

1 Strategický management

Problematika strategického plánování se stává dilematem. Často jsou kladeny otázky. Zda plánovat? Proč plánovat? Jak plánovat? Kdo by měl plánovat? Nebo zda se spoléhat na samoregulující mechanismy. Dnešní globální prostředí a turbulentně se vyvíjející společnosti a jejich vztahy vyžadují vizi a směr (Mallya, 2009), které jsou výstupem strategického cítení a myšlení, protože nepostačuje jenom rozum (Hayek, 1995). Popper (1945) uvádí, že konflikt idejí¹ je základem demokratické společnosti. Ježek (2015, s. 13) dodává, že „*Lidský intelekt je omezený, takže musíme odmítnout myšlenku společnosti řízené rozumem a hledat alternativní způsoby, jak vést společnost*“.

Pro strategický management a strategické řízení jsou nezbytné informace v podobě znalostí, které jsou výsledkem poznávací činnosti (Kovář, 2008). Myšlení, jako vyšší forma poznávání, je ve strategickém managementu přetvářeno do **strategického myšlení**² jako syntetického procesu, který využívá intuice a kreativity (Mintzberg, 1994; Mallya, 2007) a které je hybnou částí strategického řízení. Mallya (2007) dále uvádí, že strategie/koncepce jsou nezbytnou součástí strategického myšlení a Donnelly, Gibson, Ivancevich (1997) považují strategie z hlediska managementu za nástroje řízení, na základě kterých jsou plánovány rozvojové aktivity, které by měly vést k naplnění vytyčených cílů a jsou následně realizovány.

Základní součástí strategického managementu jsou strategie a strategické analýzy. Strategie jsou výstupem strategického plánování. Jeho vývoj prošel od první třetiny 19. století změnami, a to od společenského plánování, přes období plánovací euforie, integrované plánování až k projektově-orientovanému plánování³ (Ježek, 2015).

Strategické řízení bylo využíváno již ve starověkém válečnictví a v některých ekonomických oblastech. Novodobý management se začal utvářet koncem 19. století a jeho formování probíhalo až do 30. let 20. století. Tato doba bývá označována za taylorismus či klasické období managementu. Zaměřoval se zejména na řízení lidských zdrojů na operativní úrovni; společnosti byly vedeny silnými osobnostmi

¹ Do protikladu staví ideu pravdy a uvádí, že by podle této ideje vládl ten, kdo tuto pravdu zná.

² K nejdůležitějším principům strategického myšlení řadí Kovář (2008) variantnost strategií, permanentnost prací na tvorbě strategií, celosvětový systémový přístup, tvůrčí přístup, interdisciplinaritu, vědomí práce s rizikem a časem, koncentraci zdrojů.

³ Plánovací inkrementalismus.

(T. Baťa, H. Ford apod.). Byli to nejenom vlastníci těchto společností, ale zároveň je řídili.

Postupem času, jak ubývaly tyto silné osobnosti, společnosti pomalu upadaly a role vlastníků a manažerů bylo nezbytně nutné oddělit. Na úrovni manažerů docházelo k jejich členění na top (vrcholový) management a management první a druhé linie. V této době měl strategický management významnou úlohu rovněž ve vojenství II. světové války (Maier, 1997). Toto období, které bývá nazýváno manažerskou revolucí, se datuje do 40.–70. let 20. století. Koncem 20. století doznal strategický management významných změn. Docházelo k zevšeobecnění zkušeností jiných manažerů a byla podporována spoluúčast zaměstnanců na řízení firmy, čímž vznikla koncepce dokonalého podniku. Období 90. let 20. století do současnosti se nazývá období managementu 21. století. Spolupráce se zaměstnanci se prohlubuje a tito se často stávají přímými stakeholdery svých podniků, drží zaměstnanecké akcie či je přímo vlastní. (Kutscherauer, 2012)⁴

