

# ŘÍZENÍ ORIENTOVANÉ NA VÝSLEDKY

ZDROJE A NÁSTROJE PRO VYUŽITÍ V EVROPSKÝCH  
STRUKTURÁLNÍCH A INVESTIČNÍCH FONDECH



mmunity of Practice  
on Results Based Management

# ŘÍZENÍ ORIENTOVANÉ NA VÝSLEDKY

ZDROJE A NÁSTROJE PRO VYUŽITÍ V EVROPSKÝCH STRUKTURÁLNÍCH A INVESTIČNÍCH FONDECH

Přeloženo z anglického originálu Sourcebook on results based management in the European Structural Funds, 2.vydání, únor 2015.

Originál vydala Community of Practice on Result Based Management.

Překlad: Alena Tomešová

Odborná korektura: Richard Kokeš

Druhé vydání, v českém jazyce první.

Praha, 2015

Reprodukce knihy i její části je povolena pouze s písemným souhlasem vydavatele.

Vydavatel:

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Národní orgán pro koordinaci

Staroměstské náměstí 6

110 15 Praha 1

[nok@mmr.cz](mailto:nok@mmr.cz)

[www.mmr.cz](http://www.mmr.cz)

[www.dotaceEU.cz](http://www.dotaceEU.cz)

Neprodejná publikace

ISBN: 978-80-7538-053-1

Elektronická verze publikace: [www.dotaceEU.cz/publikace](http://www.dotaceEU.cz/publikace)

# OBSAH

<b>1. Předmluva</b>	<b>8</b>
<b>2. Community of Practice on Results Based Management</b>	<b>10</b>
<b>3. Orientace na výsledky pro následující období strukturálních fondů</b>	<b>12</b>
3.1. Úvod	13
3.2. Definice výsledků	13
3.3. Definice řízení orientovaného na výsledky	20
3.4. Nové nařízení a „řízení orientované na výsledky“	21
<b>4. Akontabilita v komplexním světě</b>	<b>24</b>
4.1. Definice akontability	25
4.2. Soupeřící doktríny veřejné správy	26
4.3. Komplexita a New Synthesis	33
4.3.1. Problém komplexity	33
4.3.2. Přijetí komplexity, aniž bychom s vaničkou vylévali i dítě	44
4.3.3. Problém s cíli	49
4.4. Implikace pro řízení orientované na výsledky ve strukturálních fondech	58
4.4.1. Co by měla opravdová orientace na výsledky brát v úvahu?	58
4.4.2. Jaké hrozby a příležitosti přináší nařízení o strukturálních fondech?	60
4.5. Akontabilita v novém světě	61
<b>5. Řízení orientované na výsledky: přehled jeho historie a úspěchů</b>	<b>62</b>
5.1. Krátká historie RBM	63
5.2. Stručný přehled zkušeností s RBM	64
5.3. Přehled systému RBM: Rozvojová skupina OSN	65
5.3.1. Úvod	65
5.3.2. Fáze č. 1: Plánování (včetně vize, výsledkového rámce a monitorování a evaluace – M&E)	67
5.3.3. Fáze č. 2: Monitoring	71
5.3.4. Fáze č. 3: Evaluace	71
5.3.5. Porovnání systému OSN se systémem COP RBM	72
5.3.6. Akontabilita u systému RBM OSN oproti systému COP RBM	73
<b>6. Systém řízení orientovaného na výsledky „Plus“ a rámec sebehodnocení</b>	<b>74</b>
6.1. Úvod	75
6.1.1. Původ systému a rámce	75
6.1.2. Struktura a použití systému a rámce	75
6.1.3. Definice pojmů	77
6.1.3.1. OŘP	77

# ŘÍZENÍ ORIENTOVANÉ NA VÝSLEDKY

ZDROJE A NÁSTROJE PRO VYUŽITÍ V EVROPSKÝCH STRUKTURÁLNÍCH A INVESTIČNÍCH FONDĚCH

Přeloženo z anglického originálu Sourcebook on results based management in the European Structural Funds, 2.vydání, únor 2015.

Originál vydala Community of Practice on Result Based Management.

Překlad: Alena Tomešová

Odborná korektura: Richard Kokeš

Druhé vydání, v českém jazyce první.

Praha, 2015

Reprodukce knihy i její části je povolena pouze s písemným souhlasem vydavatele.

Vydavatel:

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR

Národní orgán pro koordinaci

Staroměstské náměstí 6

110 15 Praha 1

[nok@mmr.cz](mailto:nok@mmr.cz)

[www.mmr.cz](http://www.mmr.cz)

[www.dotaceEU.cz](http://www.dotaceEU.cz)

Neprodejná publikace

ISBN: 978-80-7538-052-4

Elektronická verze publikace: [www.dotaceEU.cz/publikace](http://www.dotaceEU.cz/publikace)



6.1.3.2. Klienti	78
6.1.3.3. Partnerské organizace	78
6.1.4. Příprava na hodnocení (Fáze 0: Definice OŘP)	78
6.2. Klíčové postupy a fáze RBM	80
6.2.1. Vedení diskuse o orientaci organizace řídicí program (Fáze č. 1: Tvorba strategie)	80
6.2.1.1. Vize a poslání nejsou pouhé informace na papíru, ale volají po interakci	80
6.2.1.2. Požadovaná kultura organizace je porovnána se skutečnou kulturou za účelem rozpoznání příslušných úrovní změny v kultuře	83
6.2.1.3. Vedení věnuje náležitou pozornost poslání	85
6.2.1.4. Přehled procesu: Fáze č. 1: Tvorba strategie: poslání, vize a organizační kultury	85
6.2.2. Strategie se projeví ve strategickém výsledkovém rámci (Fáze č. 1: Tvorba strategie + Fáze č. 2: Převod strategie do praxe)	88
6.2.2.1. Vize a poslání jsou spojeny se zastřešujícími cíli veřejných politik, jež jsou navrženy jako klíčové výsledky	88
6.2.2.2. Je zřejmá přidaná hodnota, jíž chce OŘP dosáhnout	90
6.2.2.3. Hlášení o výsledku a výstupu jsou správně formulována a navzájem spojena na strategické mapě	107
6.2.2.4. Strategie na úrovni OŘP kaskádovitě sestupuje k jednotkám nižší úrovně a podpůrným jednotkám	111
6.2.2.5. Jsou identifikována strategická rizika	113
6.2.2.6. Je definováno a kaskádovitě rozšířeno strategické měření a jsou určeny a komunikovány mezery	115
6.2.2.7. Přehled procesu: Fáze č. 1: Analýza strategie a formulování strategie a Fáze č. 2: Definice strategických cílů a výběr opatření	118
a) Fáze č. 1: Analýza strategie:	118
i) Národní / regionální analýza SWOT	119
ii) SWOT OŘP	120
b) Fáze č. 1: Formulování strategie:	123
i) Strategie programu	123
ii) Strategie OŘP	123
c) Fáze č. 2: Strategické cíle a opatření	124
6.2.3. Strategie je převedena do činností (Fáze č. 2 a Fáze č. 3: Plánování činností)	125
6.2.3.1. Strategie je spojena se strategickými projekty, jejichž cílem je vyplnit část mezer ve strategické výkonnosti	125
6.2.3.2. Strategie je spojena s iniciativami ke zlepšení procesů	126
6.2.3.3. Je stanoven plán současné obchodní aktivity, který počítá s vyšší účinností díky zlepšení procesů	129
6.2.3.4. Partnerským organizacím je poskytována podpora prostřednictvím řady různých přístupů, co se týče prováděcích mechanismů	133
a) Teorie změny a logické rámcové přístupy	133
i) Logický rámcový přístup	133
ii) Přístup teorie změny (ToC)	138
iii) Od logických rámců k ToC?	153
b) Uzavírání smluv podle výkonnosti	154
i) Úvod	154
ii) Podpora orientovaná na výstup	161
iii) Podpora s platbou při doručení (CODA)	170
iv) Zpětně upravené cíle	173
v) Od OBA k CODA (upravené podle regrese)?	174
c) Přístupy založené na procesu participativního učení	176
i) <i>Capability approach</i> (přístup založený na schopnostech) jako základ	176

ii) Mapování výsledků	180
iii) Problémově orientovaná iterativní adaptivita a HCD (design se zaměřením na člověka)	183
d) Prováděcí mechanismy: aby se vlk nažral a koza zůstala celá	185
6.2.3.5. Přehled procesu: Fáze č. 2: Volba strategických iniciativ a Fáze č. 3: Plánování činností	192
a) Fáze č. 2: Volba strategických iniciativ	192
b) Fáze č. 3: Plánování činností	194
6.2.4. Jsou shromážděny a dodány informace o výkonnosti (Fáze č. 4: Monitorování a učení)	196
6.2.4.1. Plánování sběru dat	196
6.2.4.2. Kvalitní měření	196
6.2.4.3. Těm, kdo je potřebují, jsou dodány informace o výkonnosti – aktuální a včas	207
6.2.4.4. Přehled procesu: Fáze č. 4: Monitorování a učení	207
6.2.5. Jsou využity informace o výkonnosti (Fáze č. 4: Monitorování a učení a Fáze č. 5: Testování a úprava strategie)	209
6.2.5.1. Strategie se reviduje měsíčně	209
6.2.5.2. Strategie se testuje (minimálně) jednou za rok	210
6.2.5.3. Operační přezkumy se zaměřují na řešení problémů a neustálé zlepšování	211
6.2.5.4. Zaměstnanci jsou odměňováni / trestáni na základě informací o výkonnosti	212
6.2.5.5. Sdílení poznatků	212
6.2.5.6. Shoda mezi interním a externím výkaznictvím je velká	213
6.2.5.7. Přehled procesu: Fáze č. 4: Monitorování a učení a Fáze č. 5: Testování a úprava strategie	213
6.2.6. Po celou dobu jsou zapojeni externí stakeholdeři	217
6.2.6.1. Externí stakeholdeři jsou zapojeni do plánování a přezkumu	217
6.2.6.2. Identifikace synergií a komplementarit	224
6.2.6.3. Po organizaci je širokou veřejností vyžadována odpovědnost	227
6.3. Organizační kontext	228
6.3.1. Úvod	228
6.3.2. Vedení je odhodláno prosazovat a podporovat strategii a s ní spojené činnosti	228
6.3.3. Lidé jsou obecně schopni jak vykonávat své úkoly, tak pochopit strategii	229
6.3.4. Organizační kultura podporuje strategii a činnosti	229
6.3.5. Existuje uživatelsky přívětivý a vyčerpávající informační systém řízení	229
6.3.6. Existence přiměřené kapacity na M&E	230
6.3.7. Organizační struktura napomáhá dostatečné flexibilitě a koordinaci	230
6.3.8. Systémy lidských zdrojů jsou profesionální a podporují strategii a činnosti	232
6.3.9. Dostatek materiálních, technologických a finančních prostředků	232
6.4. Širší institucionální kontext	233
<b>7. Závěr</b>	<b>234</b>

## Poděkování

Tabulka č. 1	Tři úrovně cílů	13
Tabulka č. 2	Srovnání prvků v definicích	14
Tabulka č. 3	Příklad intervenční logiky programu	22
Tabulka č. 4	New Public Management ve srovnání s vyvíjející se praxí	28
Tabulka č. 5	Systém COP RBM v porovnání se systémem UNDG	66
Tabulka č. 6	Porovnání systémů OSN a COP RBM v otázkách RBM	72
Tabulka č. 7	Příklad rozšířené vize	82
Tabulka č. 8	Kategorie rizik definované britským ministerstvem financí	114
Tabulka č. 9	Interní analýza OŘP	120
Tabulka č. 10	Rozložení prioritizovaných procesů na zdroje a kompetence	121
Tabulka č. 11	Logický rámec	133
Tabulka č. 12	Klíčové aspekty a problémy uzavírání smluv na výkon	155
Tabulka č. 13	Mechanismy cílení	164
Tabulka č. 14	CODA a OBA v perspektivě	174
Tabulka č. 15	Příklad úkolu vedoucího k dosažení výsledků a souvisejícího ukazatele pokroku	181
Tabulka č. 16	Srovnání PDIA a tradičních přístupů k budování státní kapacity	185
Tabulka č. 17	Typy evaluace	203
Tabulka č. 18	Důsledky pro koncepci metod při řešení komplexity	205
Tabulka č. 19	Vytváření prostoru pro učení	213
Tabulka č. 20	Typy přezkumných schůzí	214
Tabulka č. 21	Požadavky New Synthesis, které přejímá systém COP RBM	237
Obrázek č. 1	Florida Department of Children and Families – příklad intervence	15
Obrázek č. 2	Hierarchie potřeb	16
Obrázek č. 3	Systém RBM UNDG	65
Obrázek č. 4	Akontabilita v systému OSN	66
Obrázek č. 5	Obecný výsledkový rámec UNDG	67
Obrázek č. 6	Výsledkový rámec systém COP RBM	68
Obrázek č. 7	Systém strategického řízení RBM	76
Obrázek č. 8	OŘP v Litvě	77
Obrázek č. 9	Struktura OŘP	80
Obrázek č. 10	Příklad mapy podporovatele	108
Obrázek č. 11	Příklad úplné mapy podporovatele	110
Obrázek č. 12	Triáda v softwaru Sensemaker	116
Obrázek č. 13	Dyáda v softwaru Sensemaker	116
Obrázek č. 14	Matice použitá v softwaru Sensemaker	117
Obrázek č. 15	Trendy v softwaru Sensemaker	118
Obrázek č. 16	Hrací plocha pro partnerství	119
Obrázek č. 17	Od zdrojů (plán) k rozpočtu	132
Obrázek č. 18	Projektový cyklus	134
Obrázek č. 19	Šablona logického modelu University of Wisconsin	135
Obrázek č. 20	Příklad teorie změny	139
Obrázek č. 21	Zjednodušené znázornění ToC	141
Obrázek č. 22	Akční model založený na modelu změny	145
Obrázek č. 23	Obecná teorie změny	147
Obrázek č. 24	ToC na počáteční úrovni v rámci strategické mapy OŘP	153
Obrázek č. 25	Modely orientované na výsledky	158
Obrázek č. 26	Péče o děti – český příklad OBA	170
Obrázek č. 27	Fáze mapování výsledků	180
Obrázek č. 28	Přímí partneři a další stakeholdeři	181
Obrázek č. 29	Příklad monitorování procesu	187
Obrázek č. 30	LFA – model fúze OM	188
Obrázek č. 31	Vznikající změna ( <i>emergent change</i> )	190
Obrázek č. 32	Únik z krize / zaseknutí	191

Obrázek č. 33	Projektovatelná změna	191
Obrázek č. 34	Celý proces strategické iniciativy	193
Obrázek č. 35	Příklad rámce pro upřednostňování	193
Obrázek č. 36	Matice iniciativ, jejichž cílem je zlepšení stávající situace	194
Obrázek č. 37	Typy validity	197
Obrázek č. 38	Předpoklad nezbytných a dostatečných podmínek	201
Obrázek č. 39	Trajektorie dopadu	202
Obrázek č. 40	Testování strategie	210
Rámeček č. 1	Co je to výsledek?	18
Rámeček č. 2	Principy New Public Managementu dle OECD v roce 2011	26
Rámeček č. 3	Principy strategické agility dle OECD	29
Rámeček č. 4	Komplexní svět	33
Rámeček č. 5	Snowdenův rámec	35
Rámeček č. 6	Adaptivní cyklus	38
Rámeček č. 7	New Synthesis správy věcí veřejných	44
Rámeček č. 8	Zdravotní péče ve Spojeném království ve zprávách	49
Rámeček č. 9	Vzdělávání ve Spojeném království a USA ve zprávách	50
Rámeček č. 10	Příběh o strukturálních fondech	55
Rámeček č. 11	Informační fiše: „Inovátor“	91
Rámeček č. 12	Informační fiše: „Podporovatel“	99
Rámeček č. 13	Informační fiše: „Manažer řešení“	101
Rámeček č. 14	Partnerská praxe – přidávání hodnoty ve Švédsku	105
Rámeček č. 15	Od strategické mapy po stávající procesy: příklad jiného subjektu než OŘP	127
Rámeček č. 16	Partnerská praxe – měření založené na logickém modelu v České republice	137
Rámeček č. 17	Slovní popis ToC	142
Rámeček č. 18	Partnerská praxe – řetězec výsledků ve Flandrech	151
Rámeček č. 19	ToC versus LFA	153
Rámeček č. 20	Klíčová sdělení norské studie o programech ve zdravotnictví	159
Rámeček č. 21	Klíčová sdělení zprávy DfID o programech pomoci orientované na výsledky (RBA) a financování na základě výsledků (RBF)	160
Rámeček č. 22	Klíčová role evaluace v programech založených na výkonnosti	160
Rámeček č. 23	Partnerská praxe – soutěžení služeb pro nezaměstnané ve Flandrech	172
Rámeček č. 24	Klíčové vlastnosti přístupů založených na procesu participativního učení	178
Rámeček č. 25	PCM v Polsku	186
Rámeček č. 26	Partnerská praxe – zlepšování kvality v Litvě	195
Rámeček č. 27	Partnerská praxe – pluralita metod v českém konceptu evaluace	198
Rámeček č. 28	Model atributů rigoróznosti	199
Rámeček č. 29	Partnerská praxe – teoreticky založená evaluace dopadu ve Flandrech	201
Rámeček č. 30	Partnerská praxe – zlepšování měření v České republice	206
Rámeček č. 31	Principy OECD pro zapojení občanů	217
Rámeček č. 32	Různá míra účasti	218
Rámeček č. 33	Partnerská praxe – zapojení stakeholderů do přípravy OP v Litvě	220
Rámeček č. 34	Partnerská praxe – dva různé prováděcí systémy ve Flandrech	222
Rámeček č. 35	Partnerská praxe – zapojení stakeholderů během realizace programu v Řecku	223
Rámeček č. 36	Pozorování OECD týkající se společné produkce	225
Rámeček č. 37	Partnerská praxe – využití informačních technologií v Řecku	229
Rámeček č. 38	Partnerská praxe – restrukturalizace ŘO v Řecku	231
Rámeček č. 39	Partnerská praxe – týmy složené z různých jednotek ve Flandrech	232





## 1. Předmluva

Tato publikace, Řízení orientované na výsledky, je plodem spolupráce mezi zástupci partnerů mezinárodní sítě Community of Practice on Results Based Management (COP RBM, Síť zaměřená na řízení orientované na výsledky) mezi sebou, s dalšími kolegy aktivními ve strukturálních fondech a s předními mezinárodními odborníky a sítěmi od samotného počátku platformy v květnu 2009.

Její účely jsou tři:

- demystifikovat „výsledky“ a „řízení orientované na výsledky“ vysvětlením předpokladů, na nichž jsou tyto koncepty založeny. Příručka tak usiluje o objasnění toho, že žádný systém, nástroj, metoda ani postup nemohou zaručit, že lidé budou činit „správná“ rozhodnutí. Systémy ale MOHOU lidem ztížit setkávání, diskusi o tom, co si myslí, že dělají a co by měli dělat, a jednání podle svého nejlepšího vědomí a schopností, aby dělali to, o čem si v daném momentu myslí, že to je smysluplné. O umožnění tohoto pochopení usiluje třetí až pátá kapitola;
- na druhé straně tato příručka předpokládá, že systémy též MOHOU výše uvedené usnadnit, ne ztížit. Tato příručka usiluje o to, aby takový systém přinesla (včetně praktických nástrojů a metod, jež jsou popsány v kapitole 6), ale zároveň nezapomíná na předchozí bod;
- kniha má též poskytnout rámec pro identifikaci a sdílení konkrétnějších praktik, které se již mohou někde používat.

Důrazně doporučujeme před prakticky orientovanou šestou kapitolou nepřeskakovat spíše teoretičtější kapitoly tři až pět. Aby mohlo být dosaženo druhého účelu této příručky, je zásadní, aby byl dostatečně splněn první účel.

Pokud tak neučiníte a budete se snažit realizovat systém (nebo jeho části) popsány v kapitole 6 bez potřebného pochopení základních předpokladů, může to dokonce v praxi vést ke zkomplikování věcí. Pro fungování systémů jsou nezbytní lidé, a proto je třeba namísto pokusů o zkratky skrze kopírování přístupů k reformě veřejného sektoru investovat dostatek času a zdrojů do budování lidského a sociálního kapitálu, na němž výsledky zásadně závisejí.

Tato publikace je pramenem ve dvojnásobném významu: obsahuje odkazy na mnoho zdrojů (většina z nich on-line na [www.coprblm.eu](http://www.coprblm.eu)) a je pouze zdrojem inspirace, ne závazným návodem, co dělat. Kniha může vyvolat potřebu další podpory, ať už prostřednictvím školení nebo zapojením odborníků na vytváření a realizaci myšlenek. Sledujte [www.coprblm.eu](http://www.coprblm.eu), kde tyto příležitosti můžete nalézt.

Tato kniha je pouze dočasným milníkem na cestě, kterou partneři této sítě ušli od roku 2009. Knihu by nebylo možné napsat bez jejich podpory, za kterou jim děkujeme. Doufáme, že tato publikace bude výchozím bodem pro ostatní, aby se k partnerům sítě na jejich cestě připojili.

Benedict Wauters  
Kordinátor COP RBM

Louis Vervloet  
Generální ředitel Vlámské agentury ESF  
Hlavní partner COP RBM



## 2. COMMUNITY OF PRACTICE ON RESULTS BASED MANAGEMENT

V dubnu 2009 zaslal Fabrizio Barca, tehdejší generální ředitel Ministerstva hospodářství a financí Itálie, evropské komisaře odpovědné za politiku soudržnosti, Danutě Hübner, zprávu. Nazývala se „Agenda pro reformovanou politiku soudržnosti“.

Zpráva<sup>1</sup> uváděla, že „Nejvíce viditelnými slabiny, které signalizují nutnost reformy politiky soudržnosti, jsou:

- deficit strategického plánování a rozvoje koncepce této politiky konzistentním přijetím teritoriální perspektivy založené na územním hledisku,
- nedostatečné zaměření na priority a nerozlišování mezi snahou o efektivitu a cíli sociálního začleňování,

1 <http://www.coprblm.eu/?q=node/560> s. XV-XV1

- smluvní ujednání se nezaměřují na výsledky a neposkytují Komisi a členským státům dostatečný multiplikační efekt k vytváření a prosazování institucionálních změn na míru funkcím a potřebám různých míst,
- metodické a provozní problémy, které znemožnily jak řádné využití indikátorů a cílů – pro něž nejsou k dispozici žádné srovnatelné informace –, tak uspokojivou analýzu „funguje“ z hlediska dopadu politiky,
- znatelný nedostatek politické debaty a debaty o veřejných politikách z hlediska výsledků v podobě kvality života občanů, a to na místní úrovni i na úrovni EU, jelikož většina pozornosti se zaměřuje na finanční absorpci a nesrovnalosti.<sup>2</sup>

Několik měsíců před zveřejněním zprávy již skupina řídicích orgánů Evropského sociálního fondu a přidružených partnerů (viz poděkování) předložila návrh na mezinárodní síť Community of Practice on Results Based Management ve strukturálních fondech.

Tento návrh navazoval na práci započatou pod patronátem pracovní skupiny (jíž předsedala Evropská komise) řídicích orgánů pro program EQUAL zabývající se využitím řízení projektového cyklu (Project Cycle Management, PCM) v rámci programu EQUAL<sup>2</sup>. Tato pracovní skupina též zorganizovala konferenci na vysoké úrovni o „Náležitém plánování programů ESF“, jež se konala ve Vilniusu 17.–18. listopadu 2005 a jež měla odstartovat přípravu programů pro období 2007–2014. Tato konference též vedla k publikaci příručky „Sourcebook on sound planning“ a doprovodného webu<sup>3</sup> v roce 2007.

Mezinárodní síť COP RBM byla schválena a zahájila svoji činnost v září 2009 v návaznosti na Barcovu zprávu. Síť COP RBM tedy přišla ve správný moment, aby se mohla zabývat problémem „znatelného nedostatku politické debaty a debaty o veřejných politikách z hlediska výsledků v podobě kvality života občanů, a to na místní úrovni i na úrovni EU, jelikož většina pozornosti se zaměřuje na finanční absorpci a nesrovnalosti,“ uvedeným v Barcově zprávě.

F. Barca osobně hovořil na seminářích COP RBM v Bruselu v květnu 2010 a v Římě v dubnu 2011.

V následujících letech se síť COP RBM zapojila do několika klíčových aktivit:

- vytvoření znalostní platformy ([www.coprbrm.eu](http://www.coprbrm.eu)),
- organizace takzvaných „basecampových“ seminářů (k propojení základů mezi sebou) za účelem výměny postupů partnerů v síti a učení se od mezinárodně uznávaných odborníků<sup>4</sup>,
- organizace malých „průzkumných“ týmů (aby zjistily, jaká je situace) pro tematické oblasti,
- zpřístupňování<sup>5</sup> popisů praktik partnerů sítě,
- příprava dokumentů, jako je například základní studie o praktikách orientovaných na výsledky a průzkum definice „výsledků“,
- vytvoření pomůcky k sebehodnocení řízení orientovaného na výsledky, jež bude podporovat diskuse v průběhu interaktivních studijních návštěv<sup>6</sup>,
- propojení s dalšími relevantními sítěmi, a to v rámci strukturálních fondů i mimo ně<sup>7</sup>,
- organizace závěrečného semináře ve spolupráci s Evropským institutem veřejné správy<sup>8</sup>.

Nakonec byla vytvořena nová příručka, která zachycuje všechny informace získané za dobu působení sítě. To je text, který právě čtete.

<sup>2</sup> Tato skupina byla odpovědná za publikaci, která adaptovala PCM pro EQUAL <http://www.coprbrm.eu/?q=node/561>

<sup>3</sup> <http://www.coprbrm.eu/?q=node/562>

<sup>4</sup> Úvodní stranu se všemi jednáními naleznete na <http://www.coprbrm.eu/?q=node/121>

<sup>5</sup> Praktiky a materiály COP RBM naleznete na <http://www.coprbrm.eu/?q=taxonomy/term/54>

<sup>6</sup> Viz <http://www.coprbrm.eu/?q=node/439>

<sup>7</sup> Viz <http://www.coprbrm.eu/?q=node/15>

<sup>8</sup> Viz <http://www.coprbrm.eu/?q=node/526>





## 3. ORIENTACE NA VÝSLEDKY PRO NÁSLEDUJÍCÍ OBDOBÍ STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ

### 3.1. Úvod

„Mezi hlavní charakteristiky tohoto následujícího souboru programů patří zjednodušení provádění veřejných politik, zaměření na výsledky a intenzivnější využívání podmíněnosti.“ Toto jsou první věty návrhu společného nařízení o strukturálních fondech<sup>9</sup>. V článku 4 též stojí, že „Komise a členské státy zajistí účinnost fondů SSR, zejména prostřednictvím monitorování, podávání zpráv a evaluace“. Základním principem nového programového období je tedy účinnost.

COP RBM touto publikací přispívá k druhé ze tří uvedených hlavních charakteristik.

“**Mezi hlavní charakteristiky tohoto příštího souboru programů patří zjednodušení provádění politik, zaměření na výsledky a intenzivnější využívání podmíněnosti.**

### 3.2. Definice výsledků

Nejdříve je užitečné stanovit si definici „výsledků“.

Na počátku COP RBM porovnávala všechny definice „výsledků“, které se používaly v Evropské komisi a OECD<sup>10</sup>, přičemž jako referenční bod využila široce užívanou definici vytvořenou Komisí pro rozvojovou spolupráci (DAC) při OECD. Všechny zdroje rozlišují minimálně tři úrovně cílů (viz tabulka č. 1 obsahující různé označení indikátorů a – v závorkách – typologii jejich souvisejících cílů). OECD používá slovo „výsledky“ k označení celého souboru cílů, tj. výstupy (*outputs*) na nejnižší úrovni, poté výsledky (*outcomes*) a následně jejich dopad (*impact*). Zdroje EK termín „*result*“ používají pro jednu úroveň cílů anebo související indikátory, což obecně odpovídá úrovni „*outcome*“ v definici OECD.

Tabulka č. 1: Tři úrovně cílů

OECD	SF EK (předloha 2)	SF EK (Evalsed)	EK (Evaluace)	EK (ex ante)	EK (hodnocení dopadu)	EK (Aidco)
Dopad (výsledek) ÚROVEŇ 3	Globální / specifický dopad (globál. cíl)	Globální / specifický dopad (globální / specif. cíl)	Globální / střednědobý dopad (globální / středn. cíl)	Výsledek (outcome) / Dopad (obecný cíl)	Dopad (obecný cíl)	Dopad (celkový cíl)
Výsledek (výsledek) ÚROVEŇ 2	Výsledek (specif. cíl)	Výsledek (specif. cíl)	Výsledek (specif. cíl)	Výsledek (specif. cíl)	Výsledek (specif. cíl)	Výsledek (outcome) (účel)
Výstup (výsledek) ÚROVEŇ 1	Výstup (operační cíl)	Výstup (operační cíl)	Výstup	Výstup (operační cíl)	Výstup (operační cíl)	Výstup (výsledek nebo smluvní výstup)

9 COM(2011) 615 v konečném znění

10 Viz dokument obsahující různé zdroje Komise a OECD na <http://www.coprblm.eu/?q=node/225>

Studie ukázala (viz tabulka 2), že v různých zdrojích jsou k rozlišení tří úrovní cílů a indikátorů implicitně použity čtyři koncepty:

**Tabulka č. 2: Srovnání prvků v definicích**

	DAC OECD	OECD	SF EK (předloha 2)	SF EK (Evalsed)	EK (Evaluace)	EK (Ex ante)	EK (Dopad)	EK (Aidco)
<b>Aktivita versus efekt</b>	Dopad / výsledek (outcome) / výstup jsou všechno změny stavu plynoucí ze vztahů akce-reakce uvedené v pohyb intervencí. Výsledek (outcome) je změna podmínky rozvoje. Výstup je ale stále definován z hlediska aktivity.	Výstup týkající se aktivity, výsledky (outcomes) a dopad týkající se následků.	Výstup se týká aktivity. Výsledky a dopady efektů.	Výstup je produktem aktivity. Výsledky jsou „změny“ pro přímé příjemce.	Výstup je produktem aktivity.	Výstup je produkt / služba / plnění.	Výstupy jsou plnění / předměty akce.	Indikátory výstupu měří „cíle výsledků“ jako hmatatelná vylepšení služeb, zařízení nebo poznatků, postojů a praktik. To se liší od „smluvních“ výstupů či „plnění“.
<b>Časový horizont</b>	Dopad (impact) je dlouhodobý, výsledek (outcome) krátko- a střednědobý.	není relevantní	Výsledek je okamžitý. Konkrétní dopad značí určitý časový odstup, globální dopad je dlouhodobější.	Konkrétní dopad je střednědobý, globální dopad je krátko- nebo střednědobý.	Globální dopad je dlouhodobý. Střednědobý dopad je krátko- nebo střednědobý. Výsledky jsou okamžité.	Výsledky jsou krátkodobé.	Dopad je středně- nebo dlouhodobý. Výsledek je okamžitý.	Dopad je dlouhodobější
<b>Interakce</b>	není relevantní	není relevantní	není relevantní	Výsledky jsou výhody, když je příjemce v přímém kontaktu s akcí.	Výsledky jsou okamžité.	není relevantní	Dopad je mimo přímou a okamžitou interakci. Výsledek je okamžitý.	není relevantní
<b>Typ vlivu na vnější prostředí</b>	Dopad může být přímý nebo nepřímý.	není relevantní	Výsledek je přímý pro přímé příjemce. Konkrétní dopad je též přímý pro přímé příjemce (pokud není načasování okamžité). Globální dopad je na širší populaci.	Konkrétní dopad je na přímého příjemce; globální dopad je nepřímý.	Globální dopad je rozptýlený. Střednědobý dopad může být na přímé nebo nepřímé příjemce (pokud není načasování okamžité). Výsledky jsou pro přímé příjemce (a okamžitě načasování).	Výsledek (outcome) / dopad je nepřímý. Výsledky jsou přímé, ale „ne plně pod kontrolou“.	Dopad je pro přímé (pokud je střednědobý) nebo nepřímé příjemce. Výsledek je pro přímé příjemce.	Výstup (viz definice výše) není plně pod kontrolou managementu. Výsledek (outcome) je přínosem pro přímého příjemce. K dopadu lze pouze přispět (jak pro přímé příjemce, tak ostatní).

○ **činnost versus následky:**

- zajímá nás, co děláme a zda to probíhá / je to dokončeno, nebo to, čeho dosáhneme ve vnějším prostředí, když činnosti by měly být pod kontrolou intervenčních manažerů, zatímco vnější prostředí může být pouze ovlivňováno?
- většina zdrojů definuje výstup (*output*) (úroveň 1 DAC OECD) jako rozšíření intervence v případech, kdy bylo dokončeno některé plnění;

○ **časový horizont:**

- sledujeme změnu, kterou jsme ovlivnili, v krátkém nebo dlouhém období?
- výsledky (outcomes) (úroveň 2 podle DAC OECD) jsou obvykle chápány jako okamžité nebo krátkodobé (kromě DAC OECD, kde mohou být výsledky i střednědobé), kdežto dopad (*impact*) (úroveň 3 podle DAC OECD) je obecně chápán jako střednědobý / dlouhodobý;

○ **interakce s příjemci: příjemci se zde myslí koneční příjemci (též označování jako cílové skupiny)**

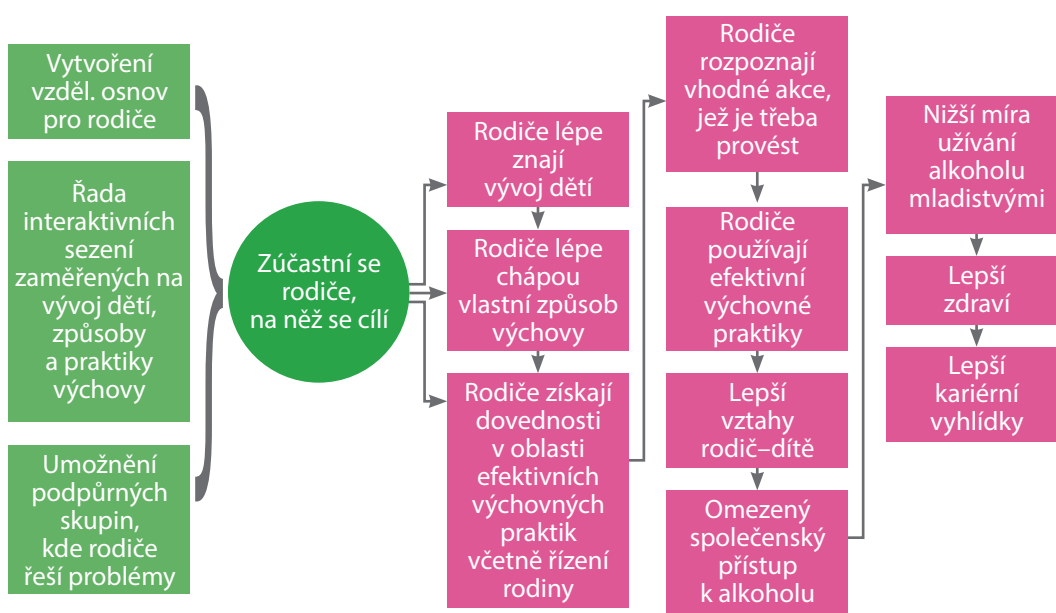
- je změny dosaženo během kontaktu příjemců s aktivitou nebo poté?
- toto kritérium se běžně nepoužívá, ale naznačuje, že u výsledků (outcomes) (úroveň 2 DAC OECD) se příjemci stále podílejí na intervenci, když se změny projeví;

○ druh vlivu:

- uplatňujeme vliv přímo či nepřímo? Měníme něco pro přímého příjemce, nebo pro širší populaci? Lze změnu přičíst akci / přispěla k ní akce?
- výsledky (outcomes) (úroveň 2 podle DAC OECD) se zdají být „přímějšími“ (pro přímé příjemce nebo s přímým vlivem), kdežto dopad (*impact*) (úroveň 3 podle DAC OECD) souvisí s přímými i nepřímými příjemci (včetně širší populace).

Na obrázku 1 vysvětlujeme některé z konceptů a problémy s těmito koncepty.

**Obrázek 1: Florida Department of Children and Families – příklad intervence**



Na obrázku je znázorněn řetěz následků odvozených z akce. Tento „řetěz výsledků“ stojí v centru toho, co se označuje za „teorii změny“, i když – jak bude vysvětleno v kapitole 6.2.3.4, část a) – teorie změny zahrnuje více než jen řetěz výsledků.

Nejdříve se pokusíme rozlišit výstupy od výsledků (outcomes). V uvedeném příkladu tři hlavní aktivity v levé části obrázku vedou k výstupu (dokončené plnění) definovanému jako účast rodičů na interaktivních setkáních a podpůrných skupinách. První problém nastane, když se pokusíme definovat „příjemce“. Vztahuje se tento termín na rodiče, nebo děti? Je jasné, že musíme rozlišovat mezi konečnými příjemci a příjemci-zprostředkovateli. Přímý příjemce, termín použitý v různých definicích uvedených v tabulce výše, by mohl označovat konečné příjemce, když je odlišuje od širší populace, nebo by mohl označovat příjemce-zprostředkovatele. V různých příručkách v tomto není jasno.

V každém případě tento konkrétní příklad neobsahuje žádné akce, při nichž by docházelo ke kontaktu s konečným příjemcem. Funguje pouze s příjemcem-zprostředkovatelem – rodiči.

Za druhé se pokusíme zjistit, co jsou to výsledky (outcomes) a co dopad (impact). Výstupy vyvolávají řadu změn, které nejsou pod kontrolou intervence. Přímější vliv je uplatňován na znalosti a dovednosti rodičů. Poté se předpokládá, že se tyto změny dovedností a znalostí projeví v jejich jednání, což povede ke změnám na úrovni dětí.

Změny dovedností a znalostí se považují za relativně rychlé, kdežto promítnutí do akce a konečně do změn na úrovni dětí bude trvat déle.



Ke změnám dovedností a znalostí může dojít, když se rodiče stále účastní setkání a podpůrné skupiny. Někteří rodiče pravděpodobně již některé kroky provedli a následně o nich diskutují v podpůrné skupině. Podpůrné skupiny jsou možná stále aktivní, i když se již objevil zdravotní přínos pro (některé) děti.

Co by tedy v tomto případě byly výsledky (outcomes) a co dopad?

Na základě dichotomie aktivity a následků můžeme o výsledcích (outcomes) hovořit, jakmile se projeví nárůst znalostí a dovedností rodičů. Toto kritérium nám ale neumožňuje určit dopad.

Podle časového horizontu by se dopad začal objevovat ve střednědobém až dlouhodobém horizontu. Není příliš jasné, co by to znamenalo pro tento příklad. Střednědobý horizont pravděpodobně začíná, když skončí okamžitý, což by mohlo znamenat, že se znovu objeví dopad, jakmile rodiče identifikují akci (což by samo o sobě mohlo rychle následovat po znalostech a dovednostech).

Pokud jde o probíhající interakci, opět není zřejmé, jaké změny by nastaly, když interakce stále pokračuje. Mohli bychom ale předpokládat, že se za probíhající podpory objeví rodiče, kteří používají efektivní rodičovské praktiky. To by znamenalo, že dopad by nastal zlepšením vztahů mezi rodiči a dětmi.

A nakonec, pokud se podíváme na přímý versus nepřímý vliv, znalosti a dovednosti by opět představovaly výsledky (outcomes) a dopad začíná identifikací akce.

Snažit se identifikovat výstup, výsledky (outcomes) a dopad tímto způsobem je těžkopádné a nemusí to vždy vést ke stejné klasifikaci. Ale ještě důležitější je zjištění, že není zřejmé, co je přidanou hodnotou tohoto cvičení pro účely řízení.

Výše uvedené definice totiž postrádají potřebu konečného příjemce, kterou se program snaží řešit. COP RBM na základě teorie A. Maslowa<sup>11</sup> o potřebách a kvalitě života tyto koncepty dále vyjasňuje. Na obrázku 2 je znázorněn charakter potřeb a kvalita života, která následuje po jejich splnění.

**Obrázek č. 2: Hierarchie potřeb**



Maslowova hierarchie potřeb je znázorněna výše. Tato pyramida ilustruje pět úrovní lidských potřeb. Nejzákladnější jsou fyziologické potřeby a bezpečí / jistota, jež jsou znázorněny jako základna pyramidy. S postupem do vyšších pater pyramidy se potřeby stávají komplexnějšími.

11 A. Maslow, *Motivation and Personality*, 1954

V příkladu na obrázku č. 1 lze jako potřeby označit různé cíle: lepší vztahy dětí s rodiči (sociální), lepší zdraví (fyziologické) a kariérní vyhlídky (ekonomická jistota). O tom, co je ústřední, bude muset být rozhodnuto z velké části na základě toho, co je ústřední pro zamýšleného příjemce. Tato ústřední potřeba by měla být klíčovým cílem programu.

Pokud jde o rozlišení mezi výstupy a výsledky (outcomes), Erik Kijne, odborník, který vystoupil na semináři COP ve Varšavě v lednu 2010, napsal na on-line diskusní platformu COP: „Používáme raději termín ‘koncoví uživatelé’ (*end-users*), ne ‘příjemci’ (*beneficiaries*), jelikož každý ze stakeholderů může být vnímán tak či onak jako příjemce nějaké výhody... ‘dodavatel’ zaneprázdněný výkonem činností, které společně vedou k výstupu nebo výstupům, které následně po přijetí koncovými uživateli povedou k výsledku (outcome). Výsledek (outcome) jako takový nastane v životě koncového uživatele, kdežto o výstup se jedná v životě dodavatele. Tento posun ve vlastnictví je zásadním aspektem při stanovování významu výsledků (outcomes).“<sup>12</sup>

Podobné rozdělení provedl Luis Tineo z Global Partnership for Output Based Aid (GPOBA; součást Světové banky), který na konferenci COP RBM v Maastrichtu ve dnech 5.–6. listopadu 2012 uvedl, že „výstupy jsou plnění na straně dodavatele, včetně akcí, produktů, kapitálu, zboží nebo služeb, které jsou výsledkem... intervence.“ Tineo též vysvětlil, že to, zda je některý z cílů výstupem nebo ne, nezáleží na charakteru cíle samotného, ale je to následek rozhodnutí zajistit, aby realizaci tohoto cíle měl dodavatel pod kontrolou. Cílem mnoha projektů může být například to, aby nezaměstnaní našli zaměstnání. Mnohé budou mít jako výstupy „počet účastníků absolvujících profesní přípravu“. Tento údaj ale GPOBA považuje spíše za vstup než výstup. Pro GPOBA by výstup dokonce mohl být „počet osob, které získaly zaměstnání a stále jsou zaměstnány 1 rok po akci“. To samozřejmě implikuje mnohem širší škálu aktivit než poskytnutí profesní přípravy a mnohem větší náklady na účastníky než pouhou úhradu školení. V zásadě by ale dodavatel mohl tento výsledek zaručovat. Mohl by například se zaměstnavateli ujednat, že zaručí zaměstnání, pokud může dodavatel prokázat příslušné kompetence a poskytne koučink v případě, že se na pracovišti objeví problémy.

V příkladu na obrázku č. 1 se vlastnictví přesouvá od poskytnutí školení projektem ke změně znalostí a dovedností u účastníků školení. V tomto příkladu není možné, aby dodavatel zaručil znalosti či dovednosti, a stejně tak nelze stanovit míru jejich zlepšení, aniž by byli účastníci nějak dotázáni (např. testem nebo subjektivním názorem). Pokud se ale škála aktivit rozšíří, například pokud se i nadále pracuje s rodiči, dokud si neosvojí příslušné znalosti, výstup může být ambicióznější.

Pojem „dopad“, odlišný od výsledků (outcomes), vztahující se na cíl mnohem vyšší úrovně, je pro účely řízení méně důležitější, i když zastřešující cíle, týkající se širší populace ve státě nebo regionu, a ne pouze účastníků, jsou i nadále důležité pro situování intervence do kontextu veřejné politiky.

Nejnovější odborné rady od GŘ REGIO<sup>13</sup> (viz rámeček č. 1) – poskytnutí komplexnější definice než odborné rady od GŘ EMPL<sup>14</sup> v tomto ohledu – je v zásadě v souladu s postojem COP, jelikož se zaměřuje na kvalitu života a pokrok pro lidi.

Též v souladu s myšlenkami COP RBM již GŘ REGIO nepoužívá termín „dopad“ v hierarchii cílů, ale vyhrazuje ho pro evaluaci toho, jak intervence přispěla k výsledku (outcome).

“  
**Výsledek (outcome) jako takový nastane v životě koncového uživatele, kdežto o výstup se jedná v životě dodavatele. Tento posun ve vlastnictví je zásadním aspektem při stanovování významu důsledků.**“

“

12 Získáno 7 11 2012 z <http://www.coprbrm.eu/?q=node/179>

13 <http://www.coprbrm.eu/?q=node/521>

14 Dokument s odbornými radami GŘ EMPL o ex-ante hodnocení z června 2012 definuje výsledky jako „změnu, již program chce přinést do členského státu nebo regionu“. Další materiály GŘ EMPL tento koncept explicitně nedefinují (<http://www.coprbrm.eu/?q=node/567>).

### Rámeček č. 1: Co je to výsledek?

**Zamýšlený výsledek je konkrétní rozměr kvality života a pokroku pro lidi, který motivuje akci veřejné politiky, tj. to, co má být změněno, za přispění navržených intervencí.**

Příkladem je mobilita, jejíž zlepšení je cílem budování dopravní infrastruktury, například nové železnice.

Jakmile byl vybrán výsledek, musí být představován vhodnými opatřeními. Toho lze dosáhnout určením jednoho nebo více indikátorů výsledku. Příkladem pro výše uvedenou železnici jsou cestovní čas, emise CO<sub>2</sub> nebo smrtelné dopravní nehody. Cílem veřejné politiky může být snížení těchto veličin.

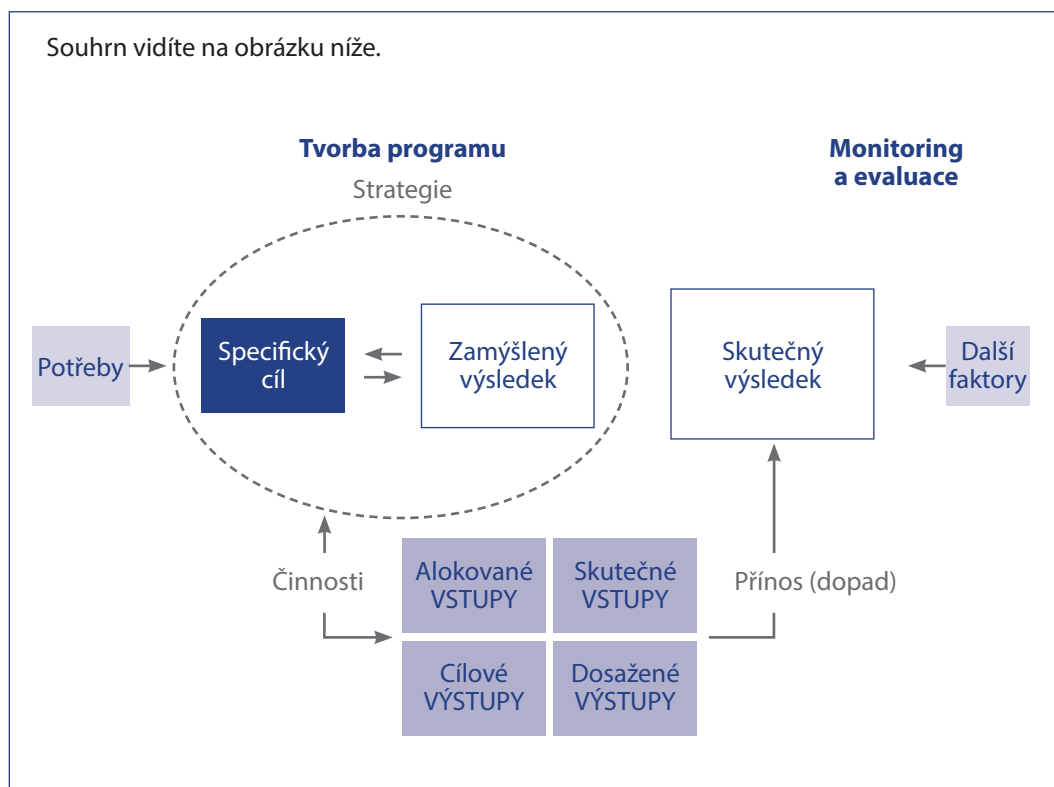
Indikátory výsledku jsou proměnné, které poskytují informace o některých konkrétních aspektech výsledků, jež se samy nabízejí k měření. Výběr jasných indikátorů výsledku umožňuje pochopit problém a potřebu veřejné politiky a usnadní pozdější hodnocení, zda cílů bylo dosaženo. V této souvislosti je vhodné stanovit pro indikátory výsledku cíle.

Určení potřeb a požadovaného výsledku ještě neznamená, že byla veřejná intervence zcela vytvořena. Od kýžené změny mohou výsledek odklonit nebo k ní přiklonit různé faktory. Tvůrce politik musí tyto faktory analyzovat a rozhodnout se, které z nich budou předmětem veřejné politiky. Jinými slovy je třeba vytvořit intervenci s určitou intervenční logikou. Pokud je například indikátorem výsledku programu bezpečnějších silnic počet dopravních nehod, lze předpokládat, že situaci změní přechod na jiný druh dopravy – železniční – nebo lepší chování řidičů. Tvůrci programu musí ozřejmit, který z těchto faktorů chtějí ovlivnit. K výstupům vedou specifické aktivity programů.

Výstupy jsou přímé produkty programů, mají přispět k výsledkům...

... Všimněte si, že použití a pozice „dopadu“ se od předchozího vysvětlení změnila... Dopad je změna, kterou lze věrohodně přičíst intervenci. „Efekt intervence“ nebo „přispění intervence“ jsou pro tuto myšlenku zaměnitelnými výrazy. ... Změna indikátoru výsledku = přispění intervence + přispění dalších faktorů. Pozorovat lze pouze levou stranu této rovnice. Oddělení efektu intervence od přispění dalších faktorů a pochopení fungování programu je úkolem pro evaluaci dopadu. Je třeba odpovědět na dvě rozdílné otázky:

- zda měla veřejná intervence vůbec nějaký účinek, a pokud ano, jak velký – pozitivní či negativní – tento účinek byl. Otázkou je: Funguje to? Existuje příčinná souvislost? To je otázka, kterou kontrafaktuální evaluace dopadu chtějí zodpovědět;
- proč intervence přináší zamýšlené (a nezamýšlené) účinky. Cílem je zodpovědět otázku „proč a jak to funguje?“. Odpověď na tuto otázku je cílem teoreticky založených evaluací dopadu.



Je zajímavé v této fázi Maslowovu teorii prakticky využít v přípravě programů. Příklad GR REGIO v rámečku č. 1 jako výsledky nové železnice uvádí kratší cestovní čas, méně emisí CO<sub>2</sub> a smrtelných dopravních nehod. Smrtelné dopravní nehody bezpochyby souvisejí s Maslowovou hierarchií potřeb, konkrétně s potřebou bezpečí / jistoty. Není ale zřejmé, zda je kratší cestovní čas potřebou. Nejpravděpodobněji je to prostředek, jak splnit implicitní potřebu, která se vyskytuje dále v kauzálním řetězci. Tou by mohla být sociální potřeba ve smyslu trávení více času s rodinou. Podobně by snížení emisí CO<sub>2</sub> mohlo být spojeno se zdravím, tj. fyzickou potřebou. V souladu s myšlením COP RBM není triviální se zamýšlet, co je hlavní potřebou (potřebami), jež se má intervencí řešit, jelikož toto určuje kvalitu života lidí. Pokud lze trávení více času s rodinou dosáhnout jinými způsoby než zkrácením cestovního času (např. škola na pracovišti, což umožní společné obědy s dětmi ve škole), pak to představuje alternativní variantu politiky, která by měla být hodnocena co do relativní hodnoty, pokud je kvalita života opravdu primární. Pokud ale zkrátíme cestovní čas a prodloužíme čas strávený v práci, základní sociální potřeby se to nedotkne a kvalita života se nezvýší.

Závěrem lze říci, že uvažovat o potřebách je zásadnější než uvažovat o rozdílech mezi výstupy a výsledky (outcomes) / výsledky a dopadem. Druhá z výše uvedených diskusí může zastínit fakt, že vůbec není jasné, jaká potřeba se řeší.

Pro úplnou diskusi o kvalitě života a potřebách viz Wauters (2014, Where did the well-being go in ESIF? Příspěvek přednesený na 2. společné konferenci o politice soudržnosti EU: Challenges for the New Cohesion Policy 2014–2020).

Ve zbytku publikace je pro výsledek ve smyslu *outcome* i výsledek ve smyslu *result* používán pouze termín výsledek.

//  
**Uvažovat o potřebách je zásadnější než uvažovat o rozdílech mezi výstupy a výsledky / výsledky a dopadem.**  
**Druhá z výše uvedených diskusí může zastínit fakt, že vůbec není jasné, jaká potřeba se řeší.**

//



### 3.3. Definice řízení orientovaného na výsledky

Na počátku své činnosti síť COP RBM přezkoumala stávající definice RBM a na základě toho formulovala vlastní širokou definici: „Řízení orientované na výsledky (RBM) je způsob, jakým organizace používá procesy a zdroje k dosažení výsledků.“

Síť COP RBM též navrhla, aby se RBM skládalo z různých prvků, a to na základě rámce stanoveného konferencí Sound planning of ESF programmes konané ve Vilniusu v roce 2005.

“**Zásadní je přizpůsobivost okolnostem: organizace by měla být schopna reagovat na změny okolností nebo výkonnosti a v případě potřeby změnit svůj přístup.**”

- ⊙ **strategická orientace a ucelenost:** RBM začíná stanovením realistických cílů, které koordinovaně přesouvají pozornost od vstupů a aktivit (jaké množství zdrojů vynaložit na intervenci) na měřitelné výsledky (co lze změnit ve světě mimo intervenci);
- ⊙ **zapojení stakeholderů:** RBM využívá odborných znalostí a zdrojů stakeholderů za účelem zvýšení pravděpodobnosti dosažení příslušných výsledků;
- ⊙ **plánování realizace:** RBM alokuje dostupné zdroje na aktivity, které nejvíce přispějí k dosažení potřebných výsledků. Nezbytnou podmínkou vhodné alokace zdrojů jsou organizační ujednání, která zajistí, aby pravomoci a odpovědnosti byly v souladu s výsledky a prostředky;
- ⊙ **monitorování a evaluace:** RBM kontroluje, zda přidělené zdroje vedou k zamýšlené změně, a tyto informace předává zpět do rozhodovacích procesů.

Nedávný přehled RBM provedený fondem Riksbankens Jubileumsfond ve Švédsku<sup>15</sup> zjistil, že v široké oblasti přístupů, které se samy označují za řízení orientované na výsledky, jsou společné následující prvky. Zásadní je přizpůsobivost okolnostem: organizace by měla být schopna reagovat na změny okolností nebo výkonnosti a v případě potřeby změnit svůj přístup. To se opírá o:

- analytický a na výkonnost orientovaný přístup a chápání, co dělat,
- pohled na výkonnost zaměřený na dopady na úrovni příjemců a až poté zjišťující, jaké zdroje, akce a výstupy jsou nutné, aby bylo dopadů dosaženo,
- potřebu informací o předmětu a kapacitě ke sběru, zpracování a analýze těchto informací v průběhu času,
- mechanismus, jímž může být veřejná politika, plánování a rozhodování ovlivněno informacemi o výkonnosti.

Je zřejmé, že definice COP RBM tyto prvky odráží.

15 Viz <http://www.coprmb.eu/?q=node/471>

COP RBM ale též bere vážně radu Burta Perrina, nezávislého odborníka, který se na COP obrátil na jednání v Římě v dubnu 2011 a který byl též pozván výborem pro regionální rozvoj Evropského parlamentu, aby v květnu 2011 promluvil na veřejném slyšení ohledně posunu směrem k systému realizace politiky soudržnosti více založenému na výsledcích / výkonnosti<sup>16</sup>.

Perrin tvrdil, že skutečně důležité jsou tyto tři aspekty:

- odpovědné jednání – být důvěryhodný, v souladu se svým mandátem a projevovat odpovědnost při rozhodování,
- řešení celkové potřeby, proč program existuje,
- podávání nejlepších možných výkonů s ohledem na okolnosti, zdroje a omezení, v souladu s celkovým mandátem.

Zatímco výše uvedené definice popisují mechanismy RBM, Perrinův příspěvek se spíše týká základní filosofie RBM. Je tedy vhodné to zahrnout do jakékoli definice RBM. Opět si je třeba povšimnout důrazu na řešení „potřeby“.

### 3.4. Nové nařízení a „řízení orientované na výsledky“

Poté, co jsme si vyjasnili, co mohou „výsledky“ a RBM znamenat, je nyní vhodné pojednat o tom, co nařízení o evropských strukturálních a investičních fondech stanoví ohledně orientace na výsledky. Prvky z nařízení, které zmiňují výsledky, výkonnosti a účinnost, jsou představeny v dokumentu na webu COP RBM<sup>17</sup>.

Souhrnem se tyto prvky skládají z následujícího:

#### ○ určení potřeb:

- ⊙ na základě zdrojů potřeb navržených nařízením:
  - Národní program reforem, který v případě potřeby hodnotí regionální situaci s ohledem na vnitrostátní cíle;
  - příslušná doporučení Rady a hlavní směry hospodářských politik členských států; v případě potřeby hodnocení jejich relevance na regionální úrovni;
  - příslušné národní a regionální analýzy a strategie určující problematická místa a rozvojové potřeby;
- ⊙ popis rozsahu, do jakého se tyto potřeby řeší nebo mohou být řešeny národními a regionálními zdroji; určení, kde je příspěvek Unie nezbytný;

#### ○ intervenční logika:

- ⊙ v rámci předepsaných investičních priorit seskupených do několika předepsaných tematických cílů vysoké úrovně (přičemž tyto cíle ideálně definují prioritní osy programu) musejí členské státy formulovat specifické cíle programu (viz tabulka č. 3);
- ⊙ výběr tematických cílů, investiční priority a formulace specifických cílů by měly být odůvodněny s odkazem na zjištěné potřeby;

<sup>16</sup> Projev naleznete na <http://www.coprmb.eu/?q=node/365>

<sup>17</sup> <http://www.coprmb.eu/?q=node/531>

Tabulka č. 3: Příklad intervenční logiky programu<sup>18</sup>

Intervenční logika				
<b>Investiční priorita</b> Rovnost mezi muži a ženami a sladění pracovního a soukromého života	<b>Specifický cíl</b> Zvýšení účasti neaktivních nebo nezaměstnaných s nízkou kvalifikací s pečovatelskými povinnostmi na trhu práce	<b>Plánované typy aktivit</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poradenství</li> <li>• Mentoring / vedení</li> <li>• Odborná příprava</li> <li>• Podpora péče o děti / péče o závislé osoby</li> </ul>	<b>Ukazatele výstupu</b> Společné indikátory s cíli <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nezaměstnaní</li> <li>• Dlouhodobě nezaměstnaní</li> <li>• Neaktivní, kteří se neúčastní vzdělávání ani odborné přípravy</li> <li>• S ISCED 1 nebo 2</li> <li>• Jiní znevýhodnění</li> </ul>	<b>Ukazatele výsledků</b> Společné indikátory s cíli <ul style="list-style-type: none"> <li>• Neaktivní účastníci, kteří si na konci hledají zaměstnání</li> <li>• Účastníci, kteří na konci získali kvalifikaci</li> <li>• Účastníci, kteří jsou na konci zaměstnaní</li> <li>• Účastníci, kteří jsou zaměstnaní 6 měsíců po ukončení</li> <li>• Účastníci, kteří jsou OSVČ 6 měsíců po ukončení</li> </ul>
		<b>Cílové skupiny</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nezaměstnaní</li> <li>• Dlouhodobě nezaměstnaní</li> <li>• Neaktivní neúčastníci se vzdělávání ani odborné přípravy</li> <li>• S ISCED 1 a 2</li> <li>• Jiní znevýhodnění</li> <li>• Samoživitelé</li> <li>• Osoby s pečovatelskými povinnostmi</li> <li>• Členové domácností nezaměstnaných</li> </ul>	<b>Indikátory pro konkrétní program:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nezaměstnaní / neaktivní samoživitelé</li> <li>• Neaktivní účastnice s nízkou kvalifikací (ISCED 1 nebo 2) s pečovatelskými povinnostmi</li> <li>• Účastníci, kteří jsou členové domácnosti nezaměstnaných</li> <li>• Nezaměstnaní nebo neaktivní účastníci s potřebami základní kvalifikace</li> </ul>	<b>Indikátory pro konkrétní program:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zaměstnaní neaktivní / nezaměstnaní účastníci, kteří obdrželi podporu ve svých pečovatelských povinnostech</li> <li>• Účastníci, kteří získali ISCED 1</li> <li>• Účastníci, kteří získali ISCED 2</li> <li>• Účastníci, kteří získali ISCED 3 nebo vyšší</li> <li>• Účastníci, kteří získali profesionální kvalifikaci</li> <li>• Samoživitelé, kteří jsou na konci zaměstnaní</li> <li>• Neaktivní / nezaměstnaní účastníci zaměstnaní v sociální ekonomice</li> <li>• Neaktivní účastníci, kteří jsou na konci zaměstnaní</li> </ul>

- určení indikátorů pro každou prioritu, jimiž se bude sledovat výkonnost priority:
  - ⊗ je třeba formulovat různé typy indikátorů:
    - finanční indikátory vztahující se na alokované výdaje,
    - výstupové indikátory vztahující se na činnosti podporované v rámci priority,
    - výsledkové indikátory vztahující se na prioritu,
  - ⊗ v ideálním případě by tyto indikátory měly být založeny na společných výstupových a výsledkových indikátorech poskytnutých Komisí (příčemž specifické indikátory tvoří podmnožinu společného indikátoru), ale není to povinné; v každém případě musí být společné indikátory vykazovány paušálně u všech priorit;
- stanovení střednědobých cílů (milníků) pro výběr těchto indikátorů (na rok 2018) a závěrečného cíle (na rok 2022);
- dosažení nebo nedostatečnost mohou být odměněny (alokací 5% výkonnostní rezervy v roce 2019) nebo potrestány (pozastavení platby v roce 2019 na základě milníků z roku 2018, a dokonce finanční korekce při uzavírání programu);
- měla by být provedena evaluace efektivity, účinnosti a dopadu. Alespoň jednou pro každou prioritu by evaluace měla vyhodnotit přínos financovaných akcí cílům priority. Vyhodnocení přínosu v zásadě znamená vyhodnocení dopadu (jak je definován v dokumentu GR REGIO). To ale není v odborných radách GR EMPL ohledně monitoringu a evaluacím zdůrazněno. Rozlišování mezi efektivitou a dopadem ve světle definic v odborných radách GR REGIO implikuje – není to řečeno explicitně v žádných dokumentech s pokyny pro nové období –, že efektivitou (*effectiveness*) se myslí dosažení sledovaných výsledků;
- poskytnut je i konkrétní mechanismus nazvaný společný akční plán. V tomto mechanismu jsou přímo spojeny finance a výstupy / výsledky (vyplacení finančních prostředků pouze při dosažení cíle).

18 <http://www.coprpbm.eu/index.php?q=node/599>

Ti, kdo chtějí, aby strukturální fondy znamenaly pro každodenní život občanů více, samozřejmě vítají větší důraz na výsledky a efektivitu a na přínos programů (dopad). Důraz nového nařízení na výsledky klade výsledky závazně na pořad dne.

Ve zbytku této publikace by ale mělo být jasné, že tato samotná úprava neposkytuje dostatečné nástroje na dosažení více výsledků. Povědomí o důležitosti výsledků automaticky neznamená více výsledků. Z tohoto důvodu je důležité nejdříve získat relevantní poznatky o realitě, v níž strukturální fondy zasahují, a o různých typech akontability, jež vedou manažery strukturálních fondů, implicitně či explicitně, když jednají v rámci této reality. To je předmětem následující kapitoly.

//

**Ti, kdo chtějí, aby strukturální fondy znamenaly pro každodenní život občanů více, samozřejmě vítají větší důraz na výsledky a efektivitu a na přínos programů (dopad). Důraz nového nařízení na výsledky klade výsledky závazně na pořad dne.**

//



## 4. AKONTABILITA V KOMPLEXNÍM SVĚTĚ

### 4.1. Definice akontability

Než si představíme, jaký COP RBM navrhuje postup, aby strukturální fondy znamenaly v každodenním životě občanů více, je třeba si projít některé koncepty, na základě nichž COP „řízení orientované na výsledky“ chápe.

Těm, kdo pracují ve strukturálních fondech (nebo kdekoli v veřejné správě), pravděpodobně nejsou cizí slova jako transparentnost, účinnost, efektivita, prevence a odhalování podvodů, dodržování pravidel, dosahování cílů, udržitelnost, poměr hodnoty k ceně, dopad, respektování rozmanitosti, emancipace apod. I přes to, jak různá tato slova jsou, všechna se točí kolem jednoho základního konceptu: akontability (*accountability*).

“

**Na akontabilitu lze pohlížet ze tří různých perspektiv.**

“

Když vyjdeme z Hooda<sup>19</sup>, na akontabilitu lze pohlížet ze tří různých perspektiv, jež usilují, aby veřejná správa byla vykonávána:

1. **„štithle a účelně“:** zde je hlavním zájmem spojit úzce definované úkoly a okolnosti se zdroji (čas a peníze) kompetentním a šetrným způsobem. Zhmotněním tohoto přístupu je „payment by results“ (platba podle výsledků), „just in time delivery“ (zajišťování služeb v okamžiku, kdy jsou potřeba) a „zero based budgeting“ (rozpočtování s nulovým základem). V souladu s tímto principem jsou slova jako efektivita (*effectiveness*), účinnost (*efficiency*), dopad (*impact*), poměr hodnoty k ceně (*value for money*) nebo dosahování cílů (*achieving targets*). Jelikož hlavní myšlenkou je „osekat“ všechny zbytečnosti a propojit zdroje s cíli tak úzce, jak je to jen možné, je velmi důležité mít „kontrolovatelné“ cíle, které se nepřekrývají. Z toho pramení orientace na výstupy, jež ideálně budou poskytovány nezávislými pracovišti;
2. **„čestně a řádně“:** zde je kladen důraz na prevenci zkrakování, podjatosti, zneužití funkce a nerovnosti. Prvořadý význam má řádný výkon povinností z hlediska postupů a podstaty. Sem se hodí slova jako transparentnost, prevence a odhalování podvodů, dodržování pravidel atd. Jedná se zde spíše o to, „jak se to dělá“, než o „splnění úkolu s co nejmenšími vstupy“. Kontroly směřují spíše k procesům než výstupům;
3. **„robustně, odolně, adaptivně“:** zde je kladen důraz na schopnost odolávat otřesům a pokračovat v provozu i za těch nejméně příznivých okolností a rychle se přizpůsobit krizi. Slova, která se sem hodí, jsou rozmanitost, emancipace, udržitelnost atd. Toto myšlení vede k uznání důležitosti záložních systémů, udržování adekvátní rozmanitosti, aby se zabránilo rozsáhlému společnému selhání (*common failure*) (a to i v sociálním smyslu, např. prevence skupinového myšlení, *groupthink*), a budování bezpečnostních rezerv (např. při plánování práce nebo používání materiálů).

Je jasné, že je těžké se každému z těchto konceptů věnovat stejně intenzivně. Udržování rozmanitosti například na první pohled není snadno sluchitelné s osekáváním zbytečností. Podobně nejsou audity k prevenci podvodů obvykle považovány za příliš úsporné. Tyto rozdíly ale nejsou triviální, jelikož jsou základem hlavního trendu i nedávného protiproudu v řízení ve veřejném sektoru, jak si ukážeme v následující kapitole.

<sup>19</sup> <http://www.coprblm.eu/?q=node/568>



## 4.2. Soupeřící doktríny veřejné správy

Dominantní pojem weberovské byrokracie<sup>20</sup> před příchodem New Public Managementu (nového řízení ve veřejném sektoru) byl úzce spojen s konceptem „čestnosti a řádnosti“ (*honest and fair*). Zdůrazňuje, že správa, jakožto nástroj výkonné moci, se řídí pravidly, která jsou objektivní, veřejnost je zná a jsou upravena takovým způsobem, že formulují jasný právní rámec. To se označuje termínem právní stát. Rozlišuje se mezi politikou (*politics*) a správou (*administration*) a mezi tvorbou politik (*policy-making*) a jejich prováděním (*implementation*). Související mocenská struktura byla vertikální a hierarchická. Kromě toho byly pracovní pozice odosobněny: výhody zastávání určité pozice se týkají pozice samotné, ne osoby, která pozici zastává. Chování funkcionářů je standardizováno respektováním pravidel, což je důležitým způsobem zajištění disciplíny. Státní zaměstnanci mohou vlastní uvážení uplatňovat pouze minimálně. Klíčovými hodnotami jsou tedy evidentně nestrannost, řádný proces a dodržování předpisů.

Stát byl též považován za primárního činitele odpovědného za službu veřejnému blahu. Veřejná a soukromá sféra byly tedy jasně odděleny. Pokud bylo shledáno, že určitá záležitost patří do soukromé sféry, měly se jí zabývat trhy a individuální iniciativa.

Tento klasický pohled na stát byl tehdy pod vlivem „vědeckého řízení“ (*scientific management*). Prosazoval názor, že k dosažení výsledků vedla jediná nejlepší cesta. Stačilo pouze rozdělit složité úkoly na jednodušší, změřit rutinní postupy, kodifikovat ty neúčinnější a uplatňovat přísné kontroly procesů. Koncept „štlíhlosti a účelnosti“ se přidal k „čestnosti a řádnosti“ jako paradigma akontability.

V 80. letech minulého století získala doktrína New Public Managementu (NPM) velký vliv na veřejné reformy. Sama je ale úzce spojena s konceptem „štlíhlé a účelné“. Ve skutečnosti je spíše jen rozšířením klasického modelu, které prosazuje oddělení tvorby veřejných politik a jejich provádění do nových úrovní při současném posilování aspektů vědeckého řízení, což vede ke značnému nárůstu ex ante kontrol a ex post kvantifikace. Jelikož teorii NPM stále mnoho státních činitelů vidí jako ideál, o němž je třeba usilovat, věnujeme se jí podrobněji v rámečku č. 2.

### Rámeček č. 2: Principy New Public Managementu dle OECD<sup>21</sup> v roce 2011

**Myšlenky New Public Managementu byly popsány v mnoha zprávách a publikacích s určitými obměnami, ale pevným základem. Do toho základu patří:**

- oddělení provádění veřejných politik od tvorby veřejných politik;
- podpora konkurence mezi poskytovateli služeb tím, že se soukromým dodavatelům umožní poskytovat kolektivně financované služby, a prostřednictvím financování na straně poptávky (dotace spotřebitelům a poukázky);
- rozvolnění standardů operativního řízení jak při tvorbě, tak provádění veřejných politik („nechat manažery řídit“);
- vedení a řízení výkonných agentur na základě výstupových cílů;
- tvorba rozpočtu na základě výstupových cílů (tvorba rozpočtu podle výkonnosti);
- outsourcing meziprodukce jak pro základní ministerstva, tak pro výkonné agentury na trhu.

20 Viz <http://www.coprbrm.eu/?q=node/569> a J. Bourgon, A New Synthesis of public administration, 2011.

21 <http://www.coprbrm.eu/?q=node/515>

### Hlavními vznesenými kritikami New Public Managementu jsou tyto:

- oddělení provádění veřejných politik a tvorby veřejných politik vedlo k politikám, jež nelze provést,
- rozvolnění standardů operativního řízení vedlo k vyšším nákladům,
- financování agentur na základě výstupových cílů vedlo ke ztrátě kvality služeb a byrokracie,
- tvorba rozpočtu na základě výstupových cílů vedla ke ztrátě kontroly, kterou má parlament, a nečitelné rozpočtové dokumentaci,
- outsourcing meziprodukce na trh vedlo ke snížení kvality služeb a vyšším nákladům.

Větší povědomí o omezení New Public Managementu vedlo, podle zprávy OECD, od roku 2005 k novému období, v němž jsou „některé reformy NPM upravovány, revidovány, nebo dokonce opouštěny a v němž se do popředí dostávají nové trendy. (...) Mezi ně patří:

- realokace veřejných zdrojů ze správy na poskytování služeb,
- lepší integrace výkonné a odborné způsobilosti do tvorby veřejných politik,
- sloučení výkonných agentur nebo založení jednotek se společnými procesy,
- podpora sdílení služeb mezi ministerstvy a výkonnými agenturami,
- větší důraz na standardy operativního řízení ve všech oblastech: finanční, audit, zadávání zakázek, ubytování, nemovitosti a zařízení, lidské zdroje a organizace, komunikace, informace a ICT; uplatňování standardů v rámci ústředního řízení, a to i ve výkonných agenturách,
- soustředění standardního nastavení pro operativní řízení do jednoho nebo několika málo ministerstev,
- oddělení financování agentur od vedení a řízení výstupů,
- vedení a řízení výstupů prostřednictvím neustálého výkonnostního dialogu spíše než na základě výstupových indikátorů,
- omezení informací o výstupu a výsledku v rozpočtové dokumentaci,
- větší důraz na splnění preferencí jednotlivých občanů větší rozmanitostí veřejné nabídky a řešení na míru pro jednotlivé občany a podniky.“

Zpráva obsahuje silné výroky jako například: „Důraz na měřitelné výstupy vyvolal obsesi výkonovými indikátory mezi vyšším managementem a dal vyrůst celé nové vrstvě středního managementu, který zasahuje do každodenní práce výkonných pracovníků takovým způsobem, že jsou vnímáni jako byrokratičtí, rušící a snižující kvalitu služeb“, nebo „...nežádoucí pobídky vedou k manipulacím s daty (uměle snižované cíle za účelem snížení rizika jejich nesplnění, volba výstupových indikátorů, které je snadné splnit, avšak nemají nic společného s výsledky, které chtějí vidět politici, někdy i přímo podvodů s čísly a obehřávání (gaming – kladení důrazu na aktivity, které vylepšují čísla). Nikde žádná kampaň na propagaci hodnot veřejné služby či étos, který by to kompenzoval... manažeři i výkonní pracovníci jsou frustrováni ze způsobů, jakými je hodnocena jejich práce. Vše, co známe z centrálního plánování v socialistických zemích, nyní pouze v rozsahu omezení na veřejný sektor tržních ekonomik“.

Další zdroje<sup>22</sup> ukazují na následující posuny v tabulce č. 4.

22 J. Bourgon, A New Synthesis of public administration, 2011. Viz také <http://www.nsworld.org/>



Tabulka č. 4: New Public Management ve srovnání s vyvíjející se praxí

Model NPM	Vyvíjející se praxe
Správa věcí veřejných jako uzavřený systém, kde jsou politika a výkon veřejné moci koncentrovány do veřejných institucí. Resorty mají fungovat samostatně s minimální interakcí s ostatními. Důraz je především vnitřní.	Správa věcí veřejných jako otevřený systém, kde probíhá neustálá výměna mezi veřejnými organizacemi a jejich okolím, vstřebávání informací, myšlenek a zdrojů a jejich transformace a uvolňování. To vyžaduje, aby dílčí systémy uplatňovaly řízení napříč hranicemi, shromažďovaly, zpracovávaly a vytvářely smysl informací z prostředí, řešily konflikty, flexibilně alokovaly zdroje, zachovávaly flexibilní hranice, aby byla možná interakce s ostatními, spojovaly a přepojovaly části, jednotky a funkce dle potřeby. Tento přístup si uvědomuje, že nejlepší poznatky o nových jevech nemusí spočívat ve státu, ale v sebeorganizovaných sociálních sítích.
Nízká schopnost adaptace, a dokonce odolnost vůči změnám a nízká tolerance rizik, jelikož slouží k masové produkci veřejných služeb a dosahování předem stanovených výsledků.	Schopnost inovace a objevování nových způsobů splnění svého poslání.
Vytěsnění příspěví občanů, jelikož občané se politicky zapojují pouze hlasováním ve volbách. Občané jsou pouze uživateli nebo příjemci veřejných služeb. Je na ně nahlíženo jako na bezmocné a neschopné. Je to „vládnutí pro vás“.	Občané jsou politické bytosti, jež svým jednáním jako členové komunity dosahují výsledků. Občané vytvářejí hodnotu a spoluvytvářejí veřejné výsledky. Je to „vládnutí s vámi“. Nezapojení občanů do návrhu a realizace veřejných politik narušuje jejich soběstačnost a vyčerpává sociální kapitál, který je zásadní, aby se společnost adaptovala a prosperovala v nejistých prostředích. Stát jakožto jediný poskytovatel veřejných výsledků vede ke zvyšování finančních nákladů a snižování spokojenosti a ve výsledku k narušení důvěry ve stát.
Veřejný zájem definují politické orgány. Finance slouží především pro přímé poskytování služeb. Akontabilita spočívá na poskytovateli služeb.	Veřejný zájem je kolektivním podnikem, který zahrnuje stát a mnoho dalších aktérů. Peníze směřují převážně do nepřímých nástrojů: granty, úvěry, pojištění, převod na jinou úroveň státu, daňové úlevy. Akontabilita je sdílena s ostatními, kteří se zdají být v lepší pozici k dosažení požadovaných veřejných výsledků. Stát ve své snaze o integraci svého příspěví s příspěvím ostatních zastává řadu rolí.

Nedávno (v roce 2012) se pod rouškou „strategické agility“<sup>23</sup> objevila alternativa k NPM (viz rámeček č. 3). Tento model je spojen s konceptem „robustní, odolné a adaptivní“ akontability. Jeho cílem je vypořádat se se třemi hlavními problémy:

- ⊙ strnulosti založené na konsenzu: současné systémy založené na konsenzu jsou vybaveny více pro zužitkování (zpracování a poskytnutí již známých, schválených a jasně definovaných záležitostí) v zóně komfortu, ale nezapadají do neustále se zrychlujících změn a nesnadno definovatelných politických záležitostí, jež vyžadují více prozkoumávání mimo zónu komfortu. Pokud konsenzus usiluje o zachování minulosti a udržení přítomnosti, zatímco několik žhavých platforem nabádá k radikální změně kurzu, podporuje strnulost,
- ⊙ izolované myšlení: současné nezávislé resortní struktury posilované vertikálními cíli a indikátory nemají dostatečnou kapacitu ani podněty k tvorbě průřezových odpovědí na problémy, které do těchto izolovaných struktur nezapadají,
- ⊙ nedostatek firemního vedení a řízení: hrát na jistotu je běžnější než vyprávět inspirativní „příběh budoucnosti“. Ale i když je tam tato vize, je obtížné ji financovat kvůli oddělení strategických záměrů, rozpočtové alokace a systémů řízení orientovaného na výkonnost.

Toto je v souladu s výše popsaným protiproudem k NPM.

23 Zpráva OECD GOV/PGC/PGR(2012)1 – „Strategic Agility for strong societies and economies“ založená na mezinárodním workshopu konaném v listopadu 2011. <http://www.coprpm.eu/?q=node/570>

### Rámeček č. 3: Principy strategické agility dle OECD

Koncept strategické agility pochází ze soukromého sektoru, kde velké společnosti zápasily s podobným kontextem rychlých změn, sbližování činností ve všech oblastech, díky vze-stupu sítí apod. Výzkum faktorů úspěchu určil tři prvky, které společně umožňují, aby byla organizace strategicky agilní:

- **strategická citlivost:** Všimnutí si vynořujících se problémů. Spatření příležitostí a hrozeb a jejich zasazení do rámce novými, chytrými způsoby, jakmile se objeví. Mezi hnací motivy strategické citlivosti patří otevřený, participativní strategický proces; zvýšené povědomí o strategiích a kvalitní interní dialog;
- **flexibilita zdrojů:** Při výskytu nových problémů rychlá a účinná mobilizace a přesun zdrojů tam, kde jsou potřeba. Mezi hnací motivy flexibility patří flexibilní realokace a využití kapitálových zdrojů, mobilita lidí, sdílení znalostí a modulární struktury;
- **jednota vedení:** Těžká kolektivní rozhodnutí, která se nemění a jsou realizována. Mezi hnací motivy patří odpovědnost kabinetu, špičková týmová spolupráce a styl vedení a schopnosti ředitele.

Hlavními pákami strategické agility jsou tedy vztahové, kognitivní a organizační a dále emoční (nasazení, pýcha, motivace). Koncept strategické agility má potenciál pomoci státům konat rychleji a účinněji, vytvářet více otevřenosti ve společnosti a podporovat mobilitu lidí a znalostí.

V roce 2011 uvedla zpráva finského inovativního fondu<sup>24</sup>, který tento koncept rozvedl, následující hlavní složky:

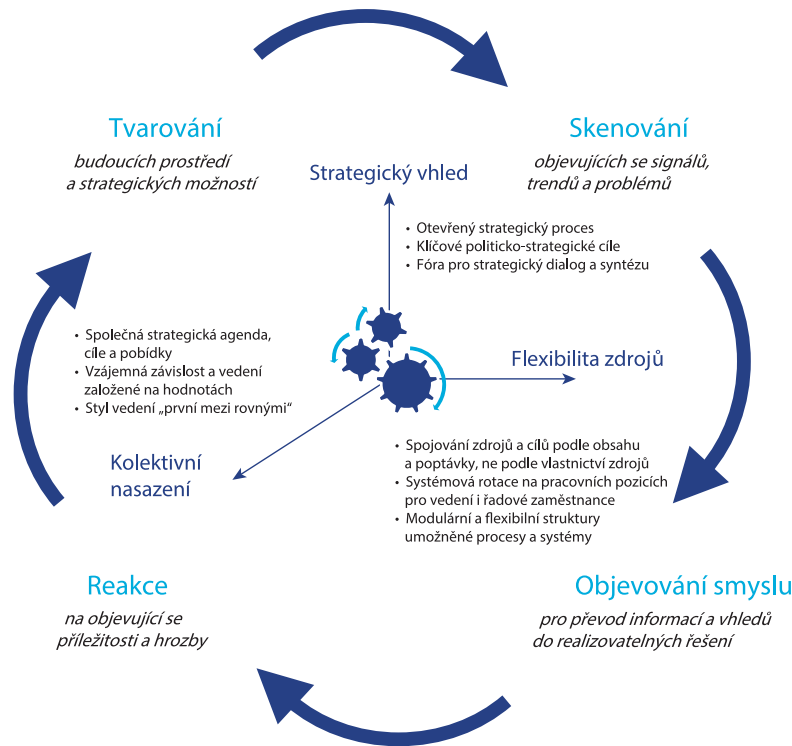
- posun od výstupů k výsledkům, aby byl zdůrazněn význam pozitivních efektů, jichž mají politiky, financování, nařízení a služby dosáhnout,
- obraz celého státu v širším měřítku a hodnoty, které uznávají rostoucí potřebu pracovat napříč tradičními hranicemi za účelem určitých efektů a důležitost integrace sdílených hodnot do veřejné správy,
- filozofie vzešlá od občanů, aby měli přístup k řízení, lepší konzultování a proobčanský přístup k vytváření veřejných politik, legislativy a poskytování služeb,
- inovace a duch podstupování rizik v inovativních řešeních veřejných politik, jež řeší komplexní a multidimenzionální politické problémy.

Výchozím bodem je to, co se označuje jako „program řízení jako firemní strategie státu“, který tvoří:

- sdílená perspektiva vize a priorit státu v čelení budoucnosti,
- zamýšlená pozice země, např. v globální ekonomice,
- politický plán pro rozhodování a politiky, jež mají být vytvořeny a provedeny,
- jasné a transparentní cíle a pokyny pro veřejné politiky a služby, které jsou nastaveny jako vysoká priorita, a pro veřejné politiky, aktivity a služby, které jsou nastaveny jako nízká priorita.

24 <http://www.coprpbm.eu/?q=node/571>

Na základě toho lze vládu popsat jako probíhající dynamiku skenování, vytváření smyslu, reagování a tvarování, v nichž jsou umístěny tyto tři faktory úspěchu / hlavní páky uvedené OECD.



- skenování je proces sběru a analýzy užitečných, včasných informací, na jejichž základě lze jednat,
- vytváření smyslu je proces interpretace relevantních informací jakožto základ pro rozhodování. Z dat vytváří příběh, který podporuje praktické pochopení otázky nebo problému, aby bylo možno vytvořit řešení. Politici a vedoucí státní zaměstnanci stanovují oblasti, jež vyžadují zásah, zvážením mnoha, často konkurenčních, požadavků na zdroje,
- v reakci jde o nastavení priorit a alokaci nejlepších dostupných zdrojů v rámci celého státu, aby bylo možno poskytovat plnění. Jakmile státy analyzují informace a pochopí nový problém nebo příležitost, potřebují dynamické způsoby reakce na dvou úrovních. První je strategická, v níž politici a vedoucí státní zaměstnanci vytvářejí odpovědi v podobě veřejných politik a alokují zdroje novým prioritám. Druhá je provozní, v níž pracovníci v prvním sledu reagují na každodenní měnící se potřeby zákazníků, jež obsluhují, a stakeholderů, s nimiž spolupracují;
- tvarování posouvá státy nad rámec reaktivního režimu k aktivním reakcím na objevující se problémy, signály od stakeholderů a potřeby občanů. Tvarování je o ovlivňování nadcházející budoucnosti.

Aby bylo dosaženo této dynamiky, je předložen systémový model správy věcí veřejných (governance).



Správa věcí veřejných jako **kulturní systém** podporuje hodnoty a přesvědčení, které jsou nezbytné pro uskutečnění sociálního chování a pro rozhodnutí a akce, jež mají být podniknuty. Sdílené hodnoty jsou zakotveny do kulturního základu správy věcí veřejných. Musí dojít k posunu od „starání se o své portfolio reakcí na přidělené úkoly“ ke „starání se o naše portfolio proaktivním přístupem k příležitostem a slabým signálům“. Nebo z introvertní kultury (ukládání určitého chování za účelem kontroly nejistoty a zajišťování kontinuity zevnitř izolované struktury) na extrovertní (oceňování otevřené spolupráce a koordinace, zdůrazňování intersubjektivních dohodnutých výsledků v případech, kdy je kladen menší důraz na množství dat a větší na kvalitu společensky formované interpretace dat).

Správa věcí veřejných jako **systém interakce** podporuje zapojení a důvěru v lidi, komunity a firmy a usiluje o spoluvytváření prognóz a politik. Zahrnuje způsoby, jakými státy interagují s občany nebo skupinami občanské společnosti na podpoře a dosahování sociálního a hospodářského blahobytu. Termín zapojení občanů dosud popisoval procesy, kterými státy usilují o podporu debaty, reflexe a učení se z problémů především v předběžných fázích tvorby veřejných politik, často v případech, kdy je kladen důraz spíše na principy, které stanoví rámec pro způsob, jakým se o problému uvažuje. Spoluutváření nicméně otevírá více možností pro zapojení občanů v opravdu obousměrném procesu. Interakce prostřednictvím spoluutváření by byla velmi cenná při zkoumání objevujících se problémů, které vyžadují učení ze strany státu i občanů. Spoluutváření lze aplikovat na různé fáze životního cyklu veřejné politiky: stanovení agendy, analýza a interpretace, formulace politiky, její implementace a evaluace. Společně tvořené politiky budou muset mobilizovat zdroje a kompetence rozložené napříč resorty, komunitami a firmami spíše než se obracet pouze na odborné znalosti v rámci státních institucí. Při posunu směrem k dopadům, na nichž spolupracují s ostatními, státy rozšiřují svoje role od iniciátorů, tvůrců politik a subjektů s rozhodovací pravomocí na partnery, pomocníky a spolupracovníky. To státům poskytuje širší kontinuum možností od samostatného jednání s přímou pravomocí k výkonu svých pravomocí za účelem podpory schopnosti společnosti spoluutvářet.

Správa věcí veřejných jako **systém řízení** tvoří základ a proces, jímž stát organizuje své záležitosti a řídí sám sebe. Premiérovi a jeho kolegům poskytuje klíčové páky pro prognózy a politiky týkající se celého státu. Zdůrazněny jsou následující prvky:

- **řízení vládního programu a rozpočtových alokací:** rozpočtový proces by měl sloužit politicko-strategickému řízení, ne pouze fiskálnímu řízení. Pokud je to nutné ze strategických důvodů, zdroje je třeba flexibilně realokovat;
- **regulace:** účinnost regulace závisí na její kvalitě. Ta by měla být zajištěna důrazem na zamýšlené efekty a zvažováním alternativ regulace. Mělo by se počítat se společnou regulací a samoregulací;
- **struktury a operační modely:** rozhodování by mělo být orientováno na kombinaci politických imperativů, problémy s veřejnými politikami a vnější změny, jelikož vše z výše uvedeného se může v průběhu času měnit. To může vést k potřebě reorganizace;
- **rozvoj a vedení lidských zdrojů:** klíčový význam má přilákání a podpory talentů. Kromě toho by měla existovat veřejná politika mobility, která umožní překlenout překážky mezi jednotlivými izolovanými strukturami. Kariérní rozvoj by dále měl být spjat s vedením a řízením komplexního celku státních projektů;
- **podnikové řízení vlastněné státem:** vedoucí výkonné složky státní moci je klíčem k vedení a sladování politických priorit státu. Jednotu ve vedení je nutno zajistit i mimo formální kabinetní výbory. Vedoucí resortů veřejných služeb by též měli celou státní správu vidět v širší perspektivě, konzultovat s jinými resorty a nacházet a řešit problémy.

Kromě toho jsou součástí systému řízení odpovídající sdílené služby, komunikace a vztahy s veřejností pro státní správu.

Zpráva OECD ale ve vztahu k agilnímu přístupu obsahuje i kritické body, například:

„(...) Mnozí se domnívali, že New Public Management byl překonán. Debata o novém přístupu ale zdaleka není u konce. Strategickou agilitu je třeba v řadě aspektů pochválit, ale její implementace může být problematická. (...)“

(...) Pokud je odpovědí strategická agilita, jak rychle může zakořenit? Aktuálně trpí implementačním deficitem a dosud ji žádná ze zemí plně nezvládla. Musí zakořenit v kontextu současných struktur řízení, které ale nejsou na tento koncept dobře přizpůsobeny. (...)“

(...) Soukromý sektor může být zdrojem dobrých nápadů (a v minulosti byl), ale musíme mít jasno o konkrétních výzvách, kterým čelí veřejný sektor. A nové modely soukromého sektoru jsou stále křehké. Není dokonce možné, že rozdíl mezi veřejným a soukromým sektorem zkrátka přebíjí podobnosti? (...)“

Pochopení objevení strategické agility jakožto soupeře NPM, spojeného s pohledem na akontabilitu jako „robustní, odolnou a adaptivní“, vyžaduje ponoření se do jiného světového názoru, informovaného teorií komplexity. Tomuto tématu se podrobněji věnuje následující kapitola.

## 4.3. Komplexita a New Synthesis

### 4.3.1. PROBLÉM KOMPLEXITY

Za konkurenčními modely správy věcí veřejných stojí různé světonázory. Pokud vyjdeme z Boultona<sup>25</sup>, řečníka na konferenci COP RBM v Maastrichtu, jedna perspektiva považuje svět za mechanický, charakterizovaný předvídatelností, linearitou (kauzální logikou jestliže-pak), (objektivní) měřitelností a kontrolovatelností. Jiná perspektiva vychází z věd o komplexitě (viz rámeček č. 4).

//

**Za konkurenčními modely správy věcí veřejných stojí různé světonázory.**

//

#### Rámeček č. 4: Komplexní svět

- **existuje více než jedna možná budoucnost:** jsme ochotni přijmout, že budoucnost může být příliš komplikovaná na to, abychom ji poznali, ale povědomí, že způsob, jakým se budoucnost může vyvinout, je obecně nepoznatelný, v podstatě zásadně mění naši představu reality jako něčeho, co je neupevněné a rodící se. Budoucnost ještě neexistuje; vytváří se, ne pouze objevuje;
- **převážení:** organizace, ekonomiky nebo jiné komplexní systémy se mohou převážít do nových forem s radikálně novými vlastnostmi; je možné, že některé z těchto vlastností dříve neexistovaly. Toto převážení může být spuštěno malými, zdánlivě nedůležitými událostmi a nový stav může být svou podstatou odlišný od starého;
- **potřeba vzájemného propojení:** teorie komplexity je svou perspektivou systémová. Tvrdí, že organizace, které umožňují rozmanitost a podporují vzájemné propojení, mají větší schopnost reagovat na měnící se prostředí než ty, které jsou příliš rigidně ovládnuty a příliš pilovány kolem jediného účelu. Dokazuje, že změna a kreativita se mohou objevit pouze tam, kde je rozmanitost;
- **různorodost jako předpoklad novinek:** změna, vývoj a inovace pramení z událostí, které se dějí lokálně – prostřednictvím neprůměrných interakcí a událostí v určitých bodech v času a prostoru – charakter těchto lokálních událostí není předvídatelný z „průměrné“ obecné situace. Zásadní význam lokální různorodosti je opět velmi hluboká myšlenka. Umožnění této takzvané mikrodiverzity je zásadním předpokladem změny (i když je změna ve výsledku globální) a lokální rozmanitost by neměla být nikde neúmyslně vymycována přílišným zaměřením na standardizaci, účinnost a snahu o opakovatelnost a kontrolu;
- **neupevněnost, zrod, sebeorganizace, společný vývoj:** celou dobu pracujeme s myšlenkou systémů, které jsou interaktivní, vnořené, vyvíjející se, neostré a překrývající se; nic, ani hranice, ani vlastnosti, ani komunity, ani spojující síly, ani základní prvky, není pevné. Právě tuto časovou a prostorovou komplexitu je nám zatěžko přijmout, neboť obsahuje potenciál změny. Vlastnosti se skutečně vyvíjejí směrem vzhůru, ne odshora dolů. S jakýmkoli pokusem o globální donucení systém naloží pouze jako s intervencí, ale zda povede k zamýšlenému výsledku, je jiná otázka; ústředním tématem jsou nezamýšlené důsledky;
- **to i to:** přijetí poselství komplexity nutně neznamená chaos a bezmoc. Závěrem je jednak vytvořit jasné záměry a akce založené na nejlepších dostupných datech, ale zároveň uznat, že plány nemusí vést k tomu, o co usilujeme, a nápady a impulzy, které

25 <http://www.coprblm.eu/index.php?q=node/572>

neúmyslně do prostředí vysíláme, mohou předčít naše nejdivočejší sny. Tvorba strategií a implementace strategií jsou mnohem více propojeny, jelikož vidíme, co funguje, a podle úspěchů pokračujeme dále. Tento přístup prosazuje názor, že obecně jsou lepší portfolia než přílišné lpění na jenom tématu. (...) Musíme neustále sledovat prostředí v nejširším slova smyslu a pátrat po změnách a neustále spolupracovat s organizací na jejích nejnižších úrovních, abychom věděli, co se skutečně děje – to dobré i to špatné.

To souzní s názory jiných autorů<sup>26</sup>, kteří svět vidí následovně:

- roztržitý: neustále rostoucí počet lidí, skupiny a organizace přijímají důležitá rozhodnutí na rostoucím počtu míst,
- to vede k vzájemné provázanosti: rozhodnutí jsou ovlivněna rozhodnutími jiných a očekáváním toho, co jiní mohou udělat,
- to vede k nejistotě, volatilitě, nepředvídatelnosti,
- díky všudypřítomným informačním a komunikačním technologiím se změny mohou šířit mnohem rychleji než v minulosti, a to v různém měřítku (od lokálního po globální),
- některé z těchto změn se projeví jako otřesy a krize.

To klade důraz na schopnost státní správy předvídat, monitorovat a včas zasahovat, spolupracovat napříč různými hranicemi (jurisdikcemi, sektory, mandáty, profesemi, obory, oblastmi atd.). Klíčovou rolí státní správy je pak též budování schopnosti společnost absorbovat otřesy (včetně práce s nadbytečnými, záložními prvky).

Strategická agilita se jasně snaží brát na vědomí komplexitu. Explicitně uvádí, že chce řešit<sup>27</sup> komplexní prostředí, v němž jsou třeba flexibilnější, inovativní, integrované a síťové přístupy.

I když je možné, že je svět komplexní, není dobré vylít s vaničkou (ignorování komplexity) i dítě (starších přístupů než agilita). Spíše než stavět do protikladu New Public Management a strategickou agilitu, a tím i základní chápání akontability jako „čestné a řádné“, „štitlé a účelné“ a „robustní, odolné a adaptivní“, by mohlo být lepší uznat, že existují různé reality, v nichž jsou užitečné různé přístupy.

Myšlenku, že užitečné mohou být různé přístupy, podporují i někteří teoretici komplexity. Laurie Webster, mluvčí na závěrečném semináři v Maastrichtu, upozornila na rámeček, který vytvořil, mimo jiné, Dave Snowden, bývalý ředitel Institute for Knowledge Management společnosti IBM a nyní nezávislý konzultant a akademik (viz rámeček č. 5).

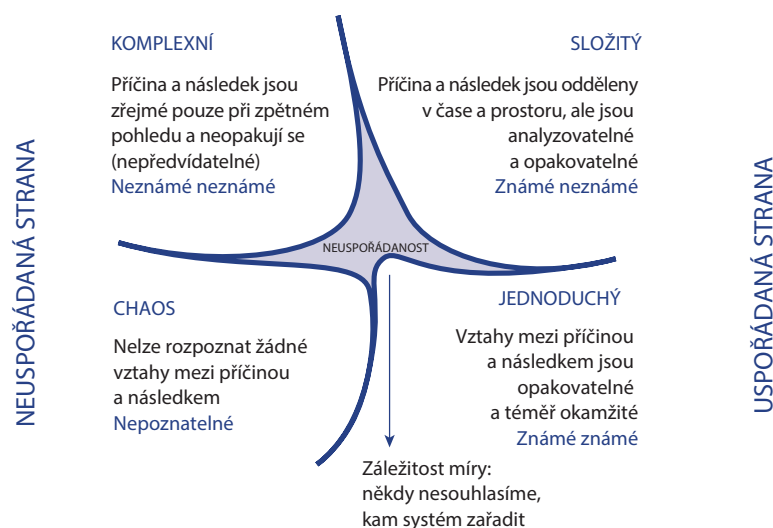
26 J. Bourgon, A New Synthesis of public administration, 2011

27 <http://www.coprblm.eu/?q=node/571>



## Rámeček č. 5: Snowdenův rámeček

Snowden a jiní<sup>28</sup> rozlišují čtyři druhy systémů:



- **jednoduché systémy** se známými příčinami a následky: vztahy mezi příčinami a následky jsou zde většinou lineární, v zásadě empirické (téměř okamžité) a nejsou otevřeny zpochybňování. Opakovatelnost umožňuje vytváření prediktivních modelů a objektivnost je taková, aby jakýkoli rozumný člověk přijal omezení osvědčených postupů. Znalosti jsou zachycovány a vkládány do strukturovaných procesů, aby se zajistila jednotnost. Důraz je kladen na účinnost. Náš rozhodovací model zde má porozumět přichozím datům, kategorizovat je a poté reagovat v souladu s předem stanovenou praxí;
- **složité systémy** s rozpoznatelnými příčinami a následky: i když v této doméně pro dané časové období existují stabilní příčiny a následky, je možné, že nejsou zcela známy, případně je může znát jen omezená skupina lidí. Obecně platí, že kauzální vztahy jsou od sebe odděleny v čase a prostoru v řetězech, které je obtížné plně pochopit. Vše v této doméně je v zásadě schopno přesunu do jednoduché oblasti prostřednictvím výzkumu. Jediným problémem je, zda si můžeme na přesun od složitého do jednoduchého dovolit čas a zdroje. Obecně platí, že nemůžeme, a místo toho spoléháme na názory odborníků, což v důsledku vytváří klíčovou závislost na důvěře mezi odborným poradcem a osobou, která rozhoduje. Náš rozhodovací model zde má porozumět přichozím datům, analyzovat je a poté reagovat v souladu s radou odborníků nebo interpretací této analýzy. Předpoklady tak musí být otevřeny přezkumu a zpochybnění, protože i malé chyby v předpokladech mohou vést k falešnému závěru, který je obtížné oddělit, a dokonce nemusí být vidět.

Výše uvedené systémy tvoří „uspořádanou“ stranu rámce. Tradičnější manažerské přístupy předpokládají, že realita je skutečně uspořádaná. Rámeček ale též zdůrazňuje komplexní a chaotickou realitu, která tvoří „neuspořádanou“ stranu, popsanou níže.

- **komplexní systémy:** mezi činiteli existují vztahy příčina–následek (přičemž činitelem může být jakýkoli prvek systému, ne pouze lidé), ale jak počet činitelů, tak počet vztahů znemožňují kategorizaci nebo analytické techniky. Objevující se vzorce lze chápat, ale ne předvídat; tento fenomén nazýváme retrospektivní souvislosti. V tomto prostoru

28 Viz <http://www.coprblm.eu/?q=node/573>



budou metody, které tyto retrospektivně souvislé vzorce využívají a kodifikují je do postupů, konfrontovat pouze nové a odlišné vzorce, pro něž nejsou vhodně nastavené. Jakmile se vzorec stabilizuje, jeho dráha se zdá logická, ale je pouze jednou z mnoha, které se mohly stabilizovat a z nichž každá by se mohla při zpětném pohledu zdát logická. Vzorce se mohou opakovat po určitou dobu v tomto prostoru, ale nemůžeme si být jisti, zda se budou opakovat i nadále, protože skryté zdroje vzorců nejsou otevřeny nahlédnutí (a samotné pozorování systému může vzorce narušit). Spoléhání na názory odborníků založené na historicky stabilních vzorcích nás tak nedostatečně připraví na to, abychom rozpoznali neočekávané vzorce a reagovali na ně. Úkolem rozhodovacího modelu v tomto prostoru je vytvářet „sondy“, jimiž se vzorce nebo potenciální vzorce zviditelní, a teprve poté jednat. Tyto vzorce pak můžeme pochopit a reagovat stabilizací vzorců, které považujeme za žádoucí, destabilizací vzorců, které nechceme, a zaséváním prostoru, abychom zvýšili pravděpodobnost, že se vzorce, které chceme, objeví. Pochopení tohoto prostoru vyžaduje, abychom získali více perspektiv povahy tohoto systému;

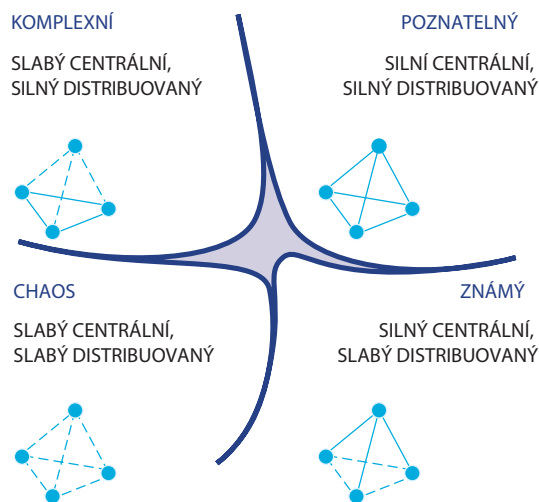
- chaotické systémy:** v prvních třech doménách jsou vztahy mezi příčinou a následkem patrné (když jsou komplexní, tak alespoň zpětně). V chaotické oblasti takové vnímatelné vztahy neexistují a systém je turbulentní. Nemáme čas na reakci, abychom mohli změnu prozkoumat. Rozhodovacím modelem v tomto prostoru je konat, rychle a rozhodně, a tím turbulenci snížit a poté okamžitě zpracovat reakci na danou intervenci, abychom mohli patřičně reagovat. Ke kontrole a zjednodušení prostoru můžeme použít autoritativní intervenci, případně se budeme muset zaměřit na více intervencí, abychom vytvořili nové vzorce, a tím situaci přesunuli do komplexního prostoru.

Druhý z výroků ukazuje další rys Snowdenova rámce, a to ten, že hranice mezi těmito čtyřmi systémy není absolutní. Například chaotický systém se může přesunout do komplexního prostoru, nebo dokonce do jednoduchého.

Oblast „neuspořádanosti“ existuje též, ale označuje systémy, v nichž není shoda ani na tom, do které ze čtyř ostatních prostorů patří.

Jiný pohled na tento rámeček spočívá v druhu vazeb mezi jednotlivými částmi, které v každé doméně převažují (viz obrázek níže).

Na straně uspořádanosti jsou propojení mezi řídicím prvkem systému a jeho složkami silné, často v podobě struktur, které nějakým způsobem omezují chování – například postupy, formy, plány, očekávání atd. Na straně neuspořádanosti jsou ústřední vazby slabé a pokusy o kontrolu prostřednictvím struktury se často nezdaří kvůli nedostatečnému porozumění či viditelnosti. V komplexní a složité doméně jsou vazby mezi stavebními prvky silné a mohou se objevovat stabilní skupinové vzorce a odolávat změně opakovanou interakcí, jako je tomu v případě známosti, společných cílů a zážitků. To, co mají jednoduchá a chaotická oblast společné, jsou slabé vazby mezi jednotlivými součástmi a to, že objevující se vzorce se netvoří samy od sebe. V obou těchto doménách přiměřená strategie těží ze stability umožněné silnými

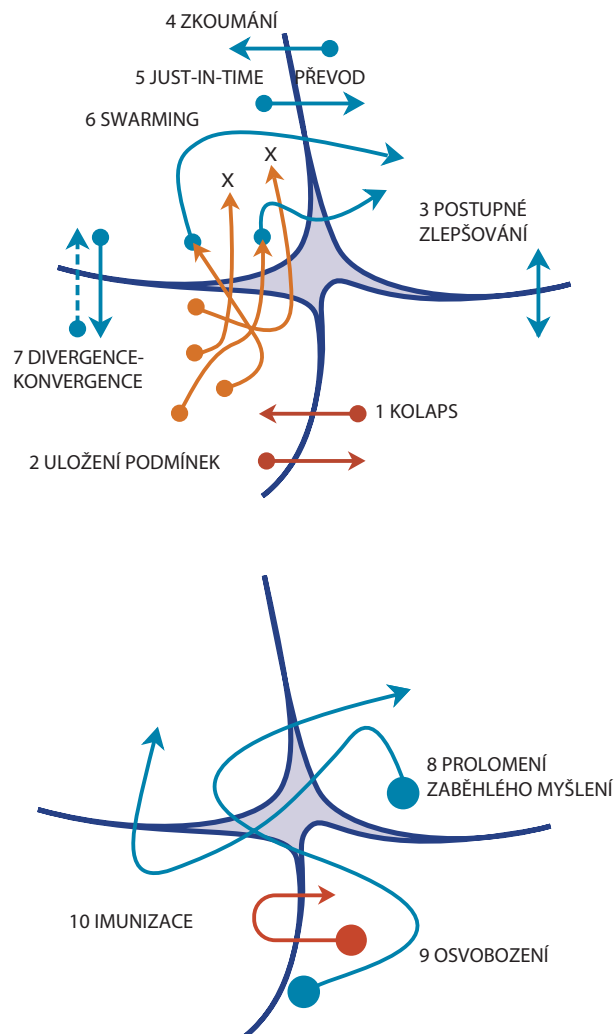


vazbami, ale neumožňuje jim, aby zatuhly do té míry, že zničí flexibilitu. Těžší též ze svobody a obnovy umožněné slabými vazbami, ale neumožňuje jim trvale odstranit užitečné vzorce.

