

HODNOCENÍ METODIKY TVORBY VEŘEJNÝCH STRATEGIÍ

EVALUATION OF METHODOLOGY OF PUBLIC STRATEGIES CREATION

DOC. ING. LUDMILA DÖMEOVÁ, CSC. ¹

ING. ANDREA JINDROVÁ, PH.D. ²

¹ Department of Systems Engineering
² Katedra statistiky
Provozně ekonomická fakulta
Česká zemědělská univerzita v Praze
✉ Kamýcká 129, 165 21 Praha, Czech Republic
E-mail: domeova@pef.czu.cz, jindrova@pef.czu.cz

¹ Katedra systémového inženýrství
² Department of Statistics
Faculty of Economics and Management
Czech University of Life Sciences Prague
E-mail: domeova@pef.czu.cz, jindrova@pef.czu.cz

Anotace

Pro podporu vytváření strategických dokumentů na všech úrovních státní správy a samosprávy připravilo Ministerstvo financí ČR dokument „Metodika přípravy veřejných strategií“ (dále Metodika). Tento dokument obsahuje 6 kapitol a proces tvorby veřejné strategie rozděluje do sedmi navazujících fází. Příspěvek se zabývá názory představitelů malých obcí, mikroregionů a místních akčních skupin (dále MAS) na důležitost, srozumitelnost a praktickou použitelnost jednotlivých částí předloženého dokumentu. Informace jsou založené na výsledcích vlastního dotazníkového šetření. Hodnocení Metodiky probíhalo ve formě anonymního dotazníku a rovněž i ve formě řízené diskuse. Respondenty bylo 125 představitelů obcí a vedoucích pracovníků MAS. Výběr respondentů byl proveden tak, aby bylo vyvážené zastoupení podle počtu obcí v krajích. Zpracovávaný dotazník obsahoval 23 otázek ve 4 sekcích. Velmi malé procento (4 %) respondentů považovalo Metodiku za celkově vyhovující. Nejčastější hodnocení „je potřeba provést velké změny“ se vyskytlo v 50,4 % odpovědí. Poměrně velký počet dotazovaných (22,4 %) považuje dokument za nevyhovující. Pokud sečteme požadavek na velké změny a názor, že Metodika je nevyhovující, požaduje podstatné přepracování Metodiky celkem téměř 73 % respondentů.

Klíčová slova

metodika, strategické dokumenty, veřejná správa, místní správa a samospráva

Annotation

The Ministry of Finance of the Czech Republic has prepared a document „Methodology of public strategies creation“ (Methodology) which should support the creation of all strategic documents on all levels of public administrations and local self-governance. The Methodology consists of 6 chapters; the process of the public strategy creation divides into 7 phases. The contribution deals with the point of view of the representatives of local communities and their associations (micro regions and Local active groups). The representatives evaluated the parts of the Methodology from the point of view of the importance, comprehensibility, and practical applicability. The analysis is based on the results of original survey. The evaluation of the Methodology was made through the questionnaires and controlled dialogues. There were 125 respondents chosen adequately the number of communities in all regions of the Czech Republic. The question form consisted from 23 questions in 4 sections. Only a low percentage (4 %) of the responders was satisfied with the Methodology. The most frequent evaluation was “big changes are necessary” (50.4 %); great number of the responders evaluated the document as “unsatisfactory” (22.4 %). The call for a substantial revision is strong e.g. the sum of the negative evaluation gives nearly 73 %.

Key words*methodology, strategic documents, public administration, local government and self-government***JEL classification:** R58**Úvod**

Zvýšení efektivity a konkurence schopnosti regionů je zatím nenaplněný cíl EU. Přetrvávají rozdíly mezi státy a zejména mezi kraji a to i v České republice (Svatošová, Boháčková, 2012; Ulltveit-Moe, 2007). Regionální politika má za úkol podporovat rozvoj ekonomicky podprůměrných regionů (Wiberg, 2011). Vedle ekonomických a sociálních a environmentálních faktorů, které ovlivňují konkurenceschopnost území, je jedním ze základních konkurenčních výhod rovněž kvalita veřejné správy. Strategické řízení rozvoje území proto vyžaduje koordinaci strategií a koncepcí navrhovaných a realizovaných jednotlivými úrovněmi veřejné správy (Jetmar, Kadeřábková, 2010).

