



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Jak zlepšit veřejnou správu?

Problém kvality ve veřejné správě z pohledu
System Thinking

Využití Systems Thinking pro procesní
evaluaci a organizační učení



V ČR chybí debata o tom, jakým přístupem řídit veřejné organizace

- Celosvětově probíhá zajímavá debata o veřejné správě, selhání přístupu New Public Management a hledání nových přístupů v post-NPM období.
- ČR nevědomě buduje New Public Management



Lidé nejsou špatní, špatný je systém

- Většina lidí je konformních. Ve špatném systému budou pracovat špatně, v dobrém dobře.
- Organizace zabezpečující veřejné služby jsou systémem (teorie systémů by řekla autopoietickým systémem).
- Autopoietické systémy se z hlediska sebe sama chovají optimálně, z pohledu nadsystému to může být suboptimální
- Výkon systému nelze změnit, pokud se nezmění systém.



Kořeny „Systems Thinking“

- Aristoteles
- Adam Smith vs. Karl Marx
- W.E.Deming & T. Ohno (Toyota production system, Total Quality Management)
- John Seddon (služby, veřejné služby: Vanguard method)

Klasické a běžně využívané manažerské přístupy čerpají z řízení průmyslu:

- Standardizace
- Zefektivňování produkce specializací na jednoduché úkony
- Rozhodování odtržené od práce – manažeři rozhodují, pracovníci dodržují pravidla rozhodnutí

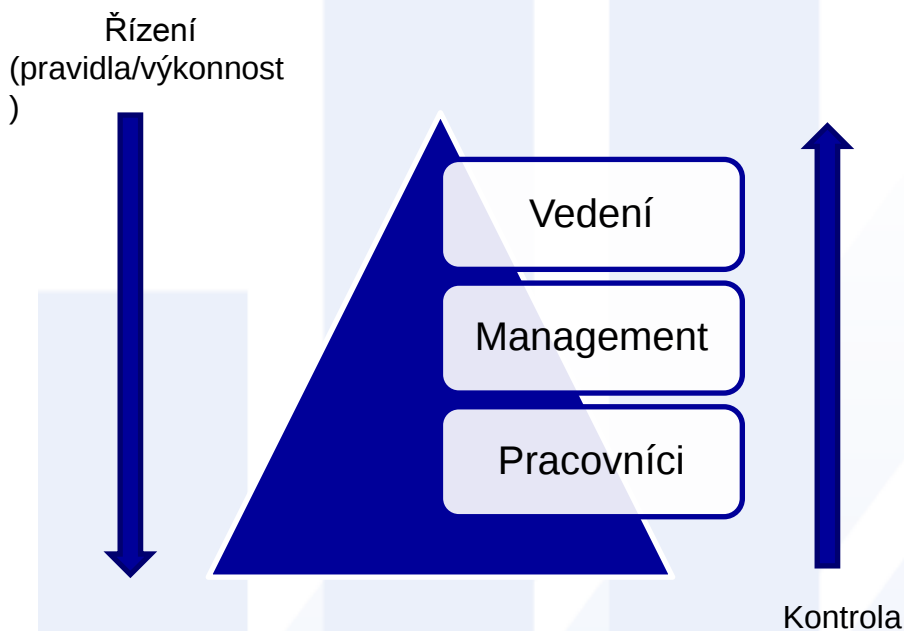
Služby ovšem řeší:

- Různorodější poptávku
- Nelze je předvyrobit
- Jsou spoluvytvářeny klientem

- Toyota Production System For Service Organizations
 - William Edwards Deming, Taiichi Ohno, John Seddon, Brendan O'Donovan, Simon Caulkin
- Systémová perspektiva
 - holistický přístup, struktura determinuje jednání
- Přístup zaměřený na klienta/zákazníka

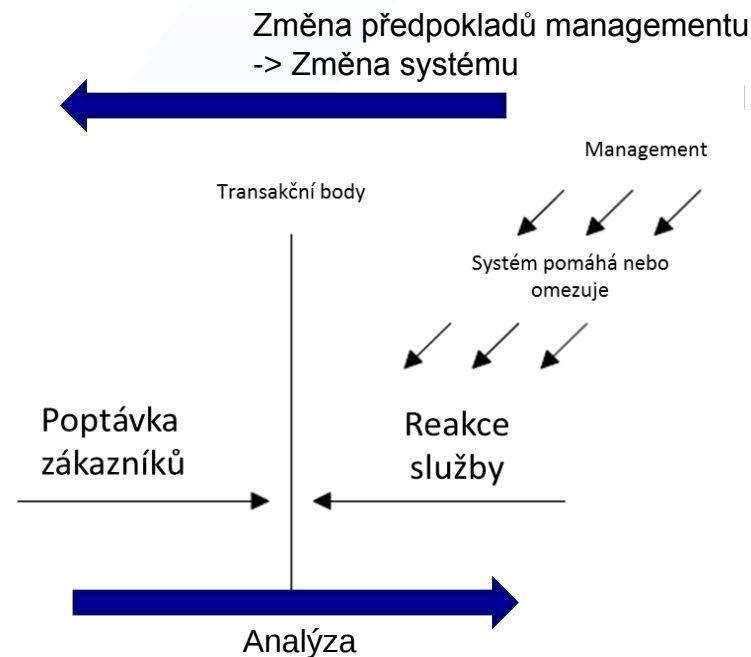
Perspektiva nahlížení na organizaci poskytující služby

Klasický pohled na organizaci
= shora dolů (**hierarchie**)



Zdroj: Autor

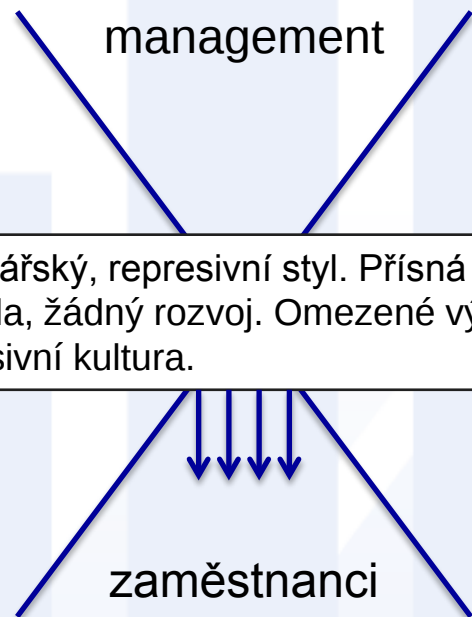
Systémový proklientský pohled (TPS)
= zvenku dovnitř (**reakce na poptávku**)



Zdroj: Vanguard,
2001a:38



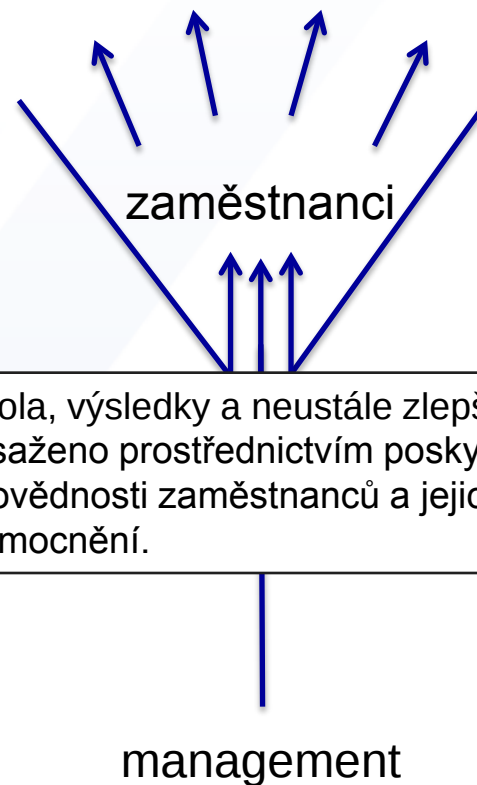
Od teorie X...



Autoritářský, represivní styl. Přísná kontrola, žádný rozvoj. Omezené výstupy, depresivní kultura.

D. McGregor

... k teorii Y



Kontrola, výsledky a neustále zlepšování je dosaženo prostřednictvím poskytnutí zodpovědnosti zaměstnanců a jejich zplnomocnění.



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Jak vypadá práce veřejné správy?



X





V čem jsou (veřejné) služby jiné?

- Základním rozdílem je daleko **VĚTŠÍ** variabilita poptávky.
- **požadavky klientů jsou velmi různé**
 - velmi **obtížně lze standardizovat** „do posledního šroubku“; i když budou metodiky velmi detailní, stále budou nedostatečně detailní
 - kvalitu lidské interakce problematické kvantifikovat
- **služba je klientem spoluvytvářena**, klient stanovuje speciální požadavky, které jsou pro něj aktuální jen v omezeném čase (**nelze produkovat dopředu**)



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Co s tím?

Systems Thinking / Vanguard Method základní principy

**neboli Toyota production system
pro organizace produkujející služby
(i veřejné služby)**

Zvyšování výkonnosti

New Public Management perspektiva

Manažeři definují hodnotu
(cíle).

Měření slouží k tlaku na
vyšší výkonnost.

Manažeři řídí lidi.

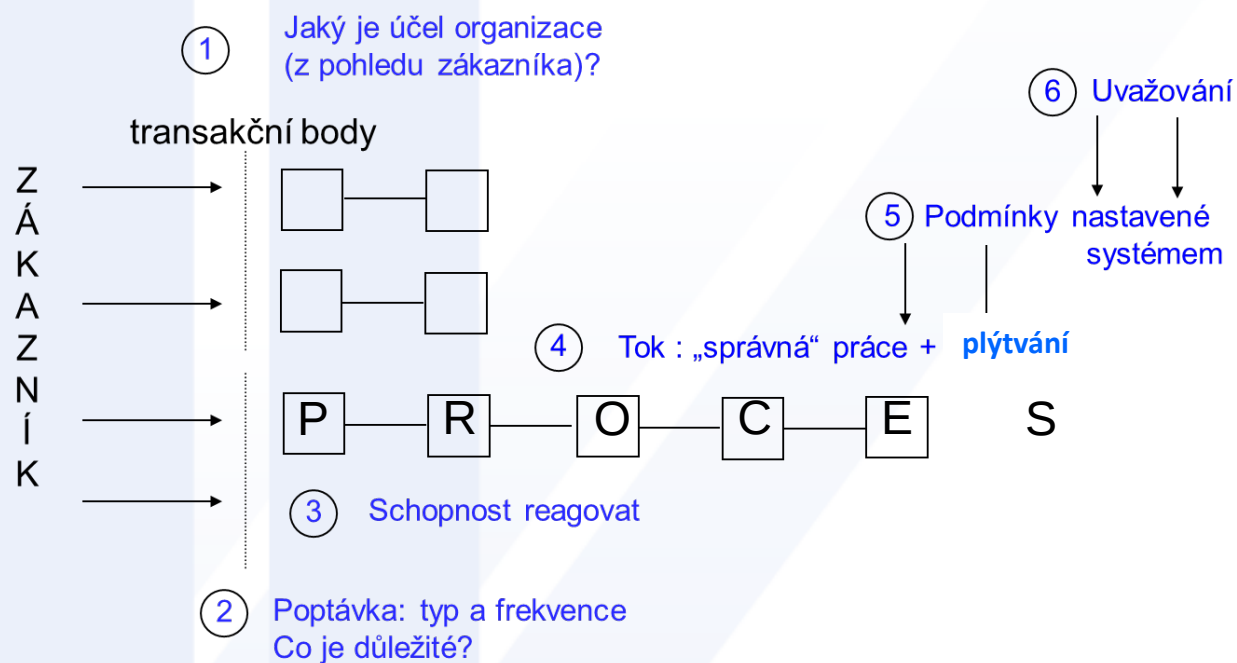
Vanguard perspektiva

Zákazník definuje hodnotu
(účel).