Snowden též ukazuje, že je možné, aby systémy (nebo jejich prvky) překračovaly hranice a přesouvaly se do jiné domény (viz obrázek vpravo).

Například pro přechod ze složitějšího do komplexního znamená zkoumání (strategie číslo 4 na obrázku) otevření možností omezením nebo odstraněním ústředního ovládnání bez úplného přerušení vazeb. V organizacích může zkoumání nabývat mnoha podob, ale klíčem v tomto posunu je důvěra. Jednou z nich je podstoupení rizika tím, že umožníme, aby se vytvořily a posílily vazby mezi jednotlivými částmi na úkor ústředního řízení, zatímco pečlivě (ale nenápadně) monitorujeme situaci. Ve většině organizací lze v průzkumných pohybech jako tento, například v neformálních komunitách, nalézt silný a často nevyužitý zdroj.

Je třeba poznamenat, že jeden přechod – kolaps (posun číslo 1 výše) – není strategie, ale neřízený přechod z důvodu zaběhlého myšlení a nevířivosti tváří v tvář měnícímu se prostředí. Přechodové strategie budou podrobněji rozpracovány v kapitole 6.2.5.7.



Myšlenku, že zastřešující rámec, který poskytuje prostor pro různé přístupy, je užitečným způsobem jak se posunout vpřed, podporují ještě další autoři, například C. S. Holling<sup>29</sup> a D. K. Hurst<sup>30</sup>, kteří při osvětlování povahy lidských systémů čerpají inspiraci z ekosystémů (viz rámeček č. 6).

29 <http://www.coprnm.eu/?q=node/574>

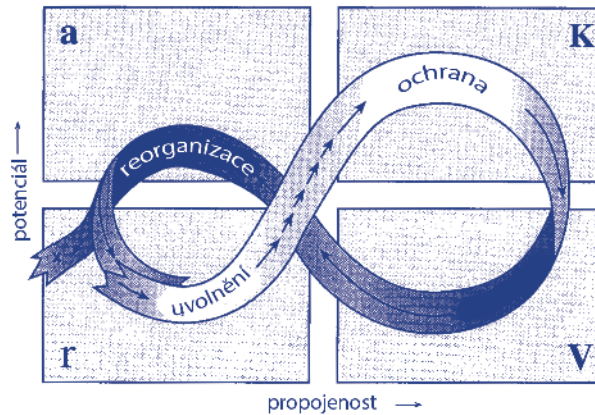
a C. S. Holling a kol., *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*, 2001.

30 <http://www.coprnm.eu/?q=node/575>

a D. K. Hurst, *The New Ecology of Leadership: Business Mastery in a Chaotic World*, 2012

## Rámeček č. 6: Adaptivní cyklus

Holling hledá paralely mezi vývojem ekosystému a dynamikou v lidských systémech prostřednictvím znázornění adaptivního cyklu.



To představuje stylizované znázornění čtyř funkcí ekosystému (r, K, V, a) a tok událostí mezi nimi. Šipky znázorňují rychlost toku v cyklu. Krátké šipky blízko sebe znamenají pomalu se měnící situaci; dlouhé šipky znamenají rychle se měnící situaci. Cyklus odráží změny dvou vlastností: osy y (potenciál, který je vlastní v nahromaděných zdrojích biomasy a živin) a osy x (stupeň propojení mezi vnitřními kontrolingovými proměnnými a procesy; míra, která odráží stupeň flexibility nebo rigidity těchto kontrol, například jejich citlivost či necitlivost k narušení). Výstup z cyklu uvedený v levé části obrázku stylizovaně naznačuje fázi, kde potenciál může unikat pryč a kde je nejpravděpodobnější sklouznutí do méně produktivního a méně organizovaného systému. Potenciál, případně bohatství, stanovuje limity toho, co je možné – určuje počet alternativních možností pro budoucnost. Propojenost neboli ovladatelnost, určuje míru, do jaké může systém ovládat vlastní osud a nebyť vystaven rozmarům vnější variability.

V pomalém sledu od zužitkování po ochranu se zvyšuje propojenost a stabilita a kumuluje kapitál. Kapitál ekosystému zahrnuje například živiny, biomasu a fyzickou strukturu. I když je tento nahromaděný kapitál odejmut a použit pro rostoucí, zrající ekosystém, představuje zároveň postupné zvýšení potenciálu pro další druhy ekosystémů a budoucnosti. U ekonomického nebo sociálního systému by hromadící se potenciál mohl též vyplývat z dovedností, sítí lidských vztahů a vzájemné důvěry, která se postupně buduje a integruje při postupu od r do K. Představují též potenciál, který byl vytvořen a použit v jednom nastavení, ale mohl by být k dispozici v transformovaných nastaveních. Jak v ekosystému probíhá posun do fáze K, hromadící se zdroje živin a biomasy jsou například více a více spjaty se stávající vegetací a brání dalším konkurentům, aby je využívali. Potenciál pro jiné využití je vysoký, ale je vyvlastněn a řízen konkrétními bioty a procesy v ekosystému. Neboli zvýší se propojenost ekosystému, až je počet propojení příliš vysoký a jeho ovládání stále více rigidní.

Změnu samotnou spouštějí rušiví činitelé, například vítr, požár, nemoc, přemnožení hmyzu nebo sucho. Zdroje nahromaděné a odejmuté ve vegetaci a půdě jsou poté náhle uvolněny a pevná organizace je ztracena. Podobné chování mohou vykazovat lidské podniky, například když korporace nahromadí rigidity do bodu krize a poté se pokusí o restrukturalizaci. Na více společenské úrovni mohou být bezprostředními rušivými činiteli v těchto případech revolty stakeholderů, útoky na veřejný zájem prostřednictvím právního systému nebo extrémnější sociální bouře.

Fáze od V do a je obdobím rychlé reorganizace, během níž mohou inovativní nové kombinace neočekávaně být živnou půdou pro experimenty, které vedou k inovacím v následujícím cyklu. V této fázi mohou být, kvůli nízké propojenosti, dříve nahromaděné mutace, vynálezy, útočníci zvenci a kapitál smíchány do nových kombinací, jež některé mohou být jádrem nové příležitosti.

Adaptivní cyklus tedy zahrnuje dva protiklady: na jedné straně (pomalý) růst a stabilitu, na druhé straně (rychlou) změnu a rozmanitost.

Třetí vlastnost se v cyklu přímo neprojevuje. Týká se odolnosti, které dosahuje schopnost adaptace, jež určuje, jak zranitelný je systém vůči neočekávaným narušením a překvapením, které mohou kontrolu přesáhnout nebo porušit. „Odolnost znamená schopnost různých systémů absorbovat narušení a pokračovat v regeneraci, aniž by pomalu degradovaly nebo sklouzly do méně žádoucích stavů.“<sup>31</sup> Odolnost se snižuje, když se cyklus blíží ke K: tam se systém stává křehčím. Zvyšuje se, když se cyklus rychle přesouvá do zadní smyčky, aby reorganizoval nahromaděné zdroje pro nové zahájení cyklu. Nízká propojenost, případně slabá kontrola ve fázi a, umožňuje inovativní nové kombinace prvků, které byly původně pevně spojeny s jinými v izolovaných souborech interakcí. Vysoká odolnost umožňuje testování těchto nových kombinací, jelikož celosystémové náklady způsobené selháním jsou nízké. Výsledkem je stav potřebný pro kreativní experimentování.

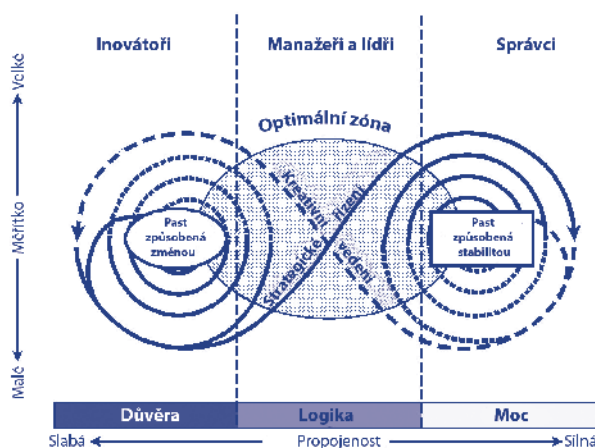
Holling varuje, že tento cyklus je pouze metaforou a že by neměl být chápán jako striktně stanovená cesta. Ve skutečnosti „systém“ neexistuje, jelikož jeho hranice a vlastnosti jsou sociálním konstruktem. Kromě toho varuje, že model je příliš obecný, jelikož platí stejně pro různé druhy systémů (i neživé).

Hodnota této metafory spočívá v analýze různých způsobů, jak se systémy mohou vypořádat s externí variabilitou.

- standardní adaptivní cyklus popisuje pouze jeden způsob, který má (alespoň částečně a v určitém rozsahu) aktivně kontrolovat externí variabilitu a minimalizovat tak její interní vliv. To platí například pro těžební lesy mírného pásma a pastviny a byrokracie, u nichž se zdá, že následují celou dynamiku rozkvětu a útlumu (*boom and bust*) adaptivního cyklu;
- odchylku od standardního cyklu vykazují ekosystémy a komunity rostlin a zvířat, které jsou silně ovlivněny neovladatelnými nebo nepředvídatelnými epizodickými vnějšími vstupy a mají nízkou míru vnitřní regulace a velmi adaptivní reakce na příležitosti. Příkladem jsou využívané suché louky. Tyto systémy mají tendenci z velké míry zůstat v levém dolním kvadrantu cyklu a oscilovat mezi fází a a r;
- lze uvést více výjimek, ale pravděpodobně tou nejrelevantnější v souvislosti se správou věcí veřejných jsou systémy, kde **prognózy a (pro)aktivní adaptivní metody slouží ke stabilizaci variability a využívání příležitostí**. To rozvádí ve svém díle D. K. Hurst.

Hurst aplikuje Hollingovy poznatky na organizace a popisuje cyklus (na obrázku níže) se dvěma spirálami na každé straně, aby zdůraznil, že je možné, aby se organizace zasekla jak ve fázi ochrany, tak reorganizace. „Přední smyčka“ od zužitkování k ochraně představuje manažerské zaměření na zvyšování účinnosti. Na pořadu dne je využívání zdrojů a optimalizace prostředků vytvořením a používáním stále propracovanějších pravidel a pobídek (organizační struktura, standardní operační postupy, kontrolní systémy, (...)) což představuje zvyšující se míru abstrakce reality). Nové nápady, vynálezy a inovativní lidé se ale shromažďují

„v křídlech“ a očekávají moment, kdy se budou moci chopit své šance. Pak udeří krize a začne „zadní smyčka“ od obnovy po reorganizaci. Je to smyčka kreativního vedení, kde myšlenky, vynálezy a kreativní lidé, kteří čekali v křídlech, nyní dostanou (krátkou) šanci hledat nové zdroje a přizpůsobit prostředky objevujícím se cílům (přičemž cíle nejsou neměnné) pomocí vyprávění příběhů (vytváření sdílených vizí a společné vůle, které jsou neměnné) a improvizaci / experimentování (otevřenost výměně nových myšlenek a ochota je zkusit metodou pokus omyl) jakožto hlavních přístupů.



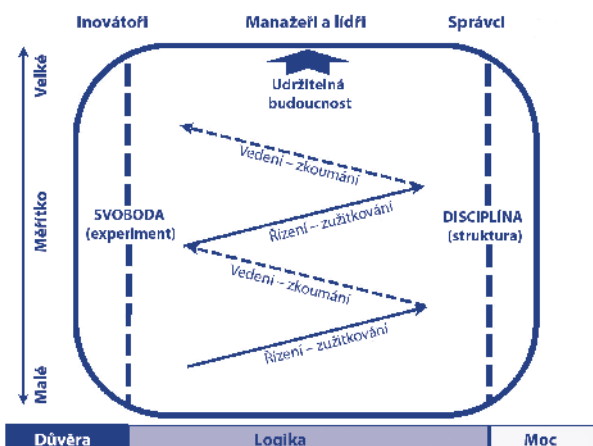
Vlevo je podnikatelské selhání nebo změna, jež se stane pastí, kde se zkouší přístup za přístupem a experiment za experimentem, ale zdá se, že nic nefunguje. To se stává, když dříve uvolněné zdroje nestačí na podporu živého zkoumání. Vpravo je úspěch, způsobilost nebo stabilita, jež se stane pastí, kde není možné přestat s tím, v čem se subjekt stane dobrým. Tento systém může po delší dobu odolávat změnám (přechodu do stavu uvolnění) upnutím se na zachování statu quo. To nevyhnutelně povede ke kolapsu systému.

Holling toto popisoval obecněji jako chudobu, jež se stane pastí, a rigiditu, jež se stane pastí. Adaptivní cyklus se může zhroutit, protože potenciál a rozmanitost byly vymýceny kvůli zneužívání (např. hluboké konflikty mezi zaměstnanci organizace, které vedou k trvalé anarchii) nebo externí síle, což má za následek přetrvávající chudý stav s nízkou propojeností, malým potenciálem a nízkou odolností, čímž se vytváří past způsobená chudobou.

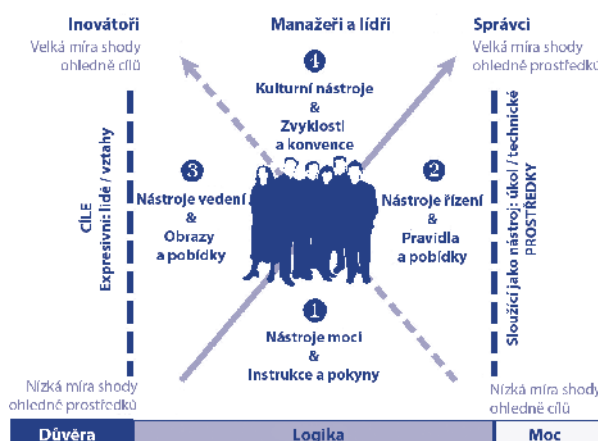
Systém s velkým potenciálem, propojeností a odolností je spojen s pastí způsobenou rigiditou. Lze z něj usuzovat o špatně se adaptujících podmínkách, jež existují ve hierokraciích, jako jsou velké byrokracie.

Hurst též tvrdí, že klíčový význam při posunu od reorganizace k využitování má důvěra. Důvodem je, že budování společenství je nezbytnost pro vypořádání se s nejistotou a souvisejícím rizikem fáze reorganizace, v níž jsou klíčovými slovy komplexita, zkoumání a podnikání. Jak se systém pohybuje dále do využitování a ochrany, klíčovým faktorem se místo důvěry stává logika, což potvrzuje vznik strategického řízení (založeného na velkém množství analýz). A konečně ve fázi ochrany se ústředním prvkem stává moc, představovaná různými „hlídači“ v mnohvrstevné hierarchii v organizaci.

Pro Hursta je trikem zůstat v optimální zóně (*sweet zone*), což symbolicky popisuje jako setrvání mezi pastí způsobenou změnou a pastí způsobenou stabilitou a vyhnutí se logice rozkvětu a útlumu adaptivního cyklu. To je de facto Hurstova odpověď na Hollingovo hledání způsobu, jak uniknout dynamice rozkvětu a útlumu standardního adaptivního cyklu pomocí prognóz a aktivního adaptivního řízení.



Vertikální klikatá trajektorie ukazuje, jak organizace osciluje mezi disciplínou (zakořeněnou jako dobré návyky) a svobodou (inovovat a tvořit pomocí drobného experimentování). Pohyby doprava odpovídají aktivitě, kterou nazýváme „řízení“ (*management*). Pohyby doleva jsou známé jako „vedení“ (*leadership*). Po celou dobu se organizace zvětšuje (pohybuje se nahoru) směrem k udržitelné budoucnosti (udržitelné, protože organizace se neustále sama obnovuje). Setrvání v optimální zóně vyžaduje mistrné zacházení se čtyřmi typy nástrojů (viz obrázek níže).



Ke slovu „nástroje“ je přidán termín „nastavení“, protože nástroje se vždy používají v mini-kontextech nebo nastavení, které ovládá uživatel. Dobře zvolené nastavení může podpořit využití nástroje; špatně zvolené nastavení může omezit nebo dokonce zrušit účinnost nástroje.

Hlavními funkcemi navigačních nástrojů a jejich nastavení jsou:

- 1. Nástroje moci a nastavení: instrukce a pokyny:** toto jsou přímé, velmi jemné nástroje a nastavení moci, které jednotlivci ovládají přímo. Moc je odvozena z řady charakteristik od bezprostřední fyzické přítomnosti po poziční moc, udělenou na základě něčí pozice v organizaci a jeho statusu v její neformální síti, například základní skupině. Do nastavení moci patří nejbližší fyzické okolí, dispozice kanceláře, oblečení, které lidé nosí apod. Pokud je malá shoda na tom, kam by organizace měla směřovat („cíle“), nebo jak se tam má dostat („prostředky“), tyto nástroje moci jsou naprosto zásadní. Nástroje moci a nastavení přispívají k pohybu organizace doleva nebo doprava a dolů, v závislosti na malém měřítku, na němž účinně fungují;



**2. Nástroje řízení a nastavení: pravidla a pobídky:** toto jsou funkce formálních systémů, například organizačních struktur, standardních provozních postupů a kontrolních systémů, které obvykle oceňují určité aktivity lidí v organizaci a omezují jiné. Jsou podstatou prostředků, metod, které se osvědčily v minulosti, a představují ztělesnění moci v neosobních systémech. Pokud nepanuje shoda, jak by organizace měla fungovat, je třeba, aby byly tyto nástroje vytvořeny. Nástroje řízení a nastavení přispívají k posunu organizace nahoru nebo dolů a doprava, v závislosti na důrazu na úkoly a disciplínu a sledování prostředků;

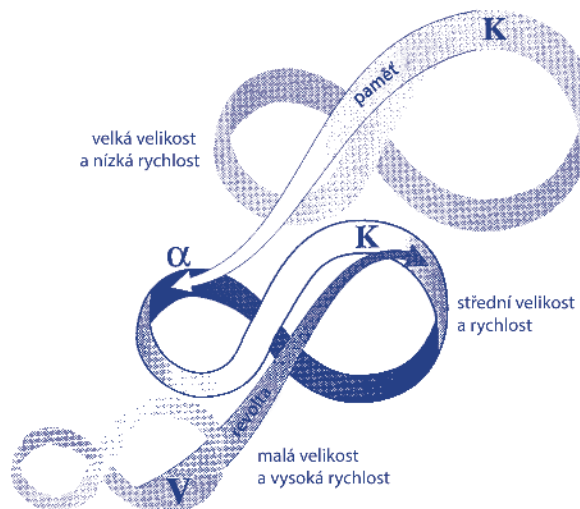
**3. Nástroje vedení a nastavení: obrazy a pobídky:** vedení je o lidech a vztazích; je to podoba moci jako sociálního fenoménu, který vede v rámci skupiny k vytvoření účelu a smyslu. Vztahy související s vedením mohou v organizaci existovat na všech úrovních a v některých organizacích se mohou vztahy mezi vůdci a následovníky otočit, pokud to vyžadují okolnosti. Pokud nepanuje shoda ohledně účelu organizace a toho, proč by měla existovat, tyto nástroje vedení jsou zásadní pro jeho objev a vývoj. Nástroje vedení a nastavení přispívají k posunu organizace nahoru nebo dolů a doleva, v závislosti na důrazu na lidi a účel a sledování cílů;

**4. Kulturní nástroje a nastavení: zvyklosti a konvence:** tyto jsou nejméně propracované nástroje a nejtěžší na používání. Jsou často tichými zvyklostmi a konvencemi v organizaci, které určují, jak se věci dělají. Pokud v organizaci panuje shoda ohledně cílů a prostředků a zdá se, že organizace „jede v zaběhlých kolejích“, pak významnou roli často hrají právě kulturní nástroje. Kulturní nástroje a nastavení přispívají k pohybu organizace doleva nebo doprava a nahoru, na základě jejich schopnosti fungovat ve velmi velkém měřítku.

I když předchozí seznam objasňuje rozdíly mezi nástroji, tyto nástroje se do jisté míry překrývají; moc se překrývá s vedením a řízením a všechny tři interagují s kulturou. Proto je nemožné tyto nástroje využívat samostatně. Jejich využití musí vždy být integrované, aby se navzájem podporovaly.

Holling jasně uvádí, že adaptivní cykly mohou být integrovány na různých úrovních, přičemž nižší úrovně cyklem pohybují rychleji a v menším měřítku. Příkladem posloupnosti od malého a rychlého přes velké a pomalejší po největší a nejpomalejší např. u ekosystémů boreálních lesů je jehličí, koruny stromů a malé plochy. U institucí těmito třemi rychlostmi mohou být provozní pravidla, pravidla kolektivní volby a ústavní pravidla atp.

Tři vybrané úrovně znázorňují dvě vazby, jež jsou zásadní pro vytvoření a udržení schopnosti adaptace (odolnosti). Jakmile nižší úroveň vstoupí do své V fáze kreativní destrukce, kolaps může vyvoláním krize kaskádovitě pokračovat až k další větší a pomalejší úrovni. Taková událost je pravděpodobnější, pokud je pomalejší úroveň ve fázi K, protože v tomto bodu je odolnost nízká a úroveň je obzvláště zranitelná. Tento efekt naznačuje šipka „revolta“, v níž rychlé a drobné události přemůžou pomalé a velké. Ekologická verze této situace nastane, když podmínky v lese umožní místnímu požáru, aby vytvořil malý pozemní



oheň, který se nejdříve rozšíří do koruny jednoho stromu, poté na malou oblast v lese a nakonec na celý stromový porost. Šipka s označením „paměť“ (*remember*) označuje druhý typ interakce napříč měřítky, která je důležitá v časech změny a obnovy. Jakmile se katastrofa spustí na jedné úrovni, příležitosti k obnově (nebo omezení) cyklu jsou značně ovlivněny fází K následující pomalejší a větší úrovni. Například po lesním požáru zpomalují procesy a zdroje, které se nahromadily na větší úrovni, únik živin, které byly mobilizovány a uvolněny do půdy. Mezi možnosti obnovy patří semenná banka, fyzické struktury a přeživší druhy, jež představují biotické dědictví, které se nahromadilo v průběhu růstu lesa.

To je znázornění způsobů, jakými zdravý socioekologický systém může vymýšlet nové věci a experimentovat, těže z vynálezů, jež vytvářejí příležitosti, ale jsou v bezpečí před těmi, již destabilizují systém svojí povahou nebo přehnanou neukázněností. Každá úroveň může fungovat ve svém rytmu, chráněna shora pomalejšími vyššími úrovněmi a posilována zespodu rychlejšími, menšími cykly inovací. Celek je tedy jak kreativní, tak chránící. V interakcích mezi cykly na různých úrovních se spojuje učení a kontinuita. Tento proces může sloužit k objasnění významu „udržitelného rozvoje“. Udržitelnost je schopnost vytvářet, testovat a zachovat schopnost adaptace. Rozvoj je proces vytváření, testování a zachovávání příležitosti. Sousedství obsahující oba tyto výrazy „udržitelný rozvoj“, tedy odkazuje k cíli podporovat schopnosti adaptace a zároveň vytvářet příležitosti.

Rámec předložený Hurstem, který navazuje na Hollinga, je zřetelně spojen s Boultonovým předchozím popisem komplexity:

- **převážení:** adaptivní cyklus myšlenku převážení vizualizuje poměrně dobře, jelikož znázorňuje pohyb od ochrany k reorganizaci a od reorganizace k užítkování;
- **vzájemné propojení:** příkladem jsou různé vzájemně propojené cykly na odlišných úrovních;
- **různorodost jako předpoklad novoty:** myšlenka, že lokální odlišnosti by neměly být neúmyslně vymycovány prostřednictvím přílišného zaměření na standardizaci, účinnost a hledání opakovatelnosti a kontroly, je znázorněna pastí způsobenou rigiditou. Je též reprezentována skutečností, že v průběhu fáze reorganizace budou uvolněné zdroje inovátory nově zkombinovány;
- **neupevněnost, zrod, sebeorganizace, společný vývoj:** myšlenka, že jakýmkoli pokusem o globální donucení systém naloží pouze jako s intervencí, ale není možné mít jistotu, že to povede k zamýšlenému výsledku, je zakotvena ve vazbách „paměť“ a „revolta“ mezi cykly na různých úrovních;
- **to i to:** potřeba plánovat, ale zároveň neustále sledovat a dívat se, co se skutečně děje, se odráží v radě, jak uniknout dynamice rozkvětu a útlumu standardního adaptivního cyklu, a to předvádáním a vytvářením variability a manipulací s ní. Činí tak prosazováním názoru, že organizace by neustále měly oscilovat mezi zkoumáním (předvádáním a vytvářením variability) a užítkováním (manipulací s nimi).

Když se podíváme na Snowdenův rámec, může naznačovat, že fáze uvolnění odráží chaotický moment, že fáze zkoumání odráží komplexitu a že fáze užítkování odpovídá složité a jednoduché doméně. Ve fázi ochrany se omezení nastavená zúčastněnými aktéry stávají tak rigidními (jež všechno příliš zjednodušují), že pokud budou takto pokračovat, může to vést pouze ke zhroucení v určitém okamžiku (kolaps do chaotické domény z jednoduché domény). Tato evidentní shoda je ale zavádějící. Adaptivní cyklus má sám o sobě odrážet komplexní systém jako celek. Když Snowden diskutuje o dynamice přechodů hranic ve svém rámci, překládá několik návrhů na strategie, jak dosáhnout kontinuálního klíčování, jež navrhuje Hurst, aby se zabránilo vstupu do logiky plného rozkvětu a útlumu adaptivního cyklu.

### 4.3.2. PŘIJETÍ KOMPLEXITY, ANIŽ BYCHOM S VANIČKOU VYLÉVALI I DÍTĚ

J. Bourgonová, bývalá úřednice Soukromé rady (vyšší státní úřednice v kanadské vládě), podobně vyzývala vládu, aby se stejnou měrou zabývala dodržováním předpisů, výkonností, emergencí a odolností a pracovala na základě syntézy všech těchto přístupů a pojetí<sup>32</sup> (viz rámeček č. 7). Při tom výslovně, kromě dalších zdrojů, vycházela ze Snowdenova a Hollingova díla.

#### Rámeček č. 7: New Synthesis správy věcí veřejných

V roce 2009 J. Bourgonová pozvala šest zemí k účasti v síti New Synthesis Network (NS6), která se tak skládá z úředníků, akademiků a odborníků z Austrálie, Brazílie, Kanady, Nizozemska, Singapuru a Spojeného království. Tato síť, usilující o podporu profesionálů z praxe, jejichž práce je stále obtížnější, angažovala téměř 200 osob z více než 24 organizací. Jejich úsilí vyústilo v pět mezinárodních kulatých stolů, pět zpráv následujících po kulatých stolech a 17 případových studií. Poznatky sítě byly zachyceny publikací nové knihy s názvem A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century (New Synthesis ve veřejné správě: služba ve 21. století).

Jedna ze členek sítě, Sue Richards, v té době profesorka a senior fellow na Institute for Government ve Spojeném království, promluvila na konferenci COP RBM v Maastrichtu a ve své prezentaci se věnovala systému New Synthesis („nová syntéza“).

New Synthesis navrhuje níže uvedený rámec.



Jedna z os tohoto rámce souvisí se dvěma druhy „výsledků“.

32 J. Bourgon, „A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century“, 2011

- **výsledky veřejné politiky:** výkonnost organizací ve veřejném sektoru v demokratických společnostech je přímo spojena s jejich schopností dosahovat výsledků s vysokou veřejnou hodnotou. Ty se pohybují od užších výsledků jediné agentury po výsledky celého systému a společnosti. Výsledky agentur jsou tradičním základem akontability ve smyslu dosahování a zlepšování účinnosti. Každá veřejná organizace ale má též misi, která odráží veřejný účel, jež sahá za stěny organizace a programy a služby, které spravují. Musejí tedy být schopny spolupracovat s jinými organizacemi, které též přispívají ke stejnému účelu. Toto jsou výsledky celého systému. A konečně celospolečenské výsledky se vztahují na celkovou výkonnost země a představují celkový součet přínosů soukromého a veřejného sektoru, občanské společnosti a občanů. Příkladem toho, o čem hovoříme, je Index lepšího života (Better Life Index) OECD<sup>33</sup>;
- **výsledky dosahované občany:** ty se týkají schopnosti občanů, rodin, komunit a společnosti jakožto celku dosahovat v průběhu času lepších výsledků. Patří sem aktivní občanství, odolné komunity a občanský duch vedoucí ke kolektivní akci. Tím se buduje sociální kapitál, který přispívá (po boku dalších forem kapitálu) k celkové výkonnosti společnosti. V tomto spočívá vysvětlení, proč podobné reformy vedou v odlišných společnostech k odlišným výsledkům. Výsledky pro občany mohou být umocněny, když lidem, rodinám a komunitám umožníme, aby hráli aktivní roli v tvorbě veřejných výsledků, a podporovali je v tom. Dosáhnout toho lze třemi způsoby:
  - a **snadnějším přístupem:** integrované poskytování služeb, možnosti samoobsluhy, přístup z domu nebo po pracovní době, snadná dostupnost veřejných dat;
  - b **umožněním silnějších hlasů:** hlasy lidí sblíží crowdsourcing a mechanismy zpětné vazby;
  - c **rozšířením možností:** nechat příjemce, aby si sami zvolili způsob, kterým chtějí dosáhnout výsledků.

Klíčové je, aby jak veřejných, tak občanských výsledků bylo dosaženo ve stejnou dobu, a NE jedněch na úkor druhých.

Druhá osa znázorňuje, jak státní správa využívá moc. Zrcadlí prostředky k dosažení výsledků.

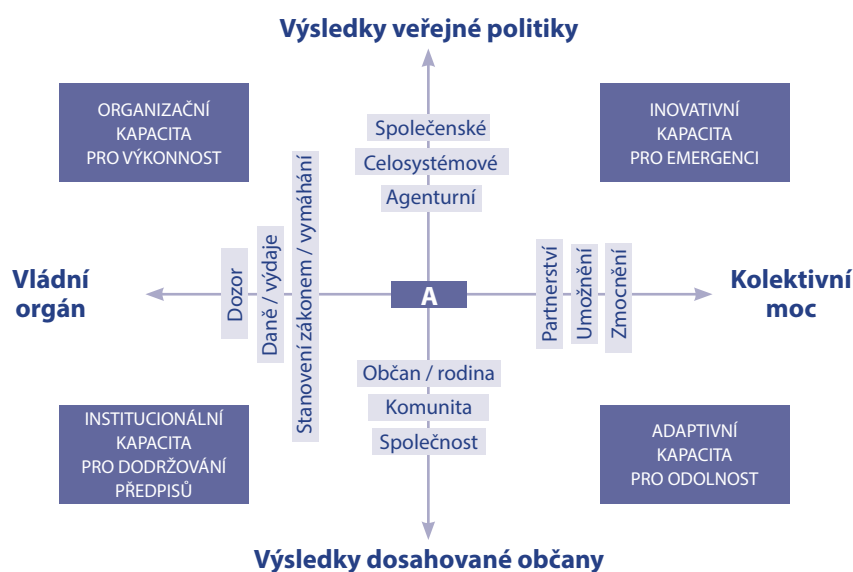
- Jeden z extrémů vidí **státní správu jako primárního činitele** ve službě veřejnému blahu a definování kolektivního zájmu. Podle tohoto názoru nastavuje státní správa agendu pro změnu, navrhuje nové zákony a vynucuje stávající, působí jako zprostředkovatel mezi protichůdnými zájmy, vybírá daně a hradí výdaje na poskytování veřejných služeb. Státní správa zde působí bez velké interakce, v rámci svého mandátu a s nástroji a zdroji, které jí byly přiděleny. Státní správa též působí jako správce a podporuje a brání veřejný zájem, což znamená monitorování, předvídání a zavádění korektivních a preventivních opatření, pokud to kolektivní zájem vyžaduje. To je tím důležitější, čím rozptýlenější jsou rozhodovací pravomoci a moc ve společnosti. Státní správa je pojistkou poslední instance.
- V jiném extrémě ale státní správa v některých zemích směřuje k **produkcí výsledků s ostatními**, kteří též mají zdroje, kapacity a legitimitu. K tomu rozšířila repertoár rolí, jež může hrát:
  - a **partner s ostatními** za účelem dosažení výsledků pro veřejnost; např. partnerství veřejného a soukromého sektoru, v němž je odpovědnost sdílena, vyžaduje spravedlivé sdílení rizika a odměny a mechanismy řešení konfliktů;
  - b **umožnit ostatním, aby byli inovativní:** toho lze dosáhnout např. vytvořením společných veřejných platforem a moderní infrastruktury a poskytnutím přístupu

k veřejným datům nebo různými pobídkami na podporu inovace a experimentování. Umožnit něco ostatním též znamená s ostatními společně tvořit a společně produkovat (často za podpory moderních ICT a sociálních médií), pokud nové způsoby kombinace stávajících zdrojů a lidí vedou k lepším výsledkům;

- c **zmocnění ostatních:** umožnit lidem uplatňovat moc a mobilizovat se do akce, a to opět za podpory moderních ICT.

I zde je klíčová rovnováha. Příliš mnoho státní moci vytváří ve společnosti ustrnulost a křehkost, zatímco příliš málo mrhá kolektivním úsilím a zvyšuje rizika.

K dosažení této rovnováhy rámec doporučuje investovat do čtyř typů schopnosti, jež odpovídají potřebě dodržování předpisů, výkonnosti, emergenci a odolnosti, což odráží uvedené čtyři kvadranty rámce.



**Podsystem dodržování předpisů** odráží zásadní zákony, konvence, pravidla a normy určující, jak ve společnosti žijeme. Patří do něj veřejné instituce, které za společnost vytvářejí a dohlížejí na realizaci politických opatření, a očekávání, že ti, kdo zastávají veřejnou funkci, projeví integritu a že se používají řádné postupy. Ty zajišťují právní stát a vyvíjejí se jen pomalu. Klíčovou součástí tohoto systému je audit ve smyslu zajištění kontrol procesů. Tyto kontroly nastavují limity, v rámci nichž ti, kdo zastávají veřejnou funkci, uplatňují diskreční pravomoc a nastavují parametry přijatelného chování. Tyto kontroly musí být objektivní, založené na pravidlech, vynutitelné a ověřitelné.

**Výkonnostní podsystem** transformuje veřejný účel do akce kombinací pravomocí, politických nástrojů, organizačních schopností, veřejných zdrojů a veřejných platforem spolupráce, a to za účelem dosažení výsledků v rámci agentury, celého systému a společnosti. Středobodem reform od 80. let 20. století bylo zlepšování organizační kapacity, zaměřené na zvyšování produktivity a efektivity státní správy a věnování pozornosti spokojenosti uživatelů. Některé z těchto reform ale vedly k explozi kontrol, které dusí inovační kapacity klíčové pro zvládnutí complexity (viz níže). To se týká vstupních kontrol (omezení povahy zdrojů, které mohou být použity ke splnění poslání), ex ante kontrol (nutnost získat povolení použít zdroje, které již byly alokovány) a aktuálněji též výstupních kontrol, v nichž se z výkonnostních indikátorů staly výkonnostní cíle, jež v důsledku již nejsou zdrojem informací, na základě

nichž lze zlepšit výsledky, což vede k jevům, jako je „splnění cíle, jenž ale postrádá smysl“, jak poznamenal prof. Chris Mowles na konferenci COP RBM v Maastrichtu (více informací na toto téma naleznete v rámečcích č. 8, 9 a 10). U těchto druhů kontrol jde spíše než o zajištění řádných procesů o pokus kontrolovat výkonnost. Toto rozrůstání též něco stojí: útržkovité důkazy svědčí o tom, že náklady na kontroly a související podávání zpráv mohou dosahovat i 25–30 % celkového rozpočtu programů. Vzhledem k pochybnostem o schopnosti těchto kontrol skutečně zlepšovat výsledky to lze těžko považovat za přínos pro výkonnost.

**Podsystem emergence** buduje schopnost předvídat a odhalovat vznikající problémy a být proaktivní tváří v tvář nedokonalým znalostem za neurčitých okolností. Termín emergence označuje proces, v němž z množství interakcí mezi různými systémy a aktéry vznikají nové vzorce. Řešení této problematiky zahrnuje úvahy o alternativní budoucnosti a jak jí dosáhnout a dále detekci slabých signálů a potenciálních divokých karet.

Je též třeba uznat, že reorganizace útvarů (korporátní struktura) nikdy nepřinese konečnou odpověď: neexistuje správný způsob, jak rozdělit pravomoci a úkoly tváří v tvář komplexním, mnohostranným, objevujícím se problémům a rozmanitosti rozptýlených sítí. Každá nová struktura vytváří k překonání novou hranici. Je proto důležité zajistit sdílenou akontabilitu (např. pomocí memorand o porozumění) mezi státní správou a externími partnery. Kolektivní úsilí a výsledky by se měly odrážet ve výročních zprávách; ty se ale obvykle zaměřují pouze na jednu organizaci. To uznává skutečnost, že je obtížné určit přímé příčinné souvislosti mezi akcí jednoho aktéra a kolektivními výsledky, které se často objeví až po velmi dlouhém řetězci akcí a reakcí. Toto podávání zpráv by ideálně mělo být spojeno s celkovým pohledem na stát nebo region, jako například poskytuje výše uvedený Index lepšího života OECD.

Kromě toho by měla být zdůrazněna přeshraniční spolupráce nad rámec podávání zpráv: nejvyšší vůdci by například měli výslovně uznat potřebu, aby koexistovaly hierarchie a sítě (např. v mandátních dopisech, politických prohlášeních atd.), měly by být vyhrazeny finanční prostředky na úhradu nákladů spolupráce, náplně pracovních pozic a výkonnostní dohody by měly obsahovat odkazy na tento druh spolupráce, měly by s tímto být spojeny pobídky, ministři by měli být vzorem pro společnou akci, měl by existovat dostatečný kádr vůdců (na všech úrovních), kteří mají znalosti a rozmanité zkušenosti, aby tento způsob práce zvládli; měla by tedy být podporována mobilita za účelem získání rozmanitých zkušeností a účast na různých konferencích a mezinárodních akcích a členství v profesních sdruženích. Procesy spoluutváření / produkce by měly zajistit, že státní správa při vytváření, testování a experimentování spolupracuje přímo s občany (např. prostřednictvím etnografických a servisních výjezdů) atd. (...) Bylo by užitečné, kdyby ústřední agentura mohla podporovat tyto způsoby práce v rámci celé státní správy a umožnit jí tak, aby se pevně zaměřila na budoucnost.

Je též třeba podporovat rozvoj inovativní státní správy a společnosti. Zde inovace nemusí být „nová“ jako taková. Novota může spočívat v kombinaci různých prvků (včetně myšlenek) s místně dostupnými zdroji a kapacitami. Klíčovou součástí inovace je zkoumání, přísun neustálého toku myšlenek (odkudkoli). Další částí je umožnit, aby se řešení realizovala organicky, postupným učením a přizpůsobováním se. Tyto druhy řešení bývají pro daný kontext jedinečné. I přesto ale mohou být lekcí a prvky řešení s potenciálem pro využití v jiných kontextech.

Uskutečňování inovace na úrovni společnosti vyžaduje investice do moderních informačních a komunikačních technologií (zejména technologií jako blogy, Facebook, Twitter apod.), zpřístupňování veřejných dat komukoli, kdo o ně má zájem, a účast ve veřejných platformách (nebo jejich vytváření) za účelem oživení diskusí a podpory sdílení nápadů a problémů (např. pomocí crowdsourcingu). To povede k problémům spojeným s bezpečností a ochranou soukromí, které bude třeba řešit. Je třeba uvést, že součástí tohoto přístupu je velké



množství rozdílností a protichůdných názorů. Inovace a konsenzus obvykle ruku v ruce nechodí. Naopak – pokud se všichni na něčem shodnou, s velkou pravděpodobností to nebude inovativní. Kromě toho by státní správa měla podporovat sociální experimentování, inkubátory sociální inovace a huby. Příkladem posledně uvedeného je dánský Mindlab, jenž vyslal Jespera Christensena, aby promluvil na konferenci COP RBM v Maastrichtu v roce 2012. Inkubátory a huby jsou nezbytné, protože zkušenosti ukazují, že je velmi obtížné zachovat „inovaci“ v liniových ministerstvech, jež mají plné ruce každodenní práce a krizi. Tyto inkubátory a huby by měly podporovat řadu ministerstev a agentur a z určité vzdálenosti těžit z každodenního tlaku a zároveň podporovat vzájemné obohacování a účinnost. Při poskytování vyhrazených zdrojů, jako je rizikový kapitál nebo finanční prostředky na inovace, je zásadní, aby tento přístup byl i nadále nekomplikovaný, agilní a rychlý. Příliš často jsou částky relativně malé, ale jejich získání vyžaduje mnoho práce.

Bez ohledu na to, jak proaktivní státní správa je, vždy bude docházet k náhlým otřesům a krizím. **Podsystem odolnosti** pak usiluje o to, aby společnost byla tvářív v tvář krizi schopna adaptace, absorpce, změny, a dokonce prosperity. Odolnost se buduje prostřednictvím soběstačných jedinců, kteří jsou schopni převzít odpovědnost za svůj život a tvořit svoji budoucnost. Věří v možnost zlepšení, zakotvené v realitě, a vědí jak improvizovat. Pokud takových lidí existuje kritické množství, odolnost též vzniká jejich spoluprací a zjištěním, že se na sebe mohou navzájem spolehnout. To je základem ještě lepší schopnosti komunit definovat problémy, nalézat řešení a jednat. Tyto silné sítě všechny za dobrých časů pozvednou a za zlých časů omezí rizika.

Odolnost nemůže vytvářet stát. Prvním pravidlem je nedělat nic, co by vymýtilo přirozenou odolnost vytvářením závislostí nebo zvyšováním zranitelnosti. Za druhé stát sice nemůže vytvořit odolnost, ale může ji podpořit. Je lepší stavět na silných stránkách než posilovat myšlenky na omezování nedostatků. To obvykle vede k rychlým řešením, jež mají tendenci lidi a komunity oslabovat. Sociální kapitál lze podpořit pomocí sítí spolupráce a zapojením občanů do tvorby veřejných politik a programů a zajištěním, aby byla pomoc ostatním součástí systému poskytování služeb, čímž se záměrně vytvoří aktivní role pro občany a komunity (tento stav se obecněji označuje jako společná produkce, *co-production*). A konečně je dobré prostřednictvím pozitivních příběhů vzbuzovat optimismus a energii.

Nyní se podívejme na vztah mezi Snowdenovým rámcem v rámečku č. 5 (sám o sobě souvisí s Hurstem a Hollingem, kteří již byli napojeni na Boultona) a New Synthesis. V případech, kdy New Synthesis naznačuje, že výkonnosti / dodržováním pravidel se zabývající stranu rámce lze použít při řešení opakujících se úkolů, když lze předvídat v relativně stabilním prostředí a když je do značné míry v centru státní správa, pak zřetelně souzní se Snowdenovým přístupem „uspořádaných“ systémů (pravá strana jeho rámce), včetně silných ústředních vazeb, které představují určitá omezení toho, jak se systém může vyvíjet. Levá strana rámce New Synthesis též společně s podsystemem dodržování předpisů představuje „tradiční“ přístup a společně s výkonnostním podsystemem přístup New Public Managementu. Pokud jde o akontabilitu, jak je popsána v kapitole 4.1, odráží to důraz na „korektnost a nestrannost“ a orientaci na „štitlost a účelnost“.

Nepředvídatelnost, komplexita problémů a množství aktérů spojených s pravou stranou rámce New Synthesis jasně více

//  
**Veřejné řízení je nalezení rovnováhy, kde by dodržování předpisů a výkonnost z hlediska účinnosti a produktivity neměly být zatracovány, aby mohla být přijata emergence a odolnost. Vedlo by to totiž k nevíšavosti vůči dvěma hlavním druhům akontability ve prospěch třetího.**  
 //

odráží složitou a chaotickou doménu na levé straně Snowdenova rámce, včetně skutečnosti, že střed je s jinými aktéry spojen jen slabě. Podsystemy emergence a odolnosti jsou spojeny s orientací akontability na udržování „robustnosti, odolnosti a adaptivity“.

Závěrem lze říci, že rámec strategické agility více zdůrazňuje, řečeno se Snowdenem, Hurstem a Hollingem, vůdcovství / zkoumání / neuspořádanou stranu, což odpovídá podsystemu emergence a odolnosti podle rámce New Synthesis, než řízení / užítkování / uspořádanou stranu, jež odpovídají podsystemu dodržování předpisů a výkonnostnímu podsystemu podle New Synthesis. Není to příliš překvapivé, jelikož strategická agilita je protiproudem k New Public Managementu, kde byl důraz de facto opačný.

Může být ale moudré použít více pluralistický přístup, který navrhují díla autorů J. Bourgonové, C. S. Hollinga, D. Snowdena a D. K. Hursta. Veřejné řízení je vskutku nalezení rovnováhy, kde by dodržování předpisů a výkonnost z hlediska účinnosti a produktivity neměly být zatracovány, aby mohla být přijata emergence a odolnost. Vedlo by to totiž k nevšímavosti vůči dvěma hlavními druhům akontability ve prospěch třetího.

### 4.3.3. PROBLÉM S CÍLI

Zpráva o New Synthesis uvádí, že existují lepší, účinnější a méně nákladné způsoby, jak zlepšit rozhodnutí v rámci veřejných politik a veřejné výsledky, než jsou výkonnostní cíle. Kontroly by se měly zaměřit na to, zda jsou veřejné prostředky využívány pro účel a způsobem zamýšleným zákonodárci. Staví se proti trendu rozšiřovat funkci auditu, aby zahrnoval i poměr hodnoty k ceně a evaluaci programu, a angažovanosti v různých aspektech řízení a politického poradenství. Audit by se měl zaměřit na systém dodržování předpisů, ne na výkonnostní systém (viz též rámeček č. 7).

Jelikož ve většině běžných přístupů hraje přední roli stanovování cílů, k prohloubení této debaty slouží několik příkladů následků (viz rámečky č. 8 a 9).

#### Rámeček č. 8: Zdravotní péče ve Spojeném království ve zprávách

##### 30. května 2009<sup>34</sup>:

Šetření deníku The Sunday Telegraph ukázalo, že tisíce pacientů musejí v ambulancích čekat na parkovištích a odstavných místech nebo na nemocničních chodbách – v některých případech i více než pět hodin –, než se vůbec dostanou do pořadníku na akutní ošetření.

Odborníci varují, že nemocnice záměrně zpožďují moment, kdy pacienty přijmou – nebo je posílají jinam –, aby splnily cíle stanovené vládou, že se pacientům musí dostat ošetření do čtyř hodin od příjmu.

Rozsah tohoto problému vyšel najevo v korespondenci mezi vysokými činiteli ve zdravotnictví, získané v rámci zákona o svobodě informací, jež také ukazuje jejich vážné obavy o nebezpečí, jež toto zpoždování pro pacienty představuje.

34 Získáno 7. 12. 2012 z <http://www.telegraph.co.uk/health/healthnews/5412191/Patients-forced-to-wait-hours-in-ambulances-parked-outside-AandE-departments.html>

**19. listopadu 2009<sup>35</sup>:**

Nemocnice musejí přijmout nebo propustit akutní pacienty během čtyř hodin od jejich příchodu a data ukazují spěch v posledních deseti minutách před překročením této lhůty. Data ukazují, že pacienti mají třikrát větší pravděpodobnost, že budou přijati k hospitalizaci, v posledních deseti minutách tohoto celého čtyřhodinového čekání.

(...) Kritici tvrdí, že stanovený cíl zkresluje klinická rozhodnutí, jelikož pacienti jsou odesíláni do nemocničních pokojů, jen aby nezůstali na pohotovosti, a to bez ohledu na to, zda jejich stav vyžaduje hospitalizaci.

Jednou z hlavních kritik skandálem poznamenaného zařízení Mid-Staffordshire NHS Trust, kde zbytečně zemřelo 1200 pacientů, bylo, že čtyřhodinový limit na čekání znamenal, že se lékaři místo vážně nemocným pacientům museli věnovat pacientům, jejichž stav nebyl tak závažný, jen aby nebyla překročena stanovená čekací doba.

(...) V zařízení Hospitals NHS Foundation Trust při Cambridgeské univerzitě bylo v posledních deseti minutách vyšetřeno více než 15 % akutních pacientů, zatímco v zařízení Queen Victoria Hospital NHS Foundation Trust v East Grinstead bylo v závěrečných minutách vyšetřeno méně než 1 % pacientů. Pohotovostí v cambridgeské nemocnici ale v průběhu roku prošlo více než 80 000 pacientů ve srovnání s pouhými 11 000 v nemocnici Queen Victoria.

Celostátní data ukazují, že během tří hodin jsou vyšetřeny téměř tři čtvrtiny pacientů (73 %) a během čtyř hodin téměř všichni. 6 % není na pohotovosti vyšetřeno dříve než 10 minut před koncem čtyřhodinové lhůty, a tito pacienti mají větší pravděpodobnost hospitalizace než ti, kteří přijdou na řadu rychleji.

To jasně ilustruje míru, do jaké je klinické rozhodování zdravotnických pracovníků spojeno s limitem čtyř hodin, který se nad nimi vznáší. To může vést k úplnému a naprostému pokřivení rozhodování ve zdravotnictví.

**Rámeček č. 9: Vzdělávání ve Spojeném království a USA ve zprávách****2. dubna 2012<sup>36</sup>, Spojené království:**

V nové studii učitelé tvrdili, že na ně byl vyvíjen větší tlak, aby manipulovali s výsledky testů, přepisovali domácí úkoly žáků a pomáhali jim s ročníkovými projekty.

Data ukazují, že více než třetina učitelů připustila, že použili taktiky, které by mohly ohrozit jejich morální zásadovost.

Řada učitelů uvedla, že je od nich ve stále větší míře požadováno, aby vypouštěli části osnov a místo toho se soustředili na nacvičování zkoušek, organizovali doučování a nabízeli odměny, kterými žáky podpláceli, aby dosahovali lepších výsledků.

Studie, kterou provedlo sdružení Association of Teachers and Lecturers, dále zjistila, že více než čtvrtina učitelů byla nucena účastnit se seminářů pořádaných zkušebními komisemi, aby se dozvěděli důležité tipy, jak uspět u zkoušek GCSE a A-levels. Jeden z učitelů uvedl, že

35 Získáno 7. 12. 2012 z <http://www.telegraph.co.uk/health/healthnews/6596523/Patients-admitted-to-hospital-to-meet-targets.html>

36 Získáno 7. 12. 2012 z <http://www.telegraph.co.uk/education/educationnews/9178113/Teachers-under-growing-pressure-to-inflate-exam-results.html>

zkoušející, kteří jednu z těchto akcí pořádali, „zřetelně naznačovali, jaká témata se mohou v testu objevit“.

Toto odhalení přichází poté, kdy šetření deníku Telegraph přineslo důkazy, že na seminářích, za něž učitelé platili 230 liber za den, zkoušející učitelům sdělovali, jaké formulace přesně mají žáci používat a jaké otázky mají očekávat.

Sdružení ATL v rámci studie provedlo průzkum u více než 500 učitelů v celém Spojeném království.

Tři čtvrtiny z nich uvedly, že se ve škole cítí „pod velkým tlakem“, aby žáky připravili na testy a zkoušky. Sedm z deseti uvedlo, že za poslední dva roky se nároky kladené na učitele zvýšily.

Ukázalo se, že 35 % cítilo, že tlak dosáhl takového bodu, že „by mohl ohrozit jejich morální zásadovost“.

Přibližně 70 % učitelů více využívalo cvičné testy, aby zlepšili výsledky žáků při zkoušce, a čtvrtina odměňovala žáky, kteří dosáhli nejlepších výsledků.

Dále se ukázalo, že téměř devět z deseti učitelů přiznalo, že tlak na vylepšování výsledků testů znemožnil „učení podle širokých a vyvážených osnov“.

#### 7. května 2011<sup>37</sup>, USA:

„Guvernér státu Georgie Nathan Deal v úterý oznámil, že rozšířené podvádění uměle zlepšilo výsledky státních standardizovaných testů na veřejných školách v Atlantě v roce 2009.“

Zpráva, jež byla výsledkem dvouletého šetření, dospěla k závěru, že na veřejných školách v Atlantě – které byly oslavovány za rychlé zlepšení výsledků u testů – docházelo na nejméně 44 z 56 zkoumaných škol k systematickému podvádění. Zpráva obvinila 38 ředitelů a uvedla, že 178 pedagogů se při dotázání odvolalo na pátý dodatek ústavy (právo nevypovídat). 82 dalších pedagogů se přiznalo k různým podobám podvodů, včetně mazání nesprávných odpovědí u zkoušek, kde je na výběr z několika odpovědí, a jejich nahrazení správnými.

„Statistiky testů CRCT v roce 2009 jsou ohromující a není pro ně jiné vysvětlení než rozsáhlé podvádění,“ stojí ve shrnutí zprávy vydané kanceláří guvernéra.

Zpráva zjistila, že podvádění lze vysledovat do roku 2001. Uvádí, jak byla varování ohledně podvádění v roce 2005 ignorována a jak školský systém zničil dokumenty a vydal nepravdivá prohlášení, aby tyto nekalé praktiky zamaskoval.

Podle Roberta Schaeffera, ředitele pro veřejné vzdělávání v National Center for Fair & Open Testing, se zprávy o podvádění u standardizovaných testů za účelem zlepšení výkonu v posledních letech objevovaly stále častěji. Schaeffer, který tato odhalení sledoval, si všiml, že v minulosti se na povrch dostalo pouze několik málo zpráv, ale nyní se jich několik objevuje každý týden.

„Počet potvrzených zpráv o manipulaci s výsledky raketově vzrostl,“ řekl.

Zda k růstu došlo díky lepšímu systému podávání zpráv nebo zkrátka vzhledem k většímu počtu podvodů, není jasné. Schaeffer a další uvádějí, že tlak vyvíjený na učitele politikami, které kladou důraz na výsledky u standardizovaných testů, například No Child Left Behind, jsou živnou půdou pro podvádění.

37 Získáno 7. 12. 2012 z [http://www.huffingtonpost.com/2011/07/05/atlanta-public-schools-cheating\\_n\\_890526.html](http://www.huffingtonpost.com/2011/07/05/atlanta-public-schools-cheating_n_890526.html)

„Podvádění bylo způsobeno řadou faktorů, ale primárně tlakem na splnění cílů v prostředí ovládaném daty,“ uvádí shrnutí zprávy. „V APS byla kultura strachu, zastrašování a odplaty, která vytvořila spiknutí mlčení a popírání nekalých praktik u standardizovaných testů.“

V údajných hrátkách s čísly ale Atlanta nebyla sama. Schaeffer uvedl, že minulý měsíc se podvádění objevilo v titulcích i v Baltimoru, Norfolku, Philadelphii, Washingtonu, D.C. a na Floridě.

Jelikož se Kongres snaží iniciativu No Child Left Behind od základů přepracovat, měl by do ní zavést více ustanovení o monitorovacích testech. Pallas nicméně uvedl, že státy to mohou považovat za další příklad toho, že je něco nařízeno, ale nejsou na to poskytnuty příslušné finanční prostředky.

Schaeffer též uvádí, že více hlídacích psů nemusí vždy přinést kýžené výsledky.

„Je to stejné jako se pokoušet vymáhat zákony o marihuaně,“ říká. „Čím více bezpečnostních pracovníků přidáte, tím více se rozvine ilegální podvádění.“

Dodal, že standardizované testy jsou k manipulaci velmi náchylné. „V celém procesu je zkrátka příliš mnoho míst, kdy lidé s testem přijdou do kontaktu nebo mají možnost s výsledky manipulovat,“ uvádí.

Zaměstnanci ve zdravotnictví a školství, spojovaní s „posláním“, a tedy i vysokou úrovní vnitřní motivace, ale stěží všichni budou podvodníci.

Typy příkladů uvedených v rámečcích 8 a 9 byly výzkumníky široce projednávány. Obsáhlý přehled literatury a dostupných důkazů přinesla v roce 2010 rada Economic and Social Research Council (ESRC) ve Spojeném království<sup>38</sup>: Uvádí, že: „Existují určité důkazy, že cíle a metoda cukru a biče fungují, zejména pokud je požadovaný výsledek cílený a měřitelný, jako je tomu v případě čekací doby v nemocnici. Tyto dva předpoklady, jež jsou základem takových struktur řízení, neplatí pro poskytování veřejných služeb, nicméně: inherentním problémem je chyba měření a výsledný potenciál pro nežádoucí i žádoucí reakce – a důkazy to potvrzují.“

Starší studie ESRC uvádí více podrobností o problémech spojených s plněním cílů<sup>39</sup>. Jasně ukazují, že zlepšení měřítek se nerovná zlepšení skutečného výkonu. Důvodem je oběhování neboli „splnění cíle, jenž ale postrádá smysl“, jež se definuje jako reakční podvracení v případech, kdy se měřítka výkonnosti zlepšují, ale výkonnost se, tam, kde se cíle nepoužívají, snižují. První forma oběhování se označuje jako efekt západky (*ratchet effect*) a spočívá v tom, že pokud je výkonnostní cíl následujícího roku založen na výkonnosti předchozího, projeví se snaha nepřekračovat cíl předchozího roku, čímž bude snadnější dosáhnout následujícího cíle. Termín prahový efekt (*threshold effect*) označuje tendenci přiblížit výkon stanovenému cíli (snížení výkonnosti, pokud je vyšší, a zvýšení, pokud je nižší). Jinými slovy motivuje k průměrnosti. Třetí efekt, zkrácení výstupu (*output distortion*), souvisí s – obvykle nenaplněným – požadavkem, že pokud mají cíle fungovat, použitá opatření by měla zachycovat celkovou výkonnost, tj. ne pouze výkonnost oblasti, na niž se cílí, ale též jiných oblastí. Jinými slovy díky měření celkové výkonnosti nedochází k chybě při měření. Jinak může být cílů dosahováno zhoršováním významného, ale neměřeného aspektu výkonnosti ve vybrané doméně nebo mimo ni. Manipulace nicméně neznamená přímo podvádění. Podvádění označuje zásah do skutečného měření, případně podávání zpráv o něm (např. jako v případě učitelů opravujících nesprávné odpovědi na testových arších).

“  
**Není pochyb, že prakticky za všech okolností se lidé chovají tak, aby získali odměny; hmatatelné odměny motivované zvnějšku podřívají vnitřní motivaci.**  
 “

38 Viz <http://www.coprbrm.eu/?q=node/576>

39 <http://www.coprbrm.eu/?q=node/577>

Kromě toho je třeba pochopit, že předchozí body představují pouze příležitost k obehrávání a podvádění. Lze ale předpokládat, že ti, kdo se pohybují v systému cílů, nemají sklony k podvádění či manipulaci a této příležitosti odolají. Článek ESRC uvádí typologii aktérů ve hře s cíli. První skupina aktérů nepředstavuje problém: ti, jejichž étos veřejné služby je tak vysoký, že dobrovolně oznámí jakékoli jeho nedostatky, i když nesplní cíl (Saints), a ti (čestní snaživci), kteří cíle splní, ale dobrovolně žádné závady neoznámí – ale neobehrávají ani nepodvádějí. Druhá skupina aktérů problém představuje: jsou to ti, kdo splní cíle, ale jsou náchylní k manipulaci / podvádění, pokud dostanou příležitost a pobídku (odměnu / trest), aby tak učinili (manipulátoři / podvodníci reagující na podnět), a ti, kdo cíl nesplní a snaží se svoje činnosti zakrýt (racionální maniaci). Pokud chceme předpokládat, že existence cílů funguje, musíme se domnívat, že druhá skupina aktérů tvoří bezvýznamnou menšinu. Kromě toho musíme předpokládat, že samotné zavedení systému cílů neučiní z první skupiny druhou skupinu (což se označuje jako Greshamův zákon obehrávání). Tato zpráva tyto předpoklady označuje jako nutné pozornosti.

Pokud jde o podvádění s měřením, případně podáváním zpráv, příležitostí přibývá, pokud ti, kdo měření a podávání zpráv provádějí, jsou stejní aktéři jako ti, kdo na jejich základě budou posuzováni. Dohled, který má toto posouzení provést, je navíc motivován, aby nehledal důkazy podvádění či obehrávání, pokud by to mělo zpochybnit úspěchy uváděné výkonnosti.

Na závěr uvedeme ještě novější článek než hodnocení ESRC z roku 2010. Byl publikován v časopise *New Scientist*<sup>40</sup> a uvedl, že „Není pochyb, že prakticky za všech okolností se lidé chovají tak, aby získali odměny; hmatatelné odměny motivované zvnějšku podřývají vnitřní motivaci. A co více, studie ukazují, že čím intenzivnější je dohled, tím více evaluace a konkurence, které obvykle doprovázejí odměny založené na výkonu, podřývají vnitřní motivaci, a že nabízení odměn může též způsobit, že lidé nepřebírají odpovědnost. (...) To se ale zjevně nevztahuje na někoho, kdo nemá ze své práce uspokojení a dělá ji pouze pro peníze. Pokud pracujete na nudném, hloupém úkolu, odměny nemohou podrýt vnitřní motivaci, kterou nemáte.“

V kontextu různých skupin aktérů lidí, kteří již mají vnitřní motivaci k plánovanému výkonu, nalezneme jak ve skupině čestných snaživců, tak manipulátorů reagujících na podnět. Je prokázáno, že zavedení systému s cíli tuto vnitřní motivaci narušuje, což může vést k přeměně čestných snaživců na manipulátory – to potvrzuje Greshamův zákon.

Myšlenku stanovování cílů jako užitečné praxe odmítají i teoretici komplexity, jako je prof. dr. Chris Mowles, který hovořil na konferenci COP RBM v Maastrichtu<sup>41</sup>. Podle Mowlese se malé zjednodušení reality projeví v nízkých cílech manažerů na velmi abstraktní úrovni, což často zaměstnancům na nižších úrovních neřekne příliš o tom, co dělat v každodenním životě. Následujícím krokem je zjednodušení často komplexních požadavků do cílů. Pokud se komplexní realita tímto způsobem zjednoduší, pak to pravděpodobně potlačí velmi podmíněné a na kontextu závislé sociální praktiky, které pomáhají při realizaci předkládaných strategií. Aby byl splněn jakýkoli soubor cílů, profesionálové z praxe musejí ve své konkrétní situaci improvizovat v reakci na to, co dělají ostatní. Toto neustálé vzájemné působení aktérů způsobuje, že budoucnost je extrémně nejistá. Aktéři vždy pracují s neúplnými znalostmi nedokonalým způsobem a experimentují a improvizují, jelikož jejich akce a záměry (jež jsou ovlivňovány více věcmi než jen organizačně definovanými cíli) se prolínají s akcemi a záměry ostatních. Novinky obvykle nevznikají ze snahy splnit předem daný plán, ale z improvizace, často odchylné reakce na omezení (často způsobené specifickými mocenskými vztahy) v konkrétní situaci.

Tato extrémní nepředvídatelnost znamená, že není možné cíle stanovovat, protože to předpokládá schopnost předpovídat, čeho by mělo být dosaženo. Není tak ani vhodné k cílům pobízet, protože nás to nutí k otázce, co se tedy odměňuje nebo trestá. Pokud jsou snahy o dosažení cílů agresivní (pobízí se k nim), pak to pravděpodobně vyvolá podvracení, revoltu nebo obehrávání.

40 <http://www.newscientist.com/article/mg21028071.300-the-bonus-myth-how-paying-for-results-can-backfire.html>

41 Chris Mowles, *Rethinking management*, 2011



Manažeři na nejvyšších úrovních se skutečně nezabývají tím, jak lidé na nižších úrovních spolupracují a proč a co se v důsledku stane, ale pouze od ostatních vyžadují, aby se drželi cíle, tj. podali výsledky do slova a do písmene podle toho, co bylo dohodnuto nebo uloženo – to pak může být vnímáno jako šikana a útlak. Lidé se mohou abstrakcemi a generalizacemi zabírat lokálně a své praktické poznatky využívat ve vzájemné adaptivitě s ostatními. Pokud se ale cítí být nuceni dodržovat myšlenková schémata, která do těchto zkušeností nebo hodnot nezapadají, budou klást odpor. To neznamená jen manévrování pro osobní zisk, ale též snahu o ochranu práce, kterou považují za hodnotnou.

Proč tedy tyto praktiky i přes svoji problematičnost pořád přetrvávají? Podle Mowlese je to z toho důvodu, že to pomáhá udržovat iluzi, že manažeři jednají racionálně a mají věci pod kontrolou. Vycházejí z autorů, jako je James C. Scott, který přišel s termínem „vidění jako stát“ (*seeing like a state*)<sup>42</sup>, Mowles ukazuje, že je to spojeno s pevnou vírou ve vědecký a technický pokrok spjatý s industrializací v západní Evropě a Severní Americe od 30. let 19. století. Klíčovými prvky tohoto způsobu myšlení jsou zjednodušení, abstrakce a generalizace. To je nutné pro to, aby se společenská realita stala čitelnou pro státní regulátory, kteří vše vidí z povzdálí (např. znázornění v katastrálních mapách, aby bylo možno stanovit daně). Podobně D. Hurst poukázal na to (viz rámeček č. 6), že čím dále v adaptivním cyklu zacházíme směrem k zužitkování, tím vyšší je úroveň abstrakce, do níž se manažeři přesouvají. Abychom se ale dokázali vyrovnat s měnícími se okolnostmi, musíme se ponořit zpět do konkrétnosti a podívat se, co se skutečně děje. Jelikož okolnosti se obvykle hodně mění, je důležité být schopni se pohybovat mezi zužitkováním a prozkoumáváním.

Mowles také tvrdí, že ve velmi rutinních pracích může být smysluplné stanovit jednoduché cíle jakožto základ diskuse o tom, co zaměstnanec dělá; takových pracovních pozic je ale stále méně. To souzní s výše uvedeným výrokem, že u nudných, hloupých úkolů odměny nemohou podprýt vnitřní motivaci, kterou ani nemáte.

Podobné postřehy pocházejí i od R. Eyben, bývalé státní úřednice na britském ministerstvu pro mezinárodní rozvoj, nyní akademičky pracující pro Institute for Development Studies<sup>43</sup> a zakladatelky „Big Push Forward“, neformální mezinárodní sítě profesionálů z praxe, kteří hledají konstruktivní způsoby jak konceptuálně a metodicky posouvat vpřed podporu rozvojové pomoci pro spravedlivější svět. Debatu označuje za debatu mezi substancialismem a relacionismem, přičemž předmětem prvního jsou kategorie, jednotky a entity (např. chudoba, práva, výsledky) a předmětem druhého vztahy a procesy. Jde též o juxtapozici ekonomické (substancialistické) versus antropologické (relační) perspektivy. Eyben tvrdí, že v oblasti mezinárodního rozvoje přispěla skutečnost, že místo síly historicky téměř vždy leželo na úrovni dárcovských agentur mimo zemi přijímající pomoc, k tomu, že převládl názor, že celý svět lze z této pozice pozorovat a vysvětlit, a k následnému rozvoji abstraktních modelů odtržených od každodenní reality. Zastává názor, že toto přetrvávání je způsobeno skutečností, že je obtížné vyhrát volby na základě toho, že tvorba veřejných politik je nepřehledná a že státní úředníci mají velmi malou kontrolu nad tím, co se děje. Nicméně v tuzemských záležitostech činí pokroky aktivní občanství a místní rozhodování, jakožto procesy, a to na základě argumentu, že nejlepší pro diagnostiku, debatu a reakci jsou ty, než jsou nejbližší situaci. U rozvojové pomoci tento posun tolik nenastává, jelikož je deterritorializovaný. Zde **je zajímavé poznamenat, že úroveň EU ve strukturálních fondech je podobně deterritorializovaný.**

Podobně Burt Perrin ve své prezentaci v Evropském parlamentu (viz kapitola 3.3) uvedl, že **„odměňování (nebo trestání) programů podle jejich schopnosti dosáhnout stanovených cílů nevyhnutelně vede ke způsobu uvažování spočívajícím v odůvodňování a obranářství, ne v otevřeném přiznávání obtíží a ptaní se, co lze udělat lépe nebo jinak. To není v souladu s orientací na výsledky.“**

Je zřejmé, že myšlenku, že stanovování cílů a spojování (implicitně či explicitně) trestu či odměny s nimi je evidentně dobrá manažerská praxe, nelze zastávat nekriticky. Podrobnější popis použití a zneužití cílů podává Wauters (2013, SMART or not: are simple management recipes useful to

42 J. C. Scott, *Seeing Like a State*, 1998

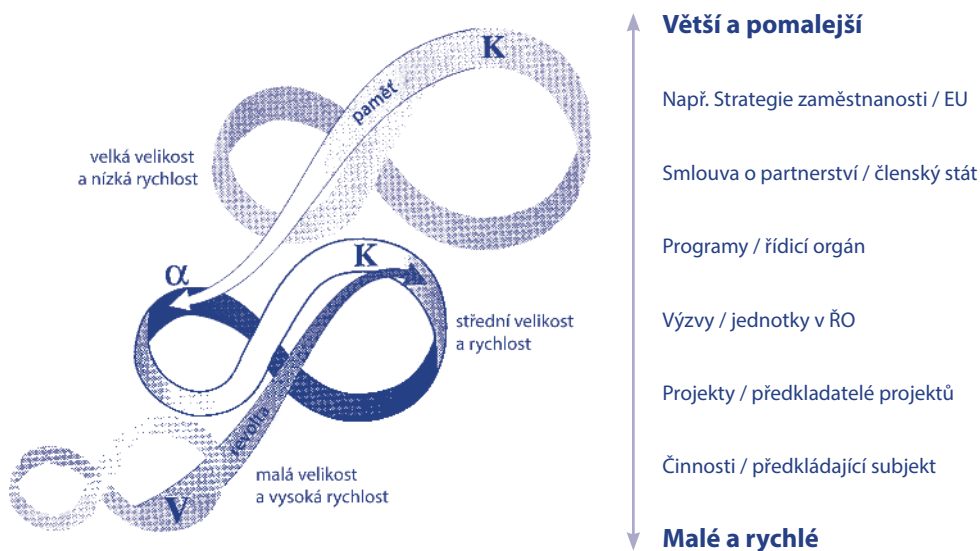
43 Viz <http://www.coprism.eu/?q=node/578>

improve performance in a complex world? Příspěvek přednesený na konferenci „Performance of public sector organisations: from weighing to losing weight“). To představuje výzvu pro jakékoli řízení orientované na výsledky, včetně toho, jež zavádí nařízení o strukturálních фондах, kde se řízení orientované na výsledky redukuje na řízení orientované na cíle.

Pojďme tedy prozkoumat, na základě výše vyložených teorií, o co by mohlo v těchto případech jít, vyprávěním příběhu v rámečku č. 10 o tom, co by se mohlo stát též ve strukturálních фондах.

### Rámeček č. 10: Příběh o strukturálních фондах

Výchozím bodem je čerpat z myšlenky několika adaptivních cyklů v různých měřítkách a rychlostech. Ve strukturálních фондах lze snadno určit alespoň 6 různých úrovní, od úrovně EU po subjekty v projektech (pro zjednodušení jsou znázorněny pouze tři úrovně).



Není tak těžké si představit, že subjekty v projektech i plány, kterými se řídí, každodenně čelí nečekaným událostem. Na této úrovni jsou v porovnání s vyššími úrovněmi malé a rychlé, s jakou jsou vyřízeny, je v zásadě vysoká. Pokud bychom se podívali pouze na nejnižší cyklus, mohli bychom předpokládat, že subjekty, využívající kreativní lidi, myšlenky a různé zdroje, jež jsou přítomny v křídlech projektu, mohou, pod tlakem krize malého rozsahu, rychle nabýt podoby reorganizace, a to zkoušením nových věcí a dalšího používání těch, které vedly do (objevujícího) se produktivnějšího směru.

Musíme ale také vzít v úvahu, že existují vyšší, pomalejší cykly a úrovně, které poskytují příležitosti pro (nebo naopak omezují) obnovení cyklu nižší úrovně. Toto je vazba „paměť“ na obrázku. Pokud je schopnost reagovat na nižší úrovni příliš omezena, např. (pomaleji se měnícími) pravidly z vyšší úrovně (vč. plnění cílů, omezení ohledně povolených akcí a výdajů atd.) a zároveň manažery s pravomocí vynucovat dodržování těchto pravidel (pomocí odměny a trestu), pak to může vést k tomu, že subjekty na nižší úrovni se přizpůsobí neoptimálním způsobem: mohou se např. zaměřit na obcházení systému nebo podvody s daty, zejména pokud neexistuje jiné východisko. Toto je též druh inovace, ale vedoucí k méně produktivnímu systému.

V úvahu je třeba vzít i vazbu „revolta“. Skutečně se může stát, že v reakci na ty, kteří systém obcházejí a podvádějí, proti nim zakročí ti, kdo mají moc, zapojením více kontrol a zavedením více omezení. To buď vede k neproduktivní „inovaci“, nebo, pokud se situace opravdu

stane tak špatnou, že se subjekty rozhodnou, že už toho mají dost, k revoltě. Taková revolta se může projevit na vyšších úrovních zvýšením počtů předkladatelů projektů, kteří již nechtějí se strukturálními fondy spolupracovat. Toto je odrazem, jak v britských a amerických příkladech z oblasti zdravotnictví a vzdělávání, zakročení mohlo vést k rozsáhlým stávkám. To je pak příkladem krize na nižší úrovni, která spustí krizi na vyšší úrovni.

U strukturálních fondů jsou důsledky jasné: např. s potřebou dodržovat více a více pravidel – od pravidel pro poskytování státní podpory po realizaci cílů – v kombinaci s rostoucím počtem kontrol a sledování dodržování těchto pravidel, což omezuje schopnost reagovat na nečekané problémy, se vytváří nebezpečný koktejl, který může vést k nárůstu a čím dál větší sofistikovanosti oběhování a podvodného chování a nakonec i k revoltě.

Může ale být velmi dobře možné dodržovat nařízení o strukturálních fondech a jeho požadavky na cíle a postupovat ve směru skutečné orientace na výsledky.

Zkušenosti s rozvojovou pomocí EK, popsané sítí Eurodad (European Network on Debt and Development) ve zprávě z roku 2008<sup>44</sup> přinášejí několik postřehů. Od konce 90. let byla rozpočtová podpora Komise poskytována dvěma různými typy tranší, fixní a variabilní. Fixní tranše se vyplácí při splnění stanovených podmínek (např. zavedení určitých právních předpisů). Podmíněnost výsledkem je pouze u variabilní tranše, která se vyplácí v odstupňovaných částkách „v závislosti na rozsahu, v jakém jsou dosahovány cíle u různých indikátorů“ – čímž se opouští přístup „vše, nebo nic“.

Podle zprávy tato modalita podmíněnosti a tlak Evropské komise přispěly k většímu zaměření na výsledky, a to včetně využití indikátorů pro sledování pokroku. Též se zdá, že dialog o veřejných politikách mezi EK a přijímajícími zeměmi se zlepšil. Zpráva nicméně také uvádí, že „obecný význam je, že ani trendy ve snižování chudoby, ani pokrok spojený s dialogem o veřejných politikách a prostorem pro politiky nepostoupily tak, jak se očekávalo“.

Důvody k tomuto tvrzení jsou následující:

- prostředky vyplácené v souvislosti s ukazateli chudoby nedosahují více než 3 % celkové rozpočtové podpory v posuzovaných zemích;
- výběr indikátorů není vždy veden státní správou, ale EK a zaměření na velmi konkrétní výsledek může postrádat širší perspektivu;
- každoroční mechanistické výplaty podle postupného pokroku (nebo cíle) umožňují, aby státní správa poskytla požadované plnění ve velmi krátkém čase (v tomto významu jsou smlouvy o RCT (rozvojových cílech tisíciletí) s tříletými horizonty pozitivní změnou – viz níže);
- kromě toho jsou některé indikátory zaměřené více na kvantitativní (je toho více?) než kvalitativní (je to lepší?) sledování dosaženého pokroku;
- existuje velké množství politik, které jsou jednoznačně pod kontrolou státu, většinou spojené s přístupem k základním službám a infrastruktuře. To ale rozhodně není případ řady dalších politik, kde mají větší vliv externí faktory;
- externí otřesy ohrožující činnost státu;
- nízké povědomí a zapojení občanské společnosti (např. při definování indikátorů nebo monitorování);
- podmínky založené na výsledku nezpůsobí zánik všech dalších podmínek a tyto další podmínky obvykle mají větší váhu.

44 Viz <http://www.coprblm.eu/?q=node/339>

Na základě zkušeností s variabilními tranšemi začala EK v roce 2006 připravovat nový druh pomoci, smlouvy o RCT, jež by měly být lepším druhem podpory z rozpočtu Komise s následujícími vlastnostmi:

- příslib finančních prostředků na 6 let;
- poskytnutí minimální, prakticky zaručené výše podpory (80 % celkového závazku) s výjimkou jasného a jednoznačného porušení povinností kritérií způsobilosti nebo zásadních principů spolupráce;
- roční monitorování se zaměřením na výsledky, zejména v oblasti zdravotnictví a školství
- hodnocení výkonnosti ve střednědobém horizontu za účelem podpory více uceleného dialogu;
- kdekoli existuje možnost, že budou základní problémy věrohodně řešeny, umožnit pozdržení finančních reakcí.

Následná zpráva z roku 2012<sup>45</sup> potvrzuje, že smlouvy EK o RCT jsou pozitivním krokem vpřed. Nejlépe hodnotila kritéria vlastnictví, vzájemné akontability a využití systémů / zadávání veřejných zakázek dané země ve srovnání s jinými systémy orientovanými na výsledky následovně:

- ⊙ zajištění toho, aby bylo **silné vlastnictví** programů jediným způsobem, jak zaručit, aby se dopad po ukončení pobídky nevrátil do původního stavu. To znamená podporu od všech příslušných stakeholderů. Smlouvy o RCT přenášejí většinu odpovědnosti za rozhodování a využití finančních prostředků a implementaci programu přímo na stát. I když existuje určitá míra dialogu a vyjednávání, stát obvykle implementuje intervenci na základě vlastních národních strategií. Smlouvy o RCT nemají vlastní indikátory, ale vyžadují existenci rámce pro hodnocení výkonnosti (*Performance Assessment Framework*, PAF). To je v zásadě soubor kritérií založený na vnitrostátních rozvojových strategiích a schválený vládami dárcovských a přijímajících zemí – obecně slouží dárcům rozpočtové podpory k hodnocení a sledování pokroku. V některých případech tyto rámce zahrnují některé kritizované akce a indikátory;
- ⊙ pokud jde o **vzájemnou akontabilitu**, širší iniciativy obvykle používají koordinační a dialogové struktury vyšší úrovně, například národní „skupiny rozvojových partnerů“ ve smlouvách o RCT, které též obsahují některé mechanismy umožňující přijímající zemi vyžadovat od dárců odpovědnost. Smlouvy o RCT též omezují velikost výkonnostní tranše na 30 procent; ta bude pochopitelně mnohem menší, pokud se na ni podíváme v celkovém rozpočtu pomoci určitému sektoru. To, společně s delším časovým horizontem, přispívá k udržení zranitelnosti chudých (tj. konečných příjemců smluv o RCT) v určitých mezích. Smlouvy o RCT vyžadují použití stejných nebo velmi podobných monitorovacích a hodnotících mechanismů a ochranných opatření proti korupci jako dalších způsobů pomoci. V tomto smyslu je myšlenka, že náklady na zajištění akontability jsou více omezené než v těchto jiných způsobech, nepodložena;
- ⊙ smlouvy o RCT **nevytvářejí žádné paralelní systémy** k „mainstreamu“ státní správy, jelikož peníze směřují do státního rozpočtu.

Zpráva obsahuje též kritiku. Smlouvy o RCT, jakožto široký přístup, mají tendenci se spoléhat na kvantitativní nebo procesní indikátory, i když se snaží o dosažení cílů, jež je těžké změřit, např. posílení systémů dané země, omezení korupce nebo vytvoření kapacity v sektoru zdravotnictví. Použití těchto typů indikátorů k monitorování pokroku může mít za následek nepřesnou a subjektivní evaluaci. Indikátory jsou též obvykle konkrétnější a lépe definované v případě užších přístupů na rozdíl od těch velmi obecných ve smlouvách o RCT. Na užší přístupy jsou též omezeny kvalitativní indikátory.

Zpráva též zmiňuje obavy ohledně nežádoucích pobídek. Ty jsou tím vážnější, čím užší je rozsah, jelikož obecně je těžší zmanipulovat národní statistiky než opatření specifická pro určitý program.

45 Viz <http://www.coprblm.eu/?q=node/603>

Z pohledu výše uvedené diskuse o cílech by malá částka financování přímo spojená s dosažením výsledků měla být považována za pozitivní faktor. Pokud to, co je v sázce, není příliš vysoké – např. ve strukturálních фондах rezerva ve výši 5 % –, lze očekávat přínos zvýšené orientace na výsledky a lepšího dialogu o veřejných politikách a vyhnutí se široce rozšířeným nežádoucím pobídkám, jak bylo diskutováno výše v této kapitole. Pokud jsou ale členské státy přesvědčeny, že hlavní finanční korekce budou založeny na dosažení zamýšlených cílů, pak to může vyprovokovat nežádoucí reakce jako ty popsané v rámečku č. 10.

Kromě toho je časový horizont, s nímž se počítá pro alokaci rezervy ve strukturálních фондах, delší (od r. 2014 do r. 2018), ne jednoletý, což je pozitivní.

Jiným pozitivním aspektem je, že ne všechny indikátory sloužící k monitorování programů strukturálních fondů musejí být spojeny s rezervou. To otevírá prostor ke spojení rezervy pouze s těmi politikami, v nichž má vláda členského státu větší kontrolu. To bude muset být samozřejmě projednáno a vyžaduje to, aby Komise zaujala v této záležitosti stejný postoj jako členský stát.

Bohužel se zdá, že některé aspekty úpravy strukturálních fondů se nepoučily z rozvojové pomoci:

- mechanismus výkonnostní rezervy ve strukturálních фондах je „vše, nebo nic“, ne schodový;
- neumožňuje zohlednit externí otřesy;
- i když se o indikátorech programů jedná, poslední slovo má Komise a jako základ výkonnostního rámce se implicitně používají společné indikátory stanovené EK, ne indikátory specifické pro danou zemi.
- vybrané indikátory – pokud jsou za příklad vzaty společné indikátory – budou pravděpodobně zaměřeny spíše na kvantitu, ne na zlepšování kvality.

Konečně, skutečnost, že strukturální fondy nejsou formou rozpočtové podpory a na rozdíl od smluv o RCT zavádějí paralelní systémy (řídící orgány atd.), se může ukázat jako překážka dlouhodobějšímu vlastnictví (*ownership*). Vhodnou platformou pro zapojení stakeholderů na vyšší úrovni (podobné skupině rozvojových partnerů RCT) se ale může stát smlouva o partnerství, což může přispět k vlastnictví. Kromě toho je navrhování a implementace programů stále ponecháno na členských státech, i když nová úprava je krokem zpět od předchozího období, jelikož programy nyní musejí explicitně vybírat a upravovat investiční priority navržené Komisí.

Pokud se ale tyto pozitivní body využijí, je možné, že ty negativní nebudou tak problematické. **Větší pozornost výsledkům a lepší dialog o veřejných politikách, jež lze čekat, ale nebudou stačit pro skutečné dosažení opravdového pokroku pro občany. To může vyžadovat specifické způsoby práce**, které tato publikace navrhne v kapitole 6.

## 4.4. Implikace pro řízení orientované na výsledky ve strukturálních фондах

### 4.4.1. CO BY MĚLA OPRAVDOVÁ ORIENTACE NA VÝSLEDKY BRÁT V ÚVAHU?

I když COP RBM pracuje v mnohem skromnějším měřítku – za řízení programů strukturálních fondů jsou odpovědné spíše agentury, případně ministerstva, ne národní či regionální správy –, nestaví se nezbytně do modelu vládnutí obsaženého v rámci New Synthesis, ale snaží se o dynamické vyvážení tří výše uvedených dimenzí akontability.

Při tom chce COP RBM poskytovat více odborného vedení a vysvětlení ohledně toho, JAK by se mělo usilovat o důraz na výsledky v předpisech o strukturálních фондах.



Mezi klíčové prvky, které by měly být brány v úvahu v každém systému pro řízení strukturálních fondů, jsou na základě předchozích kapitol tyto:

#### ○ je důležité dodržovat předpisy (*compliance*):

- ⊙ procesní kontroly by měly usilovat o to, aby finanční prostředky byly použity pro účel a způsobem, o jejichž přijatelnosti bylo rozhodnuto. Akontabilita se snaží zabránit zkreslování, podjatosti, zneužití pravomocí a nespravedlnosti („čestnost a řádnost“);
- ⊙ v ověřování, zda tyto kontroly jsou adekvátní, hraje hlavní roli audit. Pozornost by měla být zaměřena na vysoce rizikové oblasti;

#### ○ výkonnost (*performance*) je důležitá:

- ⊙ organizační kapacita ve smyslu organizační struktury (kdo dělá a rozhoduje co s kým), standardní operační postupy a vhodné pobídky by měly být takové, aby se zajistila účinnost (*efficiency*) a efektivita (*effectiveness*) (pohyb též známý jako „zuzitkování“, *exploitation*) v oblastech, kde se začínají používat dobře zavedená řešení na řešení správně chápaných potřeb; zaměření akontability spočívá ve „štitlosti a účelnosti“;
- ⊙ pro zlepšení výkonnosti ale nejsou nejlepší neustále se zintenzivňující kontrolní mechanismy a mechanismy dodržování předpisů, pokud jde o vstupní a ex ante kontroly, a už vůbec ne, pokud jde o výstupní kontroly (cíle). Je to spíše oblastí sledování – pokud indikátory ztratí vypovídací schopnost poté, co se z nich stanou cíle – a evaluace, jež by měla spíše než ke kontrole sloužit ke zjištění, jak se lze zlepšit;
- ⊙ zároveň, a to souvisí i s předchozím bodem, je důležité aktivně bránit tomu, aby se úspěšné plnění stalo pastí tím, že se systém učiní tak rigidním a jednotným (postrádajícím rozmanitost), že když se objeví potřeba adaptace nebo inovace kvůli měnícím se okolnostem, nebude možné je provést. To by jinak znamenalo problém pro následující klíčové prvky: emergenci a odolnost;

#### ○ emergence je důležitá:

- ⊙ investicí do přemýšlení o alternativních budoucnostech a zachycování slabých signálů by měla přinést schopnost předvídat a odhalovat objevující se problémy; zároveň je důležité si dynamicky představovat, kam se chceme dostat (vedení) a co je (a co není) klíčové, abychom se tam dostali;
- ⊙ bedlivě by se měla sledovat celková výkonnost země / regionu (např. pomocí indexu lepšího života OECD) a mělo by se dávat jasně najevo, že pokroku lze dosáhnout, pouze když všichni aktéři ve společnosti potáhnou za jeden provaz;
- ⊙ dále by měla být zdůrazňována spolupráce napříč různými hranicemi – formou společné produkce – za pomoci moderních informačních a komunikačních technologií a při řešení komplexních problémů by měla být uznána důležitost koexistujících sítí (od globálních po lokální) a přiměřené rozmanitosti v nich;
- ⊙ snahy o inovaci (pohyb, jenž se též označuje jako „zkoumání“) by měly být explicitně usnadněny prostředky vynaloženými na zveřejnění veřejných dat, účast a podporu veřejných platforem (od globálních po lokální) a sociálního experimentování např. prostřednictvím hubů sociální inovace a inkubátorů, které mohou mít odstup od každodenního poskytování služeb a usnadnit spolupráci, jak je uvedeno v předchozím bodě;
- ⊙ přímá finanční podpora inovací by měla být nekomplikovaná, agilní a rychlá: objem práce spojené se získáním finančních prostředků by měl být malý, jelikož poskytnuté finanční částky by měly být ve srovnání s „mainstreamovými“ iniciativami relativně skromné;

#### ○ odolnost je důležitá:

- ⊙ stát nemůže vytvořit odolnost, ale může ji podpořit;
- ⊙ bez ohledu na to, jaké kroky se provádí, by vždy mělo být posuzováno, zda by mohly vzniknout závislosti nebo zda by se mohla zvýšit citlivost na možné otřesy;
- ⊙ při navrhování a provádění akcí by měla být podporována aktivní role občanů a komunit, založená na sítích, a to za účelem udržení sociálního kapitálu;



- ⊙ klíčem ke vzbuzování optimismu a energie je využití silných stránek (ne důraz na nedostatky) a použití pozitivních příběhů.

Zaměření akontability v odolnosti a emergenci je pak na „robustnost, odolnost a adaptivitu“.

#### 4.4.2. JAKÉ HROZBY A PŘÍLEŽITOSTI PŘINÁŠEJÍ NAŘÍZENÍ O STRUKTURÁLNÍCH FONDECH?

Poté, co jsme analyzovali úpravu strukturálních fondů, by nyní mělo být jasné, že ve skutečnosti představuje určité hrozby a určité příležitosti ve smyslu holistického systému řádné správy prostřednictvím řízení orientovaného na výsledky popsáno výše:

##### ○ Hrozby:

- ⊙ Intervenční logika představená v tabulce č. 3 spolu s požadavkem na indikátory výstupu a výsledků odráží zabývání se výkonnostním podsystémem. Jelikož je nyní jasné, že tento systém je více orientován na opakující se standardizované úkoly za relativně stabilních podmínek, představuje to hrozbu pro celkovou řádnou správu strukturálních fondů. Bylo by bývalo lepší stanovit pouze široké sociální výsledky na vysoké úrovni, o jejichž dosažení by program měl usilovat, aniž by se zároveň určovaly prostředky, jak toho dosáhnout (za předpokladu stabilní příčinné souvislosti, od níž nelze rozumně očekávat, že vydrží po období trvající téměř dekádu);
- ⊙ mechanický pohled na svět spojený s předchozím bodem je ještě více zdůrazněn požadavky na stanovení cílů. Stanovování cílů předpokládá míru předvídatelnosti, která neexistuje při zavádění programů velkého rozsahu, např. strukturálních fondů, na dobu téměř desetiletí;
- ⊙ též se předpokládá, že indikátory mají míru objektivitu, která není odůvodněna z hlediska komplexity, zejména s ohledem na skutečnost, že je s dosažením těchto cílů nyní spojena odměna a trest. Samotná skutečnost (obzvláště podněcovaného) měření je sama o sobě intervence, která má určitý účinek vedle intervencí, jejichž účinek má primárně měřit. „Splnění cíle, jenž ale postrádá smysl“ (již zmíněné v kapitole 4.3.3) jakožto efekt cvičení ve stanovování cílů, jež usiluje o zavedení „kontrol“ výkonnosti, není dostatečně vzato na vědomí;
- ⊙ stejně tak zaměření na hodnocení dopadů, ať už ve své kvantitativní podobě kontrafaktuální evaluace dopadu nebo kvalitativní podobě teoretické evaluace dopadu, požaduje míru stability obou hodnocených aktivit i jejich předpokládaných příčinných vazeb na stanovené cíle, jež není v souladu s komplexním pohledem na svět. V komplexním světě budou pravidlem spíše neočekávané následky, představující příležitosti k využití nebo hrozby, jež mají být otupeny, než dosahování předem stanoveného, detailně opsaného „dopadu“. Evaluace se zdá být omezena na další (nákladnou) formu kontroly výkonnosti, a ne na skutečný nástroj pro zlepšení výkonu.
- ⊙ obecně platí, že nařízení ignorují význam podsystému emergence a strukturální fondy vystavují vážnému riziku, že se stanou rigidními nástroji orientovanými na zachování statu quo, a ne provádějícími inovace tváří v tvář komplexní realitě.

//

**Obecně platí, že nařízení ignorují význam podsystému emergence a strukturální fondy vystavují vážnému riziku, že se stanou rigidními nástroji orientovanými na zachování statu quo, a ne provádějícími inovace tváří v tvář komplexní realitě.**

//

##### ○ Příležitosti:

- ⊙ Jediným zaměřením právní úpravy strukturálních fondů byl dlouho podsystém dodržování předpisů, takže alespoň se více pozornosti dostává pohledu nad rámec procesní kontroly činností a přesouvá se na to, co tyto činnosti chtějí změnit;

- ⊙ skutečnost, že trest a odměna mohou být v zásadě omezeny pouze na několik málo cílů (vybrané tak, aby byly více pod kontrolou státu), odměna není příliš velká a hrozba trestu není příliš bezprostřední, se může ukázat jako nepříliš velký tlak na členské státy, aby kladly přehnaný důraz na svoji manažerskou, na výkonnost zaměřenou orientaci na úkor kreativního vedení. Ve skutečnosti tato úprava nebrání Evropské komisi v inteligentním dialogu s členskými státy (ale ani ji v tom nepodporují) ohledně toho, co udělaly a proč to udělaly a zda to bylo rozumné, a to bez ohledu na to, zda dosáhly či nedosáhly cílů. To může tedy posílit orientaci na výsledky a zlepšit debatu o veřejných politikách, jako se to stalo v případě systémů rozpočtové podpory vnější pomoci EK;
- ⊙ je uznána důležitost „potřeb“ v souvislosti s kvalitou života, i když není plně integrována do logiky tvorby programů, jelikož „prostředky“ ke splnění potřeby mohou být v programu „výsledky“;
- ⊙ prostor, který je v právní úpravě ponechán jiným druhům evaluací, než jsou – z metodologického hlediska – evaluace založené na úzce definované teorii a srovnání dopadů. Evaluace založené na případech evaluace rozvoje (viz kapitola 6.2.4.2), jež lépe dokážou řešit komplexní problémy, mohou koexistovat s předchozími metodami;
- ⊙ některé aspekty regulace mají určitý potenciál podporovat vznik podsystémů emergence a odolnosti, i když to, jak jsou tyto prvky zavedeny do praxe, je i nadále zásadní. To se týká následujícího:
  - na jedné straně možnost posílit iniciativy, na nichž se podílejí místní komunity, umožnit realizaci integrovaných strategií místního rozvoje a vytvořit místní akční skupiny;
  - na druhé straně princip partnerství se zástupci příslušných regionálních, místních, obecních a jiných veřejných orgánů, hospodářských a sociálních partnerů a orgánů zastupujících občanskou společnost, včetně partnerů v oblasti životního prostředí, nevládních organizací a orgánů odpovědných za prosazování rovnosti a nediskriminace;
  - příležitosti spočívají v potenciálu společné produkce a obecně v aktivnějších rolích pro občany a komunity;
  - stejně snadno ale mohou výše uvedené přístupy založené na komunitách a partnerstvích posílit status quo, pokud se rovnají zaměření na rozdělení finančních prostředků mezi více aktérů domluvou.

#### 4.5. Akontabilita v novém světě

Je zřejmé, že skutečná akontabilita, ve smyslu tří konceptů definovaných v kapitole 4.1, vyžaduje zabývání se čtyřmi podsystémy popsanými v předchozí kapitole. Bylo též ale jasné, že některé z těchto orientací mohou být navzájem v rozporu. Jinými slovy nebudou různé podsystémy vždy navzájem souhlasit.

Obecnější pojem akontability, který tyto koncepty zastřešuje a který přináší způsob, jak z tohoto dilematu vyjít, již navrhl Burt Perrin v prezentaci v Evropském parlamentu (viz kapitola 3.3), kde tvrdil, že: „Akontabilita znamená, že programy jsou odpovědné za prokázání, že se zaměřují na výsledky a že součástí jejich přístupu je učení. Pokud budu ještě konkrétnější, programy by měly být schopny nést odpovědnost za prokázání toho, že kladou obtížné otázky, že explicitně identifikují problémy a omezení i to, co funguje dobře, že mají zavedeny vhodné monitorovací systémy a že při provádění evaluací berou v úvahu náročné otázky a problémy. Měly by být odpovědné za inovace a provádění rizikových akcí, ne pouze hrát na jistotu.“

Ve výsledku to odpovídá tomu, co myslitelé pojednávající o komplexitě, jako je například Chris Mowles, navrhli jako definici akontability: „Způsob, jakým lidé popisují, čeho dosáhli a proč, namísto omezenějšího popisu, zda dosáhli cíle nebo ne.“ Co tvoří řízení orientované na výsledky, je tedy nutné chápat širěji. To je předmětem následující kapitoly.

//

**Definice akontability:**  
**způsob, jakým lidé popisují,**  
**čeho dosáhli a proč,**  
**namísto omezenějšího**  
**popisu, zda dosáhli cíle**  
**nebo ne.**

//





## 5. ŘÍZENÍ ORIENTOVANÉ NA VÝSLEDKY: PŘEHLED JEHO HISTORIE A ÚSPĚCHŮ

### 5.1. Krátká historie RBM

Následující přehled vychází z nedávného přehledu provedeného fondem Riksbankens Jubileumsfond ve Švédsku, o kterém je zmínka v kapitole 3.3.

RBM lze vysledovat k Peteru Druckerovi, který přišel s řízením podle cílů (MBO, Management by Objectives) již v roce 1954 v článku „The Practice of Management“. Nejlépe je lze popsat jako participativní pracovní nástroj, jehož cílem je zaměřit pozornost lidí na to, na čem záleží – výkonnost v podobě výsledků. Drucker trval na tom, že úspěšná orientace na výsledky spočívá v přístupu k řízení a náhledu na ně, nikoli v používání přesně daného souboru nástrojů. V 60. a 70. letech 20. století tento přístup vzkvétal v soukromém i veřejném sektoru.

V roce 1969 začala americká agentura USAID používat metodu tzv. logického rámcového přístupu (LFA, Logical Framework Approach), která byla poté během 70. a 80. let využívána jako nástroj u různorodých projektů od rozvojové pomoci až po veřejnou správu a postupně začala být označována jinými zkratkami, jako například GOPP (Goal Oriented Project Planning, projektové plánování zaměřené na cíl), OOPP (Objectives Oriented Project Planning, projektové plánování zaměřené na cíle) nebo PCM (Project Cycle Management, řízení projektového cyklu).

Ke konci 60. let začal přístup zvaný systém plánování, programování a rozpočtování (Planning, Programming and Budgeting Systems, PPBS) klást důraz na finanční plánování a nákladové účtenictví. V tomto přístupu bylo zásadní řízení vstupů, které umožňovalo prokázat kontrolu nad alokací financí. Tato tradice prosazovala během 70. a 80. let programové řízení podle aktivit – Programme Management by Activity – a využívala řadu nástrojů k plánování a rozvržení aktivit, jako jsou například Ganttovy diagramy, metoda kritické cesty, hierarchická struktura prací (WBS), metoda PERT (Programme Evaluation and Review Technique) apod. Tyto přístupy vyšly z oborů stavebního inženýrství a řízení systémů. Je možné se na ně dívat jako na pravý opak Druckerovy teorie.

V 70. až 90. letech se také objevovaly přístupy, které se snažily zkombinovat řízení založené na výsledcích s finančním řízením. Ve veřejném sektoru se to projevilo v sestavování rozpočtů na základě výkonnosti: nepodařilo se ale pro tento přístup získat širší uznání.

V 80. letech se do popředí dostala také filozofie New Public Managementu (nového řízení ve veřejném sektoru) jako snaha o „modernizaci“ řízení ve veřejném sektoru, jak bylo popsáno výše v kapitole 4.

Termín RBM jako takový se začal vynořovat na začátku 90. let. Jeho počátky jsou pravděpodobně v Kanadě, kde úřad generálního auditora a komise Treasury Board Secretariat prosazovaly reformu veřejné správy a řízení orientované na výkonnost. Během 90. let byl tento systém postupně zaveden v několika bilaterálních a multilaterálních agenturách pro rozvojovou spolupráci. RBM zde představuje návrat k některým Druckerovým myšlenkám. Je zamýšleno jako přístup postupující celou organizací, který pojímá orientaci na výsledky jako středobod uvažování a fungování organizace – oproti metodám jako LFA, která je nástrojem na projektové úrovni, nebo tvorba rozpočtu podle výkonnosti, která je souborem postupů. Přesto je ale RBM do určité míry některými výše zmíněnými přístupy ovlivněno.

## 5.2. Stručný přehled zkušeností s RBM

Neznamená to ale, že je snadné takového celoorganizačního přístupu dosáhnout. Zpráva Riksbankens Jubileumsfond poskytuje také komplexní náhled na hodnocení snahy o zavedení RBM. Zpráva zmiňuje problémy související s:

- obtížemi při snaze propojit výsledkové rámce na nižších úrovních (např. projekty) s rámci na vyšších úrovních (např. agentura), s čímž úzce souvisí diskuse o (des)agregaci dat a nastavení společných indikátorů (např. požadavek, aby terénní pracovníci podávali hlášení o tom, jak i ten nejmenší projekt přispěl ke globálním rozvojovým cílům tisíciletí);
- tendencemi ke stanovování příliš velkého počtu indikátorů – systém je potom rigidní a těžko se mění;
- obtížemi při volbě vhodných indikátorů, nastavování standardních hodnot, cílů a ověřovacích mechanismů (mimo jiné je třeba vzít v úvahu, že data o výkonnosti často vytvářejí ti, kdo jsou příjemci financování určeného k tomu, aby právě této výkonnosti dosáhli), spolu s potížemi souvisejícími s přisuzováním naměřených výsledků konkrétním krokům, zejména pokud se jedná o velice dlouhé a složité kauzální řetězce s více aktéry a externími faktory, které na ně mají vliv; s tím souvisí také fakt, že je obtížné vzít v úvahu relevantní časové horizonty (což vede např. k nastavování nerealistických cílů a každoročnímu podávání zpráv o výsledcích). Vzhledem k těmto skutečnostem je velice těžké zakládat rozhodnutí týkající se změny alokace financování pouze na základě systému indikátorů. Vede to také k tendenci zaměřovat se na rychlé výsledky, které se snadno měří, na úkor výsledků, které se hůře pozorují, ale jsou důležitější;
- napětím, které existuje mezi používáním informací k ponaučení nebo k podávání hlášení o (nedostatku) pokroku (spojeném s hrozbou pokárání v případě, že k pokroku nedošlo). To vede k tendenci upřednostňovat „jistější“ výsledky. Navíc to vytváří konflikty mezi „úředníky odpovědnými za dodržování předpisů“ a odborníky v oboru: dochází k oklešťování možností odborníků a potlačování inovací a flexibility potřebné k dosažení daných výsledků;
- napětím vznikajícím v důsledku toho, že požadavky RBM jsou zaváděny, aniž by byly nejprve zrušeny předcházející postupy, které jsou s nimi v rozporu;
- napětím vznikajícím v důsledku toho, že nesčetné množství cílů si může navzájem odporovat, ať už na různých úrovních nebo pro různé strany, a pro manažery je potom těžké rozhodnout se, čemu přiřadit vyšší prioritu;
- omezeným kapacitám a zdrojům, jak interním, tak externím, na definování, shromažďování, zpracovávání, analýzu a použití informací, s čímž se navíc pojí omezené porozumění účelu a smyslu RBM. Zdá se, že hodně času a úsilí se vyplývá na shromažďování dat především pro účely hlášení nadřízeným a kontroly, ale zároveň chybí čas nebo schopnosti potřebné pro analýzu a vytváření smyslu. Tato omezená kapacita vyplývá částečně ze skutečnosti, že cíle jsou většinou stanoveny zvenčí a nejsou výsledkem interních procesů.

Co je ještě zásadnější, mnohé z výše uvedených problémů vyplývají z nedostatečného pochopení předpokladů, které tvoří základ hlavních přístupů RBM. Tradiční RBM implicitně předpokládá, že ke změně dochází prostřednictvím lineárního procesu, při kterém se vstup mění na výstup a poté na výsledky v souladu se stabilní teorií změny (která již byla zmíněna v kapitole 3.2) a který je možné otestovat a prokázat jeho platnost – čímž se z něj ve výsledku stává osvědčený postup – pomocí kombinace teoretické a kontrafaktuální evaluace dopadu. Jak už ale bylo vysvětleno v kapitole o komplexitě, tyto předpoklady jsou často nerealistické. Naopak změna jako dynamický a komplexní proces, při kterém se intervence a postupy vzájemně utváří prostřednictvím kontextových a lidských vztahů, se zdá být velmi běžnou záležitostí.

Je zjevné, že k jakýmkoli pokynům týkajícím se RBM je třeba přistupovat velmi obezřetně a je třeba mít stále na paměti výše zmíněné problémy. Pro lepší pochopení těchto lekcí ohledně RBM nyní přejdeme k vysvětlení dobře zdokumentovaného systému, který používá Rozvojová skupina OSN.

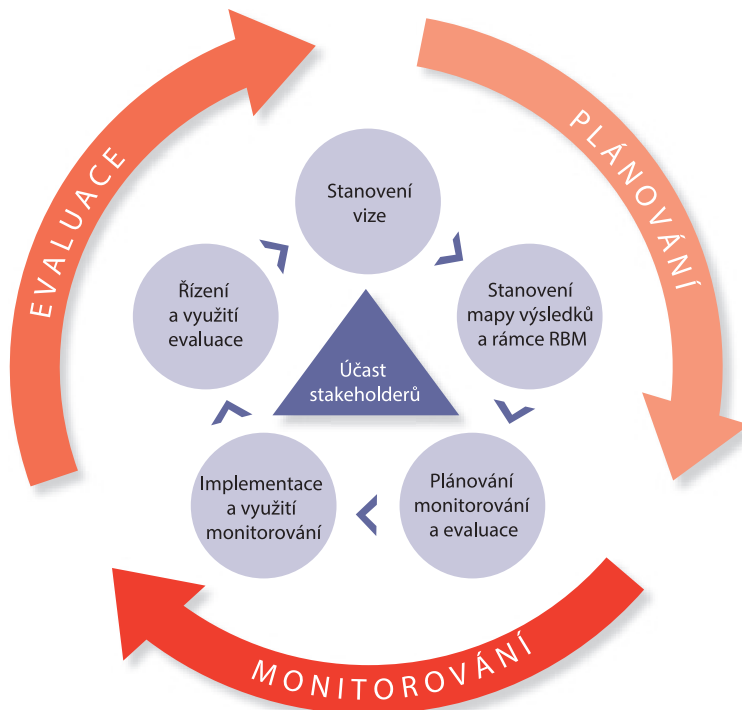
### 5.3. Přehled systému RBM: Rozvojová skupina OSN

#### 5.3.1. ÚVOD

Systém RBM, který byl v nedávné době (říjen 2011) popsán v příručce Results-Based Management Handbook<sup>46</sup> vydané Rozvojovou skupinou OSN (UNDG, United Nations Development Group) je užitečným zdrojem pro popis aktuálního stavu věcí, co se týče použití RBM v rozvojové pomoci. Výhodou této příručky je to, že vzhledem k době, kdy byla vydána, není možné tvrdit, že o problémech zmíněných v předchozí kapitole se nevědělo.