Strategický management lze vnímat jako proces tvorby a inkorporace rozvojových záměrů (strategií) se zásadním významem pro rozvoj organizace (Souček, 2003), kdy cílem je pomocí strategie změnit nějakou situaci k lepšímu. Teorie strategického managementu je rozdělena na dva základní proudy. První zastává názor, že strategické řízení není třeba, neboť se vnější okolí vyvíjí tak rychle, že dlouhodobé cíle jsou bezúčelné (například Mintzberg). Druhý názorový proud vychází z předpokladu, že vymezení strategie je nezbytné, aby každý subjekt mohl v rychle se měnícím prostředí obstát (například Porter, Drucker).

Teorie řízení podle cílů (Management by Objectives, dále jen MBO)⁵ je považována za jeden z počátků strategického managementu⁶. Je založena na tezi, že každý by měl vědět, co a proč dělá a kam se chce dostat (Drucker, 2004). V této prvotní fázi (1960–1975) byla pozornost soustředěna zejména na dlouhodobé plánování. Kvůli převisu nabídky nad poptávkou se následně organizace zaměřovaly na svoji tržní pozici, analýzu svého produktového portfolia, což je charakteristické pro analyticky zaměřenou fázi (1975–1980). V této době vznikla řada metodik provádění strategických analýz, včetně dodnes jedné z nejvíce používaných – SWOT analýza. V 80. letech minulého století se postupně začíná hovořit o strategickém managementu. Až do r. 1995 je nazýván „klasickým“ přístupem (plánovacím), jako logicky strukturovaným a srozumitelně popsaným procesem. Po r. 1995 začal odklon od strukturovaného přístupu a strategický management je ovlivňován inovacemi, znalostmi a kompetencemi (systémový přístup).

⁴ Blíže k vývoji strategického plánování například viz Ježek, 2015.

⁵ Autorem této metody je Drucker, P. F. Podstatou je vytvoření vazeb cílů a vyhodnocení jejich úspěšnosti; rok 1954.

⁶ Za průkopníky strategického managementu jsou považováni A.D. Chander, I. Ansoff a P. Selznick.

Strategický management je jakožto prostředek hledání, rozvíjení a udržování dostatečně vysokých potenciálů úspěchu nezbytnou součástí dobře fungujícího subjektu/organizace⁷ a ze své povahy je úzce spjat s operativou. Úkolem vrcholového managementu je tvorba strategií a výkon strategie, její implementace je úkolem exekutivní složky subjektu/organizace. Vztahy a vazby mezi vrcholovým vedením a operativou sehrávají významnou úlohu v procesu tvorby a implementace strategií, neboť k jejímu selhání většinou dochází důsledkem chybné nebo nedůsledné implementace či nesprávné nebo nedostatečné zpětné vazby.

Vysoká míra nejistoty daná vzdáleností časového horizontu, ve kterém se důsledky navržené a implementované strategie projevují, závažnost projevující se mnohdy v nezvratnosti procesu a obvykle pouze kvalitativní vymezení základního strategického rámce (právě v důsledku dlouhodobosti) mívá za následek opomenutí stanovení odpovědnosti za strategii, rozpracování postupů a dílčích úkolů, přiřazení zdrojů a stanovení termínů, čímž dochází k určitému zkreslování nejen cílů, ale i výsledků a výstupů. Strategie představují systematicky organizované změny a jejich řízení a tvorbu širokého konsensu na společné vizi pro lepší ekonomickou a sociokulturní budoucnost. Lze ji definovat i jako určitý nástroj spojující společné aktivity tak, aby směřovaly k vybraným cílům.

