

PRŮVODCE PROCESNÍ EVALUACÍ

Toyota Production System for (Public) Service Organisations

Prosinec 2015

MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ

Národní orgán pro koordinaci

Staroměstské náměstí 6

110 15 Praha 1

Kontakt: richard.kokes@mmr.cz

vydáno: 1. 12. 2015

Poděkování

Děkujeme touto cestou všem milým kolegyním a kolegům, kteří nám na naší cestě za poznáním pomáhali a pomáhají. Zejména pak patří naše díky pracovníkům operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost, pracovníkům operačního programu Technická pomoc, jmenovitě pak Benedictu Wautersovi (ESF Agency Flanders), Janě Jirků (MPSV), Jeremymu Coxovi a Alenu Marotovi (oba Vanguard Ltd.)

Obsah

Obsah	3
Shrnutí	5
Předmluva	7
1. Úvod	8
1. 1. Struktura dokumentu	10
2. Původ a základní principy metody Vanguard	11
2. 1. Dva odlišné přístupy k řízení v organizacích.....	11
2. 1. 1. Fordismus/Taylorismus	11
2. 1. 2. Toyota Production System jako reakce na nový typ poptávky	12
2. 1. 3. Tradiční manažerský přístup vs. Toyota Production System v organizacích poskytujících služby	13
2. 2. Manažerské myšlení ve veřejné správě.....	16
2. 3. Využití <i>Vanguard Method</i> pro analýzu procesů sloužících k poskytování služeb	16
3. ANALYZUJ!	18
3. 1. Účel organizace (z perspektivy zákazníka/klienta).....	20
3. 2. Dobrá a špatná poptávka: jak porozumět vaší práci z pohledu klienta.....	24
3. 2. 1. Služba z perspektivy klienta	24
3. 2. 2. Dobrá a špatná poptávka	27
3. 3. Schopnost reagovat	31
3. 3. 1. Co měřit?	31
3. 4. Nastavení procesů: užitečná práce a zbytečná práce.....	34
3. 4. 1. Postup při analýze procesního nastavení.....	35
3. 5. Systémové podmínky	41
3. 6. Identifikace manažerského myšlení: předpoklady, které formují výkonnost organizace	44
3. 7. Proces neustálého učení	50
4. Zdroje	51
5. Seznam obrázků, tabulek a boxů	53

Shrnutí

- Průvodce procesní evaluací představuje perspektivu *Toyota Production System for (Public) service organizations* v prostředí evropských strukturálních fondů v České republice. Ačkoliv operační programy zpracovávají obrovské množství vstupů od žadatelů a příjemců, nedochází doposud k zásadnějším evaluacím procesní administrace fondů v České republice.
- Publikace výrazně čerpá z metodických doporučení Johna Seddona a jeho kolegů, které jsou známé jako *Vanguard Method*. Přístup vychází z perspektivy klienta. Jeho základem je analytická fáze, která by měla předcházet rozhodování o nastavení organizací poskytujících služby. *Vanguard Method* umožňuje odkrýt aspekty organizace, které ovlivňují vztahy s klienty, administrativní zátěž, výkonnost apod.
- Publikace kromě představení samotných analytických kroků obsahuje ukázky z pilotních testů metody v České republice, které proběhly v prostředí operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost a operačního programu Technická pomoc.
- *Vanguard Method* konfrontuje obvyklé manažerské přístupy, které se v současnosti využívají v západních zemích. V manažerském řízení se velmi často objevují prvky dvou zcela rozdílných přístupů. Rozvoj jejich zásadních prvků lze vysledovat v prostředí automobilového průmyslu. V západních zemích velmi rozšířený způsob řízení, též známý jako „command and control“, má kořeny v automobilce Ford a dnes je jedním z hlavních přístupů k řízení velkých organizací například v oblasti IT, v telekomunikačním průmyslu a jinde. Do veřejných organizací se prosazuje zejména prostřednictvím myšlenek *New Public Management*. Naproti tomu vyvinula automobilka Toyota způsob řízení postavený na zcela odlišných předpokladech o fungování organizace. Tyto předpoklady managementu Toyoty vnáší John Seddon do prostředí služeb právě se svou *Vanguard Method*. Při řízení ve stylu „command and control“ je totiž velmi náročné přizpůsobovat se různorodé poptávce, která je pro oblast služeb ovšem typická. Seddonova *Vanguard Method* naopak umožňuje variabilní poptávku lépe chápat a tím i lépe zpracovávat.
- Základním stavebním kamenem představované metody je analytická fáze. Ta stojí na šesti základních metodologických doporučeních. Po provedení všech kroků následuje fáze plánování a zavádění změn. Poté je potřebné znovu projít analytickou fází. Metoda je tedy cyklická a předpokládá nikdy nekončící proces učení se.
- Prvním krokem analytické fáze je definování účelu organizace z perspektivy klienta. Kvalitní definice účelu odpovídá na otázku, proč organizace existuje a komu a jak přináší přidanou hodnotu.
- Metoda na organizaci nahlíží tzv. „zvenku dovnitř“. Zásadní je proto neustálé sledování charakteru poptávky. Co klienti od organizace chtějí? Na čem jim záleží a jak vypadá maximální přidaná hodnota, kterou jim organizace může poskytnout? S čím jsou naopak klienti

nespokojení? Jak často dochází k situacím, kdy jsou nespokojení, a co je příčinou? To jsou otázky, které aktivity druhého analytického kroku umožňují zodpovědět.

- Třetím krokem metody je vytěžení užitečných informací z již dostupných dat a případné přehodnocení toho, co měřit a jak to dělat užitečně. Měření zásadně motivuje jednání v rámci organizace a při vhodném nastavení umožňuje členům organizace, aby se učili dělat svou práci co nejlépe. Měřit je třeba to, na čem záleží klientům a co pomůže pracovníkům se zlepšovat.
- Po posouzení užitečnosti nastavení měření v organizaci následuje krok, ve kterém se analyzuje práce. Z perspektivy klienta je důležitá pouze taková práce, která přispívá naplnění jeho požadavku. V organizacích se však běžně dělá také spousta aktivit, které nesouvisejí s tím, co od nich klienti požadují. Vykonání těchto aktivit jednoduše nijak nevyrábí produkt či neposkytuje službu a jejich vykonávání omezuje kapacity organizace, které by mohly být využity na tvorbu aktivit důležitých pro klienty. V případě, že organizace udělá jen a pouze to, na čem záleží klientovi, je dosaženo ideálního stavu, ve kterém neexistuje administrativní zátěž a služba je poskytována naprosto hladce.
- Analytická zjištění předchozích kroků je nutné interpretovat ve světle systémových podmínek organizace. Systémové podmínky, např. rozložení pracovních pozic a rozhodovacích pravomocí, rozdělování úkolů, nastavení pravidel a měřících struktur nebo rozdělování prostředků, přímo ovlivňují vlastnosti organizace zkoumané v předchozích krocích. Pokud se podaří identifikovat systémové podmínky, které nejvíce určují výkonnost organizace, je splněn nezbytný předpoklad schopnosti výkon organizace zvyšovat.
- Posledním analytickým krokem metody je odkrytí manažerských předpokladů, na jejichž základě byly vytvořeny systémové podmínky organizace. Bez tohoto kroku lze dosáhnout pouze dílčích zlepšení fungování organizace. *Vanguard Method* umožňuje postupem od klienta směrem k manažerským předpokladům vystopovat, které předpoklady je potřeba změnit, aby organizace přinesla větší přidanou hodnotu klientům.
- Po analytické fázi následuje fáze plánování. Fáze plánování zahrnuje aktivní „redesign“ aktuálního nastavení systému, testování nových forem, rolí, struktur měření.
- Po plánování se užitečné prvky do systému implementují tak, aby se staly jeho běžnou součástí. Je to fáze „jednání“, nově se stává normálním. Žádná organizace ale nemůže dosáhnout ideálního stavu. Je tak potřebné začít znovu s fází analytickou.
- Metoda je snáze využitelná v organizacích, které se potýkají s pravidelnou a předvídatelnou poptávkou. Organizace ESI fondů v České republice pravidelně zpracovávají projektové žádosti, monitorovací zprávy, žádosti o platbu a jejich množství lze také řádově předpokládat. Věříme tak, že metoda může zvýšit schopnost organizací spravujících ESI fondy v České republice plnit svou nelehkou úlohu a tím posílit prospěšnost evropských peněz pro Českou republiku.

Předmluva

V rukou právě držíte průvodce procesní evaluací, jehož smysl je v představení metody Vanguard a prvků „Toyota production system for (public) service organisation“ publiku v rámci ESI fondů v České republice. Publikace je výsledkem téměř dvouleté práce s metodou, jejího studia a pilotního testování na řídicím orgánu operačního programu Technická pomoc a řídicím orgánu operačního programu Lidské zdroje zaměstnanost.

Rádi bychom na tomto místě upozornili na některé důležité aspekty používání představované metody.

Tato publikace chce inspirovat k systémovému přemýšlení o organizacích v rámci ESI fondů v ČR a k rozhodování o systémovém nastavení těchto organizací, které bude založeno na kvalitních informacích. Součástí průvodce je tak řada tipů, praktických příkladů a dalších kroků, které vy, jako čtenáři, můžete začít testovat také v rámci svých organizací. Přesto, metoda má i svá úskalí.

Je nezbytné, aby byly aktivity spojené s používáním této metody zaštitěny manažery s rozhodovací pravomocí o tom, jak se v organizaci dělá práce, kdo jí dělá, apod. Tito manažeři pak musí být součástí analytického týmu, musí mít touhu projít cestou poznání, kterou tato metoda nabízí. Pokud tíha zůstane na řadových zaměstnancích a manažeři po nich budou chtít pouze „reporty“ jako podklady pro rozhodování, nemůže dojít k zásadní kvalitativní změně organizace. Klíč je v myšlení a manažeři prostřednictvím této metody musí odhalit vlastní předpoklady, se kterými vytvářejí systém organizace. Pokud je neodkryjí, zůstanou stejné a problémy v nich skryté v organizaci přetrvají.

Manažeři tak musí metodu nejprve prostudovat a poté se jí naučit jejím testováním. Z knížek se metoda naučit nedá, je nutné ji zkusit v praxi. Pro studium nabízíme tuto publikaci, která je krátkým úvodem metody pro české publikum. Pro získání další inspirace doporučujeme navštívit stránku Vanguard Ltd. <http://vanguard-method.net/> a případně se inspirovat použitými zdroji, které jsou uvedené na konci v samostatné kapitole.

Jako Národní orgán pro koordinaci jsme pro zájemce připravili jednodenní workshop, kde metodu představujeme také se zapojením účastníků do praktických cvičení, ve kterých si mohou některé aspekty metody osahat.

Doufáme, že vám tato publikace přinese inspiraci a chuť po poznání hlubších příčin toho, proč je vaše organizace taková, jaká je a nabídne cestu, jak pocitované nedostatky řešit.

Ing. Vladimír Kváča, Ph.D.
ředitel

Mgr. Richard Kokeš
vrchní ministerský rada

Odbor Dohody o partnerství, evaluací a strategií
Národní orgán pro koordinaci
Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky

1. Úvod

Oblast Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF) je jednou z mála oblastí veřejných politik v České republice, kde je alespoň částečně rozvinuta evaluační kultura a kde pravidelně probíhá evaluační činnost. Evropská legislativa pro programové období 2014-2020 na evaluace klade větší důraz než v minulosti. Důraz je přitom kladen na evaluace výsledků na úkor procesních evaluací. Ty se v rámci ESIF zaobírají hodnocením procesů implementace programů v organizacích implementační struktury.

Důraz na výsledkové evaluace programů je jistě správný, nicméně je zjevné, že procesní evaluace, které byly dominantním druhem v minulých obdobích, budou v evaluační činnosti přítomny i do budoucna. A to zejména proto, že mají nezanedbatelný potenciál ovlivňovat schopnost organizace dosahovat kýžených výsledků. Evaluační jednotka Národního orgánu pro koordinaci proto připravila tohoto Průvodce procesní evaluací metodou *Toyota Production System for (Public) Service Organizations* (též známou jako *Vanguard Method*, dále v textu označovanou také pod zkratkou VGM). Tato metoda je v souladu s Evaluačním plánem Dohody o partnerství používána pro procesní evaluaci na úrovni Dohody o partnerství. Její síla se však může plně uplatnit především na úrovni procesů v rámci řídicích orgánů a zprostředkujících subjektů jednotlivých programů.

Průvodce, kterého držíte v rukou, by měl především poskytovat inspiraci a vyvolávat otázky. Řada z nich je velmi důležitá pro výkon organizace poskytující služby, a přitom nejsou v prostředí ESIF často kladeny, natož jasně zodpovězeny.

VGM nabízí způsob, jak se přiblížit k odpovědím na otázky jako: Kdo je klientem řídicího orgánu či zprostředkujícího subjektu? Jsou to žadatelé a příjemci? Nebo příslušný ministr, potažmo vláda? Co je skutečným účelem činnosti řídicího orgánu? Vyčerpat prostředky? Vytvářet podmínky pro příjemce prostředků, aby mohli co nejlépe zvyšovat kvalitu života pro obyvatele ČR? Nebo jen činit z auditního hlediska bezpečná rozhodnutí a dodržovat termíny?

Co vlastně žadatelé a příjemci chtějí? S čím se obrací na implementační strukturu, kdy a jakými kanály? Nejsou některé jejich podněty a dotazy zbytečné a jen na obtíž? Čím je to způsobeno?

Jak je implementační struktura schopna reagovat na projektové žádosti, monitorovací zprávy či žádosti o platbu?

Jaká část činnosti řídicího orgánu má skutečnou přidanou hodnotu pro žadatele a příjemce jednotlivých programů? Co se v oblasti implementace fondů ESI dělá zbytečně a blokuje administrativní kapacitu?

Proč systém administrace fondů vypadá tak, jak vypadá? Co všechno je potřeba změnit, aby bylo prostředí fondů ESIF lepší?

Tato publikace nabízí návod, jak si tyto otázky klást a jak na ně odpovídat. Odpovědi jsou klíčové, protože umožňují systematicky zvyšovat schopnost poskytovat službu, a tak přidávat příjemcům služby hodnotu pro jejich další aktivity. Jednoduše řečeno jsou odpovědi důležité pro zvyšování kvality organizace poskytující služby.

Věříme, že představovaný rámec je vhodný pro hodnocení procesů implementace ESIF a může sloužit i jako východisko pro jejich stálé zlepšování. Zlepšování procesů by totiž mělo být jedním z hlavních

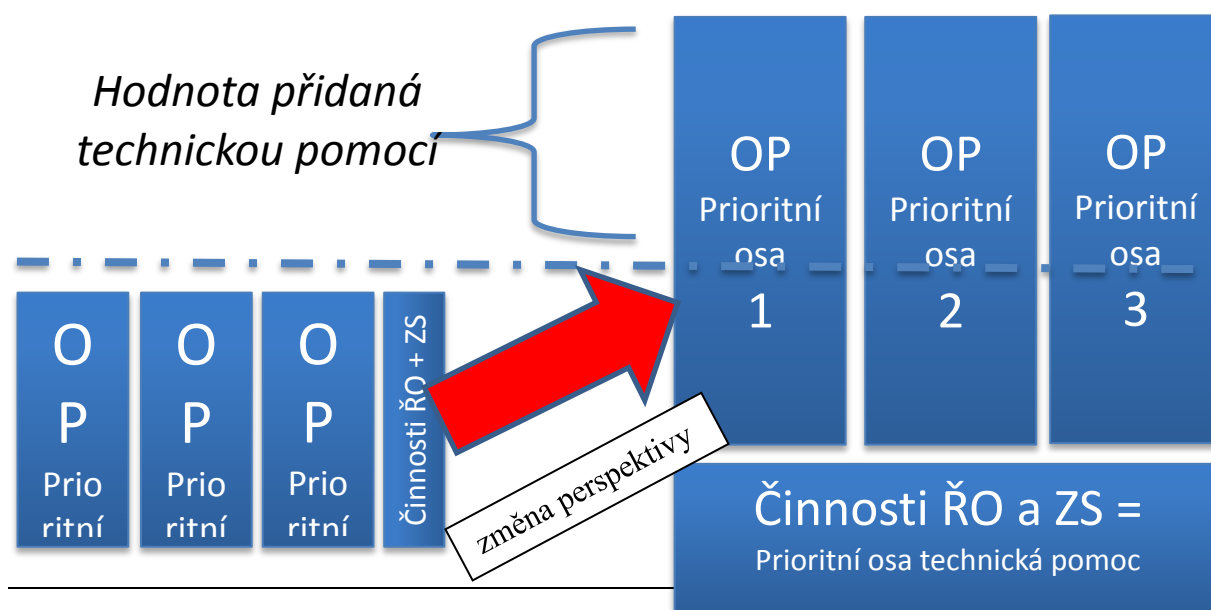
účelů technické pomoci. V tomto smyslu totiž „procesní“ evaluace plní roli výsledkové evaluace prioritní osy technická pomoc. Technickou pomoc využívá implementační struktura pro sebe sama. Avšak i tyto prostředky musejí být využity k činnostem, které přináší skutečnou přidanou hodnotu. Tato příručka vám pomůže najít způsoby, jak i u technické pomoci hodnotit efektivitu vynaložených prostředků. Dopad technické pomoci spočívá v jejím přispění k efektivní implementaci věcných částí programu. Je žádoucí posunout vnímání technické pomoci z té malé části programu, o které se vlastně nemusí moc mluvit... (obrázek 1)

Obrázek 1 - Klasické pojetí technické pomoci – technická pomoc jako paralelní činnost v rámci operačního programu



..., na technickou pomoc, která je využívána tak, že svojí přidanou hodnotou zvyšuje účinnost ostatních prioritních os. A to těch, na kterých opravdu záleží, těch, které přinášejí pozitivní změny v kvalitě života obyvatel ČR (obrázek 2).

Obrázek 2 - Technická pomoc přidávající hodnotu aktivitám v rámci ostatních prioritních os



1. 1. Struktura dokumentu

Publikace, kterou právě držíte v rukou, má ambici sloužit jako inspirace k úvahám o vlastní práci z nové perspektivy. Z perspektivy, které je vlastní víra v analytickou poctivost, která přináší pozitivní změny pro organizaci a její pracovníky. Perspektiva *Toyota Production System for Service Organizations* má nesmírně bohatou a fascinující teoretickou základnu, o kterou opírá svá metodická doporučení. Tento dokument byl však koncipován jako praktický úvod, a proto se myšlenkovým kořenům věnuje jen v omezené míře.

