

TEORETICKÝ ČASOPIS ARMÁDY ČESKÉ REPUBLIKY

VOJENSKÉ ROZHLEDY

3

ROČNÍK 15 (47)

EKONOMICKÉ ČÍSLO

AKTUÁLNÍ ÚKOLY TEORIE A PRAXE EKONOMICKÉHO ŘÍZENÍ V PROSTŘEDÍ OBRANY

I. část:

Aktuální problémy teorie a praxe ekonomiky obrany státu

II. část:

Aktuální problémy teorie a praxe ekonomiky armády

Aktuální problémy teorie ekonomiky obrany státu na počátku 21. století

„Všechny teorie závisí na předpokladech, které nejsou zcela pravdivé. To je to, co je dělá teorií.“

Robert M. Solow

Úvod

Domnívám se, že jistým způsobem lze tuto myšlenku aplikovat nejen obecně na výzkumné úsilí, ale i na analýzu vývoje ekonomiky obrany státu v období po roce 1989, které lze charakterizovat jako období hledání nového paradigmatu teorie ekonomiky obrany státu jako vědy. Během tohoto období byla předkládána řada návrhů vycházejících z různých „škol“ prosazujících odlišné teorie a přístupy, probíhala diskuze o fundamentálních otázkách ekonomiky obrany jako vědy. Přestože se podařilo vyřešit některé zásadní problémy, zrychlující se vývoj všech sfér lidské činnosti předkládá k řešení další nové a složitější problémy.

Pokud má teorie, včetně teorie ekonomiky obrany státu, plnit svou funkci vědeckého východiska a být nápomocná řešení nových aktuálních problémů společenské vojensko-ekonomické praxe, musí především sama být na úrovni požadavků těchto současných problémů a na základě svého poznání být také schopna přesvědčivým způsobem poskytovat praxi požadovaná řešení. Taková teorie, spolu s jí odpovídajícím způsobem myšlení, se stává paradigmatem, přijímaným odbornou komunitou jako vzor i návod přístupu ke skutečnosti. Tento příspěvek je věnován problémům, které je nezbytné diskutovat s cílem identifikace předpokladů, požadavků a obsahu nového paradigmatu teorie ekonomiky obrany státu jako vědy.

Náčrt vývoje pojetí ekonomiky obrany

Mezi těmi, kteří se ekonomikou obrany zabývají, existuje shoda v chápání a pojetí ekonomiky obrany jako vědní disciplíny. Pomineme-li období vývoje ekonomiky obrany v našich podmínkách v období před rokem 1989, kdy se válečná ekonomika chápala jako vědecká disciplína, zabývající se hospodářskými problémy z hlediska války, máme před sebou období velmi bohaté na diskuze o ekonomických otázkách obrany, odvíjejících se především z pozic ve světě převládajícího proudu ekonomického myšlení („mainstream economics“). Diskuzím tohoto období výrazně dominuje úsilí o identifikaci vlastní teorie ekonomiky obrany jako vědy.

Například, Američané **Charles J. Hitch** a **Roland N. McKean** ve své knize *„Economics of Defense in the Nuclear Age“* zdůrazňují, že problematika národní obrany je **problematickou ekonomickou**. Hlavní cíl práce ekonomů obrany spatřují v napomáhání rozhodovacím orgánům, jejich poradcům a obecně všem zainteresovaným občanům tím, že je vybaví znalostmi o tom, jak může být ekonomická analýza využívána při volbě vhodných (efektivních, hospodárných) politických postupů a akcí. Jeden z nejdůležitějších aspektů vojenských problémů

se jeví aspekt ekonomický: efektivní rozdělení a využití zdrojů. [1] Zde je potřebné uvést, že problematika obrany byla zkoumána na základě průkopnické práce „*Teorie her a ekonomické chování*“, která byla v USA publikována v roce 1944. Od roku 1965 se dosavadní analýza systému v ozbrojených silách stala analýzou systémů pro celé ozbrojené síly. [2]

Anglický ekonom **Gavinn Kennedy** začíná první ze svých textů o ekonomice obrany pasáží o „aplikaci ekonomiky na problémy obrany.“ [3] Obdobně americký ekonom **Lee Olvey** se skupinou svých spolupracovníků, zabývajících se ekonomikou národní bezpečnosti v knize „*The Economics of National Security*“ zdůvodňují, že „podstatná část výzkumů v oblasti ekonomiky obrany není ničím jiným než aplikací základních ekonomických pojmů na problémy národní bezpečnosti“. [4]

Poněkud odlišné pojetí ekonomiky obrany zastává anglický autor **Keith Hartley**, který do teorie ekonomiky obrany zahrnuje všechny aspekty ekonomiky obrany a **procesů odzbrojování a míru**. V tomto duchu teorie ekonomiky obrany aplikuje ekonomickou teorii na sektor obrany v širokém slova smyslu. [5]

Ve vědeckém úkolu Pojetí oboru a návrh doktorandského postgraduálního studia „Ekonomika obrany státu“ kolektiv autorů z Vysoké vojenské školy ve Vyškově uvádí, že ekonomika obrany jako vědní obor „...zkoumá vojensko ekonomické vztahy a souvislosti procesu ekonomického zabezpečování obrany ve všech jeho hlavních fázích a oblastech – v podmínkách tržní ekonomiky – zejména v oblasti tvorby, rozdělování a užití ekonomických zdrojů k zabezpečení vojenských potřeb v mírovém období, v procesu vojenské a hospodářské mobilizace, rozvinutí válečného hospodářství i zabezpečení potřeb obrany bojovými operacemi“. [6]

Velmi blízké pojetí českých vojenských ekonomů je pojetí významného polského ekonoma **prof. Wacława Stankiewicze**, který stál u zrodu ekonomiky obrany (dříve válečné ekonomiky) v Polsku a svými názory ovlivnil celou řadu vojenských ekonomů v ostatních armádách. V jeho pojetí je objektem výzkumu teorie ekonomiky obrany „...oborné hospodářství v jeho různých typech, odpovídající té části národního hospodářství, která uspokojuje potřeby obranného systému státu jak v době míru, tak i v období ohrožení i války“. [7]

Hned na počátku své společné knihy „Příručka ekonomiky obrany“ Američan **Todd Sandler** a Angličan **Keith Hartley** definují ekonomiku obrany jako teorii, která se „...zabývá zkoumáním otázek alokace prostředků, rozdělení příjmu, hospodářského růstu a stabilizace aplikovaných na bezpečnost státu. Zahrnuje rovněž zkoumání vlivu výdajů na obranu z vnitřní i ze zahraniční perspektivy na makroekonomické proměnné, jakými jsou zaměstnanost, výroba a růst. Ekonomika obrany má též mikroekonomický rozměr, který se vyjadřuje v analýzách obranné průmyslové základny, programu spolupráce, offsetu, hodnocení vojenských kontraktů a vojenské akvizice. Ekonomika obrany aplikuje ekonomické teoretické nástroje při zkoumání obrany a s obranou souvisejících problémů, včetně odzbrojení a míru“. [8] Pozorný čtenář jistě postřehne syntetizující charakter tohoto pojetí teorie ekonomiky obrany, zahrnující jak „makroekonomický“, tak i „mikroekonomický“ rozměr jejího široce pojatého obsahu a zdůraznění, že „aplikuje nástroje ekonomické teorie“ na problémy související s obranou a mírem“. K uvedenému se žádá poznamenat, že tato „syntetizující definice“ teorie ekonomiky obrany současně vymezuje hlavní problémy, které se v podstatě trvale nacházejí v centru pozornosti všech diskuzí při hledání nového paradigmatu této vědy.

Prof. Miroslav Krč z Univerzity obrany, spolu s již uváděným W. Stankiewiczem vymezují ekonomiku obrany jako vědeckou disciplínu hledající ekonomické zákonitosti, které mají vliv na národní bezpečnost. [9] **Prof. Vladimír Šefčík** chápe ekonomiku obrany jako systém

zákonitostí, procesů a vztahů vyvolaných ekonomickým a politickým rozhodováním o využití a distribuci zdrojů národního hospodářství k ekonomickému zabezpečení potřeb státu v krizových situacích a k zajištění jeho vojenské bezpečnosti v době míru, za stavu ohrožení a ozbrojeného konfliktu. [10]

Je na místě upozornit na přínos obou výše jmenovaných autorů nejen do rozvoje teorie ekonomiky obrany státu, ale i do jejího didaktického ztvárnění, čímž nepřehlédnutelným způsobem ovlivnili ekonomické vzdělávání a formování branně-ekonomického myšlení i současné generace vojenských ekonomů, velitelů a náčelníků vojsk. Jejich publikace i v současnosti tvoří základní studijní fond vojenských vysokých škol a jsou součástí studijních fondů mnoha civilních vysokých škol, univerzit a knihoven. [11]

Krystalizaci pojetí ekonomiky obrany můžeme pozorovat i u dalších autorů. Například francouzský autor **Jean Aben** definuje politickou ekonomii obrany (ekonomiku obrany) jako *funkci* jak obsahu, tak metodologického přístupu. Její obsah je zřejmý: v souladu s klasickými ekonomickými dimenzemi (průmyslovou, technologickou a sociální), se jedná o otázku veřejné ekonomie v tom smyslu, že státy (a do jisté míry i mezinárodní instituce) sehrávají dominantní roli při vymezování požadavků na vyzbrojování a při organizaci výroby. Metodologický přístup zde spočívá ve využívání nástrojů politických věd: institucionální analýzy, teorii mezinárodních vztahů apod. [12]

Odlisný proud diskuze reprezentují němečtí autoři, kteří v duchu „národních tradic“ zkoumání zaměřují svou pozornost především na mikroekonomickou problematiku. **Johannes Gerber** ve své práci „Zavedení zásad racionálního a ekonomického myšlení v ozbrojených silách“ se pohybuje v systému axiomů, z nichž se odvozují věty, kde se uspokojivě modelují prostorové vazby v našem světě. Tento svět jsou v našem případě ekonomika obrany a v podmínkách Spolkové republiky Německo (SRN) je to vojenská ekonomika. S důrazem na zásady, jež jsou závazné ve všeobecné civilní ekonomice podnikání (Allgemeine Betriebswirtschaftslehre), ukazuje Gerber také na zásady racionálního myšlení obsažené ve vojenské vědě. Logika vojenských struktur, principy bojových činností a nakonec rozpočet, s nímž se počítá v hospodářství ozbrojených sil – to vše dovoluje rozvinutí vojenské ekonomiky, v ohledu teoretickém i v její relativně samostatné aplikaci. [13] Obdobně **Günther Kirchhoff** zaměřuje pozornost vojenské ekonomiky na mikroekonomické otázky chování ozbrojených sil. [14] Přenesením pozornosti na zkoumání mikroekonomických problémů výstavby ozbrojených sil a hledání možností využití nástrojů mikroekonomické analýzy se oba němečtí autoři zařadili k zakladatelům **ekonomiky ozbrojených sil**. K charakteristickým rysům této teorie je velmi výrazná orientace na aplikaci podnikohospodářských kritérií ve sféře obrany.

Již uvedené dovoluje vyslovit oprávněný závěr, že současné vymezení obsahu ekonomiky obrany je velmi široké a nelze vyloučit další snahy o jeho další rozšíření. Konstatovat lze i převládající shodu v názorech na předmět zkoumání teorie ekonomiky obrany. Tímto předmětem je zpravidla chápána ta část národního hospodářství, která uspokojuje potřeby systému obrany státu vzhledem k možným stavům krize a ohrožení bezpečnosti státu, včetně válečného střetnutí. V tomto pojetí může být ekonomika obrany řešením ekonomických problémů bezpečnosti státu v rovině a v prostoru **národního hospodářství** a v **systému obrany státu** a svým paradigmatem postihovat všechny aspekty ekonomie bezpečnosti a procesů odzbrojování a míru. Jako příklady mohou sloužit problémy válečné a mírové ekonomiky, závodů ve zbrojení a dohod o kontrole zbrojení; ekonomické dopady obranných výdajů na ekonomický rozvoj, obranná průmyslová základna, zbrojní akviziční politika, obchod se zbraněmi, vojenské

aliance a sdílení břemene obrany, hospodářská válka a terorismus, odzbrojování a konverze. Charakter těchto témat vtiskuje teorii ekonomiky obrany státu „**makroekonomický**“ obsah, čímž se predikují i další její vlastnosti, metody a prostředky zkoumání. Velmi přesvědčivě o tom vypovídá okruh ekonomických problémů obrany, které byly v rámci teorie ekonomiky obrany státu (válečné ekonomiky) zkoumány ve vyspělých průmyslových zemích po ukončení druhé světové války. Neúplný seznam těchto problémů zahrnuje následující témata: [15]

- ❑ Odstrašování, zamezování vzniku války, zahájení a ukončení války.
- ❑ Strategické interakce, závody ve zbrojení, kontrola zbrojení.
- ❑ Alianční uskupení, alokace zdrojů a chování.
- ❑ Obranné makroekonomické interakce v době války, míru, odzbrojení a konverze.
- ❑ Porovnání řízeného a tržního hospodářství z hlediska zdrojů pro obranu.
- ❑ Mobilizace, poválečná obnova.
- ❑ Optimalizace a efektivita v úrovni a složení sil.
- ❑ Využívání kapitálu pracovních sil: živá síla, branná povinnost a dobrovolnost.
- ❑ Vojenská připravenost, strategické materiály a politika obranného průmyslu.
- ❑ Analýza dodavatelských, akvizičních a obranných kontraktů.
- ❑ Obchodní závislost, kontrola exportu, obchodní sankce a hospodářský boj.
- ❑ Zahraniční pomoc, rozvojové ekonomiky a obrana v zemích třetího světa.
- ❑ Válečné hospodářství a hospodářská mobilizace.
- ❑ Vliv vojenských výdajů na makroekonomický a mikroekonomický vývoj.

Existují ale i další témata, která mohou být sdružena na základě svého vztahu k obecné problematice snahy o **efektivní řízení zdrojů v sektoru obrany**. Probíhající diskuze ukazují, že do této skupiny je zahrnován velmi široký okruh takových témat jako jsou rozpočtování, obranná produkční funkce, pobídkový systém a indikátory výkonu, ekonomické aspekty činnosti profesionální armády, problémy výcviku, možnosti substituce lidského a fyzického kapitálu (člověka a zbraní), zkoumání vnitřních trhů v ozbrojených silách a rozličné formy organizací a jejich fungování z pohledu podnikohospodářských kritérií apod. V této skupině se stále více do popředí dostávají svým charakterem „**mikroekonomická**“ témata. Odpovědi na otázky jimi nastolované, teorie ekonomiky obrany státu často hledá jen s velkými obtížemi. Proto se začínají ozývat hlasy požadující diskuzi o novém paradigmatu ekonomiky obrany státu a vymezení jeho obsahu. Potřeba těchto diskuzí je umocňována rostoucí intenzitou vlivu stále více a zřetelněji se projevujících důsledků procesů přeměn, které byly zahájeny na počátku 90. let minulého století.

Nové podmínky ekonomického zabezpečování obrany

Zrychlování procesu vývoje společnosti, které je charakteristickou tendencí historického pohybu lidského společenství, nabylo na přelomu 20. a 21. století dosud nebývalé intenzity způsobující, že k hlubokým kvalitativním změnám ve všech sférách života společnosti i v samotné jeho kvalitě dochází již během života jedné generace. Při narůstající dynamice vědeckotechnického, ekonomického a sociálního rozvoje je potenciál budoucích změn obrovský. Chceme-li se vyhnout nečekaným překvapením je nezbytné neustálou pozornost věnovat analýze současného stavu a projevujících se vývojových tendencí v jednotlivých sférách života společnosti, zvláště ve sférách bezpečnosti a obrany.

V **politické oblasti** představuje významnou kvalitativní změnu ukončení bipolárního rozdělení světa na počátku posledního desetiletí minulého století. Tím byly vytvořeny podmínky pro využívání zcela nových přístupů k řešení fundamentálních problémů světového vývoje. Jejich přirozenou součástí se stal proces nového definování národních zájmů a hledání soudobých nástrojů pro jejich dosažení. Zároveň se jedná o novou etapu řešení rozporu mezi integrační a dezintegrační tendencí v rozvoji lidské společnosti, která objektivně směřuje k formování celosvětového řádu na základě harmonizace demokratických politických struktur a unifikace dynamicky se rozvíjejících výrobních, ekonomických struktur. Uvedené tendence jsou vlastní vývoji jak vyspělých demokracií a tradičních velmocí světa, tak i všech ostatních států, které se vymanily z krunýře „politikou studené války“ determinovaného způsobu vymezování jednotlivých zájmových sfér.

Kvalitativní proměny ve vývoji politické oblasti byly doprovázeny změnami v oblasti **ekonomického života** světového společenství. Tyto změny jsou spojovány především s fenoménem **globalizace**, představující dynamický mnohostranný proces, ve kterém se prolínají a navzájem ovlivňují ekonomické, sociální, politické, technologické, ekologické, vojenskostrategické a další podmínky a faktory. Dosavadní průběh globalizace ukazuje, že v rámci tohoto procesu mají primární a určující vliv **ekonomické faktory**, které velmi výrazně ovlivňují ostatní stránky globalizace. Vývoj současně potvrzuje nezanedbatelný zpětný vliv politických, sociologických, ale i vojenských a dalších faktorů na vlastní proces globalizace. V různých svých kombinacích a vzájemné podmíněnosti tyto faktory velmi často zcela zásadně ovlivňují, modifikují, případně i deformují civilizační racionalitu ekonomické dimenze globalizace. [16]

Globalizace jako dynamický mnohostranný proces představuje dlouhodobou vývojovou tendenci, která bude determinovat hlavní rysy vývoje světové ekonomiky a politiky během celého 21. století a i v další perspektivě. Není jen jednou ze základních vývojových tendencí současného světa a kvalitativně nové stadium vývoje světové ekonomiky, které se zásadně odlišuje od internacionalizace. V pracích řady současných domácích i zahraničních autorů se termínem **globalizace** charakterizuje především vznik **nového systému mezinárodních ekonomických a politických vztahů**, nahrazující systém, jehož vznik je spojován s rokem 1945 resp. s výsledky druhé světové války. Systém poválečného uspořádání světa byl až do počátku 90. let minulého století charakterizovaný totálním rozporem dvou supervelmocí – ideologických soupeřů. Nový systém mezinárodních vztahů, charakterizovaný termínem globalizace, je v mnohém větší míře řízen **tržními ekonomickými procesy** než mezistátními vztahy a politicko-ideologickými rozhodnutími.

Fenomén globalizace zásadním způsobem ovlivňuje i současný vývoj **vojenství**, které vnímáme jako **organickou součást společenského vývoje, představující komplex všech činností souvisejících se zajištěním bezpečnosti prostřednictvím vojenských a paramilitárních sil**. Pojem **vojenství** je i **souhrnným termínem pro všechny otázky vojenské teorie a praxe spojené s přípravou a činností ozbrojených sil v době míru a války, a s přípravou společnosti na možné vojenské i nevojenské ohrožení. Vojenství je pak tvořeno komplexem aktivit zahrnujícím všechny oblasti nezbytné pro fungování státu**. [17] Dopad globalizace do sféry vojenství klade kvalitativně nové požadavky na **vojensko-strategické rozhodování**.

Konec studené války odstranil bezprostřední jaderné nebezpečí, které ohrožovalo samotnou existenci lidského společenství. Avšak hrozbu globálního jaderného konfliktu vystřídal nebezpečí šíření zbraní hromadného ničení, prostředků jejich dopravy na cíl.

Vývoj současného světa je doprovázen ekonomickými disproporcemi, jejichž likvidace je záležitostí vzdálenější budoucnosti. V mnoha státech, především v zemích „třetího“ a „čtvrtého“ světa, tak přetrvávají, narůstají a nadále budou narůstat (z důvodu ekonomické zaostalosti a z ní pramenící beznaděje) konfliktní situace a spolu s nimi nebezpečí **terorismu, lokálních konfliktů i regionálních konfliktů**, jejichž následky se mohou projevit v dalších částech světa. Další zdroj vzniku konfliktů představuje **islámský fundamentalismus**, který v zájmu dosažení svých cílů se nezhlíká využití žádných metod, včetně terorismu.

