



EVROPSKÁ UNIE
EVROPSKÝ FOND PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ
INVESTICE DO VAŠÍ BUDOUCNOSTI



Projekt OPTP CZ.1.08/1.1.00/08.00051

Vazby národní politiky ČR a EU se zaměřením na politiku HSÚS

Závěrečná zpráva

Veřejná politika a mechanismy jejího naplňování prostřednictvím strategických a taktických dokumentů

květen, 2010



Obsah:

1. Úvod.....	3
2. Politika	4
3. Mechanismus komunikace vlády o záměru změny politiky – zelené a bílé knihy.....	14
4. Strategické, taktické a operativní plánování	21
5. Závěry a návrhy.....	41
Literatura	52

1. Úvod

Cílem tohoto materiálu je vymezit formální znaky plánovacích dokumentů, dále stanovit jejich význam ve strategickém rozhodování v oblasti politiky, objasnit jejich vzájemný vztah (hierarchii) a závaznost. Předkládaný text také formuluje doporučení pro přípravu strategických a prováděcích dokumentů s cílem sjednocení postupů jejich tvorby. Nezbytným předpokladem pro uvažované sjednocení postupů je vymezit používané termíny, které nejsou v praxi jednoznačně používané ani chápány.

Podnětem ke vzniku tohoto materiálu byla diskuse spojená se zpracováním metodiky postupu řešení projektu Vazby národní politiky ČR a EU se zaměřením na politiku hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Hlavním důvodem byly nejasnosti týkající se povahy a role jednotlivých posuzovaných dokumentů. Vymezení formálních znaků plánovacích dokumentů je logickým předpokladem vlastního provedení věcné analýzy možných a reálných vazeb. Jde o posouzení jejich vztahů k pilířům politiky soudržnosti i stanovení vazeb k cílům a prioritám této politiky dle platného nastavení pro programové období 2007-2013.

Předpokladem pro další systematický postup zpracování přehledu, analýzy a databáze strategických dokumentů je zejména ujasnění základních pojmů a vztahů mezi politikou a jednotlivými typy politických koncepčních dokumentů vytvářených v ČR a EU. Klíčovým faktorem je vymezení nástrojů strategického plánování – charakteristika pojmů *politika*, *strategický dokument*, *koncepce*, *program*, *akční plán* – a stanovení jejich vzájemných vztahů v českém kontextu. Podstatné je také vymezení úlohy iniciačních a podpůrných dokumentů na úrovni EU jako jsou zelená a bílá kniha, jejich role, závaznosti pro evropskou a národní diskusi, pro politické (strategické) dokumenty apod.

Při zpracování tohoto podkladu se autorský tým opíral o zahraniční a domácí literaturu, která se zabývá problematikou strategického řízení a plánování ve veřejné i soukromé sféře. Zohlednění situace v soukromém sektoru vyplývá z jeho schopnosti pružněji testovat a uplatňovat metody strategického řízení, které následně pronikají i do sektoru veřejného.

Jednotlivé kapitoly jsou členěny tak, že nejprve jsou uvedeny teoretické pohledy, následuje analýza situace v ČR a doporučení změny.

V jednotlivých pasážích dokumentu jsou uplatněny následující zásady pro zpřehlednění textu:

- kurzívou jsou zvýrazněny přímé citace odkazující na podklady či legislativu,
- tučně jsou zvýrazněna klíčová zjištění,
- bíle orámovány jsou definice,
- šedé rámečky obsahují příklady právní úpravy.

2. Politika

Teoretická východiska, základní přístupy

Politika je často chápána jako **záměrný sled aktivit, které působí směrem k dosažení zvolených cílů**. Je uskutečňována prostřednictvím konkrétních opatření, které respektují hodnoty a zásady sdílené a preferované společností. Dnes se s termínem politika operuje ve veřejné i soukromé sféře (např. vnitřní politika rozvoje lidských zdrojů, mzdová politika). Přesto je v českém prostředí tradičně spojována s veřejnými aktivitami.

Slovo politika je řeckého původu, znamená *politiké techné* - správa obce. S ohledem na systém městských států ve starém Řecku lze hovořit i o správě státu.

Politika může být chápána také jako proces a metoda závazného rozhodování skupiny osob s různorodými zájmy a názory. **V rámci těchto kolektivních rozhodnutí je politika uměním spravovat věci veřejné, uměním řídit stát a hájit zájmy jednoho státu vůči druhému. Prostředkem politiky je politická moc. Vynutitelnost politického rozhodnutí je zajištěna autoritou, která vykonává politickou moc.** V tomto smyslu nalezneme charakteristiku slova politika i ve výkladových slovnících. Politikou může být:

- veřejná činnost, správa,
- řízení státu,
- vztahy mezi státy.

Rozšíříme-li svůj pohled i na ostatní lidské aktivity (tj. mimo veřejnou sféru), pak lze politiku definovat jako **proces formování důležitých rozhodnutí**, výběr jedné strategie z několika alternativ, výběr programu či stanovení výdajových priorit. Politiky jsou poté chápány jako politické, manažerské, finanční a administrativní mechanismy nastavené tak, aby dosáhly požadovaných záměrů. Ty jsou dosahovány prostřednictvím procesu plánování, tj. stanovením cílů a postupů jak jich dosáhnout.¹

Pod vlivem uvedené praxe a inflace slova politika, tj. jejího nadužívání soukromými subjekty, začíná být i v českém prostředí legitimní užívat spojení **veřejná politika** (jako ekvivalent anglického *public policy*), přestože formálně dochází ke zdvojování významu. Důvodem je zdůraznění veřejného, respektive veřejně prospěšného zaměření politiky (tedy jde o návrat k původnímu významu tohoto termínu).

V tomto směru je politika chápána např. jako: „*Souhrn činností vlády přímo či nepřímo působících na občany působících na třech úrovních: politická rozhodnutí, produkty politiky a důsledky politiky*“ (Peters: *American Public Policy*. Chatham (NJ): Chatham House.).

Politika jako objekt vědeckého zkoumání

K formulování teorií vytváření politiky a uplatnění metod řízení ve veřejném sektoru (včetně strategického plánování) dnes dochází především v anglosaském světě.

Současný vědecký přístup je spojován s koncepty *policy science*, *policy studies*, které se buď zaměřují na rozbor procesu tvorby politiky (*policy making*), analýzu fungování prostředí, ve kterém se politika odehrává – jedná se o čistě teoretický pohled, či je ve vazbě na *policy*

¹ V přeneseném smyslu znamená politika chování a jednání jednotlivce či skupiny nebo je spojována pouze s nasazení prostředků k dosažení určitého cíle.

analyses spojena s vlastními postupy přípravy politiky. V tomto případě jde o normativní pohled ovlivněný praxí.²

Z tohoto prostředí dochází k přejímání myšlenek a teoretických konceptů, které ovlivňují nejen bádání v dané oblasti, ale částečně i politickou praxi tj. přípravu politických dokumentů a nastavení postupů jejich prosazování (např. na úrovni EU). Důsledkem je rozšíření významu pojmu politika i v českém prostředí.

Český termín „politika“ bývá dáván do kontextu se třemi anglickými termíny s odlišným významem:

- ve významu *polity* zdůrazňuje institucionální a normativní aspekty, jakož i strukturální a funkční stránku, které dohromady tvoří rámec, ve kterém se odehrávají politické procesy a politické aktivity; některá tato hlediska jsou stanovena právem (odpovídá politickému systému, státnímu systému, mechanismu apod.),
- ve významu *politics* představuje proces střetávání hodnotových preferencí, názorů a zájmů, kterého se primárně účastní politici a vede k vytváření či uskutečňování politiky (do politiky s tímto významem tedy patří političtí aktéři - politické strany a politici; tyto představy jsou formulovány v programech politických stran; strany formující vládu je po volbách promítají do programového prohlášení vlády),
- ve významu *policy* je programem, opatřením, krokem či záměrem, spojeným s konkrétními tématy (např. sociální politika, rozvojová politika). Představuje vlastní obsah politiky. Týká se konkrétních opatření, rozhodnutí sledujících naplnění cílů – změna

² Bádání o veřejné politice se člení na dva základní směry:

První pojetí - „vědění o veřejné politice“ - se snaží porozumět procesu vytváření veřejné politiky a popsat jej, zkoumá, co vedlo k přijetí určitých rozhodnutí, jak jsou v politice nastolována témata a vymezovány problémy atd. Cílem není tento proces měnit, ani napomáhat k jeho racionalizaci prostřednictvím stanovení politicky užitečných poznatků.

Druhé pojetí - „vědění pro veřejnou politiku“ - se naopak o tvorbu takových poznatků snaží. Jeho stoupenci vytvářejí a využívají řadu metod, například SWOT analýzu, strom problémů, analýzu nákladů a přínosů atd. Jejich hlavním cílem je poskytnout poznatky pro efektivnější, racionálnější a objektivnější proces tvorby veřejné politiky a učinit proces tvorby politiky více založený na dostupných vědeckých poznacích.

Existují určité snahy označit první přístup jako analytický (či nenormativní, pozitivní, teoretický) a druhý jako normativní či praktický. První je spojován s analýzou politiky a druhý s tvorbou politiky.

legislativy, vytvoření strategického dokumentu, vytvoření dotačního titulu. V tomto významu je užívána i v soukromém sektoru.

Teoretické práce a monografie publikované v posledních letech v ČR, ať již se jedná o původní díla, syntetické práce či překlady, tento pohled respektují. V kontinentálním (především německém) prostředí se institucionálními a normativními hledisky fungování politického systému a státního mechanismu (tj. *polity*) tradičně zabývala státověda. Tento pohled úzce provázaný s právní vědou ustupuje do pozadí.

Vzhledem k cílům a účelu projektu je materiál dále zaměřen na politiku ve smyslu anglického *policy*.

Základní charakteristiky politiky

V tradičním pojetí má politika tyto znaky:

- je rámcově upravena legislativou, která vymezuje základní východiska a cíle politiky, mechanismus implementace politiky, včetně vztahů mezi jednotlivými subjekty veřejné správy a mezi veřejnou správou a cílovými skupinami,
 - je přijímána formou usnesení vydávaných exekutivními (stát - vláda) či usnášejícími (samosprávné korporace) orgány,
 - je uskutečňována formou usnesení v případě kolektivních orgánů, rozhodnutí u monokratických orgánů,
 - je naplňována prostřednictvím činností orgánů veřejné správy, jejich správní činností, podporou a stimulací rozvojových aktivit,
 - je usměrňována „soft law“ - stanovisky nebo doporučeními,
 - má k dispozici spektrum nástrojů, které umožňují její naplňování
 - regulatorní (jsou legislativně upraveny, především vymezují práva povinnosti, o kterých veřejný orgán rozhoduje, stanovují procesní pravidla),
 - podpůrné a iniciační,
- (využití uvedených typů nástrojů se liší dle povahy a zaměření politiky - regulační, redistribuční, rozvojová apod.),
- disponuje zdroji, které lze použít k jejímu naplnění – lidské a finanční, technologie, ICT apod.,

- její aktuální podoba, platné cíle a priority jsou uvedeny v dokumentu či v několika dokumentech, které konkretizují politiku s odlišnou mírou detailu či závaznosti; dokumenty jsou vůči sobě v hierarchickém vztahu.

Příklad: Znaky politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti

1) Rámcová legislativní úprava

a) Konstituování politiky, stanovení jejích základních úkolů upravuje primární evropské právo.

Článek 3, odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (dle Úředního věstníku Evropské unie, C 115 Svazek 51, 9. května 2008, platnost od 1. prosince 2009)

*Unie vytváří vnitřní trh. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí. Podporuje vědecký a technický pokrok. Bojuje proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci, podporuje sociální spravedlnost a ochranu, rovnost žen a mužů, mezigenerační solidaritu a ochranu práv dítěte. **Podporuje hospodářskou, sociální a územní soudržnost a solidaritu mezi členskými státy.** Respektuje svou bohatou kulturní a jazykovou rozmanitost a dbá na zachování a rozvoj evropského kulturního dědictví.*

Článek 174 a následující Konsolidované znění smlouvy o fungování Evropské unie (dle Úředního věstníku Evropské unie, C 115 Svazek 51, 9. května 2008, platnost od 1. prosince 2009)

Unie za účelem podpory harmonického vývoje rozvíjí a prosazuje svou činnost vedoucí k posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti.

Unie se především zaměří na snižování rozdílů mezi úrovní rozvoje různých regionů a na snížení zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů.

V rámci dotyčných regionů je zvláštní pozornost věnována venkovským oblastem, oblastem postiženým průmyslovými přeměnami a regionům, které jsou závažně a trvale znevýhodněny přírodními nebo demografickými podmínkami, jako jsou například nejsevernější regiony s velmi nízkou hustotou obyvatelstva a ostrovní, přeshraniční a horské regiony.

Článek 177 konstituuje základní finanční nástroje, zdroje prostředků pro politiku soudržnosti a zmocňuje Evropský parlament a Radu k vydání odvozených norem (tj. především nařízení k jednotlivým strukturálním fondům)

Aniž je dotčen článek 178, vymezí Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem po konzultaci s Hospodářským a sociálním výborem a Výborem regionů formou nařízení úlohu, přednostní cíle a organizaci strukturálních fondů, které mohou zahrnovat sdružování fondů.

Týmž postupem se rovněž stanoví obecná pravidla na ně použitelná a nezbytná ustanovení pro zajištění jejich účinnosti a pro zajištění koordinace fondů mezi sebou navzájem a s dalšími existujícími finančními nástroji.

b) Sekundární legislativa je reprezentována např. těmito normami:

- **Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999**
- **Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999**
- **Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1081/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském sociálním fondu a o zrušení nařízení (ES) č. 1784/1999**
- **Nařízení Rady (ES) č. 1084/2006 ze dne 11. července 2006 o Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1164/94**
- **Nařízení komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a dále k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a další.**

Vzhledem k přímému působení práva EU je možné národními normami pouze upravovat organizační a technické aspekty implementace v souladu se správní tradicí příslušné země.

V českém případě se jedná především o **zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje v platném znění**.