Nosnou částí dokumentu je třetí kapitola, která představuje *Toyota Production System for Service Organizations* v podání britské společnosti Vanguard Ltd. Její pracovníci vyvinuli a nadále vyvíjejí metodická doporučení, jak analyzovat organizaci v šesti základních krocích. Třetí kapitola popisuje jednotlivé kroky tak, jak jsou uvedeny v příručkách *Vanguard method*. Metodický popis je také obohacen o další postřehy a zkušenosti s aplikací metody v prostředí evropských strukturálních fondů v České republice.

Kromě teoretického ukotvení každého analytického kroku manuál obsahuje také doporučení pro postup při realizaci analýz na vlastním pracovišti a přidává vždy určitou zkušenost z již uskutečněných pokusů o aplikaci metody.

Tento manuál tak není ucelenou metodologickou příručkou představované metody, přesto by autoři byli rádi, kdyby vzbudil chuť po hlubším poznání metody, ať už dalším studiem, či praktickou aplikací.

2. Původ a základní principy metody Vanguard

VGM vytvořil John Seddon z Velké Británie společně se svým týmem. Zjednodušeně řečeno, přizpůsobili přístup Toyoty vyrábějící auta problematice poskytování služeb, včetně veřejných. Nabídlí tím manažerům organizací poskytujících služby odlišnou perspektivu představující potenciál „pákové změny“ výkonu, tedy změny podstatně navyšující výkonnost a kvalitu.

Níže představené srovnání dvou hlavních manažerských linií ze světa produkce automobilů se může zdát v případě úvodu *Vanguard Method* pro praktiky ve veřejných správách zvláštní, avšak původní americký přístup a vývoj managementu v průmyslu významně ovlivnil podobu managementu ve službách západních zemí obecně. Japonská automobilka Toyota přišla s alternativou a stala se největší a nejúspěšnější automobilkou světa, přestože vyrůstala v náročných podmínkách Japonska po druhé světové válce. John Seddon využil silné stránky „*Toyota Production System*“ a v konfrontaci s praktickou aplikací dlouhodobě rozvíjí tzv. „*Toyota Production System for Service Organizations*“ (dále v textu také pod zkratkou TPS).

Krátké porovnání dvou myšlenkových proudů slouží jako úvod pro pochopení rozdílů mezi uvažováním, ze kterého vychází „*Toyota Production System*“, a tradičním západním průmyslovým manažerským přístupem. Ve službách jsou totiž přítomny oba zmíněné přístupy. Prosazují se prostřednictvím rámců jako je *New Public Management* na jedné straně, nebo *Vanguard Method* na straně druhé.

2. 1. Dva odlišné přístupy k řízení v organizacích

2. 1. 1. Fordismus/Taylorismus

Mezi první slavné průkopníky manažerských metod se řadí Henry Ford a jeho vrchní manažerský stratég Frederick Taylor. Společně rozvinuli automobilku Ford do nebývalých rozměrů. Principem bylo vytvořit továrnu, kde jsou jednotlivé činnosti přísně rozděleny a každý jednotlivec je zodpovědný za vykonávání pouze jedné jednoduché aktivity. Rozhodování bylo zcela odtrženo od práce, manažeři vymysleli produkční linku skládající se z řady prostých úkonů. Nakonec ani nebylo potřeba, aby dělníci mluvili anglicky. Jejich jednoduché a opakující se úkony byly standardizovány a na dodržování standardů bylo přísně dohlíženo.

Ve své době to fungovalo velmi dobře. Mzda v továrnách Henry Forda rostla a náklady na výrobu se snižovaly. Pracovní podmínky jedince na pozici stroje vykonávajícího triviální úkon ovšem byly neúnosné a zaměstnanec vydržel pracovat průměrně pouze 3 měsíce. Úspěch metody podporovala nízká rozmanitost produkce. Vyráběl se v podstatě jeden totožný model, kterým se plnily sklady. Obchodní oddělení následně zajišťovalo vyprázdnění skladů plných automobilů prodejem na trhu zákazníkům. V případě problémů s prodejem hrál významnou roli marketing, slevy, apod. (více viz Seddon, 2005:12-15).

Standardizace práce, kontrola dodržování standardů a rozhodování oddělené od práce založené na naplňování předem stanovených indikátorů vázaných na rozpočty finančních prostředků se poté významně rozšířily do řídicích postupů průmyslových společností západní Evropy 20. století, a to nejenom do prostředí průmyslu, ale také do prostředí společností orientovaných na služby

(příkladem budiž norma ISO 9001¹, SMART cíle, definované standardní doby pro různé činnosti, fragmentace systému organizací do funkčních oddělení, aj.).

2. 1. 2. Toyota Production System jako reakce na nový typ poptávky

Ředitel Toyoty Taiichi Ohno po druhé světové válce vymýšlel způsob, jakým se Toyota může rozvíjet a konfrontoval své pozorování z Fordových továren ve Spojených státech s idejemi W. Edwardse Deminga. W. Edwards Deming, přestože sám Američan, původně nedokázal se svými myšlenkami do praxe amerických firem zásadně proniknout. Nabízel alternativu, kterou Taiichi Ohno využil (více viz Seddon, 2005:19-24).

Americký způsob výroby vyžadující vysoké vstupní investice nebyla Toyota schopna do Japonska z poválečných ekonomických důvodů jednoduše přenést. Americké automobilky vyráběly velké množství vozů tzv. „na sklad“ a poté je upravovali dle požadavků zákazníků a prodávali. Toyota přišla se způsobem výroby, který přímo reaguje na poptávku. Až přijatá objednávka konkrétního vozu spouští výrobu. Odpadá tím nutnost masového naskladnění. Klíčovou mírou je v Toyotě rychlost výroby celého vozu tak, aby společnost přijala objednávku od kupce automobilu a poté mu jej v co nejkratším termínu vyrobila a dodala. Jednoduše, cílem bylo co nejvíc zkrátit čas mezi přijetím objednávky a inkasováním peněz za prodaný vůz.

Jak se po druhé světové válce rozšiřoval počet majitelů automobilů, rostlo i množství různých požadavků na vlastnosti automobilů. Oproti americkým a německým automobilkám, které separovaly a postupně zefektivňovaly výrobu vozů v rámci dílčích funkčně specializovaných kroků, se v Toyotě snažili najít způsob, jak co nejrychleji přestavět výrobní linku a zároveň snižovat dobu trvání mezi přijetím objednávky, výrobou vozu dle požadavků zákazníka a jeho dodáním.

Toyota postupem let vyvinula řadu metod, jak toho dosáhnout. Základním nástrojem zkvalitňování výroby bylo přesunutí významného množství rozhodovací pravomoci na pracovníky reálně vyrábějících automobily. Pracovníci v procesu výroby vozu nejsou zcela podřízeni nepružným standardům, naopak je pobízena jejich schopnost učit se, jak dělat svou práci lépe. Úkolem manažerů je kromě jiného sbírat informace o možných vylepšeních od pracovníků „u pásu“ a na základě těchto informací měnit systém práce k lepšímu. Toyota v tomto vychází z předpokladu, že nejlépe rozumí práci ti, kteří ji přímo dělají. To mělo oproti americkému způsobu několik výhod. Např. spokojenost zaměstnanců nebo také vysoký inovační potenciál, díky kterému byla Toyota schopna již v 50. letech přestavět linku na výrobu vozů během deseti minut, zatímco americké automobilky na to potřebovaly deset dní (Seddon, Caulkin, 2007:13). Na konci 80. let potřebovala Toyota méně hodin práce na výrobu celého Lexusu (luxusní značka Toyoty) připraveného na předání klientovi, než německé automobilky na předělání již vyrobeného standardního kusu luxusního vozu tak, aby splňoval specifické požadavky konkrétního zákazníka (Seddon, 2005:15).

Náskok Toyoty zapříčiněný jiným myšlením v pozadí řízení je patrný dodnes. Toyoty jsou dlouhodobě jedny z nejspolehlivějších a nejprodávanějších aut. Prodává se jich přibližně deset miliónů ročně, což je

¹ Málo známým faktem je, že norma ISO 9001 vzešla ze starší britské normy BS 5750, která byla vytvořena za účelem dodržování *bezpečnostních* standardů ve válečném průmyslu (např. muniční továrny). ISO 9001 tak spíše přispívá k bezpečnému provádění procesů než k jejich efektivitě.

obdobný počet jako u německé automobilky Volkswagen. Toyota ovšem takového výsledku dosahuje s téměř polovinou zaměstnanců (594 000 Volkswagen, 345 000 Toyota) (Statista, 2014, Toyota, 2014).

2. 1. 3. Tradiční manažerský přístup vs. Toyota Production System v organizacích poskytujících služby

Dva rozdílné přístupy k řízení v organizacích v průmyslovém prostředí se také významně prosadily do organizací poskytujících služby (zejména do tzv. korporací). TPS nabízí přístup, který více zohledňuje povahu služeb v roce 2015. Jako například jejich velmi omezenou možnost produkce tzv. „na sklad“ a obvykle přítomnou vysokou různorodost nároků klientů. To jsou aspekty, s jejichž zvládnutím má fordovský způsob řízení problémy, které způsobují nízkou kvalitu a účinnost služeb.

Tradiční manažerský přístup pochází z průmyslového prostředí a je znám pod spojením „command and control“. Manažeři vynávající tradiční způsob práce mají tendenci rozdělovat práci v organizaci do menších úkonů až tzv. „do posledního šroubku“ a specializovat zaměstnance na vykonávání jednodušších úkonů ve větším množství. Roste kontrola nad úkony zaměstnanců. Zvyšováním výkonnosti jednotlivých zaměstnanců pak zvyšují výkonnost organizace jako celku. To s sebou nese ovšem také řadu potíží. Mezi specializovanými pracovníky, kteří se soustředí na své mezivýstupy, vznikají transakční náklady na přenos informací a na samotný posun mezivýstupů systémem. Při posouvání produkce organizací může docházet k problémům s kompatibilitou jednotlivých mezivýstupů a zvyšuje se pravděpodobnost defektů. Zároveň se naopak se snižuje pravděpodobnost včasného odhalení těchto defektů a možnost identifikace příčin. Mezi úseky také může docházet k rivalitě, přesouvání problémů do jiných úseků apod.

Tradiční management chápe organizaci jako hierarchickou strukturu, kde jsou přísně oddělené role rozhodování a vykonávání práce. Jedni tak přemýšlejí a rozhodují, jak má být práce vykonávána, a druhí dle toho postupují při produkci výrobků nebo poskytování služeb. Měření slouží ke sledování, zda jsou manažerská rozhodnutí řadovými zaměstnanci dodržována. Nabývá tak podobu standardů s cílovými hodnotami apod. Úkol řídicích pracovníků je zajistit naplnění stanovených cílů a řídit za tímto účelem podřízené pracovníky. Plnění cílů je tak běžně dekomponováno až na individuální úroveň, kde každý pracovník má výkonnostní normu na základě předpokladu, že součet výkonností jednotlivých pracovníků naplní stanovený cíl.

Motivace zaměstnanců je vnější a jejich výkonnost je hodnocena podle arbitrárně „shora“ nastavených měřítek, jejichž plnění je kontrolováno. Očekávaná výkonnost ale většinou nereflektuje schopnosti každého jednotlivce, pro někoho je totiž příliš nízká, pro někoho zase příliš vysoká. V případě nízkého výkonu jsou na cílové hodnoty vázány odměny či sankce a další nástroje charakteristické pro vnější motivaci. Organizace tohoto typu mívá problémy s otevřením se vnějšímu prostředí. Reakce na něj jsou omezené, spíše funguje podle předem nastaveného plánu a problémy řeší reaktivně. To je zapříčiněno tím, že cíle jsou nastavovány hierarchicky, tedy od vysokých řídicích pracovníků, kteří jsou vzdáleni běžnému kontaktu organizace s prostředím, neboli jsou vzdáleni tzv. „front office“.

„Naše organizační normy jsou založeny na myšlení typu „command and control“. Představujeme si naše organizace jako hierarchie, oddělujeme rozhodování od práce, očekáváme, že manažeři budou dělat rozhodnutí na základě rozpočtů, standardů, plnění indikátorů, aktivit, apod. Učíme manažery, že jejich úkolem je řídit lidi a rozpočty. To jsou principy a praktiky, které dohromady tvoří command and control management.“ (Seddon, 2005:8)

Tradiční řízení má v organizacích, které poskytují služby spojené s uspokojováním složitých lidských potřeb, velké problémy držet krok s vnějším prostředím. Takové řízení má tendenci omezovat schopnost pracovníků, kteří službu přímo poskytují, vyhovět velmi různorodým požadavkům a potřebám jednotlivých klientů. Navíc má organizace jen velmi omezenou schopnost detekovat změny v prostředí a reagovat na jeho proměnlivost. Rozhodují manažeři vzdálení od reálného kontaktu organizace s vnějším prostředím. Informace, které tito manažeři sbírají, jim neříkají příliš o tom, jaké vytváří vnější prostředí nároky na organizaci. Místo toho mají informace o tom, jak řadoví pracovníci reagují na nároky, které na ně sami kladou. Na tyto problémy reaguje právě *Vanguard Method*.

Toyota Production System a jím inspirovaná **Vanguard method** přistupují k řízení organizace zcela odlišným způsobem. Organizace již není primárně chápána jako hierarchie, ale jako systém, který existuje proto, aby reagoval na poptávku. Poptávka je iniciativa z vnějšího prostředí požadující reakci organizace a výstup s určitými vlastnostmi. V případě služeb může být výstup chápan jako uspokojení konkrétní potřeby. Pohled na organizaci se tím mění ze „shora dolů“ na „zvenku dovnitř“.

Nastavení procesů v rámci organizace je oproti tradičnímu funkcionalistickému pojetí řízení vedeno

- charakterem poptávky, kterou má organizace uspokojovat,
- identifikací hodnotné práce, kterou je pro naplnění poptávky nutné vykonat,
- sledováním těch aspektů výkonnosti, které jsou pro klienta nejdůležitější.

Rozhodování je integrováno do práce, což znamená, že podstatnou část rozhodovací pravomoci mají ti, kteří poskytují danou službu („front office“).

Měření je orientováno na získávání informací vhodných pro učení se o vlastním výkonu. Sleduje, co zákazníci po organizaci poptávají a jak na to organizace reaguje. Měří se schopnost plnit účel existence organizace, tedy nakolik organizace zákazníkům přidává hodnotu pro jejich další aktivity. Měří se také, kolik práce k plnění účelu nevede. Takovou práci lze chápat jako naprosto zbytečnou a je tak žádoucí omezovat systémové příčiny, které způsobují to, že je potřeba ji vykonávat. Spoléhá se tak na vnitřní motivaci pracovníků, kteří disponují informacemi, které jim pomáhají se ve své práci zlepšovat. K tomu je nezbytné, aby pracovníci disponovali dostatečnou autonomií, aby jim bylo umožněno do práce promítnout to nejlepší ze sebe.

Rolí manažerů je analyzovat a nastavovat systém organizace, který jako celek zodpovídá za kvalitu poskytované služby. Dohled nad řadovými zaměstnanci a detailní popis pracovních úkolů je upozaděn. Naopak vzhled pracovníků, kteří poskytují služby či přímo vyrábějí produkty, je pro manažery klíčový. To proto, že řadoví pracovníci jsou nejlépe schopni porozumět přednostem a limitům procesů, kterých jsou součástí. Rolí manažerů je jednoduše umožňovat pracovníkům „front office“ poskytovat nejkvalitnější službu, jaké jsou schopni. Pomáhat jim zlepšovat se ve vlastním výkonu a vytvářet jim příhodné podmínky pro seberealizaci. Krátce řečeno, přístup upozorňuje na výhody, které plynou pro organizaci v případě, že pracovníci z „front office“ disponují dostatečnou

autonomií. Organizace má možnost být otevřenější vnějšímu prostředí, pružněji na něj reagovat a je schopna pojmout podstatně větší variabilitu (různorodost) požadavků spojených se zpracováním poptávky.

Tabulka 1: Rozdílné principy tradičního způsobu řízení „command and control“ a přístupu „systems thinking“

Principy „Command and Control“		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
Smluvní	Přístup k zákazníkům	Co je důležité?
Smluvní	Přístup k dodavatelům	Spolupráce, vzájemnost
Naplň čísla, říd' a kontroluj zaměstnance	Role managementu	Nastav a říd' systém
Kontrola	Charakter	Učení
Reaktivní, projekty, podle plánu	Změna	Přizpůsobivá, integrální, vyvíjející se
Vnější	Motivace	Vnitřní

ZDROJ: Vanguard, 2001a:58

2. 2. Manažerské myšlení ve veřejné správě

Tradiční řízení veřejné správy historicky vycházelo ze způsobu řízení typu „command and control“. Klasická weberiánská veřejná správa klade důraz na hierarchické uspořádání a odosobnění jednotlivých pracovních pozic. Úředníci jsou zodpovědní za dodržování pravidel a jasně definovaných postupů, jejichž plnění je kontrolováno. Principy řízení „command and control“ pak posilovaly následkem prosazováním principů *New Public Management* do praxe veřejných správ po celém světě. Manažeři mají měřit a na základě měření řídit a rozhodovat, aniž by se ovšem dostávali do styku s přímým poskytováním služby. Ta je zprostředkována právě získávanými daty. Rozhodování a reálné vykonávání práce je tak jasně odděleno. Důraz na cílové hodnoty měřených indikátorů a kontrola pracovníků ve smyslu naplňování cílových hodnot jsou typickými příklady vnější motivace. Negativní efekty popsané v předešlé kapitole navíc snižují vnitřní motivaci.

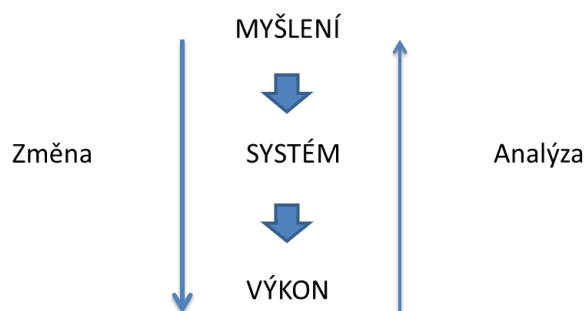
2. 3. Využití *Vanguard Method* pro analýzu procesů sloužících k poskytování služeb

VGM chápe organizaci jako systém. Tato holistická perspektiva předpokládá, že kvalita organizace je vyšší, než součet kvalit jejich jednotlivých částí. Neboli, výkon systému nestojí na prvcích (kvalitě lidí), ale na jejich vztazích a na principech, kterými se řídí. Proto je nezbytné koncentrovat snahu vůči systémovým prvkům, které přímo ovlivňují jednání lidí. Vnímat organizaci od vstupu až po výstup a nezakreslovat pohled zaměřením se jen na vybrané části.