Rozvojová skupina OSN sdružuje mnoho organizací, jako je například FAO, WFP, UNAIDS, UNSSC, UNDP, UNIFEM, UNICEF a UNFPA. Celkový rámec příručky je popsán na obrázku č. 3.

Obrázek č. 3: Systém RBM UNDG



Systém UNDG se na první pohled v mnohém podobá systému COP RBM, zároveň je zde ale nemalý počet důležitých rozdílů. Přestože systém COP RBM bude podrobněji popsán v kapitole 6, je užitečné přiblížit si některé jeho prvky, aby bylo možné je porovnat se systémem OSN. Napomůže to lepšímu porozumění klíčových prvků systému v kapitole 6.

Ze všeho nejdříve je třeba říct, že hlavní architektura systému je obecně vzato srovnatelná (viz tabulka č. 5). Jak ale vyplývá z následující části, tato podobnost na vysoké úrovni hierarchie skrývá velmi odlišný přístup.

46 Viz <http://www.coprmb.eu/?q=node/579>



Tabulka č. 5: Systém COP RBM v porovnání se systémem UNDG

COP RBM	UNDG
Vedení diskuse o orientaci organizace řídicí program	Nastavení vize
Strategie se projeví ve strategickém výsledkovém rámci	Definice mapy výsledků a rámce RBM
Strategie je převedena do činností	Definice mapy výsledků a rámce RBM
Jsou shromážděny a dodány informace o výkonnosti	Plánování monitoringu a evaluace / Realizace monitoringu / Řízení evaluace
Jsou použity informace o výkonnosti	Použití monitoringu / evaluace
Jsou zapojeni externí stakeholderi	Účast stakeholderů

Systém UNDG představuje tradiční přístup RBM ve třech fázích. Než budeme pokračovat, je třeba si ujasnit, že systém OSN popisuje výsledky jako soubor všech cílů v řetězci výsledků, který obsahuje běžnou hierarchii vstupů, výstupů, výsledků a dopadů, přičemž poslední zmíněný termín neodpovídá definici, kterou mu přiřazuje GR REGIO v rámečku č. 1 (jako zohlednění srovnávání), ale představuje pouze nejvyšší úroveň cíle.

Systém OSN doporučuje zapojení příslušných stakeholderů ve všech krocích a fázích. Stejně tak i systém COP RBM věnuje velkou pozornost zajištění účasti stakeholderů a také explicitněji popisuje, jak toho docílit.

Pro OSN je akontabilita středobodem RBM, ale je postavena jako pouze hierarchická otázka (viz obrázek č. 4), kde mají činitelé na různých úrovních odpovědnost jeden vůči druhému. Není zde žádná snaha objasnit základní paradigma akontability. Důraz je v systému RBM implicitně kladen na „štíhlost a účelnost“ (viz definice v kapitole 4.1) jakožto paradigma akontability (hlavními výrazy jsou v průvodci slova jako plnit, dosáhnout, přispět apod.).

Obrázek č. 4: Akontabilita v systému OSN



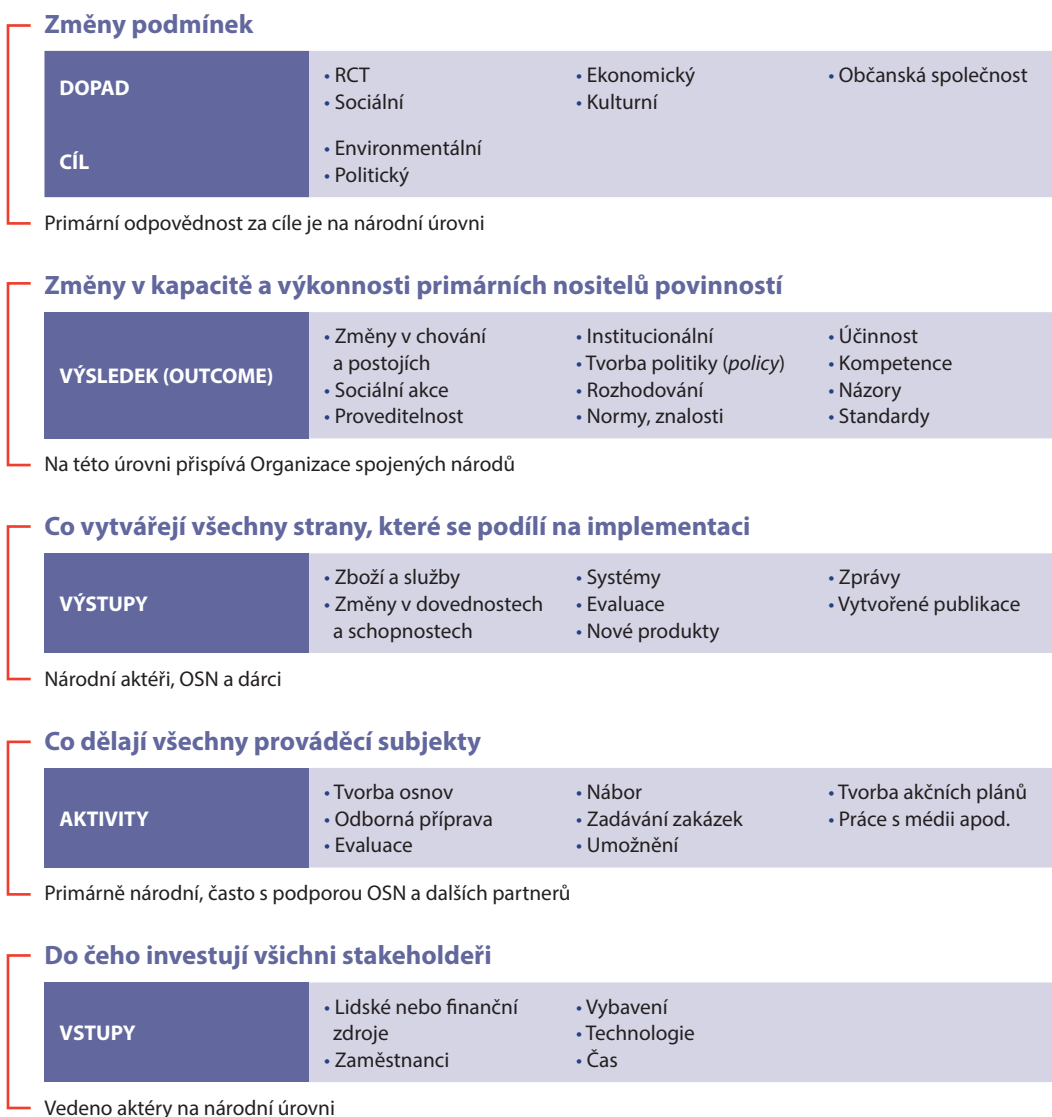
UNCT Tým země OSN  
UNDAF Rámec pro rozvojovou pomoc OSN

### 5.3.2. FÁZE Č. 1: PLÁNOVÁNÍ (VČETNĚ VIZE, VÝSLEDKOVÉHO RÁMCE A MONITOROVÁNÍ A EVALUACE – M&E)

**První krok v plánování je popsán jako tvorba vize.** Pro příručku to zahrnuje analýzu situace v zemi (včetně tradiční analýzy trendů a analýzu prvotních příčin). Potom je třeba stanovit priority ohledně toho, kam zaměřit zdroje OSN, a to vzhledem ke kapacitě místního týmu a dílčích agentur OSN. Tyto priority představují „dopad“, který zahrnuje změny v sociálních, kulturních, politických, ekologických, občanských a dalších podmínkách. Tyto výsledky by měly být specifické a měřitelné (v podstatě se jedná o indikátory) a měly by ponechávat možnosti, jak jich dosáhnout, otevřené (nezahrnovat žádné akce). Systém UNDG bere na vědomí, že agentury OSN většinou neprovádí žádné akce, pomocí nichž by těchto výsledků přímo samy dosáhly, ale že pracují s využitím prostředníků – ti jsou označováni jako „zodpovědní činitelé“ (*duty-bearers*), protože mají povinnost reagovat na potřeby jednotlivých občanů nebo skupin.

V tomto „výsledkovém rámci“ (viz obrázek č. 5) je úroveň „výsledků“ definována jako úroveň, na níž podpora OSN pomáhá „zodpovědným činitelům“ (kteří jsou v systému COP označováni jako partnerské organizace – *delivery partners*) lépe nebo ve větším objemu dělat to, co už by měli dělat, nebo za tímto účelem buduje jejich kapacitu. Přestože to není jasně řečeno, výsledky, které přispívají k dosažení dopadu, společně vytvářejí „vizi“.

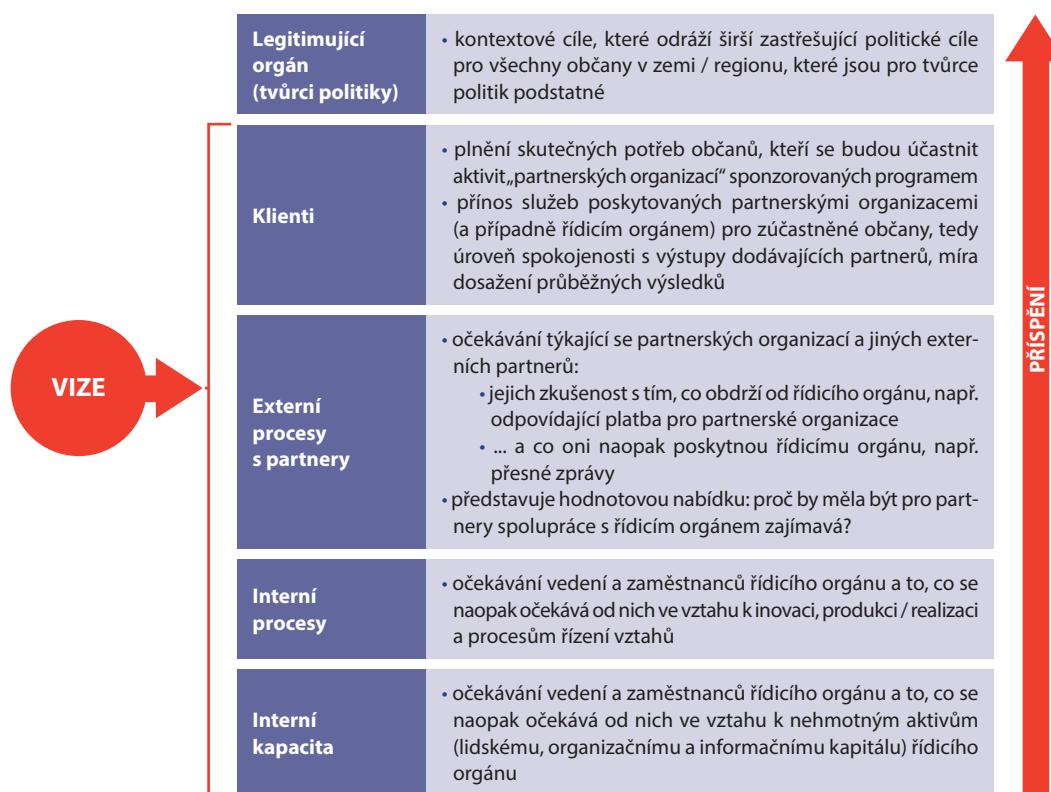
#### Obrázek č. 5: Obecný výsledkový rámec UNDG



Toto se příliš nepadobá představě vize, tak jak bude prezentována v systému COP RBM, kde se vize zaměřuje na výzvy, jejichž vyřešení si klade za úkol řídicí orgán (ŘO) (nebo jiný orgán strukturálních fondů), a ne země nebo region. Klíčová otázka pro vizi je zde následující: když vezmeme v potaz poslání a hodnoty organizace, která je odpovědná za implementaci strukturálních fondů, jak se tato organizace změní za tři až deset let (v rámci jejího horizontu strategického plánování) ode dneška? Co se odehraje v organizaci a v tom, jak provozuje svou činnost ve spolupráci s interními a externími stakeholdery?

Tento druh vize je v systému COP RBM odlišen od cílů politik vysoké úrovně pro zemi či region, které jsou stejně jako v systému UNDG odvozeny z analýzy situace. Systém COP RBM samozřejmě bere v potaz, že jak poslání, tak vize organizace musí sloužit cílům politik vysoké úrovně v zemi, ve které a pro kterou organizace pracuje. To je zohledněno na obrázku č. 6 pomocí šipky ukazující od vize k výsledkovému rámci, která ovlivňuje celý rámec s výjimkou úrovně legitimujícího orgánu: na této úrovni jsou uvedeny politické cíle vysoké úrovně.

**Obrázek č. 6: Výsledkový rámec systém COP RBM**



Je zjevné, že v systému COP RBM není poslání a vize organizace pouhým derivátem těchto cílů politik vysoké úrovně. Naopak – mise představuje konkrétní úlohu, kterou chce organizace plnit, a vize zase to, jak vidí organizace svůj vývoj a změny při plnění této úlohy ve specifickém časovém horizontu, mimo jiné i ve vztahu ke stakeholderům.

Vize napomáhá konceptualizaci výsledkového rámce tím, že na různých úrovních rámce identifikuje kritické aspekty, na které je třeba se pro dosažení vize zaměřit. Patří sem i zaměření na určité občany (kteří jsou v systému COP RBM označováni jako klienti), pokud se má za to, že se řídicí orgán potřebuje v tomto ohledu viditelně zlepšit, aby si udržel svůj mandát. To neznamená, že ostatní klienti jsou opomíjeni. Je ale možné, že to, co pro ně řídicí orgán dělá, je dostatečné, a tedy to nevyžaduje

strategickou pozornost. Cíle politik vysoké úrovně jsou pevně dané vládou jako celkem, zatímco nastavení cílů ve zbytku rámce je výsadou řídicího orgánu (i když na základě jednání s dalšími aktéry). Určitá podobnost se systémem OSN zde nicméně je v **samotném výsledkovém rámci** (druhý krok plánování systému OSN). Koncept „zodpovědných činitelů“ jako primárního zaměření aktivit OSN se podobá konceptu „partnerských organizací“, který bude vysvětlen v rámci systému COP RBM. Na obrázku č. 6 jsou partnerské organizace zobrazeny na úrovni označené jako „externí procesy s partnery“.

Výsledkový rámec systému COP RBM se ale zároveň od rámce OSN výrazně liší. Podobnost je zde pouze na samém vrcholku výsledkového rámce, kam OSN staví „dopad“, vzhledem k tomu, že i systém COP RBM klade na tuto pozici národní nebo regionální politické cíle vysoké úrovně, jak bylo zmíněno výše.

Výsledky v systému COP RBM jsou ale mnohem různorodější než v systému OSN. Celý výsledkový rámec OSN vlastně odráží to, co do něj vkládají ostatní stakeholdeři (jejich vstup), co ostatní stakeholdeři dělají (jejich aktivita), co produkují ve smyslu (jejich) výstupu a co realizují ve smyslu (jejich) výsledků. Tento rámec je pouze souhrnem všech rámců projektů a programů financovaných OSN. Vzhledem k tomu, že OSN, podobně jako řídicí orgány strukturálních fondů EU, nevykonává žádné z těchto akcí sama, ale poskytuje finanční zdroje zodpovědným činitelům / partnerským organizacím, je to téměř, jako by si přisvojovala výsledky jiných. Při pohledu na rámec OSN na obrázku č. 5 by skutečně bylo snadné uvěřit, že jsou to přímo zaměstnanci OSN (a u strukturálních fondů zaměstnanci řídicího orgánu nebo zprostředkujícího subjektu nebo zaměstnanci jiných organizací, které fondy spravují), kdo školící zdravotníky poskytující neodkladnou porodnickou péči, poskytuje porodnické lékárničky, dodává databáze, připravuje plány pro případ nouzových situací apod., jak je uvedeno v příkladech příručky.

Výsledkový rámec pro zemi (označovaný jako UNDAF neboli United Nations Development Assistance Framework – Rámec pro rozvojovou pomoc OSN, který je sám v souladu s vládními národními cíli), jako je například Ghana, proto čítá 107 stran<sup>47</sup>. Vzhledem k tomu, že popisuje, co budou dělat jiné organizace, není příliš jasné, jak to pomůže zaměstnancům OSN zajistit, aby systém OSN, jehož jsou součástí, odváděl lepší práci, protože příručka nemluví o tom, co mají tito zaměstnanci OSN konkrétně dělat a čeho mají oni sami přímo dosáhnout a pro koho. Z toho by se dalo usoudit, že OSN sama funguje zřejmě bezchybně a pro svůj vlastní provoz si nepotřebuje stanovovat žádné cíle. Implicitně se tedy zdá, že role zaměstnanců OSN spočívá pouze v tom, aby přijímali informace o monitorování a evaluaci (M&E) toho, co dělá někdo jiný. To se v podstatě rovná prohlášení, že OSN používá řízení orientované na výsledky tím, že nutí jiné organizace, aby podřídily své fungování rámci UNDAF, a že systém OSN bude dohlížet na jejich dodržování tohoto rámce.

”

**Z toho by se dalo usoudit, že OSN sama funguje zřejmě bezchybně a pro svůj vlastní provoz si nepotřebuje stanovovat žádné cíle. Implicitně se tedy zdá, že role zaměstnanců OSN spočívá pouze v tom, aby přijímali informace o monitorování a evaluaci (M&E) toho, co dělá někdo jiný.**

”

Na rozdíl od toho systém COP RBM klade důraz na přímé výsledky, kterých má pro partnerské organizace (a jiné partnerské stakeholdery), s nimiž pracuje, dosáhnout řídicí orgán. Na obrázku č. 6 se tak děje na úrovni „externích procesů s partnery“.

Cílem je samozřejmě také dosáhnout lepších výsledků pro klienty; tyto výsledky ale nastávají v rámci řetězce výsledků mnohem později a řídicí orgán je přímo neovlivňuje. Společně s národními cíli politik vysoké úrovně jsou výsledky na klienty formulovány, spíše aby objasnily kontext, o jehož změnu usilují strukturální fondy, než aby objasňovaly přímé výsledky, kterých se snaží dosáhnout řídicí orgán. Tyto přímé výsledky mohou být poněkud přizemnější a obsahují cíle, jako například přiměření partnerských organizací k větší efektivitě, inovaci či k nabízení širší řady služeb apod.

Podobně také rámec řídicího orgánu nepopisuje vstupy a aktivity jiných organizací, které jsou financovány z programu, ale zaměřuje se na vlastní zdroje a procesy (na obrázku č. 6 úroveň interního procesu a kapacity).

47 Viz příklad Ghany na <http://www.coprblm.eu/?q=node/579>

Na rozdíl od snahy předvídat a sumarizovat všechny možné projekty a programy agentur OSN v jediném celkovém výsledkovém rámci se také strategičtější výsledkový rámec systému COP RBM nepokouší pokrýt vše, co řídicí orgán sám dělá a o co usiluje, ale pouze to, co je považováno za zásadní pro dosažení vize změny organizace jako celku. Je očividné, že ne vše je pro dosažení vize zásadní. Systém tedy odděluje průběžné procesy pro stávající klienty, které je třeba udržovat či zlepšovat, od klíčových bodů, na které se musí řídicí orgán zaměřit, pokud chce dosáhnout viditelné reálné změny a pokud si chce udržet svůj mandát. Rámec RBM se snaží být v tomto směru skutečně „strategický“. V přímém rozporu s UNDAF by se tedy měl vejít na jednu stránku ve formě mapy, na rozdíl od dokumentu čítajícího 100 stran.

// **Systém COP RBM se zaměřuje na řídicí orgán a na to, co by mělo být cílem této organizace a co by měla dělat, aby zvýšila svou přidanou hodnotu pro zemi nebo region.**

//

Kromě toho systém COP RBM snaží tento strategický výsledkový rámec z nejvyšší úrovně organizace dostat „dominovým efektem“ i do nižších úrovní. To vyžaduje přehodnocení rámců na nižších úrovních a zapojení těchto úrovní do interaktivní debaty s vyšší úrovní (což může vést i ke změně celkového rámce). Rámce na nižších úrovních se tedy mohou výrazně lišit od rámců na vyšších úrovních. Klíčovým bodem zde NENÍ agregace (která by vyžadovala, aby byl rámec na všech úrovních totožný – jako je tomu v systému OSN), ale soulad (může nižší úroveň prokázat, jak konceptuálně přispívá k vyšší úrovni).

Stručně řečeno se systém OSN zaměřuje na objasnění celé řady národních nebo regionálních výstupů a výsledků, jejichž dosažení si slibuje od financování národních / regionálních zodpovědných činitelů (v žargonu COP RBM partnerských organizací), v kontextu zastřešujících politických priorit. Neobjasňuje ale své vlastní vstupy a přímé výsledky odvozené z vize, která představuje výzvu, v kontextu jasného poslání. Naopak systém COP RBM se zaměřuje na řídicí orgán a na to, co by mělo být cílem této organizace a co by měla dělat, aby zvýšila svou přidanou hodnotu pro zemi nebo region.

Systém OSN požaduje standardní hodnoty a cíl pro všechny indikátory výsledků. Systém COP RBM naopak hovoří o „mezerách“, které by měly být překlenuty. Jinak řečeno je nezbytně nutné mít dobrou představu o tom, kam je třeba vzhledem k existujícím potřebám zaměřit činnost, není ale nezbytně nutné přesně kvantifikovat velikost této mezery. Základem pro povědomí o mezeře mohou být kvalitativní data a výzkum. Systém COP RBM tedy nevyžaduje ani tradiční mechanismus stanovování cílů.

Plánování pro systém OSN vyžaduje také to, aby byly pro každý výsledek uvedeny předpoklady a rizika, zapojení partneři a jejich role a orientačně také zdroje, které mají být využity. Systém COP RBM také vyžaduje stanovení rizik týkajících se celkového strategického rámce, nikoli ale to, aby byla stanovena pro každý jednotlivý cíl, což je obtížný úkol, z něž se v zásadě stal rituál a který odvádí pozornost od určení priorit hlavních rizik pro celkovou strategii.

**Následující krok v systému COP RBM – „převedení strategie do činností“** – v zásadě neodpovídá žádnému prvku systému OSN. Je z důvodu výše zmíněné skutečnosti, že systém COP RBM se zaměřuje na to, co by měl dělat a čeho by měl dosahovat řídicí orgán, aby zvýšil svou vlastní výkonnost a realizoval tak svou vizi změny, a ne na dohled nad výkonností těch, které financuje, a kritiku této výkonnosti. Systém COP RBM vyžaduje, aby měl řídicí orgán jasno ohledně svých probíhajících procesů (při každodenním provozu) a ohledně toho, jak je lepší. Kromě toho jsou stanoveny další strategické iniciativy – které nespádají do každodenního provozu – s cílem podporovat změny v souladu s vizí. Systém OSN oproti tomu pouze uvádí vstup, aktivity a výstupy, které budou s jeho financováním provádět jiní za účelem dosažení požadovaných výsledků. Zajímavostí je, že systém OSN umožňuje, aby výsledkové rámce uváděly pouze výsledky bez výstupů, aktivit a vstupů. Rozhodnutí je na týmu OSN v dané zemi. Tato varianta může být lepším řešením.



### 5.3.3. FÁZE Č. 2: MONITORING

Není překvapením, že **první krok v monitoringu, tedy nastavení M&E**, je jen dokončením toho, co je ve skutečnosti součástí standardního logického rámce. Tento krok vyjasňuje, jak přesně budou měřeny všechny indikátory vstupů a výstupů a jak budou shromažďována data.

Rozdílem oproti systému COP RBM je to, že všechny výsledky v rámci OSN jsou okamžitě formulovány jako indikátory. V systému COP je měření cíle samostatnou záležitostí oddělenou od definování indikátoru. Na setkání v Praze 29. listopadu až 1. prosince 2010 navrhl Bernard Marr z institutu Advanced Performance Institute pro systém COP RBM to, že výběr měření ve vztahu k cíli či k souboru cílů musí být založen na otázkách ohledně výkonnosti, které mají být zodpovězeny. To také znamená, že přestože je třeba nastavit nějakou formu měření k získání dat, které dokážou odpovědět na otázky týkající se výkonnosti, neznamená to, že toto nastavení musí nutně proběhnout pro každý cíl zvlášť: musí existovat jeden nebo více indikátorů. Důležitá je otázka týkající se výkonnosti související se skupinou cílů. Tím se otevírá cesta mnohem širší řadě metod a přístupů ke sběru dat (od akčního výzkumu až po výzkum pomocí průzkumu), než jsou ty, které prosazuje systém OSN, který se na jedné straně omezuje na čísla, procenta a podíly a na druhé straně na vnímání, názory či úroveň spokojenosti, to vše vyjádřeno na nejrůznějších standardizovaných škálách. Přestože systém OSN matoucím způsobem (podobně jako mnoho dalších zdrojů) označuje první uvedenou sadu možností jako „kvantitativní“ indikátory a druhou jako „kvalitativní“ indikátory, skutečnost je taková, že oba typy měření jsou jako předem strukturované a uzavřené formulářové nástroje pro sběr dat pevně ukotveny v doméně kvantitativního výzkumu.

**Druhý krok fáze monitoringu v systému OSN, tedy „implementace a použití monitoringu“**, se omezuje na prozkoumání informací podle plánu z předchozích kroků a na základě těchto informací dochází k rozhodnutí o tom, zda by se mělo v původních strategiích pokračovat, nebo zda by měly být změněny. V rámci podávání zpráv také systém OSN doporučuje doplnit informace z výsledkové tabulky citáty, osobními zkušenostmi, fotografiemi apod., a podložit tak důvody pro dosažení či nedosažení cílů.

Podobně také systém COP RBM klade důraz na zajištění toho, aby stanovené měření probíhalo systematicky a kvalitně a aby byla data analyzována a poskytnuta způsobem, který je zaměřený na jejich uživatele.

### 5.3.4. FÁZE Č. 3: EVALUACE

U OSN by evaluace měla být nezávislá a externí. Na monitoring se nahlíží jako na jeden zdroj informací, který může být podnětem a podporou pro evaluaci. Systém OSN také krátce zmiňuje, že jsou zapotřebí adekvátní systémy k zajištění flexibility, revize, úprav a ponaučení, k nimž dává M&E podnět. Poskytují některé příklady, jako například každoroční / dvouletá prezumná setkání a vzdělávací akce (pracovní setkání či tzv. „retreats“).

V systému COP RBM se na evaluaci nenahlíží jako na zvláštní „fázi“ oddělenou od monitoringu. Evaluace je pouze jiný typ informací o výkonnosti. Jsou ale zdůrazněny dvě specifické úlohy evaluace: nutnost toho, aby evaluace poskytla informace o konečném „dopadu“ intervencí, které řídící orgán financuje, a nutnost ohodnocení nových typů intervencí předtím, než začnou být standardně používány. Systém COP RBM upozorňuje, že je třeba přistupovat k používání metod otevřeně a zároveň být v jejich používání důsledný. Kromě toho systém COP RBM na rozdíl od příručky OSN mnohem podrobněji rozpracovává problematiku toho, jak dosáhnout úpravy a ponaučení.

“

**Návrhem pro systém COP RBM je to, že výběr měření ve vztahu k cíli či k souboru cílů musí být založen na otázkách ohledně výkonnosti, které mají být zodpovězeny.**

“

“

**V systému COP RBM se na evaluaci nenahlíží jako na zvláštní „fázi“ oddělenou od monitoringu. Evaluace je pouze jiný typ informací o výkonnosti.**

“



### 5.3.5. POROVNÁNÍ SYSTÉMU OSN SE SYSTÉMEM COP RBM

Na základě výše uvedené diskuse je užitečné porozumět tomu, jak se oba systémy pokoušejí vyrovnat se základními problémy RBM, o kterých byla řeč dříve.

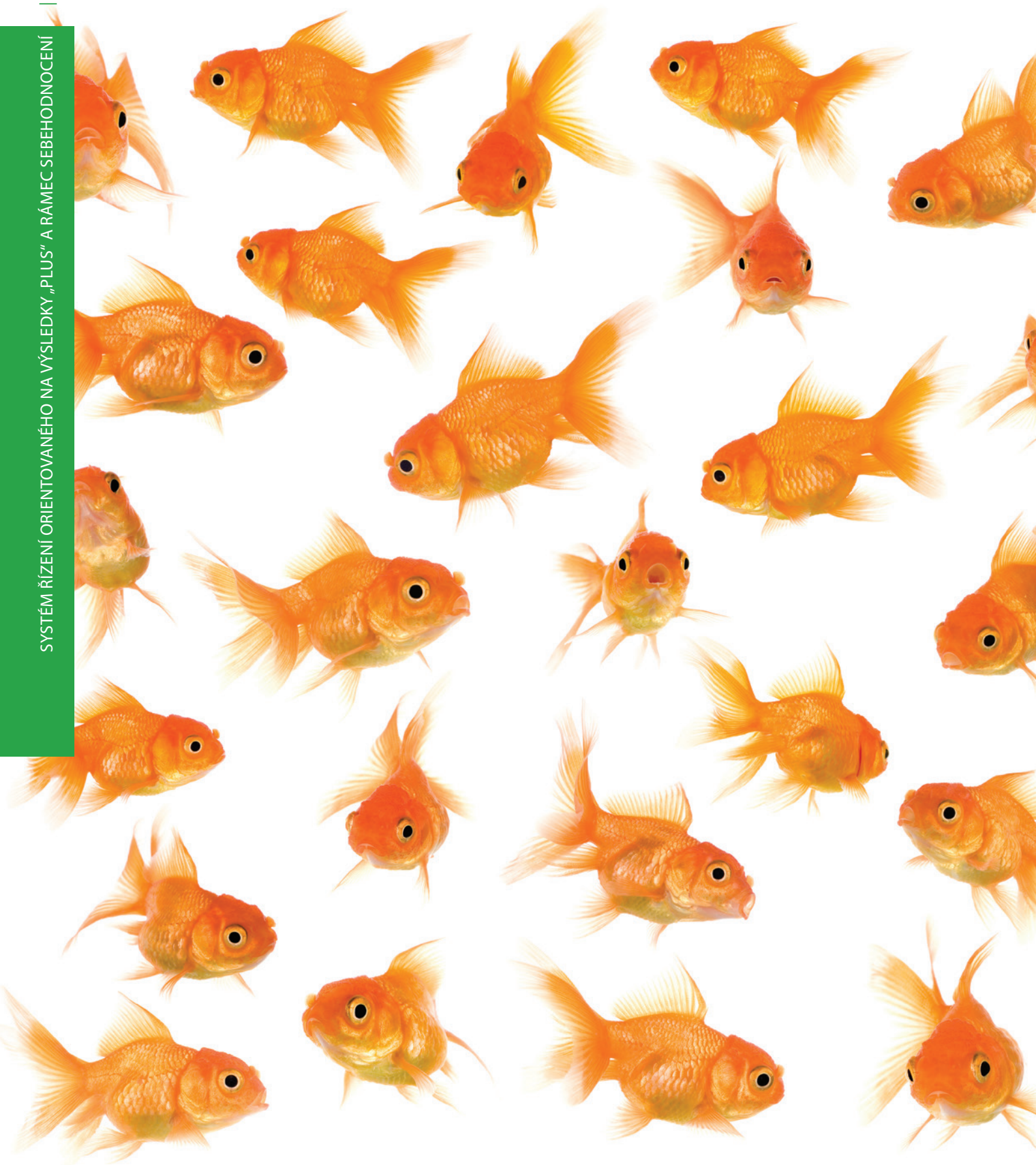
**Tabulka č. 6: Porovnání systémů OSN a COP RBM v otázkách RBM**

Oblast	UNDG	COP RBM
Obtíže při snaze úzce propojit výsledkové rámce na nižších úrovních s rámci na vyšších úrovních.	Pokouší se s tímto problémem vyrovnat povinným, shora zavedeným a předem definovaným rámcem, který je totožný pro všechny aktéry, ať už jsou z řad OSN nebo externí. Tento přístup symbolizuje standardizaci a agregaci.	Řeší problém vytvořením celkového výsledkového rámce, který je potom kaskádovitě aplikován na nižší úroveň organizace a dokonce i na partnerské organizace mimo organizaci. Přístup je charakterizován promyšleností a opodstatněním přínosu. Rámce se na jednotlivých úrovních mohou výrazně lišit, měly by ale být navzájem v souladu.
Tendence ke stanovování příliš velkého počtu indikátorů – systém je potom rigidní a těžko se mění.	Ghanský rámec UNDAF ukazuje, že na úrovni země stále existuje ohromné množství indikátorů. Systém alespoň umožňuje vynechat výstupy, aktivity a vstupy a zaměřit se více na výsledek a dopad.	Cíle by se měly vejít na jednu stránku. To je umožněno strategickou povahou výsledkového rámce: ten obsahuje pouze klíčové body k realizaci vize organizace (namísto toho, aby měl vše, co organizace dělá a o co usiluje, nebo vše, co dělá a o co usiluje partnerská organizace).
Potíže s výběrem vhodných indikátorů, nastavování standardních hodnot, cílů a ověřovacích mechanismů a zároveň potíže s přisuzováním naměřených účinků.	Systém dává přednost kvalitativnímu měření pro každý jednotlivý cíl. Přisouzením účinků se výslovně nezabývá. Vzhledem k tomu, že systém se zajímá převážně o výkonnost externích aktérů, a nikoli o svou vlastní výkonnost, shromažďování (přesných) dat je z podstaty věci obtížnější.	Systém je v oblasti metod měření otevřený a vychází z klíčových otázek ohledně výkonnosti, které se týkají primárně samotného řídicího orgánu, a nikoli cílů, které se primárně týkají partnerských organizací. Bere se v potaz, že přisouzení výsledků financovaným iniciativám může být otázkou výkonnosti, proto systém zdůrazňuje evaluaci dopadu jako zvláštní druh informací o výkonnosti. Systém NEVYŽADUJE stanovování cílů, vyžaduje ale stanovení toho, jak se bude měřit zlepšení.
Napětí mezi používáním informací k ponaučení nebo k podávání zpráv o pokroku.	Klíčovým prvkem kvantitativních popisných informací, kterým dává monitoring v systému OSN přednost, je skutečnost, že jsou užitečné pro zodpovězení otázek typu „kolik“, ale nedokážou zodpovědět otázky týkající se toho proč a jak něco fungovalo nebo nefungovalo. To znamená, že systém ze své podstaty dává přednost podávání zpráv o pokroku před ponaučením.	Systém neodděluje evaluaci a monitoring tak striktně jako OSN. Spíše zdůrazňuje nutnost zodpovědět klíčové otázky ohledně výkonnosti pomocí informací ohledně výkonnosti. Ty mohou zahrnovat jak popisné informace, tak informace týkající se toho, proč a jak něco fungovalo. Není až tak relevantní, jestli se jedná o monitoring nebo o evaluaci (přestože toto rozlišení se používá). Systém se nesnaží zodpovídat otázky pomocí dat, která k tomu nejsou vhodná.
Napětí vznikající v důsledku toho, že požadavky RBM jsou zaváděny, aniž by byly nejprve zrušeny předcházející postupy, které jsou s nimi v rozporu.	Systém nebere v úvahu jiná paradigmatu akontability, a bude se proto vždy dívat na neodmyslitelné rozpory s jinými paradigmaty (která jsou přítomna ve stávajících postupech) jako na problém, a nikoli jako na legitimní součást veřejného řízení. Kromě toho systém představuje spíše samostatný systém měření výkonnosti externích zúčastněných stran než integrovaný systém řízení pro organizace OSN. Mezi postupy budou tedy nevyhnutelně vznikat rozpory.	Systém RBM je navržen jako integrovaný systém řízení pro organizaci, která jej používá. To znamená, že součástí využívání systému je i pravidelné provádění přezkumu stávajících procesů uvnitř organizace s cílem zjistit, zda přispívají k cílům ve výsledkovém rámci, jestli je možné je zlepšit, jestli je nutné je udržovat nebo jestli je třeba je zrušit. Nikdy se také neztrácí ze zřetele tři typy akontability popsané v kapitole 4.1.
Napětí vznikající v důsledku toho, že nesčetné množství cílů si může navzájem odporovat, ať už na různých úrovních nebo pro různé strany. Pro manažery je potom těžké rozhodnout se, čemu přiřadit vyšší prioritu.	Systém OSN RBM není založen na stanovování priorit. Poskytuje spíše vyčerpávající seznam všeho, co považuje za hodné financování. Je samozřejmé, že jen velmi málo věcí určených k pokrytí potřeb obyvatel lze považovat za neúčinné. To znamená, že racionální stanovení priorit je velice obtížné (pokud by nebyla veškerá hodnota zredukována na monetární hodnotu s využitím metod ekonomických nákladů a přínosů).	Systém COP RBM vytvoří svůj jednostránkový strategický výsledkový rámec v interakci se stakeholdery: plně si uvědomuje, že to znamená jednání o poněkud rozdílných zájmech, a také to, že takový rámec není možné založit pouze na analýze. Tato mapa je potom kaskádovitě předávána na nižší úroveň, přičemž proces vyjednávání se pokaždé opakuje.
Omezené kapacity a zdroje, jak interní, tak externí, na definování, shromažďování, zpracovávání, analýzu a použití informací, s čímž se navíc pojí omezené porozumění účelu a smyslu RBM.	Příručka se touto problematikou nezabývá.	Systém COP RBM tento problém explicitně řeší v části týkající se usnadňujících faktorů.

### 5.3.6. AKONTABILITA U SYSTÉMU RMB OSN OPROTI SYSTÉMU COP RBM

Na závěr výše uvedené diskuse a porovnání lze říci, že zatímco systém OSN se stále drží především „štíhlého a účelného“ paradigmatu akontability, systém COP RBM se snaží podporovat všechny tři typy akontability zmíněné v kapitole 4.1, a to tak, že je zahrnuje do širší definice odpovědnosti, tak jak je definována v kapitole 4.5.

Vzhledem k tomu, že systém OSN RBM je velice podobný systému popsanému v nařízení o strukturálních фондах, vztahují se na něj nutně stejné hrozby a příležitosti jako ty, které byly zmíněny v kapitole 4.4. Systém COP RBM se snaží vypořádat odlišným způsobem nejenom s otázkami uvedenými v tabulce č. 6, ale také se čtyřmi podsystémy rámce New Synthesis.



## 6. SYSTÉM ŘÍZENÍ ORIENTOVANÉHO NA VÝSLEDKY „PLUS“ A RÁMEC SEBEHODNOCENÍ

### 6.1. Úvod

#### 6.1.1. PŮVOD SYSTÉMU A RÁMCE

Rámec sebehodnocení COP RBM vychází z několika již existujících rámců používaných předními organizacemi v oblasti RBM, např.:

- Světová banka a jiné organizace s CAP-SCAN (2010)
- Asijská rozvojová banka a její nástroj Hodnocení připravenosti – Zaměřování se organizací na výsledky (2008)
- EIPA a její Společný hodnoticí rámec (CAF) (2006)
- Ministerstvo financí Nového Zélandu a jeho „Zdokonalení se v řízení (sdílených) výsledků“ (2005)
- Úřad generálního auditora Kanady a jeho „Nástroj pro řízení orientované na výsledky“ (2003)

Tyto zdroje naleznete na <http://www.coprmb.eu/index.php?q=node/429>.

CAP-SCAN byl v květnu 2010 představen Světovou bankou na semináři pořádaném COP RBM v Bruselu. Na tomto semináři vystoupil John Mayne, autor kanadského nástroje.

Zmíněné rámce byly za účelem přijetí do „Síně slávy BSC“ navíc s daným hodnoticím rámcem spojeny (2010). Jedná se o plán zaměřený primárně na soukromý sektor. Jak nadnesl Bernard Marr, výkonný ředitel Advanced Performance Institute (Spojené království), který vystoupil na pražském semináři COP RBM, je však stále více přijímán také veřejným sektorem.

Všechny tyto stávající rámce byly prověřeny do nejmenšího detailu. Obdobná tvrzení z každého rámce byla seskupena pod společnými nadpisy. Obsah těchto tvrzení byl přepracován dle poznatků získaných ze seminářů COP RBM a dle příspěvků odborníků a sítí z celého světa.

#### 6.1.2. STRUKTURA A POUŽITÍ SYSTÉMU A RÁMCE

Rámec sebehodnocení je složen ze tří částí. První část se soustředí na vykonávání klíčových postupů řízení orientovaného na výsledky hodnocenou organizací. Druhá část se zaměřuje na klíčové prvky či osoby uvnitř organizace, které dané postupy podporují (vedení, organizační kultura, struktura a dostatečné kapacity a zdroje). Třetí část se soustředí na prvky či osoby mimo organizaci (např. statistické kapacity země, zájem vlády o výsledky atd.).

Rámec je složen ze tří úrovní podrobností. Nejvyšší úroveň popisuje šest klíčových postupů:

1. vedení diskuse o orientaci organizace řízení programu;
2. strategie se projeví ve strategickém výsledkovém rámci;
3. strategie je převedena do činností;
4. jsou shromážděny a dodány informace o výkonnosti;
5. informace o výkonnosti jsou využity;
6. jsou zapojeni externí stakeholdeři.

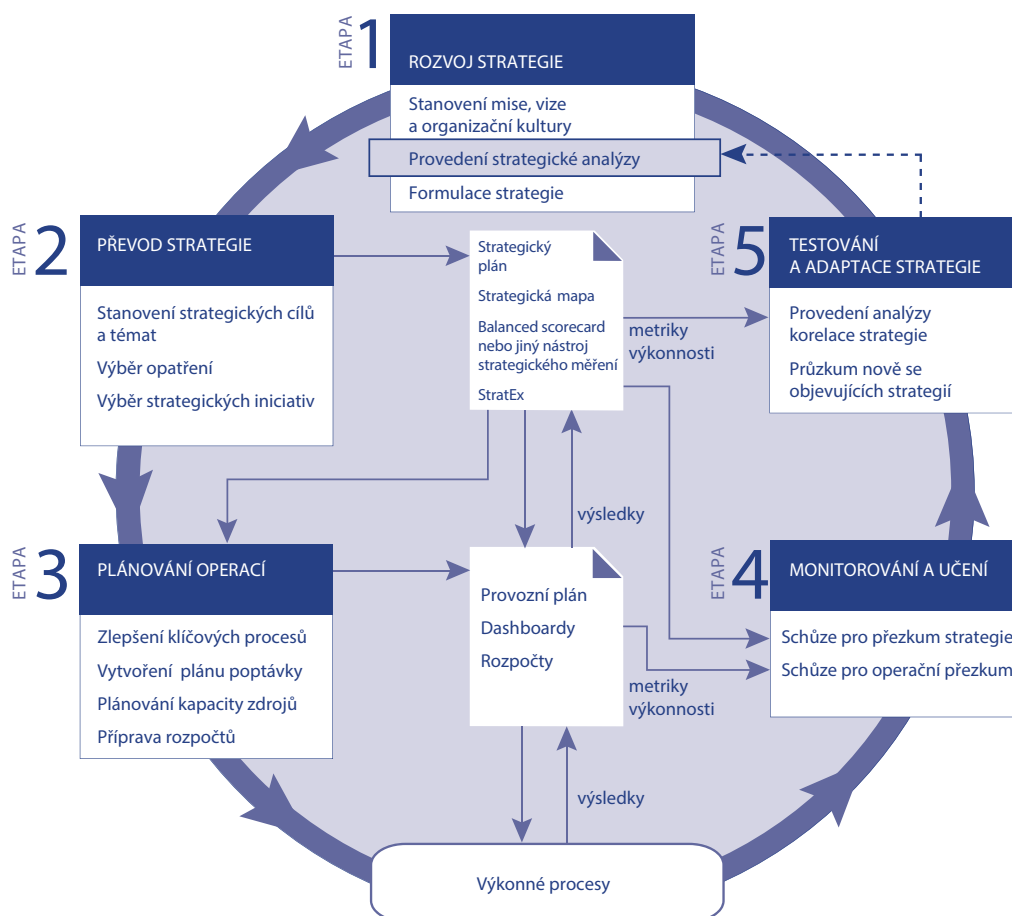
Druhá úroveň o těchto klíčových postupech přináší další podrobnosti, např. o klíčovém postupu č. 1

- 1.1 Vize a poslání nejsou pouhé informace na papíru, ale volají po interakci
- 1.2 Hodnoty jsou referenčním bodem při každodenních rozhodovacích procesech
- 1.3 Vedení věnuje náležitou pozornost poslání, vizi a hodnotám

Prohlášení uvedená na této druhé úrovni jsou použita k hodnocení organizace. Hodnocení má být provedeno za účasti klíčových osob s rozhodovacími pravomocemi, které se pro implementaci systému mohou rozhodnout. Jim by ideálně měl asistovat odborník seznámený s daným rámcem. Osoby s rozhodovacími pravomocemi by měly diskutovat, jak těmto prohlášením rozumějí, a zhodnotit, do jaké míry se tyto praktiky v jejich organizaci vyskytují. Klíčové je si ujasnit rozsah na konkrétních příkladech. Dalším krokem, který provede znalec rámce, je s využitím prohlášení třetí úrovně rámce upozornit na zjevné nedostatky v praxi nebo stávající praxi ukázat v jiném světle. Osoby s rozhodovacími pravomocemi se pak na základě toho rozhodnou, jaké kroky podniknout pro zlepšení.

Systém sebehodnocení je užitečný sám o sobě jakožto nástroj pro zvýšení povědomí. Je však nutné pochopit, že je podpořen adaptivním systémem strategického řízení (viz obrázek č. 7), který zastupuje neustávající proces (vyjádřený velkými šipkami spojujícími fáze), ale také vnitřní mechanismy zpětné vazby (vyjádřené menšími šipkami) mezi součástmi systému<sup>48</sup>.

Obrázek č. 7: Systém strategického řízení RBM



48 Tato zastřešující architektura je založena na publikaci R. S. Kaplan a D. P. Norton, Mastering the management system, 2008, Harvard Business Review. Další informace o tomto druhu systému naleznete na <http://www.coprmb.eu/?q=node/410>



### 6.1.3. DEFINICE POJMŮ

System i rámec zavádějí řadu nových pojmů. Někdy je to kvůli různým, často nejednotným významům, které se vážou ke stávajícím pojmům, někdy za účelem zdůraznění nového konceptu.

#### 6.1.3.1. OŘP

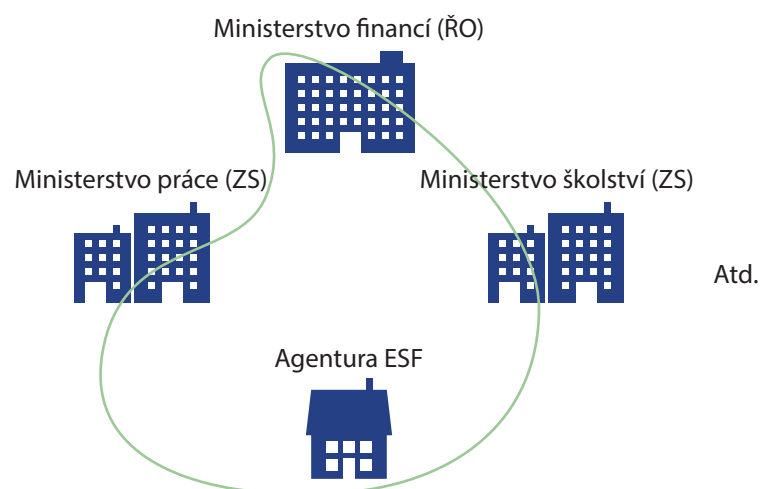
„Organizace řídicí program“ neboli OŘP je organizace, která řídí, jakým způsobem jsou finanční prostředky programu použity za účelem dosažení cílů uvedených v programovém dokumentu. Účastní-li se plnění jednoho programu vícero organizací, lze na ně nahlížet jako na paralelní jednotky různých úrovní jedné „korporátní“ organizace. OŘP tak může překračovat stávající organizační hranice. Jednotky jsou rozděleny v různých samostatných organizacích (částech organizací).

Někdy však může být logické nahlížet na samostatné organizace odpovědné za část jednoho OP jako na nezávislé OŘP. To se týká případů, kdy organizace nejsou za účelem dosažení společných cílů povinny spolupracovat, např. veškeré regionální podprogramy mohou být součástí jednoho OP a zároveň být relativně nezávislé na centru. Organizace jsou zaměřeny na dosažení svých vlastních regionálních cílů. Je možné, aby centrum vyžadovalo zprávy o postupu činností týkajících se cílů a metod práce popsanych ve společném programovém dokumentu.

OŘP může být složena ze zprostředkujících subjektů, může obsahovat řídicí orgán a ostatní oficiální subjekty strukturálních fondů, jež se podílí na využívání finančních prostředků programu, aniž by kterýkoli z těchto subjektů byl realizátorem intervencí (i když je možné, aby jiná část stejné právnické osoby takovéto OŘP byla zúčastněna a MŮŽE být realizátorem intervence). Silná OŘP zajišťuje, aby se všechny strany zúčastněné na vedení programu jasně soustředily na společný program.

Příklad OŘP a jejich součástí je uveden na obrázku č. 8.

**Obrázek č. 8: OŘP v Litvě**



Zde je vidět, že OŘP pro jeden ESF program Litvy je tvořena jak částmi ministerstev financí, práce a školství atd., tak vládním úřadem.



### 6.1.3.2. KLIENTI

Klienti (*constituents*) jsou pro OŘP ústřední, jelikož právě oni jsou konečnými příjemci toho, co OŘP dělá. V různých kontextech jsou označováni jako koncoví uživatelé, cílové skupiny, občané, spotřebitelé, zákazníci atd. Slovo „klient“ je použito, aby všechny tyto výrazy nahradilo, poněvadž odkazuje na osobu, která má nárok od organizace něco očekávat.

Odkazuje však také na to, že organizace (v tomto případě OŘP) je oprávněna něco očekávat na oplátku od dané osoby.

V demokratických systémech, kde je tento termín hojně používán, může klient oslovit zvoleného poslance parlamentu a požádat jej o pomoc. Poslanci parlamentu na oplátku očekávají podporu při volbách. To stejné platí pro organizaci řídící daný program a pro lidi, jimž se snaží pomoci. Klíčem je reciprocita vzájemného vztahu.

### 6.1.3.3. PARTNERSKÉ ORGANIZACE

OŘP si je rovněž vědoma, že potřebami klientů se nemůže zabývat sama. OŘP využívá velkou část finančních prostředků, které má k dispozici, aby podnítila partnerské organizace – překladatele projektů nebo „příjemce“ (*beneficiaries*) v žargonu EU – přidělováním finančních prostředků, aby dodali produkty a služby zaměřené na výsledky klienta. Tyto výsledky by měly odrážet základní potřeby klienta. O partnerských organizacích se předpokládá, že NEJSOU ovládaný OŘP. Jestliže by tomu takto bylo, byly by pouze součástí OŘP.

Ve světě obchodu existuje podobný vztah mezi společnostmi dodávajícími spotřebitelské zboží a obchodními řetězci, které dané zboží spotřebitelům dodávají. Obchodní řetězce společnosti dodávající spotřebitelské zboží potřebují, jinak se jejich zboží ke spotřebitelům nedostane. Společnosti dodávající spotřebitelské zboží proto musí udržovat spokojené jak zákazníky, tak obchodní řetězce. OŘP obdobně potřebují partnerské organizace. Hlavním rozdílem je, že OŘP pro své klienty („spotřebitele“) většinu produktů a služeb dokonce nemusí produkovat samy. OŘP pouze poskytují finanční prostředky partnerům, kteří produkty a služby produkují a dodávají je klientům.

OŘP mohou spolupracovat s ostatními partnery, kteří nejsou „partnerskými organizacemi“. Jako příklad nám mohou posloužit např. vzdělávací instituce, zastupitelské organizace klientů, sociální partneři atd., kteří nemusí finanční prostředky obdržet, aby přímo produkovali produkty a poskytovali služby týkající se potřeb klientů, ale aby mohli spolupracovat s OŘP v jiných činnostech (např. tvorba nápadů, konzultace atd.).

## 6.1.4. PŘÍPRAVA NA HODNOCENÍ (FÁZE 0: DEFINICE OŘP)

Před započítím sebehodnotícího cvičení nebo používáním systému řízení je důležité definovat OŘP.

Nejlépeším způsobem je použití procesního modelu.

Všechny organizace by si měly uvědomit, co tvoří jejich **primární proces**. Ten v tradičních výrobních prostředích značí proces, jenž od dodavatelů získává vstupy a mění je pro klienta na výstupy. Proto jej také nazýváme transformační proces. Důležitými dílčími procesy v rámci logistiky tohoto procesu (včetně zpracování objednávek) jsou výroba, poskytování služeb (následná péče) a prodej / marketing (získávání objednávek). OŘP pobírající strukturální fondy je nicméně spíše poskytovatelem služeb než výrobní jednotkou. V případě poskytovatelů služeb jsou hlavní procesy obvykle vymezeny jako příjem, úprava / zpracování, následná péče a prodej / marketing.

Důležitým konceptem plánování je myšlenka **toků objednávek**. Zákazníci – v případě OŘP partnerské organizace – spustí řetězec služeb, jakmile podají návrh na financování. „Příjem“ obvykle odkazuje na zpracování návrhu (jeho registrace, kontrola, ohodnocení, rozhodnutí o návrhu, komunikace rozhodnutí, řešení odvolání atd.). Po schválení je projekt „zpracováván“ až do jeho dokončení (následná tvorba zpráv o postupu činností, žádosti o platby, provádění kontrol, zodpovídání dotazů partnerských organizací a podpora jejich činnosti, odvolací řízení atd.). „Následná péče“ pak s sebou nese typické služby, které jsou poskytovány, i když je projekt pro OŘP zcela ukončen.

To znamená, že jak marketing (pro OŘP souvisí s průzkumem a vnímáním poptávky po výzvách k předkládání návrhů, např. co by měla výzva obsahovat z hlediska obsahu a požadavků, jak by měla být komunikována, prostřednictvím jakých kanálů by měla být dostupná – prostřednictvím národních kontaktních míst), tak prodej (pro OŘP souvisí s těmi lidmi, kteří budou výzvy komunikovat a vytvářet poptávku) nejsou součástí toku pořadí, ale jsou důležité pro zajištění objednávek.

Další nástavbou primárního procesu, která vychází z myšlenkového pohledu hodnotového řízení, je jeho klasifikace z pohledu inovace (definujte a rozpracujte hodnotu), činností (doručte hodnotu včetně příjmu a zpracování) a řízení stakeholderů (uveďte hodnotu do spojitosti včetně prodeje / marketingu a prodejných aktivitách).

Pro rozběhnutí primárního procesu jsou zapotřebí lidé a prostředky. Zde přichází na řadu **podpůrné procesy**, díky kterým je primární proces udržován v chodu a neustále zlepšován. Vytváří podmínky pro to, aby primární proces fungoval. Mezi podpůrné procesy se běžně řadí správa zařízení (včetně údržby pracovního prostředí a materiálů), ICT management, personalistika, komunikace (včetně řízení znalostí), finanční řízení, řízení jakosti (včetně neustálého zlepšování) a shody a konečné nákupy.

Vedle toho je potřeba práce také vést. K tomu slouží **regulační / kontrolingové** procesy. Ty jsou tvořeny všemi aktivitami spojenými s plánováním, kontrolingem (zda dojde k uskutečnění plánů), hodnocením (co je za problém) a přizpůsobením (co s tím dělat) primárního procesu.

Podpůrné procesy je samozřejmě nutno regulovat regulačními procesy a regulační procesy musí být podporovány, ale to není ústředním bodem tohoto cvičení. Myšlenkou je spíše soustředit se na primární proces a snažit se při tom zjistit náplň činnosti jednotlivých aktérů. Poté je otázkou, kdo tento proces podporuje a reguluje.

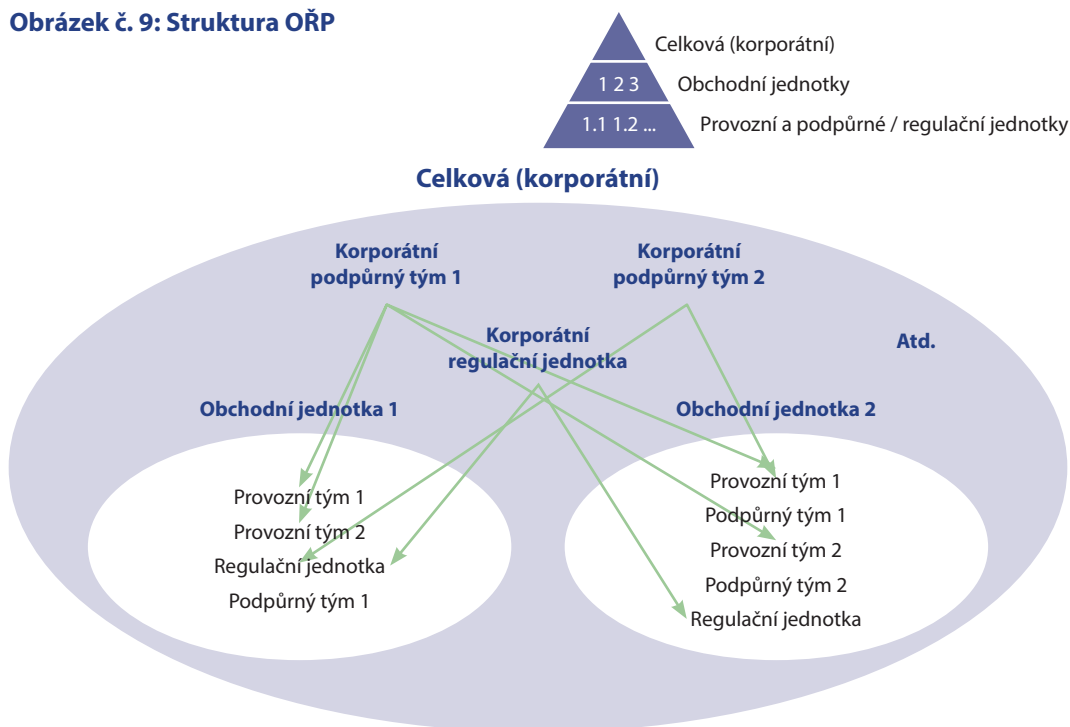
Důležité je také porozumět tomu, že podpůrné a vedoucí / regulační jednotky se mohou nacházet v korporátním centru.

V případě některých programů (většinou větších) by samozřejmě mohla být přijata taková struktura, ve které je ústřední ministerstvo odpovědné hlavně za „řídící / regulační“ a podpůrné procesy, ale samostatně nevykonává ani jeden ze tří dílčích procesů (inovace, činnosti, řízení stakeholderů) primárního procesu. Z toho vyplývá, že ostatní jednotky / ministerstva jednají v rámci řízení toho, co je běžně nazýváno „korporátní centrum“, do značné míry samostatně. Samostatné jednotky jsou nazývány jako „obchodní jednotky“.

Každá obchodní jednotka může být dále rozdělena na další pododdělení ve smyslu provozních týmů, které celý primární proces z hlediska konkrétních služeb (např. výzvy k předkládání návrhů) poskytují konkrétním partnerům v konkrétních souvislostech pro konkrétní klienty.

Na obrázku č. 9 je vidět, že mezi jednotkami PO organizace různých úrovní může existovat mnoho vztahů. V případě obchodní jednotky č. 2 může být podpůrný tým, který podporuje provozní týmy obchodní jednotky, ku příkladu sám podporován korporátním podpůrným týmem. To se může vztahovat na případy, kdy se v obchodní jednotce nachází pouze jeden personální referent zabývající se konkrétními službami obchodní jednotky a vystupující jako kontaktní místo pro větší, centralizované personální oddělení (např. se zabývá výplatními listinami).

Obrázek č. 9: Struktura OŘP



Nyní se budeme věnovat popisu klíčových postupů – jádru systému COP RBM.

## 6.2. Klíčové postupy a fáze RBM

### 6.2.1. VEDENÍ DISKUSE O ORIENTACI ORGANIZACE ŘÍDÍCÍ PROGRAM (FÁZE Č. 1: TVORBA STRATEGIE)

#### 6.2.1.1. VIZE A MISE NEJSOU POUHÉ INFORMACE NA PAPÍRU, ALE VOLAJÍ PO INTERAKCI

A. Poslání (účel OŘP: základní důvod, proč organizace dělá to, co dělá, a pro koho to dělá – např. partnerské organizace, klíčoví klienti a ostatní klíčové zúčastněné strany) je jasné a je vyjádřeno srozumitelně.

Poslání vymezuje rozsah činností OŘP – co OŘP dělá a pro koho. Poslání nepodléhá častým změnám, takže vše, co již OŘP vykonává (nebo chce vykonávat i nadále), by do něj mělo zapadat. O poslání tedy nelze říci, že je „ambiciózní“ (aspirací), i když může být inspirující.

Při hodnocení kvality poslání je hodnoceno, zda:

- ☉ zdůvodňuje stávající činnost a zároveň poskytuje dostatek prostoru pro změny produktů / služeb, aniž by muselo být měněno;
- ☉ je nezasvěcenému člověku z jednoho odstavce jasné, jaký je hlavní účel OŘP;
- ☉ je z uvedených informací snadné vybavit si na klíčové prvky poslání.

Známým příkladem poslání je to od společnosti Google:

*„Uspořádat informace z celého světa tak, aby byly všeobecně přístupné a užitečné.“*

To je zajisté inspirace, není to však „aspirace“ (vize). Není to něco, čeho bude dosaženo, a vyvstane tak potřeba vytyčit si další cíl. Jedná se spíše o odůvodnění všeho, co společnost Google dělá, všech produktů a služeb, které nabízí, nabízí a nabízet bude.

## 1. VEDENÍ DISKUSE O ORIENTACI ORGANIZACE ŘÍDÍCÍ PROGRAM

Příkladem poslání pro OŘP by mohlo být např.:

*„Na základě trvalého partnerského smýšlení – s použitím prostředků EU a národních prostředků – organizace vyzývá k činnosti, jež vedou k trvalému zlepšování funkčnosti pracovního trhu. OŘP nabývá a sdílí znalosti, aby napomohla k tvorbě a vývoji řešení určených pro dobu dnešní i budoucí.“*

B. Vize (dlouhodobější cíl organizace, jak by vypadal její „úspěch“ např. za 3 až 10 let) je jasně vyjádřena tak, aby její dosažení bylo možno za určitou dobu ověřit (každý si ji může představit a usoudit, zda jí bylo dosaženo či ne) a porovnat tak rozdíl mezi stavem současným a stavem, který má nastat.

Vize OŘP předkládá ambici (v rámci časového horizontu strategického plánování, tj. obvykle 3–10 let do budoucna) vzhledem k poslání (a hodnotám) OŘP. Vykresluje obraz toho, kam organizace cílí, a odpovídá přitom na otázku: „Kde chceme jako organizace být za x let?“ Jakmile je vize dosaženo, je navržena další. Aby organizace byla skutečně vizionářskou, měla by cílit vysoko, čímž je myšleno, že by měla smýšlet nad stávající možnostmi a okolnostmi.

Při hodnocení kvality vize je hodnoceno, zda:

- ⊙ podněcuje nadšení dát se do toho a vytvořit organizaci, která dokáže naplnit vytyčené cíle;
- ⊙ je vytvořena tak, aby budoucnost vytvářela, nikoli aby ji předpovídala a určovala, zda je dosažení cílů možné či nemožné (analyticky). Z toho důvodu může být vize lehce přehnaná, nadsazená, s pouze např. 50–70% pravděpodobností, že jí bude dosaženo. Vize by měla vzbuzovat dojem, že jí může být dosaženo pouze s vynaložením dostatečného množství úsilí a také s trochou štěstí;
- ⊙ zachází za každodenní, provozní problémy a vzhlíží spíše k celkovému obrazu nastávajících let než nastávajících týdnů;
- ⊙ je jasná: není psána v hantýrce, je vyjádřena krátkými větami, je věcná, není nejasná a je ověřitelná (po naplnění vize by všem mělo být jasné, že jí bylo dosaženo);
- ⊙ její časování je srozumitelné;
- ⊙ není obecná (např. by neměla znít „budeme organizací světové třídy“);
- ⊙ je v souladu / ne v protikladu s posláním (a hodnotami) OŘP.

Známým příkladem vize je následující příklad:

*Na začátku prezidentské funkce Johna F. Kennedyho se Spojené státy americké nacházely v krizi. Sovětský svaz odpálením rakety, který vynese na oběžnou dráhu Země satelit, překvapil svět technickými dovednostmi, které potvrdil následným vysláním prvního člověka, Jurije Gagarina, do kosmu. John F. Kennedy cítil zklamání a byl si vědom, že jeho země musí nebojácně jednat. V roce 1961 před Kongresem prohlásil: „Věřím, že bychom se jako národ měli zavázat k dosažení cíle, kterým je do konce tohoto desetiletí na Měsíci přistát s člověkem a poté se bezpečně vrátit zpět na Zemi.“ Dne 12. září 1962 přednesl John F. Kennedy na stadionu Rice v Houstonu americkému lidu výzvu, která se zapsala do dějin. Pronesl: „Spojené státy nebyly vybudovány lidmi, kteří čekali, odpočívali a hleděli do minulosti. Tato země byla dobyta těmi, kteří vzhlíželi vpřed. (...) Vypluli jsme na moře vstříc znalostem, které jsme měli získat, vstříc novým právním, které jsme měli nabýt. Jak tyto znalosti, tak práva musí být použity pro pokrok všech lidí. Rozhodli jsme se pro cestu na Měsíc v tomto desetiletí a vykonáváme jiné věci ne proto, že jsou snadné, ale proto, že jsou obtížné, protože daný cíl nám poslouží uspořádat a stanovit náš potenciál a schopnosti. Takovou výzvu jsme ochotni přijmout a nechceme ji oddalovat, je to výzva, kterou chceme naplnit.“<sup>49</sup>*

Příkladem vize pro OŘP by mohlo být např.:

*„V roce 2017 bude OŘP vspělá jak vnitřně, tak navenek jako ukázková organizace. Naši spolupracovníci své nadšení a odborné znalosti věnují aktivnímu odhalování výzev na pracovním trhu a podnítí organizace k vlastním iniciativám a inovacím.“*

49 [http://www.nasa.gov/vision/space/features/jfk\\_speech.html](http://www.nasa.gov/vision/space/features/jfk_speech.html) a <http://er.jsc.nasa.gov/seh/ricetalk.htm>

## 1. VEDENÍ DISKUSE O ORIENTACI ORGANIZACE ŘÍDÍCÍ PROGRAM

Pro dodatečné objasnění vize a objasnění rozdílů se stávající situací lze formulovat tzv. „rozšířenou“ vizi (viz tabulka č. 7).

Tabulka č. 7: Příklad rozšířené vize

Jak vypadáme dnes?	Jak budeme vypadat v roce 2017?
Partnerské myšlení je podporováno jen slovy, ale s partnery jsme častěji v opozici.	Partneři uznávají silné stránky jeden druhého a vzájemnou komunikací a partnerským myšlením se snaží pokrýt své slabé stránky, aby přišli s tvůrčími řešeními pro pracovní trh.
Hodnocení návrhů spočívá zejména v zaškrtnutí políček. Počet políček k zaškrtnutí se znásobil, což vede k nepoměrné spotřebě času. Snažíme se schovat za papír pomocí všech těchto fajfek, aniž bychom měli záruku, že vybereme projekty s opravdovými výsledky. Konzultanti jsou natolik inteligentní, aby vymysleli jakýkoli systém a vymysleli projekty, které vypadají na papíru dobře.	Žadatel předkládající projekt nám musí být schopen bez obtíží přiblížit myšlenku projektu – a to i tváří v tvář, kolektivně / samostatně, v závislosti na komplexitě myšlenky -, kterou pak můžeme rychle přijmout či upravit. Jsme konzultanti, pracujeme zadarmo a jsme schopni přilákat opravdové zájemce o iniciativu a inovace na pracovním trhu.  Naším cílem není se při hodnocení projektu zcela krýt. Kryjeme se tím, že (kolektivními i individuálními) aktivními intervencemi stimulujeme projekt po schválení, aby dosahoval udržitelných výsledků. Tímto způsobem se po zvážení projektu s nadšením a okamžitě angažujeme. Předkladatelům projektu se snažíme napomoci vytvořit takový projekt, který má šanci na úspěch. Uzavíráme jasné dohody o tom, jak se projektem budeme zabývat (např. účastí v řídicí skupině nebo kontrolou plnění). Pokrok kontrolujeme bez čekání na formální průběžné či závěrečné zprávy.  Předkladatelům projektů sdělujeme své postřehy, jestliže je během projektu potřeba provést nezbytné změny plánu. Problémy spojené s nedostatečnou způsobilostí předkladatelů projektu jsou rovněž včas odhalovány. S předkladateli spolupracujeme, abychom jednali tak, aby dané problémy byly řešeny.
Kontroly na pracovišti a kontroly na místě konzumují příliš mnoho času, jelikož ještě zcela nesklízíme výhody standardizovaných nákladů, paušálů atd.	Kontroly na pracovišti a kontroly na místě jsou prováděny rychle, poněvadž se standardními náklady, paušály a všemi ostatními možnostmi povolenými nařízeními Evropské komise pracujeme kompletně a promyšleně.
Z naší práce na projektech, které financujeme, neplyne příliš mnoho informací o tom, co se opravdu děje a co opravdu funguje.	Vyměňujeme si znalosti nabyté z našich styků s předkladateli. Tyto vědomosti používáme k úpravě projektů a k podpoře našich partnerů, kteří fungují jako diskusní partneři při vymýšlení nových výzev k předkládání návrhů a kteří slouží jako multiplikátoři.
Projektoví „manažeři“ ORP povětšinou spravují informace, v nichž jsou za nejdůležitější považovány znalosti našich postupů.	Pracujeme na vědomostech, jak vytvořit a vést dobrý projekt. Jsme si rovněž vědomi toho, jak nabyté vědomosti z našich projektů, přičemž bereme v potaz nadcházející výzvy, a jak tyto vědomosti obohatit dalšími zdroji (školení, výzkum, odborníci atd.). Víme, jak tyto znalosti ideálně sdílet jak interně, tak externě.
Spolupráci mezi jednotkami je zapotřebí zavádět pravidelně, a to odshora dolů.	Znalost a schopnosti jsou interně spojovány, aby dohromady fungovaly efektivně a umožnily nám bodovat v doménách, kde každý z nás může své dovednosti a kompetence nechat vzkvétat a být uznáván jako „odborník“.

C. Vyšší management ORP posílá a vizi ORP zaměstnancům pravidelně komunikuje takovým způsobem, aby je všichni bez ohledu na funkci chápali a byli je schopni ve strategii ORP spatřovat.

Každá ORP si samozřejmě musí projít důkladným procesem vymezení svého vlastního poslání a vize. Pouhé kopírování stávajícího poslání a vize nepovede k jejich hlubšímu porozumění. Je pravděpodobné, že takovýto přístup by s sebou přinášel cynismus.

D. Zaměstnanci si jsou vědomi, že je poslání s okolním světem spojuje a připomíná jim nejen proč dělají to, co dělají, ale také pro koho to dělají.

I když již podstata poslání byla objasněna výše, tento postup zdůrazňuje, že mít poslání není dostačující. Zaměstnanci by je také měli shledávat užitečným. Primárně je poslání využíváno k tvorbě (pružných) hranic týkajících se účelu organizace. Takovýto účel nemůže být nikdy interní (např. organizace neexistují, aby provozovaly interní procesy nebo aby dělaly svým zaměstnancům radost), ba naopak, musí být orientován ven (vůči partnerům, klientům, tvůrcům politik).

## 1. VEDENÍ DISKUSE O ORIENTACI ORGANIZACE ŘÍDÍCÍ PROGRAM

- E. Zaměstnanci berou na vědomí, že je vize podněcuje přemýšlet o nových a lepších způsobech naplnění poslání, a tudíž je vyzývá k činům. Zároveň se uznává, že poslání a vize pro organizace nemohou být více než výchozím bodem pro zamyšlení a interakci (co znamená pro práci jednotlivce). Poslání a vize nejsou nástroji pro urovnání diskusí.

Toto je velice důležité varování, jelikož kapitola 4.3 jasně varovala před vymýcením organizační rozmanitosti tváří v tvář komplexitě a akontabilitě ve smyslu odolnosti, robustnosti a adaptability. Poslání a vize mohou být bohužel aktivně použity pro umlčení kritiků. Myšlenkou je však, že poslání a vize jsou předmětem toho, co Chris Mowles na konferenci COP RBM v Maastrichtu nazval „komunitou dotazovatelů“. To označuje proces, ve kterém profesionálové z praxe práci provádějí v rámci vymezeného poslání a vize na základě svých vlastní každodenních zkušeností, přičemž cílem je prostřednictvím zamyšlení se a diskuse s manažerem a ostatními vytvořit ze zkušenosti subjektivní zkušenost objektivnější. Při tomto se profesionálové z praxe a manažer mohou otevřít jiným způsobům práce a možná se tak odpoutat od zavedených a méně produktivních způsobů práce. To znamená, že **to, co poslání a vize „znamenají“ na praktické úrovni, je neustále (zno-  
vu) objevováno.**

## 6.2.1.2. POŽADOVANÁ KULTURA ORGANIZACE JE POROVNÁNA SE SKUTEČNOU KULTUROU ZA ÚČELEM ROZPOZNÁNÍ PŘÍSLUŠNÝCH ÚROVNÍ ZMĚNY V KULTUŘE

- A. Provedení analýzy mezi skutečnou a požadovanou kulturou.

O hodnotách se tradičně říká, že reprezentují hlavní zásady, které ovlivňují chování organizace, a to jak chování vnitřní, tak chování vůči vnějšímu prostředí organizace, např. OŘP. Hodnoty s sebou nesou právo a zároveň povinnost dodržovat je. Ve vztahu k poslání vymezují JAK (OŘP funguje) a PROČ (OŘP jedná tak, jak jedná) a ve vztahu k vizi vymezují KDE a PRO KOHO / CO.

Příznačné rysy hodnot:

- ⊗ jsou považovány za tak důležité (neodmyslitelná hodnota), že je na ně odkazováno při zvažování, se kterým externím stakeholderem chce OŘP spolupracovat;
- ⊗ jsou otevřeně vnímány prostřednictvím systému lidských zdrojů (při odměňování, naboru atd.) a při každodenních rozhodovacích procesech;
- ⊗ jsou vnímány jako autentické, což znamená, že jsou nebo byly pevně dodržovány. Neměly by odrážet ambice, ty totiž spadají spíše do vize. Nebrala-li např. OŘP nikdy schopnost komunikace s externími stakeholdery jako svou hodnotu a nevyvíká v tom, neměla by se z takovéto schopnosti stát hodnota, jelikož by to vzbuzovalo cynismus;
- ⊗ soubor hodnot musí být ucelený a soudržný (hodnoty by neměly být v rozporu);
- ⊗ hodnoty se musí vztahovat na celou OŘP. Konkrétnější principy lze vymezit i později u jednotlivých oddělení.

Příkladem jedné z hodnot vyhlášených konzultačních společností McKinsey vůči svým zaměstnancům je: „Tato firma není tvořena vůdci a následovateli; je to firma vůdců, kteří požadují volnost dělat to, o čem si myslí, že je správné.“

Příkladem hodnoty OŘP může být:

„Zaměření se na zákazníka: Zaměstnanci OŘP jsou jak vůči předkladatelům projektu, tak stakeholderům otevření a laskaví. Předkladatel se může se zaměstnanci snadno spojit a bez problémů s nimi komunikovat. Vztah ke stakeholderům je založen na vzájemném respektu a uznání. Dohody a sliby jsou vždy dodržovány. Všechny zájmy jsou brány v potaz. Všechny tyto aspekty vedou ke vztahu plnému důvěry.“



## 1. VEDENÍ DISKUSE O ORIENTACI ORGANIZACE ŘÍDÍCÍ PROGRAM

Tento typický přístup však není řešením, nejsou-li stávající hodnoty náležitě propojeny s tím, co ORP potřebuje, aby byla úspěšná. Přijetí nového souboru hodnot by pak zajisté vedlo k cynismu, jak je uvedeno výše. Organizační kulturu navíc do prohlášení hodnot nelze snadno začlenit.

Geer Hofstede (viz <http://geert-hofstede.com/the-hofstede-centre.html>) provedl výzkum, z něhož vyplynulo, že kulturní rozdíly mezi národy vychází z té nejhlubší úrovně, a to z úrovně hodnot. Kulturní rozdíly mezi organizacemi jsou naopak rozpoznávány především na úrovni praxe. Praxe je hmatatelnější než hodnoty.

Hofstede organizační kulturu vymezuje jako „kolektivní naprogramování mysli, které členy jedné organizace rozlišuje od členů organizace druhé“.

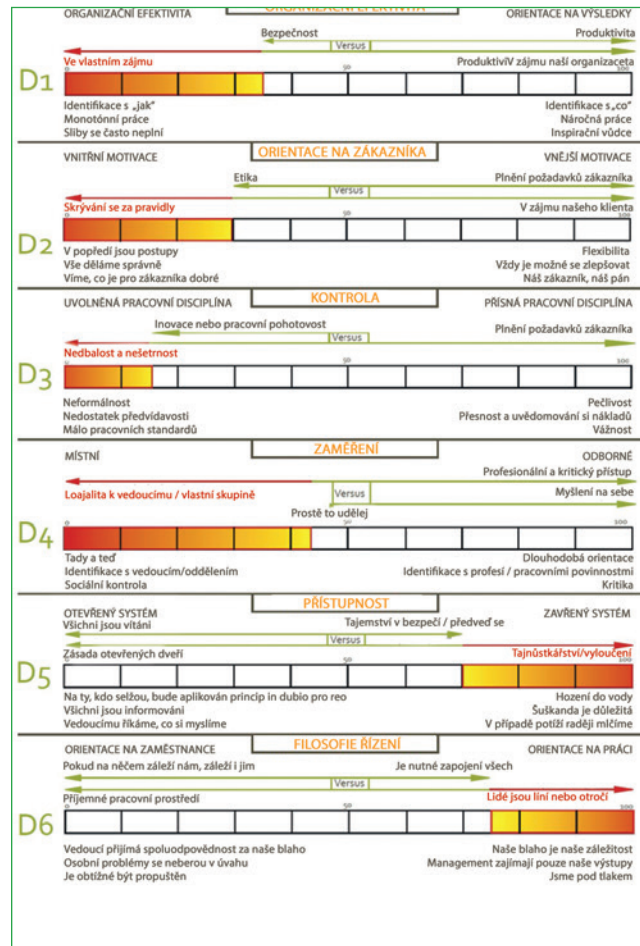
Model organizační kultury, který ve spolupráci s Geertem Hofstedem dále rozvinul Bob Waisfisz, se skládá ze šesti autonomních dimenzí (proměnlivých) a dvou částečně autonomních dimenzí.

Pozici organizace v každé z těchto šesti dimenzí lze vymezit na základě série dotazníkových šetření se zaměstnanci a vedoucími pracovníky. Oranžová / červená část nahoře značí, že organizace funguje špatně.

Vyskytují se rovněž otázky spojené s přijetím vedení a identifikací s organizací. Tyto otázky poskytují náhled, ale na rozdíl od ostatních šesti dimenzí nejsou autonomní (což znamená samostatně stojící koncepty, které se s ostatními nepřekrývají). Pro lepší porozumění modelu je na adrese <http://geert-hofstede.com/culture-and-strategy.html> k dispozici on-line nástroj.

Vedení organizace zároveň musí vymezit, kde by pozici organizace rádo vidělo. To je v této fázi provedeno ve vztahu k poslání a vizi organizace. Pozici organizace lze rovněž vymezit ve vztahu k plně vypracované strategii.

Různé jednotky v rámci organizace také mohou projevit a požadovat různé kultury a dotazníky jsou postaveny a rozdány tak, aby byl daný fakt odhalen a diskutován.



## B. Identifikace a reakce na nástroje kulturní změny.

Jakmile byla analýza skutečné a požadované kultury provedena, lze určit nástroje změny a začít je používat. Symboly, chování, postoje, rituály a víru lze utvářet prostřednictvím budování schopností, strategií, odměn, postihů, struktur a systémů.

## 1. VEDENÍ DISKUSE O ORIENTACI ORGANIZACE ŘÍDÍCÍ PROGRAM

## 6.2.1.3. VEDENÍ VĚNUJE NÁLEŽITOU POZORNOST POSLÁNÍ

A. Poslání má formu, jež usnadňuje komunikaci (např. leták, zadní strana vizitek atd.) se zaměstnanci a stakeholdery.

To naznačuje, že vedení společnosti to s udržením poslání v pozornosti zaměstnanců myslí vážně.

B. Vize OŘP je pravidelně diskutována vyšším managementem pokládáním otázek, mezi které patří např.: směřuje OŘP i nadále k plnění určené vize? Učinily změny vnějšího prostředí OŘP vizi nevhodnou? Jak si vizi vykládají řádoví zaměstnanci? Je vize nápomocná, nebo zaměstnancům brání vykonávat věci správně?

To je stejně jako další bod týkající se poslání v souladu s myšlenkou komunity tazatelů, která byla diskutována výše.

C. Poslání OŘP zůstává relativně stabilní a jeho důležitost je neustále posilována vyšším managementem, např. aktivním zapojením zaměstnanců, kteří nad posláním organizace přemýšlí a snaží se vymyslet, jak poslání rozumně uvést do praxe. Vedení organizace si je rovněž vědomo, že musí přijít na to, co pro ně poslání v praxi znamená a jak si myslí, že poslání využili.

Vzhledem k tomu, že poslání má spíše inspirovat než vést k úsilí, funguje též spíše jako kotva pro udržení stability napříč organizací, a ne jako hnací síla vpřed (jako je tomu u vize). Jelikož je však poslání vymezeno na úrovni organizace jako celku, je abstraktní a stejně jako v případě vize je potřeba uvažovat, co znamená (co by mohlo znamenat) v praxi. **Vedení je odpovědné za to, aby tento typ diskusí nebyl umlčen, ba naopak, aby pro ně byl dostatek prostoru.**

## 6.2.1.4. PŘEHLED PROCESU: FÁZE Č. 1 – TVORBA STRATEGIE: POSLÁNÍ, VIZE A ORGANIZAČNÍ KULTURA

Jak již bylo nepřímo zmíněno výše, pro uskutečnění klíčového postupu je nutná „diskuse nad orientací organizace řídicí program“.

Obrázek č. 7 ukazuje, že formulace vize, poslání a požadované organizační kultury je důležitější než analýza strategie. To je v souladu s předchozím tvrzením o vizi, která nemůže být ani správná, ani špatná (analyticky), poněvadž neexistuje, aby budoucnost předpovídala, ale aby ji vytvářela. To je v souladu také s myšlenkou, že poslání má být „objevováno“ v každodenní realitě organizace.

Existují ovšem také zdroje, které tento pohled na věc nesdílí a které tvrdí, že vize by měla vycházet ze strategické analýzy či rizika odděleného od reality. To však vytváří problém, kdy strategická analýza nebere v potaz cíle organizace. Z toho důvodu je pak obtížné určit, které trendy vnějšího prostředí jsou důležité a jaké existují slabiny a silné stránky (např. silné stránky týkající se jednoho cíle mohou být ve vztahu k jinému cíli slabinou či mohou být irelevantní; totéž platí pro hrozby a příležitosti vycházející z vnějších trendů).

Proto se při vytváření strategie přístup COP RBM zaměřuje nejprve na poslání a vizi. Přístup COP RBMC na vizi a organizační kulturu nahlíží jako na počáteční body, které lze v průběhu strategické analýzy rovněž upravovat.

## 1. VEDENÍ DISKUSE O ORIENTACI ORGANIZACE ŘÍDÍCÍ PROGRAM

Vzhledem k tomu, že **poslání** má být objevováno v průběhu každodenních činností, je jasné, že pro pokrok je důležité osvojit si vysoce participativní přístup. Jak interaktivní workshopy, tak jednotlivé rozhovory (např. s vedením) lze provádět se zástupci všech částí OŘP. Závěry těchto workshopů a rozhovorů by měly být sdíleny a diskutovány širším okruhem zaměstnanců organizace.

Klíčovou otázkou ve vztahu k poslání je: proč vlastně děláme to, co děláme (poslání)?

Při definování poslání je důležité:

- snažit se jasně říci, co poslání znamená na provozní úrovni. Poslání je dle definice abstraktní. Vhodné je uvést několik příkladů, co poslání může znamenat v každodenní realitě. Poslání však v podstatě existuje, aby poskytlo ohnisko, kolem kterého se může rozrůst diskuse o tom, co dělat v praxi, existují-li pochybnosti, jak postupovat;
- na poslání se shodnout. V některých případech je rozumné dojít k názoru, že se nelze shodnout. Pro jakoukoli organizaci je totiž rozhodující udržet si dostatečnou úroveň rozmanitosti. Za účelem usměrnění očekávání by tohle mělo být zmíněno na začátku procesu;
- v poslání vyjmenovat veškeré produkty / služby anebo stávající procesy. Poslání má být sjednocujícím prohlášením na úrovni celé OŘP. Klíčovou otázkou je, jaký hlubší význam stojí za souborem procesů a služeb / produktů, které jsou doručovány. Je užitečné ptát se „proč“, dokud na elementární účel nepřijdeme.

Jakmile je poslání jasně vymezeno, následuje definování **vize**. Poslání musí být srozumitelné, vize z něj totiž vychází. Klíčové otázky jsou: „Když za x let novinář, který slyšel o úžasné transformaci OŘP, požádá o popsání této změny, co uslyší?“ Nebo „Představte si, že dostanete Aladinovu kouzelnou lampu. Kde byste chtěli, aby se OŘP nacházela za x let?“

Povaha těchto otázek je zřetelně kreativní. Je o snech a představách, ne o analýze. Tyto sny mohou být divoké a nereálné. V této fázi na tom však nezáleží. Důležité je najít vizi budoucnosti, která zaměstnance nadchne k činům a oťrese tak statem quo. Toto cvičení je mnohem náročnější, než definování poslání, při němž se máme od čeho odrazit a o čem diskutovat. Při vytváření vize se pohybujeme ve sféře toho, co by mělo nastat. Vzhledem k tomu, že vize není ani správná, ani špatná a je to jednoduše volba, může být vhodné, aby vrcholový management vyložil, jak si představuje budoucí vývoj, což může být podnětem k diskusi se zaměstnanci všech organizačních úrovní. Vrcholoví manažeři by pak vizi na základě těchto interakcí mohli pozměnit.

Při definování vize je důležité:

- nesplést si poslání s vizí. Uvědomit si, že vize není nic více než poslání s doplněním fráze „dělat to lépe“. Nezaměnit inspiraci s touhou. Zatímco poslání a hodnoty poskytují určité (pružné) hranice, vize je překračuje a vykresluje obrázek budoucnosti. Nemusí to být ucelený obrázek, ale může se soustředit na konkrétní aspekty;
- ohledně vize je opět potřeba se snažit dosáhnout úplné shody. Zdá se, že úsilí o dosažení shody částečně vychází z přecenění důležitosti vyjasnění organizační vize. Vize má tendenci se v závislosti na okolních dění měnit. Tak či tak bude muset být vyložena také v každodenním pracovním životě, jelikož cílem vize je rozpoutat diskuse o práci, ne je uklidnit. Úsilí však vychází z myšlenky, že existuje „správná“ vize, která musí být definována. Jak již bylo diskutováno výše, vize je forma snění a nemůže být správná nebo špatná;

## 1. VEDENÍ DISKUSE O ORIENTACI ORGANIZACE ŘÍDÍCÍ PROGRAM

- nemít vizi, jen aby nějaká byla. Není-li vrcholový management pro vizi nadšen, je velice pravděpodobné, že pro ni nebude nadšen ani nikdo jiný;
- neplést si vizi OŘP s vizí státní správy či samosprávy, kterým OŘP slouží. OŘP by samozřejmě měla přispívat k národní / regionální vizi (to si vyjasníme v příští kapitole), měla by tak však činit s jasně vymezeným posláním a s vědomím toho, jaká změna (vize) je po ní vyžadována, aby své přispění maximalizovala. Klíčovou otázkou nakonec zůstává: co je pro OŘP důležité, aby si udržela svůj mandát? Jestliže jsou ambice vize příliš malé nebo jsou těmi, kdo o mandátu (obecně je to vláda a Evropská komise) rozhodují, vnímány jako irelevantní, může být napadena.

Mezitím lze provést analýzu organizační kultury a podle poslání a vize ji společně s nástroji kulturní změny vymezit a identifikovat.

Po projednání poslání, vize a organizační kultury následuje další krok, a to provedení strategické analýzy, která je diskutována v další kapitole.

---

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

6.2.2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI  
(FÁZE Č. 1: TVORBA STRATEGIE + FÁZE Č. 2: PŘEVOD STRATEGIE DO PRAXE)6.2.2.1. VIZE A POSLÁNÍ JSOU SPOJENY SE ZASTŘEŠUJÍCÍMI CÍLI VEŘEJNÝCH POLITIK,  
JEŽ JSOU NAVRŽENY JAKO KLÍČOVÉ VÝSLEDKY

- A. Organizace řídící program si je vědoma potřeby propojit svou vizi s dosažením konečných politických cílů a klade si otázku: jakými konečnými politickými očekáváními oficiálně prohlášených stakeholderů (např. ministři, Evropská komise atd.), kteří rozhodují o osudu organizace (jestliže si udrží mandát a financování pro dosažení vymezeného poslání), se musí zabývat ve své strategii?

Tento postup odkazuje na klíčovou odlišnost od rámců, jakým je např. UNDG probíraný v kapitole 5.3. Rámec UNDG vychází z vize vlády jako celku pro celou zemi či region. V předchozí kapitole **bylo objasněno, že vize OŘP není totožná s vizí státu či regionu, ale vztahuje se na organizaci samotnou a její změnu.**

OŘP však není zcela vytržena z kontextu. Měla by usilovat o detailní rozpracování toho, jak její vize organizační změny souvisí s vizí země nebo regionu. V opačném případě riskuje, že jí bude mandát odebrán.

Národní a regionální vize mohou například stanovovat konkrétní priority vládních zásahů, jakými jsou snížení nezaměstnanosti určitých skupin obyvatel. Příkladem vize z minulé kapitoly bylo: „V roce 2017 bude OŘP vyspělá jak vnitřně, tak navenek jako ukázková organizace. Naši spolupracovníci své nadšení a odborné znalosti věnují aktivnímu odhalování výzev na pracovním trhu a podnítí organizace k vlastním iniciativám a inovacím.“ Vize nemusí kopírovat národní či regionální prioritní zájmy, avšak musí být srozumitelné, že zamýšlená změna těmto prioritním zájmům přispěje. Odhalování rizik a propagace inovací je např. jedním ze způsobů, jak se prioritním zájmům vlády přiblížit.

Uvedený příklad vize nepoukazuje na žádné konkrétní výzvy na pracovním trhu. Jestliže je však pro OŘP důležitá myšlenka zlepšení kritických problémů nebo soustředění se na konkrétní skupiny klientů na pracovním trhu (pokud si chce OŘP udržet mandát), pak lze tyto snahy do vize OŘP zahrnout. Mezi mnohé vládní priority patří např. boj s chudobou. To může být pro OŘP novou výzvou a svou vizi může formulovat např. takto: „OŘP bude v roce 20XX uznávaná vládou a bude patřit mezi významné zájmové skupiny díky úspěchům a pokroku v oblasti snižování negativních trendů spojených s chudobou ve městech“.

To neznamená, že OŘP se nebude zabývat mnoha jinými problémy mnoha jiných skupin obyvatel. Jak bylo objasněno v předchozí kapitole, vize OŘP nemusí být vyčerpávající. Od toho je zde poslání. Vize se má spíše **soustředit na klíčové výzvy a prokazovat výsledky, jestliže si OŘP chce uchovat mandát.**

- B. Tato konečná politická očekávání jsou přeformulována v programovém dokumentu jako pozitivní vyjádření výsledku vztahujícího se ke klientům programu (např. výsledek programu NENÍ „snížení míry nezaměstnanosti“, jelikož to se vztahuje na celou populaci země nebo regionu; konečným výsledkem programu, která se týká tohoto konečného politického cíle, by mělo být spíše: „nezaměstnaní občané, kteří se do našeho programu zapojí, získají zaměstnání“). OŘP rovněž nezaměňuje opravdové politické výsledky oficiálních stakeholderů (k jakým cílům bude muset OŘP nakonec přispět v očích oficiálních stakeholderů) od vnitřních procesních cílů („jak“ funguje, např. jak rychle zpracovává záznamy), i když si tvůrci politiky některé z těchto procesních cílů budou chtít vynutit.

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

Dané prohlášení tudíž odkazuje na dva postupy.

### Postup č. 1:

Zde je řeč o prvním kroku, který je třeba podniknout při tvorbě cílů, které budou součástí programového dokumentu, jenž bude projednán s Evropskou komisí. Vládní cíle jsou obvykle vymezeny v národním a regionálním měřítku, např. míry nezaměstnanosti (představující určité % populace) nebo průměrná výše příjmů (které jsou průměrem celé populace). I když je pro program důležité navazovat na tyto cíle, neměl by je jednoduše kopírovat. To by vedlo ke klamné představě, že program je např. schopen snížit míru nezaměstnanosti nebo zvýšit průměrnou mzdu v zemi. V mnohých případech by ani velikost programů nemohla k takovýmto statistickým změnám na úrovni státu či regionu vést. Tyto typy národních / regionálních cílů jsou také známy jako „kontextové“ cíle.

Některé programy nicméně mají kapacity na to, aby klienty, na které dostávají finanční příspěvky, zaměstnali – cíl programu. To může v principu přispět ke snížení nezaměstnanosti (její kontextový cíl). **Přeformulování cílů politik vysoké úrovně do cílů na úrovni programu** by mělo být provedeno tímto způsobem předtím, než jsou představeny v jakémkoli oficiálním programovém dokumentu. To také odpovídá požadavkům právních nařízení.

Právní nařízení také určují, jaké druhy analýz je zapotřebí provést pro odůvodnění daných cílů. Jak je uvedeno v kapitole 3.4, to se týká využití:

- ⊗ Národního programu reform, který v případě potřeby hodnotí regionální situaci s ohledem na vnitrostátní cíle;
- ⊗ příslušných doporučení Rady a hlavních směrů hospodářských politik členských států a hodnocení jejich relevance na regionální úrovni;
- ⊗ příslušných národních a regionálních analýz a strategií určujících problematická místa a rozvojové potřeby.

Obzvláště poslední jmenovaný bod lze do velké míry podpořit provedením regionální / národní analýzy SWOT. Jak ji provést, bude vysvětleno v kapitole 6.2.2.7.

### Postup č. 2:

Prohlášení odkazuje také na druhý postup: **vyvarování se záměně legitimních „politických cílů“ vztahujících se ke společnosti (např. nezaměstnanost) a procesních cílů vztahujících se k vnitřním procesům OŘP**. Příkladem může být: „rychlost zpracování žádostí o platbu“. Přestože vláda tento postup s OŘP může chtít důkladně probrat, neměl by být zaměňován s vysokým politickým cílem.

C. Závěry politiků a klientů, které jsou pro realizaci vize OŘP rozhodující, jsou vyzdvíženy ve strategii OŘP.

To se týká spíše strategie OŘP nežli programového dokumentu (jako v předchozí kapitole).

Vize, kterou OŘP v předchozí fázi navrhla, se obvykle nevztahuje na všechny výsledky veřejné politiky a klientů, které budou součástí oficiálního programového dokumentu. Vyzdvíženy by měly být pouze ty výsledky, jež jsou pro dosažení vize považovány za zcela nezbytné. Jestliže vize konkrétně nevyzdvihuje ani jeden z těchto závěrů, měly by být principiálně považovány za nezbytné všechny. Jsou-li však považovány za nezbytné všechny, pak není nezbytný ani jeden. Poté byste měli uvážit, jaká očekávání spojená s vizí by orgány zajišťující legitimitu a klienti mohli ve vztahu k programu mít (a partnerské organizace, kteří jsou pro zavádění programu klíčoví).

Vzhledem k tomu, že vize se týká změny, a ne obchodu, jak je pro OŘP obvyklé, tato výsledná očekávání by pro OŘP měla odrážet nové výzvy.



## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

V této chvíli může být velmi užitečné na úrovni OŘP provést analýzu SWOT. Pohled na silné a slabé stránky OŘP (např. zastoupení znevýhodněných skupin, jakými jsou např. Romové, uvnitř organizace, je silná stránka) související s dosažením její vize a také externí trendy (pocházející od vnějších stakeholderů a událostí, např. zvyšování diskriminace Romů), které na vizi mohly mít kladný či špatný dopad, mohou OŘP napomoci vymezit strategické priority (např. zvýšení zaměstnanosti Romů). Mělo by být jasné, že analýza SWOT na úrovni OŘP není totéž, co analýza SWOT provedená za účelem vymezení programových cílů. Toto téma bude podrobněji rozpracováno v kapitole 6.2.2.7.

Jestliže není ani jeden konkrétní výsledek programového dokumentu pro vizi považován za nezbytný, měla by se pozornost věnovat obecnějšímu výsledku, např. „klienti se cítí optimálně zapojení do projektů“. Není nutné (i když to není vyloučeno) toto uvádět do programového dokumentu. Obecnější výsledky by měly být spíše součástí systému řízení OŘP.

V tomto smyslu lze zahrnout nejen očekávání klientů a oficiálních orgánů týkající se programu (včetně partnerských organizací), ale také očekávání OŘP vůči klientům a oficiálním orgánům. OŘP může od klientů ku příkladu očekávat, že se ohledně hodnoty a kvality služeb, které díky strukturálním fondům obdrželi, ozvou (v médiích atp.).

### 6.2.2.2. JE ZŘEJMÁ PŘIDANÁ HODNOTA, JÍŽ CHCE OŘP DOSÁHNOUT

- A. OŘP si je vědoma toho, že aby dosáhla výsledků u klientů, bude muset ovlivnit partnerské organizace. Je na OŘP, jak bude chtít s partnerskými organizacemi a jinými externími partnery spolupracovat na dosažení výsledků u klientů. Existují tři možné hlavní orientace. Budťo se OŘP chová jako podporovatel a podporuje vysoce účinné způsoby, jakými partnerské organizace produkují (velké množství) již existující produkty / služby pro uspokojení stávajících potřeb klientů. Tato podpora je neustále zesilována; nebo se chová jako inovátor a podporuje partnerské organizace a jiné partnery, aby neustále vyvíjeli nové produkty a služby pro uspokojení potřeb klientů, a prosazují je, dokud se nezaběhnou a nestanou se běžnými; nebo se chová jako manažer řešení a NESOUSTŘEDÍ se na konkrétní produkty ani služby, nýbrž na rozvoj podrobných znalostí specifických výzev (omezené množství), kterým partnerské organizace čelí a které se týkají jejich klientely. S partnerskými organizacemi také na řešení těchto výzev úzce spolupracují. To zahrnuje podporu (prostřednictvím portfolia aktivit na míru) spolupráce s dalšími aktéry na integraci a přizpůsobení celé škály (nových i starých) produktů / služeb, a dokonce i překračování tradičních oblastí veřejných politik (např. vzdělávání, sociální zabezpečení, zaměstnání, hospodářství atd.), aby bylo lépe vyhověno potřebám klientů. Je na OŘP, ke které z vyjmenovaných orientací se přikloní. Je si totiž vědoma, že tento krok přiláká různé partnerské organizace, s nimiž pak bude dle zvolené orientace určitým způsobem spolupracovat (např. prostřednictvím různých typů plánování, komunikace, posouzení, monitoring, evaluace, kontrolní procesy atd.), a také ostatní externí stakeholdery / partnery (např. vzdělávací instituce, zastupující organizace klientů atd.). OŘP chápe, že bude obtížné vyniknout při zaujetí všech organizací najednou. Jestliže chce zaujmout všechny orientace najednou, jsou aplikovány na samostatné obchodní jednotky.

Klíčové je pochopit, že **tento postup nemá vést k vypracování oficiálních programových dokumentů, které budou projednávány s Evropskou komisí** (kromě části týkající se fungování technické pomoci). Tento postup se týká spíše technické pomoci, která bude použita na zvýšení financování programu. Právní nařízení nevyžadují výkon tohoto postupu, jakožto součásti formulace programu. Je však zcela nezbytný, chce-li OŘP vidět výsledky. Tyto tři orientace budou proto podrobně rozpracovány v samostatných „fiších“. Tyto fiše jsou určeny pro zvýšení povědomí o těchto třech orientacích a o tom, co by OŘP měla dělat, aby jich dosáhla. Jejich účelem není poskytnout podrobný popis nebo soupis toho, co je potřeba udělat.

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

V každé fiši je vylíčena konkrétní orientace včetně rad a podrobností o operačním modelu ve smyslu klíčových procesů (řízení stakeholderů, inovace, činnosti) a informací o zavádění dané orientace, např. struktura, kultura, lidé a systémy. V každé fiši je konečně také diskutováno, které prvky nařízení o strukturálních fondech orientaci usnadňují.

### Rámeček č. 11: Informační fiše: „Inovátor“

Inovátor podporuje realizaci (ti aktéři, kteří jsou příjemci financování z OŘP, aby poskytovali produkty a služby, např. školení, koučování, integrované cesty atd.) a další partnery a stakeholdery, aby neustále (znovu) vyvíjeli nové produkty a služby pro nové jednotlivé potřeby a používali je, dokud se tyto produkty a služby nestanou stabilními a rozšířenými.

