

METODIKA POSÍLENÍ ANALYTICKÝCH, KONCEPČNÍCH A IMPLEMENTAČNÍCH KAPACIT STRATEGICKÉHO ŘÍZENÍ V KRAJÍCH

Autoři: Pavel Mička, Martin Nekola, František
Ochrana, Martin Potůček, Jan Příklad, Arnošt
Veselý

Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd
Centrum pro sociální a ekonomické strategie
Praha 2013



Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd
Centrum pro sociální a ekonomické strategie

**METODIKA POSÍLENÍ ANALYTICKÝCH, KONCEPČNÍCH
A IMPLEMENTAČNÍCH KAPACIT STRATEGICKÉHO
ŘÍZENÍ V KRAJÍCH**

Autoři

Pavel Mička, Martin Nekola, František Ochrana, Martin Potůček, Jan Příkryl,
Arnošt Veselý

Praha 2013

Metodika posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení v krajích je výsledkem projektu „Posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení na úrovni krajů“ (reg. č. TD010059), který byl řešen s finanční podporou TA ČR. Metodika je certifikována Usnesením Rady Asociace krajů České republiky číslo 69 ze dne 9. prosince 2013.

©Pavel Mička, Martin Nekola, František Ochrana, Martin Potůček, Jan Přikryl, Arnošt Veselý, 2013

©CESES FSV UK, 2013

OBSAH

SOUHRN.....	str. 6
ÚVODEM.....	str. 8
ČÁST A	
PROČ STRATEGICKY ŘÍDIT? JAKÉ JSOU RYSY A PŘEDPOKLADY STRATEGICKÉHO ŘÍZENÍ NA ÚROVNI KRAJŮ?.....	str. 14
ČÁST B	
PŘÍPRAVNÁ FÁZE K ZAVÁDĚNÍ STRATEGICKÉHO ŘÍZENÍ NA ÚROVNI KRAJŮ.....	str. 17
ČÁST C	
FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ POSILOVÁNÍ KAPACIT STRATEGICKÉHO ŘÍZENÍ.....	str. 21
ČÁST D	
MOŽNOSTI A POSTUPY PODPORY PROCESŮ STRATEGICKÉHO ŘÍZENÍ.....	str. 32
PRAMENY.....	str. 46

SOUHRN

Tato Metodika je definována jako nástroj posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení na úrovni krajů. Je rozdělena do jednotlivých částí označených velkými abecedními písmeny A, B, C, D. Podává klíčové kroky, jak na této úrovni postupovat při vytváření či posilování analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení.

V části A najdete odpovědi na otázku, proč činnost krajů strategicky řídit a jaké jsou rysy a předpoklady strategického řízení. Při realizaci procesů krajské samosprávy můžeme buď stát na pozicích živelného přístupu, nebo usilovat o jejich řízení. Strategické řízení se vyznačuje určitými rysy. Ty jsou v Metodice vymezeny podrobněji. Patří k nim zejména cílevědomá regulace, která se informačně opírá o strategické dokumenty, stanovené cíle s dlouhodobým časovým horizontem, existenci funkčních dokumentů potřebných pro výkon strategického řízení, personál schopný strategicky vést a provádět strategické řízení.

Část B se zabývá přípravnou fází k provádění strategického řízení na úrovni krajů. V této části jsou obsaženy postupy, které každému kraji, resp. jeho orgánům umožňují prověřit si, v jakém stadiu připravenosti ke strategickému řízení se kraj nachází. V Metodice jsou rozlišeny tři základní stupně připravenosti kraje k realizaci strategického řízení, a to:

- stav (okamžitě) způsobilosti kraje k výkonu strategického řízení;
- podkritický stav, kdy připravenost kraje strategicky řídit vykazuje defekty, které v případě uplatnění strategického řízení způsobí funkční poruchy;
- kritický stav, kdy kraj nevykazuje potřebné charakteristiky k výkonu strategického řízení, a proto takový stav neumožňuje realizovat strategické řízení.

Část C se zabývá faktory, které ovlivňují vytváření schopnosti krajů posilovat kapacity strategického řízení. Jsou jimi:

- faktory vnějšího prostředí, kam patří legislativa a ochota politiků poskytovat podporu krajům v jejich úsilí strategicky řídit;
- faktor vnitřních podpůrných podmínek a vnitřních podpůrných procesů.

K vnitřním podpůrným podmínkám patří schopnost politického managementu krajů vést krajské úřady tak, aby bylo podpořeno úsilí strategicky řídit. Vedle této podmínky (teorie ji

označuje jako vůdcovství) do faktoru vnitřních podpůrných podmínek patří i existence odpovídajících organizačních struktur krajských úřadů samotných.

Další důležitou složkou pro podporu výkonu strategického řízení jsou vnitřní podpůrné procesy. V Metodice jsou blíže charakterizovány tyto procesy:

- tvorba analýz a prognóz;
- personální procesy;
- spolupráce s participujícími aktéry a jejich komunikace;
- horizontální a vertikální koordinace.

Metodika podrobně charakterizuje uvedené procesy a zároveň podává metodické postupy, jak prověřovat dispozice k účinnému výkonu jednotlivých podpůrných procesů pro výkon strategického řízení.

V části D naleznete odpovědi na problém, co je podstatou všech výše zmíněných podpůrných procesů a jaké konkrétní postupy volit k tomu, aby tyto procesy byly posilovány tak, aby podporovaly výkon strategického řízení na úrovni krajů.

Zpracovaná metodika je obecným návodem, jak provádět změny vedoucí k posilování analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení v krajích. Kraje, resp. jejich volené a výkonné orgány si tedy mohou tuto Metodiku upravit (přizpůsobit) s ohledem na konkrétní podmínky. Specifické podmínky jsou dány například rozdílnou „kulturou krajů“ a různým stupněm připravenosti k výkonu strategického řízení. Při zohledňování vlastních podmínek by však měly být zachovány všechny podstatné ideje vztahující se ke strategickému řízení tak, jak je vymezuje tato Metodika.

Při implementaci Metodiky je možné jako další informace využít jednak Manuál k této Metodice, případně se s objevivšími problémy obrátit na zpracovatele této Metodiky a Manuálu, jímž je Centrum pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy (CESES FSV UK).

ÚVODEM

Vláda ČR vzala svým usnesením č. 318 ze dne 2. května 2013¹ na vědomí *Metodiku přípravy veřejných strategií*.² Dokument charakterizuje principy tvorby veřejných strategií, proces a příklady aplikace tvorby strategických dokumentů a zahrnuje i slovník pojmů užívaných ve strategickém řízení obecně a v procesu přípravy a uplatnění veřejných strategií zvláště. Ve stejném usnesení doporučila vláda hejtmanům a primátorovi hlavního města Prahy vycházet při přípravě strategických dokumentů z této metodiky.

Paralelně s procesem přípravy a konečného schválení *Metodiky přípravy veřejných strategií* řešil v letech 2012 a 2013 tým Centra pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze ve spolupráci s Asociací krajů ČR výzkumný projekt *Posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení na úrovni krajů* (reg. č. TD01059), finančně podpořený Technologickou agenturou ČR. Závěrečnými výstupy tohoto projektu jsou předkládaná *Metodika posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení v krajích* a na ni navazující *Manuál*.³

Na rozdíl od *Metodiky přípravy veřejných strategií* schválené vládou (viz výše) se předkládaná *Metodika posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení v krajích* (dále jen *Metodika*) nezabývá vlastním procesem strategického řízení a přípravy strategických dokumentů, ale soustřeďuje se na analýzu existujících kapacit strategické dimenze řízení na úrovni krajů a na návrhy konkrétních způsobů, jak je posílit.⁴ *Metodika* přípravy veřejných strategií předpokládá určitou úroveň

¹ Viz https://www.mmr.cz/getmedia/763fb1b4-434f-4775-9418-33d391bdd8e7/usneseni-vlady_318-2013.pdf.

² Dostupné na <https://www.mmr.cz/cs/Microsites/verejne-strategie/Vystupy-projektu/Methodika>.

³ *Manuál k Metodice posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení v krajích*. Praha, CESES FSV UK, 2013. Tento dokument je strukturován podobně jako *Metodika*. Nabízí potřebná podrobnější vysvětlení, která nebylo vhodné či možné dát do obsahu *Metodiky* samotné.

⁴ *Metodika* vznikla ve spolupráci s Asociací krajů a prošla připomínkovým řízením krajských úřadů. Při jejím zpracování byly použity tyto vstupy:

- vládou přijatá *Metodika přípravy veřejných strategií*;
- podkladové materiály zpracované v rámci řešení projektu:
 - Zhodnocení strategických dokumentů krajů a práce s nimi
 - Organizační struktura krajských úřadů krajů ČR
 - Audit působnosti krajů
 - Online šetření s vybranými zaměstnanci krajů – Technická a Závěrečná zpráva z výzkumu
 - Kvalitativní šetření mezi vybranými zaměstnanci krajských úřadů – Závěrečná zpráva z kvalitativního šetření
 - Šetření zaměstnanců krajských úřadů ČR – shrnutí výsledků analytických studií
 - Zpráva z řízených rozhovorů s představiteli krajů ČR k tématu Budoucnost strategického řízení v krajích ČR.

Tyto materiály jsou dostupné na webové stránce CESES (<http://ceses.cuni.cz/CESES-280.html>), kde je nabízíme k využití a případnému uplatnění.

Mezi analyzovanými kraji chyběla Praha vzhledem k jejímu specifickému postavení ve struktuře veřejné správy.

strategických a analytických kapacit u organizací, které ji chtějí využít. Protože tyto kapacity jsou u různých organizací různé, nelze při jejich budování aplikovat jeden postup. Proto přicházíme s touto metodikou, která je strukturována tak, aby umožnila identifikaci případných slabin a jejich posílení na krajské úrovni. Není ji tedy nutné aplikovat v úplnosti, ale je žádoucí její tvořivá aplikace tam, kde to bude nejvíce zapotřebí.

V dalším textu budeme rozlišovat podmínky posilování kapacit strategického řízení ve vztahu ke krajům jako veřejnoprávním korporacím a specifitěji ve vztahu ke krajským úřadům (jako vykonavatelům vůle krajské politické reprezentace). Specifičnost postavení krajských úřadů spočívá v tom, že jsou na jedné straně povinny realizovat politická zadání strategické povahy, na straně druhé ovšem hlavní odpovědnost za vlastní zpracování veřejných strategií a jejich případnou realizaci leží především na nich.

Co je tato Metodika a jaký je její účel?

Ze strany krajů a jejich úřadů existuje poptávka po metodickém dokumentu, který by umožňoval posilovat schopnosti (kapacity) kraje řídit strategicky. Zároveň existuje různý stupeň připravenosti krajů pro realizaci této dimenze řízení. Na základě vyhodnocení empirických poznatků a srovnání s úspěšnou zahraniční praxí strategického řízení na úrovni samosprávy nabízíme v této metodice obecný návod, jak kultivovat prostředí, předpoklady, podmínky a procesy na úrovni krajů jako veřejnoprávních institucí i jejich úřadů tak, aby výsledkem bylo posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení v krajích. Tato metodika nemá tedy ambici být striktním uniformním dokumentem, od něhož by se jednotlivé kraje nesměly odchýlit a musely ve všech krocích a detailech postupovat naprosto jednotně. Zpracovatelé Metodiky ponechávají na krajích jako veřejnoprávních korporacích a na krajských úřadech, jak tvořivě aplikují metodiku do svých konkrétních podmínek. Metodika v tomto smyslu plní funkci ideového a inspiračního zdroje k tomu, jak provádět reformní změny, které posilují předpoklady pro výkon strategického řízení v krajích. Je na představitelích krajských samospráv a na řídicích pracovnících krajských úřadů, jak *tvořivě* „přetaví“ a rozpracují obsah této metodiky do *konkrétních* podmínek svého úřadu. Smyslem tedy není zpracovat závaznou metodiku univerzálně platnou a použitelnou ve všech detailech pro každý kraj a jeho úřad, protože každý kraj má vedle obecných rysů

veřejnoprávní korporace i odlišné jedinečné rysy vyplývající z geografických, socio-kulturních a jiných specifických rysů, od nichž bylo při vypracování metodiky odhlíženo.