Cílem strategického řízení je predikce budoucí situace a efektivní přechod na nové podmínky (Dortmans, 2005). Strategické řízení je v České republice intenzivně zaváděno od druhé poloviny devadesátých let minulého století. Od této doby byly pro potřeby rozvoje obcí a regionů zpracovány stovky strategických plánů, jejichž výsledná kvalita je silně variabilní. (Novák, 2012)

Pro proces přípravy strategických dokumentů na různých úrovních státní správy neexistuje v České republice jednotný metodický postup. Pro zlepšení tohoto stavu zadalo MF ČR veřejnou zakázku na vypracování „Metodiky přípravy veřejných strategií“ (dále jen Metodika).

Před uvedením do praxe, ev. začlenění do návrhu zákona, zadalo MF ČR provedení ověření využitelnosti Metodiky na různých úrovních státní správy. Autorky příspěvku se podílely na evaluaci funkčnosti Metodiky pro potřeby malých obcí a jejich sdružení na základě její komplexní analýzy. Metodika (Ministerstvo financí, 2012) obsahuje 6 kapitol (tab. 3).

V tištěné podobě má celkem 108 stran. Na portálu veřejných strategií (www.verejne-strategie.cz) jsou k dispozici nástroje a šablony použitelné při tvorbě strategií.

Metodika navrhuje proces tvorby veřejné strategie uskutečnit v 7 fázích (tab. 4). Protože není jisté, zda představitelé obcí budou schopni a ochotni s tímto dokumentem pracovat, bylo provedeno dotazníkové šetření mezi zástupci obcí a představiteli místních akčních skupin (MAS). Příspěvek obsahuje názory respondentů na Metodiku jako celek a na její jednotlivé části.

Metodika a cíl

Dotazníkového šetření se zúčastnilo celkem 125 respondentů. Cílovou skupinu tvořili především zástupci malých obcí a MAS. Výběr respondentů byl proveden tak, aby byly získány názory cílové skupiny napříč celým územím České republiky a vycházel ze socioekonomické analýzy krajů ČR, obecně řečeno z identifikace a popisu regionů (tab. 1).

Dotazník obsahoval 23 strukturovaných otázek. Z hlediska sledovaného cíle byl rozdělen do čtyř částí. První část (A) se skládala z 8 otázek a byla zaměřena na získání základních údajů o respondentovi, druhou část (B) tvořilo 7 otázek, které se zabývaly srozumitelností a uživatelskou vstřícností celé Metodiky, třetí část (C) měla jen dvě výrazně strukturované otázky, zaměřené na strukturu, logiku a návaznost všech kapitol a fází, které jsou v Metodice uvedeny. Poslední čtvrtá část (E) dotazníku byla tvořena 6 otázkami a byla zaměřena na identifikaci anonymního hodnotitele. Pro tento příspěvek jsou nejdůležitější odpovědi v části B a C.

Tab. 1: Počty obcí a hodnotitelů zahrnutých do statistického šetření

NUTS 2	NUTS 3	Počet hodnotitelů	Počet obcí
Praha	Hl. m. Praha	--	1
Střední Čechy	Středočeský kraj (STČ)	23	1 145
Jihozápad	Jihočeský kraj (JHČ)	13	623
	Plzeňský kraj (PLK)	10	501
Severozápad	Karlovarský kraj (KVK)	3	132
	Ústecký kraj (ULK)	7	354
Severovýchod	Liberecký kraj (LBK)	4	215
	Královéhradecký kraj (HKK)	9	448
	Pardubický kraj (PAK)	9	451
Jihovýchod	Kraj Vysočina (VYS)	14	704
	Jihomoravský kraj (JHM)	13	673
Střední Morava	Olomoucký kraj (OLK)	8	399
	Zlínský kraj (ZLK)	6	305
Moravskoslezsko	Moravskoslezský kraj (MSK)	6	299
Celkem		125	6 250

