

**UNIVERZITA KARLOVA**

**FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD**

Institut sociologických studií

Katedra veřejné a sociální politiky

**Tvorba strategických a koncepčních dokumentů na  
úrovni ministerstev České republiky (se zaměřením na  
Ministerstvo vnitra a Ministerstvo obrany)**

Diplomová práce

Autorka práce: Marie-Anna Bitnerová

Studijní program: Veřejná a sociální politika

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

Rok obhajoby: 2024

## **Prohlášení**

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

V Praze dne 1.1.2024

Marie-Anna Bitnerová

## **Bibliografický záznam**

Bitnerová, Marie-Anna. *Tvorba strategických a koncepčních dokumentů na úrovni ministerstev České republiky (se zaměřením na Ministerstvo vnitra a Ministerstvo obrany)*. Praha, 2024. 95 s. Diplomová práce (Mgr.). Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut sociologických studií, Katedra veřejné a sociální politiky. Vedoucí diplomové práce prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

**Rozsah práce:** 138 545 znaků (včetně mezer)

## **Abstrakt**

Diplomová práce pojednává o strategickém plánování na úrovni ministerstev České republiky (se zaměřením na Ministerstvo vnitra a Ministerstvo obrany). Zabývá se tvorbou strategických a koncepčních dokumentů na resortní úrovni a popisuje tak daný proces optikou teoretického rámce teorie tří proudů. Výzkum byl uskutečněn na základě hloubkových rozhovorů s devíti zaměstnanci Ministerstva vnitra a Ministerstva obrany (kteří se aktivně či pasivně podíleli na tvorbě daných dokumentů), dvou expertů na strategické plánování a jednoho respondenta z Hasičského záchranného sboru Praha, jemuž přísluší daná agenda. Práce analyzuje a poté vysvětluje vznik daných materiálů od prvotní idey vzniku až po závěrečné přijetí, realizaci a evaluaci. Zaměřuje se taktéž na jednotlivé proměnné, které do procesu vstupují – časový tlak, střet zájmů, vliv politických voleb, politizace atd. a na zúčastněné aktéry, kteří v procesu hrají zásadní roli (úředníci a jejich nadřízení, zvolení politici včetně vlády a experti). Jedním z hlavních výstupů a odpovědí na výzkumné otázky jsou nalezená negativa celého procesu, která narušují efektivitu strategického plánování. Mezi ně patří nedostatek financí; nedostatečné kapacity; problematika realizace; neschopnost dlouhodobého plánování a prioritizace; forma monitoringu a evaluace; strategie tzv. do šuplíku. Diplomová práce tak popisně a explanačně představuje proces tvorby strategických a koncepčních dokumentů na státní úrovni včetně nalezených negativ, na která je potřeba se zaměřit, aby se proces stal v budoucnu plně efektivním.

## **Abstract**

The diploma thesis deals with strategic planning at the level of ministries of the Czech Republic (with a focus on the Ministry of the Interior and the Ministry of Defence). It focuses on the creation of strategic and conceptual documents at the state level and thus describes the process through the lens of the theoretical framework of the Multiple streams framework. The research was carried out on the basis of in-depth interviews with nine employees of the Ministry of the Interior and the Ministry of Defence (who actively or passively participated in the creation of the documents), two experts in strategic planning and one respondent from the Fire Rescue Service in Prague, who is responsible for the agenda. The thesis analyses and then explains the creation of the materials from the initial idea of creation to the final acceptance, implementation, and evaluation. It also focuses on the individual variables that

enter the process – time pressure, conflict of interest, the influence of political elections, politicization, etc., and on the actors involved who play a crucial role in the process (officials and their superiors, elected politicians including the government, and experts). One of the main outputs and answers to the research questions are the negatives of the whole process, which interfere with the effectiveness of strategic planning. These include a lack of funding; insufficient capacity; implementation issues; inability to plan and prioritize for the long term; form of monitoring and evaluation; A so-called drawer strategy. The diploma thesis thus descriptively and explanatorily presents the process of creating strategic and conceptual documents at the state level, including the negatives that need to be focused on in order for the process to become fully effective in the future.

## **Klíčová slova**

Veřejná správa, česká ministerstva, strategické plánování, strategický management, strategické dokumenty, koncepční dokumenty, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo obrany

## **Keywords**

Public administration, Czech ministries, strategic planning, strategic management, strategic documents, conceptual documents, the Ministry of the Interior, the Ministry of Defence

## **Title/název práce**

The making of the strategic and conceptual documents on the level of Czech ministries (with the focus on the Ministry of the Interior and the Ministry of Defence)

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu diplomové práce, prof. PhDr. Františku Ochránovi, DrSc. Jeho přínos byl pro dokončení výzkumu zásadní. Velice si vážím jeho podpory a času, které mi za studium věnoval. Dále bych ráda poděkovala svým nejbližším, kteří mi při psaní práce byli oporou. V neposlední řadě velké díky patří respondentům, s jejichž součinností výzkum nabyl výsledků. Jejich ochota a otevřený přátelský přístup mi poskytly nejen potřebná data, ale především nedocenitelnou životní zkušenost.

## Obsah

Úvod.....	9
Cíle a výzkumné otázky .....	11
1. Současný stav poznání .....	12
1.1 Pojmosloví.....	12
1.1.1 Veřejný sektor a veřejná správa .....	12
1.1.2 Strategický management a strategické plánování ve veřejné správě .....	13
1.1.3 Strategické a koncepční dokumenty.....	15
1.1.4 Strategické a koncepční dokumenty na úrovni resortů ČR.....	18
1.2 Již provedené výzkumy k dané tematice.....	22
2. Teoretické koncepty .....	26
2.1 Multiple streams framework .....	26
2.2 Teorie implementace .....	31
3. Propojení teoretických konceptů s praktickou částí.....	34
4. Metodologie .....	37
4.1 Obecný rámec výzkumu.....	37
4.2 Metoda výzkumu.....	37
4.3 Sběr dat.....	37
4.4 Analýza dat.....	39
4.5 Omezení zvolené metodologie .....	40
4.6 Etika výzkumu.....	41
5. Praktická část.....	42
5.1 Vznik strategických a koncepčních dokumentů na MO a MV v letech 2010 až 2022 ..	42
5.1.1 Prvotní idea vzniku dokumentů.....	42
5.1.2 Převod idejí na reálné drafty dokumentů .....	44
5.1.3 Schvalování dokumentace a její následná realizace.....	45
5.1.4 Délka procesu tvorby dokumentů .....	46
5.2 Aktéři podílející se na vzniku strategických a koncepčních dokumentů na MO a MV.	46
5.3 Proměnné vstupující do procesu tvorby strategických a koncepčních dokumentů.....	48
5.3.1 Časový tlak vyvíjený na tvorbu strategických a koncepčních dokumentů .....	49
5.3.2 Střet zájmů mezi zúčastněnými aktéry .....	50
5.3.3 Politické volby – změna obsazení výkonných orgánů státní moci.....	51
5.3.4 Politizace zasahující do strategického plánování .....	51
5.4 Nedostatky a pozitiva procesu tvorby strategických a koncepčních dokumentů.....	52
5.4.1 Negativa procesu .....	52

5.4.2 Pozitiva procesu .....	58
5.5 Studie OECD na MV.....	59
5.6 Databáze strategií ČR.....	61
5.7 Interpretace výsledku cvičení – kvantifikované ohodnocení .....	62
6. Odpovědi na výzkumné otázky .....	64
6.1 Jak vznikaly strategické a koncepční dokumenty Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra v letech 2010 až 2022?.....	64
6.2 Jací aktéři se na vzniku strategických a koncepčních dokumentů daných ministerstev podíleli a jaká byla jejich role? .....	65
6.3 Jaké jsou hlavní odlišnosti procesu tvorby strategických a koncepčních dokumentů vybraných ministerstev (Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra)? .....	66
6.4 Jaké nedostatky či pozitiva tento proces má?.....	67
7. Diskuse .....	69
7.1 Reflexe výzkumu.....	69
7.2 Konfrontace s již provedenými výzkumy na dané téma a s teoretickými koncepty .....	70
7.3 Podněty pro další výzkum .....	71
Závěr.....	72
Summary .....	73
Zdroje .....	75
Seznam použitých zkratk.....	78
Seznam grafických prvků.....	79
Seznam příloh.....	80
Příloha č. 1 Výčet strategických a koncepčních dokumentů na úrovni ministerstev ČR vydaných v letech 2010 až 2022 .....	81
Příloha č. 2 Scénář rozhovoru s respondenty na MO a MV.....	90
Příloha č. 3 Scénář rozhovoru s respondenty experty .....	93
Příloha č. 4 Scénář rozhovoru s respondentem z HZS Praha.....	95



## Úvod

Strategické plánování či strategický management je zásadním a relativně novodobým nástrojem veřejných politik. Veřejná správa, v čele s vládou a jednotlivými resorty, ve svém působení koná, jedná, pokud možno v zájmu občanů daného státu. Toto jednání ovšem nemůže z hlediska demokratického režimu a jeho Ústavy fungovat pouze na základě preferencí a vlastních zájmů daných politiků, vykonavatelů veřejných politik. Je třeba stanovit nástroje a prostředky k tomu, aby bylo rozhodování a následné implementování těchto rozhodnutí co nejefektivnější a zároveň se v určité míře shodovalo s veřejným zájmem občanů České republiky.

Tato diplomová práce se zabývá právě jedním z těchto nástrojů – strategickým plánováním neboli tvorbou strategických a koncepčních dokumentů na úrovni jednotlivých ministerstev v ČR. Strategické plánování slouží k rozhodování a implementování řešení daných problémů např. v soukromé sféře, ve sféře podnikání, kde je strategický management zásadní pro úspěšnost firmy na trhu. Ve státní správě je to proces složitější, jelikož předmětem není co nejvíce maximalizovat osobní zájem firmy na trhu, cílem je vyhovět a pomoci občanům, potažmo celé společnosti. Jak tedy probíhá strategické plánování či strategický management na úrovni české veřejné správy? Zdá se býti proces efektivní či naopak postrádá určité komponenty, což zpomaluje proces rozhodování a implementace potřebných opatření? Jak jednotlivé ministerské resorty tvoří a pracují se strategickými či koncepčními dokumenty? To vše si dává za cíl tato diplomová práce zjistit.

Diplomová práce má následující strukturu: první část publikace se věnuje cílům a výzkumným otázkám práce, teoretickému ukotvení výzkumu a popisu zvoleného metodologického přístupu k naplnění cílů výzkumu. Následuje část praktická, která již popisuje a analyzuje získaná data. V teoretickém základu výzkumu je představen současný stav poznání, který popisuje, jaký je aktuální stav tzv. vědění o daném tématu. Pracuje tedy s jinými výzkumy, pracemi, literaturou a uceleně popisuje současný stav zjištění. Zároveň vysvětluje čtenáři zásadní pojmosloví, které je v průběhu celé práce využíváno. Tato kapitola současně popisuje mapu četností vydaných strategických a koncepčních dokumentů na národní úrovni, tedy na úrovni ministerstev České republiky. Následující kapitola popisuje teorie využívané skrze celou diplomovou práci. Teoretický rámec teorie tří proudů (MSF) je v této kapitole uveden včetně základních konceptů, původu, shrnutí fungování a poté konceptualizace této teorie na téma výzkumu. Jako doplňková slouží teorie implementace, která obohacuje MSF o rozměr realizace strategických a koncepčních dokumentů. Navazuje kapitola popisující spolupráci teorie s praktickou částí výzkumu. Další kapitola popisuje metodologii výzkumu využívanou při tvorbě diplomové

práce včetně nedostatků zvolené metodologie a etiky výzkumu. Poté následuje praktická část výzkumu, která analyzuje získaná data z výzkumného šetření. Interpretuje výstupy z analýzy získaných dat. Na ni úzce navazuje kapitola Odpovědi na výzkumné otázky, která shrnuje výzkumná zjištění a poskytuje jasné odpovědi na výzkumné otázky. Následuje diskuse, kde je autorem práce rozebírán proces výzkumu, jeho úskalí, a naopak hlavní přínosy. Autor taktéž zmiňuje možnosti pro další výzkumnou činnost v daném tématu. Závěr posléze shrnuje vše výše napsané.

## Cíle a výzkumné otázky

Diplomová práce si dává za cíl provést analýzu tvorby strategických a koncepčních dokumentů v České republice na úrovni ministerstev ČR se zaměřením na Ministerstvo vnitra a Ministerstvo obrany. Cílem výzkumu je získat detailní rozbor tvorby vybraných strategií a koncepcí Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra ČR včetně hlavních proměnných, které proces ovlivňují, negativ a pozitiv v celém procesu a výčtu zapojených aktérů do procesu. Cíl je tedy popisného a explanačního charakteru.

Hlavní výzkumná otázka je následující:

**Jakým způsobem byly tvořeny a implementovány strategické a koncepční dokumenty Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra v letech 2010 až 2022?**

Výčet navazujících výzkumných podotázek:

1. Jak vznikaly strategické a koncepční dokumenty Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra v letech 2010 až 2022?
2. Jací aktéři se na vzniku strategických a koncepčních dokumentů daných ministerstev podíleli a jaká byla jejich role?
3. Jaký je proces tvorby strategických a koncepčních dokumentů vybraných ministerstev (Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra)?
4. Jaké nedostatky či pozitiva tento proces má?

## 1. Současný stav poznání

V kapitole současný stav poznání je popsán aktuální status strategického plánování na resortní úrovni ministerstev ČR, včetně pojmosloví a již provedených výzkumů na dané téma. Pojmosloví vysvětluje základní pojmy, které jsou skrze výzkum využívány. Podkapitola již provedených výzkumů odkazuje na zásadní výzkumné práce, studie, které se zaměřily na danou tematiku a poskytují tak poznatky, z kterých tato práce vychází.

### 1.1 Pojmosloví

#### **1.1.1 Veřejný sektor a veřejná správa**

**Veřejný sektor** se vyznačuje několika zásadními charakteristikami, které ho definují. Jedna z nich je, že jde o podsystém smíšené ekonomiky – ekonomiky veřejného a soukromého sektoru. **Veřejný sektor je spravován veřejnou správou**, ta je dělena na správu státní a samosprávu. Máme zde dva druhy institucí, instituce státní či samosprávné. Podobné rozdělení je i u vlastnictví, to je veřejné a je děleno na vlastnictví státu a samospráv. To, jak se veřejný sektor rozhoduje, by měl určovat primárně veřejný zájem. Financování veřejného sektoru proudí z veřejných rozpočtů (Ochrana, Pavel, Vítek 2010). Toto jsou hlavní vlastnosti, které veřejný sektor představuje. Aktéři, kteří v rámci veřejného sektoru vystupují, jsou podmíněni zákonem (např. kompetenčním zákonem). Mezi tyto hlavní aktéry ve veřejném sektoru patří především Parlament České republiky a vláda. Vláda definuje cíle jednotlivých veřejných politik a tvoří v rámci toho odpovídající dokumenty, které navrhuje řešení k dosažení těchto cílů. Pomocí programů poté vláda představuje Parlamentu návrhy na jejich financování. Takto ve zkratce vznikají strategické a koncepční dokumenty ve veřejném sektoru v České republice (Ochrana, Pavel, Vítek 2010).

**Veřejná správa** je tedy definována jako soubor záměrných činností, které vedou k vytyčenému cíli. Splňují daný účel. Veřejná správa má hlavní cíle stavěné vůči veřejnému zájmu, v rámci kterého je vykonávána. Existují tedy orgány státní moci, které provádí určité cílené činnosti ve veřejném zájmu – tak je definována veřejná správa. Pro fungování veřejné správy a její definici je zásadní Ústava České republiky, a především kompetenční zákon – konkrétně zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Stát jakožto hlavní složka veřejné správy vykonává činnosti napřímo, veškeré další subjekty mají poté tzv. přenesenou působnost (např. nadace, státní fondy, veřejnoprávní korporace atd.). Ministerstva ČR tak patří mezi přímé vykonavatele státní moci a mají zásadní dopad na diskurz ve veřejné správě, společně v kooperaci s dalšími aktéry (jako je vláda, prezident republiky či např. orgány samosprávy) (Ministerstvo vnitra 2022).

V čele ústřední státní správy tedy aktuálně stojí po boku vlády 14 ministerstev: Ministerstvo financí, Ministerstvo zahraničních věcí, Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo vnitra, Ministerstvo průmyslu a obchodu, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo kultury, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo obrany, Ministerstvo dopravy a Ministerstvo životního prostředí (Vláda ČR 2023).

### **1.1.2 Strategický management a strategické plánování ve veřejné správě**

Strategický management je proces, při kterém se tvoří a poté implementují cílená rozhodnutí, která závažně ovlivňují chod instituce (ať už státní správy či například soukromé firmy). Tento proces si tedy klade mnoho důležitých otázek, tou hlavní ale je, jak co nejefektivněji dosáhnout kýženého cíle, jaké kroky je potřeba účelně podniknout, aby se cíle naplnily (Bowman 1996, s. 9).

Stavebním kamenem strategického managementu je strategické rozhodování. To se tvoří na základě hloubkových analýz, sběru informací, prognóz. Jednotlivá rozhodnutí, která vedou k dosažení cíle, často provádí vrcholový tým dané instituce. Avšak za samotným strategickým plánováním téměř vždy stojí tým pracovníků, kteří jsou situovaní právě pod tímto vrcholovým souborem. Jsou to právě tito pracovníci, kteří připravují často velmi detailní plány, jak daných cílů dosáhnout neboli jaká rozhodnutí v danou chvíli učinit (Bowman 1996, s. 9).

Zásadními kroky ve strategickém managementu tedy je (Bowman 1996, s. 11):

1. Stanovit si cíle (vyjasnění podrobností, stanovení důležitosti cílů);
2. Analyzovat rozdíly (předpovídáme, co se stane na základě současných strategií, prognózy);
3. Zhodnotit strategie (zhodnotit strategie konkurence, hodnotíme tedy vnější prostředí, ale i vnitro-institucionální prostředí);
4. Formulovat strategie (pracujeme s alternativami, ty vyhodnocujeme a poté stanovujeme strategické rozhodnutí);
5. Realizovat strategie (podstatné akční plány a rozpočty, poté monitoring a zpětná vazba).

Je důležité poznamenat, že Bowman (1996) pracuje s modelem podnikového strategického managementu. Zaměřuje se tedy na strategické plánování v soukromém sektoru.

Mezi hlavní komponenty strategického plánování veřejných politik dle Ochrany a kol. (2010, s. 25) patří několik základních kroků:

- A. Stanovíme si základní směry, kterými se bude vládní politika ubírat;
- B. Vymežíme si dlouhodobé cíle vládních politik;
- C. Definujeme si prostředky potřebné k dosažení cílů;

- D. Vymezíme pravomoci a odpovědnosti jednotlivých aktérů;
- E. Analyzujeme vnější prostředí – hodnotíme hrozby a příležitosti;
- F. Analyzujeme vnitřní prostředí – zdroje, kapacity atd.;
- G. Navrhujeme systémové řešení problému – různé strategické způsoby řešení;
- H. Připravujeme realizaci – její plán.

Strategické plánování je nedílnou součástí strategického managementu. Je to jedna z hlavních činností, které strategický management pro své fungování potřebuje. Mezi další takového činnosti patří pracování s financemi, rozpočtem, měření výkonosti, evaluace atd. (Bryson, George 2020, s. 8).

Jaké je tedy efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě? Veřejná správa se řídí veřejným zájmem, to již bylo výše v kapitole popsáno. Veřejný zájem se odvíjí od dění ve společnosti. Toto dění zásadním způsobem ovlivňuje, co se jako rozhodnutí ve veřejné správě ukazuje za efektivní a co nikoliv. Řízení ve veřejné správě představuje: „... cílevědomou (záměrnou) regulační činnost subjektů veřejné správy, jejímž smyslem je usměrňovat dané procesy tak, aby byly dosahovány stanovené cíle.“ (Ochrana, Půček 2011, s. 14) Pro strategické řízení je dle Ochrany a Půčka (2011) zásadní získávání informací, zpětné vazby. Daná rozhodnutí se musí evaluovat, hodnotit. Předchází se tak neefektivním rozhodnutím v budoucnu. Od toho se právě odvíjí různé prognózy, analýzy a celkové směřování, kterým se subjekty veřejné správy potom v ideálním případě ubírají.

Efektivní řízení ve veřejné správě je ohraničeno zákonem. Ohraničené je ovšem též určitou disponibilitou řídicích pracovníků k efektivnímu řízení (Ochrana, Půček 2011, s. 16). Odbornost a připravenost, včetně manažerských schopností, hraje u efektivního řízení zásadní roli. Zásadní je taktéž vhodné zvolení cílů. V případě, že cíle nejsou odpovídající, adekvátní, nelze veřejnou správu řídit efektivně. V poslední řadě neopomenutelnou roli hraje již zmíněná zpětná vazba, která stojí na monitoringu následků, které dané rozhodnutí má. Pokud rozhodnutí nespĺnilo své očekávání v rámci naplnění cílů, může dojít ke korekci, avšak ta v naší veřejné správě zatím nebývá vždy efektivní (Ochrana, Půček 2011, s. 16).

Celý výše zmíněný proces úzce souvisí s modernizací veřejné správy, s tzv. *smart administration*. *Smart administration* je strategie, kterou vláda ČR propagovala v letech 2007 až 2015. Její realizace byla schválena 11.7.2007 (Ochrana, Půček 2011, s. 41-42). Tato strategie stojí na modelu zefektivnění státní správy, především pomocí jejího přátelštějšího

a osobnějšího přístupu k občanům, a to pomocí tří základních kroků (Ochrana, Půček 2011, s. 43):

1. Výběr a prosazení správných věcí (důležité je zaměřit se na vhodné investice, projekty, opatření atd.);
2. Tyto věci poté správně provádět (efektivně, výkonně, kvalitně, v rozpočtu a *time-managementu*);
3. Správně komunikovat jak uvnitř instituce, tak i ven (komunikovat se zaměstnanci, ale i s širokou veřejností, s občany atd.).

Dle Potůčka (2006, s. 527-531) vede k efektivnímu strategickému plánování ve veřejné správě hned několik proměnných. Mezi ty hlavní patří významná podpora u politické garnitury; silná a především stabilní vláda, která má prostor věnovat se strategickému plánování; občané a experti vnímají strategické plánování jako důležitý proces a účastní se ho; existují odborníci, kteří mají kapacitu věnovat se prognózám vývoje společnosti; existuje odborné centrum na špičkové úrovni soustředící se na strategické plánování na státní úrovni.

### 1.1.3 Strategické a koncepční dokumenty

Strategické a koncepční dokumenty se v České republice svým obsahem zásadně neliší, spíše naopak. Často jsou si podobné a je relativně těžké určit přesné pojmosloví, které se v rámci politiky strategického plánování ve veřejné správě využívá. Nicméně stále existují charakteristiky, které jednotlivé druhy těchto dokumentů odlišují, ty jsou popsány v Metodickém doporučení (2017) vydaném Ministerstvem pro místní rozvoj, které má pod záštitou Databázi strategií v ČR a je garantem této oblasti. Tato metodika je využívána českou veřejnou správou k organizaci vydaných dokumentů na jednotlivých úrovních vládnutí (nadnárodní, národní, krajská atd.).

Metodika nabízí rozdělení jednotlivých dokumentů podle dané hierarchie. Nejvýše na tomto hierarchickém žebříčku je umístěna samotná **politika**. Jde o vrcholový zastřešující dokument, který má charakteristiky velké míry obecnosti, a naopak malou míru detailnosti. Tento dokument často pobírá daný problém obecně, stanovuje tedy základní cíle, vize v dané oblasti. Součástí je jak vymezení problému, předmětu politiky a jeho následná analýza, formulace cílů, priorit, vizí, tak poté obecný popis, jak může být daná politika implementována a evaluována. Když tento proces probíhá, stanovují se budoucí scénáře, prognózy budoucího vývoje a řešení případných problémů. Tímto dokumentem se poté řídí dokumenty jemu podřadné, tudíž veškeré ostatní dokumenty, které v daném sektoru, odvětví v návaznosti na danou politiku vzniknou (MMR 2017).

Politiku podrobněji ohraničuje tzv. **Bílá kniha**. Ta již obsahuje detailní návrhy, jak lze danou politiku řešit. Předkládá tak možné scénáře (včetně rozboru celkového stavu a strategického prostředí), jak lze v budoucnu s problémem operovat (MMR 2017).

**Strategický rámec** je dlouhodobý zastřešující dokument, který se podobně jako politika vyznačuje vysokou mírou obecnosti. Avšak rozdíl je v detailnějším pojetí analytické a strategické oblasti, včetně většího rozboru možnosti implementace. Je dána vize a poté se pomocí strategického plánování přichází na to, jakými strategickými cíli lze dané vize dosáhnout. Implementace tohoto rámce poté spočívá v následujících strategiích a koncepcích, které pod něj spadají (MMR 2017).

**Koncepce** se jako strategické dokumenty soustředí především na řešení konkrétních problémů. Celkově se zde vytyčuje, kam se bude v dané problematice dlouhodobě směřovat, aby bylo dosaženo cílů a vizí. Implementace tohoto dokumentu se řeší samostatně – pomocí implementačního plánu (MMR 2017).

**Strategie** se liší od výše zmíněných především svojí detailností a konkrétností, co se řešení dané problematiky týče. Jde o dlouhodobý strategický dokument, který se vyznačuje především svou komplexností a naplněností jak u analytické, tak i strategické a implementační části dokumentu. Strategie uvádí přesné cíle, kterých má být v dané problematice dosaženo a opatření, díky kterým se daných cílů dosáhne. Strategie poté zajišťuje i implementaci a evaluaci daných opatření a cílů (MMR 2017).

**Plán** se liší od strategie především svým zaměřením. Neobsahuje již vize a cíle, naopak obsahuje jasnou implementaci opatření. Jsou zde dány konkrétní odpovědnosti za plnění cílů a role v realizační fázi opatření (MMR 2017).

**Operační program** je úzce spojen s Evropskou unií. Obsahuje konkrétní cíle, stanovuje jasné priority, díky kterým čerpá z fondů EU. Členský stát tak pomocí tohoto dokumentu získává dotace podle priority, kterou si u dané problematiky nastaví. Jde o závazek daného orgánu vůči EU. Důležitý je detailní výčet aktivit a osob, na které se může daná dotace vztahovat (MMR 2017).

**Program** rozvíjí strategii či koncepci jasně danými opatřeními či projekty v dané oblasti. Zabývá se buďto problematikou věci či finančním zajištěním dané strategie, koncepce (rozpočet) (MMR 2017).



