou roli hlavního metodického a koordinačního orgánu v oblasti strategického řízení a plánování ve veřejné správě ČR. V souvislosti s naplňováním výše zmíněné role se tak toto ministerstvo stalo hlavním autorem mnoha různých opatření na podporu strategické činnosti, které byly v průběhu této analýzy podrobně zhodnoceny, jak ze strany oslovených ministerských pracovníků, tak i expertů na veřejnou správu. Z provedené kvalitativní analýzy kapacity obou resortů tedy vyplynulo, že MMR v souvislosti se zlepšováním strategického řízení a plánování odvedlo značný kus práce, který z komparačního hlediska se zkoumaným případem MV eventuálně s dalšími ústředními orgány státní správy ČR nemá žádné obdoby. V rámci dané analýzy byla mimo jiné identifikována řada různých bariér výkonu a rozvoje strategické práce obou zkoumaných resortů. V této souvislosti

vyplývalo, že jedním z nejproblematictějších identifikovaných aspektů je především nedostatečný zájem a podpora ze strany nejvyššího politického vedení, jehož změna však zároveň představuje základní předpoklad pro zlepšení strategického vládnutí České republiky. Vedle toho se také jako velice problematická projevila křehkost institucionální a organizační struktury, na které strategické řízení a plánování ve veřejné správě stojí.

Dílčím cílem diplomové práce bylo na základě provedeného zjištění a analýzy výchozího stavu vyvodit teoretická a praktická doporučení i předpoklady týkající se efektivnějšího strategického vládnutí České republiky. V této souvislosti základní předpoklad, jak již bylo výše zmíněno, představuje především dostatečná politická vůle čelních představitelů země.

Strategické plánování a řízení představuje nepostradatelný aspekt jakékoliv moderně fungující veřejné správy, a to i v případě ČR, kdy se strategická práce stala běžnou součástí její každodenní praxe. Výběr Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva vnitra jako hlavních výzkumných případů této problematiky se vzhledem k dynamickému vývoji v podobě náhlých reorganizačních změn na MMR a tvorby koncepce rozvoje veřejné správy na MV projevily jako vhodné, neboť v současné chvíli se jedná o velice aktuální téma ve veřejné správě ČR.

Summary

The diploma thesis dealt with the topic of strategic management and planning at the central level of public administration in the Czech Republic, where the dominant attention was paid to two specific ministries, namely the Ministry for Regional Development and the Ministry of the Interior. The basic reason for examining these selected cases was that both ministries are currently significant participant in the field of improving the level of strategic work in the public administration of the Czech Republic.

The main aim of the diploma thesis was based on the analysis of secondary data and conducted semi-structured interviews with current and former employees of chosen work units (*Odbor Dohody o partnerství, evaluaci a strategií; Samostatné oddělení strategií a ESIF; Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy*) and experts to identify the current condition of strategic management and planning of the chosen ministerial departments, primarily in terms of their capacity with regard to the development and strengthening of strategic management and planning in public administration and also the specific barriers obstacles to the performance of strategic activity of both ministries.

For this purpose, a qualitative analysis was carried out, based on a combination of secondary and predominant primary sources in the diploma thesis. Conducted analysis primarily shows that the capacity of the selected ministries in this respect is different. The availability of the MoRD to improve the functioning of this field in public administration is considerably higher compared to the MoI, even though the MoRD is not endowed with any formal competences in this respect. Its main motivation to improve the level of strategic work in the Czech public administration is primarily related to the need for effective use of European funds within the implementation of cohesion policy. In fulfilling its obligations related to the implementation of cohesion policy, the MoRD gradually and completely informally took over the role of the main methodological and coordinating body in the field of strategic management and planning in the public administration of the Czech Republic. In the context of the fulfilment of this role, MoRD became the main author of many different measures in support of strategic activities, which were evaluated in detail during this analysis. The qualitative analysis of the capacity of both ministries revealed that the MoRD did a lot of beneficial work in the context of improving strategic management and planning which in comparison with the examined case of the MoI and possibly other central state administration bodies of the Czech Republic is matchless. The analysis also identified various barriers to the performance and development of strategic work of both examined ministries. It emerged that one of the most problematic identified aspects is

the lack of interest and support from top political leadership. The second most problematic aspect in this context is the fragility of the institutional and organizational structure on which strategic management and planning in public administration is based.

The partial intention of the diploma thesis was to devote theoretical and practical recommendations and assumptions concerning the strategic governance of the Czech Republic. The basic assumption, as mentioned above is primarily the sufficient political determination of top political leadership.

Strategic planning and management are an indispensable aspect of any modern public administration, even in the case of the Czech Republic, where strategic work has become a common part of its everyday practice. The choice of the Ministry of Regional Development and the Ministry of the Interior as the main research cases has proved to be appropriate because of dynamic development in form of sudden reorganization changes at the MoRD and the actual creation conception of public administration development at the MoI in public administration of the Czech Republic.

Seznam použitých zdrojů

1. BARCA, Fabrizio, 2009. *An agenda for a reformes cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations: Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy* [online]. [cit. 2019-11-28]. Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf
2. BÁRTA, Jiří, 1997. *Strategické plánování pro neziskové organizace: jak rozhodovat o budoucnosti vaší organizace*. Praha: Nadace rozvoje občanské společnosti. ISBN 80-902302-0-2.
3. BOYNE, George A., *Public and Private Management: What's the Difference?* *Jurnal Of Management Studies* [online]. 16 December 2002, 39(1), 97-122 [cit. 2019-02-15]. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00284>. ISSN 1467-6486. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/46540457_Public_and_Private_Management_What's_the_Difference
4. BRÁZOVÁ, Věra-Karin, 2017. In: MIHÁLIK, Jaroslav. *Annual Conference Faculty Of Social Sciences UCM Trnava: Political Science and European Studies Conference Proceeding*. Trnava, Slovak Republic: The Faculty of Social Sciences University of Ss. Cyril and Methodius in Trnava, s. 223-232. ISBN 978-80-8105-868-4. Dostupné z: http://www.fsvucm.sk/files/publika%C4%8Dn%C3%A1%20a%20edi%C4%8Dn%C3%A1%20%C4%8Dinnos%C5%A5/e-publik%C3%A1cie/Annual%20Conference%20Proceeding%20-%20Political%20Science%20And%20European%20Studies_2016.pdf#page=223
5. BRYSON, John M., 2004. *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. 3rd ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass. ISBN 0-7879-6755-6.
6. BRYSON, John M., 2011. *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. 4th ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass. ISBN 04-703-9251-7.
7. CESES, 2007. *Výroční zpráva 2007: Univerzita Karlova v Praze, Fakulta Sociálních věd, Centrum pro sociální a ekonomické strategie* [online]. [cit. 2019-11-10]. Dostupné z: https://ceses.cuni.cz/CESES-9-version1-Vyrocní_zprava_2007.pdf
8. DANČÁK, Břetislav a Vít HLOUŠEK, ed., 2007. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav. ISBN 978-80-210-4458-6.

9. Décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 *Portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective*, [online]. 2013 [cit. 2019-11-19]. Dostupné z: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027343503&categorieLien=id>
10. DRHOVÁ, Zuzana, VESELÝ, Arnošt a Martin NEKOLA, ed., 2007. *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON). Studijní texty (Sociologické nakladatelství). ISBN 978-80-86429-75-5.
11. DRHOVÁ, Zuzana, OCHRANA, František, ed., 2010. *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Praha: Matfyzpress. ISBN 978-80-7378-130-9.
12. DRUCKER, Peter F., 2000. *Výzvy managementu pro 21. století*. Praha: Management Press. ISBN 80-7261-021-X.
13. DYE, Thomas R., 2011. *Understanding Public Policy*. 13. ed. United States: Longman. ISBN 9780205757428.
14. GIBBS, Graham. *Analyzing qualitative data*. Thousand Oaks: Sage, c2007. The sage qualitative research kit. ISBN 978-0-7619-4980-0.
15. HASMANOVÁ MARHÁNKOVÁ, Jaroslava a Ema HREŠANOVÁ. *První krok na sociologické stezce*. V Plzni: Západočeská univerzita, 2010. ISBN 9788070439500.
16. HENDL, Jan, 2016. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. Čtvrté, přepracované a rozšířené vydání. Praha: Portál. ISBN 978-80-262-0982-9.
17. HENNINK, Monique, Inge HUTTER a Ajay BAILEY. *Qualitative research methods*. Thousand Oaks: Sage, 2011. ISBN 978-1-4129-2226-5.
18. HRABALOVÁ, Simona, Viktorie KLÍMOVÁ a Svatava NUNVÁŘOVÁ, 2005. *Metody a nástroje řízení ve veřejné správě*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 80-210-3679-6.
19. HSIEH, Hsiu-Fang; SHANNON, Sarah E. 2005. *Three Approaches to Qualitative Content Analysis, Forum: Qualitative Health Research*, Vol. 15, No. 9, November 2005, pp. 1277-1287
20. EUROPE DIRECT 2014. *Úvod politiky soudržnosti EU pro období 2014–2020*. [online]. [cit. 2019-11-18]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_cs.pdf
21. Federální shromáždění České a Slovenské federativní republiky, 1990. *Sněmovní tisk 210*. [online]. [cit. 2019-11-10]. Dostupné z: http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0210_00.htm

22. FILIP, Jan, 2011. *Ústavní právo České republiky. Základní pojmy a instituty*. Ústavní základy ČR. 4. vyd. Brno: Václav Klemm – Vydavatelství a nakladatelství, 2011. 370 s. ISBN 978-80-904083-8-8
23. GAZEAU, Antoine, 2012. Le «CGSP» devient «France Stratégie». In: *Brief, le magazine de la communication publique* [online]. [cit. 2019-12-21]. Dostupné z: <http://www.briefmag.com/le-cgsp-devient-france-strategie.html>
24. HUGHES, Owen E., 2003. *Public Management and Administration: An introduction*. 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan. ISBN 0-333-96187-0.
25. JOYCE, Paul, 2015. *Strategic Management in the Public Sector*. New York: Routledge. ISBN 978-0-415-52762-0.
26. KOOIMAN, Jan, 1993. *Modern governance: new government-society interactions*. London: Sage Publications UK. ISBN 0803988907.
27. KOTEEN, Jack, 1997. *Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations: Managing Public Concerns in an Era of Limits*. 2. ed. London: Praeger. ISBN 0-275-95531-1.
28. KRBOVÁ, Jana, 2016. *Strategické plánování ve veřejné správě*. Praha: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7552-587-1.
29. MALLYA, Thaddeus, 2007. *Základy strategického řízení a rozhodování: formulace, implementace, hodnocení a kontrola strategie : klíčové koncepce strategického myšlení: případové studie a příklady z ČR i ze světa*. Praha: GRADA Publishing. Expert. ISBN 978-80-247-1911-5.
30. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR, 2011. *Metodika přípravy veřejných strategií: Komparativní analýza přípravy veřejných strategií v zahraničí a v České republice*. [online]. [cit. 2019-11-18] Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/5da3e96b-bbcd-4d0f-b7d5-7893393ef28c/komparativni_nalyza_111031_final.pdf
31. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR, 2012. *Metodika přípravy veřejných strategií*. [online]. [cit. 2019-11-18] Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/4ebb3cc7-6f5c-4f37-ad1f-97054a212483/metodika-pripravy-verejnych-strategii_listopad-2012.pdf
32. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR, 2017. *Evropské strukturální a investiční fondy 2014–2020 v kostce*. 3. aktualizované vydání. 2017. ISBN 978-80-7538-125-5.
33. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR, 2017. *Typologie strategických a prováděcích dokumentů: Metodické doporučení*. [online]. [cit. 2019-11-18] Dostupné

- z: https://www.mmr.cz/getmedia/a8e367ae-8c84-48f2-9ce4-5484e4d5de52/Typologie-strategickych-a-provadecich-dokumentu_final.pdf
34. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR: *Analyza strategických dokumentů*. In: Portál strategické práce v České republice [online]. [cit. 2019-12-09]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Microsites/PORTAL-STRATEGICKE-PRACE-V-CESKE-REPUBLICE/Strategicke-projekty/Analyza-strategickych-dokumentu>
 35. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR: *Databáze strategií*. In: Databáze strategií: portál strategických dokumentů v ČR [online]. [cit. 2019-12-08]. Dostupné z: <https://www.databaze-strategie.cz/cz/info>
 36. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR: *Evropské fondy v ČR: Programová období*. In: DotaceEU.cz: Zastřešující portál Evropských strukturálních a investičních fondů v ČR [online]. [cit. 2019-12-01]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR>
 37. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR: *Expertní skupina pro strategickou práci: Informace týkající se činnosti Expertní skupiny pro strategickou práci (ESSP)*. In: Portál strategické práce v České republice [online]. [cit. 2019-12-04]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Microsites/PORTAL-STRATEGICKE-PRACE-V-CESKE-REPUBLICE/Koordinace-a-spoluprace/ESSP>
 38. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR: *Mapování strategické práce*. In: Portál strategické práce v České republice [online]. [cit. 2019-12-09]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Microsites/PORTAL-STRATEGICKE-PRACE-V-CESKE-REPUBLICE/Strategicke-projekty/Mapovani>
 39. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR: *Národní orgán pro koordinaci*. In: DotaceEU.cz: Zastřešující portál Evropských strukturálních a investičních fondů v ČR [online]. [cit. 2019-12-01]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Fondy-EU/Narodni-organ-pro-koordinaci>
 40. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR: *Odbor Dohody o partnerství, evaluaci a strategií*. In: Ministerstvo pro místní rozvoj ČR [online]. [cit. 2019-12-01]. Dostupné z: <https://mmr.cz/cs/Kontakty/Kontakty-na-vedeni-ministerstva/Sekce-koordinace-evropskych-fondu-a-mezinarodnich/Odbor-Dohody-o-partnerstvi,-evaluaci-a-strategii>
 41. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR: *Operační program*. In: DotaceEU.cz: Zastřešující portál Evropských strukturálních a investičních fondů v ČR [online]. [cit. 2019-12-02]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR>
 42. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR: *Portál strategické práce v České republice*. In: Portál strategické práce v České republice [online]. [cit. 2019-12-04].

- Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Microsites/PORTAL-STRATEGICKE-PRACE-V-CESKE-REPUBLICKE/Uvodni-strana>
43. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR: *Pracovní skupina Databáze strategií: Informace týkající se činnosti Pracovní skupiny Databáze strategií (PSDS)*. In: Portál strategické práce v České republice [online]. [cit. 2019-12-04]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Microsites/PORTAL-STRATEGICKE-PRACE-V-CESKE-REPUBLICKE/Koordinace-a-spoluprace/PSDS>
 44. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR: *Příprava DoP 2021–2027: Postup přípravy Dohody o partnerství 2021–2027*. In: DotaceEU.cz [online]. [cit. 2019-12-02]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/KOHEZNI-POLITIKA-PO-ROCE-2020/s>
 45. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR: *Strategické mapy: Informace ke strategickým mapám ministerstev a krajů*. In: Portál strategické práce v České republice [online]. [cit. 2019-12-08]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Microsites/PORTAL-STRATEGICKE-PRACE-V-CESKE-REPUBLICKE/Nastroje-a-metodicka-podpora/Strategicke-mapy>
 46. MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR: *Strateduka: Popis kurzu*. In: Portál strategické práce v České republice [online]. [cit. 2019-12-08]. Dostupné z: <https://www.mmr.cz/cs/Microsites/PORTAL-STRATEGICKE-PRACE-V-CESKE-REPUBLICKE/Strategicke-projekty/Strateduka/Popis-kurzu>
 47. MINISTERSTVO VNITRA ČR, 2008. *Vnitřní předpisy ve zkratce*. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2019-12-09]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=21311276&doctype=ART>
 48. MINISTERSTVO VNITRA ČR, 2016. *Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020*. [online]. [cit. 2019-11-18] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/strategicky-ramec-rozvoje.aspx>
 49. MINISTERSTVO VNITRA ČR, 2018. *Informace o realizaci implementačních plánů strategického rámce rozvoje veřejné správy za rok 2018*. [online]. [cit. 2019-11-18] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/vystupy-strategickeho-ramce-rozvoje-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>
 50. MINISTERSTVO VNITRA ČR, 2018. *Metodický pokyn pro řízení kvality ve služebních úřadech: Podpora profesionalizace a kvality státní služby a státní správy*. [online]. [cit. 2019-11-18] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/metodicky-pokyn-pro-rozeni-kvality-ve-sluzebnich-uradech.aspx>

51. MINISTERSTVO VNITRA ČR, 2019. *Koncepce Klientsky orientovaná veřejná správa 2030*. [online]. [cit. 2019-11-18] Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>
52. MINISTERSTVO VNITRA ČR: *Mezinárodní organizace a VS: OECD*. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2019-12-09]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-organizace-a-vs-oecd.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>
53. MINISTERSTVO VNITRA ČR: *Odbory: Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy*. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2019-12-09]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/odbor-strategickeho-rozvoje-a-koordinace-verejne-spravy.aspx>
54. MINISTERSTVO VNITRA ČR: *Odbory: Samostatné oddělení strategií a ESIF*. In: Ministerstvo vnitra České republiky [online]. [cit. 2019-12-09]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/samostatne-oddeleni-strategii-a-esif.aspx>
55. MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČR: *Rada vlády pro udržitelný rozvoj*, In: Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 2019-11-18]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/rada_vlady_pro_udrzitelny_rozvoj
56. MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ ČR: *Udržitelný rozvoj*, In: Ministerstvo životního prostředí [online]. [cit. 2019-11-18]. Dostupné z: https://www.mzp.cz/cz/udrzitelny_rozvoj
57. MINTZBERG, Henry, *The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy*. California Management Review [online]. October 1, 1987, (Volume: 30 issue: 1), 11-24 [cit. 2019-02-15]. DOI: <https://doi-org.ezproxy.is.cuni.cz/10.2307/41165263>. ISSN 2162-8564. Dostupné z: <https://journals-sagepub-com.ezproxy.is.cuni.cz/doi/10.2307/41165263>
58. OECD, 2007. *Recommendation of the Council on Public Integrity*. [online]. [cit. 2019-11-18] Dostupné z: <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>
59. OCHRANA, František, 2001. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press. ISBN 80-7261-018-X.
60. OCHRANA, František, 2009. *Metodologie vědy: úvod do problému*. V Praze: Karolinum. ISBN 978-80-246-1609-4.
61. OCHRANA, František, Michal PLAČEK a Jan PŮČEK, *Shortfall of Strategic Governance and Strategic Management in the Czech Republic*. Central European Journal of Public Policy [online]. 30 Dec 2016, 30–47 [cit. 2019-09-02]. DOI: <https://doi.org/10.1515/cejpp-2016-0024> Open access. ISSN 1802-4866. Dostupné z:

- [https://content.sciendo.com/configurable/contentpage/journals\\$002fcejpp\\$002f10\\$002f2\\$002farticle-p30.xml](https://content.sciendo.com/configurable/contentpage/journals$002fcejpp$002f10$002f2$002farticle-p30.xml)
62. OCHRANA, František a Milan PŮČEK, 2011. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: smart administration*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. ISBN 978-80-7357-667-7.
 63. OCHRANA, František. – PŮČEK, M. Jan. – ŠPAČEK, David: *Veřejná správa*. Elektronický text. Brno: ESF, 2015. Výstup z projektu „Inovace studia ekonomických disciplín v souladu s požadavky znalostní ekonomiky (CZ.1.07/2.2.00/28.0227)”. [cit. 2019-12-02]. Dostupné z:
https://is.muni.cz/el/1456/jaro2017/MKV_VES2/um/68159517/VEREJNA.SPRAVA.OCHRANA.PUC.EK.SPACEK.pdf
 64. ONDŘEJ, Martin M., 2018. *Andrej Babiš posílá Radu vlády pro udržitelný rozvoj zpět pod MŽP. Jeho důvody jsou nepravdivé*. Ekolist.cz: zprávy o přírodě, životním prostředí a ekologii [online]. Praha: občanské sdružení BEZK, 8.3.2018 [cit. 2019-11-20]. ISSN 1802-9019. Dostupné z: <https://ekolist.cz/cz/zpravodajstvi/zpravy/andrej-babis-posila-radu-vlady-pro-udrzitelny-rozvoj-pod-ministerstvo-zivotniho-prostredi-duvody-jsou-nepravdive>
 65. OSBORNE, David a Ted GAEBLER, 1992. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Massachusetts, U.S.A: Reading, Ma.: Addison-Wesley Pub. Co. ISBN 201523949.
 66. UNITED NATIONS, 2015. *Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development*. [online]. [cit. 2019-01-11]. Dostupné z:
<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>
 67. ÚŘAD VLÁDY ČR, 2017. *Strategický rámec Česká republika 2030* [online]. [cit. 2019-12-21]. ISBN 978-80-7440-188-6. Dostupné z:
[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ceska_republika_2030/\\$FILE/OUR_Strategicky_ramec_20181015.pdf.002.002.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ceska_republika_2030/$FILE/OUR_Strategicky_ramec_20181015.pdf.002.002.pdf)
 68. ÚŘAD VLÁDY ČR, 2018. *Karty specifických cílů klíčové oblasti Dobré vládnutí* [online]. [cit. 2019-12-21]. ISBN 978-80-7440-188-6. Dostupné z:
[https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ceska_republika_2030/\\$FILE/OUR_Strategicky_ramec_20181015.pdf.002.002.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002F0DC7/cz/ceska_republika_2030/$FILE/OUR_Strategicky_ramec_20181015.pdf.002.002.pdf)
 69. PETIŠKA, Eduard, 2014. *Udržitelný rozvoj České republiky – Blýská se na lepší časy?* Envigogika: Charles University E-journal for Environmental Education [online]. 31.10.2014, (9 (2), 1-3 [cit. 2019-11-19]. DOI: 10.14712/18023061.459. ISSN 1802-3061. Dostupné z:
<https://www.envigogika.cuni.cz/index.php/Envigogika/article/view/459/588>

70. POISTER, Theodore H., 2003. *Measuring performance in public and nonprofit organizations*. San Francisco, CA: John Wiley. ISBN 0-7879-4999-X (acid-free).
71. POISTER, Theodore H., *The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance*. Public Administration Review [online]. Dec 1, 2010, s 246–s 254 [cit. 2019-03-13]. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2010.02284.x. ISSN 1540-6210. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/227864163_The_Future_of_Strategic_Planning_in_the_Public_Sector_Linking_Strategic_Management_and_Performance
72. POTŮČEK, Martin. *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada, 2007. ISBN 978-80-247-2126-2.
73. POTŮČEK, Martin, 2004. *The Capacity to Govern in Central and Eastern Europe: High Level Meeting December 18–20, 2003, Prague, Czech Republic*. Bratislava: NISPAcee. ISBN 80-89013-17-1.
74. POTŮČEK, Martin, Jiří MUSIL a Miroslava MAŠKOVÁ, ed., 2008. *Strategické volby pro českou společnost: teoretická východiska*. Praha: Sociologické nakladatelství. Studie (Sociologické nakladatelství). ISBN 978-80-86429-86-1.
75. POTŮČEK, Martin, 2016. *Veřejná politika*. V Praze: C.H. Beck. ISBN 978-80-7400-591-6.
76. PŮČEK, Milan J., 2009. *Strategické versus územní plánování*. Urbanismus a územní rozvoj: Odborný časopis o územním plánování [online]. XII (1–2/2009), 3-7 [cit. 2019-02-15]. ISSN 1212-0855. Dostupné z: https://www.uur.cz/images/publikace/uur/2009/2009-01-02/02_strategie.pdf
77. PŮČEK, Milan a David KOPPITZ, 2012. *Strategické plánování a řízení pro města, obce a regiony*. Praha: Národní síť Zdravých měst České republiky ČR, 196 s. ISBN 978-80-260-2789-8.
78. RAŠEK, Antonín: *Shrnutí poznatků CESES o strategickém vládnutí*. 2006. Pražské sociálně vědní studie. Veřejná politika a prognostika PPF-007. Fakulta sociálních věd
79. RING, Peter S. a James L. PERRY, *Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints*. Academy of Management Review [online]. 1 Apr 1985, 10(2), 276-286 [cit. 2019-02-15]. DOI: <https://doi.org/10.5465/amr.1985.4278197>. ISSN 1930-3807. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/272581374_Strategic_Management_in_Public_and_Private_Organizations_Implications_of_Distinctive_Contexts_and_Constraints
80. SELDON, Anthony, 2011. *No 10 under Cameron: The three acts of the PM's leadership*. In: Independent [online]. Sunday 3 April 2011 [cit. 2019-11-19]. Dostupné

- z: [https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/no-10-under-
cameron-the-three-acts-of-the-pms-leadership-2260819.html](https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/no-10-under-cameron-the-three-acts-of-the-pms-leadership-2260819.html)
81. STRAUSS, Anselm a Juliet CORBINOVÁ, 1999. *Základy kvalitativního výzkumu*. Přeložil Stanislav JEŽEK. Brno: Sdružení Podané ruce. ISBN 80-85834-60-X.
 82. ŠVAŘÍČEK, Roman a Klára ŠEĎOVÁ. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Praha: Portál, 2007. ISBN 978-80-7367-313-0.
 83. TOUŠEK, Laco, 2014. *Desk research*. In: Katedra antropologie [online]. [cit. 2019-01-11]. Dostupné z: <http://www.antropologie.org/cs/metodologie/desk-research>
 84. TURELL, Alan, *Public Value Management Theory: Applying Public Value Management Theory to Procurement* [online]. In: . CIPS Knowledge, 2017 July, s. 1-6 [cit. 2019-12-19]. Dostupné z: <https://www.cips.org/PageFiles/68346/Public%20Value%20Management%20Theory.doc>
 85. Ústavní zákon č. 493/1992 Sb. [online]. [cit. 2019-11-10]. Dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-493>
 86. VESELÝ, Arnošt. *Governance as Multidimensional Concept*. In: Understanding Governance: Theory, Measurement and Practice. CESES Papers, 2004, no. 5. Dostupné z: https://ceses.cuni.cz/CESES-20-version1-sesit04_05_potucek.pdf
 87. VESELÝ, Arnošt, František OCHRANA a Martin NEKOLA, When Evidence is not Taken for Granted: The Use and Perception of “Evidence” in the Czech Republic Ministries. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy: The Journal of NISPAcee* [online]. 06 Dec 2018, (Volume 11: 2), 219-234 [cit. 2019-11-28]. DOI: 10.2478/nispa-2018-0020. ISSN 1338-4309. Dostupné z: <https://content.sciendo.com/view/journals/nispa/11/2/article-p219.xml>
 88. VLÁDA ČR, 1999. *Usnesení vlády České republiky ze dne 5. května 1999 č. 421*. [online]. [cit. 2019-11-10]. Dostupné z: https://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/0/68F9FEB13040756BC12571B60070BB7A
 89. VLÁDA ČR, 2014. *Rada vlády pro trvale udržitelný rozvoj pomůže vládě v otázkách strategického řízení země*. In: Vláda České republiky [online]. 2014. 9. 6. [cit. 2019-11-18]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/rada-vlady-pro-trvale-udrzitelny-rozvoj-pomuze-vlade-v-otazkach-strategickeho-rizeni-zeme-119671/>
 90. VLÁDA ČR: *Zasedání rady vlády pro udržitelný rozvoj*. In: Vláda České republiky [online]. [cit. 2019-11-18]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/scripts/detail.php?pgid=1077>

