

Celokrajské strategické řízení příspěvkových organizací, návrh pravidel rady kraje

Zdeněk Kadlec, ředitel
Krajského úřadu Kraje Vysočina

Kdo je **nositelem komplexní, konečné odpovědnosti** za výsledky činnosti příspěvkové organizace?

Je to **zřizovatel**.

Zřizovatelem je v našem případě **Kraj Vysočina**.

Zákon přisuzuje odpovědnost za výkon funkce zřizovatele příspěvkové organizace jednomu z orgánů kraje, konkrétně **radě kraje**.

Jaký je **charakter této odpovědnosti?**

Jde především o odpovědnost vůči veřejnosti,

- za řádnou a efektivní **tvorbu veřejných statků**,
- za **řízení jejich optimální, účelné spotřeby**,
- za **řádné fungování veřejných služeb** podle oprávněných požadavků veřejnosti.

Základním rozměrem je tzv. **politická odpovědnost** rady kraje a jejích jednotlivých členů.

Kraj však nese také **odpovědnost ekonomickou** a některé další formy odpovědnosti.

Svůj díl odpovědnosti nese pochopitelně také **statutární orgán** příspěvkové organizace – její ředitelka či ředitel.

Tato odpovědnost však začíná a končí v podstatě tam, kde jsou **hranice pracovněprávních vztahů** mezi ředitelkou či ředitelem příspěvkové organizace a organizací samotnou.

Ředitelka či ředitel příspěvkové organizace je v pozici manažera **najatého pro zajištění výkonného řízení** organizace, především řízení provozního a operativního, **v mezích odpovídajících celokrajským zájmům** pak také pro řízení strategické povahy.

Ten, kdo nese odpovědnost, musí mít dostatečně široké a účinné **nástroje, jak tuto odpovědnost uplatňovat.**

O všech záležitostech **strategické povahy** rozhoduje a strategicky řídí v ideálním stavu právě ten subjekt, který nese komplexní, konečnou odpovědnost.

Právě ten subjekt určuje pro příspěvkové organizace

- **mantinely** všech aspektů jejich činnosti,
- základní **směry vývoje,**
- **účelovost** zaměření svých materiálních i nemateriálních **investic,**
- **kontroluje** dodržování takových rozhodnutí a v případě potřeby **vynucuje zjednání nápravy.**

Jak již bylo nepřímo uvedeno:

Rada kraje

- je velkým dílem zodpovědná za **výkon celé řady veřejných služeb** v kraji (v rámci působnosti a také pravomoci a odpovědnosti kraje) – ze zákona i podle přirozeného vnímání odpovědnosti veřejností (voliči),
- rozhodujícím způsobem se v mezích obecně závazných právních předpisů podílí (ve vazbě na ekonomické možnosti kraje a politicky stanovené priority) na **určování rozsahu a dalších parametrů veřejných služeb** poskytovaných občanům (obecněji osobám) kraje.

Proto má **rada kraje** nejen **právo**, ale nese logicky i **závazek** definovat charakter, základní kvalitativní a kvantitativní parametry a základní podmínky poskytování veřejných služeb.

O těchto záležitostech musí být z podstaty věci rozhodováno **na straně zřizovatele**, nikoliv na straně příspěvkové organizace.

Příspěvková organizace je **nástrojem pro výkon** zákonných povinností a vlastních záměrů kraje.

Právní řád České republiky vztahy mezi zřizovatelem a příspěvkovými organizacemi příliš neřeší.

Obecně závazná právní úprava není sama o sobě, bez doplnění a zejména upřesnění pravidel, tedy práv a povinností mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací resp. mezi zřizovatelem a ředitelkou či ředitelem příspěvkové organizace, dostatečná.

Nezobrazuje totiž v dostatečné míře **vlastnickou vazbu zřizovatele** k příspěvkové organizaci, pozici zřizovatele jako **veřejnoprávního investora**, který si příspěvkovou organizaci zřídil **ke konkrétnímu účelu**.

Základním nástrojem pro uplatňování vůle zřizovatele je **zřizovací listina**.

Ta vymezuje zejména **předmět činnosti** organizace a **veřejný majetek**, který má být k naplňování činnosti užíván. To vše pouze základním způsobem, bez definování kapacit, kvalitativních ukazatelů, množství a charakteru dalších nezbytných zdrojů, podmínek poskytování veřejných statků a služeb klientům resp. veřejnosti.

