

Strategické řízení a veřejné projekty jako nástroj jeho realizace

David Póč, ředitel pro strategii Ekonomicko-správní fakulty MU

Problematika vládnutí a kapacity vládnutí

- Evropská unie (a další geopolitické regiony) procházejí stále se zvyšující dynamikou často zcela nekontrolovatelných civilizačních změn
- Jejich reflexe představuje často velkou výzvu pro stávající socioekonomické struktury regionů
- Termín „insufficient capacity of governance“ – zavedené způsoby vlády selhávají a problémy jsou řešeny spíše „ex post“ s často dlouhým reakčním časem
- Kapacity k vládnutí neznamena „posilování“ veřejné správy či zavedení dalších regulatorních nástrojů
- Kapacita k vládnutí není primárně věcí politického systému či orientace politických stran/vlád
- Problematika jdoucí napříč mezi jednotlivými úrovněmi vládnutí (od nadnárodní až po místní)

Hlavní problémové body a otázky vládnutí

- Problematika nedostatečné koordinace mezi jednotlivými prvky vládních, resp. správních struktur – nutnost vícedimenzionálního pojetí, horizontální propojení, cílování
- Prudký rozvoj různých přístupů k životu a pokračující „sociální liberalizace“ vede často k otázkám spojeným se sociální či „environmentální“ soudržností. Otázka v EU tedy často zní „Je a jak možné naplnit koncept udržitelného rozvoje?“ – např. koncept SDGs UN
- Prohlubující se deziluze z neodpovědnosti politické reprezentace a neschopnosti konstruktivního dialogu na řešení ústředních problémů X rostoucí dynamika nezájmu a neodpovědnosti občanů vůči veřejným záležitostem

Potřeba vize?

- „Vize pro určité národní či státní společenství je v demokratické diskusi kultivovaná představa o jeho vývojových ohroženích, rozvojových příležitostech a zároveň o způsobech, které mohou vést k minimalizaci zjištěných ohrožení a k maximalizaci využití identifikovaných příležitostí v rámci široce sdílených hodnot.“ (M. Potůček, 2006)
- Vize a co dále???
- Využití vize X „politická proklamace“
- Formulace vize
- Struktura vize a její význam

Využitelnost vize

□ Důvody pro „kladný postoj k vizím“:

- Možnost vytvořit rámcový nástroj pro předvídání
- Možnost nástroje pro formulaci cílů
- Hledání způsobů „optimálního dosahování cílů“
- Vytváření nástrojů pro reakce na existenční rizika včetně možnosti využívání rozvojových příležitostí

□ Důvody pro „záporný postoj k vizím“:

- Narušení přirozeného soupeření (snaha o prosazení tzv. sociálního inženýrství)
- Snaha vnutit svobodné společnosti něco co přesahuje přirozený chod věcí
- Je narušováno soupeření i dílčích zájmů v daných institucionálních rámcích

Potřebnost a možnosti vzniku vize

- V ČR se 60% občanů a 62% elit domnívá, že vize ČR, kterou by bylo možné následovat/naplňovat scházela a stále schází (Potůček, M., 2008 ad.)
- Za většinou významných historických změn stály jasně koncipované vize bez ohledu na odlišnost či „rozměr“ vizí (např. vznik USA či ideály humanismu)

- **Předpoklady vzniku vize:**
 - Vůle politické elity (nemusí být totožná s mocenskou elitou)
 - Příhodná institucionální platforma (většina odborníků se shoduje na tom, že převažující část by měla být ve veřejném sektoru, i když je možné zapojení sektoru soukromého)
 - Angažovanost laické i odborné veřejnosti
 - Dosažení široké shody mezi hlavními aktéry ve věcech základního směřování země