**Akční plán** navazuje na implementační plán či na strategii. Často funguje v horizontu jednoho až tří let, konkretizuje úkoly, daná opatření a aktivity. Existují i jednorázové akční plány, které řeší akutní situace (MMR 2017).

V rámci své diplomové práce se zabývám většinou těchto dokumentů (krom politik a Bílé knihy): v následujících kapitolách je nazývám koncepce a strategie. Pro shrnutí hlavních charakteristik jsem přejala tabulku z Metodiky (2017), viz grafické znázornění č. 1.

Grafické znázornění č. 1

#### Popis strategií a koncepcí v rámci Metodického doporučení MMR (2017)

Typ dokumentu	Časový charakter	Časová platnost	Základní charakteristika
Koncepce	Střednědobý až dlouhodobý	4–7 let, více než 7 let	Řeší konkrétní problematiku; vyšší míra obecnosti, nižší míra podrobnosti; důraz na analytickou a strategickou část; pouze rámcová implementace nebo žádná; implementace řešena návazně v samostatném dokumentu.
Strategie	Střednědobý až dlouhodobý	4–7 let, více než 7 let	Základní strategický dokument; optimální míra podrobnosti; vyvážená a propojená část analytická, strategická a implementační; opatření jsou součástí strategické části; implementační část zahrnuje všechny prvky implementace strategie.

Zdroj: Typologie strategických a prováděcích dokumentů, Metodické doporučení (2017)

Ochrana a kol. (2010, s. 39-60) popisují jako hlavní dokumenty strategického plánování vize, prognózy, koncepce, strategie postupu, realizační a prováděcí dokumenty. **Vize** nám stanovují dlouhodobou prioritizaci vlády v rámci určitého směřování týkající se možných hrozeb a příležitostí k rozvoji. Vize nám tedy odpovídá na otázku, kam jako společnost v budoucnu směřujeme. Vláda by se touto vizí měla při svém rozhodování řídit. **Prognóza** je dalším velmi podstatným článkem strategického plánování. ‚Funkcí prognózy ve strategickém vládnutí je podat podmíněný obraz možného budoucího stavu společnosti.‘ (Ochrana a kol. 2010, s. 42) Odpovídáme tedy na otázku co by kdyby. Díky **strategii** máme dosahovat vytyčených dlouhodobých cílů a vizí vhodnými nástroji a zdroji, které si zvolíme. ‚Strategie jsou na základě prognóz stanovené způsoby rozhodování o tom, kam chceme směřovat, jakých dlouhodobých cílů chceme dosáhnout a jaké činnosti, podmínky a zdroje k tomu budeme potřebovat.‘ (Ochrana a kol. 2010, s. 50) Strategie jsou většinou vyjádřeny formou veřejně-politických dokumentů. **Koncepce** je Ochranou a kol. (2010) popisována jako nástroj realizace strategických cílů aktéra – je konkrétnější než strategie. Popisuje, jak lze detailně daných cílů

dosáhnout. **Realizační plány** spadají pod konkrétní strategie – rozpracovávají realizaci daných vizí a cílů. Zadávají konkrétní úkoly zúčastněným aktérům a zajišťují kontrolu jejich plnění. **Prováděcí metodiky** patří pod realizační plány. Určují krok po kroku, jak dojít k daným cílům. Jedná se o interní dokumenty (Ochrana a kol. 2010).

#### **1.1.4 Strategické a koncepční dokumenty na úrovni resortů ČR**

Výše popsané strategické a koncepční dokumenty v rámci strategického řízení a plánování vznikají i na ministerských úrovních, tedy na úrovni ČR (národní dokumenty). Mezi jiné kategorie těchto dokumentů na úrovni české veřejné správy patří (Databáze strategií):

- EU, OECD, OSN (mezinárodní dokumenty),
- Kraje a NUTS2 (regionální dokumenty),
- oblasti, aglomerace, mikroregiony a MAS,
- Města a obce (místní dokumenty).

Databáze strategií (<https://www.databaze-strategie.cz/cz/info>) představuje registr strategických a koncepčních dokumentů v rámci celého státu. Dovoluje čtenářům nahlížet na dané dokumenty, spojovat cíle, opatření, odpovědnosti na mnoha různých úrovních (viz výše) a zároveň zřizovatelům či úředníkům veřejné správy vyhodnocovat a spravovat tyto dokumenty (veřejně politický nástroj). Gestorem této databáze je Ministerstvo pro místní rozvoj. V rámci mé diplomové práce jsem zpracovala mapu četností daných dokumentů na jednotlivých ministerstvech ČR (grafické zobrazení č. 2, 3), včetně všech jejich názvů na daných resortech. Tato mapa mi jako výzkumníkovi (a čtenáři jako konzumentovi mé práce) posloužila k lepšímu porozumění tematice a k přesnější představě, co jaké ministerstvo v rámci strategického plánování a řízení provozuje.

Grafické znázornění č. 2

**Mapa četnosti strategických a koncepčních dokumentů ministerstev ČR od roku 2010 do roku 2022**

Název ministerského resortu	Zkratka	Počet vydaných strategických a koncepčních dokumentů
MINISTERSTVO DOPRAVY	MD	14
MINISTERSTVO FINANCÍ	MF	7
MINISTERSTVO KULTURY	MK	13
MINISTERSTVO OBRANY	MO	5
MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ	MPSV	21
MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ	MMR	19
MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU	MPO	37
MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI	MS	9
MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY	MŠMT	14
MINISTERSTVO VNITRA	MV	39
MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ	MZV	9
MINISTERSTVO ZDRAVOTNICTVÍ	MZ	26
MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ	MZe	27
MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ	MŽP	27
ÚŘAD VLÁDY ČR	Úřad vlády ČR	22

Zdroj dat: Databáze strategií, vlastní zpracování

Grafické znázornění č. 3



Zdroj dat: Databáze strategií, vlastní zpracování

## Vybraná ministerstva (Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra) a jejich jednotlivé strategické a koncepční dokumenty vydané za rok 2010 až 2022

*Poznámka: Zbylá ministerstva a výčet jejich strategických a koncepčních dokumentů k nalezení v Příloze č. 1.*

**ZDROJ (kompletně převzato z):** Databáze strategií. *Portál strategických dokumentů v ČR.* Ministerstvo pro místní rozvoj. Online z: <https://www.databaze-strategie.cz/>

### MINISTERSTVO OBRANY

#### Strategický dokument

- Koncepce aktivní zálohy ozbrojených sil ČR (2013)
- Koncepce mobilizace ozbrojených sil ČR (2013)
- Koncepce operační přípravy státního území ČR 2017-2020
- Koncepce přípravy občanů k obraně státu 2019-2024
- Obranná strategie ČR (2012)

### MINISTERSTVO VNITRA

#### Zastřešující strategický dokument

- Digitální Česko: Úvodní dokument (2018)
- Národní strategie boje proti obchodování s lidmi v ČR 2020-2023

#### Strategický dokument

- Digitální Česko: Informační koncepce České republiky [akt. 2022]
- Klientsky orientovaná veřejná správa ČR 2030 (2021)
- Komplexní strategie ČR k řešení problematiky kritické infrastruktury (2010)
- Koncepce boje proti organizovanému zločinu do roku 2023 (2018)
- Koncepce boje proti projevům extremismu a předsudečné nenávisti 2021-2026
- Koncepce integrace cizinců - "Ve vzájemném respektu" a Postup při realizaci aktualizované Koncepce integrace cizinců v roce 2016
- Koncepce ochrany obyvatelstva do roku 2025 s výhledem do roku 2030
- Koncepce požární prevence ČR 2018-2021
- Koncepce programu Pomoc na místě jako nástroje vnější migrační politiky ČR (2021)
- Koncepce rozvoje archivnictví v České republice 2018-2025 s výhledem do roku 2035
- Koncepce rozvoje Policie ČR do roku 2027
- Koncepce schengenské spolupráce 2021-2027
- Koncepce Stálého zdravotně humanitárního programu MEDEVAC jako nástroje vnější migrační politiky ČR (2021)
- Koncepce vzdělávání v oblasti ochrany obyvatelstva a krizového řízení ČR (2017)
- Meziresortní koncepce podpory bezpečnostního výzkumu ČR 2017-2023 s výhledem do roku 2030
- Strategický rámec Národního cloud computingu – eGovernment cloud ČR (2016)
- Strategie České republiky pro evropskou integrovanou správu hranic 2020-2024
- Strategie ČR pro boj proti terorismu od roku 2013
- Strategie migrační politiky ČR (2015)
- Strategie prevence a potírání trestné činnosti související s odpady 2021-2023

- Strategie prevence kriminality v České republice 2022-2027
- Strategie rozvoje ICT služeb veřejné správy ČR (2015)
- Strategie rozvoje infrastruktury pro prostorové informace v ČR po roce 2020

#### Strategický prováděcí dokument

- Akční plán 2021-2023 ke koncepci Klientsky orientovaná veřejná správa 2030
- Akční plán boje proti extremismu a předsudečné nenávisti 2021-2022
- Akční plán boje proti organizovanému zločinu 2022-2023
- Národní program – Azylový, migrační a integrační fond (2014) [akt. 2020]
- Národní program ČR pro účely podpory z Fondu pro vnitřní bezpečnost 2014-2020
- Národní program ochrany kritické infrastruktury (2010)
- Operační program Azylového, migračního a integračního fondu 2021-2027
- Operační program Fondu pro vnitřní bezpečnost 2021-2027
- Operační program Nástroje pro finanční podporu správy hranic a víz 2021-2027
- Program eu-INIS (2021)
- Schengenský implementační plán (2021)

#### Jiný typ dokumentu

- Analýza hrozeb pro Českou republiku (2015)
- Audit národní bezpečnosti (2016)
- Strategický plán eu-INIS (2021)

Ministerstvem s nejvyšším počtem zveřejněných strategií a koncepcí na Databázi strategií je Ministerstvo vnitra. Naopak Ministerstvo obrany jich má zveřejněno nejméně. V této práci tedy zkoumám dva protipóly, co se četnosti vydávání strategických a koncepčních dokumentů na národní úrovni týče.

## 1.2 Již provedené výzkumy k dané tematice

V této kapitole jsou popsány již provedené výzkumy a studie k dané tematice strategického plánování. Zásadní pro tuto oblast je přínos prof. PhDr. Františka Ochrany, DrSc., jehož práce na poli veřejné správy a strategického plánování v České republice je neopomenutelná. Společně s autory jako je Milan Půček, Jan Pavel, Leoš Vítek a dalšími se zásadně podílel na rozvoji povědomí o této oblasti a má diplomová práce z jeho díla vychází.

Konkrétně je zde nutné uvést výzkum, který Ochraňa s kolegy Půčkem a Plačkem uskutečnili s názvem *Shortfall of Strategic Governance and Strategic Management in the Czech Republic* (2016). Zaobírá se strategickým řízením a strategickým managementem na úrovni státní správy ČR od roku 1986 do roku 2016. Konkrétním subjektem, který je předmětem výzkumu, jsou česká ministerstva. Strategický management a řízení definují autoři na základě dvou empirických výzkumů provedených na českých ministerstvech jako nedostatečný, vzhledem k jiným agendám ministerstev jako podřadný. Důvod shledávají především v nedostatečné důvěře ve strategické plánování (především z pohledu politické pravice) a také v nedostatečné kapacitě ministerstev se této agendě věnovat. Skrze historické i současné faktory (současností míněno období kolem roku 2016) tuto problematiku vysvětlují – centrální státní správa v České republice postrádá oddělení, které by zprostředkovávalo informace, prognózy, analýzy, zpětné vazby pro jednotlivá ministerstva, a tím pádem česká ministerstva nejsou schopna tohoto procesu využívat dostatečně efektivně. Výzkum taktéž ukázal na problém byrokratizace veřejné správy, kdy úředníci často věnují většinu svého času administrativním úkonům a zbývá jim minimum času na aktivity analytické, strategické. Změna je možná jedině na základě zásadních implementací nových opatření do veřejné správy (Ochraňa, Půček, Plaček 2016). Ve své diplomové práci na tento výzkum navazují a pokračují tak v aktualizaci tohoto tématu.

V současné době se tématu věnuje studie OECD Přehled o stavu veřejné správy: Česká republika na cestě k modernější a efektivnější veřejné správě, která byla vydaná na jaře 2023. Tato výzkumná zpráva dochází k velmi podobným zjištěním jako výzkumná práce Ochrany, Půčka a Plačka (2016). Jedním z hlavních výstupů je, že na národní úrovni se tvoří až nad míru velké množství strategií, jejichž kvalita není hodnocena jako podprůměrná, naopak. Kvalita dokumentů je hodnocena kladně, avšak následná realizace dokumentů (strategií a koncepcí) je vnímána jako velmi problematická. Vzniká velké množství strategických dokumentů, které do fáze realizace buďto nedojdou nebo je jejich realizace z důvodů například nedostatečných financí neefektivní (OECD 2023). Nutno podotknout, že studie se orientovala na stav veřejné správy na Ministerstvu vnitra. Nejde tedy o ucelenou studii na všech ministerských resortech.

Další výzkumy, podobné výše zmíněným, které se konkrétně zabývají tvorbou strategických a koncepčních dokumentů na úrovni ČR, jsem neobjevila. V zahraničí tato oblast taktéž není dle mé rešerše dostatečně probádána. Veškeré výzkumy, se kterými jsem pracovala, se zaměřují spíše na strategický management ve firmách či na jiných úrovních, než je ta národní. Případně se věnují jiným problémům ve veřejné správě. Je ale důležité zde uvést několik výzkumů z českého prostředí i ze zahraničí, které se soustředí na státní správu a například na práci státních úředníků právě v oblasti strategického plánování.

Jedním takovým je výzkum autorů Františka Ochrany, Michala Plačka a Milana Křápka (2017). Zmíněný vědecký článek nese název *Who are the officials in the central administration of the Czech Republic and what activities do they perform?* Autoři si dávají za cíl identifikovat ministerské pracovníky a popsat jejich typologii, včetně aktivit, které pro dané ministerstvo odvádějí a jejich pracovních zkušeností. Zaměřují se na úředníky, kteří jsou zapojeni do tvorby analýz, strategií, zkrátka spravují výše zmíněný strategický management, plánování. Práce výzkumníků je založena na oficiálním výzkumu přímo z rukou ministerstev ČR, který proběhl v roce 2013. Analýza ukázala, že kolektiv pracovníků na českých ministerstvech je relativně genderově vyvážen, většina z nich je taktéž vysokoškolsky vzdělaná. Průměrný věk je 42 let. Nutno ale podotknout, že autoři objevili rozdíly napříč jednotlivými ministerstvy. Zajímavý je například závěr, že počet odpracovaných let na ministerstvu či věk úředníků nutně nesouvisí s komplexností, s jakou splňují zadané úkoly. Jejich věk či zkušenost tedy napřímo neodpovídá jejich výkonnosti (Ochrana, Plaček, Křápek 2017).

Další významnou analýzou na poli pracovníků ministerstev ČR a strategického managementu je práce s názvem *Analytičtí a koncepční pracovníci rezortu Ministerstva obrany v zrcadle výzkumného projektu „Analytici politiky v ústřední státní správě České republiky: praktiky, profesní hodnoty a identita“* vytvořena Františkem Ochranou (2014). Tento výzkum je pro moji práci taktéž zásadní především proto, že se zaměřuje konkrétně na Ministerstvo obrany, což je jeden z mých dvou vybraných případů pro výzkum. Opět se i tento výzkum zaměřuje na úředníky, kteří pracují na analytických, koncepčních, plánovacích činnostech, vykonávají tedy strategický management na národní úrovni ČR. Cílem tohoto článku bylo především získat výstup, který popisuje, jaké faktory ovlivňují efektivitu činností strategického plánování na Ministerstvu obrany ČR. Autor opět pracuje s výzkumem ministerstev ČR z roku 2013 a porovnává tak výsledky všech ministerstev s výsledky Ministerstva obrany. Zajímavostí je jakási specifičnost MO, která úzce souvisí s jeho zaměřením. Ministerstvo stojí bok po boku s Armádou ČR. Často se tedy stává, že do funkcí na tomto ministerstvu je potřeba dosadit

člověka s letitou zkušeností v oblasti obrany a např. civilní ochrany obyvatel získanou právě u armády. Jedním z výsledků, které článek uvedl, bylo například to, že pracovníci na tomto ministerstvu působí zdaleka nejdéle oproti ostatním ministerstvům. Počet pracovníků, kteří na MO pracovali déle než 21 let, značně převyšuje průměr u jiných ministerstev (Ochrana 2014).

Ráda bych zde uvedla taktéž několik informací o výše zmiňovaném výzkumu. Výzkum byl financován z projektu Grantové agentury České republiky. Nesl název „Analytici politiky v ústřední státní správě České republiky: praktiky, profesní hodnoty a identita“, GAP404/12/0725. Vedoucím projektu byl Arnošt Veselý. Doba řešení je uvedena od roku 2012 do konce roku 2014. Jde o první výzkum na takovéto úrovni, který se zaměřoval právě na spojitost práce úředníků ministerstev a strategického plánování na národní úrovni. Hlavní zdroj dat byl vzorek o zhruba 1000 respondentech, šlo tedy o kvantitativní šetření. Výzkum byl zaměřen na činnosti, které úředníci vykonávají, na standardy a normy, kterými se řídí, na jejich nejvyšší dosažené vzdělání a v neposlední řadě na jejich zkušenosti a subjektivní pocity z vykonávané pozice (TAČR 2023).

V rámci zahraničních publikací mě zaujaly především dva výzkumné články – *Strategic Management in Public Administration* (Bryson, George 2020) a *Strategic Management of Government Public Policy: Key for Economic Stability* (Omale, Daniel 2016).

První článek se zaměřuje na fungování strategického managementu na úrovni veřejné správy. Autoři definují sedm typů přístupů, které lze v této kategorii odlišit (Bryson, George 2020, s. 16):

1. Zabudované složky managementu na oddělení;
2. Management strategických výzev a hrozeb;
3. Smluvní přístup;
4. Přístup založený na spolupráci (jak vně, tak i uvnitř daného oddělení);
5. Management cenných papírů (majetku);
6. Přístup zaměřený na cíle, výkonnost;
7. Hybridní přístup.

Autor dále tyto přístupy rozpracovává a vysvětluje základní pojmy v této oblasti. Zajímavý je například tzv. *contract approach* (smluvní přístup), který dělí aktéry na centrum a na individuální jednotky. Skrze centrum je strategický management řízen. Centrum založí smluvní vztahy s individuálními jednotkami, institucionalizuje tak tento vztah a poté monitoruje výkon a zároveň zajišťuje integritu systému. Centrum tedy určí strategický plán a každá individuální jednotka má poté své přizpůsobené plány, které musí splnit. Jde o velmi oblíbený model např. v USA u soukromých, ale i veřejných dodavatelů (Bryson, George 2020, s. 16).



Druhý výzkumný článek se zaměřuje na situaci v konkrétním státě, v Nigérii. Tato studie poskytuje pohled na podobnou problematiku, jakou zkoumá tato diplomová práce, avšak z úplně jiného konce světa. Rozšíří tak obzory jak mně jako výzkumníkovi, tak i čtenáři. Autoři této práce se zaměřují právě na výkonnost veřejné správy, na její funkčnost vzhledem k ekonomice státu. Tuto souvislost spojují právě s využíváním strategického managementu jako něčeho, co napomáhá korelaci veřejné správy s ekonomikou státu vylepšit, zefektivnit. Nigerská vláda se změnila a s ní i přístup ke strategickému managementu, autoři si tedy dávají za cíl tento vztah analyzovat a přijít s uceleným výstupem. Jde o výzkum kvalitativního charakteru, který pracuje především s veřejně-politickými dokumenty, s vědeckými články a s internetovými zdroji. Výzkum ve výsledku dokazuje, že přístup nové vlády v Nigérii (důraz na strategický management) zefektivňuje ekonomiku státu (Omale, Daniel 2016).

## 2. Teoretické koncepty

### 2.1 Multiple streams framework

Pro svůj výzkum jsem se rozhodla využít teoretický rámec *Multiple streams framework* (dále jen MSF). MSF je teoretický rámec, který nám poskytuje jednu z mnohých perspektiv na to, jak lze nahlížet na proces tvorby veřejných politik. MSF plní v mé diplomové práci roli explanačního paradigmatu, jak na tento problém ukazuje Ochrana v knize *Paradigma, výzkumný program a přístupy ve vědeckém zkoumání* (Ochrana 2023).

Jelikož se má práce zabývá strategickým plánováním a strategickým managementem na úrovni veřejné správy (ministerských resortů, vlády) a hlavní výzkumnou otázkou je, jakým způsobem byly tvořeny a implementovány strategické a koncepční dokumenty Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra v letech 2010 až 2022, je potřeba se na tuto problematiku podívat optikou teorie tvorby veřejné politiky a pomocí této teorie získaná data z výzkumu v praktické části zanalyzovat a odpovědět tak na výzkumnou otázku.

MSF poprvé popsal americký politolog a profesor John W. Kingdon. John Kingdon se narodil v roce 1940. V roce 1994 získal ocenění Aarona Wildavského za trvalý přínos do vědy o veřejné politice. MSF jako první definoval v roce 1984, poté prošel zásadní aktualizací obsahu v roce 2010. Tato teorie je spojena a popsána v autorově životním díle *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, které bylo dvakrát aktualizováno (v letech 1995, 2011) (LSA University of Michigan 2022).

*Multiple streams framework* lze volně přeložit do českého jazyka jako teorii tří proudů (Potůček a kol. 2016). Hlavní komponenty této teorie tedy tvoří tři proudy – proud problému (*problem stream*), proud politiky (*politics stream*) a proud veřejných politik (*policy stream*). Dle Potůčka a kol. (2016) můžeme tyto tři proudy zjednodušeně popsat jako: Co se děje? Co s tím můžeme udělat? Pro co můžeme získat podporu? Zásadním komponentem jsou zde i tzv. *policy entrepreneurs*, což jsou aktéři, kteří hledají specifická „okna příležitostí“, kdy se tři proudy propojí a je možno využít této příležitosti k vyřešení určitého problému (Potůček a kol. 2016).

Mezi hlavní předpoklady MSF patří především (Belánd, Howlett 2016):

- a) Předpoklad, že vždy **existuje více řešení daného problému**.
- b) **Časové omezení**, pod kterým politici pracují. Zvládnou se věnovat jen určitému množství problémů.
- c) **Nejasné preference politiků**, které jsou způsobeny právě nejednoznačností v rámci řešení problémů a časovým presem.

d) **Složení rozhodovacích orgánů** (jako je vláda či Senát) se v čase mění, dochází tak k relativně časté fluiditě zájmů a preferencí.

e) **Jednotlivé proudy jsou na sobě nezávislé.**

#### Proud problémů

*Problem stream* pracuje s prvotním popudem, který nám vypovídá o určitém problému ve společnosti. Jedná se o odchylku od ideálního stavu, kde v případě veřejných problémů je potřeba využít k jejich vyřešení akce na vládní úrovni. V případě takového problému hraje jednu z hlavních rolí jeho relevance v čase a prostoru, právě ta často rozhoduje, jak pravděpodobné je, že se daný problém bude na vládní úrovni řešit. Relevance poté úzce souvisí s volebním obdobím. Před volbami je často preferováno řešení těch problémů, které vedou k větší pravděpodobnosti znovuzvolení politiků či celé politické strany. Co tedy ovlivňuje politiky v jejich výběru, jakým problémem se zrovna budou zabývat? V první řadě jde o fakta, jasné indikátory, které představují čísla, jako např. procentuální nezaměstnanost či schodek státního rozpočtu. Dále hrají roli události, které na sebe poutají značnou pozornost ve společnosti jako jsou přírodní katastrofy. Ty je potřeba řešit přednostně. Mezi posledními faktory výběru patří zpětná vazba k již řešeným problémům. Ta může poukázat na další problémy, na které je potřeba se zaměřit (Zohlnhofer a kol. 2016, s. 21-33).

#### Proud veřejných politik

*Policy stream* zastupují tzv. politické komunity. Ty vypracovávají alternativy k řešení problémů v dané oblasti politiky. Jde o účastníky politiky, kteří jsou v podstatě skrytí, jelikož nerozhodují napřímo jako např. vláda. Příkladem mohou být státní zaměstnanci či akademici nebo výzkumníci. Tyto komunity pracují s velkým množstvím idejí, alternativ, ty postupně proberou, vytrídí a následně určí prioritu jednotlivých alternativ. Těm prioritizovaným možnostem řešení a problémům se teprve poté dostává pozornosti na vládní úrovni. Zásadní je zde tedy argumentace jako forma interakce v komunitách (Zohlnhofer a kol. 2016, s. 21-33).

#### Proud politiky

*Politics stream* poté figuruje na úrovni politického systému. Zásadními komponenty je zde vyjednávání a moc. Jde již o čistou formu rozhodování, jak daný veřejně-politický problém řešit. Důležitá je tedy určitá míra kooperace potřebná k dosažení prospěšného a efektivního řešení. K této kooperaci vede vyjednávání jako forma interakce mezi zúčastněnými aktéry v tomto daném proudu. Moc poté určuje, kdo má jaké slovo při rozhodování, např. jak hlasuje v Poslanecké sněmovně vládnoucí koalice vs opozice. Vždy se hledá potřebná většina pro prosazení dané alternativy řešení problému. U tohoto proudu je také nutno zmínit tři zásadní elementy, které tento proud ovlivňují. Prvním je nálada společnosti. Předpokladem je, že

většina občanů ve státě smýšlí o veřejně-politických problémech podobně. Tento společný směr uvažování (jejich nálada) se čas od času mění. Úkolem Vlády a politiků poté je, aby této náladě své následné jednání a návrhy přizpůsobovali. Tím sledují veřejný zájem a je tedy v zájmu občanů je v dalších volbách znovu zvolit. Změna nálady ve společnosti může být často způsobena nátlakem zájmových skupin, např. v rámci ekologické krize. Změní se tak pohled veřejnosti a pozornost z jedněch problémů přejde na jiné. To navazuje na druhý element, jimiž jsou právě kampaně zájmových skupin. Ty mohou vést k tomu, že idea se promění v politickou agendu. Naopak čím více takovýchto skupin se vůči určité ideji postaví, tím je méně pravděpodobné, že se politickou agendou v budoucnu stane. Posledním elementem je poté složení vlády či zákonodárského orgánu. Ministři, politici, mají určité osobní postoje k daným problémům. Mají preference a k nějakým návrhům jsou zkrátka otevřenější a k nějakým nikoliv. Když ovšem dojde k volbám a toto složení se změní, často to poté způsobí velké turbulence v rámci relevantnosti daných problémů. Důležití jsou samozřejmě ale i nevolení aktéři, úředníci, kteří následně pracují pod jiným vedením, a i tím jsou poté do určité míry ovlivněni (Zohlnhofer a kol. 2016, s. 21-33).