2) Právními akty nižší síly

jsou v tomto případě např. **rozhodnutí Rady jako Strategické obecné zásady Společenství pro soudržnost (SOZS) ze dne 6. října 2006, které vymezují orientační rámec pro intervenci Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti v členských státech EU**, dále např. **usnesení vlády ČR ze dne 20. prosince 2006 č. 1477, o Národním strategickém referenčním rámci České republiky pro čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti Evropské unie v letech 2007 až 2013 a usnesení vlády ČR ze dne 28. února 2007 č. 178, o schválení oficiálního předložení Národního strategického referenčního rámce České republiky pro čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti Evropské unie v letech 2007 - 2013 a operačních programů Evropské komisi.**

3) Nástroje

Jedná se např. o programové dokumenty strategické, operační s hierarchicky uspořádanými cíli, prioritními osami, prioritami, oblastmi podpory, dále sem můžeme zařadit metodické příručky (pro žadatele a příjemce), které technicky upravují procesy poskytování dotace, finanční mechanismy a finanční nástroje, informační systémy, monitorovací systém atd.,

4) Zdroje

Jedná se o lidské zdroje, tvořící řídicí orgány a zprostředkující subjekty, finanční zdroje – strukturální fondy a

Fond soudržnosti, národní veřejné rozpočty, soukromé zdroje atd., informační zdroje atd.

5) Rozhodovací procesy a mechanismy realizace politiky

Jedná se o reálné naplňování politiky je spojeno s činností řídicích orgánů (ministerstva, regionální rady), certifikačních a auditních orgánů, monitorovacích výborů, Evropské komise, apod.

Je jich pravomoci a působnosti jsou přímo upraveny evropskou legislativou (např. postavení a role řídicích orgánů, kontrola) a doplňovány (kontrola) či dotvářeny národní legislativou (např. postavení regionální rady regionů soudržnosti) a usneseními vlády (jako je pověření jednotlivých subjektů rolemi řídicích orgánů, stanovení pravomocí NOK).

Proces formování politiky

Teorie formování politiky hovoří o tzv. politickém cyklu úpravy či opětovného vytváření politiky (v českém prostředí jsou zdůrazňovány příčiny těchto změn, tj. obměna politické reprezentace a idejí v pravidelném volebním cyklu; výjimečně kontinuita).

Tradiční fáze formování politiky lze popsat následovně:

- a) identifikace problému,
- b) vymezení předmětu politiky,
- c) formulování politiky,
- d) implementace (zavádění),
- e) evaluace – hodnocení politiky.

V tomto směru je nutné dodat, že proces zavádění politiky obsahuje i vytváření kontrolních a dohledových mechanismů. Evaluace politiky může mít různé formy – nejedná se jen o ex post, jak je naznačeno výše, nýbrž může být nastavena coby paralelní proces již ve fázi formování politiky (ex ante), či ve své průběžné podobě umožňuje reagovat na dílčí výstupy politiky či poznatky z fungování administrativního systému (viz např. praxe hodnocení evropských politik formou tzv. on-going (tj. průběžného) hodnocení).

Novější přístup zohledňuje potřebu dosažení širšího konsensu. Tento přístup vede k zapojení různých typů aktérů do přípravy realizace politiky a tím přispívá k jejímu naplnění (otevření systému veřejné správy, uplatnění zásady partnerství, participativní demokracie)³.

Součástí procesu formování politiky je v tomto pojetí:

- a) identifikace problému (společenských potřeb, tenze),
- b) analýza situace,
- c) stanovení cílů a priorit a jejich hierarchie,
- d) stanovení mechanismu jejich dosažení,
- e) přiřazení rozvojových nástrojů, nastavení regulatorní nástrojů,
- f) zajištění finančních zdrojů,
- g) nastavení a realizace konzultačního procesu,
- h) nastavení systému koordinace (řízení),
- i) nastavení časového plánu aktualizace a úpravy politiky,
- j) přijetí rozhodnutí,
- k) implementace politiky,
- l) evaluace politiky.

Při formování politiky jsou stanovovány scénáře budoucího vývoje a varianty možného řešení.⁴ Ty vycházejí z posouzení současného stavu a vývojových tendencí, pracují rovněž s různou mírou intenzity zapojení veřejných a soukromých zdrojů. Politická reprezentace přistupuje k výběru nejvhodnější varianty dle svých preferencí.

Scénáře a varianty řešení je možné předkládat vládě k posouzení prostřednictvím záměru strategie, návrhu zelené či bílé knihy.

Proces formování politiky úzce souvisí se způsobem strategického řízení uplatňovaného ve veřejném sektoru. Jeho moderní podobu ovlivnily řídicí techniky uplatňované v soukromém

³Aplikováno u řady evropských politik; legislativně upraveno např. v případě politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti (zapojení aktérů do procesu formování strategie, dohled nad realizací politiky – monitoring).

⁴Zvláštním případem takového přístupu je uplatnění metody RIA – Regulatory Impact Assessment, zkoumající dopady navrhovaných řešení. V ČR se nyní uplatňuje především při úpravě legislativy; její uplatnění je dobrovolné.

sektoru. Sbližování řízení soukromých a veřejných záležitostí se objevilo v anglosaském světě, uplatnilo se v dalších západních zemích a v důsledku globalizace se pak šířilo dále. Vychází ze snahy o přenos manažerských ale i marketingových technik, uplatňovaných na podnikové úrovni, do veřejného sektoru.

Situace v České republice

V českém kontextu je termín „politika“ používán ve dvojitým významu:

Prvním je výše uvedené pojetí ve smyslu *policy*, tj. týká se záměrů a opatření směřujících k naplnění cílů. Politika je spojována se změnou legislativy, vytvořením strategického dokumentu, navržením dotačního titulu a činností orgánů veřejné správy, které využívají stimulační a regulatorní nástroje k dosažení očekávaných cílů.

Za politiku však bývá označován poměrně často i dokument, ve kterém se zrcadlí záměry a cíle politiky. Může popisovat i mechanismy a procesy, jejichž pomocí mají být cíle naplňovány, případně upozorňuje na dělbu zodpovědnosti. Usilují o tematické pokrytí konkrétní oblasti, či celé socioekonomické složky.

Tento dokument však neobsahuje, a zpravidla ani nemůže, veškeré stránky politiky (např. obdobně jako u strategických dokumentů pouze odkazuje na příslušné paragrafy, které politiku legitimizují). Jedná se tedy spíše o nástroj, který slouží k seznámení odborné či širší veřejnosti se záměry vlády (v přípravné fázi – nové priority, změny legislativy, změny v činnosti správních orgánů, nová motivační opatření), či, po jejím přijetí, s cíli vládou prováděných aktivit v dané oblasti a způsoby jejich naplňování (realizační fázi). Uvedený dokument je tedy prostředkem, který umožňuje šíření idejí vlády. K jejich přípravě dochází v tom okamžiku, kdy stávající politika neodpovídá přesvědčení vlády, či neodráží její priority. V tomto směru je možné hovořit o úzké vazbě mezi nově formulovanou politikou a programovým prohlášením vlády.

Tyto typy dokumentů obsahují především vize, které mohou být konkretizovány do návrhu cílů a priorit. Často chybějí části, které jsou dnes pro strategické dokumenty pokládány za neopominutelné (např. přiřazení zdrojů, podrobná charakteristika implementace tj. systému navazujících prováděcích dokumentů apod.). Uvedené dokumenty zpravidla nedosahují propracovanosti strategického dokumentu (strategie). Mohou se ale stát podnětem k jejich přípravě, tj. následně jsou konkretizovány jedním či vícero strategickými dokumenty, které se zaměřují na jednotlivé oblasti či segmenty (např. environmentální složky).

Z tohoto úhlu pohledu se tak jedná o **neúplnou strategii**. Svým významem se blíží tzv. **bílým knihám** (viz dále), které jsou vydávány vládami řady zemí s britskou správní tradicí (ale také Evropskou komisí) a prezentují vládní vizi, představující vládou navrhovanou aktivitu, přispívají k formování politiky.

Nejednotnost přístupu k základnímu chápání pojmu politika ve správní a politické praxi ČR pak vede k nedorozumění ve vzájemné komunikaci i k praktickým problémům při nastavování vazeb mezi jednotlivými dokumenty, jejich cíli a prioritami.

Doporučení:

Pro usnadnění komunikace uvnitř veřejné správy ČR i vně – tj. s cílovými skupinami, jednotlivými aktéry, odbornou a širokou veřejností, doporučujeme používat nadále termín politika v širším pojetí (tj. jako *policy*).

Definice politiky

Politika je:

- spojena s formulováním záměrů a cílů,
- spojena se záměrnou činností či nečinností,
- sledem činností sledujících určité záměry, cíle,
- stanovením postupu jejich implementace, nastavením procesů,
- vytvářena především veřejnými subjekty.

Pro zveřejňování vládních záměrů v dané oblasti (které konkretizují programové prohlášení) by bylo vhodné vyvinout a nastavit systém komunikace obdobný „knihám“. Jejich prostřednictvím je možné seznámit veřejnost s předběžným záměrem vlády činit určitá opatření (zelené knihy), informovat o připravovaných změnách politiky, o nových cílech a prioritách (bílé knihy). Po zakončení veřejné diskuse může být přistoupeno k vlastnímu formulování strategie (viz doporučení uvedená v kapitole 3).

U rozvojově zaměřených politik je vhodné prezentovat strategii příslušné politiky, její cíle a priority prostřednictvím strategických dokumentů (strategie, plány), které jsou následně konkretizovány systémem prováděcích dokumentů. Obě úrovně plánovacích dokumentů pak slouží k realizaci příslušné politiky.

U čistě regulatorních politik doposud převažuje deskripce jejich cílů pomocí legislativy. Základní teze politiky mohou být uvedeny ve zmíněné bílé knize, která by sloužila jako komunikační nástroj vlády pro prosazování vládních cílů v široké i odborné veřejnosti a v médiích, která mají široké spektrum možností, jak dále šířit informace o vládních záměrech a cílech.

3. Mechanismus komunikace vlády o záměru změny politiky – zelené a bílé knihy

V anglosaské politické praxi se pro komunikaci mezi exekutivou a parlamentem, případně dalšími subjekty zapojenými do politického systému používá systém tzv. knih. Jejich účelem je informování o zvažované úpravě politik – o plánovaném přijetí klíčových opatření, které mění cíle či priority politiky, mění taktiku dosahování cílů, vytváří nové nástroje či o zcela nových návrzích politik. Jedná se vlastně o *papers* – doklady, písemnosti, které dle svého významu dostávají přízvisko – nejčastěji zelené a bílé.

Tento mechanismu prosazování politických cílů má své kořeny ve Velké Británii, uplatňuje se však i v dalších zemích jako je Kanada, či Austrálie. Částečně jej nalezneme i ve Spojených

státech. Vycházejí z konceptu participace a partnerství a obsahují v sobě konsensuální hledisko (především zelené knihy).

Nejčastěji jsou vydávány **zelené knihy**, které jsou také označovány za konzultační dokumenty. Jejich smyslem je informovat o existenci určitého společenského problému, který potenciálně vyžaduje činit opatření ze strany vlády. Seznamují čtenáře s jejich příčinami a riziky zachování stávajícího stavu. Vedou k prohloubení jejich znalosti o uvedené problematice. Nastiňují strategii týkající se jeho řešení, tj. popisují, jakým způsobem by mělo být cíle dosaženo, jaká opatření si vyžaduje veřejný zásah (zapojení zdrojů, úprava legislativy atd.).

Záměrem předkladatele (tj. např. vlády) je získat přehled postojů a názorů na tento návrh ze strany ostatních aktérů prostřednictvím veřejné diskuse. Závěry z diskuse ale nemusí být jednoznačné, nemusí proto bezprostředně vyústit v úpravu politiky, legislativního rámce, či k takové změně, kterou vláda zamýšlela.⁵ Existuje-li široká shoda na potřeby změny politiky, pak zelená kniha může vyústit ve vydání bílé knihy.

Bílá kniha je oproti tomu autoritativní zpráva či metodika, která se zaměřuje na konkrétní problém a předkládá způsob jeho řešení. Jedná se o dokument vydávaný vládou. Prezentuje vládní strategii, formulují politiku a vládou navrhované aktivity – jejich význam je zřetelný. Předznamenává jednoznačný zájem vlády změnit právo, vydat nový zákon⁶.

⁵ Ve Velké Británii, podobně jako v jiných zemích britského Společenství národů představuje předložená zelená kniha vládní zprávu, navrženou bez jakýchkoliv závazků dalšího postupu. Jedná se o první krok ke změně politiky.

⁶V (britském) Společenství národů jsou za bílou knihu označovány parlamentní materiály, které oznamují vládní politiku. Ve Velké Británii se jedná zpravidla o tzv. Command papers. Jde o parlamentní dokumenty, které odvozují svůj název od toho, že jsou parlamentu představeny jako Příkazy jejího Veličenstva, ve skutečnosti pak ministrem vlády.

Ve Velké Británii se bílé knihy (návrhy politik), řadí do skupiny dokumentů, jejichž prostřednictvím jsou parlamentu poskytovány informace, které nejsou vyžadovány přímo zákonem (vedle zelených knih – konzultačních dokumentů, diplomatických dokumentů – smluv, odpovědí vlády na zprávy vybraných výborů, zprávy výborů vyžadující vstupy či stanoviska ministerstev apod.).

V případě některých zemí došlo ke sloučení rolí zelené a bílé knihy, respektive k záměně rolí. V Kanadě je zelená kniha stejně jako bílá kniha oficiálním vládním dokumentem. Zelená kniha slouží k prezentování vládních postojů a názorů, které však bezprostředně nepředurčují směr vládní politiky. Jedná se spíše o záměry předložené k celonárodní diskusi. Opět se jedná začátek legislativního procesu v době, kdy se podrobná představa o podobě vládní politiky teprve formuluje. Většina tzv. bílých knih má ve skutečnosti charakter zelených knih.

Bílé knihy jsou užívány k prohloubení znalosti čtenářů o uvedené problematice, k jejich seznámení s navrženým vládním postupem. Také bílé knihy mohou být předmětem konzultací, avšak nikoliv co se týče povahy a hlavních cílů politiky. V průběhu veřejné diskuse spíše jde o nalezení optimálního technického řešení – detailní nastavení politiky, podrobnosti legislativní úpravy. Představují nástroj, který přispívá k hladkému přijetí politických rozhodnutí.