Zdroj: ČSÚ, vlastní zpracování

Statistické vyhodnocování dat bylo provedeno na základě: jednorozměrné analýzy, která vycházela z rozdělení četností a výpočtu popisných charakteristik. Více k analýze kvalitativních znaků v publikaci Řezanková (2007).

Statistické výpočty byly provedeny v prostředí statistického software SPSS, verze 19.

Splnění cíle Metodiky, popsané v jejím úvodu i formulované zadavatelem hodnocení bylo prokazováno testováním tří pracovních hypotéz:

PH₁: Metodiku lze využít pro splnění cílů formulovaných Zadavatelem bez dalších úprav.

PH₂: Metodiku lze využít pro splnění cílů formulovaných Zadavatelem s menšími úpravami.

PH₃: Metodiku lze využít pro splnění cílů formulovaných Zadavatelem pouze se zásadními úpravami.

Výsledky a diskuse

Všichni respondenti přistupovali k vyplňování dotazníků odpovědně a se zájmem. Podle socio-demografických charakteristik měli vzdělání střední a vysokoškolské, praxi na pozici vedení obce nebo MAS (většinou 1–2 volební období), průměrný věk 42 let. Skupina respondentů se dá považovat za dostatečně kvalifikovanou. Zastoupení krajů odpovídá počtu obcí v krajích (tab. 1).

Hodnocení Metodiky celkově

Celkové hodnocení Metodiky nebylo pozitivní. Velmi malé procento (4 %) respondentů považuje Metodiku za celkově vyhovující. Nejčastější hodnocení bylo „je potřeba provést velké změny“ (50,4 %). Poměrně velký počet dotazovaných (22,4 %) považuje dokument za nevyhovující (tab. 2). Pokud sečteme požadavek na velké změny a názor, že je Metodika „nevyhovující“, požaduje podstatné přepracování Metodiky celkem téměř 73 % respondentů. Zbytek by se spokojil s malými ev. žádnými změnami.

Tab. 2: Pro potřeby obcí je Metodika jako metodický materiál

	Absolutní četnost	Relativní četnost %
Vyhovující	5	4,0
Je potřeba provést malé změny	29	23,2
Je potřeba provést velké změny	63	50,4
Nevyhovující	28	22,4
Celkem	125	100,0

Zdroj: vlastní výpočty na základě dotazníkového šetření

Hodnocení kapitol Metodiky

Jako zásadní byla hodnocena nejčastěji kapitola 3 „Proces tvorby strategického dokumentu“ (60,8 % respondentů), druhá v pořadí byla kapitola 4 „Aplikace procesu tvorby strategického dokumentu“ (42,4 % respondentů). Kapitola 1 a 5 považovalo za zásadní shodně 15,2 % respondentů (tab. 3). Kapitola 3 zahrnuje 7 fází tvorby strategického dokumentu. Hodnocení těchto fází viz dále.

Tab. 3: Zhodnoťte, které kapitoly Metodiky mají pro tvorbu strategie na úrovni obce zásadní význam (% respondentů, kteří vyjádřili tento názor)

Kapitola 1 Úvod	Kapitola 2 Principy tvorby veřejných strategií	Kapitola 3 Proces tvorba strategického dokumentu	Kapitola 4 Aplikace procesu tvorby strategického dokumentu	Kapitola 5 Slovník pojmů	Kapitola 6 Nástroje a šablony
15,2	30,4	60,8	42,4	15,2	28,8

Zdroj: vlastní výpočty na základě dotazníkového šetření

Hodnocení fází Metodiky

Obsah procesů byl hodnocen přiřazením váhy důležitosti a kvality metodického zpracování každé ze sedmi fází procesu tvorby strategie. Hodnocení bylo provedeno stejným způsobem jako školní známkování: 1 – nejdůležitější, resp. nejkvalitněji zpracované; 5 – nejméně důležité, resp. nejhůř zpracované.