Měření slouží učení.

Manažeři mění systém.

Základ: Analytická část Vanguard Method



Účel existence organizace poskytují služby

Poskytovat **ideální službu**

=

Uspokojovat **potřebu** klienta služby

=

Poskytovat maximální **přidanou hodnotu**

„To be easy to do bussines with.“

Klíčové: Propracovaný systém zpětné vazby.

Co přesně zákazník požaduje? Jak z jeho pohledu vypadá ideální služba?

Na čem mu záleží?

Kapacita organizace plnit účel

Časté manažerské uvažování

Kapacita = Množství
úkolů * jejich průměrná
časová náročnost =
počet FTE

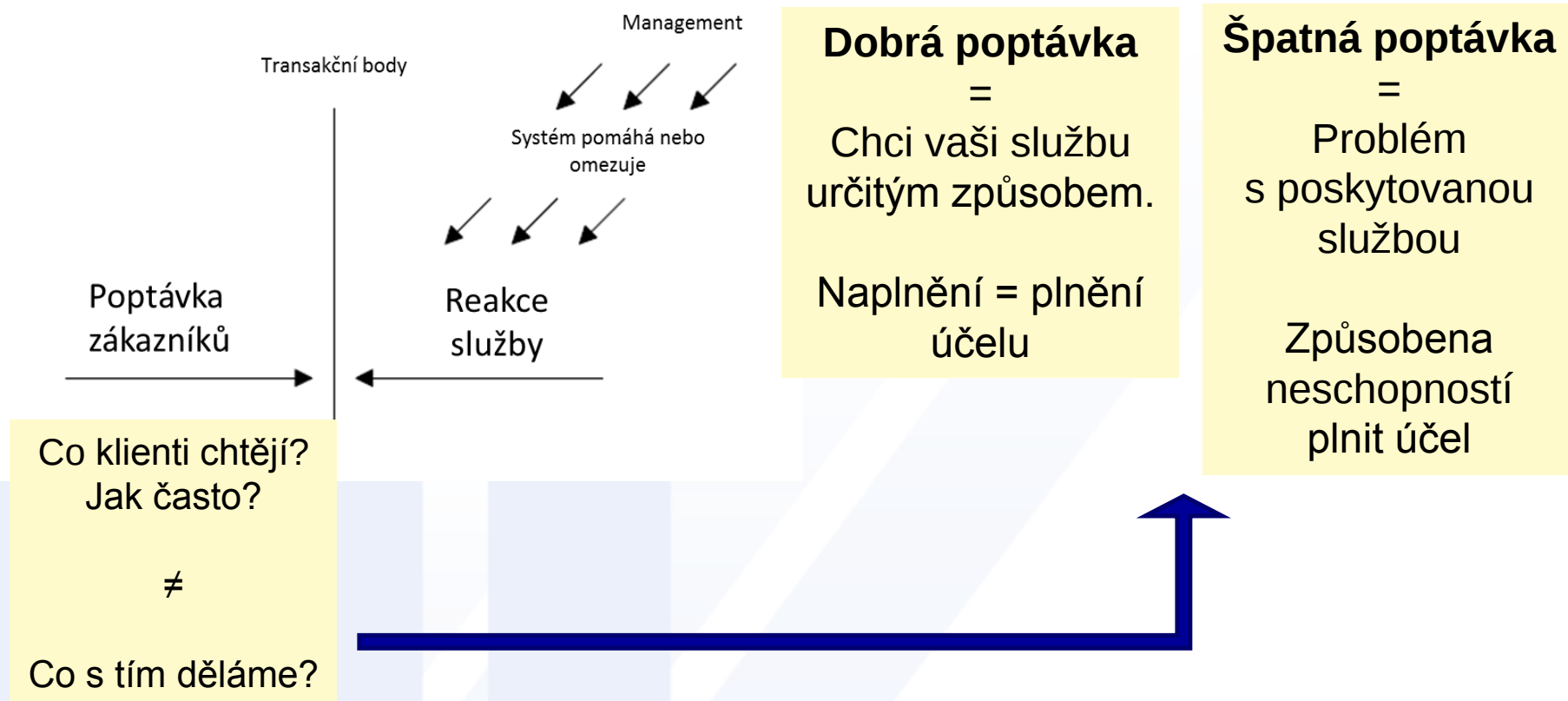
Vanguard method

Kapacita organizace =
Užitečná práce + **plýtvání**



Špatná poptávka + Zbytečná práce

Analýza poptávky (vstupů)



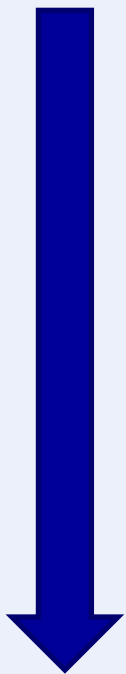
„Špatná poptávka je způsobena tím, že organizace nezvládla udělat něco pro klienta správně, nebo to nezvládla udělat vůbec.“



Rámec „Vanguard method“

Manažerské uvažování

Změna

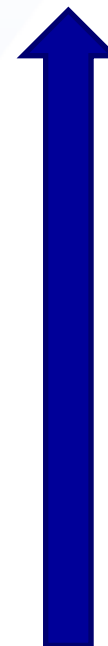


System



Výkon

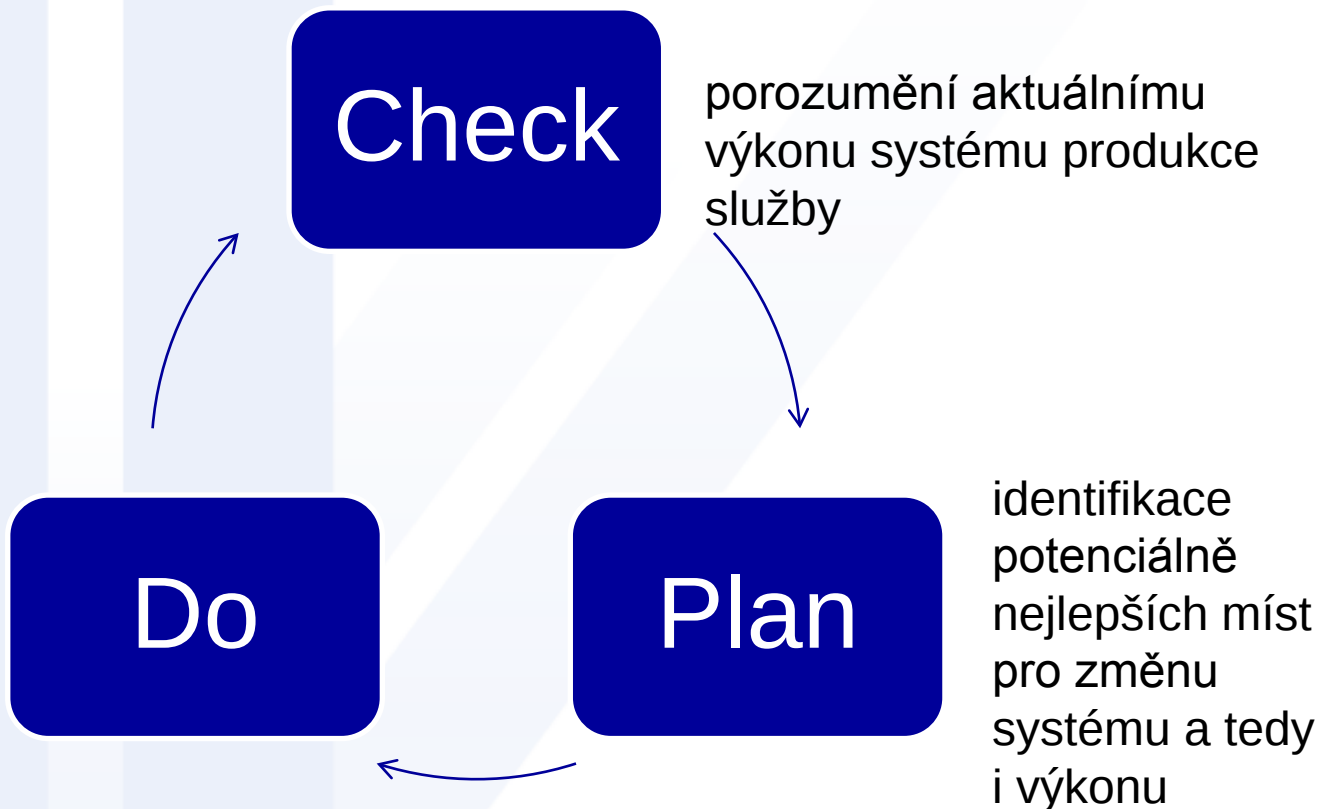
Analýza





Rámec „Vanguard method“ jako aktivity

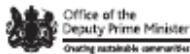
Zavádění změn -
implementace





MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

Případová studie: Opravy v sociálních bytech ve Velké Británii



A Systematic
Approach to
Service
Improvement

Evaluating Systems
Thinking in Housing

... aneb fáze „check“
ilustrovaná na příkladu

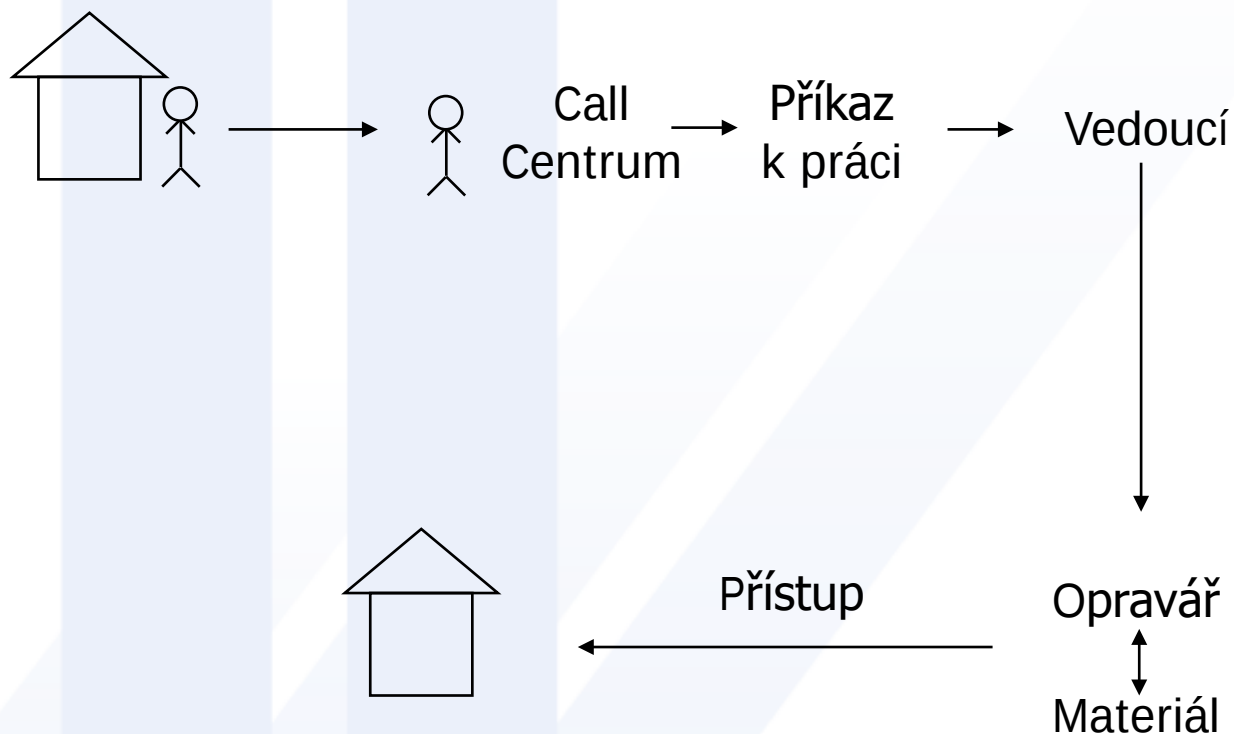
housing



EVROPSKÁ UNIE
EVROPSKÝ FOND PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ
INVESTICE DO VAŠÍ BUDOUCNOSTI



Jak fungovalo zajištění oprav?