91. VOJTÍŠEK, Petr, 2012. *Výzkumné metody: Metody a techniky výzkumu a jejich aplikace v absolventských pracích vyšších odborných škol*. Praha: ©Vyšší odborná škola sociálně právní. ISBN 978-80-905109-3-7.
92. WAUTERS, Benedict, 2019. *Strategic management in the public sector and public policy-making: friend or foe?*. Public administration and governance network meeting in Prague in 2017. [online]. [cit. 2019-11-18] Dostupné z: <https://ec.europa.eu/esf/transnationality/content/strategic-management-public-sector-and-public-policy-making-friend-or-foe>
93. YIN, Robert K., c2009. *Case study research: design and methods*. 4th ed. Los Angeles: Sage. Applied social research methods series, vol. 5. ISBN 978-1-4129-6099-1.
94. Zákon č. 2/1969 Sb.: *Zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky*, [online]. 1969 [cit. 2019-11-19]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=2&r=1969>
95. Zákon č. 128/2000 Sb.; *Zákon o obcích (obecní zřízení)*, [online]. 2000 [cit. 2019-11-19]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?r=2000&cz=128>
96. Zákon č. 129/2000 Sb.; *Zákon o krajích (krajské zřízení)*, [online]. 2000 [cit. 2019-11-19]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=129&r=2000>
97. Zákon č. 248/2000 Sb.; *Zákon o podpoře regionálního rozvoje*, [online]. 2000 [cit. 2019-11-19]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=248&r=2000>
98. Zákon č. 320/2001 Sb.; *Zákon o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)*, [online]. 2001 [cit. 2019-11-19]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=320&r=2001>
99. Zákon č. 93/2004 Sb.: *Zákon, kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí)*, [online]. 2004 [cit. 2019-11-19]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=93&r=2004>
100. ZEMAN, Miloš, 1991. *Stenoprotokol 18. schůze Sněmovny lidu a Sněmovny národů ČSFR. 7.11.1991*. [online]. [cit. 2019-11-10]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/1990fs/slsn/stenprot/018schuz/s018068.htm>

Seznam příloh

A. Teze diplomové práce

Jméno studentky: Magdalena Nováková

Název v jazyce práce: Analýza strategického řízení a plánování na ústřední úrovni veřejné správy ČR se zaměřením na Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo vnitra

Název v anglickém jazyce: Analysis of Strategic Management and Planning at the Central Level of Public Administration in the Czech Republic: MoRD and MoI

Klíčová slova: Strategické řízení a plánování, Veřejná správa, Resortní úroveň, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo vnitra, Česká republika

Klíčová slova anglicky: Strategic management and planning, Public Administration, Departmental level, Ministry of Regional Development, Ministry of the Interior, Czech Republic

Akademický rok vypsání: 2017/2018

Jazyk práce: čeština

Typ práce: diplomová práce

Ústav: Katedra veřejné a sociální politiky

Vedoucí / školitel: prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Obor práce: Veřejná a sociální politika

Teze diplomové práce (výzkumný projekt):

a) Obecné vymezení výzkumného problému

Strategické vládnutí společně se strategickým řízením a plánováním je důležitou součástí moderní veřejné správy. Daný přístup výrazně přispívá k udržení dostatečné kvality života jednotlivých občanů v dané zemi a řadí se tak mezi základní předpoklady nutné k udržitelnému rozvoji každého státu. Bez uplatňování této vize je totiž velice obtížné dobře a efektivně vládnout. O posilování dimenze strategického vládnutí se v současné době hovoří jako o přirozené nezbytnosti dnešního vývoje. Státy, které disponují dostatečnou kapacitou strategického vládnutí a strategického řízení, dle expertů dokážou prokazatelně lépe reagovat na soudobé výzvy spojené především se stále vzrůstajícím propojováním světa v podobě globalizace.

Navzdory těmto výše uvedeným premisám odborné veřejnosti, strategické řízení a plánování v české veřejné správě dosahuje ne příliš uspokojivé úrovně. K rozvoji této dimenze v České

republike brání mnoho bariér institucionálního, kulturního, ideologického a dalšího charakteru. Tyto překážky jsou důsledkem politického, ekonomického a společenského vývoje, který byl významně poznamenán několik desítek let trvající socialistickou érou a následnou rychlou ale neřízenou tranzicí, jež nastala po roce 1989.

Oblasti strategického vládnutí v České republice se komplexně věnuje prof. Martin Potůček, který s kolektivem dalších, na toto téma angažovaných autorů (Přikryl, Ochrana aj.) vydal publikaci s názvem „*Strategické vládnutí a Česká republika*.“ V ní se její autoři kromě rozpracování teoretických východisek strategického vládnutí zabývají současným vývojem strategického vládnutí na území České republiky. Část publikace se orientuje na analýzu role elit, veřejnosti, politických stran, médií a dalších důležitých aktérů v rámci problematiky uplatňování strategického vládnutí na národní, krajské a lokální úrovni. Významný prostor je zde také věnováván analýze strategických dokumentů v ČR po roce 1989.

Problematikou neuspokojivého uplatňování strategické vlády a strategického řízení v České republice se taktéž aktivně zabývá prof. František Ochrana, který je autorem a spoluautorem několika studií a výzkumů věnovaných tomuto tématu. Problémům a nedostatkům strategického vládnutí a strategického řízení na úrovni ústřední správy ČR je například věnována studie s názvem: „*Shortfall of strategic governance and strategic government in the Czech republic*.“, kde se její autoři snaží identifikovat hlavní příčiny selhání strategického vládnutí a strategického řízení na ústřední úrovni veřejné správy.

Vzhledem doposud málo prozkoumanému problému strategického vládnutí a strategického řízení na území České republiky, je zde ke zkoumání této zajímavé problematiky k dispozici dostatečný prostor.

Podrobné vymezení výzkumného problému

Strategické vládnutí je tak bezpodmínečně nutnou součástí moderní veřejné správy každého státu, nevyjímaje České republiky, kde ale jeho stav není příliš vyhovující. Na všech úrovních české veřejné správy je tvořeno nadměrné množství strategických dokumentů, které se ale liší svým pojetím, strukturou a dalšími rozdíly, jež mohou být výraznou překážkou k implementaci vytyčených strategií v rámci procesu strategického rozhodování.