Jak pracovat s Metodikou

1. Na samotném počátku byste si měli položit otázku: Chceme v našem kraji, resp. na našem krajském úřadě provádět změny, které by vedly k posílení analytických, koncepčních a implementačních schopností při výkonu strategického řízení? Podpůrné argumenty pro vaše rozhodování k odpovědi na danou otázku najdete v části A této Metodiky. Po prostudování této části byste měli vědět, proč strategicky řídit a jaké jsou rysy a předpoklady strategického řízení na úrovni krajů.
2. Druhou otázkou, kterou byste si měli položit a po studiu Metodiky na ni umět odpovědět, je: Jaké jsou vnitřní a vnější faktory, které ovlivňují vytváření schopnosti (kapacity) krajů, resp. krajských úřadů strategicky řídit? Odpověď hledejte v části C a v části D.
3. Pro vytváření schopnosti (kapacity) krajů strategicky řídit potřebujete vědět odpověď i na další otázku: Jaké procesy posilují a napomáhají vytvářet schopnost krajů, resp. krajských úřadů strategicky řídit? Odpověď najdete v části D. V ní jsou charakterizovány analytické, personální, komunikační a koordinační procesy, které podporují utváření schopnosti k výkonu strategického řízení.
4. Po prostudování Metodiky a na ni navazujícího Manuálu byste měli promýšlet, jak aplikovat postupy strategického řízení v konkrétních podmínkách kraje, resp. krajského úřadu.

Cíl Metodiky

Základním cílem tohoto dokumentu je tedy podat metodický návod, jak vytvářet jednotlivé **předpoklady** k realizaci veřejných strategií na úrovni krajů, přičemž hlavní odpovědnost za zadání strategických úloh leží na politických představitelích krajů a za realizaci těchto změn na pracovnících krajských úřadů.

Právě v uvedeném vymezení vytváří metodika svým zaměřením na posílení analytických, koncepčních a realizačních kapacit strategického řízení v krajích příznivé podmínky pro úplné a efektivní uplatnění *Metodiky přípravy veřejných strategií* přijaté vládou.

Metodiku je možné a vhodné aplikovat jak na posilování kapacit souhrnného strategického řízení, tak v přiměřené podobě i na posilování kapacit jeho specifických dílčích segmentů.

Základní pojmy (a jejich vztahy) používané v Metodice

Pro potřebu uživatelů Metodiky úvodem podáváme vysvětlení následujících pojmů: strategické řízení, strategické řízení kraje, strategické řízení krajského úřadu, vize, prognóza, koncepce, realizační plán a metodika.

Strategické řízení je takovým způsobem řízení, které je charakteristické zejména následujícími rysy:

- vychází z realistické vize a směřuje k ní;
- vychází z přijaté strategie a dlouhodobé koncepce, má jasně stanovené dlouhodobé cíle;
- je založeno na rozhodování podloženém znalostmi o společenských problémech a možnostech jejich řešení v daném kraji;
- v oblasti bezprostřední realizace se opírá o zdůvodněné racionální postupy (plány), jejichž smyslem je naplnit stanovené strategické cíle, jejichž dopady je možné identifikovat ve formě výsledků a účinků;
- jeho výsledky mají charakter úspěšně realizované politiky (politik).

Strategické řízení krajů je aplikací výše uvedených zásad do podmínek kraje jako veřejnoprávní korporace. Pro strategické řízení krajů platí, že je založeno na racionálním konání všech zúčastněných aktérů, přičemž obecným kritériem jejich konání je „veřejný zájem“, resp. „obecné blaho občanů kraje“. Krajský úřad poskytuje pro výkon strategického řízení kraje potřebné podpůrné činnosti, jako je například analytická a exekutivní činnost. Hlavní úlohou strategického řízení krajů je zejména:

- identifikovat oprávněnou poptávku občanů kraje po službách poskytovaných krajem a sladovat ji s reálnými možnostmi krajů a veřejným zájmem;
- orientovat a přiblížit výkon veřejné správy oprávněné veřejné poptávce;
- zvyšovat kvalitu a případně i rozsah veřejných služeb poskytovaných a zajišťovaných krajem a jimi ovládanými (zřizovanými či založenými) organizacemi občanům a popřípadě i právníkům osobám s orientací na občana jako „koncového zákazníka“;
- zvýšit stabilitu a zajistit dlouhodobou udržitelnost financí i účelných činností;

- omezovat rizika ohrožující výkon krajské samosprávy tak, aby tato fungovala na principech hospodárnosti, efektivity a účelnosti a obecného prospěchu (veřejného zájmu).

Vize je dokument, resp. ujasněná představa vrcholového managementu kraje o konečném cílovém stavu (ležícím v dlouhodobém horizontu) kraje s ohledem na vývojové trendy, příležitosti, ohrožení a rámcové možné realizační způsoby. Základní otázkou, kterou si při tvorbě vize klademe, je otázka: Kam chceme jít? Vize je v tomto smyslu „ukazatelem na cestě“, kam chceme směřovat. Pro reálné dosažení vize je žádoucí, aby tato byla sdílena jak vedením kraje, tak i jeho občany. Z hlediska prohlášení může být vize zveřejněná nebo nezveřejněná. Protože se vize týká věcí veřejných, mělo by být pravidlem, že se zveřejňuje. Zveřejnění vize je předpokladem k tomu, aby byla sdílena občany kraje. Nesdílená vize neplní účel motivu, milníku a „konečného cíle,“ kam má kraj směřovat. Základními nástroji ke stanovení vize mohou být zejména scénáře společenského vývoje, prognózy, modely.

Prognóza je dalším významným dokumentem k řízení kraje. Funkcí prognózy je podat obraz možného budoucího stavu kraje, v němž je definována role všech klíčových aktérů. Prognóza je podmíněnou výpovědí o možných budoucnostech a odpovídá v kontextu strategického řízení kraje na následující základní otázky: Co může nastat? Co mohou, resp. co by měli jednotliví aktéři v této souvislosti konat?

Koncepce je dalším důležitým nástrojem pro podporu strategického řízení kraje. Koncepcí se rozumí systémový plán přípravy a provedení změn směřujících k naplňování stanovených cílů. Je to dokument kraje vymezující ve střednědobém nebo dlouhodobém časovém horizontu systémový způsob řešení určitého závažného problému. Tvorba koncepce a požadavky na ni nejsou dosud upraveny žádným předpisem. Lze doporučit, aby koncepce měla analytickou část podávající rozbor výchozího stavu a návrhovou část, která ve formě variant podává návrhy řešení problému. K podpoře realizace koncepce jsou vypracovávány různé realizační plány.

Realizační plány jsou dokumenty, které mají charakter projektu k realizaci vytyčených cílů. Definují v krátkodobém, střednědobém a dlouhodobém časovém horizontu způsoby k realizaci cílů, odpovědnosti, kompetence a předpoklady k realizaci včetně kalkulace zdrojů. Realizační plán plní dvě základní funkce, a to funkci projekčně-koordinační a funkci komunikační. Obsahem projekčně-koordinační funkce je vytvoření zámyslu

(plánu) systémové návaznosti jednotlivých plánovaných činností tak, aby byly realizovány stanovené cíle. V tomto smyslu vystupuje realizační plán jako projektový prováděcí dokument. Realizační plán plní zároveň komunikační funkci. Podstatou komunikační funkce je generování informací pro vnitřní komunikaci (zejména v rámci krajského úřadu) a vnější komunikaci. Smyslem této komunikace je poskytnout potřebné informace k realizaci plánu jako prováděcího projekčního dokumentu.

Metodika je podpůrný dokument pro realizaci výše zmíněných obecnějších dokumentů. Je věcně zaměřena k určitému problému. Jejím smyslem je podat návod, jak postupovat při řešení daného problému. Příklad: Věcným zaměřením naší Metodiky je posilování analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení krajů. Metodika definuje jednotlivé předpoklady strategického řízení na úrovni krajů (část A Metodiky) s cílem systémově ukázat, jak se připravit k zavádění strategického řízení na úrovni krajů (část B Metodiky) a jak vytvářet či ovlivňovat faktory ovlivňující posilování kapacit strategického řízení (část C Metodiky) a podporovat procesy strategického řízení (část D Metodiky).

ČÁST A

PROČ STRATEGICKY ŘÍDIT? JAKÉ JSOU RYSY A PŘEDPOKLADY STRATEGICKÉHO ŘÍZENÍ NA ÚROVNI KRAJŮ?

Tato část Metodiky uvádí do problému strategického řízení. Najdete v ní odpovědi na otázky:

- Proč strategicky řídit?
- Jaké jsou rysy a předpoklady strategického řízení na úrovni krajů?

Proč strategicky řídit?

Úvodem si postavme otázku, proč bychom měli vytvářet na úrovni krajských úřadů veřejné strategie? Jaký smysl má řídit se těmito dokumenty v práci krajských úřadů? Není to jen další zbytečná zátěž, která ve skutečnosti odvádí úřad od jeho každodenní činnosti? K tomu, abychom věděli, kam chceme směřovat, potřebujeme mít jasno o tom, co chceme dosáhnout, tedy jaké jsou naše cíle. Abychom byli při realizaci cílů úspěšní, měli bychom znát a umět strategicky řídit. A právě vytvářením příznivých podmínek pro uplatnění účinného a racionálního strategického řízení se zabývá tato Metodika.

Rysy a předpoklady strategického řízení na úrovni krajů

Pro obecný výklad povahy strategického řízení odkazujeme na již citovanou *Metodiku přípravy veřejných strategií*. K hlavním úlohám strategického řízení na úrovni krajů patří především:

- přizpůsobit (co nejvíce přiblížit) výkon veřejné správy oprávněné společenské poptávce;
- identifikovat oprávněnou společenskou poptávku a vzájemně ji sladovat s reálnými možnostmi krajů;
- podle potřeby a možností zvýšit kvalitu, popř. zvýšit rozsah a prohloubit obsah veřejných služeb všeho druhu poskytovaných i zajišťovaných kraji a jimi ovládanými (zřizovanými či založenými) organizacemi občanům a popř. i právníckým osobám (požadavek na důslednou orientaci na koncového uživatele);
- zvýšit stabilitu a zajistit dlouhodobou udržitelnost financí i činností;
- omezit rizika – strategické řízení je tu proto, aby kraje dělaly to, co mají dělat, co je účelné, efektivní a hospodárné, a dělaly to k obecnému prospěchu a optimálními cestami.

Strategické řízení na úrovni krajů je regulovaným *cílevědomým* procesem, jehož smyslem je formulace, veřejné přijetí a následná realizace dlouhodobých cílů rozvoje krajů. Klíčovým, nikoli však jediným nástrojem pro výkon strategického řízení jsou strategické dokumenty (krajské strategie). Pro strategické řízení na úrovni krajů jsou charakteristické rysy a předpoklady uvedené v tab. 1.

Tabulka 1. Rysy a předpoklady strategického řízení na úrovni krajů

Rys	Předpoklad	Doporučující zdroje pro další studium
Cílevědomá regulace informačně opřena o strategické dokumenty	Řízení nasměrované dlouhodobě dopředu (ex ante) podle předem jasně stanovených a vyhodnotitelných cílů	Ochrana, F.: <i>Manažerské metody ve veřejném sektoru (teorie, praxe a metodika uplatnění)</i> . Praha, Ekopress, 2007. Ochrana, F., Půček, M.: <i>Efektivní řízení a zavádění změn ve veřejné správě (realizace Smart Administration v podmínkách ČR)</i> . Praha, Wolters Kluwer, 2012. Potůček, M. a kol.: <i>Jak jsme na tom. A co dál? – Strategický audit České republiky</i> . Praha, Centrum pro sociální a ekonomické strategie, 2005.
Strategický management	Na úrovni kraje existuje fungující strategický management. Kraj je veden politiky, kteří jsou lídry strategického řízení.	Půček, M., Ochrana, F. a kol.: <i>Chytrá veřejná správa. Kohezní politika</i> . Praha, MMR, 2009. Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol.: <i>Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru</i> . Praha, Ekopress, 2009.
Organizační předpoklady	Na úrovni kraje existují struktury, které mají ve svých působnostech obsažen výkon strategického řízení a reálně jej vykonávají.	Ochrana, F., Půček, M.: <i>Dosahování úspor a omezování plýtvání ve veřejném sektoru</i> . Praha, Wolters Kluwer, 2012. Rektořík, J., Šelešovský, J.: <i>Strategie rozvoje měst, obcí, regionů a jejich organizací</i> . Masarykova univerzita Brno, Fakulta ekonomicko- správní, Brno, 1999.
Personální předpoklady	Na úrovni kraje existuje odborně připravený personál k provádění strategického řízení.	Ochrana, F., Půček, M.: <i>Efektivní řízení a zavádění změn ve veřejné správě (realizace Smart Administration v podmínkách ČR)</i> . Praha, Wolters Kluwer, 2012.

Zapojení aktérů do strategického řízení	Vyčlenění potřebných finančních, materiálních a personálních kapacit a vytváření podmínek pro spolupráci aktérů	Čermák, D., J. Vobecká a kol.: <i>Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib</i> . Sociologické nakladatelství, 2011.
---	---	--

Pramen: CESES.

Uvedené rysy a předpoklady jsou nezbytnými charakteristikami pro zavádění a účinné fungování strategického řízení na úrovni krajů. Jak prověřovat, zda řízení krajů odpovídá charakteristice strategického řízení, ukazuje následující část Metodiky.