V případě, že organizace kontinuálně využívá principů VGM, zvyšuje se její schopnost adaptivity a organizačního učení. Toho je dosaženo důvěrou v pracovníky z „front office“, ze které plyne jejich vyšší autonomie. „Front office“ poskytuje manažerům cenné informace o tom, jaké jsou pro klienty důležité vlastnosti poskytované služby a na co se má tak organizace zaměřit, pokud chce zvyšovat svou kvalitu.

Úkolem manažerů je nastavovat systém, který umožňuje různorodost poptávky pojmout. Zároveň sledují, kde se v organizaci tvoří pro zákazníky přidaná hodnota a kde se vykonávají činnosti, které se zákazníky nesouvisejí. Takovéto analyticky hodnotné informace slouží k nalezení systémových podmínek, které ovlivňují povahu získaných dat, tj. vlastnosti poskytované služby. Tímto však metoda nekončí. Každý systém je konstruován na základě předpokladů o funkčnosti jeho konkrétního nastavení. Pokud jsou ovšem tyto předpoklady mylné, přenastavení systému nemůže přinést kýžené efekty. Je tak vždy nutné jít o krok dále. Úkolem úspěšných manažerů je odkrýt a případně přehodnotit předpoklady, které stojí v pozadí systému organizace a poskytované služby. Jedině změna myšlení a předpokladů může reálně přinést podstatnou změnu samotného systému, a tedy i výkonnosti (obrázek 3).

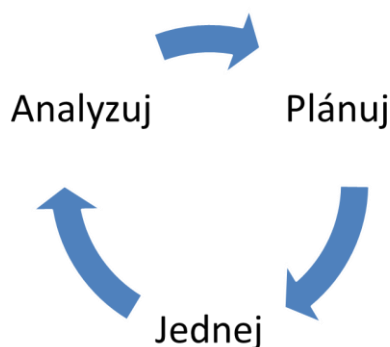
Obrázek 3: Základní schéma Vanguard method



ZDROJ: Prezentace Alana Marota (Vanguard Ltd., Praha: leden 2015)

Po přenastavení systému jsou opět sbírána data o reálné výkonnosti a dochází tak k neustálému nikdy nekončícímu procesu učení se o vlastním výkonu a o tom, co tento výkon ovlivňuje (obrázek 4). VGM nabízí postup, jak přistupovat k analýze výkonnosti organizace. Až po důkladné analýze je plánována změna systému, která vychází z redefinovaných předpokladů. Provedení změny je opět vyhodnoceno s ohledem na to, zda změna naplnila očekávání, či zda se objevily problémy nové. Každý cyklus pak vede ke zkvalitnění poskytované služby. VGM se ovšem nelze naučit z knížek. *Vanguard Method* se učí používáním. S každým realizovaným cyklem dochází ke zkvalitňování a zpřesňování sběru informací a zvyšuje se schopnost chápat systémové podmínky a předpoklady, na základě kterých organizace funguje.

Obrázek 4: Cyklus Vanguard method



ZDROJ: Prezentace Alana Marota (Vanguard Ltd., Praha: Leden 2015)

Vanguard Method je založena zejména na důkladném porozumění tomu, co od organizace očekávají její klienti. V případě operačních programů v ČR jsou klienty žadatelé a příjemci, konečnými klienty jsou pak občané ČR mající užitek z evropských peněz. Důkladné porozumění vlastním žadatelům a příjemcům ukrývá nesmírný potenciál ve schopnosti ovlivnit jejich jednání. A to je pro řídicí orgány klíčové. Čím více budou řídicí orgány schopny ovlivnit chování vlastních žadatelů a příjemců, tím více budou schopni ovlivňovat plnění cílů vlastních programů.

3. ANALYZUJ!

VGM začíná analýzou nastavení stávajícího systému organizace. Může být velmi důkladný, ale také rychlý, orientovaný na rychlé zisky. Hlavní myšlenkou je získat platná data, na základě kterých lze udělat informované rozhodnutí. V prostředí české veřejné správy manažeři často rozhodují pouze na základě zkušeností. Ty jsou samozřejmě také důležité, ale více ke kvalitě rozhodování přispějí tehdy, když jsou provázány s analytickými podklady.

Metoda začíná stanovením účelu existence organizace z pohledu jejích klientů. Tato část je velmi podstatná, protože další kroky analýzy sledují ty aspekty organizace, které se právě k plnění účelu vztahují. VGM definuje kapacitu organizace pro plnění účelu existence jako součet užitečné práce a odpadu (obrázek 5). Odpadem jsou všechny činnosti, které nevedou k plnění účelu a tím limitují kapacitu účel plnit. Odpad vzniká dvěma způsoby. Buď tím, že organizace musí zpracovávat poptávku jejích klientů, která byla způsobena neschopností organizace naplnit jejich požadavky („Jak dlouho ještě budu muset čekat?“), anebo vzniká vnitřním nastavením systému, které generuje tzv. zbytečnou práci (například vyplňování formulářů, o kterých už nikdo neví, k čemu slouží). Běžně organizace vynakládají více než 50 % kapacity k vypořádání se s odpadem a na užitečnou práci zbývá o to méně.

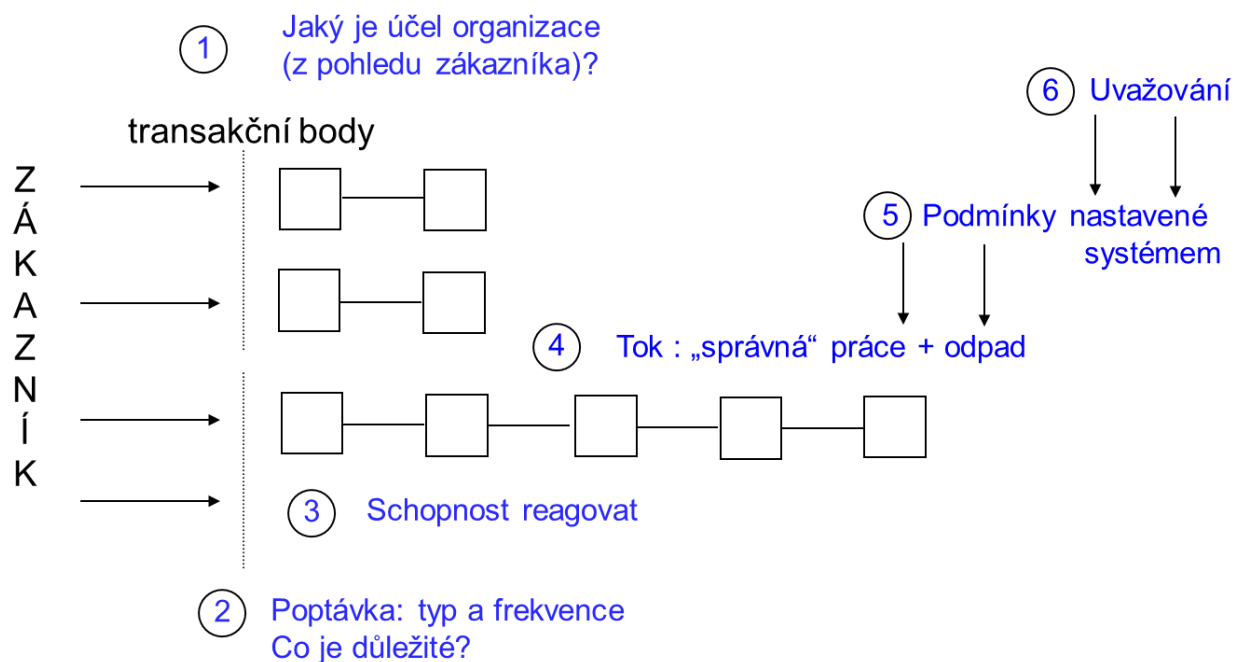
Tento pohled je tak rozdílný od běžnějšího nazírání na kapacity organizace. Běžně manažeři chápou kapacitu jejich organizace jako součin počtu úkolů a průměrné časové náročnosti jejich zpracování (respektive součet součinů jednotlivých úkolů a jejich časové náročnosti). Tlak na navýšení kapacit tak vedou bojem o více pracovníků spíše než proměnou systémového nastavení, které generuje špatnou poptávku a zbytečnou práci.

Obrázek 5: Pohled na kapacitu organizace z perspektivy Vanguard

Kapacita organizace = práce + odpad

VGM tedy vždy začíná co nejširší analytickou fází, jejímž smyslem je identifikace toho, jak dobře si organizace vede z pohledu svých klientů a kolik odpadu přitom musí zpracovat. Následuje identifikace systémových podmínek, které odpad způsobují. Identifikované systémové podmínky vždy vycházejí z určitých představ o tom, proč mají fungovat. Kritické posouzení těchto představ a jejich případné přehodnocení je zásadním předpokladem úspěchu při přenastavení systému (obrázek 6).

Obrázek 6: Schéma fáze Analyzuj! Vanguard method



ZDROJ: Prezentace Alana Marota (Vanguard Ltd., Praha: Leden 2015)

Box 1: Kdo je klient v ESI fondech?

Termín klient lze chápat různě, zde je používán v obecné rovině jako někdo, kdo pro své další aktivity využívá přidanou hodnotu poskytnutou někým jiným.

Operační programy mají poměrně specifické postavení ve veřejném sektoru. Fungují jako garant dosažení strategicky definovaných společenských výsledků prostřednictvím prostředků dostupných z ESIF. Sami však neposkytují služby přímo ovlivňující život občanů v České republice, výsledků dosahují prostřednictvím příjemců podpory. Klient operačních programů je tak dvojího typu. V první řadě jsou to občané České republiky, jejichž život by měl doznat díky prostředkům z ESIF zkvalitnění. Občané jsou konečnými klienty služby řídicích orgánů.

V řadě druhé jsou klienty žadatelé a příjemci, bez nichž by naplnění cílů programů nebylo možné.

Zásadním úkolem organizací spravujících operační programy je tak správně motivovat a dovést příjemce podpory k naplnění cílů spojených s každodenním životem občanů. Orientace na klienty znamená být schopen vnímat ty aspekty vlastního fungování, které pomáhají nebo naopak omezují potenciální či skutečné příjemce v dosahování v programovém dokumentu vytyčených cílů, respektive v ovlivňování života konečných klientů, občanů ČR.

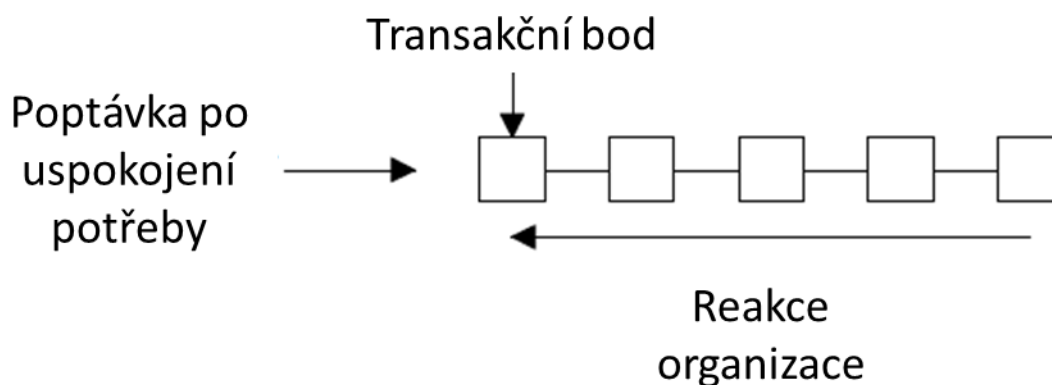
3. 1. Účel organizace (z perspektivy zákazníka/klienta)

Využití VGM je přímo vztaženo k organizacím, které poskytují služby. Účelem existence organizace poskytující služby je z podstaty naplnění určitých potřeb jejích klientů. Fungující organizace je taková, která dokáže zajistit uspokojení potřeb vlastních klientů. Na schopnosti uspokojovat potřeby klientů závisí z dlouhodobé perspektivy existence organizace. Pokud totiž dlouhodobě selhává a není schopna vkládaná očekávání naplnit, není důvod, aby v takové podobě existovala. Klienti totiž uspokojení poptávaných potřeb nacházejí u organizací konkurenčních. V případě absence konkurenčních organizací, což bývá případem veřejných služeb, pak služba neřeší společenský problém, kvůli kterému byla vytvořena.

Organizace veřejné správy nemají vždy jasně a konkrétně definovatelného klienta. Vždy však sledují plnění konkrétního veřejného zájmu. Kromě toho mají často vícero klientů, konkrétních občanů (nezaměstnaní), zprostředkovatelů služeb (v ESIF prostředí například příjemci), jiných organizací veřejné správy (Národní orgán pro koordinaci ESIF) atd. Každá, ať už veřejná, či neveřejná organizace v sektoru služeb, má tak v drtivé většině případů vícero různých zákazníků, poskytuje více druhů služeb a účel její existence bude z pohledu každého z nich trochu jiný. Je tak vhodné konstruovat účel pro každý typ zákazníka, případně pro každý typ poskytované služby.

Pokud veřejná organizace nepřichází do styku s konečným klientem v podobě konkrétního občana ČR, stejně musí zohledňovat jeho potřeby ve vlastním účelu. Účel takové organizace je v poskytování přidané hodnoty jiným aktérům v ovlivňování života konečných klientů. Veškeré aktivity, které se k tomu neváží, jsou zbytečné. Pokud není veřejná organizace konečného klienta schopna ve svém účelu zohlednit, budou pravděpodobně její aktivity v řadě případů jiným organizacím orientaci na konečného klienta komplikovat.

Obrázek 7: Perspektiva organizace „zvenku dovnitř“



zdroj: Vanguard_2001a:38

Podstatu fungování organizace poskytující služby lze ilustrovat na základě tří stavebních kamenů (obrázek 7). Na jedné straně existují lidé s potřebami, které nejsou schopni sami uspokojit. Kontaktují organizaci, o které se domnívají, že je schopna potřebu uspokojit prostřednictvím transakčního bodu k tomu určenému (telefon, přepážka, email apod.). Po vznesení poptávky dochází k reakci organizace,

jejímž ideálním výstupem je uspokojení potřeby klienta. V případě, že v bodě transakce organizace vykoná jenom to, na čem záleží zákazníkovi, je dosaženo vysoké kvality služby a optimální nákladovosti. Účel organizace proto musí být zaměřen na to, jak vypadá ideální služba poskytovaná v transakčním bodě, tj. služba naplňující to, na čem klientům záleží.

Definování účelu organizace z pohledu zákazníka je nikdy nekončící proces. Stejně tak, jako se mění vnější prostředí, mění se postupně také potřeby zákazníků. Neustálá debata o tom, za jakým účelem organizace existuje, umožňuje neustálou reflexi smysluplnosti nastavení organizace. Součástí debaty je kontinuální sběr informací o tom, co je pro klienty při poskytování služby důležité a jak vypadá služba, která klientům přidává maximální hodnotu. Organizace je tím také schopna detekovat změny v prostředí a přizpůsobovat se mu. Do definování účelu by měly být zapojeni pracovníci celé organizace tak, aby reflektoval to, co je důležité také pro ně, proč do práce chodí a motivoval je v každodenním jednání. Tím dochází k posílení týmovosti, sdílení smyslu a pocitu vzájemnosti. Účel je pak základem pro každé rozhodování, ke kterému v rámci organizace dochází. V případě, že účel není diskutován, lidé si vytvářejí vlastní představy o smyslu jejich přítomnosti v procesu, které poté řídí jejich jednání. Stanovení účelu také umožňuje identifikaci a rozlišení vykonané práce na tu, která má hodnotu a přispívá k plnění účelu, a na tu, která taková není a je tudíž vlastně zbytečná.

Box 2: Jaký postup může být pro organizaci při definování účelu užitečný?

Práce na stanovení účelu organizace a poté účelu jednotlivých procesů musí být iniciována manažery. Do definování účelu musí být zapojeno co největší množství pracovníků a klientů. Pracovníci dostanou prostor sdělit svou představu o tom, proč každý den chodí do práce, a čím se stává jejich práce pro ně smysluplná. Kontinuální zjišťování představy o účelu organizace od samotných klientů pak pomáhá organizaci držet krok s prostředím. Tvůrci VGM doporučují následující postup (Vanguard, 2001c:59, doplněno o postřehy autora):

1. Jít za jednotlivými zaměstnanci a zeptat se jich, v čem vidí smysl existence organizace, ve které pracují

Jak by zaměstnanci popsali to, čím jejich organizace přidává hodnotu klientům? Čím pak přidávají hodnotu konkrétní služby?

2. Vyhodnotit zjištěné informace

Nakolik se názory pracovníků shodují, rozcházejí? Na co kladou největší důraz?

Definují pracovníci účel z perspektivy zákazníka, nebo z perspektivy organizace?

Jak se vztahují účely, které pracovníci přisuzují procesům, kterých jsou součástí, k obecnému účelu existence organizace?

3. Získat informace o účelu jednotlivých procesů z perspektivy klientů

Pro pochopení toho, na čem klientům záleží, je nutné začít s klienty o službě diskutovat a při tom se snažit opustit vlastní předpojatosti. Zjišťování musí být co nejvíce zaměřené na vnímání služby z perspektivy uživatele.

Příklady otázek na klienty o kvalitě služby:

- *Jaké problémy byste měli, pokud bychom vám nemohli poskytovat nyní využívanou službu?*
- *Co z našich aktivit považujete pro své aktivity jako nejužitečnější/užitečné?*
- *Poskytujeme vám společně se službou také prvky, které nechcete a které komplikují vaše další aktivity?*
- *Dovedete říci, co by vám při využívání naší služby pomohlo a v současnosti vám to neposkytujeme?*
- *Můžete identifikovat případy, kdy jsme vám způsobili problémy?*
- *Jak náročné je s námi spolupracovat a proč?*
- *Ohodnoťte naši službu na stupnici od 1 do 10 (10 je nejlepší). Pokud jste nedali 10, co je příčinou?*

4. Definování účelu organizace a procesů z perspektivy klientů

Sebrané informace od pracovníků a od klientů mohou sloužit jako velmi kvalitní základ pro stanovení účelu organizace a jednotlivých procesů. Důležité ovšem je chápat účely jako relativně dynamické. Nutně musí docházet k jejich proměně, ať už na základě lepšího pochopení nároků zákazníků, či představ pracovníků, nebo na základě změn ve vnějším prostředí.