Samotná zřizovací listina **je nepostačující** pro uplatňování role zřizovatele jako **veřejného investora a vlastníka**.

Zřizovací listina je schvalována **jiným orgánem kraje**, než který nese **největší díl odpovědnosti** za výsledky činnosti příspěvkových organizací, totiž zastupitelstvem kraje.

Standardní obsah zřizovací listiny, tak, jak je předpokládán právním řádem a jak odpovídá zvyklostem v České republice, neřeší uplatňování odpovědnosti zřizovatele dostatečným způsobem.

Proto již v minulosti vznikala pro některé specifické potřeby a oblasti v podmínkách Kraje Vysočina různá **pravidla rady kraje** závazná pro všechny příspěvkové organizace bez rozdílu.

Jednou ze **základních funkcí pravidel rady kraje** týkajících se činnosti příspěvkových organizací je **definování hranice** mezi pravomocemi a odpovědností

- **ředitelky či ředitele příspěvkové organizace** na straně jedné a
- **zřizovatelem resp. radou kraje** na straně druhé, a to tak, aby nově stanovená hranice byla posunuta oproti předcházející praxi.

To platí pro situace, kdy zřizovatel vyhodnotí, že **není dostatečně respektována jeho vůle** vyplývající z postavení veřejného investora a vlastníka.

Pokud by příspěvkové organizace byly **(samo)řízeny pouze ředitelkou či ředitelem organizace**, tedy bez zásahů, omezení a strategického směřování ze strany zřizovatele, byl by přirozeně silně akcentován především **zájem organizace samotné**, jejího managementu, jejích zaměstnanců.

Docházelo by k **potlačování celokrajského zájmu** a mohlo by dojít dokonce ke snížení respektu k zájmu obecnému, veřejnému.

Do **celokrajského zájmu** patří především:

- řízení **rozsahu, obsahu, kvality a základních podmínek** poskytování veřejných statků a veřejných služeb klientům,
- definování zákaznických skupin, **řízení kapacit** resp. přizpůsobování kapacit oprávněným požadavkům či potřebám klientů v kraji,
- zajištění dlouhodobé **stability a udržitelnosti** veřejných služeb případně jejich **strategického rozvoje**,
- zohlednění potřeby **ekonomické únosnosti** daného výkonu veřejných služeb.

Při neomezeném samořízení organizace bez systematických zásahů zřizovatele není dlouhodoběji možné uvedené **celokrajské zájmy respektovat a stabilně uplatňovat,**

stejně tak není bez tohoto předpokladu možné zajistit **výhody ze synergického působení skupiny organizací.**

Praxe mnohokrát ukázala pravdivost tohoto tvrzení.

Z výše uvedeného vyplývá, že je nezbytné zajistit např. přiměřené **krátkodobé** a zejména **střednědobé plánování** činnosti každé jednotlivé příspěvkové organizace **v souladu se zájmy zřizovatele**, a to nejen v oblasti hospodářské, ale také v rovině personální, věcné a kapacitní.

Je třeba také **přesně definovat** a standardizovat očekávané resp. **požadované výstupy z činnosti** každé organizace, sjednotit výkaznictví, každou organizaci pravidelně hodnotit a korigovat její vlastní záměry tak, aby co nejlépe naplňovala svůj **účel, celokrajský zájem**.

Definování hranice dělby pravomoci především v oblasti strategického řízení příspěvkových organizací mezi ředitelku či ředitele příspěvkové organizace na straně jedné a zřizovatele (radu kraje) na straně druhé tak, aby zřizovatel (rada kraje) měl **dostatečné nástroje**, je objektivně **žádoucí**,

a to z důvodu potřeby dosáhnout co nejlepšího **souladu mezi nástroji (pravomocí) a odpovědností**.

Dalším důvodem pro ponechání vyšší míry strategické pravomoci u zřizovatele je skutečnost, že rada kraje je **politickým, ve volbách generovaným** orgánem kraje.

Mandát každého **člena rady kraje** vznikl zčásti **přímou volbou** (volba členem zastupitelstva kraje) a zčásti **nepřímou volbou** (následná volba členem rady kraje příp. hejtmanem nebo náměstkem hejtmana).

