

Současná krize na Ukrajině z pohledu managementu obcí

doc. Ing. Michal Plaček, M.sc, Ph.D.

22. 7. 2022

Shrnutí

I v rámci současné krize na Ukrajině můžeme najít mnoho analogií s koronavirovou krizí, která ukázala, že se starostové potýkají s nedostatečnou koordinací, neefektivním přenosem informací a nedostatkem administrativních kapacit na zvládnutí krize. Na první pohled je to možná překvapující zjištění, že tak dva odlišné jevy, jako je válka a pandemie, identifikují tentýž efekt z pohledu managementu obcí. Ve skutečnosti oba jevy patří do množiny týchž fenoménů. Oba jsou totiž negativními jevy, které vyvolávají nestabilitu systému a kladou extrémní nároky na management obcí v měnících se podmínkách. Je proto potřebné poznat faktory, na jejichž základě může management obcí efektivně realizovat svoji činnost a věnovat pozornost především těm, které mají dopad na stabilitu výkonu obcí.

Doporučení:

- Na úrovni obcí věnovat pozornost následujícím oblastem: plánování, finance, školství, lidské zdroje, komunikace, benchlearning (přebírání osvědčených postupů) a compliance (dodržování zákonů a pravidel).
- Připravit krizový plán se základními scénáři vývoje současné situace a aktualizovat stávající strategický plán a něj navazující plány.
- V oblasti financí sledovat tři základní ukazatele: provozní přebytek, ukazatel rozpočtové odpovědnosti a stavy na účtech.
- Činnosti, na které obec nemá kapacitu, lze často zajistit „outsourcingem“ s pomocí neziskového sektoru.
- Zvýšit diskreci ředitelů škol při rozhodování o zakázkách malého rozsahu.
- Při krizové komunikaci vzít v potaz místní kontext.
- Současné problémy pomůže lépe zvládnout benchlearning obcí (sdílené učení).
- Při krizových situacích je nutné s finančními prostředky a majetkem obce nakládat s péčí řádného hospodáře.

Tento policy brief a výsledná doporučení byla sestavena na základě rešerše literatury z již popsané zkušenosti se zvládáním koronavirové krize (Plaček at al., 2022, Bouckaert at al., 2020), výzkumu dopadů decentralizace na efektivnost místních vlád autora (Plaček at al., 2020) a současných osobních zkušeností autora v roli policy advisora. Cílí primárně na management obcí a starosty, kteří hrají klíčovou roli při zvládání krizí. Z titulu své funkce jsou to totiž lídři, kteří udávají strategický směr řešení problémů a mají rozhodující vliv na způsoby, jak bude zvládána krize.

Podle Plaček (at al., 2021) ukazuje současná literatura, že klíčové pro zvládání krizí jsou z pohledu místních vlád důležité následující faktory: konkrétní nastavení administrativního systému, administrativní kapacity, legitimita vlády, informace, komunikace, finanční řízení, spolupráce a sdílené učení.

Řešení krizových problémů ovlivňují dva typy faktorů: vnější a vnitřní. Vnější faktory jsou pro management obcí danou veličinou. Za jinak nezměněných podmínek je z pozice managementu obcí nelze změnit. Patří k nim například legislativní rámec nastavený zákony ČR, nařízeními vlády atp. Oba krizové jevy (jak pandemie, tak i válka na Ukrajině) zřetelně obnažily problémy, které je potřebné z pozic vnějších autorit (Vlády ČR, Parlamentu) řešit a změnit ve prospěch zvýšení řídicího potenciálu managementu obcí.

Druhým typem jsou vnitřní faktory. Ty představují omezení a podmínky dané individuálními charakteristikami samotné obce a jejich nastavením jako řídicích parametrů managementu obcí. Patří sem i motivace managementu, ochota se seznámit s danou problematikou a ochota k rozhodování na základě dat.

V neposlední řadě je důležitá minulá zkušenost s podobným typem krizí (Moloney and Moloney, 2020, Feng – Huang, 2020).

