



Fakta místo předsudků: Rozvoj evidence-based rozhodování v Ústeckém kraji

Tato výzkumná zpráva ukazuje, jak lze pomocí dat a výzkumu lépe rozhodovat ve veřejné správě a jak to může pomoci při proměně Ústeckého kraje.



Region univerzitě
Univerzita regionu

VÝZKUMNÁ ZPRÁVA 14
ZNALOSTNÍ HUB

ÚVOD

Veřejné politiky založené na evidence-based rozhodování jsou klíčové pro efektivní a spravedlivé řešení místních problémů. Tento přístup umožňuje využívat data, výzkum a ověřené postupy jako základ pro tvorbu opatření, která lépe odpovídají reálným potřebám obyvatel. Na lokální úrovni, kde se rozhodnutí přímo dotýkají každodenního života komunit, může evidence-based rozhodování přispět k lepšímu alokování omezených zdrojů, zvýšení účinnosti zásahů a minimalizaci negativních dopadů.

V českém kontextu nabývá tento přístup zvláštního významu v regionech procházejících transformačními procesy, jako je Ústecký kraj. Region, který dlouhodobě čelí socioekonomickým výzvám v důsledku strukturálních změn v průmyslu, potřebuje nástroje pro strategické plánování, jež zohledňují nejen ekonomická data, ale i názory a potřeby místních obyvatel. Evidence-based rozhodování se tak může stát pilířem udržitelné a inkluzivní transformace, která reflektuje specifické podmínky regionu a zároveň staví na empiricky ověřených přístupech.

Tato výzkumná zpráva propojuje teoretický rámec evidence-based přístupů s praktickou aplikací pomocí experimentální metody vinětového šetření. Experiment zaměřený na postoje studentů Univerzity J. E. Purkyně vůči otázce velikosti obcí slouží nejen jako analytický nástroj ke zkoumání sociálních percepí, ale zároveň má modelovou funkci – demonstruje, jak lze využít principy EBD v praxi veřejné správy. Ukazuje, že i komplexní a normativně zatížená témata, jako je efektivita a struktura samosprávy, lze zkoumat systematickými, validními a přenositelnými metodami, které mohou sloužit jako inspirace pro širší rozvoj důkazně podloženého rozhodování v regionálních podmínkách.

VAZBA TÉMATU NA TRANSFORMACI REGIONU

Evidence-based decision-making (EBD) představuje přístup k tvorbě veřejných politik založený na systematickém využívání dat, analýz a empiricky ověřených poznatků. Jeho cílem je zvýšit efektivitu, transparentnost a odpovědnost rozhodování tím, že nahrazuje intuitivní či politicky motivované postupy racionálně podloženými řešeními. Nejde přitom pouze o práci s daty, ale o celý proces jejich sběru, interpretace a implementace, včetně využití nástrojů, jako jsou evaluace politik, cost-benefit analýzy nebo experimentální metody.

V kontextu transformace Ústeckého kraje má EBD zásadní význam. Region prochází dlouhodobou socioekonomickou změnou spojenou s odklonem od těžkého průmyslu směrem k inovacím, obnovitelným zdrojům energie a diverzifikované ekonomice. Strategické dokumenty na krajské, národní i evropské úrovni (např. Program rozvoje Ústeckého kraje 2021–2027, Plán spravedlivé územní transformace ČR či dokumenty Evropské komise) zdůrazňují potřebu efektivního využívání zdrojů, podpory cirkulární ekonomiky a systematického vyhodnocování dopadů opatření. EBD v tomto procesu umožňuje cílit intervence na reálné potřeby regionu, optimalizovat alokaci veřejných prostředků a průběžně hodnotit jejich přínos.

Význam EBD je dále posílen vazbou na financování transformace, zejména prostřednictvím Fondu pro spravedlivou transformaci a Operačního programu Spravedlivá transformace 2021–2027, kde je čerpání prostředků podmíněno sledováním indikátorů a evaluací dopadů. EBD tak představuje klíčový nástroj pro zajištění účelnosti a efektivity investic a propojuje strategické cíle s jejich praktickou implementací.