Povaha procesu strategického rozhodování je velmi komplexní, a proto je nutné ji odlišit od ostatních druhů rozhodování. Jeho složitost plyne především ze čtyř zdrojů:

- (i) Strategická rozhodnutí jsou většinou spojena s **vysokou mírou nejistoty**. Rozhodnutí jsou přijímána pro budoucnost, kterou nelze přesně předpovědět, stejně jako nelze předpovědět výsledek daného rozhodnutí v dlouhodobém horizontu.
- (ii) Strategická rozhodnutí vyžadují **integrováný přístup** k řízení organizace. To je podstatný rozdíl oproti řešení funkčních problémů, kde stačí pouze jeden pohled na danou problematiku. Proto musí manažeři překročit funkční a operativní hranice rozhodování a zabývat se strategickými problémy, což vyžaduje nutnost docílit souhlasu subjektů s často vzájemně protichůdnými zájmy.
- (iii) Strategická rozhodnutí s velkou pravděpodobností znamenají **zásahy do struktury** a fungování organizace. Plánování a provádění těchto změn je však velmi obtížné. Oproti operativnímu rozhodování je strategické podstatně komplexnější.
- (iv) Strategie musí **existovat na všech úrovních** organizace. Specifická strategie bude určena individuálním zaměstnancům, jiná pak pro jednotlivá oddělení a sekce organizace. Vždy je však nutné sledovat, aby strategie jednotlivých úrovní byly v souladu se strategií vyšších úrovní. Jen konzistentní a nekonfliktní soubor strategií může zajistit správné fungování a vývoj organizace/subjektu.

⁷ S využitím systémového přístupu ve strategickém managementu nejsou strategickým subjektem jenom podniky, ale například i stát, integrační celky, fyzická osoba a definuje je potom jako ekonomický organismus (Kovář, 2008).

Z uvedeného lze odvodit základní charakteristiky strategického rozhodování. Jsou jimi (a) **závažnost** strategického rozhodnutí, protože klíčovým způsobem ovlivní subjekt a jeho činnost do budoucnosti. Závažnost spočívá v tom, že z množství variant řešení dlouhodobého rozvoje je nutné vybrat pouze jednu, kterou se do budoucna bude subjekt a jeho okolí ubírat, a zároveň přichází o možnost vydat se jiným směrem, čímž přebírá riziko maximalizace nákladů nevyužitých příležitostí v případě, že se po čase ukáže, že vybraná varianta nebyla tou nejlepší. S tím souvisí i (b) **nevratnost** rozhodnutí, a v případě, že by přesto bylo možné rozhodnutí změnit, tak s vysokými náklady a riziky budoucího rozvoje a důvěry v rozhodnutí. Strategické plány se od ostatních druhů plánů liší svou (c) **dlouhodobostí**. Konkrétní časový výhled závisí na povaze činnosti, pro kterou je strategický plán určen (například rozvoj území bude zabírat delší období než rozvoj jedné konkrétní činnosti), dále na stabilitě vnějšího okolí (čím je stabilnější, tím může být při stejné nejistotě časový výhled delší). V neposlední řadě je významnou charakteristikou (d) **komplexnost** strategických plánů, neboť na rozdíl od krátkodobých a operativních plánů se musí zabývat všemi podstatnými oblastmi chodu organizace v jejich vzájemné provázanosti.