V některých zemích (např. USA) se vydávání bílých knih prosazuje i v podnikové praxi. Jejím zveřejněním prezentuje management svou strategii, své názory, postoje vůči zaměstnancům společnosti.

Zelené a bílé knihy v nadnárodních evropských souvislostech

Systém knih se postupně prosadil i v evropském prostoru. V průběhu konzultačního procesu tento systém umožňuje zajistit participaci zástupců členských zemí, jednotlivých orgánů EU, externích subjektů, zájmových skupin, ba dokonce i soukromých subjektů (např. privátních firem či akademiků) na přípravě politiky a dovoluje jim prezentovat jejich postoje. Na straně druhé je možné tvrdit, že tímto mechanismem je ze strany Evropské komise výrazně usměrňována diskuse. Je jimi mj. vynucováno zveřejňování postojů jednotlivých aktérů, což umožňuje získat přehled o zájmech a cílech jednotlivých zainteresovaných skupin a poměrně efektivně řídit legislativní proces.

Zelené knihy jsou dokumenty vydané Evropskou komisí s cílem vyvolat diskusi o vybraných tématech. Jejich smyslem je oslovit relevantní strany (orgány, subjekty, cílové skupiny), aby se zapojily do konzultačního procesu a debaty o návrhu předloženém Komisí. Zelené knihy mohou předjímat změnu legislativy či výraznou úpravu cílů a priorit politiky, které pak budou konkretizovány v bílých knihách.

Bílé knihy, vydávané Evropskou komisí, jsou dokumenty, obsahující návrhy pro činnost EU ve specifických oblastech. Mohou navazovat na zelené knihy, které otevírají konzultační proces,

diskusi k uvedenému tématu. Obvykle jsou pozitivně přijímány Radou EU. Mohou také vyústit v akční program ve zvolené oblasti. Bílé knihy často představují prostředek, který umožní dosáhnout konsensu o změně práva.

Obvykle obsahují úvodní pasáž, ve které se dokazuje potřeba řešení problematiky, poukazuje se na závazky vyplývající z mezinárodních dohod či legislativy, shrnují se již učiněné kroky, rekapituluje se dosažený stav. Součástí úvodních pasáží je krátké shrnutí, přehled návrhů, které bílá kniha přináší. Následuje podrobná specifikace záměrů a cílů příslušné politiky EU, včetně návrhů opatření.

V primárním právu EU nenalezneme bezprostřední odkaz na zelené či bílé knihy (až na výjimky jako je Článek 1 Protokolu o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii).

Avšak tyto dokumenty se bezprostředně vztahují ke konzultačnímu procesu, který je přímo upraven primárním evropským právem. K jeho změně nedávno došlo v souvislosti s přijetím Lisabonské smlouvy.

Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii

Článek 1

Podklady pro konzultace vydané Komisí (zelené a bílé knihy a sdělení) předává Komise při jejich zveřejnění přímo vnitrostátním parlamentům. Komise rovněž předává vnitrostátním parlamentům, a to současně jako Evropskému parlamentu a Radě, roční legislativní program a veškeré další nástroje legislativního plánování nebo politické strategie.

Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality

Článek 2

Před předložením návrhu legislativního aktu vede Komise rozsáhlé konzultace. Tyto konzultace musí případně přihlížet k regionálnímu a místnímu rozměru zamýšlené činnosti. V mimořádně naléhavých případech Komise tyto konzultace nevede. Své rozhodnutí odůvodní v návrhu.

Konsolidované znění smlouvy o Evropské unii

Článek 11

- 1. Orgány dávají vhodnými způsoby občanům a reprezentativním sdružením možnost projevit a veřejně si vyměňovat své názory na všechny oblasti činnosti Unie.*
- 2. Orgány udržují otevřený, transparentní a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností.*
- 3. Za účelem zajištění soudržnosti a transparentnosti činností Unie vede Evropská komise s dotčenými stranami rozsáhlé konzultace.*
- 4. Nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout*

iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.

Postup a podmínky požadované pro tuto iniciativu se stanoví v souladu s čl. 24 prvním pododstavcem Smlouvy o fungování Evropské unie.

Konsolidované znění smlouvy o fungování Evropské unie

Článek 154 (bývalý článek 138 Smlouvy o ES)

- 1. Úkolem Komise je podporovat konzultace mezi sociálními partnery na úrovni Unie a přijímat všechna účelná opatření pro usnadnění jejich dialogu, přičemž zajišťuje vyváženou podporu jednajících stran.*
- 2. Za tím účelem Komise před předložením návrhů z oblasti sociální politiky konzultuje se sociálními partnery otázku možného zaměření akce Unie.*
- 3. Považuje-li Komise po takové konzultaci akci Unie za účelnou, konzultuje se sociálními partnery obsah zamýšleného návrhu. Sociální partneři předají Komisi své stanovisko, případně doporučení.*
- 4. Při konzultaci podle odstavců 2 a 3 mohou sociální partneři informovat Komisi o svém úmyslu zahájit postup podle článku 155. Doba trvání tohoto postupu nesmí překročit devět měsíců, nerozhodnou-li se společně sociální partneři a Komise tuto dobu prodloužit.*

Dle Úředního věstníku C115 ze dne 9. 5. 2008

Situace v České republice

V České republice neexistuje tradice zveřejňování vládních záměrů pomocí knih. Zelené knihy nejsou vůbec využívány, bílé knihy pak pouze okrajově.⁷

Jedním z nemnoha příkladů jsou postupy ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, které při výrazné proměně národních politik nebo zavádění nových používá bílé knihy ke

⁷ Před zpracováním strategického dokumentu by měl být vždy vytvořen určitý předstupeň (uvozující dokument), který obsahuje základní východiska a zásady příslušné politiky. V zahraničí a EU plní tuto úlohu knihy (zelená a především bílá), které jsou určeny pro diskusi uvnitř veřejné správy i s odbornou a širokou veřejností. Zásady politiky vytvářené v určitých případech v ČR jsou tradičně určeny především pro komunikaci uvnitř veřejné správy. Prezентují názor orgánů reprezentující stát v daném úseku veřejné správy. Nejsou vytvářeny obligatorně. Spíše v situaci formulování nové veřejné politiky (např. Zásady urbánní politiky). Nejsou vlastním strategickým dokumentem. Oproti Zásadám je systém knih využíván i pro účely změny cílů a priorit politik.

zveřejnění svých postojů a záměrů. Jedná se např. o Bílou knihu terciárního vzdělávání (2008) nebo Bílou knihu – Národní program rozvoje vzdělávání v České republice z roku 2001⁸.

Přesto se s pojmem zelená kniha či bílá kniha v České republice setkáme, a to u materiálů, zpracovaných jinými veřejnými institucemi. Jedná se např. o dokumenty Technologického centra AV ČR, které vytvořilo nejprve Zelenou knihu výzkumu, vývoje a inovací v ČR, na kterou navázala stejnojmenná bílá kniha. Tyto dokumenty je možné formou i obsahem přirovnat ke knihám jinde vytvářeným na vládní úrovni.

V ČR jsou doposud záměry vlády, respektive jednotlivých resortů prezentovány materiály různé kvality, lišící se dle cílové skupiny, které je určena. Při komunikaci vlády vůči resortům, veřejnosti a zájmovým skupinám se pracuje s vládním prohlášením a jeho deriváty. Při komunikaci resortů o změně zaměření politiky s vládou a mezi sebou navzájem se pracuje s materiály informativní povahy (pro informaci). Pro legitimizaci kroků resortů při zpracování či aktualizaci strategie nebo programového dokumentu je pak potřebné usnesení vlády. Odlišné mechanismy jsou využívány při komunikaci mezi mocí výkonnou a zákonodárnou.

Pro potřeby komunikace mezi ministerstvy a partnery – zástupci cílových skupin, jsou vytvářeny různé informační materiály a podklady pro jednání, a to dle pravidel a zvyklostí jednání těchto partnerských struktur.

Současný stav koresponduje s přetrvávající relativní uzavřeností systému veřejné správy, která je typická pro řadu národních politik.

Naproti tomu systém knih je využíván v odlišně nastaveném prostředí. Knihy jsou využívány v případě, kdy vláda potřebuje (nebo je nucena) oslovit široké spektrum aktérů respektive cílových skupin. Jedná se o situaci, kdy vláda nebo ministerstva potřebují zjistit 1) do jaké

⁸ Bílá kniha - Národní program rozvoje vzdělávání v České republice prezentuje vládní strategii v oblasti vzdělávání v podobě myšlenkových východisek, obecných záměrů a rozvojových programů směřovaných pro vývoj vzdělávací soustavy. Strategie odráží celospolečenské zájmy a dává konkrétní podněty k práci škol. Zároveň je otevřeným materiálem, který by měl být v pravidelných intervalech kriticky zkoumán a v souladu se změnami společenské situace revidován a obnovován.

míry jsou manifestované potřeby oprávněné a veřejná intervence pocíťovaná jako potřebná (legitimní), 2) jakou podporu mají jimi navrhovaná opatření. Knihy jsou určeny jak k diskusi uvnitř veřejného sektoru, tak k oslovení partnerů vně (hospodářští a sociální partneři, neziskové organizace). Role bílých knih dnes přesahuje rámec komunikace mezi vládou a parlamentem.

Uplatňování zásady víceúrovňové veřejné správy, která oslabuje tradiční hierarchické vztahy ve veřejné správě a vertikální způsob řízení, vede k zapojování zainteresovaných místních orgánů a samosprávy. Systém knih tedy vytváří prostor pro uplatnění názorů i orgánů územní veřejné správy, a to i napříč nastavených kompetenčních vazeb. Tyto „knihy“ se mohou stát jedním z mechanismů prosazování vize a cílů veřejné politiky na všech úrovních veřejné správy (státní správy i územní samosprávy).

Doporučení:

Zvážit podporu širšího uplatnění konzultačního a mediačního mechanismu inspirovaného systémem knih, či přímo prosadit závazné uplatnění knih.

Výhodou využívání mechanismu knih je:

- a) identifikace a podrobná specifikace společenské potřeby, tenze,
- b) zjištění potřebnosti a oprávněnosti veřejné intervence (na základě postojů zástupců cílových skupin),
- c) jednoznačné vymezení cílových skupin,
- d) edukace cílových skupin (kultivovaný způsob obeznámení zainteresovaných osob s problémem),
- e) možnost aktivní komunikace, prezentace vládních záměrů veřejnosti či médiím prostřednictvím kompaktního dokumentu,
- f) „měkký“ charakter knih, který umožňuje mj. jejich snadné pozastavení, stažení.

Výsledkem jejich uplatnění je:

- a) silná legitimita vládní politiky na základě dosaženého společenského konsensu,

- b) jednoznačné vymezení předmětu intervence a stanovení mechanismu jeho dosažení,
- c) vymezení okruhu používaných nástrojů.

V případě čistě regulatorních politik, u kterých se neuvažuje o vytvoření strategického dokumentu, mohou bílé knihy sloužit k informování veřejností a médií o činnosti vlády (resortu) v dané sféře, a to i po prosazení příslušných změn.

Taktické řízení diskuse ze strany předkladatele umožňuje ovlivňovat průběh konzultačního procesu a dosáhnout požadovaných výsledků. V tomto směru je důležité uplatnění technik vedoucích k překonání rozporů a dosažení konsensu.

Optimálním výsledkem je široká podpora vládním záměrům ze strany všech zainteresovaných skupin.

4. Strategické, taktické a operativní plánování

Plánování je spojeno se stanovením obecných a dílčích cílů a prostředků k jejich dosažení (Cullingworth, B. (1997). *Planning in the USA: Policies, Issues, and Processes*. London: Routledge).

V oblasti politiky je jeho úkolem stanovení střednědobých a dlouhodobých cílů umožňujících dosažení „lepšího stavu“ společnosti či komunity (tj. společenství na místní a regionální úrovni), nastavení efektivních mechanismů dosažení tohoto stavu. Plánování souvisí se snahou o překonání řady omezení spojených s fungováním politického cyklu – upřednostňování krátkodobých opatření, nedostatku racionality, nižší konzistentnosti vyvolané pluralitou zájmů, častou změnou politického vedení, obměnou úřednického aparátu (nové členské země EU).

Z organizačního pohledu plánování v komerční i veřejné sféře řeší, čeho chce subjekt dosáhnout (cíle) a určuje způsob jak toho dosáhnout (strategie). Plánovací proces je tedy

cílově orientovaný rozhodovací proces, který vychází z určení cílů a cest (postupů, mechanismů), jak tyto cíle dosáhnout.⁹

Hlavní zásady plánovacího procesu:

- uvědomění si příležitosti (reflexe stávajícího stavu a výhled do budoucna s ohledem na tendence vývoje),
- stanovení cílů a priorit,
- uvědomění si omezení (vyplývající např. z prostředí, ve kterém budou záměry realizovány),
- stanovení alternativních návrhů a postupů,
- porovnávání a vyhodnocení alternativ,
- výběr alternativy obsahující postup činnosti a časové ukotvení,
- sestavení rozpočtu,
- nastavení implementace a rozdělení zodpovědnosti za organizaci a řízení,
- stanovení systému vyhodnocování¹⁰.

Samo plánování neumožňuje předvídat budoucí vývoj, změnu preferencí, vznik nových potřeb zvláště v situaci, kdy se vnější prostředí mění a vývoj nemá kontinuální průběh. Je proto nutné vytvářet plánovací dokumenty s různou mírou podrobnosti.

Výsledkem plánovacího procesu jsou plánovací dokumenty, které mohou být strategické, taktické nebo operativní povahy.

⁹ V našem prostředí je pojem plánování často negativně vnímán. Je spojován s implantovaným dirigistickým centrálním plánováním. Komplexní formy plánování byly v minulosti uplatněny ve Francii, v Německu, v nově industrializovaných zemích jihovýchodní Asie; jeho výsledky nebyly jednoznačné a posléze byly výrazně redukovány. Tyto rozporuplné zkušenosti však nemohou vést k a priori odmítání plánovacího procesu, který je spojen s racionálním chováním a je ve svých základních rysech spojován s každou cíleně zaměřenou lidskou aktivitou. Vzhledem ke změně rolí veřejného sektoru, přenosu řady úkolů na soukromé subjekty, je možné a efektivní uplatnit především měkčí formy plánování, které se projevují právě v podobě zpracování koncepcí, strategií, strategických dokumentů apod.