Limity pro opravy

- Havarijní opravy: do 24 hodin
- Naléhavé opravy: do 7 dní
- Nenaléhavé opravy: do 28 dní

Co se v systému sledovalo?

- % oprav, které byly splněny do daného limitu
- Lhůty ukazatelů byly vždy dodrženy

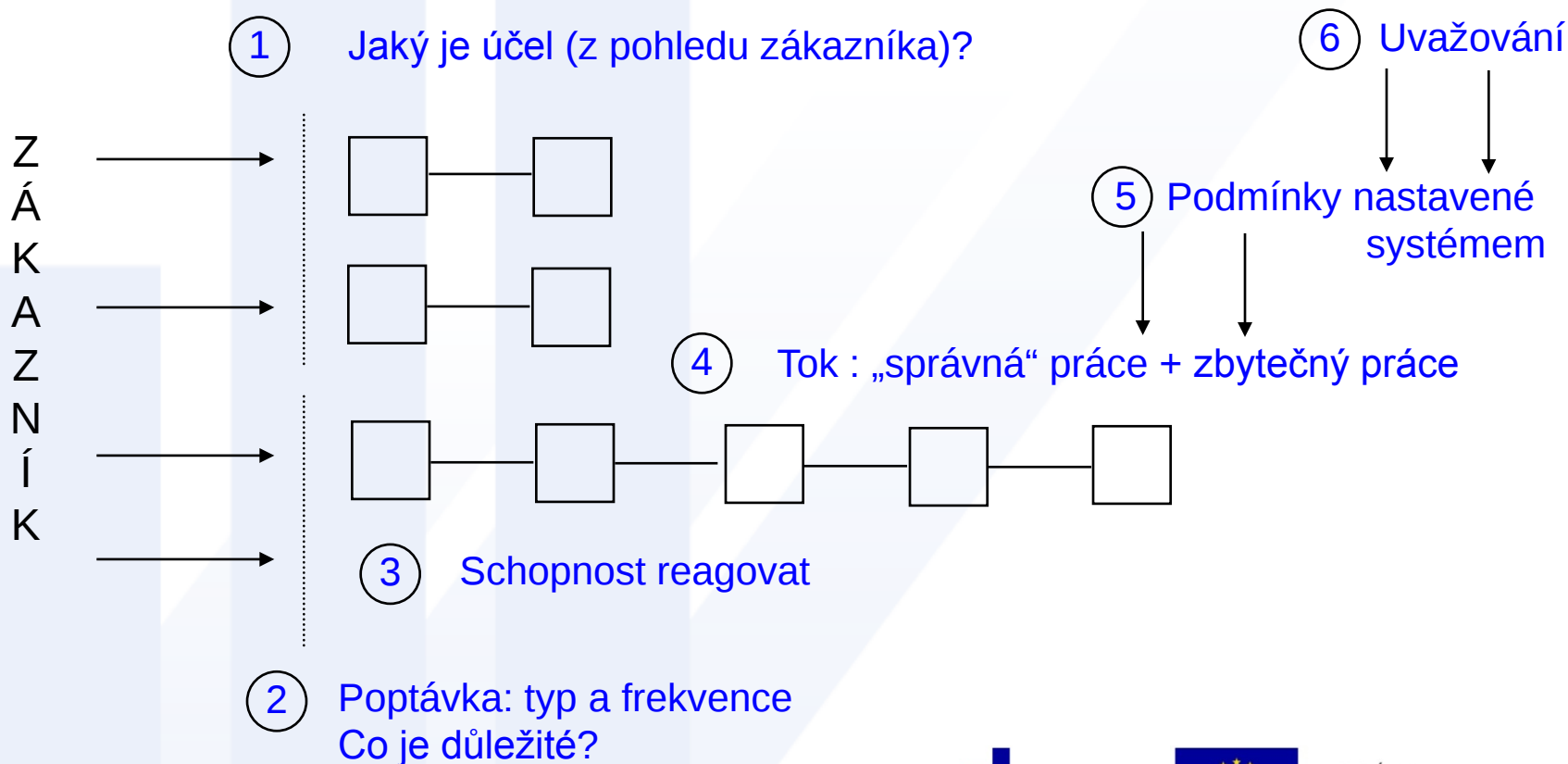


Podobnost s fondy?

- *...vyhotoví ŘO do 10 pracovních dnů od konání VK Zprávu z hodnocení...*
- *...zpracování analýzy rizik do 20 pracovních dnů...*
- Aneb: Máme X dní na schválení ŽoP; Y dní na rozhodnutí o projektové žádosti...

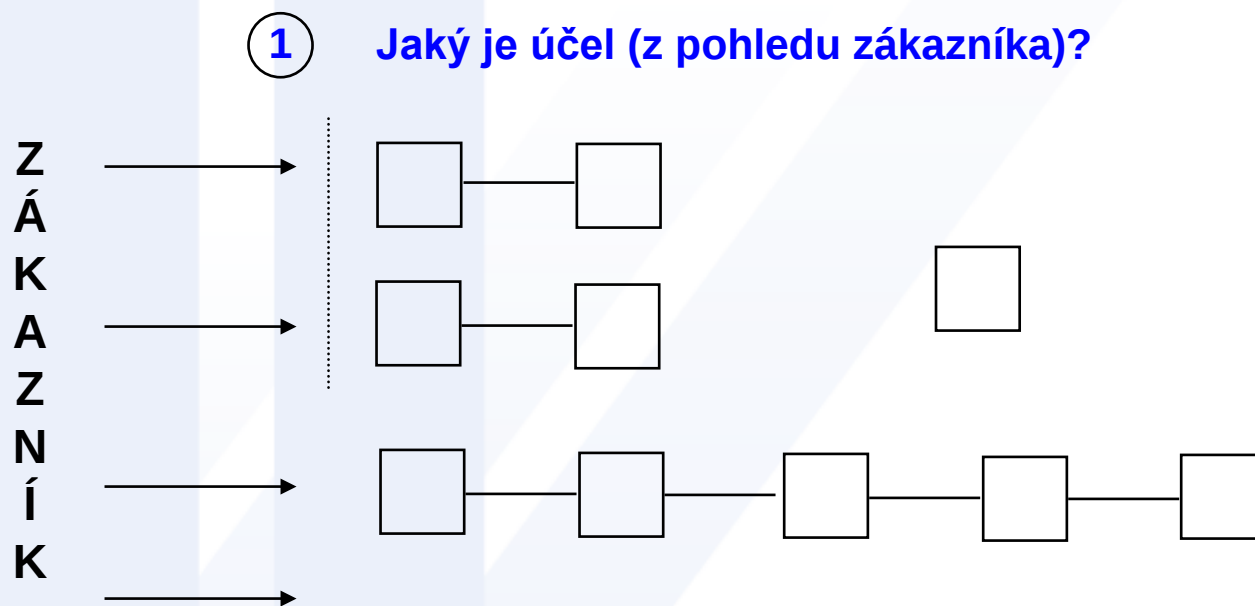


„Check“ v Systems Thinking – základní postup





„Check“ v Systems Thinking přístup – krok 1





1. Jaký je účel?

- Z pohledu zákazníka: „Opravte co nejdříve a co nejlépe to, co potřebuji.“





1. Jaký je účel z pohledu příjemce?

Netriviální otázka...

„Dejte mi peníze na co chci a na nic se neptejte?“

Jaký je účel z pohledu příjemce, který chápe, že musí existovat pravidla?

Příklad ze stavebního úřadu (Wolverhampton, UK):

Původní uvažování:

- „Schválit přijatelné projekty, které jsou ve veřejném zájmu“.

Skutečný důvod:

- „Činit obhajitelná rozhodnutí a dodržoval lhůty“.

Předefinovaný důvod:

- „Umožnit realizaci dobrých projektů, které jsou ve veřejném zájmu“.



1. Jaký je účel z pohledu příjemce?

Netriviální otázka...

„Dejte mi peníze na co chci a na nic se neptejte?“

Jaký je účel z pohledu příjemce, který chápe, že musí existovat pravidla?

Pomoci příjemcům realizovat dobré a formálně správné projekty?

Co chtějí příjemci?

- **Jednoduchá a jasná pravidla**
- **Rychlé, férové, předvídatelné, transparentní a srozumitelné rozhodování**

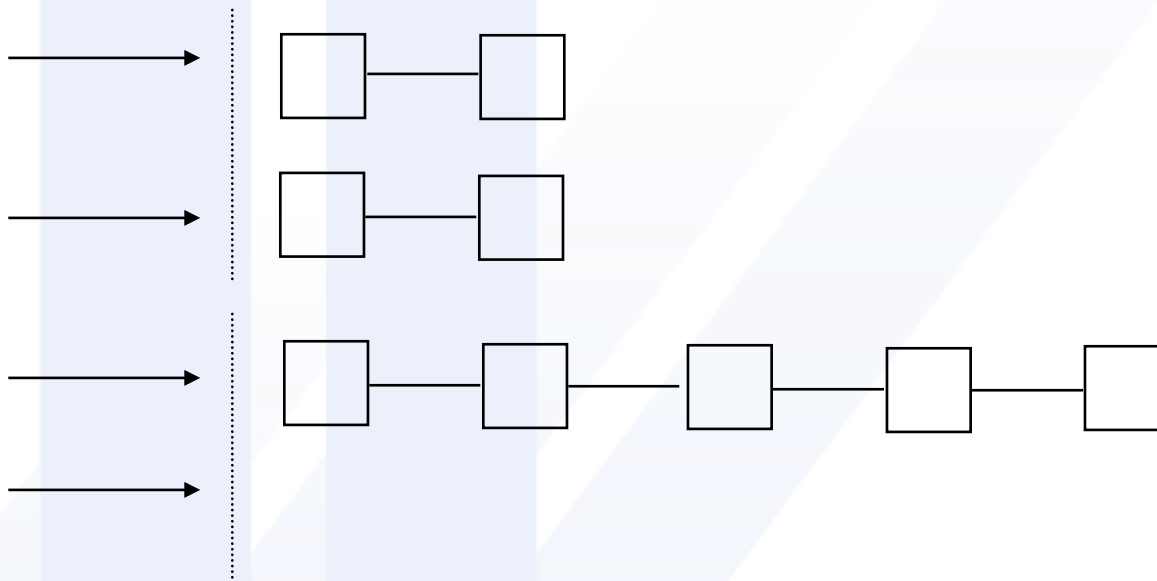


Systems Thinking přístup – krok 2

①

Jaký je účel (z pohledu zákazníka)?

