

Zpráva z řízených rozhovorů  
s představiteli krajů ČR k tématu

# BUDOUCNOST STRATEGICKÉHO ŘÍZENÍ V KRAJÍCH ČR<sup>1</sup>

Připravil: Jan Příkryl  
Supervize: Pavel Mička

Květen 2013

---

<sup>1</sup> Dílčí výstup projektu TD010059 „Posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení v krajích“, který je řešen s finanční podporou TA ČR.

## Obsah

I. Úvod .....	3
II. Cíle a použitá metodologie .....	4
III. Organizace práce .....	5
IV. Získané výstupy .....	6
IV. 1. Základní údaje o respondentech .....	6
IV.2. Přehled výstupů.....	9
V. Shrnutí a doporučení.....	20
Příloha č.1. Seznam otázek pro řízené rozhovory .....	23
Příloha č.2. Shrnutí výstupů z rozhovorů na jednotlivých krajích .	24

## I. Úvod

V roce 2012 se řešitelský tým zaměřil na analytické práce spočívající zejména v kvantitativním a kvalitativním výzkumu profesionálního aparátu krajských úřadů a dále v analýze stávajících strategických dokumentů pořízených a implementovaných na krajské úrovni.

Všechna získaná zjištění se týkala současného stavu personálních kapacit krajů ČR a jejich aktuálního využití v procesech strategického řízení rozvoje krajů. Do současnosti a minulosti orientované analýzy bylo třeba doplnit průzkumem názorů na možnosti budoucího rozvoje systému strategického plánování, a to názorů podstatných aktérů, kteří na krajích o podobě tohoto systému rozhodují.

Průzkum se týkal jednak volených představitelů (s ambicí oslovit nejvyššího voleného představitele kraje – náměstka hejtmána či uvolněného člena rady kraje - který je přímo odpovědný za strategické řízení), jednak vedoucích odborů (či oddělení), kteří se profesionálně zabývají strategickým rozvojem kraje. Vedle toho byl také v každém kraji kontaktován další respondent. Záměrně byly vybírány osoby, které nejsou na krajských orgánech závislé, mají však zkušenosti s tvorbou resp. realizací krajských strategických dokumentů.

Šetření bylo realizováno jako kvalitativní a to formou řízených polostrukturovaných rozhovorů přímo na pracovišti respondenta. Realizace řízených rozhovorů probíhala v rámci aktivity B. a byla svěřena J. Příkrylovi s tím, že P.Mička se bude spolupodílet na přípravě šetření a následně bude vykonávat supervizivních realizovaných rozhovorů. Rozhovory byly uskutečněny v březnu a dubnu 2013.

## II. Cíle a použitá metodologie

Již při úvodní diskusi o případném využití řízených rozhovorů byly identifikovány základní výzkumné cíle. Ty pak byly dále rozpracovávány výzkumným týmem (J.Příkryl a P.Mička) do této podoby:

- Ověřit vybraná zjištění z analytické fáze a to zejména v těchto oblastech:
  - Personální kapacity pro strategické řízení
  - Způsob přípravy strategických dokumentů
  - Způsoby implementace strategických dokumentů
  - Spolupráce s dalšími aktéry při přípravě i implementaci strategických dokumentů
  - Vertikální koordinace strategických dokumentů + právní ukotvení strategického řízení v ČR
- Identifikovat konkrétní témata, na která by měl být kladen důraz při přípravě metodiky a manuálu
- Získat osobní a hlubší vhled do situace na jednotlivých pracovištích

Z metodologického hlediska byla zvolena forma řízených polostrukturovaných rozhovorů, kdy pro všechny rozhovory byl připraven základní okruh zkoumaných témat i návrh možných otázek (blíže viz příloha č. 1). S ohledem na charakteristiku dotazovaných osob i samotný tok rozhovorů, ale byla často měněna konkrétní formulace otázek i jejich pořadí. Záznam rozhovorů byl prováděn přímým zápisem výroků respondentů do připravených záznamových archů (viz příloha č. 2).

V rámci každého rozhovoru bylo sledováno 5 tematických okruhů:

- A. Účel a smysl strategického plánování
- B. Proces tvorby strategického dokumentu
- C. Vertikální koordinace strategických dokumentů (v linii stát-kraj-obec)
- D. Způsob a intenzita implementace strategie
- E. Využití metodiky připravované pro AK ČR

I když bylo k dispozici nahrávací zařízení, nebylo nakonec nikdy použito, což ve výsledku přispělo k větší otevřenosti a důvěře respondentů (i tak dotazovaní často uváděli, že některé informace říkají „mimo záznam“ a nepřejí si být nikde citováni).

Rozhovory byly zamýšlené jako 30 minutové, přičemž tento čas se podařilo dodržet zejména v případě volených představitelů kraje. Ti vzhledem k své časové vytíženosti zpravidla nemohli věnovat rozhovoru více času. Na druhou stranu rozhovory s vedoucími pracovníky krajských úřadů často byly delší, stejně tak jako rozhovory s respondenty mimo krajský úřad, které jsou dále označovány jako „třetí osoby“.

### III. Organizace práce

Práce na realizaci rozhovorů byly zahájeny na konci února 2013 přípravou informačního dopisu krajským hejtmanům. V dopise byli hejtmani požádáni o zajištění respondentů a součinnost při stanovení termínu pro realizaci rozhovorů. Informační dopis byl všem hejtmanům rozeslán na počátku března 2013. Záhy poté bylo zahájeno kontaktování všech hejtmanů, resp. jejich sekretariátů. V první fázi kontaktovala sekretariáty hejtmanů projektová manažerka CESES, aby se (A) ujistila, že dopisy byly doručeny a aby (B) informovala o osobách, které budou přímo realizovat řízené rozhovory.

Poté bylo zahájeno dojednávání konkrétních osob a termínů pro realizaci rozhovorů. Oproti předpokladům zabrala tato fáze výrazně více času a tak nebylo možné uskutečnit všechny řízené rozhovory v I. kvartálu roku 2013.

Řízené rozhovory vedl Jan Prikryl a supervizi nad rozhovory měl Pavel Mička, který zároveň představil CESES, smysl a dosavadní aktivity realizované v rámci projektu a gesci nad projektem ze strany Asociace krajů ČR (AK ČR).

V ojedinělých (3 z celkem 39) případech byly rozhovory realizovány dodatečně a to telefonicky. Jednalo se ale opravdu o výjimečné případy (náhlé odřeknuté rozhovoru z důvodu nemoci respondenta...).

## IV. Získané výstupy

### IV. 1. Základní údaje o respondentech

Celkově bylo realizováno 39 rozhovorů. V případě volených představitelů kraje byly mezi respondenty:

1x hejtman kraje

7x náměstek hejtmana

5x člen rady

Z výše uvedeného je patrné, že oblast regionálního rozvoje, resp. strategického řízení je jen zřídka svěřena přímo do působnosti hejtmana. Většinou je v gesci náměstků či radních.

Mezi pracovníky krajského úřadu převažují přímo vedoucí odboru (9 respondentů) nad jejich „podřízenými“ v pozici vedoucích příslušných oddělení (celkem 4 respondenti).