#### Okno příležitosti

*The window of opportunities* představuje spojení všech výše zmíněných proudů. Ve chvíli, kdy jsou všechny tři proudy připraveny se spojit, nastává tento prostor, okno, kdy je uskutečnění změny mnohem pravděpodobnější. I přesto se ale nemusí podařit. Jde tedy o pomíjivé příležitosti pro aktéry, aby prosadili vlastní návrhy rozhodnutí nebo aby se vůbec obrátila pozornost na specifické problémy aktérových preferencí. Tyto okna dělíme na tzv. *agenda windows* a *policy windows*. Okna agend jsou vzácná, často trvají jen krátký čas. Mohou být předvídatelná, jako například politické volby či naopak nepředvídatelná, jako přírodní katastrofy. Okna příležitosti se otevírají buďto v proudu problémů (*agenda windows*) nebo v proudu politiky (*policy windows*). V proudu problémů se okna otevírají často v závislosti na nějakém zásadním zhoršení indikátorů dějů ve společnosti, příkladem může být v krátkém časovém horizontu prudký vzrůst nezaměstnanosti. V proudu politiky k tomu často dochází v případě, kdy se alespoň částečně obnoví vláda či např. nový člen vstoupí do statutárního orgánu. To samé může způsobit i již zmíněná nálada společnosti, i ta může otevřít okna příležitosti (Belánd, Howlett 2016).

#### Promotéři veřejných politik

*Policy entrepreneur* neboli tzv. *broker* je klíčový aktér MSF. Je to obhájce určité alternativy řešení, který je ochoten investovat svůj čas, energii, pověst, peníze a další zdroje na podporu dané alternativy řešení za účelem budoucího zisku, jímž může být zisk materiální, účelový nebo

například zisk určité solidární výhody. Může jít o jednotlivce či o skupiny. Promotéři veřejných politik tedy prosazují své návrhy v proudu veřejných politik a přizpůsobují je tak, aby tyto návrhy měly podporu většiny v politické komunitě. Poté bude návrh brán jako vhodná alternativa řešení problému. Když tohoto dosáhnou, snaží se spojit jejich návrh s dalšími dvěma proudy (proud problémů a proud politiky). Když se otevře okno agendy, tak okamžitě konají a využívají příležitosti. Důležité je poznamenat, že brokeři nemusí obhajovat jen své návrhy, naopak. Často obhajují návrhy cizí a pracují tzv. na zakázku. Mezi nástroje, které ke své práci využívají, patří např. rámování problému, použití symbolů či ‚salámová technika‘, která popisuje techniku prosazování svých zájmů po malých krůčcích za účelem jejich úspěšného prosazení (Knaggård 2015).

#### Základní hypotéza MSF

Základní hypotézou vycházející z výše zmíněných základních konceptů teoretického rámce Multiple streams framework je, že:

Změna agendy pravděpodobněji začne když:

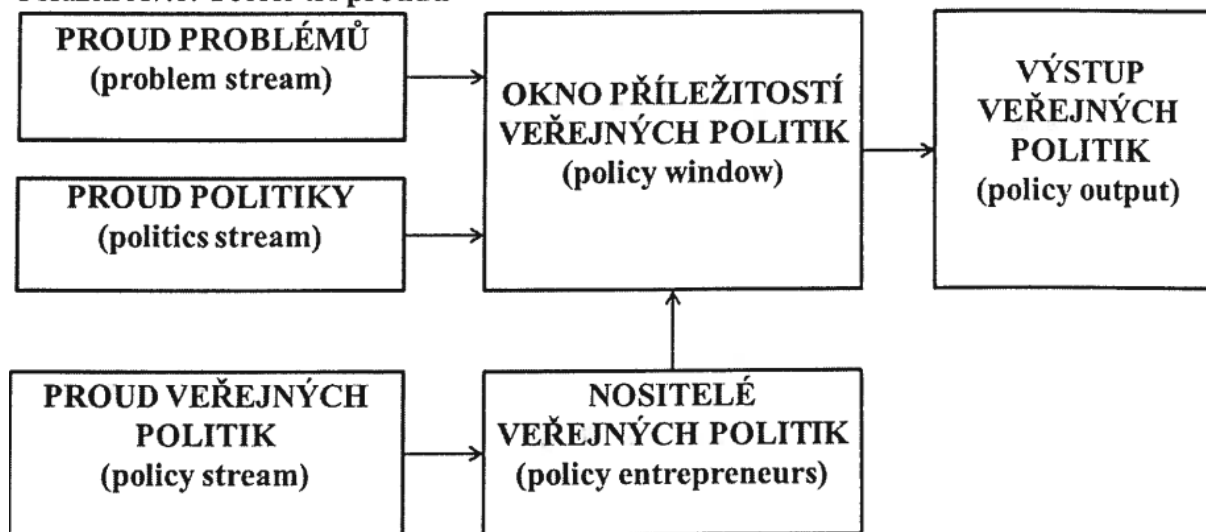
1. Se otevře politické okno.
2. Proudů jsou připravené se spojit.
3. Promotér prosazuje změnu agendy.

#### Rozhodování

K čemu tedy výše zmíněné základní komponenty MSF vedou? Vedou k procesu rozhodování na úrovni veřejné správy, veřejné politiky. Při rozhodování se politici snaží získat většinu pro již jeden konkrétní návrh řešení daného problému. Otevrou se dvě okna příležitosti (*agenda a policy windows*), tudíž dochází ke dvěma procesům propojování proudů. Když bude propojování úspěšné v tzv. *agenda window*, tak se otevře *policy window*. Když se úspěšně proudy propojí i u *policy window*, dojde k přijetí návrhu řešení ve formě zákona či vyhlášky (viz grafické znázornění č. 4). Jak tedy vybudovat nezbytnou většinu pro přijetí návrhu (spojen s konkrétním problémem při stanovování agendy) a dojít tak k rozhodnutí? To je hlavní otázka při propojování proudů, při kterém dominuje proud politiky. Institucionální nastavení státu poté určuje, zdali a jak velká většina je k přijetí alternativy potřebná. Brokerovým úkolem je při propojování proudů získávat dostatečnou podporu potřebnou pro přijetí jím preferované alternativy řešení. K tomu využívá např. kombinaci svého návrhu s jiným návrhem z proudu veřejných politik, aby tak získal podporu těch, kteří preferují jinou možnost řešení. Nebo využívá koncese, propaguje alternativu v mírnější verzi. Důležitým nástrojem je taktéž manipulace ostatních aktérů působících v rámci MSF.

Grafické znázornění teoretického rámce MSF

Obrázek A7.1: Teorie tří proudů



Zdroj: Zahariadis (2007: 71), upravili Novotný (2013) a autor.

Zdroj: Potůček a kol. (2016, s 89)

Grafické znázornění bylo převzato z Potůček a kol. (2016, s. 89). Graf výše popisuje proces fungování MSF ve veřejné politice. Proud problémů a proud politiky se spojují v rámci okna příležitostí veřejných politik. Aby se toto okno proměnilo ve výstup veřejných politik, je ještě potřeba propojit ho s proudem veřejných politik, což umožňují brokeri neboli nositelé veřejných politik. Jakmile se všechny tři proudy spojí, dochází k tzv. *policy outputu* neboli rozhodnutí ve formě zákona či vyhlášky vydaných vládním orgánem státu. To ukončuje proces *Multiple streams framework*. Nicméně tento teoretický rámec je natolik obsáhlý a popisný, že můžeme jeho výskyt ve veřejné politice touto perspektivou pozorovat neustále. Veřejné problémy přibývají a přijatá řešení často řeší jen jeden konkrétní dílek daného problému. Zákon i vyhláška může poté vyvolávat další a další veřejné problémy a vzniká nám začarovaný kruh, kdy je perspektivou MSF stále co pozorovat.

MSF ve veřejné politice

*Multiple streams framework* představuje jeden z nejčastěji užívaných teoretických rámců poskytujících náhled na veřejnou politiku a její tvorbu. Tento rámec pod sebou schovává velké množství teorií, které, velmi často kvalitativně, zkoumají právě veřejnou správu, veřejný prostor a jejich fungování v praxi. Interpretativní výzkumy v této sféře jasně dominují, jelikož MSF má především popisující a vysvětlující charakter. Jde do hloubky významu jevů a zkoumá do detailů proces, který těmto fenoménům předchází či který je tvoří. Zaměřuje se tedy na změny agend veřejné politiky, které představují příležitosti pro tvorbu nových procesů veřejné

politiky, respektive poskytuje nový pohled na tvorbu veřejných politik tak, jak je známe dnes (veřejná politika reaguje na aktuální dění, na aktuální sociální problémy, jde o živý organismus, který se vyvíjí) (Ochrana, Novotný, Angelovská 2022).

V původním výkladu Kindona se MSF zaměřuje ve veřejné politice především na proces zvaný *agenda setting* neboli na proces, kdy se politika tvoří. Tvoří se určitá změna, příležitost proto, aby se ve veřejné politice vytvořil určitý výstup. V novodobém výkladu se debatuje, zdali MSF může pojmut nejen tyto první kroky v rámci *agenda settingu*, ale taktéž zdali může zkoumat rozhodovací proces v politice či proces implementace daného politického opatření. Jak bylo výše zmíněno, MSF lze aplikovat díky dvěma hlavním faktorům a to (Ochrana, Novotný, Angelovská 2022):

1. Sociální realita se neustále hýbe, je měnná, utváří se v čase.
2. Na to navazující potřeba státu, veřejných politik, občanů, aby se našli tací aktéři, kteří v rámci této sociální reality jednají a ohraničují ji.

MSF jako teoretický rámec odpovídá právě na tuto fluiditu a neustálou hybnost sociální reality. Jelikož se hýbe sociální realita, hýbe se i veřejná politika. Rozhodnutí Vlády či statutárních orgánů nejsou statická, neopakují se pravidelně v čase. Naopak fungují jako jakýsi mechanismus, který reaguje jak na pozitivní změny ve společnosti, tak i na ty negativní. To popisuje právě MSF díky své teorii tří proudů (viz výše). Klíčem k propojení všech tří proudů je okno příležitostí s aktivními aktéry (Ochrana, Novotný, Angelovská 2022).

MSF je dle autorů Ochrany, Novotného a Angelovské (2022) tzv. semi-strong theory, což je úzce spojeno s jeho schopností vysvětlení (explanace). Tento rámec není určen přírodním či vědeckým zákonem, je dán konkrétním teoretickým ohraničením explanace. Toto rozdělení se odkazuje především na vysvětlující prvky a nástroje (modely, metody atd.), kterých teoretické rámce využívají.

## 2.2 Teorie implementace

Teorie implementace v této práci představuje doplňkovou teorii k již popsanému teoretickému konceptu MSF. Implementace jako taková je chápána jako uskutečňování veřejné politiky. Když dojde k rozhodnutí o přijetí politiky, je politika implementována do reality. Dochází k realizaci přijatého řešení daného problému (Potůček 2016, s. 113).

V rámci teoretického uchopení implementace popisuje Potůček (2016, s. 113-116) čtyři hlavní modely:

1. **Model autoritativní** – zaměřený na tzv. *top-down* přístup (hierarchická struktura toku informací seshora dolů), který předpokládá, že rozhodovatel zadá úlohu a vykonavatel ji následně vykoná v souladu s direktivními nařízeními.
2. **Model participativní** – zaměřený na tzv. *bottom up* přístup (struktura toku informací zezdola nahoru), který předpokládá, že na implementaci se podílí široké spektrum aktérů; je založený na vyjednávání, spolupráci, důvěře atd.
3. **Model koalic aktérů** – zaměřený na oboustranný tok informací, který je založen na pluralitě aktérů, kteří mezi sebou v rámci realizace politiky tvoří koalice.
4. **Model kulturní změny** – pojímá implementaci jako evoluci. Je to proces změn, optimalizací, ve snaze dojít k ideálnímu řešení.

Implementace může být ve všech výše zmíněných modelech ohrožena. Ke kritickým faktorům způsobujícím toto ohrožení patří (Potůček 2016, s. 116-117):

- **Kompetence implementátora** – implementátorem by měl být člověk jmenovaný, který je zaujatý pro dané téma, měl by být ochotný poskytnout implementaci čas, energii a zdroje.
- **Míra sdílených hodnot mezi aktéry** – pro to, aby implementace politiky uspěla, je potřeba porozumět zájmům, preferencím a hodnotám zúčastněných aktérů. Čím více se budou zmíněné faktory shodovat, tím úspěšnější implementace bude.
- **Míra sladění prvků nutných k implementaci politiky** – pro implementaci jsou potřeba finance, hmotné i nehmotné nástroje, lidský kapitál a jeho kvalifikace. Čím více různorodých prvků je v daném procesu, tím je pravděpodobnější, že implementace selže. Jednoduše řečeno, čím složitější implementace je, tím je pravděpodobnější, že nedosáhne zdárného konce.

Jakmile je jakýkoliv ze tří výše zmíněných faktorů implementace ohrožen, velmi pravděpodobně dojde k celkovému selhání realizace. Jako efektivní implementaci tedy lze považovat tu, která má trvalou politickou podporu, dostatečné zdroje, efektivní řízení a probíhá za stabilizovaných ekonomicky-spoločenských podmínek (Potůček 2016, s. 116-117).

Implementace probíhá na základě jmenování implementátora, který nese za realizaci dané veřejné politiky odpovědnost. Poté dochází k návrhu implementačního projektu, který staví na projektovém řízení. Implementace je tedy považována za projekt, během kterého dochází k plánování nástrojů, kapacit, regulátorů atd. Velmi důležité je odhadnout, kdy je zvolený postup politicky průchodný, respektive zdali je na realizaci politiky ideální doba. Aktéři



v daném procesu rozhodnou o přijetí projektu a dochází k jeho realizaci. Proces se průběžně kontroluje a evaluuje (Potůček 2016, s. 118-119).

V rámci procesu implementace je potřeba zmínit tzv. **implementační deficit**. Dochází k němu v případě, že nastane: „nepoměr mezi energií, která byla skutečně vynaložena na realizaci dané politiky, a energií, kterou bylo potřeba investovat, aby se vytčených cílů podařilo dosáhnout.“ (Potůček 2016, s. 120) Zjednodušeně řečeno dochází k rozporu mezi plánováním implementace a následným implementováním v praxi. Důvodem je velmi časté podceňování realizace – názor, že implementace je snadná ne-li automatická po přijetí rozhodnutí. V dnešní době je velmi těžké předvídat budoucnost, vše se velmi rychle mění, proto je téměř nemožné implementaci určitým způsobem zamýšlet a přesně tak ji i uskutečnit v realitě (Potůček 2016, s. 120-121).

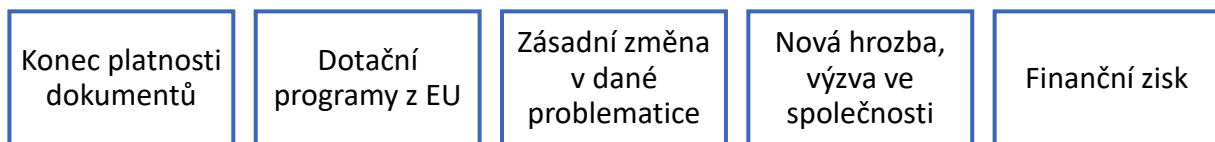
### 3. Propojení teoretických konceptů s praktickou částí

V této kapitole se zaměřuji na propojení výše popsaných teoretických konceptů a výstupů výzkumu v praktické části diplomové práce. Pro výzkum využívám jako podporu a tzv. kostru sběru dat (a následné analýzy) teoretický rámec teorie tří proudů (MSF) a jako doplňující teorii využívám teorii implementace.

MSF je tvořen ze tří hlavních komponentů, jimiž jsou tři proudy, díky kterým se tvoří veřejná politika – proud problému, proud politiky a proud veřejných politik. **Proud problémů** vypovídá o konkrétním stavu ve společnosti – respektive když nastane situace, že se díky určitému problému stav odchýlí od normálu. Jedná se tedy o prvotní ideu, že má strategie či koncepce vzniknout. Vede k tomu určitý popud. Ty nejčastěji respondenty zmiňované důvody jsou popsány ve grafickém znázornění č. 5.

Grafické znázornění č. 5

#### Proč dané dokumenty vznikají?



Zdroj: Vlastní zpracování

**Proud veřejných politik** představuje v případě strategického plánování na státní úrovni především úředníky na jednotlivých ministerstvech, kteří dané dokumenty tvoří a po přijetí vládou implementují. Při tvorbě dokumentu tedy pracují s různými alternativami, jak se má daná problematika uchopit a často s pomocí expertů dochází k řešení.

**Proud politiky** ukazuje na hierarchicky nejvýše postavené aktéry v procesu, jimiž je vláda. Ta rozhoduje a má moc daný dokument ve finálním znění přijmout či nikoliv. Roli hraje moc a veřejný zájem. Do jejich rozhodovací pravomoci by neměl vstupovat zájem osobní či preference politické strany, ve které je politik zapojen.

Proto, aby byla daná strategie či koncepce úspěšně vytvořena a schválena, je potřeba tzv. okno příležitostí. Okno příležitostí vzniká, jakmile se spojí všechny tři výše popsané proudy. Otvírají se buďto v proudu veřejných politik, když dojde k určitému zásadnímu zvratu ve společnosti – je potřeba, aby na něj strategie a koncepce na státní úrovni reagovaly (např. situace s válkou na Ukrajině, MO změnilo koncepci a strategii a zaměřuje se na probíhající konflikt a ohrožení ČR). Nebo se okna příležitostí otevřou v proudu politiky, typicky když

končí volební období a mění se osazenstvo vlády. S tím se často dle respondentů mění i strategické vize a cíle.

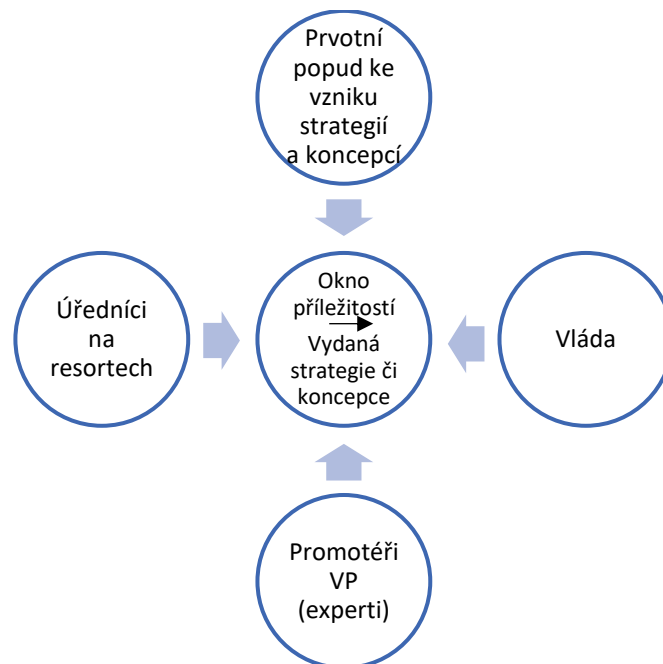
Důležitými aktéry procesu jsou tzv. promotéři veřejných politik, kteří aktivně lobbují za danou alternativu, která určitým způsobem jde kupředu jejich zájmu a většinou i zisku. Jde o aktéry, často experty, kteří věnují čas, energii, zdroje na prosazení určitého znění strategií a koncepcí. V případě strategického plánování na státní úrovni se tito aktéři projevují především prostřednictvím pracovních skupin, složených z expertů na danou problematiku. Zde mají prostor prosadit si a obhájit svůj zájem.

MSF dle Ochrany, Novotného, Angelovské (2022) stojí na dvou hlavních předpokladech, a to na tom, že sociální realita se neustále hýbe, společnost není statická, naopak. O tom ostatně vypovídá strategické plánování – snaží se reagovat na neustále měnící se společnost a připravovat se tak na přicházející hrozby s předstihem. Druhým předpokladem je účast aktérů, kteří mají zájem danou sociální realitu tvořit a ohraničovat, a to se v případě strategického plánování děje – stále to není priorita vlády, avšak v posledních desítkách let se proces začíná utvářet a fungovat.

Celý proces tvorby strategických dokumentů na státní úrovni dle teorie tří proudů je graficky zobrazen v grafickém znázornění č. 6.

Grafické znázornění č. 6

#### Převod výstupů z výzkumu na schéma tvorby veřejné politiky v MSF

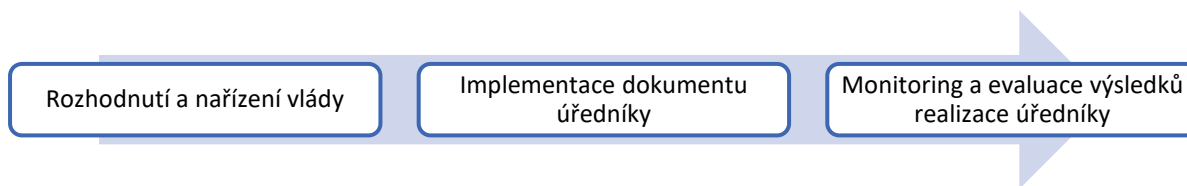


Zdroj: Vlastní zpracování

Jelikož MSF se nezaměřuje na proces realizace a následné evaluace, tak jako doplňující teorii využívám teorii implementace. Teorie implementace má několik druhů, kterými je možné výstup realizovat. V rámci strategického plánování je nejvíce vystihující tzv. autoritativní model, který je založen na hierarchickém rozložení státní správy. Ze shora (z vlády) jde příkaz implementace na podřízené pracovníky (úředníky), kteří poté danou strategii či koncepci realizují (plní úkoly, tvoří navazující akční plány) a následně monitorují a evaluují výstupy (viz grafické znázornění č. 7).

Grafické znázornění č. 7

### Autoritativní model implementace



Zdroj: Vlastní zpracování

V rámci praktické části se setkáváme s tzv. implementačním deficitem, kdy plánovaná realizace strategií či koncepcí neodpovídá realizaci v praxi – respektive že realizace není efektivní. Na vině je především nedostatečné financování a související podcenění situace. Realizace se může zdát při plánování snadnější, než v realitě je. Dochází k vytyčení nedostatečných zdrojů a poté k neplnění implementace dle cílů.

## 4. Metodologie

### 4.1 Obecný rámec výzkumu

„Metodologie vytváří rámec a bázi pro ukotvení výzkumu a pro jeho orientaci.“ Tak popisuje metodologii František Ochrana ve své práci Metodologie, metody a metodika vědeckého výzkumu (2019). Autor pracuje se dvěma variantami zvolené metodologie – objektivistický a normativní typ. Já ve své práci využiji normativní typ, jelikož si sama definuji výzkumné cíle a otázky, sama si definuji výzkumný problém. Jsem tedy zainteresovaným aktérem v rámci svého výzkumu (Ochrana 2019). Mým výzkumným problémem je **tvorba strategických a koncepčních dokumentů na úrovni ministerstev ČR.**

**Výzkum je kvalitativního charakteru** – zaměřuje se na interpretaci subjektivních významů, popis kontextu jednání a chování (Hendl 2006, s. 5). V rámci výzkumu jsem spolupracovala s danými jedinci (respondenty – jejich seznam viz níže) a jejich subjektivním popisem, hodnocením dané problematiky. Cílem tedy bylo porozumět zkušenosti respondentů a získat jejich osobní pohled na problematiku. Výzkum je vzhledem k níže popsánému ideálním případem pro kvalitativní zkoumání dle Hendla (2006).

### 4.2 Metoda výzkumu

Jako **metodu výzkumu** jsem zvolila **empirické pozorování**. Pozorování mi umožnilo vnímat jev, sledovat ho a získávat tak potřebné informace pro výzkum. Jedná se tedy o tzv. výběrové vnímání, kdy jsem při využití metod vybrala z pozorování pouze podstatné informace pro svůj výzkum (respektive odpovídala jsem na výzkumné otázky). Jde tedy o interpretativní typ výstupů, v rámci kterých jsem si jakožto výzkumník osvojila získané informace, zanalyzovala je a poté jsem interpretovala výsledky – odpovědi na mé výzkumné otázky (Ochrana 2019). S tím souvisí i zvolení vícepřípadové studie jakožto mé výzkumné metody. **Případová studie** má hlavní charakteristiky spočívající především v hloubkovém porozumění danému případu (jímž může být jedinec, skupina či například instituce). Tím se stává ideální pro kvalitativní výzkum (Olecká, Ivanová 2010). V rámci mého výzkumu předmětem vícepřípadové studie bude Ministerstvo obrany ČR a Ministerstvo vnitra ČR (tzv. silové resorty České republiky).

### 4.3 Sběr dat

Jedince, které jsem pro svůj výzkum oslovila, jsem určila na základě jejich vhodnosti k tématu (Hendl 2006, s. 7). Stali se tedy mými informanty, s jejichž pomocí jsem získala velký objem dat, který jsem v další fázi výzkumu analyzovala. Kvalitativní výzkum se vyznačuje právě malým počtem dotazovaných, avšak velkým objemem dat (Hendl 2006). Tato data jsem získala pomocí hloubkových rozhovorů, které odhadem s každým respondentem trvaly zhruba 45 až

90 minut (viz grafické znázornění č. 8). Celkový počet respondentů je 12. Při výběru respondentů jsem se zaměřovala především na jejich odbornost a specializaci, kterou na zmíněných institucích vykonávají a zastávají (Švaříček, Šed'ová 2013). První kontakty jsem získala díky mému vedoucímu práce a díky jiným kontaktům (zprostředkovaným přes univerzitu). Poté jsem již využívala metodu sněhové koule (*snowball sampling method*), neboli metodu, při které jsem se respondentů dotazovala na další kontakty, které by mohly být pro můj výzkum vhodné (Řehák 2018). Na MO a MV jsem tak získala dohromady devět rozhovorů, dva rozhovory byly provedeny s experty na strategické plánování a v neposlední řadě jeden rozhovor byl proveden s členem Hasičského záchranného sboru Praha, který zastává roli gestora strategického plánování na HZS (viz grafické znázornění č. 8).