ČÁST B

PŘÍPRAVNÁ FÁZE K ZAVÁDĚNÍ STRATEGICKÉHO ŘÍZENÍ NA ÚROVNI KRAJŮ

V této části Metodiky naleznete **odpovědi na následující otázky**:

- Kde se nachází kraj a jeho orgány (volené i výkonné) z pohledu připravenosti ke strategickému řízení?
- Prokazuje řízení kraje rysy strategického řízení?
- Jak provést sebehodnocení orgánů kraje ke zjištění připravenosti ke strategickému řízení?

Jak prověřovat, zda řízení na úrovni orgánů kraje má rysy strategického řízení?

Jestliže již víme, jaké jsou jednotlivé rysy strategického řízení na úrovni krajů (viz předchozí tabulka 1), můžeme následně prověřovat, zdali náš způsob řízení kraje je možné charakterizovat jako strategické řízení. K tomu můžeme použít následující postup (viz tab. 2).

Tabulka 2. Řídíme kraj strategicky?

Prověřovaný rys strategického řízení	Prověřující otázka	Kritérium (resp. indikátory) pro prověření	Možná odpověď v binárním kódu a následující doporučená činnost	
			Ano (1)	Ne (0)
Existence strategie	Máme zpracovanou strategii?	Existence strategie odpovídající svým obsahem parametrům strategie (viz Manuál)	Postup o krok dále!	Vytvoř strategii!
Cílevědomá regulace	Máme ve strategických dokumentech stanovené strategické cíle a řídíme svoji činnost na základě těchto cílů?	Řízení se opírá o cíle a celkově má rysy racionálně regulovaného procesu.	Postup o krok dále!	Aktualizuj (uprav) strategii a doplň ji o cíle!
Časové stanovení cílů	Mají cíle dlouhodobý časový horizont? ⁵	Dlouhodobý časový horizont strategických cílů	Postup o krok dále!	Přiřaď cílům odpovídající (dlouhodobé) časové horizonty!
Reálné používání strategie (strategií) při řízení	Skutečně se při řízení kraje opíráme o přijatou strategii (strategie)?	Rozpracování strategie do implementačních dokumentů. Skutečná účinná realizace strategie	Postup o krok dále!	Rozpracuj danou strategii do implementačních postupů a prakticky je aplikuj!

⁵ Tento horizont se nemusí nutně krýt s časovým horizontem politického programu samosprávy. Některé strategie mohou a některé musejí pracovat s delším časovým horizontem.

Účinnost plnění stanovených cílů v přijaté strategii (strategiích)	Provádíme vyhodnocení cílů tak, aby bylo možné zjistit, jaká je účinnost našeho řízení?	Existuje kontrola ex ante, průběžná kontrola a ex post kontrola splnění cílů.	Postup o krok dále!	Nastav v rámci řízení systém kontroly plnění cílů!
Existence strategického managementu	Máme na úrovni kraje politické vůdce ⁶ pro strategické řízení?	Určení člena rady kraje zodpovědného za strategické řízení. Stanovení úkolů strategického řízení v programovém prohlášení rady kraje	Postup o krok dále!	Definuj úkoly a obsah strategického řízení v programovém prohlášení rady kraje a urči jejich politického garanta.
	Uplatňují tito političtí vůdci strategické řízení v praxi?	Nezávislý audit strategického řízení	Postup o krok dále!	Vyber příslušný vzdělávací modul (viz Manuál) a proved' školení příslušných funkcionářů kraje.
Personál	Máme k dispozici odborně připravený personál, který umí úspěšně dovést do praxe přijatou strategii (strategie)?	Testování připravenosti personálu (sebeinspekce nebo externí evaluační orgán)	Postup o krok dále!	Proved' přeškolení personálu v příslušném vzdělávacím modulu!
Výsledné skóre			Počet kladných odpovědí:	Počet záporných odpovědí:
Poznámka pro uživatele Metodiky: Pro podrobnější studium problémů obsažených v tabulce doporučujeme tuto literaturu: Ochrana, F. (ed.), Drhová, Z., Frič, P., Nekola, M., Novotný, V., Potůček, M., Rašek, A., Veselý, A.: <i>Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy ke tvorbě politiky</i> . Praha, Karolinum, 2011. Ochrana, F., Půček, M.: <i>Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě. Smart Administration</i> . Praha, Wolters Kluwer, 2011. Šelešovský, J. a kol.: <i>Financování rozvojových strategií územním rozpočtem</i> . Brno, MU, 2006. Veselý, A., Nekola, M. (eds.): <i>Analýza a tvorba veřejných politik</i> . Praha, Sociologické nakladatelství, 2007. Weihrich, K., Koontz, H.: <i>Management</i> . Praha, Victoria Publishing, 1994. MF-CHJ: <i>Metodická pomůcka pro audit výkonu v orgánech veřejné správy</i> . MF, Centrální harmonizační jednotka, Praha, 2004. Dostupné na http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/verspr_kontrola_8578.html .				

Pramen: Zpracováno na základě využití informací z publikací Ochrana, F.: *Manažerské metody ve veřejném sektoru*. Praha, Ekopress, 2007, a Ochrana, F., Půček, M.: *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě. Smart Administration*. Praha, Wolters Kluwer, 2011.

Metodicky postupujeme tak, že každý z rysů strategického řízení prověřujeme příslušnou otázkou. Pokud získáme kladnou odpověď, postupujeme k další otázce. Jestliže je odpověď záporná, pak realizujeme příslušnou doporučenou činnost. Výsledné skóre podává počet kladných odpovědí (max. 10) a počet záporných odpovědí.

⁶ V angličtině „leaders“. Takto užitý pojem vůdce představuje obecné schopnosti vést a nemá pejorativní charakter.

Celkové hodnocení připravenosti kraje k provádění strategického řízení lze charakterizovat jak obsahově (kvalitativně podrobným komentářem), tak i formálně (např. bodovým hodnocením), jak ukazuje tabulka 3. Bodové hodnocení (výsledné skóre) odpovídá počtu kladných odpovědí (1, ano) získaných v rámci sebehodnocení kraje k připravenosti realizovat strategické řízení.

Tabulka 3. Hodnotící tabulka – připravenost kraje k realizaci strategického řízení

Bodové hodnocení (výsledné skóre)	Komentář	Celkové hodnocení disponibility k výkonu strategického řízení
		IDEÁLNÍ STAV ZPŮSOBILOSTI (SKÓRE 10–6):
10	Připravenost je ideální.	Kraj je optimálně připraven strategicky řídit.
9	Připravenost je téměř ideální.	Kraj je aktuálně v podstatě připraven strategicky řídit procesy.
8	Připravenost kraje umožňuje strategicky řídit.	Kraj má podstatné dispozice ke strategickému řízení s určitými rezervami ke zlepšení.
7	Připravenost kraje v zásadě (s určitými výhradami) umožňuje strategicky řídit.	Strategické řízení je možné v podstatě uplatňovat. V perspektivě jsou potřebné změny ke zlepšení daného stavu.
6	Připravenost strategicky řídit si žádá provést změny. Strategické řízení je možné s funkčními obtížemi (defekty).	K účinnému výkonu strategického řízení jsou nutné změny vedoucí ke zvýšení disponibility ke strategickému řízení.
5	Připravenost kraje strategicky řídit je přibližně naplněna na 50 %. Kapacity ke strategickému řízení je nutno zvýšit. Za daného stavu lze vykonávat strategické řízení jen velmi omezeně.	PRŮMĚRNÝ STAV PŘIPRAVENOSTI Připravenost ke strategickému řízení vykazuje defekty, které v případě uplatnění strategického řízení budou způsobovat funkční poruchy.
4	Kapacity ke strategickému řízení jsou podprůměrné. Daný stav je potřebné změnit.	
3	Kapacity ke strategickému řízení jsou silně podprůměrné. Strategické řízení není možné za daných nezměněných podmínek vykonávat.	
2	Připravenost kraje ke strategickému řízení je minimální. Strategické řízení není možné za daných podmínek realizovat.	VELMI NÍZKÝ AŽ NEVYHOVUJÍCÍ STAV PŘIPRAVENOSTI Kraj nevykazuje potřebné charakteristiky k výkonu strategického řízení. Jsou nutné změny. Tento stav neumožňuje realizovat strategické řízení.
1	Připravenost kraje ke strategickému řízení je téměř nulová.	
0	Kraj nevykazuje žádnou připravenost ke strategickému řízení.	
Poznámka pro uživatele metodiky:		
Další vzory hodnotících tabulek naleznete např. v Ochrana, F.: <i>Nákladově užitkové metody ve veřejném sektoru</i> . Praha, Ekopress, 2005, či v Ochrana, F.: <i>Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení (Teorie a metodika poptávkového způsobu poskytování a zadávání veřejných služeb na úrovni municipalit)</i> . Praha, Ekopress, 2007.		

Pramen: Zpracováno na základě využití informací z publikací Ochrana, F.: *Manažerské metody ve veřejném sektoru*. Praha, Ekopress, 2007, a Ochrana, F., Půček, M.: *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě. Smart Administration*. Praha, Wolters Kluwer, 2011.

Na základě provedeného hodnocení je možné zjistit připravenost kraje ke strategickému řízení. Souhrnně můžeme rozlišovat tři základní stavy: optimální stav způsobilosti k výkonu strategického řízení (body 10–7), průměrný stav připravenosti (body 6–4) a velmi nízký až nevyhovující stav (3–0 bodů).

ČÁST C

FAKTORY OVLIVŇUJÍCÍ POSILOVÁNÍ KAPACIT STRATEGICKÉHO ŘÍZENÍ

V této části Metodiky naleznete **odpovědi na následující otázky:**

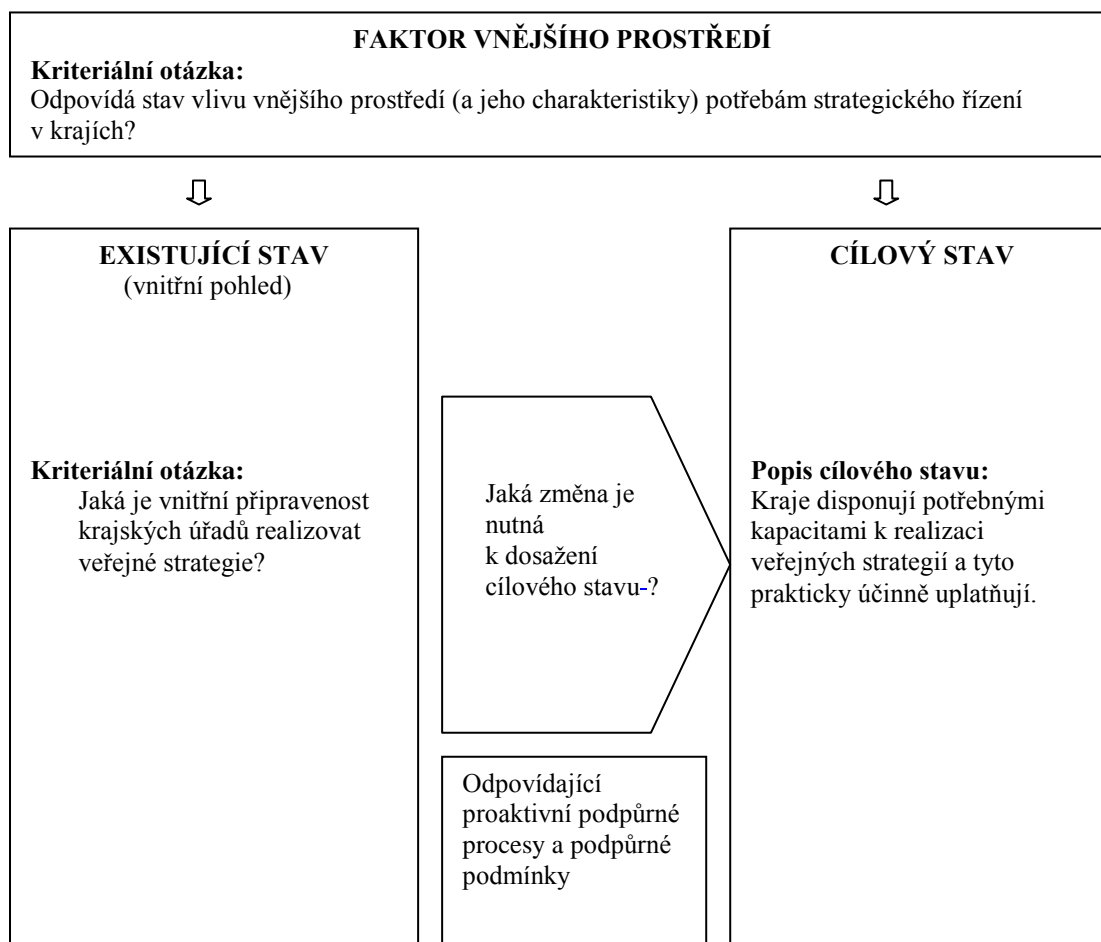
- Jak postupovat při vytváření a kultivování předpokladů k vytváření schopnosti orgánů kraje strategicky řídit a realizovat veřejné strategie?
- Jaké jsou vnější faktory ovlivňující schopnost orgánů kraje strategicky řídit a realizovat veřejné strategie?
- Které vnitřní procesy a podmínky ovlivňují posilování analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení orgánů kraje?
- Jak postupovat při vytváření vnitřních procesů a podmínek ovlivňujících posilování analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení orgánů kraje?