Velmi příznivé podmínky pro vyvolání konfliktů vytváří **nadměrné zbrojení**. V posledních letech se například významnými zbrojařskými zeměmi staly Indie, Pákistán a Izrael, velké ambice zařadit se k těmto zemím mají Egypt, Jihoafrická republika, Brazílie a další země. Střet nevyvinutých ekonomik a jejich velkolepých nároků, opírajících se o narůstající úroveň vojenské síly a různé druhy extrémního nacionalismu spolu s náboženským fanatismem představují zdroj mezinárodních sporů, občanských válek a válek mezi různými státy. Současně jsou i impulzem pro další zbrojení v mnoha státech Asie, Afriky, Střední a Jižní Ameriky. Je paradoxem současného světa, že těmto státům prodávají zbraně vyspělé země světa, které vyvíjejí enormní úsilí pro realizaci myšlenky mírově se rozvíjejícího světa. Hlavním motivem jejich postupu je (i když ne pouze) zisk, ale také možnost mít vliv na vývoj politické situace v souladu se zájmy dané země exportující zbraně.

Příčin vzniku možných konfliktů existuje velké množství a není cílem tohoto příspěvku je všechny čtenáři přiblížit. Důležité je uvědomění si, že i na počátku 21. století přetrvávají velmi vážná rizika a hrozby světové bezpečnosti. Tento požadavek je obzvláště intenzivní, protože na pozadí kvalitativně nových mezinárodně-politických, ekonomických a vědeckotechnologických podmínek se mění jejich **obsah** a nabývají nových **forem**. Zásadně nových prostorových dimenzí nabývá jejich **rozsah** ohrožení světové bezpečnosti. Vlivem rozvíjející se globalizace tak dochází, na jedné straně, k prohlubování vzájemné závislosti základních subjektů mezinárodních vztahů, ke vzniku dynamicky se rozvíjejících center ekonomické síly, partnerství a spolupráce, zatímco na straně druhé roste míra zaostávání vývoje civilizace v jednotlivých oblastech světa. Prohlubující se ekonomické a sociální disproporce ve vývoji lidského společenství v sobě skrývají značné potenciální nebezpečí jejich zneužití a vyvolání konfliktní situace, ohrožující jak regionální, tak i globální bezpečnost. Vznik multipolárního geopolitického světa a změny v mezinárodním bezpečnostním prostředí, spolu globalizací jako dynamicky se rozvíjejícím procesem, prostupujícím svými vlivy všechny oblasti života společnosti, vyžadují neustálou pozornost věnovat otázkám bezpečnosti, obranné politiky a výstavby soudobým požadavkům odpovídajících ozbrojených sil, armády.

Soustředění pozornosti na řešení problémů bezpečnosti akcentují velkou rozmanitost forem současných hrozeb životně důležitým zájmům lidského společenství a nebyvale vysokou možnost jejich realizace. Historické zkušenosti velmi přesvědčivě vypovídají o tom, že budování a odpovídající všestranné zabezpečení fungování struktur nezbytných pro odvrácení, překonání či neutralizaci a eliminaci těchto hrozeb vyžaduje aktivizaci stále většího objemu ekonomických zdrojů. Podle údajů SIPRI, v roce 1998 vydal svět na zabezpečení své bezpečnosti necelých 800 mld USD. Jestliže ještě v roce 2000 se výše vojenských výdajů pohybovala na hranici 800 mld USD, pak v roce 2004 jejich výše dosáhla 1 035 mld USD (v běžných cenách), čímž byla překročena hranice 1 bilionu USD a **světové vojenské výdaje se dostaly na úroveň jejich vrcholu v době studené války**. [18] Takto vysoká dynamika vývoje výdajů na zbrojení ve světě se očekává i v letech následujících, neboť v důsledku toho, že mnohé

státy dosáhly „kritické úrovně vojenské síly“ přetrvává hrozba rozpoutání regionálního válečného konfliktu a jeho eskalaci do rozměrů ohrožujících samotnou existenci lidstva. Zároveň této „kritické úrovně“ dosáhly (nebo se k ní přiblížily) i některé nevojenské hrozby jako např. demografická, potravinová, ekologická, informační, hrozba vyčerpání nereprodukovatelných zdrojů energií, zdrojů pitné vody apod. Objemy potřebných výdajů na překonání těchto hrozeb nebo jejich eliminaci a zajištění bezpečnosti jsou srovnatelné se současnými vojenskými výdaji.

Neopakovatelným způsobem se dvacáté století zapsalo i do historie **vojenství a řešení otázek ekonomického zabezpečení ozbrojeného boje**. V první polovině tohoto století se muselo lidstvo vypořádat s první a druhou světovou válkou. Ve druhé polovině dvacátého století v průběhu bezprecedentního vojensko-ekonomického soupeření a závodů ve zbrojení se velmi rychle měnily kvantitativní i kvalitativní parametry budovaných vojenských systémů jednotlivých států, dynamicky se vyvíjely způsoby vedení ozbrojeného boje a jejich ekonomického zabezpečení. Jestliže i pro laika jsou to nepřehlédnutelné skutečnosti, pak pro vědeckou komunitu je to výzva k rozvinutí systematické práce zaměřené na formulaci těchto nových skutečností jako teoretických problémů, jejich zevrubné studium a na základě kritické analýzy objasnění toho nového, co se v reálné praxi mění a jaké to klade nové požadavky na ekonomické zabezpečení obrany.

Kromě uvedených obecných důvodů existují i faktory specifické pro každý jednotlivý stát, které vyžadují vědecké zmocnění se probíhajících změn a jejich přetvoření v soustavu názorů na bezpečnost a obranu v nových mezinárodně-politických podmínkách. To se plně vztahuje i na Českou republiku. Přestože došlo k jejímu rychlému začlenění do mezinárodních demokratických politických, ekonomických a vojenských struktur neznamená to, že se má vzdát pozorného studia, artikulace a vědeckého hodnocení možného vývoje problémů zabezpečení své bezpečnosti, mezi kterými má nezastupitelné místo řešení úkolů rozvoje teorie ekonomiky obrany státu. O aktuálnosti tohoto problému svědčí diskuze, které se v uplynulých letech rozvinuly mezi zastánci různých koncepcí a vědeckých škol doma i v zahraničí.

Jedním z výsledků těchto diskuzí je důraz, který je kladen na analýzu **historických zkušeností** z ekonomického zabezpečování obrany a výstavby ozbrojených sil. Dosavadní výzkumy svědčí o existenci specifické zákonitosti, kterou je možné formulovat jako „zaostávání obranné ekonomické teorie za vývojem způsobů ekonomického zabezpečování válek (obraný)“. Teorie ekonomiky obrany státu (dříve teorie válečné ekonomiky) nezvládá dostatečně rychle a včas analyzovat objektivně vznikající změny, které ve svých důsledcích modifikují existující způsob ekonomického zabezpečování ozbrojeného střetnutí, válek. Dochází k rozporu mezi doporučeními teorie ekonomiky obrany státu a potřebami praxe ekonomického zabezpečování obrany. S tímto problémem se ve svém vývoji setkala většina států, které se v minulosti zúčastnily některého z ozbrojených střetnutí. Obě světové války byly až nečekaným překvapením jak pro Francii, Anglii, Sovětské Rusko či USA a další země, které se jich zúčastnily. Obzvláště intenzivně byl tento problém pociťovaný v období poválečných závodů ve zbrojení. Svědčí o tom „vietnamský syndrom“, válka v Afghánistánu, rozpad bipolární struktury světa, události 11. září roku 2001, irácký konflikt a řada dalších událostí. Výroba raketojaderných zbraní, jejich zavedení do výzbroje armád a následné dosažení **kritické úrovně vojenské síly** doposud nenašly své odpovídající teoretické zpracování, a to i přesto, že se v zahraničí objevila celá řada teoretických prací, koncepcí, strategií a iniciativ.

I v našich podmínkách jsme byli na počátku 90. let minulého století svědky projevů „bezstarostného pacifismu“, který vedl k nepřipravené, svým rozsahem bezprecedentní **konverzi**

obrného průmyslu, destrukci systému zbrojní výroby a ekonomického zabezpečení obrany. Ve vystoupení na mezinárodním jednání visegrádské skupiny států k výsledkům průběhu konverze obranného průmyslu v zemích V4, zástupce České republiky zdůraznil: „Jedním z problémů ovlivňujících proces přeměny zbrojní výroby byl i politický přístup. Konverze byla chápána jako stoprocentní přechod výroby na civilní produkci... Jako další problematické oblasti konverze zbrojního průmyslu je možné jmenovat velké investiční požadavky jednotlivých společností, nedostatečně připravené projekty výroby, výzkumu a vývoje, marketingové problémy a existence řady dále nepotřebných jednoúčelových výrobních linek. Důsledkem této situace bylo zhoršování ekonomických výsledků společností a v některých případech jejich bankroty.“ [19] Jen v období let 1989–1992 došlo k poklesu vojenské výroby v bývalé ČSFR o 90 %, výdaje na vědu a výzkum v této oblasti poklesly o 87 %, o 50 % se snížila v sektoru obranného průmyslu a další pokles až na 20 % počtů roku 1987 byl zaznamenán v následujícím období. [20]

O nedostatečné připravenosti teorie ekonomiky obrany státu plnit své funkce, včetně funkce vědecké predikce možného vývoje, a o určité krizi politiky svědčí i osudy (příprava, realizace, změna původního zadání atd.) jednotlivých pokusů o **reformu armády**, způsob přípravy a zabezpečení její transformace na profesionální armádu. Bývalý náměstek ministra obrany České republiky PhDr. A. Rašek hned v úvodu svých úvah nad koncepcí výstavby profesionální AČR z r. 2002 uvádí: „Po téměř deseti letech váhání, marných laických, poloprofesionálních nebo obecných pokusech a organizačních improvizacích, které oslabily vojsko, má konečně Armáda České republiky koncepci, o které je... možné vážně diskutovat...“. [21] Dále dodává, že problémy ve vojenství se „...pro preferenci ekonomiky, přesněji privatizace, nestaly nejen vládní prioritou, ale dokonce zůstaly okrajovou záležitostí, což se negativně projevilo i ve výběru politiků postavených do čela rezortu...“. [22] Obdobně vyznívají i další názory vyslovované v souvislosti se zveřejněním v r. 2002 dokumentu *„Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky“*, který „...ve srovnání s prvními lety existence samostatné ČR ... na počátku nového desetiletí prosazuje mnohem koncepčnější přístup k zajišťování bezpečnosti ČR a k problematice výstavby a bojové přípravy ozbrojených sil“. [23]

Historie dokládá velmi přesvědčivými důkazy, že zaostávání rozvoje teorie ekonomiky obrany za potřebami teoretického zdůvodnění a výkladu vyvíjející se praxe vždy celé lidstvo zaplatilo velmi vysokou cenou. Londýnský Mezinárodní ústav pro strategická studia ocenil hlavní válečné konflikty ve 20. století částkou téměř 10 bilionů USD ve stálých cenách roku 1995 (první světová válka stála 2 850 mld; druhá světová válka již 4 000 mld; korejská válka – 340 mld; vietnamská válka – 720 mld; arabsko-izraelské války – 24 mld; afghánská válka – 116 mld; irácko-iránská válka – 150 mld; válka v Perském zálivu – 102 mld). V současnosti by pravděpodobnou cenou obdobného válečného střetnutí byl zánik lidstva. Z pohledu této hrozby je nutné vnímat hlavní důvod, proč je v současnosti vysoce aktuální otázka nového paradigmatu teorie ekonomiky obrany státu jako vědy o ekonomickém zabezpečování požadované úrovně vojenské síly v době míru a ozbrojeného střetnutí.

Potřeba formování nového paradigmatu teorie ekonomiky obrany státu

Politický, ekonomický i sociální vývoj České republiky a výstavba její profesionální armády v prvních letech 21. století se uskutečňuje v podmínkách, vyznačujících se zcela novými reá-

liemi, včetně nových forem možných ozbrojených střetnutí a způsobů jejich ekonomického zabezpečení. Tyto skutečnosti již našly svůj konkrétní odraz v rozvoji parciálních problémů teorie ekonomiky obrany státu. Přesto i nadále zůstávají vysoce aktuální výzvou k rozvoji systematické a intenzivní vědecko-výzkumné činnosti, neboť dosavadní její výsledky mají „jen“ podobu jednotlivých úvah, dílčích koncepcí, praktických návrhů a doporučení. Pravděpodobně by nebylo správné považovat tento stav za nedostatek, neboť je odrazem hloubky dosaženého poznání reálně probíhajících změn a stupně intenzity jejich vnímání, jako faktorů ovlivňujících (pozitivně či negativně) společenský pohyb. Zároveň je však nutné poznamenat, že řešení aktuálních problémů ekonomického zabezpečování obrany se nemůže omezovat jen na pouhé hromadění poznatků a předkládání dílčích návrhů řešení. Potřeby současné praxe vyžadují, aby výsledkem vynaloženého úsilí při analýze probíhajících změn, a s ní spojené formulaci vědecky zdůvodněných závěrů, se stalo **formování nového paradigmatu teorie ekonomiky obrany státu**, jako důsledek systematizace vědeckých faktů, teorií, metod.

Neodmyslitelnou součástí procesu diskuze o základních předpokladech a konturách teorie aspirující stát se novým paradigmatem musí být důsledná „inventarizace“ tradičních závěrů a zdůraznění těch postulátů, které sice odporují stávajícím stereotypům branně-ekonomického myšlení, ale jsou adekvátních požadavkům, vyplývajícím z charakteru ozbrojených střetnutí (možných válek) 21. století. Je zřejmé, že s největší pravděpodobností nepůjde o snadnou záležitost, neboť na základě minulých zkušeností lze předpokládat, že vše nové, postupně se rodící během zaujaté vědecké diskuze bude zpočátku jen s velkými obtížemi vstřebávané současnou vědou i praxí. To koneckonců již dnes brzdí, a po určitou dobu ještě bude brzdít, formování nového typu branně - ekonomického myšlení. Opravdovým problémem není zavedení nových idejí do vojenského vědomí, ale odstranění těch starých (gen. Gordon R. Sullivan).

Aktuálnost tohoto problému je velmi výrazně podmíněna i tím, že Česká republika přistoupila nejen k novému definování základních principů zajišťování své obrany a zásad výstavby a použití svých ozbrojených sil, ale i tím, že tyto samy o sobě velmi složité a náročné procesy jsou realizovány na zcela nových **ekonomických** (tržní ekonomika), **politických a vojenských základech**. Budování nové – profesionální armády, zdokonalování její struktury a celkové připravenosti k plnění pro ni definovaných úkolů se nemůže realizovat na základě nedostatečně zdůvodněných a stabilitu podmínek nezajišťujících opatření.

V minulých letech jsme byli bezprostředními svědky řady pokusů o realizaci různých koncepních přístupů k budoucímu profilu a struktuře armády, opakovaného předkládání blíž nezdůvodněných počtů naší armády a její výzbroje, rekonstrukce stávajících a budování nových posádek, jejich následného rušení a opětovného obnovování. Neustále se měnící základní podmínky samotné existence armádního organismu a s tím související neustálý pohyb materiálu, techniky a především lidí, nejen že nepřispívaly k efektivnímu vynakládání obranných zdrojů a k zajišťování požadované úrovně připravenosti vojsk, ale zároveň znepokojovaly (a do jisté míry stále ještě znepokojují) celou veřejnost a dezorientovaly zaměstnance ve sféře obrany. I v současnosti je proto nutné usilovat o jednotné, na vědeckých základech vytvořené a zdůvodněné představy o tom, jakou má naše armáda v budoucnu být, jak překonat kritický rozpor mezi potřebnými a reálně existujícími zdroji pro udržení vojenské bezpečnosti na úrovni odpovídající stávajícím reálným i potenciálním hrozbám.

Pravděpodobně není pochyb o tom, že v tomto zápase nevystačíme s pouhým hledáním „normativních odpovědí“, a to i přes jejich nezpochybnitelný užitek. Ale jde o to, že tato

řešení, ať by byla jakkoli duchaplná, svou podstatou představují výsledek poznání dosažený v rámci starých stereotypů myšlení. Potřeby současnosti vyžadují **nový typ myšlení**. Jeho formování je možné pouze na základě poznání podstaty vývojových procesů vojensko-ekonomické reality současnosti. V minulosti to bylo zpravidla údělem vynikajících strategiů. Jejich nové myšlenky a názory, které často vznikaly v naprosto neočekávaných situacích jakého si vnuknutí, si veřejnost osvojovala postupně během poměrně dlouhého období. V jeho průběhu tyto nové ideje získávaly status obecně uznávaných pravd a nabývaly i podoby programových formulací politiků. V současnosti stojí tento úkol před odbornou komunitou vojenských i civilních ekonomů v oblasti teorie i praxe. Jejich společným úsilím si musí teorie ekonomiky obrany státu (ale i teorie ekonomiky armády) osvojit nové jevy soudobého vývoje společnosti a vojenství, proniknout k podstatě podmínek (faktorů) determinujících požadavky na ekonomické zabezpečení obrany resp. výstavby armády, formulovat nové paradigma a v souladu s ním rozvinout celý svůj kategoriální systém.

Mnohými praktiky je dosud termín „paradigma“ přijímán s rozpaky, s určitou skepsí, a proto je asi vhodné alespoň krátce tento termín objasnit. [24] ***Paradigma teorie ekonomiky obrany jako vědy představuje systém základních kategorií, idejí a představ, odrážejících historicky konkrétní způsob ekonomického zabezpečení obrany (válek), výstavby ozbrojených sil státu (armády) a determinující dlouhodobě existující obecný typ branně-ekonomického myšlení.***

Konkrétní představu o tomto paradigmatu je možné si vytvořit na základě retrospektivního pohledu na vývoj branně-ekonomického myšlení. Tato metoda výrazně napomáhá odhalení, následné pochopení a osvojení si zákonitostí a tendencí ve vývoji **způsobů** ekonomického zabezpečování válek v minulosti, mechanismu přechodu od jednoho způsobu k druhému a současně i odraz těchto procesů ve vědeckém poznání. [25]

Události konce 20. a počátku 21. století vyvolaly zvýšený zájem o národní dějiny, o historii vývoje politických, ekonomických i vojenských názorů. Cílem tohoto zvýšeného zájmu je nejen objektivizace pohledu na historický vývoj naší společnosti, ale i (a to především) odhalení příčin, vyvolávajících nezbytnost zásadních změn ve vědeckých představách týkajících se nejen již zmíněných, ale i řady dalších oblastí vědy. Provedené analýzy evoluce obranně-ekonomické teorie umožňují přesně definovat v jejím vývoji dvě etapy a zdůvodnit zrod etapy třetí, která je bezprostředně spjata právě s formováním nového způsobu ekonomického zabezpečování ozbrojených střetnutí (válek) 21. století a jemu odpovídajícího systému vědeckých poznatků.

První etapa zahrnuje období až do počátku 20. století. Obsahem ekonomického zabezpečení bylo v tomto období především obstarání dostatku peněz na válečná tažení. Potřeby armád se přibližně z 90 % uspokojovaly využíváním běžně dostupných „civilních“ zdrojů potravin, oděvů, existujícího způsobu dopravy (koně a tažný dobytek) apod. Specifické potřeby válek (zbraně, munice apod.) představovaly, v celkové struktuře válečných potřeb asi 10 %. Za těchto podmínek se problém ekonomického zabezpečení vojsk transformoval na problém přerozdělení existující „civilní“ produkce v jejich prospěch. Toho bylo dosahováno odpovídajícím rozdělením peněžních zdrojů. Dalším způsobem ekonomického zabezpečení armád bylo využívání místní zdrojů. Jejich mobilizace ve prospěch armády se uskutečňovala rekvizicemi (zabavením majetku) nebo přímou neskrývanou loupeží. Tento způsob ekonomického zabezpečování, kdy se „válka živí sama“ určoval i charakter branně-ekonomického myšlení, který se odrazil ve vědeckých pracích, zákonech a právních aktech, normách i v obsahu dalších

literárních pramenů. O paradigmatu vědy tohoto období je velmi obtížné hovořit, neboť sama ekonomická i obranně-ekonomická věda se nacházela ještě v zárodečné fázi svého vzniku, tj. vývoj vědeckého poznání se nacházel v „předparadigmatickém“ období (Th. Kuhn).