Strategické vládnutí

- Ve vazbě na koncipovanou vizi je možné uplatňovat tzv. strategické vládnutí, které vychází z následujícího (Ochrana, 2011):
 - Je definovaná vize a určitý subjekt směřuje k jejímu naplňování
 - Definuje vývojové trendy s ohledem na sociální podmínky, výzvy a příležitosti
 - Identifikuje klíčové aktéry a jejich role
 - Jedná se o dynamický proces tvorby a uplatňování veřejné politiky
 - Působí v dlouhodobém horizontu
 - Je založeno na realistických kalkulacích lidských, věcných a finančních zdrojů
 - Je realizováno racionálně se chovajícími aktéry
 - Je v něm možné identifikovat veřejný zájem
 -

Strategické vládnutí (2)

- Nositel strategického vládnutí – jedná se o vlády na všech úrovních a všechny další aktéry participující na tvorbě a realizaci vládních politik (především tzv. strategické jednotky v rámci veřejné správy)
- Strategické vládnutí by v principu mělo být nezávislé na politické orientaci vlády
- Ve vazbě na dříve uvedené charakteristiky lze poměrně jasně prokazovat zda vláda „vládne strategicky“ či nikoli (např. formulovaná vize, realistické kalkulace, dlouhodobý horizont ad.)
- Strategické vládnutí a Česká republika??? – aktuální diskuse k důchodové reformě

Strategické vládnutí (3)

□ Dimenze strategického vládnutí:

- **Víceúrovňovost** – vládnutí je realizováno paralelně na různých úrovních, tj. často není jen na úrovni národního státu, ale kupříkladu v přenesené působnosti i na regionech/krajích či naopak na nadnárodních celcích
- **Pluralita regulátorů** – kromě „tradičních“ nástrojů státní moci jsou využívány i další „regulátory“ jako je trh, občasný sektor či masmédiá
- **Existence nehierarchických sítí** – strategické vládnutí nemůže být realizováno pouze ve vazbě na vertikální či horizontální vazby, jsou zde formální i neformální struktury porušující tyto hierarchie. Jedná se například o využívání informačních technologií (existence sociálních sítí ad.)
- Aktéři strategického vládnutí: veřejná správa, nestátní neziskové organizace, subjekty soukromého sektoru – jejich vzájemná interakce a uchopení v rámci strategického vládnutí
- Problematika tzv. síťového vládnutí – otázka efektivnosti (velký potenciál pro flexibilní a proaktivní vládnutí – rychlejší identifikace problémů, příležitostí či hrozeb v rámci veřejných politik) a legitimacy (konflikty mezi aktéry, jejich vzájemná důvěra ad.) sítí vládnutí

Strategické řízení

- Ve vazbě na formulovanou vizi a splnění podmínek pro její naplňování lze následně hovořit o rozpracování vize na jednotlivé cíle a vytváření dílčích podmínek pro jejich naplňování v jednotlivých časových horizontech, kdy na koncept strategického vládnutí často navazuje tzv. strategické řízení
- Strategické vládnutí – proces s celou škálou zapojených aktérů X Strategické řízení – bezprostředně identifikovatelné s některým ze subjektů (ministerstva, neziskové organizace ad.)
- Strategické řízení – cílem je efektivní řešení výzev, příležitostí či hrozeb v dané instituci v dlouhodobém horizontu
- Strategické řízení předpokládá:
 - Komplexní poznání příčin, trendů a možných budoucích scénářů rozvoje
 - Jasně vymezení cílů a priorit
 - Implementace procedur, nástrojů a dostupných zdrojů při „překlopení“ cílů a priorit do praktické politiky

Strategické řízení (2)

- V rámci strategického řízení je možné vysledovat následující „kauzální řetězec“:
 - **(Vize – Prognózy) – Strategie – Koncepce – Realizační/Akční plány – Prováděcí metodiky**

- Strategické řízení je dnes s veřejným sektorem asociováno především s ohledem na tvorbu veřejných politik – zde se jedná o systémový proces řízení klíčových problémů vládních politik, které mají dlouhodobý dopad na fungování společnosti

- Klíčovou částí strategického řízení v oblasti veřejných politik je tzv. strategické plánování – dlouhodobá projekční práce zapojených aktérů (především vlády):
 - Sestavení základní směru rozvoje vládní politiky
 - Vymezení dlouhodobých cílů vládních politik
 - Definování prostředků pro dosažení cílů
 - Vymezení pravomocí aktérů...