¹⁰ Zpracováno ve vazbě na Kotler, P. (1994), *Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation and Control*, Prentice Hall, New Jersey, (8. vydání).

Zatímco strategické plány formulují cíle a cesty jejich naplňování v dlouhodobém či střednědobém horizontu, pak dokumenty prováděcí a operativní mají krátkodobou, maximálně střednědobou platnost.

Přesto je nutné eliminovat riziko ztráty souvztažnosti cílů strategie s měnícími se potřebami společnosti prostřednictvím průběžného vyhodnocování uskutečněných opatření, tj. nastavit takové mechanismy, které budou účelnost zaměření strategií a efektivitu zvolených řešení průběžně posuzovat.

Provádění plánovacích dokumentů je spojeno s procesem řízení, tj. stanovením posloupnosti na sebe navazujících kroků. K tomu účelu se využívají různé manažerské techniky. Ve veřejném sektoru se stále více uplatňují moderní způsoby vyvážení vztahů mezi cíli a zdroji (např. Balance Scorecard) a techniky řízení kvality.

4.1. Strategické dokumenty

Strategie pochází z řeckého *strategos*, vrchní velitel, generál < *stratos* (vojsko, výprava) + *agein*, vést). **Jedná se o dlouhodobý plán činností zaměřený na dosažení nějakého cíle.** Strategie je plán aktivit, sled kroků, vytvořených k dosažení určitého cíle.

Slovník cizích slov definuje strategii jako dlouhodobý záměr činnosti k dosažení určitého cíle. Lze říci, že cíle představují budoucí stavy, kterých má být dosaženo. Strategie pak vyjadřuje základní představy o tom, jakou cestou budou tyto cíle dosaženy.¹¹

¹¹ Srovnej s Kolektiv autorů. (2008). *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.:

„Vlastní pojem strategie pochází od řeckého slova „strategos“, tj. obecný, ale bývá používán různým způsobem. Nejobecněji se jím rozumí určení celkového účelu či poslání subjektu, jeho dlouhodobých cílů nebo zaměření činnosti, ale také alokace zdrojů potřebných pro dosažení zamýšlených záměrů. Strategické plánování je také chápáno jako moderní způsob, jak definovat koncepce rozvoje a cíle určité entity (město, region, firma atd.). Poprvé se tato metoda objevila v armádě USA za druhé světové války. Počátkem 70. let myšlenku strategického plánování aplikovala Harvard Business School pro potřeby soukromých společností. Teprve ke konci tohoto desetiletí se ukázalo, že strategické plánování lze výhodně použít pro plánování rozvoje měst a regionů.“

Ve veřejném sektoru je strategie návod, jak maximalizovat rozvojové příležitosti a předvídatě minimalizovat vývojová ohrožení při účelném užití omezených zdrojů (Veselý, A. - Nekola, M. (eds). (2007) *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON).

Strategii je možné chápat v následujících významech:

- jako dokument (strategický dokument), ve kterém je uveden a konkretizován plán jak dosáhnout požadovaných cílů; dokument je vytvářen se střednědobým spíše však dlouhodobým horizontem platnosti,
- jako návrhovou část plánovacího dokumentu, která obsahuje mechanismy jak očekávaných výsledků dosáhnout, popisuje cesty, jak dospět ke kýženým cílům; strategie je tak konkretizována prostřednictvím hierarchicky uspořádaných návrhových částí plánovacích dokumentů.

Strategický dokument je vytvářen v dlouhodobém (10-20 let) či střednědobém (4-10 let) horizontu. V české praxi se nejčastěji setkáme se strategiemi vytvářenými na 4 až 10 let. U politik úzce provázaných s aktivitami EU se rytmus zpracování strategických dokumentů postupně přizpůsobuje taktu přijímání či úpravy strategických dokumentů na evropské úrovni (především s ohledem na sedmiletou programovací periodu EU).

Strategický dokument představuje:

- materializovanou podobu platné (přijaté) strategie politiky,
- nástroj, který umožňuje prosazení politiky.

Rysy dobré strategie jsou následující (Potůček, M. a kol. (2006). Veřejná politika):

- participativnost a pluralitní způsob přípravy,
- orientace na problémy a tudíž i selektivnost. Identifikace dominantních problémů a možných cest jejich řešení, vycházející z poznání celostního kontextu,
- alternativnost v hodnotových důzdech i ve způsobech výkladu skutečnosti, zároveň ale snaha hledat společného jmenovatele všude tam, kde je to možné - především v

identifikaci aktuálních a možných budoucích problémů a v hledání cest, jak jím čelit či předcházet s využitím disponibilních zdrojů,

- srozumitelnost,
- aktivizace zúčastněných aktérů při poznávání problémů a při jejich řešení,
- trvalé úsilí - proud neustále aktualizovaných a doplňovaných pohledů na možné a žádoucí budoucnosti,
- inovativnost – hledání nových, efektivnějších postupů, využití nových technik a nástrojů.

Roli strategického dokumentu jako „podkladu pro rozhodnutí o komplexním společenském problému“ zdůrazňuje i P. Pergler ve svých pracích (Pergler, P. Strategická práce). Tzn. jeho příprava, respektive přijetí s sebou nese (strategické) rozhodování, a nikoliv pouze naplňování (operacionalizaci) již učiněných rozhodnutí. K tomu je však nutno dodat, že tuto úlohu může strategický dokument mít velmi často pouze v koncepční fázi. Zpracovatelé by měli předkládat rozhodovacímu orgánu varianty řešení problému a ponechat mu možnost výběru alternativy. Je však zřejmé, že v praxi dochází k výběru alternativy na nižších úrovních v rámci konzultačních či připomínkových řízení. Suverénovi, vládě, jsou pak předkládána vyjednaná řešení v podobě čistopisu a pouze v případě vážných rozporů alternativní znění.

Při formulování strategií se její autoři zpravidla střetávají s potřebami vymezení následujících prvků:

Mise (poslání):

Definuje základní účel politiky případně přímo instituce, která ji vyváří a implementuje. Popisuje, proč existuje, jaká je její úloha a jak dosáhnout vize. Poslání může být krátkodobé, stejně tak dobře i dlouhodobé. Může trvat po dlouhou dobu či život instituce či se může měnit dle požadavků na změny v poslání instituce.

Vize:

Jedná se o představu či záměr budoucího stavu společenských vztahů, kvality prostředí ovlivňované politikou. Vize popisným způsobem vystihuje, jak by mělo prostředí, které instituce svými aktivitami ovlivňuje, vypadat.

Vize pro určité společenství obsahuje představu o jeho rozvojových příležitostech, ale i možných ohroženích, a zároveň o způsobech, které umožní maximální využití identifikovaných příležitostí a minimalizaci zjištěných ohrožení (srovnej např. Potůček 2006). Vize formuluje představu o žádoucích změnách ve společnosti, ekonomice a dalších oblastech života. Je zpravidla formulovaná obecně s delším časovým výhledem. V případě strategického dokumentu s dlouhodobým zaměřením může vize vycházet ze širšího společenského konsensu; je sdílena většinou subjektů politického spektra, představiteli občanské společnosti.

Při přípravě strategických dokumentů je jedním z důležitých legitimačních prvků vazba na **programové prohlášení vlády**. Nové vedení veřejných institucí, včetně vlády, má často potřebu shrnout své cíle a záměry do programových prohlášení či do jiných obdobných formulací obsahujících vize. Programové prohlášení nastiňuje, čeho chce instituce dosáhnout, jaké by mělo být prostředí, ve kterém působí. Programové prohlášení poskytuje jasná kritéria pro přijímání rozhodnutí, stává se zdrojem inspirace pro činnost podřízených struktur.

Výhodou existence prohlášení je mj. to, že obsahuje hodnoty, kterými se bude instituce řídit a jejichž respektování bude prosazovat při jednání s jednotlivými aktéry či cílovými skupinami, na jejichž potřeby je politika zaměřena. Prohlášení vytváří povědomí o směřování, orientaci aktivit a o vytvářených příležitostech. Programové prohlášení je, ve vazbě na politický cyklus, vytvářeno obvykle se spodní hranicí střednědobého výhledu.

Hodnoty:

Jedná se o názory a postoje, které jsou sdíleny všemi zainteresovanými aktéry. Hodnoty představují základní kameny vymezující možný prostor pro formování priorit a dílčích cílů strategie. Důsledné uplatnění hodnot při formování strategie vede k zúžení počtu možných řešení vyloučením těch kombinací, které jsou s nimi v rozporu (např. respektování udržitelného rozvoje, etické kodexy apod., dále se jedná o dlouhodobě ustálená a nezpochybňovaná přesvědčení o rolích politiky - paradigma).

Zásady:

Zásady respektive principy představují obligatorní prvky, které musí strategie obsahovat, či které musí být respektovány procesy spojenými s přípravou a realizací strategie, aby se dosáhlo očekávaných změn a naplnění vize.

Jedná se např. o nastavení procesu průběžného sběru informací o realizaci strategie tj. vytvoření systému indikátorů a sledování jejich naplňování, vyhodnocování realizace strategie (evaluace), formulování víceletých dokumentů (víceleté programování včetně víceletého plánování finančních zdrojů apod.), nastavení systému implementace a rozdělení rolí mezi jednotlivé orgány apod.

Metodologie:

Existuje několik přístupů ke strategickému plánování. Nejčastěji je využíván tzv. třífázový postup:

- analýza situace – posouzení, vyhodnocení současného stavu a jak jej bylo dosaženo, identifikace problémových oblastí
- zacílení - definuje záměry a cíle (někdy nazýváno jako ideální stav),
- stanovení cesty – „cestovní mapy“ k naplnění cílů.

Alternativní přístup je nazýván Draw-See-Think-Plan (Načrtni, Podívej se, Promysli, Naplánuj), který si klade následující otázky:

- Draw – Jaká je ideální představa a požadovaný konečný stav?,
- See – Jaká je současná situace? Jaký je rozdíl mezi ideálním a současným stavem? Proč existují tyto rozdíly?,
- Think – Které specifické činnosti musí být učiněny, aby byl odstraněn rozdíl mezi současnou situací a ideálním stavem?,
- Plan – Jaké zdroje jsou požadovány k provedení aktivit?.

Jinou variantu představuje metoda nazývaná See-Think-Draw (Podívej se, Promysli, Načrtni):

- See – popisuje současnou situaci,
- Think – definuje cíle/záměry,

- Draw – mapuje způsoby dosažení cílů.¹²

Při formulování strategie se také uplatňují techniky tzv. zdola nahoru (bottom-up) nebo shora dolů (top-down). V prvním případě se jedná o přístup založený nejprve na identifikaci problémů a na jejich základě stanovení obecnějších úrovní (cíle, priority), ve druhém se odvozují cíle a priority od definované obecné vize. V praxi se můžeme setkat i s kombinací těchto technik.

Dalšími pojmy užívanými ve strategickém plánování jsou:

- SWOT – analýza prováděná v úzké návaznosti na požadované cíle, spojník mezi analytickou a návrhovou částí strategie¹³,
- formulace – formulování návrhů a procesů tak, aby bylo dosaženo cílů,
- realizace, implementace – zavedení odsouhlasených procesů,
- kontrola – monitorování a obdržení zpětné vazby ze zavedených procesů plně kontrolující operace.

Záměry, cíle, priority

Strategické plánování by mělo vést ke specifikaci vize, ke stanovení konkrétních cílů a stanovení návodu, jak jich dosáhnout. K tomu slouží systém priorit a jejich zdůvodnění, obsahující mechanismus vedoucí k dosažení cílů.

Jeden z modelů organizování, uspořádání cílů využívá princip hierarchie – nastavení systému nadřazených a podřazených cílů a priorit. Záměry či cíle by měly být uspořádány následovně: top pozice záměru (cíle), druhá pozice záměru, třetí pozice záměru, atd. Z každé pozice, záměr ve vyšší pozici odpoví na otázku „PROČ?, tj. čeho se chce dosáhnout, v nižší pozici

¹² Při tvorbě strategických rozvojových plánů se používají další metody. „Například je to metoda modelu SHADE (Shade = podíl + Development = rozvoj), metoda ODAPI Schuilingovy skupiny z univerzity v Amsterdamu (pozorování, popis, analýza, programování, zlepšování) nebo technika LAN s kroky analýza, syntéza, interpretace, evaluace, propozice I.+II. a další.“ Kolektiv autorů. (2008). Úvod do regionálních věd a veřejné správy, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.

¹³ V soukromém sektoru jsou využívány různé techniky analýzy pro strategické plánování. Vedle SWOT analýzy (silné, slabé stránky, příležitosti a ohrožení), či její přesmyčky TOWS, zahrnují také PEST analýzu (Political, Economic, Social, and Technological), STEER analýzu (Socio-cultural, Technological, Economic, Ecological, and Regulatory Factors) nebo EPISTEL analýzu (Environment, Political, Informatic, Social, Technological, Economic and Legal).

odpoví na otázku „JAK?“, tj. jakým způsobem, jakým mechanismem toho bude dosaženo. Toto hledisko je např. uplatňováno při formulování dokumentů politiky soudržnosti, při nastavení hierarchie cílů a priorit.

Strategie jsou formulovány zpravidla pro jednu oblast či soubor několika provázaných oblastí (socioekonomických a environmentálních složek, vybrané území).

Strategické dokumenty by měly obsahovat:

- analýzu současného stavu a vývojových tendencí,¹⁴
- identifikace potřeb,
- přehled cílů, prioritních os a popis mechanismu jejich naplnění,
- přehled finančních a dalších zdrojů využitelných k realizaci strategie,
- popis řízení (včetně stanovení odpovědností) a systému implementace strategie,
- přehled prováděcích dokumentů, programů,
- časový plán realizace,
- vztah k ostatním politikám, cílům a prioritám strategických dokumentů a způsob koordinace vazeb,
- způsob měření míry naplnění strategií (stanovení indikátorů),
- způsob monitorování a vyhodnocování naplňování strategie (kdo, v jakých časových intervalech, jaké formy hodnocení budou využity).

