

KONFERENCE 2013  
**EVALUACE PRO BUDOUCNOST**  
**Odpovědnost za výsledky a výzvy pro 2014+**

**RESULTS BASED MANAGEMENT NA ÚSVITU  
NOVÉ SYNTÉZY: PROBLÉM S CÍLI A  
IMPLIKACE PRO EVALUACE**

**VLADIMÍR KVÁČA**

**28. 5. 2013**

# Odkud pochází to, o čem budu vyprávět



OPERAČNÍ PROGRAM  
LIDSKÉ ZDROJE  
A ZAMĚSTNANOST

PODPORUJEME  
VAŠI BUDOUCNOST  
[www.esfcr.cz](http://www.esfcr.cz)

 **Community of Practice**  
on Results Based Management



<http://www.coprbrm.eu>

**SOURCEBOOK ON RESULTS BASED MANAGEMENT  
IN THE EUROPEAN STRUCTURAL FUNDS**

<http://www.coprbrm.eu/?q=node/630>

## Tři roviny odpovědnosti veřejného sektoru

# Odpovědnost

### **Správnost a poctivost**

*Jsou procesy podle pravidel?*

### **Účelnost a úspornost**

*Dosahujeme cílů s minimálními náklady?*

### **Přizpůsobivost a odolnost**

*Reagujeme na změny okolí, učíme se a zvládáme krize?*

# Stručná historie paradigmat veřejné správy

1. Weberovská byrokracie
  - Důraz na pravidla, minimální volnost v rozhodování
  - Oddělení politiky a úředníků, oddělení veřejného a soukromého sektoru
  - Nestrannost, transparentnost, správné procesy, soulad s předpisy
2. New Public Management (na západě od 80. let)
  - Rozvinutí předchozího konceptu
  - Důraz na efektivnost, řízení podle výsledků
  - Konkurence mezi poskytovateli veřejných služeb, outsourcing
  - Rozvolnění standardů a řízení a rozpočtování pomocí kvantifikovaných cílů „nechte manažery řídit“
3. Velká debata
  - Od cca 2005 se objevuje rostoucí kritika NPM
  - „Tudy ne, ale není jasné kudy dál“
  - Nové koncepty: Strategic agility, New Synthesis?

**Kde je ČR?**

**A kde je EK?**

## Tři roviny odpovědnosti veřejného sektoru

# Odpovědnost

**Správnost a  
poctivost**

**Weberovská  
byrokracie**

**Účelnost a  
úspornost**

**New Public  
Management**

**Přizpůsobivost  
a odolnost**

**Strategic  
Agility**

**Nová syntéza**

# Hlavní body kritiky New Public Managementu

- Oddělení tvorby politik a implementace politik má za následek neimplementovatelné politiky
- Rozvolnění standardů operačního řízení vede ke zvýšení nákladů
- Financování na základě kvantifikovaných cílů vede k administrativní zátěži a poklesu kvality služeb
- Rozpočtování podle výsledků (performance budgeting) vede k nepřehledným rozpočtům a ztrátě kontroly parlamentu
- Outsourcing vede ke ztrátě kvality služeb a zvýšení nákladů.
- Kvantifikované cíle vedou k nežádoucímu chování (perverse incentives, gaming), někdy i k manipulování s daty.
- New Public Management ve veřejném sektoru selhává stejně a ze stejných důvodů jako centrálně plánované ekonomiky.



PUBLIC GOVERNANCE AND TERRITORIAL DEVELOPMENT  
PUBLIC MANAGEMENT COMMITTEE

Working Party of Senior Budget Officials

HAND-OUT

**BUILDING ON BASICS**

OECD VALUE FOR MONEY STUDY, FINAL REPORT

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/49042446.pdf>



**Chybný předpoklad: Svět je komplikovaný. Jenže on je složitý!**

# Typy systémů podle míry uspořádanosti

Neuspořádanost

Složité / Komplexní  
Vztahy příčin a následků  
se neopakují, jsme  
schopni je interpretovat  
jen zpětně