Box 3: Poznatky z našeho hledání účelu organizací ESI fondů v ČR

Deklarovaný účel organizací typu řídicí orgán či zprostředkující subjekt je často variací na téma „schválit přijatelné projekty, které jsou ve veřejném zájmu“, někdy je tento účel rozveden do širěji formulovaných poslání či vizí:

„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.“ (IROP, 2014)

„Úspěšně vytváříme a řídíme programy využívající prostředky z ESF. Podporujeme smysluplné projekty, které přispívají ke zlepšení uplatnění lidí na trhu práce, adaptability a konkurenceschopnosti podniků a zkvalitnění veřejných služeb. Zaměřujeme se na dlouhodobé efekty programů a projektů, řídíme program podle výsledků. Systematicky formujeme kvalifikovaný, stabilní a motivovaný tým pracovníků. Máme mandát k řízení ESF 2014+. Jsme otevření, transparentní, komunikující.“ (MPSV, 2011)

„Na základě trvalého partnerství a s pomocí evropských a národních zdrojů agentura vede organizace, aby přistoupili k akcím, které trvale zlepší fungování trhu práce. Agentura získává a sdílí znalosti, aby přispěla k řešení pro dnešek i pro zítřek.“ ([vize ESF Agentury Flandry], Wauters, 2012:81).

V praxi je však takto pozitivní účel organizace degradován na de facto účel typu „činit (před auditem) obhajitelná rozhodnutí, dodržovat termíny a maximalizovat čerpání“. Přes snahy o vytvoření společné smysluplné organizační vize neidentifikujeme příliš úspěchu se zavedením stanovené vize do praktického fungování tak, aby reálně ovlivňovala jednání pracovníků. To je způsobeno často tím, že na vizi nenavazují další kroky. Například se v organizaci měří a zohledňují kritéria, která s deklarovanou vizí nesouvisí. Tím je například význam množství vyčerpaných prostředků. Ani v jedné z uvedených vizí českých organizací není uvedeno kritérium vyčerpání všech dostupných prostředků, v realitě je to však nejsledovanější míra. Vize je tak v rozporu s tím, co je skutečně považováno za důležité. Taková vize nevstupuje do každodenního rozhodování a nemá kýžený pozitivní vliv na chod organizace.

3. 2. Dobrá a špatná poptávka: jak porozumět vaší práci z pohledu klienta

Druhým krokem *Vanguard method* je částečně rutinní a částečně nárazové analyzování vztahů mezi klienty konkrétní služby a organizací službu poskytující. VGM nabízí dva analytické pohledy na očekávání a poptávku klientů. Jedna část analytických aktivit by měla být zaměřena na spíše kvalitativní a neustálé sledování aspektů, které jsou pro klienty při přijímání služby důležité, a obecně zvyšování pochopení přidané hodnoty, kterou klienti od služby očekávají. Druhou částí je pak kvantitativní analýza poptávky, tj. všech podnětů od klientů, kdy klienti očekávají konkrétní reakci organizace.

3. 2. 1. Služba z perspektivy klienta

VGM chápe organizaci jako systém, který je stavěn vůči poptávce, jejíž naplnění je dosaženo produkcí určitých výstupů. Výstup je tím kvalitnější, čím více splňuje představy klienta, respektive čím více mu přidává hodnotu. Nezřídka, a zejména v organizacích řízených způsobem „command and control“, je charakter služby designován shora. Manažeři jednají na základě svých zkušeností tak, že nastavují pravidla pro poskytování služby a následně kontrolují jejich dodržování. Předpokládají, že jsou schopni nastavit službu splňující požadavky klientů. Shora designované pravidly utažené nastavení služby má ovšem v případě složitější povahy potřeb klientů problémy. Příjemci služby mají často různé potřeby například z časového, kvalitativního či kvantitativního hlediska. Design služby není schopen zohlednit variabilní požadavky a zákazník tak nedostane službu odpovídající jeho konkrétní situaci.

Detailní znalost požadavků a potřeb zákazníků, kterým je služba poskytována, je klíčovým předpokladem organizace orientované na zákazníka. Důležité je zaměřit sběr informací na dva aspekty. Prvním jsou vlastnosti služby, které jsou pro klienty při jejím poskytování důležité. Druhým aspektem je pak porozumění přidané hodnotě, kterou služba klientům poskytuje. Neboli zjištění toho, jak by vypadala služba, která by přinášela maximální přidanou hodnotu pro klientovu konkrétní situaci. Schopnost chápat výsledky a dopady poskytnuté služby pomáhá službu lépe nastavit. Organizace se nekoncentruje na to, jaká služba je, ale na to, co z ní zákazník má (Vanguard, 2001a:65-66).

Tradiční manažery kladenou otázkou je: „Jak dobře si vedeme?“. Odpověď vychází z porozumění zevnitř organizace. Při přehodnocení otázky vůči zákazníkům na „Jak je vám naše služba k pomoci?“, „Co s ní děláte?“, „Na čem vám u naší služby záleží?“ se zpravidla získají zcela jiné poznatky (Vanguard, 2001a:68). Taková data pomáhají organizaci chápat, jak dobře si vede v tom, kvůli čemu existuje.

Box 4: Jeden z užitečných přístupů k porozumění potřebám vlastních klientů

1. Sběr dat

Kvalitu služby definuje klient a pro různé klienty mohou být kvalitativní měřítka jiná. Klíčové tak je, aby byl sběr dat zajišťován diskuzí právě se zákazníky. Taková diskuze by měla být součástí standardního běhu organizace a měla by tedy být zajišťována pracovníky z tzv. „front office“, kteří jsou zákazníkům nejbližší. Společně s přijímáním poptávky je proto užitečné sbírat informace o tom, co je pro klienty při jejím naplnění důležité a co je pro ně přidaná hodnota, kvůli které službu poptávají.

Je také vhodné realizovat přímo k tomu určené setkání s klienty (např. žadateli či příjemci). Získá se tím prostor pro otevřenou diskuzi. Zkušenosti ukazují, že je to oboustranně prospěšný proces, při kterém kromě generování důležitých informací o kvalitě služby roste pochopení obou zúčastněných o podmínkách, ve kterých se nacházejí. V případě pracovníků operačních programů a příjemců je kvalita vztahu nesmírně důležitá. Příjemci jsou pro operační programy jedinou možností, jak zkvalitnit život cílových skupin. Partnerský vztah umožňuje realizovat kvalitnější projekty.

Pro tento sběr dat není vždy vhodné dotazníkové šetření, které je příliš strnulé a již dopředu strukturuje a tím limituje sběr informací předem stanovenými otázkami. Důležité je dát prostor klientovi a jeho perspektivě.

Součástí zjišťování mohou být otázky jako: „Čím je Vám naše služba prospěšná?“, „Co Vám naše služba umožňuje dále dělat a jak jí můžeme přizpůsobit, aby byla ještě užitečnější?“, „Co je pro Vás při využívání naší služby na našem jednání nejdůležitější?“ apod.

2. Vyhodnocení dat

Manažeři by na základě sebraných dat měli identifikovat ty aspekty kvality služby, které klienti uvádějí nejčastěji. Na základě toho by pak mělo dojít k vytvoření měřících mechanismů, které budou schopny postihnout, jak kvalitně je služba poskytována z perspektivy klienta. Tedy, když klienti budou uvádět, že jim záleží na tom, jak je služba poskytována rychle, je vhodné sledovat dobu poskytování služby od vznesení požadavku klienta po okamžik, kdy je klient se službou spokojen. Jednoduše, získaná data slouží jako podklad pro vytvoření ukazatelů spokojenosti.

Důležité je, aby proces sběru a vyhodnocení dat byl cyklicky opakovaný tak, aby byly zachyceny změny ve vnějším prostředí a tedy i proměna vnímání kvality služby klienty. Sledováním takovýchto ukazatelů a faktorů, které je ovlivňují, je jednou z cest, jak systematicky zlepšovat kvalitu poskytované služby.

Varování: Není vhodné stanovovat cílové hodnoty ukazatelů. Ty jsou taktéž určeny zevnitř organizace, nezohledňují schopnosti jednotlivých pracovníků a vedou k významnému snížení validity dat neboli schopnosti dat podávat důvěryhodnou informaci o skutečnosti. Standardy a cílové hodnoty destruuji schopnost ukazatelů sloužit jako nástroj učení se – zvyšování výkonu.

Box 4: Pokračování

Zjišťování důležitých aspektů poskytované služby pro žadatele a příjemce je nástroj vhodný také pro budování vzájemných vztahů. Lepší vztahy (např. s větší vzájemnou důvěrou) umožňují silnější působení na chování žadatelů a příjemců.

Žadatelé a příjemci jsou ti, kteří cílí na konečného klienta (cílovou skupinu), jehož kvalita života je důležitá pro řídicí orgán. Pokud by pracovníci řídicího orgánu dokázali přenést nástroj zjišťování potřeb a nároků klientů na příjemce podpory, bylo by to velmi užitečné. Kultivovali by tím povahu služeb, které jsou z ESI fondů financovány.

Box 5: Co jsme se naučili ze setkání s příjemci OP LZZ („focus group“)

Za účelem zjištění informací od příjemců o jejich perspektivě a zkušenostech s fungováním Operačního programu lidské zdroje a zaměstnanost realizoval řídicí orgán fokusní skupinu s přibližně deseti příjemci. Kromě velmi pozitivního efektu na vztahy mezi zaměstnanci řídicího orgánu a příjemci byla zjištěna řada podstatných informací o tom, na čem příjemců záleží a jak chápou poskytovanou službu.

Jednou z důležitých identifikovaných vlastností poskytované služby je její správné načasování. Příjemci uváděli, že jim vyhovuje formát přípravných školení, ale termíny těchto školení naopak vhodné nejsou. Školení příjemců k zpracování monitorovacích zpráv byly uskutečňovány půl roku před tím, než reálně příjemci na monitorovacích zprávách pracovali a tím došlo k zapadnutí řady podstatných informací. Obdobně se dá očekávat, že načasování jiných služeb jako plateb či obdržení finančních prostředků, bude pro řadu příjemců taktéž velmi důležité.

Z diskuze také vyplynulo, že příjemci úplně nechápou roli monitorovacích zpráv a řídicí orgán v tomto ohledu s příjemci nedostatečně komunikuje o jejich přidané hodnotě. Příjemci uváděli, že vnímají řídicí orgán jako kontrolora, který za každou cenu hledá chybu, za kterou by je mohl sankcionovat. Řídicí orgán chápe svou roli v poskytnutí služby, která zajistí korektní zpracování monitorovací zprávy vůči případné auditní kontrole, čímž se snaží předejít větším problémům. Příjemci tak měli tendenci spíše chyby skrývat, což zbytečně zvyšuje riziko postihu a limituje schopnosti řídicího orgánu pomoci příjemcům s realizací projektu.

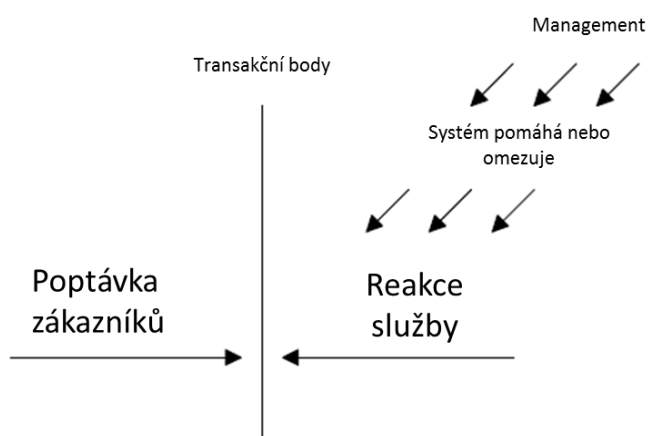
Obecně tak mělo setkání velmi pozitivní efekt, jelikož bylo podnětem k bližším vztahům spolupráce, vzájemného porozumění a výstupem byla také identifikace některých problémových aspektů řízení operačního programu.

3. 2. 2. Dobrá a špatná poptávka

Zkoumání charakteru poptávky je klíčovým krokem VGM. Poptávka je základním vstupem spouštějícím reakci organizace. Principem VGM je, že organizace není primárně strukturována jako hierarchie, ale jako systém reagující na poptávku (obrázek 8). Zkoumanou částí systému jsou v analýze dobré a špatné poptávky transakční body, místa, přes která klienti poptávají reakci organizace. Smyslem analýzy je pochopit povahu poptávky z perspektivy toho, kdo ji vůči organizaci vznáší. V řadě organizací nedochází k zohlednění požadavků poptávajícího, jelikož k jejímu pochopení přistupují zástupci organizace z perspektivy samotné organizace. Poptávka je klasifikována spíše podle toho, co se s ní dělá. Méně se již zohledňuje to, proč ji zákazník poptává a co očekává, že se s ní bude dít. Poptávka je chápána jako „co s tím děláme“ a „kam to pak posíláme“ (Seddon, 2009:2). To, že je zákazník nespokojen, doptává se, co se s jeho poptávkou děje apod., bývá chápáno jako něco, co k chodu organizace patří a je běžné. Nedochází tak k učení se, jak poptávce porozumět a následně lépe zvládat její plnění.

Výše uvedené lze opět zjednodušit do modelu (obrázek 8). Poptávka zákazníka přichází do organizace určitým transakčním bodem. Pracovník, který poptávku přijímá, může vnímat každý individuální aspekt, který přichází společně s poptávkou. Reakce pracovníka přijímajícího poptávku, potažmo celé organizace, je pak závislá na povaze nastavení systému organizace. Jednoduše, pracovníci naplní poptávku pouze do té míry, do jaké jim to organizace umožní. Za takové nastavení je zodpovědný management, který ovšem obvykle proměnlivost a různorodost nároků každého jednotlivého poptávajícího vyhodnotit nedovede. To proto, že management sám do styku s klientem přichází jen zřídka, navíc z jiné pozice než řadový zaměstnanec. Organizace, jejichž služba cílí na složité společenské potřeby, tak nutně musí sbírat smysluplné informace od pracovníků, kteří jsou oné potřebě nejbližší. A k tomu má dopomoci právě analýza dobré a špatné poptávky.

Obrázek 8: Schéma vztahu klientů organizace poskytující služby a schopnosti organizace reagovat



Zdroj: VGuide, 2001a:38

Typy poptávky: dobrá a špatná poptávka

Při zkoumání poptávky lze každý jednotlivý požadavek po reakci organizace rozdělit do dvou skupin – dobré a špatné poptávky. Dobrá poptávka značí ty požadavky od zákazníka na poskytnutí služby, které se vztahují k účelu existence organizace. Je to poptávka, od jejíhož plnění organizace existuje. Špatnou poptávkou je každý požadavek související s neschopností naplnit požadavek charakteristický pro poptávku dobrou. Pro každou organizaci i konkrétní službu je povaha dobré i špatné poptávky specifická a je tak nutné ji definovat na základě zjištění plynoucích z analýzy poptávky jako takové. Zpravidla dochází ke generování špatné poptávky v případech, kdy organizace nebyla schopna zákazníka uspokojit napoprvé nebo ve správný okamžik a dostatečně rychle. Případně nebyla schopna dobře zvládnout službu předcházející poskytování služby jiné, které je kvalitou té první ovlivněno. Organizace se tak musí vypořádávat s požadavky, které nepřidávají hodnotu pro plnění účelu jejich existence. Typicky jsou to opakované požadavky na objasnění toho, co se děje s poptávkou dobrou, reklamace na nevyhovující poskytnutí služby apod. Špatná poptávka může tvořit v organizacích veřejné správy až 80 % a její eliminace tak mívá obrovský potenciál pro navýšení kapacit organizace pro plnění poptávky dobré (Seddon, 2009).

John Seddon (2009) uvádí tři základní předpoklady porozumění poptávce:

- 1) Pochopit, **co zákazníci po organizaci požadují** z jejich úhlu pohledu. Porozumět tomu, kde zákazníci chtějí službu, od jejíhož plnění organizace existuje (dobrá poptávka). Chápat, kdy je poptávka způsobena tím, že organizace předtím nezvládla něco vykonat, nebo to nevykonala správně (špatná poptávka).
- 2) Druhým krokem je pochopit **pravidelnost poptávky a předvídatelnost poptávky**. Znat typický den, týden a měsíc s tím, jaké požadavky na organizaci chodí, kolik z nich je spojeno s účelem a kolik s nutností napravovat předchozí nedostatky. Protože jenom to, co chodí do organizace pravidelně, lze systematicky odstranit, nepravidelné a tedy výjimečné události nejsou způsobeny systémovým nastavením².
- 3) Konečně třetím aspektem porozumění poptávce je objevení **systémových podmínek**, které přímo ovlivňují charakter poptávky. Při zkoumání každodenní poptávky po určité období se zpravidla získají zjištění, že většina špatné poptávky je obdobného charakteru a přichází do organizace pravidelně. To je způsobeno právě nastavením organizace. Změnou nastavení a systémových podmínek je možné snižovat objem špatné poptávky, se kterou se organizace musí vypořádat. Identifikace systémových podmínek je také jedním z dalších kroků VGM představených v dalších kapitolách.

² Vanguard Method je metoda vhodná pro využití v organizacích, které existují kvůli zpracování alespoň částečně pravidelné a předvídatelné poptávky. V případě, že organizace působí v oblasti, kde nelze dopředu vědět, co budou klienti chtít, potřebovat, v jakém množství a kdy, je třeba volit přístupy jiné.

Box 6: Jeden z možných způsobů analýzy poptávky

(Vanguard, 2001c:70-74)

1. Výběr služby pro analýzu a identifikace transakčních bodů

Organizace běžně poskytují celou řadu služeb. Pro získání zkušeností s aplikací metody je vhodné vybrat si jednu konkrétní službu a procesy, které vedou k jejímu poskytování.

Po výběru služby přichází na řadu identifikace všech transakčních bodů, prostřednictvím kterých klienti službu poptávají. Například přes email, telefon, přes informační systém, osobní setkání apod.

2. Sběr dat z transakčních bodů

V tomto kroku je potřeba co nejdůkladněji analyzovat poptávku přicházející do vybraných transakčních bodů. Velké organizace často již sbírají určité informace ve svých informačních systémech, tyto ovšem bývají relativně ploché a chybí jim informace z perspektivy poptávajícího. Jsou tak spíše využitelné jako kontrolní data, která jsou k dispozici průběžně a indikují změny v chování systému. Méně už indikují příčiny změn chování systému organizace. Cyklicky po nějaké období je důležité sbírat detailní informace o poptávce v transakčních bodech a o příčinách generování poptávky špatné.