Zajímavá je zejména struktura dalších dotazovaných. Výběr těchto respondentů byl podřízen záměru kontaktovat takové osoby, které nepatří přímo do rozhodovacích struktur strategického řízení na krajské úrovni, ale zároveň jsou strategickým řízením přímo či nepřímo ovlivněni. Největší skupinu mezi těmito respondenty tvoří pracovníci veřejné správy (6 osob). Jednalo se buď o zaměstnance krajských úřadů mimo odbory rozvoje anebo o pracovníky odboru rozvoje magistrátu krajského města. Dále byli dotazováni řídicí zaměstnanci různých příspěvkových organizací, které se strategického řízení přímo účastní (často v roli zpracovatelů). Dotazováni byli také dva zástupci regionálních univerzit a po jednom zástupci z občanského sektoru a soukromého sektoru.

V následujícím přehledu jsou zachyceny všechny dotazované osoby a to včetně jejich pozice a také termínu realizace rozhovoru.

kraj	termín	pozice	Jméno
Vysočina	29.4.	radní pro oblast regionálního rozvoje a územního plánování	Hyský Martin, Ing. Bc.
		vedoucí odboru <a href="#">regionálního rozvoje</a>	Fryšová Iveta, Doc. RNDr., Ph.D
		Předseda sdružení KOUS	Petr Haška
Zlínský	29.4.	hejtman Zlínského kraje	Stanislav Mišák, MVDr.
		vedoucí odboru strategického rozvoje kraje	<a href="#">Filip Milan</a> , Mgr.
		vedoucí oddělení neziskového sektoru	Nováková Pavlína, Mgr.

Středočeský	12.4.	vedoucí odd. řízení projektů EU	Kaliba Vitězslav, Bc.
	13.5.	radní pro oblast majetku	Pavel Hubený
	13.5.	ředitel RRA Střední Čechy	J. Svítek
Jihomoravský	7.5.	náměstek hejtmána pro rozvoj kraje	Václav Božek, Mgr. CSc.
		vedoucí oddělení strategického rozvoje	Fišer Pavel, Ing., Bc., Ph.D.
		pověřená řízení Ústavu územního rozvoje	Navrátilová Alena, Ing.
Karlovarský	9.4.	náměstek hejtmána pro regionální rozvoj, dopravu a silniční hospodářství	Petr Navrátil
	9.4.	vedoucí Odboru regionálního rozvoje	Jaromír Musil
	9.4	ved. Odboru strategií a dotací, Magistrát města Karlovy Vary	Tomáš Sýkora –
Pardubický	17.4.	vedoucí odboru rozvoje, fondů EU, cestovního ruchu a sportu	<a href="#">Pavel Kalivoda</a> , Ing.
		radní pro regionální rozvoj	Z. Kříšťál
		ředitel KÚ	J. Folprecht
Liberecký kraj	10.4.	radní pro oblast řízení hospodářského a regionálního rozvoje, evropských projektů a rozvoje venkova	Hujerová Ivana
		vedoucí <a href="#">odboru regionálního rozvoje a evropských projektů</a>	<a href="#">Otta Michael</a> , Mgr.
		vedoucí oddělení rozvojové koncepce, Statutární město Liberec	Ing. Dana Štefanová
jihočeský	8.4.	náměstek hejtmána	Jaromír Slíva, Ing.
		pověřený vedením odboru regionálního rozvoje, územního plánování, stavebního řádu a investic	Luboš Průcha, Ing.
		pověřená vedením Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Jihozápad	Michaela Šímová, Mgr.
Plzeňský	29.3.	<a href="#">náměstek hejtmána pro oblast regionálního rozvoje, fondů EU, informatiky</a>	Ivo Grüner
		vedoucí odboru regionálního rozvoje	Miloslav Michalec, Ing.arch.
		ředitel RRA PK	Filip Uhlík, Ing.

Královehradecký	17.4.	náměstek hejtmana pro oblast regionálního rozvoje, evropských grantů, dotací, cestovního ruchu a kultury	Otakar Ruml
		vedoucí odboru regionálního rozvoje, grantů a dotací	<a href="#">Zadrobílek Marcel Ing.</a>
		zástupkyně ředitelky Centra evropského projektování	Zita Kučerová, RNDr, Ph.D.
Ústecký	18.4.	radní pro oblast zahraničních vztahů, cestovního ruchu a regionálního rozvoje	Szantó Jan
		vedoucí odboru regionálního rozvoje	Zuzana Kadlecová, RNDr.
		zástupce vedoucího katedry regionálního rozvoje FSE UJEP	Ing. Petr Kačírek
Moravskoslezský	22.4.	<ul style="list-style-type: none"> <li>náměstek hejtmana pro oblast regionálního rozvoje, evropských fondů a operačních programů</li> </ul>	Martin Sikora
		vedoucí oddělení regionálního rozvoje	<a href="#">Kubejková Michaela, Ing. Bc.</a>
		pracovník firmy Reddit s.r.o. (SEA strategických dokumentů)	Radim Misiaček
Olomoucký	25.4.	náměstek hejtmana	Michal Symerský, Ing.
		oddělení regionálního rozvoje	Leona Valovičová, Ing.
		vedoucí katedry rozvojových studií, PŘF, Univerzita Palackého	Pavel Nováček, Doc., RNDr., CSc



## IV.2. Přehled výstupů

Níže předkládáme přehled všech nejdůležitějších výstupů členěných dle jednotlivých tematických okruhů.

### A. Účel a smysl strategického plánování

V daném tematickém okruhu šlo o získání názorů respondentů na to proč, k jakému cíli a s jakým časovým horizontem by měla být kraji strategie zpracovávána. Vzhledem ke klíčovému významu těchto otázek jak pro budoucí nasměrování systému strategického řízení, tak pro definici poptávky po obsahu metodiky AK ČR, bylo těmto otázkám věnováno (relativně) nejvíce času. Odpovědi na jednotlivé otázky sice mají jednotící logiku (přinejmenším z hlediska samotných respondentů), přesto se v tomto případě vyplatí vyhodnocení nikoli za celek tematického okruhu, ale podle dílčích otázek.

#### A1. Smysl strategického plánování

Vstupní otázka týkající se smyslu strategického řízení obecně a pořizování vrcholných strategických dokumentů konkrétně ukazuje na to, s jakou **motivací** aktéři strategického řízení na úrovni krajů ČR k dané problematice přistupují. Výčet odpovědí zde není kupodivu příliš pestrý a četnost konkrétních odpovědí se mezi skupinami tří vymezených skupin aktérů liší jen do určité míry.

Pokud jde o politiky zodpovědné na krajích za strategický rozvoj, je zřejmé, že u nich v absolutní většině případů převažuje **pragmatický přístup**: strategický plán potřebují kraje kvůli **racionální správě a rozvoji svého majetku** (znalost investičních priorit), resp. **hospodaření se svými rozpočtovými prostředky**. S tímto názorem úzce souvisí názor, že důvodem pořizování strategických plánů je zájem kraje využít v maximální míře **dotace** v rámci kohezní politiky EU. Druhou, podstatně méně zastoupenou skupinu představují **pohnutky politicko – ideologické** (strategický plán jako posílení soudržnosti krajské komunity). Nelze ale také přehlédnout, že u cca třetiny respondentů z řad politiků byly odpovědi na důvody pořizování strategických plánů **velmi obecné**, resp. neurčité, přičemž část z nich při této příležitosti zdůrazňovala spíše procesní než praktické důvody (strategický plán jako podklad pro programová prohlášení rady kraje, základ projektového řízení apod.).