**Metodou získávání dat** jsou již zmíněné rozhovory s respondenty. Rozhovory jsou tzv. semistrukturované. Sběru dat předcházela tvorba scénáře rozhovoru (viz příloha č. 2), který je složen z otevřených otázek vedoucích respondenta k delším odpovědím, a především k podání barvitějších informací. Tvorba scénáře byla založena na rozsáhlé teoretické rešerši a nabyté znalosti k danému tématu, poté bylo vše konzultováno s vedoucím práce. Ve sběru dat jsem pracovala se třemi variantami scénáře, modifikovanými pro dané respondenty. Jedna forma byla využita k rozhovorům se zaměstnanci MO a MV (viz příloha č. 2), druhá forma k rozhovoru s experty (viz příloha č. 3) a poslední ke sběru dat od příslušníka HZS (viz příloha č. 4). Došlo k založení do určité míry přátelského vztahu s respondenty, za účelem uvolnění atmosféry, tedy efektivnějšího sběru dat. Danou míru etiky jsem zajistila úvodním poučením dotazovaného, tedy získáním souhlasu s nahráváním rozhovoru a poté souhlasem se zpracováním dat pouze pro studijní účely – viz podkapitola Etika výzkumu (Hendl 2006). Rozhovory (scénáře rozhovoru) staví na osobní zkušenosti respondenta, respektive na jeho dosavadních pracovních a osobních zkušenostech při tvorbě daných dokumentů. Na těchto zkušenostech je důkladně představen proces vzniku daných dokumentů. K rozhovorům, jakožto sběru primárních dat, byla doplňkovou metodou využita studie OECD. Na jaře 2023 OECD vydalo odbornou studii zaměřující se na veřejnou správu v ČR (OECD, 2023). Tato studie mimo jiné zkoumala právě stav strategického plánování na národní úrovni na MV. Na této studii byla provedena analýza sekundárních dat – studii jsem prostudovala a využila ji v praktické části jako pomocný zdroj k interpretaci dat (především ke kontrole správnosti dat získaných) a její obsah jsem shrnula v kapitole 5.5.

Při rozhovorech na MO a MV byla využita pomůcka – cvičení, které bylo obsaženo v matici. V této tabulce byly vypsány jednotlivé strategické a koncepční dokumenty z daných

ministerstev, staženy z Databáze strategií (database-strategie.cz) s účinností v zadaném časovém horizontu 2010 až 2022, společně s jednotlivými proměnnými diskutovanými v předchozí části rozhovoru. Cvičení mi poskytlo kvantifikaci již získaných kvalitativních dat od respondentů. Vyplněná matice při analýze získaných dat a jejich interpretaci sloužila jako pomůcka, když bylo něco ve výpovědi nejasné. Výsledky lze vidět v kapitole 5.7. Zde je příklad využívané matice:

Název dokumentu	Hodnocení procesu						
	efektivita	časová náročnost	střet zájmů	proces tvorby	proces implementace	komunikace mezi aktéry	politizace
X Strategický dokument 1							

Pro hodnocení jednotlivých proměnných byla využita známkovací škála od 1 (hladký průběh) do 5 (průběh se značnými potížemi).

Grafické znázornění č. 8

### Seznam a značení respondentů

Kód	Kategorie	Poznámka	Cvičení	Délka rozhovoru
RE1	Expert		X	1 hod. 7 min.
RE2	Expert		X	35 minut
RHZS	HZS		X	35 minut
RMO1	MO		ANO	49 minut
RMO2	MO	bez nahrávky	NE	1 hod. 45 min.
RMO3	MO	bez nahrávky	NE	1 hod. 45 min.
RMO4	MO		ANO	1 hod. 12 min.
RMO5	MO		ANO	42 minut
RMV1	MV		ANO	48 minut
RMV2	MV	online	ANO	1 hod. 40 s.
RMV3	MV		ANO	1 hod. 14 min.
RMV4	MV	online	NE	56 minut

Zdroj: Vlastní zpracování

#### 4.4 Analýza dat

**Analýza získaných dat** spočívala zprvu především v doslovném přepisu záznamů rozhovorů, což mi poskytlo ideální způsob, jak dále v analýze s daty pracovat (Hendl 2006). Většina rozhovorů byla po souhlasu s respondenty nahrávána (10 z 12 rozhovorů bylo nahráváno). Dva rozhovory, které nebyly zaznamenány na audio záznam, byly transkripcí přepsány do online podoby z terénního zápisu.

Po přepisu získaných dat jsem zvolila **tematickou analýzu**, ta poskytuje ideální rámec pro kvalitativní výzkum. Hledá totiž nuance a spojitosti mezi jednotlivými tématy, která mě jakožto výzkumníka v rámci výzkumu zajímají. Prostřednictvím této analýzy jsem induktivně kódovala

na základě tzv. **otevřeného kódování** (Hendl 2006). Přepisy rozhovorů jsem postupně zanalyzovala a jednotlivé fráze, úryvky přiřadila podle kódů do jednotlivých kategorií – nejprve jsem dle kódů jednotlivých úryvků z rozhovorů identifikovala podkategorie a ty jsem poté dle jejich znění a pod-výzkumných otázek přidělila k jednotlivým hlavním kategoriím. Seznam výsledných kategorií a podkategorií shrnuji v grafickém znázornění č. 9. Tyto kategorie a kódy jsem poté interpretovala tzv. **metodou otevřených karet**. Díky této metodě jsem ‚převyprávěla‘ výsledky analýzy získaných dat a vepsala je do kapitoly Praktická část. Odpověděla jsem tak na výzkumnou otázku a její podotázky. Metoda otevřených karet představuje jednu z jednodušších možností interpretace zanalyzovaných dat, avšak to neubírá na její efektivitě (Švaříček, Šed'ová 2007).

Grafické znázornění č. 9

### Seznam hlavních kategorií a podkategorií – výsledky analýzy otevřeného kódování

Hlavní kategorie				
Vznik strategických a koncepčních dokumentů na MO a MV v letech 2010 až 2022	Aktéři podílející se na vzniku strategických a koncepčních dokumentů na MO a MV	Proměnné vstupující do procesu tvorby strategických a koncepčních dokumentů	Nedostatky a pozitiva procesu tvorby a realizace strategických a koncepčních dokumentů	Kategorie kódů, které jsou obsaženy ve vícero výše zmíněných kategoriích
Podkategorie				
První idea vzniku dokumentu	Aktéři, co pracují na draftu dokumentu	Podmět strategického plánování	Nedostatky procesu	Finance
Draft dokumentu	Aktéři, co spolupracují na tvorbě dokumentu	Časový přes	Pozitiva procesu	Realizace
Připomínkovácí řízení	Aktéři, co nesou zodpovědnost za celý proces tvorby dokumentů	Střet zájmů		
Schvalování		Volby		
Implementace, monitoring, evaluace		Politizace		
Délka procesu tvorby dokumentů				

Zdroj: Vlastní zpracování

#### 4.5 Omezení zvolené metodologie

Úskalím, na které jsem ve zvolené metodologii narazila, je především obtížnost interpretace získaných dat, jelikož může být z určité míry subjektivní, zabarvená lidským faktorem výzkumníka. Hlubkové rozhovory nám poskytují data, která jsou často velmi obsáhlá, detailní. Je tedy poté na uvážení výzkumníka, s jakými daty bude v rámci tématu výzkumu pracovat a jaká data poté zinterpretuje do výsledné odpovědi na výzkumnou otázku (Vojtíšek 2012). Má



interpretace dat by tedy mohla být zavádějící. Nicméně tomu jsem se pokusila plně vyhnout díky vhodně zvolené analýze dat – otevřenému kódování, a především jeho poctivým a důsledným zpracováním. Omezením může být taktéž samotná subjektivita získaných dat od respondentů, kteří vypovídají na základě své zkušenosti. Nelze tedy odpověď na výzkumnou otázku vztahovat na populaci. Nicméně to je jedna z hlavních charakteristik kvalitativního výzkumu, a tak to nevidím jako omezení mého výzkumu.

#### 4.6 Etika výzkumu

Jeřábek (1993) ve své práci uvádí etiku výzkumu jako zodpovědnost výzkumníka. Tato zodpovědnost má být v etickém výzkumu vynaložena především vůči:

- dotazovaným,
- výzkumu a roli výzkumníka,
- zadavateli výzkumu.

Jakožto výzkumník jsem se pokusila co nejvíce respektovat výše zmíněné. K dotazovaným jsem přistupovala otevřeně, přátelsky a s respektem. Důležité bylo především získat výše zmíněné informované souhlasy od dotazovaných (souhlas s nahráváním a souhlas se zpracováním dat pro studijní účely) a poté s nimi navázat vlídný a přátelský vztah výzkumníka s respondentem, který je podstatný po celou dobu získávání dat (Švaříček, Šedřová 2013). Velikou roli hraje taktéž anonymita, která je v mém výzkumu respondentům zprostředkována a dodržována. Anonymita byla cílem od počátku sběru dat, jelikož pro můj výzkum není podstatné znát přesná jména. Respondentům tento faktor poskytl příležitost se více otevřít a cítit se v rozhovorech komfortněji (Hendl 2006, s. 7-8).

V neposlední řadě jsem se vyvarovala plagiátorství a všemu, co by k němu mohlo vést. Vyhnula jsem se veškerým zavádějícím a nekalým zdrojům a pomůckám, které lze při výzkumu využít (např. využití umělé inteligence). Zavazuji se, že jsem neporušila platné normy a výzkum jsem zpracovala samostatně, pouze s pomocí odkazů zmíněných v obsahu práce.

## 5. Praktická část

Tato část diplomové práce je zaměřena na interpretaci dat z provedené analýzy. Data vypovídají o situaci na Ministerstvu vnitra (MV) a Ministerstvu obrany (MO). Oba tyto subjekty jsou předmětem výzkumu ve všech podkapitolách této kapitoly.

Diplomová práce se v kontextu předmětu zkoumání (tvorba strategických a koncepčních dokumentů na úrovni vybraných ministerstev) zaměřuje na proces tvorby dokumentů, na analytickou deskripci procesu a na odhalení „logiky“ tvorby strategického materiálu. Právě proto je popisu mechaniky procesu tvorby věnován relativně velký prostor a jsou využita určitá grafická (schematická) zobrazení – především v kapitole 5 a 6. Grafy a schémata jsou přirozeně určitý zjednodušením, avšak jejich užitečností je to, že zobrazí souvislosti, na které je zaměřena výzkumná pozornost.

### 5.1 Vznik strategických a koncepčních dokumentů na MO a MV v letech 2010 až 2022

Strategické a koncepční dokumenty na ministerské úrovni vznikají různou formou – nelze tedy specifikovat jeden proces, který vede ke vzniku. Základ je nicméně většinově stejný. Prvně vzniká určitý popud pro tvorbu dokumentu – tímto popudem může být například:

- aktualizace dokumentů z důvodu konce jejich platnosti – tvorba nového dokumentu s velmi podobným plněním;
- tvorba dokumentů z důvodu získání dotačních programů z Evropské Unie;
- aktualizace dokumentů z důvodu zásadní změny v tematice, kterou dokument spravuje;
- tvorba dokumentů z důvodů získání financí na danou problematiku;
- tvorba dokumentů z důvodu nové hrozby, nové celospolečenské výzvy ve společnosti.

#### **5.1.1 Prvotní idea vzniku dokumentů**

**Aktualizace dokumentů z důvodu konce jejich platnosti** je jeden z nejvíce skloňovaných důvodů vzniku strategií a koncepcí v ČR mezi respondenty. Strategie, která již byla vytvořena, má určitou dobu platnosti – respektive jak která strategie. Nicméně většinou se setkáváme s tím, že dokument má určitou dobu účinnosti. Pokud tomu tak je, tato doba je obsažena (velmi často v preambuli) v samotném dokumentu. Jakmile tato doba účinnosti končí, je na místě napsat dokument nový, platný od datumu konce platnosti. V ideálním případě tomu tak je, pokud je tematika daného dokumentu stále aktuální. V rámci tohoto důvodu, který se zdá jako nejvíce očividný, je ovšem velká skepse.

*„Přijde mi, že to vzniká, když vyprší jedna strategie, tak se píše druhá. Protože třeba zrovna teď, když jsme byli na rozhraní dvou strategií, tak mi přijde, že tam jenom byla ta potřeba nahradit jednu strategii nějakou jinou, a ne se prostě zamyslet nad nějakou inovací či reflexí. Vznikne prostě jenom aby nějaká strategie byla.“ (RMV1)<sup>1</sup>*

Dle dostupných výpovědí se zdá, že v tomto případě jsou často strategie nahrazovány podobnými dokumenty, kde se neuvažuje vyloženě nad inovacemi, které dokument aktualizují. Naopak se replikuje několik let starý dokument. S tím úzce souvisí druhý zmiňovaný důvod tvorby koncepčních dokumentů, kterým je **tvorba dokumentů z důvodu získání dotačních programů z Evropské Unie**. Tento důvod je zmiňovaný na MV, všichni respondenti (RMV1, RMV2, RMV3, RMV4) tento faktor zmiňují. Motivací k tvorbě je tedy fakt, že díky tomuto dokumentu oddělení daného ministerstva získá dotace, finanční prostředky, na projekt.

*„Může tady být legislativa z Bruselu, která něco požaduje. Na to abyste dostala finance, potřebujete mít nějakou strategii, materiál, na základě kterého dáte dohromady to, co chcete. Poté vzniká samostatná skupina strategií, které jsou takhle připravené proto, abyste mohla získat nějakou dotaci.“ (RMV3)*

Bohužel opět i tento důvod je kritizován, jelikož často jde o dokumenty rychle napsané a nedostatečně propracované. Stává se, že výstup jde po získání dotace tzv. do šuplíku, tedy že jeho realizace není v praxi efektivní (RMV2, RMV4). Naopak bylo ovšem vyzdvihováno, že díky evropským dotacím lze zřídit nová pracovní místa, navýšit kapacitu pro řešení dané tematiky, a s problematikou se může opravdu pohnout kupředu jejím vyřešení (RMV3).

Dalším důvodem je **aktualizace dokumentů z důvodu zásadní změny v tematice, kterou dokument spravuje**. Tento důvod byl zmiňován především na MO (RMO2, RMO3, RMO4). Na MO strategické dokumenty slouží ke střednědobému plánování definovanému dle NATO (7 až 19 let strategické plánování do budoucnosti). Může se tedy velmi snadno stát, že v tomto dlouhém horizontu se situace zásadně změní. To nastalo v případě války na Ukrajině, která značně ovlivnila směřování české Armády (AČR) a ovlivnila tak změnu obsahu a aktualizaci obranných strategií MO.

*„Ty podmínky se po útoku Ruska na Ukrajinu opravdu zásadním způsobem změnily. Ta bezpečnostní situace se zhoršila. Na to musí ty dokumenty reagovat. V těch starších je psáno, že ohrožení ČR se nepředpokládá, ale že jsou na naší východní hranici různá ohniska požáru*

---

<sup>1</sup> Veškeré citace respondentů jsou ponechány v původním znění z důvodů zachování autenticity výpovědí, včetně hovorových výrazů.

*nebo problému. Ted' se to změnilo z možných na reálné. Proto se to muselo změnit. Po zkušenostech jsou tam již zpracované věci, které na novou situaci reagují.*' (RMO4)

V rámci MO je také velmi podstatný důvod **tvorby dokumentů z důvodů získání financí na danou tematiku**. Na MO strategické plánování úzce navazuje na zabezpečení veškerého materiálu a služeb AČR. Ve strategiích a koncepcích jsou popsány základní cíle a priority, které chce MO naplnit. V akčních plánech jsou poté rozpracované konkrétní akvizice a nákupy (vycházející především z požadavků vojáků AČR). Vše jde přes veřejné zakázky. Jelikož na MO byly v posledních několika letech zdroje podfinancované (RMO2, RMO3, RMO4), tak se často v rámci plnění strategií přistupovalo na kompromisy – v nákupu materiálu a jiných statků (např. infrastruktury). Více viz podkapitola Problematika realizace.

Důvod, na kterém se shodlo MO i MV, je **tvorba dokumentů z důvodu nové hrozby, nové celospolečenské výzvy ve společnosti**. Na MO byl zmiňován příklad hybridních hrozeb, které se zhruba od roku 2016 staly prioritou v řešení na základě jednání NATO a české vlády. Bylo potřeba na ně reagovat novými strategiemi – novým strategickým plánováním (RMO5). Na MV byla naopak skloňována umělá inteligence (AI), se kterou bude dle respondenta (RMV3) potřeba se vyrovnávat nejen na MV a na Ministerstvu průmyslu a obchodu, kde tuto agendu již aktivně řeší, ale i na ostatních ministerských resortech. I na tuto problematiku by měla velmi brzy navazovat strategie, koncepce s výhledem do budoucna. EU vysílá signály, že velmi brzy půjde o jeden z požadavků.

*„Z Bruselu přišel požadavek, že takováto strategie musí vzniknout.“* (RMV3)

### **5.1.2 Převod idejí na reálné drafty dokumentů**

Po počátečním popudu, že se má strategie vytvořit, dochází k tvorbě draftu – neboli pracovního dokumentu, který prochází mnohými úpravami, než dojde do finální podoby předkládané ke schválení. Na obou resortech na draftech pracují pověřeni úředníci. Drafty často doprovází různé konzultace (jak vnitroresortní, meziresortní, tak expertní) a expertní pracovní skupiny, které napomáhají obohatit obsah práce, především jeho účelnost a relevanci. Nicméně byly zmíněny příklady, kdy na strategii pracovalo pouze jedno oddělení, jeden úředník – často šlo o strategie s mizivou politickou pozorností a minimální efektivností v rámci realizace (RE1).

*„Prvním krokem bylo, že jsme vytvořili pracovní skupinu, která se skládala ze všech resortů a ze zástupců územních partnerů. V tomto případě jsou to zástupci svazů obcí, zástupci sdružení místní samosprávy, zástupci asociace krajů, zástupci sdružení tajemníků. Proběhlo setkání. Tam jsme řekli, co budeme připravovat a řekli jsme si nějaké základní termíny. Požádali jsme*

*je, aby podle nějakého jednoduchého vzoru poslali svoje náměty. Dejme tomu měsíc až dva byly na náměty. My, za MV, jsme zpracovali náměty naše. Poté se to dodělalo a z toho se vytvořil první draft, který se jednak projednal interně v rámci MV a poté se to projednávalo na té pracovní skupině.* ‘ (RMV2)

### **5.1.3 Schvalování dokumentace a její následná realizace**

Po úspěšném dokončení draftu tento pracovní dokument prochází tzv. vnitroresortními a někdy i meziresortními připomínkami – připomínkovým řízením. Na MO a MV jsou všichni zúčastnění aktéři, kteří se podíleli na tvorbě draftu, vyzváni, aby konečný dokument okomentovali a poskytli tak zpětnou vazbu před finálním přijetím dokumentu. Týká se to tedy zapojených pracovních, expertních skupin, kolegů z daného oddělení, z odboru. Zpravidla připomínkuje nadřízený daného úředníka, který draft tvořil, společně se zástupci ostatních sekcí, oddělení na resortu. Na MV funguje systém EKLEP, kam se dokument v pracovní verzi nahraje a jsou vyzváni zástupci ostatních ministerstev, aby se k draftu vyjádřili.

*„Když připravíte strategii, tak podle schématu ji musíte rozeslat všem hlavním funkcionářům resortu – náčelník GR, podřízení pod paní ministryni a všechny sekce. Těm musíte rozeslat materiál k připomínkám.* ‘ (RMO4)

*„Až to zapracujete a připomínky projednáte s jednotlivými předkladateli, tak to jde do tzv. EKLEPu, systém VS, který má pod sebou Úřad Vlády a tam je tzv. mezi resort. Ten dokument zadáte do systému a všechna ministerstva přes různé úřady se k tomu mají vyjádřit. Všichni vám pošlou připomínky.* ‘ (RMV3)

Po fázi připomínkování přichází zapracování těchto připomínek, které probíhá interně na daném oddělení úředníky, kteří již psali daný draft. Připomínky zapracují a draft tak přenesou do podoby finálního dokumentu připraveného na schválení. Schválení prochází různými orgány na jednotlivých resortech. Na MO jsou velmi podstatné Výbor pro obranné plánování a Bezpečnostní rada státu. Tyto orgány musí draft schválit, pokud ho neschválí, dochází k dalším úpravám. Ve finální fázi je dokument předkládán vládě na schválení.

*„Schvalování jde přes Výbor pro obranné plánování. To je na úrovni náměstků. Poté to jde na Bezpečnostní radu státu – ministři. Ve finále to putuje na vládu. Na BRSCÉ jsou jen ministři zabývající se obranou.* ‘ (RMO4)

Jakmile vláda dokument schválí, strategie je oficiálně přijata a očekává se její realizace se všemi proměnnými – např. získání financí, vytvoření navazujících akčních plánů (detailnější rozpracování strategie), plnění konkrétních úkolů. Po určité době je strategie či koncepce

evaluována pomocí monitoringu. To je aplikováno většinou úředníky, kteří pracovali na draftu daného dokumentu.

### 5.1.4 Délka procesu tvorby dokumentů

Dle metodiky pro tvorbu strategií (MMR, 2018, s.13) jsou jednotlivé fáze časově zaznačeny do matice – viz grafické znázornění č. 10.

Grafické znázornění č. 10

#### Časové fáze tvorby strategických dokumentů dle metodiky MMR (2018)

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

Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2018, s. 13

Vzhledem k získaným datům od respondentů nebyl shledán žádný zásadní rozdíl. Veškeré zmiňované lhůty respondenty sedí s maticí výše. Část respondentů zmiňuje, že doba připomínkování se může protáhnout – vše závisí na kapacitě osob vyzvaných k aktivitě. Nicméně to je něco, co nelze ovlivnit a respondenti se shodují, že tímto připomínkovacím ‚kolečkem‘ musí dokument projít (RMV2, RMO5).

### 5.2 Aktéři podílející se na vzniku strategických a koncepčních dokumentů na MO a MV

Aktérů, kteří byli během sběru dat zmiňováni, bylo mnoho. V rámci analýzy jsem se zaměřila na několik hlavních kategorií:

- Kdo nejčastěji vytvoří první ideu či vysloví potřebu, že je daný dokument třeba vytvořit?
- Kdo má poté tzv. rozhodující slovo, že se daný dokument vytvoří?

- Kdo tvoří draft dokumentu a pracuje na něm? S kým musí či by měl spolupracovat?
- Kdo je za tvorbu dokumentů zodpovědný?

Na počátku tvorby strategického či koncepčního dokumentu stojí různé důvody vzniku (viz podkapitola 5.1). Prvotní idea, že se dokument vytvoří, jde nejčastěji od **úředníků**. Ti jsou v dané problematice zabraní a mají přehled o tom, co by bylo potřeba na daném resortu mít – upravit, aktualizovat či vytvořit. Zároveň mají v popisu práce saturovat veřejný zájem (RMV4). Nicméně aby taková idea prošla, musí souznít s politickým myšlením **zvolených politiků** – musí to být buďto v jejich zájmu, či to nesmí jít s tímto zájmem do rozporu. Zapojenost politiků do této prvotní fáze byla často relativně kontroverzním tématem. Respondenti se shodli, že strategie jdou velmi často mimo politickou sféru a politiků se dotknou až při závěrečném schvalování vládou. Jednoduše řečeno jsou pod jejich rozpoznávací schopnost, není to součástí jejich agendy. I přesto se ovšem stává, že politici se podílí na vyslovení potřeby, že je nutné či prospěšné daný dokument mít. V takovémto případě dokument získává automaticky na důležitosti a jeho prosazení je často prostupnější, nicméně často se na jeho tvorbu také více časově tlačí (RMV4, RMV2).

*„Ideální scénář je, že máte skutečně politickou podporu. Nějaký politik přijde s nějakým dlouhodobým tématem. To téma se stane tématem celé Vlády a připraví se materiál, který to téma opravdu v ČR bude realizovat. Nedej bože prohraje-li vláda volby, tak ta budoucí vláda si ten program osvojí rovněž, protože je celonárodní. Je to otázka i politické kultury, je to otázka toho, že každá nová garnitura nebude vymýšlet svoje téma. Takhle by se mělo v ČR v té oblasti rozvoje veřejné správy plánovat. Není tomu tak.“ (RMV2)*

Na MO je situace o něco odlišná, protože strategie a koncepce velmi často navazují na financování. Financování veřejného sektoru je jeden z hlavních předmětů politické agendy. Na MO je tedy ten rozdíl, že psané strategie (jako například Bezpečnostní strategie 2030) spadají pod rozpoznávací schopnost přímo **ministřiny obrany** (RMO4, RMO5). Ta je poté prosazuje na vládě.

Rozhodující slovo, že se daný dokument vytvoří, má velmi často **vláda**, od které jde nařízení začít na strategii, koncepci pracovat. Tento pokyn jde velmi často na ředitele odboru, který práci předá svým podřízeným – úředníkům (RMV4, RMV1, RMO5, RMO4).

*„Úkol byl zadán akčním plánem auditu národní bezpečnosti, který je schvalován vládou. V rámci usnesení bylo určeno, že MO je gestorem za danou oblast. Ve výsledku to byla vláda, která o tomto rozhodla a ke které se to oblokem vrátilo a strategii schvalovala.“ (RMO5)*

Úředníci poté jednotlivě či v týmu začínají pracovat na draftu – pracovní verzi. Kolik úředníků na draftu pracuje záleží především na předpokládané velikosti souboru, komplexnosti problematiky, kapacitám odboru či oddělení (RE1, RE2). Spolupracují s **experty** (externě) či s kolegy vnitroresortně (interně). Více viz podkapitola 5.1.

Za tvorbu dokumentů je velmi často odpovědný **ředitel odboru**, jemuž byl daný úkol nařízen. To vychází z dané hierarchie jak na MO, tak na MV. Jedná se tedy o gestora dokumentu v dané sekci (RMO1). V rámci MO byla i zkušenost s externím gestorem dokumentu, který stál mimo MV, nicméně v problematice se výborně orientoval (RMV4).