1.1 Proces strategického managementu

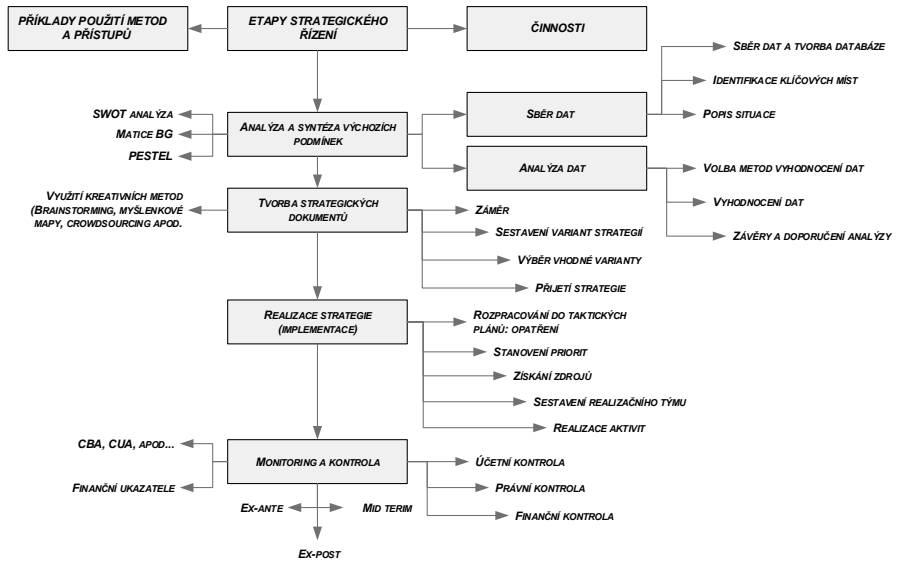
Strategický proces je souhrnem dílčích činností, sestávající z jednotlivých fází, jejichž úspěšné zvládnutí je nezbytným předpokladem eliminace rizik či alespoň jejich minimalizace. Nejprve je třeba provést strategickou analýzu (analýzu socioekonomického kontextu), poté lze přikročit k tvorbě strategických dokumentů (vize, záměr, strategie, výběr vhodné varianty strategie). Následovat musí realizace strategie (rozpracování do taktických plánů a návrh opatření). Implementaci strategie exekutivou je poté nezbytné průběžně monitorovat a kontrolovat, přičemž jsou využívány různé metody a techniky (viz obrázek 1).

Proces strategického managementu lze vnímat jako tři vzájemně se doplňující dílčí procesy, kterými jsou (Johnson, Scholes, 2005):

- strategická pozice, zahrnující vnější prostředí, zdroje a strategické schopnosti a cíle a očekávání,
- strategická volba obsahující vymezení směrů a možností, evaluace možností a výběr strategie,
- implementace strategie, zahrnující organizační strukturu, plánování a alokaci zdrojů a řízení změn, rizik a vyhodnocení splněných cílů.

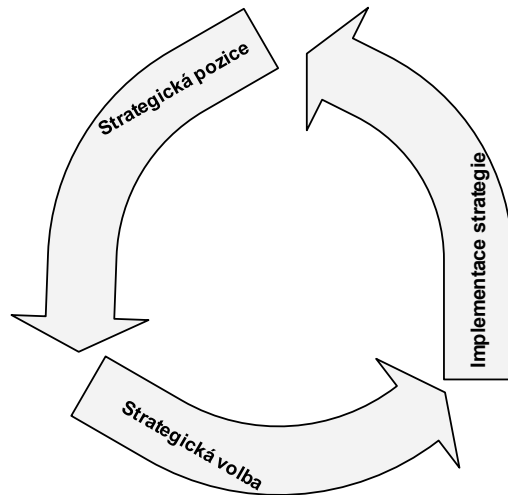
Na základě výše uvedeného lze hovořit o procesním modelu strategického managementu (viz následující obr.).

Obrázek 1 Etapy při tvorbě strategií



Zdroj: autor.

Obrázek 2 Procesní model strategického managementu



Zdroj: upraveno autorem dle Johnsona, Scholese, 2006, s. 16.

Tento model lze dekomponovat do čtyř vzájemně provázaných fází (Wiebes, 2007); jsou jimi.

- přípravná fáze, v rámci které jsou formulovány strategické otázky a sestaven pracovní tým, který bude zpracovávat strategii,
- strategická analýza, která představuje sběr relevantních dat a jejich vyhodnocení,
- fáze zpracování variant strategie včetně výběru nevhodnější,
- implementační fáze.

Aby se jednalo o ucelený proces, mělo by docházet k vyhodnocení naplnění strategie, proto nutné zařadit ještě:

- fázi řízení rizik, monitoringu a kontroly.