Co se týče úředníků, i u nich byly – byť v daleko menší míře - všechny výše uvedené důvody zastoupeny, relativně nejčastěji však zaznívala poněkud pohodlná odpověď, že pořizování strategických dokumentů prostě **předpokládá zákon**. Dalším, pro tuto skupinu specifickým (a relativně častým) typem odpovědí, byl názor, že prostřednictvím strategického plánu (resp. jeho používání v běžném řízení kraje) je možné vytvářet **tlak na politiky** k zodpovědnému vládnutí, k respektování dohodnutých rozvojových priorit a transparentnosti rozhodování. Z těchto (převažujících) typů odpovědí je v celku zřetelně cítit silně převažující názor respondentů této skupiny, že iniciátorem pořizování strategických plánů by neměl být krajský úřad, ale krajská samospráva, tedy politické orgány kraje a že není na úřednících, aby

k tomuto konání přistupovali s vlastní, autonomní motivací. Současně je ale cítit i jistá nespokojenost s tím, jak politické orgány tuto svou funkci prakticky realizují. Za těchto okolností pak nepřekvapí, že s „obsahově plným“ zdůvodnění smyslu pořizování strategických dokumentů přišla jen menšina respondentů této skupiny (strategický plán jako nástroj růstu atraktivity kraje pro investory, pro cílevědomé zkvalitňování lidských zdrojů, pro využití územní potenciálů kraje, pro vyrovnaní územních disparit, resp. pro posilování sociální soudržnosti).

Při pestrosti skupiny třetích osob je vcelku pochopitelné, že pestré jsou i jejich odpovědi na otázku smyslu strategického řízení. I zde sice relativně často zaznívá názor, že hlavním účelem strategického plánu je být podkladem pro získání dotací ze SF EU, vcelku však převažují „idealistické“ pohnutky, jako je posilování sociální a ekonomické kompaktnosti kraje, péče o udržitelný rozvoj, definování strategické územní specializace kraje, ale i sladění postojů politiků a úředníků a zlepšení politické kultury.

## A2. Cílové zaměření

Otázka, na které problémy by se strategie kraje měla zaměřovat, vyvolávala svou přímočarostí jak mezi politiky, tak úředníky často rozpaky. Jen v menšině případů byly u obou těchto skupin jmenovány konkrétní (věcné) strategické problémy toho, kterého kraje (např. energetika, životní prostředí, infrastruktura, podnikání, kvalita lidských zdrojů apod.). Jako zajímavost lze v této souvislosti uvést relativně časté zmínky o potřebě vyrovnavání územních disparit v rámci krajů.

Často byla u této otázky volena odpověď obecnější (harmonický rozvoj, konkurenceschopnost, veřejný sektor apod.), nebo naopak až příliš „přízemní“ (potřeba získat dotace), nebo odpověď „procesní“ (volba investičních priorit, koordinace v rámci veřejné správy apod.), případně nebyla odpověď vůbec žádná. Tato reakce je do jisté míry překvapivá, a to vzhledem k tomu, že v již existujících dokumentech strategického rozvoje (jimiž disponují všechny kraje) jsou tak či onak klíčové problémy jednotlivých krajů pojmenovány. Vysvětlení může spočívat snad v tom, že operativa běžného řízení kraje reagující na aktuální (dílčí) problémy do té míry strategický pohled na rozvoj kraje zastiňuje, že **znalost oficiálně deklarovaných klíčových problémů je v hlavách politiků i úředníků vytěsněna**. Případně zde může svou roli hrát předchozí rezignující zkušenost, že oficiální deklarace těchto problémů má vlastně v organizaci rozvoje kraje poměrně zanedbatelný význam.

Pokud jde o skupinu třetích osob, vcelku z logiky jejich postavení v procesu strategického řízení v kraji vyplýval důraz na problémy procesní povahy. Jako hlavní problém, k jehož řešení by tvorba (a realizace) strategie měla přispět, je proto nejčastěji zmiňován **nedostatečně hluboký či intenzivní dialog** mezi aktéry strategického řízení v kraji. Pokud zde již byly jmenovány věcné problémy, šlo zpravidla o problémy nadoborového charakteru, jako je kvalita lidských zdrojů, inovační potenciál či stav životního prostředí. I zde byl konečně několikrát zmíněn problém územních disparit a i zde část respondentů nebyla schopna (ochotna) na danou otázku odpovědět.

### A3. Časový horizont

V kontextu řízených rozhovorů vyzněla otázka na optimální časový horizont pro strategii kraje jako svého druhu technická a méně důležitá. Proto se také v řadě případů nepodařilo od respondentů (všech tří skupin více méně rovnoměrně) získat žádnou explicitní odpověď. A i v řadě dalších případů, kdy odpověď zazněla, bylo zpravidla zřejmé, že se o „naučenou reakci“, která nereflektovala zažitou zkušenost respondenta z věcné souvislosti mezi obsahem strategie (tedy problémy, které řeší) a jejím časovým rámcem. Jen u menšiny respondentů (opět s rovnoměrným zastoupením všech skupin) tedy následovala u této otázky zasvěcená reakce. V celku v rámci těchto odpovědí jasně vykryštovali dva postoje:

- a) **strategie by měla být zpracovávána na 7 let**, nerozlišeně zda jde o Strategii s velkým S, nebo o programový dokument. S tím, že hlavním argumentem zde bylo konstatování, že s tímto časovým horizontem pracují programové období implementace podpory v rámci evropské kohezní politiky, a je-li cílovou funkcí strategického plánování krajů maximalizace získaných dotací, je toto řešení (logicky) optimální. Jako podpůrný argument zde navíc byl občas uplatněn názor, že k delšímu časovému horizontu stejně nelze seriózně dohlédnout,
- b) **časový dosah strategie by měl být 10 – 20 let**, resp. i více, tak aby kraj dokázal reagovat na výzvy skutečně strategické povahy, měl dlouhodobě platnou rozvojovou vizi a pevně zakotvené priority svého chování.

Zatímco první typ odpovědí úzce koresponduje s výše zmíněným pragmatickým přístupem k posláním strategického plánování a metodicky staví na preferenci induktivního způsobu stavby strategických dokumentů (od problému k řešení), druhý typ je spjat s realizací širšího (sociálně – ekonomického) účelu strategického řízení a po metodické stránce staví na deduktivním přístupu (od vize k řešení).

Konkrétní odpovědi respondentů (včetně odpovědí „mezi řádky“) ovšem z části připouštějí i pestřejší interpretaci, než jsou uvedené dva obecné typy. Zvláště v těch krajích, které mají zkušenost se souběžnou existencí strategických a programových dokumentů byly jako „správné“ považovány oba typy. Velmi také záleželo na způsobu implementace strategie v běžném řízení kraje, speciálně na zkušenostech s tvorbou a realizací tzv. Akčních plánů, které často jakoby odbřeměňují strategii od programových „podrobností“.