Na vytváření schopnosti orgánů kraje realizovat veřejné strategie má vliv řada činitelů. Jejich grafické zobrazení viz obr. 1.

Pro faktory vnějšího prostředí je charakteristické, že jsou pro kraj dané jako vnější činitelé, které tento nemá možnost *přímo* změnit. Má však možnost iniciovat vnější změny, které povedou ke změně existujícího stavu. Druhou skupinu tvoří faktory a podmínky vnitřního prostředí. Pro ty platí, že je kraj může *bezprostředně* vytvářet.

Na základě identifikace existujícího stavu je možné definovat cílový stav a určit druh změny (strategii), jak cílového stavu dosáhnout.

Obrázek 1. Faktory ovlivňující schopnosti orgánů kraje realizovat veřejné strategie



Pramen: CESES.

FAKTOR VNĚJŠÍHO PROSTŘEDÍ OVLIVŇUJÍCÍ SCHOPNOSTI KRAJŮ STRATEGICKY ŘÍDIT A REALIZOVAT VEŘEJNÉ STRATEGIE

Při identifikaci existujícího stavu byly prozkoumány dva určující druhy faktorů a podmínek, které podstatnou měrou ovlivňují připravenost krajů k realizaci strategického řízení, a to vnější faktory a vnitřní faktory. Faktor vnějšího prostředí má dvě základní složky, které tvoří složka „legislativní prostředí“ a složka „politická vůle“ („ochota“) vnějších politických subjektů (Parlament ČR, Vláda ČR, ministerstva) podporovat uplatňování strategického řízení v krajích. Faktory vnějšího prostředí tvoří jednak rámec možností pro uplatňování strategického řízení v krajích a zároveň jsou buď urychlovačem, nebo zpomalovačem

pro realizaci strategií na úrovni krajů. K prověření stavu vnějšího prostředí můžeme použít následující postup (viz tab. 4).

Tabulka 4. Faktory vnějšího prostředí ovlivňující výkon strategického řízení na úrovni krajů a jejich prověřování

Faktor	Prověřující otázka	Činnost kraje po odpovědi na prověřující otázku	
		Ano	Ne
Legislativní	Jsou existující zákony dostatečné pro uplatňování strategického řízení?		Iniciuj změnu zákona (zákonů)!
Vnější politická vůle a podpora krajům	Vytvářejí politici – exekutiva (vláda, ministerstvo) – adekvátní podmínky krajům pro strategické řízení?		Formuluj požadavky na změnu postojů!
<p>Poznámka pro uživatele metodiky:</p> <p>Další informace k řešení problému uvedeného v tabulce hledejte např. v následujících publikacích: Ochrana, F., Půček, M.: <i>Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě. Smart Administration</i>. Praha, Wolters Kluwer, 2011. Robson, M.: <i>Skupinové řešení problémů</i>. Praha, Victoria Publishing, 1995. Veselý, A.: <i>Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice</i>. Praha, Karolinum, 2009. Veselý, A., Nekola, M. (eds.): <i>Analýza a tvorba veřejných politik</i>. Praha, Sociologické nakladatelství, 2007. MF-CHJ: <i>Metodická pomůcka pro audit výkonu v orgánech veřejné správy</i>. MF, Centrální harmonizační jednotka, Praha, 2004. Dostupné na http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/verspr_kontrola_8578.html. OECD: <i>Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation</i>. Paříž, 1995. OECD: <i>Regulatory Impact Analysis: Best practices in OECD countries</i>. 1997. Dostupné na http://www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf. OECD: <i>From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries</i>. 2003. Dostupné na http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?sf1=identifiers&st1=422003061P1. OECD: <i>Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers</i>. 2009. Dostupné na http://www.oecd.org/dataoecd/38/11/42112628.pdf. Vláda ČR: <i>Koncepce snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže</i>. Dostupné na http://www.mvcr.cz/clanek/strategie-snizovani-nadbytecne-regulace-a-byrokraticke-zateze.aspx.</p>			

Pramen: CESES.

Při hodnocení faktoru vnějšího prostředí postupujeme metodicky tak, že hledáme odpověď na příslušnou otázku (ano/ne, resp. 1/0). Prověřování faktorů vnějšího prostředí ovlivňujících výkon strategického řízení na úrovni krajů má konstatující charakter. Pro kraj je vnější proměnnou, kterou kraj nemůže bezprostředně změnit. Může však (např. návrhem zákona) iniciovat potřebné změny.

Aktuální stav faktoru vnějšího prostředí (stav k 31. 12. 2013)

Aktuální stav faktoru legislativního prostředí byl zjišťován formou obsahové analýzy zákona o krajích, vlastním empirickým výzkumem ve všech krajích s vybranými osobami sekundární

analýzou kvalitativního šetření z jiných výzkumů. Podrobné výsledky analýzy existujícího stavu podávají dokumenty *Zpráva z řízených rozhovorů s představiteli krajů ČR k tématu Budoucnost strategického řízení v krajích ČR⁷* a *Reengineering struktur strategického řízení na úrovni krajů*.⁸

FAKTOR VNITŘNÍCH PODPŮRNÝCH PODMÍNEK A VNITŘNÍCH PODPŮRNÝCH PROCESŮ PRO POSILOVÁNÍ ANALYTICKÝCH, KONCEPČNÍCH A IMPLEMENTAČNÍCH KAPACIT STRATEGICKÉHO ŘÍZENÍ V KRAJÍCH

Analýza vnitřního prostředí byla podrobně prozkoumána v rámci rozhovorů provedených na krajských úřadech⁹. Přitom byly odhaleny dvě významné složky vnitřního prostředí, a to složka podpůrných podmínek (resp. potenciálů) a složka tzv. podpůrných procesů. Právě zde se naplno projevila potřeba rozlišovat podmínky posilování kapacit strategického řízení ve vztahu ke krajům jako veřejnoprávním korporacím a specifičtěji ve vztahu ke krajským úřadům (jako vykonavatelům vůle krajské politické reprezentace). Specifičnost postavení krajských úřadů spočívá v tom, že jsou na jedné straně povinny realizovat politická zadání strategické povahy, na straně druhé ovšem hlavní odpovědnost za vlastní zpracování veřejných strategií a jejich případnou realizaci leží především na nich.

Tabulka 5. Vnitřní podmínky a vnitřní procesy podporující schopnosti krajů realizovat strategie ve vztahu ke krajům jako veřejnoprávním korporacím a ke krajským úřadům

Vnitřní podmínky (potenciály) PO	Název	Relevantní pro	
		kraj jako veřejnoprávní korporaci	krajský úřad
Podmínka 1	Vůdcovství	x	
Podmínka 2	Organizační prvky a struktury k výkonu strategického řízení		x
Vnitřní procesy (činnosti) P			
Proces 1	Analyticko-prognostický		x
Proces 2	Příprava (vzdělávání) personálu		x
Proces 3	Komunikace a spolupráce s aktéry a mezi nimi navzájem	x	x
Proces 4	Horizontální a vertikální koordinace	x	x

Pramen: CESES.

⁷ Dostupná na: <http://ceses.cuni.cz/CESES-280.html>.

⁸ Jde o součást přílohy této Metodiky – Manuálu (část A).

⁹ Viz *Zpráva z řízených rozhovorů s představiteli krajů ČR k tématu Budoucnost strategického řízení v krajích ČR*. Dostupná na <http://ceses.cuni.cz/CESES-280.html>.

Faktor (složka) vnitřních podpůrných podmínek

Vnitřními podpůrnými podmínkami se rozumí takové, které jsou nutné (nikoli však postačující) k dosažení cílového stavu. Vnitřní podpůrné podmínky mají dvě složky:

- vůdcovství politické reprezentace kraje;
- existující organizační prvky k výkonu strategického řízení na krajských úradech.

Vůdcovství

Vůdcovství představuje jednu z klíčových vnitřních podmínek pro podporu strategického řízení. Projevuje se schopností motivovat podřízené pracovníky ke sdílení stanovených strategických, vesměs dlouhodobých cílů a ochotou následovat politickou prezentaci kraje při realizaci veřejných strategií. Pro kultivaci vůdcovství se nabízejí následující styly vůdcovství.

Tabulka 6. Styly vůdcovství

Vůdcovský styl	Charakteristika	Výhoda	Nevýhoda	Doporučení
Autokratický	Příkazový systém	Rozhodně uplatněná vůle řídicího funkcionáře	Výkon na základě příkazu, potlačena vlastní iniciativa	Jako celek obecně nevhodný pro strategické řízení na úrovni krajů
Participativní	Demokratický, opřený o diskusi s vedenými (podřízenými) pracovníky	Motivující, podporující iniciativu, vstřícný přístup k podřízeným	V krajním případě se vůdci mohou spoléhat jen na iniciativu podřízených.	Nejvíce (první) doporučený styl pro podporu strategického řízení na úrovni krajů
„Volná otež“	Vůdci nechávají volnost podřízeným při stanovování způsobů, jak realizovat obecné cíle, před rozhodnutím naslouchají názorům svých následovatelů.	Rozvíjená iniciativa podřízených, styl opřený o komunikaci všech aktérů a následování	Riziko neefektivnosti řízení při nedostatečně rozvíjené komunikaci	Druhý nejvíce doporučený styl vůdcovství pro podporu strategického řízení na úrovni krajů
Základní otázka vůdcovství	Jak vést své podřízené, aby byli mými následovateli při realizaci strategií?			

Pramen: CESES na základě využití publikací Ochrana, F., Půček, M.: *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě. Smart Administration*. Praha, Wolters Kluwer, 2011, a Weihrich, K., Koontz, H.: *Management*. Praha, Victoria Publishing, 1994.

Doporučení pro praxi kultivování vůdcovského stylu

Vůdcovský styl pojímejte a rozvíjejte spíše jako kontinuitu vůdcovství. Obecně sice lze doporučit (orientovat se na) participativní styl vůdcovství, avšak ve skutečnosti vůdcovství zahrnuje **kombinaci řady stylů**. Znamená to, že v praxi je možné uvedené styly kombinovat. Například v mezních situacích (např. povodně, přírodní katastrofy) je vhodné postupovat autoritativně, protože je třeba daný problém promptně řešit. Při volbě stylu mějte na paměti, že o stylu vůdcovství rozhodují tyto faktory:

- vůdce (jeho osobnostní kvality, hodnotový systém, důvěra v podřízené, sklon k vůdcovskému stylu);
- následovatelé (stupeň ochoty podřízených převzít odpovědnost, stupeň ochoty chtít a být veden, zkušenosti)
- situace (tradice, resp. „zvyklosti“ krajské samosprávy a krajského úřadu, hodnoty sdílené pracovníky krajských úřadů).

Je samozřejmě na politických představitelích kraje, na politických stranách nebo hnutích, které reprezentují, a konec konců i na občanech samotných, zda bude mezi politiky na krajské úrovni zájem se ve vůdcovství zdokonalovat.

Vytváření kapacit v oblasti organizačních prvků produkujících a podporujících výkon strategického řízení na úrovni orgánů kraje

Analýza organizačních struktur a působností na úrovni jednotlivých krajských úřadů prokázala, že na úrovni orgánů kraje existují prvky a organizační struktury, které jsou schopny produkovat potřebné činnosti pro výkon strategického řízení. Tyto činnosti a organizační struktury je možné dále kultivovat. Nejvýznamnější zásady pro kultivaci organizačních struktur podává tabulka 7.

Tabulka 7. Metodické zásady pro kultivaci organizačních struktur na úrovni orgánů krajů

Zásada	Obsah zásady
Zásada účelnosti vytváření organizačních struktur	Organizační struktura je odvozena od cílů a jim odpovídajících činností.
Zásada organizační efektivnosti	Minimalizace organizačních nákladů, omezené rozpětí managementu

Zásada optimálního stanovení pravomocí	Jednoznačné přiřazení činností, stanovení odpovědnosti a pravomoci
Zásada agregování činností	Seskupování činností podle podobnosti

Pramen: CESES na základě využití publikací Ochrana, F., Půček, M.: *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě. Smart Administration*. Praha, Wolters Kluwer, 2011, a Weihrich, K., Koontz, H.: *Management*. Praha, Victoria Publishing, 1994.

