

## Vize, prognózy, koncepce, realizační plány a prováděcí metodiky jako nástroje řízení rezortu

*Kvalita řízení rezortu je závislá na řadě faktorů. Jedním z nich je, že vrcholový management má k dispozici kvalitně zpracované vize, prognózy, koncepce, realizační plány a metodiky, na jejichž základě je uskutečňováno řízení rezortu. Cílem statí je analyzovat roli těchto dokumentů jako nástrojů pro podporu rozhodování při řízení rezortu. Je výstupem z Výzkumného záměru „Rozvoj české společnosti v Evropské unii – výzvy a rizika“, MSM0021620841 řešeného FSV a FF UK Praha v letech 2005-2010.*

### 1. Vize

Klíčové místo při realizaci veřejných politik má vize. [1] Vize je dokument, resp. ujasněná představa vrcholového managementu rezortu o konečném cílovém stavu (ležícím v dlouhodobém horizontu) rezortu s ohledem na vývojové trendy, příležitosti, ohrožení a rámcové možné realizační způsoby.

Základní otázkou, kterou si při tvorbě vize klademe, je otázka, kam chceme jít? Vize je v tomto smyslu směrníkem („ukazatelem na cestě“), kam chceme směřovat. Disponuje-li vrcholový management rezortu vizí, pak vize v čase orientuje činnost rezortu určitým směrem, který je z hlediska dalšího dlouhodobého směřování rezortu považován za určující. Vize můžeme klasifikovat podle různých hledisek. Možný příklad uvádí tab. 1.

klasifikační hledisko	druhy vizí	
adekvátnosti odhalených tendencí	realistická	nerealistická (utopická)
existenční formy	zvěcněná	nezvěcněná
promulgace	zveřejněná	nezveřejněná
sdílení	sdílená	nesdílená

**Tab. 1:** Dichotomická klasifikace vizí

**Pramen:** autor

Vize vychází z identifikovaných pravděpodobných tendencí společenského vývoje. Na základě kritéria adekvátnosti odhalených tendencí můžeme hovořit o realistické vizi, resp. o vizi nerealistické. Jestliže jsou tyto tendence adekvátně identifikované, pak i daná vize může být formulována realisticky. Realistická vize vyjadřuje schopnost vrcholového managementu rezortu adekvátně se orientovat v tendencích společenského vývoje a zároveň je nástrojem, kam v dlouhodobém časovém horizontu směřovat činnost. Opakem realistické vize je vize utopistická (nerealistická). Ta vychází z nepřesných odhadů, nesprávně stanovených

tendencí společenského vývoje, jakož i z převahy subjektivistického přístupu (např. ve formě preference neodůvodněného přání) nad objektivním přístupem. Konečný verdikt o tom, zda vize je realistická, či je utopická, je otázkou budoucího empirického prověření.

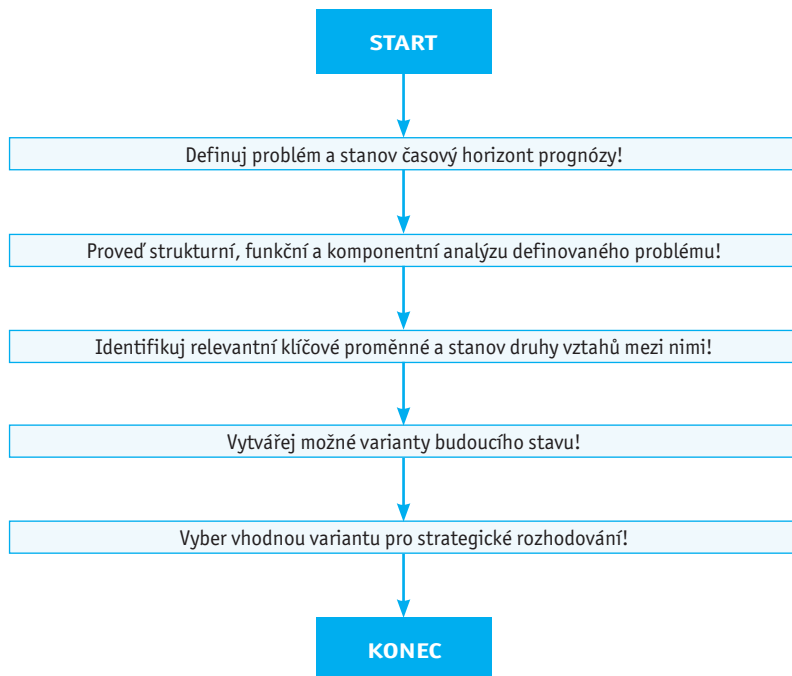
Základními nástroji ke stanovení vize mohou být zejména scénáře společenského vývoje, prognózy, modely.