### **B. Proces tvorby strategického dokumentu**

V daném tematickém okruhu nešlo ani tak o průzkum faktických zkušeností respondentů s tvorbou a implementací strategií, jako o sběr jejich názorů na podmínky, které tuto tvorbu a implementaci v jejich kraji ovlivňují. K těmto podmínkám patří jednak právní zakotvení celé agendy strategického řízení krajů, jednak personální kapacity, jimiž kraj pro realizaci této

agendy disponuje (v počtu a kvalitě). Takto v rozhovorech vymezeným tématům odpovídaly dvě otázky, na které měli respondenti odpovídat.

### B1. Spokojenost s právním postavením strategií

Tato otázka nesměřovala primárně k zjištění názorů respondentů na potřebnost či nepotřebnost nového zákona, který by speciálně upravoval náležitosti tvorby a implementace veřejných strategií (zvláště strategií na krajské úrovni), byť tak byla občas respondenty chápána. Naopak: mělo jít o sondáž, do jaké míry mají zažité zkušenosti se současným právním zakotvením celé agendy a její metodikou, resp. co jim na současném stavu vadí nebo vyhovuje. Otázka má proto silnou významovou souvislost s otázkou E2 (názory na obsah jednotné metodiky AK).

V současné době je právní vymezení tvorby a implementace více než rámcové: v zákoně o krajích se tato věc svěřuje do samosprávné působnosti krajů (s tím, že scelovacím orgánem je zastupitelstvo kraje), v zákoně o podpoře regionálního rozvoje se stanovuje povinnost kraje pořizovat svůj strategický dokument. O jeho podobě, procesních náležitostech jeho tvorby ani o způsobech implementace a kontroly žádná právní norma v ČR nic bližšího nspecifikuje. Kraje tedy budují rámec svého strategického řízení v d.f. neregulovaném prostředí. Názor, zda je to dobře či špatně se významně liší mezi jednotlivými skupinami respondentů.

**Pokud jde o skupinu politiků, jednoznačně vítězí spokojenost s dnešním stavem** (9 je zcela spokojeno, 2 nespokojeni a 2 možná připouštějí drobné korektury). Základním mottem těchto odpovědí je obava, že by přísnější regulace omezila svobodu krajské samosprávy při jejím rozhodování o budoucnosti krajů, přinesla by i ve věcné rovině více komplikací, než užítka a že by se tudíž ukázala tak jako tak neúčinnou. Spíše než na zákon by bylo tudíž dobré např. spoléhat (a posilovat) motivaci jednotlivých aktérů strategického řízení. I v případě odpovědí konstatujících větší či menší nespokojenost se současným právním zakotvením dané agendy se prostor pro tvrdší regulaci spatřuje především v pravidlech vlastního hospodaření krajů, resp. v nastavení pravidel tvorby (obsah i procesy) strategických dokumentů, nikoli ale v regulaci jejich implementace.

Ve skupině úředníků jsou naopak hlasy schvalující dnešní stav v menšině (4), ovšem stejně jako hlasy vyslovující jasnou nespokojenost (3). Relativně nejčastěji zde tedy zaznívaly rozpaky: něco by v procesu strategického řízení regulováno být mělo, a něco ne. V této souvislosti byly také presentovány názory, že politici by tak jako tak tvrdší zákonná omezení obcházeli a že by pro výsledný efekt strategického řízení byly důsledky regulace spíše škodlivé (např. ještě obecněji formulované cíle, nemožnost pružné reakce na měnící se podmínky apod.). Charakteristické přitom je, že i mezi nespokojenými, resp. váhajícími se ve skupině úředníků vyskytla jen menšina, která by měla jasno, v čem konkrétně by přísnější regulace měla spočívat. Jde zde jednak o názor o potřebě **zákonné provázanosti obsahu strategií ve vertikále veřejné správy**, jednak o potřebě **zákonného zakotvení procesů implementace strategií**.

Ve skupině třetích osob se relativně nejčastěji vyskytují odpovědi signalizující zásadní nespokojenost se současným právním postavením strategií krajů (6). Spokojena byla menšina (3), s názorem že možná by se něco změnit pak vystoupili 4 respondenti. U nespokojených a váhajících pak převažuje opět názor, že by **zákon měl především upravit procesy a odpovědnost za implementaci strategie a zajistit vazby mezi strategiemi mezi jednotlivými stupni veřejné správy**, resp. mezi střečovou strategií kraje a odvětvovými koncepcemi. I v této skupině ovšem také silně zazníval názor, že přísnější regulace je politicky neprůchodná, a že by se tudíž měly její úpravy týkat jen dílčích aspektů, jako je např. závazné (objektivní) posuzování strategií ex-post (když posouzení ex-ante vlastně zajišťuje SEA). Obecně bylo také cítit, že větší pokrok než regulace ze zákona by mohla přinést regulace dobrovolně všemi aktéry přijatá – v podobě jednotné (doporučující) metodiky tvorby a implementace strategií.

## B2. Personální kapacity

Výše uvedené rozdíly v názorech jednotlivých skupin respondentů ještě narůstají v případě jejich reakce na otázku, zda jsou současné personální kapacity kraje dostatečné pro tvorbu a implementaci strategií. Mezi **politiky se totiž nevyskytl ani jediný případ, kdy by zazněla jiná odpověď než ano!** Byť v pěti případech připustili, že k této dostatečnosti kraj dospívá i využitím externích (smluvních) kapacit. Pokud již v ojedinělých odpovědích zazněl jiný doplňující komentář, týkal se pouze potřeby trvalého vzdělávání pracovníků KÚ. Kteří se strategiemi zabývají (tak, aby dostatečný byl nejen jejich počet, ale i kvalita), nebo potřeby ustavení (v rámci KÚ) zodpovědného koordinátora tvorby a implementace krajských strategií.

Názory na dostatečnost kapacit jsou v řadách těch, kteří je fakticky reprezentují o poznání skeptičtější, byť formálně hlasy „ano – ne – částečně“ vyrovnané (5:3:4). Za dostatečným hodnocením se totiž skrývá (ve dvou případech) konstatování, že danou agendu pro kraj vykonávají její příspěvkové organizace (RRA), resp. obecně konstatování, že kapacity kraje jsou doplňovány externími kapacitami, což se v rámci skupiny úředníků většinově hodnotí jako neefektivní řešení. Respondenti také v naprosté většině případů poukazovali na relativnost dané otázky, s tím, že i jejich odpovědi mohou být jen relativní: kapacity jsou více – méně dostatečné jen proto, že strategické řízení v pravém slova smyslu kraje nerealizují. Pokud by k tomu mělo dojít, záporných odpovědí by nepochybně byla velká většina. I za současného stavu (jak vyplývá z několika komentářů) je práce se strategiemi až příliš koncentrována do jediného odboru KÚ a (nejen proto) chybí kapacity pro to nejdůležitější, totiž na implementaci schválené strategie.

Pro skupinu třetích osob byla daná otázka spjata s informačním handicapem, neboť zpravidla mohly posuzovat rozsah a kvalitu personálních kapacit kraje jen zvnějšku. Vcelku se však jak jejich celkové hodnocení (poměr ano – ne – částečně je 5:4:3), tak konkrétní komentáře kryjí s vyzněním odpovědí za skupinu úředníků.