V průměru lepší známku dostalo hodnocení důležitosti. Zpracování je hodnoceno o 0,4 stupně hůř. Za nejméně důležitou je považována fáze nastavení projektu. Na toto hodnocení mohla mít vliv i kvalita zpracování, která je s minimálním rozdílem druhá nejhorší. Za nejdůležitější považovali respondenti fázi implementace, financování a vyhodnocování strategie (tab. 4).

Tab. 4: Hodnocení fází kapitol Metodiky

	Důležitost	Zpracování	Průměrná známka
Fáze identifikace potřeby tvorby strategie	2,09	2,38	2,06
Fáze nastavení projektu	2,46	2,53	2,49
Analytická a prognostická fáze	1,81	2,54	2,17
Fáze stanovení strategického směřování, priorit a variant	1,84	2,36	2,10
Fáze rozpracování strategie	1,67	2,36	2,02
Fáze nastavení implementace, financování a vyhodnocování strategie	1,63	2,41	2,02
Fáze schvalování strategie	1,98	2,29	2,14
<i>Průměrné hodnocení</i>	1,93	2,36	2,14

Zdroj: vlastní výpočty na základě dotazníkového šetření

Diskuse

Jetmar a Kadeřábková, 2010 zkoumali zpracování reálných strategických dokumentů v ČR. Podle jejich zjištění se projevovalo:

1) odlišné chápání jejich role ze strany pořizovatelů a zpracovatelů; 2) rozdílná metodika konstrukce strategického dokumentu; 3) odlišný přístup ke koncepčnímu zacílení a formulování návrhových částí dokumentů. Jako řešení navrhují uspořádání metod a technik strategického plánování uplatňovaných na jednotlivých úrovních veřejné správy, tak aby územní samospráva mohla implementovat jednotlivé dokumenty z hlediska jejich záměrů avšak dle místních podmínek. Tento návrh lze chápat jako předstupeň k požadavku vytvoření jediné společné metodiky.

Z předkládaného hodnocení Metodiky vyplývá, že je potřebná a dobře zpracovaná. Problémem je její implementace na nejnižší úrovni státní správy. Zároveň je zřejmě důležité propojení koncepční činnosti na všech úrovních, sjednocení pojmů, atd.

Většina metodik i zpracovaných strategických plánů obsahuje dvě základní části: profil obce nebo regionu a SWOT analýzu, ale je vhodné použít i další nástroje (Novák, 2010). Informace o současném stavu vedou spíše k reakci na současnou, popř. minulou situaci, zatímco strategické plány by měly řešit situaci v budoucnosti (Fidler, 2011). Dortmunds (2005) navrhuje spojení informací o minulosti a budoucnosti pomocí tzv. strategických plánovacích map. Posuzovaná Metodika obsahuje pohledy do minulosti i do budoucnosti v Analytické a prognostické fázi.

O kvalitě navrhované Metodiky budou vypovídat strategické dokumenty, které budou na jejím základě vytvořeny. Není to ovšem přímý ukazatel, protože kvalita výsledného produktu závisí i na jiných faktorech, např. na vzdělání, zkušenostech a schopnostech tvůrců, přijetí elementárních manažerských zásad (Novák, 2012), orientaci rozhodovatele na dlouhodobé plánování a dostatku zdrojů (Harris, 2006), množství a kvalitě disponibilních informací, místních podmínkách, atd.

Závěry

Hodnocení Metodiky jako nástroje pro tvorbu strategií na úrovni malých obcí a MAS bylo provedeno na vybranou skupinou hodnotitelů – starostů obcí a vedoucích pracovníků MAS. Hodnocení Metodiky probíhalo ve formě anonymního dotazníku a rovněž i ve formě řízené diskuse.