Z hlediska existenční formy může být daná vize zveřejnělá v podobě oficiálního vládního (rezortního) dokumentu, nebo vize, která nemá podobu dokumentu, kdy je např. vládou (vrcholovým managementem rezortu) jen verbálně vyslovená.

Z hlediska prohlášení může být vize zveřejněná nebo nezveřejněná. Protože se vize týká věcí veřejných, mělo by být pravidlem, že vize se zveřejňuje. Zveřejnění vize je totiž předpokladem k tomu, aby vize byla sdílena celou společností (resp. příslušníky daného rezortu). Nesdílená vize neplní účel motivu, milníku a „konečného cíle“, kam má společnost (rezort) směřovat.

## 2. Prognóza

Dalším významným dokumentem k řízení rezortu je prognóza. Funkcí prognózy je podat obraz možného budoucího stavu rezortu. Ten má formu možného (prognózovaného) stavu světa, v němž je definovaná role všech klíčových činitelů. Prognóza odpovídá v kontextu vrcholového řízení rezortu na následující základní otázky: Co může nastat? Co mohou (resp. v případě normativně položené otázky, co by měli) jednotliví činitelé v této souvislosti konat? Při stanovování prognózy můžeme postupovat podle následujících metodických kroků (viz obr. 1):



**Obr. 1:** Základní metodické kroky při stanovování prognózy

**Pramen:** autor

Výchozím krokem je definování problému, k němuž má být vypracována prognóza. Současně se řeší, v jakém časovém horizontu bude prognóza zpracována. Časový horizont a rámcové vymezení problému prognózy je dáno rozhodnutím zadavatele prognózy (vlády, vedení rezortu), a to ve formě zadání ve vztahu k expertům, kteří vypracovávají prognózu. Z daného rámcového vymezení problému prognózy a předpokládaného časového horizontu experti podrobně specifikují předmět prognózy. Stanovení problému a předmětu prognózy se děje iteračním procesem mezi zadavatelem prognózy a experty.

V následujícím kroku se provádí strukturální, funkční a komponentní analýza definovaného problému. Pro tvorbu prognózy je důležité odhalit druh vazby mezi danými komponenty. Význam tohoto objasnění spočívá v tom, že na základě osvětlení daných vazeb je budována prognóza ve formě explanačně predikčního modelu. Na typické příklady vazeb ukazuje tab. 2.

druh vztahu	podstata vztahu a z něho odvozené predikce
kauzální	vztah mezi prvky (prognózovanými jevy) je vztahem příčiny a účinku, vztah je základem pro kauzální prognózu
funkcionální	vztah mezi prvky (prognózovanými jevy) má formu homeostatického vztahu, jehož podstatou je rovnovážná funkční regulace systému
dispoziční	vztah mezi prvky (prognózovanými jevy) je vysvětlován jako důsledek systému chovat se „dispozičním způsobem“
genetický	vztah mezi prvky (prognózovanými jevy) je vysvětlován na základě původu vzniku
motivačně racionální	vztah mezi prvky (prognózovanými jevy) je vysvětlován na základě motivačního konání aktérů
stochastický	vztah mezi prvky (prognózovanými jevy) je vysvětlován na základě ideje pravděpodobnosti jako možných stavů světa, které mohou nastat s určitou pravděpodobností

**Tab. 2:** Typické případy vztahů mezi komponenty a z nich odvozené prognózy

**Pramen:** autor

Kauzální vztah je založen na ideji determinismu. [2] Vztah mezi prvky má formu příčiny a účinku ve zkoumaném kauzálním systému. Pro každé  $x$  platí, že jestliže v něm nastane změna  $P$ , tak v něm nastane změna  $Q$ . Daný vztah je základem pro tvorbu kauzální prognózy.

Funkcionální vztah se týká homeostatických (rovnovážných) systémů. Predikce odvozená z funkcionálního vztahu je obvykle založena na výrocích o podmínkách, které jsou nezbytné pro fungování systému. Obecně můžeme funkcionální explanaci uvést následovně: Pro každé  $x$ , které je prvkem  $S$ , platí, že když nemá  $P$ , tak nemůže mít ani  $Q$ . To tedy znamená, že když zjistíme, že každé  $x$ , které patří do systému  $S$ , má  $Q$ , můžeme usuzovat, že má i  $P$ .