Druhá etapa zahrnuje větší část 20. století a počátek 21. století. S růstem početnosti armád a zdokonalováním zbraní a výzbroje, podíl specifických prostředků vedení války se ve struktuře vojenských potřeb začal dynamicky zvyšovat. V průběhu první světové války výdaje na nákup zbraní, vojenské techniky, paliva a ostatních materiálních prostředků, vyžadujících speciální vojenskou výrobu pohltily více jak polovinu všech zdrojů. První světová válka tak navždy pohřbila po století panující způsob ekonomického zabezpečování válek a nahradila jej principiálně novým způsobem, jehož základem bylo **trvale**, tj. jak během války, tak i v době míru, **fungující mohutné válečné hospodářství (ekonomika)** a včasná **příprava a provedení hospodářské mobilizace v průběhu** válečného střetnutí. V předvečer samotné války generální štáby ani jedné ze zúčastněných stran konfliktu nedokázaly předvídat nutnost změny způsobu jejího ekonomického zabezpečení. Jejich intenzivní příprava na vedení válečných operací vycházela z předpokladu, že půjde o válku koaliční, pohyblivou, a tedy časově krátkou. O osudu celé války měla rozhodnout jedna počáteční rozhodující generální bitva, zakončená obklíčením hlavního uskupení nepřítele.

Při přípravě válečného střetnutí generální štáby vůbec nerespektovaly, že zavádění kvalitativně nových palebných prostředků a růst jejich početnosti (dělostřelectvo, kulomety), vyvolá zvýšené ekonomické požadavky na zabezpečení bojové činnosti. K všestrannému materiálnímu zabezpečení předchozích válek, které se rozhodovaly jednou generální bitvou ve skutečně krátkém čase, postačovalo, zjednodušeně řečeno, jen to, co bylo připraveno v předchozím mírovém období. Proto také pojmy „hospodářská mobilizace“ a „válečné hospodářství“ byly do té doby neznámé. K jejich artikulaci došlo teprve až v první světové válce, která svým charakterem i délkou trvání vyvolala potřebu formování „válečného hospodářství“ a „hospodářské mobilizace“ jako součásti objektivní reality. Velmi výstižná jsou v této souvislosti slova náčelníka Hlavního dělostřeleckého velení ruských vojsk generála Kuzmina-Karavajeva: „...pokud by v předvečer války r. 1914 byla kýmkoli z vedení vojenského rezortu vyslovena myšlenka o velikosti budoucích potřeb dělostřeleckých prostředků v rozsahu blízkém potřebám definovaným v r. 1916, bylo by toto vyhlášení přijato jako neseriózní a nehodné jakýchkoliv dalších úvah.“ [26]

Ještě výstižněji se po skončení války vyjádřil francouzský generál Serigny (koncem války jeden z blízkých spolupracovníků maršála Pétaina): „Zásady vedení války se nezměnily. Výsledků se dosáhne jen bojem a vítězství jen převahou sil na rozhodujícím místě. Tím místem však nemusejí být je Pratecké výšiny (bitva u Slavkova 1805) nebo postavení u Saint Privat (místo bitvy v roce 1870). Tímto místem mohou stejně být továrny, kde se vyrábějí stroje, železnice a eskadry, dopravující to, co moderní armáda potřebuje k boji a životu...“ [27]

Analogická situace nastala i před druhou světovou válkou. Bez ohledu na velmi důkladné přípravy se tato válka ukázala jejím „architektům“ v naprosto jiném světle, než si v předvečer jejího zahájení představovali. Prognóza, neodpovídající skutečnému charakteru a průběhu války, byla vypracována jak na straně Německa, tak i na straně sovětského Ruska. Ruské vojensko-politické vedení tím bylo donuceno (místo rozvoje válečné výroby v předem pro tuto potřebu vybudovaných a připravených kapacitách) převážnou část svého vojensko-průmyslového komplexu demontovat a přesunout do tisíce kilometrů vzdálených míst v hloubce země, a teprve tam zahájit potřebnou výrobu zbraní, munice a ostatní techniky ve velmi provizorních podmínkách.

Po těchto zkušenostech se hlavním obsahem válečně ekonomické teorie stala problematika **hospodářské mobilizace**. V její všestranné přípravě, včasném a efektivním uskutečnění, harmonizovaném se **zahájením** vojenských operací, byla identifikována vlastní podstata nového způsobu ekonomického zabezpečování války. Intenzivní teoretický výzkum vyústil do formulace nových požadavků kladených na ekonomiku a její produkční schopnosti. Ekonomika měla zajišťovat nejen obrovské, dříve nemyslitelné objemy peněžních prostředků pro potřeby přípravy na válku (v tomto mnozí teoretici spatřovali právě to nové v ekonomickém zabezpečování války), ale měla být zároveň schopna uskutečnit v předem stanovených lhůtách organizovaný přechod z mírových na válečné koleje, přeorientovat výrobu produkce civilní spotřeby na produkci prostředků ozbrojeného boje a zabezpečit její včasnou distribuci bojující armádě. Jinými slovy, úkolem ekonomiky byla přeměna definované části jejích produkčních kapacit ve specifický válečně-ekonomický systém, bezprostředně pracující ve prospěch reprodukce a narůstání vojenské síly. Zbývající část kapacit, zajišťující výrobu produkce běžné spotřeby, měla být převedena na válečné koleje a podřízena zvláštnímu válečnému režimu práce.

Radikální změna způsobu ekonomického zabezpečování války zásadním způsobem ovlivnila klíčové kategorie a obsah válečně-ekonomické teorie, která se začala postupně měnit ve vědecký systém válečně-ekonomických poznatků, zahrnujících teorii válečné ekonomiky a řadu nově se formujících konkrétních vojensko-ekonomických disciplín, které byly teoretickou reflexí systému týlového a technického (materiálního) zabezpečení vojsk. S postupným narůstáním její role a růstem intenzity uvědomování si jejího významu pro praxi se začala stále naléhavěji projevovat potřeba přípravy vysoce kvalifikovaných kádru – „vojenských ekonomů“ – různých odborností.

Bezprostředně po ukončení druhé světové války byla pozornost válečné ekonomiky soustředěna především na řešení problémů konverze válečného hospodářství a na zevrubnou analýzu získaných zkušeností z ekonomického zabezpečování přípravy obrany a vedení válečných operací. Tyto analýzy potvrdily rostoucí závislost moderní války na hospodářství: „Neboť moderní armáda potřebuje stále víc mechanických a motorizovaných zbraní, které může zajistit jen vyspělé a dobře vedené hospodářství, zvláště technicky dokonalý průmysl.“ [28]

Novým, obzvláště silným impulzem k „inovaci“ tradičních představ bylo zahájení výroby raketojaderných zbraní a dosažení Spojenými státy a sovětským Ruskem kritické úrovně jejich vojenské síly, tj. takových jejích parametrů, které neumožňovaly, aby byla použita k realizaci politických, ekonomických a jiných zájmů. H. Kissinger tento stav nazval „paradoxem síly“.

V tomto období se objevila řada velmi různorodých úvah s tímto fenoménem spjatých, mezi kterými se objevovala i tvrzení, že: „.... dosažené výsledky v oblasti technologií spolu s vývojem atomové zbraně do značné míry snižují význam válečně-ekonomického potenciálu, tj. maximálních plně zmobilizovaných kapacit pro válečnou výrobu.“ [29]

Celá druhá polovina 20. století je charakterizována poměrně častým střídáním vojensko-strategických koncepcí. Ve válečně-ekonomické teorii probíhá proces formování systému poznatků, který měl být výrazem objektivní potřeby řešení úkolů optimalizace válečně-ekonomického zabezpečování vojenské bezpečnosti. V zahraničí velmi přesvědčivě do této diskuze zasáhli např. Hartley K., Hitch Ch. J., McKean R. N. a Sandler, T. [30] Řešení zmíněných problémů byl věnován i obsah mnoha publikací, monografií i statí, výzkumné práce jednotlivců i vědeckých kolektivů pracovišť českých vojenských vysokých škol. [31]

Svědčí o tom např. konference „Ekonomika obrany státu, možnosti a perspektivy rozvoje“, která se konala v říjnu 1998. Soustředila pozornost na nutnost „komplexního řešení otázek

rozvoje a zdokonalování ekonomiky obrany státu v závislosti na měnících se podmínkách“. V souvislosti s tím jednání konference věnovalo pozornost analýze nových aspektů ve vzájemném vztahu ekonomiky a obrany v období po skončení studené války a aktualizaci obsahu výuky ekonomických resp. vojensko-ekonomických předmětů na Fakultě ekonomiky obrany státu. Na této konferenci byla poprvé artikulována myšlenka o nutnosti „rozšířit chápání obsahu obrany o tzv. nevojenskou obranu státu“. [32] V následujícím období byly mnohé problémy podrobeny soustředěnému studiu, které vedlo k vyslovení myšlenky o potřebě formulace nového paradigmatu ekonomiky obrany státu. [33] I přes dosažení řady pozitivních parciálních výsledků je nutné konstatovat, že realizované výzkumy a studia nebyly v tomto období provázány jedním všeobecným cílem, předpokládajícím vytvoření přesného kategoriálního aparátu, jednotného vědecko-teoretického základu, na kterém by bylo možné **formulovat nové paradigma**.

V průběhu devadesátých let minulého století výrazně zesílila potřeba konstituování **ekonomiky ozbrojených sil (dále jen armády)**. Objevily se první práce, které vycházely ze zahraničních zkušeností. Teoretické studie začaly vznikat jak na vojenských, tak i na civilních vysokých školách. Velkou pozornost problémům rozvoje teorie ekonomiky armády věnovaly ve svých pracích M. Krč, L. Odehnal, F. Ochrana, V. Šefčík, J. Šelešovský a další autoři z oblasti teorie i vojenské praxe. Mezníkem v procesu konstituování nové vědní disciplíny **ekonomiky armády** se stalo obhájení závěrečné zprávy k projektu obranného výzkumu MO „Cesty racionalizace ekonomického zabezpečení součástí rozpočtového úseku MO ČR“ v červnu roku 2002. Autorský kolektiv pod vedením R. Horáka ve své zprávě předložil ucelenou koncepci Ekonomiky Armády ČR, kterou chápe jako složku ekonomiky obrany státu: „Ekonomika obrany státu jako vědní obor akreditovaný v České republice se vnitřně člení na dva úseky: *teorii ekonomiky obrany a ekonomiku ozbrojených sil (armády)*“. [34] Systematické rozvíjení tohoto směru vojensko-ekonomického výzkumu musí být v současnosti zdrojem praktických doporučení napomáhat efektivnějšímu využívání omezených zdrojů vyčleňovaných pro potřeby rozvoje armádního systému.

Ve vývoji vědního oboru ekonomiky obrany státu v období po roce 2000 lze vypožorovat dvě tendence: na jedné straně velmi intenzivní rozvoj teorie ekonomiky armády a na straně druhé – určitou stagnaci v rozvoji teorie ekonomiky obrany státu. I to je jeden z důvodů, proč je nutné v současnosti věnovat zvýšenou pozornost vědecké práci aktuálním otázkám teoretického rozvoje ekonomiky obrany státu.

Požadavky na proces formování obsahu nového paradigmatu

Jestliže podstatu paradigmatu teorie ekonomiky obrany státu jako vědy, která se formovala ve 20. století, lze vyjádřit dvěma postuláty: existencí **obrané ekonomiky** jako specifického systému národního hospodářství v době míru i za války a **ekonomickou mobilizací** jako způsobu realizace válečně-ekonomického potenciálu, pak v současnosti základ nového paradigmatu by měl tvořit **formující se nový způsob ekonomického zabezpečování možných ozbrojených konfliktů (válek) 21. století, který musí být založen na podpoře kritické vojenské síly a připravenosti k multivariantní ekonomické mobilizaci**.

Shrnutím všech výše uvedené skutečností je možné dospět k závěru, že v současnosti jsou zvláště aktuální problémy **metodologického charakteru**, které se musí stát předmětem soustředěného systematického výzkumu vojenských i civilních pracovišť základního

i aplikovaného vojensko-ekonomického výzkumu. První krok v tomto směru byl již učiněn v kolektivní práci „**Metodologie vědy a vědeckého poznání**“. Zvláště inspirativní je část věnovaná problémům „metodologie ekonomiky obrany státu“. Profesor M. Krč, který je autorem této části, se v ní, mimo jiné, zabývá problémy obecného pojetí „**paradigmatu ekonomiky obrany státu**“ a „**úlohy jevů ve vytváření teorií v ekonomice obrany státu**“, tedy problémy velmi aktuálními z hlediska potřeb současného bádání. [35] Neznamená to snad, že v těchto dnech je zahajována **nová etapa** v rozvoji obranně-ekonomické teorie, jejíž podstatu je nutné pochopit? Domnívám se, že ano, neboť ohromné změny v mezinárodním bezpečnostním prostředí po skončení studené války a zvláště pak po 11. září 2001 vyžadují, aby byly znovu přezkoumány samotné základy teorie ekonomiky obrany státu. Není bez zajímavosti, že již zmiňovaní zahraniční autoři se právě v tomto období opětovně vrací ke studiu zásadních problémů ekonomiky obrany. [36]

Pouze za podmínky hlubokého pochopení podstaty nastupující etapy v rozvoji obranně-ekonomické teorie a transformace této podstaty do jejího obsahu je možné hovořit o dosažení její adekvátnosti rozvíjející se objektivní realitě. Čím dříve si společnost, stát, věda uvědomí vznikající nové potřeby, vztahy a problémy, tím přesvědčivější a účinnější bude jejich včasné a efektivní řešení, tím vyšší bude zabezpečení národní bezpečnosti a obrany.

Vědecká a výzkumná činnost zaměřená na řešení uvedených problémů již byla zahájena. Doposud však ještě nenabrala potřebného tempa a nezbytného rytmu, neboť doposud není formulována **společenská objednávka** a ze strany autoritativního politického orgánu není vědě definováno zadání a stanoveny konkrétní úkoly. Do současného stavu vědecko-výzkumné práce se nepříznivě promítla i reorganizace vojenského školství a struktury vědecko-výzkumné základny. Teprve druhým rokem je v rámci Fakulty ekonomiky a managementu Univerzity obrany cílevědomě a systematicky budované jednotné vědecko-metodické centrum vojensko-ekonomického výzkumu a budován systém spolupráce s vojensko-ekonomickou praxí.

Potřeba nového paradigmatu se projevuje prostřednictvím rozporu mezi tradičními závěry obranně-ekonomické teorie a novými požadavky obrany a zdokonalování armádního organismu. V těchto rozporech a jejich řešení se postupně objevují zárodky všeho nového, co v konečném důsledku formuje nové paradigma. V současnosti je proto nezbytné zaměřit úsilí vědy na analýzu právě těchto již reálně **existujících rozporů** a jejich genezi, na studium a identifikaci možných cest jejich řešení. Řeč jde o nejpodstatnější rozpory, např. mezi obrovskými vojenskými potřebami a omezenými možnostmi ekonomiky, mezi potřebami neutralizace lavinovitě narůstajících hrozeb existenčním zájmům společnosti v různých sférách jejího života a ekonomickým zabezpečováním odpovídajících funkcionálních druhů bezpečnosti, mezi přímými, centrálním orgánem plánovitě realizovanými a tržními metodami a prostředky regulování procesů ekonomického zabezpečování bezpečnosti apod.

V této souvislosti je potřebné poznamenat, že zájem představují především **nestandardní řešení**, vycházející za hranice panujícího paradigmatu. Jako důkaz uvedu příklad. V předvečer první světové války bylo zřejmé, že v důsledku uskutečněných kvalitativních změn v prostředcích jejího vedení, potřeby jejího ekonomického zabezpečení nebyvale vzrostou. V souladu s panujícími po staletí utvářenými představami stereotypy válečně-ekonomického myšlení o způsobech „živení války“ byl učiněn závěr, že tato válka nemůže dlouho trvat, neboť nahromaděné prostředky jejího vedení budou spotřebovány během prvních měsíců válečných operací. A další úvahy se již vázaly pouze na určení možné doby trvání – tři, čtyři měsíce, půlrok či rok nebo dva roky? Naprosto jinou variantu řešení, diametrálně odlišnou od úvah,

založených na panujícím stereotypu vojensko-ekonomického myšlení, dala samotná válka – **ekonomická mobilizace**. Opakování obdobné situace je třeba se vyhnout!

Je nasnadě, že problém nelze zjednodušovat. Nové paradigma nemůže být jen prostým souhrnem dílčích odpovědí na otázky o tom, jak řešit tyto rozpory. Toto nové paradigma musí vzniknout především jako výsledek **hledání** těchto odpovědí v rámci teoretického a aplikovaného vojensko-ekonomického výzkumu a konfrontace získaných výsledků s požadavky praxe. Proto je naprosto nezbytné a účelné problém formování nového paradigmatu teorie ekonomiky obrany státu formulovat jako aktuální úkol celé odborné vojenské i civilní komunity. Východiskem může být rozvinutí systematické široké diskuze právě na stránkách Vojenských rozhledů. Tato diskuze by měla mít ambice vykročit za rámec fundamentálního vědeckého problému a vytvořit prostor hledání odpovídajících teoretických i praktických řešení důležitých problémů ekonomického zabezpečování vojenské výstavby, národní bezpečnosti a obrany České republiky. To je v souladu s často vyslovovaným požadavkem, že plány výstavby a modernizace armády musí být naprosto transparentní a pochopitelné pro celou společnost.

Obsah nového paradigmatu

Dynamický vývoj procesu globalizace spojený se zrychlujícím se vědeckotechnickým rozvojem determinující prohlubování vzájemné závislosti rozvoje jednotlivých států, regionů, společenství a současně zvyšující jejich zranitelnost, vyžaduje zaměření pozornosti na zkoumání problémů **ekonomiky (národní) bezpečnosti** a její konstituování jako vědy. V posledním období se objevují myšlenky o potřebě koncipování základů **ekonomiky evropské (globální) bezpečnosti** jako vědecké disciplíny, vznikající na bázi národních ekonomik obrany. [37] Obsah nového paradigmatu teorie ekonomiky obrany státu tak musí reflektovat vznikající systém vzájemných vztahů mezi ekonomikou evropské bezpečnosti, ekonomikou národní bezpečnosti a ekonomikou obrany státu, kterou chápeme jako jednu z komponent ekonomiky národní bezpečnosti. Filozofie tohoto přístupu vychází z uznání existence reálného vojenského ohrožení, vyvolávající nutnost, aby stát trvale udržoval potřebnou úroveň ozbrojených sil a jejich připravenost k účasti v mírových akcích v rámci spojeneckých závazků. Souběžně jsme přímými svědky zvyšování počtu a narůstání nebezpečnosti mimovojenských hrozeb, k jejichž odvrácení a neutralizaci je nutné formovat značně dobře organizované nevojenské síly, které jsou dokonale připravené, vyškolené a vysoce mobilní. V rámci dělby odpovědnosti se tak nabízí členění ekonomiky národní bezpečnosti na „ekonomické zabezpečování vojenské obrany státu“ a „ekonomické zabezpečování nevojenské obrany státu“.

Poněkud odlišný přístup k pojetí ekonomiky bezpečnosti zastává J. Placzek, který k problematice vymezení pojetí bezpečnosti přistupuje ze širšího pohledu – prizmatem národních potřeb, koaličního prostoru i z kontinentálního hlediska. Ve svých úvahách dochází k závěru, že dosavadní rozměr ekonomiky obrany je proto nutné rozšířit o nové prvky, tzn. že „...je nutno do společných problémů ekonomiky obrany včlenit problémy nové, a to z mimovojenské oblasti, které společně vytvoří novou disciplínu – ekonomiku bezpečnosti“. [38]

Ekonomika bezpečnosti by měla být definována jako speciální vědecká disciplína. Jejím **předmětem zkoumání** by mělo být národní hospodářství (resp. ekonomika koalice či celého kontinentu) posuzované z pohledu jeho možností a přímé účasti na vytváření základů zabezpečování národní bezpečnosti (koalice či kontinentu). **Objektem zkoumání** by měl být hospodářský potenciál, který může být aktivizován ve prospěch ekonomického zabezpečování (budování a udržování) národní bezpečnosti. [39]

Po 11. září 2001 se zcela zákonitě do popředí zájmu výzkumů mnoha věd dostaly problémy spjaté s problémem terorismu a činnosti různých extrémistických skupin. Již první studie potvrzují, že terorismus a boj s ním má své ekonomické aspekty. Mimo zkoumání **ekonomických zdrojů a důsledků terorismu**, zůstává pro teorii ekonomiky obrany velký prostor při řešení problémů **ekonomického zabezpečování boje s terorismem**. Nikdo asi nepochybuje o tom, že jde o zcela novou výzvu, která bude vyžadovat velké a soustředěné úsilí.