### C. Vertikální koordinace strategických dokumentů (v linii stát-kraj-obec)

Kraje v ČR nepůsobí ve vzduchoprázdnu. Jako politické instituce reprezentují jen specifickou (regionálně podmíněnou) část z celé struktury společenských zájmů, které by měly být koordinovány s jinými prvky této struktury (národní, lokální, profesní aj.). Jako správní instituce jsou pak kraje vybaveny jistými přímými kompetencemi, které umožňují jen do jisté míry autonomně reagovat na potřeby krajské komunity. Obojí způsobuje, že v řídicích procesech, realizovaných krajskou samosprávou, resp. jejími jednotlivými orgány, jsou vždy vedle sebe zastoupeny aktivity přímého řízení a aktivity koordinační. Koordinace se přitom může být zaměřena na třetí osoby, působící na území kraje, ať již jde o podniky, NNO nebo neformální instituce občanské společnosti (k tomu viz též následující oddíl D), nebo může být zaměřena na jednotlivé stupně veřejné správy. Právě k tomuto druhému případu se vztahovaly otázky na preferovanou šíři záběru kraji vytvářené a realizované rozvojové strategie (C1) a na úlohu strategií při (ex-ante) koordinaci záměrů kraje se záměry státu (národních orgánů) a se záměry obcí (C2). Vzhledem k logickému propojení obou otázek, považujeme za účelné vyhodnocovat odpovědi respondentů v jednom bloku, tedy společně za obě otázky.

Problémem respondentů u tohoto tematického okruhu bylo odlišit obecnou vertikální koordinaci mezi jednotlivými stupni veřejné správy, která je běžnou, každodenní součástí politických i správních aktivit kraje a koordinaci na bázi tvorby a implementace rozvojové strategie. Zatímco v taktické rovině šlo o problematiku zažitou, kde by se respondenti mohli opírat o četné praktické zkušenosti, v rovině strategického řízení se jejich odpovědi týkaly spíše představ o možnostech budoucího rozvoje celého systému řízení krajů, resp. přání, jak by se mohl a měl tento systém rozvíjet, na jaké limity by přitom mohl narážet apod. Spíše než o zhodnocení stávající praxe tedy šlo o odpovědi motivované ideologicky (politicky, zájmově). Snad i proto není škála těchto odpovědí ani příliš košatá, ani příliš obsažná.

Pokud jde o problém záběru krajské strategie, čili zda se má týkat úzce toho, co má kraj v přímé působnosti a kde tedy může tvořit a naplňovat strategii suverénně, nebo zda se má týkat celé krajské komunity (územního obvodu kraje), bez ohledu na vymezení přímých řídicích kompetencí krajů, **ve všech třech skupinách respondentů (politici – úředníci – třetí osoby) získalo široké pojetí nejvíce „hlasů“**. V případě třetích osob šlo o převahu absolutní – v celku logicky se nevyskytl ani jediný případ, kdy by odpověď zněla jinak, než že se strategie musí týkat (při své tvorbě i implementaci) celého územního obvodu kraje. U politiků se pro široký záběr strategie vyslovilo 7 z 13, u úředníků pak 6 ze 13. Argumentem pro tuto volbu bylo v obou případech jednoduché konstatování, že klíčové problémy rozvoje kraje (zaměstnanost, životní prostředí, vzdělávání a inovace, podnikatelské prostředí apod.) nejsou řešitelné v rámci jeho vlastních pravomocí. Současně však 4 ze 13 politiků a 5 z 13 úředníků uvedlo, že široký a úzký přístup musí být v rovnováze. Tyto „obojaké“ odpovědi se opíraly o konstatování, že kraj sice může (a má) analyzovat sociální a ekonomické podmínky pro svůj rozvoj komplexně, že však nemá možnost „vnutit“ z toho odvozenou strategii ani třetím



osobám, ani jiným stupňům veřejné správy. Jako další riziko širokého přístupu pak bylo uváděno nebezpečí přílišné obecnosti strategií, neboť jen na velmi neurčitých formulacích jsou schopni se (potenciální) partneři strategického dialogu shodnout – a takto kompromisně formulovaná strategie pak zpětně vytváří velmi vágní základnu pro strategické řízení v těch odvětvích, za které kraj přímo zodpovídá. Přes tyto námitky se ovšem vyskytl jen malý počet respondentů z řad politiků (2) i úředníků (1), kteří by jednoznačně označili široký záběr krajských strategií za neefektivní. Rezignaci na široké pojetí strategie stály v cestě (minimálně u části respondentů) i návrhy, jak v praktické rovině široký a úzký záběr strategického řízení kraje sladit: např. tím, že kraj bude disponovat obecnou (širokou), dlouhodobou strategií a střednědobým programem, který se již bude týkat výhradně hospodaření samotného kraje. Podobnou „dělbou práce“ ale nabízí i rozlišení mezi širokým (střednědobým) programem a na kraj (jako právní subjekt) zaměřenými krátkodobými akčními plány.

Jistá opatrnost respondentů ze skupiny politiků a úředníků, pokud jde o jasný příklon k širokému pojetí při tvorbě a implementaci strategie, pravděpodobně souvisí s tím, že není jasné, jak k takové strategii dospět. Bez dialogu to nejde a přitom panují pochybnosti, jak takový dialog vést, aby byl dostatečně legitimní a přispěl více ke sjednocení, než rozdělení krajské komunity. Že schopnost komunikovat své strategické záměry (v etapě jejich formulace i v etapě jejich prosazování do praxe) s partnery v rámci veřejné správy i mimo ni patří ke klíčovým slabším strategického řízení na úrovni krajů, to dokládají odpovědi na otázku úlohy strategie kraje při koordinaci aktivit se státem a obcemi. Nejčastější reakcí politiků totiž je konstatování, že tato **strategická koordinace ex-ante by byla nepochybně přínosná, že ale že je v současné situaci nereálná**. Totéž si myslí velká skupina respondentů z řad úředníků i třetích osob. Politici a úředníci přitom za hlavního viníka označují stát, resp. jeho instituce, který se chová nekonceptně až chaoticky, a strategická koordinace s ním je tedy vyloučena. Podobná jsou vyjádření i úředníků. Paradoxní přitom je, že část třetích osob obviňuje s nekomunikativností a vrchnostenského chování naopak kraje.

Pokud jde o strategickou koordinaci záměrů mezi kraji a obcemi, jsou její možnosti jen zdánlivě hodnoceny příznivěji. Odpovědi politiků a úředníků zde vycházejí z poměrně častých kontaktů mezi orgány krajů a orgány obcí v kraji, přitom však současně přiznávají, že v rámci těchto kontaktů jde spíše (či výhradně) o řešení akutních problémů, než o jejich strategické předcházení. Jako „omluva“ je v tomto případě uváděno konstatování, že strategie obcí jsou zpravidla tak obecné, že nevytvářejí platformu, pro ex-ante sladování.