Ke sběru dochází tak, že:

- a) manažeři sami stráví určitý čas na tzv. „front office“ a poslouchají požadavky zákazníků
- b) pracovníci z „front office“ zaznamenávají každou poptávku do archu, kde ji kategorizují podle toho, co zákazník požaduje a co očekává za reakci

3. Typ a množství poptávky

Sebraná data lze poté seskupit do kategorií s obdobnými požadavky klientů a spočítají se počty poptávek ve sledovaném období pro každou kategorii. Tímto krokem získáme informace o tom, kolik a čeho na analyzovaném transakčním bodě poptávající očekávají, že organizace poskytne. Zpravidla se kromě poptávky, která cílí na získání přidané hodnoty (např. „rád bych si koupil nový telefon“), objeví množství poptávky způsobené nedostatkem v prvním poskytnutí služby (např. „telefon neměl přiložený návod“). Analyzované kategorie tak lze rozdělit na dva typy:

- a) Dobrá poptávka – klienti poptávají službu, která je zakotvena v účelu organizace a v účelu procesu, jehož smysl je v poskytnutí služby. Organizace existuje pro naplňování této poptávky.
- b) Špatná (neužitečná) poptávka – klienti poptávají reakci organizace znamenající napravení předchozího nedostatečně kvalitního poskytnutí služby, nebo neposkytnutí očekávané služby („nefunguje to“, „nevím, kde mám hledat informace“, „co se děje s mým požadavkem“ apod.)

4. Hledání příčin nutnosti zpracovávat obdrženou špatnou poptávku

Posledním a zásadním krokem je hledání systémových příčin již identifikované neužitečné poptávky. Cílem je nalezení prvků systémového nastavení, které způsobují, že zákazníci pravidelně vůči určitému typu poptávky neobdrží službu, kterou očekávají. Změna systémového nastavení na základě analýzy poptávky vede k uvolnění kapacit pro zpracování poptávky dobré.

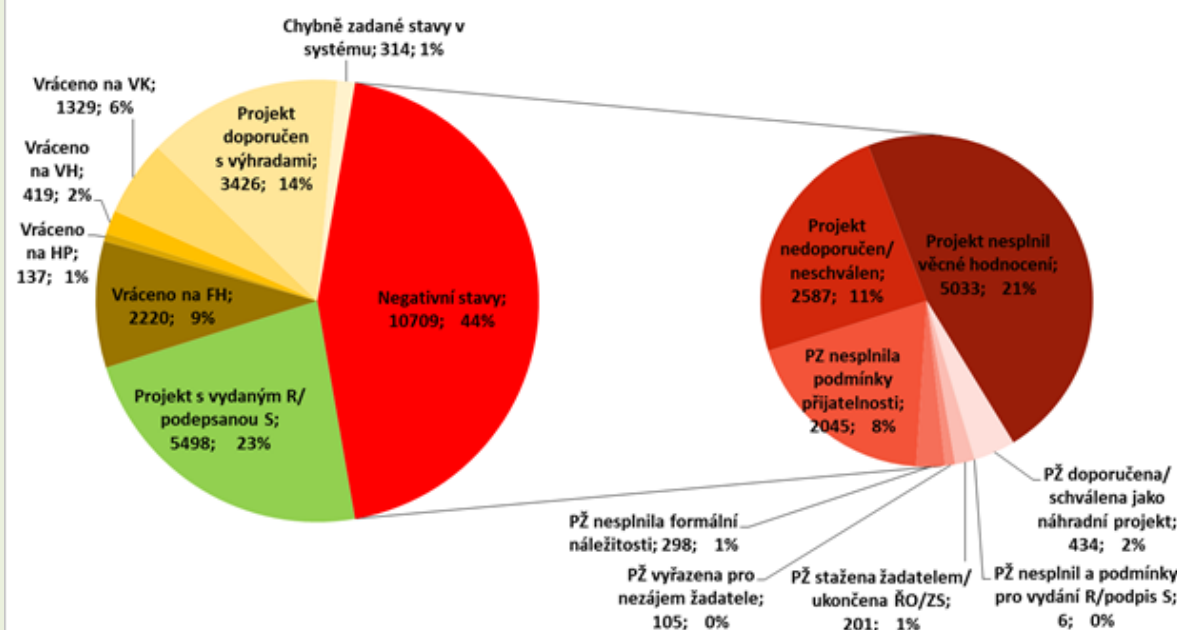
Box 7: Co jsme se naučili z analýzy poptávky v rámci procesu schvalování projektových žádostí?

Proces schvalování projektových žádostí je základním nástrojem získávání projektů, jejichž realizace by měla vést k plnění cílů a účelu existence operačních programů. Poptávku představují projektové žádosti, jejichž podání spouští reakci administrujícího subjektu operačního programu v podobě kontrolního procesu.

Kromě kontroly samotných projektových žádostí však administrující subjekty realizují řadu aktivit, které kontrole předcházejí a přímo ovlivňují charakter podaných projektových žádostí. Je to zejména práce s absorpční kapacitou, její kvalitní analýza, informování o záměrech, srozumitelnost vypsané výzvy apod.

Dobrou poptávku v procesu schvalování projektových žádostí představují podpořitelné projekty, protože pouze schválené projekty mají potenciál přispět k plnění cílů operačního programu. Špatnou poptávkou jsou pak všechny projektové žádosti, které schválením neskončí. To proto, že práce na jejich vytvoření a následném zamítnutí není vyvážena přidanou hodnotou v podobě aktivit zaměřených na zkvalitnění života lidí ve společnosti. Špatná poptávka v tomto případě představuje významnou administrativní zátěž a znamená spoustu zbytečně investovaného času jak na straně žadatelů, tak na straně administrujícího subjektu. Data z monitorovacích systémů z období 2007-2013 poukazují na obrovské množství nepodpořených projektových žádostí, které v některých operačních programech představují více než 50 %. Cílem analýz by tak měla být identifikace příčin generování spousty nepodpořitelných projektů a snižování jejich množství. Tím by došlo k uvolnění kapacit na práci spojenou s dosahováním cílů operačních programů. Nabízí se totiž otázka, nakolik by se změnila prospěšnost operačních programů, pokud by se čas strávený zamítáním projektových žádostí investoval právě do aktivit předcházejících kontrolnímu procesu.

Graf detailní struktury celkové poptávky v procesu schvalování projektu v programu OPLZZ celkem



3. 3. Schopnost reagovat

Třetím krokem VGM je konstrukce měřících struktur. Slouží jako nástroj pro generování hodnotných informací pro zlepšování se v poskytování služeb. Kromě sledování spokojenosti zákazníků je součástí VGM měření ukazatelů zohledňujících ty vlastnosti poskytované služby, na kterých záleží klientům. Klient je ten, kdo určuje, dle čeho je hodnocena kvalita služby. V případě, že dochází ke změně nastavení systému, změny se projeví v nastavených mírách kvality služby a organizaci to umožňuje sledovat dopady změn (Vanguard, 2001b:106).

Aby měření vlastností poskytované služby z perspektivy zákazníka mělo hodnotu pro schopnost organizace učit se a zároveň se zkvalitňovat ve vlastním výkonu, není možné, aby se z měř staly standardy, či aby byly míry využívány pro finanční a jiné hodnocení pracovníků. V případě nastavení cílových hodnot se ukazatele stávají nástrojem sledování kompetentnosti jednotlivců. Ti totiž v takové situaci přestávají sledovat zájem zákazníků, ale sledují zejména zájem svůj ve smyslu naplnění standardů, dle kterých jsou hodnoceni (viz publikace Seddon, 2005). Porozumění tomu, jak pravidelně a předvídatelně systém zpracovává různé druhy poptávky, kterou z poptávek zvládá lépe, kterou hůře a proč, umožňuje nastavit systém optimálně tak, aby reakce byla stabilní a vykazovala dlouhodobé zvyšování výkonnosti. Smyslem měř orientovaných na sledování schopnosti reagovat je totiž poskytovat informaci nejenom organizaci jako celku, ale také jednotlivým pracovníkům. Ti jsou pak schopni identifikovat příčiny aktuální výkonnosti a poskytovat zpětně informace manažerům o tom, jak jim systém umožňuje poskytovat ideální služby, či jak je naopak limituje. Schopnost reagovat je měřena „zvenku dovnitř“, měří se tedy to, jak je organizace schopna reagovat na poptávku. To je rozdíl od měření „shora dolů“, které podává informace o kompetencích podřízených naplňovat požadavky nadřízených. Zkrátka, cílem měření je učení, ne demonstrace kompetentnosti.

3. 3. 1. Co měřit?

Klíčové je měřit vlastnosti, které jsou při poskytování služby důležité pro klienty služby. Pokud je pro zákazníky důležité poskytnutí služby v okamžiku, kdy se na organizaci obrátí, organizace by měla být schopna zjistit, zda došlo k uspokojení potřeby při prvním kontaktu klienta s organizací. Pokud zákazníkům záleží na době trvání poskytnutí služby, měla by organizace měřit, jak dlouho jí trvá uspokojit poptávku z perspektivy klienta. Jednání na základě stanovených standardů do 30 dní (charakteristické pro veřejnou sféru) neznamená, že v tomto čase zákazníci služby získají maximální přidanou hodnotu z využití této služby. Termín 30 dní je typickou „zevnitř“ určenou hodnotou, která je akceptovatelná pro manažery, kteří o takovém termínu rozhodují. V případě, že zákazníkům opravdu záleží na době obdržení výstupu, daleko lepší mírou je zjišťování včasnosti poskytnutí služby od samotného příjemce. Tak je organizace schopna zjistit, zda dostává účelu své existence, nebo v něm má podstatné rezervy.

Měření by mělo být dvojí, dočasné (intenzivní) a kontinuální (nákladově nenáročné). Účelem intenzivního měření by mělo být prozkoumání příčin výkonnosti, zatímco kontinuální měření sleduje výkonnost jako takovou.

VGM vychází z předpokladu, že drtivá většina (více než 90 %) variability výkonu je ovlivněna systémem. To znamená, že přestože se v měřených ukazatelích budou vyskytovat v jednotlivých případech rozdílné hodnoty, jejich variabilita by měla být stále téměř stejná (v případě, že systém organizace není ve stavu chaosu a nemění se). Jinak řečeno lze měření schopnosti reagovat na

požadavky zákazníků statisticky relativně snadno predikovat, jelikož pokud systém neprojde výraznější změnou, výkonnost u jednotlivých případů se bude pohybovat nanejvýš tři směrodatné odchylky od průměru. Pokud dojde ke změně nastavení systému, lze pozorovat dopady změn právě na měřených ukazatelích.

V případě nevhodného nastavení měření a jeho role v rámci organizace může docházet k řadě perverzních efektů. Ty jsou spojeny zejména s případy, kdy jsou pracovníci na základě měření také hodnoceni a kdy jsou arbitrárně stanovovány cílové hodnoty. V případě, že pracovník není schopen měřené indikátory pro své nadřazené uspokojivě plnit, dochází nezřídka k tzv. „gamingu“, tedy hry s čísly tak, aby nebyl shledán nekompetentním. Případně se zvyšuje riziko „creamingu“, neboli vybírání k řešení jen těch záležitostí, které jsou nejjednodušší a zajistí nejlepší hodnocení, a naopak neřešení problematických případů.

Box 8: Jeden z možných způsobů měření vlastností organizace, které jsou důležité pro klienty

Stále míry

Protože se jedná o měření nepřetržité, je potřeba, aby byly obsahem spíše kvantifikovatelné ukazatele vypovídající o konkrétních vlastnostech identifikovaných v předchozích krocích. Dohromady by tak měření nemělo být extrémně zatěžující a často pro něj lze využít již sbíraná data. Kontinuální míry slouží ke sledování stability systému, při zavádění změn jsou potom ukazatelé efektů změn na kvalitu služeb. Příkladem tohoto měření může být (Vanguard, 2001b:106):

- a. Zákazníkům záleží na tom, aby při telefonátu obdrželi úplnou informaci a nemuseli volat znovu.**

Poměr hovorů zákazníků, kdy zákazník již nemusel telefonát opakovat a získal vše, co očekával.

- b. Zákazníkům záleží, aby byly výstupy služby poskytnuty organizací v domluveném termínu.**

Poměr poskytnutých výstupů včas.

- c. Zákazníkům záleží na celkové době trvání poskytování služby**

Čas od vznesení poptávky po její uzavření na základě úplného poskytnutí služby.

Dočasné míry

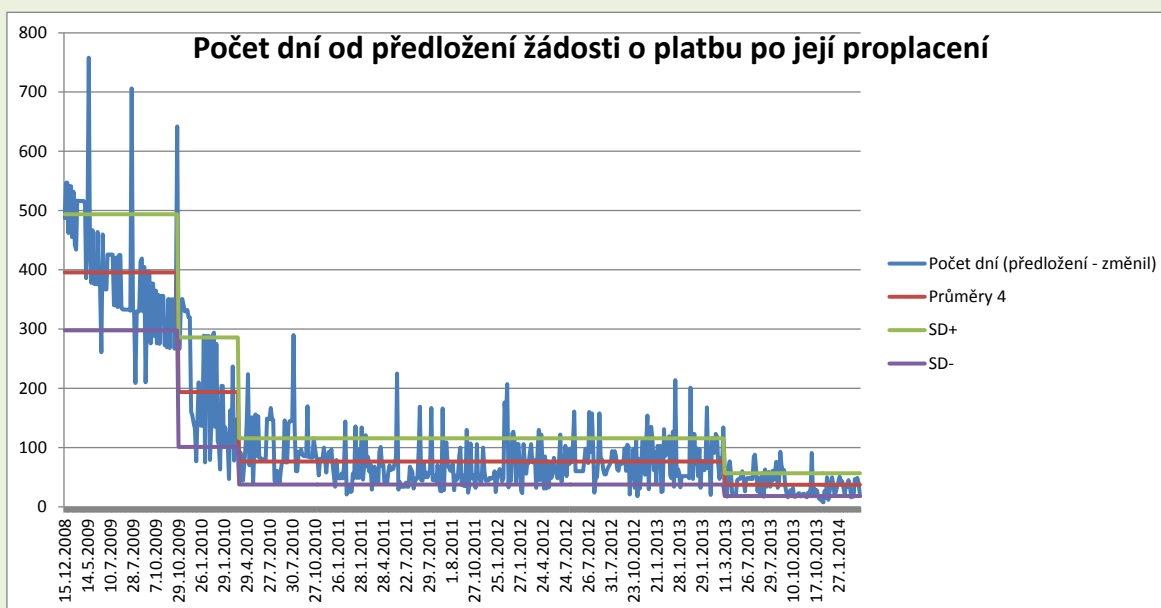
Smyslem dočasného měření je po určité období intenzivně sledovat vlastnosti výkonnosti, které přímo ovlivňují hodnotu kontinuálních měř, tj. kvalitu služby. Část intenzivních analytických aktivit by měla být investována do objevení takových vlastností a poté do jejich důkladného prozkoumání. Zde už se nemusí jednat pouze o kvantitativní měření, ale také o hlubší kvalitativní zkoumání zákonitostí v organizaci zejména s ohledem na to, jaké strukturální příčiny výkonnosti existují a jakým způsobem onu výkonnost ovlivňují. Důkladné porozumění výkonnosti podstatně zvyšuje pravděpodobnost úspěchu zaváděných změn v organizaci.

Obecně, oboje míry se vztahují k těm vlastnostem výkonnosti, které ovlivňují výslednou kvalitu služby z perspektivy klienta (jak konečného, tak přímého). Musí tak být navázány na účel existence organizace.

Box 9: Schopnost reagovat - jak dlouho musí příjemce čekat, než obdrží rozhodnutí o schválení projektu?

Monitorovací systémy fungující v období 2007-2013 obsahují data o délce trvání jednotlivých administrativních procesů. Z perspektivy většiny typů příjemců je důležitá celková doba trvání poskytované služby, ne pouhých dílčích částí. Žadatel/příjemci většinou záleží na tom, jak dlouho potrvá, než obdrží definitivní informaci o schválení jeho projektového záměru. Tedy jak dlouho trvá, než od podání žádosti o platbu obdrží prostředky apod. Výkonnost administrujících subjektů ve smyslu doby trvání vydání finálního rozhodnutí lze přehledně sledovat prostřednictvím tzv. „control charts“. Jsou to grafy, ve kterých jsou naneseny jednotlivé případy představující jednotlivé poptávky s celkovou dobou trvání jejich vypořádání z perspektivy žadatele/příjemce. Z jednotlivých případů lze odvodit průměrná doba trvání a odchylky od průměru, které značí, jak moc se liší doba vypořádání jednotlivých poptávek. Systémová perspektiva předpokládá, že variabilita (neboli různost) v rychlosti vypořádání poptávek je dána nastavením systému. To znamená, že snižování variability a průměru lze docílit nejlépe změnou nastavení systému.

Proces schvalování žádosti o platbu, Operační program technická pomoc (OPTP)



Práce na zrychlování administrativních procesů může začít identifikací příčin výskytu extrémních případů, tedy těch, které překračují tři odchylky od průměru, neboli představují přibližně 1 % případů s výjimečně vysokými či nízkými dobami trvání. „Control chart“ grafy jsou také vhodné ke sledování dopadu změn v systému, kdy je možné pozorovat, nakolik se změna v nastavení skutečně projevila ve změně chování, tzn. v délce trvání sledovaného procesu. Důležité je si uvědomit, že variabilita je přirozená. Jednotlivé nároky na poskytnutí služby jsou různé, různě složité, různě formulované apod. Nastavování cílových hodnot ukazatelů do značné míry vede k ignorování tohoto faktu.

Uvedený příklad: V rámci OPTP byla identifikovaná paradoxní situace. Při zobrazení všech procesů na tzv. „control charts“ byl nejvýznamnější posun v rychlosti zpracování identifikován v rámci žádostí o platbu. Vzhledem k tomu, že příjemci OPTP jsou organizačními složkami státu, není zrovna kontrola žádosti o platbu službou, u které by klientům záleželo na rychlosti vyřízení, jelikož se jedná o pouhý administrativní úkon převodu evropských peněz za české. Odkrývá to tak vnitřní orientaci OPTP s perspektivou shora dolů (důležité je plnit závazky vůči EK).