Přísný strategický přístup s rozvinutou hierarchií strategických a taktických dokumentů je typický pro řadu evropských politik, především pak pro politiku soudržnosti.

Strategické obecné zásady Společenství pro hospodářskou, sociální a územní soudržnost (SOZS), stanovené Radou EU formulují orientační rámec pro intervence strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Představují sled celoevropských cílů a priorit vytvořených i s ohledem, vazbou, na další politiky EU. Zásady představují evropskou strategii pro politiku soudržnosti, která však reaguje na širěji pojaté evropské strategie - integrované směry, zahrnující hlavní směry hospodářské politiky a hlavní směry zaměstnanosti – obnovená lisabonská strategie a je východiskem pro národní strategie členských zemí reprezentované Národním strategickým referenčním rámcem (NSRR).

Zatímco struktura SOZS je stanovena velmi obecně, následující úprava struktury NSRR je již velmi podrobná;

¹⁴ Pro srovnání s okolím bývají používány obdobné či nadřazené (územními) jednotky

obsahuje taxativní přehled povinných částí NSRR pro jednotlivé cíle, umožňuje zahrnutí i dalších oblastí (Článek 27, odst. 4 a 5 Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999).

Národní strategický referenční rámec obsahuje tyto prvky:

- a) analýzu rozdílů v rozvoji, jakož i slabých stránek a potenciálu rozvoje, s přihlédnutím ke směrům vývoje evropského a světového hospodářství;
- b) strategii zvolenou na základě této analýzy, včetně tematických a územních priorit. Tyto priority zahrnují případně opatření pro udržitelný rozvoj měst a diverzifikaci venkovského hospodářství a oblastí závislých na rybolovu;
- c) seznam operačních programů pro cíle „Konvergence“ a „Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“;
- d) popis toho, jak výdaje na cíle „Konvergence“ a „Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“ přispějí k prioritám Evropské unie spočívajícím v podpoře konkurenceschopnosti a vytváření pracovních míst, včetně splnění cílů integrovaných hlavních směrů pro růst a zaměstnanost (2005– 2008), jak je stanoveno v čl. 9 odst. 3;
- e) orientační roční přiděl z každého fondu na jednotlivé programy;
- f) pouze pro regiony způsobilé v rámci cíle „Konvergence“:
 - i) opatření navržená pro posílení výkonnosti správy členského státu,
 - ii) částku celkových ročních prostředků poskytnutých v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a Evropského rybářského fondu,
 - iii) informace nezbytné pro předchozí ověření, zda je dodržována zásada adicionality uvedená v článku 15;
- g) v případě členských států způsobilých pro Fond soudržnosti podle čl. 5 odst. 2 a čl. 8 odst. 3 informace o mechanismech pro zajištění koordinace mezi operačními programy navzájem a mezi nimi a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova a Evropským rybářským fondem a případně intervencemi Evropské investiční banky a dalšími stávajícími finančními nástroji.

Národní strategický referenční rámec může nadto případně obsahovat

- a) postup koordinace mezi politikou soudržnosti Společenství a příslušnými celostátními, odvětvovými a regionálními politikami dotyčného členského státu;
- b) v případě členských států jiných než uvedených v odst. 4 písm. g) informace o mechanismech pro zajištění koordinace mezi operačními programy navzájem a mezi nimi a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova a Evropským rybářským fondem, intervencemi Evropské investiční banky a dalšími stávajícími finančními nástroji.

Obdobné vymezení bylo stanoveno i v předcházející legislativě týkající se Rámce podpory Společenství (Nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. června 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech Článek 17).

Národní úprava obdobných dokumentů již nebývá tak podrobná. Zákon 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje v platném znění vymezuje mj. obsah Strategie regionálního rozvoje:

§ 5 Strategie regionálního rozvoje

(1) Strategie regionálního rozvoje obsahuje zejména analýzu stavu regionálního rozvoje, charakteristiku slabých a silných stránek v rozvoji jednotlivých krajů a okresů, strategické cíle regionálního rozvoje v České republice, vymezení státem podporovaných regionů a doporučení dotčeným ústředním správním úřadům a krajům pro zaměření rozvoje odvětví spadajících do jejich působnosti.

Situace v České republice

V ČR existuje široké spektrum dokumentů, které můžeme označit za strategické. Tyto dokumenty se liší:

- nominálním označením tj. dokumenty stejného typu jsou označeny různě, na straně druhé pod stejným označením jsou zařazeny různé typy dokumentů,
- uspořádáním dokumentu a (ne)respektováním řazení všech obligatorních částí (zvláště části finance, implementace a řízení, přehled prováděcích dokumentů),
- způsobem zpracování analýzy a prezentováním jejích výsledků - SWOT,
- podrobností propracovanosti návrhové části – včetně nastavení struktury cílů a priorit,
- časovou platností,
- časováním aktualizace,
- závazností, stanovením odpovědností,
- stanovením způsobu hodnocení výsledků a indikátory.

Tyto dokumenty můžeme členit do dvou základních skupin:

Strategie se všemi znaky:

Jedná se o dokumenty označované jako „strategie“, „koncepce“, „plány“ či „rámce“. Jejich společným rysem je to, že naplňují veškeré znaky strategických dokumentů. Obsahují

analýzu ústící do SWOT (či obdobného shrnutí analýzy), návrhovou část i popis implementace. Součástí dokumentu je kapitola popisující přehled zdrojů, které budou k naplňování priorit a dosahování cílů využívány.

Strategické dokumenty by dále měly obsahovat indikátory a rozdělení odpovědností – v ČR se uplatňuje pouze v některých případech (např. SRUR, NSRR, SRR ČR). Strategický dokument je konkretizován systémem prováděcích dokumentů, či konkrétních dotačních titulů.

Strategie pouze s některými znaky:

Jde o dokumenty často označované jako „politiky“, „koncepce“, „rámce“ nebo „bílé knihy“. Tyto dokumenty naplňují jen některé znaky strategických dokumentů, zpravidla obsahují vize, cíle, případně naznačují mechanismy realizace. Z jejich obecné povahy, formy uspořádání či stupně podrobnosti zpracování vyplývá, že se spíše jedná o dokumenty, které konkretizují vize a naznačují žádoucí směry vývoje. Zpravidla neobsahují podrobně rozpracovanou implementační část. Jde spíše o naznačení způsobů jejího prosazování.

V případě dokumentů označovaných jako bílé knihy (které se však vyskytují v ČR velmi zřídka) je možné hovořit o jejich obdobné roli jako u stejnojmenných dokumentů vydávaných např. Evropskou komisí (prezentují závaznou podobu navrhované vládní politiky). Jedná se tedy o dokumenty, které bychom mohli umístit nad plnohodnotné strategie. Mohou být i nahrazeny plnohodnotnými strategiemi.

Poznámka:

Jiným hlediskem, dále nezkoumaným, je kvalita zpracování těchto dokumentů.

Jedná se o schopnost:

- vystihnout podstatu společenského problému,
- nastavit kauzalitu mezi výstupy analýzy a návrhovou částí (tj. i když dokumenty zpravidla obsahují analýzu a návrhovou část, postrádají mnohdy vazby mezi těmito částmi; analýza je zpracována samoúčelně a cíle jsou stanoveny bez ohledu na výstupy analýzy),
- vhodně vydefinovat cíle a stanovit priority a cesty, mechanismy jejich dosažení,
- jasně vymezit odpovědnosti za realizaci strategie a jednotlivých priorit,
- přiřadit zdroje, nastavit rozpočet,

- sledovat jejich plnění (tj. předkladatel nesleduje, nebo velmi povrchně, co všechno se uskutečnilo, nejsou tudíž k dispozici objektivní podklady pro aktualizaci dokumentu).

Dalším problémem je určení vztahu mezi strategiemi, což je předpokladem pro zjištění síly jejich vazeb a posouzení možnosti jejich vzájemného propojování a dosažení synergických efektů (integrováný přístup).

Vedle základního členění strategií na *celiství* (národohospodářsky zaměřené, zastřešující vícero složek), *územní* (typické pro dokumenty regionálního a územního rozvoje), *horizontální*, které prosazují své cíle v různých oblastech (např. SRUR), existuje spektrum tematických strategií, které jsou z důvodu vysoké segmentace vůči sobě v hierarchickém postavení. Tato skutečnost je dobře viditelná např. v sektoru dopravy či životního prostředí.

Variabilita strategických dokumentů v ČR je možná překvapivě vysoká i vzhledem k pokusům o regulaci tvorby těchto dokumentů ze strany vlády.

V českém právním prostředí se nejčastěji setkáváme s pojmem koncepce, který je užíván ve významu strategie, strategický dokument.

Vytváření střednědobých koncepcí tj. strategií, předkládaných vládě ČR, je upraveno Usnesením vlády ČR ze dne 3. ledna 2001 č. 10, k návrhu Metodiky střednědobých koncepcí.

Usnesení upravuje vytváření **střednědobých koncepcí ministerstev a dalších ústředních správních úřadů** ve vazbě na zpracování Střednědobé koncepce sociálního a ekonomického rozvoje a Víze rozvoje (15letý výhled). Usnesení respektuje logický plánovací proces, který předpokládá promítnutí priorit vlády obsažených v jejím programovém prohlášení (vize) do priorit a cílů koncepcí. Předpokládá šestiletý časový horizont, s možností jeho prodloužení v případě potřeby. Při zpracování dokumentů se očekává úzká spolupráce s dotčenými ministerstvy i možnost účasti veřejnosti.

Koncepce, ve smyslu platného usnesení vlády, se skládají ze dvou částí, a to z analýzy současného stavu a z vlastní koncepce.

Analýza současného stavu obsahuje:

základní vývojové tendence uplynulého období a jejich vyhodnocení;

silné a slabé stránky, rizika a příležitosti (SWOT analýza);

vyhodnocení účinnosti stávajících rozvojových programů, tj. porovnání jejich nákladů s přínosy, zda bylo dosaženo zamýšlených účinků, případně s jakými modifikacemi.

Vlastní koncepce obsahuje:

- stanovení cílů rozvoje včetně určení priorit, a to nejenom v poloze kvalitativní, ale tam, kde je to možné, i kvantitativní;
- identifikaci cílů, které vyžadují spolupráci více ministerstev a případně cílů, které jsou nekompatibilní s cíli koncepcí jiných ministerstev;
- specifikaci programů, které konkretizují realizaci koncepce v jednotlivých dílčích oblastech;
- kvantifikaci nároků na finanční zdroje;
- očekávané důsledky koncepcí a programů v jednotlivých letech, a to i v průřezových oblastech jako je oblast životního prostředí a oblast sociální (zaměstnanost), pokud je to možné i v kvantitativní podobě;
- regionální rozměr koncepce;
- legislativní a nelegislativní opatření, která koncepce vyžaduje.

Součástí koncepce je i kvantifikace finančních nároků spojených s její realizací. Základem kalkulace jsou investiční a provozní náklady rozložené do jednotlivých let, na které je koncepce zpracovávána. Usnesení předpokládá nastavení vazby na Střednědobý fiskální výhled a Státní rozpočet, členění dle požadavků na státní rozpočet, na další veřejné rozpočty v ČR, zahraniční zdroje, případně očekávaný příspěvek soukromého sektoru, a to vždy v členění na běžné a kapitálové výdaje.

Usnesení předpokládá pravidelnou aktualizaci dokumentů s tím, že časový horizont aktualizace je upraven příslušným usnesením vlády. Dílčí úpravy se předpokládaly každoročně; aktualizace měla být sladěna s časovým harmonogramem fiskálního výhledu Ministerstva financí.

Koncepce¹⁵ by dle usnesení měly být naplňovány jednotlivými programy.

¹⁵ Pojem koncepce je však vymezen i některými speciálními právními normami. Pro účely posuzování vlivů na životní prostředí představuje koncepce dle § 3 písm. b zák. č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, v platném znění, strategie, politiky, plány nebo programy zpracované nebo zadané orgánem veřejné správy a následně orgánem veřejné správy schvalované nebo ke schválení předkládané.

Z hlediska sledovaného účelu (§ 10a) se jedná o koncepce, které stanoví rámec pro budoucí povolení záměrů uvedených v příloze č. 1 zákona (tj. projekty, které mohou vyžadovat posouzení v rámci procesu EIA) a tematicky, složkově zaměřené (zemědělství, lesního hospodářství, myslivost, rybářství, nakládání s povrchovými nebo podzemními vodami, energetika, průmysl, doprava, odpadové hospodářství, telekomunikace, cestovní ruch, životní prostředí včetně ochrany přírody), ale i územního charakteru (územní plánování, regionální rozvoj) a dále koncepce spolufinancované z prostředků fondů Evropských společenství, apod.

Při formování návrhové části strategického dokumentu by mělo být na začátku vytvořeno několik variant řešení, které by byly předloženy k posouzení a výběru. Lze předpokládat, že tato podmínka není v české praxi často naplňována – detailní zjištění je však obtížné, neboť řada dokumentů označovaných za strategické, formálně vykazující rysy strategií (tzn. obsahující komponenty jako analýza, vize, cíle, nástroje atd.), ve skutečnosti pouze rozpracovává a zdůvodňuje/legitimizuje strategická rozhodnutí již dříve učiněná. Tyto dokumenty pouze reflektují reálný vývoj situace a na strategické rozhodování (ve smyslu výběru z možných scénářů dalšího vývoje) předem rezignují.

Dalším problémem je skutečnost, že některé dokumenty ani neusilují o přijetí strategického rozhodnutí. Spíše technicky optimalizují rozhodnutí již dříve přijatá. Může se jednat i o rozhodnutí učiněná jinými subjekty (např. Politika územního rozvoje z větší části územně optimalizuje strategie vypracované sektorovými ministerstvy).

Doporučení:

Podmínkou efektivní koordinace jednotlivých politik je sjednocení tvorby strategických dokumentů. V tomto směru je možné přistoupit k aktualizaci stávajícího usnesení vlády případně ke zcela nové úpravě.

Při přípravě nového či aktualizaci stávajícího strategického dokumentu by měla být návrhová část strategického dokumentu navržena variantně tak, aby zadavatel respektive vláda měli možnost vybrat jednu z alternativ¹⁶.