Současně jde o širší institucionální a kulturní změnu ve veřejné správě. EBD podporuje vznik „učící se“ organizace schopné reflektovat výsledky, adaptovat se na nové výzvy a reagovat na dynamický vývoj regionu. Důležitou roli zde hraje i tzv. place-based přístup, který zdůrazňuje nutnost vycházet z konkrétních podmínek regionu namísto přebírání univerzálních řešení.

Přínos EBD spočívá také v posilování spolupráce mezi veřejnou správou, akademickou sférou a dalšími aktéry. Využívání dat a analytických nástrojů zvyšuje transparentnost rozhodování, důvěru obyvatel a efektivitu využívání veřejných prostředků. EBD tak představuje nejen metodický rámec, ale i praktický nástroj pro řízení komplexní transformace Ústeckého kraje.

SOUČASNÝ STAV POZNÁNÍ A PROSTOR PRO INOVACE

Politiky založené na důkazech vyžadují nejen dostupnost kvalitních dat a analytických nástrojů, ale také hlubší porozumění procesům lidského rozhodování a institucionálním podmínkám, ve kterých jsou rozhodnutí přijímána. Výzkum dlouhodobě ukazuje, že rozhodování není čistě racionální proces, ale je významně ovlivněno kognitivními omezeními, zkušeností i kontextem, ve kterém se aktéři nacházejí.

Zásadní přínos přináší práce Kahnemana a kol. (1982), která ukazuje, že lidé v podmínkách nejistoty systematicky využívají heuristiky, tedy mentální zkratky, jež sice usnadňují rozhodování, ale zároveň vedou k předvídatelným chybám. Mezi nejvýznamnější patří heuristika dostupnosti, reprezentativnosti a ukotvení. Tyto mechanismy vedou například k ignorování základních pravděpodobností nebo k vMayiwar a kol., 2025) potvrzují, že lidé často upřednostňují stereotypní nebo intuitivní úsudky i v situacích, kdy mají k dispozici relevantní statistická data.

Duální model rozhodování (Ferreira a kol., 2006) dále ukazuje, že rozhodování probíhá jako interakce mezi rychlými, intuitivními procesy a pomalejším, analytickým uvažováním. V běžných podmínkách má tendenci dominovat intuitivní rozhodování, zejména při časovém tlaku, informační nejistotě nebo kognitivní zátěži. Analytické zpracování informací se uplatňuje spíše v situacích, které vyžadují vědomé úsilí a strukturovaný přístup.

Empirické studie potvrzují, že heuristiky hrají významnou roli i v praxi. Výzkumy ukazují, že i jedinci s vyšší numerickou gramotností často spoléhají na zjednodušené úsudky (Cokely a Kelley, 2009) a že vyšší sebedůvěra může vést k menší ochotě analyzovat dostupná data (Selart a kol., 2006). Manažeři navíc často deklarují racionální rozhodování, avšak jejich volby jsou výrazně ovlivněny intuicí a zkušeností, kterou následně zpětně racionalizují (Hallo a Nguyen, 2022). Výzkumy zároveň ukazují, že k přechodu k analytickému rozhodování dochází zejména v situacích vysoké nejistoty nebo complexity („rationally stepping up“; Nowińska a Pedersen, 2024). Meta-analytické přehledy (Velbuz a kol., 2022) pak potvrzují, že schopnost reflektivního myšlení významně snižuje náchylnost ke kognitivním zkreslením.

Tyto poznatky ukazují, že samotná dostupnost dat nezaručuje jejich efektivní využití. Pro rozvoj evidence-based přístupů je proto klíčové vytvářet institucionální prostředí, které podporuje analytické myšlení, snižuje kognitivní zátěž a umožňuje systematické vyhodnocování rozhodnutí. Významnou roli zde hraje vzdělávání, rozvoj metakognitivních dovedností a zavádění strukturovaných rozhodovacích postupů.