Z
Á
K
A
Z
N
Í
K



②

Poptávka: typ a frekvence
Co je důležité?



2. Poptávka: typ a frekvence

Poptávka:
požadavek, který očekává určitou reakci a výstup

Dobrá poptávka (value demand)

Její uspokojování je to, proč organizace existuje.

Naplnění dobré poptávky znamená poskytnutí přidané hodnoty klientovi, kterou on očekává.

Špatná poptávka (failure demand)

Poptávka způsobená neschopností organizace udělat to, co zákazník chce a potřebuje nebo neschopností organizace udělat to správně.

Řešení špatné poptávky vede k snižování kapacit k řešení té dobré.



2. Poptávka v sociálním bydlení

- **Dobrá poptávka** = nájemník poprvé požaduje opravu.
 - Lze ji relativně předvídat dle místa/regionu.
- **Špatná poptávka** = nájemník se ptá, jak to vypadá s opravou / stěžuje si na nekvalitní provedení opravy / zjišťuje, jak to vypadá s jeho stížností.
 - Call centrum musí od vedoucího nebo opraváře zjistit, co se děje → není dostupné pro zpracování dobré poptávky → plýtvání časem.



2. Poptávka v sociálním bydlení Call centrum

Dobrá poptávka

55 %

Špatná poptávka

45 %

Kdy to přijedete opravit? Už vám volám potřetí...
Pořád to teče, řemeslník to neopravil celé...
Čekal jsem na řemeslníka a on nepřišel...



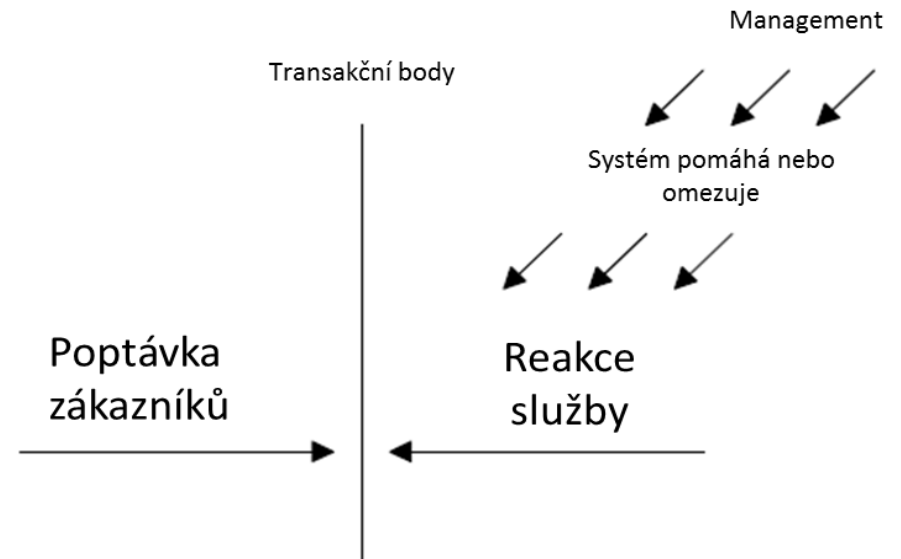
2. Poptávka: typ a frekvence

- Organizace mohou mít různé „transakční body“, ve kterých se na ně zákazník obrací.
- Pro každý transakční bod zákazník vznáší svoji poptávku.
- Pro všechny transakční body potřebujeme vědět:
 - Jak často poptávka přichází a jakého je typu.
 - Co je pro zákazníka v daném bodě podstatné.



Typické transakční body

- Přepážka
- Telefon
- Email
- Informační systém



Co zákazníci chtějí, jak často a na čem jim při tom záleží?



Transakční body v OPTP

klient

projektová žádost



oznámení o změně v projektu



monitorovací zpráva



žádost o platbu



ex-ante kontrola



kontrola na místě



(ne)pravidelná schůzka



system

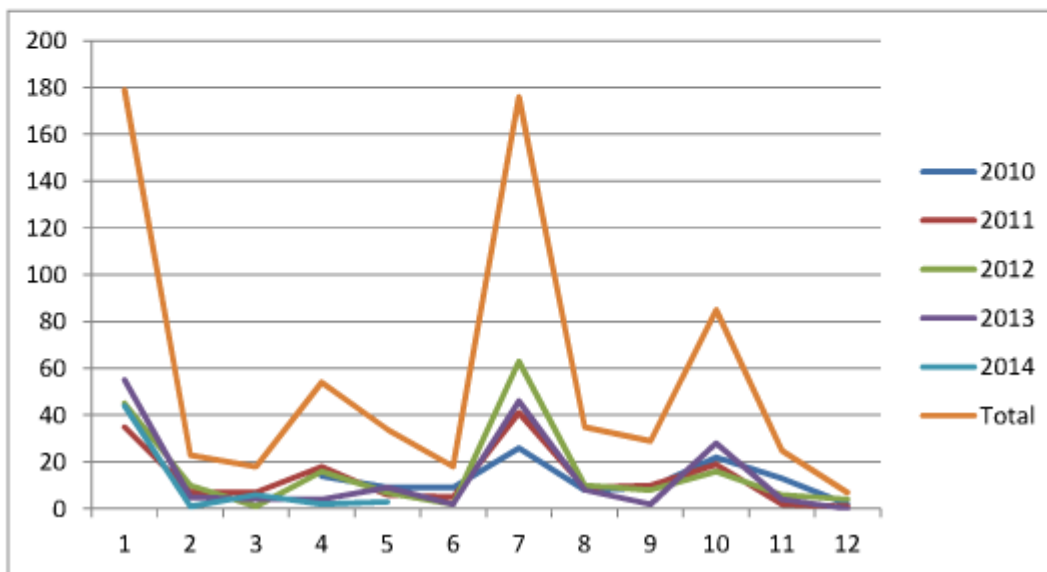


MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR

OPTP

Objem poptávky:
Monitorovací zprávy

OPTA													
Monitoring reports													
Monitorovací zprávy													
Month / Měsíc													
Rok Year	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	Total
2010				14	9	9	26	8	9	22	13	2	112
2011	35	7	7	18	6	5	41	9	10	19	2	1	160
2012	45	10	1	16	7	2	63	10	8	16	6	4	188
2013	55	5	4	4	9	2	46	8	2	28	4	0	167
2014	44	1	6	2	3								56
Total	179	23	18	54	34	18	176	35	29	85	25	7	683





Failure demand / Špatná poptávka v OPTH

Příklady:

- 40 % projektů je vráceno kvůli formálním chybám
- 14 % oznámení o změně je zapříčiněno absurdním požadavkem oznámit, že se nám změnil ministr.
- Dalších 12,6 % OoZ je vráceno k dopracování (poté, co proběhne neformální diskuze o podobě OoZ – zde rekord 29 výměn e-mailu)



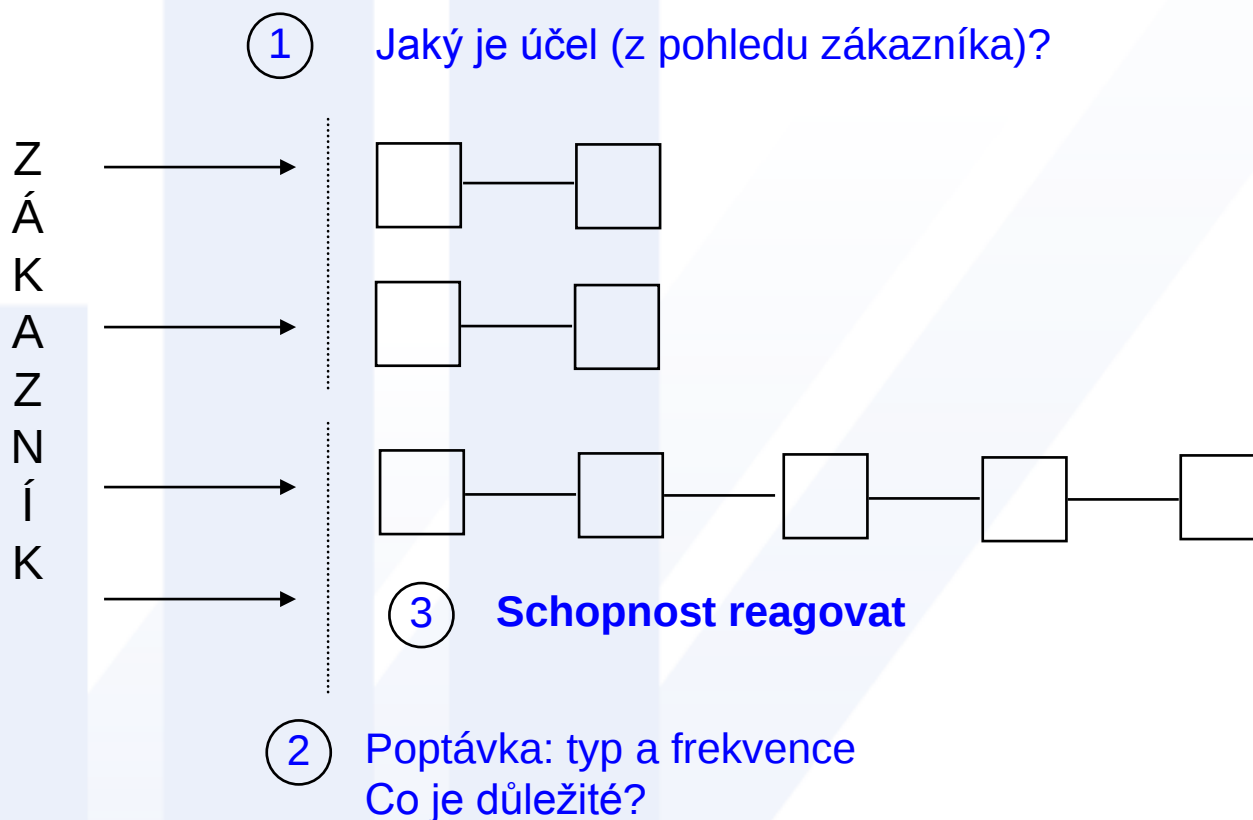
Failure demand / Špatná poptávka v ESIF (obecně)

- Každý projekt, který nakonec není realizován...
- Stížnosti...
- Dotazy, kdy bude vydáno rozhodnutí, výsledek výběrové komise, jak interpretovat pravidla...
- Každá vrácená monitorovací zpráva...