Uvedený zákon je transpozicí směrnice č. 2001/42/EC, která operuje s termínem „plány a programy“ (článek 2 písm. a), kterým se rozumějí plány a programy včetně těch, které jsou spolufinancovány Evropským společenstvím, a rovněž jejich veškeré změny:

- které podléhají přípravě nebo přijetí orgánem na národní, regionální nebo místní úrovni nebo které připravuje úřad pro legislativní proces tak, aby mohly být přijaty parlamentem nebo vládou, a
- které jsou vyžadovány právními a správními předpisy, a
- vytvářející rámec pro budoucí povolení projektů, které mohou vyžadovat posouzení v rámci EIA.)

Oproti výše uvedenému usnesení vlády, zahrnuje zákonem používaný termín „koncepce“ veškeré dokumenty strategické ale i taktické povahy. Pojmy plán a program užívané směrnicí můžeme v českém kontextu (dle pojetí upraveného usnesením vlády) spojit s koncepcí (pro plán) a programem (program).

¹⁶ Možné varianty řešení by mohly být veřejnosti předloženy k diskusi i prostřednictvím zelené knihy.

Tímto mechanismem dojde k posílení strategického významu dokumentu a legitimity rozhodovacího procesu. Zároveň by došlo k oslabení rizika mechanického přejímání již dříve učiněných rozhodnutí, která nemusí odpovídat stávající situaci a prioritám vlády.

Scénáře a varianty řešení je možné předkládat vládě k posouzení prostřednictvím záměru strategie, návrhu zelené či bílé knihy (knihy lze použít především v případě konzultace záměrů s veřejností).

Vláda by nejprve měla obdržet záměr, který by obsahoval možné scénáře vývoje a k nim přiřazené varianty řešení. Vláda by označila ty z nich, které preferuje. Následovala by podrobná analýza (např. typu RIA), na jejímž základě by byla doporučena vládě optimální varianta. Po schválení vládou by došlo k podrobnému rozpracování návrhové části strategického dokumentu.

Strategický dokument přijatý vládou obsahuje pouze preferovanou variantu řešení.

4.2 Prováděcí dokumenty, operační programy

Jedná se o dokumenty taktické povahy. Taktika představuje mechanismus, jak naplnit strategii.

Výkladový slovník definuje taktiku jako plánovité jednání, chytré adekvátní chování.

Prováděcí dokumenty oproti strategickým konkrétně popisují mechanismy, jak dosáhnout cílů vymezených strategiemi. Specifikující žádoucí budoucí stav dané oblasti a konkretizují cestu jeho dosahování. Obsahují kompletní přehled nástrojů, které budou při naplňování cílů používány, dále obsahují podrobný přehled zdrojů, které budou k naplnění cílů využívány. Obsahují realizační podmínky, odpovědnosti a časový plán.

Jednotlivé části dokumentu vycházejí z příslušných pasáží strategického dokumentu. Míra podrobnosti rozboru situace, propracovanosti návrhové části či popisu implementace a financování je výrazně větší.

Prováděcí dokumenty by měly obsahovat:

- vazbu na výchozí dokumenty a legislativu,
- analýzu a výsledky SWOT analýzy,
- návrhovou část - vizi, strategické cíle, postup dosahování cílů, priority a oblasti podpory,
- popis činností při implementaci a rozdělení zodpovědnosti za řízení a koordinaci,
- obecné principy a pravidla pro realizaci (veřejná podpora, realokace, způsobilost výdajů apod.,
- popis opatření pro informovanost a publicitu,
- jasně definovanou strukturu financování a postupy pro uvolňování finančních prostředků (časový plán, náklady v jednotlivých letech, kvantifikaci výsledků, která je nutná pro kontrolu naplňování cíle programů),
- způsob monitoringu (výroční a závěrečné zprávy) a evaluace,
- popis činnosti kontrolních a auditních systémů,
- popis synergie s oblastmi podpory jiných dokumentů.

Dále mohou obsahovat:

- popis konzultačního procesu, tj. zapojení partnerů do přípravy dokumentu,
- popis synergických a komplementárních vazeb k ostatním dokumentům, výsledky ex-ante hodnocení,
- strategie publicity¹⁷ a způsob jejího zajištění.

Prováděcí dokumenty jsou zpracovávány nejvýše se střednědobým výhledem. Obvykle se zaměřují na jednu složku, či vybrané téma, nebo jedno území.

¹⁷ Cílené informování o zaměření a cílech politiky, aktivitách řídicích struktur.

Situace v České republice

V českém kontextu se setkáme s různým pojmenováním těchto dokumentů: **programy, prováděcí dokumenty, technické dokumenty apod.** Veškeré tyto dokumenty můžeme zahrnout pod označení **prováděcí dokumenty**.

Rozvojové programy jsou zpravidla naplňovány větším počtem projektů, realizovaných jednotlivými aktéry.

Mezi dosud nejlépe propracované programové dokumenty s vazbou na strategické dokumenty patří operační programy Národního strategického referenčního rámce pro období 2007 – 2013.

Vytváření taktických plánů je upraveno *Usnesením vlády ČR ze dne 3. ledna 2001 č. 10, k návrhu Metodiky střednědobých koncepcí*.

Dle usnesení vlády ČR ze dne 3. ledna 2001 č. 10, k návrhu Metodiky střednědobých koncepcí, mají být cíle obsažené v koncepcích dosahovány prostřednictvím **programů** zpracovávaných pro určitý ucelený relativně uzavřený výsek v působnosti ministerstva nebo jiného ústředního orgánu. Konkretizují, v jakých krocích a jakým způsobem budou dosahovány cíle koncepce.

Programy obsahují:

- cíle, nástroje a cesty k jejich dosažení, pokud možno kvantifikované,
- legislativní a nelegislativní opatření,
- jasně definovanou strukturu financování,
- na základě průběžného monitorování programů vyhodnocení realizace programu v uplynulém období, které je východiskem pro změnu programů, pro vyřazení existujících či zařazení nových programů, změnu jejich akcentu či prodloužení doby realizace,
- zhodnocení vlivu na životní prostředí,¹⁸
- regionální dopady a dopady na zaměstnanost.

¹⁸ Nikoliv však nezbytně – např. některé programy, obsahující pouze „měkké“ projekty nemusejí být předmětem posouzení (např. operační programy ESF).

V praxi se setkáváme s dokumenty, ve kterých se fakticky prolíná strategický a taktický pohled. Příkladem jsou např. tematicky (sektorově) zaměřené operační programy vytvářené pro potřeby politiky soudržnosti, které z důvodu podřízenosti evropské (SOZS) a národní (NSRR) strategii a mírou své podrobnosti můžeme označit za taktické dokumenty. Avšak komplexností pojetí a časovým horizontem, překračujícím 5 let, se spíše hlásí ke strategickým dokumentům.¹⁹

Postavení, podoba respektive struktura operačních programů je legislativou upravena jen velmi obecně. Pomůckou k tvorbě dokumentů se staly metodiky a doporučení k tvorbě programových dokumentů, či ex ante hodnocení (např. Metodika pro přípravu programových dokumentů (struktura OP) pro období 2007 – 2013, MMR; Metodická příručka Evaluace socio-ekonomického rozvoje, MMR; Working Paper 2 The Ex-Ante Evaluation of the Structural Funds Interventions).

4.3 Operativní plány

Operativní plánování se ve veřejném sektoru prosazuje pouze dílčím způsobem. Konkretizace strategií do ročních či dvouletých plánů byla spojována s tradičním systémem plánování.

Spíše než s vytvářením podrobných prováděcích plánů je možné se setkat se:

- zpracováním ročních přehledů hlavních úkolů, které chce instituce splnit (včetně předkládání materiál, legislativní činnost apod.),
- zpracováním přehledu hlavních plánovaných aktivit, vyžadujících financování z veřejných zdrojů, rozpočtové kapitoly příslušné instituce.

¹⁹ To bylo v minulém programovém období podpořeno i existencí programového doplňku, který konkretizoval zaměření cílů a priorit operačních programů (reziduem tohoto přístupu je existence prováděcích dokumentů, které však nyní mají čistě technicistní povahu – často pouze dublují operační programy; je možné je plně nahradit manuály). Jejich postavení je v současné době v ČR dále posíleno i tím, že v řadě případů přímo nahradily tradiční národní programy. Případný pokles významu politiky soudržnosti pro naplňování cílů sektorových a průřezových národních politik, by vedl ke zdůraznění taktické role operačních programů; dokumenty by představovaly pouze jeden z nástrojů naplňování příslušných strategií.

Situace v České republice

Roční či dvouleté plánování v tradičním pojetí se uplatňuje v případě některých programových dokumentů krajů.

V různé formě (např. dvouletého klouzavého plánování) se užívá v podnikatelské sféře.

V praxi je možné se dále setkat s **akčními plány**, jejichž smyslem je aktivně přispět k rychlému dosažení požadovaného stavu. Vzhledem ke svému účelu se jedná o dokumenty krátkodobé.

Odlišným případem je skutečnost, že v případě strategických či prováděcích dokumentů dochází k jejich pravidelné aktualizaci ve dvouletém rytmu. Jedná se např. o Konvergenční program ČR, Národní program reforem ČR či Národní akční plán sociálního začleňování České republiky.

5. Závěry a návrhy

Příprava a realizace koncepčních a strategických dokumentů není v případě ČR fakticky jednotně usměrňována, což vede k vytváření širokého spektra koncepčních dokumentů zpracovaných odlišnou technikou. Dokumenty se liší pojetím zpracování, svým uspořádáním - respektováním řazení všech obligatorních částí, přístupy k formulování cílů a priorit. V některých případech neodpovídá označení dokumentu jeho povaze.

Výsledkem této situace je soubor dokumentů s nejasnými rolemi a s nepřehledně upořádanými vzájemnými vztahy. Tuto situaci dokresluje Obrázek č. 1: Vazba mezi politikou a strategickými a prováděcími dokumenty v ČR, vytvořený na základě zjištění učiněného v předchozím textu. Jedná se o důsledek souběhu několika skutečností:

- a) Základní úprava tvorby vládních dokumentů tj. koncepcí – strategií, programů-taktických plánů je provedena usnesením vlády, které bylo přijato již v roce 2001. Sama forma usnesení představuje právní akt nižší síly, který je fakticky bezprostředně legitimizován vládou, jež jej vydala. Odráží její představy o podobě vládnutí a její věcné priority. Závaznost usnesení pro dotčené subjekty v následujících obdobích reálně klesá.
- b) Postavení některých koncepcí a způsob jejich přípravy (struktura dokumentu, procesy přípravy) je řešen speciálními právními normami;
- c) Řada právních norem EU podrobně specifikuje strukturu strategických a prováděcích dokumentů politik EU, které v současné době klíčovým způsobem ovlivňují realizaci vládní politiky. Nutnost respektování těchto pravidel při formování strategických a prováděcích dokumentů souvisí s přímým působením části evropského práva (typicky nařízení).

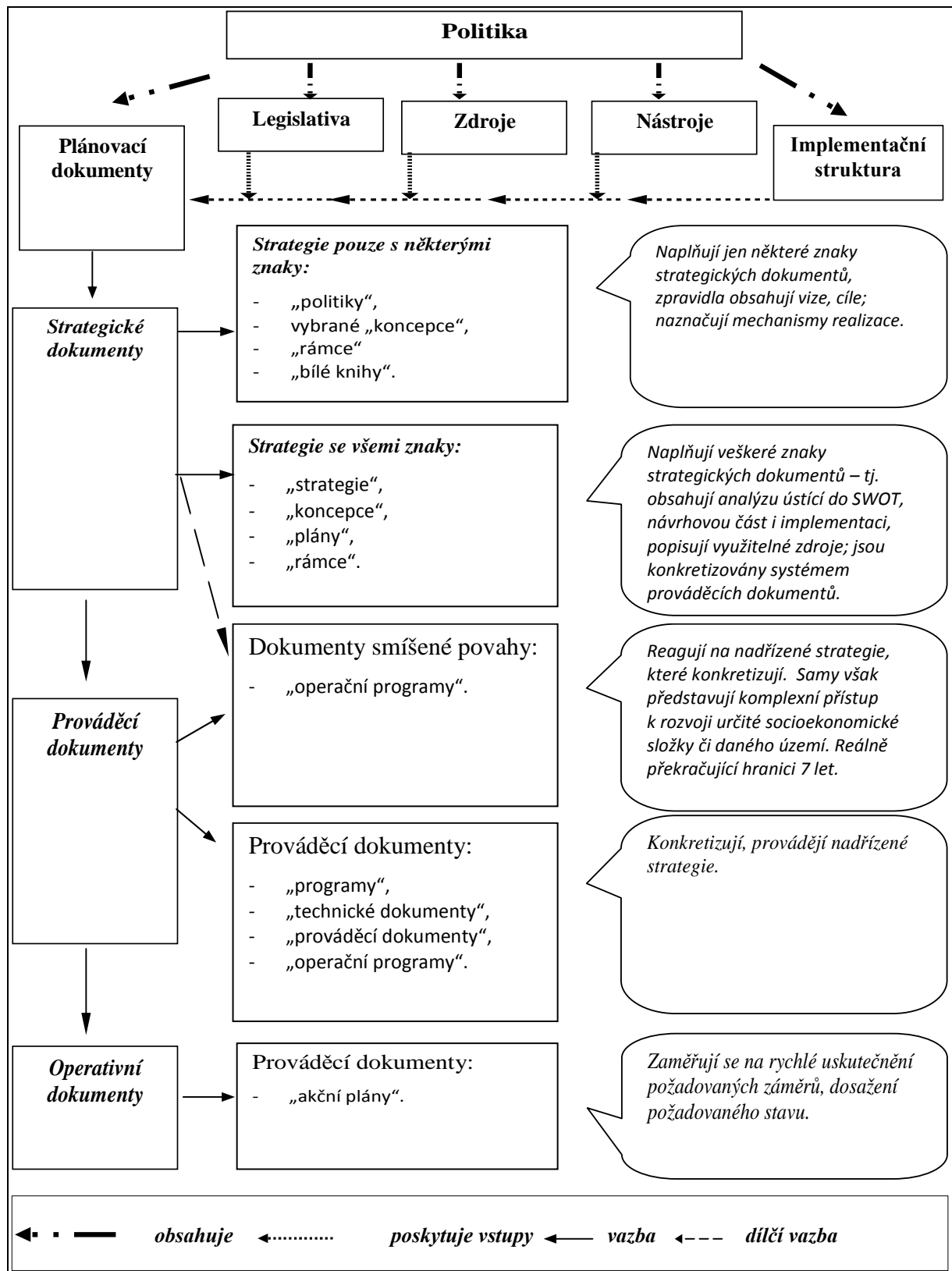
Východiska usnesení vlády č. 10/2001 je možné označit za správná, věcně i formálně doposud platná. Korespondují s představami o efektivním strategickém plánování tak, jak se uplatňuje ve veřejném, ale i soukromém sektoru. Přesto reflektují situaci v době svého vzniku, která se účastí ČR na politikách EU (což vede mj. k přípravě plánovacích dokumentů dle evropských pravidel) proměnila. Je však možné na něj navázat a případně jej aktualizovat právě s ohledem na současnou situaci.