Naproti tomu mandát **ředitelky či ředitele** příspěvkové organizace vzniká pouze **jmenováním**, tedy **odvozeným způsobem**, s méně bezprostřední odpovědnostní vazbou vůči veřejnosti.

Na straně uplatňování **tzv. korporátního stylu řízení** skupiny příspěvkových organizací jedním zřizovatelem ve veřejné sféře je jednak **právo**, jednak **věda**, jednak **celospolečenský vývoj**.

Korporátním stylem řízení rozumíme především **efektivní strategickou koordinaci** skupiny příspěvkových organizací zřizovatelem doprovázenou celoskupinovým řízením kapacit a zdrojů, řízením standardů výstupů z činnosti, řízením a společným zajišťováním rozhodujících nákupů a interních procesů podpory a služeb atd..

Pokud jde o **právo**, především je třeba zmínit **zákon o krajích a tzv. malá rozpočtová pravidla**.

Podle nich si kraje mohou zřizovat příspěvkové organizace **k zajištění plnění svých povinností i záměrů** a přirozeně pak také za tyto organizace odpovídají (v případě zániku organizace přecházejí práva a povinnosti organizace bez dalšího na zřizovatele).

Uvedené základní normy jsou pak dále doplněny zejména **zákonem o finanční kontrole ve veřejné správě** ve znění pozdějších předpisů.

Ten požaduje též po kraji dodržování tzv. **principu 3E** (požadavek na zajištění účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti všech přímých i nepřímých veřejných výdajů), a to nejen ve vztahu k bezprostředně spravovaným zdrojům, ale též bez výjimky ke zdrojům spravovaným nepřímo, **prostřednictvím zřízených příspěvkových organizací.**

Stejnou povinností jsou zavázány také příspěvkové organizace.

Kraj tedy svojí snahou upravit vztahy mezi zřizovatelem a příspěvkovými organizacemi prostřednictvím interního právního předpisu mimo jiné **plní svoji zákonnou povinnost.**

Takovou povinností je **upravit postup stanovení kritérií pro hodnocení účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti výkonu veřejné správy**, a to na základě objektivně zjištěných skutečností a pro takové případy, kdy kritéria pro hodnocení účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti výkonu veřejné správy nejsou stanovena právními předpisy, technickými nebo jinými normami.

Tzv. korporátní styl řízení skupiny příspěvkových organizací je také aplikací **vědeckých**, teoreticky i prakticky **ověřených** a všeobecně **uznávaných** metod **moderního managementu**, zejména managementu obecného a strategického, ale také např. managementu lidských zdrojů.

Pokud jde o **celospolečenský vývoj**, je třeba upozornit, že zavádění **tzv. korporátního stylu řízení** odpovídá všeobecným **globalizačním trendům**.

Ty **objektivně existují** a jejich vliv a projevy jsou stále hlubší a významnější, ať si to přejeme či nikoliv.

Zavedení tzv. korporátního stylu řízení přináší nepochybně **klady i zápory**. Je více než pravděpodobné, že **přínosy** po správném nastavení parametrů silněji **převáží**.

Pozitiva se projeví především v **hospodářské oblasti**:

- efektivnější a společné zajišťování provozních služeb,
- společné nákupy s promítnutím množstevní výhody, výhody z aplikace vysoce konkurenčních metod nákupu,
- efektivnější plánování a přizpůsobování kapacit,
- posun směrem k optimálnímu využívání zdrojů (personálních, materiálních, finančních, informačních),
- generování dat pro rozhodování a efektivní řízení skupiny.

Dalšími přínosy změny mohou být:

- snazší vyloučení nebo **zmírnění** ekonomických i mimoekonomických **rizik**,
 - vytvoření předpokladů pro **zlepšení kvality a stability** poskytovaných veřejných služeb,
 - hlubší **sdílená identita** mezi každou jednotlivou organizací a zřizovatelem
- a další efekty.

Návrh pravidel rady kraje bude na základě množství připomínek ze strany členů zastupitelstva kraje a ředitelek a ředitelů příspěvkových organizací uvážlivě, odpovědně a s respektem upraven.

Připomínky budou vypořádány takovým způsobem, aby byly vytvořeny předpoklady pro naplňování účelu interního právního předpisu a zároveň aby byla pravidla pro příspěvkové organizace pokud možno akceptovatelná.

Děkuji za pozornost.