Situace ČR – možnosti uplatnění strategického řízení?

- Pokračující globalizace ekonomiky a nedostatečná rychlost globalizace veřejné správy
- Vypořádání důsledků transformace
- Členství v EU
- Problematika zkvalitnění veřejné správy
- Legitimita politického systému
- Podpora veřejného sektoru (otázka nestátního neziskového sektoru)
- Koncept vzdělanostní společnosti
- Vytvoření „zelené ekonomiky“ + zaměstnanost

Veřejné projekty v ČR a jejich zdroje

- V posledních 15 letech došlo v ČR k výraznému nárůstu „účelově“ vázaných veřejných prostředků přímo alokovaných pomocí veřejných projektů
- Vytvoření nových pravidel (legislativní změny, otázka přenosu kompetencí ad.)
- „Fenomén EU“ – relativně nová oblast, alokace z centrálního rozpočtu EU – především tzv. regionální a kohezní politiky, relativně vysoké „objemy“ dotačních prostředků
- Otázka efektivity využití finančních prostředků v členských zemích
- Problematika strategického vládnutí, resp. strategického řízení jednotlivých úrovní/oblastí veřejného sektoru spojená s využitím finančních prostředků
- Strukturální fondy EU – ESIF a jejich využití ze strany veřejného sektoru, resp. veřejné správy
- Možnosti ÚSC (obec, kraj) – spolupráce s dalšími subjekty (např. NNO)

Tvorba veřejných projektů

Veřejný projekt

- Realizace projektů – možnost vyšší efektivity při vynakládání veřejných prostředků?
- Veřejný projekt
 - Ochrana (1999) – projekty jsou považovány za systémový návrh na alokaci veřejných zdrojů (především investiční akce)
 - Možnost rozšíření pojetí – i na neinvestiční aktivity
 - Široké pojetí - veřejné projekty lze chápat jako jakékoli aktivity plněné v rámci veřejného sektoru při kterých dochází k alokaci veřejných prostředků (problematika specificky vázaných
- „Výhody“ využití projektového přístupu
 - Možnost jasně vázat předpokládané finální „efekty“ k nákladům
 - Uplatnění možnosti posuzovat jednotlivé varianty řešení – tj. hodnocení veřejných projektů!!!
 - Monitoring postupu a možnosti uplatnění široké spektra kontrolních nástrojů

Veřejný projekt (2)

- Znaky veřejného projektu (splnění alespoň jedné podmínky):
 - Významná část zdrojů pro realizaci pochází z přímého či nepřímého veřejného financování (např. daňové úlevy)
 - Realizace je založena na dalších nástrojích hospodářské politiky (např. různé nařízené regulace)
 - Jsou s ním spojeny významné externality (např. dopady na trh v důsledku realizace projektu)

- Problémy – vymezení užitků a jejich porovnání (např. nehmotné), možnosti porovnání projektů (např. různé dotační tituly s odlišnými pravidly), nutnost co nejpřesnějšího stanovení cílů projektu

- Stanovení cílů – při stanovení cílů je nutné zodpovědět velké množství otázek (komu projekt slouží?, lze je identifikovat?, proč je nutné projekt řešit?, jaký stav napravujeme/vylepšujeme?...) a následně kontrolovat plnění cílů (nebyly podceněny zdroje?, neobjevují se nové skutečnosti ovlivňující realizaci – dosažení cílů?...)