3. 4. Nastavení procesů: užitečná práce a zbytečná práce

Jaká práce je v organizaci vykonávána a jak, je důsledkem manažerských rozhodnutí o procesním nastavení. Manažeři rozhodují o rozložení rolí, zodpovědností, plnění úkolů apod. Procesy v rámci organizace lze dělit do dvou typů, a to na „klíčové“ (orientované na klienty) a „podpůrné“ (orientované na procesy, které jsou orientované na klienty). Aktivitu, které jsou vykonávány v rámci těchto procesů, je pak nutné vyhodnocovat dle účelu existence procesů, tj. u „klíčových“ dle schopnosti uspokojovat potřeby zákazníků, u „podpůrných“ dle schopnosti zvyšovat kvalitu procesů klíčových (Vanguard, 2001a:93).

Činnosti v rámci jednotlivých procesů je vhodné třídit na „užitečnou práci“ a „zbytečnou práci“ (odpad). Užitečná práce je taková, která přidává hodnotu k plnění účelu procesu, zbytečná pak taková, která žádnou přidanou hodnotou k účelu nepřispívá. Identifikování „odpadu“, neboli zbytečné práce, znamená objevení prostoru ke zvýšení kapacity organizace. V případě omezení zbytečné práce zůstává uvolněná kapacita pro užitečnou část, kterou je tak možno plnit kvalitněji. Zbytečnou práci lze rozdělit do tří typů:

- a) když se tato práce přestane dělat, nic se nestane (je nejjednodušší na eliminaci, takové práce ovšem bývá pouze omezené množství, což znamená i omezený potenciál navýšení kapacit),
- b) práce, kterou lze přestat dělat pouze za předpokladu změny vnitřních pravidel a nastavení (obtížnější typ zbytečné práce, ale organizace má stále schopnost a autoritu sama podmínky změnit),
- c) práce, kterou lze přestat vykonávat pouze za předpokladu změny pravidel zaštitěné vnějšími aktéry (organizace sama nedisponuje autoritou a rozhodovací pravomocí zaměnit pravidla a nastavení, ze kterých plyne tento typ práce).

Pro definování klíčových procesů a podpůrných procesů je důležité dodržovat perspektivu pohledu na vlastnosti organizace zvnějšku. Vždy je totiž přítomno riziko přístupu k analýze z vnitřní, funkcionální perspektivy, která sice umožňuje zefektivnit procesy, ovšem bez zohlednění jejich (ne)smysluplnosti. Proto, aby toto riziko bylo sníženo na minimum, je potřeba mít na paměti (Vanguard, 2001a:97):

- Výchozím bodem pohledu na nastavení procesů je vždy perspektiva zákazníka (tedy toho, pro něž mají procesy dodávat přidanou hodnotu).
- Procesy musí být analyzovány od začátku do konce, tedy od chvíle, kdy zákazník poprvé poptá službu, až do bodu, kde je jeho potřeba zcela uspokojena.
- Proces je měřen z hlediska přidané hodnoty – jak každá část procesu pomáhá vytvořit výstup, který zákazník očekává.
- Proces je analyzován tak, že se sleduje, jak poptávka postupuje systémem. Každý krok, kdy je poptávka nějak zpracovávána, případně posouvána dále k dalším částem organizace, je

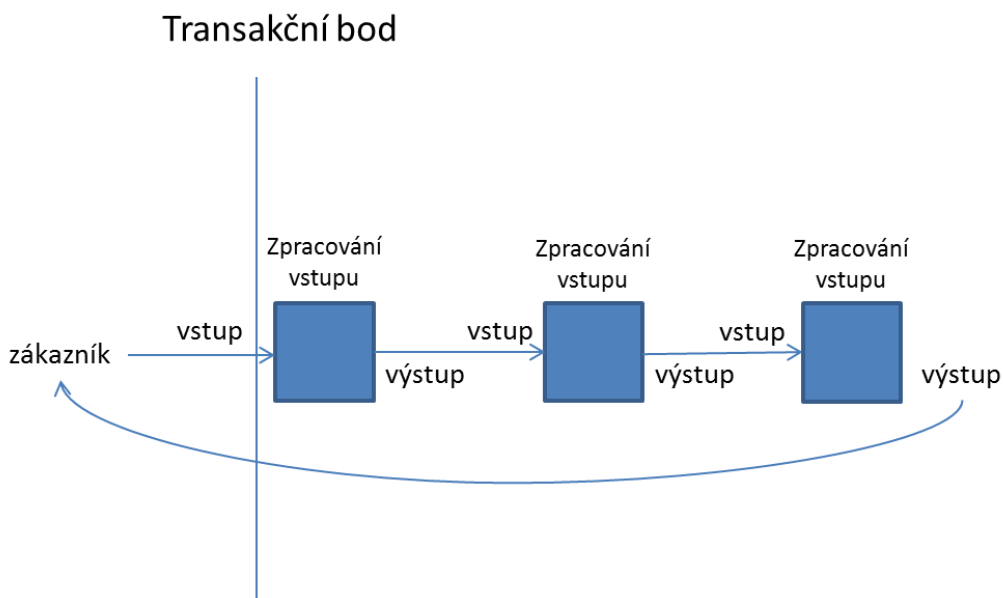
analyzován na základě dvou hledisek: nakolik znamenal přidání hodnoty zákazníkovi (kvalita užitečné práce) a nakolik tato činnost byla udělána efektivně (množství zbytečné práce).

- Při procesní analýze je užitečné vypracovat rozdělení procesů na klíčové a podpůrné.
- Klíčové procesy se vyznačují tím, že jsou přímo orientované na práci na poptávce, tedy na vykonání služby pro zákazníka.
- Podpůrné procesy jsou vnitřními procesy, jejichž smyslem je poskytovat přidanou hodnotu pro procesy klíčové.

3. 4. 1. Postup při analýze procesního nastavení

Obrazně řečeno se vlastnosti procesního nastavení prozkoumají nejlépe, když se poptávka „připne k hrudi“ a projde se s ní organizací, až dokud není finalizována výstupem, který klienta uspokojí. Nastavení procesu lze identifikovat jednoduše tak, že je sledováno zpracování poptávky od jejího vznesení, krůček po krůčku, až po její naplnění a jsou zaznamenávány vlastnosti procesu. Vlastnosti se vztahují ke vstupu do procesu, zpracování vstupu a postoupení výstupu. Tyto tři aspekty lze sledovat u každého kroku, který poptávka musí překonat, než projde organizací zase zpět k zákazníkovi v podobě výstupu (obrázek 9).

Obrázek 9: Postup poptávky organizací až po výstup pro klienta



ZDROJ: Autor na základě Vanguard, 2001a

Na cestě poptávky organizací je sledováno a zaznamenáváno, nakolik každý krok (ne)přidává hodnotu k výstupu vztahující se k požadavkům klienta, nakolik je průchod poptávky systémem smysluplný nebo nakolik z něj plynou určité potíže. Vhodné jsou pak například otázky typu: „Jak často se to

stává?“, „Jaké množství poptávky je tím zasaženo?“, „Jak dlouho poptávka zůstává v analyzovaném kroku?“ apod.

Následně je vhodné vytvořit tzv. „flowchart“, neboli schéma procesního nastavení s jednotlivými kroky, přes které úkoly z vnějšího prostředí procházejí. U každého kroku lze pak zaznamenat „naměřené“ vlastnosti, například jak dlouho tam poptávka zůstává, kolik aktivit ve skutečnosti přidává hodnotu zákazníkovi, kolik aktivit se k požadavkům klienta nevztahuje apod. Poté je možné proces prezentovat jednotlivým pracovníkům, kteří jsou součástí analyzovaných procesů a diskutovat, nakolik jsou získané informace platné, typické atd. Vizuální ukázka také zvyšuje zájem pracovníků o problematiku a pomáhá snazšímu uvažování o vlastnostech analyzovaného procesu (Vanguard, 2001a:99).

Zjednodušeně lze výše uvedené přeformulovat na zodpovězení několika otázek (Vanguard, 2001a:99):

- Jaký je účel existence procesů? Co se snaží poskytnout svým klientům?
- Co je užitečná práce přidávající zákazníkům hodnotu? Na čem zákazníkům záleží?
- Jak práce prochází organizací? Jaké jsou kroky, kterými poptávka prochází, než je zákaznickova potřeba uspokojena?
- Kde a kdy je přidávána hodnota klientovi, tedy kde a kdy je vykonávána práce, která přímo vytváří přidanou hodnotu k uspokojení potřeby zákazníka? Jaké další aktivity jsou vykonávány a za jakým účelem?
- Co organizaci pomáhá přidávat hodnotu vypracovávaným výstupům a co jí v této schopnosti naopak omezuje? Co omezuje hladký průchod?

Box 10: Tipy pro analýzu procesního nastavení

1. Sběr dat s cílem zpřehlednění vykonávaných činností v rámci konkrétního procesu (Vanguard, 2001c:92)

Otázky ke vstupům: Je to vstup, od jehož zpracování tady jsme? Je vstup připraven na zpracování, nebo mu něco chybí? Jak se vstupy do procesu mezi sebou liší? Jak často jednotlivé typy chodí? Co je s nimi potřeba udělat?

Otázky ke zpracování vstupů: Co se se vstupem dělá? Kolik lidí na vstupu pracuje, než je z něj výstup? Kolikrát je nutné něco opravovat? Jak často dochází ke kontrole? Jak dlouho a jak často někdo čeká, než může vykonat svůj díl práce? Vede každý jednotlivý vykonaný úkon k posunutí vstupu blíže výstupu? Vědí všichni, co mají dělat? Jaký je rozdíl mezi časem stráveným zpracováním výstupu a dobou od podání vstupu po poskytnutí výstupu klientovi?

Otázky k výstupům: Kam je výstup posouván? Splňuje požadavky uživatele? Jak dlouho trvalo jej poskytnout? Je potřeba jej předělávat?

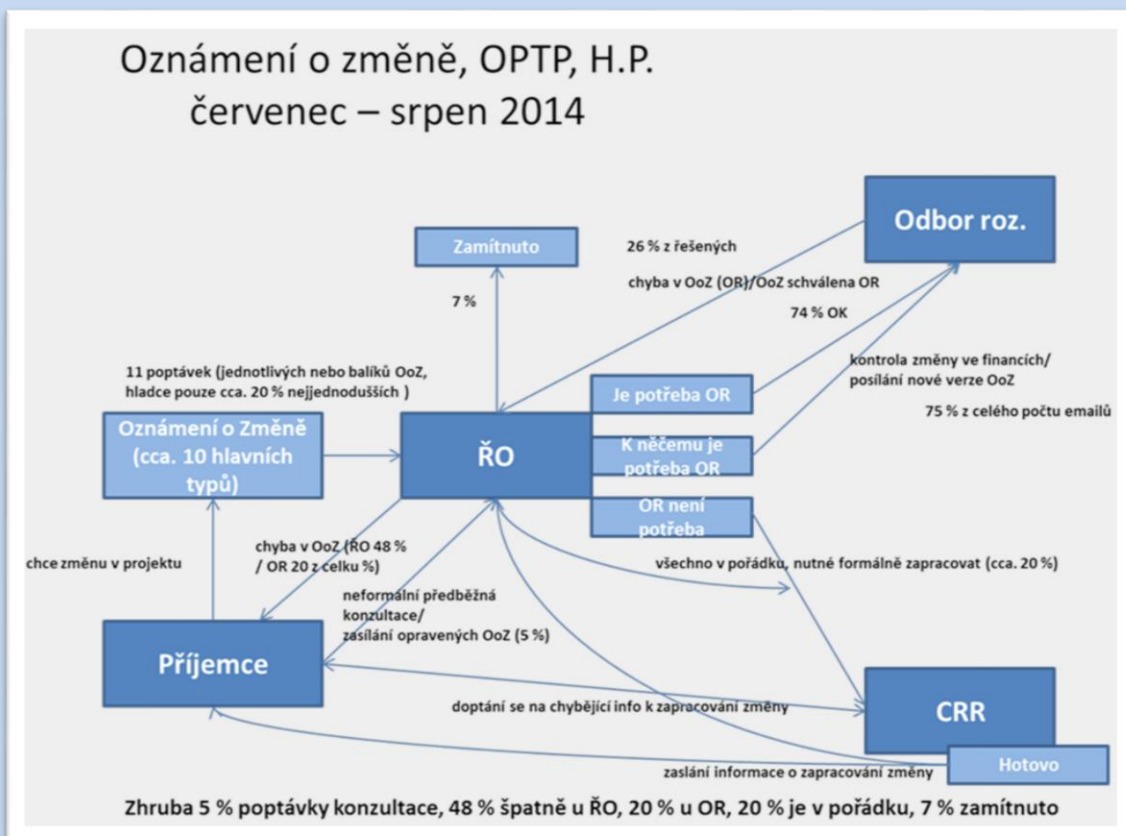
2. Identifikace zbytečné práce

Po sběru nejrůznějších informací o tom, jaká práce je vykonávána a jak, je možné začít diskutovat a rozlišovat jednotlivé úkony na dva typy – užitečnou práci, která znamená přidanou hodnotu pro klienta, a zbytečnou práci, která má pouze tu vlastnost, že zdržuje od plnění práce užitečné.

Box 11: Tipy pro vytvoření procesní mapy (Vanguard, 2001c:105)

1. Z předchozích aktivit by mělo být získáno relativně velké množství informací o tom, jak je proces poskytování služby nastaven, tj. kolik má jednotlivých úkonů, kde je zbytečná práce, kolik má každá část procesů vstupů a jakých, jaké výstupy proces produkuje atp.
2. Z pohledu od bodu transakce po poskytnutí služby sepište jednotlivé procesní kroky vedoucí k výstupu pro klienta.
3. Do takové mapy přidejte různé hodnoty, které jste byli schopni naměřit. Například typ a množství vstupů do procesu či jeho částí.
4. Ke každému procesnímu kroku vypište identifikovanou zbytečnou práci a rozřaďte ji do jednotlivých typů. Popište, jaké jsou vzniklé kategorie povahy a zkuste identifikovat, jak často jsou vykonávány a za jakých podmínek.
5. U každého procesního bodu napište, jaký dopad má aktivita/zbytečná práce na výslednou službu poskytovanou klientovi, neboli na klientovu spokojenost s výstupem organizace.

Příklad zobrazení mapy procesu (proces oznámení o změně OPTP)



Box 12: Práce č. 1, práce č. 2 a monitoring

Hodnotná práce může být dvou typů. Práce č. 1 značí standardní provoz, zpracování poptávky od jejího přijetí po poskytnutí výstupu klientovi, ať už je to klient z vnějšího prostředí pro klíčové procesy, či z prostředí samotné organizace pro podpůrné procesy. Práce č. 2 je pak spojena s aktivitami sloužícími ke zkvalitnění práce č. 1. Tato druhá práce je velmi podstatná, jelikož jenom kvalitní práce č. 2 zajišťuje, že organizace drží krok s dynamickým vnějším prostředím.

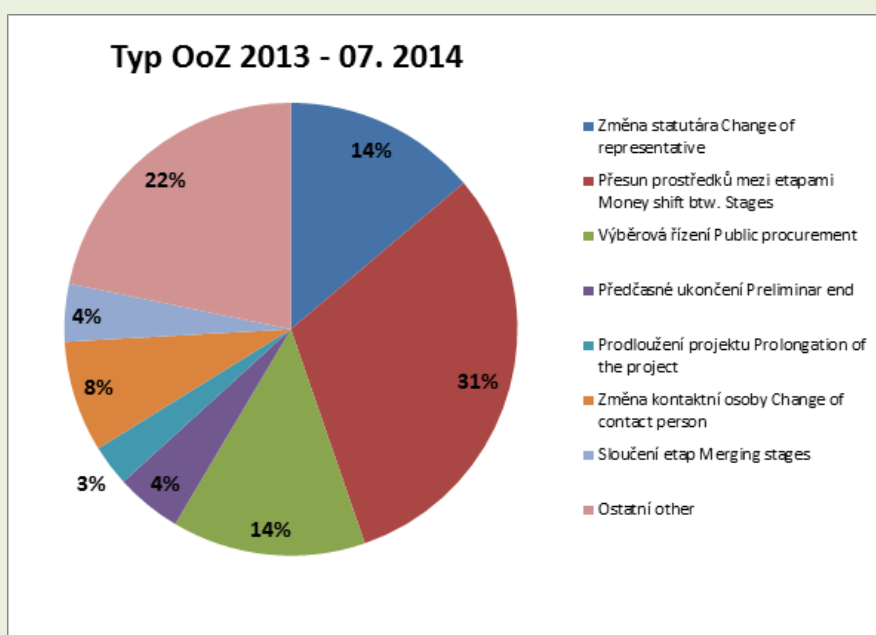
Práci č. 2 může být v prostředí ESIF například monitoring. Sběr dat o tom, jak se daří implementace operačních programů, znamená užitečnou práci č. 2. To ovšem pouze v případě, že monitoring napomáhá zkvalitňování implementačních procesů. Pokud monitoring nemá ve skutečnosti vliv na běžný provoz, lze jej chápat jako práci zbytečnou.

Příklady zbytečné práce (Vanguard, 2001c:93)

- nutnost vykonávat určitou práci znovu, jelikož nebyla vykonána správně napoprvé
- duplicitní činnosti (nutnost znovu studovat stejný dokument vícero lidmi)
- vykonávání činnosti, které se absolutně nevztahují k přidávání hodnoty zákazníkovi
 - o vyplňování formulářů a papírů, o jejichž užitečnosti již nikdo moc neví
 - o čekání na správné podklady/vybavení
 - o práce na základě nedostatečných/nespolehlivých informací
 - o nutnost napravovat problémy plynoucí z toho, že dříve v procesu nebyly úkoly zpracovány důkladně
 - o hašení požáru – řešení spíše důsledků problému než jeho příčin
 - o navštěvování nepotřebných či špatně řízených jednání

Box 13: Zbytečná práce v operačním programu Technická pomoc (OPTP)

V rámci operačního programu Technická pomoc doznal největšího analytického zájmu proces oznámení o změně. Z analýzy vyplynul jeden systémový prvek, který způsoboval poměrně značné množství zbytečné práce. Při detailním pohledu na věcné příčiny podávání oznámení o změně bylo ze sledovaných 340 případů 48 způsobeno změnou statutára u příjemců operačního programu. Vzhledem k tomu, že příjemci jsou u OPTP organizační složky státu, konkrétně Ministerstvo pro místní rozvoj a Ministerstvo financí, byl proces zpracování oznámení o změně 48x spuštěn kvůli výměně ministra. To ale byla informace obecně známá i z běžných novin. Umožnění změny statutára projektu u organizačních složek státu bez nutnosti spouštět celý proces oznámení o změně by tak znamenalo snížení počtu zpracovávaných oznámení o celých 14 %.