1.1.1 Přípravná fáze

Do první fáze je zařazeno formulování poslání a vize organizace. Vize, jež je představou o budoucnosti, musí být v souladu s posláním. Obě je posléze rozpracováno do souboru strategických cílů v rámci jednotlivých priorit (prioritních os) ve vlastní návrhové části strategie.

1.1.2 Strategická analýza

Strategická analýza se týká popisu a pochopení situace, ve které se organizace/subjekt nachází. Má dát odpovědi na otázky typu: Co je zdrojovou silou? Jaké změny se v prostředí dějí? Pečlivý rozbor těchto otázek umožní co nejefektivněji využít disponibilních zdrojů a rozvojového potenciálu⁸ k dosažení vytyčených cílů. Cílem strategické analýzy je najít klíčová místa, která jsou stěžejní pro rozvoj organizace, což je následně využito při výběru strategie. Sběr dat a jejich analýza je výchozím bodem pro formulování každé strategie. Stratégové musí mít přehled o dané oblasti a o faktorech, které ji ovlivňují v krátkém, středním i dlouhém období. Při tom je důležité shromažďovat informace o strategiích, které byly přijaty na jiných úrovních.

Strategická analýza představuje způsob poznání výchozí situace a pochopení souvislostí. Zaměřuje se na potenciál (například přírodní zdroje, infrastrukturu, lidské zdroje apod.). Bez znalostí místní situace a podmínek nelze získat potřebné informace pro zpracování vlastní analýzy. Jedná se o poznatkové zdroje pro syntézu vyjádřenou nejčastěji metodou SWOT. „*Strategická analýza by vždy měla být účelová, svým pojetím dynamická a charakterem problémově orientovaná.*“ (Kutscherauer, 2012, s. 22)

⁸ Viz samostatná kapitola.

Provedená analýza by měla odhalit, k jakým změnám dochází a jak ovlivňuje současný vývoj a jaký existuje rozvojový potenciál (například zdroje, silné stránky, výhody).

1.1.3 Varianty strategie (strategický výběr)

V rámci strategické analýzy je vytvořena databáze informací obsahující klíčové problémové oblasti, které jsou základem pro strategický výběr. Dochází k vytvoření několika strategických variant v závislosti na realizovatelnosti a prioritě. V této fázi je vhodné pro získání různých návrhů a inovativních řešení a přístupů využívat různých kreativních metod (například brainstorming, panelové diskuse)⁹ k zapojení širšího spektra účastníků k vypracování strategické části. Při výběru nevhodnější strategie je možné využít opět celou řadu manažerských metod. Jednou z nich je benchmarking (viz dále), který je vhodný při hledání benchmarkingové mezery a nalezení příkladů dobré praxe, které mohou být cestou ke zvýšení kvality; k dosažení lepší pozice, než má konkurence. Z dalších lze uvést metodu Delphi, prostřednictvím které dochází k nezávislému hodnocení navržených variant. Na základě strategického výběru dochází ke zpracování strategie (strategického plánu).

Po přijetí rozhodnutí o výběru konkrétní strategie dochází k jejímu zpracování¹⁰. Aby se strategie mohla stát nástrojem řízení a rozvoje, musí být schválena příslušnými orgány.

1.1.4 Implementační fáze

Implementace strategie je převodem strategie do praxe. Prvním krokem implementace je rozpracování strategie do taktických a operativních plánů a jejich provázání s finančními plány. Dalším krokem je určení klíčových úkolů, které budou realizovány. K tomu je často nutné přizpůsobit strukturu zdrojů (lidských, finančních apod.), stanovit časový harmonogram, přiřadit klíčové kompetence i pravomoc a odpovědnost pověřeným osobám, které se na implementaci budou podílet, a nastavit komunikační proces. Fáze implementace by měla zahrnovat případně dle potřeby korekce, které povedou k naplnění cílů (Bárta, 1997).