Nepredikovatelný

Chaotický

Vztahy příčin a následků  
nejsme schopni vnímat



Nepoznatelný

Komplikovaný

Příčiny a následky jsou časově  
oddělené, jsou analyzovatelné a  
opakují se



Pochopitelný

Jednoduchý

Vztahy příčin a následků se  
opakují a jsou (téměř) okamžité



Zjevný

Uspořádanost

# Socioekonomická realita je složitý systém

- Vše, v čem jsou zapojeni lidé, je minimálně složité (komplexní)
- Ve složitých systémech se však nedá plánovat
- Bez plánování by se však systém stal chaotickým
- Míra neuspořádanosti se dá (dočasně) snížit použitím moci
- Pro potřeby řízení je nezbytné zjednodušení, že svět je „jen“ komplikovaný.
- **Nesmíme však zapomínat, že náš „komplikovaný“ model světa je zjednodušený, z podstaty věci nesprávný a dříve či později selže.**
- Častá aktualizace modelu může nebezpečí selhání snížit, nikoliv však vyloučit.



# COP Results Based Management Systém

Síť COP RBM v reakci na výše uvedené poznání vytvořila systém řízení organizací typu „poskytovatel dotace“.

- Řadíme jej mezi koncepty „Nové syntézy“.
- Není jednoduchý, cesta k němu je dlouhá.
- Neslibuje manažerský ráj na zemi, protože ví, že nic takového neexistuje.
- Stojí na vědeckých důkazech, nikoliv na poučkách konzultantů.
- Není návodem, pouze inspirací.
- Detaily jsou v Sourcebooku, zde se zaměříme na dvě oblasti – problematiku kvatifikovaných cílů a roli evaluací.
- Žádný systém nezaručí, aby lidé dělali správná rozhodnutí a dosahovali výsledků. Jsou systémy, které jim to dělají ještě složitější. A jsou systémy, které jim mohou pomoci.

# Je S. M. A. R. T. chytrý nápad?

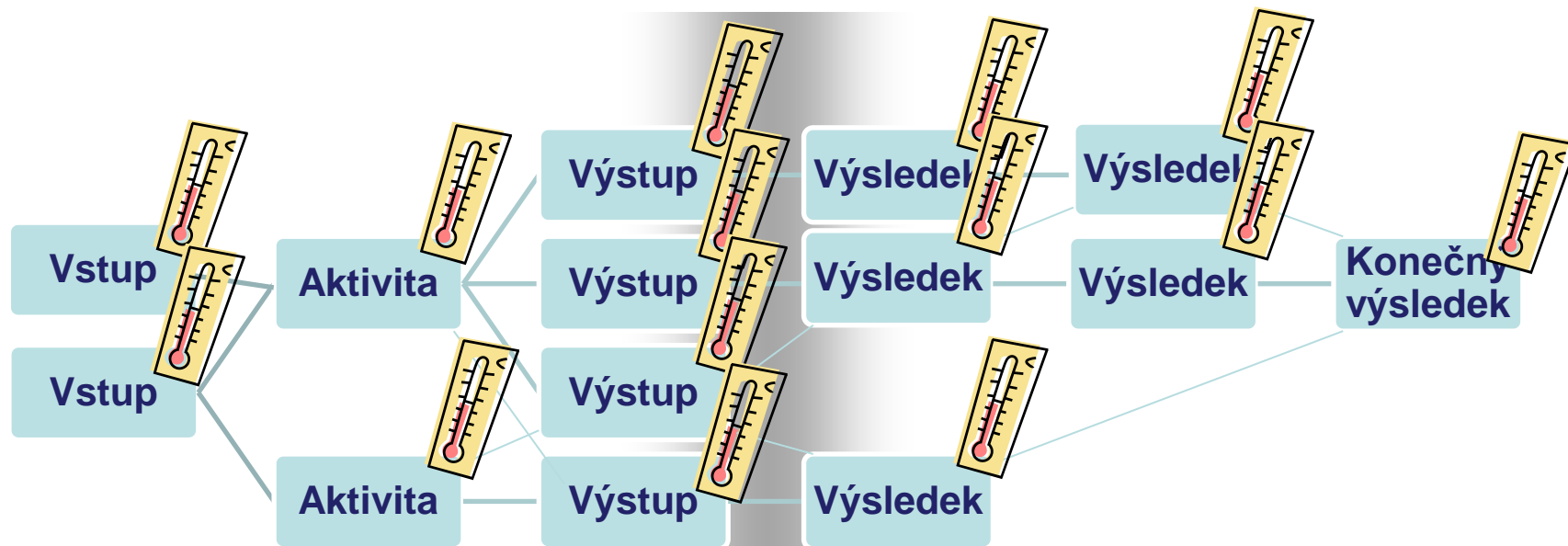
<b>S</b>	<b>Specific - konkrétní</b>
<b>M</b>	<b>Measurable – měřitelný</b>
<b>A</b>	<b>Attainable - dosažitelný</b>
<b>R</b>	<b>Relevant - odpovídající</b>
<b>T</b>	<b>Time-bound - ohraničený v čase</b>