Dalším druhem vztahů mezi prvky má charakter tzv. dispozice. Prognóza je pak založena na tzv. dispoziční predikci. Její podstatou je, že zkoumané komponenty obsahují dispozici chovat se určitým způsobem ve vzájemném působení (např. dispozici být spravedlivým, být bezpečným). Hlavní premisa dispoziční predikce má charakter dispoziční věty, v níž se hovoří, že když podrobíme  $x$  zkoušce druhu  $T$  a  $x$  má dispozici  $F$ , tak  $x$  bude reagovat způsobem  $G$ . Prognózu můžeme založit i na genetickém vztahu, který je základem pro tvorbu genetické prognózy. Podstatou takové prognózy je hledání možného časového sledu na sebe navazujících jevů (resp. stavů věcí). Zkoumáme řetězec změn  $Z_1, Z_2, \dots, Z_n$ , z nichž poslední změna je totožná se změnou  $Z$ , kterou potřebujeme predikovat. Nechť máme predikovat změnu  $Z_n$ . Při predikci postupujeme tak, že nejdřív predikujeme změnu  $Z_1$ .

Ze změny  $Z_1$  predikujeme změnu  $Z_2$ . Ze změny  $Z_2$  predikujeme změnu  $Z_3$ , atd., až predikujeme změnu  $Z_n$ .

Prognózu můžeme založit i na bázi motivačně racionálního vztahu. V tomto případě je tvorba prognózy založena na předpokladu, že určujícím faktorem ke konání aktérů jsou jejich očekávané (předvídané) motivy. Obecná struktura tohoto druhu předvídání má tvar:

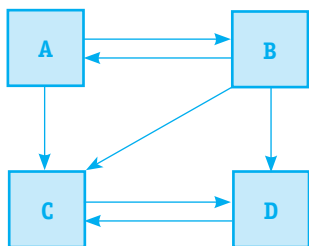
A racionálně provedl v určité situaci  $S$  konání typu  $C$ . Lze očekávat, že v budoucnu bude aktér  $A$  v analogické situaci  $S$  (stejně tak jako i další obdobní aktéři, kteří mají dispozici konat racionálně a budou v situaci  $S$ ) opět racionálně s vysokou pravděpodobností konat  $C$ .

Protože prognózování se děje ve složitě v dynamických podmínkách, mají prognózy pravděpodobnostní charakter. Popisují možné stavy světa, které mohou nastat s určitou pravděpodobností.

Na základě identifikace vztahu mezi prvky specifikujeme roli relevantních proměnných, které jsou určující pro tvorbu prognózy. K tomu můžeme použít matici křížových interakcí.

## 2.1 Použití matice křížových interakcí pro kvantifikované ohodnocování role proměnných

Pro ilustraci problému předpokládejme, že byly identifikovány klíčové proměnné  $A, B, C, D$ . Nechť mezi uvedenými prvky byly zjištěny následující vztahy, jak ukazuje obrázek 2.



**Obr. 2:** Základní komponenty problému a vztahy mezi nimi

Jednotlivé šipky naznačují směr působení dané proměnné na jinou proměnnou. Na základě identifikace vztahů mezi proměnnými můžeme zjistit, jakou roli hrají ve zkoumaném systému jednotlivé proměnné. K tomu můžeme použít metodu expertního ohodnocení intenzity proměnných. K tomu lze využít tabulku s deskriptorem.

bodové ohodnocení	deskriptor
0	intenzita působení proměnné v systému je nulová.
1	intenzita vlivu proměnné v systému je malá.
2	intenzita vlivu proměnné v systému je téměř střední.
3	intenzita působení proměnné v systému je mírně nadprůměrná.
4	intenzita působení proměnné v systému výrazná.
5	intenzita působení v systému je maximální

**Tab. 3:** Bodové hodnocení intenzity působení proměnné (prvku v systému) v intervalu 0-5 bodů

**Pramen:** autor

Nechť byly výsledky expertního ohodnocení intenzity působení mezi proměnnými, jak ukazuje tabulka 4.

expertně ohodnocená intenzita vztahu mezi proměnnými	A	B	C	D	celková intenzita působení proměnné v rámci zkoumaného systému
A	0	5	1	0	6
B	1	0	4	3	8
C	0	2	0	1	3
D	0	0	2	0	2

**Tab. 4:** Vztahy mezi proměnnými a jejich expertní ohodnocení bodovou metodou v intervalu 0-5 bodů  
**Pramen:** autor

Jak je zřejmé, dominantní roli v systému má proměnná *B*, jejíž intenzita byla ohodnocena bodovou hodnotou 8. Nejnižší vliv má proměnná *D* s bodovou hodnotou 2.