*„Zodpovědné jsou sekce, které tu odpovědnost mají. To jsou odpovědná pracoviště. Např. strategii vyzbrojování jsem psal sám, ale konzultuji to s kolegy. U nějakých částí nemám tu znalost. Každý má nějaké zaměření, tak napíše třeba jednu stránku. Mám samozřejmě vedoucího, ten to kontroluje, dívá se na to a pomáhá, případně doplní. Je na vyšším levelu, takže má více znalostí z toho, co se všude děje. Já můžu vidět jen to, co propadne ke mně, a to taky není všechno, jsou různé věci z porad a tak. Každá úroveň má jiný a trochu větší rozhled než ten koncový pracovník.“ (RMO4)*

### 5.3 Proměnné vstupující do procesu tvorby strategických a koncepčních dokumentů

V rámci sběru dat jsem se jakožto výzkumník zaměřila na několik hlavních proměnných, které celý proces ovlivňují. Inspirací mi byl využitý teoretický rámec *Multiple streams framework*, který pracuje s několika základními faktory ovlivňujícími proces tvorby veřejné politiky. Využité proměnné jsou následující:

- Časový tlak – vyvíjený tlak na proces tvorby strategických dokumentů;
- Střet zájmů – zúčastnění aktéři, kteří mohou vymáhat své osobní zájmy a preference při strategickém plánování;
- Politické volby – změna obsazení Vlády, Poslanecké sněmovny;
- Politizace ve tvorbě dokumentů – negativní i pozitivní vliv politiků na daný proces.



### 5.3.1 Časový tlak vyvíjený na tvorbu strategických a koncepčních dokumentů

Časový pres, tlak byl respondenty často označován za přítomný, avšak nebylo o něm hovořeno vyloženě v negativní konotaci. Naopak se respondenti shodli, že takto tzv. věci na ministerstvech chodí. Respektive že věci jsou často dělané pod tlakem už jenom proto, že je vždy stanovený určitý deadline, který se musí dodržet. Samotný draft může pozdržet například jednání s pracovními, expertními skupinami, konzultace, což zdrží samotný proces a poté se pracuje více pod stresem (RMV2). RMO5 zmiňuje jako důvod komplikací v dodržení časového harmonogramu pandemii Covid-19, která pozdržela mnoho politických a úřednických procesů v posledních několika letech. Zásadním důvodem případných potíží je také nedostatečná kapacita úředníků, která hraje velkou roli. Psaní strategií velmi často není prvotní náplní profese, jedná se o vedlejší, doplňkovou činnost. Často pak na samotnou práci na dokumentu nezbyvá mnoho času (RMV3, RMV1, RE1). Stává se, že se strategie či koncepce zdrží u samotného schvalovacího procesu – připomínkový proces bývá dlouhý, jelikož ne každý splní stanovený deadline a je schopný komentáře dodat včas. Zároveň se poté dokumenty mohou zdržet u samotné vlády. Dochází k jejich předložení, nicméně ne vždy jsou projednávány v termínu – záleží na prioritizaci vlády a na problémech, co zrovna tzv. hoří (RMO4, RMO5, RMV3).

*„Na vyvážení strategie je vždycky málo času, tím je dán tlak. Každá strategie má své místo, kde by bylo potřeba mít víc než měsíc, delší dobu nebo lepší podklady. Z mých zkušeností, když někdo něco chce (politik), tak to chce mít zítra na stole. To není reálné. Pokud je na to politický tlak, tak tyto deadliny jsou velmi krátké. Jsou části, které se píšou lehce, jsou na to podklady, ale pak tam jsou určitě pasáže, které by si zasloužily větší čas.“ (RMV4)*

*„Časový pres je vždycky, s tím nic neuděláte. Kromě toho, že utváříte strategie, máte tisíc jiných úkolů. My jedeme strategii za strategií, tím pádem víme, co kdy a jak udělat. Samozřejmě děláte spoustu věcí, které vedle toho jsou. Vždycky tam nějaký pres je.“ (RMV3)*

*„Na připomínky se často spěchá. Tlak je na tvůrce, aby se dokument poslal na vládu. Vláda nezasedá každý den. Záleží na situaci (mírová situace, to co se děje teď atd.).“ (RMO1)*

RMO4 zmiňuje i určitý časový tlak po vydání dokumentu. Jakmile je dokument schválen vládou a je spatřen veřejností a odborníky, dochází k velkému tlaku na ministerstvo, aby veškeré deadliny plnilo včas a v dostatečné kvalitě.

*„Jakmile to jednou dáte do světa, tak už ten tlak je. Když už máte termíny nastavené, tak je velký tlak na to, aby se vše stihlo. Jakmile něco vypustíte a nastavíte určitý harmonogram, tak je potřeba ho dodržovat.“ (RMO4)*

### **5.3.2 Střet zájmů mezi zúčastněnými aktéry**

Ke střetu zájmů dle respondentů ve většině případů nedochází. Respektive žádný z respondentů nemá s takovouto situací přímou zkušenost. Bylo zmíněno pár příkladů, nicméně nikdy to nebylo označeno za vyloženě problematický, negativní střet zájmů. Nejradiálnější odpověď byla od RMO1:

*„Politici jsou napojeni na určité firmy, které mají u Vlády zelenou. To není nikde dohledatelné. Aktuálně se tady věci prověřují. Střet zájmů bude asi vždycky, je to hlavně o lidech.“ (RMO1)*

RMV4 s výše zmíněným ve svých odpovědích souhlasí, jelikož taktéž zmiňuje, že vše je o lidech. Vždy se hraje určitá politická hra, ke které nemají úředníci ve většině případů přístup. To by odpovídalo většinovému tvrzení, že ke střetu zájmů v jejich zkušenosti většinou nedochází, nicméně nikdo nevyklučuje, že mezi politickými aktéry střet zájmů v rámci dané strategie být nemůže.

*„Politici se k dokumentu mohou samozřejmě dostat. Ted' máme náměstky, kteří jsou vysláni za určitou stranu. Tudiž určitě dávají informace tam, kde to potřebují v rámci daných stran, o tom co se děje v resortu, mimo jiné o zpracování strategií a koncepcí. Zájmy tedy mohou být prosazované. Obecně si ale nemyslím, že by politika nijak výrazně zasahovala do materiálů.“ (RMO4)*

Často zmiňovaná je k této proměnné také spolupráce externích aktérů, kterých se strategické či koncepční dokumenty týkají. Tito aktéři si vždy budou prosazovat svůj zájem, jelikož to představuje jejich poslání (stejně tak jako úředníci hájí zájem veřejný). Vždy je ale zmíněno, že ke střetu zájmu dochází málokdy, a když, tak je to rychle vyřešeno domluvou (RMV3, RMO2, RMO3).

RMV4 zmínil střet zájmu mezi samotnými resorty. Jelikož jsou témata, která se dotýkají agend několika ministerstev najednou, je velmi časté, že každé ministerstvo řeší danou agendu jinak.

*„Velký střet zájmů je mezi různými ministerstvy, digitalizace je ted' všude. Každé ministerstvo na to má svůj rozpočet, čím vyšší tím lepší. Občas se ty strategie prolínají. Na projekt v EU to musí každý dělat trochu jinak, aby se to nevyškrtlo a získali stejné finance.“ (RMV4)*

### **5.3.3 Politické volby – změna obsazení výkonných orgánů státní moci**

Respondenty bylo ve většině případů uváděno, že politická situace hraje ve strategickém plánování roli, především díky politickým programům – politická strana či koalice, která vyhraje volby, má vždy určitou agendu. Často se liší od politické garnitury předchozí. Může tak dojít k tomu, že najednou jako stát směřujeme v rámci strategického plánování jiným směrem. To se ale dle respondentů ve většině případů neděje. Velmi často jsou strategie a koncepce mimo rozpoznávací schopnost ministrů a jejich kolegů. Nejsou mezi hlavní agendou, kterou politici řeší.

*„Nikde nebylo cítit, že by politická situace vedla strategii někam jinam. Vzhledem k tomu, že jde o bezpečnost, na tom je v ČR relativně konsensus. Nebyl tam nikdy pokus něco zastavovat nebo ani se nevedla diskuse o tom, že by se to nějak měnilo.“ (RMO5)*

*„Ve chvíli, kdy máme politickou kulturu, že jednu vládu nezajímá, co dělá druhá, tak je to samozřejmě pro to koncepční plánování velký problém. Vy máte sice dlouhodobý plán, ale vy musíte potom zjistit, co je prioritou vlády a ten plán změnit. To vám mluví potom do té realizace. Ve většině případů to není tak, že někdo realizuje a někdo píše. Ten, kdo píše, většinou realizuje. Neděláte nic, než zjišťujete, jaké jsou preference různých politických stran, které to mnohdy ani nevědí.“ (RMV2)*

Jako nejproblematictější se tedy jeví střídání obsazení vlády, kdy jednotlivé politické strany velmi často nepokračují v krocích té předchozí. Respektive neuvažují dostatečně o střednědobém horizontu vývoje, natož dlouhodobém. V takovéto situaci se jen velmi těžko efektivně plánuje.

*„To, co je zásadní problém, a je to jedno na jakém ministerstvu to je, tak je vydefinování kde by to ministerstvo mělo být v krátko, středně, dlouhodobém horizontu. Každá vláda přijde se svými představami. Když si dnes přečtete, s čím přišla současná vláda, tak tam jsou nějaká témata zajímavá, jak pro koho. Ale že by někdo tady mapoval ty globální trendy těch daných oblastí a řekl by: Milá vládo bylo by dobré, aby se zaměřilo sem a sem. Aby vláda investovala tolik a tolik sem a sem. Válka na Ukrajině, uprchlíci, dej si to do nějakých strategických materiálů, ale my to tam nemáme třeba další tři roky.“ (RMV3)*

### **5.3.4 Politizace zasahující do strategického plánování**

Politizace ve smyslu ovlivňování tvorby daných dokumentů politiky díky jejich moci nebyla respondenty označena jako častá. Naopak většina vypovídala tak, že se s politizací při tvorbě

dokumentů nesetkala. RMV1 vypovídal o pozitivní politizaci, kdy se díky zájmu politiků dané téma podařilo prosadit a zakotvit ve strategii.

*„Když tam není poptávka od politika a nastavená oblast, kterou bychom měli řešit, tak ti úředníci jsou hodně bezduchý a neví, kam jdou. Mohou si to stanovit sami, ale potom se nic neděje. Nějaká míra politizace tam musí být. My sloužíme politikům a veřejnému zájmu, aby se naplňoval. Oni nám říkají, kam by se mělo jít a my jim říkáme, jak by se to mělo udělat. To já vnímám také jako politizaci. Politizaci v negativním smyslu si teďka nevybavuji.“ (RMV1)*

*„Politika nás neovlivňuje. Více nás ovlivňují nadřazení. Ta politika se dělá na jiné úrovni.“ (RMV3)*

## 5.4 Nedostatky a pozitiva procesu tvorby strategických a koncepčních dokumentů

Respondenti rozpoznali během konání strategického plánování mnoho negativ a pozitiv v procesu. Ve většině případů převažovala negativa nad pozitivy. V úvodu této kapitoly je tedy nutno podotknout, že proces strategického plánování na úrovni ministerských resortů se většině respondentů jevil jako neefektivní.

### **5.4.1 Negativa procesu**

Jak již bylo zmíněno, ve výpovědích od dotazovaných převládala často negativa nad pozitivy (7 z 9 dotazovaných zaměstnanců MV a MO vykazovalo více negativ než pozitiv). Respondenti k této proměnné přistupovali z pohledu: Co lze na tomto procesu zlepšit? Kde vidím chybu? Co lze změnit, aby byl proces efektivnější? Během odpovědí na tyto otázky došli respondenti k několika společným průnikům. Mezi ty hlavní patří:

- **Nedostatek financí** na realizaci strategie či koncepce.
- **Problematika realizace** – tvoří se velké množství strategií či koncepcí, které jsou realizované s častými potížemi.
- **Nedostatečné kapacity na ministerských resortech** – odpovědní zaměstnanci, kteří daný dokument připravují, mají často jiné hlavní kompetence, tvorba strategie či koncepce je jen vedlejší činností, tudíž je na ní minimum času
- **Tvorba strategií tzv. do šuplíku** – tvoří se dokumenty, které nemají reálný dopad v praxi. Častým důvodem tvorby takovýchto strategií či koncepcí jsou evropské dotace, jejichž podmínkou je daný dokument vytvořit.

- **Neschopnost dlouhodobého plánování a prioritizace** – s měnící se vládou přichází nové plány a nové vize, tím pádem se mění směr strategického plánování, a to celý proces tvoří neefektivním v dlouhodobém horizontu.
- **Forma monitoringu a evaluace** – není dostatečně efektivní.

Nutno podotknout, že všechny tyto faktory vstupující do procesu strategického plánování spolu úzce souvisí a doplňují se. Nejsou tedy vzájemně vylučné, naopak se velmi často prolínají.

#### Nedostatek financí na realizaci strategie či koncepce

Nedostatek financí ve státní správě bylo jedno z témat, které se dotklo každého rozhovoru s respondenty. Někteří na nedostatek financí reagovali tak, že jde o obecný problém, který je ovšem provázaný v celé státní správě. Nejde tedy jen o problém strategického plánování, avšak celého systému (RMO2, RMO3, RMO5, RMV3). Jiní problematiku financování vyzdvihovali jako hlavní problém, kvůli kterému je strategické plánování značně problematické.

*„Ten problém je v tom, že vláda schválí koncepci, ale neschválí k ní peníze. Dochází k obrovské devalvaci. Dneska máme více než 365 koncepcí na státní úrovni, na úrovni centrální veřejné správy. Tudíž vláda ani nemůže ke 365 koncepcím dávat peníze. Každé ministerstvo by mělo mít jenom jednu, nebo třeba jen deset strategií. Dochází bohužel k obrovské relativizaci.“*  
(RMV2)

Problém byl vyzdvihován a spojován především v rámci realizace strategií a koncepcí, jelikož jejich náplní jsou určité cíle, vize, které se mají naplňovat konkrétními úkoly (často obsaženými v podrobnějších akčních plánech náležitým danému dokumentu). Aby byly tyto úkoly úspěšně naplněny, stojí to určité zdroje – jak finanční, tak kapacitní. Když jsou tyto zdroje nedostatečné, strategické dokumenty nejsou naplňovány (RMV1, RMO1, RMO2, RMO3).

V této problematice je znatelný rozkol mezi MO a MV. Na MO strategické plánování slouží především k plánování obrany ČR, jak vnitřní, tak zahraniční obraně státu. Hierarchicky pod hlavními strategiemi a koncepcemi (jako je připravovaná Obranná strategie 2030) stojí konkrétní plány nákupů potřebného zboží, aby mohla Armáda ČR fungovat a byla schopna vykonávat svoji funkci. V tomto případě financování souvisí především s procenty státního rozpočtu, které jsou vyčleněné na obranu státu. V současnosti se tedy situace dle respondentů (RMO2, RMO3, RMO4) zlepšuje a současné procento rozpočtu bude určeno na 2 % HDP.

*„Rozpočet se zvyšuje na 2 % z HDP na vyzbrojování. Z letošního roku, kdy máme 110 miliard, budeme mít 151, 9 miliardy. Hodně lidí se diví, proč zrovna 2 %. Jednak je to závazek ČR*

*z Walesu z roku 2014 z jednání hlavních představitelů a taktéž 2 % vychází z toho, že podle institutu ve Stockholmu, který se zabývá výzkumem míru, oni tam dělají přehledy. Z těch přehledů vyplývá, že celý svět vydává na zbrojení, obranu zhruba 2 až 3 % v průměru, včetně Zambie či Ruska. My toho průměru ani nedosahujeme. Není to výmysl, ale je to realita ve světě. Pokud bychom dlouho podfinancovali, tak bychom pak nebyli schopni se úspěšně bránit.'*  
(RMO4)

Nicméně v minulosti byla situace na MO jiná. V roce 2015 podíl HDP, který šel na obranu, dosahoval pouze 0,96 % celkového rozpočtu. V takovýchto situacích se často dělo, že plnění strategie nemohlo být kompletní. Velmi často docházelo k různým kompromisům při nákupu materiálu, infrastruktury – například se snižoval počet kusů zboží nebo se nákup odkládal. U MO je velmi podstatné uvědomit si komplexitu a náročnost nákupů. Jde o proces, který trvá několik let. Na každý jediný nákup se vypisuje výběrové řízení, které samo o sobě má určitou administrativní časovou náročnost a poté dochází k nákupu materiálu, trvá to rok až tři roky, než se materiál vyrobí a poté probíhají různé zkoušky, které jsou v tomto případě povinné. Zkoušky se ovšem nemusí zdařit, tudíž je potřeba dalších financí na opravy a proces se znovu prodlužuje (RMO2, RMO3).

Na MV je situace zásadně jiná. Zde mluvíme o nedostatku financí především na zaplacení lidského kapitálu – expertů či nových zaměstnanců MV, kteří by danou strategii či koncepci úspěšně realizovali, tedy měli na to dostatečnou kapacitu (RMV2, RE1).

### Problematika realizace

Problematika implementace daných strategií a koncepcí úzce souvisí s financováním – viz výše. Jakmile nejsou poskytnuty dostatečné finance vládou, dokumenty nelze plně realizovat. V rámci této problematiky jsem oslovila Hasičský záchranný sbor Praha, kde jsem se sešla s respondentem odpovídajícím za realizaci daných dokumentů u HZS Praha. HZS spadá svou působností pod Generální ředitelství, které je přiděleno k MV. MV tedy vydalo několik strategií, koncepcí, které přímo či nepřímo HZS ovlivňují (např. Koncepce požární prevence, Koncepce ochrany obyvatelstva).

Hasiči představují složku systému, ke kterému chodí již vydané dokumenty a oni realizují vize a cíle v nich obsažené. V rámci tvorby strategií a koncepcí se podílí na připomínkách, případně RHZS byl členem pracovní skupiny u několika takovýchto dokumentů ve fázi přípravy. Poskytují tak jejich odborný vhled do problematiky, určitým způsobem prosazují

svoje zájmy, avšak jejich pozice ve fázi přípravy není nijak zásadní. To se mění s přijetím, finálním schválením dokumentu a jeho následnou implementací.

*„Dotace z EU jsou jedním z reálných dopadů strategií a koncepcí. Finance jdou k nám. Nám se alokují určité prostředky. Z koncepce je tam pak jedna věta, kterou musíme dodržet. Má to být mobilní požární technika na tento typ zásahu. To musíme dodržet. To je výsledek koncepce – akční plány. V koncepcích je to obecně a pak se to upřesňuje.“ (RHZS)*

RHZS je jako hlavní problematikou v rámci realizace zmiňována aktualita strategií a koncepcí. Velmi často tvoříme strategie a zákony pouze pro to, že si to někdy žádá, velmi málokdy ale zvládáme reagovat na konkrétní hrozby v rámci těchto dokumentů. Reakce je v praxi potom dosti ad-hoc a dokumentům trvá několik měsíců, někdy i let, než jsou aktualizované. To se týká i strategií, které by měly být revidovány a pravidelně aktualizovány, v určité periodicitě.

*„Na můj vkus ty koncepce, Strategie HZS ČR do roku 2030, to je typický příklad toho, že se něco vytvořilo a vůbec to nemá reálný dopad do praxe. Takových dokumentů je tam spousta. Jsou tam vytyčené cíle, které jsou třeba i nereálné.“ (RHZS)*

*„Zažili jsme dvě obrovské krize. Já jsem vždycky říkal před pár lety, že nouzový stav není jenom na povodně. Teď to skutečně přišlo. V tuhle chvíli se všichni rozmysleli, že je potřeba měnit zákony, mění se zákony a ta koncepce se nezměnila. Ta koncepce je opravdu před Covidová. Zpracovali jsme koncepci, kdy jsme si něco vytyčili a vůbec se podle toho nejede. Jede se podle toho, co se stalo a ad hoc měníme zákony.“ (RHZS)*

Výsledkem této problematiky je, že se dělají velké změny na vládní úrovni, které ovšem nejsou v rámci strategického plánování nikterak uchopeny.

*„V tuhle chvíli GRŘ dělá velké zásadní změny bez jakékoliv strategie a koncepce. Na jednu stranu se vždycky řekne musí se vytvořit strategie, a tak se něco napíše a nejde se podle toho. Na stranu druhou se dělají velká rozhodnutí a kroky bez jakékoliv strategie a uchopení. Např. teď se reorganizují stavy, v Praze se berou tabulková místa a dávají se v krajích do nejmenších stanic. Stanice, které mají 170 výjezdů za rok. V Praze mají stanice přes 2000 výjezdů za rok. Myšlenka je posílení nejmenších stanic, ale proč? Když jezdí málo. Nám berou lidi, my máme dlouhodobě málo lidí, tam zase mají problémy, že pro ně nemají místo, vybavení atd.“ (RHZS)*

#### Nedostatečné kapacity na ministerských resortech

Strategie či koncepce připadají na tvorbu zaměstnancům jednotlivých oddělení, odborů, které mají danou problematiku v gesci. Tito zaměstnanci ovšem vedle tvorby daného dokumentu

velmi často plní jiné funkce v rámci svého zaměstnání – kapacita na tvorbu strategií je tedy omezená. To se může podepsat na kvalitě dokumentu či na délce procesu tvorby, na celkové efektivitě procesu (RE1, RE2).

Řešením by se mohlo zdát vytvoření centrálního útvaru na strategické plánování, který by byl na každém ministerstvu. Vize a cíle by se sjednotily a nebylo by nutné tvořit tak velké množství dokumentů, naopak by jich bylo jen pár podstatných a výstižných. Argumentem proti se ovšem stává určitá specializace zaměstnanců v daném oddělení, jelikož často se danou problematikou přímo zabývají a jsou s ní ve styku. Jejich přínos je poté zásadní.

*„Nevím, jestli je to dobře nebo špatně. Tím, že strategické dokumenty vznikají různě napříč odbory na ministerstvech, tak otázka je, jestli by nestálo za to zamyslet se nad tím mít jeden tým, který se bude věnovat pouze přípravě strategických dokumentů a bude na tom spolupracovat právě s daným resortem, odborem, oddělením. Ty si nadefinují svoje potřeby a ty se v tom odrazí. Nemám na to úplně jistý názor. Třeba u analytické práce to funguje tak, že každý odbor má svého analytika a není potřeba je brát mimo.“ (RMV3)*

#### Tvorba strategií tzv. do šuplíku

Strategií a koncepcí je obecně na resortní úrovni velké množství. Na tom se shodli všichni respondenti. Především na MV se ukázal jako zásadní jev tvorby dokumentů tzv. do šuplíku neboli že dokument nemá žádný reálný dopad. Vytvoří se hlavně proto, aby díky němu oddělení získalo evropskou dotaci. Jde tedy o určitý způsob financování, který dovolí danému nadřízenému např. přijmout dalšího pracovníka (RMV1, RMV4, RE1).

*„Na MV velký počet dokumentů souvisí s kompetitivním přístupem u vedoucích. Pravděpodobně to bude historicky, že kdo má víc papírů, je lepší ředitel. Tohle zrovna je cítit až dolů, k referentům. Kdyby se nad to povznesli a pracovali normálně, bylo by to lepší.“ (RMV4)*

Na MO bylo naopak zajímavé hodnocení respondentů, když viděli seznam strategických dokumentů zveřejněných na Databázi strategií (database-strategie.cz). U několika zmíněných si nebyli jisti, zdali jsou ještě stále v době platnosti. Dle výpovědí tedy pravděpodobně jsou stále aktuální, ale v praxi již nepoužívané. Konkrétně šlo o dokumenty z roku 2013 a 2015 (RMO2, RMO3).

#### Neschopnost dlouhodobého plánování a prioritizace

Především na MV byl relativně znatelný vliv vlády a politické garnitury na strategické plánování. Respondenty bylo zmiňováno, že nejsme schopni dlouhodobě plánovat, jelikož se



obsazení vládních představitelů mění a často dochází k určité změně v jejich přístupu k dlouhodobým vizím a cílům ve společnosti.

*„I když to formálně vypadá, že tahle ta koncepční práce byla téměř stoprocentně dělaná tak, jak mají být koncepční dokumenty tvořeny, tak stejně ve finále ani nemůže být úspěšná, protože ta politická garnitura se s tím neztotožnila. Byly nové volby, vyhrála stávající vláda a v jejich politických programech moc odkazů na tu koncepci nebylo. V podstatě tam nebyl žádný. To je největší problém ČR v případě koncepčního plánování v oblasti civilní, že vy sice něco naplánujete, ale opozici to vlastně nezajímá. Vládu, kterou máte, to zajímá jenom tak, že si to schválí. Nikdo se s tím ale pořádně neseznámí. Opozici to nezajímá a až se dostanou k moci, tak si udělají něco svého.“ (RMV2)*

Tento problém samozřejmě úzce souvisí s prioritizací a schopností predikce, což jsou základní vlastnosti efektivního strategického plánování (schopnosti především vlády, ale i politiků, úředníků a expertů).

*„Máme moc strategií, cílů a opatření. Nevíme, kam jdeme. Prioritizace je hrozně důležitá a bohužel nikdo ji na té nadresortní úrovni nedělá. Že by někdo řekl tenhle strategický dokument nepotřebuješ, protože máš polovinu už v nějakém jiném. Nebo udělej si pořádek ve svých strategických dokumentech a pak přijď s něčím novým.“ (RMV3)*

Na MO je situace dle respondentů jiná. Politika do tamního strategického plánování relativně nevstupuje, respektive neovlivňuje ji natolik.

*„Vzhledem k tomu, že jde o bezpečnost, na tom je v ČR relativně konsensus. Nebyl tam nikdy pokus něco zastavovat nebo ani se nevedla diskuse o tom, že by se to nějak měnilo.“ (RMO5)*

#### Forma monitoringu a evaluace

Evaluace strategických dokumentů se jeví jako kontroverzní téma. Ukázalo se, že k ní v nějakých případech buďto nedochází anebo není dostatečně efektivní – nepropisuje se do realizace aktuální strategie či koncepce, často ani do dokumentů navazujících. Monitoring často provádí dané oddělení, které dokument tvořilo. Stává se tedy, že na evaluaci nejsou dostatečné kapacity.

*„Změnila bych formu monitoringu. Ten monitoring je takový byrokratický, je to o tabulkách, tam to napíšeme, za půl roku to změníme. Ale nikdo se nepídí potom, jestli se na ty problémy reaguje, jestli to nejde udělat nějak jinak. Nebo že by nám někdo dal nějakou reflexi, co dělat více, méně atd.“ (RMV1)*

Jsou ale i případy, kde monitoring funguje a jeho výsledky se propisují do následujících úprav.