Mallya (2007) uvádí, že právě implementační fáze je slabým místem strategického procesu, kterému v praxi není často věnována dostatečná pozornost. Zejména upozorňuje na nutnost přijetí strategie všemi zúčastněnými, aby došlo k identifikaci

⁹ Viz podkapitola o kreativních metodách.

¹⁰ Viz dále.

se strategií a bylo možné přistoupit k její realizaci. Jako další fází v procesu implementace zdůrazňuje její rozpracování do hierarchicky nižších plánů, které budou respektovat vazbu na disponibilní zdroje a ve kterých budou stanoveny kompetence a zodpovědnost za jejich realizaci.

1.1.5 Fáze řízení rizik; monitoring a kontrola

Nezbytnou součástí je monitoring, kontrola a řízení rizik. S jejich využitím je možné včas odhalovat případná rizika, vyhodnocovat jejich dopad na implementaci a navrhnout opatření k jejich eliminaci nebo zmírnění. Monitorování je významnou částí celého procesu. Jeho součástí je průběžné vyhodnocování dílčích milníků (časových i věcných) při implementaci strategie, porovnání výsledků s plánovaným stavem. Nezbytnou aktivitou je i porovnání finančních zdrojů a časového harmonogramu s plánem. Výsledkem monitoringu by měl být pokrok při realizaci strategie a porovnání s plánem. Plán neznamená skutečný stav, ale vodítko, jak nového stavu s vyššími parametry dosáhnout (Mallya, 2007); proto musí v průběhu implementace být nastaven mechanismus, který včas odhalí rizika a překážky, které brání cílovému stavu, a navrhnout nová řešení. Plány musí být dynamické a musí umět reagovat na změny. K tomu je využíváno kvantifikace míry naplnění cílů, přičemž jejich měřitelnost je zajištěna pomocí nastavení monitorovacích indikátorů.

1.2 Strategický management ve veřejné správě

Vzhledem ke specifickému postavení a právní úpravě veřejné správy jsou však, i přes vývoj strategického managementu, využívány veřejnou správou některé prvky jeho klasického modelu, který se zaměřuje na tradiční dlouhodobé plánování a systémový přístup¹¹, který definuje a identifikuje vnitřní strukturu a vnější prostředí včetně prvků a vztahů v něm. Ve veřejné správě jde navíc vždy o kolektivní rozhodování, při kterém je třeba získat většinovou podporu. Strategické řízení ve veřejné správě je rovněž silně ovlivňováno politickými aspekty, které jsou dále umocněny volebním cyklem. Ač je tedy v posledních letech v soukromé sféře patrný silný odklon od tradičního dlouhodobého plánování a přechod na dynamické strategie, ve veřejné správě vzhledem k uvedeným důvodům bude tato forma formalizovaných vyjádření dlouhodobých záměrů i nadále převládat (viz například povinnost schvalování strategie a zdůvodnění financování z veřejných zdrojů).

¹¹ Součástí strategického managementu jsou strategie a strategické analýzy.

Ve veřejné správě převažuje v rámci strategického managementu klasický přístup s logicky strukturovaným a srozumitelně popsaným procesem. Strategická a programová rovina vychází z normativního vymezení dané oblasti a využívá celou řadu prvků managementu, ke kterým lze řadit bezesporu proces tvorby strategií a programování. Ve vertikální organizační struktuře veřejné správy, zodpovědné za koordinaci a realizaci dalšího rozvoje, jsou rozlišovány úrovně nadnárodní/mezinárodní, národní, regionální, kam lze řadit samosprávné kraje a regiony soudržnosti, a místní/lokální úroveň.