Za těchto okolností budou zřejmě nejbližší pravdě ty názory (z řad třetích osob i úředníků), že **žádná strategická koordinace ve vertikále veřejné správy fakticky neexistuje** – ba naopak, že nekonceptnost ve vzájemných vztazích jednotlivých článků v hierarchii veřejné správy výrazně (zpětně) zužuje prostor pro posilování strategického řízení uvnitř těchto článků samotných, včetně krajů. Za této situace spíše jako alibi, než jako východisko okrajově v rámci rozhovorů zazněli hlasy, že žádná koordinace sociálně – ekonomických strategií ve vertikále veřejné správy ani není nutná, pokud se strategie budou týkat výhradně toho, co má daný článek v kompetenci s tím, že koordinace investičních aktivit se může odehrávat v rámci systému územního plánování (a jeho hierarchické struktury dokumentů).

#### D. Způsob a intenzita implementace strategie

Tvorba strategií není ani v případě českých krajů samoučelem, byť – jak je zřejmé z odpovědí na předchozí otázky – pod účelem chápou pořizovatelé krajských strategických dokumentů často velmi rozdílné věci. Vždy se však od nich očekává nějaký užitek. Ten může mít velmi prosaickou podobu např. v podobě dotací ze SF EU získaných na základě argumentace obsažené v dané strategii, může však být i obecnějšího (a hůře měřitelného) rázu, např. v podobě posilování krajské identity, zvýšení transparentnosti a předvídatelnosti rozhodování orgánů kraje apod. Ať tak či onak nelze se těchto výsledků dobrat bez oné fáze strategického řízení, které obecně nazýváme implementací strategických dokumentů do řídicí praxe. O kvalitě této implementace rozhodují zejména dva faktory. Jednak kvalita strategického dialogu (nebo širěji spolupráce) mezi orgány kraje a místní komunitou, které se budovaná strategie dotýká (jmenovitě s podniky a NNO), přičemž jedním z podstatných znaků této kvality je nepochybně přesah tohoto dialogu z fáze tvorby strategických záměrů do fáze jejich realizace. Druhým faktorem pak je intenzita a promyšlenost práce se strategickými dokumenty v rámci samotné krajské samosprávy. Právě na tyto dva faktory byla orientována dvojice otázek daného tematického bloku rozhovorů. První (D1) se týkala zhodnocení přínosu vnějších partnerů při tvorbě a naplňování strategie, v druhé (D2) měli respondenti identifikovat hlavní komplikace (problémy) při implementaci strategií, resp. obecněji při jejím propojování s běžnou (taktickou) řídicí a koordinační aktivitou krajů.

Pestrost odpovědí byla v obou případech (obecně) velmi limitovaná a příliš se od sebe nelišily ani reakce zástupců jednotlivých skupin respondentů. Vysvětlit to lze nejspíše tím, že problematika participace při tvorbě a realizaci strategií a způsob nakládání s ní v implementační fázi byla pro většinu respondentů převážně záležitostí teoretické úvahy, kde se nelze příliš opírat o praktické zkušenosti.

Pokud jde o první otázku, nejčastější reakcí u všech tří skupin respondentů bylo konstatování, že **přínos vnějších partnerů při tvorbě a implementaci strategií by měl být velký, ale v dané chvíli je spíše zanedbatelný**. Ze strany politiků byl důvod hledán v nezájmu podniků (s výjimkou těch největších) o komunikaci s krajem, případně (upřímněji) v nedostatečné vzájemné důvěře mezi orgány kraje na jedné straně a podniky a NNO (to zvláště) na straně druhé. V případě skupiny úředníků byl rozpor mezi potřebou strategického dialogu s partnery a jeho skutečným stavem nejčastěji omlouván **nedostatečnými personálními kapacitami KÚ pro tuto agendu** – zejména pokud jde o realizační fázi strategie (u její tvorby se zpravidla argumentovalo, že alespoň formálně nějaká komunikace s potenciálními partnery probíhá, resp. probíhala). To potvrzovaly i časté komentáře ze strany třetích osob, že dialog s partnery je kraji pouze simulován a že o skutečnou strategickou koordinaci není ze strany krajů zájem.



Většinou pocíťovaný deficit zapojení veřejnosti a podniků do strategického řízení krajů a s tím související obecně nízká veřejná akceptace krajských strategií našly svůj odraz i v odpovědích na druhou otázku: komunikační bariéry mezi krajskou samosprávou a veřejností, kterou reprezentuje, patřily k hlavním problémům, které respondenti identifikovali v rámci hodnocení implementační fáze. Na druhé straně je z těchto odpovědí zřejmé (ve všech třech skupinách respondentů), že o intenzivnější zapojení podniků a NNO do tvorby a realizace strategií je zájem, **chybí však znalost a zkušenosti, jak toho dosáhnout**. Pokud jde o další identifikované komplikace při implementaci strategií, ze strany politiků a úředníků často zaznívala obecná teze o (nedostatečné) kvalitě politické reprezentace krajů, ze strany úředníků a třetích osob pak (stejně obecná) teze o pohodlnosti a nezájmu pracovníků KÚ. Ve všech třech skupinách však (shodně) odezněly i konkrétněji definované problémy, především nevyjasněnost vazby strategie na tvorbu rozpočtů krajů a jejich rozpočtových výhledů, na organizační řád KÚ, na odvětvové koncepce a na strukturu územně plánovací dokumentace. Obdobně byly přiznávány nejasnosti, jak vlastně plnění strategie kontrolovat (např. ohledně úlohy indikátorů realizace strategie). Souhrn těchto výpovědí ukazuje na nízkou znalost krajů, co se týče i elementárních implementačních technik a postupů, což se logicky odráží i v nárocích na podobu metodiky AK ČR (viz část E). Ojediněle byly v odpovědích zmíněny i zcela praktické překážky, které komplikují implementaci strategie do praxe (resp. mohly by komplikovat, pokud by kraje o implementaci skutečně usilovaly). Z nich nejzajímavější je „povzdech“ nad zákonem o veřejných zakázkách, který vlastně znemožňuje finalizovat dohody mezi krajem a partnery ze soukromé sféry o společné realizaci strategických záměrů.

## **E. Využití metodiky připravované pro AK ČR**

Daný tematický okruh se opírá o dvě otázky, z nichž první se týkala obecného názoru respondentů na užitečnost jednotné metodiky a tvorby a implementace strategií pro daný kraj, druhá pak námětů, na co by se taková jednotná metodika měla především orientovat. K odpovědi na druhou otázku pochopitelně docházelo jen v případě, že u první otázky zaznělo kladné stanovisko. Kladná i záporná stanoviska u první otázky přitom byla často doprovázena vysvětlujícím komentářem, který do jisté míry předjímal obsah odpovědí na otázku druhou. Z těchto důvodů se jeví jako praktické vyhodnocovat hlavní výsledky u obou těchto otázek společně.

Pokud jde o **přínosnost jednotné metodiky, zaštitěné Asociací krajů silně převažovaly kladné odpovědi**: ve skupině politiků šlo o 8 případů z 13, ve skupině o 11 případů a ve skupině třetích osob taktéž 11 případů. Tento na první pohled velmi pozitivní výsledek je bohužel poněkud relativizován jednak tím, že právě ve skupině hlavních iniciátorů strategického řízení na krajích, tedy u politiků, zaznívaly výhrady k jednotné metodice nejsilněji (3 odpovědi Ne a 2 odpovědi Možná). Dále tím, že velmi často byla (byť „mezi

řádky“) respondenty zpochybňován aplikační potenciál garanta této metodiky, tedy Asociace krajů. A konečně i tím, že následně respondenty uváděné důvody jejich odpovědí „Ano“, byly v několika případech tak obecné (metodika musí být jednoduchá, musí přinášet nové metody řízení apod.), že je lze tedy do jisté míry chápat i jako kladné odpovědi „ze slušnosti“.