Protože není v našem prostředí zvykem kodifikovat postupy spojené s vládnutím, a je tudíž nepravděpodobné vydání zákona, který by se touto problematikou zabýval (včetně zahrnutí monitoringu realizace politik, evaluace apod.), bylo by možné zvážit zařazení techniky formulování strategických a prováděcích dokumentů alespoň do Jednacího řádu vlády.

Tato norma již nyní stanovuje povinné části, které musí materiály předkládané k jednání vlády obsahovat. Taxativní stanovení struktury strategických a prováděcích dokumentů do Jednacího řádu je z hlediska sledovaného cíle – sjednocení postupu zpracování těchto dokumentů – účelné vzhledem k permanentnímu praktickému používání této normy dotčenými subjekty. Další formy usměrňování tvorby dokumentů např. pomocí metodik jsou možné.

V České republice neexistuje tradice zveřejňování vládních záměrů pomocí knih. Zelené knihy nejsou vůbec využívány, bílé knihy pak pouze okrajově. Výhody vyplývající z uplatnění tohoto mechanismu vyvolávají oprávněný zájem o jeho uplatnění při konzultaci s cílovými skupinami, širokou i odbornou veřejností.

Obrázek č. 1: Vazba mezi politikou a strategickými a prováděcími dokumenty v ČR



Návrh úpravy struktury strategických a prováděcích dokumentů v ČR

Návrh se opírá o následující cíle:

- sjednotit postupů při přípravě strategických a prováděcích dokumentů,
- vyjasnit terminologii,
- nastavit hierarchii dokumentů,
- zpřehlednit vzájemných vazeb,
- sladit časování tvorby a aktualizace dokumentů.

Struktura plánovacích dokumentů v ČR

Vize ČR

Základní představy o roli ČR v Evropě a ve světě, o uspořádání české společnosti, kvalitě společenských vztahů a stavu lidských zdrojů, o zaměření hospodářství a strukturu produkčního sektoru, o kvalitě života a životního prostředí by měly být formulovány v rámcovém dokumentu vytvořeném pro horizont 15-20 let. Mělo by se jednat o dokument, který bude vycházet ze širokého společenského konsensu, nebude výrazněji podléhat změnám pramenícím z politického cyklu. Na straně druhé bude schopen reagovat na modernizační trendy spojené s inovacemi a technologickým pokrokem. Zohlednění vývojových tendencí je možné uskutečnit prostřednictvím pravidelné aktualizace dokumentu ve čtyřletém cyklu.

Nemusí se jednat o rozsáhlý dokument, měl by však obsahovat ucelenou představu i o očekávaném stavu jednotlivých socioekonomických a environmentálních složek. Tento dokument by se stal východiskem pro definování vizí, cílů a priorit strategických dokumentů zpracovávaných na úrovni vlády či jednotlivých resortů.²⁰

²⁰ Vize by měla respektovat principy udržitelného rozvoje. Tyto zásady stanovuje především dokument Strategický rámec udržitelného rozvoje ČR (2010). Jde o dlouhodobý dokument uvažující s perspektivou až do roku 2030.

Strategické dokumenty - koncepce

V současné době je v ČR formálně regulováno vytváření tzv. střednědobých koncepcí ministerstev a dalších ústředních správních úřadů. Jedná se svou povahou o strategie, strategické dokumenty, předkládané vládě ČR ke schválení.

Ponechání označení těchto dokumentů slovem koncepce je vzhledem k dlouhodobé tradici možné. V českém prostředí v rozhodovací praxi však již zdomácnělo užívání i termínu strategie (např. Strategie regionálního rozvoje).

Existuje však zřetelný rozdíl ve významu obou termínů. Zatímco slovo koncepce je spojováno spíše s určitou představou, pojetím, rozvržením, což vyvolává dojem dokumentu méně konkrétního, s pouze naznačeným směrem rozvoje, obsahujícího zásady implementace a řízení, naznačenými vazbami na prováděcí dokumenty, pak strategie představuje jednoznačně definovanou představu o požadovaném stavu, navrhuje sled opatření pro dosažení cílů, nastavuje mechanismy jak je naplnit, dále nastavuje systém řízení a prosazování cílů strategie do prováděcích dokumentů. Koncepce je spojována spíše se subtilnějším dokumentem s větší mírou obecnosti než strategie.

Strategické dokumenty by měly vycházet z *Vize ČR*, která představuje jeden z hlavních vstupů při definování vize dokumentu.

Ve fázi přípravy dokumentu je vhodné zpracovat scénáře vývoje a varianty řešení návrhové části, které budou předloženy zadavateli k výběru.

Strategický dokument by měl obsahovat:

- zdůvodnění účelu dokumentu, uvedení důvodu (legitimity) jeho zpracování (včetně vazby na legislativu, usnesení vlády apod.),
- vyhodnocení účinnosti opatření stávajících veřejných politik,
- analýzu současného stavu, zohlednění vývojových tendencí, komparaci se zahraničím,

- shrnutí výsledků analýzy do sady výroků, např. dle metody SWOT či TOWS21 (ohrožení a příležitosti, slabé a silné stránky),
- zřetelnou identifikaci potřeb,
- vizi, globální a strategické cíle, které jsou následně naplňovány systémem prioritních os a opatření,
- popis mechanismu, jak budou cíle prostřednictvím prioritních os a opatření dosaženy,
- uvedení nástrojů, které budou k tomu účelu využívány,
- nastavení vazeb na komplementární strategie,
- nastavení vazeb na územně a horizontálně zaměřené strategie,
- přehled finančních a dalších zdrojů využitelných k realizaci strategie,
- popis implementace a systému strategie řízení, včetně stanovení odpovědností jednotlivých subjektů,
- nastavení koordinace s řídicími strukturami partnerských dokumentů,
- přehled prováděcích dokumentů,
- časový plán realizace,
- způsob měření plnění strategie (stanovení indikátorů), včetně nastavení monitorovacího systému,
- způsob nastavení vyhodnocování (evaluace) strategie,
- plán aktualizace, revize dokumentu,
- posouzení vlivů na životní prostředí (vyžaduje-li to zákon)²².

Vzhledem k přímému působení části evropského práva je nutné počítat s tím, že bude existovat určitá variabilita názvů i podoby dokumentů, a to dle zvyklostí jednotlivých evropských politik (plány, rámce apod.). Dokumenty mohou být rozšířeny o části, které nemusejí být z národního úhlu pohledu považovány za nezbytné, jako je strategie publicity.

²¹ TOWS analýza je varianta SWOT analýzy. TOWS analýza jde za hranice SWOT, která často končí u seznamu položek ve čtyřech kategoriích. Lze říci, že TOWS je zdokonalenou verzí SWOT analýzy, protože pracuje s kombinacemi tematicky vzájemně souvisejících položek S,W,O a T.

²²Případně lze zvážit doporučení na vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj (v jednoduché verzi jako vyhodnocení vazeb a vlivů strategického dokumentu na priority Strategického rámce udržitelného rozvoje – což by přispělo k tomu, aby SRUR byl v navazujících dokumentech zohledňován a naopak – aby jednotlivé strategické dokumenty směřovaly k plnění priorit a cílů SRUR).

Předpokládaný sedmiletý časový horizont platnosti umožní provazovat tvorbu strategie s procesem přípravy klíčových politik EU, sladit příslušné dokumenty. Zpracování strategického dokumentu napomůže jasně vydefinovat potřeby a získat potřebné argumenty pro prosazování zájmů při formulování evropských dokumentů. Vazba však bude i zpětná. Umožní efektivně prosadit do národního dokumentu ty celoevropské priority, které jsou z pohledu ČR klíčové, a připravit tak prostředí pro maximalizaci očekávaných efektů.

Při zpracování dokumentů se očekává úzká spolupráce s dotčenými ministerstvy a dalšími aktéry, partnery.

Pravidelná aktualizace dokumentů ve dvouleté až čtyřleté periodě umožní zohlednit akutní společenské potřeby. Podnětem k úpravě dokumentů budou výsledky vyplývající z monitorování realizace strategie a zjištění vyplývající z evaluačního procesu.

Prováděcí dokumenty

Vytváření prováděcích dokumentů – programů, je v současné době upraveno již zmíněným usnesením o tvorbě tzv. střednědobých koncepcí ministerstev a dalších ústředních správních úřadů.

Používání označení program pro prováděcí dokumenty se prosadilo pouze částečně. Je však plně kompatibilní s označením obdobných dokumentů vytvářených z podnětu EU, a je proto vhodné ho i nadále prosazovat.

Prováděcí dokumenty představují konkretizaci strategického dokumentu v tom smyslu, že ukazují, v jakých krocích a jakým způsobem budou dosahovány cíle strategie. Detailně popisují mechanismy a cesty jak dosáhnout cílů vymezených strategickým dokumentem. Obsahují kompletní přehled nástrojů, které budou k tomuto účelu používány, dále obsahují podrobný přehled zdrojů, které budou využívány. Obsahují realizační podmínky, odpovědnosti a časový plán.

Jednotlivé části dokumentu konkretizují příslušné pasáže strategického dokumentu. Míra podrobnosti rozboru situace a vývojových tendencí, propracovanosti návrhové části či popisu implementace a financování je podstatně větší.

Vazby mezi cíly a prioritami strategického dokumentu a cíli, prioritami a oblastmi podpory prováděcího dokumentu jsou jednoznačně nastaveny a doloženy.

Prováděcí dokumenty by měly obsahovat:

- vazbu na výchozí strategické dokumenty a legislativu,
- analýzu a její výsledky v podobě SWOT,
- návrhovou část - vizi, globální a specifické cíle, postup dosahování cílů, priority a oblasti podpory,
- popis rozdělení činnosti a zodpovědnosti za řízení a koordinaci,
- nastavení vazeb k partnerským dokumentům, včetně způsobu jejich koordinace,
- jasně definovanou strukturu financování a postupy pro uvolňování finančních prostředků (časový plán, náklady v jednotlivých letech),
- způsob monitoringu a evaluace,
- kontrolní a auditní systémy,
- výsledky ex-ante hodnocení,
- posouzení vlivů na životní prostředí (vyžaduje-li to zákon).

Dokument může být dále doplněn o následující části:

- popis konzultačního procesu, tj. zapojení partnerů do přípravy dokumentu,
- popis synergických a komplementárních vazeb k ostatním dokumentům, výsledky ex-ante hodnocení, strategii publicity způsob jejího zajištění.

Cíle prováděcího dokumentu musí být kvantifikovatelné, aby umožnily sledování naplňování strategie.

Časový horizont platnosti dokumentu by mohl být 3-7 let.

Rámcová doporučení

Realizace navržených doporučení by přispěla ke kvalitativní změně tvorby plánovacích dokumentů. Umožnila by ke sjednocení postupu formulování strategických a prováděcích dokumentů, sblížení české praxe s evropskými zvyklostmi.

Navržená doporučení se týkají především dokumentů vytvářených ústředními správními úřady a předkládaných na jednání vlády ke schválení.

Řada hledisek je však obecně platná. Mohou být proto s úspěchem využity i pro formulování plánovacích dokumentů ostatních orgánů státní správy. Jejich uplatnění může být ze strany vlády ČR doporučeno i územní samosprávě.

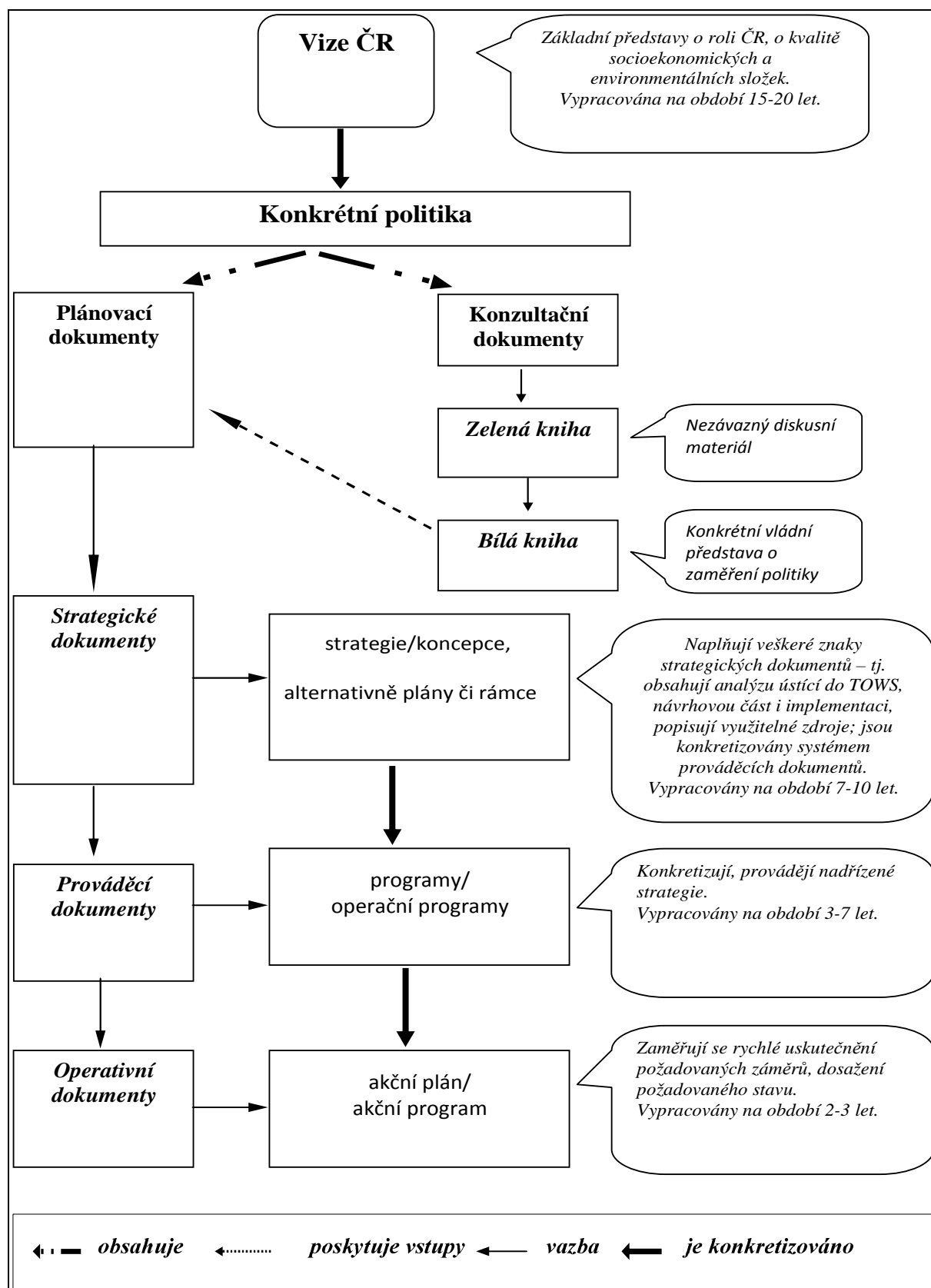
Při zpracování plánovacích dokumentů byla i v českém prostředí formulována řada doporučení, které by bylo vhodné respektovat.