Projektový cyklus

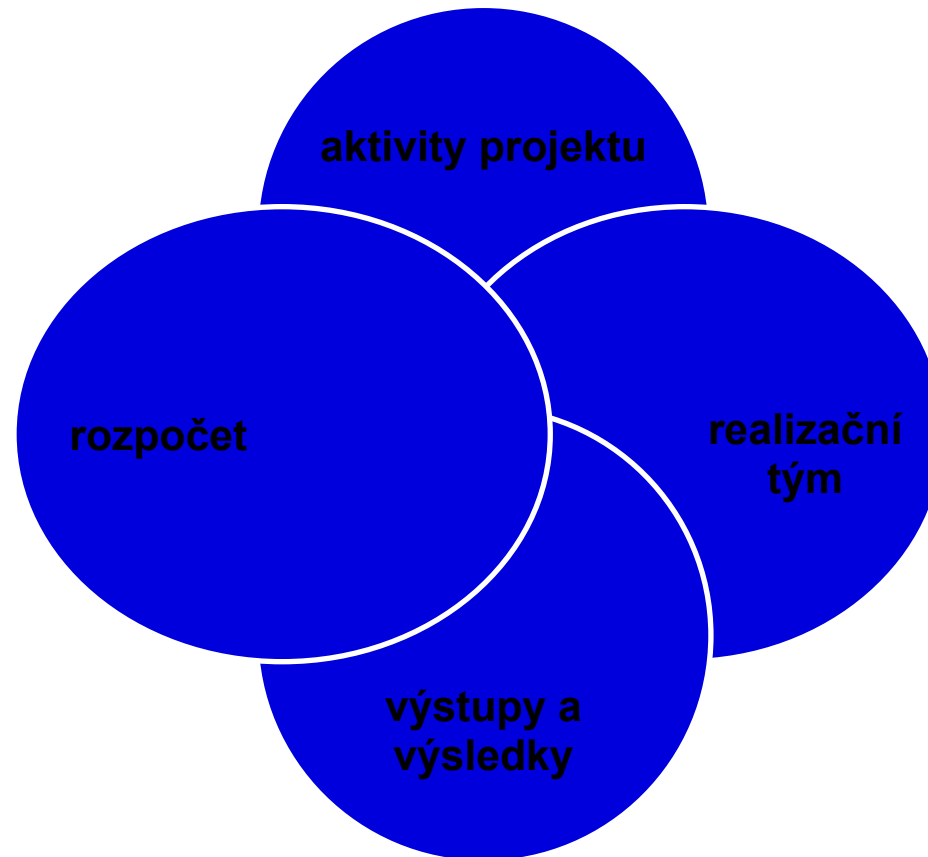
□ V případě, že dojde k rozhodnutí o řešení určitého problému formou projektu, tak se dnes často uplatňuje fenomén tzv. projektového cyklu – definování jednotlivých částí projektu

□ Příkladem – Dočkal, 2007 definuje 8 etap:

- 1. Existence problému – stanovení řešení (cílů) ve vazbě na možnosti
- 2. Identifikace zdrojů/dotačních podmínek při konsenzu tzv. stakeholders - možné získání účelových prostředků
- 3. Vyhledání dotačního titulu/zdroje a zajištění přijatelnosti projektu – shoda cílů s účelově vázanými prostředky
- 4. Zpracování žádosti – administrativní a další procesy
- 5. Předrealizační příprava – doložení dalších dokumentů/podkladů, vypořádání připomínek/změn
- 6. Realizace projektu – dodržení podmínek, sledování cílů
- 7. Ukončení projektu a udržitelnost – využití výsledků
- 8. Identifikace potencionálních nových problémů/rizik – změna situace a nutnost reakce