Kvantitativní disparita mezi strukturou názorů politiků a zbývajících dvou skupin respondentů je zjevně dána jejich odlišným – zájmově determinovaným - postojem k samotné regulaci (byť dobrovolně) procesů strategického řízení: zatímco pro první přináší tato regulace omezení jejich dosavadní svobody rozhodování, u zbývajících skupin je zřejmý zájem právě tuto svobodu omezit, resp. dát jí strategický a konsensuální rámeček.

Zajímavý je v této souvislosti fenomén územní koncentrace zpochybňujících odpovědí (Ne a Možná): alespoň dva ze tří respondentů tak odpověděli v kraji Královéhradeckém (zde všichni tři), Pardubickém a Ústeckém. Protože zkušenosti těchto tří krajů se strategickým řízením jsou objektivně velmi odlišné jak po obsahové, tak po formální stránce, může být jediným společným jmenovatelem jejich postoje silná důvěra ve vlastní síly, resp. neochota vzdávat se svých samosprávných práv.

Co se týče názorů na obsahovou orientaci jednotné metodiky, i zde se názory politiků a zbývajících dvou skupin ve své struktuře dosti liší. U **politiků se obsahová doporučení pro jednotnou metodiku více orientují na precizaci formulace cílů**, čili na přesnější formulaci strategie. Zmiňována je zde často „poptávka“ po návodu jak provázat krajskou strategii se strategiemi národními a strategiemi obcí a měst. Stejně často jsou doporučení orientovány na potřebu stanovení jednotného obsahu strategických dokumentů (nebo alespoň jeho hrubé struktury), tak aby byly strategické dokumenty jednotlivých krajů snadno srovnatelné. Na to pak navazuje doporučení definovat v metodice zdroje statistických dat potřebných pro tvorbu strategie, resp. postupy jejich automatického zpracovávání. Oproti těmto d.f. technickým požadavkům na tvorbu strategií jsou v dané skupině respondentů relativně méně často uváděny odpovědi, týkající se vlastní implementace vytvořených strategických dokumentů. Přesto ani jejich počet není zanedbatelný (doporučení zpracovat do metodiky postupy kontroly realizace strategie, definovat postupy projektového řízení na bázi strategie, obecně popsat implementační kroky apod. Naopak ojediněle se např. vyskytla doporučení orientovat metodiku na komunikační strategii (což je asi největší strukturální rozdíl oproti odpovědím dalších dvou skupin respondentů). I mezi jednotlivě uvedenými odpověďmi jsou ale zajímavá doporučení, např. popsat v metodice potřebné personální zajištění tvorby a realizace strategií, nebo definovat v ní vzdělávací moduly orientované na tvorbu a implementaci strategií.

Ve skupině úředníků a třetích osob naopak jednoznačně vítězí odpovědi, které doporučují zaměřit obsah jednotné metodiky nikoli na postupy tvorby strategických dokumentů, ale na **postupy jejich implementace** (v širokém slova smyslu). Pod implementací se přitom chápe (pokud byla ze strany respondentů odpověď precizována) vazba na tvorbu rozpočtu, na ÚPD, na odvětvové koncepce, na Operační programy, systém kontroly realizace strategie, měření efektivity realizace strategie apod.). Druhým „vítězem“ mezi odpověďmi na danou otázku byly odpovědi, týkající se zpracování metod komunikace (**komunikační strategie**) při tvorbě

a realizaci strategií do jednotné metodiky. Ve skupině třetích osob je volání po popisu postupů, jak a kdy využít participační mechanismy, vůbec absolutně nejčastějším typem odpovědi.

Ani ve zmíněných dvou skupinách ale nechybí ani doporučení spíše technického charakteru. I zde se tedy často vyskytuje volání po stanovení jednotné obsahové struktury strategických dokumentů, jednotné datové základně, ale také po jednotné definici podrobnosti pro strategie, jednotného plánovacího období (vše více u úředníků, než u třetích osob), nebo požadavek procesního popisu koordinace národních, krajských a obecních strategií a procesního zajištění přenosu příkladů dobré praxe mezi kraji navzájem, ale i požadavek metodického sjednocení terminologie kolem tvorby a realizace strategií (vše více u třetích osob, než u úředníků). Konečně v obou těchto skupinách zazněl (byť jen jednotlivě) zajistit v uvažované jednotné metodice systém vzdělávání úředníků i politiků.

Vcelku je vyznění názorů respondentů na obsah jednotné metodiky vcelku jednoznačné, přesto však vnitřně rozporné. Jednoznačné v tom, že napříč skupinami respondentů zaznívá nejsilněji doporučení věnovat se v návrhu jednotné metodiky jednak věcné (obsahové) struktuře strategických dokumentů, jednak technologii implementace těchto dokumentů, jednak komunikační strategii při tvorbě a realizaci strategie. Rozporné je toto vyústění v tom, že každá z uvedených priorit má svého dominantního nositele (politici, úředníci, třetí osoby), kterým bude obtížné vyjít současně vstříc.

## V. Shrnutí a doporučení

V souhrnu bohužel nevydávají odpovědi získané v rámci řízených rozhovorů jednoznačný signál, ani pokud jde o budoucnost systému strategického řízení v podmínkách krajů ČR, ani pokud jde o nároky na metodologickou pomoc ze strany CESES.

Z pestré škály výpovědí respondentů (resp. jejich skupin) jakoby pro rozvoj systému strategického řízení krystalizovaly dva zcela odlišné modely, z nichž první lze označit za **model pragmatický**, druhý za **model aktivistický**. Tyto modely přitom zpravidla nejsou disjunktní (tj. v praxi existuje řada mezivariant) a také je lze jen v ojedinělých případech (tam kde se výpovědi všech tří respondentů v jednom kraji obsahově, resp. svým vyzněním překrývají) lokalizovat co by preferované v konkrétním kraji.

Každý z těchto modelů ovšem vysílá jiné požadavky na podobu požadované metodiky AK ČR, a toto se vyplatí je blíže specifikovat.