Zásada účelnosti vytváření organizačních struktur vypovídá o tom, jak postupovat při změně organizačních struktur, aby tyto byly lépe přizpůsobeny nárokům strategického řízení.

Zásada organizační efektivity obsahuje ideu efektivity. Změny v organizačních strukturách provádíme za předpokladu, že je kalkulací prověřeno, že daná reorganizace povede k naplnění reorganizačních cílů za současného předpokladu snížení nákladů ve srovnání s předchozím stavem a minimalizace rizika nežádoucích důsledků. Omezeným rozpětím managementu rozumíme přípustný počet osob, které je možné efektivně řídit.

Zásada optimálního stanovení pravomocí je principem, který řídicím pracovníkům a podřízeným vytváří prostor pro výkon pracovních činností. Činnosti (působnosti) stanovujeme tak, aby byly jednoznačně (adresně) přiřazeny. Pravomoc delegujeme tak, aby odpovídala schopnostem dosahovat očekávaných výsledků. Mezi pravomocí a odpovědností existuje rovnost. Odpovědnost za činnosti nesmí být větší ani menší nežli delegovaná pravomoc.

Zásada agregování činností vytyčuje požadavek seskupovat činnosti podle podobnosti a podle (přibližně) stejného stupně obecnosti. Teprve pak z takto seskupovaných činností vytváříme organizační schémata („škatule“). Nepostupujeme nikdy naopak! Zabráníme tím duplicitám v organizačních strukturách a duplicitám v působnostech. Zachováním (přibližně) stejného stupně obecnosti při seskupování činností podle podobnosti pak zamezujeme „nafukování“ organizačních struktur.

Důležitou – byť nikoli nezbytnou – podmínkou posílení účinnosti strategického řízení je jeho zřetelné organizační oddělení od běžných (operativních) správních agend. Uplatnění tohoto požadavku je klíčovým doporučením pro organizační zajištění strategického řízení.

VNITŘNÍ PODPŮRNÉ PROCESY JAKO FAKTORY POSILOVÁNÍ PŘEDPOKLADŮ PRO VÝKON STRATEGICKÉHO ŘÍZENÍ NA ÚROVNI KRAJŮ

K realizaci strategického řízení jsou vedle výše analyzovaných vnitřních podmínek potřebné i vnitřní podpůrné procesy, jak jejich přehled podává tabulka 8.

Tabulka 8. Vnitřní podpůrné procesy k posilování předpokladů pro strategické řízení na úrovni krajů

Proces	Kraj jako veřejnoprávní korporace	Krajský úřad	Konečný výsledek (cílový stav) procesu
Proces 1: Analyticko-prognostický		x	Dispozice krajského úřadu provádět analytickou a prognostickou činnost
Proces 2: Příprava (vzdělávání) personálu		x	Dispozice personálu tvořit a prakticky realizovat veřejné strategie
Proces 3: Komunikace a spolupráce s aktéry a mezi nimi navzájem	x	x	Zainteresovaní aktéři mají sdílený cíl realizovat strategie. Zainteresovaní aktéři komunikují nad společnými problémy strategického řízení.
Proces 4: Horizontální a vertikální koordinace	x	x	Funguje horizontální a vertikální koordinace strategických činností.

Pramen: CESES.

Metodický postup při prověřování stavu vnitřních podpůrných procesů strategického řízení

K prověření dispozice k výkonu identifikovaných podpůrných procesů pro výkon strategického řízení můžeme použít následující metodický postup, který obsahuje tabulka 9.

Opět postupujeme tak, že hledáme odpověď na příslušnou otázku – ano/ne, kdy kritériem pro zodpovězení je splnění (či nesplnění) příslušného indikátoru (ukazatele). Pokud je odpověď záporná, pak realizujeme navrhovaná doporučení. Je-li odpověď kladná, postupujeme k další prověřující otázce.

Tabulka 9. Prověření dispozice k výkonu identifikovaných podpůrných procesů pro výkon strategického řízení

Prověření analyticko-prognostických procesů				
Otázka	Hodnotící odpověď		Indikátor (ukazatel)	Jak se indikátor zjišťuje?
	Ano (1)	Ne (0)		
Existuje v organizačních strukturách kraje prvek mající v působnostech analytickou, koncepční, a prognostickou činnost?	Postup k další prověřovací otázce!	Navrhni systém organizačních změn vedoucích k vytvoření struktury produkující analytické a prognostické výstupy! Ta může mít podobu jednoho či více spolupracujících pracovišť či jinou organizační formu, která bude činnosti efektivně provádět a koordinovat v rámci úřadu.	Reálně existující odpovídající prvek v organizační struktuře krajského úřadu zabývající se analytickými a prognostickými procesy týkajícími se kraje	Audit organizačních struktur
Zabývá se <i>skutečně</i> dané pracoviště analytickými, koncepčními a prognostickými procesy?	Postup k další prověřovací otázce!	Hledej odpověď na otázku, proč dané pracoviště sice formálně s daným zaměřením existuje, ale neprodukuje analytické, koncepční a prognostické výstupy!	Fungující pracoviště, které skutečně produkuje analytické, koncepční a prognostické činnosti.	Audit výkonu
Prověření personálních procesů				
Má personál zabývající se strategickým řízením dostatek poznatků k realizaci strategického řízení?	Postup k další prověřovací otázce!	Využij příslušný vzdělávací modul ke školení pracovníků a proved' odborné školení personálu!	Absolvovaný vzdělávací modul odborného školení. Získané vědomosti, dovednosti a návyky potřebné pro přípravu a realizaci krajských strategií (strategie)	Audit způsobilosti k výkonu odborné kompetence s následnou zpětnou vazbou o zvýšení odborné kompetence po absolvování odborného školení
Je personál dostatečně motivován a má dostatečné pravomoci k výkonu strategického řízení?	Postup k další prověřovací otázce!	Proved' motivační pohovory s pracovníky a vytvoř motivační klima na pracovišti. Redefinuj pravomoci tak, aby posilovaly výkon strategického řízení!	Vysoká motivace měřená psychologickými testy a osobními rozhovory vedoucích s podřízenými. Existující pravomoci	Testování, rozhovory. Audit pravomocí k účinnému výkonu strategického řízení
Prověření spolupráce s participujícími aktéry				
Je při strategickém řízení reálně využívána spolupráce s aktéry participujícími na strategickém řízení?	Postup k další prověřovací otázce!	Vytvoř plán komunikace a spolupráce s aktéry a postupuj podle něj.	Vytvořený komunikační systém s občanskou společností a aktéry pro řešení problémů souvisejících se strategickým řízením	Vzájemné sebehodnocení komunikace všech aktérů
Prověření komunikace se zainteresovanými aktéry				

Komunikují mezi sebou zainteresovaní aktéři odpovídající za přípravu a realizaci strategie (strategií) kraje?	Postup k další prověřovací otázce!	Zpracuj komunikační záměr!	Existující komunikační toky a sdílení strategie všemi zainteresovanými aktéry	Dotazováním zainteresovaných aktérů, zda z pohledu své působnosti považují komunikaci k přípravě a realizaci strategie za dostačující
Prověření horizontální a vertikální komunikace				
Funguje při výkonu strategického řízení horizontální a vertikální koordinace činností všech orgánů a složek, které se zabývají strategickým řízením?	Uzavři prověření dispozice k výkonu identifikovaných podpůrných činností pro výkon strategického řízení!	Vytvoř síť zainteresovaných institucí veřejné správy. Zorganizuj společné setkání zainteresovaných aktérů.	Funkční (celostní) systém strategického řízení	Strategické řízení vykazuje rysy a předpoklady strategického řízení (viz tabulka <i>Rysy a předpoklady strategického řízení na úrovni krajů</i>)
<p>Poznámka pro uživatele metodiky:</p> <p>Další informace k řešení problému uvedeného v tabulce hledejte v následujících publikacích: Ochrana, F. (ed.), Drhová, Z., Frič, P., Nekola, M., Novotný, V., Potůček, M., Rašek, A., Veselý, A.: <i>Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy ke tvorbě politiky</i>. Praha, Karolinum, 2011. Ochrana, F., Půček, M.: <i>Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě. Smart Administration</i>. Praha, Wolters Kluwer, 2011. Veselý, A.: <i>Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice</i>. Praha, Karolinum, 2009. Veselý, A., Nekola, M. (eds.): <i>Analýza a tvorba veřejných politik</i>. Praha, Sociologické nakladatelství, 2007. MF-CHJ: <i>Metodická pomůcka pro audit výkonu v orgánech veřejné správy</i>. MF, Centrální harmonizační jednotka, Praha, 2004). Dostupné na http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/verspr_kontrola_8578.html. Vláda ČR: <i>Koncepce snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže</i>. Dostupné na http://www.mvcr.cz/clanek/strategie-snizovani-nadbytecne-regulace-a-byrokraticke-zateze.aspx.</p>				

Pramen: CESES.

Pro celkové hodnocení dispozice k výkonu identifikovaných podpůrných procesů pro výkon strategického řízení je možné použít následující hodnocení na stupnici, jak ukazuje tabulka 10.

Tabulka 10. Výsledné kvalitativní hodnocení dispozice k výkonu identifikovaných podpůrných procesů pro výkon strategického řízení

Počet kladných sebehodnotících odpovědí	Hodnocení
0	Nulová dispozice podpůrných činností pro výkon strategického řízení. Pro výkon strategického řízení nutno provést změny k dosažení stupně 5.
1	Téměř nevyhovující dispozice podpůrných činností pro výkon strategického řízení. Pro výkon strategického řízení nutno provést změny k dosažení stupně 5.
2	Nízká dispozice podpůrných činností pro výkon strategického řízení. Nutno provést

	změny k dosažení stupně 5.
3	Existují některé základní podpůrné činnosti pro výkon strategického řízení. Nutno provést změny k dosažení stupně 5.
4	Téměř ideální dispozice podpůrných činností pro výkon strategického řízení. K účinnému fungování strategického řízení nutno dosáhnout hodnotícího stupně 5.
5	Ideální stav. Maximální dispozice podpůrných činností pro výkon strategického řízení.
Poznámka pro uživatele metodiky: Další vzory hodnotících tabulek naleznete např. v Ochrana, F.: <i>Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení (Teorie a metodika poptávkového způsobu poskytování a zadávání veřejných služeb na úrovni municipalit)</i> . Praha, Ekopress, 2007, a v publikaci Ochrana, F.: <i>Manažerské metody ve veřejném sektoru</i> . Praha, Ekopress, 2007.	

Pramen: CESES.

Účinný výkon strategického řízení je možné realizovat tehdy, dosahuje-li hodnocení 4–5. Při dosažení nižších bodových hodnocení je potřebné realizovat změny, jak ukazuje komentář v tabulce 10.

ČÁST D

MOŽNOSTI A POSTUPY PODPORY PROCESŮ STRATEGICKÉHO ŘÍZENÍ

V této části Metodiky najdeme **odpovědi na otázky**:

- Co je podstatou jednotlivých podpůrných procesů (analýzy a prognózy, personálních procesů, procesu spolupráce a komunikace s participujícími aktéry a procesu horizontální a vertikální koordinace)?
- Jaké postupy volit k tomu, aby jednotlivé procesy byly kapacitně posilovány tak, aby podporovaly výkon strategického řízení na úrovni krajů?

PROCES 1 – TVORBA ANALÝZ A PROGNOZ¹⁰

Naše výzkumy ukázaly, že si rozhodující část pracovníků, kteří přicházejí do styku se strategickým řízením v krajích, osvojila myšlenku, že tvorbě strategií má předcházet odpovědná analytická příprava. Podstatně méně se jich však identifikovalo s potřebou prognózování jakožto další nutné podmínky zajištění odpovídající kvality strategických voleb. Nedostatečně akcentováno bylo i hodnotové ukotvení prognostické tvorby. Strategické řízení se přitom neobejde bez „usilovného a kontinuálního poznávání minulosti, přítomnosti i možných budoucností“, bez fundovaných prognóz vycházejících z analýz minulého vývoje. Dobrá prognóza (na rozdíl od predikce) přitom nepředpovídá, co se stane, nýbrž nabízí návod k orientaci v možných budoucnostech – a právě tím formuje předpoklady k zasvěceným a odpovědným strategickým rozhodnutím.

Východiskem k identifikaci připravenosti krajských úřadů pro výkon analytické a prognostické činnosti je rozbor toho, jakým způsobem krajský úřad přistupoval k řešení strategických úloh v minulosti. Následující tabulka navrhuje způsob ověření stupně připravenosti krajských úřadů disponovat odpovídajícími analýzami a prognózami pro strategickou tvorbu. Tento rozbor je vzhledem k jeho náročnosti možné zadat externí agentuře. Nevylučujeme však ani jeho realizaci vlastními pracovníky krajských úřadů. V tomto případě uvádíme doporučené prameny nabízející návod, jak na dané otázky odpovědět co nejkvalifikovaněji.