Na pozadí těchto nových výzev se začínají rozvíjet diskuze o samotných základech teorie ekonomiky obrany státu, tj. nastává období „...kdy vědecká komunita začíná ztrácet důvěru k dosavadnímu paradigmatu a navrácí se ke kritické diskuzi o základech své disciplíny“. [40] Se zřetelem k této situaci obranně-ekonomická teorie (ekonomika obrany), v jednotě svých dvou rovin – teorie ekonomiky obrany státu a teorie ekonomiky ozbrojených sil (armády), se musí vrátit ke kritickému přehodnocení svých výchozích postulátů, kategorií a zákonů, znovu artikulovat základní logické souvislosti a zákonitosti svého vývoje jako vědy rozvíjející se v kvalitativně nových podmínkách globalizace, jasně definovat své funkce a též vztah k ekonomice bezpečnosti (národní, regionální, globální).

Teorie ekonomiky obrany státu by měla při kritické autoreflexi vlastních teoretických základů zaměřit svou pozornost i na zevrubné studium **nových jevů a zvláštností ve vzájemných vztazích ekonomiky a obrany (bezpečnosti)**, které jsou determinovány kvalitativními změnami ve vojenství a z nich plynoucími požadavky na způsob ekonomického zabezpečování potřeb obrany. Výzkum by měl poskytnout odpovědi na široký okruh otázek týkajících jak tradičních problémů ekonomiky obrany státu, tak i zcela nových, souvisejících s naším členstvím v NATO. Není sporu o tom, že k těmto novým problémům je nutné řadit témata **ekonomického zabezpečování** našeho aktivního *působení* v rámci Severoatlantické aliance a *plnění aliančních úkolů* (účast v mírových operacích a při odvracení vzniku možných konfliktů, podíl na budování společné „alianční obrany a bezpečnosti“ apod.).

Velmi citlivým tématem, se kterým se bude muset teorie ekonomiky obrany vypořádat, je problém dopadu **distribuce ekonomické zátěže** zabezpečování koaličních akcí do ekonomik jednotlivých účastnických zemí. Půjde o řešení „konfliktu“ mezi alokací národních zdrojů ve prospěch aliance a jejich alokací ve prospěch zabezpečování národních zájmů (obranu a sociálně-ekonomický rozvoj).

Mimo obsah nového paradigmatu nemohou zůstat témata zahrnující problémy velikosti vojenských výdajů a jejich vlivu na sociálně-ekonomický rozvoj, **plánování a realizace vojenských rozpočtů** jako nástrojů efektivního hospodaření se zdroji ve sféře obrany, armádní řízení zdrojů (**management zdrojů**) a jeho principy (zásady, metody a nástroje). V těchto souvislostech se do popředí zájmu teorie musí dostat i témata **řízení akvizičního procesu a zadávání veřejných zakázek**, efektivní exploatace zbraní a vojenské techniky a hospodaření s decentralizovanými ekonomickými zdroji v podmínkách armády.

V průběhu dosavadních diskuzí nad novým obsahem paradigmatu teorie ekonomiky obrany státu se poměrně výrazně dostalo do popředí pozornosti odborné komunity téma **profesionální armády**, zahrnující široký okruh problémů od jejího pojetí jako faktoru makroekonomického pohybu, přes její identifikaci jako ekonomického subjektu trhu práce a zkoumání možných vzorců jeho chování v tržním prostředí, až po ekonomické otázky rekrutace, retence a migrace, které bezprostředně souvisí efektivitou vynakládaných zdrojů. Úspěšnému řešení těchto problémů může výrazně napomoci využití teorie lidského kapitálu a aplikace nástrojů mikroekonomické analýzy.

Konstituování nové teorie, která aspiruje na to, stát se novým paradigmatem, není totální negací své předchůdkyně, ale procesem revize „staré“ teorii a její transformace, v průběhu které dochází ke změně významu jejích základních pojmů, kategorií a náhledů. Od počátku devadesátých let minulého století uskutečňovaný poměrně intenzivní výzkum vedl k velmi pozoruhodným výsledkům v oblasti **aplikace ekonomických nástrojů řízení nákladů** procesů výcviku a plnění úkolů v podmínkách jednotlivých stupňů armádní struktury. Reakcí na současné potřeby růstu kvality ekonomického rozhodování vojenských kádrů a efektivnosti řízení procesů exploatace obranných zdrojů (materiálových, lidských a finančních) při plnění každodenních úkolů vojsk se musí stát nezbytné přehodnocení a reformulace základních poznatků formující se teorie ekonomiky ozbrojených sil (armády) a jejich transformace do obsahu nového paradigmatu. Přitom by nemělo jít o samoúčel, ale o verifikaci tohoto teoretického fundamentu prizmatem nových podmínek a potřeb zvyšování efektivnosti ekonomického zabezpečování činnosti a výstavby armády.

Rozsah příspěvku nedovoluje se podrobněji věnovat popisu změn v obsahu paradigmatu ekonomiky obrany státu jen za posledních dvacet-pětadvacet let. Avšak intenzita proměn je tak výrazná, že dosavadní řádky postačují ke zřetelné identifikaci tendence narůstání rozsahu „mikroekonomických“ témat v obsahu paradigmatu na úkor témat „makroekonomických“, jejichž význam se však nesnižuje. Je proto otázkou, zda-li další vývoj bude směřovat ke vzniku dvou relativně autonomních vědeckých disciplín, – „teorie ekonomiky obrany státu“ a „teorie ekonomiky ozbrojených sil (armády)“, nebo zda-li povede k formování paradigmatu „jedné“ disciplíny – „oborně-ekonomické vědy“ jako jednoty jejich dvou stránek: „ekonomiky obrany státu“ (makroekonomický úhel pohledu) a „ekonomiky armády“ (mikroekonomický úhel pohledu), podobně jako je to v případě obecné ekonomické teorie chápáné a vykládané v jednotě jejich dvou stránek - mikroekonomie a makroekonomie.

Závěr

Závěrem se zpravidla žádá dát alespoň stručnou odpověď na otázku: Kam zaměřit pozornost nejdříve a jaké problémy řešit v nejbližší době? Takto formulovaná otázka však svádí k vytržení problémů z jeho přirozených logických vazeb, a tím vytvoření podmínek pro formulaci neúplných a nepřesných závěrů. Na druhé straně je však nutné nalézt základní článek – nervový bod, jehož zmocnění se stane určujícím východiskem dalšího postupu. Z dosud uvedeného vyplývá, že pro formování nového paradigmatu jsou tímto bodem **metodologické, filozofické a ekonomické základy** obranně-ekonomické vědy, resp. teorie ekonomiky obrany státu jako vědy. Je nezbytné prvořadou pozornost věnovat jejich revizi a novému vymezení (definování), což se nemůže obejít bez tvořivé diskuze a střetů s hluboce zakořeněnými stereotypy v myšlení lidí, jako formě přežívání starého paradigmatu ekonomiky obrany.

Překonání současných stereotypů branně-ekonomického myšlení bude vyžadovat kritickou analýzu jeho dosavadního vývoje, odhalení tendencí a zákonitostí formování a změny paradigmatu ekonomiky obrany státu. S tímto cílem je nezbytné věnovat trvalou pozornost zkoumání **historie branně-ekonomického myšlení a vývoje ekonomického zabezpečování** obrany. I v této souvislosti velmi aktuálně zní slova J. A. Schumpetera, která pronesl na jedné ze svých posledních přednášek na Harvardu: **„Ekonom potřebuje, za prvé – znát ekonomickou teorii, aby ho vedla, za druhé – statistiku, aby mu poskytla kvalitní empirické údaje, a za třetí – potřebuje znát historii – a právě znalost historického rozměru nejvíce ekonomům chybí.“**

Svůj příspěvek jsem uvedl myšlenkou významné osobnosti ekonomické vědy. Myslím, že obdobně výstižnou je i následující myšlenka:

„Věk rytířstva je pryč; nastal věk sofistů, ekonomů a počtářů.“

Edmund Burke

Poznámky:

- [1] HITCH, Ch. J., McKEAN, R. N. *The Economics of Defense in the Nuclear Age*. New York, 1960, citováno podle vydání z roku 1986, s. 5.
- [2] V dalším popisu vývoje je uplatněn časový postup.
- [3] KENNEDY, G. *The Economics of Defense*. London, 1975, s. 17.
- [4] OLVEY, L. D., GOLDEN, J. R., KELLY, R. C. *The Economics of National Security*. New York, 1984, s. 8-9.
- [5] HARTLEY, K. *The Economics of Defense Policy*. London, 1991, s. 8, 9.
- [6] Pojetí oboru a návrh doktorandského postgraduálního studia ekonomika obrany státu. Vyškov 1994, s.14-15.
- [7] STANKIEWICZ, W. *Ekonomika obrony*. Warszawa, 1994, s. 19.
- [8] *Handbook of Defense Economics*. New York, 1995, s. 3-4.
- [9] KRČ, M., STANKIEWICZ, W. Vymezení ekonomiky obrany. In KRČ, M., ODEHNAL, L. a kol.: *Ekonomika obrany státu (vybrané kapitoly)*. Brno, 1998, s. 32.
- [10] ŠEFČÍK, V. *Ekonomika a obrana státu*. Praha 1999, s. 12.
- [11] Za všechny vydané publikace uvedme alespoň následující: ŠEFČÍK, V. *Základy teorie ekonomiky obrany státu*. Vyškov, 1998; ŠEFČÍK, V. *Analýza ekonomického zabezpečení obrany*. Vyškov, 1998; ŠEFČÍK, V. *Ekonomika a obrana státu*. Praha, AVIS, 1999; KRČ, M., ODEHNAL, L. a kol. *Ekonomika obrany státu (vybrané kapitoly)*. Brno, 1998; KRČ, M. *Vybrané kapitoly ekonomiky obrany státu*. Vyškov, 2004.
- [12] ABEN, J. *Economie politique de la défense*. Paris, 1992, p. 15.
- [13] GERBER, J. *Betriebslehre für Streitkräfte*. Köln an Main, 1967.
- [14] KIRCHHOFF, G. *Handbuch zur Ökonomie der Verteidigungspolitik*. Regensburg, 1986, s. 534.
- [15] *Handbook of Defense Economics*. New York, 1995, s. 15.
- [16] ŠIKULA, M. K metodologickým východiskám ponímání fenoménu globalizácie. *Ekonomický časopis*, 53, 2005, s. 663-679.
- [17] Blíže KRČ, M. Vojenství jako významný fenomén XXI. století. In *Vojenství XXI. století*. Sborník příspěvků z mezinárodní konference konané na Vojenské akademii v Brně 17. října 2001. Brno 2002, s. 13-15.
- [18] <http://yearbook2005.sipri.org/ch8/ch8> (17.07.2005)
- [19] VALOUCH, J. Konverze obranné průmyslové základny. In *Obrana a strategie*. 2005, č. 1, s. 4.
- [20] Tamtéž, s. 116.
- [21] RAŠEK, A. Ke koncepci výstavby profesionální AČR. In *Vojenské rozhledy*, 2002, č. 4, s. 72.
- [22] Tamtéž, s. 74.
- [23] EICHLER, J. Koncepce výstavby profesionální armády a hodnocení bezpečnostních hrozeb a rizik. In *Vojenské rozhledy*, 12(44), 2003, č. 1, s.3.
- [24] Viz např. KRČ, M. a kol. *Metodologie vědy a vědeckého poznání*. Brno, 2005. KUČERA, J., RADVAN, E. *Filosofické aspekty metodologie vědy*. Brno, 2000.
- [25] Při analýze dopadů procesu globalizace na současnou společnost M. Márton dochází k závěru, že i ekonomie je součástí procesu hledání nového paradigmatu, ve kterém by bylo obsažené i překonání dichotomie racionality a hodnot. „Součástí tohoto procesu jsou i návraty k vývoji ekonomického myšlení, formování nových metodologických přístupů a dialog ekonomie s jinými společenskými vědami“. MÁRTON, M. Poznámky k ekonomické racionalite, hodnotám a ku globalizácii. In *Ekonomický časopis*, 53, 2005, č. 7, s. 681.
- [26] MANIKOVSKIJ, A. A. *Bojové zásobování ruské armády ve světové válce*. MOSKVA, Vojenizdat, 1937, s. 37.
- [27] ŘEŽÁČ, Z. K vojenským přípravám první světové války. In *Vojenské rozhledy*, 1992, č. 7, s. 128.
- [28] BRIŠKA, R. *Národné hospodárstvo (teória a politika)*, 2. doplněné vydání. Bratislava 1948. Svazek druhý. Bratislava, 1948. s. 706-707.
- [29] HITCH, Ch. J., McKEAN, R. N. *The Economics of Defense in the Nuclear Age*. New York: Atheneum, 1986, s. 14-15.
- [30] HITCH, Ch. J., McKEAN, R. N. *The Economics of Defense in the Nuclear Age*. New York: Atheneum, 1986; HARTLEY, K., SANDLER, T. *The Economics of Defense*. Cambridge University Press, 1995; HARTLEY, K., SANDLER, T. *Handbook of Defense Economics*. Hardbound. North-Holland, 1995.
- [31] ŠEFČÍK, V. *Základy teorie ekonomiky obrany státu*. Vyškov, 1998; ŠEFČÍK, V. *Analýza ekonomického zabezpečení obrany*. Vyškov, 1998; KRČ, M., ODEHNAL, L. a kol. *Ekonomika obrany státu (vybrané kapitoly)*. Brno, 1998; KRČ, M. *Vybrané kapitoly ekonomiky obrany státu*. Vyškov, 2004.

- [32] ŠEFČÍK, V. Bezpečnostní systém ČR a ekonomika obrany státu jako studijní obor a vědní disciplína. In sborník referátů z konference na téma „*Ekonomika obrany státu, možnosti a perspektivy rozvoje*“. Vyškov, 1998, s. 14–15.
- [33] „Složitý charakter evolučních procesů, přechod od monomodální k multimodální podobě vývoje si vynucuje nejen strohý posun v přístupech a metodách, ale změnu ve strategickém slova smyslu, tedy žádá se vypracovat nové paradigma ekonomiky obrany, které by interkorporovalo všechny nové možnosti, které přináší současná věda, výzkum a technologie, zvláště ITT.“ ANDRÁŠIK, L. Charakter evoluce vojensko-ekonomických procesů po rozpadu bipolární rovnováhy. In *Vztah ekonomiky a obrany po studené válce*. Sborník příspěvků z odborného semináře. Vyškov, 2001, s. 23.
- [34] HORÁK, R. a kol. *Východiska pro konstituování ekonomiky armády*. Brno, 2002, s. 23.
- [35] KRČ, M. a kol. *Metodologie vědy a vědeckého poznání*. Brno, 2005, s. 173–177.
- [36] HARTLEY, K. *Defense Economics: Its Contribution and New Developments*. October 2003, HARTLEY, K. *The Economics of the UK-Iraq Conflict*. Centre for Defense Economics University of York, 2004; HARTLEY, K., SANDLER, T. *The Economics of Defense, Volume I-III*. Cheltenham, International Library of Critical Writings in Economics, 2001. HENDERSON, D. R. *The Economics of Defense, War, and Foreign Policy*, March 14, 2005; McGUIRE, *Koncepce ekonomiky obrany pro 21. století*. In *Vojenské rozhledy*, 2000, č. 4.
- [37] Blíže např. STACHOWIAK, Z. *Evropská bezpečnostní politika – nová vědní disciplína*. In Sborník Vojenské akademie v Brně, řada C-D. 2001, č. 1. s. 170–175; KRČ, M., KURINIA, S. *Ekonomická bezpečnost země střední velikosti*. Brno 2000; PLACZEK, J. *Vývoj polského branně-ekonomického myšlení v letech 1976–2000*. Brno, 2003, s. 127–187.
- [38] PLACZEK, J. *Vývoj polského branně-ekonomického myšlení v letech 1976–2000*. Brno, 2003, s. 177.
- [39] Obdobně přistupuje k vymezení předmětu a objektu zkoumání ekonomiky bezpečnosti J. Placek. Viz PLACZEK, J. *Vývoj polského branně-ekonomického myšlení v letech 1976–2000*. Brno, 2003, s. 178–179.
- [40] KUČERA, J.-RADVAN, E. *Filosofické aspekty metodologie vědy*. Brno, 2000, s. 159.

Literatura:

- ABEN, J. *Economie politique de la défense*. Paris, 1992.
- ANDRÁŠIK L. Charakter evoluce vojensko-ekonomických procesů po rozpadu bipolární rovnováhy. In *Vztah ekonomiky a obrany po studené válce*. Sborník příspěvků z odborného semináře. Vyškov, 2001. ISBN 80-7231-073-9.
- BRÍŠKA, R. *Národní hospodářství (teória a politika)*, 2. doplněné vydání. Bratislava 1948. Svazek druhý. Bratislava, 1948. s. 706–707.
- EICHLER, J. Koncepce výstavby profesionální armády a hodnocení bezpečnostních hrozeb a rizik. In *Vojenské rozhledy*, 12(44), 2003, č. 1. ISSN 1210-3292.
- GERBER, J. *Betriebslehre für Streitkräfte*. Köln an Main, 1967.
- Handbook of Defense Economics*. New York, 1995.
- HARTLEY, K. *The Economics of Defense Policy*. 1. vyd. London, Brassey's (UK) 1991, ISBN 0-08-033625-6.
- HARTLEY, K. *Defense Economics: Its Contribution and New Developments*. October 2003, <http://www.york.ac.uk>.
- HARTLEY, K. *The Economics of the UK-Iraq Conflict*. Centre for Defense Economics University of York, 2004, <http://www.york.ac.uk>.
- HARTLEY, K., SANDLER, T. *The Economics of Defense*. Cambridge University Press, 1995. ISBN 0-521-44204-4.
- HARTLEY, K., SANDLER, T. *Handbook of Defense Economics*. Hardbound. North-Holland, 1995. ISBN 0-444-81887-1.
- HARTLEY, K., SANDLER, T. *The Economics of Defense, Volume I-III*. Cheltenham, International Library of Critical Writings in Economics, 2001, <http://www.york.ac.uk>.
- HENDERSON, D. R. *The Economics of Defense, War, and Foreign Policy*, March 14, 2005. <http://www.york.ac.uk>.
- HITCH, Ch. J., McKEAN, R. N. *The Economics of Defense in the Nuclear Age*. New York: Atheneum, 1986. ISBN 0-689-70094-6.
- HORÁK R. a kol. *Východiska pro konstituování ekonomiky armády*. Brno, 2002. ISBN 80-85960-36-2
- KENNEDY, G. *The Economics of Defense*. London, 1975.
- KIRCHHOFF, G. *Handbuch zur Ökonomie der Verteidigungspolitik*. Regensburg, 1986.
- KRČ, M. Vojenství jako významný fenomén XXI. století. In *Vojenství XXI. století*. Sborník příspěvků z mezinárodní konference konané ve Vojenské akademii v Brně 17. října 2001, Brno 2002.
- KRČ, M. *Nástin dějin ekonomiky obrany*. Praha, AVIS 2001. ISBN 80-7278-100-6.
- KRČ, M. *Vybrané kapitoly ekonomiky obrany státu*. Vyškov, 2004. ISBN 80-7231-120-4.
- KRČ, M. a kol. *Metodologie vědy a vědeckého poznání*. Brno, 2005. ISBN 80-7231-004-6.
- KRČ, M., ODEHNAL, L. a kol. *Ekonomika obrany státu (vybrané kapitoly)*. Brno, 1998,
- KRČ, M., KURINIA, S. a kol. *Ekonomická bezpečnost země střední velikosti*. Brno 2000. ISBN 80-85960-17-6.
- KUČERA, J., RADVAN, E. *Filosofické aspekty metodologie vědy*. Brno, 2000. ISBN 80-85960-16-8.
- MANIKOVSKIJ, A. A. *Bojové zásobování ruské armády ve světové válce*. Moskva: Vojenizdat, 1937.