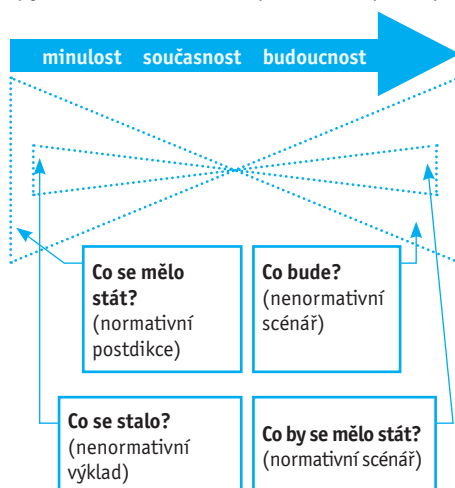
Získané výsledky vypovídají o celkové intenzitě působení proměnné v rámci zkoumaného systému a dávají představu o jejich vlivu a vzájemné závislosti. Výsledky expertního hodnocení pak můžeme využít jak při tvorbě formalizovaných modelů, tak i při použití metody scénářů, kdy intenzita ohodnocení jednotlivých proměnných věrohodněji umožňuje zobrazovat vývojové trendy a vytvářet jejich přibližnou aproximaci.

### 2.2.1 Vytváření možných variant budoucího stavu

Při tvorbě variant možného budoucího stavu světa můžeme, metodicky vzato, použít formalizované kvantifikované postupy, či postupy kvalitativní. Druhu použitého postupu bude odpovídat i forma prognózy.

V případě formalizovaných kvantifikovaných postupů bude mít formu formalizovaného modelu. Jeho podstatou je soustava rovnic (resp. nerovnic), jejichž prostřednictvím jsou vyjádřeny vztahy mezi proměnnými, které jsou odvozeny na základě analýzy minulého vývoje daného systému. Výhodou takového postupu je exaktnost přístupu. Velkou nevýhodou však je, že přesné výpočty ještě nezaručují přesnost prognózy.

Prognóza může mít i formu scénáře. Je to vlastně narativní výpověď („příběh“) o budoucím možném stavu světa, která obsahuje očekávané vývojové trendy, definuje aktéry daného příběhu, vymezuje rámcové podmínky, příležitosti a ohrožení. Scénář může být jak normativní, tak i pozitivní. Podstatu problému ukazuje obr. 3.



**Obr. 3:** Normativní a nenormativní přístup (normativní a nenormativní scénáře)

**Pramen:** Dunn, W. (2004): Public Policy Analysis. An Introduction. Third Edition. New Persey: Pearson Hall, s. 135. Upraveno.

Uvedené schéma vyjadřuje a popisuje problém normativního a nenormativního pojetí společenského problému. Pohyb ve společnosti je jednosměrným procesem, který je z temporálního hlediska vyjádřen plynutím událostí od současného bodu směrem k budoucnosti. To, co proběhlo před přítomností, je minulostí. Minulost je to, co již nelze měnit. Je to svého druhu „ontologická substance“. O minulosti můžeme nezajímavě říci, že se uskutečnila. Můžeme však také k již proběhlému stavu přistoupit normativně a konstatovat, že se mělo („raději“) stát to či ono.

Obdobně můžeme přistoupit k pojetí budoucnosti a „psát o ní možný příběh“ neboli vytvářet scénář možného stavu světa. [3] Obsah scénáře může být dvojího druhu, a to normativní a nenormativní. Nenormativně můžeme budoucnost pojímat jako to, „co bude“. Nenormativně psaný scénář vyjadřuje postoj „laissez faire“, kdy se má za to, nechat plynout události samy tak, jak jdou.

Na budoucnost ale můžeme nahlížet i normativně. Pak ve scénáři vyjadřujeme hodnocení budoucího stavu světa v tom smyslu, že očekáváme, „co by se mělo stát“. Kritériem toho, „co by se mělo stát“, jsou určité hodnoty, jako např. „spravedlnost“. Normativní přístup pak předpokládá cílenou regulaci pod vedením odborné složky, která v přítomnosti projektuje budoucnost a reguluje „chod událostí“ tak, aby vyústil do normativního ideálního stavu. Vytvořený scénář se pak stává informačním zdrojem pro rozhodování vrcholového managementu.