Z výše uvedeného vyplývá, že česká veřejná správa se potýká s ne příliš uspokojivou mírou strategického řízení a plánování, projevující se především nedostatečnou kvalitou tvorby strategických dokumentů a následně také jejich problematickou implementací. Nicméně, mezi nejvýraznější aktéry, kteří mají v současné době významný vliv na zlepšování ne zcela

uspokojivé úrovni strategického řízení a plánování v české veřejné správě aktuálně patří Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo vnitra.

b) Cíle diplomové práce

V návaznosti na formulaci výzkumného problému hlavním cílem této diplomové práce je na základě analýzy sekundárních dat a provedených polostrukturovaných rozhovorů s úředníky a experty na veřejnou správu identifikovat současný stav strategického řízení a plánování na resortech Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva vnitra, a to se zaměřením na úsilí, které oba resorty pro zlepšení této oblasti vyvíjí.

V ideální situaci bude diplomová práce pojata, jako případová studie obou vybraných resortů. V případě omezeného přístupu ke klíčovým zdrojům informací by se práce omezila na případovou studii, zaměřenou na problematiku strategického řízení pouze jednoho resortu.

Na hlavní cíl práce navazuje tento dílčí záměr:

- Na základě analýzy výchozího stavu, se pokusit vyvodit teoretická a praktická doporučení pro strategické vládnutí České republiky.

c) Výzkumné otázky

Na výše formulované cíle navazují tyto výzkumné otázky:

- 1) Jaké jsou hlavní předpoklady zkoumaných ministerstev ke zkvalitňování strategického řízení a plánování ve veřejné správě?
- 2) Jaké problematické faktory zaměstnancům těchto ministerstev nejčastěji stěžují jejich výkon v této oblasti?
- 3) Jak hodnotí samotní zaměstnanci těchto ministerstev disponibilitu svého ministerstva ke zlepšení výkonu strategického řízení a plánování ve veřejné správě? Jak daný stav věci hodnotí vybraní experti veřejné správy?
- 4) Jaká doporučení vyplývají ze zjištěných závěrů pro efektivnější strategické vládnutí České republiky?

d) Teoretická východiska

Základním teoretickým východiskem této diplomové práce bude koncept strategického vládnutí (strategic governance) a s ním související strategické řízení (strategic management) a strategické plánování (strategic planning).

Dimenze strategického vládnutí je specifickou součástí obecnější teorie procesu vládnutí (governance), která postupně vykristalizovala na konci 90. let minulého století, a to především vlivem vzrůstající potřeby řešit výzvy spojené s procesem globalizace. Na fenomén vládnutí lze nahlížet z pohledu více perspektiv. Může být například zkoumána s ohledem na její různé prvky a vlastnosti jako jsou např. obsah, stav, kvalita aj. Ve vztahu k těmto vlastnostem lze pak hovořit o různých typech vládnutí. Jedním z nich je i strategické vládnutí. V literatuře lze dohledat různé definice tohoto pojmu, stejně tak se v ní objevují různé přístupy vztahující se k jeho zkoumání. Zajímavým příkladem může být využití poznatků koncepce řízení veřejných služeb v podobě New public management. Strategické vládnutí lze jednoduše definovat jako druh vládnutí, který je možné vykonávat na všech úrovních veřejné správy, tj. od té nejvyšší, kterou je Vláda ČR, přes krajskou až po lokální (obecní) úroveň veřejné správy. Přičemž, základním atributem tohoto konceptu je anticipace budoucnosti a směřování k vytyčeným cílům.

Mezi koncepty strategického vládnutí a strategického řízení existuje evidentní souvislost. Zatímco strategické vládnutí je procesem, do něhož se zapojuje celá řada různorodých aktérů přicházející z různého prostředí, strategické řízení je v tomto ohledu procesem o něco konkrétnějším, neboť se již explicitně váže k určitému subjektu. Strategicky může být řízen jak soukromý podnik, tak i veřejně působící organizace v podobě ministerstva. S jistou nadsázkou lze strategické řízení považovat za způsob strategického vládnutí. Jeho základní náplní je efektivní řešení klíčových problémů vybrané instituce v dlouhodobém časovém výhledu.

e) Výzkumný plán

S ohledem na stanovené cíle a výzkumné otázky budou v rámci diplomové práce využity především tyto metody:

- 1) Provedení strukturovaných nebo polostrukturovaných rozhovorů s ministerskými úředníky a experty na problematiku veřejné správy.
- 2) Obsahová analýza sekundárních a primárních zdrojů.
- 3) Zúčastněné pozorování – např. účast na vzdělávacích projektech ke strategickému řízení, stáž na jednom z útvarů vybraných resortů.

Diplomová práce bude především využívat kvalitativní metody výzkumu a bude pojatá jako případová studie.

Důležitým zdrojem informací pro účel této diplomové práce je „Portál strategické práce v České republice“, jenž je dostupný na stránce <https://www.mmr.cz/cs/Microsites/PORTAL-STRATEGICKE-PRACE-V-CESKE-REPUBLICE/Uvodni-strana>

Termín obhajoby diplomové práce je předběžně stanoven na LS 2018/2019 nebo následující ZS 2019/2020.

f) Seznam odborné literatury a zdrojů empirických dat

Seznam zdrojů empirických dat:

Databáze strategií: Portál strategických dokumentů v ČR. [online]. 2018 [cit. 2018-05]. Dostupné z: <https://www.databaze-strategie.cz/>

ČESKÁ REPUBLIKA. Zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky. In: *Sbírka zákonů*. Praha: Federální statistický úřad, 1969, ročník 1969, 1 (8. 1. 1969), číslo 2.

MMR ČR (2013) *Metodika přípravy veřejných strategií*. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj. Dostupné z: http://www.mmr.cz/getmedia/4ebb3cc7-6f5c-4f37-ad1f-97054a212483/metodika-pripravy-verejnych-strategii_listopad-2012.pdf.

Seznam odborné literatury:

OCHRANA, František, Michal PLAČEK a Milan Jan PŮČEK. *Shortfall of strategic governance and strategic government in the Czech republic. Central European Journal of Public Policy*, CESES FSV UK, 2016, roč. 10, č. 2. ISSN 1802-4866. doi:10.1515/cejpp-2016-0024.

OCHRANA, František. *Veřejná politika, veřejné rozpočty a strategické vládnutí*. Praha: Fakulta sociálních věd UK, 2006. Pražské sociálně vědní studie.

OCHRANA, František, Martin POTŮČEK a Zuzana DRHOVÁ. *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Praha: Matfyzpress, 2010. ISBN 978-80-7378-130-9. Dostupné také z: http://toc.nkp.cz/NKC/201103/contents/nkc20112162789_1.pdf

POTŮČEK, Martin. *Strategické vládnutí a Česká republika*. Praha: Grada, 2007. ISBN 978-80-247-2126-2.