Česká republika má přibližně 6253 obcí. Většina obcí je ve velikostní kategorii do 1000 obyvatel. Toto nastavení s sebou přináší problémy při zvládání krizových situací. Dochází především k problémům v koordinaci, přenosu informací a financování. Ve výsledku dochází k velkým rozdílům ve zvládání krizových situací v jednotlivých obcích.

Pro lepší zvládnutí současné situace spojené s válkou na Ukrajině doporučujeme starostům zvolit selektivní přístup při řízení s cílem najít hlavní prioritní oblasti, které jsou v současnosti a potenciálně i v budoucnosti nejvíce zatíženy důsledky krize a které mají největší dopad na zvládání důsledků krize. Doporučujeme soustředit pozornost do těchto oblastí: plánování, finance, školství, lidské zdroje, komunikaci, benchlearning a compliance.

V oblasti plánování je nutné si uvědomit, že v současnosti čelíme vysoké úrovni nejistoty spojené s dalším možným vývoje konfliktu. V rámci krizového plánování se osvědčuje připravit 3 jednoduché základní scénáře. Jeden pro negativní vývoj, tedy pro dlouhotrvající konflikt, druhý pro současný stav (tzv. základní varianta) a třetí pro pozitivní vývoj, tedy relativně rychlé ukončení konfliktu a návrat k normálu. Je rovněž nutné aktualizovat strategický plán obce a s ním spojené dokumenty, např. rozpočtový výhled, strategii vzdělávání atd. Na první pohled se toto doporučení může jevit jako velmi byrokratické, ale předem připravené alespoň základní obrysy těchto plánů umožní rychleji a promyšleněji reagovat na změny situace. Dalším benefitem tohoto přístupu je možnost uvědomění si, že současná situace nepřímo zasáhne do četných oblastí života v obci. Je rovněž nutné rozlišovat mezi dlouhodobými a krátkodobými dopady.

V oblasti financí je důležité si uvědomit, že rozpočet obce může být zatížen nejen výdaji na integraci uprchlíků z Ukrajiny (ubytování, nutnost zvýšit kapacitu škol atd.), ale i změnami v oblasti daní a dalšími vládními opatřeními, které současná krize vyvolala. Je také nutné počítat s nárůstem výdajů na již zahájené či plánované investiční projekty, dojde rovněž k výraznému zvýšení provozních výdajů v důsledku růstu cen energií. Z hlediska finančního řízení brát v potaz provozní přebytek rozpočtu, stavy na účtech a ukazatel rozpočtové odpovědnosti. Provozní přebytek můžeme vyjádřit jako rozdíl mezi běžnými příjmy (např. příjmy ze sdílených daní, daně z nemovitostí atd.) a běžnými výdaji (energie, opravy, platy atd.). Provozní přebytek nám velmi zjednodušeně říká, kolik má daná obec v daném roce volných peněžních prostředků nad rámec běžného provozu, které mohou být použity na investice, kofinancování dotačních titulů a dalších projektů. Ukazatel rozpočtové odpovědnosti vyjadřuje podíl dluhu k průměru příjmů za poslední 4 roky. Tento ukazatel vyjadřuje zákonný limit pro zadlužení obce a nesmí být vyšší než 60 % průměru příjmů za poslední 4 roky.

K oblasti školství existuje poměrně ucelený set doporučení od Ministerstva školství a PAQ Research. Z hlediska managementu obce je nutné počítat s navýšením budoucích provozních a investičních výdajů, které se promítnou do budoucích rozpočtů obce. Vedení obce má rovněž k dispozici jednoduchý nástroj, jak ulehčit vedení škol od administrativy a zároveň může zvýšit flexibilitu rozhodování. Je to vnitřní směrnice, která upravuje zakázky malého rozsahu. Změnami ve vnitřní směrnici lze navýšit finanční limit pro veřejné zakázky malého rozsahu, o kterých mohou ředitelé rozhodnout v rámci svojí pravomoci.

V oblasti personálního řízení doporučujeme vytvářet multidisciplinární týmy. V rámci krizového řízení lze vytvářet pracovní skupiny, které budou pomáhat krizovému štábu s řešením specifických problémů. V pracovní skupině by měli být zástupci různých odborností. Tato krize není jen bezpečnostní, ale bude mít výrazné ekonomické a sociální dopady.