Projektový záměr – první krok na cestě k získání dotace

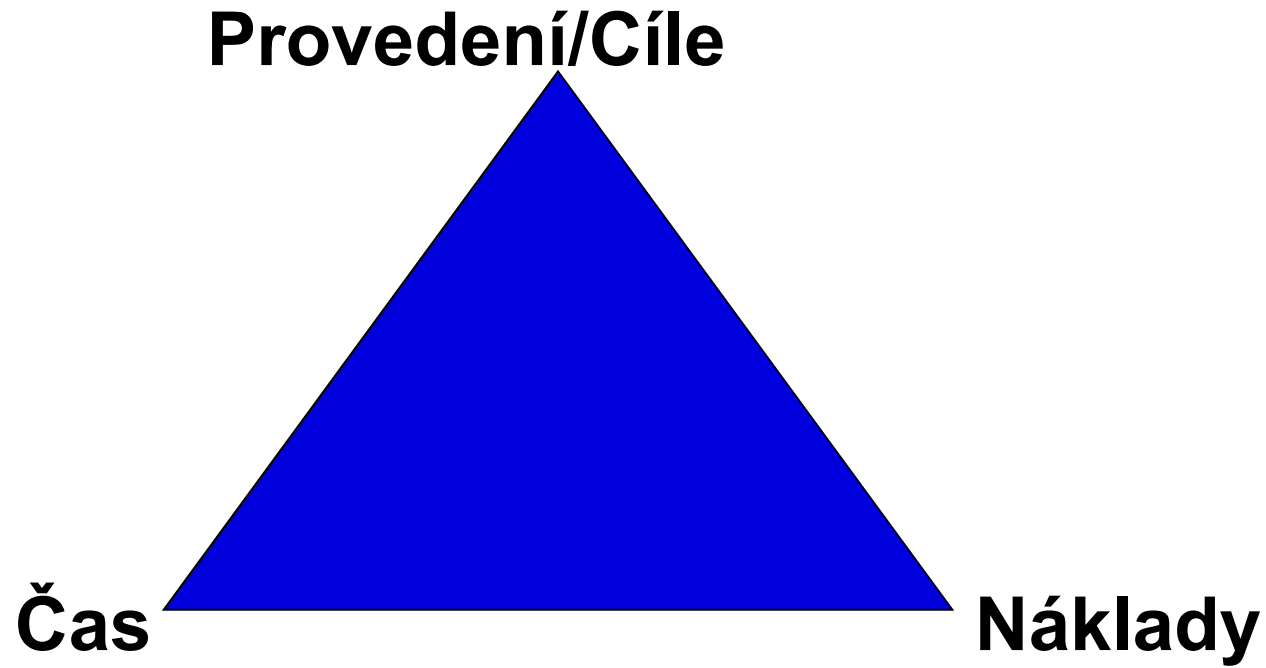
Do jakého detailu popsat projektový záměr ?



Příprava projektu – definice

- Dle normy ISO 21 500 je projekt jedinečný proces sestávající z řady koordinovaných a řízených činností s daty zahájení a ukončení, prováděný pro dosažení předem stanoveného cíle, který vyhovuje specifickým požadavkům, včetně omezení daných časem, náklady a zdroji.
- Projekt je sekvence činností mající jeden začátek a jeden konec, přidělené zdroje s tím, že směřují k vytvoření určitých produktů/výstupů. S vytvořením produktů/výstupů je vždy spojeno určité riziko.
- **Základní atributy projektu:**
 - Jedinečnost, neopakovatelnost
 - Vymezenost (náklady, čas, zdroje)
 - Rizikovost
 - Projektový tým
 - Složitost a komplexnost
 - Organizace

Trojimperativ projektu



- *Základní pojetí pro označení projektu jako „úspěšného projektu“*
- Vždy je při přípravě zcela základním prvkem realizovat rozvahu založenou na tomto modelu a průběžně trojimperativ využívat při realizaci projektu