Zahraniční zkušenosti s reformami veřejné správy ukazují, že institucionální změny nemají jednoznačné výsledky a jejich dopady jsou silně závislé na kontextu. Dánská reforma z roku 2007 vedla ke snížení počtu obcí, avšak její výsledky byly smíšené – došlo k omezeným úsporám a zároveň k poklesu spokojenosti občanů a změnám v mocenské rovnováze (Kjaer a kol., 2010; Hansen, 2014; Blom-Hansen a kol., 2016). Naopak estonská reforma z roku 2017, která kombinovala dobrovolné i nucené slučování obcí, přinesla pozitivní výsledky v oblasti efektivity i kvality správy, včetně snížení administrativních nákladů při zachování kvality veřejných služeb.

Tyto rozdíly potvrzují, že efekt reformy závisí nejen na jejich designu, ale i na institucionálním nastavení, politické podpoře a způsobu implementace. Alternativou k administrativním změnám je meziobecní spolupráce, která umožňuje sdílení zdrojů bez ztráty autonomie a může představovat flexibilnější a politicky přijatelnější řešení (Bel a kol., 2024). Výzkumy zároveň ukazují, že samotná velikost obce není rozhodujícím faktorem kvality veřejných služeb – významnou roli hraje kvalita řízení,

dostupnost zdrojů a schopnost reagovat na lokální podmínky, což se potvrzuje například v oblasti školství.

Prostor pro inovace v oblasti rozhodování souvisí s dynamickými změnami demografického a technologického prostředí. Demografické procesy, jako je urbanizace, stárnutí populace či migrace, mění strukturu obyvatelstva i nároky na veřejné služby. Současně digitalizace a rozvoj nových technologií, včetně datové analytiky a nástrojů umělé inteligence, rozšiřují možnosti sběru, zpracování i využití dat ve veřejné správě. Tyto změny umožňují efektivnější řízení služeb, ale zároveň kladou vyšší nároky na schopnost interpretace dat a kvalitu rozhodovacích procesů.

Významným trendem je také rozvoj participativních nástrojů a nových forem zapojení veřejnosti, například prostřednictvím participativních rozpočtů nebo digitálních platform. Tyto přístupy mohou přispět k lepšímu sladění veřejných politik s preferencemi obyvatel, avšak zároveň vyžadují jejich kombinaci s analytickými metodami, aby nedocházelo k rozhodování založenému pouze na percepčních či momentálních preferencích.

Zkušenosti ze zahraničí navíc ukazují, že jejich přenositelnost je omezená, zejména v kontextu České republiky, která se vyznačuje vysokou fragmentací obcí. To zdůrazňuje význam place-based přístupu, který staví na specifických podmínkách regionu a využívá lokálně relevantní data. V tomto kontextu se jako zvláště přínosné jeví využití experimentálních metod, včetně vinětových experimentů, které umožňují testovat různé scénáře veřejných politik a lépe porozumět preferencím obyvatel.

Celkově lze konstatovat, že rozvoj evidence-based decision-making vyžaduje nejen dostupnost dat a metod, ale i změnu přístupu k rozhodování samotnému. Kombinace porozumění lidskému rozhodování, kvalitního institucionálního zázemí a využití moderních analytických nástrojů představuje klíčový předpoklad pro efektivní, transparentní a udržitelnou veřejnou správu.

VLASTNÍ ZPRACOVÁNÍ TÉMATU, VLASTNÍ POJETÍ V KONTEXTU TRANSFORMACE ÚSTECKÉHO KRAJE

VLASTNÍ NÁVRH ŘEŠENÍ

Cílem navrženého řešení je ukázat, jak lze principy evidence-based decision-making (EBD) využít při zvažování změn v obcích v podmínkách Ústeckého kraje. Jako modelový případ poslouží experiment zaměřený na to, jak jsou vnímány předpokládané postoje „běžných obyvatel“ k životu v malé samostatné obci oproti životu v obci větší. Tento pohled je zasazen do širší debaty o udržitelnosti a efektivitě obecní struktury v České republice, kde vysoký počet malých obcí přináší dlouhodobé ekonomické i institucionální výzvy.