POTŮČEK, Martin. *Capacities of governance in the Czech Republic*. Praha: Matfyzpress, 2008. ISBN 8073780380.

POTŮČEK, Martin. *Koncept strategického vládnutí a možností jeho uplatnění v analýze české veřejné politiky*. 3. kongres českých politologů Olomouc 8.-10.9.2006 / Česká společnost pro politické vědy; sestavili Jan Němec, Markéta Šustková. s.516-533, 516-533. ISBN ISBN978-80-902176-0-7.

g) Předběžná náplň práce v anglickém jazyce

This master's thesis will deal with the issue of strategic governance and strategic management and planning in the Czech Republic. This approach is an important part of modern public governance. It greatly contributes to maintaining an enough quality of life for citizens in each country and it is also one of the basic prerequisites for the sustainable development of the modern state. Without applying this vision, it is very difficult to govern effectively.

Strengthening the dimension of strategic governance is currently being said to be the natural necessity of today's development. Despite this issue, the Czech Republic still faces a low level of strategic planning and governance in the public administration.

Czech public administration struggles with a not very satisfactory level of strategic management, manifested mainly by insufficient quality of the creation of strategic documents and by their problematic implementation. However, the most significant actors currently influencing the improvement of the unsatisfactory level of strategic management and planning in the public administration are the Ministry of Regional Development and the Ministry of the Interior.

The main aim of this thesis is to identify the current condition of strategic management and planning at the departments of the Ministry of Regional Development and the Ministry of Interior.

In an ideal situation the thesis will be conceived as a case study of both selected departments. In the case of limited access to key sources of information, the thesis would be limited to a case study focusing on strategic management issues of only one department.

B. Orientační scénáře polostrukturovaných rozhovorů

Scénář rozhovoru s pracovníky vybraných útvarů daných ministerstev

a) Úvodní otázky

1. Jaké je Vaše dosažené vzdělání?
2. Kolik let pracujete ve stávající funkci/ na daném ministerstvu/ celkově ve veřejné správě?
3. Jak hodnotíte současný stav strategického řízení a plánování na úrovni České republiky?
4. Co si myslíte o úrovni využití zapojení strategického řízení v české veřejné správě?
5. Jak by podle vašeho názoru měla vypadat ideální podoba strategického řízení a plánování ve veřejné správě?

b) Charakteristika výkonu strategického řízení a plánování na pracovišti

6. Kolik času z celkové pracovní doby věnujete strategickými koncepčním činnostem?
 - A) méně než 25 %
 - B) více než 25 % méně než 50 %
 - C) více než 50 % méně než 75 %
 - D) více než 75 % až 100%
7. Můžete mi prosím podrobněji popsat Vaši práci související se strategickým řízením a plánováním?
8. Na kolik vaší práci považujete za kreativní?
 - A) Velmi kreativní
 - B) částečně kreativní
 - C) Nedostatečně
9. Máte pro svou práci k dispozici dostatek informací pro kvalitnější výkon strategického řízení a plánování?
10. Využíváte při své práci poznatky a návody metodických příruček? Např. Využíváte Metodiku přípravy veřejných strategií/ Typologii strategických a prováděcích dokumentů?
 - Pokud ano, je pro Vás tato metodika užitečná? Jak moc je pro Vás závazná?
 - Jaké další nástroje v této souvislosti využíváte? (Konkrétně portál strategické práce v České republice, Databáze strategií)
 - Pokud ano, jsou pro Vás tyto nástroje přínosné

11. Jaké další nástroje v této souvislosti využíváte? (Konkrétně portál strategické práce v České republice, Databáze strategií atd.)
 - Pokud ano, jsou pro Vás tyto nástroje přínosné
12. Jak se Vám při strategické práci osvědčuje týmová spolupráce? Např. pracovní skupiny?
13. Spolupracujete nebo jste v kontaktu při Vaší strategické práci s dalšími ministerstvy?
 - Např. s MMR
 - Jakým způsobem tato spolupráce/komunikace funguje? (Osvědčila se?)
14. Spolupracujete nebo jste v kontaktu při Vaší strategické práci s ostatními aktéry? (např. samosprávné územní celky atd., především s těmi, kteří mají na starost implementaci dané strategie)
15. Konzultujete svou strategickou práci (na strategickém dokumentu) s českými/zahraničními vnějšími experty?
16. Je v této oblasti navázána spolupráce s veřejností/občanským sektorem, např. neziskových organizací?
17. Využíváte při své práci nějaké konkrétní metody spjaté se strategickým řízením a plánováním? Pokud ano, jmenujte prosím alespoň 2 nejčastější.
18. Využíváte při své práci informací a poznatků týkající se strategického řízení a plánování také ze ziskového sektoru?
 - Pokud ano, v čem Vám jsou tyto informace nápomocné?

c) Doplnující otázky týkající se bariér a nedostatků bránící k efektivnímu výkonu strategických činností

19. Můžete prosím zhodnotit současný stav strategického řízení a plánování a řízení na Vašem odboru/ministerstvu?
20. Máte dostatečný čas pro výkon strategické práce?
21. Je podle Vašeho názoru na Vašem odboru zajištěna dostatečná personální kapacita pro koncepční a strategické činnosti?
22. Potýkáte se při své práci s politickou neprůchodností nebo s politickým nátlakem?
 - Potýkáte se s omezeními/zásahy z vyšších pater? (náměstek, ministr) ANEBO naopak s politickou podporou?
23. Jak v tomto ohledu působí změna politického vedení (změna vlády) ?
24. Můžete zhodnotit finanční stránku věci, zda je na tvorbu strategií a jejich realizaci dostatek finančních prostředků?

25. Jaké další nedostatky v souvislosti s výkonem strategického plánování a řízení sledujete Vy osobně?
- Mají tyto nedostatky řešení?
 - Pokud ano, jaké?
26. Jaké vidíte další hlavní předpoklady ke zkvalitňování strategického řízení na úrovni veřejné správy?

d) Odborné vzdělávání a školení k výkonu strategických činností

27. Byl jste s nástupem na vaší pracovní pozici interně vyškolen v souvislosti s problematikou strategického řízení a jeho nároků, které budou na Vás kladeny?
28. Absolvoval/a jste v navazujícím období nějaké odborné školení či workshop v souvislosti s výkonem strategických činností? Např. Strateduku?
- Pokud ano, bylo to pro vás přínosné?
 - Pokud ano, v čem konkrétně?
29. Využíváte nebo čerpáte inspiraci ze získaných podkladů pro Vaši práci?
30. Jak často máte možnost se v oblasti strategického řízení vzdělávat?
- Je to minimálně alespoň 1x během 2 let?
31. Přivítal/a byste v této oblasti další vzdělávání nebo je pro Vás současný stav dostatečný? (např. nedostatečné vzdělávání v oblasti evaluací?)
32. Cítíte nějakou motivaci/ potřebu se v této oblasti nadále vzdělávat?