Tyto nové produkty a služby mají vnitřní převahu nad stávajícími produkty / službami, jelikož vynikají v aspektech, na nichž koncovým uživatelům velmi záleží. Inovátor-ŘO / ZS (případně prostřednictvím samostatného subjektu) má na starosti inovační portfolio i řízení vývoje služby / produktu. Nemá k financování inovací přístup „nezasahovat“, ale aktivně udržuje inovační proces na správné cestě. **Ústřední myšlenkou je financovat inovační proces vedoucí k vyvinutým a vyzkoušeným produktům / službám, jež se následně replikují ve větším měřítku.**

1. Krédo inovátora: „posouvat hranice“

2. Operační model:

○ **Inovační proces:** OŘP má za úkol zajistit, že inovační proces bude probíhat hladce. Při tom se musí řídit následující pokyny:

- ⊙ proces musí všem lidem zapojeným do inovací (inovační partneři včetně budoucích partnerských organizací) umožnit, aby mohli napínat svoje síly bez přerušení, ale zároveň je udržet na správné cestě organizací práce do sledu výzev, jež přicházejí ve vhodném tempu, každá s jasně definovaným výsledkem a datem dokončení jakožto dílčími milníky a šancí oslavovat vítězství, a tím vzbudit nadšení, z něhož talentovaní lidé žijí;
- ⊙ Tento proces zdůrazňuje postup, kde se nejvíce vyplatí, jelikož:
  - využívá procesu fází a bran (v němž se na inovaci postupně vynakládá více a více prostředků podle toho, jak postupuje od myšlenky přes koncept po vývoj a testování – viz podrobnější popis níže), aby nedošlo k situaci, že se zjistí příliš pozdě, že myšlenku nelze implementovat nebo že ji koncoví uživatelé nechtějí;
  - zajišťuje, aby byly hlavní příčiny špatných výsledků v průběhu procesu vysvětleny a řešeny: zpětné mapování procesů, abychom zjistili, co stálo za špatnými výsledky;
  - vyhýbá se pomalým sériovým systémům, ale zajišťuje, aby inovační práce probíhaly současně, což zkrátí vývojový cyklus na polovinu; místo sledu základní výzkum–návrh–marketing–implementace existuje vývojový tým, v němž jsou v každé fázi od počátku do konce zapojeni výzkumní pracovníci, konstruktéři, „obchodníci“ a prováděcí subjekty. Předejde se tak problémům, jež by jinak zůstaly nepovšimnuty až do velmi pozdních fází procesu a musely by inovaci posílat zpět do dřívějších fází;
  - umožňuje, aby byly inovace odeslány zpět do dřívějších fází, pokud je to považováno za vhodné (uznání nelineární povahy inovačních procesů);
- ⊙ proces zajišťuje, aby byly základy pro inovaci (aspekty, na nichž koncovým uživatelům záleží) neustále revidovány a aby se doba vývoje neustále zkracovala;

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

- ⊙ integrita produktu / služby je zásadní pro důvěryhodnost při spuštění inovace, a proces ji proto musí zdůrazňovat;
  - vnitřní integrita označuje soulad mezi funkcí a strukturou produktu / služby (např. prvky služby spolu dobře fungují);
  - vnější integrita označuje to, jak dobře funkce / struktura / sémantika služby / produktu vyhovují koncovým uživatelům;
- ⊙ mělo by být jasné, že každý vyvinutý produkt / služba má životní cyklus: co bylo kdysi nové a jedinečné, by jednou mělo být zavedené / rozšířené. To zahrnuje:
  - podporu vývoje rozšíření / aktualizací produktu / služby, aby reagovaly na poněkud různorodé potřeby koncových uživatelů, kterým přinesou skutečnou přidanou hodnotu;
  - pozastavení financování produktů / služeb, než se objeví dotazy, do jaké míry OŘP spíše neustále hraje roli inkubátoru, než aby udržovala partnery poskytující plnění v hlavním proudu podnikání: to vyžaduje vyvažování obrany investice do již zaběhlých produktů / platforem versus zavádění nových (vč. zásadnějšího výzkumu, jehož přínos dosud není jasný);
- **Operativní řízení:** OŘP by měla:
  - ⊙ přizpůsobit se neustálému zavádění nových produktů / služeb, což znamená usnadnit rychlé široké uplatnění (vyžadující výborné vazby s hlavními financujícími subjekty) nebo zachovat inovace naživu financováním a zároveň pracovat na široké uplatnitelnosti, aby inovativní vývoj po úspěšném zrození nevyhladověl;
  - ⊙ být flexibilní a umožňovat drobné změny na základě zpětné vazby od uživatelů a umožnit partnerům poskytujícím plnění se zapojit do opakovaného experimentování a optimalizovat produkty / služby, jakmile jsou jejich funkce stabilní;
- **Řízení stakeholderů:** OŘP by měla:
  - ⊙ usnadnit identifikaci vedoucích (koncových) uživatelů (nebo zástupců koncových uživatelů), pokud se koncoví uživatelé nemohou účastnit přímo, např. prostřednictvím sítí a zajištěním toho, aby od nich bylo odvozeno a rozšiřováno učení (předvídaní potřeb, pokud jde o rysy a funkčnost);
  - ⊙ podniknout kroky, aby inovace nepřicházely příliš brzy: např. (koncoví) uživatelé a osoby s rozhodovacími pravomocemi ohledně financování a další klíčové osoby by měli být zapojeni v celém procesu a pro jejich informování by měly být vytvořeny vhodné komunikační kanály;
- **Systémy zavedené OŘP:**
  - ⊙ jsou orientovány na podstupování rizika rozhodování s příslušnou infrastrukturou řízení rizik a systémy, které rychlost spíše podporují, než aby ji snižovaly:
    - usilovat o hrstku dobře umístěných sázek v naději na jednu trefu do černého (inovace, jejíž použití se stane rozšířenějším, která kompenzuje ostatní);
    - zaměřit zdroje na příležitosti s největším potenciálem;
    - postupně vytlačit co nejvíce nejistoty z projektů v různých fázích procesu;
  - ⊙ odměňovat inovační kapacitu (např. pořizováním záznamů při schvalování nového financování pro nové inovace);
  - ⊙ podporovat podnikatelskou atmosféru podněcováním rivality mezi soupeřícími inovacemi;
  - ⊙ podporovat technologie umožňující (osobní) komunikaci a spolupráci a řízení znalostí, které usnadňuje použití toho, kdo co se naučili jinde;
- **Organizační struktura:**
  - ⊙ v inovačním procesu jsou definovány následující role<sup>50</sup>:
    - **aktivátoři:** iniciují proces (představí potřebu, spouštěč). Aktivátory jsou obvykle tvůrci politik ve spolupráci s pracovníky OŘP;

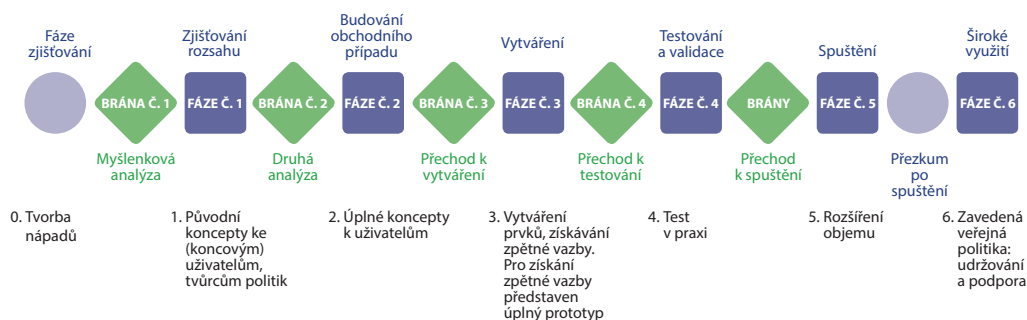
## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

- **zájemci:** hledají informace v průběhu procesu. Tyto zájemce nalezneme v rámci OŘP, ale převážně patří k partnerům realizujícím inovace;
  - **tvůrci:** produkují nápady (nové koncepty, možnosti, řešení) kdykoli v průběhu celého procesu. Nalezneme je zejména na úrovni partnerů realizujících inovace;
  - **vývojáři:** převádějí myšlenky a koncepty do produktů / služeb; opět je nalezneme zejména na úrovni partnerů realizujících inovace;
  - **vykonavatelé:** přinášejí inovace na trh. To je částečně role partnerů realizujících inovace, ale je to též role pro OŘP;
  - **zprostředkovatelé:** v případě potřeby schvalují (progresivní) financování / odblokuje procesy. Toto je role pro OŘP a ty, kdo poskytují financování na inovace;
- ⊙ inovátor-OŘP nemá tradiční strukturu produktu / služby / trhu, ale organizuje se organickým, mobilním, plynulým způsobem, a to přemísťováním lidských zdrojů, aby plnily role zájemce nebo zprostředkovatele, vyvolané aktivátorem, směrem k nejslibnějším inovacím obsaženým ve třech druzích portfolií:
    - inspirační portfolio: obsahuje myšlenky / koncepty tvůrců;
    - inkubační portfolio: obsahuje pilotní akce vyhodnocení plného potenciálu vybraných myšlenek / konceptů, prováděné vývojáři;
    - operační portfolio: obsahuje vyvinuté akce, prováděné vykonavateli, které získávají finanční prostředky, dokud nejsou zcela rozšířené;
  - ⊙ tito lidé, kteří jsou dobří v (nebo se zajímají o) řízení inspirace, nemusejí být stejní jako ti, kdo jsou dobří v řízení inkubace nebo činností, a proto je lepší, aby byli odděleni;
- O Jaké vlastnosti by měla mít kultura OŘP a partneři realizující inovace:**
- ⊙ vizionářští: sní o nepravděpodobných úspěších, daří se jim při práci na skutečných výzvách a upínají se k budoucnosti;
  - ⊙ mají nechuť k byrokracii a žízní po řešení problémů:
    - zaútočit, jít si za svým, vyhrát: je lepší učinit špatné rozhodnutí a pak jej napravit než nečinit žádná rozhodnutí;
    - ne bezcílné experimentování a snění, ale zpětná práce s jasným cílem (např. popis cíle na jednu stránku) za účelem zjištění potřebných kroků;
  - ⊙ dát zaměstnancům, co chtějí:
    - ať jejich udržení stojí, co stojí (espresso bary, posilovny, technické hračky atd.);
    - též určitý čas navíc, aby mohli zkoumat, co chtějí;
- O Lidé patřící do OŘP i k partnerům realizujícím inovace jsou vysoce kompetentní (hluboké odborné znalosti), přirozeně zvědaví a mají energii řešit velké problémy:**
- ⊙ v ideálním případě vykazují kombinaci pokory a kreativity (nekonvenční myšlení), aby:
    - nacházeli / přinášeli nápady a naslouchali jim a zvažovali je s otevřenou myslí bez ohledu na to, jak jsou nekonvenční nebo zda pocházejí odjinud než z obvyklého prostředí (zamezení „syndromu to nebylo vymyšleno tady“, přijímání „otevřených inovací“);
    - na tyto myšlenky rychle reagovali;
    - byli otevření kritice;
  - ⊙ jelikož je zapotřebí i univerzálnost, potřebují schopnost pracovat s lidmi z jiných oborů, zázemí a funkcí odkudkoli, aby mohli:
    - snadno se přesouvat od jedné inovace k druhé;
    - řešit problémy, pro něž neexistují příručky se standardními řešeními.

## 3. Uspadňující prováděcí mechanismy v nařízeních o SF

Nařízení sama o sobě nemají napomáhat inovátorům. Je to spíše otázka spojení možností definovaných v nařízení s logikou inovátora.

Logika inovačního procesu je popsána níže v typickém inovačním procesu fází a bran<sup>51</sup>.



Fáze probíhají současně (nenajdeme zde samostatné fáze výzkumu a vývoje, jelikož všichni, kdo mají na starost zavedení nového produktu / služby, budou zapojeni do projektového týmu od počáteční fáze) a všechny funkční aktivity musí být prováděny zároveň, aby se zkrátila doba uvedení na trh. Za účelem řízení rizik musí být paralelní aktivity v určité fázi navrženy tak, aby shromažďovaly zásadní informace – technické, o uživateli, financích a činnostech – a snižovaly tak rizika. Každá fáze je nákladnější než ta předchozí, což má za následek rostoucí závazky. S klesající nejistotou mohou růst výdaje, čímž jsou rizika řízena.

U méně rizikových myšlenek je i možnost urychlených procesů, v nichž je zkombinováno několik fází před branou (např. střední riziko by bylo v případě zásadních změn, zlepšení, rozšíření již existujících produktů / služeb, kde by se spojily fáze 1 a 2 a dále 3 a 4; nízké riziko by nastalo u malých změn, kde by se spojily fáze 1 a 2 a dále 3, 4 a 5).

Struktura každé fáze je podobná:

## ZNÁZORNĚNÍ



- **aktivita:** práce, kterou vedoucí projektu a tým musejí vykonat na základě projektového plánu;
- **integrováná analýza:** integrovaná analýza výsledků všech aktivit, odvozených prostřednictvím interdisciplinární interakce, provedená vedoucím projektu a týmem;
- **plnění:** prezentace výsledků integrované analýzy, které musí tým splnit a odevzdat v místě „brány“.

Brány slouží jako rozhodovací body o pokračování / nepokračování a o prioritizaci. Brány jsou místa, kde se provádí selekce průměrných projektů a prostředky se přidělí pouze nejlepším projektům. Brány řeší několik problémů spojených s kvalitou: kvalitu provedení, relevanci (inovační potenciál) a proveditelnost (jak těžké to bude) a kvalitu akčního plánu.

51 Viz <http://www.coprmb.eu/?q=node/581>

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

Struktura každé brány je podobná:

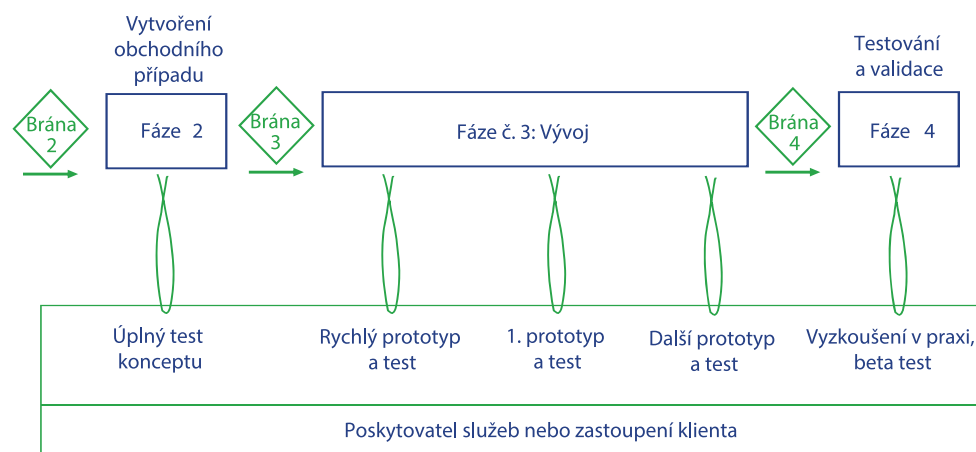
## BRÁNY



- **plnění:** vstupy do analýzy prováděné v místě brány – co vedoucí projektu a tým doručí na jednání v místě brány, je stanoveno předem a jsou to výsledky akcí z předchozí fáze. Pro každou bránu je stanovena standardní nabídka plnění;
- **kritéria:** ve srovnání, s čím je projekt posuzován, aby bylo možno rozhodnout o pokračování / nepokračování a prioritizaci. Tato kritéria jsou obvykle uspořádána do tabulky výsledků a v závislosti na konkrétní bráně zahrnují jak finanční (např. odhady nákladů), tak kvalitativní kritéria;
- **výstupy:** výsledky analýzy prováděné v místě brány. Brány musí mít jasně artikulované výstupy, mezi něž patří: rozhodnutí (pokračovat / nepokračovat / recyklovat) a cesta vpřed (schválený plán projektu, dohodnutí data a plnění pro následující bránu).

Zvláštní fází v tomto systému je „fáze objevování“. Ve většině inovačních modelů před touto fází nepředchází žádná brána. V zájmu zachování principu otevřené inovace je důležité proniknout do sítě sociálních inovátorů, (koncových) uživatelů a dalších informovaných stran a podpořit tak rozvoj a zachycování nápadů. Inovátor-ORP může založit a financovat různé sítě v oblastech, kde je třeba inovace za účelem usnadnění procesu. Primárním cílem takových sítí je dovést nápady k první bráně. Budou ale užitečné i při rozvoji vybraných nápadů, jak je znázorněno na obrázku níže.

ORP by ale též mohla přímo financovat fázi objevování jako „projekt“ nebo fázi projektu. V tomto případě této fázi samozřejmě předchází i brána, v níž musí být předložen návrh. Tento návrh ale ještě nemůže obsahovat žádné „koncepty“, jelikož ty musí být nalezeny fází objevování a prostřednictvím tvorby nápadů. Návrhy a jejich posuzování by se tedy měly zaměřit na zkušenosti s inovacemi a na navrhovaný přístup k objevování.



Informované strany mohou a vlastně musejí pocházet zpoza hranic oblasti, v níž se pokoušíte o inovace. Posun perspektivy, kterou mohou přinést, může způsobit zásadní rozdíl mezi postupným zlepšováním a radikální inovací.



## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

Fáze 1 by měla přinést původní koncept. Koncept<sup>52</sup> se liší od nápadu. Koncept na rozdíl od nápadu se drží formátu, jako je např.:

1. Název, ze kterého je jasné, jaké služby budou poskytovány, komu a v jakém kontextu;
2. Potřeba, která bude řešena pro subjekty, na něž se cílí, jejich vnitřní motivace, využití inovace, co je přesvědčí. Zde je důležité podporovat existenci této potřeby v celém inovačním programu (spíše kvalitativním než kvantitativním výzkumem);
3. Zásadní přínos: jak bude potřebu řešit inovace (to může v určité fázi zahrnovat vytvoření ucelené teorie změny – viz kapitola 6.2.3.4 a);
4. Trendy, v rámci nichž se koncept nachází;
5. Obrazy, které tento koncept ztělesňují, a kontrastní obrazy, které jej neztělesňují;
6. Alternativní již existující řešení, s nimiž nový nápad bude muset soupeřit. To je důležité pro vývojáře, kteří budou muset stanovit, kam / jak se má inovace integrovat;
7. Ověřitelné, objektivní prvky, které mohou přesvědčit subjekty, na něž se cílí, že přínos lze realizovat (např. jelikož mohou vyzkoušet službu NEBO jelikož třetí osoba poskytne určitou formu akreditace).

Ve fázi 1 může být pozornost zaměřena na prvky jedna až čtyři, odvozené ze sekundární (existující zdroje, např. literatura a internet) analýzy dat.

Fáze 2 by mohla zahrnovat vytvoření teorie změny pro daný nápad, podpořenou primárním i sekundárním výzkumem. Fáze 3 zahrnuje testování prototypu a ve fázi 4 by měla být vytvořena plně vyvinutá iniciativa a testována v praxi. Fáze 5 znamená, že vyvinutá a testovaná inovace je po omezenou dobu zavedena a úspěšně provozována v širším měřítku v různých kontextech a poté znovu vyhodnocena. Pokud OŘP nedokáže zajistit, aby tvůrci politik / uživatelé přeměrovali hlavní finanční prostředky a zdroje směrem k nabídce těchto nových služeb a produktů jakožto široce rozšířených, pak OŘP může pokračovat v podpoře inovace, dokud není dosaženo plošného rozšíření (fáze 6, která již není součástí inovačního programu, ale jeho konečných výsledků) nebo dokud není naděje na jeho dosažení definitivně opuštěna.

Je velmi důležité si uvědomit, že v každé jednotlivé fázi musí být přijaty různé role popsané výše (aktivátor, zájemce, tvůrce, vývojář, vykonavatel, zprostředkovatel) a že musí interagovat.

OŘP musí vědět, jaké role chce zastávat sama a jaké očekává od ostatních. OŘP, poskytující finanční prostředky, musí zaujmout roli zprostředkovatele; mohou ji ale zastávat i jiní (např. veřejné a soukromé financující subjekty).

Další rolí jako stvořenou pro OŘP je role aktivátora, jelikož OŘP rozehrává inovační proces stanovením inovačního rámce<sup>53</sup>. To znamená mít jasno o následujícím:

- **rozsah:** od politických priorit spojuje aktivační proces tvůrce politik, poskytovatele služeb, zástupce klientů, znalostní instituce a další příslušné zainteresované subjekty, aby stanovili odpovědi na následující otázky:
  - ⊗ na koho by měly inovace cílit (organizace, občané, vládní agentury atd.), např. na nezaměstnané migranty ve velkých městech?
  - ⊗ jaké stávající nebo budoucí problémy / hrozby, případně konkrétnější překážky by se měly řešit? Např. diskriminace nezaměstnaných migrantů při hledání zaměstnání nebo jejich nízká kvalifikace, to, že nemají síť apod.?
  - ⊗ jaké trendy nabízejí pozitivní příležitosti, jichž by se mělo využít? Např. rozšířený přístup k sociálním sítím?

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

- **typ:** v aktivačním procesu si lze též položit otázku, jaký typ inovace je očekáván. Měla by zlepšit stávající služby novými nástroji, najít nové prvky (ve smyslu osob, potřeb nebo kontextu), jimž se mají (upravené) existující služby poskytovat, vyvinout nové služby pro stávající klienty, nebo by měla vyvinout nové služby pro nové klienty. Různé typy inovací nesou větší riziko a implikují různé procesy (od jednodušších a rychlých po komplexnější a zdlouhavé);
- další klíčové prvky, např. že u každé inovace, jež má získat financování, se musí zapojit určité zainteresované strany atd.;
- jak bude podporována podpora v průběhu celého procesu (jasné informace o obsahu bran a co OŘP bude dělat k usnadnění průchodu).

V následujících odstavcích je uvedeno více podrobností, jak lze tento systém kombinovat s nařízeními o strukturálních fondech.

Pokud jde o finanční mechanismy, lze použít skutečné náklady, paušální částky (pro menší fáze), pevné sazby a standardní jednotkové náklady (primárně na stupnicích mzdových nákladů) stejně jako u jakéhokoli jiného typu akce. V tomto problému nespočívá. Problémy, jimž je třeba čelit při vytváření dobře fungujícího inovačního mechanismu, souvisejí spíše s tím, jak nastavit výzvu k inovaci a z čeho se v takovém procesu skládá „projekt“.

V ideálním případě by výzva měla stimulovat **mnoho nápadů**, jež vstoupí do systému – některé se využijí dále, jiné ne. To lze udělat následujícími dvěma způsoby:

- první alternativou je vyhlásit zvláštní výzvu k předkládání návrhů – zahrnující všechny z prvků inovačního rámce definovaných výše – s konkrétním termínem pro předkládání nápadů. Po tomto termínu se okno příležitosti zavře. To znamená, že bude navzájem srovnáváno pevné množství nápadů, některé se opustí a některé získají více financování, jak budou procházet systémem fází a bran (nebo se budou vracet do dřívější fáze);
- případně může neustále otevřená výzva přijímat nápady týkající se jakéhokoli počtu inovačních programů, z nichž každý bude mít vlastní specifikace rozsahu a typu a další požadavky a podpůrná zařízení. Pravidelně je třeba posuzovat, jaké nápady dále použít, např. každých 3–6 měsíců. Jelikož některé konkurenční nápady ale vstoupí do systému dříve (prošly bránou č. 1 nebo další), nové nápady, které by v zásadě měly s těmito dřívějšími nápady soupeřit, mohou na bránu č. 1 klepat se zpožděním. Je tedy důležité zajistit řádné řízení portfolia, kde se určí, zda jsou nové nápady buď natolik odlišné od čehokoli, co bylo již schváleno, a zaslouží si tak samostatný postup systémem, nebo jsou velmi podobné těm, na nichž se již v systému pracuje. V druhém případě musí být tento nápad porovnáván s podobným nápadem, který již byl schválen. Pokud se ukáže, že je nová variace přidanou hodnotou, pak může být rozhodnuto o jejím zapojení do inovačního programu a nepouštění do systému jakožto samostatný program.

Práce s otevřenou výzvou má jasně tu výhodu, že tvorba a zachycování nápadů není omezeno na konkrétní časové období. Vyžaduje ale více úsilí k zajištění toho, aby se portfolio nápadů rozvíjelo rozumným způsobem. Jinak je zde riziko, že v různých časových obdobích bude probíhat téměř identický vývoj. Kromě toho lze mechanismus otevřené výzvy flexibilně použít k přízpusobením se novým prvkům v inovačním rámci (s novými definicemi rozsahu, typu atd.).

Celý systém fází a bran též usiluje o řízení rizik: v případě velké nejistoty je v sázce méně zdrojů. To vyvolává otázku, **z čeho se skládá „projekt“**. Existují dvě možnosti, jak realizovat financování programu pro takový systém. Pojednáno bude i o třetí, méně konvenční, formě:

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

- první možností je, že manažer OŘP u první brány alokuje finanční částku, která pokryje celý inovační program, přičemž je možné u jakékoli brány program zastavit a finance přesunout do jiných programů. Tato první možnost má tu nevýhodu, že všechny finanční prostředky jsou velmi rychle „slíbeny“ pouze několika málo nápadům a není možné vědět, kolik nápadů dojde plného uskutečnění. Je také téměř nemožné u brány č. 1 předvídat, jaké množství finančních prostředků bude opravdu třeba pro úspěšný průchod všemi branami. Může se velmi snadno stát, že se inovace musí vrátit do ranější fáze a až poté znovu postupovat. Celá myšlenka systému fází a bran je taková, že fáze slouží k přípravě na rozhodování u brány, zda je možný postup do další fáze, a to včetně příslušné částky financování pro následující fázi, nebo zda má smysl inovaci poslat zpět do ranější fáze. V praxi je také obvykle poměrně obtížné přerušit něco poté, co bylo schváleno celkové financování. V zásadě může manažer OŘP rozhodnout o ukončení nebo neukončení projektu, pokud jsou podmínky pro toto rozhodnutí stanoveny od počátku. Je třeba si uvědomit, že jelikož celý proces tvoří projekty, z nichž bude mnoho ukončeno u dřívějších bran, celkové počty projektů, které selhaly, budou velmi vysoké;
- druhou možností je peníze přidělovat u každé brány na základě akčního plánu předkládaného u dané brány; tím se každá fáze stane samostatným projektem. I tato druhá možnost má nevýhody. Vyžaduje, aby systémy OŘP dokázaly zvládnout velké množství formálních schvalování projektů a rozhodnutí o financování, a to od malých po značně velké, které odpovídají jednotlivým fázím. To přetíží kapacitu orgánů formální správy, např. monitorovacího výboru a jeho podvýborů, které musejí schvalovat návrhy projektů k financování. Kromě toho je třeba vytvořit systém finančních rezerv, aby se předešlo situaci, kdy některé úspěšné inovace nemají přístup k financování v pozdějších fázích, protože se všechny prostředky už vyčerpaly. To je podobná nevýhoda jako u první možnosti: nutnost vyhradit finanční prostředky předem, aniž bychom věděli, kolik nápadů dojde plného uskutečnění. Výhodou je, že je snadnější neschválit novou fázi než ukončit již schválený projekt. Každá fáze je vnímána jako samostatný projekt. Míra selhání prvních fází bude stále velmi vysoká, a to možná bude kritizováno, ale míra úspěšnosti v pozdějších fázích (včetně více finančních prostředků) bude obvykle vyšší. Tyto výhody ale nemusí stačit, aby převážily nevýhodu přetížení kapacity systémů správy OŘP;
- třetí, méně konvenční možností je vytvořit omezený počet velkých projektů „v doméně inovací“, které samy obsahují prostředky k plnému zprovoznění inovačního rámce. To znamená, že personál k vytvoření, vyhlášení a řízení výzvy a finančních prostředků k financování a řízení portfolia vývoje v různých fázích je zcela součástí projektu a pochází z příslušných hlavních priorit programu (nebo z vyhrazené inovační priority). Nedílnou součástí těchto několika málo projektů může být i vytvoření a provoz příslušných inovačních sítí, které budou poskytovat vstupy pro proces fází a bran a interagovat s ním. OŘP má poté na starosti řízení pouze několika projektů, což značně omezí nároky na finanční prostředky na technickou pomoc programu, a to včetně prostředků na vytvoření inovačních sítí na podporu tohoto procesu. V těchto větších projektech v doméně inovací mohou být příslušní stakeholderi aktivně zapojeni jako zprostředkovatelé u různých bran. To znamená, že organizace, které vyžadují financování pro posun nápadu jednotlivými fázemi, se budou muset stát partnerem v „projektu v doméně inovací“, aby se nemusely přesouvat do výběrových řízení. To ale samo o sobě není problém, jelikož flexibilní zapojení partnerů je již možné podle předpisů EK (i když je vnitrostátní předpisy mohou zakázat). Další výhodou je, že jednotkou analýzy úspěšnosti by mělo být celé portfolio inovací, obsažené v projektu domény, a ne konkrétní fáze či konkrétní nápady v rámci tohoto portfolia. Plánování těchto projektů „v doméně inovací“ se točí kolem vytváření a udržování systému fází a bran. Jelikož jde o standardizovaný systém, neměl by to být velký problém.

**Rámeček č. 12: Informační fiše: „Podporovatel“**

Podporovatel (*enhancer*) velmi účinně podporuje partnerské organizace, aby produkovaly (větší množství vyšší kvality) již existujících produktů / služeb, aby uspokojily stávající potřeby klientů. Tato podpora se průběžně zintenzivňuje.

Partnerské organizace jsou často rukojmím OŘP: pokud chtějí financování, mohou být nuceny přijmout veškerou zátěž uloženou OŘP, protože se může stát, že neexistuje jiná možnost, jak získat finanční prostředky, které potřebují ke splnění svého poslání. Pokud by existovalo financování odjinud a zátěž by byla nižší, partnerská organizace by si pro získání finančních prostředků pravděpodobně vybrala jednodušší možnost. V tomto smyslu jsou programy EU v nevýhodě, jelikož OŘP nemá pravomoc odstranit zátěž uloženou na úrovni EU. Na druhé straně je také pravda, že OŘP strukturálních fondů pod tlakem auditní komunity mají tendenci při interpretaci a zavádění pravidel stanovených na úrovni EU dramaticky zátěž zvyšovat. Existuje tedy značný prostor pro zlepšení.

OŘP, jež chce být podporovatelem, se vždy musí ptát: pokud by bylo možné financovat konkrétní určené akce prostřednictvím financování nepocházejícího od EU, byla by zátěž menší? Při posuzování této zátěže je třeba vzít v úvahu celou transakci z pohledu partnerské organizace: od zjištění, že existuje možnost financování, přes schopnost se o něj ucházet po informace o stavu transakce, uzavírání smluv, podávání zpráv, audit, právní jistotu v průběhu transakce atd. Např. administrativní zátěž spojená s použitím národního zdroje financování může být malá, ale může to též znamenat málo podpory předcházení problémů nebo jejich rychlého řešení, když se něco pokazí kdykoli v průběhu transakce.

OŘP-podporovatel může tedy zdůrazňovat spolehlivost a vhodnost svých vlastních služeb (rychlá, spolehlivá odpověď, pokud nastane problém a je třeba pomoc; transakce, které jsou snadné, příjemné, rychlé, a když se chyby OŘP stávají, rychle se napraví a kompenzují) s cílem udržet náklady na transakci co nejnižší. Způsob, jakým podporující OŘP stojí za partnerskými organizacemi, je tedy předmětem neustálé „podpory“.

I když je OŘP-podporovatel velmi efektivní v poskytování podpory partnerským organizacím, nezapomíná, že je třeba realizovat výsledky na úrovni klientů a veřejné politiky vysoké úrovně. OŘP-podporovatel tedy pomocí evaluací zjišťuje, zda partnerské organizace skutečně poskytují požadované plnění. Podporovatel se bude snažit o alokaci zdrojů těm partnerským organizacím, které poskytnou nejlepší záruku výsledků pro klienty. Tyto evaluační aktivity by ale měly partnerské organizace co nejméně administrativně zatěžovat. Při provádění evaluačních aktivit je též klíčová účinnost.

**Klíčovou myšlenkou je tedy účinné financování dozrálých akcí a jejich neustálé zlepšování.**

1. Krédo podporovatele: „naprostá spolehlivost“.

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

## 2. Operační model:

○ **Inovační proces:** OŘP by měla:

- ⊙ zaměřit se na financování široce používaných, standardních produktů a služeb, jež mají poskytnout partnerské organizace a jež byly vyvíjeny dostatečně dlouho, aby byly stabilní;
  - pokud má být spuštěna nová služba – např. nová výzva k předkládání návrhů –, zajistit, aby byla služba navrhována z hlediska celkových nákladů (zeptat se partnerských organizací, jaké maximální úsilí jsou ochotní vyvinout u jakých aspektů transakce, a zajistit, aby nebylo překročeno);
- ⊙ zaměřit nejvíce úsilí na inovaci interních procesů;
- ⊙ rychle přidat kapacitu po zavedení novinky, aby bylo využito úspor z rozsahu;

○ **Provozní proces:** OŘP by měla zajistit:

- ⊙ aby účinné provozní postupy vedly k produkci / službě OŘP, jež je vysoké kvality, bez chyb, včasná v případě krátkých cyklů a vstřícná k požadavkům partnerských organizací;
- ⊙ neúnavné přepracovávání (zefektivňování od začátku do konce) procesů služby, aby byly efektivní, odstraňováním zbytečných činností;
- ⊙ aby náklady na transakci (i mezi interními aktivitami) a režijní náklady byly nízké:
  - (virtuální) integrace provedená odstraněním dvojitého ověřování nebo pápírování u partnerských organizací a jiných partnerů / dodavatelů;
  - co největší automatizace transakčních procesů, jakmile jsou odstraněny zbytečnosti;
- ⊙ aby byla maximalizována dostupnost aktiv a minimalizována narušení;

○ **Proces řízení stakeholderů:** OŘP by měla:

- ⊙ porozumět nejrůznějším potřebám, které partnerské organizace a jejich klienti dávají najevo (prostřednictvím průzkumu trhu), aby OŘP splnila jejich potřeby, ne sloužit poptávce vzniklé selháním (práce generovaná proto, že potřeby nejsou plněny řádně hned od počátku);
- ⊙ zajistit jednoduché a dostupné postupy podávání žádostí;
- ⊙ zajistit vynikající služby při vyřizování stížností;

○ **Systémy:**

- ⊙ Systémy **informačních a komunikačních technologií** neobsahují chyby, jsou přístupné a dobře se používají;
- ⊙ OŘP horlivě provádí měření, aby zajistila nekompromisní kvalitu;
- ⊙ zaměstnancům OŘP jsou včas poskytována přesná data (srovnávána též interně): znalost nákladů, kvality a délky cyklu jejich procesů a transakcí jim dává lepší pozici v aktivitách neustálého zlepšování;
- ⊙ řízení znalostí (*knowledge management*) se zaměřuje na místní učení a sdílení osvědčených postupů (přenos know-how z jednotek s nejlepším výkonem do jednotek s nižším výkonem);
- ⊙ IT systémy zlepšují zkušenost partnerských organizací díky snadnému používání;

○ **Organizační struktura:**

- ⊙ snižuje organizační komplexitu vytvářením jednotek, které mají co nejvíce, jak je to možné, na starost celý proces přinášených hodnot (od vstupu do konečného výstupu, které obdrží externí příjemci);
- ⊙ zajišťuje příslušné úrovně autonomie na nejnižších provozních úrovních, a tím i rychlou reakci na problémy;

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

- **Kultura:** rozhodující je disciplinovaný tým, ne jednotlivec, což je zřejmé z následujícího:
  - ⊙ nejlepším týmovým hráčem je zaměstnanec roku a nejlepším komplimentem uznání od kolegů;
  - ⊙ lidé, kteří mají zájem o uznání a pozici v centru pozornosti;
  - ⊙ zaměření procesů: mít odpor ke zbytečným a odměňovat účinnost;
- **Lidé:**
  - ⊙ vyžadovat kompetence zlepšovat procesy: znalost řízení celkové kvality, JIT atd. ;
  - ⊙ nutností je provozní školení pro všechny zaměstnance v oblasti předvídatelné poptávky s velkou frekvencí; méně běžné požadavky jsou řešeny zapojením odborníků.

### 3. Usnadňující prováděcí mechanismy v nařízeních o SF

Výchozí strategií většiny OŘP je pravděpodobně podporovatel. Takové OŘP by měly mít na paměti, že většina administrativní zátěže, s níž jsou strukturální fondy spojeny, nepochází z předpisů EK, ale ze způsobu, jakým se je členské státy rozhodnou implementovat. Hlavní hrozbou strategie podporovatele jsou auditorské postupy, které se na situaci nedívají v širším kontextu a trvají na přidávání dalších pravidel k těm nefunkčním v marné snaze opravit chyby místo toho, aby zpochybňovaly nefunkční pravidlo, jež je primárním zdrojem chyb.

Usnadňujícími mechanismy v právní úpravě jsou možnosti finančního zjednodušení (paušální částky, standardní jednotkové náklady, pevné sazby, které umožňují i platby podle výstupu a výsledků) a mechanismy financování podle výsledků, například společný akční plán (SAP) (*Joint Action Plan*). SAP využitý v roli podporovatele je ve skutečnosti pouze logickým pokračováním finančního zjednodušení. OŘP samotná je financována tradičně z rozpočtu technické pomoci.

### Rámeček č. 13: Informační fiše: „Manažer řešení“

U manažera řešení NENÍ kladen důraz na konkrétní produkty a služby, ale na rozvoj podrobných znalostí ohledně konkrétních problémů, jimž (omezený počet) partnerských organizací – zákazník – čelí ve vztahu ke svým klientům, a úzkou spoluprací s nimi na řešení těchto problémů. To zahrnuje podporu (prostřednictvím portfolia aktivit na míru) spolupráce s dalšími aktéry na integraci a přizpůsobení celé škály (nových i starých) produktů / služeb, a dokonce i překračování tradičních oblastí veřejných politik (např. vzdělávání, sociální zabezpečení, zaměstnání, hospodářství atd.), aby bylo lépe vyhověno potřebám klientů partnerských organizací.

Klíčovou myšlenkou zde je financovat **transformační procesy, které usilují o udržitelnou změnu toho, co příslušní aktéři dělají**. I když to může být považováno za inovaci samu o sobě, hlavní myšlenkou zde NENÍ vyvíjet a testovat reprodukovatelné produkty / služby pro klienty, jako je tomu u orientace „inovátor“, ale zásadně změnit způsob, jakým aktéři spolupracují na řešení různých problémů, a zajistit, aby tato nová dynamika byla udržitelná (s dlouhou životností bez nutnosti trvalého financování ze strukturálních fondů).

#### 1. Krédo pro manažera řešení: „důvěryhodný poradce při řešení problémů“.



## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

## 2. Klíčové faktory úspěchu operačního modelu:

**○ Inovační proces:**

- ⊙ nese s sebou širší základní problémy, jimž partneři musí čelit, a úspěch, o který usilují: například úřady práce mohou získat financování, aby dělaly více toho, co již dělají, nebo na vývoj nové služby / produktu. Jejich problém ale ve skutečnosti není nedostatek financí, je to zjištění a vyřešení současné / budoucí nerovnováhy mezi nabídkou a poptávkou na trhu práce. OŘP (nebo samostatný subjekt zřízený OŘP) by v tomto případě společně s úřady práce přemýšlela, co ÚP skutečně potřebují, aby mohly problémy řešit lépe, a přizpůsobila tomu své granty / smlouvy a doplňkové služby. Pro ÚP jsou kritériem úspěchu lepší výsledky u jejich cílů pro nezaměstnané a zaměstnavatele (jejich klienty) a jejich dosažení za nižší náklady;
- ⊙ to znamená, že OŘP musí chápat, proč partnerské organizace neplní (dostatečně) výsledky, dříve než to partnerské organizace pochopí samy. Na to se zaměřuje výzkum;
- ⊙ znamená to též zaměření na méně partnerů, kteří mají vysoký potenciál provést udržitelné změny na trhu práce, ale více činností pro ně / s nimi;
- ⊙ kromě toho OŘP aktivně podporuje celý životní cyklus pro partnerské organizace:
  - před: při rozhodování co dělat, aby byla splněna potřeba výsledku;
  - v průběhu: při dělání toho, co se rozhodly dělat;
  - po: při udržování výsledků (revize, obnova, rozšiřování, modernizace, aktualizace);
- ⊙ podpora na vývoj od OŘP se vyvíjí: je založena na tom, co již dříve bylo vyvinuto pro partnerské organizace, ale zároveň řeší omezení, nové problémy, kde partner aktuálně „je“;
- ⊙ OŘP též souhlasí, že ponese odpovědnost za zvýšení úspěšnosti partnerských organizací, ne pouze za kvalitní poskytování svých vlastních produktů a služeb (skutečné partnerství);

**○ Provozní proces:**

- ⊙ flexibilní a rychle reagující pracovní postupy umožňují rychle se přizpůsobit měnícím se požadavkům partnerských organizací;
- ⊙ zaměření na podporující / koordinující partnerství s jinými partnerskými organizacemi, organizacemi zastupujícími klienty, vládními resorty (i v jiných, sousedních, oblastí veřejných politik) atd., kteří mají doplňkové služby a produkty nebo schopnosti pro partnerské organizace, jimž OŘP slouží;
- ⊙ navzájem sdílejí data a otevřeně si navzájem kritizují výkonnost;

**○ Proces řízení stakeholderů:**

- ⊙ partnerské organizace nemusí komunikovat s několika kontaktními místy na OŘP: vše, co pro ně OŘP může udělat (poskytování finančních prostředků na různé akce, ale i doplňkové služby jako školení nebo konzultace), řeší jeden kontakt;
- ⊙ OŘP rozvíjí vztahy se středním managementem partnerských organizací (ti mají nejlepší předpoklady k tomu, aby chápali, co je potřeba, a aby dávali doporučení nejvyššímu managementu);
- ⊙ partnerské organizace musí být připraveny ztratit část nezávislosti a zapojit se do vztahů přinášejících přidanou hodnotu, ne pouze do transakcí s nezávislymi dodavateli;
- ⊙ důraz je třeba klást na procesy, u nichž partnerská organizace uznává, že ještě nefungují maximální možnou rychlostí: musí u nich být značný potenciál ke zlepšení účinnosti / efektivity;
- ⊙ při řešení jednoho problému se objevují další a řeší se, jak se s nimi vypořádat, čímž se vytváří úzký dlouhotrvající vztah;
- ⊙ OŘP nabízí personalizované řízení vztahů (s metodami, jako je podávání zpráv, žádosti o platbu, podpora atd.) na míru každému z cílových partnerských organizací;

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

**○ Systémy:**

- ⊙ řízení znalostí: znalostní báze jsou postaveny kolem odborných oblastí se zaměřením na sdílení učení mezi týmy pro jednotlivé zákazníky, zejména od předních aktérů;
- ⊙ HR: politiky pro nábor a školení, které zdůrazňují otevřenou mysl a kreativní rozhodování a širokou škálu talentů;
- ⊙ informační technologie: zaměření na data o aktérech, jimž jsou poskytovány služby;
  - vytvoření databáze pro shromažďování, integraci a analýzu dat z mnoha zdrojů (interních i externích) o cílových aktérech, jejich prostředí a jejich problémech (ne pouze o transakcích s nimi);
  - důraz na posun vztahu s aktéry, aby zahrnoval širší spektrum jejich činnosti;
  - sledování dodané hodnoty a reakce aktérů, jimž jsou poskytovány služby;

**○ Organizační struktura:**

- ⊙ týmy pro firemní zákazníky:
  - využívají virtuální sítě schopností, jelikož ne vše, co je třeba pro řešení problémů aktérů, jimž jsou poskytovány služby, může být poskytnuto OŘP nebo jejím financováním;
  - důležité je koordinovat odborné znalosti a přicházet s řešeními: odborné znalosti mohou pocházet z jiných agentur, fondů atp.;
  - to vyžaduje emancipační organizační strukturu (decentralizaci), aby zaměstnanci mohli pracovat v blízkosti aktérů, jimž jsou poskytovány služby, a přicházet s řešeními, která budou fungovat (budou jim poskytovat informace a pravomoci, které potřebují), a interdisciplinárními odbornými znalostmi odrážejícími tým na straně aktérů, jimž jsou poskytovány služby (např. finance, management atd.);
- ⊙ jediné kontaktní místo: rozvoj vztahu koordinuje manažer vyhrazený pro konkrétního zákazníka;
- ⊙ aby mohla být celá organizace opravdu efektivní, musí být orientována na řízení řešení, NE pouhé transakce:
  - pokud to není možné: zřídit na to samostatnou organizaci (spojenou s OŘP);
  - pokud se právě začíná a není možné zřídit samostatnou organizaci: založit překrývající se skupinu, která umožní a bude řídit několik projektů pracujících s řešeními;

**○ Kultura:**

- ⊙ manažeři vztahů jsou jako vedoucí, kteří studují klienta, zjišťují jeho potřeby a určují, jak je řešit;
- ⊙ rychle reagují, jsou flexibilní: „zákazník to může mít, jakkoliv si přeje“, což znamená že mezi jednotlivými organizačními partnery mohou být velké rozdíly v produktech a službách poskytovaných OŘP;

**○ Lidé:**

- ⊙ zaměstnanci jsou flexibilní a talentovaní v řadě oblastí (znalost různých produktů a služeb i zákazníka), což jim umožňuje jakoukoli reakci;
- ⊙ směs zkušených lidí s hlubokým vhledem do situace zákazníků (včetně jejich prostředí) i nápadití, proaktivní, nekonvenční, revoluční myslitelé;
- ⊙ vyžaduje zapojení vedoucích pracovníků z prostředí aktérů, jimž jsou poskytovány služby, kteří jsou efektivními vyjednaváči s vysokými manažery v partnerských organizacích přijímajících služby i mimo ně.

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

## 3. Usnadňující prováděcí mechanismy v nařízeních o SF

Ideálně by měl být na OŘP sestaven samostatný specializovaný tým, který se zaměří na obecné problémy, jimž čelí cílový zákazník. Tento tým by neměl být financován z technické pomoci, ale z projektových zdrojů v programu (hlavní priority). To znamená, že pro každého z klíčových cílových zákazníků je vytvořen zvláštní projekt pracující s „řešeními“ (např. projekt pro ÚP). Ten by mohl financovat integrované intervence s dílčími akcemi od práce na podmínkách na úrovni zákazníka (budování kapacity) po zlepšování a provádění konkrétních akcí pro klienty, kterým slouží.

Na rozdíl od projektů v oblasti inovací, u nichž obecné aktivity, založené na fázích a branách, zůstanou velmi podobné po celý životní cyklus projektu, mohou ale u těchto projektů pracujících s řešeními být některé prvky na počátku předvídatelnější a jiné nejistější (objevující se, komplexní části). Kvůli tomu je složitější takový projekt „popsat“ v pracovním programu a ideálně by k plánování a řízení takového projektu měly být použity flexibilní metody, např. pravidelná přehodnocování budoucích akcí při plánování (*rolling wave planning*).

Jelikož ale dosud není zcela jasné, jaké akce bude třeba uskutečnit, aby bylo dosaženo pokroku, představuje to problém při určování množství prostředků, jež mají být návrhu na projekt vyhrazeny. Za účelem stanovení vhodného rozpočtu by mohla být finančně vyjádřena hodnota zamýšleného stupně pokroku ohledně celkového výsledku (např. jakou má pro společnost snížení míry nezaměstnanosti konkrétní cílové skupiny). Případně, pokud již akce existují, by bylo možno vypočítat, jaké jsou jejich náklady na dosažení daných výsledků. Hodnoty odvození těmito způsoby by mohly být základem celkového balíku peněz na intervenci.

I když se použije tzv. *rolling wave planning*, vždy bude přítomen jasný základ pro platby. Platba se vztahuje na plnění do momentu, se kterým počítalo plánování. Jednotlivé úhrady by ale NEMĚLY být spjaty pouze s plněním do plánovaného momentu podávání zpráv, ale i s plněním příslušného plánu pro následující „vlnu“ (*wave*), v němž se prokazatelně bere v úvahu poučení z předchozí „vlny“.

Vzhledem k relativní nejistotě ohledně jak typu, tak množství akcí, které budou v rámci projektu potřebné v momentě návrhu projektu, jsou jako finanční mechanismus vhodné pouze skutečné náklady v kombinaci s finančním zjednodušením (s důrazem na standardizaci nejběžnějšího vstupu, konkrétně nákladů na pracovní sílu).

Orientace popsané v informačních fiších se navzájem velmi liší. Zatímco obě orientace podporovatel i inovátor se zaměřují na konkrétní produkty a služby, toto zaměření ztělesňují úplně opačným způsobem. První se zaměřuje na stlačení celkových nákladů pro uživatele programu co nejnižší, kdežto druhá se zaměřuje na přidanou hodnotu (vyšší náklady jsou kompenzovány vyššími výnosy). Poskytovatel řešení vychází jak z orientace podporovatele, tak inovátora, jelikož se dokonce nezaměřuje ani na produkt / službu, ale na poskytování komplexních řešení čerpajících z řady produktů a služeb a poskytovaných koordinací a integrací úsilí řady aktérů.

Tyto zásadní rozdíly jsou zakotveny ve velmi odlišných operačních modelech. To znamená, že bude velmi těžké být dobrý ve všech. Pokud je ve vztahu k různým typům činností v rámci programu sledováno více orientací, může být moudré v OŘP vytvořit samostatné obchodní jednotky (pokud možno v samostatném subjektu spojeném s OŘP), aby se jimi zabývaly, případně různé provozní jednotky v rámci obchodní jednotky se zaměstnanci, jež se jim věnují co nejvíce. Jedna obchodní jednotka nebo provozní jednotka v rámci obchodní jednotky může fungovat jako podporovatel, jiná jednotka může působit jako inovátor a ještě jiná jako poskytovatel řešení. V každém případě se očekává, jaké druhy lidí budou v těchto různých jednotkách působit, značně liší, takže je nereálné očekávat, že jedna skupina lidí může odpovídajícím způsobem realizovat uvedené tři orientace

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

najednou. To samozřejmě implikuje minimální rozsah programu. Je možné, že malé programy se budou muset rozhodnout pouze pro jednu orientaci.

Absorpce finančních prostředků může být zaručena ve všech těchto třech případech: u podporovatele k absorpci dojde díky velkému množství hlavních činností, zatímco u inovátora k absorpci dojde díky stanovení řady oblastí k inovaci, v nichž se v průběhu životního cyklu programu zakládají sítě, a díky velkému množství původních nápadů s relativně malým rozpočtem, které se postupně vyvíjí do větších objemů s většími rozpočty. Jakmile nápad dosáhne testovací fáze, mělo by se to stát ve více kontextech (různí lidé, místa atd.). Kromě toho inovátoři pokračují ve financování portfolia vyzkoušených a osvědčených produktů a služeb, dokud tyto inovace nepřevzou běžné zdroje financování. Problémem může být profil výdajů, v němž se velké výdaje očekávají až po určité době. A konečně, poskytovatelé řešení v ideálním případě provozují poměrně omezené množství projektů s relativně velkým rozpočtem.

I když rozhodování o orientaci OŘP není v úpravě strukturálních fondů podmínkou, jejímu významu se věnovala publikace EK ohledně přidané hodnoty Evropského sociálního fondu<sup>54</sup>. V této publikaci byly uvedeny čtyři zdroje přidané hodnoty.

1. **Účinky plynoucí z objemu:** Akce ESF „přidává hodnotu“ stávajícímu opatření, a to podporou buď vnitrostátního opatření obecně („zrcadlení“), nebo konkrétních oblastí vnitrostátní politiky („zesílení“).
2. **Účinky plynoucí z rozsahu:** Akce ESF „rozsahuje“ stávající opatření podporou skupin nebo oblastí politik, které by jinak nebyly podpořeny.
3. **Účinky plynoucí z rolí:** Akce ESF podporují místní / regionální inovace převzaté na národní úrovni nebo národní inovativní opatření, která se později stanou „mainstreamem“.
4. **Účinky plynoucí z procesu:** Akce ESF ovlivňuje veřejné správy a organizace členských států zapojené do programů.

Orientace podporovatel usiluje o realizaci primárně účinků objemu. Inovátor se snaží o rozsah (zaměření na typ inovace, který usiluje o poskytování stávajících služeb novým skupinám klientů) a účinky role (jiné typy inovace), zatímco manažer řešení se zaměřuje na účinky procesu.

Pokud chtějí členské státy zajistit další existenci strukturálních fondů, je vhodné, aby zajistily realizaci přidané hodnoty a nenechávaly to náhodě.

Ve Švédsku si řídicí orgán ESF uvědomil, že je třeba více než jen „správa“ programu. Za tímto účelem vytvořil řadu podpůrných struktur (viz rámeček č. 14).

“  
**Pokud chtějí členské státy zajistit další existenci strukturálních fondů, je vhodné, aby zajistily realizaci přidané hodnoty a nenechávaly to náhodě.**  
 “

### Rámeček č. 14: Partnerská praxe – přidávání hodnoty ve Švédsku

Každý z osmi regionů ve Švédsku má společné partnerství strukturálních fondů pro Evropský sociální fond a fond pro regionální rozvoj s volenými zástupci obecních a okresních úřadů, odborových organizací, okresních správních rad, švédského úřadu práce a dalších

54 Viz <http://www.coprblm.eu/?q=node/447>

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

stakeholderů. Partnerství strukturálních fondů mají za úkol prioritizaci projektů spolupráce, jež řídicí orgány považují za způsobilé. Poskytování řádného vedení a nástrojů projektům je dosaženo prostřednictvím strukturovaného podpůrného procesu, který nabízí pomoc a odborné rady, jak vytvořit a rozvinout námět na projekt v žádosti a poté jej uvést do praxe. Tato podpora je zdarma pro všechny projekty, ale musí mít souhlas švédské rady ESF.

Klíčové mechanismy podpory projektů (financované ne z technické pomoci, ale z hlavních priorit) jsou národní tematické skupiny, které vyvíjejí, analyzují a diskutují výsledky, aby zaručily dlouhodobý dopad. Skupinami jsou například: Zapojení do pracovního života, Mládež, Učení a přeměna na pracovišti, Obchod a podnikání nebo Rovnost a diskriminace v pracovním životě. Poradenství je též poskytováno ohledně integrace následujících průřezových perspektiv do projektové práce: 1) Přístupnost pro osoby s tělesným postižením: prostřednictvím asistenční služby, regionálních koučů a součinnosti se švédskými organizacemi působícími v oblasti postižení; 2) Gender mainstreaming: ESF Jämt, švédský regionální orgán odpovědný za genderové otázky, pomáhá se začleňováním genderové rovnosti do projektů poskytováním informací a prostřednictvím školení a pracovních setkání; 3) Vývojová fáze projektů: pomoci projektům vytvořit nápad a použít jej v praxi. Za vedení a rozhodnutí ohledně podpory je odpovědný předseda každé regionální rady ESF; 4) Strategický dopad a učení (SPeL): nabízí metodickou podporu projektům, stimuluje regionální učení a pomáhá při šíření výsledků prostřednictvím průběžného hodnocení, komunikace, vzdělávání řídicích skupin k rozvojové práci a organizaci procesů projektového učení. Pracovními metodami je telefonický kontakt, setkání s jednotlivými projekty, sítě, semináře, školení a písemné pokyny.

Projekty a regiony se propojují prostřednictvím tematických skupin. Zároveň se výsledky šíří prostřednictvím seminářů a konferencí, vstupu do státního výzkumu a publikací a článků na webové platformě.

→ **Více na:** <http://www.coprblm.eu/?q=node/496>

B. Vyjádření výsledků (*outcome statements*) popisují, jak by partnerské organizace a jiní partneři měli počítovat vlastnosti služeb / produktů poskytovaných organizací pro řízení projektů v souladu s vybranou hlavní orientací a co by OŘP měla od partnerských organizací očekávat na oplátku. Takto jsou popisovány pouze výsledky považované za zásadní k realizaci vize.

Vzhledem k tomu, že tři hlavní orientace usilují o velmi různé druhy přidané hodnoty, by mělo být zřejmé, že výsledky, jichž OŘP dosáhne, pokud použije jednu z těchto orientací, budou též odlišné.

Pokud například OŘP chce být podporovatelem, hlavním výsledkem, jenž OŘP od partnerské organizace očekává, by mohlo být, že „partnerské organizace zlepšily nákladovou efektivitu svých relativně standardních akcí“. Očekáváním partnerské organizace od OŘP by mohlo být, že „partnerské organizace pocítují, že se jejich dokumenty vyřizují správně, transparentně a včas“. To ilustruje skutečnost, že výsledky nejsou jen odrazem očekávání OŘP od partnerských organizací, ale jsou vzájemné.

Pokud chce OŘP být inovátorem, klíčový výsledek by byl „tvůrci s inovativními nápady cítí, že jejich nápady rychle přebírá OŘP“ atd.

“  
**Výběr orientace je samozřejmě velmi důležitý krok, jelikož vede k formulaci velmi odlišných výsledků pro OŘP samotnou a od jejích partnerských organizací. Kvůli těmto výsledkům by řízení prováděné OŘP mělo být co nejintenzivnější, protože vliv OŘP spočívá právě v těchto výsledcích.**  
 “

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

Výběr orientace je samozřejmě velmi důležitý krok, jelikož vede k formulaci velmi odlišných výsledků pro OŘP samotnou a od jejích partnerských organizací. Kvůli těmto výsledkům by řízení prováděné OŘP mělo být co nejintenzivnější, protože vliv OŘP spočívá právě v těchto výsledcích.

### 6.2.2.3. HLÁŠENÍ O VÝSLEDKU A VÝSTUPU JSOU SPRÁVNĚ FORMULOVÁNA A NAVZÁJEM SPOJENA NA STRATEGICKÉ MAPĚ

A. Všechna vyjádření výsledků odrážejí cíle, které může organizace pro řízení projektů pouze ovlivňovat (ne řídit). Musí být porovnávána s výstupy a procesy, které je přinášejí a o kterých se soudí, že jsou pod kontrolou produkující organizace pro řízení projektů. Výsledky odrážejí posun ve vlastnictví: dostaví se, jakmile výstupy opustí ruce těch, kteří je vyprodukovali. Skutečnou výkonnost ve smyslu výsledků tedy nemůže soudit autor výstupu. Jediným, kdo může výstup posuzovat, je příjemce (externí stakeholder).

Tato praxe odpovídá diskusi již uvedené v kapitole 3.2.

Důležitost této praxe může připomenout příklad. OŘP se může rozhodnout (např. pokud si zvolí orientaci podporovatel), že je velmi důležité partnerským organizacím zaplatit v určitém časovém limitu poté, co od nich obdrží žádost o platbu, např. do 90 dní. Platba do 90 dní je ale výstupem, protože je pod kontrolou OŘP. Zda je partnerská organizace, která platbu obdrží, názoru, že to bylo dostatečně rychlé, je úplně jiná věc. Možná partnerská organizace lhůtu 90 dní považuje za velmi pomalou! Jediným způsobem, jak to zjistit, je zeptat se jich.

Tato praxe zdůrazňuje význam porozumění tomu, že úspěch na úrovni produkce výstupů se nerovná úspěchu z hlediska výsledků. Zdůrazňuje též, že výsledky, za něž OŘP nese odpovědnost, jsou aktivovány vlastními výstupy. Jak již bylo uvedeno v diskusi o rozdílu mezi systémem COP RBM a systémem UNDG v kapitole 5.3.2, OŘP by měla dát jasně najevo, co jsou její vlastní výstupy a co jsou výsledky spojené s těmito výstupy, ne pouze říkat, jaké by měly být výstupy a výsledky partnerských organizací. Pro to existuje prostor, ale je umístěn na úrovni klíčového postupu převodu strategie na činnosti, který bude probrán později (při výkladu alternativních způsobů spolupráce s partnerskými organizacemi) v kapitole 6.2.3.4.

B. Klíčové výstupy, jež organizace pro řízení projektů chce poskytnout své partnerské organizaci a dalším externím stakeholderům, by měly být popsány ve vyjádření výstupu (*output statement*). Výstup partnerských organizací by se neměl zaměřovat s výstupem organizace pro řízení projektů samotné. Produkce výstupu partnerských organizací může být organizací pro řízení projektů pouze ovlivněna, není tedy pod její kontrolou. Z pohledu organizace pro řízení projektů jsou tedy tyto výstupy partnerských organizací výsledky. Opět platí, že jsou takto formulovány výstupy klíčové pro vizi.

Tato praxe opět slouží ke zdůraznění předchozího bodu, ze strany výstupů. Opět je zdůrazněno, že by neměly být uváděny všechny možné výstupy OŘP, ale jen ty, jež se považují za klíčové pro dosažení této vize.



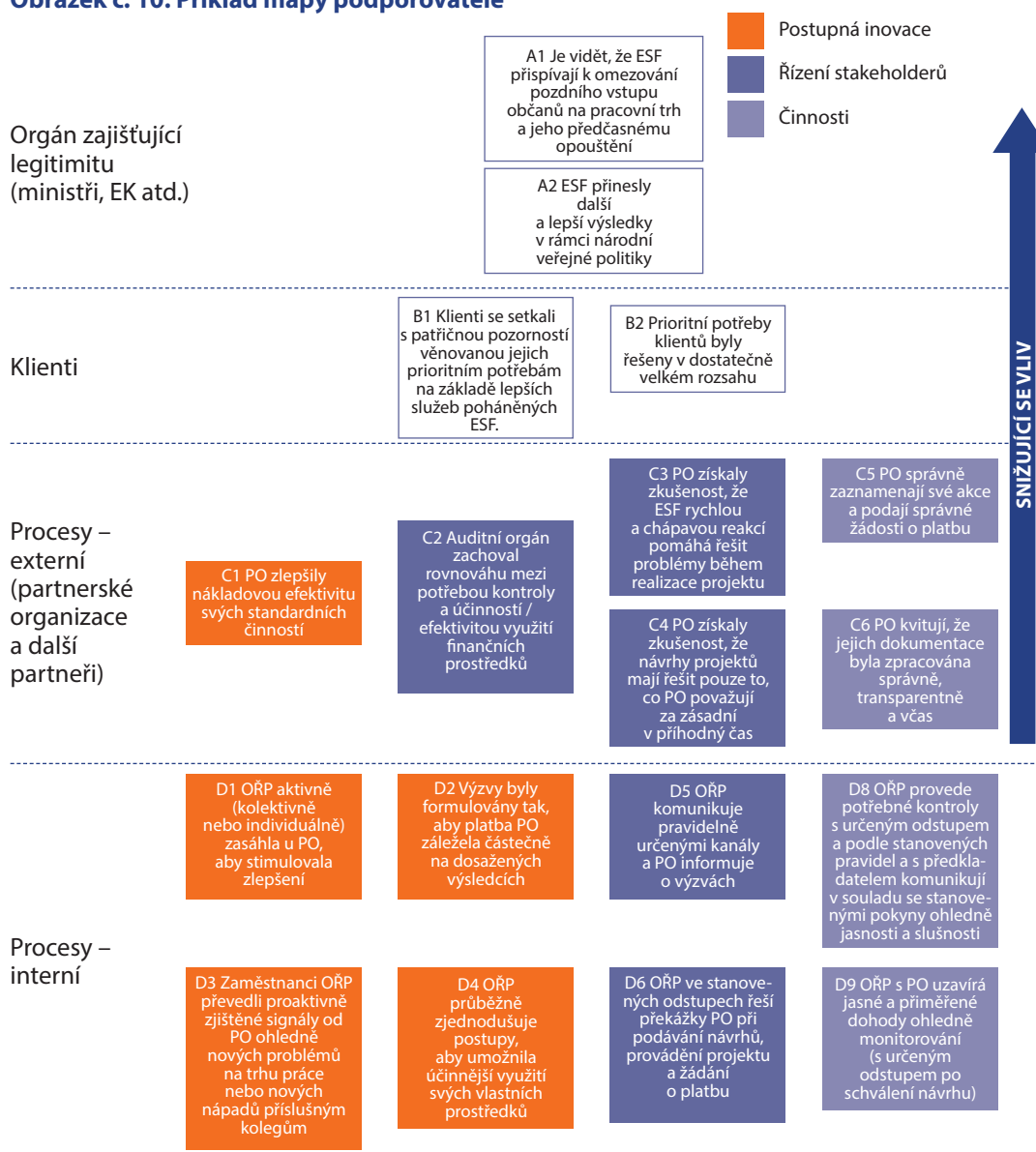
## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

- C. Abychom pochopili, jak jsou různé výsledky a výstupy navzájem spojeny, měly by být znázorněny na strategické mapě. Z ní by mělo být jasné, kdo je ovlivňován (partnerské organizace, klienti, jiní stakeholderi) a co tvoří řetězec klesajícího vlivu od organizace pro řízení projektů, a to od klíčových procesů organizace pro řízení projektů (inovace, produkce, řízení stakeholderů) a jejich souvisejících výstupů.

Tato praxe je zásadní, jelikož spojuje všechna předchozí tvrzení a přináší vizuální znázornění, které může výrazně vyjasnit logiku předchozích postupů.

Nejlépeším způsobem, jak k tomuto přistoupit, je ukázat příklad (viz obrázek č. 10). Tato mapa odpovídá orientaci podporovatel.

Obrázek č. 10: Příklad mapy podporovatele



Poznámka: PO = partnerské organizace

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

Ukazuje očekávání, že zásadní výstupy definované z perspektivy „interních procesů“ povedou k výsledkům vůči plnění a dalším externím partnerům, nalézajícím se v perspektivě „procesy–externí“. O interních procesech a výstupech, které produkují, se soudí, že by měly být plně pod kontrolou OŘP. OŘP ale externí procesy pouze ovlivňuje. Má tedy ještě menší vliv na výsledky u klientů a nejmenší vliv na výsledky orgánů zajišťujících legitimitu.

Mapa též na úrovni interních procesů znázorňuje, v souladu s vybranou orientací, tři klíčové procesy jakékoli organizace: řízení stakeholderů, inovace (v orientaci podporovatele přejmenovaná na postupnou inovaci) a činnosti. Na úrovni externích procesů jsou převážně ovlivněné výsledky interních procesů znázorněny tak, že si zachovávají stejné barvy, i když mezi procesy a výsledky nemusí být nutně vztah 1:1.

Jak již bylo uvedeno výše, uvedeny mají být pouze výstupy a výsledky považované za zásadní k dosažení vize. To znamená, že mapa nemá znázorňovat všechny možné interní procesy a související výstupy ani možné výsledky externích procesů, klientů a orgánů zajišťujícího legitimitu. To by mapu zahltilo a byla by jako nástroj pro strategickou akci nepoužitelná.

D. Kromě toho jsou cíle formulovány s ohledem na nehmotný majetek (lidský, organizační a informační kapitál) organizace pro řízení projektů, který je zásadní pro podporu klíčových procesů v oblasti inovace, produkce a řízení stakeholderů organizace pro řízení projektů. Ty jsou též na mapě zakresleny.

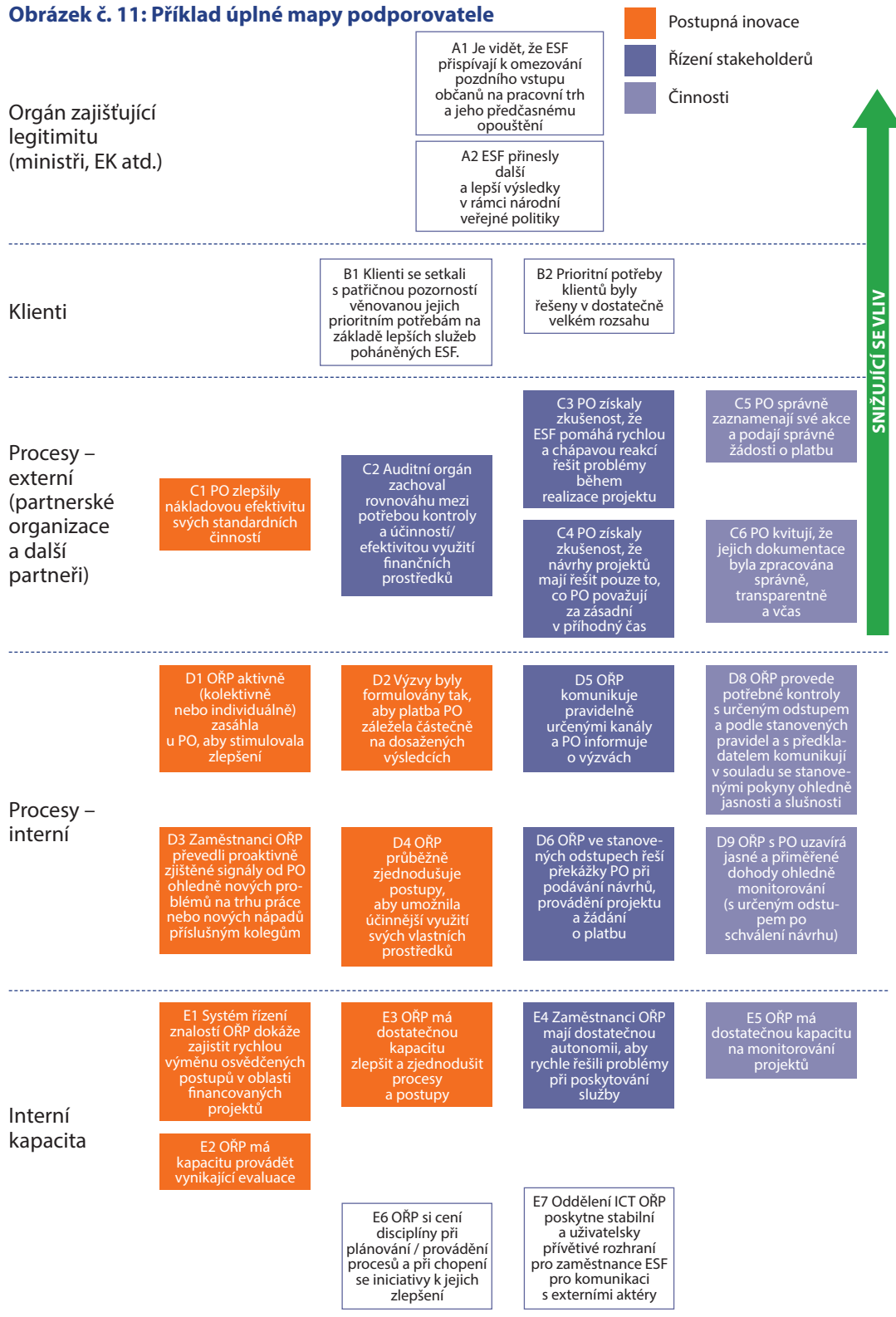
Mapa vizualizuje klíčové výstupy od OŘP a výsledky, které očekává od různých druhů stakeholderů. Jeden kousek mapy ale stále chybí. To se týká aktiv, které se OŘP chystá použít, aby zajistila úspěch svých interních procesů. Zejména se snaží popsat očekávání, pokud jde o nehmotný majetek (lidský, organizační a informační kapitál), jenž je považován k dosažení této vize za klíčový.

Na obrázku č. 11 je celá mapa předchozího příkladu podporovatele. Ukazuje, že těmto třem klíčovým procesům též do určité míry slouží různé interní kapacity.

Tato mapa znázorňuje jádro toho, co se označuje jako „strategický výsledkový rámec“ (*strategic results framework*). Kontrast s více než 100 stránkami „strategického výsledkového rámce“, definovaného systémem UNDG v kapitole 5.3.2, je zarážející. Samozřejmě by mělo být na úrovni plánování a řízení činností jasné, že když se program strukturálních fondů implementuje prostřednictvím výzev a iniciativ reagujících na tyto výzvy, budou využity i jiné výsledkové rámce (viz kapitola 6.2.3.4) v závislosti na výběru prováděcího mechanismu.

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

Obrázek č. 11: Příklad úplné mapy podporovatele



## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

- E. Pokud má OŘP více obchodních jednotek, existuje i samostatná mapa korporátní úrovně, která obsahuje cíle týkající se dosažení synergií mezi obchodními jednotkami (kde každá obchodní jednotka zahrnuje celou škálu primárních procesů, jako je inovace, řízení stakeholderů a činnosti), které jsou odpovědné za tvorbu výstupů pro použití mimo organizaci pro řízení projektů; případně se zaměřuje na stanovování strategických priorit, které mají vztah ke všem obchodním jednotkám (od plně strategické orientace po některé společné strategické priority).

Jelikož se obchodní jednotky mohou zabývat různými kontexty, s různými stakeholdery a realitami, může být moudré je nechat vytvořit vlastní strategický výsledkový rámec OŘP, který je pro to vhodný. Některé aspekty ale korporátní centrum může považovat za zásadní pro všechny obchodní jednotky. To jsou pak společné strategické priority, které by každá obchodní jednotka měla promítnout do vlastní strategické mapy do té míry, aby byly relevantní. Tyto společné priority jsou pak znázorněny korporátní mapou. Příkladem klientské perspektivy by opět bylo: „klienti se cítí optimálně zapojeni do projektů financovaných programem“. Jak se to projevuje v obchodních jednotkách, se může lišit. Nebo mohou jednoduše zkopírovat cíl jako takový.

Na korporátní mapě si některá korporátní centra též mohou přát zahrnutí cílů týkajících se synergií, jichž lze dosáhnout koordinací a spoluprací mezi obchodními jednotkami. Příkladem perspektivy interních kapacit může být: „obchodní jednotky dosáhly značné integrace svých *back office* činností“.

Je též možné, že korporátní centrum půjde mnohem dále a rozhodne se pro svoje obchodní jednotky stanovit zcela společnou orientaci. Mapy obchodní jednotky jsou pak identické s korporátní mapou. Příkladem může být situace, kdy regionální jednotky realizují národní program.

## 6.2.2.4. STRATEGIE NA ÚROVNI OŘP KASKÁDOVITĚ SESTUPUJE K JEDNOTKÁM NIŽŠÍ ÚROVNĚ A PODPŮRNÝM JEDNOTKÁM

- A. Celková korporátní strategie (pokud v rámci OŘP existuje několik obchodních jednotek) kaskádovitě sestupuje k jednotkám nižší úrovně. Jde o proces konzultací, které mohou vést k úpravě strategie na úrovni korporace.

Jak bylo vysvětleno v předchozím bodě, mapa korporátní strategie předchází formulaci map obchodních jednotek. Nejde ale čistě o proces shora dolů. Probíhá diskuse, kde může nižší úroveň prosazovat svoji interpretaci mapy vyšší úrovně, a může dokonce prosazovat změnu vyššího stupně. V samotném jádru tohoto procesu je kontroverze a je zásadní, aby ji management na vyšší úrovni podněcoval a vytvářel pro ni prostor.

“  
V samotném jádru tohoto procesu je kontroverze a je zásadní, aby ji management na vyšší úrovni podněcoval a vytvářel pro ni prostor.  
”

- B. Od obchodní jednotky strategie kaskádovitě sestupuje k provozním týmům v obchodní jednotce. Ke strategickým výstupům a výsledkům se dospívá na konzultacích se zaměstnanci v procesu kaskády. Strategie obchodní jednotky může být tedy v tomto procesu upravena. V rámci provozních obchodních jednotek pak mohou být cíle jednotlivých pracovníků sladěny s cíli jednotky.

Stejný postup, jaký byl vysvětlen v předchozím bodě, se použije až po jednotlivé zaměstnance.

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

C. Podpůrné jednotky (na úrovni korporace nebo obchodní jednotky), odpovědné za tvorbu výstupů, které slouží k použití v rámci OŘP, se podobně sladují se strategií provozních týmů v rámci obchodních jednotek. S těmito týmy se sladují podpůrné jednotky na úrovni korporace, které obsluhují podpůrné týmy obchodních jednotek.

Je velmi důležité, aby toto kaskádové cvičení nejdříve absolvovaly tyto jednotky a zaměstnanci, kteří provádějí primární proces. Jakmile je dokončí, podpůrné jednotky (např. HR) a jednotky zapojené do řídicích a regulačních procesů, musejí vytvořit vlastní strategii a mapu.

Nicméně, i když mapy podpůrných jednotek začínají s jasným pochopením map strategie korporace a obchodní jednotky, nemohou je pouze kaskádovitě přenášet, protože tyto mapy jsou orientovány na primární procesy v organizaci.

Každá podpůrná jednotka by měla spíše odrážet, co mohou udělat pro to, aby jednotky zapojené do těchto primárních procesů dosáhly svých cílů. V poskytování výchozího bodu se uplatní cvičení poslání, hodnot a vize.

Každá jednotka by si měla stanovit portfolio strategických služeb, jež chce poskytovat. Podpůrné jednotky by měly samy fungovat jako podniky a služby, které poskytují, by měly považovat za svůj vlastní primární proces a jednotky, které obsluhují, za své zákazníky. V zásadě by si též mohly zvolit strategickou orientaci, ale v praxi si podpůrné jednotky většinou volí orientaci poskytovatele řešení. Budují partnerství se svými interními zákazníky.

Lze uvést příklad portfolio strategických služeb pro jednotku HR. Její služby obvykle spadají do těchto tří kategorií:

- ⊙ strategický rozvoj kompetencí: rozvoj kompetenčních profilů, analýza rozdílů mezi požadavky na pracovní pozici a stávajícími kompetencemi, rozvojové školení a rozvojové programy atd.;
- ⊙ organizační rozvoj a rozvoj vůdcovství: rozvoj vůdcovství, týmové práce, kultury, sdílení osvědčených postupů, plánování nástupnictví, programy rotace na pracovních místech apod.;
- ⊙ řízení výkonnosti: uspořádání pracoviště, hodnocení, pobídky, podpora řízení změn atp.;

Každá podpůrná jednotka by si měla vytvořit svoji strategickou mapu následovně:

- ⊙ nejvyšší úroveň se zaměřením na efektivitu (to zahrnuje cíle z map korporace a obchodních jednotek, na něž může mít podpůrná jednotka dopad) a účinnost (z hlediska využívání zdrojů);
- ⊙ úroveň klienta určující, komu jednotky slouží a co tito klienti (nebo skupiny klientů, např. zaměstnanci, manažeři atd.) očekávají;
- ⊙ úroveň interních procesů;
- ⊙ úroveň interní kapacity.

D. Prohlášení o poslání a vizích nalezneme na všech úrovních OŘP, přičemž ty na nižších úrovních jsou sladovány s těmi na vyšších úrovních prostřednictvím procesu kaskádování.

Praxe v minulosti již ujasnila, že podpůrné jednotky dříve musely vytvořit vizi, poslání a hodnoty, aby dokázaly sestavit svoji strategickou mapu.

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

Stejně tak je pro jednotky na nižší úrovni správným způsobem jak provést kaskádové cvičení v primárním procesu zároveň provést cvičení posláním, vize a hodnot na své vlastní úrovni, v rámci vyšších posláním, vizí a hodnot, a poté se z této perspektivy podívat na strategickou mapu vyšší úrovně. To může vést k vyžádání úprav mapy vyšší úrovně nebo k úpravám posláním, vizí a hodnot. Nejčastěji budou při převodu mapy vyšší úrovně na vhodnou mapu nižší úrovně užitečné posláním, vize a hodnoty.

- E. Zaměstnanci v celé organizaci vědí, že strategie není pouze realita jen ve strategických plánovacích dokumentech na úrovni týmu vyšších manažerů, ale že všichni chápou, jak role, které zastávají v organizaci pro řízení projektů, zapadají do širších souvislostí a přispívají k nim.

Pokud bude kaskádový proces proveden správně, výše uvedené tvrzení by se mělo stát skutečností.

### 6.2.2.5. JSOU IDENTIFIKOVÁNA STRATEGICKÁ RIZIKA

- A. Riziko se nechápe primárně jako provozní riziko (úzce související s udržením procesů a výstupů pod kontrolou). Organizace pro řízení projektů též uznává, že rizika / předpoklady vyplývají z nejistoty ve vnějším prostředí (např. ekonomického cyklu). Pokud se tato nejistota sama nevyřeší, jak se předpokládalo (např. hospodářský pokles místo očekávané stability), pak to ovlivní strategické výsledky organizace pro řízení projektů.

Užitečnou klasifikaci rizik<sup>55</sup> uvádí tabulka č. 8. Ke klasické kategorizaci operačních versus externích rizik přidává třetí kategorii: rizika spojená s rozhodnutími „měnit“. V praxi se ale tato rizika související se změnami dělí na externí a operační rizika.

Mělo by být jasné, že strategická rizika, na něž RBM v praxi odkazuje, se týkají pouze první kategorie v tabulce (externí). Strategická rizika se týkají nejistot souvisejících s externími trendy a událostmi s velkým dopadem. Tyto externí trendy a události s velkým dopadem byly v zásadě identifikovány analýzou SWOT na úrovni OŘP. Otázkou pak je, zda je budoucí realizace těchto trendů a událostí předvídatelná v plánovacím horizontu s dostatečnou přesností nebo ne (nejistota). Například zatímco postoj ministra k určité záležitosti může být předvídatelně stabilní, volby v průběhu plánovacího horizontu vytvářejí nejistotu v souvislosti s postoji zaujímanými současným ministrem, jelikož je nejisté, zda ve funkci zůstane.

Další otázka je, zda by měl nejistý trend nebo událost negativní dopad z hlediska realizace strategických cílů OŘP uvedených na strategické mapě. Pokud je dopad negativní (změna pozice by nebyla důležitá pro realizaci strategie OŘP), nepředstavuje to riziko.

Opět platí, že cílem není uvést všechna možná rizika pocházející z vnějšího prostředí, ale pouze ta, která představují riziko pro dosažení cílů uvedených na strategické mapě a následně i vize.

To také neznamená, že by rizika související s provozem / změnami neměla být řízena. To je ale součástí běžných procesů jakékoli organizace, a ne specifické pro řízení orientované na výsledky.

55 Orange book, UK treasury, 2004, viz <http://www.coprmb.eu/?q=node/582>



## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

Tabulka č. 8: Kategorie rizik definované britským ministerstvem financí

KATEGORIE RIZIKA		Ilustrace / otázky ke zvážení
1. Externí (vyplyvající z vnějšího prostředí, ne zcela pod kontrolou organizace, ale lze provést kroky ke zmírnění rizika) ( <i>Tato analýza je založena na modelu „PESTLE“</i> )		
1.1	Politické	Změna vlády, přelomová politická rozhodnutí (např. euro); mašinérie změn ve státní správě
1.2	Ekonomické	Schopnost získat a udržet pracovníky na trhu práce; směnný kurz ovlivňuje náklady na mezinárodní transakce; vliv globální ekonomiky na tuzemskou ekonomiku
1.3	Sociokulturní	Demografické změny ovlivňují poptávku po službách; změní se očekávání stakeholderů
1.4	Technologické	Zastaralost současných systémů; náklady na pořizování nejlepší dostupné technologie, příležitosti vyplývající z technologického rozvoje
1.5	Legal (právní) / regulatorní	Požadavky EU / zákony, které stanovují požadavky (např. legislativa v oblasti zdravotnictví, bezpečnosti nebo zaměstnávání)
1.6	Environmentální	Budovy musí dodržovat měnící se standardy; likvidace odpadků a nadbytečného zařízení musí být v souladu s měnícími se standardy
2. Operační (týkající se stávajících se činností – jak současné plnění a budování, tak zachování kapacity a schopností)		
2.1 Plnění		
2.1.1	Selhání servisu / produktu	Neposkytnutí služby uživateli podle dohodnutých / nastavených podmínek
2.1.2	Realizace projektů	Neplnění včas / podle rozpočtu / specifikací
2.2 Kapacita a schopnost		
2.2.1	Zdroje	Finanční (nedostatečné financování, špatné rozpočtové řízení, podvod) HR (personální kapacita / dovednosti / nábor a udržení) Informace (přiměřenost pro rozhodování; ochrana soukromí) Hmotná aktiva (ztráta / škoda / odcizení)
2.2.2	Vztahy	Partnerské organizace (ohrožení závazného vztahu / jasnost rolí) Klienti (spokojenost s plněním) Akontability (zejména vůči parlamentu)
2.2.3	Činnosti	Celková kapacita poskytovat plnění
2.2.4	Pověst	Jistota a důvěra, kterou stakeholderi mají v organizaci
2.3 Výkonnost a schopnost řízení rizik		
2.3.1	Řízení	Řádnost a patřičnost / dodržování příslušných požadavků / etické úvahy
2.3.2	Skenování	Nezjištění hrozeb a příležitostí
2.3.3	Odolnost	Kapacita systémů / ubytování / IT za účelem odolnosti vůči nepříznivým dopadům a krizím (včetně války a teroristického útoku). Zotavení po havárii / plány řešení nepředvídaných havárií
2.3.4	Bezpečnost	Hmotného majetku i informací
3. Změna (rizika způsobená rozhodnutími vyvíjet nová úsilí nad rámec současných schopností)		
3.1	Cíle	Cíle zpochybňují schopnost organizace poskytovat plnění / schopnost vybavit organizaci k poskytování plnění
3.2	Programy změny	Programy na organizační nebo kulturní změnu ohrožují aktuální schopnost poskytovat plnění i poskytování příležitosti tuto schopnost rozvíjet
3.3	Nové projekty	Optimální investiční rozhodnutí / prioritizace mezi projekty, které soupeří o zdroje
3.4	Nové organizační politiky	Rozhodnutí o organizačních politikách vytvářejí očekávání v případech, kdy si organizace není jista s poskytováním plnění

B. Tato rizika / předpoklady jsou projednávány se zaměstnanci a stakeholdery. Jsou formulovány a implementovány strategie jak reagovat na tato strategická rizika / předpoklady.

Pokud je ale přítomno riziko, klíčovou myšlenkou pak je zapojit řízení rizik. To v podstatě znamená položit si několik otázek. Může OŘP ovlivnit pravděpodobnost konkrétního (více žádoucího)

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

výsledku? V předchozím příkladu je nepravděpodobné, aby byly výsledky voleb ovlivněny OŘP. Další otázkou pak bude: jaká bude reakce OŘP, pokud se jeden či druhý výsledek uskuteční? Může snížit nepříznivý dopad konkrétního budoucího výsledku? Hlavní myšlenkou je tento výsledek plánovat, aby – pokud k tomu dojde – nebyla OŘP zaskočena.

Tento druh řízení rizik samozřejmě zůstává omezen na události a trendy, které byly zjištěny. Vždy budou existovat nepředvídatelné události a trendy. K tomu je třeba vybudovat v rámci organizace odolnost podobnou tomu, co bylo diskutováno v kapitole 4.3.

### 6.2.2.6. JE DEFINOVÁNO A KASKÁDOVITĚ ROZŠÍŘENO STRATEGICKÉ MĚŘENÍ A JSOU URČENY A KOMUNIKOVÁNY MEZERY

A. Všechny strategické výsledky se měří na nejvyšší úrovni organizace. Tato měření odrážejí klíčové otázky ohledně výkonnosti, které vyžadují data pro informovanou diskusi ohledně možných odpovědí. Měření se tedy nemusí nutně rovnat indikátoru. Pokud je to důležité, otázky a související odpovědi se kaskádovitě šíří zároveň jako cíle, které měří. To znamená, že kaskádovitě rozšířené cíle též mají kaskádovitě rozšířené měření na úrovni jednotky.

Myšlenka „klíčových výkonnostních otázek“ (*Key Performance Questions, KPQ*) byla představena Bernardem Marrem z Advanced Performance Institute, který promluvil na semináři COP RBM v prosinci 2010 v Praze<sup>56</sup>.

Podle Marra se „KPQ odvozují z definice vaší strategie. Jakmile jste si vyjasnili své strategické cíle a namapovali je na strategickou mapu nebo mapu tvorby hodnot, můžete začít navrhnout KPQ“. Avšak tam, kde Marr doporučuje se dívat na každý cíl zvlášť a poté definovat jednu až tři KPQ, z nichž na každou bude reagovat KPI (*Key Performance Indicator*, klíčový indikátor výkonnosti). Někdy by ale mohlo dávat větší smysl se dívat na strategickou mapu jako na celek a přicházet s otázkami, které se týkají mapy jako celku. To nevyklučuje možnost, že se některé KPQ budou vztahovat na jednotlivé cíle – ale neomezují je to jen na ně.

Smysl by též dal větší pluralismus ohledně povahy KPI. Marr stále spoléhá na kvantifikaci (ať už názorů, pocitů apod.), a to buď prostřednictvím dotazníků, nebo na základě jiných strukturovaných zdrojů dat. Výsledný soubor indikátorů představuje tradiční „balanced scorecard“.

Na KPQ by též myslitelně mohl reagovat kvalitativní výzkum. Marr doporučuje, aby byly KPQ otevřené otázky (co, proč, jak), ne zavřené (ano, ne, kolik). Uvádí příklad „Jak dobře řídíme náš rozpočet?“ To je otázka, na kterou nelze odpovědět ano, ne, ani číslem. Mohla by být zodpovězena na škále postojů (např. Likertově), ale poukazuje též na zahrnutí kvalitativního výzkumu (např. provedení případové studie na konkrétní rozpočtové položce, od rozhodnutí po výplatu) za účelem zodpovězení KPQ, doplnění a rozšíření kvantitativních měření.

Inovativní příklad způsobu měření, které kombinuje kvantitativní a kvalitativní informace, představila na závěrečné konferenci COP RBM v Maastrichtu v listopadu 2012 Laurie Webster, když prezentovala přístup založený na softwaru Sensemaker<sup>57</sup>. Tento přístup již dříve představila Irene Guyt, odbornice na evaluace, na setkání COP RBM ve Švédsku v září 2012.

56 Viz <http://www.coprmb.eu/?q=node/410>, příspěvek What are Key Performance Questions?, jehož autorem je B. Marr, 2010

57 Na <http://www.coprmb.eu/index.php?q=node/589> naleznete video s představením tohoto přístupu

V tomto přístupu se na strategickou mapu pohlíží jako na celek, přemýšlí se o klíčových konceptech, na kterých tato mapa stojí, a otázkách, které se k ní vážou. Poté se vytvoří „označující“ rámec (seznam otázek s danými možnostmi odpovědí), jenž tyto koncepty zachycuje.

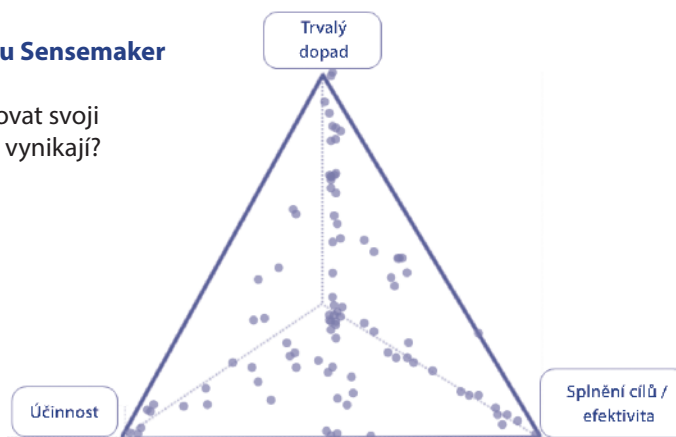
Tento přístup nicméně pouze neklade respondentům otázky. Začíná otázkou jako „popište pozitivní nebo negativní příběh o své zkušenosti s OŘP“, čímž respondenty vyzve k vyprávění příběhu (kvalitativní část).

Když skončí s vyprávěním příběhu (který může být napsán on-line nebo na papír, nebo dokonce nahrán), jsou vyzváni, aby tento příběh „indexovali“ (to se označuje jako přiřknutí významu, *self-signification*) pomocí „označujícího rámce“ (tvořícího kvantitativní část, na niž lze použít statistickou analýzu).

Opět k vyjasnění použijeme příklady. Na obrázku č. 12 je znázorněna část označujícího rámce, kterou respondenti mají použít k vizuálnímu zasazení svého příběhu pomocí trojúhelníku (který se označuje jako triáda). Umístění příběhu doprostřed znamená, že jsou tři koncepty u vrcholů trojúhelníku zastoupeny stejnou měrou. Všechny body představují jeden příběh (s možností, že jeden respondent napsal a indexoval více příběhů). Trojúhelník využívá koncepty, na nichž stojí klasická strategická mapa. Tvůrce tohoto trojúhelníku formuluje tyto koncepty tak, že příběh umístěný uprostřed představuje ideální scénář. Software Sensemaker, který tento druh výzkumu podporuje, umožňuje analytikovi přístup k příběhům znázorněným v trojúhelníku, aby lépe pochopil, co za tím je a proč jsou příběhy umístěny tak, jak jsou umístěny.

**Obrázek č. 12: Triáda v softwaru Sensemaker**

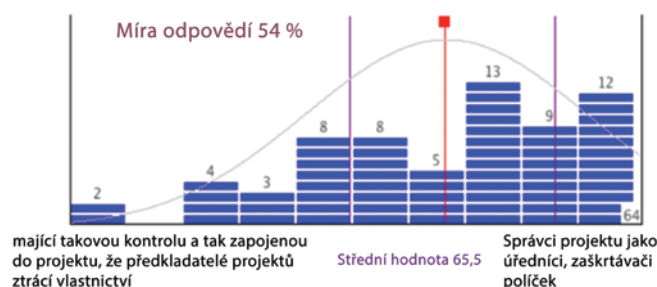
T1. Pokud byste měli charakterizovat svoji sdílenou zkušenost, jaké aspekty vynikají?



Trojúhelníky ale nejsou jediným druhem otázek používaným v přístupu založeném na softwaru Sensemaker. Používají se též polarity (označované jako dyády) jako na obr. č. 13.

**Obrázek č. 13: Dyáda v softwaru Sensemaker**

D1. V příběhu lze OŘP popsat jako...



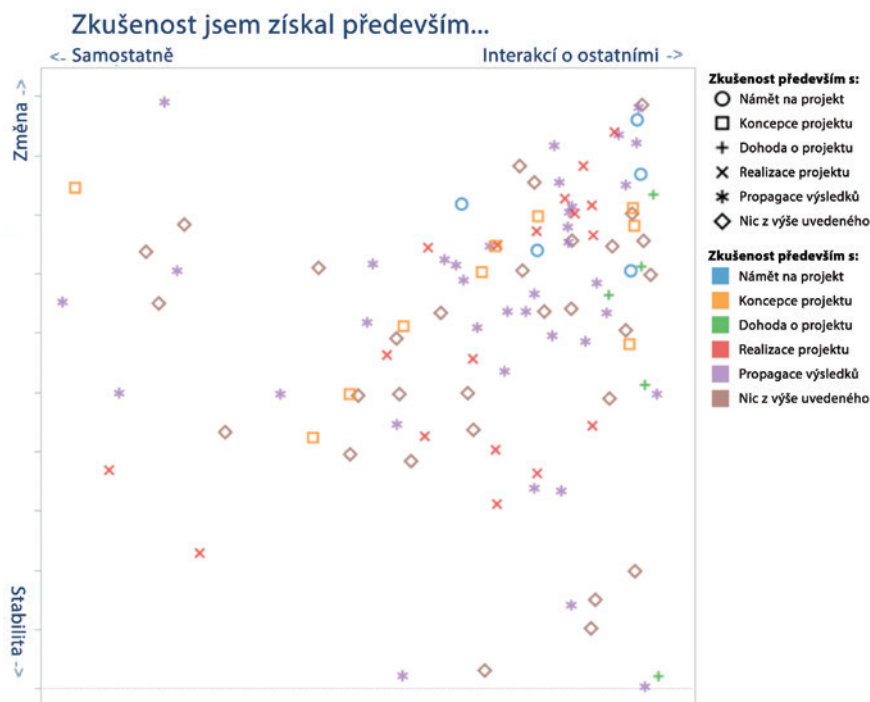
V tomto případě jsou dva koncepty na obou stranách škály dva nežádoucí extrémy, jimž oběma je nutno se vyvarovat. Respondenti mají opět vizuálně umístit svůj příběh značením doprostřed, což znamená, že jsou oba extrémy přítomny stejně.

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

Ideálně by se příběhy pomocí této polarity vůbec neindexovaly. Naštěstí téměř polovina příběhů nezjistila, že by se některá z těchto dvou situací na ně vztahovala. To ale znamená, že přibližně polovina ano. Příklad jasně ukazuje, že ze dvou situací, jimž je dobré se vyhnout, není alespoň jedna (týkající se přebírání vlastnictví projektů) tak častá.

Existují i další způsoby, jak odpovědi vizualizovat, např. pomocí matice jako na obrázku č. 14. Ta ukazuje, jak se příběhy týkaly převážně změny v interakci s ostatními.

Obrázek č. 14: Matice použitá v softwaru Sensemaker



Pokud má být ale měření užitečné, musí být možné je kaskádovitě rozšířit. To znamená, že se jednotky nižší úrovně mohou rozhodnout použít stejné měření jako celá organizace, ale požádají, aby byly údaje na jejich úrovni vyčleněny z celku. Může to též znamenat, že na úrovni konkrétní jednotky budou určitá měření považována za irelevantní nebo že bude třeba dalších měření, aby bylo možné sledovat výkonnost z hlediska strategické mapy na úrovni dané jednotky.

V příkladu se softwarem Sensemaker by respondenti mohli být požádáni o určení jednotek ORP, na něž se příběh vztahuje. To umožňuje provést analýzu na podmnožině dat a porovnat je s jinými jednotkami.

B. Pokud jde o celkovou strategii, její současný stav je vyhodnocen a explicitně komunikován (výchozí bod).

Ať už se použijí klasické kvantitativní indikátory, kvalitativní výzkum nebo přístup spojující více metod, výchozí bod se zjistí, když se měření provede poprvé. Tento proces ale není příliš užitečný, pokud není široce rozšířený v rámci ORP.

C. Při konzultaci s příslušnými pracovníky v ORP se diskutuje o aktuální situaci a trendech a o tom, jak může vypadat zlepšení a jak ho lze dosáhnout.

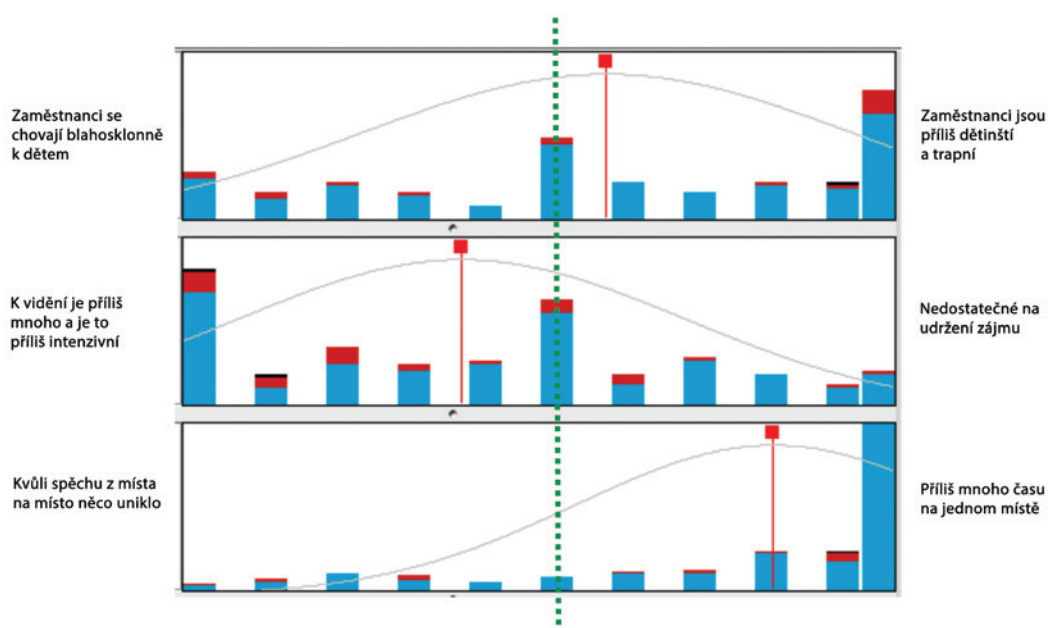
## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

Dalším krokem je projednat s příslušnými pracovníky, zda a jak lze dosáhnout zlepšení a jak se OŘP dozví, že se věci pohybují správným směrem. To však neznamená kvantifikaci požadované situace do podoby cíle. Jak bylo vysvětleno v kapitole 4.3, použití cílů je spojeno s obtížemi.

Použití kvantitativních indikátorů v sobě nese zajištění toho, aby byl projednán směr požadovaného trendu. V případě použití více kvalitativního výzkumu by měly projednány klíčové charakteristiky požadované situace.

Pokud se použije systém smíšených metod, např. Sensemaker, první měření za pomoci označujícího rámce přinese výchozí bod. Trendy lze vyjádřit různými způsoby, jak ukazuje příklad (netýká se OŘP, ale ilustrativního výzkumu ohledně zkušeností návštěvníků v muzeu) na obrázku č. 15.

Obrázek č. 15: Trendy v softwaru Sensemaker



Příklad ukazuje, kde (v dalším kole sběru příběhů) byly příběhy přidány. Tyto příběhy jsou k dispozici, aby bylo možno vyhodnotit, o co v nich jde. Samozřejmě se doufalo, že se do těchto nežádoucích polarit nepřidají žádné příběhy. Abychom pochopili, proč se to stalo, bude zajímavé si přečíst přidání příběhů.

#### 6.2.2.7. PŘEHLED PROCESU: FÁZE Č. 1 – ANALÝZA STRATEGIE A FORMULOVÁNÍ STRATEGIE A FÁZE Č. 2 – DEFINICE STRATEGICKÝCH CÍLŮ A VÝBĚR OPATŘENÍ

##### a) Fáze č. 1: analýza strategie:

Vize, poslání a hodnota byly vyjasněny v předchozím kroku, takže nyní mohou sloužit jako referenční bod pro strategickou analýzu na úrovni OŘP. Obvykle se provádí analýza SWOT (silné a slabé stránky, příležitosti a hrozby). V tomto bodě může dojít k nejasnostem mezi analýzou SWOT, prováděnou za účelem formulace obsahu smlouvy o partnerství v rámci strukturálních fondů, a programovými dokumenty vyvářenými na základě této smlouvy.

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

## i) Národní / regionální analýza SWOT

„Národní / regionální“ analýzu SWOT v ideálním případě provádí státní správa jako celek. Analyzuje hrozby a příležitosti vyplývající z budoucích trendů a událostí, které ovlivní zemi nebo region jako celek (nebo příslušné části, např. trh práce). Analyzuje též silné a slabé stránky země a regionu. Měla by tak činit ve vztahu k vizi pro zemi / region jako celek.

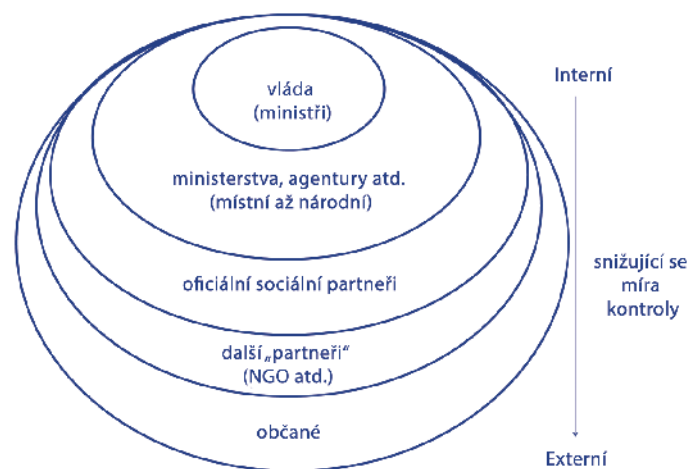
Klíčovým rozhodnutím při této národní / regionální analýze SWOT je určit subjekt, na nějž se analýza SWOT vztahuje.

To je velmi důležité, jelikož část SW (silné a slabé stránky) se vztahuje na kapacity, zdroje a prostředky, které analyzovaná země či region mají k dispozici nebo jichž mají nedostatek. Část OT (příležitosti a hrozby) se vztahují na externí trendy a události, které ovlivňují zemi / region a které nelze ovládat.

To znamená, že pokud je za silnou stránku označena „vysoce vzdělaná pracovní síla“, pak analýza předpokládá, že tato pracovní síla může a je ochotna být využita k řešení příležitostí nebo silných stránek. Měli bychom ale zde být opatrní.

Na obrázku č. 16 je znázorněno, že jak se přesouváme ven z oblasti státní správy směrem k občanům, přibývá aktérů, kteří drží zdroje, kapacity a prostředky, a stát má nad nimi menší kontrolu – buď napravit nedostatek kapacity, zdrojů nebo prostředků (v případě slabých stránek), nebo se na jejich používání spoléhat (v případě silných stránek). Při přesouvání ven lze aktéry stále více vnímat jako externí, ne interní.

**Obrázek č. 16: Hrací plocha pro partnerství**



Jakmile je identifikován faktor, klíčovou otázkou tedy bude, do jaké míry jsou silné a slabé stránky spojeny s různými aktéry ve společnosti, kteří jsou ochotní být „využiti“ (u silných stránek) nebo „napraveni“ (u slabých stránek) státem ve spolupráci s dalšími aktéry. Pokud se má za to, že stát nedokáže snadno mobilizovat prostředky, zdroje a kapacity držené některým aktérem, pak je nejlepší to považovat za externí trend nebo událost. Pokud je pozitivní, je to příležitost, pokud negativní, je to hrozba.

Velmi důležitý je zde pojem partnerství. Pokud jsou aktéři vázáni dobře fungujícím partnerstvím se státem, pak lze „internalizovat“ více částí této sféry. Pokud ale aktéři působí zcela nezávisle, pak cokoli, co udělají, může být příležitostí nebo hrozbou. Z tohoto důvodu se obrázek nazývá „Hrací plocha pro partnerství“. Vysoce vzdělaná pracovní síla je z tohoto pohledu spíše příležitostí než silnou stránkou. To znamená, že stát může využít silných stránek, které má k dispozici, aby z toho těžil, nebo musí napravit své slabé stránky.



## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

Jiná klíčová otázka se točí kolem toho, zda silná či slabá stránka je silná či slabá stránka země / regionu, s níž se nějaký subjekt porovnává, nebo ne. Existuje myšlenka, že důležitá je relativní silná či slabá stránka, NE absolutní. Pokud země, s nimiž se srovnáváme, všechny mají vynikající silniční infrastrukturu, pak to sotva budeme uvádět jako silnou stránku. Jinak by tento druh analýzy vedl k nekonečným seznamům.

Pokud jde o příležitosti a hrozby, měl by být proveden výběr těch externích událostí a trendů, které mají největší potenciál pro (negativní i pozitivní) dopad na vizi pro danou zemi. Některé trendy a události budou mít rychlejší dopad než jiné. Dalším kritériem je proto urgence. Kromě trendů a událostí spojených s hrací plochou pro partnerství některé trendy a události evidentně pocházejí odjinud než z tohoto prostoru (např. z globálního vývoje), což je popsáno na obrázku č. 16. Tradičně tyto příležitosti a hrozby identifikuje PEST analýza (politické, ekonomické, sociální a technologické faktory).<sup>58</sup> Toto cvičení lze zkombinovat s cvičením vypracování scénářů a správně se tak vypořádat s nejistými příležitostmi a hrozbami, pro něž některé z předpokládaných výsledků mohou být pro OŘP negativní.

V ideálním případě by mělo být maximalizováno zapojení všech stakeholderů do identifikace SWOT a vypracování scénáře.

## ii) SWOT OŘP

SWOT u OŘP budou podrobeny podobné analýze. V tomto případě ale zaměření spočívá na vizi OŘP, ne země či regionu. Je též mnohem jasnější, kde leží hranice OŘP (vnější versus vnitřní). Určování silných a slabých stránek v protikladu k hrozbám a příležitostem je tedy snadnější.

Mnohé OŘP ale nemají referenční organizaci, k níž by mohly vztáhnout relativní silné či slabé stránky. Analýza OŘP silných a slabých stránek se proto bude zaměřovat zejména na jejich relativní význam pro dosažení vize.

Při provádění interní analýzy může být užitečný následující rámec<sup>59</sup>.

**Tabulka č. 9: Interní analýza OŘP**

Hodnotový řetězec OŘP Funkce OŘP	A. Definice hodnoty (inova- ce) k uspokojení nových potřeb	B. Realizace hodnoty (ino- vace) k zajištění kvality a uživatelské přívětivosti	C. Vztahování hodnoty (vztahy se stakeholdery) k iden- tifikaci, získání a udržení vztahů se stakeholdery
<b>A. Primární funkce</b>			
1. Příjem		Požadavek na proces	
2. Zpracování		Zavedení nových / vylepšených služeb provádění služeb	
3. Marketing / prodej	Stanovení míry úsilí potřebné pro přístup k službám		Získání zákazníků / stake- holderů, zjišťování potřeb zákazníků / stakeholderů
4. Služba			Podpora zákazníků / stake- holderů v případě otázek či problémů a aktivní opatření k jejich předcházení (např. školení)

58 Další informace ohledně PEST i vypracování scénářů naleznete na <http://www.coprmb.eu/?q=node/583>

59 Založeno na Porterově konceptu hodnotového řetězce, viz Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance, 1985

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

Hodnotový řetězec OŘP	A. Definice hodnoty (inovace) k uspokojení nových potřeb	B. Realizace hodnoty (inovace) k zajištění kvality a uživatelské přívětivosti	C. Vztahování hodnoty (vztahy se stakeholdery) k identifikaci, získání a udržení vztahů se stakeholdery
Funkce OŘP			
<b>B. Podpora</b>			
1 Nákup		Nákup, budování vztahů s dodavateli	
2 Technologický vývoj (výzkum a vývoj, IT, vývoj služeb a procesů)	Analýza příležitostí (průzkum trhu), budování vztahů s partnery VaV, vyvíjení nových služeb, zlepšování procesů		
3 HR	Výběr, školení, rozvoj, pobídky atd.	Výběr, školení, rozvoj, pobídky atd.	Výběr, školení, rozvoj, pobídky atd.
4. Infrastruktura	Obecné řízení, plánování, finance, právo, institucionální vztahy atd.	Obecné řízení, plánování, finance, právo, institucionální vztahy atd.	Obecné řízení, plánování, finance, právo, institucionální vztahy atd.

Tento rámec poskytuje některé klíčové aspekty provozu OŘP, klasifikované podle funkce (levý sloupec) a hodnotového řetězce (horní řádek). Pomáhá klást otázky jako například: „Co děláme z hlediska školení, abychom podpořili naši schopnost inovovat?“ (kombinací řádku 3 HR a sloupce A. Definice hodnoty v tabulce)

Silné a slabé stránky lze též identifikovat pomocí jiných rámců, například společného hodnotícího rámce (*Common Assessment Framework, CAF*). Výše uvedený rámec ale má tu výhodu, že identifikované prvky staví do vzájemně relativních pozic a poskytuje komplexní přehled, který je již v souladu s tím, jak budou tvořeny strategické mapy (tři klíčové primární procesy). Do výše uvedeného rámce může být převeden i vstup z CAF.

Řadu aktivit lze identifikovat jako silné či slabé. Je vždy důležité zjistit, co silný či slabý znamená (vzhledem k čemu, jakým způsobem atd.). V případě slabých činností by měly být prioritizovány ty, kterých si výslovně všimnou vnější stakeholdery (zejména partnerské organizace) a které jsou považovány za obzvláště problematické z hlediska realizace vize. Například nedostatečné školení zaměstnanců OŘP si subjekty zvenčí ihned nepostřehnou, ale špatné služby, které z toho vyplývají, ano.