Vhodnou skupinou pro tento typ výzkumu jsou studenti vysokých škol, protože se s vysokou pravděpodobností stanou nositeli budoucí společenské a politické změny – jako voliči, odborní pracovníci ve veřejné správě, podnikatelé nebo občansky aktivní jednotlivci. Jejich představy o tom, co si „ostatní lidé“ přejí a jak vnímají výhody či nevýhody různých forem samosprávného uspořádání, tak poskytují vhled nejen do současných postojů, ale i do možných budoucích rámců veřejné debaty o reformě územní správy. Zkoumání těchto představ zároveň pomáhá identifikovat hlubší normativní východiska a stereotypy spojené s malými a velkými obcemi, která mohou v budoucnu ovlivňovat ochotu podporovat změny.

Navržený výzkum využívá metodu vinětového šetření jako příklad experimentálního nástroje, který umožňuje systematicky mapovat postoje k různým scénářům veřejné politiky. Respondentům jsou předkládány stručné fiktivní situace, v nichž se mění základní parametry života v obci (například dostupnost služeb či charakter správy), a oni hodnotí, jaké řešení podle nich lidé preferují. Tato metoda kombinuje výhodu kontextově srozumitelných scénářů s možností analyticky porovnávat, jak jednotlivé prvky situace ovlivňují výsledné hodnocení. Nejde tedy o detailní modelování konkrétní reformy, ale o demonstraci, jak lze komplexní otázky – v tomto případě vztah mezi velikostí obce, dostupností služeb a vnímanou kvalitou správy – uchopit pomocí empiricky ověřeného výzkumného nástroje.

Výstupem navrženého experimentu nejsou konkrétní doporučení typu „optimální“ velikosti obcí, ale spíše strukturované poznatky o tom, jak mladí lidé vnímají očekávané preference veřejnosti v situaci, kde se střetává hodnota lokální autonomie s požadavkem na efektivní a profesionální správu. Tyto poznatky mohou sloužit jako východisko pro další fáze výzkumu i pro formulaci scénářů regionálního rozvoje, které budou více reflektovat reálně existující vnímání a obavy obyvatel, nikoli pouze expertní či politické předpoklady.

PRAKTICKÁ PROVEDITELNOST A UDRŽITELNOST ŘEŠENÍ

Navrhované řešení představuje metodický přístup, jak systematicky a datově podloženě zjišťovat postoje obyvatel k různým variantám uspořádání veřejných politik. Vinětový experiment slouží jako modelový příklad takového nástroje: ukazuje, že je možné relativně jednoduše testovat, jak lidé reagují na odlišné scénáře – například kombinace velikosti obce, dostupnosti služeb a kvality správy – a tyto reakce následně využít jako jeden z podkladů pro rozhodování. Stejný princip lze však použít i u jiných témat, například v oblasti školství, dopravy, sociálních služeb nebo územního rozvoje, pokud je třeba zjistit, jak obyvatelé vnímají trade-off mezi různými variantami řešení.

Praktickým cílem nástroje není, aby si jednotlivé obce nebo odbory kraje samostatně a „na zelené louce“ navrhovaly vlastní experimenty. Podstatné je, aby porozuměly smyslu podobných metod a vnímaly postoje obyvatel jako relevantní datový vstup do rozhodovacího procesu, nikoli jako něco, co lze pouze intuitivně odhadovat. Konkrétní návrh a realizaci vinětových šetření či jiných experimentálních postupů mohou zajišťovat odborná pracoviště, například UJEP nebo jiní specializovaní partneři, kteří zajistí metodickou správnost, adekvátní interpretaci výsledků a jejich srozumitelné zprostředkování zadavatelům.

Z pohledu praxe Ústeckého kraje, obcí s rozšířenou působností a menších obcí je proto klíčové, aby se tento typ nástrojů stal běžnou součástí přípravy strategických a koncepčních dokumentů, nikoli výjimečnou „výzkumnou epizodou“. Kraj může sehrát roli koordinátora a zadavatele, obce jsou primárními uživateli výsledků pro lokální rozhodování a komunikaci s obyvateli a akademická sféra poskytuje analytické zázemí. Doplnkovou roli pak mohou hrát platformy jako Hospodářská a sociální rada ÚK, místní akční skupiny či tematická partnerství, která napomáhají šíření výsledků a propojování jednotlivých aktérů.