e) Tvorba strategického dokumentu (jen ti respondenti, co píšou strategický dokument)

33. Prosím popište mi podrobně postup tvorby daného strategického dokumentu.
34. Jakými zahraničními přístupy a dobrou praxí jste se při tvorbě tohoto dokumentu inspirovali?
35. Jakou časovou dotací disponujete na tvorbu strategického?
- Domníváte se, že je tato časová dotace dostatečná pro tvorbu kvalitního strategického dokumentu?
36. Je podle Vašeho názoru pro tvorbu daného strategického dokumentu zajištěna dostatečná personální kapacita?
- Kolik lidí se na tvorbě podílí

□ **Scénář rozhovoru s experty**

1. Na úvod bych Vás chtěla poprosit, abyste se mi krátce představil/a
 - a) Kde pracujete?
 - b) Jak dlouho se pohybujete/zabýváte veřejnou správou?
 - c) Máte konkrétní zkušenost s prací na ministerstvu?
 - Pokud ano, na jakém resortu?
 - Co je/bylo Vaší pracovní náplní na dané pozici?
 - Jak intenzivně se zde věnujete/věnoval/a strategickým činnostem?
 - Absolvoval/a jste nějaké školení ke strategickému řízení?
 - Jak hodnotíte kapacity Vašeho ministerstva k tvorbě a zpracování strategických dokumentů?
2. Jak hodnotíte současný stav strategického řízení a plánování na úrovni České republiky?
3. Jak hodnotíte současný stav strategického řízení a plánování v rámci veřejné správy konkrétně na resortní úrovni?
4. Jaké hlavní nedostatky v této oblasti shledáváte?
 - Mají podle Vás tyto nedostatky řešení?
 - Pokud ano, jaké?
5. Jaké hlavní bariéry a překážky v této oblasti shledáváte?
6. Jaké podle Vás existují hlavní předpoklady ke zkvalitňování strategické a koncepční práce ve veřejné správě, primárně na resortní úrovni?
7. Jak obecně hodnotíte dosavadní snahu, která je pro zlepšení kvality strategického řízení vynakládána? Domníváte se, že je v této souvislosti vynakládáno dostatečné úsilí?
- a) Můžete zhodnotit tyto aktivity MMR na podporu strategické a koncepční práce? (přínos, nedostatky atd)
 - Databáze přípravy veřejných strategií
 - Metodika přípravy veřejných strategií
 - Vzdělávací projekt Strateduka
 - Případně další jiné aktivity a projekty s tím spojené, které Vás napadají
8. Jak by podle Vašeho názoru měla vypadat ideální podoba strategického řízení a plánování ve veřejné správě?
9. Je něco, co byste chtěl/a sám/a k tomuto tématu dodat co v rozhovoru nezaznělo?

C. Informovaný souhlas k rozhovoru

Byl/a jste zkontaktován/a k rozhovoru za účelem získání dat a informací pro diplomovou práci s názvem *Analýza strategického řízení a plánování na ústřední úrovni veřejné správy ČR se zaměřením na Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo vnitra*, která je řešena v rámci magisterského studijního oboru na katedře Veřejné a sociální politiky na ISS FSV UK.

Vaše spolupráce je zcela dobrovolná. Vaše účast spočívá v rozhovoru, který potrvá zhruba 0,5 až 1 hodinu. Je zcela na Vás, jaké informace a zkušenosti v rozhovoru sdělíte, tudíž není Vaší povinností odpovédět na všechny otázky. Pro potřeby další analýzy bude rozhovor s Vámi nahráván. Nahrávání může být na Vaši žádost kdykoliv přerušeno. Celý rozhovor bude přepsán do textové podoby a zvukový záznam rozhovoru následně smazán.

V této souvislosti budu důsledně respektovat jakékoli omezení, které pro využití záznamu uložíte.

Zvolte, prosím, jednu z následujících možností.

- Souhlasím, aby byl tento rozhovor použit pro výzkumné účely této diplomové práce bez nutnosti anonymizace mé osoby.
- Souhlasím, aby byl tento rozhovor použit pro výzkumné účely této diplomové práce. Nepřeju si však, v této souvislosti kdekoliv uvádět své jméno.

Datum rozhovoru:

Jméno řešitelky DP: Bc. Magdalena Nováková

Podpis řešitelky DP:

Jméno respondenta:

Podpis respondenta:

D. Seznam tabulek a obrázků

Tabulka č. 1 Přehled respondentů	19
Tabulka č. 2 Charakteristika jednotlivých respondentů	20
Tabulka č. 3 Deset klíčových předpokladů strategického vládnutí dle Potůčka	29
Tabulka č. 4 Základní podmínky strategického vládnutí dle Mulgana	30
Tabulka č. 5 Základní rysy strategického vládnutí dle Drora	31
Tabulka č. 6 Fáze strategického procesu	37
Tabulka č. 7 Přehled strategických veřejněpolitických dokumentů	42
Obrázek č. 1 Vztah mezi pojmy vládnutí, strategické vládnutí, strategické řízení a strategické plánování	25
Obrázek č. 2 Schéma vztahu strategického řízení a strategického plánování	39

E. Seznam použitých zkratek

Zkratka	Název
Agenda 2030	Měníme náš svět: Agenda udržitelného rozvoje do roku 2030
CESES	Centrum pro sociální a ekonomické strategie
Česko 2030	Strategický rámec Česká republika 2030
ČR	Česká republika
DS	Databáze strategií
DoP	Dohoda o partnerství
EBP	Evidence-based policy
EK	Evropská komise
ESIF	Evropské strukturální a investiční fondy
ESSP	Expertní skupina pro strategickou práci
EU	Evropská unie
FSV UK	Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy
Koncepce	Koncepce Klienty orientovaná veřejná správa 2030
Metodika	Metodika přípravy veřejných strategií
MF	Ministerstvo financí ČR
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
MoRD	Ministry of Regional Development
MV	Ministerstvo vnitra ČR
MOI	Ministry of the Interior
MŽP	Ministerstvo životního prostředí ČR
NOK	Národní orgán pro koordinaci
NPG	New Public Governance
NPM	New Public Management
OECD	Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj
OSN	Organizace spojených národů
OSR	Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy
OUR	Odbor pro udržitelný rozvoj
PCG	Výbor pro veřejné vládnutí
PSDS	Pracovní skupina Databáze strategií
PVM	Public Value Management

RASES	Rada pro sociální a ekonomickou strategii
RVUR	Rada vlády pro udržitelný rozvoj
SA	Smart Administration
Strategický rámec	Strategického rámce rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020
SUR	Strategie udržitelného rozvoje
SRUR ČR 2010	Strategický rámec udržitelného rozvoje ČR 2010
Typologie	Typologie strategických a prováděcích dokumentů