# Teorie změny + soustava indikátorů

Oblast kontroly

Neostrá hranice

Oblast (klesajícího) vlivu



Teorie změny i indikátory jsou pouze komplikovaným modelem složitého světa.

# Je S. M. A. R. T. chytrý nápad?

- SMART neznamená nutně kvantifikované cíle v podobě cílových hodnot indikátorů
- Výzkum z oblasti motivace ukazuje, že orientace na kvantifikované cíle významně omezuje vnitřní motivaci těch, kteří cílů mají dosahovat, a nahrazují ji za motivaci vnější (odměna za splnění cíle). Toto má smysl pouze tam, kde se přítomnost vnitřní motivace nepředpokládá.
- Motivace dosáhnout kvantifikovaného cíle pak vede k jevům jako je obehřávání a zvrácené pobídky.
- Cíl by měl být SMART, což je ale možné učinit i v kvalitativní rovině, cílem je motivace, pochopení „co a proč má být učiněno“.
- Není špatné měřit to, co se v cílové oblasti měřit dá.
- Vyhodnocení cíle nesmí probíhat formou check-listu porovnáním hodnot indikátorů, ale **inteligentním dialogem**, zda dotyčný udělal maximum v kontextu situace, která se nevyhnutelně změnila oproti hypotéze v době plánování.

# Outcome mapping

Dobré vodítko, jak přistupovat k cílům (operačních) programů, poskytuje koncept outcome mapping, možná alternativa k PCM.

- Uznání hranice odpovědnosti, výstupy organizace jsou na jejím rozhraní s partnery, které ovlivňuje. Vše ostatní je nutné chápat jako výsledky.
- Cíle formulované v několika kategoriích např:
  - Očekávané minimum
  - Dobrý výsledek
  - Ideál
- Předpokládá opakované reformulace cílů, nikoliv jejich zafixování na celé období „plánu“.

# Evaluace ve složitém světě

- Evaluace jsou v COP RBM systému důležitým nástrojem.
- Nástroj „inteligentního dialogu“, interpretace, co se ve složitém světě vlastně stalo.
- Evropská komise si oblíbila metody Counterfactual impact evaluation a Theory-based impact evaluation. Pozor na omezení.
- *„Grantové projekty v oblasti podpory 1.1 OP LZZ (Adaptabilita) mezi lety 2008 – 2010 vytvořili či zachránili cca 9 tisíc pracovním míst, a to za 1,1 mld. Kč.“ (Výsledky z pilotní kontrafaktuální evaluace OP LZZ, kontrafaktuál triangulován kombinací metod (i) regresní diskontinuity, (ii) párování pomocí propensity score v kombinaci s rozdílem rozdílů, (iii) instrumentální proměnné.)*

# Evaluace ve složitém světě

- Bude výsledek podobný i pro obdobnou výzvu spuštěnou v r. 2013?
- Je to náš nejlepší předpoklad. Stejně se však tento náš komplikovaný model složité reality může zhroutit.
- Zapracováváním dalších informací do modelu můžeme nebezpečí selhání snížit, nikoliv však vyloučit.
- Nabízí se například meta-evaluace řady evaluací obdobných intervencí, kdy pomocí konfigurativních metod lze zmapovat, v jakém uspořádání klíčových parametrů kontextu se dostavuje jaký výsledek.
- Ale pohádku o konfigurativních metodách, na příkladu QCA, vám bude už vyprávět někdo jiný.



KONFERENCE 2012  
**EVALUACE PRO BUDOUCNOST**

**Děkuji za pozornost**

**Vladimír Kváča**  
**vladimir.kvaca@mpsv.cz**