Omezení špatné poptávky = uvolnění kapacit



Systems Thinking přístup – krok 3



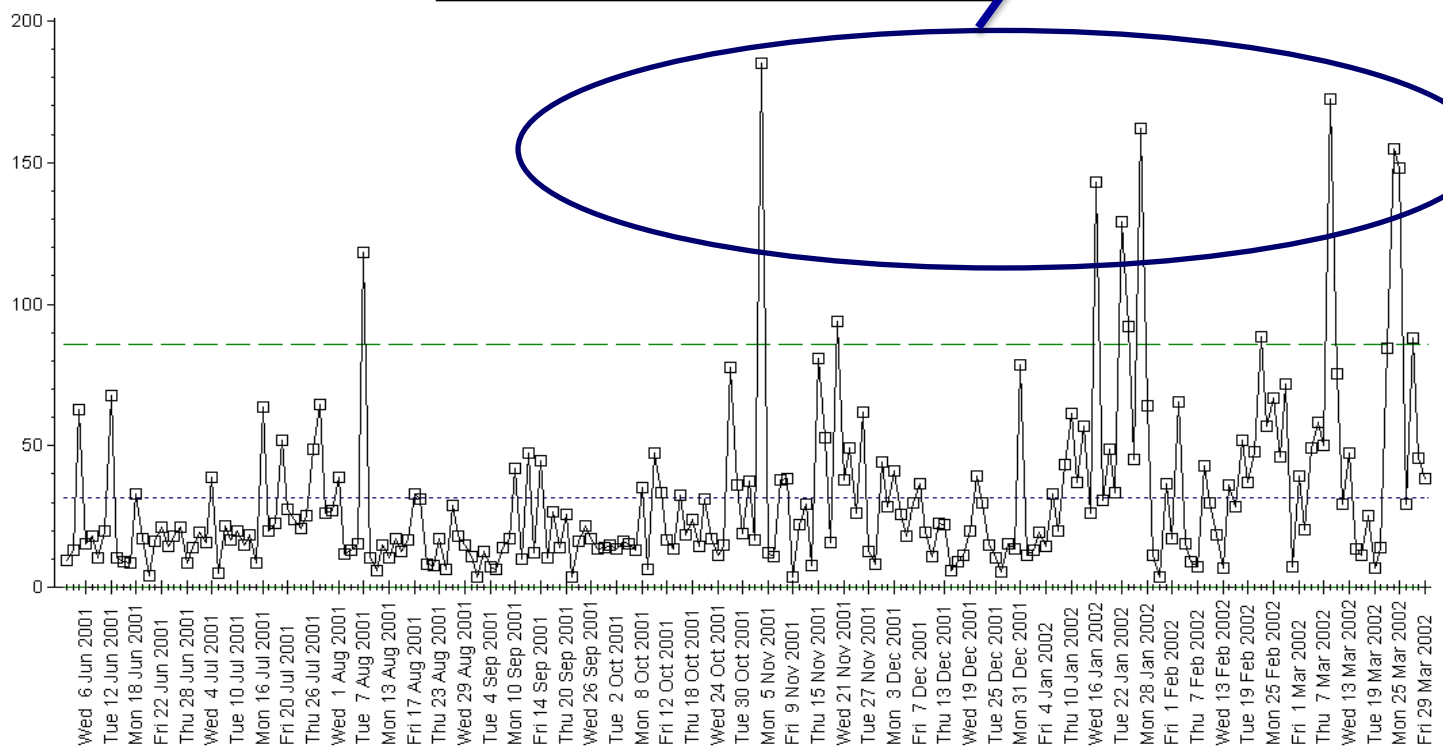


3. Schopnost reagovat

Celkový počet dní
potřebných na opravu

Nepodařilo se zjistit
žádné speciální příčiny

housing



Průměrný
počet dní
na jednu
opravu:
31,8

Pohotovostní opravy: Do 24 hodin
Naléhavé opravy: do 7 dní
Nenaléhavé opravy: do 28 dní



3. Schopnost reagovat

- Schopnost reagovat by měla být měřena z pohledu zákazníka, tedy end-to-end
- Systém nefungoval dobře a při bližší analýze se ukázalo, že výkonost se ve skutečnosti zhoršovala.



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



A Systemic
Approach to
Service
Improvement
Learning System
Training in housing

Celkový počet dní potřebných na opravu

Nový manažer
tlačící na plnění
cílů

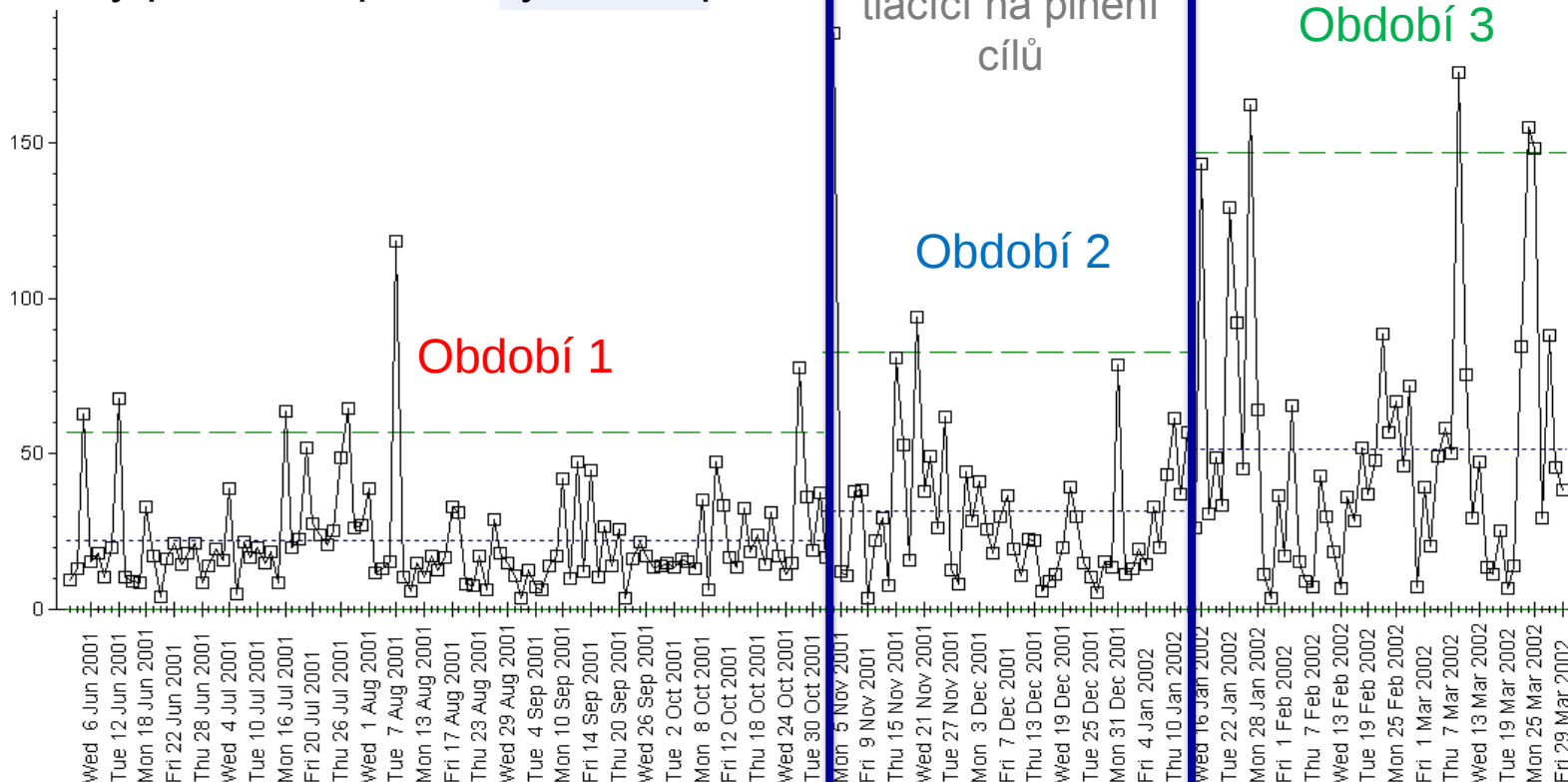
Otevření call centra

Období 3

housing

Období 2

Období 1



Průměrný
počet dní
na jednu
opravu:

22, 2

31,4

51,4



EVROPSKÁ UNIE
EVROPSKÝ FOND PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ
INVESTICE DO VAŠÍ BUDOUCNOSTI



3. Schopnost reagovat

- Překvapivě ukazatele, které se sledovaly v rámci organizace (% oprav vyřízených v rámci limitu) byly v pořádku.
- Jak je to možné?
 - Jednotlivé zakázky byly uzavírány a znovu otevírány.
 - Změna kvalifikace zakázek (z pohotovostní na neodkladnou apod.)
 - Jedna zakázka se rozkládala na vícero.



3. Schopnost reagovat

Měřit to, na čem klientům záleží

=

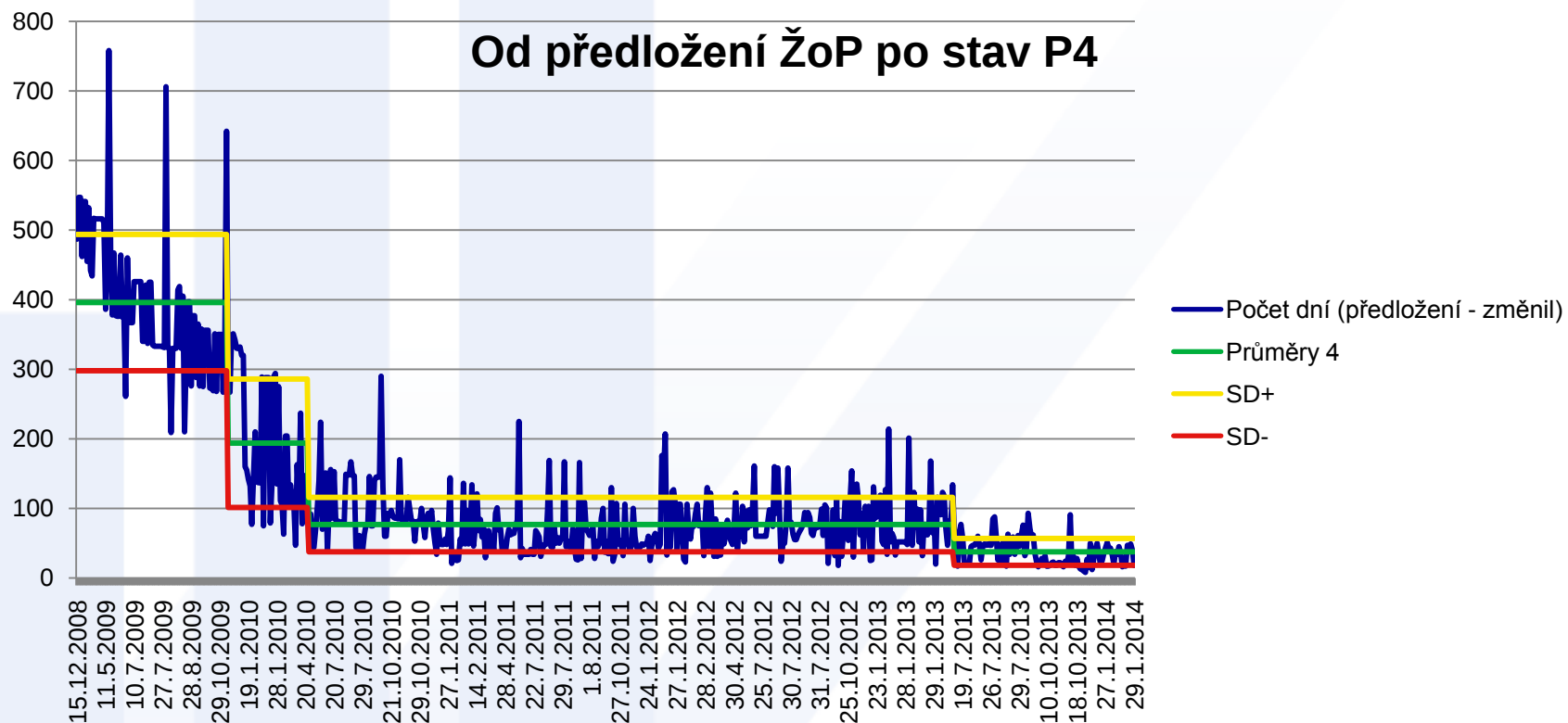
Měřit schopnost přidávat hodnotu a učit se
být v tom co nejlepší