- MÁRTON, M. Poznámky k ekonomickej racionalite, hodnotám a ku globalizácii. In *Ekonomický časopis*, 53, 2005, č. 7. ISSN 0013-3035.
- McGUIRE, M. C. Koncepcie ekonomiky obrany pro 21. století. In *Vojenské rozhledy*, 9(41), 2000, č. 4, ISSN 1210-3292.
- OLVEY, L. D., GOLDEN, J. R., KELLY, R. C. *The Economics of National Security*. New York, 1984.
- PLACZEK, J. *Vývoj polského branně-ekonomického myšlení v letech 1976-2000*. Brno, 2003, ISBN 80-85960-54-0.
- Pojetí oboru a návrh doktorandského postgraduálního studia Ekonomika obrany státu. Vyškov 1994.
- RAŠEK, A. Ke koncepci výstavby profesionální AČR. In *Vojenské rozhledy*, 11(43), 2002, č. 4. ISSN 1210-3292.
- ŘEZÁČ, Z. K vojenským přípravám první světové války. In *Vojenské rozhledy*, 1992, č. 7.
- STACHOWIAK, Z. Evropská bezpečnostní politika – nová vědní disciplína. In *Sborník Vojenské akademie v Brně, řada C-D*. 2001, č. 1. ISSN 1213-4821
- STANKIEWICZ, W. *Ekonomika obrony*. Warszawa, 1994.
- ŠEFČÍK, V. *Analýza ekonomického zabezpečení obrany*. Vyškov, 1998. ISBN 80-7231-029-1.
- ŠEFČÍK, V. *Základy teorie ekonomiky obrany státu*. Vyškov, 1998. ISBN 80-7231-031-3.
- ŠEFČÍK, V. Bezpečnostní systém ČR a ekonomika obrany státu jako studijní obor a vědní disciplína. In sborník referátů z konference na téma „*Ekonomika obrany státu, možnosti a perspektivy rozvoje*“. Vyškov, 1998. ISBN 80-7231-011-9.
- ŠEFČÍK, V. *Ekonomika a obrana státu*. Praha, AVIS, 1999. ISBN 80-7278-014-X.
- ŠIKULA, M. K metodologickým východiskám ponímání fenoménu globalizácie. *Ekonomický časopis*, 53, 2005. ISSN 0013-3035.
- VALOUCH, J. Konverze obranné průmyslové základny. In *Obrana a strategie*. 2005, č. 1. ISSN 1214-6463.
- Ekonomika obrany státu: možnosti a perspektivy rozvoje*. Sborník referátů z konference Fakulty ekonomiky obrany státu VVŠ PV Vyškov. Vyškov, 1998. ISBN 80-7231-011-9.
- Teoretické a praktické ekonomické aspekty zabezpečení obrany*. Sborník příspěvků z I. ročníku odborného semináře s mezinárodní účastí. Vyškov, 2002.
- Vztah ekonomiky a obrany po studené válce*. Sborník příspěvků z odborného semináře katedry ekonomie a ekonomiky obrany státu k dlouhodobému záměru vědecké práce Fakulty EOS. Vyškov, 2001. ISBN 80-7231-073-9.
- Vojenství XXI. století*. Sborník příspěvků z mezinárodní konference konané na Vojenské akademii v Brně 17. října 2001. Brno, 2002. ISBN 80-85960-35-4.
- Finance a armáda*. Sborník materiálů ze semináře Fakulty ekonomiky obrany státu a logistiky, konaného 18. června 2002. Vyškov, 2002. ISBN 80-7231-093-3.

V minulých letech jsme byli bezprostředními svědky řady pokusů o realizaci různých koncepčních přístupů k budoucímu profilu a struktuře armády, opakovaného předkládání blíže nezdůvodněných počtů naší armády a její výzbroje, rekonstrukce stávajících a budování nových posádek, jejich následného rušení a opětovného obnovování. Neustále se měnící základní podmínky samotné existence armádního organismu a s tím související neustálý pohyb materiálu, techniky a především lidí, nejen že nepřispívaly k efektivnímu vynakládání obranných zdrojů a k zajišťování požadované úrovně připravenosti vojsk, ale zároveň znepokojovaly (a do jisté míry stále ještě znepokojují) celou veřejnost a dezorientovaly zaměstnance ve sféře obrany. I v současnosti je proto nutné usilovat o jednotné, na vědeckých základech vytvořené a zdůvodněné představy o tom, jakou má naše armáda v budoucnu být, jak překonat kritický rozpor mezi potřebnými a reálně existujícími zdroji pro udržení vojenské bezpečnosti na úrovni odpovídající stávajícím reálným i potenciálním hrozbám.

Dr. Luboš Štancl, CSc.

*Aktuální problémy teorie ekonomiky obrany státu na počátku 21. století
Vojenské rozhledy 3/2006*

Války minulosti k nám dosahují skrze čas a ovlivňují naše vlastní životy. Záplavy krve prolité před staletími kvůli motivům, které jsou dnes již zapomenuty, formovaly svět, v němž dnes žijeme. Války budoucnosti nás dokážou připravit o nemalou část daní už dnes.

*Alvin a Heidi Tofflerovi,
Válka a antiválka, Dokořán-Argo, Praha 2002*

Cílem tohoto příspěvku je přiblížit nové jevy, které se objevují v oblasti zabezpečení obrany a bezpečnosti státu, a které zároveň mohou ovlivňovat vývoj a zaměření výzkumu ekonomiky obrany státu a stávají se i výzvou k jejímu dalšímu rozvoji. Tyto nové jevy se objevují v souvislosti s rozpadem bipolárního celosvětového uspořádání po roce 1989 a v souvislosti s událostmi vztahujícími se k teroristickým akcím proti jednotlivým zemím od září roku 2001 až do současnosti.

Úvod

Významné změny, odehrávající se v nedávných letech jsou zdůrazňovány v strategických bezpečnostních a obranných dokumentech většiny států Evropy i Ameriky. Devadesátá léta, první dekáda po konci studené války, byla charakterizována politickými snahami pro dosažení stability. Bylo vynaloženo úsilí na rozšíření zóny demokracie, tržní ekonomiky, a to především v zemích, které byly dříve členy Varšavského paktu. Pokračující integrace a rozšiřování mezinárodních institucí vedly k přesvědčení, že díky jim dochází k zvyšování evropské i celosvětové bezpečnosti. Ačkoliv se hrozba konvenční války v evropském prostředí vzdalovala, bezpečnost každé země má také díky globalizaci logický vztah na širší mezinárodní prostředí. Nové hrozby namířené v současných letech na komplexní bezpečnost začaly být reflektovány vzrůstající měrou ve vnější i vnitřní bezpečnosti evropských zemí.

Od teroristických útoků v září roku 2001, protiteroristické aktivity se staly dominantní, speciálně v politice Spojených států amerických. Terorismus získává novou sílu z extremistických radikálních islamistických skupin. Nejistota je také zvyšována prostřednictvím rozšiřování zbraní hromadného ničení. Zatímco přichází nové příležitosti, proces globalizace tenduje k zhoršení nerovností. Nebezpečí různých krizí souvisejících s vnitřním rozvojem společností se rozmáhá. Vzájemná závislost mezi státy posiluje společnou bezpečnost, ale jsou zde rizika, která však nemožňují se stoprocentně na ni spoléhat.

Terorismus zde existuje po staletí, ale nový druh, sítí propojeného, terorismu zaměřeného na destrukci v masovém měřítku je novým fenoménem. Který mimořádně využívá zranitelnosti západní společnosti. Široká škála prostředků musí být využita k boji s tímto fenoménem, a mimořádná pozornost musí být dána kořenům samotného terorismu. V moderní společnosti je velké množství faktorů dotýkajících se bezpečnosti, to je důvod proč posílení bezpečnosti musí obsahovat ne pouze vojenské prostředky, ale také bezpočet dalších prostředků z jiných oblastí. Ačkoli každá země je sama odpovědná za bezpečnost vlastních občanů, je nemys-

litelná absence efektivní a účinné mezinárodní spolupráce a upevňování mezinárodního právního řádu.

Úsilí vystavět funkční ekonomiku a demokratické struktury jako součást celosvětového procesu známého jako globalizace s sebou nese jak úspěchy, tak selhání. Na jedné straně, vidíme vznik dynamických center hospodářské síly a partnerství, které poskytují vážnou výzvu průmyslovým zemím, zatímco na straně druhé selhání vedou ke krizím, které mají potenciál ohrozit jak regionální, tak globální bezpečnost.

Globalizace zmenšila svět. Jak celosvětové problémy, tak problémy přesahující národní hranice mohou mít dopad na globální bezpečnost, bezpečnost v Evropě, tak i na bezpečnost jednotlivých zemí a jejich občanů. Rizika a hrozby nabývají nových forem a jejich efekty lze počítovat mnohem rychleji a na širším území. Boj s těmito hrozbami vyžaduje extenzivní mezinárodní spolupráci a lepší připravenost vypořádat se problémy a jejich fundamentálními příčinami.

1. Faktory ovlivňující budoucí zajišťování bezpečnosti a tvorbu obranné politiky

Rychlé změny ve vnějším prostředí znamenají, že každá země si musí vybudovat vlastní bezpečnost a obrannou politiku v širším kontextu. Mezi nejvýznamnější změny, které vyvolaly tuto potřebu, můžeme mimo jiné zařadit: **proměna charakteru možné formy budoucího konfliktu, změny vyvolávající nové bezpečnostní hrozby, změny ekonomicko-hospodářských podmínek.**

1.1 Proměna charakteru možné formy budoucího konfliktu

Příprava států na budoucí možný válečný či jiný ozbrojený konflikt, šíře zkoumaných problémů a zvýšená pozornost na některé z nich byla ovlivněna zkušenostmi, které poskytly předchozí válečné konflikty. Stav a rozvoj ekonomického zkoumání války a obrany byl touto skutečností ovlivňován. Zkoumané problémy odrážely zkušenosti z minulých válečných konfliktů a pravděpodobné formy a charakter budoucích možných konfliktů.

Tab. 1: Etapy historického vývoje mající vliv na zkoumání ekonomiky obrany státu

Etapa (časové období)	Fenomény tohoto období	Základní charakteristika konfliktů
Etapa I (1914-1945)	první a druhá světová válka	symetrická válka, konvenční zbraně (převaha)
Etapa II (1945-1989)	studená válka (bipolarita)	symetrická válka, konvenční nekonvenční zbraně
Etapa III (1989-doposud)	konec studené války a válka s terorismem (multipolarita)	asymetrická válka, konvenční a nekonvenční zbraně

Pokud budeme hovořit o moderním pojetí ekonomiky obrany a toto pojetí ohraničíme počátkem minulého století a naší současností, pak ekonomové zabývající se válkou a obranou a jejich ekonomickými aspekty prošli dvěma etapami bádání, které se od sebe výrazně lišily pravděpodobným charakterem příští možné války a v současné době nastupuje etapa třetí (tab. 1). Tab. 2 uvádí vymezení pravděpodobného charakteru příští války v jednotlivých etapách.

Tab. 2: Pravděpodobný charakter příští války

	Hrozby	Prostor	Čas	Intenzita	Souhrnná charakteristika
Etap I	Mocenské zájmy, ziskuchtivost, strach	Globální válka	Vleklá válka	Totální a masová válka	Válka je pokračováním mezistátní politiky násilnými prostředky. Její vyhlášení a ukončení – musely být splněny určité formální náležitosti zakotvené v mezinárodním právu. V bojích se střetávaly pravidelné armády tvořené speciálně vycvičenými odborníky. Užívání metod nepravdivé války (např. španělská guerilla) bylo považováno za odchylku od normy. Až do první světové války byly války na starém kontinentě omezené, neválčící obyvatelstvo stálo většinou stranou bojů a bylo tudíž ušetřeno přímých dopadů války. Dva světové konflikty byly válkami totálními. Civilní obyvatelstvo se rostoucí měrou zapojuje do válečného úsilí a stává proto stále častěji terčem útoků. Ve druhé světové válce byli civilisté masakrováni masově a organizovaně. Výsledek je určen vytvářením rozhodujících výhod: jedna strana má lepší výcvik, taktické dovednosti, strategickou předvídatost, technologické inovace, v průběhu války dokáže lépe zmobilizovat zdroje státu.
Etap II	Jaderná nadvláda	Globální válka	Krátká válka s možností prodloužení	Totální a masová válka	Válka by se vyznačovala ničivostí, úsporností a rozhodností ozbrojeného boje. Byly by použity raketojaderné zbraně. Válka by byla světová a koaliční, vedená antagonistickými koalicemi. Účastnily by se jí miliónové armády, vybavené nejmodernějšími zbraněmi a bojovou technikou. Z hlediska ničivých účinků raketojaderných zbraní se stírá rozdíl mezi frontou a týlem. Prostředky ničení jsou tak silné, že umožňují rozhodnout o výsledku války na strategické úrovni. Válka může být zahájena nenadále. Raketojaderné zbraně mohou být použity v masovém měřítku nebo v omezeném měřítku na určené cíle. [1]
Etap III	Šíření zbraní hromadného ničení, terorismus, import nestability	Lokální a regionální válka	Krátká válka	Omezená válka	Válka nečiní rozdíl mezi vojenskou a civilní sférou, válka není oddělena od života občanské společnosti. Válka bez lineárních front, je rozptýlena v prostoru jak geografickém, tak společenském. Je to válka krutá a zálučná, a je tudíž obtížné rozlišit v ní síly dobra a zla, protože se zpravidla vymyká kritériím doktríny spravedlivé války. Vražda civilistů, není v těchto konfliktech vedlejším produktem války, ale jedním z jejích základních nástrojů a zároveň cílů.

Změny probíhající po skončení studené války a události spojené s útoky na světové obchodní centrum 11. září 2001 uvedly v pohyb síly, které v současnosti mění společenské, politické, bezpečnostní a ekonomické podmínky a vyvolávají potřebu hledání řešení nově vznikajících problémů.

1.2 Nové bezpečnostní hrozby

Mezi základní faktory vyvolávající v současnosti bezpečnostní problémy a na které musí současný vojenství plánovači reagovat, patří:

Rozvoj krizí (development crises)

Kolem pěti miliard z šesti miliard celosvětové populace žije v rozvojových zemích. Chudoba, nerovnost a nedostatek rozvoje napomáhají k sociální nestabilitě. Selhání v rozvoji politiky a sociálních reforem a vyloučení z užitků globalizace vede k krizím, které mohou vytvořit nové konflikty a bezpečnostní hrozby. Cílem dlouhodobého rozvoje a politik přátelské spolupráce je podpora států v jejich úsilí provést sociální a ekonomické reformy, zatímco v ten samý čas, potenciál krizového managementu by mohl být zlepšován v přípravách pro vyrovnání se s selháními.

Selhání států (failing states)

Mezinárodní systém je založen na individuálních jednání států v souladu se schválenými zákony a platnými mezinárodními závazky. Jestliže stát slábne nebo se dokonce hrouť, v mnoha případech není pouze ohrožena vlastní populace státu, ale také regionální nebo mezinárodní stabilita a bezpečnost. Státy, které nejsou dlouho schopny fungovat, se často stávají bezpečnostním vakuem, které poskytuje úrodnou půdu pro nový globální terorismus a organizovaný zločin a druhoplánově vyvolává migraci. Riziko epidemií a environmentálních hrozeb může také růst. Zároveň, situace selhávání států může zhoršovat a zvětšovat regionální konflikty a vést k občanským válkám, které se mohou nakonec rozvinout v mezinárodní krize.

Problémy dotýkající se lidských práv, demokracie a právního řádu.

Ve velkém měřítku porušování lidských práv, nedostatek dobré vlády a právního řádu, zamezení občanům participovat na jejich vlastních věcech a vážné sociální nerovnosti vyvolávají sociální nestabilitu. Mohou také vytvořit úrodnou půdu pro extremistické skupiny a zvýšit tlak na nekontrolovatelnou migraci. Práva uprchlíků a menšin jsou často nejvážněji ohroženy.

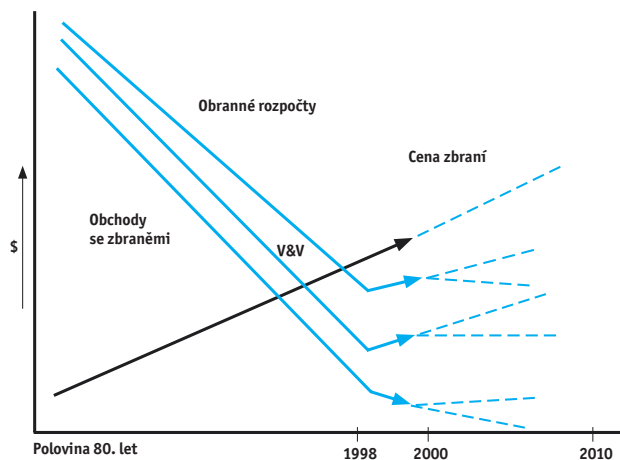
Uskutečňování všeobecných lidských práv podporuje stabilitu a poskytuje základ pro udržitelný rozvoj. Úmluvy o lidských právech byly obecně ratifikovány a nastavené mechanismy monitorování dodržování lidských práv hrají důležitou roli.

Konfrontace civilizací a činnost extremistických fundamentálních skupin

Výstavba funkčních ekonomik a demokracií může, mimo ekonomických, politických a sociálních faktorů, také být brzděna nebo dokonce zamezena díky skutečnosti, že potřebná modernizace společnosti se setkává s odporem vycházejícím z kulturních rozdílů. V nejhorším případě, tento rozvoj se může proměnit v „konflikt civilizací“ v kterém extremistické fundamentální skupiny podnikají radikální, dokonce násilné akce. Během několika málo posledních let, především islámská radikální hnutí získala na síle, ale extremismus může také mít jiné původy. Předcházení konfliktů mezi civilizacemi a kulturami, dialog mezi nimi, musí být prohlouben a společný informační základ a kooperace rozšířena. Všeobecný důraz je nyní kladen na tvorbu efektivnějšího politického dialogu a na rozvoj dalších forem spolupráce, obzvláště mezi západním světem a arabskými a islámskými zeměmi.

1.3 Změny ekonomicko-hospodářských podmínek

Celkové vojenské výdaje, výdaje na vojenský výzkum a vývoj, a objem obchodů se zbraněmi se snižovaly po většinu celého období po skončení studené války, zatímco cena zbraní stabilně narůstala (viz obr.).



Obr.: Celosvětové vojenské (obránné) výdaje - trendy

Pramen: KILLELEA, F. Defense Economics. National Security Analysis Department Johns Hopkins University, Applied Physics Laboratory March 2005.

Výdaje na obranný a vojenský výzkum a vývoj dosáhly samého dna v roce 1998 a od té doby narůstají, z velké části vedené nárůstem výdajů v USA, Rusku a Číně. Ve většině zemí, kromě zemí účastnících se konfliktu nebo které si uvědomují možnost vzniku konfliktu, docházelo k preferování výdajů na sociální, ekonomické a infrastrukturní programy na úkor obrany. Konkurence uvnitř obranných rozpočtů z důvodu modernizačních projektů byla a je ovlivňována prostřednictvím rostoucích personálních, údržbových, provozních a infrastrukturních nákladů. Nárůst cen zbraní má za následek tzv. „one-for-one“ výměny.

S menším počtem nově vyvíjených, vyráběných a prodávaných sofistikovaných systémů, byla obranná odvětví postavena tváří v tvář nadbytečnosti a nevyužitelnosti pracovních sil, uzavírání závodů, redukci personálu, restrukturalizaci a slučování prostřednictvím fúzí a akvizic. Trend se bude ubírat více směrem k upevňování a spolupráci, ať už uvnitř nebo přes národní hranice, tak jak se budou odvětví usilovat o dosažení dalších úspor z rozsahu a většího přístupu na mezinárodní trhy. Snahou při výrobě sofistikovaných zbraňových systémů bude jejich větší dostupnost, přitom budou dostupné menšímu počtu zemí.

Za hlavní ekonomické faktory, které ovlivňovaly a budou i nadále ovlivňovat vojenské výdaje, jsou označovány: **hrubý domácí produkt, příjem na hlavu obyvatelstva, přírodní zdroje, objem průmyslové a zemědělské produkce, vztah export/import – platební bilance, rozpočtový přebytek nebo deficit, zahraniční dluh, inflace, obranný rozpočet a jeho alokace.**

Celosvětové vojenské výdaje byly tedy v minulých dekádách mimo jiné ovlivňovány působením kombinací různých úrovní stagnace hospodářství, rozpočtových deficitů, narůstající soutěže mezi jednotlivými odvětvími veřejného sektoru o omezené zdroje, velkými zahraničními dluhy, devalvací měny, a vysokou inflací.