¹⁰ Podrobněji viz část B1 Manuálu – *Celostní sociální prognózování*.

Tabulka 11. Ověření stupně připravenosti krajských úřadů disponovat odpovídajícími analýzami a prognózami pro strategickou tvorbu

Otázka	Indikátor pro hodnocení daného rysu (pro prověření otázky)	Doporučené prameny	Odpověď	
			Ano (1)	Ne (0)
Byly identifikovány problémy, které má strategie řešit?	Explicitní formulace problému(ů) a jeho (jejich) determinant	Veselý, A.: <i>Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice</i> . Praha, Karolinum, 2009.		
Byl zformulován hodnotový kontext strategické tvorby a od něj odvozené strategické cíle?	Jasně vyjádření hodnotového ukotvení strategické tvorby a strategických cílů	Potůček, M., Musil, J., Mašková, M. (eds.): <i>Strategické volby pro Českou republiku: teoretická východiska</i> . Praha, Sociologické nakladatelství, 2008, kapitoly C1–C3.		
Byla formulována solidní teoretická (konceptuální) východiska analýz a prognóz?	Zřetelná formulace teoretického výkladového rámce analyzovaných a prognózovaných společenských procesů	Potůček, M., Musil, J., Mašková, M. (eds.): <i>Strategické volby pro Českou republiku: teoretická východiska</i> . Praha, Sociologické nakladatelství, 2008, kapitoly A a B. Potůček, M.: <i>Hodnotové ukotvení sociálního prognózování</i> . Ergo, 2011, roč. 6, č. 2, prosinec, s. 11–14.		
Byly v tvorbě analýz a prognóz uplatněny odpovídající metodické postupy?	Zasvěcená volba analytických a prognostických metod, odpovídajících povaze zkoumané problematiky	Potůček, M. (ed.): <i>Manuál prognostických metod</i> . Praha, Sociologické nakladatelství, 2006. Potůček, M.: <i>K metodologii sociálního prognózování</i> . Ergo, 2012, roč. 7, č. 1, leden, s. 18–24.		
Byly analýzy a prognózy adekvátně uplatněny ve strategickém rozhodování a řízení kraje?	Uplatnění analýz a prognóz jako východiska a základu strategické tvorby	Potůček, M. a kol.: <i>Poznávání budoucnosti jako výzva</i> . Praha, Karolinum, 2011.		
Byla analytická a prognostická tvorba uplatněna jako permanentní proces?	Korespondence analýz a prognóz s probíhajícími společenskými procesy, včetně měnící se povahy strategických úloh	Potůček, M.: Celostní přístup k sociálnímu prognózování. In: Štědroň, B., Potůček, M., Knápek, J., Mazouch, P. a kol.: <i>Prognostické metody a jejich aplikace</i> . Praha, C. H. Beck, 2012.		
Výsledné skóre	0–6			

Pramen: CESES.

Následující tabulka posléze nabízí orientační hodnocení reálné disponibility analýz a prognóz pro strategickou tvorbu na úrovni kraje.

Tabulka 12. Disponibilita analýz a prognóz pro strategickou tvorbu

Bodové hodnocení (výsledné skóre)	Komentář	Celkové hodnocení dostupnosti krajského úřadu k výkonu strategického řízení
6	Disponibilita analýz a prognóz je ideální.	Krajský úřad disponuje dobrými analytickými a prognostickými kapacitami pro tvorbu strategií
5	Disponibilita analýz a prognóz je téměř ideální.	
4	Disponibilita analýz a prognóz nepokrývá všechny relevantní oblasti.	Nedostatečná dostupnost analýz a prognóz jako předpokladu strategické tvorby bude způsobovat funkční poruchy.
3	Existují závažné deficity v dostupnosti analýz a prognóz.	
2	Analýzy a prognózy téměř absentují.	Nedostatky v dostupnosti analýz prognóz představují zásadní překážku odpovědné tvorby strategií.
1	Analýzy a prognózy zcela absentují.	

Pramen: CESES.

Tvorba analýz a prognóz jako podpůrný proces samozřejmě souvisí s charakterem dále uvedených podpůrných procesů a závisí na nich, právě tak jako ony na ní. Zvláště výrazně je to patrné ve vztahu k personálu (proces 2) a spolupráce a komunikace s participujícími aktéry (proces 3); nepominutelné jsou samozřejmě i vazby na proces 4 (horizontální a vertikální koordinace).

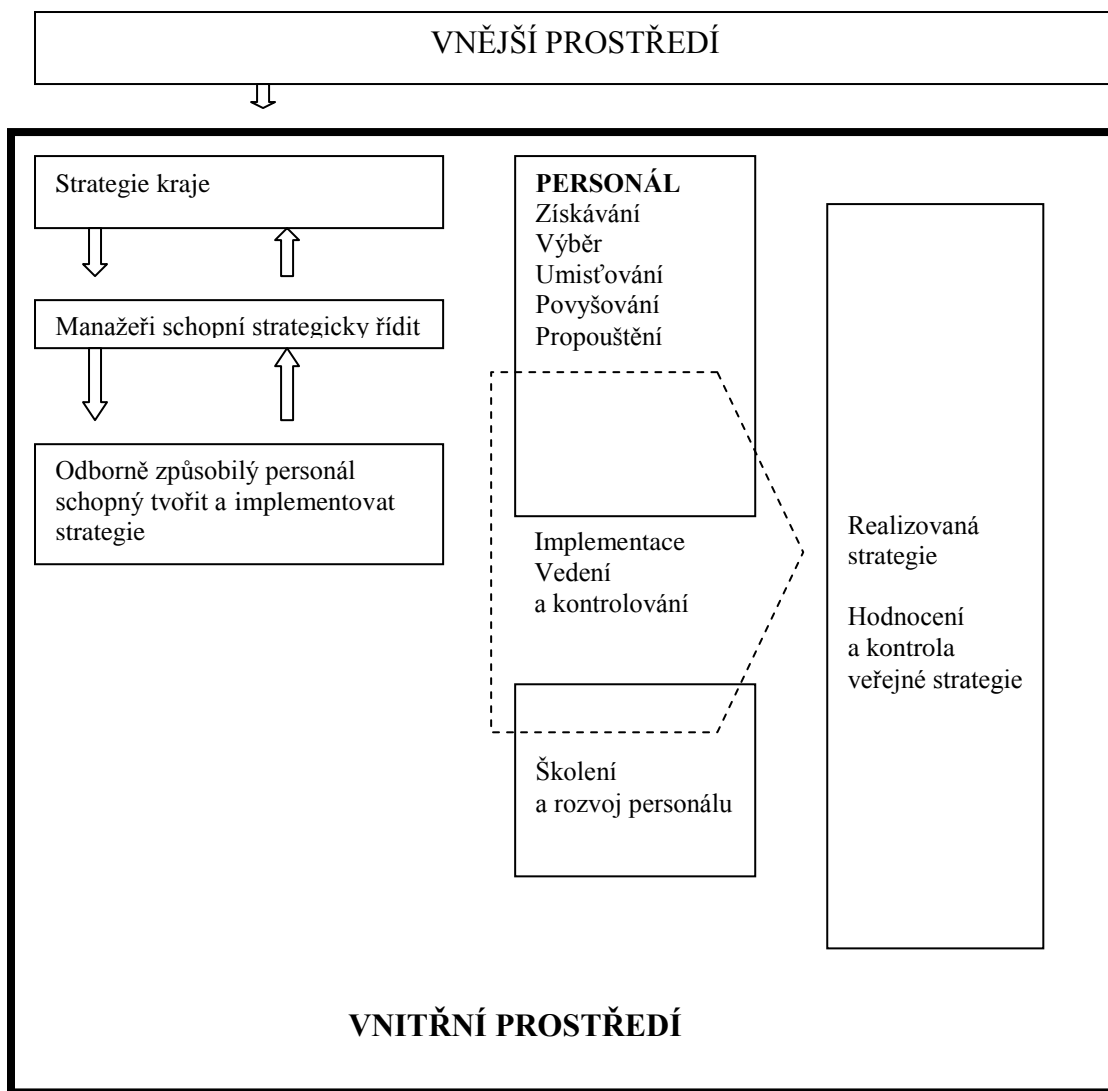
PROCES 2 – PERSONÁL¹¹

Vymezení problému

Pro výkon strategického řízení, resp. realizaci veřejných strategií jsou klíčové personální procesy. Teorie tyto procesy a podmínky označuje pojmem „personalistika“. Na personální proces působí řada faktorů, viz obr. 2.

Obrázek 2. Faktory ovlivňující personální procesy na úrovni krajů

¹¹ Podrobněji viz část B2 Manuálu – *Modely kvalifikační dostupnosti pracovníků k účinnému řízení a výkonu změn podporujících strategické řízení.*



Pramen: CESES.

Posilování kapacit v oblasti personálních procesů

Na personální proces působí vnější faktory a vnitřní faktory. K **vnějším faktorům** patří:

- úroveň vzdělání ve společnosti (přípravenost příchozích pracovníků schopných strategicky řídit a tvořit podpůrné dokumenty);
- hodnotové společenské klima a veřejné mínění (tlak, požadavek veřejnosti chtít vytvářet na úrovni krajů systém strategického řízení);
- stav legislativního prostředí týkajícího se bezprostředně personalistiky;
- stav ekonomiky;
- disponibilita a potřeba manažerů a odborného personálu mimo (vně) krajského úřadu.

Na personální proces působí i řada vnitřních faktorů. K **vnitřním faktorům** zejména patří:

- připravenost manažerů strategicky řídit;
- připravenost odborného personálu vytvářet analytické a koncepční dokumenty ke tvorbě a realizaci strategie;
- schopnost personálu implementovat strategie.

Potřebný personál k přípravě a tvorbě strategií je možné získávat dvěma způsoby, jak ukazuje tabulka 13.

Tabulka 13. Způsoby získávání personálu potřebného k výkonu strategického řízení

Způsob získávání	Výhody	Nevýhody	Předpoklad (faktor minimalizující riziko nevýhody)
Povyšování z vnitřních zdrojů	Relativní znalost problematiky	Nebezpečí konzervace existujícího stavu; riziko výběru na funkce těch, kteří <i>pouze</i> napodobují své nadřízené.	Potřebná jasná pravidla pro povyšování Napodobování je vhodné za předpokladu, že jsou napodobovány (rozvíjeny) modernizační postupy.
Přeškolením vlastního personálu	Znalost vlastních pracovníků vybíraných na školení	Dostupnost přeškolovacího kurzu jen pro určité pracovníky	Jasná pravidla pro výběr do přeškolovacích kurzů
Vnější zdroje	Možnost získat inovátory „Otevřená“ konkurence (dostupnost dané pozice pro nejkvalitnější personál)	Možné dodatečné nároky na zdroje k získání nového vysoce kvalifikovaného pracovníka	Jasně stanovená pravidla a postupy pro výběr pracovníků (použití objektivních metod pro výběr); otevřenost pozice i pro vlastní pracovníky s cílem vybrat nejlepšího kandidáta

Pramen: CESES na základě využití publikací Ochrana, F., Půček, M.: *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě. Smart Administration*. Praha, Wolters Kluwer, 2011, a Weihrich, K., Koontz, H.: *Management*. Praha, Victoria Publishing, 1994.

Klíčovým kritériem výběru jsou požadavky na vzdělání, znalosti, dovednosti a zkušenosti k výkonu strategického řízení. Pokud nemáme potřebný personál na základě výběru z vnitřních či vnějších zdrojů, můžeme využít přeškolení personálu v některém z přeškolovacích kurzů, jak podrobněji ukazuje část B2 přílohy této Metodiky – Manuálu.

PROCES 3 – SPOLUPRÁCE A KOMUNIKACE S PARTICIPUJÍCÍMI AKTÉRY¹²

Vymezení problému

Empirická šetření jasně poukazují na nedostatečnou úroveň komunikace a spolupráce s krajskými aktéry. Komunikaci v tomto směru chápeme zejména jako jednosměrnou komunikaci od veřejné autority¹³ směrem k aktérům. Spolupráce pak může nabývat různých podob v závislosti na intenzitě a načasování zapojení aktérů (od připomínkovacího procesu až po delegování odpovědnosti za plnění vybraných úkolů v rámci strategického řízení). Zároveň nelze od sebe striktně oddělovat komunikaci a spolupráci. Oba dva procesy se vzájemně prolínají a uplatňují se současně. Také proto v této metodice hovoříme o komunikaci a spolupráci současně. Obecně lze přitom definovat několik odlišných přístupů ke komunikaci a spolupráci s aktéry.