*„Ten akční plán je budovaný tak, že má být vyhodnocovaný jednou za rok. Jedno vyhodnocení už proběhlo minulý rok. Nyní se připravujeme ke konci roku na další. Výsledky budeme mít v lednu. Mezi tím akčním plánem, který je teď ještě platný, a tím novým plánem jsme zjistili, že ten vyhodnocovací proces by šlo vylepšit. Tím pádem ten nový akční plán nad rámec toho starého obsahuje nástroje, které nám umožňují podrobnější vyhodnocení plnění úkolů plus rozfázování plnění úkolů v čase. To starý plán neobsahoval.“ (RMO5)*

*„Teď jsme zrovna evaluovali a bylo řečeno, že v případě že naplněnost je více než 80 %, tak se to považuje na úspěch. My jsme se dostali až k 90 %, tak to si myslím, že je velký úspěch.“ (RMV3)*

#### **5.4.2 Pozitiva procesu**

Pozitiva tvorby strategických a koncepčních dokumentů byla zmiňována především na MO. Mezi ně patří hlavně to, že díky strategickým dokumentům máme dlouhodobý výhled, že neděláme věci neuváženě a *ad-hoc*.

*„Hlavní pozitivum je, že to nastavuje ten systém tak, jak to má být a že si všichni rozumí, jak to má vypadat dopředu. Že to není nahodilá věc, že teď se rozhodneme pro něco a zítra pro něco jiného. Víme, že to má pohled až na 15 příštích let. Potom se ta daná věc konkretizuje v závislosti na situaci.“ (RMO4)*

Zároveň byla jak na MO, tak MV zmiňována spolupráce, jak vnitroresortní, mezirezortní, tak spolupráce externí. S tou měli respondenti většinou velmi dobré zkušenosti a chválili si ji (RMV2, RMV3, RMO4, RMO5).

*„Myslím si, že na pracovní úrovni je dobrá spolupráce napříč resorty. Relativně se domluvíme, není to takový problém. I na úrovni referentů a ředitelů není problém se domluvit a vyjít si relativně vstříc.“ (RMV3)*

## 5.5 Studie OECD na MV

OECD studie *Přehled o stavu veřejné správy: Česká Republika, ČESKÁ REPUBLIKA NA CESTĚ K MODERNĚJŠÍ A EFEKTIVNĚJŠÍ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ (2023)* představuje dokument, který zkoumá stav veřejné správy v České republice. Vydaná byla na jaře roku 2023. Tato studie se zabývá reformou veřejné správy, která je vedena koncepcí Klientsky orientovaná veřejná správa 2030. Koncepce staví na hlavních pilířích rozvoje veřejné správy v ČR.

Tento dokument pojednává o pojmu strategické plánování. Přiřazuje ho jako úkol tzv. centru vládnutí, jímž je míněn Úřad Vlády ČR. Nicméně ihned v úvodu je zmiňováno, že v České republice má koncepci rozvoje veřejné správy (Klientsky orientovaná veřejná správa 2030) v gesci většinově Ministerstvo vnitra, Úřad Vlády hraje pouze okrajovou roli (OECD, 2023, s. 21). Mezi nástroje zmiňované OECD – jakožto postup k rozvoji veřejné správy, patří například digitalizace, zlepšení koordinace, zvýšení participace občanů země atd. (OECD, 2023, s. 12).

V rámci výzkumu jsem provedla rozhovory s respondenty, kteří se na koncepci Klientsky orientovaná veřejná správa 2030 podíleli, přímo či nepřímo. Jedná se tedy o respondenty působící v současnosti či minulosti na MV. Dotazovaní na studii hojně odkazovali, jelikož částečně obsahuje odpovědi na mé výzkumné otázky v tomto výzkumu. Nepojímá je ovšem celostně, zaměřuje se pouze na strategické a koncepční dokumenty spojené s veřejnou správou a s jejím fungováním. Můj výzkum se zabývá veškerými těmito dokumenty na úrovni MV a MO, mezi nimiž veřejná správa tvoří velkou část předmětu strategického plánování, avšak ne většinovou. Přesto považuji studii OECD (2023) za ideální doplňkový předmět sběru dat, v tomto případě sekundárních dat, který mi pomohl lépe primární data od respondentů zanalyzovat a lépe uchopit aktuální situaci v rámci strategického plánování na MV.

,V České republice existuje velké množství národních, resortních, regionálních a místních strategií, což komplikuje jejich implementaci a provázanost.' (OECD 2023, s. 103) Takto popsala studie stav strategického plánování v ČR. Centrum vládnutí, míněn Úřad Vlády, v České republice nezastává roli koordinátora strategických vizí a plánů. Přitom to v rámci zemí OECD spadá pod jeho působnost. OECD hodnotí strategické plánování jako jednu z hlavních rolí Úřadu vlády, respektive jeho koordinaci, organizaci – prioritizaci při rozhodování vlády, dodržování určitých střednědobých a dlouhodobých horizontů atd. Tato funkce není v praxi v ČR naplňována. Naopak ministerské resorty plánují samostatně a chybí centrální, koordinační útvar. Centrum vládnutí v ČR plní určitou kontrolní funkci, i ta je ovšem v praxi využívána jen u některých strategií a koncepcí. Zkrátka neexistuje jeden centrální útvar, pod který by gesce strategického plánování spadala. Výsledek je pak takový, že máme na státní

úrovni velké množství dokumentů, které ovšem nejsou provázané a jejich implementace se často potýká se značnými potížemi. Nejsou tedy dostatečně efektivní (OECD 2023).

Mezi důvody, proč se strategické plánování na resortní úrovni v ČR ne úplně daří, patří dle OECD (2023, s. 108):

- nedostatečné financování,
- nedostatečná politická podpora,
- určité naladění institucí, že strategické plánování není prioritou.

Výsledkem může být určitá povrchnost psaných dokumentů, které nelze implementovat z výše zmíněných důvodů. Respektive kvalita psaných dokumentů nebyla vyhodnocena jako problémová – naopak. Strategie a koncepce jsou často velmi obsáhlé, detailní, a to poté vede ke komplikaci v rámci implementace a dodržování stanovených cílů (OECD 2023, s. 110). Provádět tedy efektivní a funkční strategické plánování s vidinou strategického řízení v zemi je na základě aktuálního stavu nereálné. Je potřeba změnit přístup, označit strategické plánování jako politickou a institucionální prioritu, a tím získat dostatečné finance a politickou, občanskou podporu. Strategické plánování není radno podceňovat, jelikož právě díky němu můžeme být jako stát schopni čelit krizím a katastrofám, které nás mohou čekat. OECD několikrát zmiňuje světovou krizi – pandemii Covid-19 a současně probíhající válku na Ukrajině. Toto jsou scénáře, na které jsme nebyli dostatečně připraveni. Je potřeba věnovat strategickému plánování více zdrojů – jak časových, kapacitních, tak finančních (OECD 2023).

Studie (OECD 2023) dále odkazuje na problémy, negativa, které se shodují s výpověďmi respondentů neboli s primárními daty výzkumu:

- Řada strategií vznikla na základě požadavku z EU – oddělení na MV díky tomu získala evropské dotace.
- Monitorování a evaluace nebyly provedeny tak, aby byly poté výsledky implementovány do tvorby navazujících strategií a koncepcí.
- Strategické plánování nekoresponduje s rozpočtem – velmi často tedy dochází k nedostatečnému financování v následné implementaci dokumentů.
- Priority vlády se mění s volebním obdobím, když přichází k moci vláda nová – dlouhodobé cíle tak nejsou dodržovány, jsou pozměňovány na základě politických programů politických stran, které vyhrají volby.
- Vláda obecně trpí nedostatkem analytických schopností (např. schopnosti predikce) a odpovídajících strategických kapacit.
- Chybí centrální útvar na státní úrovni, který by koordinoval strategické plánování.

## 5.6 Databáze strategií ČR

Databáze strategických dokumentů v České republice je veřejně přístupný registr strategických dokumentů dostupný na internetových stránkách databaze-strategie.cz. Tento web existuje pod záštitou MMR, které má ve správě strategické plánování a jeho metodiku v ČR.

Ministerstvo pro místní rozvoj (2023) danou platformu popisuje takto: ‚Databáze strategií představuje interaktivní prostředí pro vkládání, aktualizaci, vytváření a správu dokumentů strategického charakteru, zároveň poskytuje na jednom místě přehled o většině strategických dokumentů schválených vládou a strategických dokumentech krajů, případně regionů a obcí.‘

Tento zdroj je nicméně poněkud diskutabilní, kontroverzní. Vkládání dokumentů a jejich správu má v moci administrátor. Ze zkušenosti respondenta se stalo, že byla schválena a vydána strategie. Byla zaslána administrátorovi, avšak nebyla na portál nikdy vložena (RE1). Databáze tedy poskytuje určitou veřejnou platformu, která nám pomůže zorientovat se v aktuálně vydaných dokumentech, nicméně spoléhat se na ni v rámci naplněnosti vydaných dokumentů a jejich aktuálnosti není vhodné. Z vlastní zkušenosti jakožto výzkumníka se mi stalo, že mnohé strategie zmíněné respondenty v registru chybí nebo naopak jsou tam dokumenty zastaralé, o kterých mi nebyl schopný nikdo vypovědět.

Dle experta na strategické plánování (označeného RE1) a RMV3 se má databáze aktualizovat, již je vypsáno výběrové řízení na aktualizaci softwaru a jeho efektivnější obhospodařování. RE1 se nepřímo účastnil projektu, při kterém firma dělala vstupní analýzu pro MMR, včetně rozhovorů se zúčastněnými aktéry. Analýza se týkala požadavků jednotlivých aktérů na zlepšení webu a jeho funkcionalit. Cílem MMR je poskytnout větší podporu ministerstvům při tvorbě strategií a koncepcí.

O databázi strategií se zmiňuje i OECD studie (2023): ‚Jedním z hlavních cílů stávajícího registru je propojit a sladit stávající a nové strategie, aby se předešlo duplicitám a našly se shody a synergie mezi navrhovanými opatřeními. Toho se však v praxi nepodařilo dosáhnout.‘ (OECD 2023, s. 106) Hodnocení databáze OECD se tedy shoduje s výpověďmi respondentů. Databáze je označovaná za problematickou především proto, že není dostatečně aktualizovaná a pročištěná – její provoz ve svém hlavním cíli selhal.

## 5.7 Interpretace výsledku cvičení – kvantifikované ohodnocení

V rámci sběru dat (rozhovorů s respondenty z MO a MV) byla využita tabulka, kterou jsem jakožto výzkumník předložila respondentům během schůzek. Tato matice kvantifikovala proměnné vstupující do procesu tvorby strategických a koncepčních dokumentů na daných ministerstvech – okomentované v podkapitole 5.3. Respondenti číselně hodnotili jednotlivé proměnné na škále od 1 (hladký průběh) do 5 (průběh se značnými potížemi) u konkrétních strategií a koncepcí, na jejichž vzniku se přímo či nepřímo podíleli – viz kapitola Metodologie. V této podkapitole bych ráda popsala výsledky, kterých bylo dosaženo (viz grafická zobrazení č. 11, 12).

Přesná známkovací škála využitá na cvičení byla následující:

- 1 - Hladký průběh;
- 2 - Hladký průběh s drobnými problémy;
- 3 - Komplikovaný průběh;
- 4 - Průběh s obtížemi;
- 5 - Průběh se značnými obtížemi;
- X – Nekomentováno.

Grafické znázornění č. 11

### Výsledky respondentů z MO

Název dokumentu	
1.	Koncepce aktivní zálohy ozbrojených sil ČR (2013)
2.	Obranná strategie ČR (2012)
3.	KVAČR 2035
4.	Obranná strategie ČR (2023)
5.	Národní strategie pro čelení hybridnímu působení

Hodnocení procesu							
	efektivita	časová náročnost	střet zájmů	proces tvorby	proces implementace	komunikace mezi aktéry	politizace
1.	2	3	2	3	4	2	2
2.	2	4	3	4	3	3	4
3.	3	3	1	3	2	1	X
4.	2	2	1	3	2	1	X
5.	2	4	1	3	2	2	2

Zdroj: Vlastní zpracování

Grafické znázornění č. 12

**Výsledky respondentů z MV**

Název dokumentu	
1.	Digitální Česko: Úvodní dokument (2018)
2.	Klientsky orientovaná veřejná správa ČR 2030 (2021)
3.	Strategický rámec rozvoje veřejné správy
4.	Klientsky orientovaná veřejná správa ČR 2030 (2021)
5.	Klientsky orientovaná veřejná správa ČR 2030 (2021)
6.	Akční plán 2021-2023 ke koncepci Klientsky orientovaná veřejná správa 2030
7.	Digitální Česko: Úvodní dokument (2018)
8.	Digitální Česko: Informační koncepce České republiky [akt. 2022]
9.	Klientsky orientovaná veřejná správa ČR 2030 (2021)

Hodnocení procesu							
	efektivita	časová náročnost	střet zájmů	proces tvorby	proces implementace	komunikace mezi aktéry	politizace
1.	3	2	2	4	3	5	3
2.	2	2	2	3	3	3	2
3.	5	4	2	5	4	4	2
4.	3	3	1	3	4	2	3
5.	2	2	X	1	2	1	X
6.	2	2	X	1	2	1	X
7.	2	3	4	2	4	5	5
8.	3	3	4	3	4	4	5
9.	2	2	2	2	4	4	1

Zdroj: Vlastní zpracování

Kvantifikované označení daných proměnných koresponduje s výpověďmi respondentů – veškeré výsledky jsou popsány výše v kapitole praktická část. Cvičení mělo sloužit jako pomůcka především pro mě jako výzkumníka. Umožnilo mi se ve výpovědích respondentů lépe orientovat a více tak pochopit jejich výpověď. Splnilo tedy účel. V několika případech cvičení rozvinulo další zajímavá témata pro rozhovor. Taktéž mi cvičení poskytlo jasnou představu, na jakých dokumentech a jejich tvorbě se daní respondenti podíleli. Nevýhodou (avšak očekávanou) bylo, že každý respondent vypovídal v kvantifikované části dle svých subjektivních pocitů a názorů. Velmi těžko se mi tedy v konečném výstupu ze získaných kvantifikovaných dat usuzoval závěr. Vždy bylo potřeba opírat se o získaný rozhovor a toto cvičení brát pouze jako pomůcku, pokud jsem si nebyla u určité proměnné jista v momentu analýzy získaných dat. Nicméně takový byl účel cvičení a ten tato praktická část plně splnila.

## 6. Odpovědi na výzkumné otázky

V této části diplomové práce jsou popsány odpovědi na výzkumné otázky shrnující hlavní výstupy z kapitoly 5 – Praktická část. V následující kapitole je poté vedena diskuse k výsledkům výzkumu (viz kapitola 7). Výzkumná otázka a navazující výzkumné podotázky jsou následující ([viz s.10](#)):

Jakým způsobem byly tvořeny a implementovány strategické a koncepční dokumenty Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra v letech 2010 až 2022?

Výčet navazujících výzkumných podotázek:

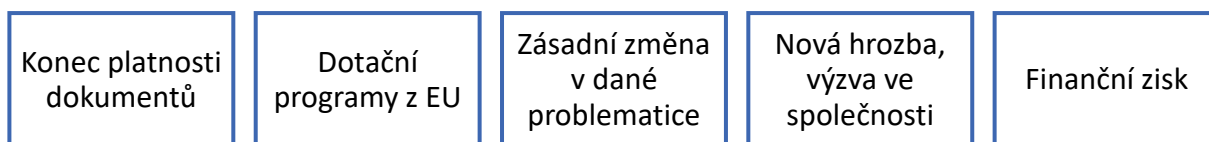
1. Jak vznikaly strategické a koncepční dokumenty Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra v letech 2010 až 2022? [Viz 6.1.](#)
2. Jací aktéři se na vzniku strategických a koncepčních dokumentů daných ministerstev podíleli a jaká byla jejich role? [Viz 6.2.](#)
3. Jaký je proces tvorby strategických a koncepčních dokumentů vybraných ministerstev (Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra)? [Viz 6.3.](#)
4. Jaké nedostatky či pozitiva tento proces má? [Viz 6.4.](#)

### 6.1 Jak vznikaly strategické a koncepční dokumenty Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra v letech 2010 až 2022?

Tvorba strategických a koncepčních dokumentů se u obou případů (MO a MV) relativně shodovala. Proces byl tedy v zásadě stejný. V první řadě vzniká určitá idea, že dokument vznikne. K tomu musí být konkrétní popud, důvod, díky kterému se daný dokument začne tvořit. Těchto popudů bylo jmenovaných hned několik – viz grafické znázornění č. 5.

Grafické znázornění č. 5

#### **Proč dané dokumenty vznikají?**



Zdroj: Vlastní zpracování

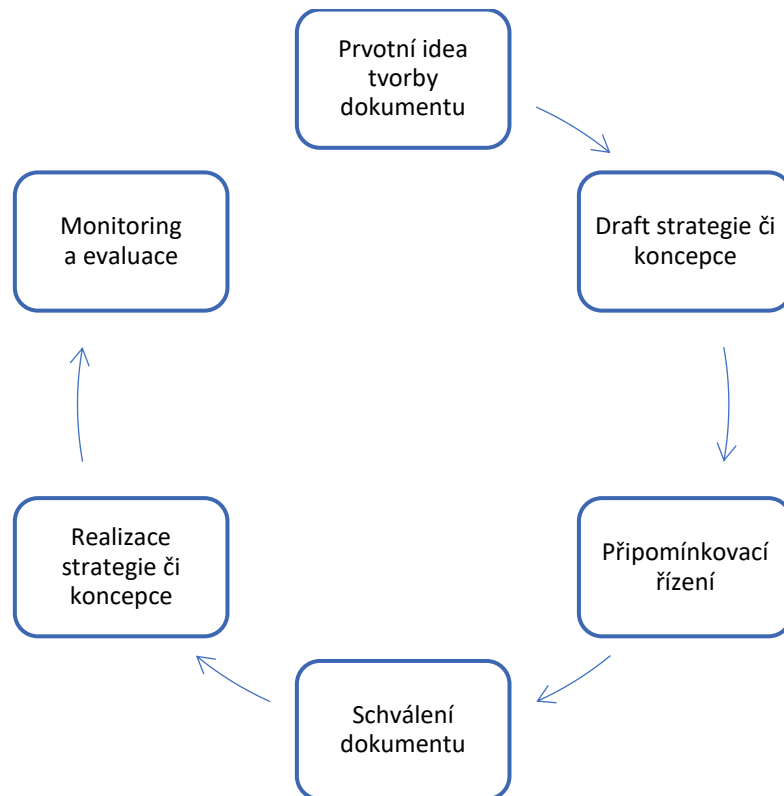
Po vzniku a prosazení prvotní idey, že se má daný dokument vytvořit, dochází k tvorbě jeho draftu, který je poté připomínkován jak vnitroresortně, tak v některých případech i meziresortně či expertně od třetí strany mimo ministerské resorty – záleží na významnosti dokumentů. Po úspěšném zapracování připomínek jde dokument na schválení příslušným státním orgánům a ve finále vládě. Po rozhodnutí vlády, že se dokument přijímá, dochází k implementaci a následné



evaluaci (ne u všech dokumentů je evaluace funkční). Celý proces je graficky zobrazen ve grafickém znázornění č. 13.

Grafické znázornění č. 13

### Proces tvorby strategických dokumentů



Zdroj: Vlastní zpracování

V rámci grafického zobrazení č. 13 je nutné poznamenat, že nejde o cyklický se proces. V průběhu procesu tvorby a následné implementace strategických dokumentů dochází po poslední fázi (monitoring a evaluace) k několika možným scénářům:

- následné aktualizaci dokumentů – kolo znovu probíhá v rámci aktualizace dokumentu;
- vznik nového procesu – nového kola nového dokumentu;
- proces monitoringem a evaluací končí.

### 6.2 Jací aktéři se na vzniku strategických a koncepčních dokumentů daných ministerstev podíleli a jaká byla jejich role?

Hlavní roli v celém procesu hrají úředníci a jejich nadřízení (většinou ředitelé odborů), zvolení politici včetně vlády a experti. **Úředníci** jsou hlavní hnací silou, která daný dokument tvoří a poté implementuje a evaluuje. Při tvorbě dokumentu spolupracují s kolegy z daného ministerstva či z ministerstev jiných, případně s experty z třetích stran (např. formou pracovních skupin). Rozesílají drafty dokumentů na připomínky a ty poté zapracovávají.

Dokument zasílají na schvalování, které má na starosti hierarchicky nejvýše **vláda**. Ta dokument schválí a poté ho opět úředníci převezmou a implementují, monitorují proces realizace a evaluují jeho výsledky. Celý proces sledují jejich nadřízení – většinou **ředitelé odborů**, kteří plní kontrolní funkci a mají za dokument hlavní odpovědnost. **Role politiků** v celém procesu byla pro respondenty relativně sporná. Na MO zaznělo, že důležitá je především podpora daného ministra MO, který strategie předkládá vládě. Jiný politický vliv tam zaznamenaný nebyl. Na MV se výpovědi rozcházely, avšak shoda byla na tom, že strategie a koncepce jsou často pod tzv. rozpoznávací schopností politiků, tudíž že je ve většině případech nezajímají. **Experti** tvoří skupinu, která se účastní především tvorby daného dokumentu, pokud jsou úředníky osloveni či zdali projeví zájem se na tvorbě podílet. Poté přináší svoji expertízu v dané problematice a často prosazují svůj vlastní zájem jakožto zájem zainteresovaného stakeholdera.

Grafické znázornění č. 14

#### **Aktéři účastníci se procesu tvorby a implementace strategických dokumentů**



Zdroj: Vlastní zpracování

### 6.3 Jaké jsou hlavní odlišnosti procesu tvorby strategických a koncepčních dokumentů vybraných ministerstev (Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra)?

Jak již bylo řečeno v úvodu, procesy tvorby strategických a koncepčních dokumentů se v zásadě na MO a MV neliší. Dochází ovšem k několika zásadním odlišnostem především v předmětu strategického plánování. Každý resort má na starost jinou problematiku – spojuje je obrana (na MV vnitrostátní, na MO vnitrostátní a zahraniční). Nicméně MV je z 80 % zaměřeno na veřejnou správu a její fungování (RMV2). Obrana tak tvoří opravdu malý podíl (20 % pozornosti) a většinou jsou jakékoliv hrozby či kritické infrastruktury směřovány na MO (v realizaci strategického plánování poté na Armádu ČR) (viz grafické zobrazení č. 15).

Na MO je proces strategického plánování úzce spojen s nákupem veškerého sortimentu a služeb, které jsou potřeba pro efektivní obranu státu (jak v zahraničí, tak v případě napadení či ohrožení v ČR). Strategie jako například Obranná strategie 2030 stojí hierarchicky nad ostatními koncepčními dokumenty, jako je KVAČR, které se v rozpadu více a více konkretizují – konkretizují se dané požadavky na nákup. Na MO veškerý nakupovaný sortiment musí projít procesem veřejné zakázky, který trvá běžně několik let. To je způsobeno často náročným

výběrem dodavatele, vzdáleným dovozem produktů (např. výzbroje, těžké techniky), jejich několika měsíční výrobou a následnými zkouškami, zdali plní veškeré požadavky (RMO2, RMO3). Na MO tedy mluvíme o střednědobém plánování, které se pohybuje v rozmezí 7 až 19 let dle NATO (RMO4).

Na MV je přístup ke strategickému plánování zcela odlišný, z principu problematiky, kterou ministerstvo řeší. Současnou hlavní agendou MV v rámci strategií a koncepcí je posílit státní správu, veřejnou správu a zefektivnit její konání – např. formou digitalizace a modernizace. Dokumenty (především navazující akční plány na dané strategie), které již obsahují konkrétní úkoly, se tedy nezaměřují na nákup sortimentu, nýbrž na efektivní fungování státního aparátu.

Grafické znázornění č. 15

### Hlavní záměr strategického plánování na MO a MV



Zdroj: Vlastní zpracování

#### 6.4 Jaké nedostatky či pozitiva tento proces má?

Mezi hlavní negativa procesu tvorby strategií a koncepcí, na kterých se většina respondentů z MO a MV shodla, patří nedostatek financí na realizaci dokumentů; problematická realizace dokumentů v souvislosti s velkým množstvím strategií a koncepcí, které se celkově na ministerských resortech v ČR tvoří a nejsou často nikterak propojeny; nedostatečné kapacity na ministerstvech z důvodů jiných pracovních činností, které mají prioritu před strategickým plánováním; tvorba strategií tzv. do šuplíku, tedy bez reálného dopadu v praxi, důvodem je často motivace získání evropských dotací při splnění podmínky vytvoření daného dokumentu; neschopnost dlouhodobého plánování a prioritizace, která připadá na politickou garnituru, která se ovšem po volebním období mění a s ní se mění často i strategické vize a cíle, nelze tak dlouhodobě plánovat efektivně a jako poslední forma monitoringu a následné evaluace, která se jeví jako nedostatečně efektivní, jelikož její výsledky se neodráží v mnoha případech na dalších dokumentech. Veškeré nedostatky jsou zobrazeny v grafickém zobrazení č. 16.

**Hlavní negativa procesu tvorby a realizace strategických a koncepčních dokumentů**



Zdroj: Vlastní zpracování

Mezi hlavní pozitiva procesu patří především jeho hlavní náplň, a to schopnost predikovat. Neděláme tedy věci neuváženě, *ad-hoc*, ale směřujeme ke konkrétním vizím a cílům (když je strategické plánování funkční a efektivní). Zároveň byla zmiňována fungující spolupráce mezi jednotlivými aktéry.

## 7. Diskuse

### 7.1 Reflexe výzkumu

Výzkum považuji za celkově úspěšný. Podařilo se mi zodpovědět výzkumnou otázku a její podotázky s využitím eticky vhodných technik (sběr primárních a sekundárních dat, jejich následná analýza a interpretace). Zároveň se mi podařilo oslovit komunitu (zaměstnanci MO a MV), která odpovídá mému tématu a poskytla mi relevantní informace pro úspěšné dokončení výzkumu. Ráda bych zde vyzdvihla jejich expertízu a zároveň ochotu, s jakou ke mně přistupovali. Vztah respondenta a výzkumníka byl tedy za mě (jakožto výzkumníka) vždy velmi příjemný a přátelský. Vzhledem k výše provedenému výzkumu je mou hypotézou, že výzkum se zabývá tématem, kterému se v České republice nevěnuje na státní, vládní úrovni dostatečná pozornost. Jako zpětnou vazbu si odnáším zájem o problematiku od přátel, kolegů, respondentů. Svůj výstup z výzkumu tedy filtruji dál a přijímám jakoukoliv debatu, kterou na téma mohu vést. Diplomová práce tak výzkumnou otázkou a nalezenými odpověďmi na ni rozšířila povědomí o strategickém plánování na státní úrovni a potvrdila tak tvrzení několika dalších zdrojů (např. OECD 2023). I když je práce čistě popisného a vysvětlujícího charakteru, nenavrhuje tedy nápravná opatření, zdůrazňuje zásadní negativa celého procesu, na jejichž nápravu je potřeba se v budoucnu zaměřit, aby mohlo strategické plánování probíhat zásadně efektivněji.