Ve veřejné správě se lze setkat se strategiemi různého charakteru (odvětvovými/specifickými, regionálními/všeobecnými) a rozsahu (podle velikosti daného subjektu/území). Po přijetí rozhodnutí o výběru konkrétní strategie dochází k jejímu zpracování.¹² Aby se strategie mohla stát nástrojem řízení a rozvoje, musí být v případě veřejné správy schválena příslušnými orgány (zastupitelstvem, vládou apod.). Tento proces je ovlivňován celou řadou faktorů, mezi které patří bezesporu politické ovlivňování, volební cyklus. Nedojde-li k získání politického konsensu napříč politickými stranami, stává se strategie pouhým, mnohdy nenaplněným, dokumentem. Jelikož k základním a nepřenositelným kompetencím volených orgánů ve veřejné správě patří rozhodování o strategických a koncepčních záležitostech, o budoucím rozvoji, náleží realizace této fáze těmto orgánům.

Ve veřejné správě jsou zpravidla vytvářeny pro realizaci strategického managementu pracovní komise a poradní orgány, kde jsou zastoupeni významní aktéři rozvoje daného území nebo oblasti. Jsou to takové subjekty, které se určitým dílem podílejí na strategii obce nebo regionu nebo ji ovlivňují. Proto by mělo být úkolem regionálního nebo municipálního managementu definovat „*v čem tyto instituce na rozvoj regionu/obce mohou působit akceleračně, v čem netradičně a kdy mohou být při strategickém rozhodování rizikem*“ (Kutscherauer, 2012, s. 23). Jedná se o organizace veřejného sektoru, organizace v sektoru služeb a statků (soukromoprávní sféra) a organizace soukromoprávní neziskové. Jejich strategické rozhodování může mít bezprostřední vliv na regionální/municipální management.

1.2.1 Volený a profesionální management ve veřejné správě a jejich vliv na strategické plánování

Ve veřejné správě se střetávají dvě skupiny osob v pozici manažerů, a to volených a profesionálních. **Volený management** je charakteristický tím, že manažeri nemusí mít příslušné vzdělání v této oblasti a nebyli na tuto pozici předem připravováni.

¹² Viz dále.

Jedná se o volené zástupce, kteří získávají svůj mandát na volební období (obvykle 4 roky) a mají vymezeny kompetence, kam patří například rozhodování o budoucím rozvoji. **Profesionální management** je zpravidla dlouhodobě na výkon své funkce připravován (vyjma politických pozic). Jsou jakousi stabilizující složkou managementu, neboť jednají na profesionální úrovni. V oblasti strategického managementu připravují podklady (například rozpočty, strategie, plány), o kterých rozhoduje volený management; ten je ve svém rozhodování ovlivňován politickým zaměřením, legislativními a politickými cíli, což je mnohdy snahou udržet si mandát na další období.

1.2.2 Metody, nástroje a principy managementu ve veřejné správě

Management ve veřejné správě lze, na základě výše uvedeného, charakterizovat jako souhrn činností nezbytných k zabezpečení dlouhodobého chodu subjektů veřejné správy na jednotlivých úrovních k rozvoji území nebo oblastí, které daný subjekt spravuje. K tomu jsou využívány metody a nástroje managementu, při jejichž užívání je nezbytné respektovat základní principy managementu.

Metody a postupy jsou vnímány jako pravidla, která přispívají k efektivnějšímu řízení. Nástroje jako prostředky k uplatňování moci a vlivu nad druhými jsou implementovány jako (i) přímé nástroje, které jsou využívány zejména v hierarchické struktuře nadřízenosti a podřízenosti (je očekávána míra kázně při plnění stanovených úkolů) s různým stupněm závaznosti při ukládání úkolů. Může se jednat např. o příkazy, zákazy, limity. Dále se jedná o (ii) nepřímé nástroje, které jsou využívány k podpoře kreativního a samostatného přístupu k řešení úkolů; vymezují určitý prostor pro samostatné chování.

Principy jako zobecněné poznatky z manažerské praxe představují obecné zásady praxe, které jsou využívány při řízení.