Pokud jde o silné stránky, lze použít stejný přístup nebo provést další analýzu. Dalším krokem je zjistit, co stojí za úspěšnými aktivitami. K tomu lze použít jiný nástroj (viz tabulka č. 10). Tento nástroj pomůže s identifikací strategických zdrojů a kompetencí OŘP. Kompetence zde znamená koordinované používání zdrojů. Nástroj se zaměřuje na ty aktivity, které byly uvedeny jako úspěšné a zároveň přímo ovlivňují zákazníky (v zásadě partnerské organizace) OŘP.

**Tabulka č. 10: Rozložení prioritizovaných procesů na zdroje a kompetence**

Prioritní činnost „X“			
Použité zdroje	Kvalita / kvantita zdroje	Jak je použití zdroje podporováno (technické kompetence)	Podporuje aktivita účinnost (nízké náklady pro zákazníky) nebo účelnost (velký přínos pro zákazníky)?
Jak jsou různé zdroje použité v aktivitě koordinovány? (sociální kompetence):			

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

Při popisování kvality a množství zdrojů je vhodné použít následující klasifikace:

- **věcné zdroje v závislosti na věku, kvalitě, umístění, množství;**
- **finanční zdroje:** zdroj, množství, rozpočtová kategorie (brát v úvahu, že toto se vztahuje na finanční prostředky sloužící OŘP k údržbě sebe sama, ne k financování partnerských organizací);
- **nehmotné zdroje:**
  - ◎ strategické zdroje: zděděné a nejsou k dispozici jiným (např. dobrý pracovní vztah se sociálními partnery);
  - ◎ pověst: „značka“ (*brand*), jedinečné vztahy se zaměstnanci, dodavateli, partnery atd., které mohou sloužit k pákovému efektu;
  - ◎ know-how, které není snadné přenést mimo OŘP (např. specifické znalosti týkající se partnerů, klientů, znalosti, jež jsou součástí sítí a databází, apod.)
  - ◎ prostředky pro změnu: kultura, vedení, systémy, struktury a lidé (z hlediska jejich kreativity, analytických schopností, flexibility apod.).

K lepšímu pochopení uvedeme příklad. Bylo například zjištěno, že „OŘP má ve své historii řadu aktivit s cílem zjednodušit postupy“. To bylo zjištěno v poli Technologický vývoj / Definice hodnoty v tabulce č. 9. Má to přímý vliv na partnerské organizace, jelikož to snižuje náklady na zapojení OŘP.

Zdroje používané v této aktivitě jsou nehmotná aktiva, např. know-how, pocházející z dlouhé historie ve strukturálních fondech, nebo kreativita klíčových zaměstnanců a členů vedení (nebojí se být průkopníky). Tyto zdroje jako takové mohou být považovány za silné stránky. Mohou se znovu objevit, když se rozkládají další úspěšné aktivity. Klíčové silné stránky jsou obvykle základem mnoha různých úspěšných aktivit.

O krok dále by bylo též možno analyzovat, zda úspěšné využívání těchto zdrojů závisí na technicky podporujících (podpora přímo kvality a kvantity zdrojů) nebo sociálně podporujících kompetencích (podpora koordinace zdrojů).

V uvedeném příkladu by mohlo být zjištěno, že obecné know-how ohledně strukturálních fondů je samo o sobě podporováno přímo technickou kompetencí „rychlá a snadná konzultace ohledně pravidel strukturálních fondů“. Tato kompetence sama o sobě spočívá v koordinaci dobře vypracovaného manuálu, který kodifikuje většinu znalostí ohledně pravidel, a v několika klíčových expertech, které mohou zaměstnanci snadno využít na konzultace.

Kromě toho jsou know-how, vedení a kreativita koordinovány dobře propracovaným systémem neustálého zlepšování (sociálně podporující kompetence).

Navržený způsob rozkladu úspěšných činností má v konečném důsledku znamenat důkladné pochopení toho, co je základem úspěšných aktivit, a rozhodnout, v čem klíčové silné stránky skutečně spočívají. Tyto klíčové silné stránky by měly být základem mnoha aktivit. Mohou odvést dobrou službu při realizaci vize.

Jakmile jsou ujasněny silné a slabé stránky, je třeba též určit příležitosti a hrozby. Důraz by měl být kladen na identifikaci důležitých budoucích událostí a trendů na úrovni aktérů, s nimiž OŘP při plnění své vize interaguje. Mezi ně mohou patřit ministři, jiné resorty a agentury, partnerské organizace, klienti, EK, sociální partneři atd. Kromě toho mohou být pro vizi OŘP relevantní, podobně jako u analýzy na úrovni země / regionů, některé obecnější politické, socio-kulturní, ekonomické a technologické faktory. Vždy by mělo být jasně vysvětleno, „jak“ tyto budoucí trendy a události mohou pozitivně či negativně ovlivnit OŘP.

Do určování SWOT by měli být aktivně zapojeni všichni zaměstnanci a manažeři ze všech oddělení OŘP.

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

### b) Fáze č. 1: formulování strategie:

#### i) Strategie programu

V ideálním případě se přísná regionální / národní analýza SWOT provedená v předchozím kroku zaměří na omezený počet SWOT (maximálně pět u každého), jelikož následující krok je z těchto SWOT učinit strategické priority pro akce státu. To lze provést po zodpovězení následujících otázek:

- Jaké silné stránky můžeme použít (jakožto partnerství), abychom využili příležitostí? K obraně před hrozbami?
- Jaké slabé stránky musíme změnit, aby nám neunikly příležitosti? Abychom byli připraveni na hrozby?

Tyto otázky by měly být zodpovězeny společně s partnerstvím, jehož zdroje, prostředky a kapacity byly internalizovány. Odpovědi by pak měly být spojeny s prioritními osami a specifickými cíli, jak bylo uvedeno výše v tabulce č. 3.

#### ii) Strategie OŘP

V tomto bodě si bude nutno položit otázku, na kterou ze tří strategických orientací popsaných v rámečku č. 11, 12 a 13 analýza ukazuje (pokud vůbec). Může být zřejmé, že jedna z orientací je na základě analýzy SWOT k realizaci vhodnější než jiná. Může se též stát, že se jako odůvodněné bude jevit více orientací, což by naznačovalo vytvoření více obchodních jednotek, z nichž každá formuluje vlastní strategii, na základě celkové mapy korporace.

I když se může jako odůvodněná jevit jedna orientace, i přesto může být rozhodnuto o vytvoření více obchodních jednotek. Jak tyto obchodní jednotky definovat může být založeno na úvahách o administrativních problémech, vnějších změnách a dalších politických preferencích. To je rozpracováno níže<sup>60</sup>:

- vnější problémy: změna vnějšího kontextu nebo růst nových požadavků a priorit, s nimiž je třeba se potýkat (viz příležitosti / hrozby v analýze SWOT), mohou vyvolat restrukturalizaci OŘP. Některé z těchto změn lze vyřešit jinak, např. založením průřezových účelových skupin nebo pracovních skupin. Kde to ale zcela nefunguje nebo nová priorita či problém začaly vypadat jako trvalejší nebo závažnější, může být vhodná restrukturalizace;
- administrativní problémy: týkají se interních překážek a provozních problémů (např. nízká účinnost), tj. silných a slabých stránek v analýze SWOT, které by mohla vyřešit restrukturalizace. To může zahrnovat přepracování obchodních jednotek, aby různě zahrnovaly proces namířený na zákazníky, ale též aby se vzala v úvahu rozhodovací práva (kdo rozhoduje o čem na jaké úrovni);
- političtější preference: někteří (vlivní) aktéři mohou ve struktuře OŘP prosazovat vlastní zájmy.

Pokud je rozhodnuto o založení různých obchodních jednotek, dalším krokem je formulovat korporátní strategii a následně vytvořit mapu korporace k vizualizaci strategie (viz popis v kapitole 6.2.2.4).

V každém případě by strategie měla odkazovat na analýzu SWOT. Měla by poskytnout odpověď, jak budou pomoci silných stránek využity příležitosti nebo jak se bránit hrozbám, případně jak budou napraveny slabé stránky, aby organizace nepromeškala příležitosti a byla připravena na hrozby.

60 Inspirováno <http://www.coprbrm.eu/?q=node/584>

## 2. STRATEGIE SE PROJEVÍ VE STRATEGICKÉM VÝSLEDKOVÉM RÁMCI

V ideálním případě se opět intenzivně zapojují zástupci všech oddělení OŘP i management. Mělo by se počítat s velkým množstvím času, zejména pokud se toto cvičení provádí poprvé. Nemělo by se očekávat, že půjde o rychlý, lineární proces. Je možné, že se účastníci budou muset vrátit k předchozím krokům procesu na základě toho, co vyplyne z dalších fází. Například v momentě výběru strategické orientace může být nutno znovu prodiskutovat a upravit analýzu SWOT.

### **c) Fáze č. 2: strategické cíle a opatření**

Fáze č. 2 začíná formálním stvrzením výběrů v oblasti korporátních a obchodních jednotek, strategických orientací a priorit předchozího kroku v podobě strategické mapy.

Pokud bude existovat korporátní centrum a obchodní jednotky, nejdříve se definuje mapa korporace. Poté se pomocí procesu kaskádovitě šíření vytvoří mapy obchodních jednotek, které si samy vyberou vhodnou strategickou orientaci (mohou se dokonce rozhodnout provést nejdříve analýzu SWOT pro sebe, čímž toto rozhodnutí podpoří) nebo jim může být orientace stanovena z úrovně korporace. Spolu se stanovováním cílů jsou formulovány KPQ a navrženo vhodné měření, které v budoucnu poskytne odpovědi.

V dalším kroku jsou mapy kaskádovitě rozšířeny dolů spolu s KPQ a opatřeními. Nakonec svoje strategie, mapy, KPQ a opatření stanoví i podpůrné / regulační jednotky.

---

### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

#### 6.2.3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ (FÁZE Č. 2 A FÁZE Č. 3: PLÁNOVÁNÍ ČINNOSTÍ)

##### 6.2.3.1. STRATEGIE JE SPOJENA SE STRATEGICKÝMI PROJEKTY, JEJICHŽ CÍLEM JE VYPLNIT ČÁST MEZER VE STRATEGICKÉ VÝKONNOSTI

A. Organizace chápe, že k realizaci strategie jsou nutné strategické iniciativy. Tyto strategické iniciativy nepředstavují obvyklý každodenní provoz ani probíhající zlepšování / udržení stávajících procesů a výstupů. Aktivně organizaci připravují na budoucnost (např. řešením nových produktů / služeb, např. nových výzev k předkládání návrhů, případně vztahů, kompetencí, rozšířených kapacit), což má vyšší hodnotu než jen zlepšování aktuálních procesů a výstupů. Vyžadují koordinaci od mnoha částí organizace.

Vize pro OŘP se vztahuje na následujících 3–10 let. To stejné tím pádem platí i pro strategii. To znamená, že strategická mapa je orientovaná na budoucnost. Pokud by vize byla dostatečně náročná (což by měla být), pak by bylo těžké si představit, že může být realizována takovou činností, kterou OŘP již dělá, ještě více ve velkém nebo tím, že to bude dělat lépe pomocí prostředků, které již používá.

OŘP bude muset dělat věci, které dosud vůbec nedělala nebo získat nové schopnosti, kompetence anebo vztahy, které dosud neměla. Většinou se k tomu ale nikdo nedostane, jelikož všichni jsou plně zaneprázdnění současnými činnostmi. Prvním krokem vpřed je pochopit tuto skutečnost a to, že OŘP nebude moci realizovat svoji vizi, pokud se tím nebude zabývat.

Příklad: Pokud má OŘP náročnou vizi, která je plněna novátorskou orientací, a jejíž strategie tedy zahrnuje založení dobře fungujících inovačních sítí, které budou OŘP dodávat nápady, pak k tomu nedojde, pokud jsou všichni v OŘP zaneprázdnění každodenními činnostmi. A nebo ještě hůře, může se to udělat nízkonákladově, tj. zaměstnanci po pracovní době, což povede k nezdaru a OŘP bude od dosažení své vize ještě o krok dále, ne blíže.

Obvykle se též bude muset zapojit více než jedna jednotka v organizaci. V tomto případě mohou chtít tuto síť v budoucnu využít různé provozní jednotky. Je též možné, že se bude muset zapojit jednotka IT podpory, jelikož vytvoření takové sítě může vyžadovat IT platformu apod.

B. Strategické iniciativy jsou identifikovány a racionalizovány jako odraz této strategie a jsou financovány samostatně z vyhrazeného rozpočtu na strategické výdaje.

Z tohoto důvodu musí vrcholový management OŘP rezervovat zdroje pro tzv. strategické iniciativy (viz příklad založení inovační sítě), aby byla strategie opravdu realizována. Bez zdrojů k ničemu nedojde. Aby bylo toto zabezpečeno, na provádění strategických iniciativ je třeba vynakládat minimální fixní roční procento z celkových finančních prostředků OŘP, což může zahrnovat mzdy zaměstnanců.

C. Za strategické iniciativy jsou odpovědní konkrétní vysocí manažeři, kterým je přiřazeno konkrétní strategické téma (soubor souvisejících strategických cílů) – s nimiž je spojeno portfolio iniciativ – a je jim přidělena odpovědnost za mentoring příslušného týmu pro průřezová témata. Tito vysocí manažeři společně se zaměstnanci určují zdroje potřebné pro strategické iniciativy.

Kromě zdrojů na realizaci iniciativy je též důležité mít nasazení od vrcholového managementu. Vrcholový management by primárně měl ochraňovat budoucnost organizace, a tedy se zajímat



### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

o strategické projekty. Vrcholový management ale příliš často tráví 100 % svého času každodenními provozními záležitostmi, obvykle kvůli nedostatku strategické vize.

Jelikož některé strategické iniciativy mohou být propojeny (navzájem se doplňovat nebo si poskytovat vstupy), měly by být seskupeny pod zastřešujícími tématy, která lze vizualizovat na strategické mapě. Například na obrázku 11 jsou tři témata odpovídající třem klíčovým procesům. U každého tématu lze učinit vysokého manažera odpovědného za zajištění koordinace mezi iniciativami. Tento vysoký manažer by tedy měl podněcovat všechny zaměstnance pracující na různých iniciativách, kteří patří k určitému tématu, aby sami sebe považovali za průřezový tým, který musí spolupracovat.

Vysoký manažer též vykazuje nasazení spoluprací se zaměstnanci na uvolnění potřebných zdrojů. Samozřejmě bude u omezených zdrojů existovat konkurence ostatních vysokých manažerů, takže vysocí manažeri by měli poskytnout přípravu svým zaměstnancům, aby si připravili přesvědčivé důkazy, proč by zdroje měla získat zrovna jejich iniciativa.

#### 6.2.3.2. STRATEGIE JE SPOJENA S INICIATIVAMI KE ZLEPŠENÍ PROCESŮ

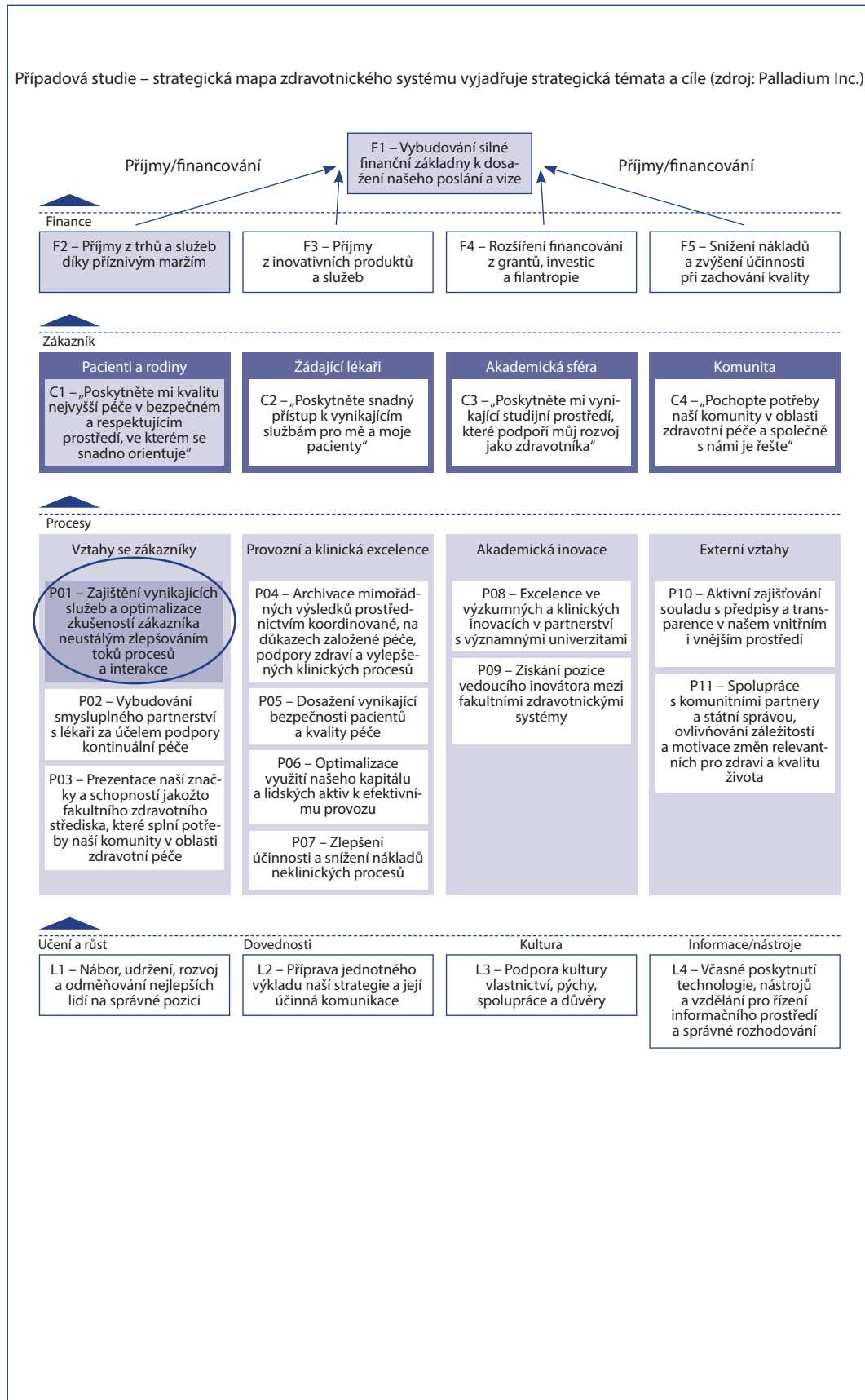
- A. Strategické cíle jsou spojeny s toky provozních procesů a jejich výstupy a souvisejícími zásadními provozními opatřeními, na něž se ve svých každodenních aktivitách mohou jednotky a zaměstnanci zaměřit, aby udrželi nebo zlepšili současné podnikání.

To je důležitý krok, protože jinak by mohl panovat mylný názor, že stávající procesy nemohou být strategické. I když je pravda, že stávající procesy nemohou být dostatečné k dosažení náročné vize a strategie, bylo by problematické, kdyby je zaměstnanci kvůli tomu začali zanedbávat. Bylo by to jako pokoušet se naplnit kbelík, z něhož uniká voda. Udržení a zlepšení stávajících činností může samozřejmě pomoci v dosahování strategických cílů.

Jelikož neexistují žádné aktuální příklady tohoto přístupu s OŘP, v rámečku č. 15 je pro ilustraci této vazby uveden příklad jiného subjektu než OŘP (ale též poskytujícího služby a neziskového).

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

## Rámeček č. 15: Od strategické mapy po stávající procesy: příklad jiného subjektu než OŘP

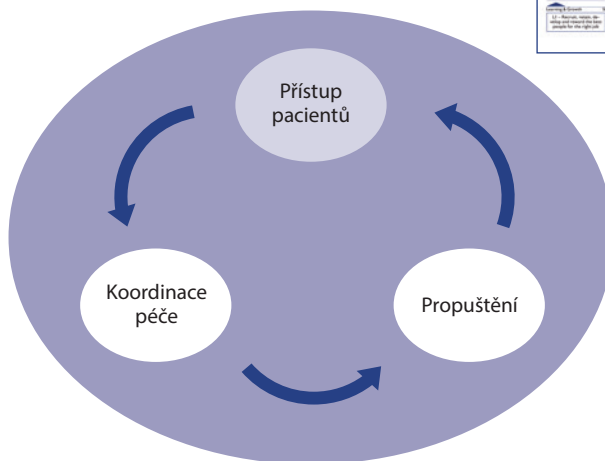
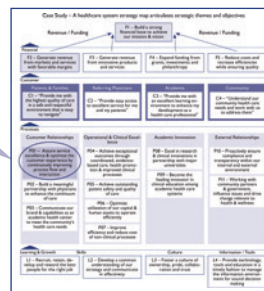


## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Výše uvedená strategická mapa patří nemocnici. Mimo mapu je zvýrazněn cíl P01 ukazující přístup níže.

Přístup – jak pacienti přicházejí do nemocnice (pohotovost nebo přímý příjem) a jak je péče o ně koordinována mezi bodem přístupem a oddělením, kde se jim dostane ošetření

P01 – Zajištění vynikajících služeb a optimalizace zkušeností zákazníka neustálým zlepšováním toků procesů a interakce



Koordinační péče – když je pacient v nemocnici: jak pacient obdrží péči, jakmile je na oddělení nebo operačním sále

Propuštění – po skončení péče: jak je pacient připraven na opuštění nemocnice

Hlavní komponenty procesu týkající se P01 jsou určeny a popsány na obrázku výše. Tyto hlavní komponenty jsou faktory úspěchu strategického cíle.

Tyto komponenty představují hodnotové kroky pro pacienty. První otázkou je, zda opravdu poskytují hodnotu, kterou stávající pacienti potřebují. Doporučeným způsobem jak docílit provozních zlepšení je pomocí systému Toyota Productions System (TPS) upraveného pro služby dle příkladu Vanguarda (viz <http://www.systemsthinking.co.uk>).

Může se ale ukázat, že v organizaci stále chybějí některé klíčové procesy a služby vyhovující potřebám budoucnosti, které plynou z vize a které jsou rozpracovány ve strategii. Rozvoj těchto služeb a procesů je pak spíše než iniciativou za zlepšení stávajících činností strategickou iniciativou.

V příkladu nemocnice je třeba si všimnout, že mnoho (pokud ne většina) takzvaných „strategických“ cílů vlastně nezahrnuje nové výzvy, ale zlepšování každodenního provozu. Mnohé strategické mapy opravdu zaměřují „zlepšit se v tom, co jsme dělali včera“ (zlepšení) s „řešit nové výzvy, které překračují to, co máme dnes v nabídce“.

B. Pokud se zaměříme na tato klíčová provozní opatření, ve světle strategických cílů a mezer (jelikož usilují o zlepšení procesů, které k nim nejvíce přispívají, nepokoušejí se excelovat ve všem) se též bude zvažovat zlepšování procesů (např. TQM, reengineering) nebo iniciativy směřující k udržení stavu.

### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Podobně jako strategické iniciativy musí být řádně plánovány a finančně zajištěny i iniciativy směřující k udržení (např. náhrada stárnoucího majetku) a zlepšení (např. aktualizace znalostí, přehodnocení postupů atd.) stavu, jinak existuje riziko, že budou provedeny nízkonákladově nebo vůbec, jelikož všichni zaměstnanci jsou zcela zaneprázdnění každodenními činnostmi.

Tyto iniciativy jsou ale obvykle pod vlivem odpovědnosti stávajících jednotek (jelikož se týkají stávajících činností), takže pro ně není nutné zvlášť vyčleňovat vysokého manažera. Mělo by to být součástí běžných odpovědností manažerů při provádění dané činnosti.

Propojení činností se strategickou mapou má výhodu systematickosti v rozhodování, jaké iniciativy na zlepšení mají dostat přednost. To může být v konfliktu s přístupy řízení kvality, které usilují o excelenci ve všem, co se v organizaci uskutečňuje. Ne vše ale může být strategické. Procesy, které nelze propojit se strategickou mapou, by měly zůstat na přiměřené úrovni, ale nemělo by se do nich přehnaně investovat.

#### 6.2.3.3. JE STANOVEN PLÁN SOUČASNÉ OBCHODNÍ AKTIVITY, KTERÝ POČÍTÁ S VYŠŠÍ ÚČINNOSTÍ DÍKY ZLEPŠENÍ PROCESŮ

A. S využitím dat ohledně míry plnění v minulosti a referenčních úrovní je stanovena prognóza poptávky po současné kombinaci výstupů a příjemců těchto výstupů i po krátkodobých nových nabídkách (klesající, stoupající, stabilní).

Také je třeba stanovit prognózu zájmu partnerských organizací o předložení návrhů (což jsou pro OŘP „objednávky“) týkajících se stávajících možností financování nabízených OŘP (ty jsou většinou realizovány prostřednictvím výzev k předkládání návrhů nebo nabídek). Vzhledem k tomu, že OŘP má s nabízením těchto možností zkušenosti, měla by být schopná naplánovat pro ně vyrovnané úrovně poptávky, případně předvídat pokles či nárůst poptávky. To také předpokládá, že OŘP ví, jaký objem běžně vzniká v dalších fázích toku objednávek v porovnání s původní poptávkou (např. každý návrh má v průměru pouze 50% pravděpodobnost, že bude schválen apod.).

Je třeba si uvědomit, že pokud OŘP vyhláší zcela novou výzvu (na rozdíl např. od vylepšené verze stávajících výzev), je mnohem těžší odhadnout, jaká po ní bude poptávka. Zcela nové výzvy (například nová služba, případně s novým prováděcím mechanismem, vztahující se k novým partnerským organizacím) by představovaly strategické projekty, a nikoli každodenní provoz. Tyto strategické projekty byly s předstihem naplánovány samostatně.

V každém případě by měly být plány považovány jednoduše za plány. Nejedná se o cíle, kterých je třeba dosáhnout za každou cenu. Je nicméně zjevné, že organizace musí mít představu o objemu poptávky, který může očekávat, aby se vyhnula riziku, že budou mít na její uspokojení příliš málo zdrojů – přestože tento nedostatek může být podnětem pro inovativní reakce. Dá se říci, že opačná situace, tedy přemíra zdrojů, není takový problém, protože se vždy najdou příležitosti, jak je dobře využít.

“  
V každém případě by měly být plány považovány jednoduše za plány. Nejedná se o cíle, kterých je třeba dosáhnout za každou cenu.  
”

Mělo by také být jasné, že „poptávka“ může mít různé podoby podle toho, jakou orientaci si OŘP zvolí. V případě podporovatele je velice pravděpodobné, že práce OŘP bude zahrnovat tradiční tok objednávek počínaje přijetím návrhů od partnerských organizací (reakce na výzvy), které je třeba pročíst a schválit, jejichž plnění je třeba monitorovat prostřednictvím zpráv a kontrolovat na místě, jejichž žádosti o platby je třeba zpracovat apod.

V případě inovátora a manažera řešení je velice důležitý způsob, jakým je tato orientace využita. Inovátor může například fungovat prostřednictvím projektů „v doméně inovací“. Na úrovni OŘP se to týká pouze omezeného množství projektů domény, které je třeba naplánovat obvyklým způso-

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

bem. Je ale samozřejmé, že i samotný projekt domény bude muset zvládnout tok objednávek od partnerských organizací, které budou reagovat na možnosti, jež nabízí. OŘP by přesto měla mít poměrně dobrou představu o tom, jak by měl tok objednávek na této úrovni projektu v doméně inovací vypadat a také jaká jsou očekávání ohledně prodeje / marketingu a následné péče, pokud ovšem vůbec chce vyhlásit výzvu na vytvoření projektů v dané doméně. Samotný odhad poptávky pro tento tok objednávek je potom možné ponechat na těch, kdo podávají návrhy. V zásadě by mohla být sama OŘP organizací, která se se svou nabídkou účastní takové výzvy.

Mezi obvyklejší možnosti by pro inovátora patřila možnost nechat OŘP pracovat s tradičnějšími výzvami, kde projekt buď pokrývá všechny fáze inovační cesty, nebo je pro každou fázi nastaven samostatný projekt. Odhad poptávky zde bude opět na OŘP.

Manažeři řešení napodobují přístup projektů v doméně inovací: zde je opět možné, že na úrovni OŘP existuje pouze několik velkých projektů, které „přinášejí řešení“, v rámci projektu je ale stále třeba připravit se na poptávku od cílových partnerských organizací, a proto by OŘP měla vědět, jak by měl tento tok objednávek a zbývající část primárního procesu vypadat, aby mohla vyhlásit výzvu na „projekty, které přinášejí řešení“. Opět je možné samotný odhad poptávky ponechat na těch, kdo podávají návrhy, a opět je možné, že by samotná OŘP mohla být organizací, která se se svou nabídkou takové výzvy účastní.

B. Operační plány (s jednoletým časovým horizontem) potom určují, které výstupy budou realizovány, jaký bude jejich standard a které části organizace řídicí program se toho budou účastnit a s jakým načasováním.

Je důležité nejen plánovat výstupy (vytvořené v různých bodech toku objednávky i ve zbylé části primárního procesu) z hlediska kvantity, ale také jasně stanovit, co se rozumí pod pojmem „dobrý“ výstup. Je to důležité vzhledem k dalšímu kroku, v němž se odhaduje, kolik zdrojů (časů zaměstnanců, zařízení, vybavení) bude k realizaci tohoto výstupu potřeba. Je zřejmé, že pokud jsou standardy nízké, může postačovat menší objem zdrojů. Pokud jsou ale standardy nastaveny vysoko, vyžaduje to také přiměřené zdroje.

C. Zadávání zakázek a plány na kapacitu zdrojů jsou poté propojeny s provozním plánem. Vedení pracuje se zaměstnanci na stanovení zdrojů potřebných k dosažení provozního plánu, opět vzhledem k minulým výkonnosti a referenčním úrovním, a pokud tyto zdroje nejsou k dispozici a není možné je získat, upraví operační plán.

Vzhledem k tomu, že OŘP provozuje velkou část svých služeb pravidelně, měla by poměrně dobře vědět, jaké jsou její požadavky na související přímé zdroje. Při odhadování těchto požadavků na zdroj je také důležité brát v úvahu přiměřený podíl využití kapacit (kolik čas zaměstnanců, vybavení atd. bude naplánováno k využití a kolik zůstane mimo plán jako rezervní kapacita).

Jak bylo vysvětleno výše, tok objednávek (počínaje příjmem návrhů a konče uzavřením projektu) je v plánování klíčovým konceptem. Zdroje nezbytné pro realizaci toku objednávek spadají do dvou kategorií:

- přímé požadavky je možné přiřadit přímo jednotlivým částem toku objednávek nebo následné péči (pokud je objednávka – projekt – plně uzavřena). Pro OŘP bude velkou část tvořit práce využitá přímo k poskytování těchto částí toku objednávek. V zásadě je to jednoduché. Vyžaduje to odpověď na následující otázku: kolik času je v průměru potřeba na provedení (části) konkrétní části toku objednávek? Využití materiálu lze v některých případech také přímo spojit s částí toku objednávek (např. každý schválený projekt dostane brožuru). Spotřebu přímých zdrojů je třeba přímo sledovat ve vztahu k poskytování služeb (např. ve výše uvedeném příkladu s brožurou by u každého schváleného návrhu byla skutečně zaevidována poskytnutá brožura);

### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

- nepřímou spotřebu zdrojů je třeba přiřadit částem toku objednávek pomocí vzorce nebo přibližného odhadu. Sem patří nepřímý / pomocný materiál / vybavení (např. tisk dokumentů při zpracovávání žádostí o platbu, který nutně znamená využití tiskáren a papíru), nepřímá práce (podpůrných a regulačních jednotek, kde je ale vazba na poskytování služeb), obecné náklady na zařízení (např. elektřina použitá k provozu tiskáren, u níž je opět vazba na poskytování služeb).

Co je možné přiřadit přímo a co nepřímo, je otázka pragmatičnosti. Náklady na sledování přímé spotřeby zdrojů by neměly převýšit jeho přínosy. Bylo by kupříkladu možné přímo sledovat, kolik papíru se spotřebuje při zpracovávání žádostí o platby a kolik při zpracovávání návrhu (dvě různé části celkového toku objednávek), náklady na toto sledování ale převýší jeho přínos. Je proto užitečnější použít průměrné odhady v procentech a tyto požadavky tak rozprostřít na různé služby.

A konečně je třeba odhadnout spotřebu zdrojů, která není vyvolána objednávkami jako takovými. Na jedné straně se jedná o prodejní / marketingové aktivity, které mají objednávky přinést (a jsou tedy součástí primárního procesu). Na druhé straně jsou to podpůrné a regulační služby, které je třeba udržovat i v případě, že žádné objednávky služeb neprijdou. Zůstane například většina cyklu HR (včetně výplaty mezd), stejně jako řada dalších obecných podpůrných a regulačních služeb (např. lidé musí pracovat v kancelářích, které musí být vytápěny, i když neprijdou žádné objednávky apod.). Opět platí, že otázka toho, co má význam spojit s tokem objednávek namísto zařazení do obecnějších zdrojů, je otázkou pragmatičnosti. Přestože například náklady na elektřinu potřebnou k provozu tiskárny v zásadě možné přiřadit pomocí procent ke konkrétním částem procesu objednávek, pravděpodobně nemá význam to dělat: je sice pravda, že pokud neprijdou žádné objednávky, budou náklady na elektřinu nižší, ale rozdíl bude tak malý, že na tom ve skutečnosti nezáleží.

Zdroje na strategické projekty už byly alokovány samostatně. To znamená, že pro zcela nové výzvy, které jsou nastaveny jako strategické projekty, jsou zdroje na úrovni OŘP (co se týče zaměstnanců, zařízení, vybavení atd.), které je potřeba rozvinout a využít, poskytnuty vrcholovým vedením zvlášť a budou pozorně sledovány.

Stejně tak se projekty v oblasti zlepšování a udržování stavu plánují odděleně.

D. U všech plánů je brána v potaz vyšší účinnost očekávaná na základě iniciativ ke zlepšení procesů.

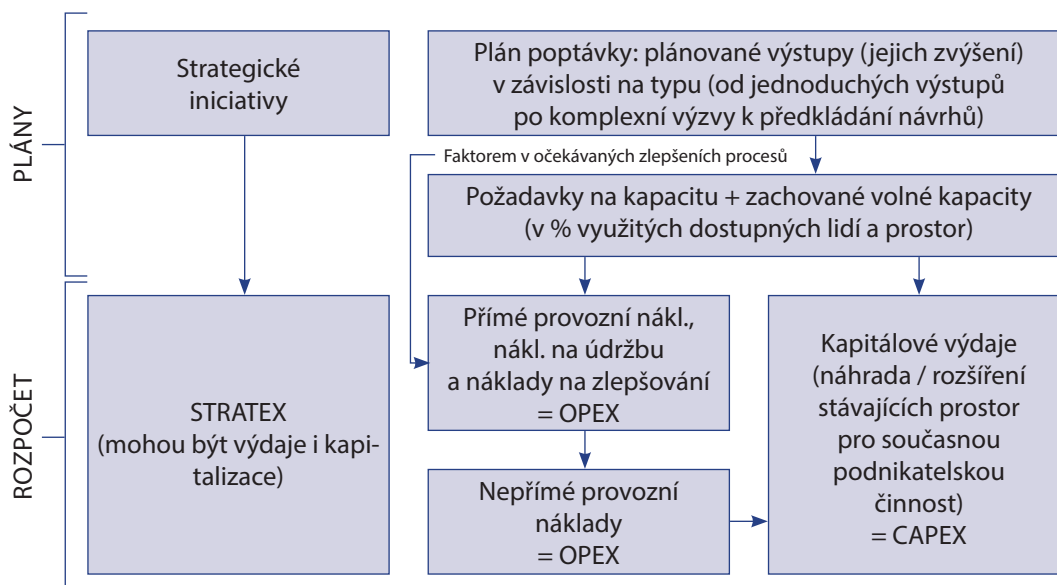
V ideálním případě poskytuje každý projekt na zlepšení procesů odhad zvýšení účinnosti, který přinese. Ten je potom zahrnut do plánování zdrojů.

E. Související provozní rozpočty a rozpočty kapitálových výdajů jsou rozdělené na rozpočty na údržbu / zlepšení (postupné průběžné zlepšování nebo údržba procesů / výstupů), průběžný provoz a údržbu celkové infrastruktury.

Jakmile jsou jasné požadavky na zdroje, je třeba je převést do odpovídajících rozpočtů. Obrázek č. 17 popisuje celkový proces převodu plánování (zdrojů) do rozpočtů.



Obrázek č. 17: Od zdrojů (plán) k rozpočtu



Strategické rozpočty mají samostatnou rozpočtovou kategorii sestávající z operačních nákladů a kapitálových výdajů (které lze odepisovat). Náklady na strategickou iniciativu jsou vypočítány na základě odhadovaných požadavků na zdroje pro aktivity projektu.

Plán poptávky už byl převeden na požadavky na zdroje, přičemž byla vzata v úvahu rezervní kapacita i přínosy u projektů na zlepšení. U těchto projektů (stejně jako u projektů na údržbu) byl také proveden odhad požadavků na zdroje.

Jak zdroje související s poptávkou, tak zdroje související s údržbou a zlepšením jsou převedeny na přímé provozní náklady a kapitálové výdaje. Nepřímé náklady ve formě režijních nákladů podpůrných a regulačních jednotek se také vypočítávají na základě dříve stanovené průměrné spotřeby podpory a zdrojů regulační jednotky. Tyto podpůrné a regulační jednotky mohou také vyžadovat kapitálové výdaje.

- F. Jednotky v rámci organizace řídící program, které dostaly odpovědnost a zdroje potřebné k vytvoření výstupů / provedení zlepšení / údržby, mají současně manažerskou volnost k realizaci těchto výstupů / zlepšení i akontabilitu.

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

## 6.2.3.4. PARTNERSKÝM ORGANIZACÍM JE POSKYTOVÁNA PODPORA PROSTŘEDNICTVÍM ŘADY RŮZNÝCH PŘÍSTUPŮ Z HLEDISKA PROVÁDĚCÍCH MECHANISMŮ

Tato část týkající se prováděcích mechanismů (přibližně 60 stran) pojednává o různých způsobech realizace programu ve výzvách k předkládání návrhů nebo podávání nabídek.

a) **Teorie změny a logické rámcové přístupy**i) **Logický rámcový přístup**

Jak bylo uvedeno v kapitole 5, logický rámcový přístup (LFA) a řízení projektového cyklu (PCM) jako obecnější systém řízení, do něhož byl logický rámcový přístup ukotven, jsou metodologie, které existují už dlouhou dobu. Evropská komise má vlastní pokyny pro vnější pomoc, které jsou používány jako referenční bod<sup>61</sup>. V rámci strukturálních fondů ale žádné takové obecné pokyny neexistují, s výjimkou vysoce specifické adaptace vytvořené na podporu programu EQUAL v letech 2000–2006<sup>62</sup>.

V tomto dokumentu naleznete pouze stručný přehled tohoto přístupu, který je dobře zdokumentován v citované literatuře.

Stručně řečeno LFA prochází při formulaci projektu několika fázemi s řadou úloh.

Fáze č. 1 je fáze analýzy, kde probíhá analýza kontextu a stakeholderů, analýza problému (většinou ve formě „stromu problému“, který znázorňuje vztahy příčiny a následku mezi problémy), analýza cílů (kde jsou problémy – nežádoucí stávající okolnosti – přeměněny na cíle – požadované budoucí okolnosti) a konečně strategická analýza (kde je možné rozhodnout o zaměření na podskupinu cílů).

Následující fáze je fáze formulace. Zde se vyplňuje samotný logický rámec, který většinou sestává z tabulky o čtyřech řádcích a čtyřech sloupcích, na základě poznatků získaných ve fázi analýzy (viz tabulka č. 11). To zahrnuje i určení intervenční logiky (hierarchie cílů a aktivit, které se jich budou snažit dosáhnout) v řádku popisu projektu a také indikátorů, zdrojů ověření a předpokladů pro každý cíl.

**Tabulka č. 11: Logický rámec**

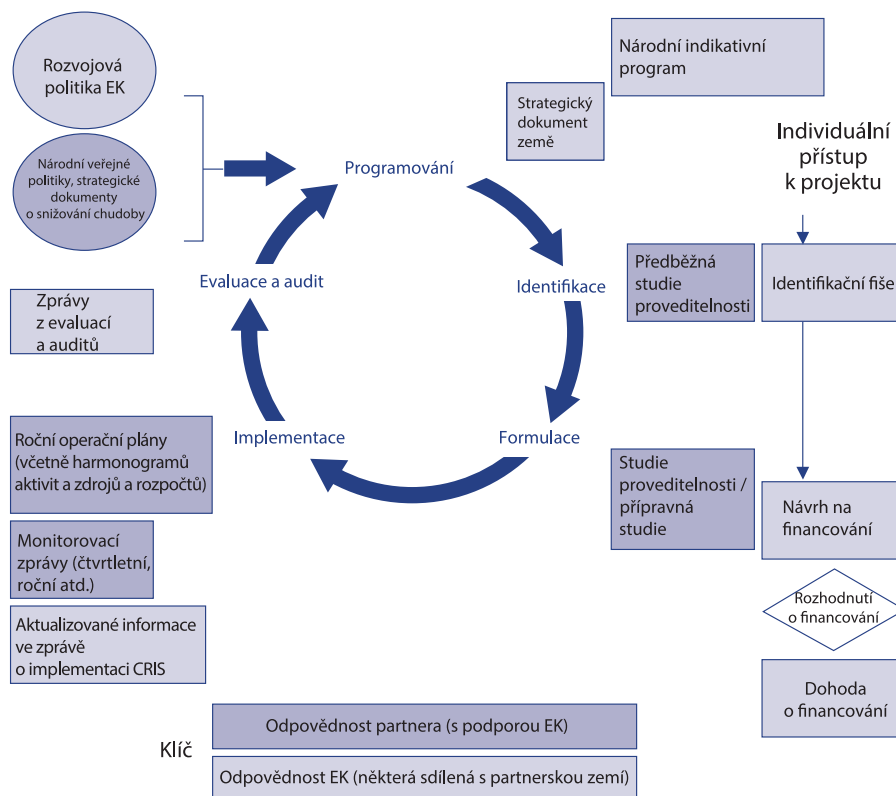
Popis projektu	Indikátory	Zdroj ověření	Předpoklady
<b>Celkový cíl</b> – Příspěvní projektu k cílům veřejné politiky nebo programu (dopad)	Jak bude celkový cíl měřen, včetně kvantity, kvality a času?	Jak budou shromažďovány informace, kdy a kým?	
<b>Účel</b> – přímý přínos pro cílovou skupinu (skupiny)	Jak bude účel měřen, včetně kvantity, kvality a času?	Viz výše	Pokud bude dosaženo účelu, jaké předpoklady musí být splněny pro dosažení celko- vého cíle?
<b>Výsledky</b> – hmatatelné produkty nebo služby realizované projektem	Jak budou výsledky měřeny, včetně kvantity, kvality a času?	Viz výše	Pokud je dosaženo výsledků, jaké předpoklady musí být splněny pro dosažení účelu?
<b>Aktivity</b> – úkony, které musí být pro dosažení požadova- ných výsledků provedeny			Pokud jsou aktivity dokon- čeny, jaké předpoklady musí být splněny pro realizace výsledků?

Tyto úlohy poskytují tzv. manažerovi projektového cyklu (což je odpovědný pracovník na straně financujícího subjektu) vstupy pro fáze identifikace a formulace projektového cyklu, jak je znázorněno níže (opět pro vnější pomoc Evropské komise, model ale lze snadno přenést na strukturální fondy).

61 Viz <http://www.coprmb.eu/?q=node/119>

62 <http://www.coprmb.eu/?q=node/561>

Obrázek č. 18: Projektový cyklus



Jakmile je projekt schválen (na základě kritérií relevantnosti, proveditelnosti a toho, zda je proces PCM dobře řízen), proběhne naplánování činností na další rok a je zahájena implementace. Na konci roku je o projektu podána zpráva (včetně návrhu plánu na realizaci v dalším roce). V určité fázi může také proběhnout evaluace a audit: zprávy o nich jsou potom podány manažerovi projektového cyklu.

Klíčovým prvkem LFA je zapojení příslušných stakeholderů do každé z úloh.

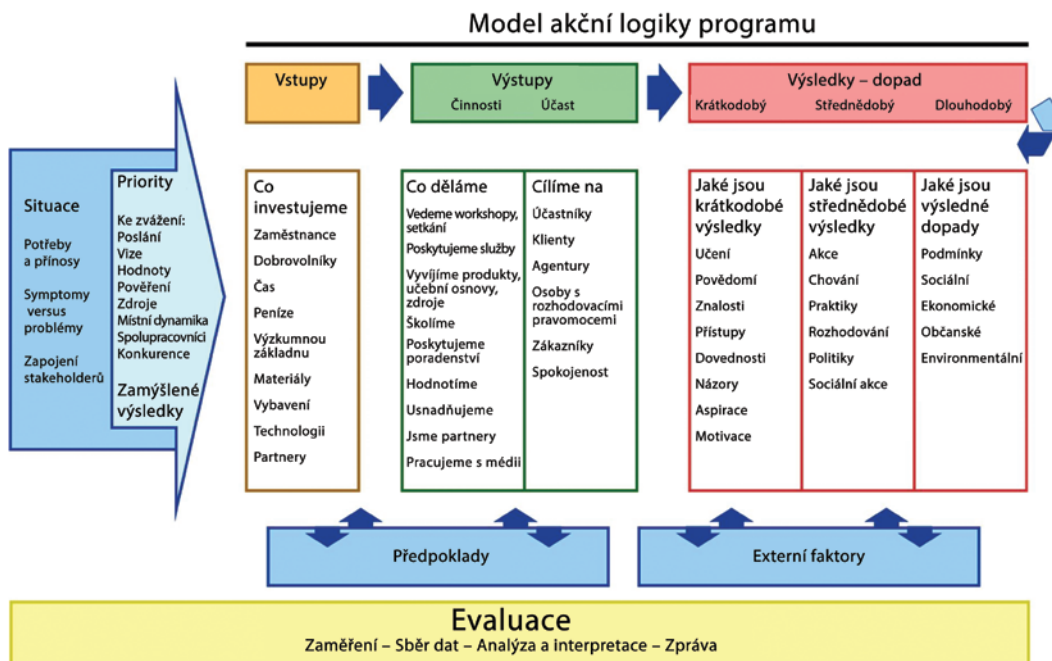
Zatímco LFA a PCM představují velmi specifickou a podrobnou sadu úloh, termín „logické modelování“, který s nimi úzce souvisí, se používá v širším slova smyslu<sup>63</sup>. Zde je počátečním bodem většinou rozlišení vstupů, výstupů a výsledků / dopadu, jak je znázorněno na obrázku č. 19 (populární formát vytvořený na University of Winsconsin<sup>64</sup>), který je určen k objasnění iniciativy. Tento způsob práce jasně odkazuje na kořeny logického modelování jako nástroje pro evaluaci, z něhož se poté stal nástroj pro plánování.

63 Příručku Logic Model Development Guide naleznete na <http://www.coprmbm.eu/?q=node/606>

64 <http://www.coprmbm.eu/?q=node/144>

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Obrázek č. 19: Šablona logického modelu University of Wisconsin



Přestože jejich původ je odlišný, je zjevné, že jak LFA, tak logické modely vedou k podobnému výstupu plánování: k přehledu hierarchie cílů a toho, jaké vstupy a aktivity jsou považovány za nezbytné k jejich dosažení a jaké předpoklady / vnější faktory jsou považovány za důležité, nicméně mimo kontrolu intervencí. Kromě toho se očekává vytvoření monitorovacího a evaluačního plánu.

Richard Hummelbrunner, mezinárodně uznávaný odborník, který vystoupil na semináři COP RBM v Aténách v květnu 2012, provedl přezkum kritiky LFA<sup>65</sup>. Existují dva typy kritiků: ti, kdo mají za to, že LFA je v zásadě dobrý přístup, který se ale špatně využívá, a ti, kdo se domnívají, že tento přístup obsahuje zásadnější problémy.

V LFA jsou spatřovány tyto výhody:

- pomáhá uvažovat o intervencích a konceptualizovat je strukturovaným způsobem;
- poskytuje společnou terminologii, která může usnadnit diskusi;
- formalizovaný způsob představení intervencí, který ti, kdo s ním byli seznámeni, dokážou interpretovat a pochopit;
- poskytuje přehled hlavních aspektů intervence i informace potřebné pro monitoring a evaluaci, což je užitečné zejména pro zaneprázdněné financující subjekty.

P. Dearden<sup>66</sup>, akademický pracovník a konzultant z britské University of Wolverhampton, je příkladem kritika, který má za to, že problém spočívá ve špatném používání LFA. Podle něj problémy začínají tehdy, když lidé špatně pochopí logický rámec (*logframe*) pro LFA. LFA s sebou nicméně nese participativní plánovací proces, který vytvářejí uživatelé a který je založený na cílech. Logický rámec je v rámci tohoto procesu pouze nástrojem, který pomáhá intervenci shrnout. P. Dearden má několik rad pro ty, kdo zvažují využití LFA (nebo PCM jako širšího rámce):

- ◎ potenciální uživatelé přístupu, který zahrnuje dvě strany – financující subjekt a příjemce, by měli být řádně zaškoleni, aby získali povědomí o důsledcích špatného využití nástroje, a měli by obdržet více než jen standardní sadu nástrojů (školení by např. mělo zahrnovat i tvorbu vizí, nikoli pouze analýzu problému);

65 <http://www.coprbrm.eu/?q=node/612>

66 <http://www.coprbrm.eu/?q=node/613>

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

- ⊙ je zásadní, aby uživatelé také prošli školením ve facilitačních dovednostech a aby školitel tyto dovednosti na školení reálně používal (např. aktivní naslouchání);
- ⊙ vrcholové vedení by přístup mělo aktivně a viditelně podporovat;
- ⊙ pokud se má logický rámec stát „živým dokumentem“, měly by být využity zahajovací a startovací workshopy, do nichž budou zapojeni stakeholderi, a analýza stakeholderů by měla být použita jako základ pro komunikační strategie projektu k posílení pocitu odpovědnosti stakeholderů;
- ⊙ logický rámec by měl být využit k vytvoření společného jazyka stakeholderů a k dosažení konsenzu ohledně cílů, a tím i vyřešení rozporů;
- ⊙ postupy pro podávání zpráv by měly podporovat přezkoumání a změny logického rámce.

Je ale otázka, zda tyto rady řeší problémy pozorované u PCM/LFA. R. Hummelbrunner uvádí následující přehled kritiky, přičemž čerpá i ze zkušeností s programem PHARE:

- ⊙ je jisté, že názory stakeholderů se budou do určité míry lišit a nemusí být proveditelné tyto rozpory vyřešit, aniž by bylo nutné se uchýlit k nežádoucímu využití moci;
- ⊙ logický rámec je často „nelogickým rámcem“ (*logic-less frame*), kdy byl projekt připraven už dříve a nyní je třeba jej do logického rámce zabudovat násilím;
- ⊙ logický rámec může být také nedostačující (*lack-frame*), tedy příliš jednoduchý, kdy v něm chybí důležité aspekty projektu;
- ⊙ LFA klade v nejistých podmínkách a při různorodosti stakeholderů přehnaný důraz na kontrolu na úkor flexibility. Logický rámec má sklony k tomu stát se uzamčeným rámcem (*lock-frame*), který je poté, co byl připraven, prakticky „vytesán do kamene“ a tím brání učení a adaptaci a podporuje „tunelové vidění“, které klade důraz na důležitost dosažení zamýšlených cílů zamýšlenými cestami a nepodporuje hledání nezamýšlených cest za nezamýšlenými efekty. I pokud k tomu dojde, není to většinou spojeno s původní logikou, což by pomohlo zjistit, co se stalo a proč. To je velký problém v situacích, kde jsou tyto nezamýšlené cesty a efekty samy o sobě důležité pro zhodnocení intervence nebo kde existují složité a těžko předvídatelné vztahy mezi intervencí a jejím kontextem a kde nejsou zamýšlené cesty jasně srozumitelné nebo založené na předchozí zkušenosti. Krátce řečeno ve velmi komplexních situacích, které vyžadují inovativní reakce. Zjevná nepružnost spojená s pevně danými rámci je částečně zaviněna financujícími subjekty, které příjemcům nedůvěřují a považují logický rámec za smlouvy, vůči které má příjemce akontabilitu. Panuje dojem, že umožnit příjemci změnu znamená ztrátu kontroly. I v případě, že financující subjekt změny povolí, získání jejich schválení může trvat tak dlouho (např. protože je umožněno pouze v předem stanovených obdobích podávání zpráv), že je tato možnost nepoužitelná. Je také třeba si uvědomit, že k těmto pevně daným rámcům přispívá i participativní proces, který je tomto v přístupu považován za zásadní, protože stakeholderi nechtějí zpochybňovat těžce dosažené kompromisy;
- ⊙ zaměření logického rámce na kontrolu má sklony vést k preferenci pro snadno měřitelné proměnné a krátkodobé efekty na úkor dlouhodobých nebo kvalitativních informací;
- ⊙ část logického rámce, která se týká předpokladů, je často povrchní, ne-li přímo opomíjená;

### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

- ⊙ terminologie často zmatek zvyšuje, namísto aby ho odstraňovala (např. kvůli nekonečným debatám o to, co je výstup a co jsou výsledky);
- ⊙ v podpoře využití LFA mají často hlavní slovo externí odborníci, kteří ale plně nerozumí místními kontextu ani nejsou zapojeni do pozdější implementace (což vytváří propast mezi myšlením a samotnou činností);
- ⊙ logika logického rámce je lineární: předpokládá se, že akce projektu víceméně automaticky uvedou do pohybu řetězec událostí (v němž, jakmile se jednou spustí, už nejsou třeba žádné další intervence) bez zpětnovazební smyčky či opožděných efektů;
- ⊙ při použití logického rámce je pro uživatele lákavé věřit, že pozorovatelné efekty musí v projektu zákonitě přijít;
- ⊙ LFA se zaměřuje na problémy (důraz na retrospektivu a nápravu) a zanedbává tak potenciální kreativitu (zaměření na budoucnost);
- ⊙ logický rámec nedokáže zobrazit interakce mezi prvky na jednotlivých úrovních intervenční logiky.

Hummelbrunner uvádí, že třebaže je PCM teoreticky více zaměřeno na vzájemné učení se, účast a kulturu pozitivní debaty, ve skutečnosti toho nedosahuje.

V rámci partnerství COP byl v České republice použit logický model jako základ formulace indikátorů (rámeček č. 16).

#### **Rámeček č. 16: Partnerská praxe – měření založené na logickém modelu v České republice**

Přestože byly v rámci dokumentu Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost (OP LZZ) s Evropskou komisí dohodnuty povinné indikátory, chtěli jsme prozkoumat užitečnost indikátorů jako nástroje řízení, zejména vzhledem k tomu, že dokument OP byl napsán způsobem, který poskytoval možnosti k odlišné interpretaci výsledků. Měli jsme za to, že potřebujeme spolehlivý logický model s dobrými indikátory a podporou řízení pro použití nástroje. Naším prvním krokem byla vizualizace logického modelu na základě toho, co je uvedeno v oficiálních dokumentech OP (na úrovni prioritních os). Poté jsme požádali naše dodavatele, aby logický model přepracovali tak, aby byl realističtější. Výsledný logický model byl nepřehledný a dodavatel nebyl při přepracování jeho logiky příliš kreativní, přineslo nám to ale ponaučení, že pokud chceme zajistit, že logický model bude vzat v úvahu, ověřen a skutečně přepracován, neměli bychom být omezeni stávající strukturou OP a myšlenkou jednoho logického modelu pro jednu prioritu. Některé priority mohou sestávat z různých typů aktivit a může být dobré využít pro jednu prioritu více logických modelů. Součástí našeho budoucího OP by tedy měl být přehledně vizualizovaný logický model.

Naším dalším krokem bylo zkontrolovat, nakolik logický model pokrývají indikátory. Našli jsme několik slepých míst a oblastí, kde indikátory poskytují pouze nepřímé nebo málo podrobné informace. Naším ponaučením bylo, že při předběžné evaluaci příštího programu bychom se měli snažit přijít s dobrými indikátory pro hlavní uzly logického modelu a nesnažit se naopak vtěsnat do modelu stávající indikátory. Evaluace se poté zaměřila na indikátory jako cíle projektu se záměrem najít nezamýšlené efekty systému stanovování cílů: jak předkladatelé projektů „podvádějí“ indikátory a zda je možné zredukovat cíle projektu pouze na cíle typu kvantitativních indikátorů. Všechny naše projekty mají jako indikátory stanoveny kvantitativní cíle a jejich nedosažení je trestáno sankcemi. Indikátor tak prakticky přebírá úlohu cíle, který má ve skutečnosti jen měřit, a může tak přinášet „nevhodné pobídky“ (*perverse incentives*).



## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

V současném systému není možné zredukovat cíle projektu na cíle indikátorů, protože používané indikátory jsou příliš obecné na to, aby mohly pokrýt různorodost projektů, a na ustavení takových procesů nemáme dostatečnou personální kapacitu. Pro budoucnost by mohlo být řešením vytvořit tříúrovňový systém indikátorů s: 1) minimálním počtem povinných indikátorů; 2) povinně volitelnými indikátory, které by si žadatel vybral ze seznamu indikátorů, 3) indikátory formulované na základě projektu, které budou odpovídat jeho konkrétním aspektům a mohly by svou povahou být i kvalitativní. Takový systém nicméně vyžaduje mnohem hlubší pochopení indikátorů na úrovni správy projektu i programu.

→ **Více na:** <http://www.coprmb.eu/?q=node/329>

### ii) Přístup teorie změny (ToC, *Theory of Change*)

Nedávný přezkum literatury<sup>67</sup> zabývající se tímto konceptem uvádí, že myšlenka přístupu ToC se zřejmě poprvé vynořila v 90. letech 20. století v USA v kontextu zlepšení teorie i praxe evaluace ve sféře komunitních iniciativ. V rané konceptualizaci z roku 1995 popisuje Weiss přístup ToC jako „teorie toho proč a jak iniciativa funguje“<sup>68</sup>. Přezkum uvádí, že v různých organizacích se termín ToC používá k označení značně odlišných věcí, což může vést k určitému zmatení a nerealistickým očekáváním ohledně toho, co může přinést.

Tato kapitola se zaměřuje na to, jak je možné ToC vybudovat konceptuálně. Praktické podrobnosti a typy týkající se usnadnění workshopů a jiných aktivit k formulaci ToC může čtenář najít v nejrozličnějších příručkách, které jsou zde zmiňovány.

Jedním z průkopníků přeměny ToC na praktický nástroj je Héléne Clark, která o ToC mluvila na závěrečném semináři COP RBM v Maastrichtu<sup>69</sup>. Ve své prezentaci definovala ToC jako „znázornění toho, jak a proč komplexní proces změny za určitých okolností uspěje“ a zdůraznila, že se jedná o proces i produkt. Vyžaduje kritické myšlení, řadu různých pohledů na věc, lokální znalosti a výzkum. Jedná se o „živoucí“ a měnící se rámeček, který se zlepšuje současně s tím, jak se učíte.

Znázornění ToC, jehož autorkou je Héléne Clark, lze najít na obrázku č. 20.

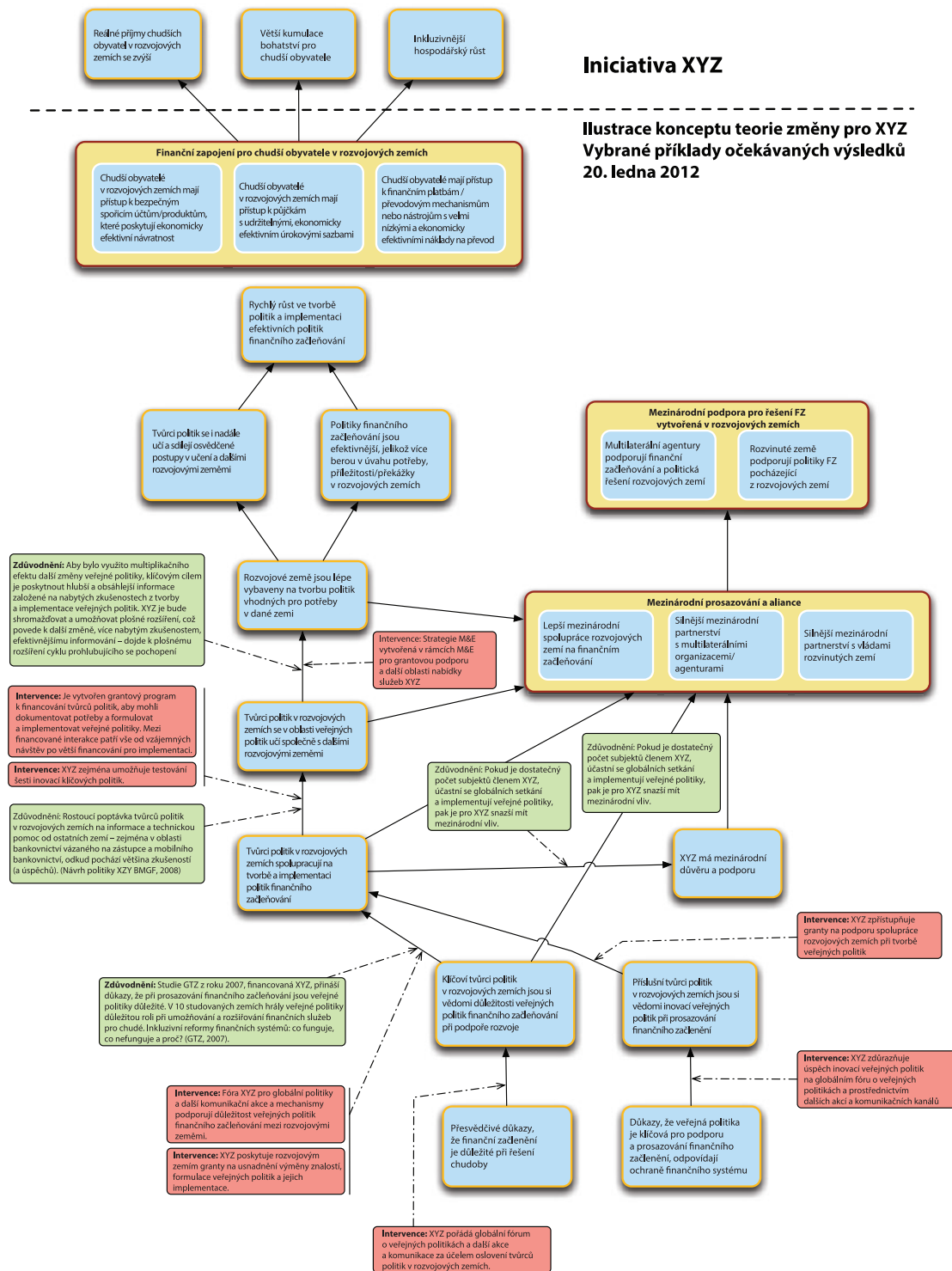
67 <http://www.coprmb.eu/?q=node/608>

68 Weiss, C. H. (1995). Nothing as Practical as Good Theory. In J. Connell, A. Kubisch, L. Schorr and C. Weiss (Eds.) *New Approaches to Evaluating Community Initiatives*.

69 Příručku, která zblízka sleduje popisovaný přístup, naleznete na <http://www.coprmb.eu/?q=node/357>. Tato příručka ale používá pouze termín nezbytné předpoklady (*pre-conditions*) a neodlišuje je od předpokladů (*assumptions*). Termín předpoklad je v této příručce vyhrazen pro to, co Clarks označuje jako logický základ (*rationale*).

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Obrázek č. 20: Příklad teorie změny



Podle Héléne Clark má být přístup ToC používán:

- jako plán pro výsledky – jak se dostanete tam, kam se chcete dostat;
- jako základ dohody (závazku) všech partnerů ohledně toho, co se musí stát a kdo to zařídí;
- jako rámec pro implementaci (požadované intervence / akce);
- pro průběžné kontroly toho, zda se vše vyvíjí správným směrem;
- jako základ pro evaluaci.

### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Prvním krokem je přeměnit dlouhodobou vizi na dobře definovaný konečný výsledek: např. 95 % studentů absolvuje střední školu, užívání tabáku mezi mladými lidmi ve věku od 16 do 21 let se v daném regionu sníží na polovinu apod. Tento konečný výsledek přitom nemá být tím výsledkem, za který má daná intervence být akontabilní (skládat účty).

Považuje se za důležité formulovat tento výsledek přesně, protože neurčité definice výsledku

- vedou k neurčitému uvažování o tom, co je třeba udělat k jejich dosažení;
- podřývají schopnost dojít ke konsenzu ohledně toho, co je důležité, v souvislosti se stanovením programu a alokací financí;
- ztěžují vytvoření strategie pro měření, která má zjistit, kdy a zda jich bylo dosaženo.

Dalším krokem je vytvořit cestu změny: řetězec výsledků, které jsou založeny na vztahu příčin a následků a jsou nezbytné pro konečný výsledek. Proces používaný k vytvoření mapy se nazývá „zpětné mapování“. To znamená, že by si skupina měla představit, že začíná na konci iniciativy a v duchu se vracet zpět na začátek pomocí opakované otázky: „Co je v tomto kroku potřebné pro dosažení výsledků?“ Je důležité, aby výsledkem bylo splnění úkolů, a nikoli akce. Za prvé je třeba identifikovat dlouhodobé výsledky, za něž chce intervence být akontabilní, a ty musí být umístěny na konec řetězce hned pod konečný výsledek.

Na této cestě by měly být rozlišovány dva druhy výsledků:

- předpoklady: to jsou podmínky, o nichž má iniciativa za to, že už existují a tedy nejsou problematické. Jejich dosažení nebude vyžadovat žádné akce;
- nezbytné předpoklady: iniciativa bude muset pracovat na jejich dosažení pomocí akcí.

Tyto akce jsou znázorněny jako červená pole na obrázku č. 20, která vytvářejí vazby mezi podmínkami či předpoklady a dalšími podmínkami. Příležitostně se vyskytnou podmínky, které jsou výsledkem „dominového efektu“ – jinak řečeno dosažením první dojde k dosažení druhé bez jakékoli dodatečné intervence. Ve většině případů bude ale k dosažení toho, aby se každá z podmínek objevila na mapě, potřeba konkrétní aktivita, politika nebo program.

Obecný popis typu strategie nebo typu intervence (např. vzdělávání rodičů, workshopy o pořízení vlastního bydlení, mikroúvěry místním podnikatelům) by měl být právě tak podrobný, aby skupině umožnil rozhodnout, zda je věrohodné, aby intervence skutečně přinesla požadovaný výsledek. Plánování podrobností implementační strategie je úkol, k němuž přejdou, jakmile dokončí teorii změny a budou přesně vědět, jaké typy intervencí musí implementovat.

Ve stávajících programech je často užitečné zjistit, jaké jsou mezery ve stávající nabídce možných intervencí. Zmapování každého prvku stávajícího programu a jeho zanesení na škálu výsledků na cestě ukáže, kde je třeba vytvořit nebo implementovat nové aktivity.

Není dostatečné pouze prohlásit, že nezbytné předpoklady anebo předpoklady povedou dále v řetězci k dosažení dalších nezbytných předpokladů. Je třeba přijít se zdůvodněním. To je na obrázku č. 20 znázorněno pomocí zelených polí.

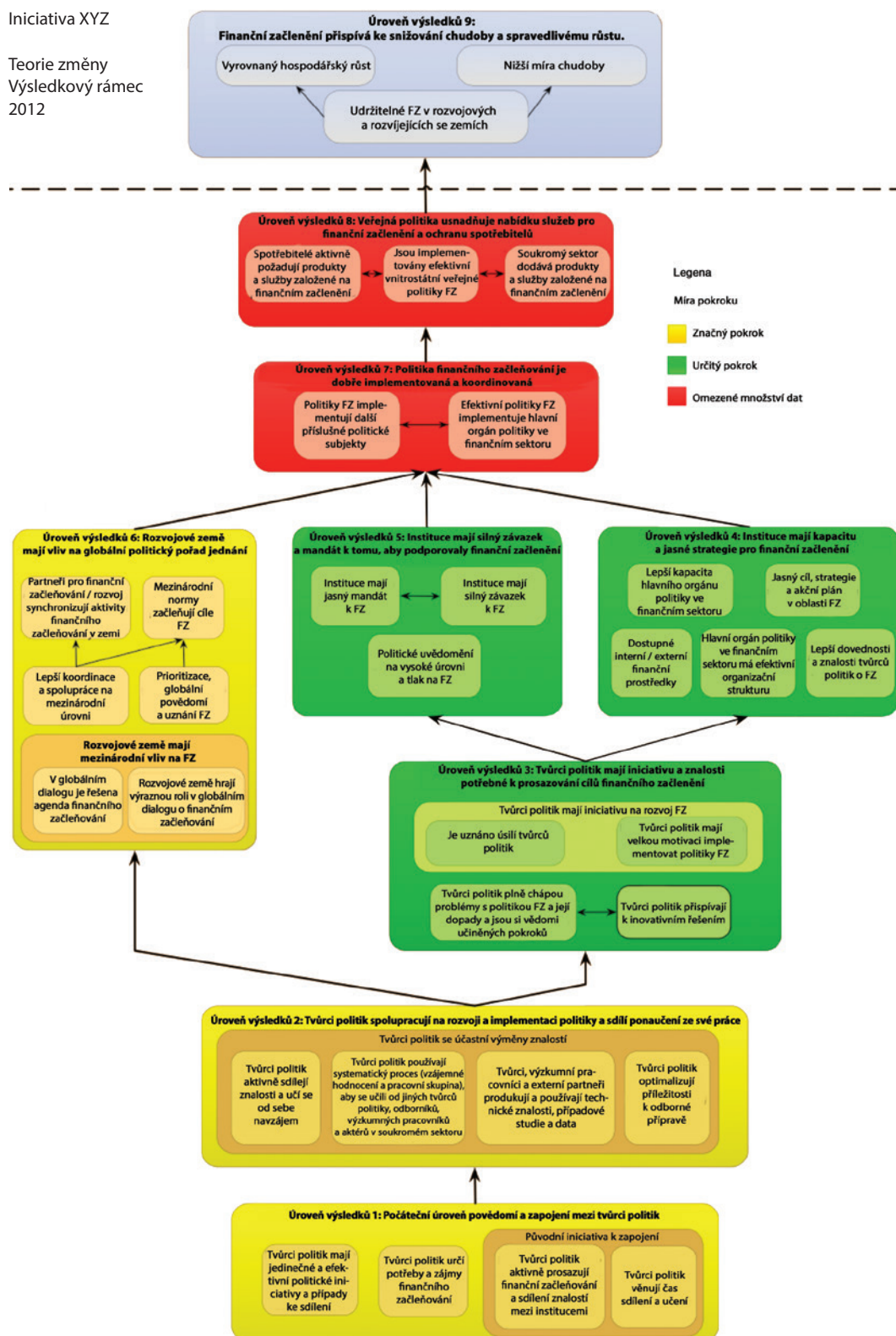
Jako další následuje otázka: „Jakým způsobem prokážeme, že toho bylo skutečně dosaženo?“ Měly by být navrženy indikátory, které měří pokrok co do výsledků a odpovídající na následující otázky: Co (např. výsledky testů ze čtení, pomoci nichž se měří, zda jsou studenti připraveni na akademickou dráhu)? Pro koho (studenti)? Kolik (cílová prahová hodnota)? Jak dobří mají být (cílová prahová hodnota)? Do kdy (načasování)?

Je velice důležité se napřed důkladně zamyslet nad nejlepším indikátorem (za předpokladu, že informace, které mají být použity jako indikátor, je možné shromáždit) a poté přejít k vyřešení otázky, jak jej realizovat v praxi. Jinak dochází k omezení šíře zvažovaných možností, protože jsou navrhovány pouze indikátory související s daty, která mají stakeholdeři k dispozici. Indikátory by také měly odpovídat bodu v čase, kdy dojde k dosažení výsledku, a neměly by tedy měřit předchůdce tohoto výsledku.

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

A konečně, vizuální znázornění ToC musí doprovázet slovní popis. K usnadnění je možné zjednodušit komplikované znázornění na obrázku č. 20, jak je předvedeno na obrázku č. 21, který zároveň slouží jako mapa k předvedení pokroku.

**Obrázek č. 21: Zjednodušené znázornění ToC**



Popis odvozený z tohoto obrázku je popsán v rámečku č. 17.

#### Rámeček č. 17: Slovní popis ToC

**Úroveň výsledků 9:** Finanční začlenění přispívá ke snižování chudoby a spravedlivému růstu.

Konečným cílem finančního začlenění je přispět ke snižování chudoby a vyrovnanému ekonomickému růstu v rozvojových zemích, jak je znázorněno nahoře v nejvyšším poli s výsledky na mapě ToC. Koncept finančního začlenění XYZ je v tomto směru široký a holistický a překračuje úzké zaměření na mikrofinancování: zahrnuje celou škálu faktorů a prvků spojených s udržitelným finančním začleněním. Mezi ně patří i šest oblastí strategických oblastí, na které se XYZ od svého vzniku zaměřuje především: mobilní finanční služby, poskytování bankovních služeb prostřednictvím oprávněných zástupců, formalizace mikrospoření, ochrana spotřebitelů, finanční integrita a měření a data.

**Úroveň výsledků 8:** Implementace efektivní politiky: Veřejná politika usnadňuje nabídku služeb pro finanční začlenění a ochranu spotřebitelů.

Implementace efektivní veřejné politiky v rozvojových zemích k usnadnění nabídky a poptávky po bezpečných a dostupných finančních službách, je klíčovým dlouhodobým výsledkem, kterého se XYZ svou činností snaží dosáhnout. Veřejná politika je v ToC uvedena jako zásadní nezbytný předpoklad pro dosažení širšího cíle udržitelného finančního začlenění.

Zejména politika hlavních regulačních orgánů finančního trhu a dalších stakeholderů z řad institucí je považována za základní prvek pro to, aby bylo pro soukromý sektor možné využít poslední inovace (například technologii mobilních telefonů) k poskytování dostupných finančních služeb chudším lidem a zároveň aby bylo možné ochránit stabilitu finančního systému. Stejně tak je veřejná politika považována za zásadní faktor v podpoře ochrany spotřebitelů těchto nových finančních služeb, včetně šíření finančního povědomí a ochrany proti zneužívání a podvodům.

**Úroveň výsledků 7:** Politika finančního začleňování je dobře implementovaná a koordinovaná.

Přestože politika centrálních bank a dalších národních regulačních orgánů finančního trhu je kriticky důležitá, týká se podpora finančního začleňování i širší skupiny institucionálních aktérů. Mezi ně patří například ministerstva školství (relevantní pro šíření povědomí mezi spotřebiteli) nebo na straně nabídky regulační orgány telekomunikací, které jsou relevantní pro nové služby založené na technologii mobilních telefonů. Doposud nejdůležitějším poznatkem vyplývajícím z práce XYZ je potřeba koordinace politiky mezi institucemi a zapojení široké skupiny stakeholderů, které mají nějaký vztah k mnohorozměrné povaze finančního začleňování.

**Úroveň výsledků 6:** Rozvojové země mají vliv na globální politický pořad jednání.

Modelová teorie XYZ také bere na vědomí to, že dva proudy v síti tvůrců politik – národní a globální / mezinárodní – se navzájem ovlivňují a utvrzují. Jestliže se finanční začleňování a hlas tvůrců politik z rozvojových zemí dostanou do popředí mezinárodních fór, jako je například G20, dostane se finančnímu začleňování větší pozornosti (což může zase zpětně přinést finančnímu začleňování a tvůrcům politik, kteří jej prosazují, větší pozornost v jednotlivých rozvojových zemích). Umožní to také, aby praktické potřeby a politické úspěchy rozvojových zemí inspirovaly mezinárodní politiku relevantní pro finanční začleňování a aby doplňovaly práci dalších aktérů a stakeholderů, které se touto problematikou zabývají. Obzvláště důležitými výsledky této práce je v tomto ohledu zajištění toho, aby klíčové politiky těch, kdo stanovují mezinárodní standardy (ve vztahu k finanční stabilitě nebo opatřením proti praní špinavých peněz) ponechaly prostor cílům finančního začlenění na národní úrovni.



## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

**Úroveň výsledků 5:** Instituce mají silný závazek a mandát k tomu, aby podporovaly finanční začlenění.

Důležitým předpokladem pro rozvoj efektivní politiky finančního začlenění je, aby instituce měly k tomuto rozvoji jak závazek, tak potřebný mandát. To je jeden z důvodů, proč se XYZ zaměřuje na vytváření sítě klíčových regulačních orgánů finančního trhu, jako jsou například centrální banky a ministerstva financí, protože u těch je větší pravděpodobnost, že budou mít ve svých zemích moc a vliv k podpoře efektivní politiky pro finanční začleňování a její uvedení do hlavního politického proudu. Ústřední význam závazků institucí k podpoře efektivní změny politiky byl stanoven XYZ na samém počátku a do dnešního dne je také jedním z hlavních ponaučení z jeho činnosti.

**Úroveň výsledků 4:** Instituce mají kapacitu a jasné strategie pro finanční začlenění.

Implementace efektivní politiky vyžaduje závazky, ale také kapacitu a jasné směřování. Důležité výsledky, o jejich dosažení se XYZ snaží v rámci této sekce, je to, aby měly národní instituce strategie pro finanční začleňování nebo jiné strukturované procesy s jasnými cíli založené na konkrétním kontextu a problémech, jimž jednotlivé rozvojové země čelí. Pod pojem „kapacita“ spadají finanční zdroje, institucionální struktury a dovednosti a znalosti nezbytné pro rozvoj, implementaci a evaluaci dopadu politiky finančního začleňování.

**Úroveň výsledků 3:** Tvůrci politik mají pobídky a znalosti potřebné k prosazování cílů finančního začlenění.

Důležitým nezbytným předpokladem stanoveným XYZ pro rozvoj institucionálních závazků a kapacity je to, aby jednotliví tvůrci politik měli v rámci svých institucí jak znalosti, tak pobídky k podpoře a prosazování cílů finančního začlenění. Ústřední koncept XYZ, kterým je umožňování výměny znalostí mezi lidmi z oboru, má podle obecného mínění obrovský potenciál k dosažení výsledků v této sekci. Tvůrci politik z různých národních regulačních orgánů finančního trhu se již v obecnější rovině setkávají nad různými finančními otázkami a lze očekávat, že jejich kolegové, kteří také vytvářejí finanční politiku, je dokážou ovlivnit (a poskytnout jim pobídky). XYZ se snaží budovat na tomto „společenském kapitálu“ tvůrců politik a prosazovat s jeho pomocí finanční začleňování.

**Úroveň výsledků 2:** Tvůrci politik spolupracují na rozvoji a implementaci politiky a sdílí ponaučení ze své práce.

Jak už bylo řečeno, stěžejní součástí konceptu XYZ je to, že silná síť tvůrců politik z řad primárních regulačních orgánů finančního trhu v rozvojových zemích, která spolupracuje na implementaci politik (a zároveň si vyměňuje poznatky), má výjimečně důležitou roli při realizaci nejrůznějších výsledků vyšších úrovní, včetně kapacity a závazků nezbytných pro prosazování rozvoje a implementace národní politiky pro finanční začlenění. V rámci této sekce se XYZ snaží zajistit, aby se tvůrci politik aktivně zapojovali a sdíleli znalosti, využívali příležitosti ke školení a vytvářeli znalostní produkty, které umožňují co největší možné šíření poznatků.

**Úroveň výsledků 1:** Počáteční úroveň povědomí a zapojení mezi tvůrci politik.

XYZ uvedl mezi nezbytnými předpoklady k vytvoření hlubších a udržitelných úrovní výměny znalostí mezi tvůrci politik řadu „základových“ výsledků. Mezi důležité výsledky, na nichž v tomto směru pracuje, patří zajištění toho, aby tvůrci politik reálně měli jedinečné a efektivní politiky, které mohou sdílet. Dalšími výsledky je vytvoření počátečních úrovní zapojení a identifikace potřeb a zájmů pro finanční začlenění.



Pro Hélène Clark je při zahajování úlohy ToC zásadní otázkou určení rozsahu.

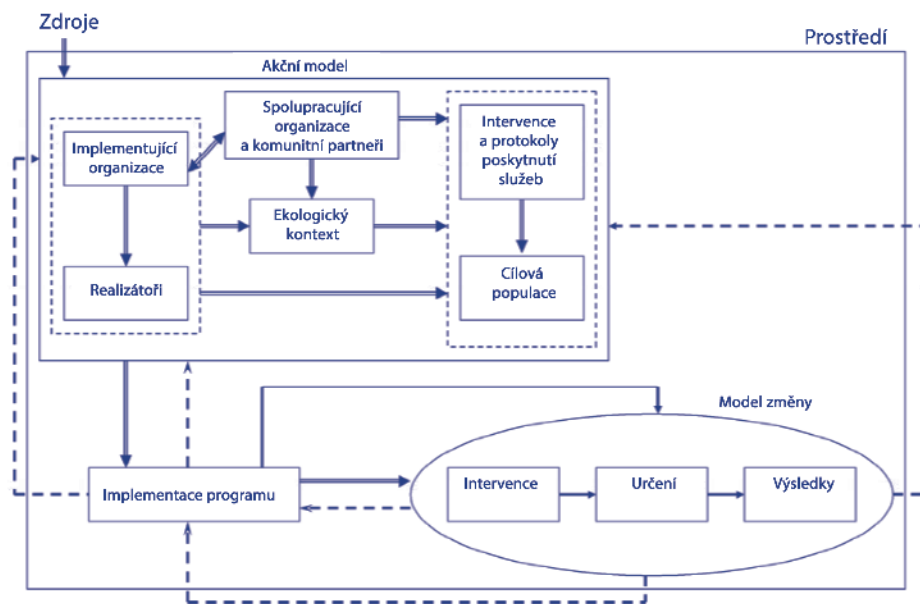
- ⊙ **úzký a plytký:** to ukazuje na nejmenší objem informací. Pro dlouhodobý cíl identifikuje relevantní podmínky, ale nikoli všechny nezbytné podmínky. Většinou se „úzce“ zaměřuje pouze na ty podmínky, na které by se iniciativa mohla zaměřit. Pokud je například dlouhodobým cílem zaměstnanost, úzký rozsah může identifikovat pouze podmínky související s dovednostmi a opomenout další věci, jako je dostupnost péče o děti, stabilní život nebo postoje, které mohou být pro lidi potřebné k získání a udržení zaměstnání, ale které jsou mimo kompetence iniciativy. Stejně tak je „plytký“ i rámec, protože cesty nejsou propracované zcela až k samotnému počátku (kde by iniciativa začala), nebo je pro zjednodušení shrnuto více výsledků dohromady. Tento rozsah by neměl být volen;
- ⊙ **úzký a hluboký:** stejně jako u „úzkého a plytkého“ platí, že nejsou identifikovány všechny podmínky pro dlouhodobý cíl, ale pro identifikované podmínky jsou vytvořeny podrobné cesty, na nichž je specifikován každý průběžný výsledek. Tento rozsah iniciativě dává dostatek podrobností k rozhodování v úzkém rámci, který si stanovila. Tento rozsah může být nejpraktičtější pro velmi malé iniciativy, které si pouze chtějí zmapovat, co je třeba udělat. Vzhledem k tomu, že některé podmínky pro dosažení dlouhodobého cíle nebyly vzaty v úvahu, musí iniciativa zaujmout realistický postoj k tomu, jakou míru úspěchu může očekávat vzhledem k tomu, že bude měnit pouze to, co bylo identifikováno;
- ⊙ **široký a plytký:** v tomto případě jsou identifikovány všechny podmínky dlouhodobého cíle. V tomto rámci nevedou ale cesty směrem zpět do příliš velké vzdálenosti. Tento typ rámce někdy používají financující subjekty nebo zprostředkovatelé k tomu, aby identifikovali skupinu cílů na vysoké úrovni, a následně požádají jednotlivé příjemce grantů, aby tyto cesty rozvinuli a dosáhli tak jednoho nebo více z identifikovaných výsledků vyšší úrovně. Tento typ rámce může sloužit jako jednotící princip pro iniciativy rozvíjené na více pracovištích nebo iniciativy zabývající se více tématy, ovšem na úkor toho, že zde nejsou poskytnuty žádné pokyny ohledně toho, jak dlouhodobých cílů dosáhnout;
- ⊙ **široký a hluboký:** identifikuje všechny podmínky pro změnu a najde cestu, která je potřebná k naplnění všech cílů. Tento rozsah poskytuje takovou úroveň detailů, která v největší možné míře umožňuje interní získávání poznatků, poskytuje plán pro rozhodování a pečlivě propracovanou evaluaci, která ukáže, co se ve skutečnosti děje.

Je třeba poznamenat, že existují přístup ToC, které jsou mnohem více inspirovány výzkumem než plánováním, jako například nákras, který používá Chen<sup>70</sup> a který mění ToC na kauzální model – označovaný jako model změny – složený ne ze samostatných událostí, ale z proměnných (např. namísto formulace cíle jako např. „účastník získá práci“ popisuje model proměnnou jako např. „stav zaměstnanosti účastníků“).

Stejná autorka také přináší užitečný způsob – označovaný jako akční model – jak popsat intervence, které budou použity k dosažení výsledků. Tento akční model má vliv na určení proměnných, které zase mají vliv na konečný výsledek, jak je znázorněno na obrázku č. 22.

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Obrázek č. 22: Akční model založený na modelu změny



- ⊙ **implementující organizace:** tato organizace je odpovědná za organizaci zaměstnanců, alokaci zdrojů a koordinaci aktivit nutných k implementaci iniciativy. Schopnosti této organizace mají vliv na kvalitu implementace;
- ⊙ **prováděcí subjekty:** jsou lidé odpovědní za poskytnutí služeb klientům, jako jsou například case manažeři, terénní pracovníci, učitelé, zdravotní poradci a sociální pracovníci apod., kteří by měli mít potřebné kompetence a zaujetí pro věc;
- ⊙ **spolupracující organizace / komunitní partneři,** spolupráce s nimiž je přínosem nebo požadavkem;
- ⊙ **ekologický kontext:** jedná se o tu část okolního prostředí, která má na iniciativu přímou vazbu. Podpora okolního prostředí, například společenská podpora a společenské normy, může být pro umožnění úspěchu nezbytná;
- ⊙ **protokoly intervence a poskytnutí služeb:** protokol intervence je osnova nebo prospekt, který uvádí přesnou povahu, obsah a aktivity intervence. Protokol poskytnutí služeb popisuje konkrétní kroky, které mají být pro realizaci intervence v terénu podniknuty;
- ⊙ **cílová populace:** je skupina lidí, jimž má intervence sloužit. Na úspěch mají vliv následující faktory: přítomnost dobře zavedených kritérií způsobilosti, proveditelnost toho, aby se intervence dokázala ke způsobilým osobám dostat a efektivně jim sloužit, a ochota potenciálních klientů k tomu, aby se zavázali k plnění programu nebo spolupráci s ním.

Další průvodce organizace HIVOS<sup>71</sup> z roku 2012 přidává k přístupu navrhovanému Héléne Clark užitečné prvky a v některých aspektech jej významně pozměňuje.

71 <http://www.coprnm.eu/?q=node/607>

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Vize, jako „kreativní, oceňující a pozitivní vizualizace situace, které chceme později dosáhnout“, by měla být „detailním obrazem“, a ne jen pouhým prohlášením. Měla by:

- ⊙ ukazovat kontext pro rozvoj (časový, geografický, sociální, kulturní, ekonomický, politický apod.);
- ⊙ identifikovat otázky, kterým čelíme;
- ⊙ reprezentovat zúčastněné aktéry (veřejnost, soukromé subjekty, občanskou společnost, politické subjekty) a jejich vztahy, hodnoty, postoje, schopnosti a jednání tak, jak by měly vypadat v novém vizualizovaném rámci;
- ⊙ začlenit formální a neformální instituce (veřejnou politiku, právní rámec, standardy, zvyklosti, kulturní vzorce, hodnoty, přesvědčení, konsenzuální normy apod.), které podporují požadovanou změnu;
- ⊙ vzniknout na základě vizualizace přítomnosti, kdy bude po analýze stávající reality vytvořen obraz budoucnosti tak, aby tento detailní obraz ztělesňoval vizi přítomnosti ve stejné míře, jako vizi budoucnosti;
- ⊙ promítat se přibližně 5–10 let do budoucnosti, podle rozhodnutí těch, kteří ToC připravují;
- ⊙ být hodnověrná v tom, že se zaměřuje na změny u jednotlivců, organizací, sociálních struktur, kulturních vzorců a institucí a mezi nimi, které je skutečně možné ovlivnit, takže je změna nejen možná, ale také pravděpodobná.

Jakmile je vize stanovená, je užitečné ji identifikovat a prodiskutovat s aktéry, které změna ovlivní. Vize je také rozčleněna do tří nebo čtyř „strategických oblastí“ naznačených vizí. Strategické oblasti je možné identifikovat s pomocí následujících otázek:

- ⊙ Které hlavní faktory se při definování vize vynořily z naší konverzace?
- ⊙ Začínají se vynořovat některé kategorie, které můžeme identifikovat? Je možné mezi těmito faktory najít nějakou konvergenci? Můžeme je roztřídit a definovat některé kategorie?
- ⊙ Které ze všech těchto kategorií jsou ty, které mohou posunout systém směrem k požadované změně více než jiné kategorie?
- ⊙ Ke kterým oblastem můžeme na základě odborných znalostí, role a kapacity naší organizace lépe přispět?

Po identifikaci těchto klíčových kategorií (3–4) a jejich přeformulování způsobem, který objasní jejich strategickou hodnotu, vyvineme strategický cíl pro každou z těchto vybraných kategorií.

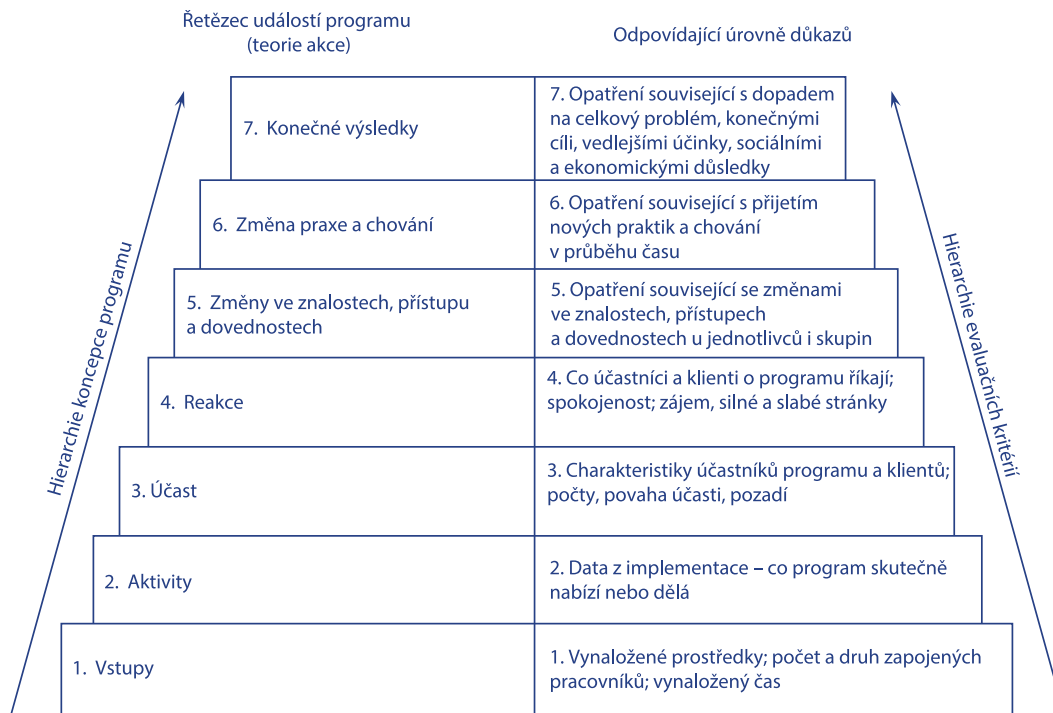
Dalším krokem je co nejvíce přiblížit předpoklady těch, kteří jsou zapojeni do navrhování ToC. To se může různit od formálních sociálních teorií, k nimž se zapojené strany výslovně hlásí, až po implicitní „mentální modely“, které utváří jejich pohled na svět.

Nejedná se o triviální krok. Běžně předpoklady týkající se toho, jak dochází ke změnám, jsou znázorněny na obrázku č. 23<sup>72</sup>.

72 <http://www.coprbum.eu/?q=node/615>

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Obrázek č. 23: Obecná teorie změny



Jedná se nicméně pouze o jednu teorii toho, jak může ke změně dojít<sup>73</sup>. Je spojená s teorií založenou na výzkumu známou jako Attitude Change Approach (*přístup ke změně postoje*), která se zaměřuje na kontrolu informací, jimž jsou lidé vystaveni, a to jakým způsobem tyto informace zpracovávají. Zaujímá význačné místo na poli komunikace, marketingu a chování spotřebitelů. Konkurenční teorie se nezaměřuje na postoje a přesvědčení, ale na motivy. Podle ní se chování odehrává v silovém poli, kde na jedince působí současně více tlaků. Některé z nich působí směrem k cíli a některé od něj. Rovnováhu představuje chování. Existuje ještě mnoho dalších teorií vysvětlujících změnu<sup>74</sup>.

Další kroky v přístupu HIVOS se od přístupu Hélène Clark výrazně liší.

Doporučuje se na začátku jednotlivé podmínky jednoduše stanovit pomocí brainstormingu a nesnažit se pomocí zpětné dedukce nakreslit schéma příčiny a důsledku u dlouhodobějšího výsledku. Některé z těchto podmínek už mohou být splněny a některé z nich je možné realizovat ve stanoveném časovém rámci. Pokud příliš velké množství z nich nelze realizovat, je možné, že bude třeba změnit rozsah vize a strategické oblasti.

Poté jsou ty nápady, které lze sdružit do jediné podmínky, dány do rámce jako „výsledky“. Tyto podmínky se mohou vyskytovat v alespoň třech kombinacích:

- Postupná: A nemůže být naplněno, pokud není naplněno B;
- Současná: C nemůže být naplněno bez současného působení A a B;
- Vznikající: M vzniká vzhledem k nepředvídatelné nebo málo známé interakci D, J, I a Q.

Tyto podmínky zahrnují změny v institucích, kvalitu vztahů mezi aktéry, přítomnost a působení určitých aktérů, sociální anebo technické schopnosti, kolektivní / organizační / individuální chování a přístupy, prospěšnější prostředí (právní, provozní, fyzické, znalostní, technologické apod.).

73 Psychological levers of behavior change; D. T. Miller and D. A. Prentice, in "The Behavioral Foundations of Public Policy", 2012, by Eldar Shafir (eds.)

74 Viz [http://books.google.be/books?id=A9lid1tcGwgC&hl=nl&source=gbs\\_navlinks\\_s](http://books.google.be/books?id=A9lid1tcGwgC&hl=nl&source=gbs_navlinks_s)

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Jakmile tyto podmínky známe lépe, začínáme vytvářet cestu změny. K dispozici jsou nejméně dvě možnosti. První možnost se podrobně zabývá strategickými oblastmi a pro každou z nich vytvoří cestu změny. Druhá možnost spočívá v rozvoji obecnější cesty změny založené na celkové širší analýze vize a strategických oblastí.

Nedoporučuji se lineární znázornění podobná tomu na obrázku č. 20. Důraz by měl být kladen na příběh změny.

Po tomto kroku by měly být opět přezkoumány počáteční předpoklady, tentokrát z pohledu příběhu změny. Ty musí odůvodnit, proč konkrétní sada výsledků skutečně přispěje k vizi.

Další klíčový rozdíl spočívá v používání indikátorů. Zatímco v přístupu Héléne Clark je toto ztělesněním tradičního kvantitativního přístupu, včetně stanovení cílů, HIVOS tuto problematiku pojímá volněji: „Co musíme v našem kontextu vidět, abychom pochopili, do jaké míry naše akce přispívají k i) požadované změně, ii) dosažení našich výsledků.“ Metody jsou ponechány zcela otevřené a cíle nejsou vůbec zmíněny.

Posun od cest změny jako modelů příčin a následků k méně lineárním znázorněním a od kvantitativních cílů pro indikátory k popisu toho „co potřebujeme vidět“, by neměl být žádným překvapením. Profesor P. Rogers<sup>75</sup>, který byl jedním z řečníků na semináři COP RBM ve Stockholmu, vychází z rozdílů mezi jednoduchými, složitými a komplexními systémy, tak jak byly popsány v rámečku č. 5, a na jejich základě popisuje důsledky používání ToC. ToC tak, jak ji dříve navrhovala Héléne Clark, je velice užitečná při popisování složitých systémů, které mají více kauzálních linií. Je možné, že pro úspěch jsou nezbytné všechny linie, nebo že nezbytných je pouze několik (alternativní řešení, z nichž každé může fungovat). Některé kauzální linie mohou být zásadnější nebo nemusí být relevantní v určitých kontextech, což lze zohlednit navržením variant základního modelu pro jednotlivé rozdílné kontexty.

Rogers také předkládá názor, že komplexní systémy představují pro lineární schémata příčin a následků další výzvu. Kauzální cesta zobrazená v logickém modelu se může vyskytnout pouze při kritické úrovni aktivity nebo jakmile bylo dosaženo určitých hranic dřívějších výsledků. Je těžké takovou situaci zobrazit na diagramu: nejlepší metoda vysvětlení je pravděpodobně pomocí poznámek k diagramu.

Pro ToC je jedním z nejproblematictějších aspektů komplexity myšlenka emergence – nikoli to, že určité vzorce se vynořují postupně během toho, jak se naše pochopení těchto vzorců zlepšuje (příčímž tyto znalosti je potom možné využít pro předpověď podobných intervencí v budoucnu), ale že konkrétní výsledky a prostředky, jak jich dosáhnout, že vynořují během implementace intervence. Emergentní výsledky mohou docela dobře vyžadovat emergentní ToC – nebo ToC, od níž se očekává, že se bude nadále vyvíjet. Flexibilnější ToC je vyžadována v případě, že počáteční model je vyvinut a použit jako pomůcka k plánování a implementaci, ale zároveň je při změně plánů revidován.

Dalším možným přístupem je formulace modelu, který je spíše obecný a široce pojatý, takže dokáže zahrnout vše, co teprve vyjde najevo. Značně odlišným přístupem je potom zcela vynechat kauzální model a namísto toho stanovit společné zásady nebo pravidla, která budou použita jako vodítko pro emergentní a responzivní strategie a akce.

Metoda HIVOS, stejně jako další návody k ToC, na které odkazuje (například Keystone<sup>76</sup>), je spíše v souladu s posledními dvěma přístupy, které Rogers zmiňuje. Metoda popsaná Héléne Clark spíše odpovídá prvnímu přístupu.

Jaké jsou tedy dosavadní zkušenosti s ToC? K odpovědi na tuto otázku využijeme tři přezkumy týkající se využití a vyhlídek ToC.

<sup>75</sup> <http://www.coprbrm.eu/?q=node/370>

<sup>76</sup> <http://www.coprbrm.eu/?q=node/614>

### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Přezkum britského ministerstva pro mezinárodní rozvoj<sup>77</sup> přinesl následující závěry:

- teorie změny je zároveň procesem i produktem. Měla by být vnímána jako průběžný proces analýzy a učení založeného na diskusi, které přináší významné poznatky pro podporu návržení, strategie, implementace, evaluace a zhodnocení dopadu programu. Tento proces je sdělován prostřednictvím pravidelně aktualizovaných diagramů a slovních popisů;
- kvalita procesu teorie změny spočívá v „explicitním vyjádření předpokladů“ a v realistickém a transparentním strategickém uvažování. Praktické zkušenosti zdůrazňují, že to není právě přímočará záležitost, vzhledem k tomu, že tyto předpoklady vycházejí z hlubších přesvědčení, hodnot, pohledů na svět, operačních „orientačních pravidel“ a analytického přístupu, které si všichni jednotlivci pracující v rozvoji přináší do své práce. Ke zpochybnění předpokladů je třeba čas a dialog. Mocenské vztahy, jak v kontextu programu, tak v rámci organizací, omezují možnost změnit zaběhnuté pracovní postupy;
- je třeba brát vážně čas a zdroje potřebné k efektivní práci s teorií změny. Zaměstnanci dárcovských agentur, programů jednotlivých zemí a občanských organizací jsou pod časovým tlakem. Pomocí pragmatických přístupů je možné zakořenit zvyky založené na teorii změny, pro získání přínosů v podobě pevnějších logických rámců, výsledkových rámců a lepší implementace programů je ale potřeba institucionální a finanční podpora procesů teorie změny;
- práce založená na myšlení ve stylu teorie změny může být náročná, také ale může vytvořit silný organizační rámec pro zlepšení návrhu, implementace a evaluace programu a ponaučení, která je z něj možné získat, pokud je možné dosáhnout některých z následujících faktorů, které to umožní:
  - ⊙ lidé jsou schopni diskutovat o svých osobních, organizačních a analytických předpokladech a sdílet je mezi sebou s otevřenou myslí a ochotou se učit;
  - ⊙ myšlení ve stylu teorie změny je použito pro vysvětlení odůvodnění a toho, jak mají věci fungovat, ale také k prozkoumání nových možností prostřednictvím kritického myšlení, diskuse a zpochybnění dominantních popisů k užítku stakeholderů;
  - ⊙ kritické myšlení je ověřeno pomocí důkazů založených na výzkumu (kvalitativním i kvantitativním) a širších poznatcích, které přinášejí další analytické perspektivy vztahované k souvisejícím znalostem stakeholderů, partnerů a příjemců;
  - ⊙ je identifikována řada teorií změny jako relevantních „cest“ k dopadu pro jakoukoli konkrétní iniciativu – nikoli jen jedna cesta – a současně je brán ohled na jejich nelineární a emergentní povahu;
  - ⊙ zdokumentované teorie změny a vizuální diagramy jsou vzaty na vědomí jako subjektivní interpretace procesu změny a jsou použity jako vyvíjející se organizační rámce pro implementaci a evaluaci, nikoli jako nepružné předpovědi nebo recepty na změnu;
  - ⊙ rámce a vizuální znázornění teorie změny jsou použity k podpoře dynamičtější interakce mezi dárci, financujícími subjekty, příjemci grantů, rozvojovými partnery a komunitami, aby pomohly otevřít nové oblasti a zpochybnit uznávaná moudra;
  - ⊙ financující subjekty a poskytovatelé grantů dokážou najít způsoby, jak podporovat podloženou adaptaci a změnu zaměření strategií programu během implementace, dokud je čas přinést stakeholderům a komunitám zlepšení.

77 <http://www.coprbrm.eu/?q=node/610>



### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Další přezkum zadaný britskou nestátní organizací Comic Relief<sup>78</sup> upozorňuje na několik výzev:

- nejčastěji zmiňovanou výzvou bylo to, jak pokračovat v procesu učení: někteří jej nedokázali sladit s dalšími organizačními procesy a nástroji a mnozí nikdy neprovedli přezkum své teorie změny, která tak zůstala jednorázovým procesem;
- ne všichni zprostředkovatelé proces přizpůsobují konkrétním potřebám nebo stadiu organizace. Všichni se shodli na tom, že to vyžaduje velmi schopné a vnímavé zprostředkovatele;
- pro některé organizace je těžké svou teorii efektivně prezentovat – zjišťují, že diagram jejich analýzy buď příliš zjednodušuje nebo v něm chybí její klíčové prvky, nebo je naopak příliš složitý.

Na druhé straně lidé a organizace, jež přispěli k přezkumu, zdůrazňovali velké množství přínosů, které může používání teorie změny jako přístupu mít, přestože ne každý uživatel zaznamená všechny. Přínosy mohou záviset na účelu procesu, použitém přístupu a situaci, v níž se daná organizace nebo její partneři nacházejí. Často byly zmiňované následující přínosy:

- vytvoření společného pochopení práce a nalezení případných rozdílů;
- posílení přehlednosti, efektivity a zaměření programů;
- poskytnutí rámce pro monitoring, evaluaci a učení napříč celým programovým cyklem;
- zlepšení partnerství prostřednictvím identifikace strategických partnerů a podpory otevřených konverzací;
- podpora organizačního rozvoje v souladu se základním zaměřením a prioritami;
- využití teorie změny k přehlednému informování ostatních o práci a jako rámce pro podávání zpráv;
- posílení pozice jednotlivců k tomu, aby byli aktivnější a více se do programů zapojovali.

Přezkum přinesl několik doporučení:

- udělejte si čas na týmovou diskusi: dohodněte se na tom, jak rozumíte teorii změny, prozkoumejte vlastní široce pojatou teorii změny týmu napříč všemi jeho programy a vypracujte plán, jak v rámci teorie změny zapojíte partnery;
- setkejte se s dalšími klíčovými skupinami a jednotlivci, kteří používají teorii změny, vyměňte si s nimi poznatky a shodněte se na společných zásadách a výkladech;
- vytvořte pro své partnery příležitost k prozkoumání jejich teorie změny, pokud možno se ale vyhněte tomu, abyste jim ji nařídili. Zaujměte flexibilní přístup k tomu, jak by teorie změny mohla u jiných organizací vypadat. Poskytněte příležitosti ke sdílení prostřednictvím obecných zásad, návštěv a skupinových workshopů;
- dejte si záležet při doporučování zprostředkovatelů a vedoucích procesů: investujte do podporného školení pro členy týmu a zprostředkovatele;
- integrujte klíčové otázky týkající se ToC do stávajících zásad pro hodnocení, aplikaci, podávání zpráv a evaluaci a také do návštěv partnerů a diskusí s nimi.

### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

V neposlední řadě přezkum autorů Stein and Valters<sup>79</sup> uvádí následující potíže:

- je zde zásadní problém v tom, že různé organizace používají termín ToC pro velmi odlišné věci. Pokud neexistuje žádná shoda ohledně toho, jak ToC definovat, a naopak existují nekonečné variace jejího stylu a obsahu, jak se s ním může někdo úspěšně vypořádat? Pokud má být ToC něčím víc než jen dalším neurčitým rozvojovým termínem, je potřeba dosáhnout na řadě úrovní větší přehlednosti, počínaje společnou terminologií, použitím a očekáváním od přístupů ToC;
- existuje napětí mezi ToC jako procesem nařízeným zvnějšku a interně vytvořeným procesem. Některé organizace možná samy dospějí k rozhodnutí, že budou ToC používat k lepší racionalizaci svého úsilí, ale jiné tento proces podstoupí v reakci na požadavek financujícího subjektu. To může být problematické, protože potřeba používat ToC k tomu, aby daný subjekt program „prodal“, může nahrávat začlenění požadavků financujícího subjektu nebo politicky výhodnějších přístupů do ToC a širšího plánování projektu. Tyto přístupy mohou v konečném důsledku nabýt převahy nad tím, jak se na věc dívá implementující organizace, případně nad potřebami zamýšlených příjemců programu;
- při praktickém zamýšlení nad sociální změnou, ať už organizační nebo společenskou, existuje od konceptualizace až po implementaci řada potenciálních úrovní analýzy. Není zřejmé, na které úrovni by měla být ToC použita, a pokud je použita na několika úrovních, jak by na sebe měly tyto teorie navazovat;
- mnoho financujících subjektů klade důraz na politiku zaměřenou na důkazy a současně vyžaduje od příjemců svých grantů ToC. Přestože spojení těchto přístupů může být cesta, jak vytvořit striktnější politiku a provedení, v praxi se zdá, že každý z nich směřuje jinam. Zatímco se v rámci různých snah, jako je například portál Research for Development britského ministerstva pro mezinárodní rozvoj, vytvářejí databáze systematických přezkumů důkazů, projekty založené na ToC se často spoléhají více na konceptualizaci a slovní popis než na důkazy. Je také potřeba vyhodnotit různé formy důkazů, včetně formálního výzkumu a reálných zkušeností;
- pomocná literatura se jen zřídka zmiňuje o tom, do jaké míry politické a institucionální zájmy umožňují upřímnou diskusi o moci a zapojení koncových uživatelů do ToC. Vzhledem k tomu, že rozvoj je ze své podstaty politickou záležitostí, organizace, které otevřeně prezentují své pochopení procesu změny, tím mohou někdy riskovat ztrátu podpory partnerů a místních komunit. Financující subjekty mohou riziko selhání vnímat jako příliš vysoké. Tento problém je významný zejména v případě, kdy organizace musí své ToC zveřejnit a odhalit jak své strategie, tak své předpoklady.

Je tedy zřejmé, že ToC není tak jednoduchá, jak je někdy prezentována. V rámečku č. 18 je uveden příklad z Flander, kde byla myšlenka teorie změny do určité míry využita.

#### Rámeček č. 18: Partnerská praxe – řetězec výsledků ve Flandrech

Řetězce výsledků představují očekávané efekty akcí financovaných ESF v průběhu času. Měly by obsahovat jasné výstupy, výsledky a dopad, ukázat, jak dlouho bude u každé akce trvat, než dojde k dosažení dopadů, a spojovat s každým efektem (vícečetné) indikátory. Ve Flandrech se tři vzájemně propojené řetězce výsledků zaměřují na: zaměstnané osoby, a to 1) změnou způsobu práce organizací a 2) poskytováním možností nezávisle na zaměstnavateli; a 3) nezaměstnané znevýhodněné osoby. Řetězce výsledků vytvořili univerzitní odborníci na

<sup>79</sup> <http://www.coprblm.eu/?q=node/608>

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

evaluaci s cílem podpořit monitoring přímých efektů (v průběhu realizace projektů) a evaluaci (prostřednictvím extrapolace ze vzorků). Tyto informace by měly pomoci nastavit realističtější cíle

(co se týče cílových úrovní a časových horizontů) pro budoucí akce a také zajistit soudržnost a koordinaci OP tím, že pomohou zaměstnancům ESF nastavit doplňkové výzvy k předkládání návrhů nebo ocenit intervenční logiku projektových návrhů.

Řetězce výsledků je pak třeba vložit do celkové strategické mapy OP. Tato mapa obsahuje různé úrovně, které představují perspektivy různých stakeholderů: nejvyšší perspektiva obsahuje „politické“ cíle a podporuje mandát politiků (kteří jsou označováni jako oficiální orgány). Následující perspektiva obsahuje pohled cílových skupin, jejichž životní podmínky by se měly díky přístupu ke strategickým řešením financovaným ESF zlepšit. Dále je to, co by měli dělat předkladatelé projektů ESF (žadatelé), formulováno do cílů. A na závěr je vyjádřena role samotného řídicího orgánu ESF při podpoře předkladatelů, cílových skupin a tvůrců politik pomocí perspektivy interních procesů a perspektivy učení a růstu (kapacity). Cíle těchto posledních dvou perspektiv jsou obsaženy ve „smlouvě“ s vlámskou vládou.

S pomocí strategické mapy propojené s řetězcem výsledků intervence může tým vyšších manažerů zajistit zaměření pozornosti pomocí: stanovení úrovní ambic / akontability v souladu s oficiálním orgánem a zpětnou kontrolou strategie pomocí získávání poznatků. Získávání poznatků je dosaženo kontrolou pokroku v rámci perspektiv a napříč nimi (pomocí strategických témat) a podnícením debaty o tom, zda jsou propojení mezi cíli správná anebo zda některé cíle chybí nebo jsou nesprávné. Strategickou mapu je také možné použít jako počáteční bod pro kaskádovité šíření na nižší úrovně hierarchie. V neposlední řadě ji také mohou využít jednotliví zaměstnanci k definování soudržných a realistických cílů pro akce ESF. Mohou také propojit své osobní akční plány a cíle v úlohách každoročního plánu zaměstnanců s cíli na mapě, namísto toho, aby se snažili měřit vše, co mají v popisu práce.

→ **Více na:** <http://www.coprbrm.eu/?q=node/332>

Výše uvedený popis praxe ozřejmuje, že je užitečné vyjasnit, na které místo ve strategickém výsledkovém rámci – strategické mapě – OŘP u iniciativ financovaných OŘP ToC (nebo jednodušší řetězce výsledků jako v příkladu z Vlámka) patří. Vizualně je to znázorněno na obrázku č. 24. Vzhledem k tomu, že ToC by se měla v určitém bodě zabývat potřebou, která existuje na úrovni klientů, a tuto potřebu pojmenovat, a vzhledem k tomu, že toto je zároveň bod, kterému věnuje pozornost strategická mapa OŘP, není těžké tyto dvě věci propojit. Teorie změny na počáteční úrovni přispívají k cílům vyjádřeným na strategické mapě OŘP.

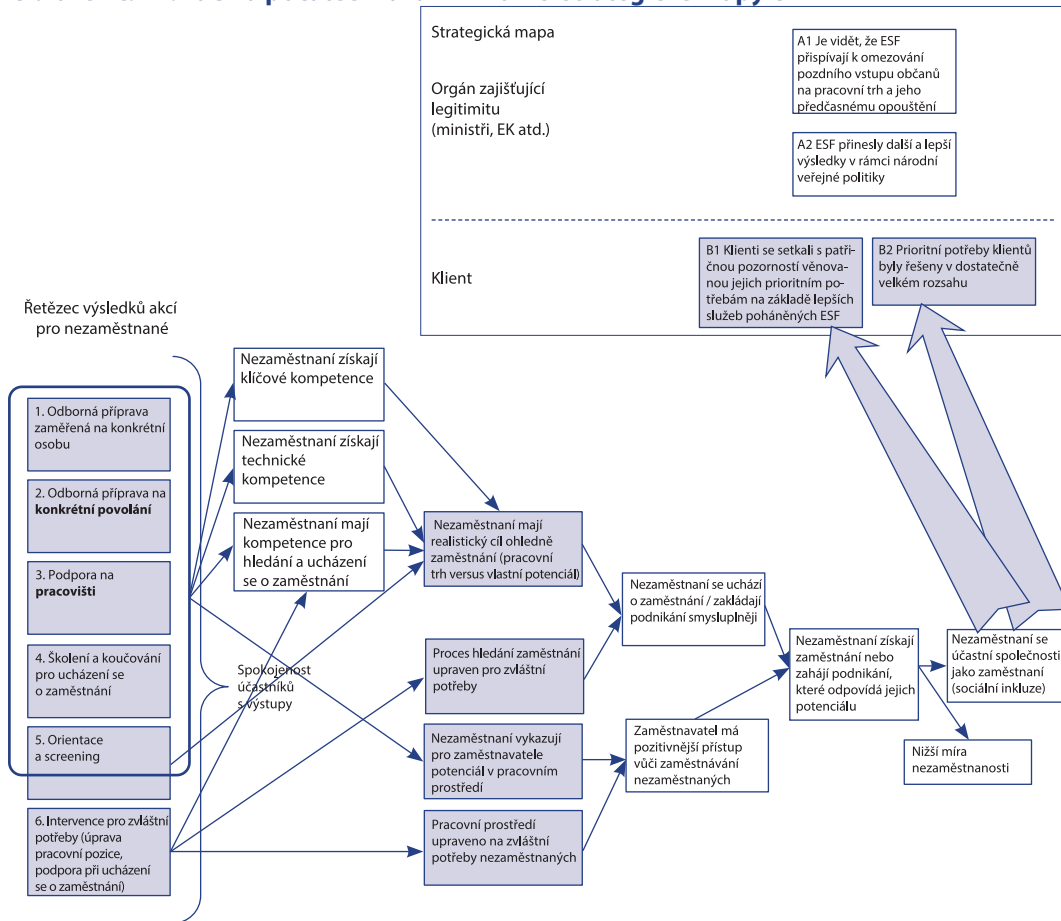
//

**ToC by se měla v určitém bodě zabývat potřebou, která existuje na úrovni klientů, a tuto potřebu pojmenovat. Je zároveň bodem, kterému věnuje pozornost strategická mapa OŘP.**

//

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Obrázek č. 24: ToC na počáteční úrovni v rámci strategické mapy ORP



Propojení mezi tímto typem ToC a celkovým programem strukturálních fondů je ještě přímočařejší vzhledem k tomu, že v určitém bodě se v ToC objeví cíl programu.

ToC jako taková by samozřejmě neměla být součástí dokumentace programu, protože – jak už bylo uvedeno dříve – má být „živým“ a měnícím se rámcem, který se zlepšuje současně s tím, jak se vy učíte. Může se dokonce stát, že v určitém bodě budete muset přijít s velmi odlišnou ToC, protože ta, kterou máte, se nezdá být funkční.

## iii) Od logických rámců k ToC?

Co je tedy lepší? Měli by všichni přejít z LFA na přístup ToC? Pro odpověď na tuto otázku se vrátíme ke kritice logického rámce.

## Rámeček č. 19: ToC versus LFA

Kritika logického rámce	Reakce ToC (+ = lepší; – = horší; +/- = rovné).
Konflikt je přirozený, pokud je zapojeno mnoho stakeholderů	+/- Vyhodnocení rozpoznají, že mocenské vztahy určí, zda lze zavedené způsoby práce zpochybnit.
Nelogický rámec	+ ToC logiku (nebo její nedostatek) zviditelňuje.
Nedostačující rámec	+ ToC opomene méně aspektů; je však stále zjednodušením, jak poznamenaly recenze. Čím komplexnější situace je, tím méně ji ToC dokáže zachytit.

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Kritika logického rámce	Reakce ToC (+ = lepší; - = horší; +/- = rovné).
Pevně daný rámec	+/- I když je zdůrazňováno, že ToC je nástrojem pro učení, to stejné se uvádí u logického rámce. Nezdá se, že by problém spočíval v nástroji, ale v jeho používání. Jako nástroj poskytuje větší vhled, a tedy i větší prostor pro učení. Jelikož ToC vyžaduje ještě více úsilí než logický rámec, odolnost vůči zahrávání si s ToC může být ještě větší. Financující subjekty jej ale mohou stále využít jako smlouvu. Novější přístupy opustily požadavky na cíle, čímž tento strach trochu zmenšily. Recenze zdůrazňují, že mnohé ToC zůstanou po spuštění projektu nedotčeny.
Zaměření na snadné měření a krátkodobé efekty	+ ToC zviditelňuje všechny podmínky a vyžaduje nalezení způsobu, jak pozorovat změnu ve všech z nich. Nové přístupy se dokonce odklánějí od kvantitativních opatření k širší rozmanitosti pozorovacích metod.
Předpoklady, jimiž se kritika nezabývala	+ ToC má přirozenější způsob, jak objevit předpoklady (faktory, které nebudou ovlivněny projektem, ale ovlivní jej) požadováním, aby všechny podmínky potřebné k dosažení výsledku vyšší úrovně (neexistuje „šuplík“, kam některé předpoklady umístit). Vzhledem k jejímu zájmu o teorie založené na skutečném výzkumu je pravděpodobnější, že se předpoklady objeví.
Matoucí terminologie	+ Pro terminologické problémy je méně prostoru, jelikož v ToC nejsou žádná nepřírozená dělení. Důraz je kladen na vizualizaci, ne na kategorizaci.
Dominují externí odborníci	+/- Recenze uvádějí, že je zásadní mít adekvátní facilitaci.
Linearita	+/- ToC jsou stejně lineární jako logické rámce. Pozdější verze ToC se ale odklánějí od modelování příčiny a následku.
Vede k pokušení se domnívat, že pozorovatelné účinky lze přisoudit projektu	+ ToC může vyjasnit, jak daleko ve sledu událostí se očekává dlouhodobější výsledek a kolik předpokladů (podmínky, které projekt neovlivní) je přítomno.
Zaměření problému	+ ToC začíná s vizí, ne analýzou problému.
Neukazuje, jak spolu prvky interagují	+ ToC vizualizuje interakce.

Celkově se přístup ToC jeví jako lepší nástroj než LFA. Hlavní nevýhodou je, pokud má ToC fungovat dobře, je náročnější a nákladnější než LFA.

### b) Uzavírání smluv podle výkonnosti

#### i) Úvod

Publikace s názvem „Payment by outcome: a commissioner's toolkit“<sup>80</sup>, kterou v roce 2011 vydal think tank Public Services Trust, uvádí, že „za posledních 40 až 50 let docházelo pod řadou označení k pokusům o řízení výkonnosti se zaměřením na programové cíle: řízení podle výsledků (*Management by Objectives*), programové rozpočtování (*Program Budgeting*), výkonnostní rozpočtování (*Performance budgeting*) a řízení podle výsledků (*Management by Results*). Tyto iniciativy většinou neměly valného úspěchu a někteří z nejrespektovanějších myslitelů v oblasti řízení a veřejné správy proti nim varovali.“ To je zcela v souladu s argumentací v kapitole 4.3.3.

Publikace ale dále uvádí, že „výkonnostní rozpočtování (...) málokdy vedlo k úspěchu. Zčásti je to kvůli přirozenému napětí rozpočtového procesu, zčásti kvůli problémům, které zaměření na výsledky nebo výstupy přináší pro stávající organizační struktury, a zčásti kvůli přírůstkovému charakteru rozpočtování veřejného sektoru. Pokud se ale podíváme na platbu podle výsledků smluvní optikou, velikost těchto překážek se výrazně zmenší. K uzavírání smluv může dojít mimo rozpočtový cyklus. Jsou uzavírány na více let, ne pouze na rok, čímž se snižují transakční náklady. Uzavírání smluv lze využít selektivně, pouze u programů, které v současné době mohou být řízeny na základě výsledků. Lze ho využít pro veškeré finanční prostředky alokované na konkrétní funkci, nejen pouze na zvýšení současného rozpočtu; jakmile se o funkci znovu soutěží, lze tak podnítit „zero-base budgeting“. Poskytovatel může být finančně odpovědný za neposkytnutí smluvně stanovených výsledků. Na základě smluvního rámce lze na poskytovatele převést mnohem více rizika, než je to možné prostřednictvím neformálních „dohod o úrovni služeb“ (SLA) mezi vládními agenturami. A sjednávání smlouvy zaměřuje debatu na operativní cíle, ne na abstraktní výsledky

80 Viz <http://www.coprpbm.eu/?q=node/600>

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

na vysoké úrovni, což tvůrce politik nutí se vypořádat s problémem mnoha a nekonzistentních cílů. Zdá se tedy, že uzavírání smluv na výkon vytváří mnohem silnější vazbu mezi zdroji a výsledky. K dosažení toho je možné použít další podoby výkonnostního rozpočtování, ale je těžké najít příklady, které o tom jasně svědčí. Pro účely této zprávy bylo rozhodnuto využít smluvního modelu jako způsobu, jak do rámce zasadit problémy při zkoumání platby na základě výsledků.“

Tato zpráva uvádí tři kategorie modelů:

- **payment-by-results (platba podle výsledků):** tento termín implikuje, že poskytovatelé mají dostatečnou kontrolu nad zdroji, které mají vliv na výstupy nebo výsledky, aby mohli mít finanční odpovědnost, pokud ke kžným výsledkům nedojde;
- **outcome commissioning (posouzení výsledků):** se zaměřuje na specifikaci a stimulaci konečných cílů politiky nebo programu. I když může být nemožné navrhnout výkonnostní opatření, která přímo řídí poskytování primárních výsledků, *outcome commissioning* usiluje o vyjasnění konečných cílů, kvůli nimž byl program vytvořen, a v případě potřeby o stimulaci poskytování průběžných výsledků nebo výstupů vysoké úrovně, které slouží pro tyto primární cíle jako náhrada;
- **invest-to-save (investicemi k úsporám):** toto vyžaduje, aby poskytovatelé financovali počáteční investice nezbytné pro zlepšení služeb; investice budou vykompenzovány úsporami, které lze přímo těmto investicím přičíst.

Tato zpráva se zaměřuje na první dvě kategorie. Jak bude vyjasněno dále v této kapitole, „output based aid“ je příkladem první z nich, kdežto platba při doručení je spíše druhou z nich. To znamená, že systémy platby za plnění založené na volbě (např. poukázky pro určené uživatele) uvedeny nejsou. Zpráva se zabývá pouze pobídkami na straně nabídky (orientované přímo na poskytovatele služeb), NE pobídkami na straně poptávky (orientovanými na uživatele).

Tato zpráva usiluje o komplexní pokrytí všeho, co je známo o těchto druzích modelů, v rozsahu smluvního rámce. Jde jí tedy mnohem více o uvažování o prováděcích mechanismech v programech strukturálních fondů než o formulaci a řízení takového programu jako celku. To se nachází spíše v rámci výkonnostního rozpočtování, kde byl pozorován, jak bylo uvedeno výše, malý úspěch.

Tabulka č. 12 popisuje klíčové aspekty relevantní pro uzavírání smluv na výkon.

**Tabulka č. 12: Klíčové aspekty a problémy uzavírání smluv na výkon**

Klíčový aspekt	Problémy	Řešení	Další problémy
1. Důraz na opatření zaměřená na výsledek / výstup spíše než na úsilí (vstup / proces)	<p>Měření výsledku může být složité, jelikož:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Není měřitelný (např. u prevence – nelze sledovat sebevraždy, jimž bylo zabráněno)</li> <li>• Náklady na sběr dat mohou být prohibitivní</li> <li>• Změnu lze pozorovat pouze za velmi dlouhou dobu, takže její smluvní ukotvení je nepraktické a náklady na sběr dat jsou vyšší</li> <li>• Měření by zachytilo tolik vnějších proměnných a komplexitu spojenou s lidskou přirozeností, že změna nemůže být přičtena akcí (zejména pokud uvažujeme dlouhých časových obdobích).</li> </ul>	<p>Používat výstupy nebo průběžné výsledky, u nichž jsou vazby mezi výstupy (např. přístup ke službě) a výsledky zřetelné a panuje na nich široká shoda.</p>	<p>Dosahování výstupů nebo průběžných výsledků neznamená, že bude dosaženo konečných výsledků, o něž jde.</p>



## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Klíčový aspekt	Problémy	Řešení	Další problémy
1. Důraz na opatření zaměřená na výsledek / výstup spíše než na úsilí (vstup / proces)	Pokud opatření nereflektuje dopad, který mu lze přičíst, pak má poskytovatel příležitost pro tzv. <i>cream-skimming</i> (upřednostňování těch „klientů“, které povede k měřitelnému výsledku s nejmenším úsilím) a <i>parking</i> (minimální úsilí věnované klientům, jež je těžké uspokojit). Tato příležitost vyvolá odezvu v závislosti na intenzitě pobídky (viz níže).	Upravit prvotní opatření pomocí: <ul style="list-style-type: none"> <li>• regresní analýzy</li> <li>• měřítkem konkurence (srovnají se výsledky dvou nebo více poskytovatelů působících za stejných podmínek a pro stejný typ klientů)</li> <li>• kontrafaktuální evaluace dopadu (např. randomizované kontrolované studie).</li> </ul> Měření by se mělo zaměřovat na procentní část přidělené populace, která dosáhla výsledku, ne pouze na sčítání jednotlivců, kteří dosáhli výsledku.	Je třeba zabránit tajné dohodě mezi poskytovateli. Řádnou segmentací je třeba zajistit homogenitu populace. Srovnání není možné vždy zajistit. Měřitko procentní části populace vyžaduje sledování kohort v průběhu času, přičemž platba proběhne na konci smluveného období.
	Předpokládá, že výsledek je jasný, ale za účelem získání podpory velké části klientely mohou politici výsledky ponechat jako nejasné a nejednotné. K obtížnosti též přispívá několik vrstev zástupců státní správy (např. od celostátní úrovně po samosprávu). Poskytovatelé se budou zdráhat přijmout toto riziko navíc.	Omezit opatření na relativně malé počet jasných a jednotných cílů. Určit vedoucí agenturu.	To, co není měřeno, může být negativně ovlivněno. To je v pořádku, pokud to tak bylo zamýšleno. Pak by to mělo být výslovně uvedeno.
2. Měření musí zachytit všechny rozměry výkonnosti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Příliš mnoho opatření zvyšuje zátěž spojenou se sběrem dat a podávání zpráv</li> <li>• Příliš mnoho opatření může omezit schopnost inovovat a personalizovat</li> <li>• Některá opatření lze snadněji změřit – ta budou většinou upřednostňována.</li> </ul>		
3. Opatření a standardy by měly být vhodné pro všechny věkové skupiny	Široké definice cílových skupin mohou zakrýt značné rozdíly z hlediska míry potřeby, nákladů anebo přínosů k poskytování služeb a dále množství vnějšího vlivu, který lze očekávat od různých skupin, než mohou dosáhnout výsledku. Následkem může být tzv. <i>creaming</i> a <i>parking</i> . Pokud není populace správně pochopena, může to vést k tzv. prokletí vítěze (vítěz má nabídku na cenu nebo kvalitu, která není realistická).	Rozdělit populaci do segmentů.	
4. Standardy by měly být založeny na dobrém pochopení statu quo, aby se zajistilo, že cíle jsou realistické, ale dostatečně náročné, aby stimulovaly inovace	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riziko prokletí vítěze</li> <li>• Prahové cíle jsou náročné, ale vedou k zaměření pozornosti na hraniční hodnotu (prostřednictvím tzv. <i>cream.skimmingu</i> a <i>parkingu</i>) a opožděnému výkonu (pokud je následující hranice stanovována pravidelně, na základě výsledků v předchozím období). Pokud jde o fixní platbu za úsilí a bonus za dosažení určité hodnoty, pak tato hodnota, jež je příliš náročná, nebude vůbec motivací</li> <li>• Standardy ušlé vzdálenosti (odměňovat postupné zlepšování, ne dosažení absolutní úrovně) mohou být méně náročné</li> <li>• Platby v milnicích představují směs obojího: platba proběhne u různých stanovených hodnot (např. když je osoba umístěna v zaměstnání a když tam zůstane po x týdnů atd.).</li> </ul>	Proti prokletí vítěze: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zdůrazňovat kvalitu před kvantitou</li> <li>• Nastavit minimální cenu</li> <li>• Zahrnout periodické znovunastavení cen</li> <li>• Pokud existuje část s fixní odměnou, umožnit negativní bonusy (pokud není dosaženo stanovené hodnoty, z fixní částky se provedou odpočty). Kromě toho by se stanovené hodnoty měly měnit pouze kvůli faktorům, jež nejsou pod kontrolou realizátora (např. se změnilly podmínky na trhu). Aby poskytovatelé zůstali motivováni i za stanovenou hodnotou, zavést ušlou vzdálenost nebo platby v milnicích.</li> <li>• U plateb v milnicích je klíčový řádný výběr různých milníků. To vyžaduje patřičnou znalost cesty vedoucí ke konečnému výsledku.</li> <li>• Samozřejmě je možné nastavit milníky a zároveň platit určitou přírůstkovou částku mezi milníky.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zástupce státní správy může platit příliš mnoho</li> <li>• Nabídky se obvykle srocují okolo stanovené minimální ceny</li> </ul>

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Klíčový aspekt	Problémy	Řešení	Další problémy
5. Čím komplexnější jsou úkoly, čím intenzivnější spolupráce je vyžadována mezi různými poskytovateli, čím více úsudku se očekává od poskytovatelů, čím více je kvalita výsledků těžko změřitelná, tím méně intenzivní by měly být výkonnostní pobídky (až po vůbec žádné)	<p>Velmi intenzivní pobídky (v nichž je dostatečná část příjmů ohrožena nebo v nichž je možný dopad na pověst založenou na opatření velky) zvýší zkreslení implikovaná k režimu měření, což vede k následujícímu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>změna osob, jež obsluhuje <i>creaming a parking</i></li> <li>otevřené obehřávání (způsoby, jak mít lepší výsledky u opatření, která mají na zamýšlené výsledky malý vliv).</li> </ul>	<p>Vedle finančních odměn a sankcí použít směs pobídek s různou intenzitou, např.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>v případě, kdy předem není známo, jaký standard přinese jakou odměnu, lze použít cenu</li> <li>využití mediace veřejného činitele k posouzení výsledků, např. do jaké míry došlo ke zkreslení. I to má vliv na pověst. Tento dopad bude posilněn, pokud je to faktor při přerozdělování smluv.</li> <li>změnit segmentaci, upravit opatření a standardy a pobídky</li> <li>zjistit, zakázat a nebo v případě potřeby řešit trestněprávně.</li> </ul>	
6. Trvání smlouvy by mělo být přiměřené	<p>Pokud je doba trvání příliš krátká:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>nemusi být realistické dosáhnout v daném období výsledku, zejména vzhledem k potřebě počátečního období</li> <li>smlouvanění atraktivní, jelikož neumožňuje rozpuštění fixních počátečních nákladů v průběhu několika cyklů</li> <li>nečiní inovaci příliš atraktivní, jelikož není mnoho času na sklizeň plodů (zejména ve velmi transparentním výběrovém řízení, kde práva k duševnímu vlastnictví mají zůstat u zástupce státní správy)</li> </ul> <p>Pokud je doba trvání příliš dlouhá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>konkurenční tlak je slabý, což vede k nižší kvalitě a méně inovacím.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>měnit data, kdy jsou smlouvy připraveny k soutěžení</li> <li>stanovit minimální standardy, které umožňují smlouvy ukončit</li> <li>jmenovat regulátora, který bude ceny v předem stanovených intervalech znovu nastavovat.</li> </ul>	

Mělo by být jasné, že kromě zdůrazňování významu toho, aby stanovené cíle byly realistické, ale zároveň byly výzvou (aby se spustily inovace), neexistují praktické pokyny, jak toho dosáhnout. Zdá se, že jde o kontinuální proces učení.

Kromě toho je zajímavé si povšimnout, že obehřávání (*gaming*) je dále rozděleno na vybírání nejvýhodnějších výsledků (*creaming / parking*) a další podoby. První z nich je vnímána jako pozitivní příležitost, jak se dozvědět více o populaci konáním. V každém případě zpráva neprobírá způsoby, jak si uvědomit jakýkoli z těchto způsobů obehřávání a jak je řešit.

Zpráva též zdůrazňuje, že při rozhodování možná bude muset vyvážit výkonnostní opatření lidský úsudek. Odkazuje se na následující výrok: „Když se opatření stane cílem, přestává být dobrým opatřením“.

Tři odstavce výše v kombinaci s mnoha úskalími, jimž je třeba se vyhnout, popsanými v tabulce č. 12, naznačují skryté transakční náklady, které mohou být i velmi vysoké.

Zpráva nedává návod, jak stanovit cenu, jež má být zaplacená za realizaci cílů. Ten hledáme v publikaci<sup>81</sup> vydané GHK International, poradenské firmy aktivně se účastníci posunu směrem k platbě podle výsledků ve Spojeném království. Navrhují:

- využit aktuálních nákladů na poskytování služeb (nebo modelovat normativní náklady, pokud chybějí údaje o průměrných nákladech). To má tu výhodu, že zástupci státní správy si mohou být jisti, že poskytovatelé budou schopni plnění poskytnout; možnou nevýhodou je „zabetonování“ jakékoli současné neefektivity;
- využit hodnoty výsledků, jimž se podařilo vyvarovat. To je analyticky mnohem sofistikovanější přístup, který dává zástupcům státní správy lepší přehled o tom, co by měli být ochotni zaplatit za daný výsledek. Možné úvahy zde jsou: které stakeholdery bereme v úvahu při pohledu na náklady, jimž se podařilo vyvarovat (kam spadají přínosy?), a do jaké míry přínosy představují peněžní úspory. Odpovědi na tento poslední bod se liší podle oblasti veřejné politiky: nižší so-

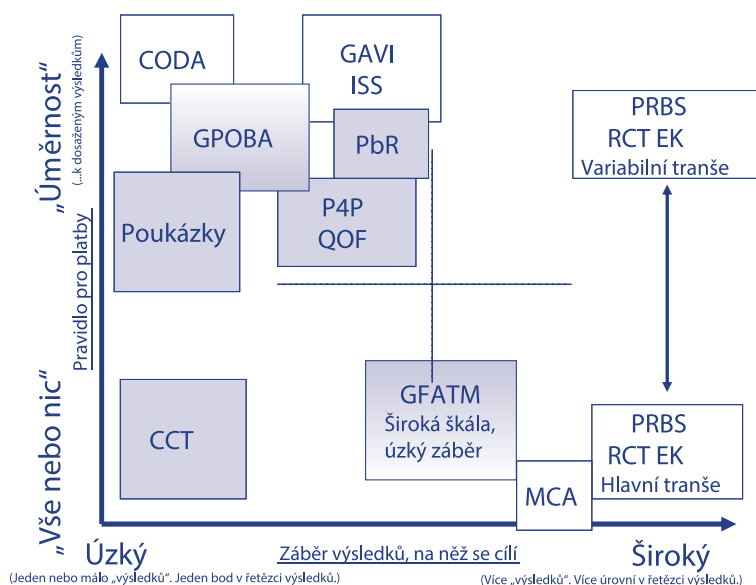
81 Viz <http://www.coprblm.eu/?q=node/604>

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

ciální dávky jsou jednodušším případem než nižší míra využívání nemocničních služeb (jelikož lékaři a kapitálové vybavení se stále platí a neuvolní se žádné finanční prostředky). Kromě toho musí být úspory ve veřejném sektoru realizovány ve stejném období, kdy vzniknou náklady na intervenci (tj. v době, kdy poskytovatelé přijmou platbu, by již měly nastat úspory). To může být problematické u oblastí veřejných politik – např. veřejné zdraví – se značným zpožděním mezi intervencí a výsledkem.

Klíčovou otázkou nyní je: Jaké existují důkazy, že tyto způsoby řízení smluv založené na výsledcích představují lepší prováděcí mechanismus? K jejímu zodpovězení použijeme tři nedávné analýzy těchto programů. Tyto analýzy se zabývají pobídkovými programy jak na straně nabídky, tak na straně poptávky.

Obrázek č. 25: Modely orientované na výsledky<sup>82</sup>



Náš zájem se zaměřuje na přístupy, které jsou užší, tj. jako ty použité pro uzavírání kontraktů. Dva takové přístupy budou podrobněji popsány níže, konkrétně CODA (Cash on Delivery Aid) a GPOBA (Global Partnership on Output Based Aid). Přístupy, jako jsou smlouvy o RCT EK, mají širší záběr a byly popsány v kapitole 4.3.3. Jiné jsou specifické pro konkrétní odvětví (zejména zdravotnictví, např. GFATM – Globální fond pro boj s AIDS, tuberkulózou a malárií nebo GAVI – Globální aliance pro očkování a imunizaci, P4P – Pay for Performance, platba podle výkonu v americkém systému Medicare, QOF – Quality and Outcomes Framework, rámec pro kvalitu a výsledky v britském systému NHS) nebo nepředstavují dobře zdokumentovanou standardní metodologii (např. PbR – Payment by Results, platba podle výsledků ve Spojeném království). Podmíněné peněžní transfery znamenají přímou podporu strany poptávky (občané), což je ve složitější koncept ve strukturálních fondech, které se orientují na poskytovatele služeb. V zásadě lze využít poukázky, jelikož zpřístupňují službu od různých poskytovatelů služeb. Jak se ukáže při popisování modelu GPOBA, v rámci tohoto mechanismu lze využít poukázky, takže jej nebudeme popisovat jako samostatný mechanismus.

Nicméně i když se detailně budeme věnovat pouze systémům CODA a GPOBA, zajímavé podněty lze najít i v širších analýzách.

V roce 2008 provedl systematickou analýzu institut Norwegian Centre for Health Services. Analýza se zaměřuje na programy orientované na zdravotnictví a obsahuje tato klíčová sdělení<sup>83</sup>:

82 Viz <http://www.coprmb.eu/?q=node/602>

83 Viz <http://www.coprmb.eu/?q=node/601>. Některé klíčové zprávy vysoce specifické pro zdravotnictví byly vynechány.

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

## Rámeček č. 20: Klíčová sdělení norské studie o programech ve zdravotnictví

- důkladných studií o financování na základě výsledků (*results based financing*, RBF) je málo a celkově existuje málo důkazů o jeho účincích;
- RBF je obvykle součástí balíčku intervencí a je obtížné, ne-li nemožné, rozlišit účinky RBF od jiných složek balíčků intervencí, mezi něž patří vyšší finanční podpora, technická podpora, školení, nové řídicí struktury a monitorovací systémy;
- toky peněz potřebných pro RBF mohou být značné: patří do nich samotné pobídky, administrativní náklady a náklady na veškeré další služby;
- neexistují téměř žádné důkazy o nákladové efektivitě RBF;
- RBF může mít nezamýšlené účinky, jako je například motivace k nezamýšlenému chování, zkrsování, obehřávání, korupce, účelový výběr (*cherry picking*), rozevírání nůžek nedostatku zdrojů mezi bohatými a chudými, závislost na finančních pobídkách, demoralizace a byrokratizace;
- RBF může být nákladově efektivní, pokud daná intervence nebo chování, jež má motivovat, je nákladově efektivní a hodno podpory a pokud je míra dodržování kýženého chování nízká;
- finanční pobídky by měly být koncipovány tak, aby motivovaly ke kýženému chování na základě pochopení základního problému a mechanismu, pomocí kterého by finanční pobídky mohly pomoci;
- finanční pobídky mají větší tendenci ovlivnit vzájemně nesouvisející jednotlivá chování v krátkodobém horizontu a menší tendenci ovlivnit trvalé změny;
- mechanismy, kterými finanční pobídky poskytované státu nebo organizacím mohou zlepšit výkonnost, nejsou tak jasné;
- programy RBF by měly být koncipovány obezřetně, a to včetně úrovně, na kterou míří, volby cílů a indikátorů, druhu a rozsahu pobídek, podílu financování vypláceného na základě výsledků a pomocných složek programu;
- do koncipování RBF by se vždy měli zapojit stakeholderi;
- pozornost by se měla zaměřit na řešení závažných problémů za účelem dosažení cílů – tj. začít od problému, ne řešení;
- RBF by mělo být použito, pokud to je vhodná strategie, která by mohla pomoci s řešením prioritních problémů a cílů;
- aby RBF mohlo být efektivní, musí mít k dispozici technickou kapacitu nebo podporu a musí být součástí vhodného balíčku intervencí;
- programy RBF by měly být monitorovány mimo jiné z hlediska možných nezamýšlených účinků a co nejpřísněji hodnoceny, aby se vyřešily zásadní nejistoty.

Další zprávu publikovalo v roce 2010 britské ministerstvo pro mezinárodní rozvoj (DfID). Zpráva se nezaměřovala na konkrétní odvětví a obsahovala následující sdělení<sup>84</sup>:

84 Viz <http://www.coprnm.eu/?q=node/602>

**Rámeček č. 21: Klíčová sdělení zprávy DfID o programech pomoci orientované na výsledky (RBA) a financování na základě výsledků (RBF)**

- Pomoc orientovaná na výsledky (*Results Based Aid*, RBA) i RBF přinášejí výsledky, ale obecně není jasné, zda je to díky zaměření na výsledky, nebo zda to jednoduše lze přičíst penězům navíc, které přinášejí. Dobře koncipovaných studií, které by tyto dva vlivy od sebe dokázaly rozlišit, je málo. Je také těžké je provést, protože většina programů RBA / RBF je realizována spolu s řadou jiných reforem. V důsledku toho je přiřazení původce změny velmi obtížné. O dopadu se toho ví málo, ale ještě méně informací máme o nákladové efektivitě programů RBA / RBF (ve srovnání s alternativními přístupy);
- transakční náklady jsou špatně definované a téměř nikdy se neměří. Zdá se ale, že jsou často extrémně vysoké (někdy zbytečně vysoké), a i když je stále nejasné, zda dosahují toho, co si vytyčily jako cíl;
- dlouhodobá udržitelnost těchto programů je diskutabilní. Činitelé se mohou přizpůsobit, způsob provádění může oslabit / nemusí posílit národní systémy a programy mohou snížit potřebu přijetí nezbytných reforem;
- obraz spravedlnosti je smíšený a řídí se tím, kdo programy realizuje, stejně jako tím, jak jsou programy realizovány. Cílení je možné, ale může být komplexní a nákladné. Některé vlastnosti konceptu mohou podporovat spravedlivější výsledky;
- záleží na politice. Není důležité pouze to, aby programy podporovali klíčoví tvůrci politik, ale i to, proč je podporují. Součástí všech fází navrhování by měla být solidní politická analýza;
- dobrá koncepce je nezbytná (...) a může pomoci omezit nezamýšlené účinky;
- musí být neustále zvažován argument podmíněnosti. Není zdaleka jasné, co v některých situacích přináší z hlediska lepší výkonnosti.

Následující výňatek je čerpán z dokumentu vypracovaného mezinárodní poradenskou společností GHK pro britskou výroční konferenci britské evaluační společnosti v roce 2012, která se zaměřovala na evaluaci z hlediska výsledků (*Evaluation for Results*)<sup>85</sup>. Zdůrazňuje potřebu nepovažovat programy založené na výsledcích za „černou skříňku“ a pomocí evaluací lépe pochopit, co se děje.

**Rámeček č. 22: Klíčová role evaluace v programech založených na výkonnosti**

- PbR (platba podle výsledků) se zkouší v různých oblastech politik a za různých okolností. Dosud není jasné, do jaké míry (a za jakých podmínek) dosáhnou teorie implicitní v PbR výsledků v praxi. Je tedy důležité si pomocí evaluace procesů vzít ponaučení a sdělit je tvůrcům PbR. Stručně řečeno existuje pohled na PbR jako na černou skříňku (vstoupí platby, vystoupí výsledky); taková by perspektiva evaluátora neměla být;
- zkušenosti společnosti GHK s evaluací programů PbR naznačují, že pro úspěch je zásadní přístup založený na teorii. Zjistili jsme, že vymezení základních teorií pomáhá ujasnit očekávané výsledky a umožňuje tvůrcům, stakeholderům a příjemcům mít rámeček, v rámci něhož mohou přemýšlet o souvisejících mechanismech a procesech. Na základní úrovni PbR funguje na teorii, že pobídky jsou důležité;

85 Viz <http://www.coprblm.eu/?q=node/507>

### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

- dobrá evaluace procesů může osvětlit způsob, jakým změny pobídek mění poskytování služeb, a tím i dosahované výsledky. Sledování těchto procesů též evaluátorovi umožňuje hrát praktickou a formativní roli – například poukazováním na nežádoucí pobídky. Přístup k evaluaci založený na učení je tedy pro tvorbu PbR zásadní. Je třeba změřit výsledky, vyhodnotit realizaci a poučit se. Hodnotu evaluace v této oblasti politiky určuje to, do jaké míry mohou evaluátoři tyto požadavky řešit a vyvažovat. Předpokladem úspěchu zde je kladení těch správných otázek. Názor společnosti GHK, že potřebujeme vědět nejen to, zda „PbR funguje“, ale i jak, proč, pro koho a za jakých podmínek se osvědčil.

Závěrem lze říci, že tyto tři zdroje zastávají názor, že je třeba být u těchto druhů mechanismů velmi opatrný. Představa, že je lze plošně použít jako snadný způsob snížení administrativní zátěže a zároveň získání lepších výsledků za méně peněz, se zdá být neodůvodněnou.

Za podrobnější rozbor ale stojí dva nejobecnější přístupy – OBA, output based aid, a CODA, cash on delivery aid.

#### ii) Podpora orientovaná na výstup

Luis Tineo ze sdružení World Bank's Global Partnership on Output Based Aid (GPOBA) tuto metodologii představil na semináři COP RBM na semináři v Římě v roce 2011<sup>86</sup> a na závěrečném semináři v Maastrichtu v roce 2012. Následující řádky jsou sestaveny na základě různých instrukčních materiálů od GPOBA<sup>87</sup>.

Mnohé veřejné služby mohou být financovány prostřednictvím poplatků od uživatelů bez použití peněz daňových poplatníků. To je stále častější v případě infrastrukturních služeb – elektrická energie, telekomunikace, zásobování vodou –, různých druhů dopravy a u řady služeb v oblasti zdravotnictví a vzdělávání. Samotné spoléhání na poplatky uživatelů ale může vzbudit obavy z hlediska účinnosti a spravedlnosti.

- Obavy o účinnost se objeví, když má služba vlastnosti, které z individuálních preferencí, vyjádřených poplatky uživatelů, učiní chabé měřítko sociálního blahobytu:
  - ⊙ u služeb, které mají vlastnosti „obecně prospěšného statku“ – jako například některé vzdělávací služby –, má spotřeba kromě přínosu pro jednotlivé spotřebitele i přínos pro společnost. U těchto služeb by samotné spoléhání na poplatky uživatelů vedlo k nízké spotřebě vzhledem ke společensky optimální úrovni;
  - ⊙ u služeb, které mají vlastnosti „veřejného zájmu“ – například intervence v oblasti veřejné ochrany a veřejného zdraví –, nejsou přínosy spotřeby snižovány dalšími uživateli a je obtížné nebo nemožné z přínosů někoho vyloučit, i když za služby není ochoten platit. Z tohoto důvodu nejsou u služeb s vlastnostmi veřejného zájmu poplatky uživatelů proveditelnou strategií financování;
- Obavy o spravedlnost se objeví, pokud spoléhání se na poplatky uživatelů omezuje možnost, aby nejchudší členové společnosti dosáhli uspokojení svých potřeb.

Alternativou k řešení těchto obav obvyklým způsobem snížení uživatelského tarifu dotací je OBA. Ale pokud je problém malá míra využívání určitými skupinami, pak může být celkové snížení tarifu neefektivním a neúčinným přístupem kvůli těmto dvěma faktorům:

86 <http://www.coprbrm.eu/?q=node/340>

87 <http://www.coprbrm.eu/?q=node/523> a <http://www.coprbrm.eu/?q=node/401> a <http://www.coprbrm.eu/?q=node/402>



## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

- omezené připojení / místní dostupnost služby. Pokud je dotována stávající služba, těžší z toho ti, kdo ji už využívají, ale pro ty, kteří k ní nemají přístup, to nemá přínos žádný (neefektivní);
- způsoby používání u cílové skupiny uživatelů a jiných skupin jsou podobné nebo uživatelé, na něž se necílí, spotřebovávají více. Přínos tak plyne skupinám, které jej nepotřebují (neefektivní);

Proto chce OBA propojit cílové uživatele a zajistit pro ně nepřetržitou službu.

Než přejdeme dále, je důležité určit, do jaké míry jsou uživatelé ochotni a schopni platit za službu (např. průzkumy nebo analýzou, kolik již potenciální uživatelé platí za náhradní služby). OBA bude pouze usilovat o zacelení mezery mezi schopností platit a skutečnými náklady na poskytování požadovaného úrovně služby.

V centru přístupu OBA stojí smluvní zadávání poskytování služby třetí osobě – obvykle soukromému provozovateli, ale též možná komunitní organizaci (CBO) nebo nestátní organizaci (NGO), nebo dokonce poskytovateli veřejných služeb –, přičemž úhrada probíhá po doručení zadaných výstupů. Náklady na správu programu OBA jako takového mají být financovány ze samostatného rozpočtu.

OBA stojí na šesti principech:

- **cílení dotací:** je jasné, komu, proč a na co se dotace poskytuje. Koncoví uživatelé mají mít přímý užitek. Pokud politika usiluje o spravedlnost, koncoví uživatelé jsou většinou menší skupinou ve srovnání s obecně prospěšnými statky a veřejným zájmem, kde může být ovlivněna celá populace;
- **akontabilita:** díky úhradě až po doručení předem smluvených a ověřených výstupů se riziko přenáší na poskytovatele služeb;
- **inovace a účinnost:** OBA ponechává „řešení“ služeb částečně na poskytovateli služeb. Konkurence přináší účinnost;
- **pobídky slouží zamýšlené cílové skupině:** snížením nákladů na připojení nebo uživatelských tarifů, aby si je koncoví uživatelé mohli dovolit, a umožněním, aby poskytovatelé služeb získali zpět náklady na poskytování služeb (provozu, údržby a řízení), OBA pobízí poskytovatele služeb, aby obsluhovali ty, které by jinak ignorovali. U projektů „na zelené louce“ nebo expanzí, kde je zapotřebí investic, umožňuje využití dotace na financování těchto investic. Skutečnost, že je placeno pouze připojení nebo používání (výstup), motivuje poskytovatele služeb, aby vyhledávali poptávku;
- **ověřování a sledování výstupu:** sledování výstupů je snadnější a přesnější v systému OBA, jelikož úhrada proběhne pouze za ověřené výstupy;
- **udržitelnost:** OBA se zaměřuje na finanční dostupnost pro uživatele (uživatelské poplatky, které si mohou dovolit a které jsou ochotni platit), vrácení nákladů poskytovatelům služeb a budoucí zdroje financování. Pokud problém byl, že počáteční připojení ke službě bylo příliš nákladné, ale uživatelé si mohou dovolit poplatky za následné užívání, OBA může dotovat přípojky. Pro dotace za tímto bodem není důvod. Pokud je pro uživatele příliš nákladné i užívání po připojení, dotace OBA pak může sloužit ke snížení uživatelského poplatku. Z toho ale vyplývá, že pokud je žádoucí udržitelné využívání služby, bude nutno použít jiné financování než typu OBA.

### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Kroky při tvorbě programu OBA:

#### 1. Určení výstupu: Jaká služba se má poskytovat?

##### a) Více služeb, nebo jedna?

OBA se může týkat balíčku služeb nebo jediné služby. To záleží na cíli veřejné politiky, možných úsporách z rozsahu / působnosti, rozpočtových omezeních a atraktivitu pro potenciální poskytovatele.

Systémy, které se snaží o přesun značného rizika na poskytovatele služeb, možná budou muset začít s úžeji definovaným balíčkem a postupně, jak se poskytovatelé a ti, kdo je financují, seznamují s tímto uspořádáním, působnost rozšiřovat.

##### b) Blízko k výsledku, ale pod kontrolou

Výstupy v systému OBA mají být co nejbližší k požadovanému výsledku, ale neustále být pod kontrolou poskytovatele. Jsou okamžitými výsledky akcí poskytovatele služeb z hlediska počtu a kvality služeb udržovaných po určitou dobu (nebo vytvořeného počátečního pracovního spojení). U poskytování služeb se předpokládá, že je pod kontrolou poskytovatele služeb a neovlivňují jej další faktory.

Kvalita tedy většinou bude definována z hlediska poskytovatele. To znamená odkazování se na vstupy použité ve službě (např. stavební materiály, kvalifikace obsluhujícího personálu atd.). Čím více se to děje, tím menší má poskytovatel potenciál k inovacím.

V případech, kdy v rámci systému OBA může soupeřit více poskytovatelů o jednu skupinu uživatelů, potřeba detailního uvádění standardů kvality nebude tak velká, jelikož soupeření o uživatele bude vyvíjet tlak na zachování kvality.

V jiných případech by měly být stanoveny normy na základě informací od uživatelů. To může vést k variaci norem, aby odpovídaly místním podmínkám a preferencím. V případě více parametrů kvality může být nutné dát najevo relativní význam každého z nich.

Koncept „výstupu“ též v zásadě znamená, že kvalita služby vnímaná uživatelem není součástí výstupu, neboť to odráží přesun vlastnictví od poskytovatele služby k uživateli, a bylo by to tedy přímým výsledkem (*outcome*). Je ale pravděpodobné, že v praxi to bude šedá zóna, která může být součástí nějakých uspořádání.

Rostoucí nároky na kvalitu samozřejmě povedou k vyšším nákladům. Kromě toho je možné, že definice „služby“ s sebou nese pokračující aktivitu vůči uživatelům po několik let.

Lze to vysvětlit na příkladu: přístup ke zdravotní péči z hlediska uživatelů, kteří využívají konkrétní zdravotní služby, by měl být pro OBA výstupem. Naproti tomu u postaveného zdravotnického zařízení je to pro OBA vstup. Dobrou kontrolou, zda byl výstup dobře specifikován, je zeptat se, zda ze specifikace vyplývá, že poskytovatel služby bude muset aktivně vyhledávat poptávku. Pokud bude zdravotnické zařízení dostávat finanční prostředky přímo, neznamená to žádné úsilí vyhledávat pacienty, aby byla investice navržena. Není to tedy dobrý výstup. Využití služby lékařské péče implikuje nutnost hledat uživatele. V závislosti na povaze služby může být stanovena povinnost poskytovat službu uživateli po delší dobu a platba proběhne až poté (např. léčba rakoviny, kde musí být standardy pro léčbu stanoveny na základě zavedených lékařských protokolů).

## 2. Dosažení cílové populace a výběr metodiky cílení

První otázkou je, jak zajistit, aby se cílem stali ti správní uživatelé. Cílení lze provádět čtyřmi standardními způsoby:

- ⊙ **geograficky:** cíloví uživatelé se někdy nacházejí v určité oblasti, kde žije pouze málo lidí mimo cílovou skupinu;
- ⊙ **vlastním výběrem:** to zahrnuje koncepci výstupu způsobem, že ti, na něž se cílí, budou pravděpodobně uživateli (např. základní služby obvykle přitahují zejména chudé);
- ⊙ **testováním:** to zahrnuje prověřování potenciálních uživatelů podle kritérií způsobilosti;
- ⊙ **komunitním cílením:** s určením osob, jež službu nejvíce potřebují, pomůže komunita nebo její zástupce. To představuje riziko, že se projektu zmocní zvláštní zájmy, a může to být nákladné a časově náročné. Na druhé straně to může zvýšit vlastnictví a omezit riziko odmítnutí kritérií populací v oblasti poskytování služby.

Výběr mechanismu bude též záviset na úvahách o nákladech / přínosu.

**Tabulka č. 13: Mechanismy cílení**

Cílení	Náklady / admin. komplexita	Účinnost
Geografické	Nízké	Nízká–střední
Vlastní výběr	Nízké	Vysoká
Testování kritérií	Střední–vysoké	Střední–vysoká
Komunitní	Střední–vysoké	Střední

Další klíčovou otázkou je to, zda bude systém pokrývat jedno odvětví nebo širší škálu souvisejících odvětví, a to, zda by měl pokrývat celou zemi nebo být omezen na určité regiony (kde se v případě geografického cílení cílí na několik konkrétních míst).

Širší rozsah může umožnit společné využívání nedostatkové odbornosti, spojování služeb, úspory z rozsahu (např. náklady na cílení příjemců se rozprostřou na různé služby a sektory) a sdílení ponaučení napříč sektory.

## 3. Výběr vhodné podoby dotace – udržitelné a spojené s výstupy

OBA používá přímé platby. To se považuje za transparentnější a vhodnější než daňové úlevy nebo zvláštní privilegia pro poskytovatele služeb.

Klíčovou otázkou je, zda bude systém moci čerpat finanční prostředky z jednoho nebo více zdrojů. Více zdrojů může snížit administrativní náklady a zajistit udržitelné financování. Zda to bude možné, samozřejmě záleží na tom, zda tyto zdroje mají společné cíle.

Další otázkou je typ dotace:

- ⊙ přechodné dotování tarifu, omezování, jakmile se objem uživatelských příspěvků zvýší;
- ⊙ jednorázové dotace pro počáteční přístup (připojení): uživatelský poplatek je stanoven tak, aby pokryl průběžné náklady na poskytování služby. Dotace OBA slouží k úhradě jednorázových nákladů na připojení;
- ⊙ průběžné dotace.

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

4. Určení hodnoty dotace, aby uživatel byl ochoten a schopen platit, na úrovni, která je pro poskytovatele služeb zisková, aby mohl službu poskytovat účinně

Peněžní částka záleží na nákladech na poskytování služeb v požadovaném standardu ponížených o uživatelské poplatky uhrazené příjemci. Skutečné náklady obvykle nejsou známy a musí být odhadnuty. Odhad lze provést podle údajů o nákladech od stávajících poskytovatelů, prostřednictvím procesu konkurenčních nabídek nebo měřítek.

Pokud budou poskytovatelům služeb nabídnuty dlouhodobější smlouvy, mohou počáteční investiční náklady rozprostřít do delšího časového období, a nemusí tedy nad rámec uživatelských poplatků potřebovat tak velkou dotaci.

5. Spojení výstupů s výplatou dotace, aby byla udržena rovnováha mezi převodem rizika na poskytovatele služeb a jejich schopností předfinancování

V ideálním případě OBA platí pouze za poskytnutí služby. Pobídky lze doladit výplatou bonusu za nadstandardní kvalitu a penalizací za kvalitu neodpovídající standardu. Při určování výplaty může být u různých služeb zvažováno několik dimenzí kvality.

Může být ale nutné se od této „čisté“ formy OBA odchýlit:

- ⊙ v případě problémů ohledně přístupu k financování na předfinancování investic nebo poskytování služby. To je pravděpodobné u tzv. projektů na zelené louce, kde jsou rizika při výstavbě tak velká, že by to omezilo zájem poskytovatelů služeb. V tomto případě je výplata možná při dokončení určeného klíčového vstupu;
- ⊙ jako přechodné opatření, a to s výplatou založenou na výstupu, která se v čase vyvíjí od menších částek po plnou částku, aby se poskytovatelé služeb mohli postupně přizpůsobovat.

V případech, kdy poskytování služby závisí na vysoce kolísavých vstupech, zejména u dlouhodobých smluv, může být nutné mít mechanismus, který umožní úpravu výše dotace nebo stropu uživatelských poplatků. To může též sloužit k řešení možných nepředvídatelných otřesů.

Doba trvání smlouvy by měla poskytovatelům služeb amortizovat počáteční investice. Pokud bude poskytovatel služeb moci požadovat uživatelské poplatky, může být možné omezit výplatu dotace na dobu kratší, než je celá smlouva o poskytování služby.

V každém případě by měl existovat mechanismus pro smírné řešení sporů.

6. Organizace institucionálního rámce

a) Určení prováděcí agentury

Všechny systémy vyžadují subjekt odpovědný za jejich celkové řízení. To může být stávající nebo nová veřejná agentura, případně to může být zajištěno smluvně (příčemž vládní agentura si ponechá celkovou odpovědnost, ale provozní stránkou věci se zabývá velmi málo). Důvěryhodnost a schopnosti tohoto subjektu jsou zásadní pro zájem poskytovatelů služeb a jejich možných zdrojů předfinancování.

Tento subjekt provádí širokou škálu úkolů: navrhování smluv a zadávání zakázek (včetně výběrového řízení), distribuce poukázek uživatelům, sledování a ověřování poskytování služeb a výplaty poskytovatelům služeb, administrace projektů OBA, zajišťování vhodného a jednotného cílení, příp. budování kapacity poskytovatelů služeb a jejich akreditace apod.

Může též rozhodnout o přidělení těchto rolí jiným subjektům. To bude záviset na otázkách, jako je požadovaná odbornost, potřeba zajistit vztah nezávislého dodavatele s poskytovateli služeb, náklady (může být levnější role spojit) a přínosy zapojení např. komunit.

Jiné subjekty, které mají potřebnou odbornost, např. stávající regulátoři, nezávislé instituce, poradenské firmy, místní komunity apod., mohou zastávat zejména roli subjektu provádějícího ověřování (viz níže).

#### b) Určení poskytovatelů služeb

Důležitou součástí je určit, kdo budou poskytovatelé služeb. Může být vyžadována minimální úroveň technické způsobilosti, ale vyžadování zbytečně vysoké kvalifikace může mít za následek vyšší ceny, než je nutné.

System OBA nutně neznamená monopolní poskytování služeb. Preferovanou možností je umožnit několika poskytovatelům služeb, aby cílili na stejnou skupinu příjemců. To může vyžadovat další opatření k osvětě mezi uživateli nebo vyžadování, aby poskytovatelé služeb publikovali informace, aby uživatelé mohli provést informovaný výběr.

Konkurence při poskytování služeb někdy nemusí být možná kvůli velmi malému trhu nebo přirozeným monopolům (např. u některé infrastruktury, jako jsou silnice). V tomto případě může systém OBA zvolit monopolní poskytování služby. To vyžaduje odpovídající regulační dohled. Mělo by se též rozhodnout o jednom větším národním monopolu (který umožní úspory z rozsahu) nebo několika menších lokálních (s výhodou menší finanční zátěže na každého aktéra, většího přizpůsobení místním podmínkám a potenciálu pro srovnání poskytovatelů na podobných trzích).

#### c) Nabídkové řízení pro poskytovatele služeb

V ideálním případě existuje i možnost konkurenčního nabídkového řízení. To vyžaduje, aby potenciální poskytovatelé služeb byli se správci podpory a příslušnými regulátory ve vztahu nezávislého dodavatele. Kromě toho by mezi poskytovateli měly být přiměřeně rovné podmínky. To může být problematické ve dvou případech: poskytovatel již existuje anebo jeden z možných poskytovatelů je veřejný subjekt. V systému OBA by měly být upřednostňovány nestátní organizace, komunitní skupiny a soukromí poskytovatelé před subjekty veřejného sektoru.

Proměnnými v nabídce ve výběrovém řízení mohou být:

- ⊙ největší počet výstupů pro danou celkovou částku dotace;
- ⊙ minimální dotace potřebná k dosažení určitého počtu výstupů;
- ⊙ nejnižší uživatelský poplatek vzhledem k částce dotace a počtu výstupů.

Pokud již existuje poskytovatel, je důležité zkontrolovat, zda se na něj již vztahuje regulační režim. Je možné, že má již povinnost (např. kvůli koncesi, licenci atd.) výstup poskytovat. To vytváří riziko, že by byl poskytovatel placen dvakrát. Pro konkurenční poskytovatele služeb by bylo lepší použít režim OBA. Při zavádění konkurence se naráží na několik bariér, které je třeba řešit:

- ⊙ prvním krokem je zjistit, zda může být výstup specifikován tak, aby umožňoval konkurenci tím, že dovolí, aby stejným potřebám sloužila nová řešení, např. pokud již poskytovatel drží koncesi na vodovodní přípojky, mechanismus OBA by mohl stanovit výstup jako „poskytnutí x litrů vody na osobu a den“. To umožňuje obejít stávající uspořádání;

### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

- ⊙ pokud má stávající poskytovatel exkluzivní právo přístupu k uživatelům, pak je nutno koncesi znovu projednat. Na oplátku vzdání se této exkluzivity mohou být nabídnuty jiné změny režimu;
- ⊙ pokud by alternativní poskytovatelé záviseli na stávajícím z hlediska velkoobchodních dodávek a tento stávající poskytovatel by odmítl je poskytnout nebo požadoval přemrštěné ceny či jiné podmínky, pak se do řešení tohoto problému musely zapojit příslušné regulace;
- ⊙ pokud jsou skupina uživatelů nebo projekt příliš malé, aby přilákaly konkurenci, lze uvažovat o spojení více služeb s dalšími mechanismy financování, znovu zvážit definici služeb atd.

Pokud není zavedení konkurence možné, pak je nezbytné vyjednávat se stávajícím poskytovatelem. Regulační přezkumy obvykle umožňují pravidelné znovunastavování tarifů a standardů služeb. To může vytvořit prostor pro posun k režimu OBA.

Jiným přístupem k zavádění OBA v případě stávajícího poskytovatele majícího monopol, kdy byl výstup již řádně specifikován ve stávajícím režimu a účelem je pouze zajistit větší pokrytí uživatelů, než je aktuálně pro poskytovatele zajímavé, je pomocí režimu OBA snížit uživatelské poplatky pro zamýšlené uživatele, ale zachovat stejné příjmy pro poskytovatele.

Pokud bude stávající poskytovatel poskytovat plnění v režimu OBA, je nutné zajistit, aby se platba z této podpory vztahovala pouze na tu část požadovaných investičních nákladů na službu, kterou lze přičíst poskytování služeb uživatelům, na něž OBA cílí. Zbytek investičních nákladů by měl být financován z obecných tarifů.

Pokud se nabídka pro nový program v režimu OBA chystá podat pouze stávající poskytovatel, např. po vypršení koncese, i zde lze použít vyzývací postup a zajistit tak dobrý poměr hodnoty k ceně. To by znamenalo informovat stávajícího poskytovatele, že zadavatel má k dispozici odhad nákladů, a vyzvat ho, aby nabídl cenu nižší než tento odhad, ale tento odhad nezveřejnit. Případně lze říci, že byly přijaty alternativní návrhy od komunitních skupin nebo podnikatelů, a vyzvat stávajícího poskytovatele, aby předložil lepší nabídku, přičemž mu nejsou sděleny podrobnosti konkurenčních nabídek.

#### d) Nezávislý subjekt provádějící ověřování (*independent verification agent, IVA*)

Tuto roli většinou outsourcuje prováděcí agentura. Jeho účelem je doporučit (nebo nedoporučit) platbu. Výběr IVA závisí na komplexitě a umístění výstupu. IVA může být kdokoli od jednotlivých konzultantů, techniků, učitelů apod. až po velké mezinárodní poradenské společnosti. Může to být i role, jíž se zhostí stávající regulátor. Je klíčové, aby IVA byl nezávislý na poskytovatelích služeb nebo jiných příjemcích dávek. Existuje riziko, že IVA, jež jsou ve srovnání s velkými poskytovateli služeb malé, se mohou tyto poskytovatelé „zmocnit“. V některých případech může být nutné IVA hledat v zahraničí.

Při ověřování poskytnutí plnění lze použít nepřenositelné poukázky, čímž se zajistí, že poskytovatelé služeb skutečně služby poskytli zamýšleným uživatelům.

#### e) Regulátoři

Regulátor je nezávislý subjekt, který provádí regulační politiky a dohlíží na stanovování tarifů a procesy adaptace. Jejich role může být klíčová při zajišťování toho, aby projekt OBA nebyl v rozporu se stávající legislativou. V případě režimu OBA se stávajícím poskytovatelem služeb může být vhodné určit, že ověřování bude provádět stávající regulátor.



## 7. Evaluace a zmírňování rizik projektu

Zejména u nových režimů je důležité určit potenciální dodavatele a získat od nich vyjádření ohledně možných úrovní sdílení rizika, jak je stanoveno ve výkonnostní normě a struktuře plateb.

Poskytovatelé služeb na sebe musí vzít následující rizika.

### a) Riziko při výstavbě

Sem patří riziko překročení nákladů nebo nedostatky kvůli nedoručení vstupů nebo nedostatečným výstupům. Mělo by být jasné, že programy vyžadující velké investice a závazek poskytování služby mohou být mimo dosah malých poskytovatelů. Naopak malé programy nemusí přilákat velké hráče.

Jak bylo uvedeno výše, část finančních prostředků z OBA může sloužit k úhradě dokončených vstupů, a pokrýt tak potřebu předběžného financování. OBA věrohodně zastropuje dotaci, která bude poskytnuta, aby bylo poskytovateli jasné, že překročení nákladů nebude hrazeno.

Další opatření mohou poskytovatelům služeb pomoci získat pracovní kapitál od poskytovatelů úvěrů nebo z jiných zdrojů financování.

Dále existuje řada operačních rizik.

### b) Riziko změny jednotkových nákladů

Cena některých vstupů se v průběhu životního cyklu projektu může značně změnit. Jak bylo uvedeno výše, může být užitečný mechanismus na úpravu úhrady. Měla by být ale kvalitně provedena počáteční studie jednotkových nákladů a komponent, které jsou volatilní, a měly by být použity odhady průměrných cen.

### c) Výkonnostní riziko

Riziko, že poskytovatel nebude schopen poskytnout výstup v požadovaném standardu. Zde je klíčové, aby vybraní poskytovatelé měli potřebné kapacity. Jak bylo uvedeno později, toto může zahrnovat budování kapacity. Je též velmi důležité mít kvalitní IVA, který výstupy ověří.

Následují rizika spojená s uživateli.

### d) Riziko na straně poptávky

Riziko, že službu nebude požadovat dostatek uživatelů. Toto riziko lze zmírnit osvětou mezi uživateli (např. kampaněmi a zapojením neziskových organizací) a provedením kvalitních studií poptávky / cenové dostupnosti. Obsluhované území by též mělo být dostatečně velké. Poskytovatel služeb též může povolit nadměrnou registraci, protože bude předpokládat, že někteří zaregistrovaní uživatelé služby nikdy nevyužijí.

### e) Inkasní riziko

Je možné, že uživatel nebude ochoten nebo schopen zaplatit svoji část. Aby se předešlo tomuto problému, je zapotřebí analyzovat ochotu platit a pracovat na schopnosti uživatelů chápat svoji roli.

### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Poskytovatelé služeb mohou požádat o platbu předem nebo vyžadovat zálohu. Při podávání své nabídky by též měli do struktury nákladů promítnout míru inkasního rizika (*collection risk*). V ideálním případě by měli být schopni oddělit uživatele.

Nakonec popíšeme některá obecnější rizika.

#### f) Platební riziko

Důvěryhodnost výplaty dotace též ovlivní zájem, jelikož poskytovatelé služeb budou muset vynaložit značné počáteční investice, které jim nikdo neuhradí, a tyto počáteční investice nelze vzít zpět. Pokud existují v tomto ohledu pochybnosti (např. v případě, kdy by se Evropská komise rozhodla zastavit platby programu, výplata ze systému OBA by se též zastavila), toto riziko musí být řešeno například vytvořením zvláštního svěřenského / záručního fondu nebo stanovením správce, u něž jmenovaný prostředník drží finanční prostředky atd.

#### g) Regulační a politické riziko

Je možné, že regulátor nebude ochoten nebo schopen upravit tarify v souladu s tím, s čím počítá projekt OBA.

Politické riziko představují všechny druhy nestability (od vyvlastňování po válku) v dané zemi.

Ke sledování a vyjasňování politik a předpisů je třeba tzv. „due diligence“ (náležitá pečlivost).

### 8. Monitorování výsledků

IVA musí zajistit, aby ověřování nezasahovalo do toho, co dělají realizátoři. IVA by měl být konstruktivní v identifikaci (budoucích) problémů a v navrhování a realizaci opatření na jejich řešení. Poskytovatel služeb by měl mít právo na vysvětlení zjištění IVA, a dokonce právo s nimi nesouhlasit.

Pokud stávající poskytovatel služeb též poskytuje služby prostřednictvím regulačního režimu a získává finanční prostředky z tarifu placeného uživateli, musí se zajistit, aby poskytovatel nedostal zaplacen dvakrát pro jedno poskytnutí služeb (z tarifu i z dotace OBA). Kromě toho je třeba zajistit, že pokud existují cíle pokrytí, uživatelé obsluhovaní prostřednictvím mechanismu OBA by se neměli do tohoto cíle pokrytí započítávat.

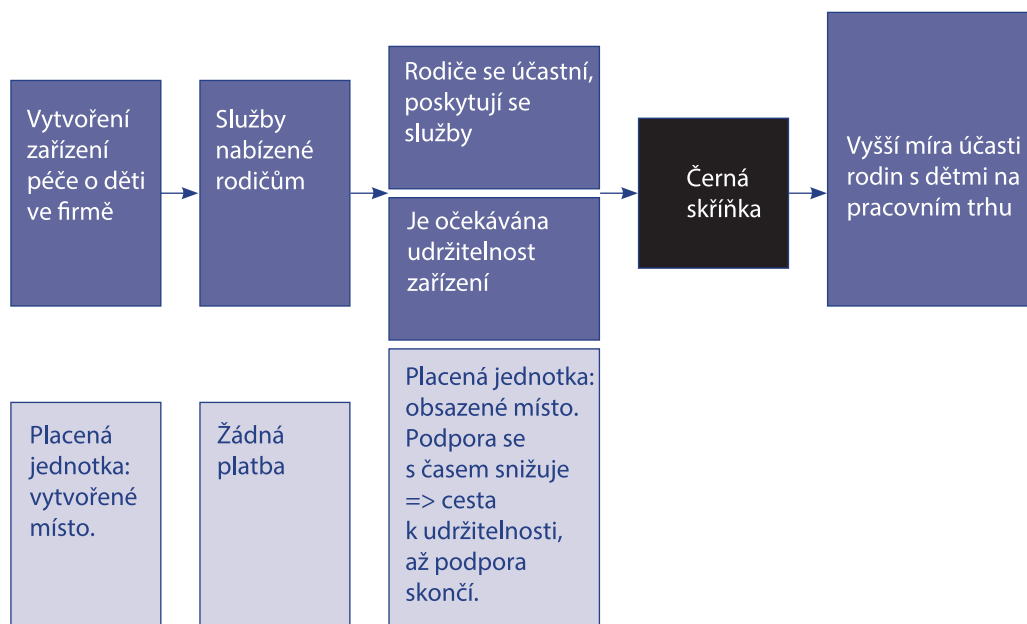
Informace ohledně poskytování výstupů a jejich ceny by měly být široce sdělovány.

OBA je kompatibilní s rozsáhlejšími evaluačními cvičeními, například evaluací dopadu. Ověřená povaha výstupů je dokonce pro tyto druhy evaluací velmi užitečná.

Samostatnou otázkou je potřeba sledovat dodržování pravidel ne pouze v rámci stanoveného standardu pro výstup, ale i v rámci stávajících předpisů a zákonů. To by mělo být co nejvíce součástí požadavků na podávání nabídek.

Na závěrečném semináři v Maastrichtu v roce 2012 bylo představeno využití režimu OBA českým řídicím orgánem ESF. Režim OBA též slouží k testování nových mechanismů společného akčního

Obrázek č. 26: Péče o děti – český příklad OBA



Na obrázku je znázorněna obecná logika českého programu. Výstupem je poskytování služeb péče o děti rodičům. Dojde k počáteční platbě spojené se vstupem (každému zařízení vytvořenému do 4 měsíců od počátku programu). Poté budou dotována pouze obsazená místa. Po prvních 6 měsících provozu zařízení bude výše dotace 100 %. Následujících šest měsíců 75 % a posledních šest měsíců 5 %. Poté se předpokládá, že je zařízení finančně životaschopné díky platícím uživatelům.

Ověřování se zaměří na:

- množství dosažených jednotek;
- splnění požadavků na kvalitu zařízení (např. požadavky na vzdělání pečovatелů, způsobilost cílových skupin atd.);
- dodržení pravidel pro zadávání veřejných zakázek a pravidel pro veřejnou podporu.

Z obrázku je patrné, že je stále nejasné, zda poskytování těchto služeb (pokud je OBA úspěchem) opravdu povede k vyšší účasti rodin dětí na trhu práce (černá skříňka na obrázku). Ke zjištění dalších informací bude nutno provést evaluaci.

### iii) Podpora s platbou při doručení (CODA)

Koncept platby při doručení (*cash on delivery*) představila na závěrečném semináři v Maastrichtu Rita Perakis z organizace Centre for Global Development (CGD), která je průkopníkem tohoto přístupu. Text je založen na metodickém dokumentu vydaném CGD<sup>88</sup>.

Na rozdíl od režimu OBA se CODA snaží o motivaci k postupnému pokroku směrem k výsledkům. To znamená, že z povahy věci může mít kromě státních opatření na tento výsledek dopad mnoho faktorů.

Tento přístup se částečně shoduje s variabilní tranší rozpočtové podpory EK, popsanou v kapitole 4.3.3, jelikož se týká platby za postupný pokrok u výsledků. Na rozdíl od variabilních tranší se CODA zaměřuje pouze na jeden výsledek na smlouvu a tento režim lze použít na jakékoli úrovni (ne pouze EK versus přijímající země, ale i země versus poskytovatelé služeb).

88 <http://www.coprmb.eu/?q=node/338>

### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

CODA má 5 klíčových funkcí.

- ⊙ úhrada probíhá za výstupy dohodnuté mezi poskytovatelem finančních prostředků a jejich příjemcem. Výsledky musí být měřitelné a kontinuální, aby mohl být odměňován postupný pokrok;
- ⊙ financující subjekt zaujímá přístup „nezasahovat“. Naopak příjemce může zcela uplatnit vlastní uvážení a nese plnou odpovědnost;
- ⊙ pokrok je nezávisle ověřován třetí osobou (ani financujícím subjektem, ani příjemcem). Jedná se o finanční a výkonnostní audit, který není nijak omezen z hlediska národnosti či jiných vlastností auditora. Audity hradí financující subjekt odděleně od platby příjemci na základě výsledků;
- ⊙ transparentnost je zajištěna zveřejněním obsahu smlouvy CODA, míry pokroku a výše plateb. Aby byla možná veřejná kontrola, indikátor výsledku by měl být co nejjednodušší;
- ⊙ CODA by měla doplňovat další iniciativy. Není to samostatný nástroj. Toto je zásadní princip, neboť je známo, že jinak by v období, než se pokrok ve výsledcích projeví, bylo obtížné financovat investice a provoz.

CODA obsahuje 6 kroků.

#### 1. Sjednání smlouvy

To zahrnuje stanovení indikátoru, částky vyplacené za pokrok, délky smlouvy a seznamu vzájemně dohodnutých auditorů. Jako minimální doba trvání smlouvy se doporučuje 5 let, aby mohl příjemce svoje strategie naplánovat, provést, vyhodnotit a upravit. Znamená to tedy podporu učení z vlastní zkušenosti.

Smlouvy s těmito vlastnostmi jsou prevencí příliš rozšířené praxe nového sjednávání na základě skutečnosti, zda byly určité výdaje povolené, nabídková řízení přijatelná nebo cíle dostatečně splněny.

#### 2. Akce

Příjemce podnikne akci směřující k pokroku. Financující subjekt nijak nezasahuje. To neznamená, že příjemce nemůže využít technické pomoci nabídnuté financujícím subjektem. Znamená to, že je to na příjemci a že příjemce rozhoduje, jak s radami naložit.

Existence smlouvy CODA může pomoci podpořit financování ze soukromého sektoru nebo jiných zdrojů, a to včetně půjček za účelem zajištění prostředků k financování investic a provozu, než se pokrok projeví.

#### 3. Měření výsledků a zveřejnění dat

Přímé náklady na sběr, analýzu a zveřejnění dat může hradit přímo financující subjekt.

#### 4. Nezávislé ověření

Financující subjekt angažuje auditora z předem schváleného seznamu. Tento auditor ověří uváděné výsledky.

#### 5. Platba

K platbě dojde, jakmile auditor potvrdí výsledky. Kroky tři až pět se odehrávají každý rok.

Mělo by být jasné, že platby nejsou omezeny na žádné konkrétní použití. Nejsou podmíněny existencí žádných obecných ani konkrétních politik. Nejsou ani navázány na žádné konkrétní vstupy, výstupy či aktéry a stejně tak nelze žádné vstupy, výstupy či aktéry vyloučit. Pokyny CODA nicméně nestanoví, že by jako kritéria způsobilosti mohly být stanoveny obecné předem posuzované podmínky (například standardy pro veřejnou finanční odpovědnost).

Je naprosto přijatelné, aby byly prostředky použity na běžné plánovací procesy ve státní správě. Nepřítomnost podmínky vytvoření paralelních systémů je naopak považováno za výhodu z hlediska udržitelného budování kapacity pro plnění zamýšleného výsledku.

Částka platby za jednotku výsledku (např. nově zaměstnaná osoba) nemusí nutně souviset s náklady na dosažení této jednotky výsledku. Pokud ale hrazená částka náklady nepokryje, pak je možné, že se financování odchýlí od výsledků veřejné politiky, aby pokrylo mezeru ve financování za účelem získání přístupu k prostředkům z programu CODA.

Jsou zmíněny i další nežádoucí účinky, např. snadné dosažení pokroku pomáháním těm, kteří podporu potřebují nejméně. Z pohledu CODA by se toto mělo řešit politickým procesem v dané zemi.

Platby v režimu CODA mohou být též pojaty jako „ceny“. To znamená, že místo výplaty za dosažené jednotky výsledků mohou být finanční prostředky rozděleny mezi více subjektů v poměru k jejich relativnímu úspěchu. Pokud například smlouvu plní tři poskytovatelé služeb a jeden z nich dosáhne 80 % celkových výsledků, další 15 % a další 5 %, prostředky z programu CODA budou vyplaceny podle těchto výsledků.

#### 6. Výzkum

Toto je volitelný krok v procesu evaluace, který se zaměřuje na dynamiku uvedenou do pohybu smlouvou.

V rámečku č. 23 je popsán hybridní přístup představený vlámským úřadem práce na setkání COP RBM v Římě v dubnu 2011. V tomto modelu se vyplácejí finanční prostředky na 80 % „výstupu“ osob, kterým bylo poskytnuto individuální školení nebo poradenství. 20 % úhrady je založeno na výsledku zaměstnanosti.

#### **Rámeček č. 23: Partnerská praxe – soutěžení služeb pro nezaměstnané ve Flandrech**

V roce 2008 vlámský úřad práce (VDAB) a vlámská agentura ESF zahájily zadávací projekt pro odborné vzdělávání a osobní poradenství pro uchazeče o zaměstnání. Bylo nasmlouváno 70 různých partnerů na období 2–4 let, přičemž agentura ESF projekt spolufinancovala v maximální výši 45 % celkových způsobilých nákladů. V roce 2009 to znamenalo roční částku 7 000 000 eur za poradenství ohledně zaměstnání a odborné přípravy poskytnuté 8000 znevýhodněných uchazečů o zaměstnání. Tato dohoda skončila na konci roku 2013. VDAB hlásí agentuře ESF pokrok v dosahování tohoto cíle každé 3 měsíce. Uvádí podrobné přehledy způsobilých opatření a údaje o každém nezaměstnaném, kterému bylo poskytnuto poradenství

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

nebo odborná příprava, aby agentura ESF mohla rozhodnout o způsobilosti opatření pro danou konkrétní osobu.

V zájmu zajištění účinného a efektivního využití přiděleného rozpočtu je systém plateb projektu (částečně) založen na měřené míře nezaměstnanosti dosažené těmito partnery. V tomto projektu je 80 % platby za jednotlivé školení či poradenství založeno na výstupu a 20 % na výsledku zaměstnanosti dosaženém daným opatřením. Jedním z kritérií pro výběr bylo to, že každý partner stanovil dosažitelnou, ale ambiciózní zamýšlenou míru. Skutečně vyplacená částka za úspěšné opatření je vypočtena ve vztahu k této míře. Pokud nebude dosažena plná smluvně ujednaná částka pro daný rok, nebude vyplacena.

Měsíční platby jsou založeny na zápisech partnerů do on-line monitorovacího systému VDAB, které kontrolují a ověřují obě strany. Každoroční audit prováděný VDAB u minimálně 10 % opatření zajišťuje, že on-line zápisy jsou podloženy podepsaným fyzickým dokumentem. Tým VDAB vede partnery od samého počátku a reaguje na kvalitu nabízených služeb. Poté, co poradce na VDAB odkáže uchazeče o zaměstnání na určitého partnera, ve společném akčním plánu se stanoví konkrétní potřeby tohoto uchazeče a plán je následně podepsán a zadán do on-line systému VDAB. Tato dohoda signalizuje, že platební proces může začít. Jelikož zpracování měření opatření a úhrada za konkrétní jednotlivé opatření trvá přibližně 4–6 týdnů, partnerům jsou vypláceny prostředky za jejich průběžné úsilí průběžně.

Jelikož veřejná agentura nesmí hradit služby ani zboží předem, platba za každé individuální opatření je rozdělena do 13 částí, z nichž jedna je financování na základě výsledku. Financování na základě výstupu je rozděleno do 12 měsíčních částí, které jsou vypláceny po uskutečnění jednotlivého poradenství nebo odborné přípravy. VDAB se pokusil v nedávných projektech tento počet částí snížit, aby byly zprávy o platbách méně komplexní a transparentnější. VDAB měří vlastní srovnatelná opatření za pomoci stejného systému založeného na výsledcích jako jeho partneři. To je založeno na stavu zaměstnanosti zadaném v osobním on-line spisu každého klienta. Výsledek opatření se měří na konci měsíce, v němž se partner a klient dohodnou na ukončení poradenství nebo školení.

→ **Více na:** <http://www.coprbrm.eu/?q=node/361>

## iv) Zpětně upravené cíle

Randall Eberts z institutu Upjohn Institute for Employment Research v Praze v roce 2010<sup>89</sup> představil přístup, který použily Spojené státy při stanovování cílů pro federální programy rozvoje pracovní síly. Tyto metody použité v USA jsou popsány v nedávno publikovaném článku<sup>90</sup>. Tyto metody byly též analyzovány ve studii poradenské firmy Ecorys, která k tomu byla pověřena Evropskou komisí<sup>91</sup>.

Vzhledem k vysoce technické povaze této metodiky zde uvádíme pouze stručný popis obecných myšlenek.

Úvodem tato metoda uznává, že na výsledcích se podílí mnoho vlivů, které nejsou pod kontrolou státu – nejvýraznějším je hospodářský cyklus (od hospodářského růstu přes pokles až k růstu). Kromě toho tato metoda uznává vliv vlastností účastníků intervencí na úspěšné výsledky (například umístění staršího nezaměstnaného může být obtížnější než u mladšího).

89 <http://www.coprbrm.eu/?q=node/300>

90 <http://www.coprbrm.eu/?q=node/605>

91 <http://www.coprbrm.eu/?q=node/494>



## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Metoda na základě údajů o účastnících programů v minulosti odhaduje vliv jak hospodářského cyklu, tak osobních vlastností. Poté se pomocí odhadů kombinace vlastností a hospodářského cyklu nastaví cíl, který tyto odhady zohlední.

Předpokládá se, že poskytovatelé služeb tak necítí potřebu použít *cream-skimming* a *parking*, jelikož cíl již zohledňuje skutečnost, že příjemci, u kterých je poskytování služeb obtížnější, vyžadují více úsilí a pravděpodobnost úspěchu je u nich menší.

Následně je sledována výkonnost ve vztahu k těmto cílům a je projednána za účelem přijetí nápravných opatření. Neexistuje žádná automatická vazba k výplatám. To znamená, že nejde o smluvní přístup jako takový, ale tento model může doplňovat přístupy, jako je CODA.

#### v) Od OBA k CODA (upravené podle regrese)?

Jak si tyto různé přístupy stojí v porovnání s obecným rámcem představeným v tabulce č. 12? Zaměřujeme se na modely CODA a OBA, jelikož zpětné úpravy považujeme za komplementární přístup k modelům, jako je CODA.

**Tabulka č. 14: CODA a OBA v perspektivě**

Klíčový aspekt	OBA versus CODA
Důraz na opatření zaměřená na výsledek / výstup, ne na úsilí (vstup / proces)	Oba přístupy se odklánějí od vstupu a procesu. OBA ale bere v úvahu problém přiřazení mnohem více než CODA (ale bylo by možno u modelu CODA použít zpětné úpravy, a tím situaci o něco vylepšit). Cream-skimming je proto mnohem větším rizikem v modelu CODA. Odvrácenou stranou je samozřejmě to, že není jasné, zda OBA skutečně povede ke zlepšení z hlediska výsledků. Ty se ani neměří.
Měření musí zachytit všechny dimenze výkonnosti	Ani jeden z přístupů neřeší problém toho, že výkonnost toho, co je měřeno, se může zlepšit na úkor jiných domén.
Opatření a standardy by měly být vhodné pro všechny věkové skupiny	Oba přístupy umožňují segmentovat populaci. U modelu OBA, jelikož se zaměřuje na poskytování konkrétní služby, je snadnější předem zkoumat příslušné rozdíly než u modelu CODA, kde není nezbytné předem jasné, jak výsledek má být / bude řešen, a je tak obtížné stanovit, jaké rozdíly v cílové populaci jsou relevantní.
Standardy by měly být založeny na dobrém pochopení statu quo, aby se zajistilo, že cíle jsou realistické, ale dostatečně náročné, aby stimulovaly inovaci	U OBA existuje riziko prokletí vítěze (poskytovatel, který získá smlouvu v režimu OBA), které u CODA neexistuje. OBA umožňuje platby v milnících, i když čistá forma platí pouze za přírůstkové poskytování služby. I CODA platí za přírůstky.
Čím komplexnější jsou úkoly, čím intenzivnější spolupráce je vyžadována mezi různými poskytovateli, čím více úsudku se očekává od poskytovatelů, čím více je kvalita výsledků těžko změřitelná, tím méně intenzivní by měly být výkonnostní pobídky (až po vůbec žádné)	OBA nepředpokládá mix pobídek, pouze finanční pobídky. IVA by měl posoudit kvalitu výstupu v OBA. IVA by též měl zjistit obehávání a podvádění. CODA kromě finanční pobídky předpokládá i pobídku z hlediska pověsti, neboť transparentnost je klíčovou složkou. Mělo by též být jasné, že CODA by měla vždy fungovat společně s jinými stávajícími mechanismy, tj. je to další pobídka vedle stávajících pobídek. OBA též nedoporučuje, aby byla používána jako jediný mechanismus (např. proto, že může být nutné předfinancování z jiných zdrojů).
Trvání smlouvy by mělo být přiměřené	V modelu OBA je doba trvání smlouvy stanovena tak, aby poskytovatel mohl rozložit počáteční investice. OBA též dává přednost uzavírání smluv s více poskytovateli najednou, čímž bude umožněna konkurence. V modelu CODA je doporučený horizont 5 let, aby bylo možno provádět experimenty a vidět jejich výsledky. CODA předpokládá, že existují jiné mechanismy, které umožňují financovat toto experimentování, než se projeví výsledky.

V neposlední řadě se vyplatí věnovat čas pojednání o rozdílech mezi těmito přístupy z hlediska perspektivy uzavírání smluv a stanovování cílů na obecné úrovni programů strukturálních fondů.

Bylo by snadné si myslet, že mezi OBA a stanovováním výstupových cílů nebo mezi CODA a stanovováním cílových výsledků ve strukturálních fondech není žádný rozdíl. Patrných rozdílů je několik.

### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Pokud jde o OBA ve srovnání se stanovováním cílů výstupu programu:

- společné výstupové indikátory předložené Komisí nejsou výstupy podle definice v OBA. Pro OBA jsou to „vstupy“ spíše než poskytnutí služby co nejbližší zamýšlenému výsledku, ale stále pod kontrolou poskytovatelů služeb. Je zřejmé, že tento druh výstupu nemůže být definován odshora dolů na úrovni EU bez zvažování omezení a možností v daném kontextu. Koncipování výstupu by se mělo intenzivně konzultovat s poskytovateli služeb, jelikož kapacity a podmínky se velmi pravděpodobně budou v různých místech lišit;
- cena výstupu ani částky výstupů nejsou stanovovány OŘP odpovědnou za program strukturálních fondů, ale prostřednictvím soutěžního procesu. Kromě případů, kdy se tento proces uskuteční před definováním programu, by nebylo možné přesně stanovit rozpočet ani plánovat výstupy. Stanovení jednotkových cen v programu strukturálních fondů a následná účast v soutěžním procesu jsou v rozporu s účelem tohoto procesu;
- rovněž neexistuje žádná prahová hodnota, jíž by mělo být dosaženo, jako u stanovování cílového výstupu uvedeného v nařízeních o strukturálních fondech, jelikož v modelu OBA jsou poskyvatelé placeni postupně bez předem stanoveného platného harmonogramu. Čím déle poskyvateli trvá poskytování služeb v rámci modelu OBA, tím déle trvá, než obdrží financování;
- v neposlední řadě nejsou poskyvatelé služeb povinni podávat nabídku na zakázku v režimu OBA. Učiní tak pouze když mají jistotu, že mohou poskytnout požadované plnění. OBA nepředpokládá, že by OŘP měla všechny potřebné odborné znalosti, aby odpovídajícím způsobem ocenila rizika spojená se zřízením služby, jelikož OŘP není subjektem, který by jakékoli služby poskytoval. Ve strukturálních fondech musí OŘP předstírat, že je poskytovatelem široké škály služeb.

Pokud jde o CODA ve srovnání se stanovováním cílů výsledků programu:

- CODA je doplňkový bonusový systém, jehož cílem je poskytovat něco navíc k jiným tokům financování. Ve strukturálních fondech je systém spíše trestající než odměňující;
- podobně jako u strukturálních fondů bývá skutečně zajímavým indikátorem indikátor na vyšší úrovni, který není pod kontrolou příjemce financování;
- na rozdíl od strukturálních fondů a podobně jako u modelu OBA je v systému CODA odměňován spíše nárůst výkonu, nejsou stanovovány prahové hodnoty. To znamená, že nejsou vyžadovány absolutní cílové hodnoty;
- v ostrém kontrastu se strukturálními fondy, kde musí být výstupy navázány na výsledky v programu, by v modelu CODA nemělo být jinak omezeno, na co se peníze použijí. Důležitý je pouze samotný výsledek. To není možné dokonce ani u společného akčního plánu (SAP), kde lze v zásadě veškeré úhrady provádět pouze na základě indikátorů výsledků, jelikož výchozím bodem z finančního hlediska jsou vždy skutečné náklady určité činnosti, která tudíž musí být známa a uvedena. V modelu CODA dokonce ani nemusí existovat vztah mezi tím, jak je dosažení výsledku nákladné, a platbou za něj v režimu CODA.

Zajímavé je, že žádný z těchto přístupů nenavrhuje spojit výplatu s kombinací výstupových indikátorů a indikátorů výsledků. Tyto dvě skupiny se považují za nekompatibilní. Mezi výstupem a výsledky je nutno si vybrat.

**„ Zajímavé je, že žádný z těchto přístupů nenavrhuje spojit výplatu s kombinací výstupových indikátorů a indikátorů výsledků. Tyto dvě skupiny se považují za nekompatibilní. „**

### 3.1 Prístupy založené na procesech a praktických řešeních

#### i) *Capability approach* (přístup založený na schopnostech) jako základ<sup>92</sup>

Přístupy LFA i ToC mají podobný základ. Inspiraci berou z nástrojů a metod řízení strojírenských projektů, kde je kladen důraz na plánování jakožto projekční činnost. Návrháři by měli mít hluboké znalosti situace (z předchozích zkušeností nebo studií), jež lze využít v racionálním procesu k určení nejlepšího možného – z hlediska nákladové efektivity – projektu, který má dosáhnout předem stanoveného výsledku. „Objekty intervence“ (*the intervened*) jsou podrobeny metodám a nástrojům „intervencionistů“ (většinou odborníků), kteří obvykle přicházejí se znalostmi a přístupy pocházejícími odjinud (např. z univerzity nebo vládní agentury).

S tímto „inženýrským“ pohledem jsou spojeny i přístupy založené na uzavírání smluv na výkon, jako je CODA a OBA. OBA usiluje o navržení ideálního „výstupu“, čímž implikuje, že tento výstup přináší (nákladově efektivní) cestu ke konečnému výsledku. CODA nevyžaduje určování cesty k předem stanovenému výsledku, který nás zajímá, ale implikuje, že takové cesty existují a že zamýšlený příjemce financování v režimu CODA je dokáže určit, a pokud použije vhodně koncipované opatření, zaslouží si odměnu.

Tyto přístupy mají tendenci odrážet poměrně úzký utilitární pohled na „úspěch“ (*achievement*): zaměřují se na „prostředky“ (*means*) jako „stavy“ (*states*) obsažené v příjmech lidí a jiném (ne)hmotném majetku a jejich spokojenosti s nimi (v případech, kdy lidé mohou být uspokojeni velmi špatnou situací, protože nikdy nepoznali nic jiného). Abychom tuto myšlenku pochopili, je třeba vysvětlit principy přístupu *capability approach* formulovaného držitelem Nobelovy ceny A. Senem<sup>93</sup>. Přístup *capability approach* považuje za konec vývoje lidské bytosti a jejich „rozkvět“. Je třeba rozvést několik konceptů pro tento přístup relevantních.

*Functionings* jsou činnosti typu „být“ a „dělat“, jichž si lidé cení a u nichž mají důvod k cenění. *Functionings* se týkají různých dimenzí života – například přežití, zdraví, práce, vzdělání, vztahů, emancipace, sebevyjádření a kultury. Aktivita nebo situace se u osoby „počítá“ jako *functioning*, pouze pokud si jí tato osoba cení. To podporuje účast a zapojení těch lidí, jejichž životy jsou v sázce, za účelem zjištění, zda si budou cenit změn, které mohou vzniknout.

Spojení „důvod k cenění“ uznává, že vzhledem k neshodám ohledně toho, čeho si jako jedinci ceníme (což by mohlo zahrnovat *functionings*, které jsou pro druhé škodlivé), musíme činit určité sociální volby. To vyvolává otázku, jaký proces, skupina, filozofická struktura nebo instituce má legitimní pravomoc rozhodnout, co mají lidé důvod oceňovat. Nenavrhuje ale žádný konkrétní proces jako relevantní ve všech kontextech a spíše závisí na zastoupení lidí jednajících v těchto kontextech, aby tyto otázky řešili sami a budovali a sdíleli svůj repertoár osvědčených postupů.

Mělo by být jasné, že z pohledu tohoto přístupu jsou lidé ve své podstatě odlišní a jedineční. Kromě toho, že si cení velmi odlišných věcí, by též k dosažení stejné kvality života potřebovali různá množství a druhy zboží a služeb. To je ale ovlivněno ne pouze osobními faktory, ale i sociálním a institucionálním kontextem, který se dotýká toho, co lidé s tímto zbožím a službami mohou dělat – jinými slovy do jaké míry mohou být převedeny na *functionings*. Kontext je tedy pro tento přístup velmi důležitý, abychom pochopili, zda okolnosti, za nichž si lidé vybírají ze svého souboru možností, jsou spravedlivé a provedení těchto možností umožňují. To vede k odmítání univerzálních politik.

*Capabilities* jsou svobodou užívat cenných *functionings*. Jsou tedy kombinací *functionings* s jakousi svobodou příležitostí. Podobně jako si člověk s kapsou plnou mincí může koupit mnoho různých kombinací věcí, člověk s mnoha schopnostmi si může vybrat z mnoha různých *functionings* a následovat řadu různých životních cest. Klíčové je zde opět to, že schopnosti zahrnují pouze možnosti, jichž si lidé opravdu cení. Je důležité zavést koncept svobody, jelikož jinak – pokud se zaměříme pouze na rozšiřující

92 Tato kapitole hodně čerpá z <http://www.coprbrm.eu/?q=node/616>

93 Přehled tohoto přístupu naleznete na <http://www.coprbrm.eu/?q=node/617>

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

se *functionings* – bychom to mohli udělat silou, donucením nebo ovládnutím. Například student, který by si žil dobře, kdyby pracoval, musí pro získání titulu vydržet špatné bytové podmínky a mnoho spolubydlících. Lidé by měli mít možnost se z dobrých důvodů zdržet konkrétního *functioning*, pokud a když se tak rozhodnou.

Stále existuje rozdíl mezi svobodou jakožto výběrem mezi volbami, které máte, a svobodou ve smyslu být schopen pro sebe vytvářet volby, které ještě nemám. Druhá možnost je koncept „agency“, který odkazuje na schopnost člověka následovat a realizovat to, čeho si cení a u čehož má důvod k cenění. Agency souvisí s dalšími přístupy, které zdůrazňují sebeurčení, autentické sebeřízení, samostatnost, soběstačnost, emancipaci, právo mluvit atd. Silná kolektivní touha po *agency* naznačuje, že vývojové procesy by měly podporovat účast, veřejnou debatu a demokratickou praxi. Agency zahrnuje efektivní moc i přímou kontrolu, tj. nejen pouze individuální *agency*, ale i to, co jednotlivec zmůže jako člen skupiny, kolektivu nebo politického komunity.

Pokud shrneme výše uvedené, *capability approach* na lidský rozvoj nazírá jako na proces rozšiřování svobody se rozhodnout být a dělat to, co lidé považují za hodnotné, a jako proces emancipace, který odkazuje na schopnost lidí si tuto svobodu rozšířit a nespoléhat na ostatní, aby to pro ně udělali. K tomu patří i poskytnutí svobody, aby lidé dělali vlastní chyby.

Senovy myšlenky měly velký vliv a staly se součástí např. rozvojových cílů tisíciletí, ale klíčovou otázkou v této fázi je, jak tyto myšlenky vtělit do prováděcího mechanismu strukturálních fondů.

Někteří argumentují, že široký soubor praktik, které se zaměřují na lidi, což odpovídá Senově *capability approach*, lze zahrnout pod název „přístupy založené na procesu participativního učení“ (*participatory learning process approaches*, PLPA). Konkrétní metodou s tím spojenou je přístup participativního učení a akce (*participatory learning and action*, PLA). Jedním z hlavních zastánců je Robert Chambers z britského Institute for Development Studies, který uvedl následující přehled kořenů tohoto přístupu v metodice rapidního průzkumu venkova (*rapid rural appraisal*, RRA) a rozvojové praxe v příspěvku z roku 2007<sup>94</sup>.

Pro Chamberse metodika RRA začala jako srůstání metod vytvořených a používaných tak, aby byly rychlejší a lepší pro praktické účely než rozsáhlá dotazníková šetření nebo hloubková sociální antropologie. Mezi její metody patří polostrukturované rozhovory, transektové pochůzky s pozorováním a tvorba map a diagramů, to vše tvořeno externími odborníky. Ke konci 80. let a počátkem 90. let 20. století se z RRA vyvinula metodika participativního průzkumu venkova (*participatory rural appraisal*, PRA). V PRA osoby zvenčí svolávají a také umožňují činnosti. Hlavními aktéry jsou místní lidé, zejména ti na okraji. To oni, obvykle v malých skupinách, vytvářejí mapy, diagramy, pozorují, analyzují a jednají. Termín participativní učení a akce (PLA) zavedený v roce 1995 někdy slouží k popisu PRA, ale je širší a zahrnuje další podobné nebo související přístupy a metody. Ve skutečnosti lze mnohé z přístupů, které budou popsány dále v kapitole 6.2.6.1, pravděpodobně použít jako způsob provádění PLA.

Pro Chamberse myšlenku PRA / PLA tvoří tři složky.

„Metody PRA“, jak jsou často nazývány, jsou vizuální a hmatatelné a obvykle prováděné malými skupinami lidí. Toto jsou nejviditelnější a nejnápadnější charakteristické rysy PRA. Mapy a diagramy vytvářejí místní lidé. Tvoří se mnoho druhů map – nejčastěji sociální mapy či mapy sčítání lidu ukazující lidi a jejich vlastnosti, mapy zdrojů ukazující půdu, stromy, vodu atd. a mapy mobility ukazující, kam lidé cestují za službami. Za pomoci různých materiálů tvoří ženy, muži a děti diagramy, které představují řadu aspektů jejich komunit, životů a prostředí.

“**Capability approach na lidský rozvoj nazírá jako na proces rozšiřování svobody se rozhodnout být a dělat to, co lidé považují za hodnotné, a jako proces emancipace, který odkazuje na schopnost lidí si pomoci tuto svobodu rozšířit a nespoléhat na ostatní, aby to pro ně udělali. K tomu patří i poskytnutí svobody, aby lidé dělali vlastní chyby.**”

94 <http://www.coprblm.eu/?q=node/618>

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

„Chování a postoje“, druhou složku, mnozí považovali za důležitější než metody. Některá chování a postoje byly vyjádřeny jako příkazy typu „předejte taktovku“, „nespěchejte“, „sedněte si, poslouchejte a uče se“ a „vždy používejte svůj nejlepší úsudek“.

Třetí klíčovou složkou bylo „sdílení“, které původně znamenalo sdílení školení, myšlenek, postřehů, metod a materiálů mezi organizacemi, zejména nestátními organizacemi a státní správou. V polovině první dekády 21. století začal kruh sdílení zahrnovat i vztahy.

Ve PLA z PRA došlo na mnoho prolínání a inovací s vlivem z přístupů, jako je akční věda (Argyris), reflexe po akci (Schön), populární vzdělávání (Freire) a participativní akční výzkum (Lewin) atd.

Termín participace používaný v PRA / PLA musí být vysvětlen blíže. V PRA / PLA moc spočívala v lidech. Tyto metody byly koncipovány tak, aby daly moc těm, kteří obvykle nemají žádný hlas. PRA / PLA měly být emancipačními procesy samy o sobě. To znamená, že participace je cíl, ne prostředek. Klíčová je proto institucionalizace participačního prostoru a praxe, nad rámec projektů. V tom spočívá rozdíl ve srovnání s přístupy, kde je participace součástí buď za účelem získání informací (což byla původní RRA), nebo zvýšení efektivity (jako v případě LFA). Externí pracovníci / vyšetřovatelé by tedy měli sloužit lidem, kteří mají moc vyšetřovat, interpretovat data, navrhopvat, plánovat a jednat.

PRA / PLA je nicméně pouze jedním souborem přístupů, které lze spojit s širším PLPA. S ním bylo spojováno i „mapování výsledků“ kanadské organizace International Centre for Development Research jakožto strukturovanější přístup. A, jak si ukážeme později, součástí této rodiny je i ještě modernější přístup, jako je problémově orientovaná iterativní adaptivita (*problem driven iterative adaptation*, PDIA).

Lze říci, že všechny tyto přístupy se drží širších principů uvedených v rámečku č. 24.

#### Rámeček č. 24: Klíčové vlastnosti přístupů založených na procesu participativního učení

1. PLPA... uznávají podstatu procesů rozvoje určením:
  - i. jejich inherentní komplexity a nejistoty a následně nemožnosti „navržení“ procesu, a to kvůli nemožnosti předchozích znalostí nebo předpovědí chování lidí;
  - ii. existence různých zájmů a inherentně konfliktní povahou procesů, a tedy uznáním jejich politické povahy (vedle ekonomické a sociální);
2. vycházejí z předpokladu, že procesy rozvoje lze orientovat, usnadňovat a katalyzovat, ale ne navrhopvat či řídit. Směrem k procesům rozvoje lidí a pro tyto procesy lze řídit intervence (politiky, plány, programy, projekty atd.);
3. mají územní základnu (v různých měřítkách podle každého konkrétního případu), jelikož organizace a instituce nelze oddělit od místního kontextu či prostředí (kde mohou být přítomny i jiné intervence);
4. jsou orientovány na institucionalizaci emancipované participace (kontinuální a nespojené s izolovanými událostmi, jako je např. workshop na téma formulace projektu);
5. jsou orientovány na místní řízení zdrojů a mobilizaci místních potenciálů a založeny na znalostech, zkušenostech a kreativitě lidí;

“  
**Tyto metody byly koncipovány tak, aby daly moc těm, kteří obvykle nemají žádný hlas. PRA/PLA měly být emancipačními procesy samy o sobě. To znamená, že participace je cíl, ne prostředek.**  
 “



## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

6. jsou zaměřeny na katalyzování zkušenostního vzdělávacího procesu na úrovni lidí v místním prostředí (jakožto jednoho ze základů rozšiřování schopností), intervence samotné a na úrovni příslušných organizací;
7. pojmají činnost „návrhu“ jako trvalou a probíhající současně s procesem monitorování a evaluace, též trvalým a současným (učení z vlastní zkušenosti); intervenci tedy vidí jako otevřenou z hlediska času a zdrojů a s flexibilním rozpočtem (v němž zdroje nejsou spojeny s předem stanovenými činnostmi a produkty);
8. zdůrazňují, že by nemělo být požadováno výslovné uvádění podrobností „dlouho- či střednědobého plánu“, ale pouze aktivit a výsledků v krátkém časovém horizontu (maximálně dvou let) a vždy jako „orientační aktivity a výsledky“;
9. uznávají nezamýšlené účinky jako „duši procesu“: nepředpokládané cesty a neviditelné účinky a dopady jsou velmi důležité, obvykle důležitější než ty očekávané;
10. neformulují logickou vazbu mezi krátkodobými aktivitami a výsledky a jejich dlouhodobějšími účinky. Na konkrétní intervenci lze nahlížet jako na „příspěvek k procesu“, nikdy jako na „přičtení účinků nebo dopadů“;
11. vyhýbají se kvantitativním cílům; pokud jsou formulovány, měly by být považovány za „orientační cíle“. Ústředním prvkem monitorování a evaluace bude samotný proces, přičemž zvláštní pozornost bude věnována konkrétním „nehmotným“ a kvalitativním prvkům, které se ukážou pro proces důležitými;
12. výslovně v rámci nástrojů akontability a evaluace (např. intervenční dokumenty) uvádějí, že je vhodné umožnit vývoj ve vztahu k počátečním podmínkám rozvojového projektu. „Úsudek“ managementu konkrétních intervencí by se měl uplatňovat výhradně na vznikající výsledky ve středně- a dlouhodobém horizontu (ne více než 10 let), a zejména na kvalitativní změny; úsudek by neměl mít vazbu na předchozí cíle;
13. navrhnou minimum „prvků“ k zahájení intervence:
  - i. dlouhodobé odkazování (vize, co nejvíce společná, ale taková, která uznávání různých cíle, aniž by je „schovávala“ nebo „popírala“);
  - ii. jasné poslání intervence, ne obecné či specifické cíle / výsledky;
  - iii. počáteční institucionální uspořádání (náchylné ke změně povahy), včetně technické kapacity a zdrojů pro řízení;
  - iv. operativní, krátkodobý program, který může sloužit jako mobilizující činitel pro akci; pouze na této úrovni by měly být stanoveny k orientačním účelům aktivity, zdroje a výsledky v krátkodobém horizontu;
  - v. rozpočet bere v úvahu fixní náklady (spojené s lidskými zdroji potřebnými k pomoci s intervencí a přiměřené účasti lidí) a variabilní náklady (investice do infrastruktury nebo aktivit jiného typu). Variabilní náklady nejsou předem přesně předvídatelné, kromě velmi krátkého časového horizontu, protože se objevují v průběhu toho, jak intervence orientovaná na proces postupuje a mobilizuje iniciativy a učení. Z tohoto důvodu by nástroj financování intervencí měl uvažovat s počátečním rozpočtem fixních nákladů a širokou škálou možných variabilních nákladů a snadným přístupem k financování těchto variabilních nákladů, jakmile se objeví nové požadavky nebo potřeby.