### 3. Konceptce

Dalším důležitým nástrojem pro podporu rozhodování vrcholového managementu rezortu je konceptce. Konceptcí se rozumí systémový plán přípravy a provedení změn směřujících k naplňování stanovených cílů. Je to (vládní, resp. rezortní) dokument vymezující ve střednědobém nebo dlouhodobém časovém horizontu systémový způsob řešení určitého závažného problému. Tvorba konceptce a požadavky na ni není dosud upravena žádným předpisem. To mimo jiné způsobuje, že v praxi dochází ke ztotožňování konceptcí s vizí, případně s realizačním plánem nebo dokonce i s metodikou. Důsledkem je, že na úrovni jednotlivých ministerstev dochází často až k velmi odlišnému pojetí, co se rozumí uvedenými dokumenty. [4] Ke sledování názoru na obsah a strukturu konceptce je možné doporučit její následující strukturu a obsah, jak ukazuje tabulka 5.

tematická část	obsah a výstupy	výstup
analytická část	identifikace výchozího stavu	analytická studie (může předcházet zpracování konceptce)
návrhová část	cíle konceptce	stanovuje zadavatel
	varianty dosažení cílů (klady a slabé stránky jednotlivých variant)	vypracovává koncepční tým
	realizační termíny a způsoby jejich kontroly	navrhuje koncepční tým s přihlédnutím na případné stanovení termínů zadavatelem
	podmínky a předpoklady realizace jednotlivých variant	navrhuje koncepční tým v rámci vypracované konceptce
	ekonomická analýza nároků na zdroje a očekávaný užitek	má formu nákladově užítkově analýzy vypracovává koncepční tým
	rizika jednotlivých variant a způsob jejich řízení	má formu analýzy rizik a návrhů na jejich eliminaci, vypracovává koncepční tým
	kompetence k realizaci	navrhuje koncepční tým

Tab. 5: Doporučený obsah a struktura dokumentu zvaného „konceptce“

Pramen: autor

Jak je zřejmé, koncepce má dvě základní tematické části. První část je analytická. Jejím smyslem je podat identifikaci existujícího stavu a ukázat jeho „neudržitelnost“ v delším časovém horizontu. Z hlediska formy se jedná o **analytickou studii**, která může předcházet zpracování samostatné koncepce. Obsahem této analýzy je detailní prozkoumání současného stavu, přičemž cílem této analýzy je podat důkaz, proč je daný stav nevyhovující. Základním výstupem analýzy je zdůvodnění transformační potřeby. Transformační potřeba je definována v koncepčních cílech.

Analytická část je obvykle zpracována na základě politického zadání (např. parlamentu, vlády, ministra příslušného rezortu, náměstka). Je zpravidla vypracována pod vedením odborné složky (sekce, odboru), do jejíž kompetence daný problém patří. V některých případech je možné použít i nezávislého zpracovatele, a to jak vnitrozoborního (výzkumný ústav, rezortní vysoká škola), tak i vněrezortního.

Ve všech případech platí, že výsledky analýzy jsou základem pro politické (resp. manažerské) rozhodnutí, v jakém rozsahu provádět změny. Analýza existujícího stavu je dána obvykle politickým zadáním a v praxi může být i samostatným dokumentem, který časově předchází samotnou koncepci. V takovém případě se koncepční dokument na danou analýzu zpravidla odvolává, resp. je tato analýza relativně samostatnou součástí celkové dokumentace zabývající se koncepčními změnami.

Koncepční změny jsou definovány v cílech koncepce. Jimi se rozumí očekávané (budoucí) stavy, které mají podstatně změnit dosavadní stav. Koncepční cíle je možné definovat jak ve formě funkčních cílů, tak i cílů objektových. Každý koncepční cíl má stanoven časový horizont.

Na základě politického rozhodnutí se přistupuje ke zpracování koncepce. Doporučuje se, aby na koncepci pracoval k tomu účelu sestavený **tým pro zpracování koncepce**. Je vhodné, aby daný tým byl sestaven ve formě dočasně vytvořeného samostatného týmu. Tým odpovídá za zpracování variantních návrhů koncepce. Ty zpracovává na základě vnějšího politického zadání. Je nutné, aby toto zadání obsahovalo stanovené koncepční cíle.