Svět se změnil, přítomnost ohrožení je zcela zřejmá, jeho zákeřnost je dána jeho „neviditelností“ a neočekávaností jeho ataku, což ještě mnohem více komplikuje rozhodování při alokaci zdrojů při zajišťování obrany a bezpečnosti. **Každá země při zabezpečování vlastní bezpečnosti a obrany musí akceptovat tento širší kontext bezpečnostních hrozeb a rizik, jejich dynamiku a vývoj, a to především z důvodu eliminace selhání vlastního obranného a bezpečnostního rámce.**

Mění se pravděpodobný charakter příští možné války, nové bezpečnostní hrozby a mění se ekonomicko-hospodářské podmínky vyvolávající nutné změny v samotné struktuře ozbrojených sil, iniciuje revize vojenských a bezpečnostních doktrín a svým způsobem determinuje i vývoj v obranném průmyslu. Tyto nově vznikající problémy se nutně musí projevit ve změně pojetí a obsahu zkoumání ekonomiky obrany státu. Způsobují, že k tvrdému jádru obranných problémů se nabaluje vrstva nových témat, která posouvají bádání novým směrem a vyvolávají potřebu přizpůsobit předmět oboru novým podmínkám.

2. Nové formování teorie ekonomiky obrany

Řada autorů tyto nové skutečnosti zaznamenala a předkládají vize, kterým směrem by se teorie ekonomiky obrany v nastávajícím období mohla nebo měla ubírat, případně, kterým problémům nebyla věnována dostatečná pozornost. Následující řádky přibližují náhledy některých z nich.

2.1 Martin C. McGuire – Koncepce ekonomiky obrany pro 21. století

Předvídání reálného vývoje ekonomiky obrany musí vycházet ze změn funkcí, které v 21. století budou ozbrojené síly plnit. Profesor ekonomie kalifornské univerzity v Irvinu Martin C. McGuire proto reaguje na veliké množství nových skutečností, které trvale ovlivňují zajišťování národní obrany a mezinárodní bezpečnosti, a tím i ekonomiku obrany. [2] Zvyšuje se význam sociálních, kulturních, výzkumných a právních vazeb mezi ekonomikou a obranou, takže ekonomika obrany, jako vědecký obor, podle něj, **postupně přejde do sféry politické ekonomie**. Profesor McGuire vychází především z kategorií, které vymezují „ekonomiku obrany“ v nadcházejících desetiletích. Změny ve struktuře obranné ekonomiky jsou dle něho dány

- a) vývojem ekonomiky jako takové,
- b) trendem změn ve struktuře konfliktů a obrany.

Jednou z reakcí na tyto změny je rozšíření definice „obranu“ či „bezpečnosti“. Dnes se tyto pojmy vztahují i na ničení životního prostředí, rizika finančního zhroutení, šíření nakažlivých chorob a hladomoru. Na zajišťování národní obrany a mezinárodní bezpečnosti má vliv celá řada nových faktorů. Mezi ně patří: **pokroky nejnovější technologie** (zbraně s vysokou přesností a nízkou vlastní zranitelností), **redukce úrovně zdrojů**, které budou pravděpodobně pro obranu k dispozici, **nové mezinárodní politické prostředí**, ve kterém budou obranné síly působit, **posun úkolů**, které budou tyto síly plnit (uprchlíci, zajišťování lidských práv, udržování míru), **změny ve vztahu obyvatelstvo-ozbrojené síly**, **snížování vládní kontroly** (migrace, hromadné sdělovací prostředky), **zvyšování sociálních, politických a kulturních vlivů** (médiu a nutný konsenzus demokratické veřejnosti, který odmítá či vyžaduje provádění určité obranné politiky).

Martin C. McGuire vymezuje směry, kterými by se teorie ekonomiky obrany v následujících letech měla ubírat:

- a) První skupina zájmů se bude nadále soustřeďovat na tzv. zděděné problémy z minulosti, může též říci, že se jedná o tradiční okruh problémů, kterými se ekonomika obrany zabývá. M. C. McGuire však upozorňuje, že některé z nich jsou již promlčeny, jako například problém jak „přežít“ termonukleární válku. Mnohé další nicméně přetrvávají a je nutné je dále rozpracovávat.
- b) Druhá skupina zájmů, má úzký vztah k široké škále nových politických otázek vyvolaných z ekonomické a politické evoluce, která je důsledkem konce studené války, rozpadu Svazu sovětských socialistických republik a kolapsu komunismu.
- c) Třetí skupina zájmů, souvisí s využitím ekonomické analýzy (ať už pozitivní či normativní) na ekonomické struktury v mezinárodním systému a na jejich důsledky pro válku, bezpečnost a mír.

Kategorie, které vymezují jádro „ekonomiky obrany“ v nadcházejících dekadách, jsou podle Martin C. McGuire následující:

- ❑ obranné aliance a vyhýbání se velkým válkám (odzbrojení a jeho meze),
- ❑ obrana a udržování světového pořádku (řešení menších konfliktů),
- ❑ krácení zdrojů na obranu,
- ❑ obrana a mezinárodní ekonomika,
- ❑ obrana a vývoj mezinárodního systému (geopolitický kontext),
- ❑ obrana a ozbrojené síly (zejména v ozbrojených zemích).

Žádná z těchto kategorií není tou hlavní. Ve strategickém prostředí existuje veliké množství nejrozmanitějších scénářů, jež jsou relativně nepravděpodobné, což znamená, že se při přípravě obrany nemůžeme soustředit na jen několik hlavních druhů ohrožení. Výběr výše uvedených pěti kategorií, pramení nejen ze světového vývoje, ale také z vývoje samotné ekonomiky.

2.2 David R. Henderson – Ekonomie obrany, války a zahraniční politiky

Ve svém příspěvku [3] se zamýšlí nad stavem ekonomie obrany, nevymezuje však její strukturu, nýbrž uvažuje o tématech, která nebyla dle jeho názoru ekonomy dostatečně prozkoumána. Vymezuje oblasti, které by se měly stát v následujících letech mimo jiné středem pozornosti. Henderson píše: „Velmi málo ekonomové udělali ve způsobu užití ekonomických nástrojů při analýze vážnějších obranných témat. Otázky, které vyslovuje, jsou následující:

- ❑ Jaké jsou neúmyslné konsekvence útoku na ostatní národy? [4]
- ❑ Jak může ministerstvo obrany bojovat s „Hayekovým problémem rozptýlených informací“? [5]
- ❑ Jak se ministerstvo vyrovnává s „Hayekovým informačním problémem“, speciálně v poskytování intervencí, jak vláda rozhodne, kterého diktátora podporovat a kterému čelit a jak vláda rozhodne, která z intervenčních metod bude využívána pro velké a dlouhodobé cíle?
- ❑ Jaké byly náklady a užítky různých válek?
- ❑ Je potřeba dělat něco se specifickými zájmovými skupinami, které mají prospěch z jednotlivých válek a je-li tomu tak, může rozhodnutí vlády vstoupit do války být chápáno jako důsledek lobování těchto jednotlivých zájmových skupin?

2.3 Keith Hartley – Ekonomie obrany: její přínos a nový vývoj

Ekonomie obrany je definována tak, aby obsahovala všechny aspekty ekonomiky obrany, odzbrojení, konverze a míru. [6] Tuto definici třeba modifikovat, aby zahrnovala ekonomiku války, konfliktu a nekonvenčních konfliktů (např. terorismus, civilní válka, revoluce, povstání, vzpoura, rebelie). [7] Podle K. Hartleye teorie ekonomiky obrany udělala řadu průkopnických počínů, mnohé z nich obsahovaly studie dotýkajících těchto oblastí:

- ❑ zbrojní závody,
- ❑ vojenské aliance (např. NATO),
- ❑ poptávka po vojenských výdajích,
- ❑ spojitost mezi obranou, růstem a rozvojem,
- ❑ vojenský personál (odvod verzus profesionální armáda),
- ❑ zprostředkování obranných prostředků,
- ❑ obranná průmyslová základna,
- ❑ alternativní průmyslové politiky (např. spolupráce, offsety),
- ❑ export zbraní,
- ❑ odzbrojení a mírová dividenda.

2.3.1 Nový vývoj v ekonomice obrany

Ve světle nových událostí, změn a podmínek se v rámci ekonomiky obrany objevují témata, která naznačují nové směry vývoje v této vědní disciplíně.

Ekonomika konfliktu

Jako jedna z nových oblastí se profiluje ekonomie konfliktu: prostor, který tradičně ovládali političtí vědci (politologové). Základním přínosem ekonomů v tomto prostoru je jejich zájem o náklady konfliktu. Války jsou nákladné. Nicméně zde doposud existuje nedostatek empirických prací dotýkajících se nákladů a přínosů pramenících z konfliktu. Nutno poznamenat, že v našich podmínkách je tato oblast také nedostatečně rozpracována.

Základním problémem pro účastnické strany konfliktu, co nejpřesněji odhadnout konečnou výši vojenských nákladů, které zahrnují následující kategorie:

- ❑ dodatečné náklady konfliktu,
- ❑ potřeba zahrnout náklady nahrazení výzbroje,
- ❑ potřeba ohodnotit ztráty lidského kapitálu (např. založená na diskontování budoucího výdělku),
- ❑ pochopení, že odhady se budou lišit podle výnosu,
- ❑ možné dlouhodobé náklady jako je nutnost mírových jednotek a větší hrozba teroristických útoků,
- ❑ možné finanční přínosy národů neparticipujících v konfliktu.

Existují zde však také náklady pro civilní ekonomiku. Ty zahrnují dopady na ceny nafty; na letecké dopravní a turistické trhy; ceny akcií a všeobecnou důvěru v různé druhy úspor; možný efekt recese; na záměrech veřejných výdajů (např. větší výdaje na obranu na úkor programů sociálního zabezpečení a pomoci). V aktivitách jako jsou analýzy nemohou být rozpory se skutečností ignorovány, jmenovitě, co by se dělo, kdyby žádný konflikt nebyl? Například: Mohly by dopravní letecké společnosti zažít recesi na svých trzích?

Nákladově-užitkový přístup ke konfliktu vyžaduje odhad jak nákladů, tak užitků. Jaké jsou pravděpodobné užitky z války a jak vysoké jsou hodnoty takových užitků pro její účastníky? Existuje zde jeden možný přístup užití nákladů k vyjádření „minimálního ocenění“, které musí být přiřazeny užitkům. Např. válka v Perské zálivu stála Velkou Británii kolem 2,5 mld s přínosem pro Velkou Británii od dalších národů přes 2 mld (v cenách roku 1991). Dnešní náklady pro Velkou Británii ve válce s Irákem (která má obdobný charakter války v Perském zálivu) by mohly překročit 3 mld (v cenách roku 2001). [8]

Ekonomika terorismu

Zaměříme se na to jak ekonomové analyzují události, které se odehrály 11. září 2001. Tyto útoky na USA s sebou přinesly makro a mikroekonomické dopady na ekonomiku vojenských aliancí a zpochybnění modelů chování teroristů. Po celou dobu zde je také potřeba poznání toho: Co by se stalo, kdyby nepřišlo 11. září 2001?

Konec studené války vedl k růstu nekonvenčních konfliktů ve formě jako je: revoluce, občanská válka, partyzánský boj a terorismus. Toto vše pak následně rezultuje v nových obavách o národní bezpečnost. Terorismus je definován jako: „...předem promyšlené užití nebo hrozba užití extrémního násilí nebo krutosti k dosažení politických cílů skrz zastrašování a obavy“. Terorismus není nový. Jsou zde příklady z druhé světové války a německé okupace Evropy. Více ze současnosti je příklad severního Irsku, který demonstruje náklady terorismu ve formě zabití a zranění vojenského personálu a civilního obyvatelstva, nepříznivý efekt na obchod a devizový kurz a ztrátu zahraničních investic a turistů. Mírové výsledky tzv. velkopáteční mírové dohody poskytují paletu ekonomických a dalších užitků. Mír je pak pojímán jako veřejný statek. Rysy současného terorismu s sebou nesou individuální nebo skupinové napadání civilních cílů: tyto pak nazýváme jako asymetrické útoky (netradiční armády proti tradičním). [9]

Další významným přínosem teorie ekonomiky obrany může být **využití teorie her pro objasnění chování teroristických skupin**. Protože zde existuje komplexní literatura v této oblasti, předmět výzkumu může být přiblížen s ohledem na ekonomii zločinu a trestu (ilegální aktivity). Uvažme například krádež. Zločinci zvažující krádež budou vyhodnocovat její přínosy a náklady. Přínosy krádeže zahrnují hodnotu statků, které jsou ukradeny, stejně jako pravděpodobnost, že někteří zločinci možná budou riskovat a radovat se ze „vzrušení“ loupeže. Užitky musí být srovnávány s náklady, aby se odhadlo, zda je loupež výhodná. Náklady zločinu zahrnují náklady „přípravy“ ať už se jedná o jednotlivce nebo skupinu (například plánování, průzkum, sledování, podplácení kompliců). Pak zde jsou náklady realizace (loupež a útěk) a reálná možnost polapení a trestu (pokuta nebo vězení). Pravděpodobná politika řešení zločinu zahrnuje změnu v distribuci důchodů a bohatství ve společnosti, soukromé pojištění, privátní bezpečnostní systém, více policie a sociálních daní za předpokladu většího odstrašení jako například delší uvěznění pro zločince.

Ekonomický model teroristického chování využívá standardní model spotřebitelského chování. Teroristé se snaží maximalizovat své individuální nebo skupinové užitky. Oni jsou také subjekt limitovaný zdroji (vstupy, bohatství, práce, čas), které musí být alokovány mezi rozmanité teroristické a neteroristické aktivity. Navíc alokační rozhodnutí jsou spojena s volbou alternativního teroristického útoku, jako je únos letadla, únosy osob, bombové útoky, vraždy a užití chemických, biologických a nukleárních zbraní. Tyto ekonomické modely terorismu nabízejí pestré predikce:

Substituční efekt. Jestliže vláda svými opatřeními zvýší cenu jedné z možných forem útoku, teroristé budou volit alternativu s nižšími náklady. Například zvýšení bezpečnosti letišť možná bude znamenat více bombových útoků na další civilní cíle (např. centra měst).

Důchodový efekt. Vlády se mohou pokusit redukovat teroristické aktivity odepřením pří-
stupu k zdrojům (rozpočtová omezení).

Nárůst nákladů terorismu. Odstrašení je jednou z možností (tzv. politika oko za oko, zub
za zub). Nebo náklady mohou být uloženy na státy, které podporují teroristické skupiny
(např. Afghánistán).

Parazitování (free riding). Státy mohou mít stimuly k parazitování na státu, který aktivně
pronásleduje mezinárodní teroristické skupiny.

Ekonomika vojenských aliancí

Po 11. září 2001, Spojené státy americké jako leader koalice organizoval vojenské operace
v Afghánistánu. Toto vyvolává všeobecnou otázku: „Jaké jsou národní užitky z členství ve vo-
jenské alianci (např. NATO)?“ Je zde hodně literatury ekonomiky obrany dotýkající se vojen-
ských aliancí. Tato literatura modeluje aliance jako „kluby“ poskytující veřejný statek ve formě
kolektivní obrany a bezpečnosti (americký strategický nukleární deštník, který je nerivalitní
a nevylučitelný pro členy Aliance). Jednou předpovědí tohoto modelu je tzv. „free riding“ pomocí
něhož národní spojenci poskytují více obrany, a méně budou utrácet na obranu. Důsledkem toho
je skutečnost, že malé státy využívají ochoty velkých států poskytovat alianční obranu.

Evropská unie se snaží vytvořit „společnou evropskou bezpečnost a obrannou politiku“
(CESDP – Common European Security and Defence Policy). Vždy zde bylo množství snah
dosáhnout tohoto cíle:

Vytvoření sil rychlé reakce 60 000 vojáků kolem roku 2003. Tyto síly jsou navrženy
ve vztahu k petrohradským úkolům [10], které se dotýkají řízení krizí, prevence konfliktů
včetně humanitární akcí, záchranných misí a udržování míru.

The Six Nation Framework Agreement (1998: Francie, Německo, Itálie, Španělsko, Švédsko
a Velká Británie) Jedná se o snahu ulehčit restrukturalizaci evropského obranného průmyslu
a zachovat jeho konkurenční schopnost.

Evropská Agentura pro kooperaci společného vyzbrojování OCCAR (Organisation for
Joint Armament Cooperation – založena 1. ledna 1999).

Průmyslová restrukturalizace mezi evropskými národy vyústila v vytvoření EADS (Euro-
pean Aeronautic Defence and Space Company), Airbus Military Company, MBDA, Eurocopter
a Agusta-Westland.

Evropské společně vytvářené projekty zahrnující Eurofighter Typhoon, A400M Airlifter,
Meteor Missile a evropská účast na US Joint Strike Fighter.

Evropský obranný trh je neefektivní jak v zajišťování ozbrojených sil, tak obranného
zařízení. Je zde možná komparace s americkým modelem. V porovnání s USA, EU postrádá
samostatné evropské pozemní síly, námořnictvo a vzdušné síly a velký samostatný evropský
trh s obranným zařízením. Evropské ozbrojené síly jsou charakteristické značnou duplicitou
národních ministerstev obrany, národních armád, námořnictva a vzdušných sil společně
s národním výcvikem, podporou a uspořádáním vojenských základen. Jako výsledek tohoto
stavu je skutečnost, že evropské státy selhávají v dosažení úspor z rozsahu a příležitostí
z rozsáhlých procesů v zabezpečování ozbrojených sil. Národní ozbrojené síly v samostatných
evropských státech jsou „příliš malé“ na to, aby si uvědomily neevropské náklady v obraně
(nacionalismus). Nicméně je zde také nedostatek publikovaných dat pro odhad možných
úspor nákladů a efektivních zisků vyplývajících z jednotných evropských pozemních, vzduš-
ných a námořních sil.

Obdobné neefektivnosti můžeme nalézt také v evropském obranném průmyslu. Evropa je charakteristická duplikací v nákladných R&D programech (např. letadla, vrtulníky, rakety, tanky, válečné lodě). Také produkce je pro národní trhy malá, a tak evropské státy selhávají v dosahování úspor z rozsahu a převzetí, které jsou dostupné na velkém obranném trhu (z tohoto důvodu jsou významné exporty evropských firem). Bojová letadla jsou dobrým příkladem neefektivnosti evropského obranného průmyslu. V současnosti evropské země rozvíjí tři rozdílné typy bojových letadel, jmenovitě Gripen (Švédsko), Rafale (Francie) a Eurofighter Typhoon (Německo, Itálie, Španělsko a Velká Británie). Výsledkem jsou tři „R&D účty“ a malý rozsah produkce pro státní zakázky. Jinak, pokud by všech šest zemí souhlasilo s nákupem jednoho typu letadel, mohlo by dojít k úsporám nákladů na výzkum a vývoj a k úsporám z rozsahu a převzetí při objednávce na 1000 jednotek, které by mohly být blízko americkému rozsahu produkce (viz tab. 3).

Tab. 3: Bojová letadla

Typ letadel	Náklady R&D (£ bilion)	Národní produkce	Export	Celkový počet
Gripen	1,3	204	42	246
Rafale	6,1	294	-	294
Typhoon	13,8	620	90 (?)	710
JSF (USA)	13,7	3002 (z toho 150 pro VB)	2000 (?)	5000
F-16 (USA)	N/A	2250	1750	4000+
F-18 (USA)	4,0	1363	401	1764
F-22 (USA)	15,2+	295	-	295

Poznámka: R&D náklady nejsou uváděny ve stejných letech.

Pramen: *Flight International*, 27 November, 2001; *Jane's All the World's Aircraft* (various).

Pokud by zde byl vytvořen jednotný evropský trh pro vojenskou výrobu, mohli bychom hodně získat z jeho následné existence. To vyžaduje změnu nebo zrušení článku 296 (dříve článek 223) a tak umožnit, aby existující jednotný trh civilních statků a služeb civilně veřejného zabezpečování mohl být rozšířen o obranné zaopatřování. Ekonomické studie odhadují úspory nákladů z jednotného trhu obranného zařízení v rozsahu 10-20% (nižší hranice odhadů).