Měly by být zohledněny následující principy:

- vyvážení variant možných řešení a umožnění diskuse k nim,
- respektování vzájemných souvislostí v rámci řešeného problému i ve vazbě na okolí,
- účast dotčených subjektů, zástupců cílových skupin na přípravě dokumentu případně i sledování jeho realizace,
- vzájemné sdílení informací a poznatků, uplatnění součinnosti,
- transparentnost procesu formování dokumentu a jeho uskutečňování,
- profesionální management procesů jejich přípravy,
- nastavení systému sdílení informací, dat, dokumentů a podkladů,
- nastavení strategie komunikace řešené problematiky,
- prosazení řešení, které bude účelné, efektivní a hospodárné,
- uplatnění zkušeností z předcházející generace politiky, poučení se z chyb,
- kvantifikace jednotlivých cílů,
- uplatnění systému indikátorů (výsledky, výstupy, dopady),
- společné vytváření a sdílení souboru indikátorů, monitorovacího mechanismus a systému.

Vazby mezi jednotlivými typy navrhovaných dokumentů ukazuje Obrázek č. 2: Vazba mezi politikou, konzultačními a plánovacími dokumenty v ČR.

Obrázek č. 2: Vazba mezi politikou, konzultačními a plánovacími dokumenty v ČR - návrh



Výše uvedená posloupnost nemusí vždy zahrnovat veškeré úrovně plánovacích dokumentů v závislosti na řešení příslušné problematiky. Je možná i přímá vazba mezi strategickými a operativními dokumenty.

Tabulka č. 1: Přehled termínů				
Název dokument	Alternativní název	Role dokumentu	Časová platnost	Popis
Vize ČR	-	Dlouhodobá vize	10-20 let	Jedná se o rámcový dokument obsahující základní představy o roli ČR v Evropě a ve světě, o uspořádání české společnosti, kvalitě společenských vztahů a stavu lidských zdrojů, o zaměření hospodářství a struktuře produkčního sektoru, o kvalitě života a životního prostředí. Je konkretizována souborem plánovacích dokumentů.
Strategie/Koncepce	Plán, Rámec	Strategický dokument	5-10 let	Jde o plán aktivit, sled kroků, vytvořených k dosažení cílů příslušné politiky. Je konkretizován systémem prováděcích dokumentů.
Program	Operační program	Prováděcí dokument	3-7 let	Program konkrétně popisuje mechanismy, cestu jak dosáhnout cílů vymezených strategií.
Akční plán	Akční program	Operativní dokument	1-3 roky	Nástroj pro rychlé dosažení plánovaných záměrů.
Zelená kniha	-	Nezávazný konzultační dokument	Dočasná 1-2 roky	Zelená kniha je předběžnou vládní zprávou, jejímž smyslem je upozornit na určitý společenský problém a na připravenost vlády jej řešit. Může obsahovat scénáře možného vývoje a navrhopvat způsoby jejich řešení. Je vydána bez jakéhokoliv závazku dalšího postupu.
Bílá kniha	-	Závazný konzultační dokument	Dočasná 1-2 roky	Bílá kniha je dokumentem závazně prezentující vládou navrhované aktivity vedoucí ke změně politiky. Může obsahovat scénáře možného vývoje a navrhopvat způsoby jejich řešení.

Literatura:

- Allison, M. and Kaye, J. (2005). *Strategic Planning for Nonprofit Organizations*.
- Althaus, Catherine, Bridgman, Peter & Davis, Glyn (2007). *The Australian Policy Handbook (4th ed.)*. Sydney: Allen & Unwin.
- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy Making*. New York: Praeger Publishers.
- Bardach, E. (2000). *A Practical Guide for Policy Analysis. The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York (NY): Chatham House Publishers.
- Bauer, R. & Gergen, K. (eds.). (1968). *The Study of Policy Formation*. New York: The Free Press.
- Baumgartner, F. & Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beblavý, M. (ed.). (2002). *Manuál pre tvorbu verejnej politiky*. Bratislava: SGI.
- Birkland, T. A. (2001). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk (NY): M.E. Sharpe.
- Bradford and Duncan (2000). *Simplified Strategic Planning*. Chandler House.
- Brewer, G. D. (1974). *The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline*. *Policy Sciences*, 5 (3): 239-244.
- Brewer, G. D. & deLeon, P. (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Monterey (CA): Brooks/Cole.
- Brint, S. (1994). *In an age of experts: The changing role of professional in politics*.
- Colebatch, H. K. (2002). *Policy*. Buckingham: Open University Press.
- Colebatch, H. K. (2005). *Úvod do policy*. Brno: Barrister & Principal.
- Cullingworth, B. (1997). *Planning in the USA: Policies, Issues, and Processes*. London: Routledge.
- deLeon, P. (1988). *Advice and Consent: The Development of the Policy Sciences*. New York: Russel Sage Foundation.
- Dror, Y. (1968). *Public Policymaking Reexamined*. San Francisco: Chandler Publ. Co.
- Dror, Y. (1971). *Design for Policy Sciences*. New York: American Elsevier.
- Dubnick, M. & Bardes, B. (1983). *Thinking About Public Policy*. New York: John Wiley and Sons.

Dunn, W. N. (2004). *Public Policy Analysis: An Introduction* (3rd ed.). Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall.

Dye, T. (1972). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall.

Dye, T. (1976). *Policy Analysis. What governments do, why they do it, and what difference it makes*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Fahey, L. and Narayman, V. K. (1986). *Macroenvironmental Analysis for Strategic Management*. West Publishing.

Fiala, P. & Schubert, K. (2000). *Moderní analýza politiky.. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal.

Gibbons, M., Nowotny, H., Limoges, C., Trow, M., Schwartzman, S. & Scott, P (1994), *The New Production of Knowledge*. London: Sage.

Gouldner, A. W. 1979, *The future of intellectuals and the rise of the new class*. London: Macmillan.

Greenberg, George D. et al. (1977). *Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research*. *American Political Science Review* 71: 1532–1543.

Haines, Stephen G. (2004). *ABCs of strategic management: an executive briefing and plan-to-plan day on strategic management in the 21st century*.

Heckathorn, Douglas D.; Maser, Steven M. (1990). *The Contractual Architecture of Public Policy: A Critical Reconstruction of Lowi's Typology*. *The Journal of Politics* 52 (4): 1101–1123.

Hecl, H.H. (1972), *Review article: Policy analysis*. *British Journal of Political Science*, 2:83-108,

Hill, M, (1997), *The policy process in the modern state*. Hertfordshire: Prentice Hall.

Hogwood, B. & Gunn, L. (1984). *Policy analysis for the real world*. London: Oxford University Press.

Howlett, M. & Lindquist, E. (2004). *Teaching Policy Analysis: Policy Styles and Their Implications for Training Policy Analysts*. Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Political Science Association, University of Manitoba, Winnipeg.

Irwin, L. G. (2003). *The Policy Analyst's Handbook: Rational Problem Solving in a Political World*. Armonk (NY): M.E. Sharpe.

Jenkins, W. I. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London: Martin Robertson.

- Jenkins-Smith, H. (1990). *Democratic Politics and Policy Analysis*. Pacific Grove (CA): Brooks/Cole Publishing.
- John, P. (1998). *Analyzing Public Policy*. London: Pinter.
- Kellow, Aynsley (1988). *Promoting Elegance in Policy Theory: Simplifying Lowi's Arenas of Power*. *Policy Studies Journal* 16: 713–724.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policy*. Boston: Little, Brown.
- Kolektiv autorů. (2008). *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o.
- Kono, T. (1994) *Changing a Company's Strategy and Culture*, *Long Range Planning*, 27, 5 (October 1994), pp: 85-97.
- Kotler, P. (1986), *Megamarketing* In: *Harvard Business Review*. (March—April 1986).
- Kotler, P. (1994), *Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation and Control*, Prentice Hall, New Jersey, (8. vydání).
- Kotler P., Keller, K.L. (2005), *Marketing Management*. Hardcover Publisher: Prentice Hall International, New Jersey
- Lasswell, H. (1951). *The policy orientation*. In D. Lerner & H. Lasswell (eds.), *The policy sciences* (pp. 3-15). Stanford (CA): Stanford University Press.
- Lasswell, H. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: American Elsevier.
- Lazareviciute, I. (ed.). (2003). *How to be a better policy advisor? Manual for trainers*. Bratislava: NISPAcee.
- Lindblom, C. (1958). *Policy Analysis*. *American Economic Review*, 48 (3).
- Lorenzen, M. (2006). *Strategic Planning for Academic Library Instructional Programming*. In: *Illinois Libraries* 86, no. 2: 22-29.
- Lowi, Theodore J. (1964). *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. *World Politics* 16: 687–713.
- Lowi, Theodore J. (1968). *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. *Public Administration Review* 33: 298–310.
- Lowi, Theodore J. (1985). *The State in Politics*. in Noll, Roger G. (ed.). *Regulatory Policy and the social Sciences*. Berkeley: University of California Press. pp. 67–110.
- Malíková, L. (2003). *Veřejná politika: aktéři a procesy*. Bratislava: VRUK.
- MacRac, D. J. (1979). *Concepts and Methods of Policy Analysis*. *Society*, 16 (6).

- MacRac, D.J. & Whittington, D. (1997). *Expert Advice for Polky Choice: Analysis find Discourse*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- McCool, D. C. (1995). *Public Policy Theories, Models, and Concepts. An Anthology*. Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall.
- Müller, Pierre; Surel, Yves (1998) (in French). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Nagel, S. S. (1994). *Policy Analysis Methods and Super-Optimum Solutions*. Commack (NY): Nova Science Publishers.
- Ochrana, Fr. a kol. (2004) *Modernizace veřejné správy a vybraných veřejných služeb*. Studie CESES. Praha: CESES FSV UK.
- Palumbo, D. (1981). The State of Policy Studies Research and the Policy of the New Policy Studies Review. *Policy Studies Review*, 1 (1): 5-10.
- Paquette, Laure (2002). *Analyzing National and International Policy*. Rowman Littlefield.
- Parsons, W, (1995). *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy of analyses..* Cheltenham (U.K.): Edward Elgar Publishing.
- Patton, C. V. & Sawicki, D. S. (1993). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (Second ed.). Upper Saddle River (NJ): Prentice Hall.
- Pergler, P. *Strategická práce*.
- Peters, B. G. (1993). *American Public Policy*. Chatham (NJ): Chatham House.
- Potůček, M. a kol. (2006). *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON).
- Potůček, M. (2005). *Připomínky k pracovní verzi textu Politika (policy) a proces tvorby politiky*. Nepublikovaný rukopis. Praha.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1984). *Implementation*. Berkeley (CA): University of California Press.
- Ranney, A. (ed.). (1968). *Political Science and Public Policy*. Chicago: Markham.
- Ripley, R. (1985). *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson-Hall.
- Robbins, S. P. & Coulter, M. (2004). *Management*. Praha: GRADA.
- Roger L. Kemp, (1988). *America's Cities: Strategic Planning for the Future*, The Interstate, Danville, IL.
- Roger L. Kemp, (1992). *Strategic Planning in Local Government: A Casebook*, Planners Press, American Planning Association (APA), Chicago, IL.

- Roger L. Kemp, (1995). *Handbook of Strategic Planning*, Cummings & Hathaway, East Rockaway, NY.
- Sabatier, P. A. (1988). *An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*. *Policy Sciences*, 21:129-168.
- Schneider, J. (2003). *Think-tanky ve visegrádských zemích*. Brno: Mezinárodní politologický ústav Masarykovy univerzity.
- Schneider, A. L. & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence: I /Diversity of Kansas.
- Smith, K. B. (2002). *Typologies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Classification*. *Policy Studies Journal* 30: 379–395.
- Spitzer, Robert J. (June 1987). *Promoting Policy Theory: Revising the Arenas of Power*. *Policy Studies Journal* 15 (4): 675–689.
- Stone, Diane. (2008). *Global Public Policy, Transnational Policy Communities and their Networks*, *Journal of Policy Sciences*.
- Ukeles, J. B. (1977). *Policy analysis: Myth or Reality?* *Public Administration Review*.
- Veselý, A. - Nekola, M. (eds). (2007) *Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON.
- Weimer, D. L. & Vining, A. R. (2005). *Policy Analysis: Concepts and Practice* (4th ed.). Upper Saddle River (NJ): Prentice-Hall.
- Wilson, J. Q. (1995). *Jak se vládne v USA*. Praha: Victoria Publishing.
- Young, John and Enrique Mendizabal. (2009) *Helping researchers become policy entrepreneurs*. Overseas Development Institute, London.