≠

Měřit za účelem kontroly poskytování
standardní služby



Příklad – ŽoP a OPTP

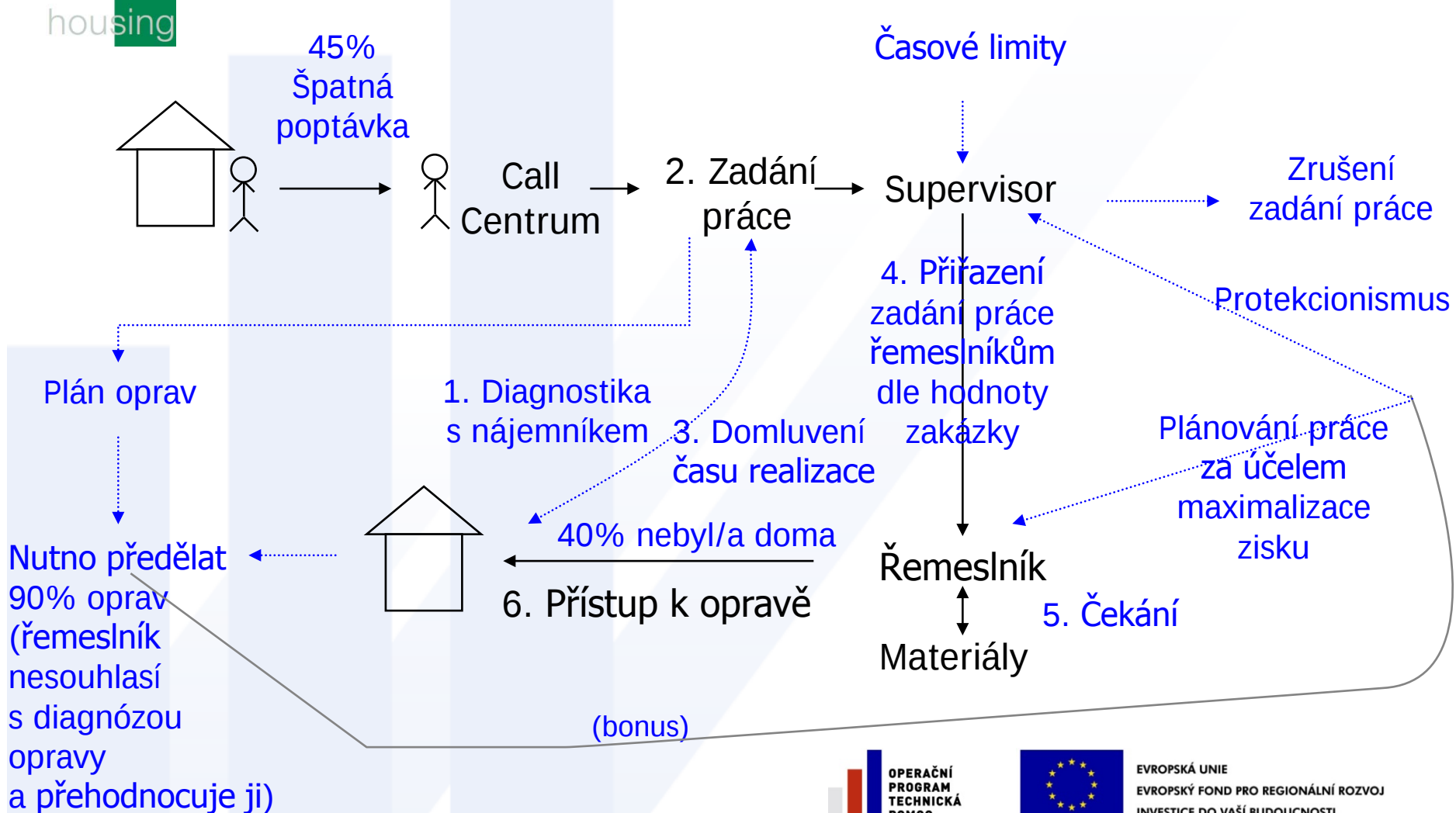




Systems Thinking přístup – krok 4



4. Tok: Správná práce a odpad





4. Tok: „správná“ práce a odpad

- Odpad = veškeré aktivity, které přímo nepomáhají zákazníkovi:
 - Každodenní čekání na přidělené materiály.
 - Nemožnost provést opravu, protože zákazník není doma.
 - Příjezd na místo opravy bez potřebného materiálu (typ opravy určuje call centrum se zákazníkem, často docházelo k omylům).
 - Vyřizování stížností.



4. Tok: „správná“ práce a odpad

- „Správná“ práce = veškeré aktivity, které přímo pomáhají zákazníkovi:
 - Určení typu opravy.
 - Doprava na místo.
 - Oprava.



Job 1 a Job 2

Práce č. 1 = Poskytování služeb zákazníkům

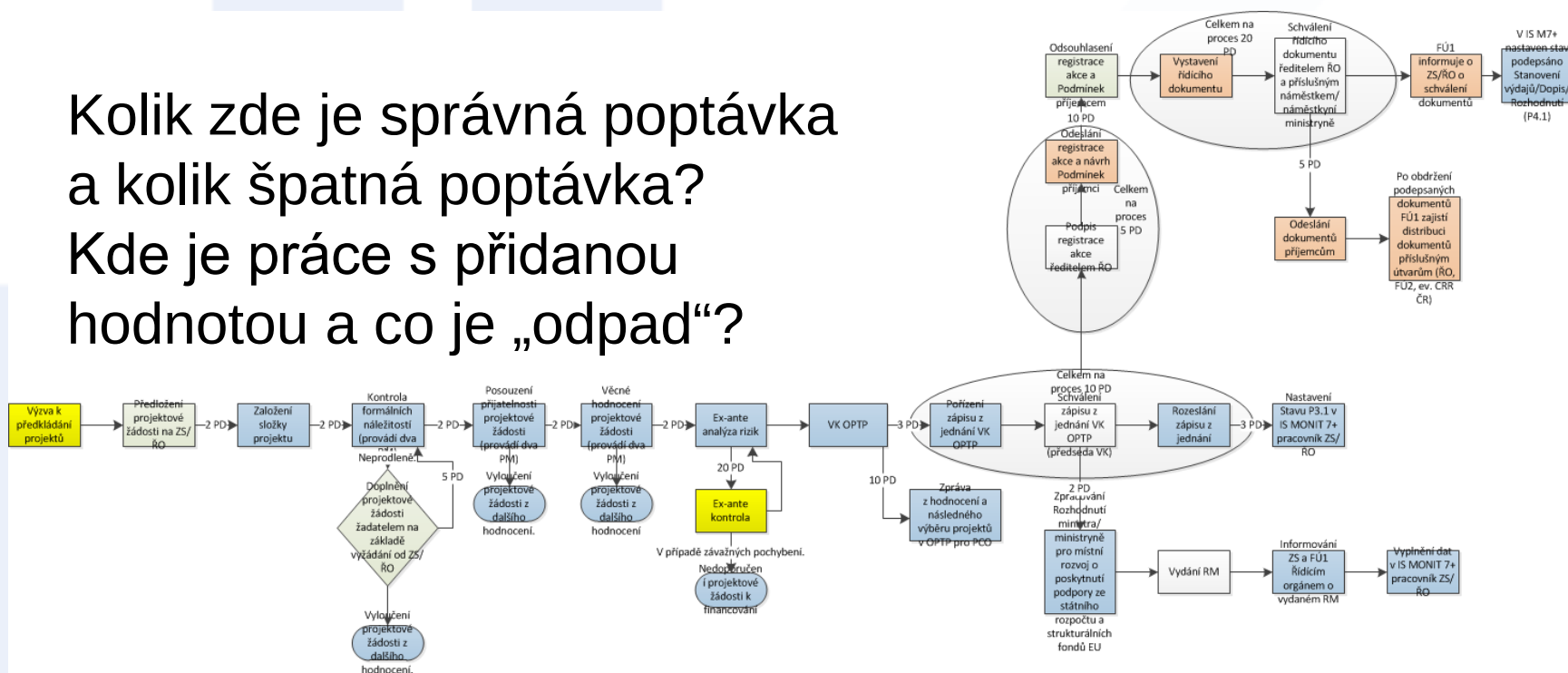
Práce č. 2 = Hledání cest, jak zkvalitnit práci č. 1
(učení se)