EU obranná politika je mezi politiky aktuální a dominující. To ukazuje, že ekonomové v oblasti ekonomiky obrany mohou moudře přispět do diskuze a k znalostem. Existující evropská obranná opatření jsou vysoce neefektivní. V evropských ozbrojených silách a jejich obranných průmyslech je prostor pro efektivní zlepšení. Účinně organizované vojenské aliance nabízí svým členům užítky. Efektivní zlepšení znamená užítky pro ozbrojené síly a daňové poplatníky, ale náklady pro některé z evropských obranných průmyslů. Vzdálenou budoucností by mohl být transatlantický trh obranného zařízení (USA a EU).

2.3.2 Nové výzvy v ekonomice obrany

V současnosti existuje pro teorii ekonomiky obrany mnoho výzev. Uvedme dva příklady. První se dotýká **prostoru pro modelování ozbrojených sil** na příkladu společných sil. Druhý se dotýká **otázky kolem budoucnosti firem s vojenským programem**.

Modelování ozbrojených sil: případ společných sil

Ozbrojené síly zahrnují vojenské jednotky, jejich velitele a základny. Toto jsou formy vstupů do vojenské produkční funkce, která následně poskytuje rozličné obranné schopnosti. Výzvy se objevují při určení efektivnosti různých vojenských jednotek. Jednou z možností je vytvoření vnitřního trhu s různými vojenskými jednotkami (které je možno považovat za firmy), které mohou být seskupeny pro vytvoření odvětví (např. dělostřelecké jednotky vytváří dělostřelecký průmysl – odvětví). Vojenští velitelé mohou být považováni za podnikatelské subjekty rozpočtově omezené a vystupující jako ochránci zisku. Příspěvkem teorie ekonomiky obrany by mohlo být úvaha nad tím, jak by tento model mohl být využit při vytváření společných vojenských sil.

Soukromý sektor nabízí několik návodů k vytvoření společných vojenských sil. Fúze jsou zřetelný příklad. Fúze poskytují ekonomický profit ve formě úspory nákladů, ale jsou zde také ekonomické náklady plynoucí z nebezpečí vzniku monopolu. Ukažme si tři možné typy fúzí:

- **Horizontální fúze** ke které může dojít na stejném stupni produkce. Například by mohlo dojít k fúzi dvou nebo více pěších jednotek.
- **Vertikální fúze** ke které může dojít v rozdílných stupních produkčního procesu. Například pěchotní jednotka by přibrala transportní jednotky a autoopravárenské jednotky právě tak jako rekrutační a výcviková střediska.
- **Smišené (konglomerátní) fúze**, které vytváří rozmanité firmy věnující se různorodé produkci. Například by mohly být spojeny vojenské síly zahrnující vzdušné, pozemní a námořní jednotky.

Ve Velké Británii se po strategické obranné revizi v roce 1998 obnovil zájem o společné vojenské síly. Tento zájem vyvolal tři politické otázky. První: Co známe? Druhá: Co není známo? Třetí: Co potřebujeme vědět pro rozumné rozhodování o „projektu společných sil (jointery)“? Některé z britských příkladů společných sil se zdají být impozantní: společné síly rychlé reakce, společné síly Harrier (bojové letouny s vertikálním směrem startu), helikoptérový výcvik. Nicméně jsou zde málo uváděné skutečnosti o užítcích a nákladech „projektu společných sil (pointery)“ a prezentované příklady jsou často méně důležité až bezvýznamné elementy obranného rozpočtu.

Spojené síly vyvolaly větší počet obecných otázek kolem přiměřené rovnováhy mezi společnými a samostatnými servisními silami. Jaké je „nejlepší“ (nejméně nákladné) organizační uspořádání a velikost jednotek v ozbrojených silách (srovnej soukromé podnikatelské firmy)? Patrně se zde však bude usilovat o preferování zásady soupeření a rivality před „jointery“: nechme ozbrojené síly soutěžit nabídkou inovačních řešení pro společné aktivity. Tato rivalita mohla být posílena „soutěží o kvalitu“, umožněním soukromým firmám hledat a pokoušet se o ekonomické „jointery“ (například napříč celými ozbrojenými silami a ne uvnitř každých služeb). Taková to rivalita by také mohla být užita pro podporu konkurence a substituci mezi každou z ozbrojených sil (např. vzdušná podpora poskytovaná vrtulníkovými silami nebo vzdušnými silami Harrier), poskytnutá pro zrušení tradičních monopolů vlastnických práv, každé ze složek ozbrojených sil.

Budoucnost obranných firem

Během roku 1990 obranné firmy se musely přizpůsobit konci studené války. Výsledkem byla ztráta práce, uzavření závodů, odchod z průmyslu a významné fúze vedly ke vzniku velkých firem zabývajících se vojenskou produkcí. To vyvolalo otázku: Jak budou vypadat

obránné firmy v roce 2050? Obecná odpověď je, že firma roku 2050 je pravděpodobně tak jiná od dnešních obranných firem, jako jsou dnešní obranné firmy jiné od těch z roku 1950 a 1915. Lze předpokládat, že charakteristiky obranných (zbrojních) firem budou pravděpodobně následující:

- ❑ budou radikálně odlišné,
- ❑ budou zaměřené na více ziskové obranné aktivity, např. spojovací systémy,
- ❑ budou nové formy průmyslové organizace, firmy budou kupovat spíše než vyrábět a budou globální s mezinárodní dodavatelskou sítí a mezinárodními aliancemi (spojenci),
- ❑ armáda bude využívat rozsáhlé subdodavatelské vztahy s obrannými firmami zahrnující podpůrné aktivity pro ozbrojené síly,
- ❑ firmy vyrábějící elektroniku a IT (informační technologie) budou novými účastníky utváření příští generace hlavních dodavatelů,
- ❑ někteří hlavní dodavatelé se stanou „mini-primes“, kteří budou odpovědní za celý systém (včetně výzkumu a vývoje) a absorbování většího rizika,
- ❑ firmy budou mít „mix“ obranných a civilních obchodů, civilní výroba bude poskytovat pojištění proti obrannému poklesu; to poskytne nahraditelnost lidského a hmotného kapitálu; a to budou umožňovat technologie dvojího užití, produkty, řízení a výrobní erudice (např. lean výroba, just-in-time, společnosti zajišťující dodávky a zdroje, elektronický obchod využívaný v civilním sektoru se bude přenášet do obranné sféry).

Zde se objevuje další z výzev, kdy je na teorii ekonomiky obrany, aby tyto pravděpodobné rysy dokázala upřesnit a odůvodnit.

Lze z výše uvedených faktů předpokládat, že další rozvoj teorie ekonomiky obrany bude směřovat do oblasti ekonomiky války a konfliktů, ekonomiky terorismu, modelování výstavby ozbrojených sil, ekonomiky obranných sil Evropské unie z důvodu nových bezpečnostních rizik a hrozeb; z důvodu transferu technologií a zvýšení efektivity zbrojního průmyslu bude pozornost soustředěna i na budoucnost zbrojních firem.

Závěr

Nové celosvětové bezpečnostně-ekonomické prostředí je velmi výrazně ovlivněno sílící globalizací, neustále hrozícím terorismem, nestabilitou v rozvojových zemích i rostoucí zranitelností společnosti jako takové. Vlády, ministerstva obrany i samotné armády se musí novým měnícím se podmínkám přizpůsobovat. Tradiční rozložení sil, známá rizika a hrozby po rozpadu bipolárního světa se tak radikálně změnily, že nelze spoléhat na dřívější postupy a doktríny. Již nelze očekávat, že budoucí konflikty budou probíhat podle pravidel, která byla uplatňována dříve. Nové bezpečnostní podmínky budou vyžadovat novou podobu zabezpečování obrany a bezpečnosti, budou klást nové nároky na schopnosti a kapacity ozbrojených sil. Neviditelný a všude přítomný nepřítel, náhle vzniklé konflikty v nestabilních oblastech se budou odrážet v požadavcích na nové utváření ozbrojených sil.

Ekonomie obrany je poměrně nové odvětví ekonomie. Významného pokroku bylo dosaženo průkopnickými pracemi v roce 1960, ale stále zde zůstává bohatý a náročný program pro budoucí výzkum. Vidíme, že povaha bezpečnosti a obrany se stává mnohem rozmanitější a nesystematickou.

Lze předpokládat, že ekonomika obrany se vyvíjí v několika oblastech, které spolu souvisí, ale přesto se každá oproti druhé vymezuje určitými specifiky. První oblast je okruh tradičních

problémů, kterými se ekonomika obrany již dlouhou dobu zabývá (jádro ekonomiky obrany). Další oblastí je problematika efektivnosti v obranném sektoru. A třetí oblastí je okruh problémů, které souvisí s novými bezpečnostně-ekonomickými podmínkami (skončení studené války, teroristické útoky po roce 2001 apod.)

Je zde prostor pro teoretickou a empirickou práci na takových tématech jako jsou **obrné trhy a jejich efektivnost, budoucnost zbrojních firem, válka a konflikt, náklady konfliktů, terorismus, modelování teroristického chování, obranná politika EU, teorie offsetů, nové vytváření armádních struktur, udržování a prosazování míru a vytváření nového světového pořádku skýtající jak mír, tak bezpečnost.**

Poznámky:

- [1] PŘICHYSTAL, M. *Válečná ekonomika* (Vybrané pojmy, kategorie a problémy). Brno: Vojenská akademie Antoinína Zápotockého, 1985. s.11.
- [2] MCGUIRE, M. C. Koncepce ekonomiky obrany pro 21. století. In *Vojenské rozhledy*, č. 4. Praha: Ministerstvo obrany ČR, 2000, s. 71-80. ISSN 1210-3292; MCGUIRE, M. C. *Defense Economics and International Security*, in T. Sandler, and K. Hartley, Eds. *Handbook in Defense Economics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. ISBN 0 521-44204-4.
- [3] HENDERSON, D. R. *The Economics of Defense, War, and Foreign Policy*, March 14, 2005. <http://www2.sjsu.edu>.
- [4] Jedna z nejhodnotnějších věcí, která vyšla z ekonomie, je idea neúmyslných důsledků vládních politik (selhání vlády). Vlády směřjí změnit politiku k dosažení partikulárních cílů, a mohou jich ve skutečnosti také dosáhnout, ale mohou také být příčinou dalších konsekvencí, které jsou opakem toho, co chtěli. Někdy mohou být tak strašné, že dokonce původní cíl není dosažen. Jako příklad může být uvedena podpora Saddáma Husajna nebo americké aktivity v Afghánistánu.
- [5] Jeden z velkých problémů tvůrců zahraniční politiky je rozhodnutí o tom kde intervenovat a kde ne, když postrádají místní informace. Neví moc o zemích, ve kterých intervenují, právě tak jak moc neví o průmyslových odvětvích do kterých intervenují. Dokonce se zdá, že toho vědí méně o zemích než o průmyslových odvětvích. Důsledky takovýcho neznalostí jsou zcela zřejmé: vytváříme destrukční politiku.
- [6] HARTLEY, K. *Defense Economics: Its Contribution and New Developments*. October 2002. <http://www.york.ac.uk/>.
- [7] HARTLEY, K., SANDLER, T. *The Economics of Defense, Volume I-III*. Cheltenham: International Library of Critical Writings in Economics, 2001.
- [8] Ad náklady iráckého konfliktu pro Velkou Británii. Jsou dvě kategorie nákladů. První typ nákladů se přímo váže k samotnému konfliktu (tzv. one-off cost – čili jednorázové) a představovali kolem £ 1,5 mld. Tyto náklady obsahují: náklady vyzbrojení a rozmístění (od počátku operací představovali kolem £ 700 milionů), náklady konfliktu do konce dubna 2003 se odhadovali na £ 800 milionů. Druhý typ nákladů se dotýká nákladů pro podporu mírových operací v Iráku pro rok 2003/2004 (pokračovací náklady pro VB během přítomnosti jejich vojsk v Iráku) představovali kolem £ 1,5 mld. K 27. květnu 2004 kontingent VB představoval kolem 8 900 vojenského personálu. Odhad nákladů na irácký konflikt měl tři stadia: leden 2002 – £ 1 mld; duben 2003- £ 3 mld; září 2004 – £ 6,3 mld.
- [9] Zajímavou případovou studii uvádí Hartley, K., jedná se o rozbor ekonomických dopadů útoku na Světové obchodní centrum z roku 2001. Makroekonomické dopady: přímé náklady útoků z 11. září 2001 pro americkou ekonomiku byly ztráty na životech, poškozený nebo zničený majetek a ztráta celkové produkce. Počáteční odhady ztráty produkce byly \$ 100 miliard, současná hodnota ekonomické škody pro USA představuje \$ 2 triliony. Londýnský Lloyd informoval o ztrátách téměř £ 2 mld na Světovém obchodním centru a budovách Pentagonu. Další makroekonomické dopady zahrnují: ztrátu důvěry postižených firem a jejich investičních plánů a domácností přesunuvších spotřebitelské výdaje k úsporám; role vlády se odrážela v proti-cyklických politikách. Monetární politika upřednostňovala nižší úrokovou sazbu a fiskální politika vyústila ve zvýšených výdajích vlády (např. zvýšení amerických obranných výdajů). Mikroekonomické dopady na americké trhy. Po teroristických útocích na USA můžeme následně vymezit jejich přímé dopady na čtyřech trzích. Trh s realitami a stavební průmysl. Zvýšená poptávka po nových kancelářských prostorech (důsledek zničených kancelářských prostor ve Světovém obchodním centru) vedla v New Yorku a Washingtonu patrně k vyšším nájům. Zvýšená poptávka po bouracích a obnovovacích pracích zcela zasáhla stavební průmysl. Trh s pojištěním. Zde můžeme hovořit především o ztrátách pojišťoven, po útocích následovalo vyšší pojistné, restrukturalizace pojištěného průmyslu se setkala s většími a novými riziky a pojišťovny nabízejí nižší pojistné z důvodu nárůstu zabezpečovacích zařízení v budovách. Obranný trh. Objevily se nové bezpečnostní hrozby (např. terorismus, zbraně hromadného ničení v nestabilních zemích). Nové hrozby si žádají nové struktury a zařízení pro ozbro-

jené síly (např. síly s celosvětovým potenciálem, rychle rozmístitelné síly a zařízení). Ozbrojené síly také nabývají nové role v zastrašování terorismu a v mimořádných odezvách na teroristický útok (např. odezva na chemicko-biologický útok na civilní obyvatelstvo – což je v současnosti jedna z velmi pravděpodobných forem teroristického útoku). Výsledkem je tlak na navýšení obranného rozpočtu pro zvládání nových hrozeb. Trh civilní letecké dopravy. Tento trh a připojený trh cestovního ruchu byly velmi silně zasaženy útoky ze září 2001. Došlo ke snížení poptávky po leteckém cestování, což mělo za následek ztrátu pracovních míst, redukci přepravních kapacit (např. letadla byla zakonzervována nebo sešrotována) a odchody z průmyslu letecké přepravy (např. Sabena a Swissair v Evropě). Aerolinky utrpěly značné ztráty. Například významné americké aerolinie oznámily ztrátu \$ 2,4 mld. v prvním čtvrtletí roku 2002. Ale jak velká by mohla být ztráta při absenci 11. září 2001? Vláda USA zareagovala poskytnutím peněžní pomoci americkým aeroliniím. (Jsou však takové ztráty případem pro pomoc?) Zajímavá je skutečnost, že levné evropské aerolinie oznámily nárůst obchodů a významné objednávky nových letadel! Také zde byl nárůst poptávky po substitutech jako například železnice, telekomunikace (e-mail, fax), trysková letadla soukromých společností a levné aerolinie. Zvýšení letištní bezpečnosti znamenala vyšší náklady pro cestující (včetně čekacího času). Zrušení objednávek na nová letadla znamenala ztrátu pracovních míst, včetně řetězového dopadu a nižších cen pro nové letecké společnosti.

- [10] Tyto úkoly byly schváleny na ministerské konferenci Západoevropské unie (ZEU), která se konala v červnu 1992 v hotelu Petersberg nedaleko Bonnu. Při této příležitosti deklarovaly členské státy ZEU svou připravenost poskytnout vojenské jednotky z celého spektra svých konvenčních ozbrojených sil pro vojenské úkoly, které jsou prováděny pod vedením ZEU. Kromě příspěvku ke společné obraně v souladu s článkem 5 Washingtonské smlouvy a s článkem V novelizované bruselské smlouvy mohou být vojenské jednotky členských států ZEU použity k následujícím typům vojenských úkolů: humanitární a záchranné akce; akce k udržení míru; akce bojových jednotek v krizových situacích, včetně prosazování míru. Tyto úkoly jsou v současné době výslovně stanoveny v článku 17 Smlouvy o Evropské unii a tvoří nedílnou součást evropské bezpečnostní a obranné politiky. Pramen: <http://www.evropska-unie.cz/cz/glossary/term.asp?id=86>.

Literatura:

- Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World – Defence.* ISBN 0-662-68940-2, <http://www.international.gc.ca> nebo <http://www.forces.gc.ca>.
- Finnish Security and Defence Policy 2004.* Helsinki: Prime Minister's Office, 2004. 172 s. ISBN 952-5354-60-1.
- Highlights of the Priorities, Initiatives, and Accomplishments of the U. S. Department of Defense 2001-2004; Facing the Future: Meeting the Threats and Challenges of the 21st Century.* New York: Office of the Assistant Secretary for Public Affairs, 2005. 80 s.
- HARTLEY, K., SANDLER, T. *The Economics of Defense.* Cambridge University Press, 1995. 382 s. ISBN 0-521- 44204-4.
- HARTLEY, K., SANDLER, T. *Handbook of Defense Economics.* Hardbound. North-Holland, 1995. 626 s. ISBN 0-444-81887-1.
- HARTLEY, K. *Defense Economics: Its Contribution and New Developments.* October 2003. <http://www.york.ac.uk>.
- HARTLEY, K. *The Costs of the Iraq Conflict: Briefing Note for Channel 4 TV.* June 2004. Dostupné z: <http://www.york.ac.uk>.
- HARTLEY, K. *The Economics of the UK-Iraq Conflict.* Centre for Defence Economics, University of York, 2004. Dostupné z: <http://www.york.ac.uk>.
- HARTLEY, K. *The Economics of Joint Forces.* Centre for Defence Economics, University of York, 2004. Dostupné z: <http://www.york.ac.uk>.
- HARTLEY, K., SANDLER, T. *The Economics of Defense, Volume I-III.* Cheltenham: International Library of Critical Writings in Economics, 2001.
- HENDERSON, D. R. *The Economics of Defense, War, and Foreign Policy,* March 14, 2005.
- HITCH, CH. J., McKEAN R. N. *The Economics of Defense in the Nuclear Age.* New York: Atheneum, 1986. s. 133-158. ISBN 0-689-70094-6.
- KILLELEA, F. *Defense Economics.* National Security Analysis Department John Hopkins University, Applied Physics Laboratory March 2005.
- McGUIRE, M. C. Koncepcie ekonomiky obrany pro 21. století. In *Vojenské rozhledy*, č. 4. Praha: Ministerstvo obrany ČR, 2000. s.71-80. ISSN 1210-3292.
- McGUIRE, M. C. Defense Economics and International Security, in T. Sandler, and K. Hartley, Eds. *Handbook in Defense Economics.* Cambridge: Cambridge University Press, 1995. ISBN 0 521- 44204-4.
- TOFFLER, A., TOFFLEROVÁ, H. *Válka a antiválka: Jak porozumět dnešnímu globálnímu chaosu.* Praha: nakl. Dokořán a nakl. Argo, 2002. 303 s. ISBN 80-86569-16-0.

Metodologická poznámka k teorii ekonomiky obrany státu

Úvodem pokládám za potřebné poznamenat, že tento příspěvek je skutečně „poznámkou“ ke komplexnímu výzkumnému problému, jímž je analýza „teorie ekonomiky obrany státu“ a „teorie ekonomiky ozbrojených sil“. Cílem příspěvku je nastolit metodologické problémy, jimiž by se mohl (měl) ubírat další výzkum této problematiky, jak ji ve svém výzkumném programu má katedra ekonomie Fakulty ekonomiky a managementu Univerzity obrany v Brně.