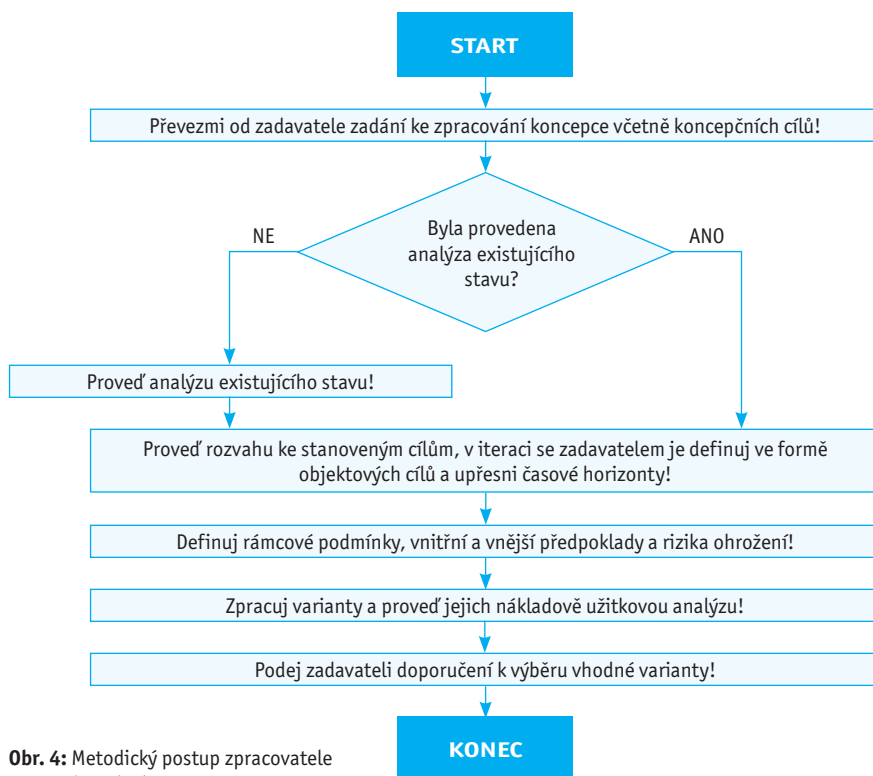
**Do kompetence koncepčního týmu nepatří definování koncepčních cílů. Je to záležitost patřící do působnosti zadavatele.**

Koncepční tým zpracovává varianty řešení, vymezuje jejich předpoklady, stanovuje omezující podmínky a definuje rizika ohrožení jednotlivých variant a jejich realizační termíny. Každá varianta musí být ekonomicky ohodnocena nástroji nákladově užitkové analýzy. Součástí návrhu je i zpracování doporučení ohledně kompetencí a organizačních změn souvisejících s realizací dané koncepční varianty.

Výsledky práce předává koncepční tým zadavateli a ten na základě doporučení koncepčního týmu provede konečné rozhodnutí o výběru realizované varianty. Souhrnně je možné obsahové práce na koncepci sestavit do následujícího postupu (viz obr. 4).

Zadavatelem jmenovaný tým přebírá zadání k vypracování koncepce. Součástí tohoto zadání jsou cíle koncepce, k nimž by měl zadavatel stanovit i rámcové omezující podmínky. Součástí zadání může být i již vypracovaná analýza existujícího stavu. Pokud tomu tak není, pak takovou analýzu musí zpracovat tým odpovědný za vypracování koncepce a zahrnout ji do koncepční dokumentace.

S ohledem na analýzu existujícího stavu, koncepční cíle a časové horizonty stanovené zadavatelem v zadání ke zpracování koncepce, koncepční tým v iteraci se zadavatelem provádí případné upřesňování koncepčních cílů. Obsahem tohoto upřesnění je zejména transformace funkčních cílů na cíle objektové. [5]



**Obr. 4:** Metodický postup zpracovatele při tvorbě koncepce  
**Pramen:** autor

Zpracovatel koncepce pak v dalším kroku definuje rámcové podmínky, vnitřní a vnější předpoklady a rizika, která ohrožují realizaci koncepce. Rámcové podmínky tvoří takové faktory k realizaci koncepce, které vůči ní vystupují jako dané podmínky, které objektivně ovlivňují tvorbu a realizaci koncepce. Patří k nim např. existující legislativa, závazky plynoucí z členství ČR v mezinárodních organizacích apod. Rámcové podmínky mají pro uvažovanou koncepci charakter objektivně daných realizačních limit.