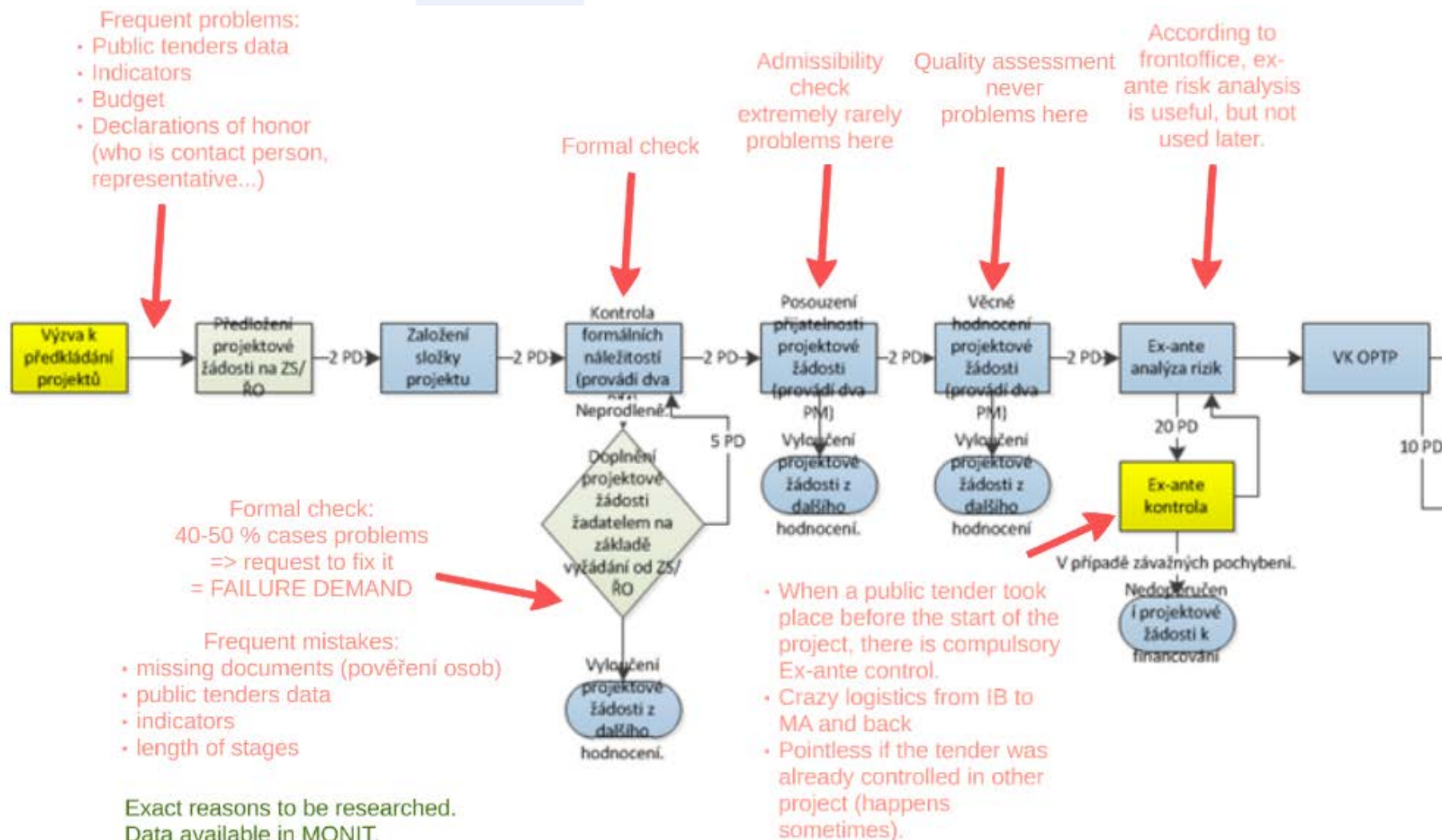
Vše ostatní je odpad.



Vydání rozhodnutí /SV v OPTP

Kolik zde je správná poptávka
a kolik špatná poptávka?
Kde je práce s přidanou
hodnotou a co je „odpad“?







Value work / „Správná práce“ v ESIF?

- Komunikovat pravidla
- Pomoci příjemci podat projekt
- Přijetí žádosti
- Kontrola, zda máme vše k rozhodnutí
- Posouzení a rozhodnutí
- Komunikování rozhodnutí příjemci

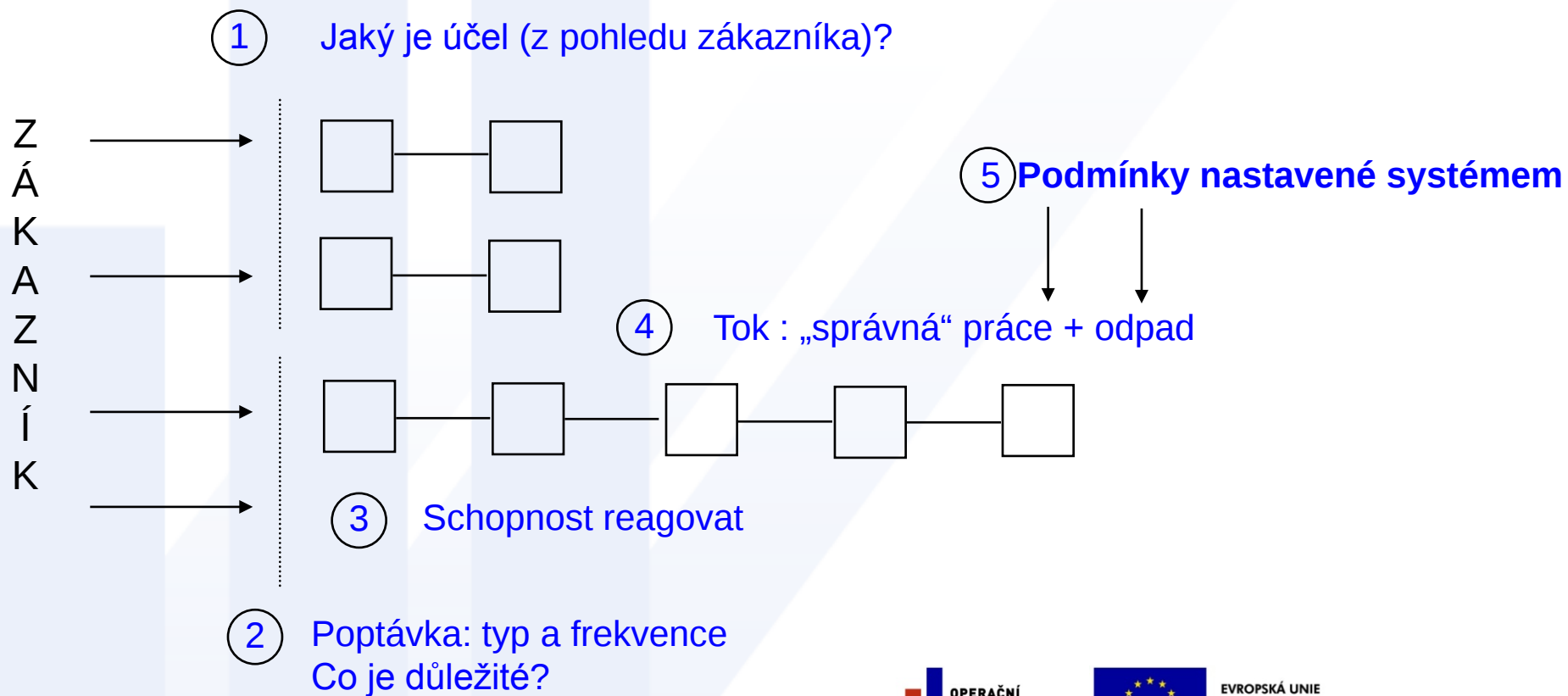


4. Tok: „správná“ práce a odpad

- Nelze odstranit veškerý „odpad“ v systému
- Lze jej ale výrazně redukovat.
- Mnoho mohou ŘO udělat sami.
- Něco je řešitelné na úrovni JMP
- A některé neproduktivní činnosti nevyhnutelně zůstanou, protože musíme dodržovat pravidla, která jsou mimo možnost změny



Systems Thinking přístup – krok 5





5. Podmínky nastavené systémem

- Předpisy, procedury, cíle, standardy, inspekce (kontroly), způsoby hodnocení zaměstnanců určují způsob (systém), jakým organizace pracuje, role, měřící struktury, atd.
- Systém je třeba nastavit tak, aby odstraňoval příčiny špatné poptávky a byl schopen řešit variabilitu v rámci správné poptávky.
- Variabilitu výkonu organizace ovlivňuje z 90 % nastavení systému a jen z malé části skutečné schopnosti lidí.
- Nastavení systému je odpovědnost managementu.



Co se změnilo v systému poskytování oprav? housing

- Protože poptávku lze predikovat podle regionů, opraváři byly v jednotlivých potřebných zónách.
 - Call centrum kontaktuje nejbližšího opraváře, který domluví návštěvu a pokud možno provede ihned na místě opravu, jinak domluví další návštěvu.
- Opraváři mají u sebe dostatek materiálu
 - Odpadá nutnost každý den fasovat materiál.
- Opraváři nejsou placeni za jednotlivé opravy ale fixně.

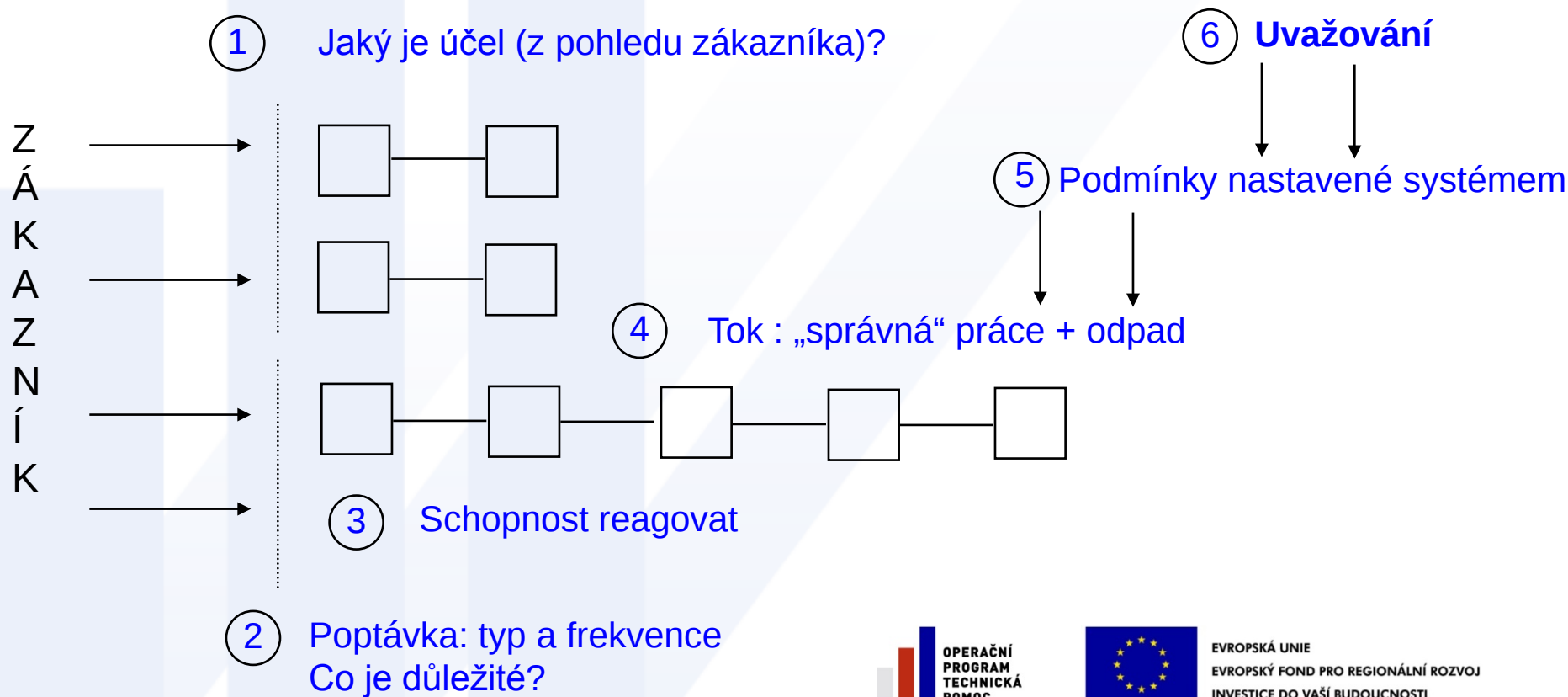


Výsledek?

- Během několika týdnů byla **nejdelší** potřebná doba na provedení opravy **8 dní**.



Systems Thinking přístup – krok 6





6. Uvažování

- Systems thinking mění roli manažerů.
- Role manažerů má spočívat v zaměření se a uvažování nad systémem jako celkem a ne na měření a kontrolu jednotlivostí.
- Nutná je změna uvažování – od kontroly jednotlivostí a represe směrem k lepšímu nastavení systému a předání zodpovědnosti zaměstnancům.