Nalezením ubytování uprchlíkům práce nekončí, je potřeba navázat socializačními aktivitami. K efektivnímu zacílení socializačních aktivit je potřeba s uprchlíky komunikovat a znát jejich potřeby a preference. Vzhledem k tomu, že úřady na zajištění všech těchto činností nemají kapacitu, je možné a racionální část úkolů „outsourcovat“ neziskovému sektoru, neboť má ve vybraných oblastech lepší zkušenosti a je schopen určité činnosti realizovat efektivně.

Hlavní díl komunikace v současné krizi zajišťuje vláda, je však nutné zasazovat věci i do lokálního kontextu. Občanům bude nutné vysvětlit například změny v rozpočtu, změny v oblasti vzdělávání. Vyplácí se investovat do prevence krizových situací, například podpora komunikace a setkávání se s nově příchozími může eliminovat vzájemné konflikty. Role sociálních sítí je důležitá, ale určitě bychom neměli podceňovat osobní komunikaci (přítomnost představitelů obce na daném místě) a klasická média. Je rovněž lepší komunikovat z pozice toho, kdo nastavuje agendu, než se dostávat do pozice, kdy jen reagujete na příchozí problémy.

Významným nástrojem, který pomáhá zvládat lépe krizové řízení, ale i obecně zlepšit fungování veřejného sektoru, je specifická část benchmarkingu nazývaná benchlearning. Není vždy nutné přicházet s vlastním originálním řešením, ale je možné se inspirovat tím, jak daný problém řešili v jiném městě nebo v zahraničí. V současné době již existují databáze dobrých praxí. Stejně tak je užitečné sdílet dobrá řešení s ostatními. Učit se lze i z negativních zkušeností a případů, jsou totiž pro ostatní příkladem toho, čeho se vyvarovat.

Při implementaci benchlearningových řešení je nutné vzít v potaz i místní kontext, např. řešení ze zahraničí nebo města s kompletně odlišnou sociodemografickou strukturou nemusí bez dalších úprav fungovat v našem městě.

Poslední oblastí je compliance čili dodržování daných zákonů, předpisů a stanovených principů. Krizové situace často nutí jednat management pod časovým tlakem, to je navíc umocněno tím, že veřejná kontrola se soustřeďuje často pouze na použité vstupy (cena) a dodržení všech formálních náležitostí, nikoliv na kvalitu naplnění cílů a společenské efekty. Mohli jsme zaznamenat, že jednou z reflexí kovidové krize bylo volání po auditech a vyšetřování veřejných zakázek a dalších výdajů spojených s nákupem ochranných prostředků. Je proto vždy nutné dodržovat zákon o veřejných zakázkách a zákon o obcích, který říká, že obec by měla ke správě svého majetku přistupovat s péčí řádného hospodáře.

Zdroje:

Bouckaert, G., Galli, D., Kuhlmann, S., Reiter, R. and Van Hecke, S., (2020), "European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis." *Public Admin Rev.* Accepted Author Manuscript. doi:10.1111/puar.13242

Moloney, K. and Moloney, S. (2020), "Australian Quarantine Policy: From Centralization to Coordination with mid-Pandemic COVID-19 Shifts." *Public Admin Rev.* Accepted Author Manuscript. doi:10.1111/puar.13224

Plaček, M. Ochrana, F., Půček, M. and Nemeč, J.(2020). *Fiscal Decentralization Reforms. The Impact on the Efficiency of Local Governments in Central and Eastern Europe.* Springer, New York.

Plaček, Michal, David Špaček a František Ochrana. Public leadership and strategies of Czech municipalities during the COVID-19 pandemic – municipal activism vs municipal passivism. *International Journal of Public Leadership.* 2021, roč. 17, č. 1, s. 108-117, 20 s. ISSN 2056-4929. doi:10.1108/IJPL-06-2020-0047.

Michal Plaček, Gabriela Vaceková, Vladislav Valentinov & František Ochrana (2022) Historical institutionalism: a tool for researching the nonprofit sector in times of pandemic, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, DOI: [10.1080/13511610.2022.2052027](https://doi.org/10.1080/13511610.2022.2052027)