3. 5. Systémové podmínky

To, kolik dobré a špatné poptávky organizace přijímá, jak je na ni schopna reagovat, kolik zbytečné práce při tom vykoná atd., je z velmi podstatné části řízeno tzv. systémovými podmínkami. Jsou to konkrétní prvky v systému organizace, které mají schopnost ovlivňovat jednání a tedy i způsob, jakým se práce v organizaci vykonává. Je to například nastavení organizačních jednotek a vazeb mezi nimi, rolí s přiřazenými zodpovědnostmi, úkolů, vztahů nadřízenosti a podřízenosti. Dále pak také přítomnost hodnot, které se obecně v organizacích uznávají, jejichž dodržování je od členů vyžadováno obdobně jako dodržování formalizovaných pravidla. Neméně podstatné jsou také zvyky, které se projevují například ve způsobu vypracovávání podobných či stále se opakujících úkolů. Zvyky jsou běžně odosobněny, což znamená, že nezávisí přímo na konkrétním jedinci, ale jsou spojeny s rolí, které jsou v organizacích přítomny dlouhodobě. Členové organizace do zvyků zasvěcují také nově přichozí, čímž mají zvyky tendenci přetrvávat.

Konkrétněji se nyní věnujme těmto prvkům: design a struktura práce, měření, role, informace a opatření (VGM, 2001a:111).

Design a struktura procesů značí to, jak smysluplně je organizace členěna a do jakých pracovních jednotek, jak jsou nastaveny vztahy mezi nimi apod. Veřejné instituce jsou historicky chápány jako hierarchie a je na ně tak nahlíženo shora dolů. VGM v tomto perspektivu převrací na „zvenku dovnitř“. Analýza organizace z této perspektivy člení procesy na klíčové a podpůrné a sleduje přidanou hodnotu práce vykonané v těchto procesech vůči účelu organizace. Odkrývá tak také vnitřní horizontální aspekty veřejných organizací, jelikož dává všechny aktivity do spojitosti s jedním účelem a vymezuje role, které k jeho naplnění vedou. Je pak možné sledovat, nakolik každá organizační jednotka přispívá svým dílem ke společnému účelu a nakolik vykonává řadu činností, které tomu naopak brání.

Měřicí struktury mají podobný charakter. Jejich vlastností je to, že ukazují, na čem organizaci záleží. Co organizace bere jako hodnotu, pro kterou je nezbytné sbírat množství informací. V případě jejich nešťastného nastavení mohou skýtat velké nebezpečí pro reálnou výkonnost organizace. Jsou to zejména dva aspekty nastavení měřících struktur, které mívají významné nezamýšlené účinky.

Zprv je to přenášení měření do hodnocení pracovníků. Jinými slovy se jedná o snahu manažerů motivovat pracovníky tím, že se na jejich práci nastaví měřící hodnoty s cílem kontrolovat jejich výkonnost. Problémů s tím spojených je několik. Pracovník začíná dbát na naplnění měřených indikátorů i v případě, že věcně je potřeba soustředit se také na jiné aspekty. V případě, že není schopen měřené indikátory pro své nadřazené uspokojivě plnit, dochází nezřídka k tzv. „gamingu“, nebo „creamingu“ (viz výše). Naopak ti, pro které není plnění manažersky určených výsledných hodnot problém, mohou své tempo zvolnit. Jednoduše řečeno, manažersky stanovené cílové hodnoty měřené výkonnosti jsou stanoveny arbitrárně, nezohledňují schopnosti jednotlivců.

Druhým problémem je pak manažerské sledování měřených hodnot pro jednotlivé pracovní jednotky, oddělení apod. a sledování výkonnosti těchto menších celků bez ohledu na to, jak přispívají k celkovému chodu organizace. Měřicí struktury nejsou nastaveny na systém jako celek, ale pouze na jeho dílčí části. Tím pádem se jednotlivá oddělení snaží mít co nejlepší výsledky ve sledovaných indikátorech a problémy, které by jejich čísla snižovaly, posouvají dále do systému. Tím roste množství nutně vykonané zbytečné práce a snižuje se celková výkonnost.

Role jsou spojeny s očekáváními, která mají pracovníci v určité pozici naplnit. Dle nastavení jsou v systému přítomné více specializované role a práce je tak více fragmentovaná, nebo naopak organizace preferuje takovou povahu pozic, ve kterých pracovníci zvládající širokou agendu. VGM nabádá k přehodnocení rolí v organizaci ve dvou aspektech. V první řadě zdůrazňuje potřebu organizací spojit v každé roli dvě práce – práci na běžné agendě (práce č. 1) a práci na rozvoji toho, jak je vykonávána právě práce na běžné agendě (práce č. 2). Druhý aspekt míří na zodpovědnost členů organizace. V případě manažerů je to zodpovědnost za nastavování systémových podmínek, které umožní, aby byla vykonávána také práce č. 2. Nejlépe jsou pak schopni identifikovat nedostatky činností ti, kteří je přímo vykonávají, ovšem musejí být v organizaci, která identifikaci nedostatků podporuje. Manažeři mají být schopni sbírat informace o příčinách nedostatků v systémovém nastavení od pracovníků reálně pracujících na poptávce a na základě zjištění jednat vůči nastavení systému.

Informace a jejich přenos v organizaci jsou velmi podstatnou vlastností ovlivňující to, jakým způsobem je vykonávána práce, a zejména pak na základě čeho je rozhodováno. Jedná se tak o to, zda mají všichni vždy v pravou chvíli dostupné co největší množství informací, které zrovna potřebují. Velmi užitečným nástrojem s nebývalým potenciálem informační dostupnost zajišťovat jsou IT technologie. Nežádka však složité IT struktury poskytují kromě užitečných informací také spoustu informací nepotřebných. Případně jsou využívány pro sběr obrovského množství dat, která již dále nejsou využívána. IT technologie by tak vždy měly být nazírány z perspektivy přidané hodnoty vůči práci, kterou jejich uživatelé vykonávají. Ne všechny nástroje, které mohou být do IT technologií implementovány a které společnosti nabízejí, přidávají hodnotu. Stejně jako u jiných nástrojů záleží i zde na konkrétní organizaci a poptávce, kterou zpracovává.

Opatření mívají pro podobu vykonávané práce taktéž nesmírný význam, jelikož ukotvují určitá pravidla výkonu práce. Jsou také často velmi obtížně měnitelná, a proto by jejich zavádění mělo být vždy pečlivě zváženo. Obdobně jako ostatní aspekty by měly být obsah opatření a jeho efekty konfrontovány s tím, nakolik budou pomáhat schopnosti organizace plnit svůj účel a nakolik budou tuto její schopnost naopak omezovat. Například opatření znamenající provázání hodnocení zaměstnanců s jejich výkonem v určitých kritériích přinese to, co bylo zmíněno výše při diskuzi měření, tzv. „gaming“ a „creaming“.

Kromě výše uvedených by šla identifikovat řada dalších systémových nastavení, která má podstatný dopad na dění v rámci organizace. Při hledání systémových příčin je vhodné si neustále pokládat otázku: „Proč sledovaná práce vypadá zrovna takto?“ či „Z čeho vyplývá, že se to či ono dělá právě tímto způsobem?“. V případě, že nedojde k identifikaci systémových podmínek, lze ve snaze o zvýšení výkonnosti očekávat velmi omezených výsledků. Změna práce za zachování systémových podmínek má potenciál určité omezené optimalizace, ale není schopna zasáhnout samotnou smysluplnost vykonávaných činností. Charakteristické je pak pociťování problémů jako malé množství zdrojů, příliš priorit, růst nákladů, zvyšující se očekávání okolí, přílišná svázanost pravidly, pracovníci jsou pod čím dál větším tlakem apod. A na to navazují typická řešení jako nutnost navýšit počet pracovníků, nastavení přesnějších cílových hodnot indikátorů, pracovat přesčas, prioritizace práce, apod. VGM předpokládá odlišný přístup charakteristický identifikací nepotřebné práce a špatné poptávky, systémových podmínek, ze kterých zjištěné vyplývá, a konečně předpokladů, na základě kterých bylo původně očekáváno, že práce bude fungovat bezvadně.

Box 14: Systémové podmínky v rámci OPTP – řízení operačního programu

Jednou ze systémových podmínek OPTP 2007-2013 bylo takové uspořádání implementační soustavy, které zahrnovalo tři útvary – Odbor Řídícího orgánu (MMR), Odbor rozpočtu (MMR), Zprostředkující subjekt (CRR). Tato vzhledem k malé velikosti programu složitá struktura navíc postrádala silné hierarchické uspořádání, a tak řada i relativně drobných problémů musela být na zhruba týdenní bázi vyjednávána mezi manažery implementační soustavy v tzv. tripartitě (pravděpodobně zdroj zbytečné práce v podobě vysokých transakčních nákladů na generování rozhodnutí, nízké pružnosti rozhodování apod.).

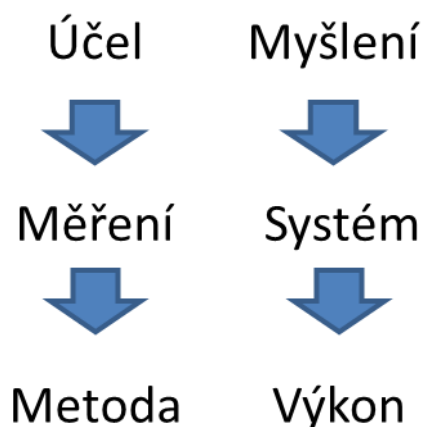
Za tímto systémovým nastavením bylo možné vysledovat nikde nenapsanou úvahu vysokých manažerů odpovědných za nastavení implementační soustavy OPTP, že je nebezpečné koncentrovat odpovědnost do jediného útvaru. To vedlo ke stvoření struktury OPTP na bázi rovnováhy moci.

3. 6. Identifikace manažerského myšlení: předpoklady, které formují výkonnost organizace

Šestý krok je krokem klíčovým. Jeho výsledkem by mělo být odkrytí předpokladů, na jejichž základě je budován systém organizace. Jsou to předpoklady manažerů, které nebývají často explicitně vysloveny. Předpoklady manažerů o tom, proč považují svá rozhodnutí o konkrétním nastavení systému za správná a proč si myslí, že budou fungovat a zlepši chod organizace. Zastávané předpoklady určují rozhodnutí manažerů, aniž by si toho sami byli někdy vědomi. Při jejich nevyslovení a absentující poctivé analýze nejsou často odkryty nezamýšlené důsledky, které z předpokladů plynou. Tím je systém zacyklen na úrovni jednostupňového učení a není schopen dosáhnout kvalitativní výkonnostní změny, jelikož nezamýšlené důsledky neměnných manažerských předpokladů, jsou stále přítomny.

Identifikované systémové podmínky vždy vyplývají z určitých předpokladů o jejich funkčnosti. Například nastavení měřících struktur ukazuje, na co je v organizaci kladen důraz (obrázek 10). Nastavování systému měření vychází z předpokladů manažerů o tom, jaké vlastnosti jsou pro výkonnost organizace klíčové, neboli jaké vlastnosti přispívají k plnění účelu existence organizace. Organizace tak bude plnit takový účel, jaký je měřen. Jak také říká H. Thomas Johnson: „What you measure is what you get.“

Obrázek 10: Dvoustupňové učení, změna výkonnosti výsledkem změny myšlení



VGM je z podstatné části představována na základě vymezení se vůči tradičnímu manažerskému způsobu řízení pocházejícímu z průmyslového období euroatlantické civilizace. V českém prostředí není řídicí systém „command and control“, který je typický pro korporátní a průmyslové řízení, rozvinutý do takové míry jako například ve Velké Británii, na což VGM reaguje především. Přesto jsou u českých manažerů různé předpoklady spojené s tradičním řízením určitým způsobem rovněž přítomny. Proto je v závěru kapitoly představující fázi „analyzuj“ metody Vanguard uvedeno krátké srovnání předpokladů, ze kterých tradiční řízení a systems thinking řízení vychází (text v tomto čerpá z Vanguard, 2001a:124-142). Každá organizace je konstruována na více či méně rozdílných

předpokladech, přesto je velmi pravděpodobné, že některé z níže reflektovaných předpokladů „command and control“ řízení jsou přítomny také ve vaší organizaci.

Tabulka 2: Vybrané principy přítomné v myšlení manažerů, rozdíl mezi rámci „command and control“ a „systems thinking“

Principy „Command and control“		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 ke klientům	Na základě toho, na čem záleží

Perspektiva nazírání na organizaci **shora dolů** je charakteristická tím, že nominální hodnota kvality je stanovena shora manažery. Jednotlivé části organizace fungují tak, jak manažeři určí, že je vhodné, aby fungovaly. Organizace s takovou manažerskou perspektivou jsou spíše uzavřené, nejsou schopny zcela flexibilně reagovat na vnější prostředí, jelikož ti, kteří rozhodují, se s ním do kontaktu dostávají pouze zprostředkovaně. Naproti tomu perspektiva **zvenku dovnitř** obsahuje předpoklad zákazníka jako stanovitele toho, jak mají vypadat výstupy, které organizace vytváří. Hlavním principem je rozvoj pochopení, nakolik zákazník získává z organizace přidanou hodnotu a jak může organizace zvyšovat schopnost vyhovět požadavkům klientům. Zjednodušeně řečeno, je rozdíl v předpokladech o tom, kdo ví nejlépe, co má organizace produkovat – zda manažeři, nebo klienti.

Design práce je v tradičních hierarchicky řízených organizacích **funkcionálně strukturován**. Jinými slovy, organizace je rozdělována do pracovních jednotek na základě specializací na dílčí úkoly. Zároveň jsou v takto řízené organizaci vytvořena výkonnostní kritéria pro jednotlivé funkčně oddělené pracovní jednotky. Poté se sleduje a optimalizuje výkon těchto jednotek tak, aby manažeři mohli kontrolovat výkonnost organizace. Problém ovšem nastává s určitým odtržením jednotlivých

oddělení od produkce organizace jako celku. Je obvyklé, že se naplnění výkonnostních měřítek stane klíčovou výzvou manažerů funkčních jednotek, a to za každou cenu. Tedy i za cenu přesouvání problematických případů dále do systému tak, aby výkonnostní indikátory měly zaznamenány pozitivní hodnotu, přestože na úkolu nebyla odvedena potřebná práce. **Systémová perspektiva** se zaměřuje na poptávku a na to, jak její zpracování plyne systémem až do okamžiku uspokojení požadavků klienta. Je zaměřena na co nejvyšší výkonnost procesu „od začátku do konce“. Podstatným není tlak na zvyšování výkonu funkčních oddělení, ale na nastavení systému, který umožní poptávku zpracovat co nejrychleji a nejkvalitněji. Tradiční chápání vychází z předpokladu, že rozdělení úkolů do množství jednodušších úkonů a následná práce na zrychlení vypracování menších úkonů vede k vyšší výkonnosti. Systémová perspektiva naopak předpokládá, že systém jako celek tvoří vyšší hodnotu než pouhý součet jeho jednotlivých částí a přistupuje tak k dělení úkonů jen v případě, kdy tím zajistí lepší průchod poptávky systémem „od začátku do konce“.

Rozhodování je v **tradičně řízené organizaci** pojímáno jako úkol manažerů a je tak odděleno od reálné vykonávané práce na výstupech pro klienty. Manažeři rozhodují o tom, jak se práce bude vykonávat a dle toho zaměstnanci postupují. **Systémové řízení** posiluje důraz na integraci rozhodování do práce. To umožňuje zaměstnancům vykonávajícím často komplexní úkoly rozhodovat se na základě každého konkrétního případu tak, aby byli schopni své jednání co nejlépe přizpůsobit poptávce. Tím je zvýšena schopnost reagovat na proměnlivé požadavky plynoucí z vnějšího prostředí. Předpoklady mezi manažerskými styly se liší v tom, nakolik je uvažováno o zaměstnancích jako neschopných a nedůvěryhodných a nakolik je naopak přikládána důležitost jejich aktivitám jako tvůrcům přidané hodnoty pro klienty. Posilování integrace rozhodování do práce má také pozitivní aspekty na spokojenost pracovníků se zaměstnáním, protože mají větší prostor pro seberealizaci a ovlivňování kvality výstupů.

Měření souvisí v **tradičním řízení** s kontrolou zaměstnanců a toho, nakolik naplňují standardně definované postupy a výstupy. Stěžejní orientací měřících struktur je kontrola rozpočtů a nakládání s nimi. Sleduje se produktivita a nakolik je dosahováno naplánovaných hodnot jak finančních, tak výkonnostních. Problém s tradičními mírami je v tom, že neodkrývají, proč si organizace vede tak, jak si vede. Naproti tomu **systémově řízená** organizace využívá měřících struktur zejména pro zvyšování schopnosti učení se o vlastním výkonu. Organizace získává informace o tom, v čem jsou nedostatky a kam je potřeba zaměřit pozornost. Měří se příčiny vysokých nákladů, ne pouze samotné vysoké náklady, sleduje se schopnost organizace plnit účel své existence a vlastnosti výkonnosti, které tuto schopnost přímo ovlivňují. Neustále se získávají informace od samotných zákazníků, aby se organizace byla schopna kontinuálně přizpůsobovat jejich požadavkům a vnějšímu prostředí. Předpokladem je, že je důležitější měřit to, co pomáhá pracovníkům zlepšovat se v plnění účelu, než měřit za účelem kontroly výkonnosti a tlaku na její zvyšování.

Tradiční řízení spoléhá na vnější **motivaci** zaměstnanců. Specializace a měření výkonnosti jednotlivých oddělení vůči standardním manažersky definovaným hodnotám vedou ke zvyšování tlaku na schopnost měřených hodnot dosahovat. Takové organizace pak často motivují zaměstnance určitými odměnami v případě naplnění stanovených hodnot, případně sankcemi, pokud indikátory naplněny nejsou apod. Problémem je, že zaměstnanec nekontroluje svou situaci, pouze se podřizuje a motivace plyne z vnějšku, z pobídek a z hrozeb. **Systémový pohled** se snaží představovat nástroje zvyšování vnitřní motivace zaměstnanců. Integrace rozhodování do práce posiluje autonomii, měření slouží k učení a systém celkově pomáhá seberealizaci a mistrovství v tom, co pracovníci dělají (viz

např. Pink, 2011). Vychází se z předpokladu, že vnitřní motivace je silnější než vnější, a že z toho důvodu zaměstnanci přirozeněji zvyšují svoji výkonnost.