Zpracovatel koncepce zároveň definuje vnitřní a vnější předpoklady pro realizaci koncepce. Jimi se rozumí souhrn takových činitelů, které definují podmínky, za nichž je možné naplnit koncepční cíle. Jsou to proměnné, které může vláda (příp. vrcholový management rezortu) do určité míry měnit např. změnou rozpočtového omezení, příslibem zdrojů, přeškolením personálu. Z metodického hlediska je dělíme na vnější (stojící mimo rezort, v němž má být realizována koncepce) a vnitřní, které se vztahují přímo ke složce, jíž se daná koncepce týká.

V souvislosti s analýzou rámcových podmínek, vnitřních a vnějších předpokladů, je žádoucí identifikovat **rizika ohrožující realizaci koncepce**. Jimi rozumíme faktory, které potenciálně mohou negativně působit na realizaci koncepce. Rizika je možné různě klasifikovat.

Z metodického hlediska můžeme daná rizika dělit na vnější a na vnitřní. Vnější rizika jsou taková, která působí mimo působnost rezortního aktéra odpovědného za realizaci koncepce. Patří k nim např. (oblast ekonomická) změna kurzu zahraniční měny, změna politického



režimu ve státu (oblast politická), z něhož jsou odebírány náhradní díly. Vnitřní rizika jsou taková, která se vztahují k oblastem, které patří do bezprostřední působnosti daného aktéra, přičemž aktér má možnost tato rizika alespoň do určité míry minimalizovat. Druhá klasifikace rizik pak vypovídá o oblasti původu rizika. Smyslem takové klasifikace je umožnit realizovat proces řízení rizik.

V následném kroku jsou definovány varianty k realizaci koncepce. Variantami se rozumí možné způsoby realizace koncepčních cílů. Nutnou součástí zpracování variant je jejich nákladově užitková analýza. [6] **Nákladově užitková analýza je atributem každé koncepce.** Bez ní není možné považovat daný dokument za koncepci.

Nákladově užitková analýza je jedním z podstatných kritérií konečného výběru vhodné koncepční varianty. Výběr provádí zadavatel koncepce, resp. jej předkládá (např. na jednání vlády) ke schválení. Na základě přijaté koncepce jsou pak realizovány cílové změny.

## 4. Realizační plány a prováděcí metodiky

K podpoře realizace cílů a koncepcí jsou vypracovávány různé rezortní realizační plány. **Realizační plány** jsou dokumenty, které mají charakter projektu k realizaci vytyčených cílů. Definují v krátkodobém, střednědobém a dlouhodobém časovém horizontu způsoby k realizaci cílů, odpovědnosti, kompetence a předpoklady k realizaci včetně kalkulace zdrojů.

Realizační plán plní dvě **základní funkce**, a to funkci projekčně koordinační a funkci komunikační. Obsahem projekčně koordinační funkce je vytvoření zámyslu (plánu) systematické návaznosti jednotlivých plánovaných činností tak, aby byly realizovány stanovené cíle. V tomto smyslu vystupuje realizační plán jako projektový prováděcí dokument. Realizační plán plní zároveň komunikační funkci. Podstatou komunikační funkce je generování informací pro vnitřní komunikaci (v rámci rezortu) a vnější komunikaci (např. při projednávání postupu na úrovni vlády). Smyslem této komunikace je poskytnout potřebné informace k realizaci plánu jako prováděcího projekčního dokumentu.

Z realizačních plánů jsou odvozeny prováděcí metodiky. **Prováděcí metodiky** jsou dokumenty nižší úrovně nežli realizační plány. Jsou méně obecné nežli realizační plány, protože konkretizují jednotlivé implementační kroky realizačního plánu. Prováděcí metodiky jsou dokumenty, které mají interní charakter. Jsou určeny pro vnitřní řízení v rámci daného rezortu (případně v rámci jeho sekce, odboru) s cílem metodicky vymezit základní jednotlivé kroky a činnosti odvozené z realizačních plánů. Prováděcí metodika je dekomponováním plánovaných činností na jednotlivé kroky tak, aby byly dosaženy stanovené cíle. Prováděcí metodiky definují jednotlivé kroky, úkony, časové návaznosti a odpovědnosti za realizaci jednotlivých kroků. Z procesního hlediska můžeme roli prováděcích metodik ve vztahu k ostatním zmíněným dokumentům znázornit následovně (viz obr. 5):