Tabulka 14. Rozdílné přístupy ke komunikaci a spolupráci s aktéry

Přístup	Popis	Vztah k aktérům
Pasivní	Komunikace vnímána jako „nutné zlo“ Informování a spolupráce s aktéry jen pro formální naplnění zákonných povinností	Většina aktérů jako pasivní příjemci výstupů strategického řízení
Pragmatický	Komunikace a spolupráce s aktéry je součástí budování pozitivního obrazu kraje. Často selektivní užití (jen když se to hodí). Vychází z nástrojů public relations a regionálního marketingu.	Aktéři jako klienti
Participativní	Komunikace a spolupráce s aktéry je integrální součástí strategického řízení. Probíhá neustále (i když s rozdílnou intenzitou). Vychází z konceptu strategického vládnutí (Strategic Governance).	Aktéři jako partneři

Pramen: CESES.

Posilování kapacit v oblasti spolupráce a komunikace aktérů

Jednoznačně lze doporučit zejména participativní přístup, který odpovídá proaktivnímu pojetí strategického řízení. Na druhou stranu pasivní a pragmatický přístup je spíše v souladu s pragmatickým pojetím strategického řízení. V praxi se setkáváme s tím, že jednotlivé přístupy se vzájemně prolínají a kombinují. Vždy záleží na konkrétní situaci (vnějších a vnitřních podmínkách) a samotných aktérech. Zatímco pro jednu skupinu aktérů je možné uplatnit pasivní přístup (např. ve formě neadresného informování o uskutečněném

¹² Podrobněji viz část B3 Manuálu – *Plán komunikace a spolupráce s aktéry*.

¹³ Dále v této kapitole budeme využívat termín veřejná autorita, vždy když budeme mít na mysli nejen volené orgány kraje, ale i profesionální aparát krajských úřadů (odborníci, oddělení atd.).

strategickém rozhodnutí), s jinými aktéry je třeba pracovat intenzivněji a dlouhodobě (např. formou jejich stálé účasti v organizačních strukturách strategického řízení).

Analýza aktérů – základní předpoklad komunikace a spolupráce

Velmi zjednodušeně můžeme aktéra¹⁴ chápat jako kohokoliv (jedince, organizaci, skupinu lidí, instituci atd.), kdo je procesem strategického řízení ovlivněn a/nebo jej může ovlivnit.

Obecně tak platí, že za aktéra strategického řízení můžeme považovat toho, kdo:

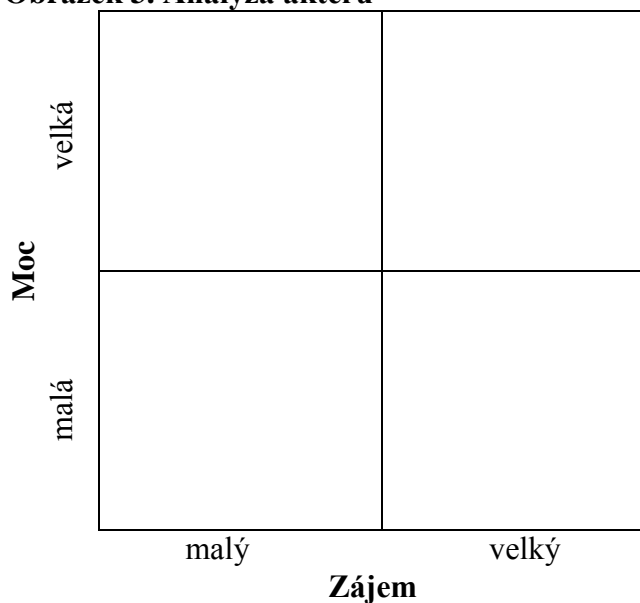
- má na daných procesech určitý zájem;
- je danými procesy postižen/ovlivněn;
- má aktivní či pasivní vliv na rozhodování v rámci daných procesů.

Díky této široké definici aktérů můžeme konstruovat poměrně rozsáhlou komunitu těch, kteří by měli být zahrnuti (v různé formě se účastnit, participovat) na procesu strategického řízení. Analýza aktérů pak může pomoci pochopit nejen postoje a chování jednotlivých aktérů v minulosti. Zároveň z ní lze odvodit i očekávané chování a postoje pro připravované procesy a z toho pak definovat vhodné způsoby komunikace a spolupráce s různými skupinami aktérů.

Ve zjednodušené formě lze analýzu aktérů rozdělit do dvou kroků. V prvním kroku definujeme co nejširší spektrum všech možných aktérů. Snahou je vygenerovat maximální množství aktérů a nikoho neopomenout. Ve druhém kroku pak všechny aktéry analyzujeme podle předem stanovených kritérií. Často se využívá dělení aktérů do čtyř skupin s ohledem na jejich zájem (do jaké míry se jich procesy dotýkají) a moc (vliv, který mohou uplatnit při prosazování/blokování daných procesů) – viz obr. 3.

¹⁴ V angličtině se setkáme s pojmem „stakeholder“, který se do češtiny jen velmi obtížně překládá. Používáme proto označení aktér.

Obrázek 3. Analýza aktérů



Pramen: Start, D., Hovland, I.: *Tools for Policy Impact: A Handbook for Researchers*. London, Overseas Development Institute, 2004.

Po provedené analýze věnujeme největší pozornost aktérům s velkým zájmem a mocí, kteří pro nás představují klíčové aktéry. Neznamená to však, že bychom rezignovali na spolupráci s dalšími skupinami aktérů. Naopak po provedené analýze je třeba rozhodnout, jak budeme pracovat s dalšími aktéry. Téměř vždy je možnost zvýšit zájem aktérů o danou oblast (vhodnou informační kampaní atd.), zatímco distribuce moci (často vychází z formálních pozic) je hůře ovlivnitelná.

Intenzita spolupráce s aktéry

Komunikace a zapojování aktérů do strategického řízení se odehrává v různých rovinách, resp. s různou mírou intenzity zapojení. Každý stupeň zapojení aktérů klade odlišné nároky jak na aktéry samotné, tak na veřejné autority. Lze definovat pět základních stupňů zapojení aktérů. Pro lepší pochopení jednotlivých stupňů zapojení aktérů je vhodné číst níže uvedený přehled odspodu (tedy od informování po rozhodování). Směr zdola nahoru totiž lépe vystihuje rostoucí intenzitu komunikace a spolupráce s aktéry.

Tabulka 15. Stupně spolupráce s aktéry

Stupeň	Popis	Využití
Rozhodování	Veřejná autorita může delegovat pravomoc přijmout rozhodnutí na samotné aktéry.	Jen v ojedinělých případech a je třeba jasně definovat aktéry, na které je rozhodovací pravomoc delegována.
Partnerství	Vzájemná spolupráce na daném tématu (nejen výměna informací) na partnerské bázi. Rovnocenné postavení aktérů i veřejné autority	Mělo by se týkat zejména klíčových aktérů. Vyžaduje dostatečnou kapacitní připravenost ze strany všech zúčastněných (čas, znalosti, zdroje atd.).
Konzultace	Obousměrný komunikační tok mezi aktéry navzájem a veřejnou autoritou. Dochází k vyjasňování situace, předkládání argumentů, vzájemnému vysvětlování.	Může se odehrávat přímo (ve stejném čase, místě atd.) nebo i nepřímo (např. využitím ICT).
Připomínkování	Jednosměrný komunikační tok od aktérů směrem k veřejné autoritě. Předávány jsou požadavky, potřeby, kritika, přání a další nápady aktérů.	Zpětná vazba (často ve formě kritiky či nesouhlasu) k již připravenému rozhodnutí/realizaci atd. Vhodnější je získání názorů a pohledů na dané téma před tím, než bude zahájen rozhodovací či implementační proces.
Informování	Jednosměrný komunikační tok od veřejné autority směrem k aktérům. Nejnižší stupeň a předpoklad pro dosažení dalších úrovní.	Informování ex ante (předem o připravovaných akcích) je lepší než informování ex post (o tom, co již bylo uskutečněno).

Pramen: Převzato a doplněno z *Metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*. Ministerstvo vnitra ČR, 2009.

Obecně platí, že vyšší stupeň spolupráce s aktéry klade zpravidla vyšší nároky na veřejnou autoritu (vyčleněné zdroje, větší míra otevřenosti a budování konsenzu, časová náročnost atd.). Zároveň ale zpravidla znamená budování důvěry na straně aktérů vůči veřejné autoritě, podporu a loajalitu vůči přijatým rozhodnutím, společné učení se a poznávání a také snazší implementaci přijatých rozhodnutí.

Principy spolupráce

Úspěšné spolupráce s aktéry (bez ohledu na intenzitu jejich zapojení) není možné dosáhnout bez respektování a prosazování některých základních principů. Tyto principy musejí být závazné pro každého, kdo do procesu hodlá vstoupit (zavazují tedy jak veřejnou autoritu, tak všechny ostatní aktéry).

Tabulka 16. Principy spolupráce s aktéry

Včasnost	Spolupráce s aktéry začíná co nejdříve. Vstup aktérů do pozdějších fází je vždy komplikovanější a spojen s dodatečnými náklady a obtížemi.
Srozumitelnost	Veškeré vytvořené dokumenty musejí být pro aktéry srozumitelné. Stejně tak musí být jasný a srozumitelný samotný proces a způsob zapojení aktérů.
Přiměřenost a odbornost	Jsou voleny metody a postupy úměrné a vhodné tématu a kapacitám aktérů.
Dostupnost zdrojů	Pro spolupráci s aktéry je třeba předem vyčlenit potřebné kapacity (finanční, lidské, materiální). O kapacitách (a jejich podpoře) je navíc třeba uvažovat i na straně aktérů.
Komplexnost	Je třeba připravit, rozvážit celý průběh spolupráce s aktéry, nejen dílčí kroky bez návaznosti.
Transparentnost	Většina dokumentů (obsahových i procesních) by měla být aktérům snadno dostupná.
Otevřenost a důvěra	Všechny zúčastněné strany jednájí otevřeně, čestně a budují společnou důvěru.
Hledání konsenzu	Všichni zúčastnění jednájí s cílem hledat společně přijatelný kompromis nikoliv přesvědčit ostatní o „své“ pravdě.

Pramen: Převzato a doplněno z *Metodiky pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*.
Ministerstvo vnitra ČR, 2009.

PROCES 4 – HORIZONTÁLNÍ A VERTIKÁLNÍ KOORDINACE¹⁵

Vymezení problému

Jednou z významných slabin při vytváření podmínek pro efektivní strategické řízení krajů v ČR jsou velmi slabé, někdy dokonce kontraproduktivní vazby mezi orgány krajů a dalšími institucemi veřejné správy, ať již fungují ve správní vertikále (ústřední státní správa, správa měst a obcí) nebo ve správní horizontále (dekoncentrovaná a decentralizovaná územní pracoviště státní správy). Nízký stupeň spolupráce mezi těmito institucemi a kraji nejen v rámci prací na analýzách a prognózách pro strategii, ale i při vytyčování strategických cílů a při jejich naplňování v běžné řídicí praxi účinnost krajských strategií snižuje. Kraje jsou za těchto okolností vystaveny při tvorbě a realizaci svých strategických záměrů dvojímu riziku:

¹⁵ Podrobněji viz část B4 Manuálu – *Koordinace v rámci veřejné správy*.

- buď anticipují chování dalších institucí veřejné správy při tvorbě a implementaci své strategie podle svých potřeb a zájmů, což činí tyto strategie velmi zranitelné – v případě, že reálné chování dalších institucí je odchylné od očekávání (což se často stává);
- nebo jsou nuceny omezit (*de facto* či dokonce *de jure*) své strategie jen na témata, která mají ve své přímé kompetenci a kde jsou tedy relativně nezávislé na rozhodování jiných institucí veřejné správy, což znamená rezignovat na komplexnost přijaté strategie a činit ji velmi zranitelnou vzhledem k jejímu vytržení ze širšího společenského kontextu.

Ke koordinaci uvnitř veřejné správy lze obecně definovat několik odlišných přístupů, které se v zásadě kryjí s přístupy popsány u problematiky komunikace a spolupráce s aktéry (Proces 3, tab. 14). I zde lze – z pohledu krajů – chápat další instituce veřejné správy jako:

- „nutné zlo“, tzn. kontakty s nimi minimalizovat,
- „legislativní nutnost“, tj. komunikaci s nimi omezit na případy vyžadované zákonem,
- „partnery“, s nimiž je třeba hledat oboustranně akceptovatelnou dohodu.