Přístup k zákazníkům je pak **tradičně** chápán jako kontraktový. Předpokládá, že klienti chtějí určité množství stejné služby. Manažeři předpokládají, že jsou schopni takovou službu nadefinovat a následně sledují plnění vlastních představ. **VGM** klade zásadní důraz na to, na čem klientům ve skutečnosti záleží a předpokládá, že jejich potřeby a tužby se podstatně liší. Takové uvažování vede k poskytování kvalitnějších služeb, jelikož je služba pružnější, a tím vede i ke spokojenějším klientům.

Role managementu spočívá v **tradičním způsobu v řízení lidí**, zvyšování jejich výkonnosti, plnění shora stanovených plánů o rozpočtu atp. Role manažerů v **systémové perspektivě** spočívá zejména ve schopnosti sbírat informace o reálné výkonnosti a následně na jejich základě jednat vůči systému, neboli upravovat systémové podmínky tak, aby docházelo ke zvyšování výkonnosti. Systems thinking předpokládá, že výkonnost organizace je z naprosté většiny určována systémovými podmínkami, a ne lidmi.

Box 15: Příprava projektů v ESIF Česká republika

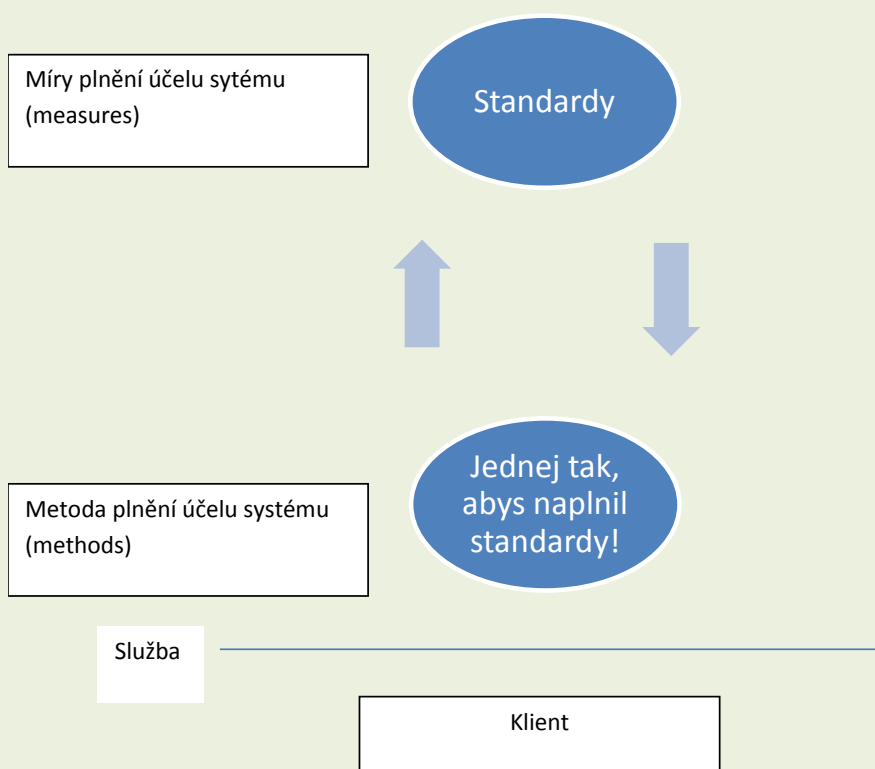
Specifické, zpravidla nevysvětlované, manažerské myšlení lze často sledovat v nevysloveném předpokladu, že nejlepší kvality projektů je možné dosáhnout nejlépe tím, že bude ponechána volná soutěž mezi žadateli. To je obvykle realizováno tak, že jsou vyhlašovány časově omezené výzvy na předkládání projektů, ve kterých zpravidla dochází k převisu žádostí nad disponibilní alokací výzvy. Vyhlašovatel pak pomocí expertního hodnocení podpoří ty projekty, které jsou hodnotiteli vnímány jako nejlepší.

Překvapivá v tomto směru může být skutečnost, že kanonická verze metodiky „project cycle management“ (viz např. EC, 2004) „manažersky“ uvažuje jinak. PCM pracuje na principu FIFO – vyhlašovatel výzvy přijímá průběžně projektové záměry, které se společnou prací expertů žadatele a poskytovatele snaží ve vzájemné interakci maximálně zkvalitnit. Tento přístup minimalizuje objem práce vynaložené na projektových žádostech, které nejsou nakonec podpořeny a představují tím špatnou poptávku.

Hypotéza, že volná soutěž bez výrazné podpory vyhlašovatele vede k vyšší kvalitě vybraných projektů, není ověřena, stejně tak není zcela jisté, že hodnotitelé jsou skutečně schopni vybrat nejlepší projekty. Časté jsou jejich povzdechy typu „tomuto projektu nemám proč strhnout body, formálně je správně, ale chybí mu správný duch“.

Box 16: Odkrývání manažerských předpokladů: měření standardů

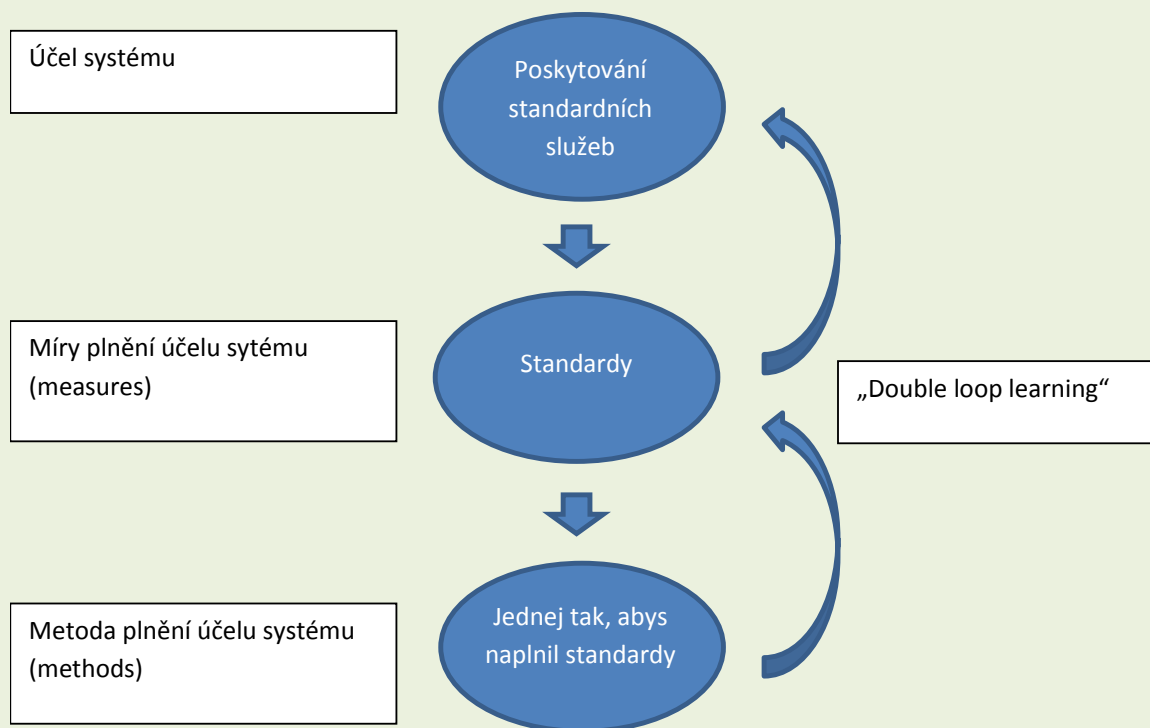
Níže uvedený systém sleduje naplňování předem nastavených standardů, které mohou směřovat k efektivitě, kvalitě služeb apod. Pokud bude při bližším prozkoumání služby zjištěno, že je nekvalitní a takto nastavené standardy tedy neplní svůj účel, dochází ke změně nastavení standardů. A tak stále dokola. „Když ovšem děláte z principu špatnou věc, dělat ji lépe znamená, že celkově si vedete ještě hůře, ne lépe.“ (Caulkin) Základní problém je, že v takto nastaveném systému nedochází ke kritice myšlení, které stojí v pozadí jeho konstrukce. Jedná se tak pouze o tzv. „single loop learning“, které se vyznačuje tím, že jeho prostřednictvím nemůže dojít k zásadnímu zvýšení kvality fungování systému.



S výše představenými vlastnostmi standardů úzce souvisí teze „you are what you measure“ (viz např. Hauser, Katz, 1998). Aby bylo možné uvažovat, jak dělat správnou věc, a ne špatnou věc lépe, je potřeba odkrýt stupeň myšlení, z něhož vyplývají míry sloužící k sledování výkonu systému.

**Box 16: Odkrývání manažerských předpokladů: měření standardů
(pokračování)**

System, který je orientován na dosahování kvality prostřednictvím standardizace, plní jednoduše účel „poskytování standardních služeb“. Standardní služba ovšem i vzhledem k diskuzi výše nemusí být zdaleka totožná se službou uspokojující potřeby klientů. Potřeba se nerovná standard, je daleko komplexnější, variabilnější, širší a kvalitativní povahy, zatímco standard je kvantitativní nutně zjednodušující povahy. Takto nastavený systém tak bude mít obrovské potíže identifikovat, kdy plní podstatu služeb jako takovou, jelikož bude zaneprázdněn identifikací toho, zda je služba poskytována standardně.

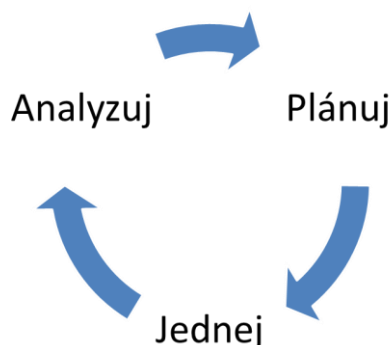


V případě změny účelu systému na „poskytování služeb dokonale zohledňující požadavky klientů“ by měřící struktury pravděpodobně získaly odlišnou povahu.

3. 7. Proces neustálého učení

Analytická fáze by měla přinést odpovědi na tyto stěžejní otázky:

- Jak organizace funguje jako systém?
- Jaké jsou hlavní předpoklady, na základě kterých je systém organizace vytvořen?
- Jaký je potenciál pro zlepšení?
- Na co se má „redesign“ organizace zaměřit?



Po nalezení odpovědí na tyto otázky je vhodné naplánovat experiment. Protože *Vanguard Method* často dovede manažery a pracovníky k myšlenkám na radikální proměnu procesního nastavení, je vhodné takové nastavení bez rozpaků otestovat pouze na malé části organizace. Takový test přinese zjištění o tom, co funguje a co ne. Ty užitečné věci je pak vhodné přenést do běžného fungování organizace. A poté je nutné začít zase znovu, od rychlejší či důkladnější analýzy. Jen tak organizace může držet krok s proměňujícím se prostředím.

Účel a předpoklady nemohou nikdy dosáhnout perfektního stavu. Vnější prostředí se neustále mění a stejně tak se mění i zkušenosti a chápání vnějšího prostředí pracovníky organizace. VGM cyklus nabízí přístup, díky kterému je možné účel existence organizace zpřesňovat a vyvíjet čím dál tím lepší předpoklady pro manažerská rozhodnutí o nastavení systémových podmínek. Stejně tak se organizace neustále zdokonaluje ve schopnosti vytvářet kvalitní podklady pro manažerská rozhodnutí. *Vanguard Method* tak nabízí cestu, jak rozvíjet dlouhodobý proces učení, který zajistí, že organizace zůstane platná pro to, od čeho existuje.

4. Zdroje

- Anderson, L. 1994. *Argyris and Shön's theory on Congruence and Learning*. [online] dostupné z <http://infed.org/mobi/chris-argyris-theories-of-action-double-loop-learning-and-organizational-learning/>. staženo dne 8. 4. 2015
- Argyris, C. Shön, D. 1978. *Organization learning: A theory of action perspective*. Reading, Mass: Addison Wesley
- Bourgon, J. 2011. *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21th century*. McGill-Queen's University Press
- Caulkin, S., *Kittens are evil: heresies in public policy*, online dostupné z <http://www.simoncaulkin.com/article/406/>
- EC. 2004. *Project Cycle Management Guidelines*. Brussels: European Commission
- Hauser, J., Katz, G., 1998, *Metrics: You are what you measure*, Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, online dostupné z <http://web.mit.edu/hauser/www/Papers/Hauser-Katz%20Measure%2004-98.pdf>
- IROP. 2014. *Poslání IROP, Strategie realizace Integrovaného regionálního operačního programu na léta 2014 až 2020, pracovní verze 2014*
- Jackson, M. 2003. *Systems Thinking: Creative Holism for Managers*. Chichester: Wiley & Sons
- MPSV. 2011. *Mapa strategie odboru řízení pomoci z ESF, pracovní verze 2011*
- Pink, D. 2011. *Pohon – Překvapivá pravda o tom, co nás motivuje!*. Praha: Anag
- Seddon, J. 2005. *Freedom from Command & Control: a Better Way to Make the Work Work*. Buckingham: Vanguard Consulting Ltd.
- Seddon, J., 2007, *Public Sector Targets: Doing Less of the Wrong thing is not Doing the Right Thing*, Buckingham: Vanguard Consulting, Ltd., dostupné z <http://www.systemsthinking.co.uk/9-publicsector.asp>
- Seddon, J. 2009. *NI 14 ('Avoidable Contact'): From the Horse's Mouth*, [online] dostupné z <http://www.vanguard-ireland.com/ni14horse.pdf>, staženo dne 26. 3. 2015
- Seddon, J. Caulkin, S. 2007. *Systems Thinking, Lean Production and Action Learning*, Action Learning: Research and Practice, Vol 4., No. 1., [online] dostupné z <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14767330701231438>, staženo dne 26. 3. 2015
- Seddon, J. Donovan, O. 2009. *Rethinking Lean Service*. [online] dostupné z <http://www.sixsigmaiq.com/downloadSecureContent.cfm?ID=10>, staženo dne 8. 4. 2015
- Seddon, J. Donovan, O. 2010, *Why Aren't We All Working for Learning Organisations?.* E-Organizations & People. Vol. 17. No. 2. [online] dostupné z <http://www.systemsthinking.co.uk/docs/0500whynotallworkingforlos.pdf>
- Smith, M. 2013. *Chris Argyris: theories of action, double-loop learning and organizational learning*, [online] dostupné z <http://infed.org/mobi/chris-argyris-theories-of-action-double-loop-learning-and-organizational-learning/>, staženo dne 8. 4. 2015

Statista. 2014. *Global number of Volkswagen AG employees from FY 2008 to FY 2014*, [online] dostupné z <http://www.statista.com/statistics/272052/worldwide-number-of-volkswagen-group-employees/>, staženo dne 8. 4. 2015

Toyota. 2014. *Toyota Overview*, [online] dostupné z <http://www.toyota-global.com/company/profile/overview/>, staženo dne 8. 4. 2015

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

Vanguard, 2001b, *Using Measures for Performance Improvement*, Buckingham: Vanguard Consulting Ltd.

Vanguard, 2001c, *Process Mapping and Analysis*, Buckingham: Vanguard Consulting Ltd.

Wauters, B. 2012. *Sourcebook on Results Based Management In the European Structural Funds*, COP RBM, [online] dostupné z <http://www.coprblm.eu/index.php?q=node/630>, staženo dne 8. 4. 2015

Zokaei, K. Simon, E. et al. 2010. *Lean and Systems Thinking in the Public Sector in Wales*. [online] dostupné z http://www.wao.gov.uk/system/files/publications/Lean_and_Systems_Thinking_in_the_public_sector_English_2010.pdf. staženo dne 8. 4. 2015

5. Seznam obrázků, tabulek a boxů

Obrázky

- Obrázek 1: Klasické pojetí technické pomoci (str. 9)
- Obrázek 2: Technická pomoc přidávající hodnotu (str. 9)
- Obrázek 3: Základní schéma Vanguard method (str. 17)
- Obrázek 4: Cyklus Vanguard method (str. 17)
- Obrázek 5: Pohled na kapacitu organizace z perspektivy Vanguard (str. 18)
- Obrázek 6: Schéma fáze Analyzuj! Vanguard method (str. 19)
- Obrázek 7: Perspektiva organizace „zvenku dovnitř“ (str. 20)
- Obrázek 8: Schéma vztahu klientů organizace poskytující služby a schopnosti organizace reagovat (str. 27)
- Obrázek 9: Postup poptávky organizací až po výstup pro klienta (str. 35)
- Obrázek 10: Dvoustupňové učení, změna výkonnosti výsledkem změny myšlení (str. 44)

Tabulky

- Tabulka 1: Rozdílné principy tradičního způsobu řízení „přikazovat a kontrolovat“ a přístupu „systems thinking“ (str. 16)
- Tabulka 2: Vybrané principy přítomné v myšlení manažerů, rozdíl mezi rámci command and control a systems thinking (str. 45)

Boxy

- Box 1: Kdo je klient v ESIF? (str. 19)
- Box 2: Jak postupovat při definování účelu organizace/účelu procesu? (str. 22)
- Box 3: Příklad definování účelu v rámci organizací působících v prostředí ESIF (str. 23)
- Box 4: Jeden z možných postupů generování na klienta orientovaných informací (str. 25)
- Box 5: Setkání s příjemci OP LZZ („focus group“) (str. 26)
- Box 6: Jak postupovat při analýze poptávky? (str. 29)
- Box 7: Dobrá a špatná poptávka v rámci operačních programů v České republice, proces schvalování projektových žádostí z dat monitorovacího systému (str. 30)
- Box 8: Jak měřit schopnost organizace reagovat z perspektivy klientů? (str. 32)
- Box 9: Schopnost reagovat - jak dlouho musí příjemce čekat, než obdrží rozhodnutí o schválení projektu? (str. 33)
- Box 10: Tipy pro analýzu procesního nastavení (str. 37)
- Box 11: Vytvoření procesní mapy (str. 38)
- Box 12: Práce č. 1, práce č. 2 a monitoring (str. 39)
- Box 13: Zbytečná práce v operačním programu Technická pomoc (str. 40)
- Box 14: Systémové podmínky v rámci OPTP – řízení operačního programu (str. 43)
- Box 15: Příprava projektů v ESIF Česká republika (str. 47)
- Box 16: Standardizace jako nástroj poskytování kvalitní služby? Krátká diskuze jednoduchého a dvoustupňového učení (str. 48)