Dodržování těchto zásad jasně odráží Senův *capability approach*. Do centra staví lidi, což znamená, že projekt není chápán jako centrum akce, ale pouze jako další prvek v osobních a kolektivních procesech rozvoje.



## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Je třeba poznamenat, že finanční pravidla pro strukturální fondy nemusí být nutně pro tento přístup překážkou. Nikde není uvedeno, že by rozpočty musely být alokovány na určité úkoly či plnění PŘED začátkem projektu. Samozřejmě musí být jasno, na co byly peníze použity, NÁSLEDNĚ, ale to není problém specifický pro tyto přístupy PLP.

Nyní se budeme zabývat dvěma přístupy, které výše uvedené principy obsahují.

## ii) Mapování výsledků

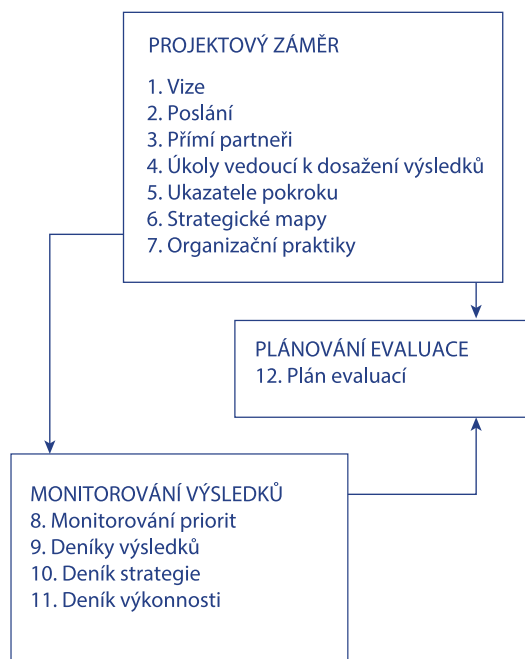
Mapování výsledků (*outcome mapping*) představil expert Jan Van Ongevalle na konferenci COP RBM ve Vilniusu v září 2010. Tento přístup vytvořila kanadská organizace International Development Research Centre<sup>95</sup>.

Jelikož rozvoj je v zásadě o lidech a jejich vzájemných vztazích a vztahu k jejich prostředí, mapování výsledků se zaměřuje na lidi. Originalita této metodiky spočívá v posunu od hodnocení dopadu programu na rozvoj (definovaný jako změny stavu, například relevance politiky, zmírnění chudoby nebo menší konflikt) směrem ke změnám chování, vztahů, akcí nebo aktivit lidí, skupin a organizací, s nimiž projekt přímo pracuje. Tento posun značně mění způsob, jakým projekt chápe svoje cíle a hodnotí svoji výkonnost a výsledky.

Přispění projektu k rozvoji je plánováno a hodnoceno na základě jeho vlivu na partnery, se kterými přímo spolupracuje na uskutečnění změny. Ve své podstatě rozvoje dosahují lidé a dosahuje se ho pro lidi. Mapování výsledků nesnižuje význam změn stavu (např. čistější voda nebo silnější ekonomika), ale tvrdí, že pro každou změnu stavu jsou nezbytné související změny chování.

Proces se dělí do tří fází a každá fáze obsahuje několik kroků.

## Obrázek č. 27: fáze mapování výsledků



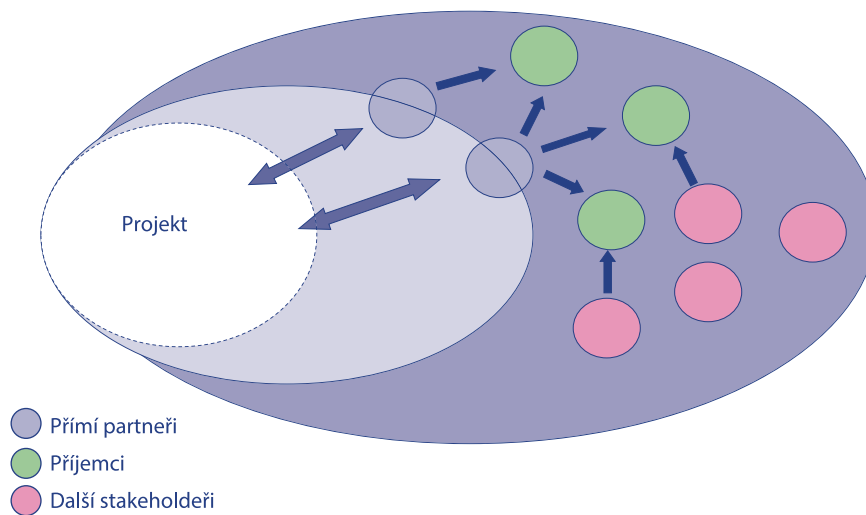
95 <http://www.coprblm.eu/?q=node/619>

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

**Fáze č. 1 Projektový záměr** (*intentional design*) pomáhá projektovému týmu si vyjasnit a dosáhnout dohody ohledně makroekonomických změn, které by rádi podpořili, a naplánovat vhodné strategie. Tým by měl jasně vyjádřit dlouhodobé následné dopady, o které usilují, a brát při tom v potaz, že projekt jich nedosáhne bez cizí pomoci. Víze vede, motivuje a inspiruje a je „zónou bez odpovědnosti“. Nevyžaduje dobrou znalost situace.

Dále **poslání** (neboli mise, *mission*) popisuje, co v projektu děláte nebo produkuje: určuje hlavní spolupracovníky, označované jako „**přímé partnery**“ (*boundary partners*), a říká vám, jak s nimi pracovat. Přímí partneři projektu samozřejmě mají vlastní přímé partnery (někteří z nich jsou koncoví příjemci), které se snaží ovlivnit. Kromě toho existují ještě strategičtí partneři, kteří uplatňují vliv, který se již považuje za užitečný, takže projekt nemusí vůči nim uplatňovat žádný vliv. Na obrázku č. 28 vidíte přehled vzájemných vztahů mezi aktéry.

**Obrázek č. 28: Přímí partneři a další stakeholdeři**



Dalším krokem pro každého přímého partnera je **úkol vedoucí k dosažení výsledků** (*outcome challenge*). To popisuje, jak jeden přímý partner maximálně přispívá k vizi: formulací jeho ideálních akcí, vztahů a aktivit.

Pro každého přímého partnera jsou stanoveny **ukazatele pokroku** (*progress markers*), které slouží ke sledování výkonnosti. Každý ukazatel pokroku popisuje změnu chování přímého partnera a může být monitorován a pozorován. V rámci celého souboru se ukazatele stupňují od předběžných pro hlubší změny a popisují proces změny jednotlivého přímého partnera, jak je uvedeno v tabulce č. 15.

**Tabulka č. 15: Příklad úkolu vedoucího k dosažení výsledků a souvisejícího ukazatele pokroku**

<b>Úkol vedoucí k dosažení výsledků:</b> Záměrem projektu je vidět místní komunity, které uznávají význam plánování aktivit řízení zdrojů a účast na nich, v partnerství s ostatními uživateli zdrojů v jejich regionu. Tyto komunity získaly důvěru ostatních členů partnerství a uznání státních úředníků, aby mohly konstruktivně přispívat k debatám a rozhodovacím procesům. Dokážou plánovat a jasně formulovat vizi činností souvisejících s obhospodařováním lesů a cíli, které souvisí s jejich situací a potřebami. V případě potřeby si vyžádají externí technickou podporu a odborné znalosti. Fungují jako zastánci konceptů modelových lesů ve svých komunitách a motivují ostatní v partnerství, aby pokračovali ve společné práci.	
CO OČEKÁVAT OD MÍSTNÍCH KOMUNIT:	
1	Účast na pravidelných setkáních partnerství modelových lesů (ML)
2	Zřízení struktury pro spolupráci v partnerství, která zajišťuje zastoupení všech místních zájmů (mechanika zřízení této struktury)
3	Osvojení nových dovedností pro zapojení v ML
4	Příspěvní minimem lidských a finančních zdrojů potřebných k uvedení ML do provozu

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

CO RÁD VIDĚT U MÍSTNÍCH KOMUNIT:	
5	Artikulace vize pro ML, která je relevantní pro dané místo
6	Podpora konceptu ML a představení jejich zkušeností s ML
7	Rozšíření partnerství, aby zahrnovalo všechny hlavní uživatele lesa
8	Povolání externích odborníků, když je třeba poskytnout informace nebo splnit technické potřeby
9	Vyžádání nových příležitostí pro odbornou přípravu a rozšiřování
10	Tvorba a šíření konkrétních příkladů přínosů vyplývajících z aktivit ML
11	Identifikace příležitostí ke spolupráci s ostatními institucemi a aktéry
12	Identifikace příležitostí financování (a jeho úspěšné získání) z různých zdrojů
CO VELMI RÁD VIDĚT U MÍSTNÍCH KOMUNIT:	
13	Vedoucí úloha v řízení zdrojů s ohledem na dlouho- a střednědobé přínosy
14	Sdílení nabytých zkušeností a poznatků s jinými komunitami na národní a mezinárodní úrovni za účelem podpory dalších ML
15	Ovlivňování debat o národních veřejných politikách a formulací veřejných politik v oblasti využití a řízení zdrojů

Po vyjasnění změn, které projekt chce ovlivnit, by měl tým vybrat aktivity, které maximalizují pravděpodobnost úspěchu. To zahrnuje vytvoření strategických map (nezaměňovat s mapami znázorněnými na obr. 11), které odrážejí akce, jež je třeba provést za účelem ovlivnění každého z přímých partnerů nebo jejich prostředí různými způsoby. V neposlední řadě to též znamená vypracování organizačních postupů odrážejících, jak může projektový tým nebo organizace usilovat o zachování relevance, životaschopnosti a účinnosti (např. z hlediska sdílení znalostí).

Klíčovou vlastností OM (mapování výsledků), která jej odlišuje od LFA a ToC, je, že neusiluje o navrhování cesty ke konečnému výsledku. Místo toho se zaměřuje na ovlivnění chování klíčových aktérů, kteří hrají v této celkové vizi roli. Dalším krokem je tedy pečlivě sledovat, jak tito aktéři reagují na pokusy o ovlivnění.

**Fáze č. 2:** Monitorování výsledků a výkonnosti poskytuje rámec pro monitorování akcí a pokroku přímých partnerů za výsledky / cíli. Tento rámec monitorování výkonnosti navazuje na ukazatele pokroku, strategické mapy a organizační postupy vytvořené ve fázi projektového záměru. Existují tři nástroje pro sběr dat: a) deník výsledků monitoruje akce a vztahy přímého partnera; b) deník strategie monitoruje strategie a aktivity; c) deník výkonnosti monitoruje organizační postupy, díky nimž je projekt relevantní a životaschopný. Tyto nástroje přinášejí pracovní prostor a procesy a týmu pomáhají přemýšlet o datech, která shromáždily, a o tom, jak lze pomocí těchto dat zlepšit výkon. V rámci tohoto rámce může tým určit širokou škálu informací o monitorování, možná i víc, než dokážou reálně využít. V důsledku toho možná budou muset vybírat – a zvolit pouze informace, které si mohou dovolit shromažďovat.

**Fáze č. 3:** Plánování evaluace pomáhá týmům nastavit priority, aby mohly zaměřit zdroje na evaluaci a evaluační aktivity tam, kde budou nejužitečnější. V této fázi plánování evaluace nastiňuje hlavní prvky evaluací, které je třeba provést.

Mapování výsledků je obvykle zahájeno prostřednictvím participativního procesu na pracovním setkání, na němž se řeší koncept projektu a který vede interní nebo externí znalec obeznámený s metodikou. Tato událost je zaměřena na perspektivy těch, kteří projekt realizují, a soustředí se na plánování a hodnocení změn, které chtějí pomoci přinést. Je vhodné, aby se tohoto počátečního pracovního setkání zúčastnili i přímí partneři, jelikož mohou vyjádřit svůj názor na relevanci, aktivity a směřování projektu.

“  
Klíčovou vlastností OM, která jej odlišuje od LFA a ToC, je, že neusiluje o navrhování cesty ke konečnému výsledku. Místo toho se zaměřuje na ovlivnění chování klíčových aktérů, kteří hrají v této celkové vizi roli.

### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Analýza<sup>96</sup> 10 let mapování výsledků dospěla k těmto závěrům:

- OM (mapování výsledků) je užitečné v jiných situacích než mezinárodní rozvojová spolupráce, a to i v hospodářsky vyspělých zemích;
- dotazovaní uvedli vysokou úroveň spokojenosti s OM. U OM se často má za to, že přispělo ke změně paradigmatu v PME (plánování, monitorování, evaluace), jež umožňuje, aby byly intervence více zaměřené, realističtější, participativní a udržitelné. Nejčastěji byla u OM využita fáze projektového záměru, která je též nejvíce oceňována;
- uživatelé nejvíce spokojení s OM jsou obvykle ti, kteří upraví nebo zjednoduší svoje používání OM, takže není identické s ideálním scénářem uvedeným v manuálu k OM.

Za klíčové se považují tři faktory:

- existence komplexity v intervenci nebo významné části intervence, tj. nejistotě ohledně výsledků nebo procesů, kterými jich má být dosaženo. V situacích, jako je poskytování služeb, u něhož jsou výsledky předvídatelnější, není OM třeba;
- uznání komplexity a zároveň ochota podle ní jednat. Uvědomění si komplexity nestačí: realizátoři musí být ochotni jít dále za znalost lineární logiky příčina-následek a pochopit důvody pro využití OM, jinak jeho využití bude mechanistické a bude mít omezenou hodnotu;
- nasazení jednoho nebo více zastánců a dostupnost odpovídající technické podpory. Podpora novátorských přístupů, jako je OM, se buduje dlouho a bez zastánců se těžko udrží.

Dalšími, ne nutně nezbytnými prvky jsou podpora investora intervence, podpora od výkonného pracovníka prováděcí organizace, podpora kultury učení v organizaci, ocenění hodnoty výsledku a systém monitorování a evaluace orientovaných na učení na různých úrovních organizace a dostupnost zdrojů potřebných pro realizaci OM.

#### iii) Problémově orientovaná iterativní adaptivita a HCD (design zaměřený na člověka)

Michael Woolcock, vedoucí specialista na sociální rozvoj ve skupině Development Research Group Světové banky, promluvil na závěrečné konferenci COP RBM v Maastrichtu ohledně přístupu<sup>97</sup> vytvořeného ve Světové bance, který se má zabývat veřejnými reformami.

Podle Woolcocka byly rozvojové projekty celkem vzato úspěšné při budování fyzických věcí: škol, dálnic, zavlažovacích kanálů, nemocnic, a dokonce i budování staveb, v nichž budou sídlit ministerstva, soudy a agentury. Ale budování kapacit lidských systémů je mnohem těžší. To platí pro lidský systém zvaný „stát“. Dostat lidské bytosti do stavu, aby mohly pomocí dostupných fyzických zdrojů produkovat toky vylepšených služeb (učení ve školách, voda farmářům, léčení pacientům), které vedou ke kýženým výsledkům pro občany, se ukázalo být mnohem složitější.

Rozvojové intervence – projekty, veřejné politiky, programy – vytvářejí pobídky pro organizace, aby přijaly „osvědčené postupy“ v oblasti právních předpisů, veřejných politik a organizačních postupů, které vypadají impozantně (protože se zdá, že dodržují profesní standardy nebo byly schváleny mezinárodními experty), ale pravděpodobně se nebudou hodit do konkrétního prostředí. Důraz je kladen spíše na formu (jak organizace „vypadají“) než na funkci (co skutečně „dělají“).

<sup>96</sup> <http://www.coprblm.eu/?q=node/620>

<sup>97</sup> <http://www.coprblm.eu/?q=node/509>

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Woolcock navrhuje, že úsilí o budování kapacity by mělo

- i) usilovat o vyřešení konkrétních problémů v místních kontextech...
- ii) vytvořením „zmocňujícího prostředí“ pro rozhodování, které umožňuje „pozitivní deviace“ a experimentování...
- iii) zahrnutím aktivního, průběžného a experimentálního učení a iterativní zpětnou vazbu k lekcím do nových řešení, a to prostřednictvím...
- iv) zapojením širokého spektra činitelů zajistit, aby reformy byly životaschopné, legitimní a relevantní – tj. politicky obhajitelné a prakticky proveditelné.

Základním poselstvím musí být to, že intervence jsou úspěšné, pokud umožňují neustálý proces, jehož prostřednictvím činitelé zlepšují výkon organizací bez ohledu na formy přijaté k provedení takové změny.

Úsilí o vybudování státní kapacity by mělo začít otázkou „co je problémem?“, ne „jaké řešení bychom měli přijmout?“. Zaměření na převládající problémy je nejpřímějším způsobem nápravy od zaujaté tendence používat externě předepsané formy k interním potřebám funkčnosti; to zajišťuje, že problémy jsou definovány místně, ne externě, a klade důraz na výkonnost, ne dodržování pravidel.

„Záležitosti“ musí být politicky a sociálně konstruovány, aby získaly pozornost jako „problémy“. To zahrnuje zvyšování viditelnosti záležitostí velkolepými „akcemi přitahujícími pozornost“ (např. krizemi), použitím statistických indikátorů nebo manipulací zpětné vazby z předchozích zkušeností. Iniciativy k vybudování schopnosti státu se mohou zaměřit na problémy umožněním tohoto druhu „konstrukce“.

Problémy vždy mají více příčin, což dobře vymyšlené zaměření problému pomáhá zdůraznit. To by mohlo zahrnovat použití nástrojů, jako je technika 5 proč nebo Išikavovy diagramy. Činitelé, kteří vidí komplexitu skutečných problémů, jen málokdy přijmou optický klam jediného nejlepšího řešení.

Externí činitelé mohou mít potenciální odpovědi, ale s těmito „odpověďmi“ je třeba stále experimentovat v procesu, který podporuje hledání technicky proveditelných řešení místně vnímaným problémům. Tento přístup se domnívá, že skupiny obvykle „nacházejí“ institucionální řešení prostřednictvím malých, postupných kroků, zejména pokud mezi ně patří „pozitivní odchylky“ od existujících realit (dělání něčeho jiného, než je obvyklé, ale z dobrého důvodu). Takové kroky jsou relativně levné a mají vyhlídky na rychlý úspěch nebo rychlá vítězství. Tato směs nízkých nákladů a prokazatelného úspěchu charakterizuje pozitivní odchylky a jsou důležité v kontextech, kde změna nachází opozici. Tyto malé kroky také pomáhají odplavit kontextové výzvy, včetně těch, které se objevují v reakci na samotné intervence.

Pokud to shrneme, povědomí o faktorech, které způsobují problémy, zajišťuje, že vybraná řešení jsou možná, ale jsou omezena kontextem. Postupné reformy přispívají k budování kapacity a rozvolňování těchto omezení v průběhu času.

Tento proces pozitivní deviace je nicméně možný pouze v případech, kdy je podporována originalita a je odměňována ve „zmocňujícím prostředí“, v němž se činí klíčová rozhodnutí. Zejména může být vždy obtížné „prodat“ výsledek těchto reforem lidem zvenčí, kteří nebyli do reforem plně zapojeni a jejichž primární metrikou úspěchu je, do jaké míry se daná možnost shoduje se známým globálním standardem „osvědčených postupů“ („profesionálním“, „odborným“).

Aktivní učení prostřednictvím experimentování v reálném světě umožňuje, aby se reformátoři učili od intervencí „po malých krocích“, kterými řeší problémy (nebo příčiny problémů). Tento mechanismus učení v tomto přístupu se značně liší od tradičního monitorování a evaluace, jež se zaměřují na dodržování lineárního procesu reformy, a umožňuje „lekce“ až na konci projektu. Tento druh experimentování a učení se též velmi liší od experimentů v terénu využívaných v randomizovaných studiích, kde je kontext

”

**Aktivní učení prostřednictvím experimentování v reálném světě umožňuje, aby se reformátoři učili od intervencí „po malých krocích“, kterými řeší problémy.**

”

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

potlačen a intervence se (inherentně) nemůže v průběhu experimentů měnit ani upravovat, aby se prokázalo, že konkrétní mechanismy univerzálně fungují nebo nefungují. Jde spíše o vyzkoušení intervence ve skutečném kontextu, který v tomto procesu umožňuje skutečností z reálného života tvarovat obsah.

Změna je ale možná, pouze pokud něco spojí činitele s mocí a činitele s nápady. V nejjednodušší podobě by mohlo jít o přímou vazbu nebo vazbu na třetí osobu mezi ústředním vůdcem a činitelem ve „front office“. Takové spojení by mohlo elity otevřít alternativnímu povědomí o jejich realitě a urychlit proces podnikání, prostřednictvím něhož se setkávají různí činitelé, aby definovali a do svých kontextů zavedli změnu. Může jít o organizace i jednotlivce. Postupem času se spojují přímo i nepřímo – do sítí, které usnadňují přechody z jednoho systému pravidel do druhého. Různí činitelé mají v těchto sítích různé funkční role: někteří přinášejí moc a jiní povědomí o problémech; někteří dodávají nápady nebo zdroje, zatímco jiní působí jako spojovatelé nebo mosty. Změny vycházejí z jejich interakcí, ne prostřednictvím jejich individuálního zapojení.

Proto je klíčové přijmout mechanismy svolávání a propojování, které umožňují širší zapojení do koncipování, experimentování a šíření reform, které mají posílit stavy. „Svolávání“ obvykle zahrnuje spojování skupin vůdců s klíčovými realizátory, aby navrhli místní experimenty a řešení, kdežto „propojování“ zahrnuje zajištění interakcí druhého a třetího stupně s pracovníky ve „front office“, kteří budou nakonec realizovat konečné změny.

V tabulce č. 16 jsou zvýrazněny rozdíly oproti běžnému přístupu k budování státní kapacity.

**Tabulka č. 16: Srovnání PDIA a tradičních přístupů k budování státní kapacity**

Tabulka č. 1: Porovnání současných přístupů a PDIA		
Prvky přístupu	Hlavní proud rozvoje Projekty / veřejné politiky / programy	Problémově orientovaná iterativní adaptivita
Co způsobuje jednání?	Externě navržené problémy či „řešení“, ve kterých je odchýlení od „osvědčených postupů“ vymezeno jako problém	Místní příčina problému – klade si za cíl řešit konkrétní problémy
Plánování kroků	Velké množství předběžných plánů, formulace akčního plánu s realizací považovanou za dodržení plánovaného scénáře	„Protloukání se“ s povolením pozitivní odchylky a účelového podchycení dostupného projektového prostoru
Zpětnovazební smyčky	Monitoring (krátké smyčky, zaměřené na vyplacení a dodržení postupů) a evaluace (dlouhé zpětnovazební smyčky na výstupech, možná výsledcích)	Těsné zpětnovazební smyčky založené na problému a na experimentování s informačními smyčkami začleněnými do rozhodnutí.
Plány na rozšíření a rozptýlení studia	Shora dolů – hlava se učí a vede, zbytek naslouchá a následuje	Rozšíření proveditelného postupu napříč organizacemi a komunitami profesionálů z praxe

PDIA není ve skutečnosti nový přístup. Je téměř totožný s designem zaměřeným na člověka (*Human Centered Design*, HCD), jehož průkopníkem byla mezinárodní poradenská společnost IDEO. IDEO poskytuje řadu svých nástrojů a metod zdarma. Sadu IDEO HCD najdete na <http://www.ideo.com/work/human-centered-design-toolkit/>. K dispozici je i bezplatný on-line kurz (viz <http://plusacumen.org/courses/hcd-for-social-innovation/>). HCD se stále více využívá ve veřejném sektoru ke koncipování nebo zlepšování služeb.

#### **d) Prováděcí mechanismy: aby se vlk nažral a koza zůstala celá**

Byla uvedena řada přístupů k realizaci programu. Otázkou je samozřejmě: kdy použít co?

Někdo by odpověděl – vyzkoušet hybridní přístupy. Jednoduché by se vzhledem k podobným východiskům zdálo smíšení LFA / ToC a smluvních přístupů. Například v Polsku byl nedávno vytvořen systém PCM, v němž je výplata vázána na dosažené úspěchy z hlediska výstupů a výsledků.



**Rámeček č. 25: PCM v Polsku**

Tento postup byl představen v Polsku roku 2011 spolu s ústřední myšlenkou změny implementačního systému ESF, aby se spíše než na pouhou činnost zaměřoval na výsledky. To s sebou přineslo důležité změny programových dokumentů a postupů pro podávání žádostí. Co se týče koncepce projektu, byl doporučen participativní přístup vycházející z řízení projektového cyklu (PCM). Do přihlášky byly začleněny klíčové prvky na cíl zaměřeného projektového plánování, např. analýza problému; analýza cílů (včetně účelu projektu a konkrétních cílů / výsledků); popis cílové skupiny; povinnosti a produkty; analýza rizik; celkové cíle (dopad a přidaná hodnota); zkušenosti a schopnosti předkladatele projektu a projektového manažera. Soubor kritérií hodnocení je v programu nyní srozumitelnější a popis projektu musí vycházet z matice logického rámce, včetně intervenční logiky, indikátorů, zdrojů ověření a analýzy rizik / předpokladů.

Pro zajištění realizace orientované na výsledky je nutné pravidlo proporcionality. To znamená, že výše způsobilosti výdajů by měla být v průběhu projektu dle smlouvy úměrná míře dosažených cílů uvedených v přihlášce. Finanční prostředky týkající se úkonů, prostřednictvím kterých mělo být dosaženo výsledků / cílů, nákladů na projektové řízení a nepřímých nákladů, mohou být omezeny. Jestliže předkladatel projektu nedosáhne kritérií přístupnosti, nemá nárok utracené finanční prostředky obdržet zpět v plné výši.

Za účelem zajištění efektivity projektů ESF bylo zavedeno projektové řízení a omezení nepřímých nákladů. Posouzení finanční životaschopnosti vychází z ročního obratu příjemce, který musí být nejméně roven prvnímu (nebo nejvyššímu) ročnímu rozpočtu projektu. Aby nebyly cíle stanovovány příliš vysoko nebo příliš nízko, jsou s touto otázkou spojena kritéria hodnocení s kontrolními seznamy a školením pro hodnotitele. V průběhu procesu hodnocení je odpovědností hodnotitelů mít k dispozici SMART projekty a zprostředkující subjekty, aby dosáhli cílů operačního programu (OP). Jsou-li cíle stanoveny příliš nízko, předkladatelé riskují, že při procesu hodnocení nezískají dostatek bodů. Jestliže jsou cíle nastaveny příliš vysoko, vystavují se předkladatelé projektu riziku povinnosti vrátit na konci projektu peníze zpět kvůli pravidlu proporcionality.

Aby se předešlo obehřávání (dodržení pravidel, avšak s lehce dosažitelnými cíli), systém pro předkladatele projektu zavádí rovněž některé indikátory z OP. Aby bylo zajištěno, že předkladatelé projektů skutečně dosáhnou vytyčených cílů, je na konci projektu provedeno konečné hodnocení, do něhož spadá též ověření indikátorů. Přihláška musí obsahovat informace o vhodné četnosti měřících indikátorů, musí být vytvořen monitorovací a evaluační systém a v analýze rizik / předpokladů musí být zahrnuty externí vlivy. V případě novátorských projektů je použita jiná přihláška a proces hodnocení, na kterém se podílí externí odborníci pomáhající se stanovením reálných cílů.

→ **Více na:** <http://www.coprbrm.eu/?q=node/362>

Několik odborníků rovněž vyzkoušelo přístupy procesu participativního učení v kombinaci s LFA / ToC.

R. Hummelbrunner<sup>98</sup>, který vystoupil na semináři COP RBM v Římě, např. užil prvky mapování výsledků a ostatních procesních přístupů, které se snažil smísit se standardním logickým modelem pro strukturální fondy za účelem vytvoření systému „monitorování procesu“. Tento systém je složen ze čtyř hlavních kroků.

<sup>98</sup> <http://www.coprbrm.eu/?q=node/611>:

procesní monitorování dopadu navržené obecně pro strukturální fondy a konkrétněji pro Interreg.

### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

#### 1. Identifikace oblastí zamýšlených dopadů: výsledky (krátkodobější až dlouhodobější)

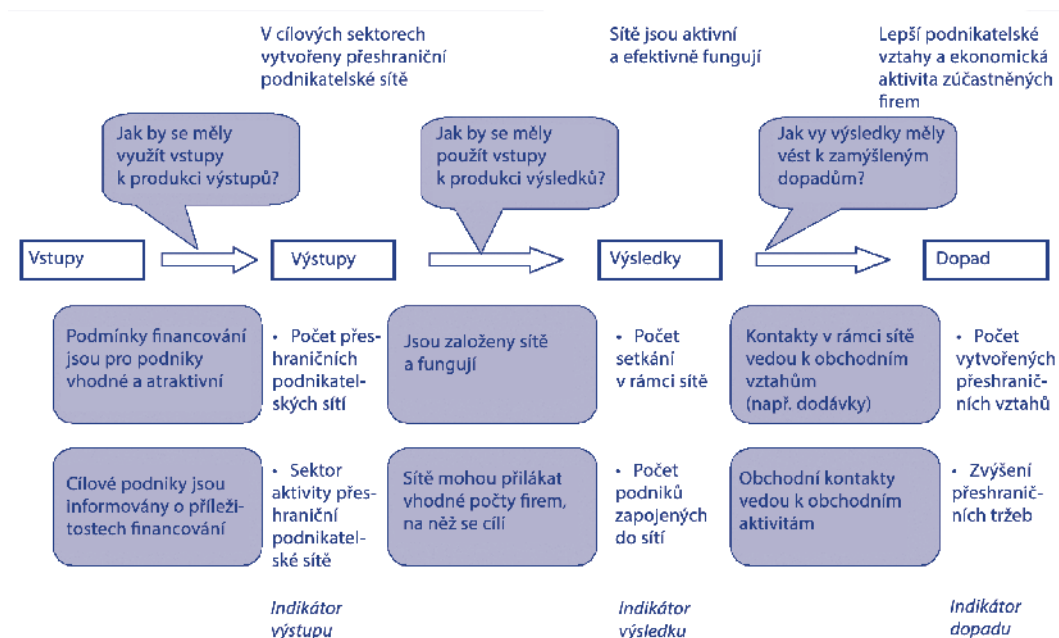
Lze zvolit prioritní oblasti, které jsou pro úspěšnou realizaci považovány za rozhodující a kde mohou být informace ze sledování postupu obzvláště užitečné (např. výsledky, které jsou velmi důležité, výstupy, jejichž skutečné využití je zásadní – či diskutabilní).

#### 2. Čerpání / souhlas s hypotézami pro dosažení účinků:

Pro dosažení zamýšlených účinků vytvořte předpoklady, jak jsou vstupy / výstupy použity a kým. Tyto předpoklady se mohou zakládat na minulé zkušenosti, logických souvislostech nebo odborných znalostech. Měly by být popsány jako procesy (vzorce činností, chování či komunikace partnerů, cílových skupin atd.), které zakládají spojení mezi činnostmi projektu a zamýšlenými výsledky a dopady.

Obrázek č. 29 uvádí příklad odvozený z iniciativy Interreg.

**Obrázek č. 29: Příklad monitorování procesu**



#### 3. Abyste mohli tyto procesy monitorovat, definujte oblasti pozorování:

Hypotézy musí být pozorovány, aby se ověřilo, zda se během implementace skutečně odehrávají. Za tímto účelem je potřeba ptát se na následující otázky: kdo by měl jednat nebo změnit své chování? Jak moc? Do kdy? Pozorování může vyžadovat vymezení milníků či indikátorů. Dané indikátory však budou povětšinou kvalitativního rázu a budou považovány za produkty předcházejících procesů.

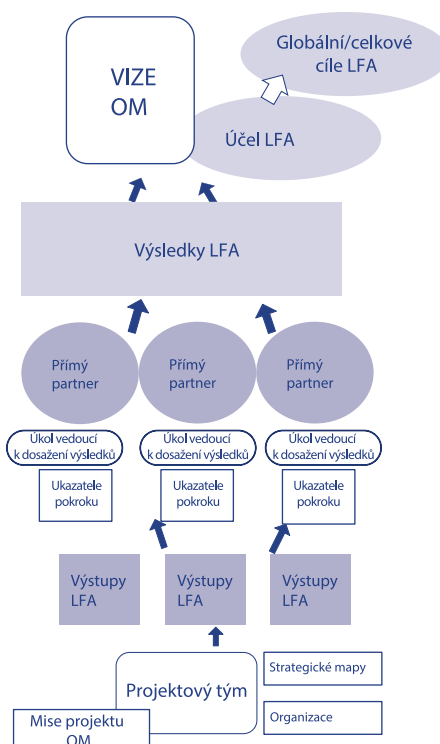
#### 4. Sběr dat a interpretace:

Monitorování procesu bude s největší pravděpodobností úkolem rozděleným mezi několik aktérů, a proto je potřeba při sběru dat a informací vymežit povinnosti. Postupy jsou ovlivněny časovými požadavky, dostupných rozpočtem a pracovními návyky (lze sběr dat spojit s ostatními činnostmi?). Pozornost by měla být věnována také úsilí zachytit co největší část z pozorovatelné škály účinků (to znamená nezamýšlené či neočekávané účinky) a na odchylky od plánovaného směřování nena- hlížet apriorně jako negativní úkazy, nýbrž se jimi zabývat jiným způsobem. Rozdíly mezi plánem a realizací, výjimky i neočekávané účinky jsou důležitými zdroji informací a vědomostí. Napomáhají totiž rozpoznání slabín, poukazují na jiné možnosti realizace, vedou k novým řešením a tím vším pak samotnou realizaci zkvalitňují. Důležitými otázkami, na které odpovídá analýza dat, jsou: Jsou

původní předpoklady ohledně použití výstupů stále platné? Jaké konkrétní problémy či slabiny se s tímto pojí? Měly by být původní předpoklady či dokonce zamýšlené výsledky upraveny? Co mohou provozovatelé dělat, aby použití výstupů zlepšili? Jak lze chování přímých adresátů účinněji ovlivnit v zamýšlených směrech? Co lze učinit pro potlačení nechtěných účinků?

Dalším autorem, který se pokusil o řešení LFA a mapování výsledků, je D. Roduner z organizace Overseas Development Institute<sup>99</sup>. Jeho model „fúze“ je vyobrazen níže v upravené podobě.

Obrázek č. 30: LFA – model fúze OM



**Nicméně vzhledem k zásadně rozdílné povaze PLPA a TOC / LFA (a OBA / CODA) zůstává otázkou, zda je smíšení těchto přístupů pouhým „přikrášením“ (na úkor jednoho či druhého), nebo přístupům skutečně přidává na hodnotě.** V každém případě to nemusí být vůbec problém, pokud chápeme, kdy který z přístupů použít.

Lze tvrdit, že přístup PLPA je vhodnější pro řešení komplexních situací. H. Jones, který vystoupil na semináři COP RBM v Aténách v květnu 2012<sup>100</sup>, vystihl důvody, proč nejsou tradičnější přístupy plánování projektů vhodné pro řešení komplexních situací, následovně:

- zaprvé, způsobilost řešit komplexní problémy je obvykle rozložena mezi několika aktéry. Problémy se projevují různými způsoby na různých úrovních a osoby s rozhodovacími pravomocemi na jedné úrovni spatřují pouze dynamiku problému, za který jsou odpovědní. Žádná organizace zcela neovládá pokrok směrem k vytyčenému cíli. Je potřeba spolupracovat a jednat s celou řadou aktérů;
- ◎ tradiční přístupy k realizaci nejsou pro tyto problémy vhodné, jelikož o organizaci, jež projekt realizuje, předpokládají, že je způsobilá se s problémem vypořádat sama a že hierarchie politických reakcí je bezproblémová. Ostatní aktéři jsou „nástroji“ a jejich zapojení je nástrojem pro dosažení předurčených cílů;

99 <http://www.coprbrm.eu/index.php?q=node/164>

100 <http://www.coprbrm.eu/?q=node/621>

### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

- zadruhé, komplexní problémy jsou (ze své podstaty) těžko předvídatelné. Některé problémy nelze dobře předpovědět a procesy změny se vždy setkávají s trendy, které nebyly předvídané. Politické reakce vyžadují, spíše než úpravu formy, pružnost přizpůsobit se formujícímu se porozumění;
  - ⊙ nicméně tradiční přístupy až příliš často předpokládají, že je stanovena příčinná souvislost a že dynamiku problému lze snadno předpovědět. Mnoho energie je namísto činům věnováno analýzám a vyjednávání; realizace je pak relativně neměnná a programy a projekty jsou vázány pevným rozvrhem a plánem;
- zatřetí, komplexní problémy zahrnují protichůdné cíle. Politické téma může mít mnoho rozdílných, ale stejnou měrou přijatelných výkladů. Mohou jej adresovat různé skupiny na základě různých výchozích bodů a různých předpokladů a navrhnout různá opatření pro dosažení různých cílů. Vzhledem k této nejednoznačnosti a zdánlivě konfliktním zájmům musí být přijatá rozhodnutí vysvětlující, otevřená a založená na dosaženém pochopení a integraci protichůdných perspektiv;
  - ⊙ tradiční přístupy předpokládají, že znalosti jsou neutrálním a nepolitickým nástrojem k dosažení dohodnutých cílů. Realizační nástroje se spoléhají na přesně definované cíle a omezené soubory indikátorů, do kterých jsou přiváděny informace, aby se zjistilo „co funguje a co ne“.

Jones doporučuje komplexitu řešit přijetím několika principů obsažených pod třemi obecnými názvy:

- **Kde:** je potřeba, aby prováděcí agentury spolupracovaly a usnadňovaly decentralizované jednání a sebeorganizaci. Mezi způsoby, jak to provést, patří decentralizace, zapojení místních institucí, usnadnění procesů vytvářejících důvěru a spolupráci mezi stakeholdery, posilování schopnosti přizpůsobit se, odstraňování překážek sebeorganizace, podpora síťového řízení, zajištění nápomocného a aktivního vedení, podpora přírůstkové intervence začínající u stávajících sítí;
- **Kdy:** je potřeba, aby prováděcí agentury adaptivně odpověděly na problémy a vytvořily prostor pro intervence za účelem reakce na poučení z dosavadní realizace. Mezi způsoby, jak to provést, patří nenáročná a pružná plánování s odpovědností spojenou se srozumitelnými principy jednání anebo předurčenými pravidly pro úpravu plánů, pokračujícího monitorování účinků, podnětné autonomní vzdělávání, experimentování prostřednictvím intervence, tvorba krátkých, hospodárných zpětnovazebních smyček, odpovědnost za vzdělávání;
- **Jak:** proces implementace musí vycházet z mnoha vědomostních zdrojů různých úrovní a časů. Nástroje umožňující jednání a sloučení několika perspektiv jsou však nezbytné, např. rozvázná rozhodnutí, soustředění se na to, jak probíhá změna, střídavá očekávání, vzájemné vzdělávání, prohlubování dialogů, hledání společné řeči, usnadňování a vyjednávání.

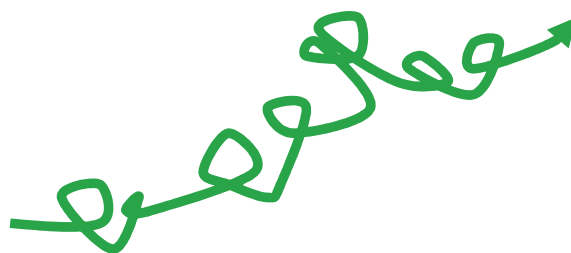
Jak je zřejmé, tyto principy mnohem více odpovídají principům popsaným v kapitole věnující se PLPA. Znamená to ovšem, že LFA / ToC či smluvní přístupy nemají využití?

Doug Reeler, odborník na mezinárodní rozvoj, spatřuje roli pro všechny typy mechanismů<sup>101</sup>.

Představuje si tři typy změny, které jsou navzájem propojené.

První, standardní způsob, jakým probíhá změna v komplexních lidských systémech, si ji představuje jako více či méně vědomou vznikající změnu.

101 <http://www.coprblm.eu/?q=node/622>

**Obrázek č. 31: Vznikající změna (emergent change)**

Méně vědomá objevující se změna.



Více vědomá objevující se změna.

Je třeba uvést, že to odpovídá tomu, co autoři jako např. Snowden nazývají v kapitole 4.3.1. komplexitou.

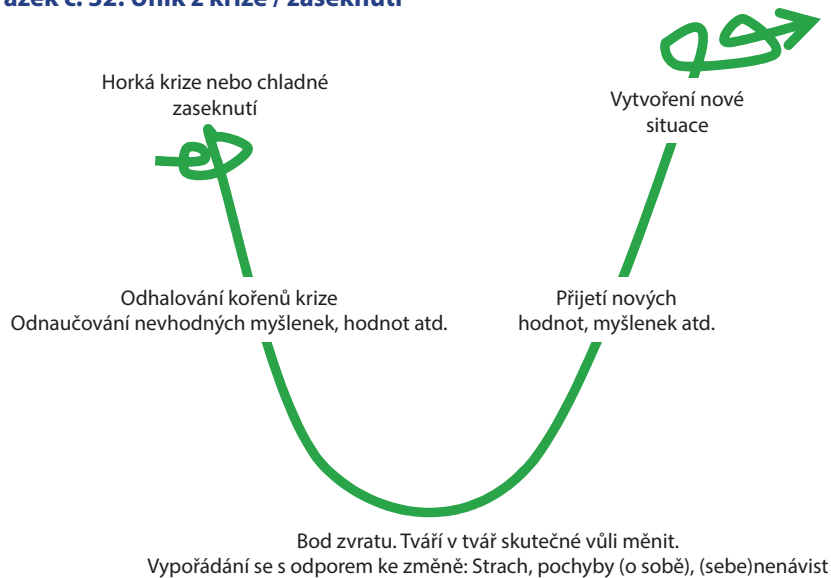
Rozdílnost více či méně vědomé emergence je odvozena od toho, jak moc jsou identity, vztahy, struktury a vedení utvořeny a jak je prostředí stabilní či rozporuplné. Reeler tvrdí, že přístupy PLP (ke kterým přidává také přístupy horizontálního vzdělávání, např. vzájemné vzdělávání a ostatní vzdělávací sítě) jsou pro podporu rozvoje za těchto podmínek velmi vhodné. Obecnější, rodící se typy ToC sem mohou patřit.

Reeler rovněž tvrdí, že tento rozvoj není nekonečný a může se zastavit, jakmile dosáhne bodu, kdy se projeví krize nebo se jednoduše zasekne. To by odpovídalo spíše tomu, co Snowden nazývá (v kapitole 4.3.1) chaosem. PLP přístupy Reeler nepovažuje za vhodné pro vymanění se z takovéto krize či zaseknutí. Vědomější řešení krize je popsáno jako proces ve tvaru písmene U znázorněný na obrázku č. 32. To se liší od přístupu PLP, který je charakterizován jako „učení se praxí“, jelikož U-proces je spíše procesem usnadnění odhalení a „odnaučení se“ myšlenek, hodnot atd., které vedly k zaseknutí se. Přístupy PLP tudíž nejsou vhodné. U-proces nelze ani „naplánovat“, aby k němu v tradičním projektu došlo.

Jak je znázorněno na obrázku, krize se vyvinula z emergence (způsobené vnitřně nebo zvnějšku) a bude-li vyřešena, vrátí se zpět do ní. Reeler uvádí, že všechny krize jsou jednou vyřešeny, nezasahuje-li se do nich, nicméně se s nimi lze vypořádat vědoměji pomocí U-procesu. Musí být jasné, že tento proces může být spuštěn pouze, je-li krize či zaseknutí se zralé pro řešení, to znamená, pokud je povědomí o krizi dosti vysoké a vyvolá tak odhodlání dostat se z ní. Může být lákavé dané povědomí a odhodlání dát do pohybu určitým zásahem, ale existuje riziko, že krize ještě není dostatečně vyspělá a vyhlídky na změnu budou zbržděny.

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Obrázek č. 32: Únik z krize / zaseknutí



Rozsáhlejší proces emergence může vlastně stále probíhat. Krize a zaseknutí se jsou pak jeho pouhou částí.

Na závěr Reeler přichází s „projektovatelnou“ změnou. Ta odpovídá tomu, co Snowden v kapitole 4.3.1. nazýval složitými (a jednoduchými) systémy. To může problémy uchopovat jako výchozí bod nebo kreativní vizi. Podléhá to přístupu „plánuj práci, pracuj na plánu“. Reeler to znázorňuje na obrázku č. 33.

Obrázek č. 33: Projektovatelná změna



Opět existuje vztah k základní podmínce emergence. Z obrázku by mělo být jasné, že „tradiční“ projekty (znázorněné „rámečky“) mohou vzniknout skrytým podkladovým emergentním procesem. Je však také jasné, že s pokrokem vznikajícího procesu budou vznikat nové projekty vhodné pro konkrétní čas a místo, tak aby podporovaly širší proces vzniku v jeho rozvoji. Z projektů se tak pravděpodobně stanou spíše menší iniciativy jednoho obecného rázu, aby bylo dosaženo jedné změny enormních rozměrů. Při vnímání těchto menších iniciativ může být užitečnější lineárnější LFA / ToC.

Je rovněž možné a vhodné do těchto projektů vložit některé kvality emergence tím, že je nebudeme přehnaně strukturovat. Tím, že jsou projekty zasazeny do pozadí procesu emergence, nevyhnutelně narazí na neočekávané události nebo přinesou neočekávané výsledky, jež mohou zmařit vynaloženou práci či vést k jejímu tvůrčímu předefinování. To se vztahuje především na projekty, které začínají vizí. Projekty založené na problémech obvykle vycházejí z viditelnějších a jednodušších problémů a řešení, a jsou proto lépe strukturované a snadněji monitorované. Mohou mít rovněž stále prospěch z běžné úvahy jakožto součásti monitorování.

ORP budou nakonec uvažovat, jak tyto různé procesy změny financovat. Zajištění běžných veřejných služeb slouží projektovatelné změně v tom smyslu, že jsou adresovány většinou jasně a klíčově



potřeby (např. přístup k vodě nebo vzdělání). Pro financování je pak vhodný vysoce strukturovaný přístup, jakým je i OBA (který lze použít v ToC). To, do jaké míry dané poskytování služeb rozvine schopnosti lidí (možnost vybrat si z funkcí), jak vysvětluje Senův *capability approach* z kapitoly 6.2.3.4 c) i), se u každé osoby různí. I takové poskytování služeb je potřeba vidět v kontextu vznikajících změn, jelikož tyto služby mohou přivodit neúmyslné / neočekávané účinky, které se vyskytnou v průběhu času a které vyžadují přizpůsobení či nahrazení služby. Také je potřeba si uvědomit, že proces participativního učení, který vznikající změnu podporuje, může jednou dát vznik projektu OBA na úrovni komunity. To by bylo jasným důkazem emancipace (dle Sena „agency“). V kapitole 6.2.6.2 na něj bude odkazováno jako na „společnou produkci“.

Reeler na druhé straně prohlašuje, že vznikající změnu lze nejlépe podpořit poskytnutím základního financování důvěryhodným zprostředkovatelům (neziskové organizace, ale také další schopní aktéři, ba i sítě) s dobrými výsledky z minulosti v podporování změn tohoto typu. Odpovědnost lze zaručit vyžádáním důkazů o participativním akčním vzdělávání a samozřejmě finanční bezúhonnosti. Adekvátní by byl pružný rozpočet, jenž umožňuje financování jak stálých, tak proměnných nákladů, jak je navrženo v rámečku č. 24. V případě nových aktérů bez záznamu o dosažených výsledcích je vhodné využít některé z forem počátečního financování (*seed funding*).

Základní financování pro transformační změnu lze stejně tak přidělit důvěryhodným zprostředkovatelům. Odpovědnost je zde odvozena od zpráv předcházejících procesu změny, z jeho průběhu i po něm, ve kterých je hodnocen dopad řešení popsané krize.

Je třeba uvést, že inovační projekty, jak je diskutováno v rámečku č. 11, a také „řešící“ projekty, jak je diskutováno v rámečku č. 13, představují konkrétní způsob operacionalizace tohoto typu základního financování a odpovědnosti, kde lze tyto mechanismy použít pro řešení jak emergence, tak krizí.

Vzhledem k tomu, že se od financování očekává limitovanost a neschopnost zabývat se všemi potřebami na všech místech zároveň, bylo navrženo, aby výše tohoto druhu základního financování v průběhu delšího časového období klesala. Tento přístup například uplatnila mezinárodní rozvojová nezisková organizace Action Aid ve svém etiopském programu<sup>102</sup>. „Zástupci organizace vyrazili na místo, kde se místním lidem snažili pomoci postavit budovu, řekněme pro veřejné služby. Na místě byli po nějaký čas. Snaha zde však byla vytvořit něco, co bude dokončeno až 5 let po jejich odchodu. Svolali poradu a oznámili: „Budeme vás první rok financovat ve výši 100 %, poté to snížíme na 80 % a 20 % si musíte sehnat sami, poté na 60 % a tak dále. Jestliže financujeme něco prospěšného, měli byste mít zájem v tom také pokračovat. Pokud ne, nic se neděje, projekt se ukončí.“

### 6.2.3.5. PŘEHLED PROCESU: FÁZE Č. 2: VOLBA STRATEGICKÝCH INICIATIV A FÁZE Č. 3: PLÁNOVÁNÍ ČINNOSTÍ

#### a) Fáze č. 2: Volba strategických iniciativ

Předchozí fáze obsahovala plány pro všechny jednotky, byla sestupná a stanovovala KPQ a opatření. Podpůrné / regulační jednotky si rovněž vymezovaly své strategie, plány, KPQ a opatření.

Náročná povaha strategie měla vést k tvorbě nápadů, a to jak týkajících se zlepšení stávající situace (zdokonalovací projekty), tak nových služeb a možností.

Základní myšlenky této strategie již byly podrobně popsány v předchozí kapitole.

V této kapitole se soustředíme na proces volby a nastavení rámce pro výkon strategických iniciativ<sup>103</sup>. Celkový proces je popsán na obrázku č. 34.

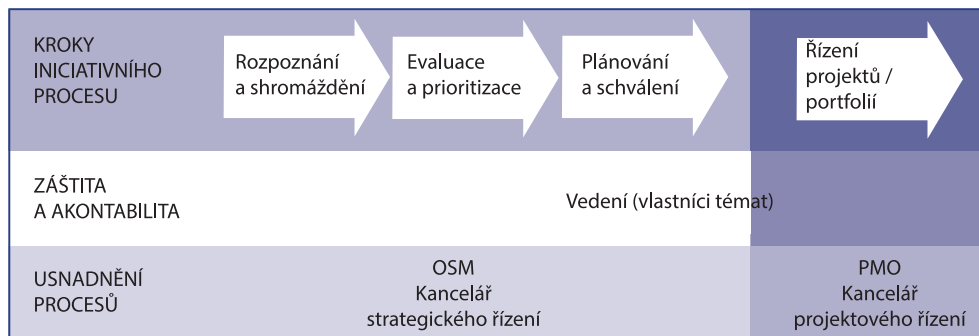
“  
Náročná povaha strategie měla vést k tvorbě nápadů, a to jak týkajících se zlepšení stávající situace (zdokonalovací projekty), tak nových služeb a možností.  
“

<sup>102</sup> <http://www.coprbrm.eu/?q=node/623>

<sup>103</sup> Inspired by Initiative Management: Putting Strategy into Action; P. Lacasse a T. Manzione, in Balanced Scorecard Report November-December 2007

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Obrázek č. 34: Celý proces strategické iniciativy



Prvním krokem je rozpoznat a shromáždit nápady. Nápad by měl obsahovat obecný popis s vytčenými cíli, vysvětlení, jak se vztahuje ke strategické mapě, a kvalitní posouzení nákladů a přínosů. Dané informace jsou zhodnoceny týmem vyšších manažerů a těm částem, které jsou „zadrženy“, je z týmu přidělen garant. Nápady, které záštitu nezískají, již nejsou dále diskutovány. Záštita je klíčová, poněvadž garant bude muset o finanční a jiné prostředky bojovat a ponese odpovědnost (to odrazuje od přeceňování výhod a podceňování nákladů).

Druhým krokem je hodnocení a upřednostnění nápadů, kterým byl přidělen garant. Garant bude spolupracovat s předkladatelem nápadu, aby podrobněji odhadl zdroje, které budou zapotřebí, a tak vlastně i celkové náklady na projekt. Lze též doladit další prvky. Poté jsou všechny nápady vyšším managementem zhodnoceny a jsou upřednostněny ty, které vyhovují předem stanoveným kritériím, jak je např. znázorněno na obrázku č. 35. Je nutné si objasnit, že každá ORP by si v rámci své strategie měla sestavit svá vlastní kritéria a hodnocení.

Obrázek č. 35: Příklad rámce pro upřednostňování

	KRITÉRIUM 1	KRITÉRIUM 2	KRITÉRIUM 3
	50%	30%	20%
	Strategická vhodnost a přínos	Požadavky na zdroje <b>FTE a trvání</b> <b>Náklady</b>	Rizika
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hledání strategické relevance</li> <li>Mapování na cíle a určení dopadu</li> <li>Určení strategického přínosu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Počet lidí / množství zdrojů</li> <li>Trvání projektu</li> <li>Investice</li> <li>SG&amp;A</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rizika projektu (změny, komplexita, realizace, provozní problémy)</li> <li>Rozpočet</li> <li>Zaměstnanci a dovednosti</li> </ul>
<b>Legenda k bodovým hodnotám</b>	1 – Není v souladu se strategií; malý strategický přínos 3 – Je v souladu se strategií; střední strategický přínos 9 – V souladu se strategií; velký strategický přínos	1 – Pro realizaci a udržení vyžaduje mnoho hodnotných zdrojů 3 – Pro realizaci a udržení vyžaduje nějaké zdroje 9 – Pro realizaci a udržení vyžaduje malé málo zdrojů	1 – Vysoké riziko 3 – Střední riziko 9 – Nízké riziko

Každé z těchto tří kritérií je zváženo a poté ohodnoceno na škále 1, 3, 9. Hodnota se vynásobí váhou každého kritéria. Všechny hodnoty se sečtou a získá se celkové skóre. Čím vyšší je, tím je iniciativa slibnější.

Jestliže iniciativa není upřednostněna, je navrácena zpět mezi ostatní, kde čeká na budoucí schválení. Upřednostněné nápady se posouvají do stadia plánování, kde je sepsán podrobnější plán

## 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

obsahující informace o zdrojích, milnících, výstupech, poměru nákladů / výnosů a rizicích. Je-li plán považován za dostatečný, je schválen a jsou na něj přiděleny finanční prostředky.

Celý proces může být usnadněn, pokud je k dispozici specializovaná jednotka či zaměstnanec, který má na starosti vývojovou strategii a provedení – útvar / pracovník strategického řízení.

Další krok bude podporován spíše útvarem / pracovníkem pro projektové řízení. Součástí je, že o iniciativách jsou pravidelně podávány zprávy a jsou přezkoumávány. Hlavní iniciativy by měly být vedením v ideálním případě přezkoumávány jednou měsíčně, ty méně komplexní jednou za čtvrtletí.

Hodnotit iniciativy samy o sobě nestačí. Mělo by na ně být nahlíženo jako na součást širšího portfolia spojeného s množstvím strategických témat nacházejících se na strategické mapě. Tímto způsobem lze iniciativy, jež nejsou tak přínosné jako ostatní, zrušit a nahradit novými. Změny na strategické mapě se navíc mohou odrazit v portfoliích iniciativ. Hodnocení portfolií by mělo být prováděno jednou za čtvrt či půl roku.

### b) Fáze č. 3: Plánování činností

Plánování činností bylo jako obecný proces včetně volby realizačních mechanismů dostatečně vysvětleno v kapitole 6.2.3.4. Tato kapitola se soustředí na volbu procesů pro iniciativy, jejichž cílem je zlepšení či udržení stávajícího stavu. Uskutečnění těchto iniciativ a podpora útvarem / pracovníkem pro projektové řízení se dosti podobají činnostem prováděným v případě strategických iniciativ, a proto již nebudou opakovány.

Mnoho iniciativ, jejichž cílem je zlepšení stávající situace, již může probíhat. V mnoha případech byly tyto iniciativy vytvořeny systémy pro zlepšení kvality, jakými jsou např. CAF a ISO. Většina systémů pro zlepšení kvality si klade za cíl dosáhnout dokonalosti ve všech ohledech. To v zásadě ve světě, kde je nedostatek prostředků, není strategickým přístupem.

Nicméně oblasti ke zlepšení, které byly určeny s použitím systémů kvality, mohou poskytnout dobrý výchozí bod pro určení iniciativ, jejichž cílem je zlepšení stávající situace a které by měly být určitě podpořeny.

//  
**Většina systémů pro zlepšení kvality si klade za cíl dosáhnout dokonalosti v naprosto všech ohledech. To v zásadě ve světě, kde je nedostatek prostředků, není strategickým přístupem.**  
 //

Obrázek č. 36 se pokouší objasnit, jak celý proces funguje.<sup>104</sup>

**Obrázek č. 36: Matice iniciativ, jejichž cílem je zlepšení stávající situace**



104 <http://www.coprmb.eu/index.php?q=node/588>

### 3. STRATEGIE JE PŘEVEDENA DO ČINNOSTÍ

Modely kvality jsou vhodné pro stanovení, zda některé aspekty provozování OŘP spadají pod nebo nad minimální hranici. Jsou-li nad hranicí, mohou poskytnout informace o tom, jak moc dobré jsou. Je-li dané hodnocení zkombinováno se strategickou relevancí (jak ji ukazuje strategická mapa, např. naznačení procesem popsáním v rámečku č. 15), jsou na obrázku znázorněny čtyři možnosti.

Z obrázku je jasné, že za účelem dosažení na minimální hranice je potřeba investovat i do nestrategických prvků. Jakmile jich je však dosaženo, není již potřeba dalších investic. Na zlepšení oblastí, které jsou v systému kvality hodnoceny jako slabé a které mají zároveň strategický význam, je potřeba se zaměřit nejvíce. Oblasti, kde již OŘP vyniká a které mají zároveň strategický význam, musí být zachovány. Tyto oblasti mohou také nasvědčovat potřebě po více strategických iniciativách, nestačí-li již pouhé vylepšení pro další pokrok. Výkonné pokrokové iniciativy týkající se nestrategických oblastí by měly být prozkoumány a mělo by být určeno, zda je možné je zrušit.

Příklad systému pro zlepšení kvality, který by mohl být použit společně se systémem COP RBM pro identifikaci a upřednostnění pokrokových iniciativ, je uveden v rámečku č. 26.

#### Rámeček č. 26: Partnerská praxe – zlepšování kvality v Litvě

ISO 9001 je norma managementu jakosti, která má zajistit, že organizace vyhovují jak požadavkům zákazníků a stakeholderů, tak zákonným a regulatorním požadavkům. Norma obsahuje samostatné oddíly, mezi které patří: systém managementu jakosti, odpovědnost za řízení, výroba a služby atd. Vedení litevské organizace ESF, které se rozhodlo pro přijetí normy ISO 9001, najalo externího poradce, aby připravil návrh příručky metod práce a s tím spojené školení. Hlavním cílem bylo zajistit, aby politika jakosti dané organizace, vypracovaná oddělením pro zajištění a kontrolu jakosti (QAC), byla za pomoci normy ISO 9001 systémem managementu jakosti dodržována všemi zaměstnanci. Do této politiky patří: soulad činností organizace s litevskou legislativou; účinná spolupráce se zprostředkujícími subjekty a ostatními institucemi; realizace principů managementu jakosti; neustálé zlepšování odborných znalostí zaměstnanců, procesů poskytování služeb a systému managementu jakosti; disciplína zaměstnanců a účinná kontrola jakosti.

Klíčové aktivity pro implementaci systému managementu kvality byly následující: podpora politiky jakosti, příručka o jakosti a plán auditu vnitřní jakosti. Procesy této práce byly společně zformulovány poradcem a vedoucími jednotlivých jednotek: tvorba návrhu příručky metod práce (s různými postupy pro ověření a potvrzení žádosti o platbu; změnu smluv; místních kontrol atd.); představení příručky normy zaměstnancům organizace; příručka o jakosti vypracovaná oddělením QAC za účelem určení systému managementu jakosti organizace a zajištění jeho souladu s požadavky normy ISO 9001; vnitřní audity praktického použití postupů.

Po 10 měsících příprav organizace certifikaci ISO 9001 získala. Oddělení QAC pak připravilo plán auditů s ročními kontrolními audity, které obsahovaly doporučení ke zlepšení anebo zprávy o nesrovnalostech (užitečné v případě, že by výkon neodpovídal stanoveným postupům nebo když by nastalo zpoždění ve výkonu postupů). Ředitel organizace v budoucnu schválí roční plán auditů a oddělení QAC provede systémové a obsahové audity a také zkontroluje, jak jsou nové postupy používány. Oddělení QAC rovněž připravuje výroční zprávu o jakosti, jež obsahuje podrobnosti o stížnostech, informace o kvalitě seminářů organizovaných pro uchazeče a předkladatele projektů, žádosti o platby, hodnotící zprávy o žádostech, smlouvy a externí audity organizace.

→ **Více na:** <http://www.coprbrm.eu/?q=node/288>

## 4. JSOU SHROMÁŽDĚNY A DODÁNY INFORMACE O VÝKONNOSTI

6.2.4. JSOU SHROMÁŽDĚNY A DODÁNY INFORMACE O VÝKONNOSTI  
(FÁZE Č. 4: MONITOROVÁNÍ A UČENÍ)

## 6.2.4.1. PLÁNOVÁNÍ SBĚRU DAT

Existuje plán, který u každého měření uvádí, proč se provádí, co je zdrojem dat, jaká metodika bude použita ke sběru, jak často se data budou sbírat a kdo je odpovědný za jejich sběr (a to i na úrovni dodacích partnerů). Sběr tedy probíhá systematicky, ne ad hoc.

U strategických map určují, co bude sbíráno, KPQ (viz definice v kapitole 6.2.2.7). Mohou být též definována a pro tato data shromažďována klíčová provozní opatření (*critical operational measures*, KPI) pro řízení a zlepšování stávajících procesů. KPI též reagují na implicitní KPQ: děláme, co jsme si naplánovali, jak jsme si to naplánovali (z hlediska kvality)? KPI obvykle neumí odpovědět na otázku „Proč ne?“. To vyžaduje podrobnější prošetření.

Je velmi důležité tyto dva soubory měřítek nezaměňovat. První z nich se použije k přemýšlení o strategii, druhý z nich k řízení probíhajících činností. To má dopad na frekvenci, s jakou je třeba provádět měření. Jak bude podrobněji popsáno v kapitole 6.2.5, různé druhy setkání s různými účely využijí různá měření.

Provozní opatření jsou obvykle vyžadována pravidelně (v závislosti na rychlosti provozního cyklu), zatímco frekvence strategického měření závisí na povaze KPQ. Odpovědi na KPQ budou muset být poskytovány čtvrtletně (u otázek zabývajících se pokrokem strategických iniciativ a procesními zlepšeními, případně jejich dopadem na strategické cíle) až ročně (u otázek týkajících se celkové logiky strategie zachycené na strategické mapě).

Je samozřejmě velmi důležité mít celkový plán s přehledem všech měření, aby se předešlo zmatkům a přemíry měření a aby bylo měření systematické.

## 6.2.4.2. KVALITNÍ MĚŘENÍ

A. Měření by mělo poskytnout kvalitní odpovědi na klíčové výkonnostní otázky týkající se (provozních nebo strategických) cílů. U otázek týkajících se stavu nebo změny musí být definována očekávaná míra kvality stavu nebo změny. Údaje o výkonnosti se rozčlení a rozliší, abychom viděli, zda jednotlivá pozorování nebo průměry neskrývají rozdíly mezi podkategoriemi (např. různé typy klientů, kteří mohou mít u vybraných měření různé výsledky).

Jelikož chceme být schopni dělat závěry o konceptech, které máme na mysli, ne pouze o měřeních, prvním krokem při kontrole, zda je měření kvalitní, je podívat se, zda byl učiněn pokus správně pochopit, co chceme měřit. To s sebou nese pochopení „kvality“, kterou chceme měřit (její koncept), i to, co chceme měřit z hlediska této kvality, např. její současný stav, trend, změnu, kterou lze přičíst určitému důvodu, atd.

Například KPQ se mohou ptát, zda jsou partnerské organizace spokojeny s rychlostí, kterou jim ORP hradí výdaje spojené s projektem. Prvním krokem by bylo definovat koncept „spokojenosti“. Co to znamená být spokojen nebo být nespokojen s rychlostí platby? K řádné definici může být třeba předběžný výzkum. Mohlo by to znamenat: „včas, aby moje NGO nezkrachovala“. Mohlo by to znamenat „v termínu slíbeném ORP“. Mohlo by to znamenat „v časovém limitu stanoveném v pokynech účetního oddělení partnerské organizace“ atd. Je zřejmé, že posouzení i tak na první pohled jednoduchého konceptu může vyžadovat přemýšlení.

#### 4. JSOU SHROMÁŽDĚNY A DODÁNY INFORMACE O VÝKONNOSTI

Pokud jsou koncepty obsažené v KPQ zřejmé, mělo by se vyjasnit, zda vybrané metody sběru a analýzy dat mohou vést k užitečné odpovědi. V mnoha případech to znamená přemýšlet o podkategoriích, které je třeba explicitně řešit, abychom nepřehlédli specifické vzorce, které se liší od těch obecných (např. celkově pozitivní trend, ale negativní ve venkovských oblastech).

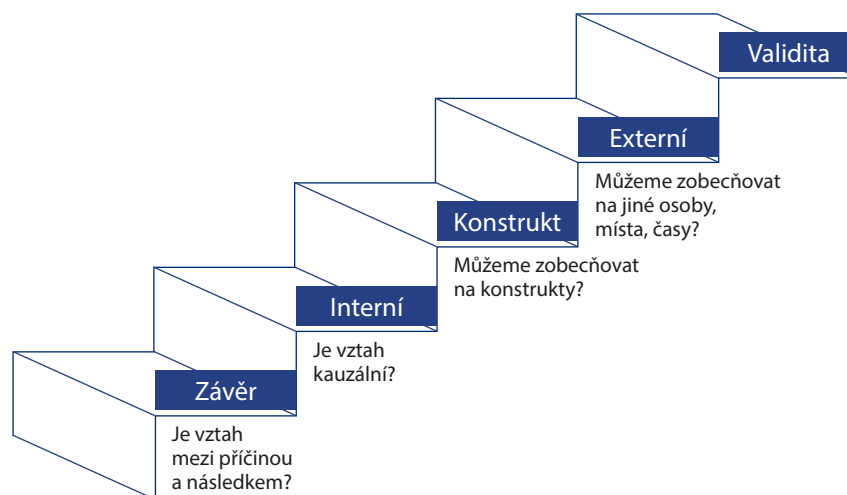
B. Všechna měření by měla zaujmout pluralistický postoj k metodice měření a brát úvahu komplexní povahu sociálních systémů, zároveň se ale držet širokých kritérií rigoróznosti.

Klíčovou otázkou nyní je: Co v měření představuje rigoróznost?

Tradiční teorie vyžaduje, aby měření bylo spolehlivé a aby závěry z něj vyplývající byly validní<sup>105</sup>. Spolehlivost je vlastností samotného měření. Všechna měření obsahují chybu. Čím menší chyba je, tím vyšší je spolehlivost. Chyby se dělí na náhodné a systematické. Náhodná chyba je způsobena jakýmkoli faktorem, který náhodně ovlivní měření proměnné ve vzorku (např. někteří lidé budou více fit při testování na fyzickou kondici a jiní méně fit, ale v celkovém vzorku se tyto rozdíly navzájem vyruší). Náhodné chyby přidávají variabilitu (širší distribuci hodnot), ale nemají vliv na průměr pro daný vzorek: jde tedy jen o šum. Systematické chyby průměr ovlivňují (např. kvůli hluku ze stavby měli všichni u IQ testu horší výsledek): tento průměr je tedy neobjektivní.

Rozlišujeme čtyři druhy validity. Validita NENÍ vlastností samotného měření, ale týká se tezí, závěrů a vyvozování na základě a v souvislosti s měřením. Existují čtyři druhy vyvozování, závěrů atd. a jsou kumulativní. To znamená, že nemá smysl hovořit o vyšší úrovni validitě, pokud nejsou dostatečně zaručeny nižší úrovně (viz obrázek č. 37).

**Obrázek č. 37: Typy validity**



Obrázek přirovnává validitu k nejsložitějším otázkám: k těm, které se ptají, zda existuje příčinná souvislost (příčina–následek). Pokud se ale taková souvislost nehledá, znamená to pouze, že interní validita nepředstavuje problém. Ostatní typy jsou i nadále validní. Validita závěru pak může být například: „Existuje rozdíl v průměrných hodnotách u proměnné mezi dvěma skupinami nebo mezi dvěma okamžiky?“ Toto je jednorozměrná otázka, jelikož se vztahuje na jednu proměnnou. Mnohorozměrnou otázkou by mohlo být pochopit vztah mezi různými proměnnými, aniž bychom zjišťovali, zda je tento vztah kauzální.

105 <http://www.coprpbm.eu/index.php?q=node/590>



## 4. JSOU SHROMÁŽDĚNY A DODÁNY INFORMACE O VÝKONNOSTI

Je třeba si uvědomit, že validita závěru a interní validita se vztahují na závěry, teze apod. související se shromažďovanými daty, získanými ze vzorku, měřeními pomocí specifických nástrojů sběru dat a analyzovaných pomocí jednotlivých metod. V souboru dat lze stanovit (kauzální) vztah, ale to neznamená, že existuje (kauzální) vztah z hlediska konceptů, které někdo měl na mysli. Tyto pojmy jsou teoretické konstrukty, které byly uvedeny do praxe v podobě měření. Například může být zjištěn vztah mezi něčím průměrným skóre v testu a úrovní příjmů jeho rodičů. To ale neznamená, že spolu něčí dovednosti a společenská třída nutně souvisí. To by znamenalo, že bychom byli schopni říci, že průměrné výsledky u testu jsou dobrým odrazem toho, co rozumíme pod slovem „schopnost“, a že příjem rodičů je dobrým odrazem společenské třídy. Pokud toto dokážete odůvodnit, můžete tvrdit, že jste dosáhli validity konstruktů. Dále by mělo být jasné, že závěry ohledně konceptů, které máte na mysli, jsou platné pouze pro místo, čas a lidi, které jste měřili. Otázka externí validity pak je: Můžeme závěry zobecnit i dále?

Jak plně stanovit spolehlivost a platnost, je nad rámec této publikace<sup>106</sup>. Mělo by ale být jasné, že spolehlivost a validita jsou pouze specifickou podmnožinou toho, co tvoří kritéria spolehlivých důkazů.

Tento tradiční pohled na rigoróznost odpovídá potřebám kvantitativního výzkumu. Může být součástí širšího pohledu na rigoróznost, který umožňuje mnohem větší rozmanitost použití výzkumných přístupů a který umožňuje se zabývat komplexitou (viz popis v kapitole 4.3.1).

Pluralitní použití metod je patrné v praxi popsané v rámečku č. 27.

//  
**Spolehlivost a validita jsou pouze specifickou podmnožinou toho, co tvoří kritéria spolehlivých důkazů.**

**Rámeček č. 27: Partnerská praxe – pluralita metod v českém konceptu evaluace**

Jelikož většina informací, které řídicí orgány (ŘO) obdrží ohledně cílových skupin, pochází od předkladatelů projektů, projekt evaluace byl vytvořen pro Operační program Lidské zdroje a zaměstnanost OP LZZ s cílem určit přímou vazbu mezi cílovými skupinami a ŘO. Tyto informace řídicímu orgánu umožní porovnat učení od předkladatelů projektů s tím, co se nachází v praxi, i asistovat strategickému rozhodování v následujícím programovém období.

Obecný koncept evaluace tvoří tři hlavní nástroje:

1. šetření mezi předkladateli projektů pomocí dotazování na webovém formuláři (CAWI),
2. šetření v jednom souboru cílových skupin pomocí polostrukturovaných rozhovorů nebo pracovních skupin (*focus groups*) za účelem zjištění variability jejich životních příběhů,
3. šetření v druhém souboru cílových skupin pomocí 28 kontinuálních kvalitativních případových studií s daty získanými ze sekundárních zdrojů.

Bylo určeno 21 cílových skupin a o každé z nich byly získány konkrétní informace prostřednictvím: stromů cílů, pomocí kterému byly analyzovány cíle OP LZZ oproti jednotlivým výzvám; stromů problémů identifikujících klíčové problémy cílové skupiny prostřednictvím odborné analýzy a rozhovorů; analýz „slepých skvrn“ hodnotících to, jaké části stromů problémů nebyly pokryty výzvami nebo projekty.

## 4. JSOU SHROMÁŽDĚNY A DODÁNY INFORMACE O VÝKONNOSTI

První šetření mezi předkladateli projektů mělo odezvu 40 % a obsahovalo informace o financování, změnách v důsledku realizace projektu a hodnocení faktorů, které to ovlivňují. Výsledky ukázaly, že předkladatelé projektů jsou velmi závislí na financování z OP LZZ. 30 % z nich zvýšilo počet svých zaměstnanců a 42 % pociťuje, že by bylo možné se zaměřit na novou cílovou skupinu. 99 % uvedlo, že se jejich administrativní zátěž zvýšila, a 43 % uvedlo, že kontextuální nastavení OP LZZ je faktorem bránícím implementaci projektu. 33 % odpovědělo na otevřenou otázku ohledně možného negativního dopadu na cílové skupiny a jako možnou hrozbu uvedlo zvýšení očekávání cílové skupiny. Vzhledem k dostupnosti finančních prostředků z OP LZZ bylo pociťováno, že cílové skupiny očekávají, že všechno bude hrazeno, a ztratily smysl pro uznání a vděčnost. Dlouhodobá podpora u některých skupin zvyšuje pocit nároku na podporu z OP LZZ, a tedy i naznačuje ztrátu odpovědnosti za sebe sama. Zjištění též naznačují riziko vakua po ukončení projektu v OP LZZ, jelikož projekty často pokrývají mezery v sociálních službách, kde jsou finance z národních zdrojů nepravděpodobné.

→ **Více na:** <http://www.coprmb.eu/?q=node/444>

M. Patton, mezinárodně uznávaný odborník na evaluaci, představil na konferenci o evaluaci v Nizozemsku v březnu 2012<sup>107</sup> tzv. model atributů rigoróznosti (*rigor attribute model*)<sup>108</sup>. Klíčové prvky tohoto modelu jsou popsány v rámečku č. 28.

#### Rámeček č. 28: Model atributů rigoróznosti

- 1 vyhledávání informací se týká hloubky a šířky procesu vyhledávání použitého při sběru dat (triangulace),
- 2 zkoumání hypotézy se týká rozsahu, do jakého se při vysvětlování dat berou v úvahu různé hypotézy. V málo rigorózním procesu se alternativy (pohled na alternativní vysvětlení) zvažují minimálně,
- 3 validace informací podrobně popisuje úroveň, na níž jsou zdroje informací potvrzovány a vzájemně ověřovány (triangulace),
- 4 analýza postojů je evaluace dat s cílem zjistit postoj nebo perspektivu zdroje a zasadit ji do širšího kontextu porozumění,
- 5 analýza citlivosti bere v úvahu, do jaké míry analytik zvažuje a chápe předpoklady a omezení své analýzy,
6. na základě odborné spolupráce je popsána míra, do níž analytici začleňují do svých hodnocení pohled odborníků na dané domény,
- 7 syntéza informací označuje, jak daleko za pouhý sběr a uvedení dat analytici ve svém procesu zašli,
- 8 kritika vysvětlení je jinou formou spolupráce, která zachycuje, kolik různých perspektiv bylo zahrnuto do zkoumání primárních hypotéz.

107 Viz <http://www.coprmb.eu/?q=node/591>

108 Viz <http://www.coprmb.eu/?q=node/467>

## 4. JSOU SHROMÁŽDĚNY A DODÁNY INFORMACE O VÝKONNOSTI

- C. Konkrétněji je použití evaluace financovaných iniciativ – ať už jsou to relativní standard v rámci orientace podporovatele, inovativní vývoje v rámci orientace inovátora anebo integrovaná řešení pro budování kapacity v rámci orientace manažera řešení – vhodné pro konkrétní účel evaluace v souladu s vybranou orientací.

Specifickou formou měření je evaluace. Evaluaci definuje GŘ REGIO<sup>109</sup> jako: „Proces stanovení zásluh nebo ceny hodnoty něčeho; nebo produktu tohoto procesu. Mezi zvláštní vlastnosti evaluace patří zabývání se náklady, porovnáními, potřebami, etikou a její vlastní politické, etické a nákladové dimenze; to vše za podpory a vytváření podložených úsudků o hodnotě spíše než testování hypotéz. Tento termín se někdy používá v užším významu k označení pouze systematické a objektivní evaluace nebo pouze k práci lidí označovaných jako evaluátoři.“

V tomto významu evaluační aktivity provádějí všichni ti, kdo pomocí dat a analýz činí závěry o hodnotě něčeho (např. vedení a zaměstnanci diskutují, zda mají ve strategické mapě strategické iniciativy dopad na strategické cíle, zda strategie funguje atd.). Význam, v němž se termín používá ve vyjádření praxe (*practice statement*), je omezenějším použitím termínu, který zde označuje systematickou a objektivní evaluaci ne priority technické pomoci v programech strukturálních fondů (a tedy ORP), ale projektů (které jsou financovány prostřednictvím hlavních priorit programu) určených (v zásadě nezávislými) „evaluátory“.

Materiály GŘ EMPL uvádějí, že:

„Všeobecně se uznávají dvě široké kategorie dopadu:

- teoreticky založená evaluace dopadu, která sleduje každý krok intervenční logiky a určuje mechanismy změny a odpovídá na otázky, proč a jak intervence funguje. Výstupem tohoto přístupu je zejména kvalitativní odhad dopadů;
- kontrafaktuální evaluace dopadu, které využívá kontrolních nebo kontrafaktuálních skupin. Tato metoda je vhodná k zodpovězení, jak velká část změny nastala díky intervenci a pro koho, a při porovnávání účinků různých nástrojů (nebo stejného nástroje použitého na různé cílové skupiny). Rigorózní kvantifikace dopadů programů / intervencí zahrnuje hypotetické situace „co by kdyby“ (tzv. *counterfactuals*), které umožňují určit / odhadnout, co by se stalo, kdyby neexistovala určitá intervence. Definice těchto hypotetických situací vyžaduje určení kontrolní skupiny (skládající se z lidí, na které by se mohlo cílit, ale nebyli by předmětem intervence / programu) a její srovnání se skupinou účastníků programu (experimentální skupina). V zásadě lze rozlišit dva přístupy k vytvoření kontrolní skupiny: experimentální nebo kvaziexperimentální.<sup>110</sup>

Oba přístupy dále rozpracovává GŘ REGIO a GŘ EMPL a v této publikaci není prostor o nich pojednat podrobněji.<sup>111</sup> Jsou odrazem již pluralistického postoje k měření, tj. umožnění kvantitativního i kvalitativního výzkumu.

Tím, že to není nedůležité, se zabývali přední odborníci na evaluaci, např. Jim Rugh a Patricia Rogers, kteří promluvili na semináři COP RBM ve Švédsku v září 2011.

Upozornili na problém, že metody kontrafaktuální evaluace dopadu předpokládají, že je intervence dostatečná a stačí k dosažení cíle (viz příklad v rámečku č. 38).

<sup>109</sup> Evalsed: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/glossary/glossary\\_e\\_en.htm#Evaluation](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/glossary/glossary_e_en.htm#Evaluation)

<sup>110</sup> Viz <http://www.coprmb.eu/index.php?q=node/567>

<sup>111</sup> <http://www.coprmb.eu/index.php?q=node/520> and <http://www.coprmb.eu/index.php?q=node/505>


## 4. JSOU SHROMÁŽDĚNY A DODÁNY INFORMACE O VÝKONNOSTI

Obrázek č. 38: Předpoklad nezbytných a dostatečných podmínek

Jestliže je 200 květin v květináčích zařazeno buď do experimentální skupiny, v níž budou květiny denně zalévány, nebo do kontrolní skupiny, v níž květiny nebudou zalévány,

a obě skupiny jsou umístěny do tmavé skříně,

experimentální skupina nebude mít lepší výsledky než kontrolní.  
Možné závěry: zalévání květin nemá vliv na jejich růst.



**Lepší závěr: voda nestačí.**

K zjištění, zda předpoklad kontrafaktuální evaluace dopadu skutečně platí, byla jako užitečná představena teoretická evaluace dopadu. Jinými slovy, kdyby někdo zapomněl nejen rostliny zalévat, ale též jim dát světlo.

Ve Flandrech byla použita neortodoxní forma teoreticky založené evaluace dopadu, která se pokusila pomocí kvantitativního výzkumu změřit teorii intervence.

## Rámeček č. 29: Partnerská praxe – teoreticky založená evaluace dopadu ve Flandrech

HIVA (Katolická univerzita v Lovani) v letech 2009–2010 provedla evaluaci akcí pro nezaměstnané financovaných z ESF v prvním období operačního programu (OP). Cílem evaluace bylo posoudit: účinnost, s níž ESF dosáhly na zamýšlené cílové skupiny, konkrétně ty s nejsilnějšími potřebami; míru, do jaké realizované účinky odpovídaly potřebám cílových skupin; realizaci účinků a míru, do jaké byly těmito účinky realizovány cíle OP; míru, do jaké jiné zásahy na pracovním trhu posílily zásahy ESF nebo zda s nimi byly v rozporu.

Evaluace byla rozvržena do tří fází:

**Fáze č. 1:** Tvorba řetězce výsledků (teorie, jak by měla intervence fungovat) pro zásady agentury ESF. Tento řetězec výsledků představoval všechny účinky, které se měly v průběhu času projevit a směřovat ke konečnému zamýšlenému výsledku – zaměstnání. Pro účinky uvedené v řetězci výsledků byly vytvořeny nástroje pro měření. Jelikož se řada těchto účinků týkala schopností, postojů a chování, které nebylo možno měřit pomocí stávajících dat, byl vytvořen formulář.

**Fáze č. 2:** Šest měsíců po ukončení zásahu byl telefonicky kontaktován reprezentativní vzorek účastníků, aby vyplnili první dotazník.

**Fáze č. 3:** Po roce byli ti stejní lidé opět kontaktováni s následným dotazníkem, aby se zjistily dlouhodobější účinky.

Aby byla zajištěna kvalita výzkumu, zaujatost účastníků byla řešena následovně: provádění dotazníku mimo umístění projektu, zaručení anonymity respondentů, střídání podotázek

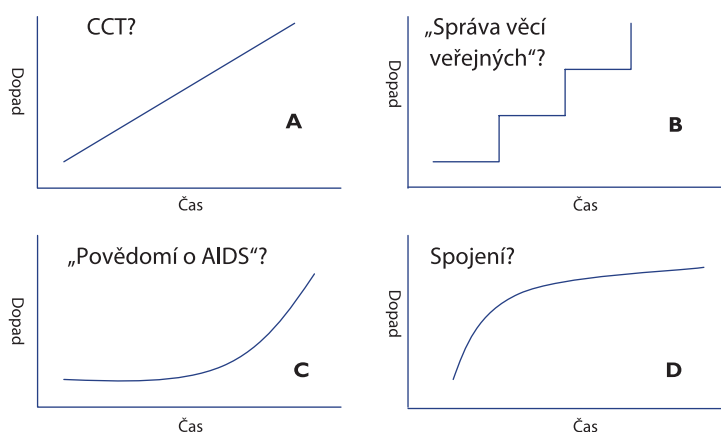
## 4. JSOU SHROMÁŽDĚNY A DODÁNY INFORMACE O VÝKONNOSTI

u každého účastníka, testování dotazníku předem a používání jednoduchých otázek. Aby se předešlo zaujatosti výzkumníků, rozhovorům zároveň naslouchali i akademici. Co se týče validity, bylo shledáno, že odběrová analýza minimalizuje riziko, že by se objevily nevýznamné výsledky kvůli malému vzorku. Regresní analýza (kauzální a řídicí proměnné) byla zkombinována s názory respondenta na kauzalitu a nebyly použity žádné kontrolní skupiny, pouze srovnávací skupiny (podobně jako ve Flandrech jsou všichni nezaměstnaní součástí nějaké akce). Operacionalizace opatření byla zkontrolována odborníky, a jelikož většina akcí je součástí integrované dráhy směrem k získání zaměstnání, respondenti byly požádáni, aby při odpovídání vycházeli z konkrétní akce ESF (té nejvýznamnější). Aby byla zajištěna externí validita, vzorky nebyly vybrány tak, aby reprezentovaly populaci nezaměstnaných v ESF, ale aby porovnávaly mezi různými typy akcí pro nezaměstnané, které ESF financují.

→ **Více na:** <http://www.coprmb.eu/?q=node/445>

Oba evaluační přístupy se ale budou muset vypořádat s problémem vzneseným M. Woolcockem, který hovořil na závěrečné konferenci COP RBM v Maastrichtu<sup>112</sup>: trajektorie dopadu většiny intervencí není známa (viz obr. 39). Vyzývá k pokračování ve sběru dat a analýzách před kontrafaktálními hodnoceními a po nich.

**Obrázek č. 39: Trajektorie dopadu**



Obvykle uvažovaná lineární povaha trajektorie dopadu je též v rozporu s komplexním pohledem na to, jak věci fungují (viz kapitola 4.3.1).

Klíčovou vlastností byla myšlenka bodů převážení představená Jeanem Boultonem (nic moc se neděje, a najednou přijde zvrát nebo naopak náhlý kolaps). Tyto body zvrátu lze jasně rozpoznat v částech B, C a D na obrázku č. 39. Více světla na omezení tradičního kvalitativního a kvantitativního výzkumu (i jejich kombinací) při řešení komplexní reality, vrhl Dave Snowden, když prohlásil, že v komplexních prostředích lze vztahy příčiny a následku určit pouze zpětně, ne do budoucnosti. Jinými slovy: jak konkrétně jsme se dostali do současné situace z minulosti, se může zdát naprosto logické a přirozené, ale neměli bychom zapomínat, že vývoj se mohl ubírat mnoha různými cestami a že výsledné situace mohly být rozdílné. To též znamená, že takový výzkum nemá žádnou prediktivní sílu, a tedy nemůže sloužit jako podklad pro rozhodnutí, jak dále pokračovat.

“  
Obvykle uvažovaná  
lineární povaha trajektorie  
dopadu je též v rozporu  
s komplexním pohledem  
na to, jak věci fungují.  
“

112 <http://www.coprmb.eu/?q=node/592>

## 4. JSOU SHROMÁŽDĚNY A DODÁNY INFORMACE O VÝKONNOSTI

Při řešení komplexity čerpá Jean Boulton z akčního výzkumu<sup>113</sup> jakožto výzkumného paradigmatu, které není uznáváno materiály GŘ REGIO či GŘ EMPL. To by nemělo být překvapením, jelikož jsme již viděli, že přístupy velmi úspěšnými při řešení komplexity byly přístupy založené na procesu participativního učení a že tyto přístupy integrují principy akčního výzkumu ne do monitorování a evaluace jako samostatných činností, ale do svého celého procesu. Participativní proces učení můžeme v zásadě považovat za evaluativní přístup k dosahování pokroku spíše než evaluaci pokroku jako takového.

//  
**Participativní proces učení můžeme v zásadě považovat za evaluativní přístup k dosahování pokroku spíše než evaluaci pokroku jako takového.**  
 //

Zájem Jeana Boultona o akční výzkum podporují odborníci na evaluaci, jako je M. Patton, který přišel s termínem „evaluace rozvoje“ (*developmental evaluation*)<sup>114</sup> a který akční výzkum považuje v takovém přístupu k evaluaci za jednu z více specifických metod zabývajících se komplexitou.

Evaluaci rozvoje Patton představuje jako nástroj na podporu evaluace v komplexních situacích, např. při práci na inovaci. Zaměřuje se na otázku: „Co se rozvíjí, co se nerozvíjí a jaké jdou důsledky?“ Klíčovými vlastnostmi jsou:

- zaměření na rozvoj (oproti zlepšování nebo sumativnímu úsudku);
- probíhá v komplexních dynamických prostředích;
- zpětná vazba je rychlá (v reálném čase, jak je to možné);
- evaluátor spolupracuje s inovátory na koncepci, návrhu a testování nových přístupů v dlouhodobém horizontu, probíhajícím procesu učení, adaptaci, úmyslné změny a rozvoje;
- evaluátor může být součástí intervenčního týmu;
- primárními funkcemi evaluátora je objasnit procesy inovace a adaptace, sledovat jejich dopady a výsledky a v procesu rozvoje umožnit průběžné rozhodování v reálném čase a založené na datech.

Otázkou akontability tedy je, zda je něco rozvíjeno, ne, zda něco funguje, jako je tomu v sumativní evaluaci, nebo jak něco připravit na sumativní evaluaci, jako tomu je ve formativní evaluaci (viz přehled rozdílů v tabulce č. 17).

**Tabulka č. 17: Typy evaluace**

	Situace
Sumativní evaluace	Na konci programu nebo iniciativy, když se mají činit klíčová rozhodnutí o jeho / její budoucnosti. Při posuzování zásluhy nebo hodnoty modelu pro pokračování, rozrůstání, plošné rozšíření nebo další zásadní rozhodnutí.
Formativní evaluace	Při ladění modelu. Když je očekávána budoucí sumativní evaluace a pravděpodobně budou třeba základní data.
Evaluace rozvoje	Při práci ve velmi komplexních situacích. Při práci v rané fázi sociálních inovací.

Evaluace rozvoje je spojena spíše se zkoumáním, prosazovaným Hurstem (viz kapitola 4.3.1). Rozdíl mezi sumativní a formativní evaluací je spíše rozdílem mezi účelem, ne metodami. V obou případech

<sup>113</sup> <http://www.coprbrm.eu/index.php?q=node/594>

<sup>114</sup> Viz <http://www.coprbrm.eu/?q=node/528> and <http://www.coprbrm.eu/?q=node/467>  
 a <http://www.coprbrm.eu/index.php?q=node/593>



## 4. JSOU SHROMÁŽDĚNY A DODÁNY INFORMACE O VÝKONNOSTI

Ize použít metody teoretické i kontrafaktuální evaluace dopadu, ale s různým účelem. Formativní evaluace má připravit (vyladit, stabilizovat) iniciativu, aby byla připravena na sumativní evaluaci. Sumativní evaluace má přinést definitivnější úsudek. Formativní i sumativní evaluace jsou více spojeny se zužitkováním (viz Hurstův model).

Snowdenovo doporučení v kapitole 4.3.1 (vypořádat se s komplexitou vytvořením sond, které zviditelní vzorce nebo potenciální vzorce, poté tyto vzorce pochopit a následně reagovat stabilizací těchto vzorců, které považujeme za žádoucí, tím, že destabilizujeme ty, které nechceme, a připravením prostoru, aby se vzoru, které chceme, objevily s větší pravděpodobností) je v zcela v souladu s přístupem akčního výzkumu i Pattonova konceptu evaluace rozvoje.

Pro podrobnější pojednání o akčním výzkumu a evaluaci rozvoje není v této publikaci prostor<sup>115</sup>. Je nutné upozornit na to, že komplexita může vyžadovat velmi odlišný výzkumný přístup, než jsou ty, jež v současnosti doporučují GŘ EMPL a GŘ REGIO. Dalšími evaluačními přístupy spojenými s evaluací rozvoje jsou metody Most Significant Change (nejvýznamnější změna)<sup>116</sup> a Outcome Harvesting (sběr výsledků)<sup>117</sup>. K evaluaci rozvoje lze též použít přístup Sensemaker popsany výše.

Tyto přístupy též odpovídají potřebě zaměřit se při evaluaci na neočekávané na rozdíl od očekávaného (obvykle v podobě indikátorů). Poznatky, které to přinese, mohou být využity širokou paletou aktérů. Jak říkají kolegové ze švédské rady ESF: „Příliš jednostranné zaměření na indikátory nevytváří prostor pro překvapující a neočekávané účinky rozvojových iniciativ... Pokud programy a procesy nastartují procesy učení v jiných rozvojových aktivitách, pak můžeme hovořit o dlouhodobém multiplikačním efektu, tj. jsou zformovány účinky, je k nim přidána hodnota a jsou využity v širší míře.“<sup>118</sup> Toto opět rezonuje s přístupem založeným na procesu participativního učení, v němž klíčovými principy v rámečku č. 24 bylo „katalyzování zkušenostního vzdělávacího procesu na úrovni lidí v místním prostředí (jakožto jednoho ze základů rozšiřování schopností), intervence samotné a na úrovni příslušných organizací“ a „nepředpokládané cesty a neviditelné účinky a dopady jsou velmi důležité, obvykle důležitější než ty očekávané“.

Potřeba mít pluralistický postoj k evaluačním přístupům a metodám se stává ještě naléhavější, když evaluaci zasadíme do kontextu tří různých strategických orientací, jimiž se může řídit OŘP:

- OŘP-inovátor by měla usilovat o podporu všech forem evaluace a vědět, kdy použít jakou. Evaluace rozvoje bude třeba do momentu, kdy se z konceptu stane skutečná služba, kterou je možno ladit testováním v praxi v malém měřítku. Jakmile je toho dosaženo, buď se provede několik testů v praxi v různých kontextech za účelem vyladění pro tyto kontexty, nebo dojde ke spuštění v plném rozsahu a k sumativní evaluaci;
- podporovatel se bude zajímat zejména o sumativní evaluaci vzhledem k předpokladu, že financované iniciativy by měly být již stabilní;
- OŘP-manažer řešení se bude zajímat zejména o evaluaci rozvoje, jelikož investuje do rozvoje kapacity svých vybraných partnerských organizací, aby mohly lépe poskytovat služby svým klientům. Manažer řešení ale bude rovněž investovat prostředky do toho, aby zajistil, že lepší kapacity se využijí v podobě lepších služeb pro klienty. Poté se využije i formativní (počínaje pouze částí partnerské organizace a některými jejími klienty) a sumativní evaluace.

Studie, kterou zadalo britské ministerstvo pro mezinárodní rozvoj (DfID) v roce 2011, potvrzuje, že komplexita představuje konkrétní problémy pro specifickou formu evaluace, kterou označujeme

<sup>115</sup> Hodnocení využití akčního výzkumu pro evaluaci v komplexních situacích naleznete na <http://www.coprbrm.eu/?q=node/625>

<sup>116</sup> <http://www.coprbrm.eu/?q=node/627>

<sup>117</sup> <http://www.coprbrm.eu/?q=node/626>

<sup>118</sup> <http://www.coprbrm.eu/?q=node/624>

## 4. JSOU SHROMÁŽDĚNY A DODÁNY INFORMACE O VÝKONNOSTI

jako evaluace dopadu (*impact evaluation*) a na kterou se zaměřují pokyny GR EMPL a GR REGIO ohledně evaluace<sup>119</sup>. Podle této studie je prvním problémem rozpoznat, pro jaké části intervence je nutné použít přístup vhodný pro řešení komplexity. Tomuto problému se podobně věnoval P. Rogers na semináři COP RBM ve Švédsku<sup>120</sup>. V tabulce č. 18 je uvedeno několik vodítek, jak určit, zda je (část) intervence více či méně komplexní a jak s ní naložit. Na podrobnější rozvedení v této publikaci není prostor<sup>121</sup>. Je ale třeba poznamenat, že tato oblast se v současnosti plně rozvíjí.

Mělo by být nicméně jasné, že teoretici komplexity, jako je Chris Mowles, který o tomto tématu promluvil na závěrečné konferenci COP RBM v Maastrichtu, odmítají teorii, že teorie komplexity může být uvedena do praxe, aby posuzovala dopad. Důvodem je to, že v tomto typu činnosti se vždy používají abstrakce, aby vzdálené osoby s rozhodovacími pravomocemi rychle pochopily a mohly reagovat na něco, co je ve skutečnosti nepředvídatelnou neustálou souhrou konkrétních jedinců, kteří jsou najednou podporováni i omezováni ve vztazích moci. Evaluaci lze definovat jako „nalézání hodnotných věcí“, ale nelze ji redukovat na nalézání toho, „co funguje a co ne“. Pro Mowlese je nejbližší k řešení evaluace dopadu založené na komplexitě tzv. realistická evaluace<sup>122</sup> (která je samotná součástí pokynů GR REGIO k teoreticky založené evaluaci dopadu). Tvrdí ale také, že si realistická evaluace zachovává koncepty, jako jsou např. „mechanismy“, které mohou být identifikovány a reprodukovány. Prostřednictvím této kritiky se opět blížíme k myšlence evaluace rozvoje a akčního výzkumu, jejichž cílem je posouvat věci dopředu v konkrétní situaci, ne posouvat statickou situaci z abstraktního hlediska, jako se to děje v evaluaci dopadu. Jelikož ale dochází spíše k tomu druhému, metody navržené ve studii zadané DfID mohou mít značné využití.

**Tabulka č. 18: Důsledky pro koncepci metod při řešení komplexity**

Nejméně komplexní	↔	Nejvíce komplexní	Možné důsledky pro koncepci metod u „komplexnějších“ programů a nastavení
Omezené		Integrované	Analýza systémů – na základě širší „jednotky analýzy“, která obsahuje širší systém. Mapování zpětnovazebních smyček a „externích vlivů“ a jejich interakce. Srovnání „kontextů“ a mechanismů – realistická logika.
Centrálně specifikované		„Místně“ přizpůsobené	Potřeba hodnotit relevanci místní varianty programu. Vstup od stakeholderů programu. Komplexnější sběr dat by měl být participativní.
Standardizované intervence		Diverzifikované intervence	Sledování procesu a srovnání různých ToC. Meta evaluace a srovnání různých programů – QCA / maticové koncepty.
Předvídatelné a lineární dopady		Těžko předvídatelné a nelineární dopady	Hodnocení „trajektorie“ zamýšlené změny. Načasování evaluace musí odpovídat této trajektorii. Monitorovací systémy, které poskytují rychlou zpětnou vazbu. Evaluace v reálném čase.
Jedna či málo kauzálních linií, které jsou nezávislé		Více kauzálních linií, které jsou vzájemně provázané	Sledování procesu různých kauzálních linií a toho, jak interagují (ToC). Zjištění alternativních potenciálních kauzálních linií vedoucích ke stejnému cíli. Zjištění „bloků“, účinných cyklů a začarovaných kruhů.
Mechanismy jsou univerzální		V různých kontextech se zapojují různé kauzální mechanismy	Studium mechanismů v kontextu – realistické / na mechanismech založené koncepty. Vytvoření typologií kontextů. Realistická syntéza. Konfigurační koncepty / QCA.
Příčiny a následky jsou na sobě nezávislé		Příčiny a následky se navzájem ovlivňují	Revize různých konfigurací kontextu / mechanismu. Maticové účinky. Provedení případových studií interakcí příčin / následků.
Homogenní systémy		Vnošené diverzifikované systémy	Mapování systémů ke zjištění „zón“ menší či větší komplexity. Na základě toho rozlišení koncepcí.
Předem určené účinky		Mimořádné účinky	Evaluace v reálném čase ke sledování, jak jsou znovu vymezeny cíle. Koncepty rozvržené do fází za účelem adaptace na vyvíjející se ToC. Analýza a monitorování systému.

119 <http://www.coprmb.eu/index.php?q=node/529>

120 <http://www.coprmb.eu/?q=node/384>

121 <http://www.coprmb.eu/index.php?q=node/529> (studie DfID) a <http://www.coprmb.eu/?q=node/628> – další studie 10 konkrétních případů

122 Viz <http://www.coprmb.eu/?q=node/595>

## 4. JSOU SHROMÁŽDĚNY A DODÁNY INFORMACE O VÝKONNOSTI

D. Jsou vytvořeny a pravidelně prováděny postupy hodnocení kvality dat u všech měřících iniciativ a v případě potřeby jsou podniknuty kroky k nápravě.

Žádné měření není dokonalé a vždy lze usilovat o zlepšení. Samozřejmě to naráží na hranice toho, co je finančně dostupné, oproti kumulativním přínosům z hlediska důvěry ve výsledky měření.

V České republice byl revidován způsob, jakým probíhá sběr dat ohledně realizace programu.

### Rámeček č. 30: Partnerská praxe – zlepšování měření v České republice

Za účelem splnění povinných požadavků na monitorování stanovených EK v programovém období 2007–2013 byl v ČR použit **centrální monitorovací systém** (CMS). CMS sbírá data ze žádostí / projektů v rámci operačního programu (OP) financovaných ze strukturálních fondů (SF) a z Fondu soudržnosti (FS) na třech úrovních, přičemž potřebám různých uživatelů odpovídají různé moduly:

**1. úroveň: Žadatel / příjemce** sbírá data z projektových žádostí a monitorovacích zpráv z položek zadaných žadateli / příjemci;

**2. úroveň: Řídící orgán (ŘO) / zprostředkující subjekt (ZS)** shromažďuje data z 1. úrovně a sbírá data od ŘO / ZS, jež podají celkový přehled dat pro celý OP;

**3. úroveň: Národní orgán pro koordinaci (NOK)** shromažďuje data z 2. úrovně (18 OP), která se následně použijí hlavně pro zprávy informující širokou veřejnost a politiky o stavu plnění pravidla N+3 / N+2 (závazek utratit finanční prostředky do konce druhého / třetího roku po alokaci) a kvalitě projektů financovaných ze SF / FS. Tato úroveň též slouží ŘO k odesílání zpráv a požadavků EK.

Povinnými fázemi CMS jsou: výzva k předkládání návrhů, předložení projektu, hodnocení projektu, schválení projektu (podpis smlouvy), jednotlivé fáze projektu (monitorovací zprávy) a žádosti o platbu a schválení mezi příjemcem, ŘO / ZS, platebním a certifikačním orgánem (PCA) a EK. V CMS se sbírají dva typy povinných dat: První typ měří výši finančních prostředků a slouží k monitorování toku financí ze SF / FS s ohledem na plnění pravidla N+3 / N+2. Druhý typ je měření indikátory a slouží k monitorování toho, zda byly splněny cíle, s jakými byly SF a FS založeny. I když je možné mít na první a druhé úrovni různé poskytovatele IT služeb, povinná data pro centrální monitorování musí mít pro shromažďování na třetí úrovni jasnou cestu. Většina českých ŘO má stejného poskytovatele IT služeb jako NOK. Součástí CMS jsou i jiné IT programy, např. ministerstvo financí používá účetní programy, aby zkontrolovalo, zda finanční údaje o příjemcích odpovídají národním účetním údajům.

NOK nese odpovědnost za plnění indikátorů Národního strategického referenčního rámce (NSRR), ale nemá přímý kontakt s realizací projektu, a musí se tak spoléhat na data od ŘO a ZS. Vzhledem k obavám, že kvalita těchto dat je špatná, NOK provedl cvičení, které jako klíčové oblasti pro zlepšení určil nekompatibilitu dat (indikátorů) a chyby při zadávání dat. Aby bylo možno překonat problémy při syntéze různých indikátorů OP a podávat zprávy NSRR, nutnou prerekvizitou se stalo sjednocení všech indikátorů ve SF a FS. NOK za tímto účelem vytvořil Národní číselník indikátorů (NCI). Zároveň byla zavedena automatická IT kontrola, která omezuje výskyt chyb způsobených lidským faktorem v monitorovacím systému.

→ **Více na:** <http://www.coprbrm.eu/?q=node/328>

#### 4. JSOU SHROMÁŽDĚNY A DODÁNY INFORMACE O VÝKONNOSTI

##### 6.2.4.3. TĚM, KDO JE POTŘEBUJÍ, JSOU DODÁNY INFORMACE O VÝKONNOSTI – AKTUÁLNÍ A VČAS

A. Těm, kdo je potřebují, jsou dodány aktuální informace o výkonnosti, a to v takové podobě a v takový čas, aby je mohli využít k řízení po zodpovězení klíčových výkonnostních otázek (např. poskytnutí poměrů vynaložených prostředků a výsledků, srovnáním s referenčními úrovněmi, pokrok v realizaci strategických iniciativ a iniciativ na zlepšení / udržení současného stavu, informace o vazbách mezi operativními klíčovými informacemi o výkonnosti a strategickým měřením atd.).

Pokud se mají informace dále využívat, tato praxe je zásadní. Způsoby, jak tyto informace využít, budou představeny v kapitole 6.2.5.

B. Je jasné, kdo je odpovědný za to, aby nebyla poskytována pouhá data, ale skutečné informace pro rozhodování.

Mezi představováním dat a představováním informací jako podkladu pro rozhodování je rozdíl. To znamená, že součástí příslušné analýzy by měla být interpretace v podobě komentářů a úsudků, zda existuje problém či ne.

##### 6.2.4.4. PŘEHLED PROCESU: FÁZE Č. 4 – MONITOROVÁNÍ A UČENÍ

Výše popsaná část fáze č. 4, která byla popsána výše, spočívá ve shrnutí plánu na sběr dat o výkonnosti (včetně evaluace), provedení tohoto plánu a následně analýze a poskytnutí dat.

Z předchozích fází vzešlo několik plánů:

- provozní plán, který zahrnuje probíhající činnosti a iniciativy na zlepšení / udržení stávajícího stavu a provozní rozpočet;
- strategický plán, který zahrnuje strategickou mapu, strategické iniciativy a strategický rozpočet.

S těmito plány byly spojeny KPQ (klíčové výkonnostní otázky).

U provozního plánu byly implicitní KPQ:

- Děláme, co jsme si naplánovali, v souladu s kvalitou plánovanou v podobě KPI?
- Dodržují iniciativy plán?
- Zlepšují iniciativy KPI?

U strategického plánu byly formulovány explicitní KPQ:

- Dodržují strategické iniciativy plán, příp. rozvíjí se?
- Přispívají strategické iniciativy k realizaci strategických cílů?
- Je strategie správná (to zahrnuje i relevanci cílů a to, jak jsou navzájem propojeny), nebo by měla být změněna?
- Má program, který OŘP realizuje, dopad?

Podle těchto KPQ se pak řídí rozhodnutí, jaká data jak sbírat a odkud a jak je analyzovat. Kvůli tomu je nutné vzít v úvahu, co to znamená „rigoróznost“, a mít při výběru metod pluralistický přístup, jak bylo vysvětleno v předchozích kapitolách.

## 4. JSOU SHROMÁŽDĚNY A DODÁNY INFORMACE O VÝKONNOSTI

Plán sběru dat je poté rozdělen – na základě plánů, z nichž jsou odvozena – na:

- plán strategického měření
- a plán operativního měření.

Oba plány uvádějí nejen to, kdo bude co sbírat, kdy, jak a za jakým účelem, ale obsahují i alokaci zdrojů a rozpočty, včetně těch na zlepšování kvality měření.