Nevýhodu výzkumu vidím především v jeho omezeném objemu. Téma je tak obsáhlé, že by se dalo udělat minimálně dvojnásobně tolik rozhovorů, získat dvojnásobek dat, na dalších ministerských resortech a problematiku tak uchopit z vícero směrů. Zároveň jako nedostatek vidím přílišnou obecnost práce, která se zaměřuje na popis aktuálního stavu, ale ne na jeho řešení. Tento nedostatek ovšem vyvracím položenou výzkumnou otázkou, která je explanačního a popisného charakteru. Cílem výzkumu, již od počátku, nebylo jít do přímého detailu a zkoumat možné alternativy řešení problematických oblastí, které jsou během výzkumu objeveny. To už věcně nespadá pod úroveň této diplomové práce, a tak je otázka, jací další výzkumníci toto téma vezmou za své (viz podkapitola Podněty pro další výzkum).

Ráda bych zde zmínila zajímavou diskusi s jedním z respondentů. Předmětem výměny názorů byl výběr případů, na které se výzkum zaměřuje – neboli na MO a MV. Respondent byl toho názoru, že výběr MO a MV jakožto dvou vedle sebe stojících případů je chybný, jelikož jejich agenda se zcela odlišuje a obrana, která je má spojovat, tvoří pouze přibližně 20 % agendy na MV na rozdíl od 100 % agendy na MO. Lepší náhradou by bylo za MO navrhované MMR či MPO, s kterými MV v oblasti strategického plánování spolupracuje a expertíza resortů se tak

více shoduje. Nad touto debatou jsem dlouze přemýšlela. Rozhodla jsem se držet se svého původního plánu (zkoumat stav na MV a MO) – diskuse proběhla na začátku sběru dat. Považuji toto rozhodnutí za kladné. Po veškerých rozhovorech s respondenty vyvozují závěr, že případy byly vybrány vhodně. Ukázaly mi totiž dva zcela odlišné (a zároveň v rámci obecného procesu tvorby dokumentů stejné) režimy strategického plánování. Dokázala jsem si velmi dobře vytvořit představu, jaká je situace v této problematice na státní úrovni.

## 7.2 Konfrontace s již provedenými výzkumy na dané téma a s teoretickými koncepty

Výzkum, který bych zde ráda zmínila, jelikož tvoří významného oponenta k mému výzkumu, je studie OECD *Přehled o stavu veřejné správy, Česká republika na cestě k modernější a efektivnější veřejné správě* vydaná na jaře 2023. Studie se zaměřuje na fungování veřejné správy v ČR, mimo jiné právě na stav strategického řízení na státní úrovni. Případem pro výzkum je MV. Výzkum si pokládá velmi podobné výzkumné otázky jako výzkum můj a taktéž dochází k velmi podobným závěrům. Ty společně se stručným obsahem studie reflektuji v kapitole 5.5. Studie pro mě tak byla zdrojem sekundárních dat, které jsem využila právě k lepšímu uchopení dat primárních. Respektive po přečtení výsledků studie OECD jsem pochopila, že můj výzkum šel správným směrem a že odpovědi mám ověřené od dalšího, velmi reliabilního zdroje, který provedl komplexní a detailní analýzu stavu veřejné správy v ČR (OECD 2023).

Teoretické koncepty byly na počátku práce vybírány tak, aby seděly k dané problematice. Jakožto výzkumník jsem hledala teoretický koncept, který popisuje proces tvorby veřejné politiky a svými proměnnými mě tak podrží při zkoumání tvorby strategických a koncepčních dokumentů na resortní úrovni v ČR. Zvolila jsem rámec teorie tří proudů (MSF). Koncept se zaměřuje právě na proces tvorby veřejné politiky, od procesu prvotní idey daného dokumentu – zákonu, vyhlášky, strategie atd. až po jeho finální schválení a implementaci (viz kapitola 3 Propojení teoretických konceptů s praktickou částí). Jelikož se během výzkumu jako problematiska začala ukazovat především realizace dokumentů, doplnila jsem MSF teorií implementace, která se zaměřuje právě na teoretický koncept realizace. Strategické plánování na MV a MO v rámci realizace strategií a koncepcí představuje především autoritativní způsob implementace – neboli přístup, kdy jde nařízení, rozhodnutí z hierarchicky vysoce postaveného orgánu (vláda) předáno na orgány hierarchicky nižší (úředníci), kteří implementaci vykonávají. Zároveň je se vzhledem k relativně problematické realizaci vhodné odkazovat na tzv.

implementační deficit, kdy naplánovaná implementace není efektivně plněna v praxi. Rozchází se tedy očekávání s realitou (Potůček 2016).

### 7.3 Podněty pro další výzkum

V rámci výzkumu jsem narazila na několik témat, které by se daly rozpracovat do dalších výzkumů a dalších výzkumných otázek. Mezi první podnět patří idea rozšířit případy na ministerské resorty, které aktivně strategického plánování využívají – tedy např. na již zmiňované MMR a MPO. Na MMR by bylo velmi zajímavé zabývat se otázkou organizátora, komunikátora a kontrolora ve strategickém plánování, které MMR díky vydaným metodikám a databázi strategií provozuje (dle rozhodnutí a nařízení vlády). Jelikož se bude v blízké době databáze strategií aktualizovat (dle respondentů je vypsáno výběrové řízení), bylo by zajímavé být u toho a zkoumat, co všechno se změní, zefektivní a z jakého důvodu.

Současně by bylo přínosné zaměřit se na konkrétní strategie či koncepce a ty v rámci výzkumu detailně rozebrat – respektive provést rozsáhlou analýzu dokumentu a doplnit ji o výpovědi aktérů, kteří spolupracovali na jejím vzniku a poté ji implementovali a evaluovali. To by mohlo poukázat na přesná doporučení a výstupy, ze kterých se lze poučit při tvorbě dokumentu navazujícího. V tomto případě by bylo však ideální, kdyby klientem výzkumu bylo samotné ministerstvo, které by si poté následné doporučení vzalo na přímo. Dokáží si představit, že takováto situace v příštích letech, vzhledem ke stále větší prioritizaci strategického plánování, nastane.

V neposlední řadě by bylo možné uskutečnit výzkum analyzující explanační a popisné výsledky tohoto výzkumu a rozebrat je ve větším detailu. Cílem by bylo dobrat se možných alternativ řešení nedostatků, které byly v rámci mé diplomové práce nalezeny. Metodou by mohl být sběr primárních dat od pracovníků ministerstev, oslovení by byli stejní respondenti jako pro tento výzkum. Zároveň by mohla být svolána tzv. *focus group* (skupinová diskuze) respondentů a formou brainstormingu by se mohlo docházet k ověření možných alternativ.

## Závěr

Jak řekl jeden z respondentů: ‚Cíl bez plánu je jen přání.‘ a přesně tak tomu je v praxi strategického plánování. Strategické plánování představuje téma, které je posledních několik desítek let ve světě velmi aktuální. Dotýká se otázek budoucnosti, predikce toho, co nás čeká a následné připravenosti na různé scénáře vývoje společnosti. Vzhledem k velmi akutním a globálním situacím, které nás zasáhly během posledních let (pandemie Covid-19, válka na Ukrajině), je na místě plánovat a držet se dlouhodobých vizí a cílů, které si před sebe jako národ klademe. Výzkum se zabývá právě otázkou tvorby strategických a koncepčních dokumentů na úrovni ministerských resortů ČR (konkrétně na MO a MV).

Dokumenty vznikají od prvotní idey až po jejich závěrečné schválení a přijetí vládou s následnou implementací a evaluací. Do tohoto procesu v určitých případech vnikají různé proměnné, které proces ovlivňují – časový tlak, střet zájmů, vliv politických voleb, politizace atd. Postup tvorby strategických a koncepčních dokumentů na MO a MV se relativně shodoval. Zásadní částí výstupů byla identifikovaná hlavní negativa celého procesu, na kterých se shodla většina dotazovaných: nedostatek financí; nedostatečné kapacity; problematika realizace; neschopnost dlouhodobého plánování a prioritizace; forma monitoringu a evaluace; strategie tzv. do šuplíku. Mezi hlavní pozitivita procesu tvorby strategií a koncepcí na MO a MV se řadilo především směřování ke konkrétním cílům a vizím a vzájemná spolupráce mezi aktéry. Aktéři, kteří hrají v procesu zásadní roli, jsou především úředníci a jejich nadřízení, zvolení politici včetně vlády a experti. V rámci strategického plánování se na MO a MV objevily rozdíly, nicméně šlo především o předmět plánování než o samotný proces tvorby dokumentů – na MO nákup potřebného sortimentu a služeb potřebných k obraně ČR a na MV zefektivnění státní správy prostřednictvím digitalizace a modernizace.

Výsledky výzkumu tak ukázaly, že strategické plánování na resortní úrovni není plně efektivní. Na druhou stranu dva dotazovaní (z dvanácti respondentů) vypovídali jasně pozitivně a proces popsali jako funkční a efektivní. Je tedy nutno pohlížet na každý strategický dokument zvlášť a nevyvozovat obecné výsledky vztažené na celou státní úroveň strategického plánování. Faktem ovšem zůstává, že je se kam posouvat a jsou faktory, proměnné, na které je potřeba klást větší pozornost. Celkovým cílem tedy zůstává věnovat strategickému plánování na státní úrovni větší zájem a prioritu, která zaručí, že v budoucnu dokážeme jako stát efektivně dlouhodobě plánovat a prioritizovat.



## Summary

How one of the respondents said: ‚Goal without a plan is just a wish.‘ And exactly like that it is in the reality of the strategic management. Strategic management represents the topic, that is very up to date in the global discussion. It touches the subjects of the future, prediction of what may come and then the preparation for variety of scenarios that might happen. According to some major global events in the last few years (Covid-19 pandemic, war in Ukraine) it is only convenient that we, as a society represented by our governance, plan and we stick to the plans in the long run. The research gives the answer to the question of how are the strategic and conceptual documents made on the state level of Czech ministries (specifically on Ministry of Defence and Ministry of Interior).

The documents begin with the first idea and then end with their final approval by the Government, following by implementation and evaluation. Into this process, in some cases, are some factors that might affect the whole scenario – time pressure, conflict of interests, influence of politicians, politicization etc. However, the process is usually in most cases the same and relatively uncomplicated. What occurred as complicated were the main negatives that most of the respondents shared: deficiency in finances, shortcoming of capacities in the ministries, issue of realization, inability to plan in long-term and prioritize, form of monitoring and evaluation, strategies that ‘go straight into the drawer’. For the main positives, the respondents mentioned the focus on concrete goals and visions and collaboration between the actors in the process. Actors that play the main role in the process are state officials and their superiors, chosen politicians including the Government, and experts. In the strategic management and planning of Ministry of Defence and Ministry of Interior were found some differences – especially in the main subject of the whole process. In the Ministry of Defence, the main subject is the acquisition of the needed goods for defense on the national level. In the Ministry of Interior, the subject is about effective ways how to improve public administration throughout digitalization and modernization.

The results of the survey showed that strategic management on the state level is not fully effective. On the other hand, two of twelve respondents displayed positive experience with the process and described it as effective and functional. Overall, it is important to look at every strategic document separately and don’t go to any objective conclusion including the whole state level of strategic management. The fact is that there is always some room for improvement, and it is vital to do so. There are factors that deserve special attention. The main goal is still the same – be devoted to the strategic management on the state level, pay attention to it and make

it the priority. Because of that goal we can become the society with the ability to strategically plan in the long run and prioritize when it comes to visions and goals.

## Zdroje

BÉLAND, D.; HOWLETT, M. 2016. *The role and impact of the multiple-streams approach in comparative policy analysis*. Journal of comparative policy analysis: research and practice, 2016, 18.3: 221-227. Online dostupné z:

<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13876988.2016.1174410>

BOWMAN, C. 1996. *Strategický management*. GRADA Publishing. ISBN 80-7169-230-1

BRYSON, J.; GEORGE, B. 2020. *Strategic Management in Public Administration*. DOI: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1396. Online z:

[https://www.researchgate.net/publication/337472823\\_Strategic\\_Management\\_in\\_Public\\_Administration](https://www.researchgate.net/publication/337472823_Strategic_Management_in_Public_Administration)

DATABÁZE STRATEGIÍ 2023. *Portál strategických dokumentů v ČR*. Ministerstvo pro místní rozvoj. Online z: <https://www.databaze-strategie.cz/>

HENDL, J. 2006. *Kvalitativní výzkum v pedagogice*. Praha: Univerzita Karlova. Online dostupné z: <https://capv.cz/wp-content/uploads/2020/05/Hendl.pdf>

JEŘÁBEK, H. 1993. *Úvod do sociologického výzkumu*. Praha: Univerzita Karlova.

KNAGGÅRD, Å. 2015. *The multiple streams framework and the problem broker*. European journal of political research, 2015, 54.3: 450-465. Online dostupné z:

<https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1433956183.pdf>

LSA University of Michigan 2022. *John Kingdon*. Political Science. Online dostupné z: <https://lsa.umich.edu/polisci/people/emeriti/kingdon.html>

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ 2017. *Typologie strategických a prováděcích dokumentů, Metodické doporučení*. MMR-NOK, březen 2017. Online z:

[https://www.mmr.cz/getmedia/a8e367ae-8c84-48f2-9ce4-5484e4d5de52/Typologie-strategickych-a-provadecich-dokumentu\\_final.pdf](https://www.mmr.cz/getmedia/a8e367ae-8c84-48f2-9ce4-5484e4d5de52/Typologie-strategickych-a-provadecich-dokumentu_final.pdf)

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ 2018. *Metodika přípravy veřejných strategií*.

Online z: [https://mmr.gov.cz/getmedia/70d00bf5-cec5-4ddd-9309-a3f54c216ea8/Metodika-pripravy-verejnych-strategii-plna-verze\\_1.pdf.aspx?ext=.pdf](https://mmr.gov.cz/getmedia/70d00bf5-cec5-4ddd-9309-a3f54c216ea8/Metodika-pripravy-verejnych-strategii-plna-verze_1.pdf.aspx?ext=.pdf)

MINISTERSTVO VNITRA 2022. *VSTUPNÍ VZDĚLÁVÁNÍ NÁSLEDNÉ, Kapitola 1 Organizace a činnost veřejné správy*. Sekce pro státní službu, Prosinec 2022. Online z:

<https://www.mvcr.cz/verejna-sprava.aspx>

OECD 2023. *Přehled o stavu veřejné správy: Česká Republika: Česká republika na cestě k modernější a efektivnější veřejné správě*. OECD Publishing, Paris. Online z:

<https://doi.org/10.1787/2651546f-cs>

OCHRANA F., NOVOTNÝ V., ANGELOVSKÁ O. 2022. *Multiple Streams Framework as Scientific Research Program and Tool for the Analysis of Public Policy Issues*. The NispaCee Journal of Public Administration and Policy, vol. XV. NO. 1, Summer 2022.

OCHRANA, F. (ed.) a kol. 2010. *Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky*. Fakulta sociálních věd UK. Praha: Matfyzpress, 2010, ISBN 978-80-7378-130-9.

- OCHRANA, F. 2002. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*. Ekopress, s.r.o. 2002. ISBN 80-86119-51-3
- OCHRANA, F. 2014. *Analytičtí a koncepční pracovníci rezortu Ministerstva obrany v zrcadle výzkumného projektu „Analytici politiky v ústřední státní správě České republiky: praktiky, profesní hodnoty a identita“*. Vojenské rozhledy, 2014, roč. 23 (55), č. 1, s. 50–80, ISSN 1210-3292
- OCHRANA, F. 2019. *Metodologie, metody a metodika vědeckého výzkumu*. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2019. ISBN 978-80-246-4200-0
- OCHRANA, F. 2023. *Paradigma, výzkumný program a přístupy ve vědeckém zkoumání*. Charles University, Karolinum Press. 136 s. Online z: <https://karolinum.cz/en/books/ochrana-paradigma-vyzkumny-program-a-pristupy-ve-vedeckem-zkoumani-27519>
- OCHRANA, F.; PAVEL, J.; VÍTEK, L. a kol. 2010. *Veřejný sektor a veřejné finance*. GRADA Publishing 2010. ISBN 978-80-247-3228-2
- OCHRANA, F.; PLAČEK, M.; KRÁPEK, M. 2017. *Who are the officials in the central administration of the Czech Republic and what activities do they perform?* Cent. Eur. J. Public Policy 2017; 11(1): 55–66 DOI: 10.1515/cejpp-2016-0031
- OCHRANA, F.; PŮČEK, M. 2011. *Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: Smart administration*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2011. 248 s. ISBN 978-80-7357-667-7
- OMALE, S. A.; DANIEL, I. M. 2016. *STRATEGIC MANAGEMENT OF GOVERNMENT PUBLIC POLICY: KEY FOR ECONOMIC STABILITY*. International Journal of Business and Management Review, Vol.4, Issue 8, pp.56-65, October 2016. Online z: <https://www.eajournals.org/wp-content/uploads/Strategic-Management-of-Government-Public-Policy-Key-for-Economic-Stability.pdf>
- POTŮČEK, M. 2006. *Koncept strategického vládnutí a možnosti jeho uplatnění v analýze české veřejné politiky*. NĚMEC, J.–ŠŮSTKOVÁ, M., ed. III. Kongres českých politologů, Olomouc, 2006, 8.10: 9. S. 527-531. Online z: [https://is.muni.cz/www/137175/Martin\\_Potucek.pdf](https://is.muni.cz/www/137175/Martin_Potucek.pdf)
- POTŮČEK, M. a kol. 2016. *Veřejná politika*. 1. vydání v Praze: C. H. Beck. 309 s. (s. 104-106). ISBN 978-80-7400-591-6.
- ŘEHÁK, J. 2018. *Výběr metodou sněhové koule*. Sociologická encyklopedie, Sociologický ústav AV ČR, v.v.i., hlavní editor: Zdeněk R. Nešpor. Online z: [encyklopedie.soc.cas.cz](https://encyklopedie.soc.cas.cz)
- ŠEĐOVÁ, K., ŠVAŘÍČEK, R. 2013. *Jak psát kvalitativně orientované výzkumné studie. Kvalita v pedagogickém výzkumu*. Brno: Masarykova univerzita. Online z: <https://journals.muni.cz/pedor/article/view/698>
- ŠVAŘÍČEK, R., ŠEĐOVÁ, K. et al. 2007. *Kvalitativní výzkum v pedagogických vědách*. Praha: Portál. Online z: [Odkaz](#)
- TACR 2023. *Analytici politiky v ústřední státní správě České republiky: praktiky, profesní hodnoty a identita*. GAP404/12/0725. TAČR Starfos. Online z: <https://starfos.tacr.cz/cs/project/GAP404%2F12%2F0725>

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY 2023. *Ministerstva*. Online z:  
<https://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/ministerstva/>

VOJTÍŠEK, P., 2012. *Metody a techniky výzkumu a jejich aplikace v absolventských pracích vyšších odborných škol*. Praha. Online z: [Odkaz](#)

ZOHLNHÖFER, R.; HERWEG, N.; HUß, Ch. 2016. *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints Assessing the Multiple-Streams Framework*. Journal of comparative policy analysis: research and practice, 2016, ECPR Press, 297 s. Online z:  
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13876988.2015.1095428>

## Seznam použitých zkratk

AČR – Armáda České republiky

BRSKA – Bezpečnostní rada státu

ČR – Česká republika

EU – Evropská Unie

GŘ (HZS) – Generální ředitelství Hasičského záchranného sboru

HZS – Hasičský záchranný sbor

MF – Ministerstvo financí

MMR – Ministerstvo pro místní rozvoj

MO – Ministerstvo obrany

MPO – Ministerstvo průmyslu a obchodu

MSF – *Multiple streams framework* (Teorie tří proudů)

MV – Ministerstvo vnitra

NATO – *North Atlantic Treaty Organization* (Severoatlantická aliance)

OECD – *Organization for Economic Co-operation and Development* (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj)

VP – Veřejná politika

## Seznam grafických prvků

Grafické znázornění č. 1 - Popis strategií a koncepcí v rámci Metodického doporučení MMR (2017)

Grafické znázornění č. 2 - Mapa četnosti strategických a koncepčních dokumentů ministerstev ČR od roku 2010 do roku 2022

Grafické znázornění č. 3 - Četnost strategických a koncepčních dokumentů na národní úrovni ČR

Grafické znázornění č. 4 - Grafické znázornění teoretického rámce MSF

Grafické znázornění č. 5 - Proč dané dokumenty vznikají?

Grafické znázornění č. 6 - Převod výstupů z výzkumu na schéma tvorby veřejné politiky v MSF

Grafické znázornění č. 7 - Autoritativní model implementace

Grafické znázornění č. 8 - Seznam a značení respondentů

Grafické znázornění č. 9 - Seznam hlavních kategorií a podkategorií – výsledky analýzy otevřeného kódování

Grafické znázornění č. 10 - Časové fáze tvorby strategických dokumentů dle metodiky MMR (2018)

Grafické znázornění č. 11 - Výsledky respondentů z MO

Grafické znázornění č. 12 - Výsledky respondentů z MV

Grafické znázornění č. 13 - Proces tvorby strategických dokumentů

Grafické znázornění č. 14 - Aktéři, účastníci se procesu tvorby a implementace strategických dokumentů

Grafické znázornění č. 15 - Hlavní záměr strategického plánování na MO a MV

Grafické znázornění č. 16 - Hlavní negativa procesu tvorby a realizace strategických a koncepčních dokumentů

## Seznam příloh

Příloha č. 1 Výčet strategických a koncepčních dokumentů na úrovni ministerstev ČR vydaných v letech 2010 až 2022 (dokument)

Příloha č. 2 Scénář rozhovoru s respondenty na MO a MV (dokument)

Příloha č. 3 Scénář rozhovoru s respondenty experty (dokument)

Příloha č. 4 Scénář rozhovoru s respondentem z HZS Praha (dokument)



## Příloha č. 1 Výčet strategických a koncepčních dokumentů na úrovni ministerstev ČR vydaných v letech 2010 až 2022

*Poznámka: Výčet Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra je obsažen v kapitole Současný stav poznání, jelikož je přímo využíván dále v práci.*

**ZDROJ (kompletně převzato z):** Databáze strategií. *Portál strategických dokumentů v ČR.* Ministerstvo pro místní rozvoj. Online z: <https://www.databaze-strategie.cz/>

### MINISTERSTVO DOPRAVY

#### Zastřešující strategický dokument

Dopravní politika České republiky 2021-2027 s výhledem do roku 2050

#### Strategický dokument

- Akční plán rozvoje inteligentních dopravních systémů (ITS) v ČR do roku 2020 (s výhledem do roku 2050)
- Dopravní sektorové strategie ČR, 2. fáze (2013) [akt. 2017]
- Koncepce letecké dopravy ČR 2016-2020
- Koncepce městské a aktivní mobility 2021-2030
- Koncepce nákladní dopravy ČR 2017-2023 s výhledem do roku 2030
- Koncepce veřejné dopravy 2020-2025 s výhledem do roku 2030
- Národní kosmický plán 2020-2025
- Program rozvoje Rychlých železničních spojení v ČR (2017)
- Strategie BESIP 2021-2030
- Strategie rozvoje inteligentních dopravních systémů 2021-2027 s výhledem do roku 2050
- Vize rozvoje autonomní mobility ČR (2017)
- Strategický prováděcí dokument
- Operační program Doprava 2014-2020
- Plán dopravní obsluhy území vlaky celostátní dopravy ČR 2017-2021

### MINISTERSTVO FINANČÍ

#### Strategický dokument

- Aktualizovaná strategie přistoupení ČR k eurozóně (2007)
- Koncepce rozvoje kapitálového trhu v České republice 2019-2023
- Konvergenční program České republiky (2022)
- Národní strategie finančního vzdělávání 2.0 (2020)
- Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí ČR 2018-2020
- Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí ČR 2023-2025
- Strategie financování a řízení státního dluhu ČR na rok 2020

### MINISTERSTVO KULTURY

#### Zastřešující strategický dokument

Státní kulturní politika 2021-2025

#### Strategický dokument

- Integrovaná strategie podpory kultury v ČR do roku 2020

- Koncepce podpory a rozvoje české kinematografie a filmového průmyslu 2011-2016
- Koncepce podpory umění v ČR 2015-2020
- Koncepce rozvoje knihoven v ČR 2021-2027
- Koncepce rozvoje muzejnictví v ČR 2015–2020
- Koncepce účinnější péče o tradiční lidovou kulturu v ČR 2016-2020
- Koncepce účinnějšího působení Ministerstva kultury ČR ve vztahu k zahraničí 2013-2018
- Koncepce zahraničního působení Ministerstva kultury 2021-2025
- Meziresortní koncepce aplikovaného výzkumu a vývoje národní a kulturní identity 2023-2030
- Strategie digitalizace kulturního obsahu ČR 2013-2020
- Strategie ICT Ministerstva kultury ČR 2015-2020

#### Strategický prováděcí dokument

Plán implementace Státní kulturní politiky 2015-2020

#### MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ

##### Zastřešující strategický dokument

Strategický rámec politiky zaměstnanosti do roku 2030

##### Strategický dokument

- Dlouhodobá vize resortu práce a sociálních věcí pro oblast sociálního začleňování 2012-2020
- Koncepce ministerstva práce a sociálních věcí 2015-2017, s výhledem do roku 2020
- Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020
- Koncepce rodinné politiky ČR (2017)
- Koncepce rozvoje technologií a služeb asistovaného života pro seniory (2011)
- Koncepce sociálního bydlení České republiky 2015-2025
- Národní akční plán podporující pozitivní stárnutí 2013-2017
- Národní koncepce podpory rodin s dětmi (2008)
- Národní politika bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (2008)
- Národní strategie ochrany práv dětí (2012)
- Národní strategie rozvoje sociálních služeb 2016-2025
- Strategie digitální gramotnosti ČR 2015-2020
- Strategie politiky zaměstnanosti do roku 2020 (2015)
- Strategie rozvoje ICT resortu MPSV 2018-2022
- Strategie sociálního začleňování 2021-2030

##### Strategický prováděcí dokument

- Akční plán rozvoje sociálních služeb ČR 2017-2018
- Akční plán Strategie digitální gramotnosti 2015-2020 [akt. 2018]
- Analýza nabídky a poptávky na trhu práce - seznam opatření (2016)
- Národní akční program bezpečnosti a ochrany zdraví při práci 2008-2018 [akt. 2016]
- Operační program Zaměstnanost 2014-2020 [akt. 2015]

## MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ

### Zastřešující strategický dokument

- Dohoda o partnerství pro programové období 2014-2020 (rev. 6/2020) [akt. 2020]
- Národní koncepce realizace politiky soudržnosti v ČR po roce 2020
- Politika územního rozvoje ČR, aktualizace č.4 (2021)
- Strategie regionálního rozvoje ČR 2021+ (2019)

### Strategický dokument

- Aktualizace Strategického rámce hospodářské restrukturalizace Ústeckého, Moravskoslezského a Karlovarského kraje (2020) [akt. 2021]
- Koncepce bydlení České republiky 2021+
- Koncepce rozvoje venkova 2021-2027
- Koncepce Smart Cities - odolnost prostřednictvím SMART řešení pro obce, města a regiony
- Koncepce státní politiky cestovního ruchu v ČR 2014-2020
- Politika architektury a stavební kultury ČR (2015)
- Strategie elektronizace zadávání veřejných zakázek 2022-2030 [akt. 2022]

### Strategický prováděcí dokument

- Akční plán ke Koncepci státní politiky cestovního ruchu 2014-2020
- Akční plán Strategie regionálního rozvoje ČR 2019-2020
- Akční plán Strategie regionálního rozvoje ČR 2021-2022
- Implementační plán Koncepce Smart Cities do roku 2030
- Integrovaný regionální operační program 2014-2020
- Operační program Technická pomoc 2014-2020
- Souhrnný akční plán Strategie restrukturalizace Ústeckého, Moravskoslezského a Karlovarského kraje 2021 [akt. 2021]

### Jiný typ dokumentu

Zásady urbánní politiky - Aktualizace 2017 2017 2023

## MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU

### Zastřešující strategický dokument

Průmysl 4.0 (2017)

### Strategický dokument

- Aktualizace Exportní strategie ČR 2012-2020
- Aktualizace Národního akčního plánu energetické účinnosti ČR [akt. 2017]
- Digitální Česko: Koncepce Digitální ekonomika a společnost (2018)
- Informace o snižování administrativní zátěže podnikatelů za rok 2016 (2017)
- Koncepce nakládání s radioaktivními odpady a vyhořelým jaderným palivem ČR (2014) [akt. 2017]
- Koncepce podpory malých a středních podnikatelů 2014-2020
- Koncepce rozvoje národního metrologického systému ČR 2017-2021
- Koncepce zavádění metody BIM v České republice (2017)

- Národní akční plán ČR pro energii z obnovitelných zdrojů 2010-2020 [akt. 2015]
- Národní akční plán rozvoje jaderné energetiky v ČR (2015)
- Národní inovační strategie ČR 2012-2020
- Národní plán rozvoje sítí nové generace (2016)
- Národní strategie regenerací brownfieldů 2019-2024
- Národní strategie umělé inteligence v České republice 2019-2035
- Národní výzkumná a inovační strategie pro inteligentní specializaci ČR - Národní RIS3 strategie 2014-2020 [akt. 2018]
- Plán systémového snížení administrativní zátěže podnikání 2019-2022
- Politika druhotných surovin České republiky 2019-2022 [akt. 2019]
- Priority spotřebitelské politiky 2015-2020
- Státní energetická koncepce České republiky (2015)
- Státní politika v elektronických komunikacích - Digitální Česko v. 2.0
- Strategie mezinárodní konkurenceschopnosti ČR 2012-2020
- Strategie zemského digitálního televizního vysílání ČR (2016)
- Surovinová politika ČR v oblasti nerostných surovin a jejich zdrojů (2017)
- Vnitrostátní plán České republiky v oblasti energetiky a klimatu (2020)

#### Strategický prováděcí dokument

- Akční plán na podporu zvyšování soběstačnosti ČR v surovinových zdrojích substitucí primárních zdrojů druhotnými surovinami (2015)
- Akční plán o budoucnosti automobilového průmyslu v ČR - "Český automobilový průmysl 2025" (2017)
- Aktualizace Plánu rekonstrukce objektů v působnosti článku 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/27/EU o energetické účinnosti [akt. 2017]
- Aktualizovaný Program na podporu podnikatelských nemovitostí a infrastruktury (2015)
- Jednotná koncepce správy a následného využívání rekultivovaných území ČR (2017)
- Národní akční plán čisté mobility 2016-2018
- Národní akční plán pro chytré sítě 2019-2030 / Aktualizace NAP SG
- Operační program Podnikání a inovace pro konkurenceschopnost 2014–2020
- Program Efekt 2017 - Státní program na podporu úspor energie a využití obnovitelných a druhotných zdrojů energie
- Státní program na podporu úspor energie 2017-2021
- The Country for the Future 2020-2027

#### Jiný typ dokumentu

Vnitrostátní plán na zvýšení počtu budov s téměř nulovou spotřebou (2014)

### MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

#### Strategický dokument

- Koncepce rozvoje probace a mediace do roku 2025
- Koncepce vězeňství do roku 2025
- Rezortní strategie pro rozvoj eJustice 2016-2020

- Vládní koncepce boje s korupcí 2018-2022

#### Strategický prováděcí dokument

- Akční plán boje proti korupci na roky 2021 a 2022
- Akční plán České republiky Partnerství pro otevřené vládnutí 2020-2022
- Akční plán Koncepce rozvoje probace a mediace do roku 2025 na rok 2022
- Akční plán pro rok 2022 ke Koncepci vězeňství do roku 2025
- Rámcový rezortní interní protikorupční program (2013) [akt. 2018]

### MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ, MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY

#### Strategický dokument

- Dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol ČR 2016-2020
- Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy ČR 2019-2023
- Koncepce podpory mládeže ČR 2014-2020
- Koncepce podpory rozvoje nadání a péče o nadané MŠMT 2014-2020
- Koncepce podpory sportu v ČR 2016-2025 "SPORT 2025"
- Mezirezortní koncepce mezinárodní spolupráce ve výzkumu a vývoji ČR do roku 2015
- Rámec rozvoje vysokého školství ČR do roku 2020 (2015)
- Strategie celoživotního učení ČR 2007-2015
- Strategie digitálního vzdělávání ČR do roku 2020
- Strategie vzdělávací politiky ČR do roku 2020 (2014)
- Strategie vzdělávání pro udržitelný rozvoj ČR 2008-2015

#### Strategický prováděcí dokument

- Akční plán mezinárodní spolupráce ČR ve výzkumu a vývoji a internacionalizace prostředí VaV 2017-2020
- Akční plán rozvoje lidských zdrojů pro výzkum, vývoj a inovace a genderové rovnosti ve VaVaI v ČR 2018-2020
- Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání (2015)

### MINISTERSTVO ZAHRANIČNÍCH VĚCÍ

#### Zastřešující strategický dokument

Koncepce zahraniční politiky České republiky (2015)

#### Strategický dokument

- Akční plán České republiky k implementaci rezoluce Rady bezpečnosti OSN č. 1325 (2000), o ženách, míru a bezpečnosti a souvisejících rezolucí 2017-2020
- Bezpečnostní strategie ČR (2011)
- Koncepce jednotné prezentace ČR [akt. 2019]
- Strategie Českých center 2020-2023
- Strategie pro uplatňování českých občanů v mezinárodních organizacích (2017)
- Strategie zahraniční rozvojové spolupráce České republiky 2018-2030
- Střednědobá vize posilování kapacit České rozvojové agentury (2015)

#### Strategický prováděcí dokument

## Priority a formy činnosti Českých center 2021-2022

### MINISTERSTVO ZDRAVOTNICTVÍ

#### Zastřešující strategický dokument

Strategický rámec rozvoje péče o zdraví v České republice do roku 2030 [akt. 2020]

#### Strategický dokument

- Koncepce domácí péče v ČR (2020)
- Koncepce hygienické služby a primární prevence v ochraně veřejného zdraví (2013)
- Koncepce ošetrovatelství (2021)
- Koncepce rozvoje Národního zdravotnického informačního systému - NZIS (2016) [akt. 2016]
- Koncepce zdravotnického výzkumu do roku 2022 (2014)
- Národní akční plán ČR pro případ vzniku události podléhající Mezinárodním zdravotnickým předpisům (2005)
- Národní onkologický plán České republiky 2030 [akt. 2022]
- Národní strategie elektronického zdravotnictví ČR 2016-2026
- Pandemický plán České republiky (2011)
- Strategie reformy psychiatrické péče ČR (2014)

#### Strategický prováděcí dokument

- Akční plán k Národní strategii elektronického zdravotnictví ČR 2016-2026
- Akční plán ke Koncepci ošetrovatelství do roku 2030
- Implementační plán č. 1.1 Reforma primární péče
- Implementační plán č. 1.2 Prevence nemocí, podpora a ochrana zdraví; zvyšování zdravotní gramotnosti
- Implementační plán č. 2.1 Implementace modelů integrované péče, integrace zdravotní a sociální péče, reforma péče o duševní zdraví
- Implementační plán č. 2.2 Personální stabilizace resortu zdravotnictví
- Implementační plán č. 2.3 Digitalizace zdravotnictví
- Implementační plán č. 2.4 Optimalizace systému úhrad ve zdravotnictví
- Koncepce domácí péče - Akční plán 2021-2024 [akt. 2021]
- Koncepce řešení mimořádné události s velkým počtem pacientů s termickým úrazem v ČR (2020) [akt. 2020]
- Národní akční plán prevence sebevražd 2020-2030
- Národní akční plán pro Alzheimerovu nemoc a obdobná onemocnění 2020-2030 [akt. 2021]
- Národní akční plán pro duševní zdraví 2020-2030 [akt. 2020]
- Pandemický plán resortu zdravotnictví (2012)
- Program na podporu zdravotnického aplikovaného výzkumu 2020-2026 [akt. 2019]

### MINISTERSTVO ZEMĚDĚLSTVÍ

#### Strategický dokument

- Akční plán ČR pro rozvoj ekologického zemědělství 2016-2020
- Akční plán pro biomasu v ČR 2012-2020

- Koncepce Ministerstva zemědělství k hospodářské politice podniku Lesy ČR, s.p. (2012) [akt. 2015]
- Koncepce na ochranu před následky sucha pro území České republiky (2017)
- Koncepce poradenského systému Ministerstva zemědělství 2017-2025
- Koncepce výzkumu, vývoje a inovací Ministerstva zemědělství na léta 2016-2022
- Koncepce vzdělávání Ministerstva zemědělství 2015-2020 2015
- Národní akční plán k bezpečnému používání pesticidů v České republice 2018-2022
- Národní lesnický program do roku 2013 (2008)
- Národní plán povodí Dunaje (2015)
- Národní plán povodí Labe (2015)
- Národní plán povodí Odry (2015)
- Program aplikovaného výzkumu Ministerstva zemědělství - "ZEMĚ 2017-2025"
- Strategie bezpečnosti potravin a výživy 2014-2020
- Strategie ochrany před povodněmi pro území ČR (2000)
- Strategie resortu ministerstva zemědělství s výhledem do roku 2030
- Víceletý národní strategický plán ČR pro akvakulturu (2014)
- Zásady státní lesnické politiky (2012)

#### Strategický prováděcí dokument

- Český včelařský program 2020-2022 [akt. 2021]
- Implementační plán Strategie resortu Ministerstva zemědělství 2017-2020
- Národní program konzervace a využívání genetických zdrojů rostlin, zvířat a mikroorganismů významných pro výživu a zemědělství 2018-2022
- Operační program Rybářství 2014-2020
- Plány managementu úhoře v ČR (2009)
- Program revitalizace Krušných hor (2017)
- Program rozvoje venkova 2014-2020 - 10. aktualizované znění (2022) [akt. 2022]
- Strategický plán Společné zemědělské politiky 2023-2027

#### Jiný typ dokumentu

Generel území chráněných pro akumulaci povrchových vod a základní zásady využití těchto území (2020)

#### **MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ**

##### Zastřešující strategický dokument

- Státní politika životního prostředí 2030 s výhledem do 2050
- Strategický rámec cirkulární ekonomiky České republiky 2040 (2021)
- Strategický rámec Česká republika 2030 (2017)

##### Strategický dokument

- Akční plán pro potírání nelegálního obchodu s ohroženými druhy živočichů a rostlin do roku 2023 (2020)
- Aktualizace národního programu snižování emisí (2019)
- Aktualizovaný Národní implementační plán Stockholmské úmluvy o perzistentních organických polutantech v ČR na léta 2018-2023
- Koncepce environmentální bezpečnosti 2021-2030 s výhledem do roku 2050

- Koncepce ochrany před následky sucha pro území České republiky (2017)
- Koncepce podpory místní Agendy 21 v ČR do roku 2020 (2012)
- Koncepce řešení problematiky ochrany před povodněmi v ČR s využitím technických a přírodě blízkých opatření (2010)
- Koncepce výzkumu a vývoje Ministerstva životního prostředí 2016-2025
- Plán odpadového hospodářství ČR 2015–2024
- Politika ochrany klimatu v ČR (2017)
- Program předcházení vzniku odpadů ČR (2014)
- Státní program environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty a environmentálního poradenství 2016-2025
- Strategie ochrany biologické rozmanitosti ČR 2016-2025
- Strategie přizpůsobení se změně klimatu v podmínkách ČR (2021)
- Střednědobá strategie (do roku 2020) zlepšení kvality ovzduší v ČR (2015)
- Vnitrostátní plán České republiky v oblasti energetiky a klimatu (2020)

#### Strategický prováděcí dokument

- 2. implementační plán Strategického rámce Česká republika 2030 (pro roky 2022-2025)
- Implementace Agendy 2030 pro udržitelný rozvoj (Cílů udržitelného rozvoje) v České republice (2018)
- Národní akční plán adaptace na změnu klimatu (2017)
- Národní program Životní prostředí
- Nová zelená úsporám [akt. 2016]
- Operační program Životní prostředí 2014-2020
- Státní program ochrany přírody a krajiny (2020)

#### Jiný typ dokumentu

Plány pro zvládnutí povodňových rizik ČR (2015)

#### **ÚŘAD VLÁDY ČR**

##### Zastřešující strategický dokument

- Národní politika výzkumu, vývoje a inovací České republiky 2021+ (2020)
- Národní program reforem České republiky 2022

##### Strategický dokument

- Digitální Česko: Česko v digitální Evropě (2018)
- Inovační strategie České republiky 2019-2030
- Koncepce Informačního systému výzkumu, experimentálního vývoje a inovací 2021-2025
- Koncepce politiky ČR v EU: Aktivní a srozumitelná ČR v jednotné Evropě (2015)
- Národní akční plán pro byznys a lidská práva 2017-2022
- Národní plán podpory rovných příležitostí pro osoby se zdravotním postižením 2015-2020 [akt. 2018]
- Národní priority orientovaného výzkumu, experimentálního vývoje a inovací (2012)
- Národní strategie otevřeného přístupu k vědeckým informacím (2017)



- Národní strategie prevence a snižování škod spojených se závislostním chováním 2019-2027
- Otevřeně o Evropě: Komunikační strategie o evropských záležitostech – aktualizace pro rok 2019
- Státní politika vůči nestátním neziskovým organizacím 2015-2020
- Strategie boje proti sociálnímu vyloučení 2016-2020
- Strategie podpory Čechů v institucích EU: Nová Koncepce pro období 2018-2020 a Revidovaný akční plán
- Strategie romské integrace v ČR do roku 2020
- Strategie spolupráce veřejné správy s nestátními neziskovými organizacemi 2021-2030
- Vládní strategie pro rovnost žen a mužů v ČR 2014-2020

#### Strategický prováděcí dokument

- Akční plán prevence domácího a genderově podmíněného násilí 2019-2022
- Akční plán pro implementaci Národní strategie otevřeného přístupu ČR k vědeckým informacím 2017-2020
- Akční plán Strategie boje proti sociálnímu vyloučení 2016-2020
- Národní rozvojový program mobility pro všechny [akt. 2014]

**Příloha č. 2 Scénář rozhovoru s respondenty na MO a MV**  
**Scénář polostrukturovaného rozhovoru na téma Tvorba strategických a koncepčních dokumentů na úrovni ministerstev České republiky (se zaměřením na Ministerstvo vnitra a Ministerstvo Obrany)**

**Představení tazatele** (mé jméno, co studuji, proč mě dané téma zajímá, ...)

**Krátké představení projektu a diplomové práce** (o čem projekt je, čím a proč se zabývá, co je cílem projektu, ...)

**Poslat respondentovi informovaný souhlas**

**Poučení respondenta** (Poučení respondenta o tom, že rozhovor může být anonymní, že nemusí odpovídat na otázku, která by mu byla nepříjemná, ...)

- Anonymizace tak, že nebude zřejmé, kdo je respondentem
- Nabídnout ukázkou DP před publikací (jak bude prakticky anonymizace využita)

Výzkumná otázka

Jakým způsobem byly tvořeny a implementovány strategické a koncepční dokumenty Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra v letech 2010 až 2022?

**Představení respondenta a instituce, ve které pracuje**

*Řekněte mi prosím něco o Vás a o Vaši pozici, o Vašich zkušenostech se strategickým plánováním a jak s ním vaše pozice souvisí. Na jakých funkcích, které souvisí se strategickým plánováním či řízením, jste byl?*

***MO:** Byl jste na Generálním štábu? Máte zkušenosti s obranným plánováním? Pracoval jste na sekci plánování MO ČR?*

***MV:** Máte osobní zkušenosti s prací u policie ČR? Na jaké úrovni?*

**Jak vznikaly strategické a koncepční dokumenty Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra v letech 2010 až 2022?**

*Popište mi prosím proces vzniku strategických a koncepčních dokumentů na úrovni ministerstev ČR.*

1. Kde vzniká první idea daného dokumentu? Z jakého zdroje většinou pochází? Kde se tvoří poptávka po těchto dokumentech?
2. Souvisí první idea ve většině případů s určitým problémem ve společnosti či s veřejným míněním nebo jde spíše o politické ambice?
3. Jaký je další postup od prvotní idey? Začnou si ji všímat politici?
4. Jak je poté prvotní idea převáděna na reálný draft dokumentu? **Jakou roli hraje kontext celé situace** (volby, globální problémy atd.)?
5. Jaký je poté průběh tvorby daného dokumentu (draftu)? Jaké jsou kroky?
6. Jak probíhá schvalování a přijímání finálního dokumentu?

7. Jak dlouho celý proces trvá? Většinový odhad.

**Jací aktéři se na vzniku strategických a koncepčních dokumentů daných ministerstev podíleli a jaká byla jejich role?**

*Jací jsou nejpodstatnější aktéři v celém procesu a jaká je jejich role?*

- Kdo nejčastěji vytvoří první ideu či vysloví potřebu, že je daný dokument třeba?
- Kdo má poté tzv. rozhodující slovo, že se daný dokument vytvoří?
- Kdo tvoří draft dokumentu a pracuje na něm? S kým musí či by měl spolupracovat?
- Kdo je za tvorbu dokumentů zodpovědný? Liší se zodpovědnosti podle typu či tématu dokumentů?

**Jaký je proces tvorby strategických a koncepčních dokumentů vybraných ministerstev (Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra)?**

- Jak tento proces probíhá konkrétně na Vašem ministerstvu?
- Jaká je Vaše **osobní zkušenost**? Jakou hrajete v procesu roli?
- Cítíte při strategickém plánování **časový pres**? Je vytvářen tlak na proces tvorby strategických dokumentů? Případně od koho?
- Setkáváte se se **střetem zájmů**? Koho případně? Jaké strany proti sobě mohou při strategickém plánování stát z Vaší zkušenosti?
- Vnímáte **volby/změnu obsazení Vlády, Poslanecké sněmovny jako překážku**? Jak to ovlivňuje celý proces?
- Pociťujete politizaci v tvorbě dokumentů? Pokud ano, jaký má dopad na proces zpracování dokumentů?

**Jaké nedostatky či pozitiva tento proces má?**

- Jaký máte názor na celý proces? Zdá se Vám efektivní či naopak relativně pomalý?
- Co byste změnil/a, přidal/a, odebral/a?
- Na co byste případně kladl/a větší důraz?
- Řekněte mi prosím hlavní pozitiva a negativa celého procesu.

**CVIČENÍ**

*Vyjádření se ke konkrétnímu strategickému dokumentu vydanému daným ministerstvem.*

Poskytnu respondentovi seznam vydaných dokumentů (z oficiální databáze strategií ČR) a poprosím ho, aby se k 1-3 dokumentům vyjádřil a popsal zhruba, jak tyto dokumenty v praxi vznikaly

**Viz Tabulka**

**Jaký máte vztah s jinými orgány státní správy (resp. veřejné správy, HZS, Armáda ČR) v rámci strategického plánování? Spolupracujete s nimi? Jak tuto spolupráci hodnotíte?**

**Rozloučení a poděkování**

*Napadá Vás ještě něco, o čem byste rád/a mluvil/a? Něco, co byste rád/a dodal/a?*

Mockrát Vám děkuji za Váš čas!

Příloha č. 3 Scénář rozhovoru s respondenty experty  
Scénář polostrukturovaného rozhovoru na téma Tvorba strategických a koncepčních dokumentů na úrovni ministerstev České republiky (se zaměřením na Ministerstvo vnitra a Ministerstvo Obrany)

**Krátké představení projektu a diplomové práce** (o čem projekt je, čím a proč se zabývá, co je cílem projektu, ...)

**Poslat respondentovi informovaný souhlas**

**Poučení respondenta** (Poučení respondenta o tom, že rozhovor může být anonymní, že nemusí odpovídat na otázku, která by mu byla nepříjemná, ...)

Výzkumná otázka

Jakým způsobem byly tvořeny a implementovány strategické a koncepční dokumenty Ministerstva obrany a Ministerstva vnitra v letech 2010 až 2022?

**Představení respondenta a instituce, ve které pracuje**

*Řekněte mi prosím něco o Vás a o Vaši pozici, o Vašich zkušenostech se strategickým plánováním a jak s ním vaše pozice souvisí. Na jakých funkcích, které souvisí se strategickým plánováním či řízením, jste byl?*

**Jak vznikaly strategické a koncepční dokumenty na ministerské úrovni v letech 2010 až 2022?**

*Popište mi prosím proces vzniku strategických a koncepčních dokumentů na úrovni ministerstev ČR.*

8. Kde vzniká první idea daného dokumentu? Z jakého zdroje většinou pochází? Kde se tvoří poptávka po těchto dokumentech?
9. Souvisí první idea ve většině případů s určitým problémem ve společnosti či s veřejným míněním nebo jde spíše o politické ambice?
10. Jaký je další postup od prvotní idey? Začnou si ji všimnout politici?
11. Jak je poté prvotní idea převáděna na reálný draft dokumentu? **Jakou roli hraje kontext celé situace** (volby, globální problémy atd.)?
12. Jaký je poté průběh tvorby daného dokumentu (draftu)? Jaké jsou kroky?
13. Jak probíhá schvalování a přijímání finálního dokumentu?
14. Jak dlouho celý proces trvá? Většinový odhad.

**Jací aktéři se na vzniku strategických a koncepčních dokumentů ministerstev podíleli a jaká byla jejich role?**

*Jací jsou nejpodstatnější aktéři v celém procesu a jaká je jejich role?*

- Kdo nejčastěji vytvoří první ideu či vysloví potřebu, že je daný dokument třeba?
- Kdo má poté tzv. rozhodující slovo, že se daný dokument vytvoří?

- Kdo tvoří draft dokumentu a pracuje na něm? S kým musí či by měl spolupracovat?
- Kdo je za tvorbu dokumentů zodpovědný? Liší se zodpovědnosti podle typu či tématu dokumentů?

### **Jaký je proces tvorby strategických a koncepčních dokumentů vybraných ministerstev (Ministerstvo obrany a Ministerstvo vnitra)?**

- Jaká je Vaše **osobní zkušenost**? Jakou hrajete v procesu roli?
- Vnímáte při strategickém plánování **časový pres**? Je vytvářen tlak na proces tvorby strategických dokumentů? Případně od koho?
- Setkáváte se se **střetem zájmů**? Koho případně? Jaké strany proti sobě mohou při strategickém plánování stát z Vaší zkušenosti?
- Vnímáte **volby/změnu obsazení Vlády, Poslanecké sněmovny jako překážku**? Jak to ovlivňuje celý proces?
- Pociťujete politizaci v tvorbě dokumentů? Pokud ano, jaký má dopad na proces zpracování dokumentů?

### **Jaké nedostatky či pozitiva tento proces má?**

- Jaký máte názor na celý proces? Zdá se Vám efektivní či naopak relativně pomalý?
- Co byste změnil/a, přidal/a, odebral/a?
- Na co byste případně kladl/a větší důraz?
- Řekněte mi prosím hlavní pozitiva a negativa celého procesu.

### **Rozloučení a poděkování**

*Napadá Vás ještě něco, o čem byste rád/a mluvil/a? Něco, co byste rád/a dodal/a?*

Mockrát Vám děkuji za Váš čas!

**Příloha č. 4 Scénář rozhovoru s respondentem z HZS Praha**  
**Scénář rozhovoru na téma Tvorba strategických a koncepčních dokumentů na úrovni**  
**ministerstev České republiky (se zaměřením na Ministerstvo vnitra a Ministerstvo**  
**Obrany)**

**Představení tazatele, krátké představení projektu a diplomové práce**

**Poučení respondenta**

- Možnost anonymizace tak, že nebude zřejmé, kdo je respondentem
- Nabídnout ukázkou DP před publikací (jak bude prakticky anonymizace využita)

**Okruhy otázek**

- I. Řekněte mi, prosím, něco o Vás a o Vaší pozici, o Vašich zkušenostech se strategickým plánováním a jak s ním vaše pozice souvisí. Na jakých funkcích, které souvisí se strategickým plánováním či řízením, jste byl/a?
- II. Popište mi prosím, jak se Vás týká proces vzniku strategických a koncepčních dokumentů na úrovni ministerstev ČR. Zasahujete nějakým způsobem do daného procesu? Pokud ano, jak?
- III. Kdo jsou nejpodstatnější aktéři celého procesu, s kterými spolupracujete, a jaká je jejich a Vaše role v rámci spolupráce?
- IV. Dotýkáte se určitým způsobem konkrétní tvorby a realizace strategií a koncepcí? Jakým způsobem? Na jakých ministerstvech?
- V. Jak poté dopadá realizace strategií či koncepcí na HZS, případně konkrétně na Vás?
- VI. Jaký máte názor na celý proces? Zdá se Vám efektivní či naopak relativně pomalý?

**Rozloučení a poděkování**