**Obr. 5:** Procesně-funkční vztah mezi vizí, koncepcí, realizačními plány a prováděcími metodikami  
**Pramen:** autor

Jak je zřejmé, nejobecnějším dokumentem je vize. Ta dává základní zaměření k činnosti vlády, kam směřovat. Vize je, obrazně řečeno, střílka kompasu udávající směr, kam chceme směřovat. K tomu, abychom věděli, kam chceme směřovat, bychom měli znát základní „průchodné koridory“, jimiž můžeme plout. Ty rámcově vymezují prognózy. Koncepce pak ukazují, jakými konkrétními způsoby, prostředky a zdroji je možné dospět k vytyčeným cílům. Realizační zámysl činností vedoucích k cílům je obsahem realizačních plánů. Z nich jsou odvozeny prováděcí metodiky. Prováděcí metodika je ve srovnáním s ostatními analyzovanými dokumenty dokumentem s nejnižším stupněm obecnosti. Je to „teorie jednotlivých kroků“, jak realizovat stanovené cíle a zámysly.

## Závěr

Zkvalitnění výkonu veřejných politik si mj. vyžaduje mít zpracované kvalitní vize, prognózy, koncepce, realizační plány a prováděcí metodiky. Je žádoucí, aby v praxi docházelo k formálnímu souladu mezi názvy řídicích dokumentů s jejich reálným obsahem, jakož i k dodržování určitých procesních a funkčních vazeb, jak na ně upozorňuje tato stať.

Studie předkládá názor autora na daný problém. Opírá se o autorovy bezprostřední praktické a expertní zkušenosti z činnosti ze státní správy. Hlavním cílem studie je především poukázat na potřebu vypracování dokumentace, která by vymezila účel a poslání jednotlivých dokumentů. Zajisté by to přispělo ke zkvalitnění řízení rezortů, jakož i odstranilo informační šum v komunikaci mezi jednotlivými rezorty, který vyplývá z nejednotnosti používaných pojmů. Studie podává možný způsob řešení problémů souvisejících s vypracováním a obsahem analyzované dokumentace.

## Poznámky k textu:

- [1] Pojem „veřejná politika“ se používá v rámci vědní disciplíny zvané „veřejná politika.“ Patří k nim např. bezpečnostní politika, zdravotní politika, vzdělanostní politika. Z pohledu naší analýzy můžeme, zjednodušeně řečeno, veřejnou politikou rozumět určitou rezortní politiku.
- [2] Determinismus se zpočátku formoval jako striktní determinismus laplaceovského typu, v němž se předpokládá, že nic nemůže vzniknout bez příčiny. V tomto striktním determinismu není místo pro náhodu. Náhoda je jen důsledkem skutečné nepoznané příčiny. Za takovýchto předpokladů by inteligence, která by znala všechny síly působící v přírodě a ve společnosti, stejně jako i vzájemný vztah a polohu elementů, dokázala vše vysvětlit, predikovat i postdikovat. Moderní věda pracuje s predikcí na bázi pravděpodobnosti.
- [3] Takovými scénáři jsou např. bezpečnostní scénáře.
- [4] Tento stav jsem empiricky zjišťoval metodou rozhovoru provedenou na několika správních orgánech. Dotazovaní se shodli na potřebě mít k dispozici dokument, který by stanovoval, co je koncepce a jaký je její obsah.
- [5] Obsah tohoto upřesňování cílů viz Ochрана, F.: *Manažerské metody ve veřejném sektoru*. Druhé upravené a rozšířené vydání. Praha: Ekopress, 2007, s. 26–28.
- [6] Metody pro hodnocení variant, viz publikace Ochрана, F.: *Nákladově užitkové metody ve veřejném sektoru*. Praha: Ekopress, 2005.

## Literatura:

- BALABÁN, M. Bezpečnostní budoucnost v zahraničněpolitickém kontextu. *Vojenské rozhledy* 1/2006, ročník 15 (47), str. 3–24.
- BALABÁN, M. a kol. *Tvorba a realizace bezpečnostní politiky ČR. Závěrečná zpráva*. Praha: Středisko bezpečnostní politiky. CESES FSV UK, 2005.
- DUNN, W. *Public Policy Analysis. An Introduction. Third Edition*. New Persey: Pearson Hall.
- POTŮČEK, M. a kol. *Vize rozvoje ČR do roku 2015*. Praha: CESES, FSV UK, 1. vydání. Gutenberg, 2001.
- RAŠEK, A. Aktéři světové bezpečnosti. *Vojenské rozhledy* 2/2007, ročník 16 (48), str. 12–28
- Transformace rezortu Ministerstva obrany České republiky. *A report*, zvláštní číslo, Praha 2007, ISSN 1211-801X.