Finanční i organizační náročnost takového přístupu je relativně nízká. Nástroje založené na EBD obvykle nevyžadují speciální technologie nad rámec běžných softwarových řešení pro sběr a analýzu dat a lze je financovat z prostředků určených na analytické a evaluační činnosti nebo z projektových zdrojů. Dlouhodobá udržitelnost proto závisí především na institucionálním zakotvení – tedy na tom, zda se v kraji a obcích vytvoří stabilní poptávka po empiricky podložených informacích o postojích obyvatel a zda se práce s těmito daty stane standardní součástí přípravy rozhodnutí.

Tento posun má potenciál posílit kulturu rozhodování založeného na důkazech, zvýšit transparentnost a srozumitelnost přijatých opatření a přispět k vyšší důvěře obyvatel ve veřejnou správu. Jakmile se takové postupy osvědčí v jedné oblasti – například u úvah o velikosti a uspořádání obcí – lze očekávat jejich přenos i do dalších témat a institucí. Vinětový experiment použitý v této zprávě tak chápeme především jako demonstraci širších možností evidence-based metod, nikoli jako jediný nebo vyčerpávající nástroj, který mají samosprávy samy opakovat.

ZÁVĚR

Evidence-based decision-making představuje v podmínkách Ústeckého kraje důležitý předpoklad pro úspěšné řízení transformace, protože umožňuje opírat strategická rozhodnutí o ověřitelné důkazy namísto intuitivních úsudků, zjednodušených stereotypů nebo krátkodobých politických tlaků. Jak ukazuje odborná literatura shrnutá v této zprávě, lidské rozhodování je často zatíženo heuristikami a kognitivními zkresleními, která mohou vést k systematickým chybám a k přeceňování „racionálnosti“ vlastních závěrů. Právě proto má posilování analytických postupů a práce s daty význam nejen technický, ale i kulturní – přispívá k budování učící se veřejné správy, která dokáže reflektovat výsledky, adaptovat se a dlouhodobě zvyšovat kvalitu řízení.

Zpráva zároveň vymezuje, jak lze principy EBD aplikovat i na složitá a veřejně citlivá témata, jako je uspořádání a velikost obcí. Vinětový experiment je zde představen jako vhodný metodický nástroj, který může být v dalších krocích využit ke zkoumání postojů a vnímání kompromisů mezi lokální autonomií a efektivitou veřejné správy. Přínosem není určení „optimální“ velikosti obcí, ale vytvoření strukturovaného a přenositelného rámce, jak podobná témata uchopit datově podloženě, srozumitelně a s možností porovnávání různých scénářů.

Z pohledu udržitelnosti je klíčové, aby se podobné postupy nestaly izolovanou výzkumnou aktivitou, ale aby byly systematicky integrovány do přípravy strategických dokumentů a rozhodnutí na úrovni kraje i obcí. Ústecký kraj může vystupovat jako koordinátor a zadavatel, obce jako uživatelé výsledků pro lokální rozhodování a komunikaci s veřejností a akademická sféra jako metodický partner zajišťující odbornou kvalitu sběru, analýzy a interpretace dat. Dlouhodobý přínos EBD pak spočívá v posílení transparentnosti, důvěry veřejnosti a účelného využívání prostředků v rámci spravedlivé transformace – a současně v rozšíření kapacit regionu pro zodpovědné a informované veřejné rozhodování napříč tématy.



**Spolufinancováno
Evropskou unií**



Ministerstvo životního prostředí



**V případě potřeby více informací či zájmu o spolupráci kontaktujte vedoucího
výzkumného týmu Eva Fuchsová – eva.fuchsova@ujep.cz.**

AUTOŘI

Eva Fuchsová, Michaela Jánská, Pavol Minárik, Vojtěch Kotrba

VYDAVATEL

Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem www.ujep.cz

Výzkumná zpráva byla vytvořena v rámci projektu
RUR – Region univerzitě, univerzita regionu, reg . č. CZ.10.02.01/00/22_002/0000210.