Na otázku zda Metodika vyhovuje pracovní hypotéze PH₁ odpovědělo pouze 4% respondentů kladně (tab. 2). Hodnotitelé hodnotí Metodiku jako obsáhlou, složitou, pro malou a střední obec nevyhovující.

Využití Metodiky s provedením malých změn ve smyslu tvrzení pracovní hypotézy PH₂, tj. s menšími změnami obsahu kapitol nebo grafických prvků, které nenaruší komplexnost 7 fází Metodiky formulované v šesti kapitolách Metodiky doporučuje 23,2 % dotázaných. Na základě tohoto hodnocení lze zamítnout pracovní hypotézu PH₂.

Provedení zásadních změn ve smyslu pracovní hypotézy PH₃, kdy dojde ke změnám v obsahu 6 kapitol a 7 fázích Metodiky doporučuje 50,4 % hodnotitelů. K tomuto číslu lze připočítat 22,4 % hodnocení „nevyhovující“. Na základě tohoto hodnocení lze přijmout pracovní hypotézu PH₃, tj. potvrdit, že Metodika v předloženém obsahu a formě není vhodná pro určenou cílovou skupinu.

Zamítavý výsledek hodnocení ovšem neznamená, že je Metodika špatně zpracovaná. Znamená to, že není vhodná pro danou cílovou skupinu uživatelů. Posouzení vhodnosti pro jinou skupinu by vyžadovalo nové šetření, zejména jinou skupinu respondentů.

Za zásadní je považována kapitola 3 „Proces nastavení tvorby veřejných strategií“, která obsahuje 7 fází tohoto procesu. Za nejdůležitější fázi respondenti považovali fázi implementace, financování a vyhodnocování strategie, její zpracování pak spíše za průměrné.

Literatura

- [1] DORTMANS, P.J. Forecasting, backcasting, migration landscapes and strategic planning maps. *Futures*, 2005, Volume 37, Issue 4, pp. 273-285.
- [2] FIDLER, D. Foresights defined as a component of Strategic Management, *Futures*, 2011, Volume 43, Issue 5, pp. 540-544.
- [3] HARRIS L.C., Ogbonna E. Initiating Strategic Planning. *Journal of Business Research*, 2006, Volume 41, Issue 1, pp. 100-111. DOI: 10.1016/j.jbusres.2005.02.003.
- [4] JETMAR, M., KADERÁBKOVÁ, J. Strategické řízení ve veřejné správě jako faktor ovlivňující konkurenceschopnost. In *XIII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN978-80-210-5210-9.
- [5] Ministerstvo financí. *Metodika přípravy veřejných strategií*. [online]. [cit. 2013-3-15]. Dostupný z <http://www.verejne-strategie.cz/uploads/news/metodika-pripravy-verejnych-strategii_listopad-2012.pdf>.
- [6] NOVÁK, D.W. Strategické plány rozvoje obcí a regionů a hodnocení jejich kvality. In *XIII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN978-80-210-5210-9.
- [7] ŘEZANKOVÁ, H. *Analýza dat z dotazníkového šetření*. Praha: Profesional Publishing. 2007. ISBN 978-80-86946-49-8.
- [8] SVATOŠOVÁ, L., BOHÁČKOVÁ, I. Metodologické přístupy k hodnocení regionálních disparit. In *XV. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-210-5875-0.
- [9] ULLTVEIT-MOE, K. H.: Regional policy design: An analysis of relocation, efficiency and equity. *European Economic Review*, 2007, Volume 51, Issue 6, pp. 1443–1467.
- [10] WIBERG, M.: Political participation, regional policy and the location of industry. *Regional Science and Urban Economics*, 2011, Volume 41, Issue 5, pp. 465–475.

Příspěvek byl zpracován v rámci interního grantu České zemědělské univerzity číslo 20131022.