Typickým příkladem prvního, pasivního přístupu je informování dalších institucí veřejné správy o krajské strategii, resp. o jejích jednotlivých fázích či záměrech *ex post*, případně organizování standardního připomínkovacího procesu ke strategickému dokumentu. V praxi nejsou bohužel ani tyto elementární postupy příliš často aplikovány, resp. nejsou aplikovány specificky v rámci soustavy veřejné správy (jinak viz kap. B). Formálním zdůvodněním je právní a politická nezávislost krajské samosprávy. Jednou z faktických příčin ovšem je i fakt, že ani pro tento pasivní přístup kraje zpravidla nedisponují potřebnými personálními kapacitami (co do počtu i kvality). Paradoxně tak často vzniká jev informační asymetrie, kdy krajské orgány informují potenciálně partnerské správní instituce o svých strategických záměrech v daleko menší míře, než jsou samy informovány ze strany těchto institucí (viz např. již vcelku standardní úzus předkládání vládních/resortních koncepcí a strategií k připomínkám ze strany krajů).

Standardním (a v praxi také nejčastějším) příkladem legislativně vynucené komunikace mezi kraji a dalšími institucemi veřejné správy je posuzování strategických dokumentů krajů v rámci procesu SEA (Strategic Environmental Assessment), což je sice proces orientovaný v principu na posuzování vlivů koncepcí (ale i územně plánovacích dokumentací) „pouze“ na životní prostředí, ale vzhledem k (ze zákona vyžadovanému) veřejnému charakteru projednávání slouží zpravidla fakticky i k posuzování dopadů krajské strategie v širším společenském kontextu, tedy i z hlediska potřeb a zájmů dotčených institucí veřejné správy. Účinnost této formy komunikace uvnitř veřejné správy je ovšem velmi omezená. Jednak

proto, že je primárně orientována na diskusi o environmentálních dopadech strategií, jednak proto, že je v řadě případů formální, a konečně (a možná zejména) proto, že je prakticky bez výjimky svěřována do péče specializovaných prostředníků – odborných firem. Nejen v tomto případě, ale i v dalších zákonem vynucených případech projednávání krajských strategií tak jde de facto při rozvíjení dialogu mezi kraji a dalšími institucemi veřejné správy o „slepou uličku“, jejíž jedinou výhodou v současnosti jsou velmi malé nároky na kapacitu orgánů krajů.

Případy partnerského vztahu mezi institucemi veřejné správy a kraji při zpracování a implementaci krajských strategií zatím nejsou prakticky k nalezení – třebaže jde jednoznačně o formu nejužitečnější. Absence „dobrých příkladů“ zde jednoznačně souvisí se třemi faktory:

- obavou politických orgánů krajů ze ztráty autonomie svého rozhodování, pokud by měly své záměry koordinovat se záměry dalších institucí veřejné správy (které jsou navíc často konkurenčně politicky profilovány);
- velmi nízkou úroveň strategického řízení u potenciálních partnerských institucí – je obtížné, až nemožné účinně koordinovat strategické záměry krajů, pokud další instituce (jmenovitě ústřední orgány státní správy) žádnou vlastní dlouhodobou strategii nemají nebo ji prakticky nevyužívají;
- kvalitou a rozsahem personálních kapacit, kterými kraje disponují pro realizaci účinného strategického řízení.

Posilování kapacit v oblasti koordinace v rámci veřejné správy

Partnerský přístup lze jednoznačně doporučit jako perspektivní. Odpovídá také proaktivnímu pojetí strategického řízení. Pro partnerský vztah mezi institucemi veřejné správy a kraji v souvislosti s tvorbou a implementací krajských strategií je nezbytné správně definovat:

- cíle, kterých komunikací a spoluprací chceme dosáhnout;
- instituce, které je třeba do strategického řízení kraje vtáhnout;
- intenzitu komunikace a spolupráce s jednotlivými skupinami institucí veřejné správy v rámci procesů strategického řízení;
- principy a techniky použitelné pro komunikaci a spolupráci uvnitř veřejné správy;
- organizační platformy pro dialog s partnerskými institucemi.

Cíle koordinace v rámci veřejné správy

Obecným cílem koordinačních aktivit orgánů krajů vůči dalším institucím veřejné správy je dosažení konsensu o celkovém nasměrování příslušné strategie, o použitých nástrojích realizace této strategie a (zejména) o klíčových rozvojových aktivitách kraje v období implementace strategie do praxe, a to tak, aby se předem minimalizoval počet případů, kdy strategické záměry kraje ve své realizační fázi narazí na odpor či nesouhlas těch institucí, které pro tyto záměry spoluvytvářejí podmínky.

Uvedený konsensus tedy musí být budován:

- předzadávacím dialogem o charakteru cílů, které má kraj strategicky sledovat, a to dialogem jednak s městy kraje, jednak s institucemi státní správy;
- dialogem při formulaci celkové vize a odvozeného stromu cílů rozvoje kraje, včetně klíčových rozvojových záměrů;
- dialogem nad obsahem a výsledky hodnocení akčních plánů krajů, naplňujících dlouhodobou strategii.

Výběr partnerských institucí a intenzita dialogu s nimi

Obecně lze za partnerskou instituci veřejné správy považovat tu, která:

- má na uvažovaných záměrech kraje určitý zájem;
- je těmito záměry postižena/ovlivněna;
- má vliv na rozhodování.

Konkrétní výběr partnerů tedy bude v praxi odpovídat obsahu (zaměření) konkrétní strategie. V zásadě i zde lze postupovat v analogii k procesům popsáním v kap. B3 čili realizovat výběr ve dvou krocích.

V prvním kroku definujeme co nejširší spektrum všech možných partnerů. Snahou je nikoho z nich neopomenout. Ve druhém kroku pak všechny potenciální partnery analyzujeme podle předem stanovených kritérií. Často lze využít jejich dělení do čtyř skupin s ohledem na jejich zájem (do jaké míry se jich procesy dotýkají) a moc (vliv, který mohou uplatnit při prosazování/blokování daných procesů).

Intenzivní dialog je pak třeba vést zejména s těmi partnery, kteří mají současně největší zájem i největší vliv na (ne)realizaci příslušných strategických záměrů kraje (záleží samozřejmě na tematickém obsahu těchto strategických záměrů).

Principy dialogu

Úspěšný dialog s partnery ve veřejné správě je podmíněn (oboustranným) dodržáním několika základních principů – opět zčásti analogických k těm, které již byly uvedeny v rámci kap. B3.

Jde tedy o princip:

- včasného zahájení dialogu;
- dostatku (personálních) kapacit pro dialog;
- otevřenosti a důvěry;
- hledání konsensu.

Organizace dialogu

Pro zajištění cílů koordinace strategických záměrů krajů s potřebami a zájmy dalších institucí veřejné správy je třeba pro jejich vzájemný dialog vytvořit vhodnou organizační platformu.

Její minimální součástí by mělo být:

- vytvoření komise Rady kraje pro strategickou koordinaci, vedenou krajským politikem zodpovědným za strategický rozvoj kraje, s účastí reprezentantů měst a svazků obcí a reprezentantů ústřední a územní státní správy;
- vytvoření oddělení pro strategickou koordinaci v rámci struktury krajského úřadu, s dostatečnými personálními kapacitami pro vedení dialogu s partnery na pracovní úrovni.

Poděkování

Zpracovatelé této Metodiky děkují představitelům Asociace krajů a představitelům všech krajských úřadů za vstřícnost a spolupráci projevenou při práci na ní. Tvůrci považují tuto Metodiku za „živý dokument“, který je možné na základě zpětné vazby mezi zpracovateli, Asociací krajů a představiteli krajských úřadů průběžně aktualizovat a „trvale“ vylepšovat bez ohledu na oficiální ukončení výzkumného projektu. Centrum pro sociální a ekonomické strategie Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze (zpracovatel Metodiky) v tomto ohledu nabízí svoje kapacity k tomu, aby tato Metodika našla účinné uplatnění při kultivaci předpokladů strategického řízení v krajích.

PRAMENY

Arnstein, S.: A Ladder of Citizen Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners*. (35) 4:216-24, July 1969.

Council of Europe: *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process*. 2009.

Čermák, D., J. Vobecká a kol.: *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib*. Praha, Sociologické nakladatelství, 2011.

<http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?sf1=identifiers&st1=422003061P1>.

<http://www.oecd.org/dataoecd/38/11/42112628.pdf>.

MF-CHJ: *Metodická pomůcka pro audit výkonu v orgánech veřejné správy*. MF, Centrální harmonizační jednotka, Praha, 2004. Dostupné na

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/verspr_kontrola_8578.html.

Ministerstvo vnitra: *Metodika pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*. 2009.

Ministerstvo vnitra: *Manuál pro zapojování veřejnosti do přípravy vládních dokumentů*. 2009.

OECD: *Regulatory Impact Analysis : Best practices in OECD countries*. 1997. Dostupné na <http://www.oecd.org/dataoecd/21/59/35258828.pdf>.

OECD: *Citizens as Partners – information, consultation and public participation in policy-making*. 2001.

OECD: *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*. 2003.

OECD: *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy*. 2009.

OECD: *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*. Paříž, 1995.

Ochrana, F., Půček, M.: *Dosahování úspor a omezování plýtvání ve veřejném sektoru*. Praha, Wolters Kluwer, 2012.

Ochrana, F., Půček, M.: *Efektivní řízení a zavádění změn ve veřejné správě (realizace Smart Administration v podmínkách ČR)*. Praha, Wolters Kluwer, 2012.

Ochrana, F.: *Nákladově užité metody ve veřejném sektoru*. Praha, Ekopress, 2005.

Ochrana, F.: *Manažerské metody ve veřejném sektoru (teorie, praxe a metodika uplatnění)*. Praha, Ekopress, 2007.

Ochrana, F.: *Veřejné služby – jejich poskytování, zadávání a hodnocení (teorie a metodika poptávkového způsobu poskytování a zadávání veřejných služeb na úrovni municipalit)*. Praha, Ekopress, 2007.

Potůček, M., Musil, J., Mašková, M. (eds.): *Strategické volby pro Českou republiku: teoretická východiska*. Praha, Sociologické nakladatelství, 2008.

Potůček, M. (ed.): *Manuál prognostických metod*. Praha, Sociologické nakladatelství, 2006.

Potůček, M. a kol.: *Jak jsme na tom. A co dál? – Strategický audit České republiky*. Praha, Centrum pro sociální a ekonomické strategie, 2005.

- Potůček, M. a kol.: *Poznávání budoucnosti jako výzva*. Praha, Karolinum, 2011.
- Potůček, M.: *K metodologii sociálního prognózování*. Ergo, 2012, roč. 7, č. 1, leden, s. 18–24.
- Potůček, M.: Celostní přístup k sociálnímu prognózování. In: Štědroň, B., Potůček, M., Knápek, J., Mazouch, P. a kol.: *Prognostické metody a jejich aplikace*. Praha, C. H. Beck, 2012.
- Půček, M., Ochrana, F. a kol.: *Chytrá veřejná správa. Kohezní politika*. Praha, MMR, 2009.
- Rektořík, J., Šelešovský, J.: *Strategie rozvoje měst, obcí, regionů a jejich organizací*. Masarykova univerzita Brno, Fakulta ekonomicko-správní, Brno, 1999.
- Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol.: *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Praha, Ekopress, 2009.
- Robson, M.: *Skupinové řešení problémů*. Praha, Victoria Publishing, 1995.
- Start, D., Hovland, I.: *Tools for Policy Impact: A Handbook for Researchers*. London, Overseas Development Institute, 2004.
- Veselý, A., Nekola, M. (eds.): *Analýza a tvorba veřejných politik*. Praha, Sociologické nakladatelství, 2007.
- Veselý, A.: *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. Praha, Karolinum, 2009.
- Vláda ČR: *Koncepce snižování nadbytečné regulace a byrokratické zátěže*. Dostupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/strategie-snizovani-nadbytecne-regulace-a-byrokraticke-zateze.aspx>.
- Weihrich, K., Koontz, H.: *Management*. Praha, Victoria Publishing, 1994.

Podkladové materiály zpracované v rámci řešení projektu - dostupné na <http://ceses.cuni.cz/CESES-280.html>:

- Nekola, M., Veselý, A.: *Šetření zaměstnanců krajských úřadů ČR – shrnutí výsledků analytických studií*.
- ppm factum research s. r. o.: *Kvalitativní šetření mezi vybranými zaměstnanci krajských úřadů – Závěrečná zpráva z kvalitativního šetření*.
- ppm factum research s. r. o.: *Online šetření s vybranými zaměstnanci krajů – Technická a Závěrečná zpráva z výzkumu*
- Přikryl, J.: *Audit působnosti krajů*.
- Přikryl, J.: *Organizační struktura krajských úřadů krajů ČR*.
- Přikryl, J.: *Zhodnocení strategických dokumentů krajů a práce s nimi*. Dostupné na <http://ceses.cuni.cz/CESES-280.html>.
- Přikryl, J.: *Zpráva z řízených rozhovorů s představiteli krajů ČR k tématu Budoucnost strategického řízení v krajích ČR*.