Pro pragmatický model je specifická již otázka účelu a cíle strategického plánování: ty jsou spatřovány především v rovině **argumentačního nástroje pro získání maxima dotací ze SF EU** jak pro kraj jako právní subjekt (investice do vlastního majetku kraje), tak pro další subjekty působící na území kraje. Rubem této motivace je zájem (zejména politiků) na co **nejobecnější definici strategie kraje**, tak aby strategický plán mohl být využíván tam, kde se to „hodí“ a přehlížen tam, kde se to „nehodí“, resp. aby umožňoval flexibilní využití při jakkoli formulovaných dotačních podmínkách (obsahu Operačních plánů resp. jednotlivých výzev k podávání projektových žádostí o dotace). S tím souvisí volání po **rozmlžené problémové orientaci dokumentů** a po jejich relativně **krátkém časovém horizontu** působnosti (7 let). I v tomto modelu je v zásadě akceptována potřeba širokého záběru strategie, ovšem s tím, že by se měl týkat **spíše analýzy rozvojových podmínek** kraje, než jeho strategické vize a cílů. Současně i tento model uznává potřebu při tvorbě strategie aplikovat dialog - jak v rámci veřejné správy, tak s reprezentací občanské a podnikatelské veřejnosti vlastního kraje, na široké uplatnění participačních metod však **pohlíží s nedůvěrou** a chápe ho spíše jen jako (nutnou) komplikaci. Proto tihne i v tomto bodě k jistému **formalismu**, a jeho „posvěcení“ očekává od případné regulace v podobě zákona či jednotné dobrovolně přijaté metodiky. V každém případě je v rámci daného modelu akceptováno uplatnění participačních (byť zpravidla ryze formálně realizovaných) metod **jen ve fázi tvorby strategického dokumentu**, nikoli při jeho implementaci. Ta by ostatně měla být co možná „nejspontánnější“ a co nejméně regulovaná resp. kontrolovaná. I to je důvod pro zastánce tohoto modelu (opět především z řad politiků) proč přistupovat k možnosti zákonné regulace procesů tvorby a implementace strategických dokumentů s krajní opatrností. U takto nastaveného modelu rozvoje systému strategického řízení (který vychází z dnes známé praxe) se vcelku logicky konstatuje (opět především ze strany politiků), že personální kapacity pro tuto agendu jsou na krajích dostatečné jak co do počtu, tak co do kvality.

I takto představený pragmatický model rozvoje má ovšem své nároky na metodologickou pomoc. Pro podobu jednotné metodiky (po které ostatně i zastánci tohoto modelu volají) má však toto volání jednoznačné důsledky: metodika by se měla týkat především (pokud ne

výhradně) lepší precizace tvorby cílů strategie, tedy otázek, jak správně, jednoduše, technicky efektivně a mezi kraji co do struktury srovnatelně **tvorit samotný strategický dokument**. Po formální stránce by pak byla vítána taková metodika, která by nastavila jisté minimální, ale již „dostatečné“ parametry pro jednotlivé fáze tvorby strategických dokumentů a vytvářela tak jejich pořizovatelům alibi, že jejich strategie je to odborné stránce zpracována „správně“.

Pokud jde o aktivistický model, v principu se soustřeďuje na **maximální využití koordinačních oprávnění krajů** při formulaci společných strategických cílů dané krajské komunity. Cílem zde tedy je šířejí pojatý benefit kraje – s hmatatelnými (rozvoj infrastruktury, služeb veřejného sektoru apd.) i s méně hmatatelnými (sociální soudržnost, posilování identity apod.) prvky. Tento model potenciálně tíhne ke **konkrétnější definici rozvojových priorit**, přičemž jejich argumentace se (potenciálně) opírá o anticipaci vývoje v delším časovém horizontu (**cca 20 let**). Důraz na koordinační úlohu orgánů kraje při formulaci jeho strategických záměrů sebou logicky nese **preferenci širokého záběru** při tvorbě i implementaci strategie a značný zájem o **uplatnění participačních metod**, tedy o dialog jak s třetími subjekty působícími na území kraje, tak i o dialog v rámci vertikály institucí veřejné správy. Širší záběr strategie sebou ovšem přináší i její větší společenskou váhu v dané komunitě, ta se však může prosadit jen cestou **systematické implementace** strategie v procesech běžného řízení a koordinace rozvoje kraje. Pro tento model je tedy vlastní větší důraz na praktickou implementaci přijaté strategie, než na precizní postupy jejího zpracování. Za těchto podmínek se logicky jeví proces tvorby a realizace strategie jako tvůrčí proces, který se v mnoha ohledech vzpírá přísné regulaci ze zákona. Pro zastánce tohoto modelu je zákonná regulace představitelná nanejvýš pro fázi implementace, vcelku však dávají přednost „měkčí“ regulaci pomocí jednotně aplikované (dobrovolně akceptované) metodiky. Klíčové v této metodice by měla být – vedle již několikrát zmíněného implementačního mechanismu – definice **optimálních postupů uplatnění participačních metod a zajištění vertikálních (v rámci soustavy veřejné správy) vazeb strategie**. Pro tento model je současně typické poznání rozporu mezi dnes existujícími personálními kapacitami, jimiž kraje pro strategické řízení disponují a v budoucnu potřebnými kapacitami. Proto by obsahem metodiky měly být i doporučení pro organizaci strategických aktivit v rámci KÚ a vzdělávací moduly, jejichž pomocí by byl zajištěn kvalifikační růst pracovníků KÚ.

Zatímco první model reprezentují v ČR spíše politici, u druhého modelu jde spíše o „profesionály“. O to těžší je volba, na který z daných modelů by jednotná metodika AK ČR měla především hledat odpověď. Pravdou přitom je, že jen v menšině krajů lze vystopovat (v souhrně názorů všech tří skupin respondentů) hlouběji založenou motivaci pro aplikaci strategického řízení v podmínkách krajů.

Konečně budíš dodáno, že pro zastánce obou modelů jsou společné jisté formální (byť obecně formulované) požadavky na podobu řečené metodiky. Dle respondentů totiž bude její užitná hodnota závislá i na přehlednosti, srozumitelnosti a jednoduchosti, což jsou údajně atributy, jež postrádá většina metodických podkladů, se kterými kraje pracují. Stejně by

respondenti uvítali sjednocení terminologie, ke kterému by mohla metodika přispět. Přínosem by také byly příklady dobré praxe (příp. i příklady neúspěšného uplatnění strategického řízení).

## **Příloha č.1. Seznam otázek pro řízené rozhovory**

### **A. Účel strategického plánu**

A1. Proč a zda by měl být pořizován a uchováván v aktuálním stavu? (pragmatický pohled – kvůli dotacím atd., nebo governance - snaha skutečně koordinovat rozvoj území)

A2. Jaké problémy by strategie měla řešit? K jakému cíli by měla směřovat?

A3. Jaký časový horizont pro strategii je/ bude optimální?

### **B. Tvorba strategií**

B1. Je spokojenost s právním postavením (závazností) strategií?

B2. Jsou personální kapacity kraje dostatečné pro tvorbu a implementaci strategie?

### **C. Vertikální koordinace strategických dokumentů (v linii stát - kraje - obce)**

C1. Jak široký by měl být záběr strategie? (územní obvod nebo jen to, co má kraj v přímé kompetenci)

C2. Jaký je názor na úlohu strategie kraje při koordinaci aktivit se státem a s obcemi?

### **D. Způsob a intenzita implementace strategie**

D1. Jaký je očekávaný přínos "vnějších" partnerů (podniky, NNO) při tvorbě a naplňování strategie?

D2. Co lze označit za hlavní komplikace při implementaci strategií?

### **E. Využití metodiky AK ČR** (zájem o jednotnost a formalizaci postupů, které má zpracovat CESES)

E1. Byla by jednotná metodika tvorby a implementace strategií krajů přínosem?

E2. Co by měla metodiky zejména obsahovat? (a dosud jste to nikde jinde neviděl/a)

**Příloha č.2. Shrnutí výstupů z rozhovorů na jednotlivých krajích**  
Ve zvláštním souboru