Úspěšný projekt a jeho kritéria

- Rozdíl mezi **Projektem** (viz definice) X **Programem** (sleduje plnění strategického cíle, sestává z více projektů) X **Portfoliem** (plnění strategických cílů celé organizace, obsahuje programy a projekty, optimalizace zdrojů)
- **Kritéria úspěšnosti projektu**
 - Jsou měřítkem pro posouzení úspěchu, resp. neúspěchu
 - Nutné stanovit již přípravě – na začátku projektu
 - Možné rozdíly v úspěšnosti u realizátora (naplnění trojimperativu) X zadavatele (dlouhodobé výsledky, celkové přínosy pro organizaci ad.); rozdíl mezi cílem a přínosy projektu (dlouhodobý horizont)

 - Tvrdá kritéria
Měřitelná kritéria – např. monitorovací indikátory, KPIs

 - Měkká kritéria
Těžší určit, často subjektivní

Životní fáze projektu

- Viz metodika projektového cyklu
- Obecné pojetí (tzv. tři fáze)
 - Předprojektová (např. studie příležitostí, studie proveditelnosti, investiční studie)
 - Projektová (inicializace, plánování, realizace, ukončení)
 - Poprojektová (analýza projektu, návrh opatření, využívání výstupů – udržitelnost)

Předprojektová fáze

- Specifikace cílů
 - Důvody realizace projektu
 - Způsob realizace
 - Přijetí strategických rozhodnutí
 - Příprava zahájení projektu
-
- Studie příležitostí, Finanční a investiční studie
 - Studie proveditelnosti (Feasibility study)

Studie proveditelnosti

- Jedná se o nástroj pro posouzení všech faktorů, které mohou pozitivně či negativně zasáhnout do realizace uvažovaného projektu (např. materiálové zázemí organizace, projektový tým včetně odborníků)
- Není přesně daná struktura – jedná se o de facto o vnitřní analýzu
- V rámci popisu by měl projektový tým posoudit, zda nejsou nějaké možnosti využít variantní řešení
- Na základě alternativ by mělo být rozhodnuto o samotné realizaci projektu, resp. zda vůbec projekt realizovat

Hlavní metody předprojektové fáze dle PMI

- SWOT analýza
- Stakeholder analýza
- Strom cílů
- Logický rámec projektu (LFM)

- SMART projekt – specifický, měřitelný, akceptovatelný, realistický, termínovaný

- Cvičení LFM

Přehled použitých zdrojů:

- Dočkal, V: Strukturální fondy EU – projektový cyklus a projektové řízení. Brno: Masarykova univerzita, 2007. ISBN 978-80-210-4390-9
- Dror, Y. The Capacity to Govern: A Report to the Club of Rome. ISBN 978-0714683140.
- Joyce, P. Strategic Leadership in the Public Services (Routledge Masters in Public Management). ISBN 978-0415616508.
- Mintzberg, H., Lampel, J.B., Quinn, J.B., Ghoshla, S. The Strategy Process: Concepts, Context, Cases (4th Edition). ISBN 978-0130479-136.
- Ochrana, F. (editor) Strategické řízení ve veřejné správě a přístupy k tvorbě politiky. ISBN 978-80-7378-130-9.
- Palán, Z. Strategie rozvoje lidských zdrojů – výkladový slovník. ISBN 80-200-0950-7.
- Póč, D., Šelešovský, J., Fišer, P., Bakoš, E. Strategické řízení krajské samosprávy. ISBN 978-80-210-6013-5.
- Potůček, M., Musil, J., Mašková, M.(eds) Strategické volby pro českou společnost – teoretická východiska. ISBN 978-80-86429-86-1.
- Potůček, M. et al. Strategic Governance and the Czech Republic. ISBN 978-80-246-1681-0.
- Přednášky M. Potůček, CESES FSV UK, dostupné na <http://www.martinpotucek.cz/>
- Veselý, A., Nekola, M. Analýza a tvorba veřejných politik: přístupy, metody a praxe. ISBN 978-80-86429-75-5.
- Metodiky projektového řízení PMI, PRINCE 2 a další

M A S A R Y K O V A
U N I V E R Z I T A