Manažerské uvažování

PŘEDPOKLADY



JEDNÁNÍ



DŮSLEDKY

MYŠLENÍ



SYSTÉM

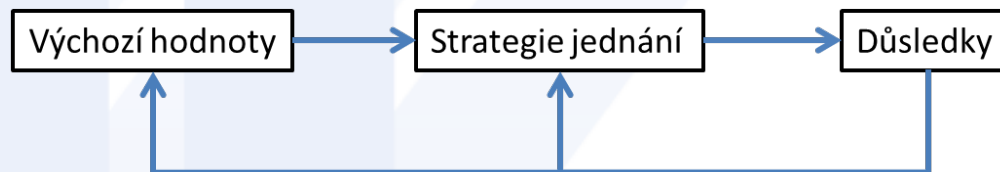


VÝKON

...když lidé změní způsob uvažování
o tom, jak má vypadat práce a její řízení

...změní se také systém

...a změní se výkonnost



Double-loop learning

Single-loop learning



6. Uvažování

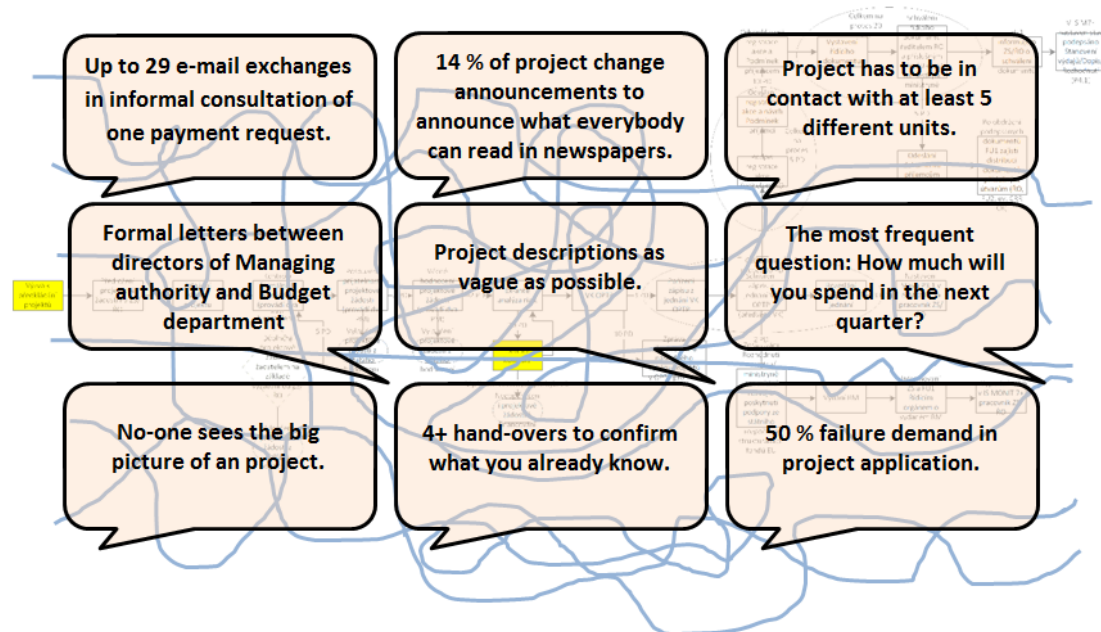
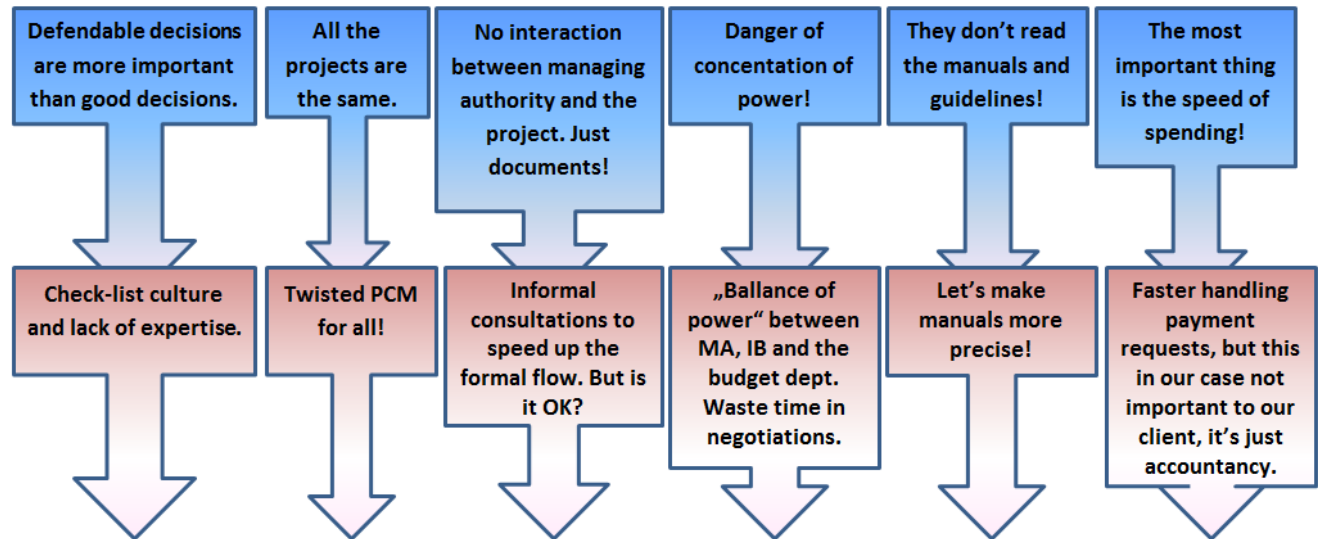
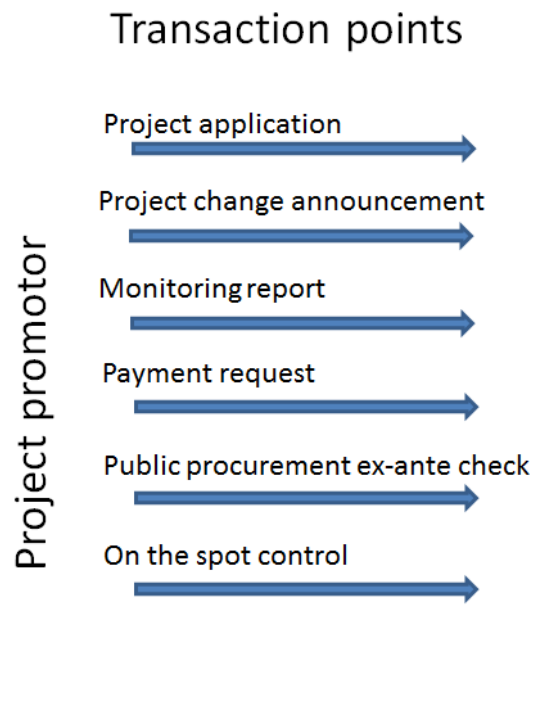
- V příkladu Sociálního bydlení došlo např. ke změnám těchto předpokladů:
 - Výkonový systém odměňování (čím víc úkonů, tím víc peněz) bude maximalizovat výkon.
 - Řemeslníkům nelze věřit, proto musí mít standardizovaný objem materiálu podle typu opravy.



Rozdíly v předpokladech v myšlení

Přikazovat a kontrolovat		Principy Systems thinking
Shora dolů, hierarchie	Perspektiva	Zvenku dovnitř, systém
Funkční specializace	Design	Poptávka, hodnota, tok práce
Oddělené od práce	Rozhodování	Integrované do práce
Výstupy, standardní cíle spojené s rozpočtem	Měření	Schopnost a variace, spojené s účelem
Vnější	Motivace	Vnitřní
Naplň plány, rozpočet a další sledované kritéria a říd' zaměstnance	Role managementu	Nastav a říd' systém
Na základě kontraktu	Přístup k zákazníkům	Na základě toho, na čem záleží zákazníkům

The Big picture of the system in the current OP TA



Systemové podmínky a manažerské myšlení

Výkonnost organizace je důsledkem nastavení systému.

Výchozí hodnoty /
PŘEDPOKLADY



JEDNÁNÍ



DŮSLEDKY

MYŠLENÍ



SYSTÉM

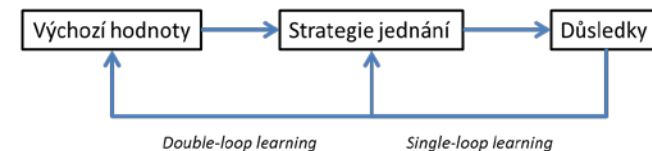


VÝKON

...když lidé změní způsob uvažování
o tom, jak má vypadat práce a její řízení

...změní se také systém

...a změní se výkonnost



**Teorie učení Agyrise a Shöna
(Argyris, C. Shön, D. 1978)**

Nastavení systému je důsledkem manažerských předpokladů.

Zjištění 1:

De facto účel a deklarovaný účel

Deklarovaný účel zcela nekoresponduje s jednáním manažerů a s povahou systému.

Příklad (ESIF ČR)

Deklarovaný účel

„Smysl naší práce vnímáme nejen v hladkém úřadování evropských prostředků. Cítíme také spoluzodpovědnost za realizaci kvalitních projektů, které přinášejí užitek občanům i návštěvníkům České republiky. Projektů, díky kterým se v České republice lépe žije.“

De Facto účel

„Činit (před auditem) obhajitelná rozhodnutí, dodržovat termíny a maximalizovat čerpání“

Důsledky: demotivace zaměstnanců, problém dosahovat cíle, formalismus.

Zjištění 1, pokračování: Měřicí struktury

- Měření v ESI fondech v ČR orientováno zejména na **finanční pokrok** (dělají se predikce, apod.) a **míru chybovosti**.
- Podstatně méně informací a dat vhodných **k učení se**, jak zajišťovat realizaci kvalitních projektů. Pokud jsou, jejich význam je v porovnání s výše uvedený velmi malý.

ESIF organizace jsou tím neflexibilní, vnitřně orientované a zatížené nedůvěrou v celém systému ESIF.

Zjištění 2: Hodnocení a výběr projektů

U soutěžních projektů je standardní veliký **převís poptávky** a z toho plynoucí velmi **omezená konzultace** projektů administrujícím subjektem.

=

Obrovské náklady na zpracování a hodnocení nepodpořených projektů.

Zjištění vede k pochybnostem nad poměrem přidané hodnoty z konkurence mezi projekty a nákladovosti takového systému.

Děkuji za pozornost

Zdroje

Argyris, C. Shön, D. 1978. *Organization learning: A theory of action perspective*. Reading, Mass: Addison Wesley

Bouckaert, G. Van Dooren, G. 2003. *Performance measurement and management in public sector organizations*. In: Bovaird, T. Löffler, E. *Public Management and Governance*.

Vanguard, 2001a, *Understanding Your Organization as a System*, Buckingham: Vanguard Consulting Ltd., [online] dostupné z <http://blog.newsystemsthinking.com/wp-content/uploads/TheVanguardGuidetoUnderstandingYourOrganizationasaSystem.pdf>, staženo dne 26.3.2015