Součástí plánu strategického a operativního měření též je:

- plán evaluace programu, který obsahuje<sup>123</sup>:
  - ⊙ seznam evaluací, které je třeba provést, jejich předmět a zdůvodnění; zvláštní důraz je kladen na evaluaci dopadu na úrovni každé z prioritních os;
  - ⊙ metody, které se mají použít pro jednotlivé evaluace, a jejich požadavky na data;
  - ⊙ ustanovení, že data potřebná pro určité evaluace budou k dispozici nebo budou sbírána;
  - ⊙ celkový časový harmonogram;
  - ⊙ použítá interní / externí / smíšená expertíza;
  - ⊙ podílející se lidské zdroje;
  - ⊙ případná mapa školení;
  - ⊙ strategii, jak zajistit použití a komunikaci evaluací;
  - ⊙ rozpočet na provedení plánu;
- plán monitorování programu, který obsahuje:
  - ⊙ nastavení pro sběr dat pomocí administrativních systémů;
  - ⊙ nastavení pro sběr dat pro společné dlouhodobé indikátory výsledků, pokud se sbírají pomocí průzkumu nebo jinými metodami.

Informace odvozené od plánu strategického měření mohou být představeny ve formátu, který pomáhá udržet přehled např. „balanced scorecard“. Nejvyváženější „balanced scorecards“ mají tendenci sbírat několik opatření spojených s každým z cílů na strategické mapě a ukazovat, zda situace / pokrok jsou z hlediska tohoto opatření uspokojivé nebo ne. Mělo by být jasné, že tento systém hodnocení je pouze nástroj poskytující přehled o jednotlivých cílech. Pokud se postupuje takto, tento nástroj automaticky neposkytuje odpovědi na KPQ, jelikož ty se mohou týkat více cílů. Je tedy třeba si uvědomit, že vhodným doplňkem může být zpráva strukturovaná podle KPQ.

123 Viz <http://www.coprblm.eu/index.php?q=node/567>

## 5. JSOU POUŽITY INFORMACE O VÝKONNOSTI

## 6.2.5. JSOU POUŽITY INFORMACE O VÝKONNOSTI (FÁZE Č. 4: MONITOROVÁNÍ A UČENÍ A FÁZE Č. 5: TESTOVÁNÍ A ÚPRAVA STRATEGIE)

## 6.2.5.1. STRATEGIE SE REVIDUJE MĚSÍČNĚ

A. Schůze pro přezkum strategie (*strategy review, SR*) slouží každý měsíc nebo čtvrtletí k diskusi o pokroku v oblasti strategických cílů a monitorování zjištěných rizik a pokroku strategických iniciativ; v případě potřeby se doladí a upraví (např. finanční a jiné zdroje).

Tým vedení každé obchodní jednotky (nebo celé organizace, pokud obsahuje jen jednu obchodní jednotku) by se měl, jak bylo uvedeno v kapitole 6.2.4.1, scházet jednou za měsíc až jednou za čtvrt roku. To pomáhá zajistit, aby pro ně strategie zůstávala nejvyšší prioritou. Načasování ale též závisí na tom, kdy jsou k dispozici informace o výkonnosti. Při usnadňování procesu přezkumu strategie může být užitečný pracovník pro strategické řízení.

Na těchto schůzích by se neměly probírat provozní záležitosti, pokud nemají přímý vliv na strategickou výkonnost. Sem patří například zjištění ze cvičení formální evaluace (ať už evaluace dopadu nebo jiné přístupy), která jsme uvedli výše u operačního přezkumu (viz 6.2.5.3), ale která měla strategické implikace např. z hlediska přerušení nebo urychlení poskytování podpory.

Tyto schůze pro přezkum strategie se zaměřují na problémy, ne zdoluhavé prezentace. Účastníci by tedy měli přijít připraveni, seznámení s informacemi o výkonnosti, které se budou projednávat, a přinést nápady, jak se posunout kupředu. Měli by o tom už diskutovat s lidmi, které vedou.

Na samotných schůzích se diskutuje o problémech a jejich implikacích a probíhá výměna nápadů a debata o nich. Výsledkem jsou akční plány. Reviduje se i pokrok u jednotlivých akčních plánů.

Obvykle nebude možné diskutovat o celé strategii, ale účastníci se zaměří na konkrétní téma. Dále může být na programu „horké téma“, které se věnuje naléhavým strategickým problémům, které nepokrývá probírané téma. Na těchto schůzích se strategie bere jako daná a v zásadě ji nikdo nezpochybňuje (to se provádí v každoročním testování strategie a na schůzi pro adaptaci, které budou uvedeny v kapitole 6.2.5.2).

Klíčová je role nejvyššího manažera. Měl by modelovat chování očekávané od každého z vyšších manažerů vůči jeho podřízeným. To zahrnuje dotazování, sondování a podporování debaty, ale zároveň zachování soustředění.

B. Jsou též zdokumentovány důkazy pravidelného sledování prostředí za účelem zjištění nových rizik. Informace o tomto sledování se také zakomponují do procesu strategického plánování a cyklu alokace zdrojů.

Zatímco OŘP provádí svoji strategii, vnější prostředí nesedí nehnutě. Je třeba pravidelně aktualizovat původní analýzu SWOT a související analýzu rizik (z hlediska nejistých příležitostí a hrozeb s velkým dopadem) a posoudit tak dopad na strategii.

C. Rozhodnutí přijatá na schůzích pro přezkum strategie kaskádovitě sestupují k jednotkám nižší úrovně a podpůrným jednotkám.

“  
**Klíčová je role nejvyššího manažera. Měl by modelovat chování očekávané od každého z vyšších manažerů vůči jeho podřízeným. To zahrnuje dotazování, sondování a podporování debaty, ale zároveň zachování soustředění.**  
 ”



Stejně jako byla schůze pro přezkum strategie připravena s příslušnými zaměstnanci, rozhodnutí na ní přijatá by se měla šířit kaskádovým procesem. To znamená, že zaměstnanci na nižší úrovni diskutují o tom, jak s rozhodnutími naložit, a mohou vyšší úrovni sdělit alternativní návrhy.

#### 6.2.5.2. STRATEGIE SE TESTUJE (MINIMÁLNĚ) JEDNOU ZA ROK

A. Schůze pro testování a adaptaci strategie (STA) slouží k diskusi – minimálně jednou za rok – , zda je strategická hypotéza (jak se strategické cíle ovlivňují navzájem) vyjádřená na strategické mapě validní, a k následnému vylepšení nebo transformaci strategie (včetně strategických cílů, opatření a mezer) a rozhodování o strategických iniciativách (zda zahajovat nové, příp. přerušit ty stávající).

Schůze STA se konají v pravidelných intervalech (minimálně jednou za rok) nebo je může vyvolat závažná nová hrozba nebo příležitost plynoucí z pravidelného sledování prostředí. Od schůze SR se liší v tom smyslu, že v tomto případě se zásadně zpochybňuje strategie jako taková, i když k tomu při pohledu na informace o výkonnosti není žádný zjevný důvod. Na pořad dne se samozřejmě mohou dostat diskuse z různých schůzí SR, pokud přesáhly rozsah těchto schůzí, když skončily zásadním zpochybňováním strategie.

STA je tedy příležitostí se podívat na tzv. emergentní tj. spontánně vznikající, strategie (*emergent strategies*) (odzdola nahoru) a na nenaplněné strategie a posoudit dopady na tzv. *deliberate strategy*, tj. strategii probíhající podle plánu, viz obr. 40. Závěr může znít, že tzv. *deliberate strategy* by měla být upravena v souladu s realizovanou strategií.<sup>124</sup> Emergentní strategie jsou velmi důležité, jelikož odrážejí reakce, které zaměstnanci sami začali praktikovat, když čelili problémům ve své každodenní práci. I v tomto případě musí být schůze připravována ve směru odzdola nahoru s příslušnými zaměstnanci. Při zajišťování kvalitního procesu též může pomoci pracovník pro strategické řízení.

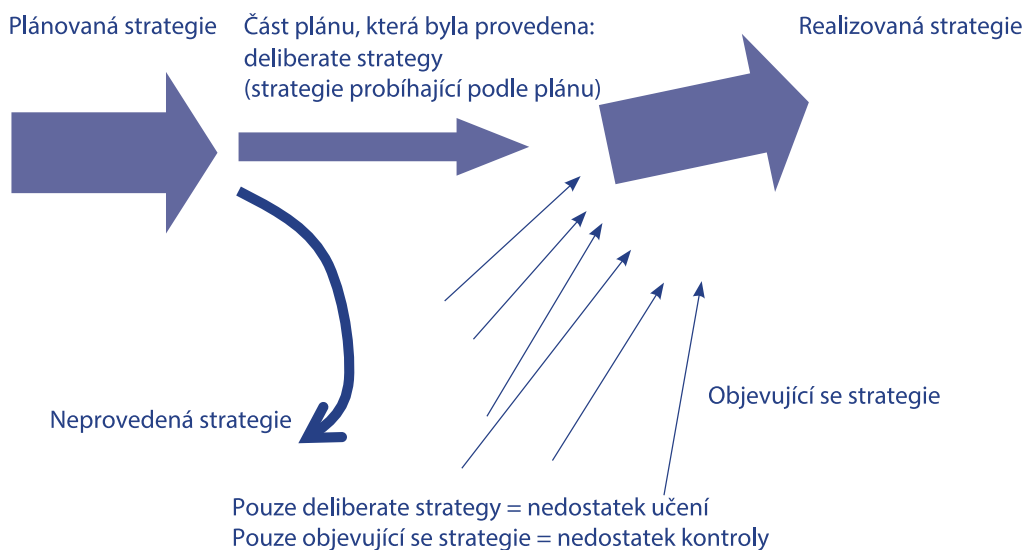
//

**Emergentní strategie jsou velmi důležité, jelikož odrážejí reakce, které zaměstnanci sami začali praktikovat, když čelili problémům ve své každodenní práci.**

//

A i zde by se vrcholový manažer měl chovat jako u schůzí SR, ale jde o krok dále a zpochybňuje zásadnější předpoklady ohledně strategie.

#### Obrázek č. 40: Testování strategie



<sup>124</sup> Upraveno z: Of Strategies, Deliberate and Emergent by Henry Mintzberg and James A. Waters in Strategic Management Journal, Vol. 6, No. 3 (Jul. – Sep., 1985)

## 5. JSOU POUŽITY INFORMACE O VÝKONNOSTI

- B. Rozhodnutí přijatá na schůzích STA kaskádovitě sestupují k jednotkám nižší úrovně a podpůrným jednotkám.

Podobně jako u SR i STA následují kaskádovou logiku.

### 6.2.5.3. OPERAČNÍ PŘEZKUMY SE ZAMĚŘUJÍ NA ŘEŠENÍ PROBLÉMŮ A NEUSTÁLÉ ZLEPŠOVÁNÍ

- A. Schůze pro operační přezkum se konají na příslušných úrovních se zaměstnanci ve frekvenci, která bere v úvahu rychlosti, jíž se poskytují zásadní informace o provozní výkonnosti.

Na programu schůzí pro operační přezkum jsou problémy jako příchozí návrhy, zpoždění při zpracovávání, úroveň kvality, reklamace, počet zaměstnanců, nové požadavky ovlivňující každodenní práci atd. Frekvence závisí na tom, jak rychle přicházejí nová data, souvisí tedy s rychlostí provozního cyklu (viz kapitola 6.2.4.1). Mezi jednotlivými organizačními jednotkami se tedy může lišit.

Účastníci této přezkumné schůze obvykle pocházejí z jedné jednotky a doprovázejí je zástupci klíčových oddělení (HR, ICT, finance atd.), která tuto jednotku mají podporovat.

To znamená, že na programu operačního přezkumu (viz výše) mohou být evaluace výzev a projektů řízených v rámci jednotky, ať už jde o evaluace dopadu nebo jiné druhy. Pokud diskuse ohledně takové evaluace mají mnohem dalekosáhlejší důsledky, např. z hlediska přerušení nebo urychlení poskytování podpory, pak se tato diskuse může přesunout na úroveň přezkumu strategie.

- B. Informace slouží k diskusi o tom, jak se vypořádat s krátkodobými problémy týkajícími se operačních cílů a jak prosazovat neustálé zlepšování.

Hlavní myšlenkou operačních přezkumů je řešit problémy pomocí akčního plánu a určit odpovědnost za jeho provedení. Schůze mohou být tedy velmi krátké. Je dobré se vystříhat zdlouhavých prezentací informací, které nejsou spojeny se žádnými problémy.

Je možné, že se problém neustále vrací. To by mělo být impulsem k zamyšlení se nad projektem strukturálního zlepšení.

- C. Když je rozhodnuto o nápravných akčních plánech, tyto plány též vedou ke změně alokací zdrojů: oblasti s dobrou výkonností může být alokováno více finančních a jiných prostředků, nebo naopak manažeři mohou rozhodnout, že více finančních / jiných prostředků vyžaduje oblast, v níž byla výkonnost neuspokojivá.

Prostředky a rozpočet by pochopitelně měly sloužit opatřením, o nichž bylo rozhodnuto. Jinak se nic moc nestane.

- D. Obousměrný tok informací mezi schůzemi SR a schůzemi pro operační přezkum je dobře koordinovaný.

## 5. JSOU POUŽITY INFORMACE O VÝKONNOSTI

Jak bylo uvedeno v kapitole 6.2.3.2, existuje spojitost mezi činnostmi a strategickou mapou, jelikož klíčové procesy přispívají k udržení nebo zlepšení výkonnosti vzhledem ke strategické mapě používané v konkrétní jednotce. Tato mapa byla kaskádovitě odvozena od celkové strategické mapy. Výkon na strategické mapě taktéž vyžaduje informace ohledně probíhajících činností.

## 6.2.5.4. ZAMĚSTNANCI JSOU ODMĚŇOVÁNI / TRESTÁNI NA ZÁKLADĚ INFORMACÍ O VÝKONNOSTI

Lidé v ORP, kteří jsou odpovědní za akontabilitu jednotek, skupin či jednotlivců, tak do značné míry činí na základě relevantních a dohodnutých strategických informací a informací o provozní výkonnosti. Tyto informace o výkonnosti tedy slouží jako vstup pro diskuse o povýšení, disciplinárních opatřeních, odměnách nebo motivačních pobídkách.

V kapitole 4.5 byla akontabilita definována jako způsob, jakým lidé popisují, čeho dosáhli a proč, namísto omezenějšího popisu, zda dosáhli cíle nebo ne. To neznámá, že se informace o výkonnosti nepoužijí v diskusi o akontabilitě. Naopak – je zásadní, aby byly tyto informace interpretovány a aby se o nich debatovalo. Mezi informacemi o výkonnosti a následky (např. motivační prvek spojený s dosažením cíle) nikdy není mechanistický ani automatický vztah.

//  
**Mezi informacemi o výkonnosti a následky nikdy není mechanistický ani automatický vztah.**

## 6.2.5.5. SDÍLENÍ POZNATKŮ

Získané poznatky ohledně výkonnosti jsou sdělovány v rámci celé organizace.

Pokud jsou poznatky – ohledně úspěchů nebo neúspěchů – zajímavé, zaslouží si diskusi i na jiných místech. Je třeba se ubránit pokušení se domnívat, že úspěch lze snadno zopakovat a neúspěchu se lze vyhnout děláním stejných věcí, jak se dělají jinde. To ale neznámá, že by poznatky odjinud nemohly být inspirací. Jsou zdrojem větší rozmanitosti, jak bylo popsáno v kapitole 4.3.

Užitečným nástrojem jsou institucionalizované vzdělávací akce. Mohou být zaměřeny na aktuální problém: v praktické podobě se shromáždí dostupné informace a důkazy, které pak tvoří základ informované diskuse zainteresovaných stran.

Musí být čas i na další příležitosti skupinového učení. Ale i na pracovišti se lze mnohé naučit, pokud se tak děje na učení zaměřeným způsobem.

Organizace INTRAC (International NGO Training and Research Centre) přináší přehled způsobů jak podporovat sdílení znalostí a učení<sup>125</sup>. Důležitým krokem je zajistit „prostor“ pro učení (viz tabulka č. 19). Jinak by skvělé nástroje pro sdílení zůstaly nevyužity.

//  
**Důležitým krokem je zajistit „prostor“ pro učení.**

## 5. JSOU POUŽITY INFORMACE O VÝKONNOSTI

Tabulka č. 19: Vytváření prostoru pro učení

	Individuální	Kolektivní
Formální	<p>Organizace mohou:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>legitimizovat učení tím, že bude součástí popisu pracovní náplně,</li> <li>plánovat pracovní zátěž, aby nedocházelo k přetěžování zaměstnanců,</li> <li>pomocí personalistických mechanismů, jako je dohled nad zaměstnanci a jejich hodnocení, sledovat a hodnotit přínos jednotlivých zaměstnanců k učení v rámci organizace,</li> <li>zajistit, aby měl každý zaměstnanec individuální plán učení a rozvoje,</li> <li>rozvíjet kompetenci „přemýšlivý praktik“,</li> <li>vytvořit programy individuálního mentorování a koučování,</li> <li>podporovat a umožňovat účast na vzdělávacích kurzech, workshopech, konferencích a setkáních,</li> <li>vytvářet pro jednotlivce příležitosti, aby zastupovali organizaci v sítích,</li> <li>motivovat zaměstnance, aby psali články k publikaci.</li> </ul>	<p>Organizace mohou:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>do projektových a programových plánů a organizační strategie zabudovat studijní cíle,</li> <li>rozvíjet týmovou práci jakožto požadovaný způsob práce,</li> <li>vytvořit mechanismy pro stanovení kolektivní odpovědnosti za výsledky,</li> <li>založení skupin pro učení na reálných problémech (<i>action learning sets</i>), studijních skupin a komunit praxe (<i>communities of practice</i>),</li> <li>organizovat vzdělávací kurzy, workshopy, konference a setkání,</li> <li>zavádět období bez dojíždění, týdny práce z domu a „období pro reflexi“,</li> <li>zadat vyhodnocení proběhlého vzdělávání a analyzovat pracovní témata,</li> <li>vytvořit týmy se smíšenými funkcemi, které připraví pokyny, postupy nebo zásady,</li> <li>do všech formátů pravidelných výkazů zahrnout explicitní část „získané poučení“.</li> </ul>
Neformální	<p>Jednotlivci zaměstnanci mohou:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>na konec každého dne a do významných momentů pracovní činnosti vložit čas na zamyšlení,</li> <li>zapojit se do neformálního networkingu,</li> <li>připojit se a používat on-line diskusní fóra,</li> <li>vytvořit si „návyky“, které podporují reflektivní praxi (např. si vést studijní deník).</li> </ul>	<p>Organizace mohou:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>poskytnout fyzický prostor, který bude podporovat neformální networking,</li> <li>vytvořit intranety, zpravodaje nebo jiné způsoby, jak zaměstnance informovat o práci jiných zaměstnanců.</li> </ul>

## 6.2.5.6. SHODA MEZI INTERNÍM A EXTERNÍM VÝKAZNICTVÍM JE VELKÁ

A. Informace používané pro řízení jsou shodné s informacemi udávanými externě.

Tato praxe neznamená, že by se měly všechny interní informace šířit i externě, ani opak.

Znamená to pouze, že všechny informace použité interně i externě by měly být shodné. Jinak to může vyvolat otázku integrity ORP.

B. Informace sloužící k řízení a externímu výkaznictví mají stejné priority jako orientované na výsledek.

Vedle základní shody vysvětlení v předchozím bodě by orientace na výsledky prohlašovaná interně měla být jasná i zvenčí. Jinak by se dalo pochybovat o oddanosti strategii. Kromě toho je jasnost ohledně výsledků důležitá pro koordinaci s dalšími externími subjekty, které se na výsledcích též mohou podílet. Toto téma bude podrobněji rozpracováno v kapitole 6.2.6.

## 6.2.5.7. PŘEHLED PROCESU: FÁZE Č. 4: MONITOROVÁNÍ A UČENÍ A FÁZE Č. 5: TESTOVÁNÍ A ÚPRAVA STRATEGIE

Fáze č. 4 (monitorování a učení) se týká operačního přezkumu a přezkumu strategie, zatímco fáze č. 5 (testování a úprava strategie) se týká testování strategie a posuzování úprav. Fáze č. 4 a 5 spočívají v organizaci těchto schůzí a poskytování správných informací pro tyto schůze. Podpora výše uvedeného u strategičtějších schůzí může být úkolem pracovníka pro strategické řízení.

Hlavní rozdíly jsou uvedeny v tabulce č. 20.

Tabulka č. 20: Typy přezkumných schůzí

	TYP SCHŮZE		
	Operační přezkum	Přezkum strategie	Testování a úprava strategie
Požadavky na informace	„Dashboards“ pro klíčové ukazatele výkonu, týdenní a měsíční finanční souhrny	Strategická mapa a výkazy („balanced scorecard“)	Strategická mapa, „balanced scorecard“, výkazy metodou ABC (Activity Based Costing), analytické studie strategie, analýzy externího prostředí
Četnost	Denně, dvakrát týdně, týdně, měsíčně, v závislosti na provozním cyklu	Měsíčně	Ročně
Účastníci	Zaměstnanci podle oddělení a funkce, vyšší management pro finanční přezkumy	Tým vyššího managementu, vlastníci strategických témat, pracovník pro strategické řízení	Tým vyššího managementu, vlastníci strategických témat, specialisté na fungování a plánování, vedoucí obchodních jednotek, pracovník pro strategické řízení
Zaměření	Nalézt a řešit provozní problémy	Implementovat strategii	Testovat a upravit strategie na základě kauzální analytiky, měnícího se vnějšího prostředí, emergentních strategií, vývoje nových technologií apod.
Cíl	Reagovat na krátkodobé problémy a podporovat neustálé zlepšování	Ladění strategie; úpravy v průběhu cyklu	Postupně zlepšovat nebo transformovat strategii; vytvořit strategické a operační plány; schválit výdaje na strategické iniciativy a další významné diskreční výdaje

Tyto různé druhy přezkumů lze vnímat tak, že podporují klíčování mezi zkoumáním a užítkováním (viz Hurstův model), aby se zabránilo logice rozkvětu a útlumu v Hollingově adaptivním cyklu (viz rámeček č. 6). Dobrým způsobem jak to vysvětlit jsou strategie ve Snowdenově modelu<sup>126</sup> v rámečku č. 5.

Operační přezkumy budou převažovat v jednoduchých a složitých doménách Snowdenova rámce.

V jednoduché doméně „nalzáme smysl, kategorizujeme, reagujeme“:

- např. hodnotíme skutečnosti (např. projekt nepodal zprávu včas), klasifikujeme je (přezkumy, abychom zjistili, jak s nimi naložit) a reagujeme ustálenou praxí (použití postupu),
- problémy spojené s tímto způsobem práce jsou: špatná klasifikace (např. přílišné zjednodušení), zaběhlé myšlení (slepota k novým přístupům) a nevšímavost (nevšimneme si změn v kontextu, např. co by mohlo narušit současný způsob práce) vedoucích pracovníků.

Jednoduché záležitosti se obvykle na program operačního přezkumu nedostanou, ale řeší se rovnou.

Komplikovanější situace už se ale na pořad dne dostat mohou. Ve složitě doméně „nalzáme smysl, analyzujeme, reagujeme“: není totiž možné „kategorizovat“, protože není okamžitě jasné, jaká je situace, a to vyžaduje, aby odborníci prozkoumali několik možných variant:

## 5. JSOU POUŽITY INFORMACE O VÝKONNOSTI

- např. hodnotíme skutečnosti (kupříkladu databáze, která obsahuje všechny informace o financovaných projektech, přestala posílat upozornění projektovým manažerům), odborníci vyhotoví analýzu (IT pracovníci se podívají do kódu a zpětně vysledují původ problému), odborníci problém vyřeší (použijí svoje odborné znalosti nabyté při řešení podobných problémů v minulosti),
- problémy spojené s tímto postupem mohou být: zaběhlé myšlení „analytická paralýza“ odborníků, jejichž rozhodování může trvat dlouhou dobu (kompromis mezi nalezením té „správné“ odpovědi a učiněním rozhodnutí včas).

Pokud odpovědi stále unikají a rozhodnutí je nutno činit na základě neúplných údajů, situace je pravděpodobně „komplexní“. Komplexní problémy lze identifikovat při operačním přezkumu, ale vyžadují jiný druh reakce: originalitu, ne současný stav beze změn. Lépe se tedy hodí do strategického projektu a přezkum by měl probíhat na schůzích pro přezkum strategie. V komplexní doméně „sondujeme, nalézáme smysl, reagujeme“: vůdci se nemají snažit vnučovat vlastní postupy, ale musí udělat několik experimentů (sond), u kterých špatný výsledek nebude problém, poté pozorně sledovat, jaké se objeví vzorce (nalézání smyslu) a poté podpoříme ty, které považujeme za pozitivní (reakce):

- např. lidé stojící za YouTube pozorně sledovali, jaké kreativní využití jejich software našel (např. jako platforma k šíření politických nástrojů), a poté začali podporovat vzorce používání, které považovali za pozitivní (např. sponzorování prezidentských kandidátů s video kanály),
- problémy tohoto přístupu mohou být: jednání s komplexním jako s jednoduchým, vyžadování bezpečných podnikatelských plánů s definovanými výsledky, netrpělivost, když se tyto předem stanovené výsledky v praxi nenaplní apod., zabránění, aby se objevily vzorce (neposkytnutím prostředků), namísto široké škály sond a tolerování „neúspěchu“ u řady z nich, ale výdělek na těch, které se nějakým způsobem, občas neočekávaným, vyplatí.

Je třeba si uvědomit, že plánování „strategických projektů“ ORP může tyto nápady využít v různých druzích prováděcích systémů, jak bylo uvedeno v kapitole 6.2.3.4 d). Řada akcí, u nichž špatný výsledek nebude problém, odpovídá emergentní změně, kterou se zabývá přístup PLP.

Snowden též poukazoval na dynamické strategie (přecházejícími mezi různými doménami). Ty lze též spojit s různými přezkumnými systémy v organizaci.

Na úrovni operačního přezkumu jedna strategie označovaná jako **postupné zlepšování** zahrnuje přechod ze složitého do jednoduchého a zpět. Pro Snowdena je to pohonem zejména „technického“ růstu, ale existuje riziko odpoutání od reality, která se zásadně změnila (opět zaběhlé myšlení / nevíšavost). Odpovídá to provozní úrovni a odkazuje to na spouštění a přezkum iniciativ na zlepšování procesů.

Další strategií na úrovni operačního přezkumu je **JIT transfer** (*just-in-time transfer*). Ten znamená posun z komplexního do složitého v případech, kdy implicitní, skryté znalosti (*tacit knowledge*) drží lidé v, často neformálních, sítích. Lze je použít v případě potřeby (např. prostřednictvím on-line zájmových skupin), ale bylo by příliš nákladné se pokoušet je „skrývat“, pro případ, že by je někdo potřeboval. To lze opět zahrnout do iniciativy za zlepšení nebo to může být pouze ad hoc požadavek.

Strategie JIT transferu záleží na dvojité strategii (přechod ze složitého do komplexní domény) označované jako **zkoumání** (*exploration*): kde jsou možnosti otevřeny omezením / odstraněním ústřední kontroly bez úplného přerušování spojení, např. umožníme neformálním komunitám praxe / zájmovým komunitám, aby se rozvíjely a činily opatření, ale zároveň zajistíme pečlivé, ale nenápadné sledování, abychom zabránili riziku vyvolání chaosu.



## 5. JSOU POUŽITY INFORMACE O VÝKONNOSTI

Strategie průzkumu patří na strategickou úroveň, jelikož neformální komunity z definice nejsou vázány organizační strukturou. Lze je zapojit do strategické iniciativy a navázat na ně přezkumy strategie. Mohou též poskytnout cenné názory, které mohou při testování strategie a posuzování úprav zpochybnit strategii jako takovou.

Na strategické úrovni lze použít dynamičtější strategie:

- od složitého přes chaotické po komplexní: **prolomení zaběhlého myšlení**
  - ⊙ např. dejte skupině odborníků krátkou lhůtu, úkol přijít s radikálním novým nápadem a sankce za nesplnění tohoto úkolu; poté je konfrontujte (čímž vytvoříte krátký moment chaosu) se zkušenostmi z naprosto odlišného odvětví / sektoru;
- od jednoduchého přes komplexní po složitě: **osvobození**
  - ⊙ stimulujte interakci činitelů v systémech, aby vznikaly nové myšlenky, koalice a vedení;
  - ⊙ např. přineste vágní nápady nebo úmyslně nejasné cíle a úkoly do širokého prostředí a uvidíte, kde se spustí zajímavá reakce z hlediska strategie; jakmile tuto reakci objevíte, rychle tuto novou myšlenku, koalici nebo vůdce přesuňte do složitě domény;
- od jednoduchého po chaotické a zpět: **imunizace**
  - ⊙ krátce se ponořte do chaotické domény, ale na dostatečnou dobu, aby došlo k všimnutí, ale ne nestabilitě; to pomůže být lépe připraven na změnu a přináší to nové perspektivy, které způsobují přerušení v pozdějších fázích komplexní domény;
  - ⊙ např. používáním „metafor“ (předstírejte, že jste...), které umožňují hovořit o bolestných věcech a umožňují nekonvenční myšlení;
- od komplexního po chaotické a zpět, opakovaně: **divergence / konvergence**
  - ⊙ znamená aktivní porušení komplexního systému za účelem vyvolání jeho přechodu do chaosu;
  - ⊙ např. malé skupiny v rámci organizace mohou být zmocněny, aby fungovaly jako „startupy“ a konkurovaly stávajícím způsobům práce, čímž v rámci stávajících jednotek vytvoří konkurenční dynamiku.

Všechny tyto strategie lze (stejně jako strategii zkoumání) integrovat do strategických iniciativ a mohou, ale nemusí, vést ke zpochybnění strategie jako takové. Ve skutečnosti slouží k tomu, aby zabránily široce rozšířenému zaběhlému myšlení a nevšímavosti a potlačily status quo, aby se organizace posunula směrem k nevyhnutelnému útlumu po rozkvětu.

Na konec zůstávají některé strategie, které obsahují způsob jak se dostat z obecného organizačního chaosu / krize:

- od chaotického ke komplexnímu a pak ke složitě pomocí „**swarmingu**“: vytvoření několika „atraktorů“, kolem nichž se v komplexní doméně mohou vytvořit vzorce; ty, které budeme považovat za žádoucí, můžeme stabilizovat do složitě domény a nežádoucí zničíme;
- z chaosu k jednoduchému prostřednictvím **uložení podmínek** (*imposition*): jsou zavedena drakonická opatření, aby se situace stala tak katastrofální, že lidé přijmou, co by dříve bylo nepřijatelné.

I když se zde na Snowdenovy strategie nahlíží jako na způsob jak OŘP ochránit před rigiditou, lze je použít i na financované iniciativy. To se pravděpodobně již do jisté míry děje v přístupech založených na procesu participativního učení.

Zbývá samozřejmě otázka, jak by tato setkání měla být spojena s mechanismy formální governance zavedenými nařízeními o strukturálních a investičních fondech, jako je např. monitorovací výbor programu. Těm se budeme věnovat v následující kapitole.

## 6. PO CELOU DOBU JSOU ZAPOJENI EXTERNÍ STAKEHOLDERI

## 6.2.6. PO CELOU DOBU JSOU ZAPOJENI EXTERNÍ STAKEHOLDERI

## 6.2.6.1. EXTERNÍ STAKEHOLDERI JSOU ZAPOJENI DO PLÁNOVÁNÍ A PŘEZKUMU

- A. Na strategické mapě a v programu financovaném ze strukturálních fondů bylo základem pro stanovení strategických výsledků na úrovni klientů formální hodnocení potřeb klientů.

Koncept potřeb byl již vysvětlen v kapitole 3.2 pomocí Maslowovy teorie. Zde je pouze zdůrazněno, jak je důležitá orientace na potřeby, jak z perspektivy klientů na strategické mapě (potřeby s vysokou prioritou, kterým se OŘP opravdu musí věnovat, pokud má realizovat svoji vizi), tak v programu / programech financovaných ze strukturálních fondů, které OŘP řídí. Existuje samozřejmě mnoho způsobů jak potřeby identifikovat a prioritizovat, od metod shora dolů po metody zdola nahoru, které naznačuje následující přístup.

- B. Do tohoto cvičení jsou OŘP přímo zapojeni klienti (nebo jejich zástupci), a to prostřednictvím interaktivních komunikačních kanálů.

OECD<sup>127</sup> uvádí hlavní zásady pro úspěšné poskytování informací, konzultace a účast občanů (viz rámeček č. 31). To platí stejně pro přípravu, implementaci i evaluaci veřejných politik. Výše uvedený postup je tedy pouze prvním krokem v zapojování klientů, jelikož se zaměřuje – vzhledem k tomu, že zjišťuje potřeby – na rané fáze přípravy veřejných politik.

Zapojení klientů (nebo jiných stakeholderů) do definování veřejných politik, které na tyto potřeby reagují, a do jejich evaluace, už ale budou řešit následující postupy.

## Rámeček č. 31: Principy OECD pro zapojení občanů

<b>1. Oddanost (commitment)</b>	Na všech úrovních – od politiků, vyšších manažerů a veřejných činitelů – je třeba vedení a oddanost informování, konzultacím a aktivní účasti ve tvorbě veřejných politik.
<b>2. Práva</b>	V zákoně nebo veřejné politice musí být pevně zakotveno právo občanů na přístup k informacím, poskytování zpětné vazby, být konzultován a aktivně se účastnit tvorby veřejných politik. Musí být též jasně uvedena povinnost státu reagovat na občany uplatňující svoje práva. K prosazování těchto práv jsou zásadní nezávislé dohledové instituce nebo jejich ekvivalent.
<b>3. Jasnost (clarity)</b>	Od samotného počátku by měly být jasně definovány cíle (a omezení) pro informování, konzultace a aktivní účast v tvorbě politik. Všem musí být jasné příslušné role a odpovědnosti občanů (při poskytování svého vhledu) a státní správy (v rozhodnutích, za která nese odpovědnost).
<b>4. Čas</b>	Veřejné konzultace a aktivní účast by se měly odehrávat v procesu tvorby politiky co nejdříve, aby se mohlo objevit více řešení a aby se zvýšily šance na úspěšnou implementaci. Aby byly konzultace a účast účinné, musí na ně být dostatek času. Informace jsou třeba ve všech fázích životního cyklu veřejné politiky.
<b>5. Objektivita</b>	Informace poskytované státní správou při tvorbě veřejných politik by měly být objektivní, úplné a dostupné. Se všemi občany by se mělo při uplatňování jejich práv na přístup k informacím a účast na procesu zacházet stejně.
<b>6. Zdroje</b>	Jestliže má být informování, konzultace a aktivní účast veřejnosti účinné, jsou třeba adekvátní finanční, lidské a technické zdroje. Státní úředníci potřebují přístup k příslušným dovednostem, odborné vedení a školení a organizační kulturu, která bude jejich úsilí podporovat.
<b>7. Koordinace</b>	Iniciativy, které mají občany informovat, vyžádat si od nich zpětnou vazbu a konzultovat s nimi, by měly být koordinovány napříč různými jednotkami státní správy, aby se zlepšilo řízení znalostí, zajistila soudržnost veřejných politik, zamezilo se duplikaci a snížilo riziko „konzultační únavy“ mezi občany a organizacemi občanské společnosti. Koordinační úsilí by nemělo omezit schopnost jednotek státní správy zajišťovat inovaci a flexibilitu.

127 <http://www.coprpbm.eu/?q=node/511>

## 6. PO CELOU DOBU JSOU ZAPOJENI EXTERNÍ STAKEHOLDERI

<b>8. Akontabilita</b>	Státy mají povinnost nést odpovědnost za použití názorů občanů získaných prostřednictvím zpětné vazby, veřejných konzultací a aktivní účasti. Ke zvýšení celkové akontability států jsou zásadní opatření, aby byl proces tvorby veřejných politik otevřený, transparentní a přístupný vnějšímu dohledu a přezkumu.
<b>9. Evaluace</b>	Aby se státy dokázaly přizpůsobit novým požadavkům a měnícím se podmínkám pro tvorbu veřejných politik, potřebují nástroje, informace a kapacity na evaluaci své výkonnosti při poskytování informací, provádění konzultací a zapojování občanů.
<b>10. Aktivní občanství</b>	Pro státy jsou přínosem aktivní občané a dynamická občanská společnost a stát může podniknout konkrétní opatření, aby usnadnil přístup k informacím a účast na procesu, zvýšil povědomí, posílil občanské vzdělávání a dovednosti a posílil budování kapacity mezi organizacemi občanské společnosti.

International Association for Public Participation<sup>128</sup> představuje kontinuum od velmi pasivní účasti (informování) po velmi aktivní podoby (zplnomocněním k závěrečnému rozhodnutí).

## Rámeček č. 32: Různá míra účasti

ZVYŠUJÍCÍ SE MÍRA VEŘEJNÉHO DOPADU 					
	Informace	Konzultace	Zapojení	Spolupráce	Zmocnění
<b>Cíl veřejné účasti</b>	Poskytnout veřejnosti vyvážené a objektivní informace, aby pochopila problémy, alternativy, příležitosti anebo řešení.	Získat od veřejnosti zpětnou vazbu k analýze, alternativám anebo řešení.	V průběhu celého procesu spolupracovat přímo s veřejností, aby byly pochopeny a zváženy obavy a přání veřejnosti.	Být veřejnosti partnerem v každém aspektu rozhodnutí včetně vymyšlení alternativ a určení upřednostňovaného řešení.	Vložit závěrečné rozhodování do rukou veřejnosti.
<b>Slib veřejnosti</b>	Budeme vás informovat.	Budeme vás informovat, poslouchat a vezmeme na vědomí obavy a touhy. Sdělíme vám, jak názory veřejnosti ovlivnily rozhodnutí.	Budeme s vámi spolupracovat, aby se vaše obavy a přání přímo odrazily ve vymyšlených alternativách, a sdělíme vám, jak názory veřejnosti ovlivnily rozhodnutí.	Vyžádáme si od vás radu a inovace při formulování řešení a vaše rady a doporučení co nejvíce zohledníme v rozhodnutí.	To, co rozhodnete, implementujeme.

V jiné publikaci OECD<sup>129</sup> jsou uvedeny následující koncepty – vyšší úrovně, ale velmi podobné:

- **informování:** státní správa šíří informace o tvorbě veřejné politiky z vlastní iniciativy – nebo jsou informace sdělovány občanům na jejich vlastní žádost. V obou případech informace v zásadě proudí jedním směrem, od státu k občanům, tj. v jednosměrném vztahu. Příkladem je přístup k veřejným záznamům, úřední věstníky a webové stránky státní správy;
- **konzultace:** stát od občanů žádá a dostává zpětnou vazbu na tvorbu veřejných politik. Za tímto účelem stát definuje, o čí názory na jakou záležitost má v průběhu tvorby veřejné politiky zájem. Jestliže chce stát od občanů získat zpětnou vazbu, musí jim informace poskytnout předem. Konzultace tak vytváří omezený obousměrný vztah mezi státem a občany. Příkladem jsou připomínky k návrhu zákona nebo průzkumy veřejného mínění;

128 <http://www.iap2.org/> a <http://www.coprbrm.eu/?q=node/596>

129 <http://www.coprbrm.eu/?q=node/597>

## 6. PO CELOU DOBU JSOU ZAPOJENI EXTERNÍ STAKEHOLDERI

- **aktivní účast:** občané se aktivně zapojují do rozhodování a tvorby veřejných politik. Aktivní účast znamená, že se občané sami účastní výměny názorů na tvorbu veřejných politik, například navrhováním alternativních variant. Odpovědnost za formulaci veřejné politiky a závěrečné rozhodnutí spočívá na státu. Zapojení občanů do tvorby veřejných politik je pokročilý obousměrný vztah mezi státem a občany založený na partnerství. Příkladem jsou pracovní skupiny, panely laiků nebo proces dialogu.

Publikace uvádí řadu obecných nástrojů, které lze za tímto účelem použít.

Involve<sup>130</sup>, britská nestátní organizace zaměřená na účast občanů, taktéž uvedla seznam konkrétnějších metod (kromě různých jiných užitečných materiálů), které v různé míře umožňují zapojení občanů do informování, konzultací a aktivní účasti. Vysvětlované metody jsou:

- oceňující ptaní (*appreciative inquiry*)
- poroty složené z občanů,
- panely složené z občanů,
- sítě pro emancipaci komunity,
- budování konsenzu / dialog,
- konsenzuální konference,
- deliberativní mapování,
- deliberativní průzkum,
- deliberativní setkání občanů,
- elektronické procesy,
- konference o budoucím směru hledání,
- participativní hodnocení,
- participativní strategické plánování (ICA),
- skutečné plánování,
- technologie otevřeného prostoru,
- panely složené z uživatelů,
- iniciativy na emancipaci mládeže.

Mnohé z těchto metod slouží více účelům. Žádná z nich není vhodná pouze pro informační účely. Vždy obsahují alespoň jednu konzultační funkci, i když ve větší či menší míře. Někdy tyto nástroje dokonce umí aktivně zapojit občany do rozhodování. Ty uvedené na konci jsou též užitečné v případech založených na procesu participativního učení uvedeného v kapitole 6.2.3.4 c.

Ještě jiný zdroj přidává další nástroje<sup>131</sup>, jako je 21st Century Town Meeting a World Café.

V neposlední řadě je nástrojem, který lze použít ke sbírání informací a konzultacím, mapování konceptů (*concept mapping*).<sup>132</sup> Byl projednáván na semináři COP RBM v lednu 2010 ve Varšavě a byl také použit k sebehodnocení COP RBM jako síť.

Většinu z těchto nástrojů lze samozřejmě použít i pro jiné účely, než je získávání informací, konzultace nebo rozhodování o potřebách. Mohou být též orientovány na to, jak na tyto potřeby reagovat (řešení a zdroje potřebné k jejich implementaci) a jak hodnotit, zda dochází k plnění.

<sup>130</sup> <http://www.coprmb.eu/?q=node/530>, viz příručka „People and participation“.

<sup>131</sup> <http://www.coprmb.eu/?q=node/460>

<sup>132</sup> <http://www.coprmb.eu/?q=node/117>

## 6. PO CELOU DOBU JSOU ZAPOJENI EXTERNÍ STAKEHOLDERI

C. Tyto kanály se udržují v celém programovém období, aby si organizace řídící program byla aktivně vědoma měnících se nebo nově se objevujících potřeb klientů.

Svět nestojí na jednom místě a i potřeby se vyvíjejí. Potřeby se mohou změnit úplně nebo být vytříbenější. OŘP musí udržet prst na tepu událostí.

D. Když organizace řídící program dále definuje výsledky a výstupy (ať už na mapě strategie OŘP, v programovém dokumentu nebo výzvě k předkládání návrhů nebo nabídek) a související měření a zdroje, aktivně se toho účastní i klienti (zástupci), partnerské organizace a další klíčoví stakeholderi (včetně těch, kteří činí konečná rozhodnutí o osudu organizace).

Jak bylo uvedeno výše, mnohé z výše uvedených nástrojů lze použít tak, aby zapojovaly nejen klienty, ale i další stakeholdery nad rámec pouhé identifikace a prioritizace potřeb. Dalším krokem, do něhož by měly být zapojeni i jiní stakeholderi, je určit další výstupy a výsledky a způsob jejich měření a dále to, jaké zdroje by jim měly být alokovány.

Z hlediska strategické mapy OŘP závisí to, jací primární (ale ne jediné) stakeholderi se mají zapojit, na konkrétní perspektivě mapy:

- partnerské organizace, jelikož jsou to aktéři, které OŘP oslovuje přímo, se mohou podílet na stanovení výsledků a měření z pohledu partnerské organizace a z pohledu interních procesů OŘP. Mohou se dokonce zapojit do identifikace a prioritizace strategických iniciativ a iniciativ na zlepšení současného stavu;
- naopak na pohled orgánu zajišťujícího legitimitu se zaměří ministři, Komise apod.;
- pohled klientů bude velmi užitečný tam, kde se klienti (nebo jejich zástupci) zapojují.

Jak bylo uvedeno v kapitole 3.4, na úrovni celého programu je třeba definovat specifické cíle (výsledky a výstupy) a alokovat finanční prostředky různým prioritám programu. Na tom by se měli podílet stakeholderi, včetně zástupců klientů. Je to dokonce požadavek stanovený v nařízeních. Jeden příklad širokého zapojení do přípravy programu naleznete v rámečku č. 33.

### Rámeček č. 33: Partnerská praxe – zapojení stakeholderů do přípravy OP v Litvě

Při přípravě finančního období 2007–2013 rozhodla v Litvě strategická skupina zástupců ministrů o vytvoření tří operačních programů (OP): Rozvoj lidských zdrojů (HRD), Ekonomický růst a Podpora soudržnosti.

V OP HRD byly pro každou ze čtyř priorit vytvořeny pracovní skupiny, jejichž cílem bylo spojit různé skupiny stakeholderů, aby poskytly svoje názory a sepsaly příslušné části OP. Ačkoli konečná odpovědnost spočívala na řídicím orgánu (ministerstvo financí), tyto čtyři skupiny řídila jednotlivá ministerstva, která se při plánování zaměřila na výsledky a indikátory. Například první prioritu „Kvalitní zaměstnání a sociální začleňování“ mělo na starost ministerstvo financí jako zprostředkující subjekt.

## 6. PO CELOU DOBU JSOU ZAPOJENI EXTERNÍ STAKEHOLDERI

Celkem se do pracovních skupin zapojilo 130 osob z různých veřejných institucí a agentur, sociálních, ekonomických a regionálních partnerů a dalších zainteresovaných organizací a dále odborníci, vědci a externí konzultanti pro předběžné hodnocení. Na setkání, vedených předsedou a jeho zástupcem, se členové dělili o svůj pohled a zaměřovali se na to, čeho lze dosáhnout a jak. V případě první priority v diskusi zazněl i názor skupiny monitorující Národní akční plán boje proti chudobě a sociálního začleňování (2004–2006) a názor ze setkání organizovaného Radou pro rozvoj venkova (2006).

Po dokončení různých návrhů programu se skupiny sešly, informovaly se o vykonané práci a materiál spojily do jednoho standardizovaného dokumentu. Tento návrh programového dokumentu se poté dal k dispozici veřejnosti na internetu a před konečným schválením jej projednaly příslušné parlamentní výbory.

→ **Více na:** <http://www.coprbrm.eu/?q=node/287>

V této fázi samozřejmě může být vhodné nejdříve stakeholdery určit a vyhodnotit prostřednictvím formální analýzy stakeholderů<sup>133</sup>. Erik Kijne, konzultant pro mezinárodní rozvoj, se na semináři COP RBM ve Varšavě v lednu 2010 podělil o zásadní tip jak začít: zeptejte se klientů, na koho narazí v souvislosti s problémem nebo tématem. Ti budou určitě stakeholdery.

Jakmile je program spuštěn, výzvy k různým akcím formulují cíle a alokace zdrojů, které se kaskádovitě rozšíří od prioritních cílů a celkových alokací určených v předchozím kroku. Na tomto procesu se opět může podílet široká škála stakeholderů. Výběr prováděcího mechanismu má ale velký vliv na to, co se má projednávat na úrovni výzvy a co na úrovni projektů, které na tuto výzvu zareagují:

- **logické rámcové přístupy a teorie změny:** je určen pouze výsledek na nejvyšší úrovni, aby si partnerské organizace ve svých návrzích mohly (principem zdola nahoru) stanovit, co vidí jako potřebné výstupy, a jaké vyžadují finanční prostředky. Toto je ideálně dále projednáváno ve fázi návrhu. To znamená, že na úrovni výzvy se bude se stakeholdery diskutovat pouze o výsledků na nejvyšší úrovni a o celkovém rozpočtu výzvy. Musí být ale podporovány mechanismy, které umožní zapojení příslušných stakeholderů na úrovni projektu, během přípravy, implementace a přezkumu;
- **přístupy založené na uzavírání smluv na výkon:** zde musí na úrovni výzvy proběhnout diskuse se všemi stakeholdery o výstupech nebo výsledcích, které budou sloužit jako základ pro financování. Stejně tak je třeba řešit částky potřebné pro každý výstup nebo výsledek. Vše se určuje na úrovni výzvy, takže k zapojení stakeholderů dochází na této úrovni;
- **přístupy založené na procesu participativního učení:** součástí výzvy bude výsledek na nejvyšší úrovni a celkový rozpočet; do tohoto se mohou zapojit stakeholdery. Na úrovni výzvy lze stanovit pevně daný rozpočet na projekt, který bude uvolňovat prostředky tak, aby jejich objem postupně klesal, bez ohledu na konkrétní projekt. To odráží záměr spustit dynamiku, která bude od určitého bodu pokračovat na vlastní pohon. Na úrovni projektu není nutno formulovat předem stanovené výsledky a výstupy, ale lze použít a se stakeholdery projednat orientační „ukazatele“ pokroku.

133 Další rady naleznete na <http://www.coprbrm.eu/?q=node/212> a <http://www.coprbrm.eu/?q=node/118>



## 6. PO CELOU DOBU JSOU ZAPOJENI EXTERNÍ STAKEHOLDERI

Význam zaměření na potřeby byl zdůrazněn v kapitole 3.2. V návaznosti na diskusi o Senově přístupu *capability approach* v kapitole 6.2.3.4 c) i) by mělo být jasné, že různí lidé mohou mít zároveň různé potřeby a že tyto potřeby se mohou v průběhu času měnit. U přístupů založených na procesu participativního učení to nepředstavuje problém, jelikož jejich účelem je posílit postavení občanů, aby si mohli sami pro sebe vytvářet nové možnosti jako odpověď na své měnící se a rozmanité potřeby, což samo o sobě přinese povědomí o nových potřebách.

Zbylé dva prováděcí mechanismy ale inklinují spíše ke statictějšímu přístupu. Potřeba (pokud by vůbec byla zjištěna) by byla definována, zafixována a následně řešena. Pro tyto mechanismy je tedy obtížnější se vyrovnat s realitami Senovy *capability theory*. Tato teorie vyzývá k „účasti a zapojení těch lidí, jejichž životy jsou v sázce, za účelem zjištění, zda si budou cenit změn, které mohou vzniknout“. Bylo rovněž uznáno, že „proces, skupina, filozofická struktura nebo instituce má legitimní pravomoc rozhodnout, co mají lidé důvod oceňovat“, aniž by se stanovilo, jak by to mělo vypadat. Je proto velmi důležité zajistit, aby byla účast organizována tak, aby byla přítomna legitimní pravomoc (demokratickým procesem, ale i jinak) a aby nesloužila pouze k informování nebo konzultacím, ale aby motivovala k zapojení a spolupráci, jak je znázorněno v rámečku č. 32.

Různé role různých stakeholderů v různých prováděcích systémech jsou zřejmé v praxi popsané v rámečku č. 34.

**Rámeček č. 34: Partnerská praxe – dva různé prováděcí systémy ve Flandrech**

Dle ESF se hlavní realizační politiky pracovního trhu ve Vlámku orientují především na produkci velkého množství činností, o čemž svědčí např. počet školení, plánů osobního rozvoje, rozborů udržitelnosti nebo počet osob, které se těchto činností účastní. Toto krátkodobé zaměření má původ v konkrétním procesu, který si ve Flandrech klade za úkol nacházet souhlas.

Nevýhodou těchto výzev orientovaných shora dolů, ve kterých jsou prostřednictvím vyjednávání mezi státní správou a všemi významnými tržními stakeholdery centrálně prováděny situační analýzy a rozpracovávána řešení pro identifikaci problémů z hlediska činností, je, že vždy není jasné, jaké dlouhodobé výsledky mají osoby, na něž se cílí, očekávat ani jaké doplňkové kroky by měly dané osoby podniknout, aby těchto výsledků dosáhly. V důsledku pak potřeby cílené programem ESF nemusí vyhovovat standardním akcím ESF. Za účelem vyřešení daného problému vlámský program spustil výzvy k předkládání návrhů, které se řídily logikou „odzola nahoru“. Výzvy předem nevymezovaly, čeho by se přijatá opatření měla konkrétně týkat, avšak definovaly obecné výsledky, kterých by mělo být dosaženo, např. zvýšení kvality práce, a nabídly řadu výsledků a poznatků získaných z minulých hodnocení a výzkumů. Po uchazečích bylo požadováno, aby provedli své vlastní situační analýzy na místní úrovni a identifikovali své vlastní řešení s přihlédnutím k nabytým znalostem. Vzhledem k tomu, že se jednalo kritérium hodnocení projektového návrhu, uchazeči byli odkázáni na partnerskou spolupráci s příslušnými aktéry. Takto bylo zajištěno, že byly v potaz vzaty všechny aspekty problémové situace.

Do značné míry to znamená, že nedostatečné zaměření se na dlouhodobé cíle kvůli povaze centrálního procesu tvorby politiky ve Flandrech je obcházeno zavedením systému orientovaného na výsledky vedle systému zaměřeného na akce. Požadavek místních stakeholderů na podílení se na formulaci projektových návrhů by měl zajistit větší zaměření těchto stran na výsledky. To však samozřejmě přímo neřeší nedostatečné zaměření na výsledky v hlavním systému.

→ **Více na:** <http://www.coprbrm.eu/?q=node/285>

## 6. PO CELOU DOBU JSOU ZAPOJENI EXTERNÍ STAKEHOLDERI

E. OŘP dosahuje rovnováhy mezi prioritami všech stakeholderů a povahu a důsledky této rovnováhy těmto stakeholderům sděluje. Klíčoví stakeholderi jsou proto dostatečně informováni o tom, čeho chce OŘP dosáhnout, přijímají to a jsou si vědomi svého vlastního přínosu.

Zájmy stakeholderů se mohou ve věci strategie OŘP, která je se odráží ve strategické mapě, dostat do rozporu, a to na úrovni programu, výzvy i projektu. OŘP pak proto musí spory urovnávat, zprostředkovávat jednání stakeholderů a někdy pro konečné rozřešení využít politické moci orgánů zajišťujících legitimitu.

I když je výsledkem procesu nemožné uspokojit všechny, každá ze stran by měla být spokojena alespoň s procesem jako takovým. To znamená, že OŘP zajišťuje, aby proces náležitě stakeholderů náležitě pochopen a jejich očekávání byla dostatečně zvládnuta.

F. Stakeholderi včetně zastupujících klientů se posuzování výkonu (strategie OŘP nebo programu) a následného rozhodovacího procesu rovněž pravidelně účastní.

Aktéři, kteří se účastní přípravy politik a jednání, by měli mít prostor zúčastnit se také následujícího hodnocení. Kdo by měl být zahrnut do čeho, tudíž zrcadlí předchozí postupy včetně zprostředkující role OŘP.

Někteří ze stakeholderů jsou samozřejmě součástí oficiálních státních orgánů, např. agenturních komisí, monitorovacích výborů programů (včetně dílčích výborů, mezi které patří např. hodnotící komise), auditních orgánů atd. To je však z hlediska zapojení stakeholderů případ naprostě menšiny.

Rámeček č. 35 popisuje zapojení stakeholderů během realizace programu.

### Rámeček č. 35: Partnerská praxe – zapojení stakeholderů během realizace programu v Řecku

V roce 2007, kdy se započala implementace velkých zdravotnických reforem financovaných ze strukturálních fondů, organizace Special Service Health & Social Solidarity (SS) zjistila nedostatečné zapojení klíčových partnerů ústředních a regionálních orgánů zdravotnického sektoru, např. hlavního ředitelství a regionálních ředitelství ministerstva zdravotnictví, Výboru duševního zdraví a významných veřejných realizačních orgánů. Implementační systém trpěl nízkým stupněm zapojení těchto zásadních aktérů a nedostatkem odhodlání pro tvorbu společného základu vzájemně očekávaných výsledků. Za účelem nápravy této situace bylo provedeno základní hodnocení potřeb a cílů s dohodou o pozvolném, avšak rázném zakročení klíčových aktérů („katalyzující organizace“, *catalyst organisations*) s cílem dosažení společné cílové čáry. Využita byla každá příležitost pro společnou koordinaci očekávaných okamžitých a konečných výsledků, např. prostřednictvím nových a stávajících institucionálních mechanismů, formálních a neformálních komunikačních kanálů a posilování kapacit. Hlavním cílem bylo dostat se blíže stakeholderům, ne je tahat k sobě „na palubu“.

Mezi klíčové a úspěšné iniciativy patří:

- **zapojení se ve stávajících koordinačních orgánech vysoké institucionální úrovně**, např. KASYPE (Centrální zdravotní rada), kterou tvoří 35 členů a která se jednou za měsíc schází s vysoce postavenými administrativními pracovníky a zástupci stakeholderů. Organizace SS se zúčastnila jako pozorovatel poskytující: informace o pokroku a výsledcích; podávající

## 6. PO CELOU DOBU JSOU ZAPOJENI EXTERNÍ STAKEHOLDERI

zprávy o hlavních překážkách OP; přicházející s alternativními scénáři agendy a spojující realizátory reformy, finanční manažery a ostatní stakeholderi OP, např. Evropskou komisi.

- **pořádání smíšených technických schůzek a workshopů** každé 3 měsíce. Vždy jsou zvány katalyzující organizace, probíhá diskuse nad zprávami o výsledcích, zaznamenávají se návrhy „odzdola nahoru“, shromažďují se informace a vyvíjejí vzájemné tlaky.
- **vedení a budování kapacit klíčových stakeholderů** včetně sdílení zásadně důležitých dokumentů týkajících se výsledků OP / projektu s katalyzujícími organizacemi; vzájemné návštěvy s katalyzujícími organizacemi; vzájemné návštěvy v prostorách ŘO a naopak; pozvání na semináře a technické schůze s EK; organizace speciálních školení pro vrcholový management na téma strukturálních fondů a proaktivní podpora v průběhu koncepce realizace politik prostřednictvím outsourcingu odborných znalostí a poskytnutí přístupu do databází.

→ **Více na:** <http://www.coprmb.eu/?q=node/286>

## 6.2.6.2. IDENTIFIKACE SYNERGIÍ A KOMPLEMENTARIT

A. Organizace řídící program rozpoznala, kdo další se podílí nebo přispívá k dosahování výsledků OŘP.

OŘP není jediným aktérem, který vlastní prostředky pro dosahování konkrétních výsledků. Na dosažení podobných výsledků pracují také další aktéři ve státní správě.

Mimo veřejný sektor jsou zde také organizace občanského sektoru (OOS), a dokonce jednotlivci, kteří mohou být schopni a ochotni přispět svými prostředky k dosažení daných výsledků. Užitečným nástrojem při identifikaci takovýchto aktérů může být opět analýza stakeholderů.

B. Byly prozkoumány příležitosti, které je pro dosažení výsledků potřeba uvést v soulad nebo spojení prostředků.

Prvním krokem pro vyhnutí se duplikacím nebo, ještě hůře, protichůdné práci je koordinace a spolupráce uvnitř státní správy, realizace synergií (větší účinnost) a komplementarit (větší efektivita).

Když jsou do práce na dosažení vytyčených výsledků zapojeni občané a OOS, může jim být řečeno, aby společně produkovali služby.

Definice společné produkce (*co-production*) dle OECD<sup>134</sup> zní: „Způsob plánování, koncipování, poskytování a hodnocení veřejných služeb, který je založen na přímém zapojení občanů, odběratelů služeb a organizací občanské společnosti.“ Je to velmi široký pojem, pod který spadá též druh zapojení stakeholderů při přípravě a posuzování politik, které byly předmětem předchozích postupů.

Stejná publikace OECD však odkazuje na následující kategorizaci:

- ◎ **společné vedení (co-governance):** občanská společnost se účastní na plánování a hodnocení veřejných služeb;
- ◎ **společné řízení (co-management):** občanská společnost poskytuje služby ve spolupráci se státem;
- ◎ **společná produkce (co-production):** občané poskytují, alespoň částečně, své vlastní služby.

134 <http://www.coprmb.eu/?q=node/580>

## 6. PO CELOU DOBU JSOU ZAPOJENI EXTERNÍ STAKEHOLDERI

Z těchto tří typů společných aktivit vyplývá rozdílnost vzhledem k:

- ☉ **zúčastněným aktérům:** zatímco společné vedení odkazuje zejména na spolupráci mezi organizacemi, společné řízení odkazuje na dobrovolné úsilí vynaložené jednotlivými občany;
- ☉ **fázi cyklu veřejné politiky, ve které dochází k interakci:** to rozlišuje společné vedení od ostatních dvou konceptů: první jmenovaný se soustředí na formulaci politik a jejich hodnocení, druhý se soustředí na realizaci.

Společné řízení a společná produkce budou proto na základě této přesnější kategorizace předmětem popisu současného postupu na rozdíl od společného vedení, kterým byl předmětem předchozích postupů.

O společném řízení / produkci již byla řeč v rámečku č. 7, který pojednával o společné produkci v obecné rovině.

OECD vidí rozdíl ve společné produkci a tradičním smluvním partnerstvím s poskytovateli soukromého sektoru (např. outsourcing). Společná produkce totiž odkazuje spíše na nevyomezené a blíže neurčené pozvání ke spolupráci v protikladu ke smluvnímu závazku s konkrétním subjektem, který je zaměstnán, aby vykonával přesně vymezenou činnost. I když je dobrovolná účast klíčovým prvkem konceptu společné produkce, dobrovolnictví není výhradní formou vzájemné spolupráce aktérů podílejících se na společné produkci. Partnerství s OOS ve věci poskytování služeb může zahrnovat smluvní i kvazi smluvní dohody; např. partnerství mezi veřejnými orgány a místními komunitními spolky za účelem poskytování vzdělávacích služeb či školení.

Rámeček č. 36 obsahuje nejdůležitější pozorování získané z výše zmíněného pojednání OECD.

### Rámeček č. 36: Pozorování OECD týkající se společné produkce

OECD při pozorování stavu společné produkce po celém světě používá následující rámec, který byl odvozen z literatury a pozoruje stav společné produkce na základně 58 stávajících příkladů.

Fáze (např. od plánování po evaluaci)		Nízká	Střední	Vysoká
Aktéři	Povaha a míra transformace	Úprava služby / postupná	Střední	Transformace služby Radikálně transformativní
	Míra zapojení občanů	Sporadická	Okamžité / krátkodobé	Intenzivní a přetrvávající
	Druh a rozsah vstupu	Doplňkový / vyjádření a výběr	Příspěvní	Náhradní/kontrola
	Druh přínosů pro uživatele	Uznání	Větší spokojenost	Lepší výsledky

- vzory chování se s různými službami mění, největší zapojení lze pozorovat ve fázi poskytování osobních služeb a podrobnější hodnocení u obecnějších služeb, jakými jsou např. ochrana životního prostředí;

## 6. PO CELOU DOBU JSOU ZAPOJENI EXTERNÍ STAKEHOLDERI

- většina příkladů poukazuje na přidanou hodnotu, přičemž jen několik služeb nahrazuje ty stávající a často je při tom vyžadována podpora či úplné zapojení OOS. Nahrazení odkazuje na případy, kdy některé služby, které byly v minulosti poskytovány profesionály, mají nyní na starost samotní uživatelé. Uživatelé jsou podporováni a školeni, aby byli znalí konkrétních podmínek, každodenně řídili své vlastní služby a snižovali tak množství potřebné odborné pomoci. Profesionální služby tak začínají být používány při specializovanějších či komplexnějších úlohách a pro uživatele, kteří služby vedou, mají podpůrnou funkci. To může vést buď ke snížení vynaložených veřejných prostředků, nebo k jejich použití na další priority. Přidání znamená poskytnutí přidané hodnoty vedle stávající odborné činnosti, přičemž odborná činnost zůstává;
- většinu změn v poskytování služeb lze vymezit jako přírůstkovou, obsahující spíše přírůstky či úpravy stávajících služeb nežli jejich radikální změnu. Oblast služeb, ve které dle všeho dochází k radikálním změnám a využívá se nahrazení, je sociální ochrana, kde jsou služby sociální péče poskytovány čím dál, tím více na samostatné bázi – uživatelé pracují sami pro sebe. Z pohledu státní správy takováto změna představuje největší riziko z hlediska ztráty kontroly, možného odporu odborníků a bezúhonnosti. Tato rizika lze zvládnout investováním do školení a podpory nových rolí odborníků, sběrem informací a podporou od OOS, kam spadá také informování uživatelů prostřednictvím internetu a sledování rozpočtů. Zdravotnické služby rovněž využívají technologií, které uživateli dávají značnou kontrolu. Mnoho zkoumaných organizací se však nacházelo v rané fázi vývoje. Zdá se, že příklady radikální změny jsou nové nebo jsou součástí pilotních programů, tudíž jsou výsledky stále v počátečním stádiu; některé služby sociální péče a zdravotnické služby však začínají uplatňovat velice rozdílné modely implementace;
- dle očekávání se uživatelé zapojují do poskytování osobních služeb např. v oblasti sociální péče a zdravotnictví a občané se zapojují do komunitních služeb. U služeb, u nichž došlo k nahrazení, pozorujeme nejvíce důkazů snížení nákladů.

Společná produkce je v případě strukturálních fondů pravděpodobně doposud z velké části neobjevená. Pro přijetí společné produkce jako principu je prostor v případě projektů předkládaných v reakci na výzvy a také v případě provádění úkolů ORP (např. přidělování úloh občanům při posuzování projektových návrhů).

### C. Rozvíjí se společná práce v prioritních oblastech.

Jakmile jsou zjištěny možnosti spolupráce (s ostatními státními aktéry) a společné produkce (s OOS a občany), je důležité, aby byly také uskutečněny.

### D. Ponaučení týkající se výkonu jsou sdílána s ostatními organizacemi, které sdílejí tytéž výsledky.

Stejně jako jsou ponaučení sdílána uvnitř ORP jako zdroj rozmanitosti a inspirace, měla by být sdílána také mezi organizacemi zabývajícími se stejnými tématy.

//  
**Společná produkce je v případě strukturálních fondů pravděpodobně doposud z velké části neobjevená.**  
 //

Abychom kapitolu o zapojení externích stakeholderů uzavřeli, je třeba zmínit práci další komunity praxe, která ve vztahu ke strukturálním fondům zpracovávala téma partnerství a na dané téma vydala příručku<sup>135</sup>.

### 6.2.6.3. PO ORGANIZACI JE ŠIROKOU VEŘEJNOSTÍ VYŽADOVÁNA ODPOVĚDNOST

A. Informace o výkonu jsou rozšířeny mezi širokou veřejnost způsobem, který objasňuje, proč se v současnosti zabýváme vybranými problémy a jak.

Klienti jsou ti občané a skupiny, kterým je pomoc určena. Jak již bylo řečeno, tyto lidi či skupiny mají být v procesu hodnotícím výkonnost výrazně zastoupeni.

Široká veřejnost má nicméně právo být o výkonnosti informována také. To s sebou nese pouze pohled na výkonnost, ale také jeho objasnění.

Některé poznatky týkající se komunikace s širokou veřejností by měly být získány ze studie provedené v roce 2012 ve Spojeném království, kde byly zkoumány postoje týkající se pomoci a rozvoje<sup>136</sup>. Jedním ze závěrů studie bylo, že „ (...) ukázala značnou touhu pro lepší porozumění rozvoje a komplexnější příklady toho, jak dochází ke změně a pokroku. Namísto jednoduchého ujištění, že „pomoc funguje“ si lidé přáli dozvědět se, jak a proč funguje, proč nemusí fungovat vždy a proč prostřednictvím pomoci nelze dosáhnout rozvojových cílů. Příklady vývoje a pokroku jsou oba klíčové pro budoucí dosažení dlouhodobé veřejné podpory ve věci pomoci a rozvoje.“

To na tento druh informací o výkonnosti, jež by měly být sdíleny s širokou veřejností, vrhá jiné světlo. Zcela zřejmě nejde o sdělování číselných údajů, ale o sdělení smysluplných a poučných příběhů: „příběhy o tom, jak ve skutečnosti probíhá rozvoj, mohou být efektivnějšími komunikačními nástroji než kampaně soustředěné vyložene na vstupy (např. vynaložené peněžní prostředky) nebo výstupy (např. počet vzdělaných dětí). Lidé chtějí slyšet, jak dlouho budou finanční prostředky poskytovány, a hlavně kdy už nebudou zapotřebí.“

B. Veřejnost se rovněž může ptát na otázky týkající se výkonnosti všech relevantních jednotek. Veřejnost uznává, že jí dostalo smysluplných odpovědí.

Kromě aktivnější formy poskytování informací popsané v předchozím postupu by veřejnost měla být rovněž schopna tázat se na otázky spojené s výkonem a dostávat na ně poučné odpovědi, pokud se to nevylučuje se zákony na ochranu soukromí nebo jinými předpisy, které to zakazují.

//

**Příběhy o tom, jak ve skutečnosti probíhá rozvoj, mohou být efektivnějšími komunikačními nástroji než kampaně soustředěné vyložene na vstupy (např. vynaložené peněžní prostředky) výstupy (např. počet vzdělaných dětí). Lidé chtějí slyšet, jak dlouho budou finanční prostředky poskytovány, a hlavně kdy už nebudou zapotřebí.“**

//

136 <http://www.coprblm.eu/?q=node/510>



## 6.3. Organizační kontext

### 6.3.1. ÚVOD

Na následující postupy by mělo být pohlíženo jako nástroje pro zvýšení pravděpodobnosti, že budou výše uvedené postupy přijaty. Tyto postupy těží také z odborných znalostí, které John Mayne, mezinárodně uznávaný odborník na RBM, přednesl na COP RBM semináři v Bruselu v květnu 2010<sup>137</sup> a které se týkaly evaluační kultury jakožto klíčového požadavku RBM.

### 6.3.2. VEDENÍ JE ODHODLÁNO PROSAZOVAT A PODPOROVAT STRATEGII A S NÍ SPOJENÉ ČINNOSTI

Vedení organizace oceňuje úsilí zaměstnanců v dosahování významných výsledků, a to jak ve smyslu strategie orientované na budoucnost, tak současných činností. Dané úsilí je také aktivně podporováno uvolňováním prostředků na rozličné iniciativy, které zaměstnance v jejich snaze o dosažení významných výsledků podporuje. Daná podpora může mít formu restrukturalizace a nových koncepcí systémů, je-li to zapotřebí, ale také podpory monitorovacích a hodnoticích systémů, vzdělávacích akcí atd.

Ve spojení s výše uvedeným by si vedoucí představitelé měli uvědomit, že moc, je-li nevhodně použita, může být brána jako způsob nastolení nadvlády nad ostatními (interní zaměstnanci, externí žadatelé, klienti atd.). Tento tradiční význam moci<sup>138</sup> je spojen s „**nadvládou**“ (*power over*), se kterou se pojí odebrání moci ostatním a její následné použití pro ovládnutí a zabránění ostatním danou moc znovu nabýt. Moc by měla být chápána jako problematická záležitost a měly by se o ní vést otevřené diskuse.

Řeč by měla být i o ostatních formách moci, jež nemusí být nutně negativní:

- mezi nejvíce kolaborativními podobami moci je „**sdílená moc**“ (*power with*), která hledá společnou řeč mezi různými zájmy a buduje kolektivní sílu;
- „**moc uvnitř**“ (*power within*) je spojená s lidským smyslem sebeúcty a sebepoznání;
- schopnost člověka fungovat ve společenství lze chápat jako „**moc jednat**“ (*power to*): jedinečný souhrn schopností každého člověka utvářet si svůj vlastní život a svět;
- existuje také „**moc zmocňovat**“ (*power to empower*): možnost a schopnost využít svůj vlastní rozsah moci a ze zmocňování ostatních.

Moc má, jak je vidno, mnoho podob a je používána mnoha způsoby. Není neměnná a „vlastní“ ji nyní jediný aktér; její použití rozdílnými jednotlivci se může lišit v závislosti na kontextu a jejich sociálních a politických schopnostech.

Vzhledem k tomu, že manažeři mají obvykle velkou „nadvládu“, měli by to být právě oni, kdo ji použije pro náležitou diskusi o legitimním a nelegitimním použití a formách moci, čímž svou moc použijí, aby „zmocnili“ druhé.

Měli bychom zde také zmínit moc, kterou jsou opatřeny auditorské subjekty. Auditóři mají v dnešní době k dispozici značnou moc. Jak bylo uvedeno v kapitole 4.3.3, audit by se měl soustředit na systém dodržování předpisů a vzbuzovat pocit odpovědnosti ve smyslu „řádnosti a čestnosti“. Naopak by se neměl soustředit na „štíhlost a účelnost“, jak se v poslední době stává trendem. Au-

<sup>137</sup> <http://www.coprbrm.eu/?q=node/197> a též <http://www.coprbrm.eu/index.php?q=node/240>

<sup>138</sup> Založeno na <http://www.coprbrm.eu/?q=node/607>

ditoři by měli více času trávit hledáním a řešením zneužití moci nežli kontrolou výkonu. To by mělo být chápáno v širokém slova smyslu. Spíše než využívat svou „nadvládu“ k podnícení stávajících, mnohdy zastaralých, kontraproduktivních či irelevantních procedur, které by měly poskytnout ochranu před zneužitím moci, ale staly se často naopak nástroji pro udržení statu quo a bránily změnám a inovacím, by se auditoři měli zaměřit na ovlivnění ostatních, aby daný problém řešili. To znamená, že by se auditoři měli vyslovit proti manažerům či zaměstnancům, kteří pro umlčení sporů používají nástroje, mezi které patří např. systémy vize, poslání, strategie, řízení výkonnosti atd. Auditoři v současnosti naopak daná zneužití moci ještě podporují.

### 6.3.3. LIDÉ JSOU OBECNĚ SCHOPNI JAK VYKONÁVAT SVÉ ÚKOLY, TAK POCHOPIT STRATEGII

Zaměstnanci jsou schopni (kombinace schopností a postojů) pracovat dle očekávaných standardů. Zaměstnanci taktéž rozumí strategii a významu, který pro ně má. Uvědomují si povahu změny, a to jim napomáhá náležitě se přizpůsobit.

Zaměstnanci mají k dispozici relevantní příklady a sítě, které jsou zdrojem odborných znalostí a vědomostí.

### 6.3.4. ORGANIZAČNÍ KULTURA PODPORUJE STRATEGII A ČINNOSTI

Organizační kultura podporuje jak strategii, tak činnosti.

V různých oblastech kultury byly identifikovány požadované postoje (viz. kapitola 6.2.1.2) a k jejich dosažení jsou náležitě a záměrně používají vhodné nástroje. Změna kultury se pravidelně měří.

### 6.3.5. EXISTUJE UŽIVATELSKY PŘÍVĚTIVÝ A VYČERPÁVAJÍCÍ INFORMAČNÍ SYSTÉM ŘÍZENÍ

Informace o řízení jsou uloženy v počítačových databázích, které umožňují jejich rychlé a příhodné vyhledání a prohlížení mnoha uživateli.

Existuje informační systém řízení (ISŘ), který data o výkonnosti zpřístupňuje účelně, např. zobrazením příslušných poměrů prostředků vůči výstupům a výsledkům. Informace lze zkoumat nespočtem různých způsobů dle potřeb uživatele.

V rámci takového ISŘ jsou přístupné údaje jak z decentralizovaných jednotek, tak ostatních relevantních oddělení státní správy. Záznamy o zaměstnancích, logistické a ostatní administrační prostředky jsou opraveny tam, kde je to potřeba, a jsou začleněny do souhrnných informačních systémů řízení.

Informační a komunikační technologie by měly také podporovat sdílení vědomostí a komunikaci.

Příklad podpůrného využití informačních technologií je uveden v rámečku č. 37.

#### **Rámeček č. 37: Partnerská praxe – využití informačních technologií v Řecku**

Zvláštní služby (SS, *Special Services*) řeckého ministerstva zdravotnictví a sociální solidarity přijaly za účelem efektivnější přeměny strategických zdravotních cílů na praktické projekty a akční plány s jasnými předpokládanými výsledky strategický systém řízení programu (SSŘP).

Většina zdravotnických cílů, zásahů a činností je zajištěna několika operačními programy (OP) a řízena různými řídicími orgány (ŘO). Zmíněné zvláštní služby jsou zprostředkujícím orgánem (jednajícím jako ŘO ESF), který vede strategické plánování a koordinuje veškeré investice a stakeholdery spojené se zdravotnictvím. SSŘP byl přijat, aby uchopil komplexitu těchto realizačních mechanismů, přehnaný důraz na řídicí procesy shora dolů a neslučitelnost informačních systémů a administrativních nesnází a prodloužení. To vše vedlo k chabému propojení s cílovými skupinami, nízké kvalitě a opožděné produkci monitorovacích údajů a rozhodovacím procesům založeným spíše na empirických datech než na faktických důkazech.

SSŘP využil softwaru PRIMAVERA určeného pro projektové řízení. Tento software poskytuje soubor integrovaných komponent, které vyhovují potřebám projektových manažerů v různých organizačních oblastech. Využívá standardní rozhraní Windows, připojení k internetu a lze jej použít pro práci jak s malými databázemi pro více uživatelů, tak samostatnými a síťovými databázemi. Plně vyvinutý systém je složen z několika klientských a serverových komponent a umožňuje: makroskopický rozbor potřeb (informace o celkovém obrazu); sběr a úplný rozbor dostupných dat (historických, empirických, regionálních atd.); podrobný rozbor cílů a budování komplexní intervenční sítě; stanovení priorit procesů včetně analýzy na všech úrovních s odpovědnými osobami, subjekty, max. / min. trvání, náklady jednotky atd.; vhodný systém podávání zpráv a možnost tvorby zpráv, které rozebírají rizika, výkon a předpovídají výsledky. SSŘP tudíž umožňuje sumarizaci zpráv, poskytuje příhodné a kvalitní informace, umožňuje benchmarking a přináší lepší řízení znalostí.

SSŘP byl zaveden ve dvou fázích: v první byl systém přijat vrcholovým managementem a dvěma jednotkami (finanční kontroloři a strategické plánování). V druhé fázi byl systém dále rozvíjen, aby pokryl všechny dodatečné potřeby, vedl k zisku dalších uživatelských licencí a odborných znalostí určených pro technickou podporu a školení uživatelů jak ze zvláštních služeb, tak pro hlavní stakeholdery.

→ **Více na:** <http://www.coprpbm.eu/?q=node/333>

### 6.3.6. EXISTENCE PŘIMĚŘENÉ KAPACITY NA M&E

Každá jednotka má přiměřenou kapacitu pro M&E (monitorování a evaluace): to s sebou nese solidní znalost konceptů M&E a také přístup k prostředkům, mezi které patří také zánění zaměstnanců organizace, externí konzultanti a systémy pro včasný sběr dat o kvalitě výstupů a výsledků.

Relevantní data je možné rozložit do větší míry detailu.

Organizace rovněž disponuje dostatečnou interní kapacitou data analyzovat a použít je pro tvorbu modelů.

V organizaci existuje funkce na vysoké úrovni, jejíž úkolem je zajištění existence schopnosti M&E a jejího rozvoje.

### 6.3.7. ORGANIZAČNÍ STRUKTURA NAPOMÁHÁ DOSTATEČNÉ FLEXIBILITĚ A KOORDINACI

Útvar / pracovník strategického řízení orientovaného na výsledky organizaci podporuje, aby se více zaměřovala na výsledky.

Náležitá delegace pravomocí zajišťuje, že jsou zaměstnanci nižších úrovní schopni reagovat na problémy, které se během každodenní práce vyskytnou.

Organizační struktura je zároveň spojena s výsledky a napomáhá zefektivnění procesů. To již bylo probíráno v kapitole 6.2.2.7 b) ii).

Na všech úrovních je co nejvíce předcházeno překrývání či nejasnosti rolí, odpovědností a požadavků na podávání zpráv a mezi jednotkami je zajištěna bezproblémová koordinace.

Příklad restrukturalizace je uveden v rámečku č. 38.

### Rámeček č. 38: Partnerská praxe – restrukturalizace ŘO v Řecku

Strategie v oblasti zdraví z let 2007–2013 navrhovala, aby se cíle reformy vztahovaly k primární lékařské péči, veřejnému zdraví, duševnímu zdraví a e-zdraví s očekávanými výsledky stanovenými v akčních plánech. Výsledky vycházejí z intervencí, které jsou ve většině případů křížově financovány několika operačními programy a řízeny různými řídicími orgány. Zvláštní služby řeckého ministerstva zdravotnictví a sociální solidarity pro ESF představují zprostředkující orgán (jednající jako ŘO), který je rovněž zodpovědný za strategické plánování a veškeré investice spojené se zdravotnictvím bez ohledu na OP, který je financuje. Tradiční organizace a kultura zvláštních služeb zaměřené dovnitř nebyly pro zvládnutí těchto mnohočetných povinností vůbec vhodné, jelikož vycházely spíše z administrativních procesů (posouzení, monitoring, finanční podpora a hodnocení) než ze strategie nebo procesů orientovaných na klienta. Daná struktura zvládnutí povinností usnadňuje: funkce a povinnosti jsou totiž jasně rozděleny mezi zúčastněné jednotky. I když je to snadno pochopitelné, nenapomáhá to v praxi ani strategickému myšlení, ani činům, poněvadž jednotky se soustředí pouze na jejich konkrétní povinnosti bez ohledu na celkové očekávané výsledky. S podporou vrcholného vedení a politického vedení bylo proto představeno nové organizační a kulturní paradigma více orientované na výsledky.

Proces restrukturalizace SS posunul směrem ke struktuře orientované na procesy. Dosáhl toho usměrňováním a popisem kompetencí managementu s jasným odkazem na „jednotky“ namísto „odpovědností“. Okolo každé z reformních agend (veřejné zdraví, primární lékařská péče, duševní zdraví a e-zdraví) byly vytvořeny podjednotky a byla zřízena nová koordinační a podpůrná jednotka, jejíž úkolem bylo hodnocení projektových návrhů a jejich shoda se strategickými cíli. Dostupnost všech potřebných dovedností a odborných znalostí dané agendy byla v rámci této nové jednotky zajištěna rozličnými popisy pracovní náplně. I když klíčové prvky přetrvaly, každý úředník měl na starosti projekty a návrhy projektů ze stejné agendy výsledků. Na stejných operačních cílech rovněž pracovaly neformální týmy několika jednotek a příležitostně plnily horizontálními úkoly, např. zprávy a nástroje. Byly také mobilizovány nové IT nástroje pro podporu této změny, včetně společné databáze s elektronickou správou dokumentů (viz postup v rámečku č. 37).

Nový proces byl sledován a podporován pracovní komisí složenou ze zástupců všech funkčních jednotek. Kontrolní jednotka započala proces rekonstrukce přetvořením vnitřní organizace. Ostatní jednotky pak tento příklad následovaly a byly vytvořeny skupiny se smíšenými funkcemi. Dané přetvoření jednotek pomohlo zamezit znehynění organizace v průběhu období změn. Přízpusobené se

nové struktuře a kultuře byla dosaženo díky tomu, že kontroloři byli upozorněni a uvědomili si, že všichni úředníci pracují na výsledcích stejné agendy, podpoře horizontálních úkolů, jakým je např. společné podávání zpráv, zaznamenávání osvědčených metod atd.

→ **Více na:** <http://www.coprbrm.eu/?q=node/289>

Pokud není možné provést úplnou restrukturalizaci, aby byly prováděné činnosti lépe orientovány na výsledky, může být následující postup prvním krokem vpřed.

**Rámeček č. 39: Partnerská praxe – týmy složené z různých jednotek ve Flandrech**

Vlámský OP má tři hlavní priority, jejichž realizaci řídí programový ředitel dohlížející na dva týmy: 1) Projektové činnosti – vypracování výzev k předkládání návrhů, posuzování, monitoring a kontroly a 2) tematická práce – zachycení relevantních znalostí týkající se OP a jejich využití na úrovni projektu a dané veřejné politiky. Zaměstnanci agentury ESF náleží do jednoho z jmenovaných týmů a někdy do obou, i když podávají zprávy jen jednomu vedoucímu týmu. Tato struktura přináší mnohé přesahy a propojení, které je potřeba intenzivně koordinovat. Může dojít k rozdělení mezi těmito dvěma týmy a v rámci projektového týmu, jelikož projektový tým se zaměřuje na vyhlášení výzev s důrazem spíše na procedury než výsledky a tematický tým se zaměřuje na obsah bez ohledu na to, jaké projekty / výzvy probíhají.

Tyto koordinační problémy byly pro akce v rámci priority 3 vyřešeny určením společného cíle nebo výsledku na nejvyšší úrovni (kvalita práce), k nimž každá z různých uvedených akcí mohla přispět – byly oba součástí jedné výzvy k předkládání návrhů, která je zorganizovala v ucelený systém. Projekty mohly realizovat buďto pouze jeden typ akcí, kombinací akcí nebo přijít s novými akcemi. Klíčové poznatky týkající se příslušných témat jsou součástí výzvy a žadatel je musí explicitně zvážit. Výzva k předkládání návrhů je otevřená do vyčerpání finančních prostředků.

Za účelem vypracování a řízení této výzvy k předkládání návrhů poskytl koordinátor společný rámec akcí, kterých se měli zúčastnit kolegové z obou výše uvedených týmů a jehož cílem bylo zajištění soudržnosti a kvality příspěvků. Získaná ponaučení (spojená s různými akcemi) byla vytříbena a srozumitelně vyjádřena. Po zahájení výzvy se zaměstnanci pravidelně setkávali každý druhý týden, aby probírali náměty projektů předložených uchazeči, posuzovali je, diskutovali nad získanými novými vědomostmi a nad tím, jak je v otevřené výzvě využít. Zaměstnanci se také dohodli na rolích a odpovědnostech při posuzování návrhů, práci se schválenými projekty atd. Probírány byly také plánované dovolené, aby nenarušila hladký chod. Byly rozpoznány mezery ve znalostech a různým kolegům byly dány možnosti ke vzdělávání. Tito kolegové poté podali o průběhu zprávu celé skupině. Všichni zaměstnanci byli prostřednictvím sdílené složky na společném disku v IT síti informováni o navštívených vzdělávacích kurzech, mohli zde nalézt otázky a odpovědi členů týmu týkající se projektu atd.

→ **Více na:** <http://www.coprbrm.eu/?q=node/290>

**6.3.8. SYSTÉMY LIDSKÝCH ZDROJŮ JSOU PROFESIONÁLNÍ A PODPORUJÍ STRATEGII A ČINNOSTI**

K dispozici všem manažerům a zaměstnancům je rozmanitá nabídka školení týkající se činnosti a strategie. Každé školení vychází ze zjištěných potřeb a je pravidelně upravováno dle nabytých vědomostí. Zaměstnanci nezbytná školení do velké míry absolvují.

Informace o výsledcích a orientace na výsledky jsou součástí diskuse se zaměstnanci ohledně jejich výkonu.

Kde je to třeba, je plánována náborová činnost, jejímž úkolem je vyřešit nedostatky a slabiny v kompetencích.

**6.3.9. DOSTATEK MATERIÁLNÍCH, TECHNOLOGICKÝCH A FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ**

Technologie, vybavení a prostory jsou vhodné pro realizaci očekávaných výstupů a výsledků. Výše rozpočtu je dostatečná a prostředky jsou k dispozici vždy, když je zapotřebí.

## 6,4. Širší institucionální kontext

Jestliže širší institucionální kontext ve smyslu toho, co obvykle provádí státní správa nebo společnost, jejíž součástí je OŘP, nepodporuje, nebo je dokonce v rozporu se všemi výše popsányými postupy, jeho změna samozřejmě nebude snazší.

Mezi některé klíčové aspekty, které změnu podpoří, patří:

- existence komplexního rámce výsledků, na kterém se podílí celý veřejný sektor;
- rozdělení vnitřních cílů sektoru na jednotlivé cíle každého oddělení a existence koordinačních struktur uvnitř sektoru, které jsou udržitelně podporovány a pro plnění svého poslání mají k dispozici veškeré nezbytné nástroje;
- rozvoj národních výsledkových rámců bere při participativním procesu v úvahu jak centrální, tak místní potřeby. Jsou důsledně odmítány rámce mezi národní a místní úrovní v několika oblastech činnosti místní samosprávy. Sdílení zodpovědností mezi celonárodními a místními orgány je jasně rozdělené;
- veřejné politiky vytvářené v kontextu tohoto rámce všeobecně podléhají pravidelnému a nepřetržitému procesu monitorování a evaluace;
- realizace strategie pro rozvoj statistiky, která je součástí základu sběru dat pro danou zemi či region;
  - ⊙ pravidelné celonárodní průzkumy (alespoň každých pět let);
  - ⊙ k obsahu studií přispívají relevantní sektorové jednotky;
  - ⊙ pravidlem je efektivní rozbor dat a šíření zjištění;
- osoby s rozhodovacími pravomocemi uznávají využití dat a dohlížejí na to, aby byla zahrnuta do rozhodovacího procesu;
- rozšířená delegace odpovědností (např. popis povinností, jednotlivá kritéria hodnocení) vyšším úředníkům;
- pravidlem je veřejná konzultace ve veřejné politice a plánování;
- oddělení kontrolující hospodaření vlády a ministerstev funguje bez výrazného vlivu státní správy nebo lobbistů;
- zákonodárná moc má takovou strukturu, prostředky a všeobecně uznávaný mandát, aby mohla účinně a plně dohlížet na činnosti státní správy;
- soudnictví funguje bez výrazného vlivu státní správy či lobbistů;
- média jsou do velké míry nezávislá na vlivu státní správy a aktivně podávají zprávy o široké škále výsledků činností státní správy;
- státní správa aktivně podporuje orientaci na výsledky a podporuje jejich realizaci prostřednictvím budování kapacit, podpory, odborného vedení anebo požadavků;
- státní správa si je vědoma dopadů komplexity a v souvislosti s tím chápe důležitost podsystémů odolnosti a emergence.







## 7. ZÁVĚR

Tato příručka možná čtenáře překvapila tím, že se nedrží jednoduché a přitažlivé logiky, podle níž systémy RBM, jako je např. systém UNDG (viz kapitola 5), zdánlivě fungují: jestliže investujeme do produkce více informací o výkonnosti (o výstupech, výsledcích, dopadu atd.), povede to k lepšímu rozhodování, a tím i vyšší výkonnosti. Řečeno s profesorem D. P. Moynihanem, který provedl rozsáhlou empirickou studii<sup>139</sup> řízení výkonnosti (jež dle našeho chápání zahrnuje i řízení orientované na výsledky) ve Spojených státech: „Empirické důkazy nejsou nijak zvlášť přesvědčivé.“ Kromě toho říká, že: „Úsilí vytvořit systémy s informacemi o výkonnosti na úrovni celé státní správy určitě nedostály očekávání zastánců a způsob rozhodování nejvyšších veřejných činitelů se změnil jen málo. Na druhou stranu ředitelé agentur v některých případech našli způsoby jak zajistit fungování těchto reforem.“ Moynihan nabízí několik směrů, kudy se vydat při přehodnocování řízení výkonnosti:

1. systémy s informacemi o výkonnosti nejsou řízením výkonnosti: požadavky produkovat informace o výkonnosti splní to, že tyto informace jsou dodány (prostřednictvím obrovského množství plánů, zpráv a jiných dokumentů), ale není možné ovládat použití těchto informací. To totiž vyžaduje určitou míru inovativního myšlení od manažerů a zaměstnanců v agenturách (jako je např. OŘP), kteří vytvářejí kreativní řešení a podporují změnu procesů a zlepšení výkonnosti;
2. politici mají tendenci podporovat reformy řízení výkonnosti, zakotvené ve formálních požadavcích, jelikož mohou svým voličům ukázat, jak vyhrávají bitvu za výsledky a proti neefektivitě státní správy. Pro ostatní politiky je těžké tomuto oponovat. I když je tato motivace poněkud povrchní, může dát motivovaným manažerům podporu, kterou potřebují, aby usilovali o organizační změnu a skutečné zlepšení výkonnosti;
3. data o výkonnosti nejsou neutrální, vědecká ani definitivní. Představují zájem zastávce určitého názoru, který chce ostatní přesvědčit. Agentury jistě mají výhodu z hlediska vytváření a rozšiřování informací, které odrážejí jejich preference, a mají nejlepší pozici na to, aby nabídly věrohodná vysvětlení, co data znamenají a co říkají o budoucí akci. Informace o výkonnosti pravděpodobně snadno nevyřeší neshody ohledně veřejných politik, zejména ty, které se točí kolem hodnot. Jsou to jen další informace, které různé strany mohou přizpůsobit různým účelům. V ojedinělých případech, kdy data jednoznačně podporují jednu pozici, můžeme očekávat, že poražená strana data zamítne jako neplatná nebo nevhodná;
4. klíčovou výzvou je podpora využití informací o výkonnosti: nejlepší šance na využití je v rámci agentury vzhledem ke stejnému zázemí a cílům jejích členů. Dialog pak může přinutit aktéry, kteří se o určitý problém starají, aby vzali v úvahu data o výkonnosti, která by jinak mohli ignorovat, aby se podělili o svůj názor, co mohou data znamenat, a nabídli svůj pohled. Není nutné s ním souhlasit, ale existuje velká šance, že to povede k novým nápadům jak se posunout kupředu. Je proto klíčové podporovat kulturu, která si cení učení, a vytvořit rutiny, jako například studijní fóra, kde organizace zpomalí, aby mohla zvážit řadu informací z různých perspektiv. Aby bylo toto úsilí úspěšné, musí se odehrávat v nekonfrontační a kolegiální atmosféře;
5. vztah mezi informacemi o výkonnosti a akcemi by nikdy neměl být mechanický. Informace o výkonnosti by měly být používány jednotně, ale nemělo by se očekávat, že povedou k jednotnému typu rozhodnutí. Spíše bychom od našich volených zástupců a odborníků ve veřejné službě měli očekávat, že uplatní rozvážnost a vlastní uvážení. Nejednoznačnost informací o výkonnosti (jak bylo uvedeno v bodu 1) vyžaduje dialog (viz bod 4);
6. k využití dochází zejména na úrovni agentury: ústřední orgány (státní úředníci zabývající se rozpočtem, zákonodárci atd.) mají obvykle příliš široké pole dohledu na to, aby dokázali pochopit, co informace znamenají, okomentovat je a určit další kroky. Agentury jsou více specializované

<sup>139</sup> The dynamics of performance management, D. P. Moynihan, 2008

a homogenní (vzhledem k cílům a zázemí uvedeným v bodu 4) a mají více v sázce (např. při obraně své činnosti);

7. jelikož přirození uživatelé jsou na úrovni agentury, strategické plánování a měření výkonnosti by měly být dobrovolné, ale měly by být podporovány odborným vedením a povzbuzováním centrální agenturou, a to včetně poskytnutí určité formy akreditace založené na minimálních standardech, uznání a šíření příkladů úspěchu a formální uznání kvalitních systémů řízení výkonnosti, které agentury vytvořily a používají. To je v rozporu se současným trendem, v němž se ústřední agentury, poháněné nedůvěrou, která je základem mnoha tradičních přístupů k řízení výkonnosti, pokoušejí zajistit soulad s pravidly poskytováním velkých objemů validních informací. To samozřejmě předpokládá, že na úrovni agentury dochází k pečlivému výběru energických profesionálů (včetně osoby, jejímž úkolem je podporovat využití informací o výkonnosti), kteří dokáží definovat a implementovat vizi agentury a kteří získají dostatečnou veřejnou podporu a administrativní zdroje. Pokud takoví lidé chybějí, ani velké objemy informací o výkonnosti nepřinesou velký rozdíl;
8. řízení výkonnosti dává agenturám nástroj jak se zapojit do změny veřejných politik: i když jsou změny veřejných politik vnímány jako výsada volených zástupců, agentury mohou pomocí informací o výkonnosti tyto zástupce přesvědčit o přednostech těchto nových myšlenek;
9. řízení výkonnosti je pro výkonnost méně důležité než řada jiných organizačních faktorů. Uvádějí se následující (na důkazech založené) prvky:
  - a. **autonomie agentury:** externí dohled nebo dohled z vyšší úrovně má tendenci vytvářet omezení na základě cílů, které nejsou spojeny s primárními cíli organizace. Autonomie agentury umožňuje nejlépe definovat svoje úkoly a zaměstnancům vštípit smysl pro poslání;
  - b. **klientela agentury:** poskytovat služby některým klientům je zkrátka jednodušší. Někteří mohou mít více politického vlivu, což se promítá do lepšího vnímání hodnoty agentury samotné;
  - c. **politický kontext:** politická podpora zlepšuje výkonnost; alespoň zčásti je to díky zdrojům navíc, které obvykle přináší;
  - d. **zdroje** (u většiny veřejných služeb to znamená personál ve „front office“) jsou bezpochyby důležité: i když náhlý příval může vyústit v neefektivitu, větší objem zdrojů obecně přináší lepší výkonnost a, logicky, když je zdrojů příliš málo, je těžké poskytovat i základní služby;
  - e. **charakter funkce:** včasné doručování pošty je více přístupné úrovním účinnosti, které pocházejí ze standardních provozních postupů, než například navracení vězňů do běžného života. Některé úkoly rovněž přinášejí větší vnitřní či vnější odměnu než jiné;
  - f. **přesvědčení a organizační kultura:** k lepším výkonům vede i vysoká úroveň profesionality, silný smysl pro poslání, smysl pro veřejný zájem, adaptabilita, podnikatelský duch a týmová práce;
  - g. **stabilita:** příliš časté narušení financí, kontinuity zaměstnanců, cílů, podávání zpráv atd. je spojeno s nižší výkonností;
  - h. **vedení** podporuje stabilitu, smysl pro poslání, stanovování cílů a řízení politických stakeholderů – tj. všechny faktory uvedené výše;
  - i. **struktura:** to může souviset s organizační strukturou, ale i s mírou autonomie pro agenturu a v rámci ní, se zdroji financování, omezeními uvalenými na agenturu atd.;

10. úspěch řízení výkonnosti závisí na všech těchto organizačních faktorech.

Tato příručka přinesla tyto poznatky:

- informace o výkonnosti nejsou to stejné jako řízení výkonnosti. Produkci informací se zabývá pouze kapitola 6.2.4. Všechny další kapitoly pojednávají spíše o rozumném vedení OŘP, a to částečně díky lepšímu využití informací o výkonnosti;
- spíše úzký pohled (který zastává kvantitativní výzkum), že důkladné informace znamenají spolehlivost a validitu, je rozšířen, aby zahrnoval i přístupy jako akční výzkum. Tato příručka rovněž obhájí dialog (dokonce i konstruktivní zpochybňování) a společné učení se stakeholdery. Na žádném místě netvrdí, že existuje mechanická souvislost mezi informacemi a akcí;
- tato příručka jasně uvádí, že řízení výkonnosti by mělo být nástrojem používaným na úrovni agentury – v tomto případě OŘP – a že role více ústředních aktérů (na úrovni EU) by měla být podpůrná, ne vytvářet omezení. Ideálním místem využívání informací o výkonnosti by měla být agentura;
- důležitost kontextu a organizačních faktorů je zřetelně uznána v kapitolách 6.3 a 6.4. „Charakter funkce“ popsany výše v bodu 9 e) jasně odkazuje na diskuse ohledně komplexity, které jsou přítomny v celé knize.

Tato příručka by se tedy mohla stát základem pro nastavení minimálních standardů pro akreditaci a pro uznání příkladů úspěchu. Mohla by též formálně ocenit kvalitní systémy řízení výkonnosti.

Závěrem této publikace bychom rádi zhodnotili, do jaké míry navrhovaný systém bere v úvahu nové nápady a vývoj ve správě věcí veřejných navrhované pod vlajkou New Synthesis.

**Tabulka č. 21: Požadavky New Synthesis, které přejímá systém COP RBM**

New Synthesis	COP RBM
<p><b>Podsystem dodržování předpisů:</b> kontroluje nastavené limity, v rámci nichž ti, kdo zastávají veřejnou funkci, mohou uplatňovat vlastní uvážení a nastavovat parametry přijatelného chování. Tyto kontroly musí být objektivní, založené na pravidlech, vynutitelné a ověřitelné.</p>	<p>Systém RBM uznává potřebu takových kontrol a limitů a roli, kterou mají auditori při zajišťování toho, aby představovaly dobře fungující ochranu před zneužitím moci. COP RBM jde dokonce dále a auditorům dává mandát, aby skutečně nacházeli a řešili zneužití moci, ne pouze ověřovali dodržování pravidel, jelikož dodržování pravidel nevylučuje zneužití moci. To může vést k přehodnocení některých pravidel.</p>
<p><b>Výkonnostní podsystem</b> se zaměřuje na zlepšování organizační kapacity, aby byla státní správa produktivnější a efektivnější a aby věnovala pozornost spokojenosti uživatelů. To by se nemělo rovnat explozi kontroly výkonnosti.</p>	<p>COP RBM to řeší různými způsoby. Zprv ošetřuje úplný systém řízení, který zahrnuje všechny jednotky v OŘP (včetně podpůrných a regulačních jednotek) a který zajišťuje – procesem kaskádovitého šíření – že všechny nějakým způsobem přispívají k vizi a strategii OŘP. Zadruhé jsou systematicky zkoumány probíhající činnosti, aby se zjistilo, zda je možné zvýšit jejich produktivitu. Předpokládané zvýšení účinnosti je zapracováno do plánování. Kontroly výkonnosti v podobě cílů se pro řízení OŘP či programu nepoužívají. O použití forem podpory orientované na výstup nebo platby při doručení se uvažuje pouze v kontextu uzavírání smluv na určité typy akcí při plnění částí programu.</p>

New Synthesis	COP RBM
<p><b>Podsystem emergence</b> zahrnuje úvahy o alternativních budoucnostech a jak jich dosáhnout a dále detekci slabých signálů a potenciálních divokých karet. Zdůrazňuje spolupráci a sdílenou akontabilitu mezi státní správou a externími partnery, uznání limitů organizační struktury a to, že se státní správa má zabývat všemi problémy. Dalším klíčovým bodem je přístup k informacím a veřejné platformy pro spolupráci. Náležitou pozornost věnuje inovacím, uznání potřeby zkoumání a jedinečnosti řešení určitého kontextu, ale za vědomí, že pochopení ponaučení a jednotlivých prvků může být užitečné pro jiné kontexty.</p>	<p>Při provádění analýzy SWOT, ať už na úrovni OŘP nebo regionu/státu, se identifikují a zkoumají externí trendy a události, ze kterých se mohou stát hrozby nebo příležitosti. V systému bylo navrženo plánování scénářů, aby se podpořilo přemýšlení o alternativních budoucnostech, které se odvíjejí od nejistých trendů a událostí. Kromě toho novější přístupy, jako je Sensemaker, umožňují detekci slabých signálů (pokud jsou tyto přístupy správně nastaveny). Velký důraz je rovněž kladen na zapojení stakeholderů na úrovni fungování OŘP i akcí financovaných programem. Rozvíjení společné práce a přístup k informacím jsou explicitně převzaty jako praktiky. Kromě toho je nabídnuta řada možností jak vytvořit platformy pro interakci s občany. Je uznáno, že inovace vyžaduje různé způsoby práce (a to i z hlediska monitorování a evaluace) na úrovni OŘP: rozlišuje se tradiční strategie OŘP-„podporovatele“ od strategií „inovátora“ a „manažera řešení“. Tyto odlišné způsoby práce též souvisejí s různými výběry prováděcích mechanismů (LFA/ToC, uzavírání smluv na výkon, PLPA) na úrovni akcí financovaných programem.</p>
<p><b>Podsystem odolnosti</b> vyžaduje podporu sociálního kapitálu prostřednictvím sítí pro spolupráci a zapojení občanů (společná produkce).</p>	<p>Systém uznává, že odolnost nelze „vytvořit“, a to ani na úrovni OŘP, ani v rámci opatření financovaných programem. Lze ji ale podpořit nebo potlačit. Výslovná pozornost je věnována zapojení stakeholderů (včetně společné produkce). V kontextu strategií inovace OŘP a řízení řešení je za obzvláště důležité považováno zakládání sítí a zapojování se do nich. Na úrovni opatření financovaných programech mohou sítě rovněž ve velké míře využít přístupy PLP.</p>

Systém COP RBM věnoval pozornost všem aspektům rámce New Synthesis. Některé praktiky, které systém navrhuje, jsou pochopitelně na více koncepční úrovni. V některých případech evidentně chybí praxe.

Tato kniha tak poskytuje příležitost pro experimentování s přístupy, které mohou tuto mezeru zaplnit, a pro učení, které může přinést poznatky pro budoucí vydání.

Posun k akreditaci, uznání a experimentování představuje lepší investici času těch, kteří mají opravdu zájem o lepší výkonnost strukturálních fondů, než pouhé vynucování dodržování pravidel a produkování velkého množství výkonnostních dat.

Samozřejmě, jak D. P. Moynihan naznačuje ve svém přezkumu řízení výkonnosti v USA, symbolický apel (zdánlivě řešit neefektivitu státní správy), povrchně vysvětlitelná logika a malé náklady/rizika ukotvení vykazování výkonu v legislativě mohou strukturální fondy udržet na neplodné cestě. Tato příručka doufejme přispěla k tomu, abychom se vydali jinou cestou s větší šancí na úspěch.

## Poděkování

Autorem této příručky je Benedict Wauters, koordinátor COP RBM. Představuje názory autora, ne partnerských organizací v síti COP RBM.

Práce vykonaná COP RBM ale byla pro autora zásadní, aby mohl tuto knihu napsat, a on by tímto rád vyjádřil svoji vděčnost svým litevským, českým, slovenským, belgickým, švédským a řeckým partnerům.



HUMAN RESOURCES AND  
EMPLOYMENT OPERATIONAL  
PROGRAMME

SUPPORTING  
YOUR FUTURE  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)



MINISTERSTVO  
PRO MÍSTNÍ  
ROZVOJ ČR

Ministerstvo práce,  
sociálních věcí a rodiny  
Slovenskej republiky







Ministerstvo pro místní rozvoj ČR  
Národní orgán pro koordinaci  
Staroměstské náměstí 6  
110 15 Praha 1  
nok@mmr.cz  
www.mmr.cz

ISBN: 978-80-7538-053-1

---

[www.dotaceEU.cz](http://www.dotaceEU.cz)

---

## Poděkování

Autorem této příručky je Benedict Wauters, koordinátor COP RBM. Představuje názory autora, ne partnerských organizací v síti COP RBM.

Práce vykonaná COP RBM ale byla pro autora zásadní, aby mohl tuto knihu napsat, a on by tímto rád vyjádřil svoji vděčnost svým litevským, českým, slovenským, belgickým, švédským a řeckým partnerům.



MINISTERSTVO  
PRO MÍSTNÍ  
ROZVOJ ČR

Ministerstvo práce,  
sociálních věcí a rodiny  
Slovenskej republiky





Ministerstvo pro místní rozvoj ČR  
Národní orgán pro koordinaci  
Staroměstské náměstí 6  
110 15 Praha 1  
nok@mmr.cz  
www.mmr.cz

ISBN: 978-80-7538-052-4

---

**[www.dotaceEU.cz](http://www.dotaceEU.cz)**

---