Úvod

Poslední desetiletí minulého století přineslo podstatné změny v oblasti obrany státu, které byly zpočátku příznačné rozpadem bipolární bezpečnosti a posléze i změnou v zaměření bezpečnosti státu od „konkrétního, jednoznačně definovaného protivníka, resp. nepřítele“ k bezpečnosti; pracovně ji nazvěme „globální“, kdy „konkrétní protivník“ se (ve smyslu blokové obrany) rozplynul se zánikem Varšavské smlouvy. S mezinárodními akcemi terorismu se bezpečnost státu posunula do naprosto jiné roviny. Stala a stává se bezpečností integrovanou, a to jak ve smyslu zapojení (v podstatě) všech složek státu do bezpečnosti země, tak i bezpečností integrovanou ve smyslu mezinárodním, kdy společným nepřítelem je (na rozdíl od předchozích „viditelných“ protivníků) „neviditelný“ terorismus.

To jsou zcela nové problémy, na které by měla adekvátně reagovat i teorie zabývající se problémy obrany, resp. bezpečnosti země. Bylo (a je) zajímavé sledovat teoretickou reflexi tohoto problému, jak těžko se rodí nové přístupy (paradigma) teorie. Výjimkou nebyla ani ekonomická reflexe zmíněných problémů. Po rozpadu východního bloku zjevně, později již méně intenzivně, ale přesto až do dnešní doby rezonovalo v oblasti ekonomické teorie předchozí paradigma založené na ideji válečné ekonomiky jako vědy zabývající se hospodářskými problémy z hlediska přípravy a vedení války. K němu se v ekonomických analýzách přidružovaly termíny „gorbačovské éry“, jako např. idea tzv. rozumné dostatečnosti obrany, přičemž bylo opomenuto, že tento pojem reflektoval zcela jiné historicko-politické souvislosti patřící do éry blokové obrany.

Je třeba kriticky říci, že bylo velmi málo autorů v oblasti teorie ekonomiky obrany státu, kteří rozpoznali změněnou situaci a dokázali na ni také promptně reagovat. Z nich pokládám za potřebné zmínit práce publikované prof. Krčem, resp. zpracované pod jeho vedením, či jeho spolupracovníků na Vojenské akademii v Brně, resp. na Univerzitě obrany v Brně. V těchto pracích je např. podána analýza jednotlivých ekonomických škol nahlízejících na problém ekonomiky obrany (viz publikace KRČ, M. *Nástin dějin ekonomiky obrany*. Vydalo Ministerstvo obrany-AVIS, Praha 2001, ISBN 80-7278-100-6. 210 stran), či zkoumán problém paradigmatu (ekonomické) vědy (viz KRČ, M. a kol. *Metodologie vědy a vědeckého poznání*. Brno, UO, 2005, ISBN 80-7231-004-6), případně činěn pokus nahlédnout na problémy ekonomiky obrany nástroji ekonomické analýzy (Holcner, V. et al. *Selected Issues of National Defense Economics*. Brno, University of Defence. Faculty of Economics and Management. 2006. ISBN 80-7231-125-5).

Přes uvedené pozitivní změny je celá řada problémů, které bude potřebné řešit. K nim řadím samotnou otázku o podstatě „teorie ekonomiky obrany státu“, resp. „teorie ekonomiky ozbrojených sil (armády)“ jako teorie (resp. vědní disciplíny).

O existenci „teorie ekonomiky obrany státu“ a „teorie ekonomiky ozbrojených sil“ snad není pochyb. Je možné dokázat, že výpovědi těchto „teorií“ splňují znaky systému, který nazýváme „teorií“. Mnohem svízelnější problém vzniká, máme-li vyslovit závěr o tom, že dané teorie jsou „vědní disciplínou“. V tomto případě mně vůbec nejde o zpochybnění vědního oboru, který je „úředně zaregistrován“, ale o mnohem fundamentálnější souvislosti, které si představitelé naprosté většiny věd (!) vůbec neuvědomují, čehož důsledkem je, že se sama daná „věda“ metodologickými nástroji nereflektuje jako věda!

Obecně vzato, má-li být věda vědou, musí mít definováno své postavení v systému věd, svůj vlastní předmět zkoumání, výzkumnou metodologii, vlastní vědecké metody, své funkce, apod. Pokusím se stručně nastínit některé otázky k řešení těchto problémů a důsledky řešení pro samotnou vědu a praxi.

První otázkou je problém „místa vědy“ v systému věd, tedy v našem případě „ekonomiky obrany státu“ v systému ekonomických věd (resp. v systému věd vůbec). Uvedený problém je vhodné zkoumat ze systémového aspektu. Z tohoto hlediska ekonomika obrany státu vystupuje, resp. je třeba podrobně dokázat, že tato teorie je relativně samostatnou disciplínou s vlastním předmětem zkoumání a svými funkcemi.

Již samotné hledání odpovědi na otázku, „co je předmětem zkoumání ekonomiky obrany státu?“, se zdá být zcela samozřejmé. Pokud použijeme tautologickou odpověď, že jsou jí jevy, které se týkají ekonomických problémů obrany státu (a hned je možné si položit zpochybňující otázku, zda jde skutečně jen o zkoumání „ekonomických problémů obrany státu?“, či s ohledem na zmíněné změny ve zkoumání „ekonomických problémů bezpečnosti státu“ nedochází k porušení vztahu mezi referentem, pojmem a znakem, jak jej zobrazuje trojúhelník reference), je taková odpověď, tak jako každá tautologie, sice absolutní pravdou, avšak nemá sama o sobě žádnou informačně výzkumnou hodnotu. Musíme tedy začít hledat množinu všech jevů, které patří do zmíněné oblasti.

Se zřetelem na výše uvedenou poznámku s rozpadem bipolární bezpečnosti o jejích proměnách je potřebné upřesnit i předmět zkoumání. Řešení této otázky má velký praktický význam. Zřetelně a adekvátně definovaný předmět teorie ekonomiky obrany státu totiž může přispět k potřebné organizaci vědeckého výzkumu, k zaměření výzkumné práce, k patřičné organizaci vědecko-výzkumných pracovišť, k potřebnému zaměření výuky i k personálnímu vybavení kateder. Odpovědi na tyto otázky nemají, jak by se mohlo zdát, spekulativní, čistě akademický charakter, nýbrž v nich tkví vedle zmíněného dopadu na způsob organizování vědeckého výzkumu, institucionální členění výzkumných pracovišť v rezortu obrany i „klíč k financování vědeckého výzkumu“.

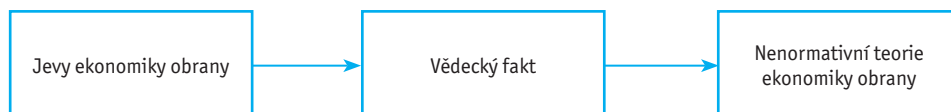
Druhá skupina problémů vzniká s genetickým aspektem zkoumání „teorie ekonomiky obrany státu“. V tomto smyslu hledáme odpověď na otázku vzniku „teorie ekonomiky obrany státu“, jejího konstituování jako teorie a vědní disciplíny. Mám za to, že v této otázce výzkum problému „teorie ekonomiky obrany státu“ v ČR, zásluhou např. výše zmíněných prací, pokročil poměrně daleko. Avšak to je teprve jedna strana problému. Jak bylo zmíněno, je potřebné založit fundovaný výzkum opřený o metodologii vědy, který bude specifikovat postavení této teorie jako „vědní disciplíny“ a upřesní její výzkumný předmět. Ten, původně vymezovaný v dobách „éry blokové obrany“, již neodpovídá realitě. Nespecifikovaný předmět, s ohledem

na výše zmíněné změny, může vést k nesprávné zaměřenosti výzkumu a k nevhodné interdisciplinární týmové organizaci vědecké práce, ale i k neadekvátně zaměřenému obsahu výuky.

Třetím aspektem, který můžeme použít při zkoumání „teorie ekonomiky obrany státu“, je aspekt epistemologický. Z tohoto hlediska vystupuje teorie obrany státu jako systematizovaná výpověď normativní či nenormativní povahy.

Nenormativní přístup je založen na pozitivistické metodologii. Vychází z logiky zkoumání, jejíž podstatu vyjadřuje obr. 1.

Obr. 1: Logika nenormativního přístupu k poznávání jevů zkoumaných teorií ekonomiky obrany



Označme souhrnně všechny jevy, které jsou potenciálně předmětem výzkumu „teorie ekonomiky obrany“, jako „jevy ekonomiky obrany“. Pro ně je charakteristické, že existují objektivně, ač jsou v podstatné míře výsledkem činnosti různých subjektů. Jejich objektivnost je dána především tím, že dané jevy vystupují pro aktéry bezpečnostní politiky jako dané determinanty, jako faktory, které již existují. Aktéři bezpečnostní politiky je „nemohou překročit“, resp. „vynechat“ z okruhu činitelů ovlivňujících (determinujících) jejich rozhodování.

Nenormativní přístup vychází právě ze zdůraznění uvedené autonomie jevů. Při jejich zkoumání se vychází z předpokladu, že bychom měli dané problémy zkoumat „nezaujatě“, brát zkoumané jevy takové, jakými „samy o sobě“ jsou ve skutečnosti. Filozoficko-metodologický návod k tomuto zkoumání dává pozitivistická metodologie. V rámci takového metodologického přístupu považujeme jevy za „pouhá fakta“, jež mají být pouze popisována, tříděna, avšak nehodnocena. Takovou teorii ekonomiky obrany státu můžeme nazvat „**deskriptivní teorií ekonomiky obrany státu**“. V rámci ní jsou vyslovovány vědecké závěry, které podléhají metodě verifikace (ověření) nebo falzifikace (vyvrácení).

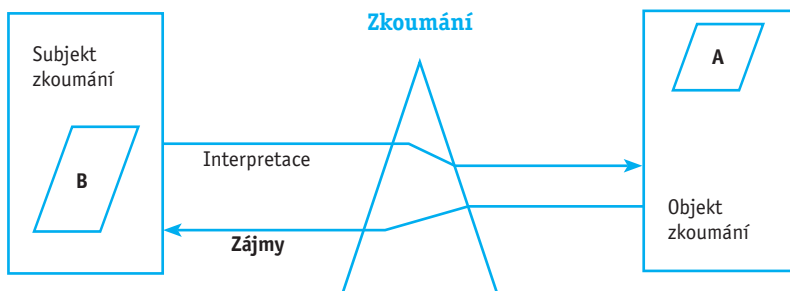
Vedle této teorie můžeme rozlišovat „**normativní teorii ekonomiky obrany státu**“. Ta vychází z normativního přístupu, resp. axiologické metodologie. V tomto případě jsou výpovědi hodnotově orientované a svým obsahem metafyzické, protože nemají empiricky prověřitelný obsah. Tvůrci těchto teorií vypovídají o daném problému z pozic určité axiologické metodologie, což znamená, že výpovědi o zkoumané skutečnosti hodnotí z pozic určitých sociálních a etických norem. Pro normativní teorie platí, že při prověřování jejich správnosti je můžeme podrobit toliko formálně logické analýze. Podstatu normativního přístupu můžeme objasnit na základě analýzy subjekt-objektového vztahu.

Při normativním přístupu má zkoumání „zainteresovaný charakter“. Skutečnost je hodnocena z pozic hodnot a zájmů politických aktérů, resp. hodnotové orientace výzkumníka. Daná teorie tak získává zvýznamněný charakter. Není, jak je tomu v případě pozitivních teorií, „čistým popisem“ problému.

Přístupy na obr. 2 jsou východiskem pro projekci a pojetí tří typů (budoucích) stavů společnosti, a tudíž i tří typů teoretické reflexe problému.

Schéma na obr. 3 pak vyjadřuje a popisuje problém normativního a nenormativního pojetí společenského problému. Pohyb ve společnosti je jednosměrným procesem, který je z temporálního hlediska vyjádřen plynutím událostí od současného bodu směrem k budouc-

Obr. 2: Normativní analýza jako subjekt-objektový vztah

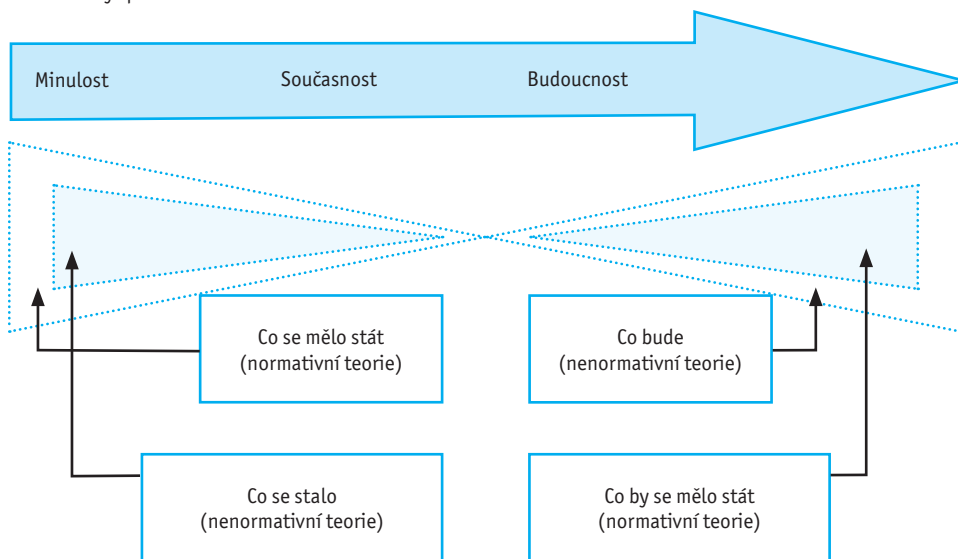


Legenda:

A...Předmět výzkumu

B...Teoretický obraz (zvýznamněná interpretace)

Obr. 3: Normativní a nenormativní přístup v teorii a jeho vliv na projekci tří typů teorií zobrazujících (možné) stavy společnosti



nosti. To, co proběhlo před přítomností, je minulostí. Minulost je to, co již nelze měnit. Je to svého druhu „ontologická substance“. O minulosti můžeme nezainteresovaně říci, že se uskutečnila. Můžeme však také k již proběhlému stavu přistoupit normativně a konstatovat, že se mělo („raději“) stát to či ono.

Obdobně můžeme přistoupit k pojetí budoucnosti. Nenormativně můžeme budoucnost pojímat jako to, „co bude“. Můžeme ale na budoucnost nahlížet normativně. Pak vyjadřujeme naše cíle, přání a touhy v tom smyslu, že očekáváme, „co by se mělo stát“. Kritériem „co by se mělo stát“ jsou určité hodnoty, jako např. „spravedlnost“.

Současnost je spojnicí mezi minulostí a budoucností. Také k ní můžeme přistoupit z pozic uvedených metodologických přístupů. Nenormativní pozici vyjadřuje postoj „laissez faire“,

kdy se má za to, nechat plynout události samy tak, jak jdou. Normativní přístup pak předpokládá regulaci (např. roli vlády jako orgánu, který v přítomnosti projektuje budoucnost a reguluje „chod událostí“ tak, aby vyústil do normativního ideálního stavu).

Uvedené problémy jsou obecně platné. V rámci okruhu svého předmětu zkoumání by na ně měla hledat odpovědi jak nenormativní, tak i normativní teorie ekonomiky obrany státu, protože ta je jako teorie návodem pro činnost aktérů bezpečnostní politiky státu, jak realizovat cíle bezpečnostní politiky v oblasti ekonomického zabezpečení obrany státu. V podstatě existují dvě základní „cesty“, teoreticky přesněji řečeno, dvě základní metodologie k dosažení cílových stavů, a to nenormativní metodologie a metodologie normativní a na nich koncipované teorie ekonomiky obrany státu. V praxi budeme pravděpodobně používat mix obou metodologií.

To, k jaké metodologii se v rámci teorie ekonomiky obrany státu přikloníme, bude mít význam pro logickou výstavbu této teorie. Z metodického hlediska můžeme volit mezi deduktivně axiomatickým přístupem, přístupem induktivně tvořené teorie, resp. mixem obou přístupů.

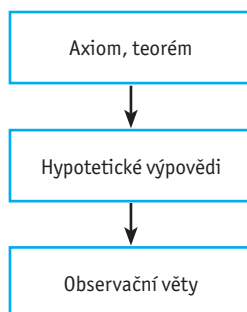
Deduktivně axiomatický přístup výstavby teorie ekonomiky státu bude typický pro normativně orientovanou teorii. Jeho podstatu zobrazuje schéma (obr. 4).

V tomto případě se východiskem pro odvození teorie tvoří teze ve formě axiomu, tedy předpokladu dané teze, že tomu tak je samo o sobě bez dalšího důkazu. Jestliže je závěr vyvozen, v rámci dané teorie se předpokládá, že je nepochybný. Pravdivost závěru závisí jen na pravdivosti výchozích vět, a předpokladu, že jsme při odvozování neučinili formálně logickou chybu. Takto deduktivně axiomaticky vzniklá teorie je založena buď na progresivní dedukci (na odvození od axiomů k teorémům) nebo na regresivní dedukci, kdy teorie je odvozována z teorémů k axiomům. Při takto deduktivně vytvářené teorii vzniká praktický problém související s ověřením dané teorie. Pokud jsou výchozí věty pravdivé, pak je pravdivý i závěr. Pokud jsou dané věty hypotetické, pak z nich odvozené věty samy o sobě nic nevyovídají o pravdivostní hodnotě teorie.

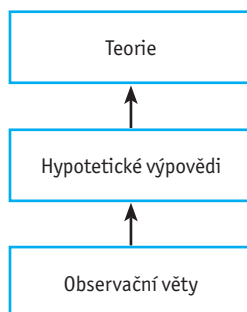
Druhým možným postupem je **postup induktivní** (obr. 5).

Východisko pro tvorbu teorie tvoří fakta, o nichž je vypovídáno ve formě tvrzení (vět). Na základě empiricky získaných údajů jsou pak vytvářeny hypotetické výpovědi a tvořena teorie. S tímto přístupem se setkáváme u těch teorií, které vycházejí z nenormativního přístupu (resp. pozitivistické metodologie). Induktivní postup se liší od deduktivního i tím, že vyslovený závěr má pravděpodobnostní charakter. Jestliže tedy existují např. ekonomické faktory, které reálně existují, pak z nich ale mohou indukci být odvo-

Obr. 4: Deduktivně axiomaticky odvozená teorie



Obr. 5: Induktivně odvozená teorie



zeny jak pravdivé, tak i nepravdivé závěry. Jestliže se nejedná o úplnou indukci, pak mohou vyslovené závěry být i chybné.

Třetím možným přístupem výstavby teorií je **deduktivně induktivně** odvozená teorie (obr. 6).

Induktivně deduktivní postup nejpřesněji odpovídá povaze zkoumání uplatňované teorií ekonomiky obrany státu. Výchozískem je zkoumání faktů, hledání opakovatelnosti, a z nich odvozené vyslovování obecných závěrů, které je možné v principu verifikovat.

Vidíme tedy, že v teorii ekonomiky obrany státu bychom měli rozlišovat mezi rovinou normativních teorií, které jsou v principu neverifikovatelné, a rovinou výroků, které jsou v principu empiricky potvrditelné (pozitivně verifikovatelné) nebo vyvratitelné (negativně verifikovatelné). Teoretická reflexe těchto problémů může být součástí dalšího výzkumného rozvoje teorie ekonomiky obrany státu.

V neposlední řadě bude potřebné blíže specifikovat funkce teorie ekonomiky obrany státu jako vědní disciplíny, protože jedním z klíčových požadavků na aspiraci vědy „být vědní disciplínou“, je vedle zmíněného vlastního předmětu zkoumání, specifických kategorií, i plnění funkcí, které vyplývají z podstaty dané vědní disciplíny. Tato otázka není, pokud je mi známo, v teorii ekonomiky obrany státu dostatečně řešena. V obecné rovině, pracovní vzato, můžeme v případě „teorie ekonomiky obrany státu“ uvažovat o funkci explanační a funkci prakticko-doporučující.

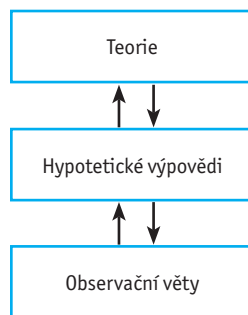
Podstata **explanační funkce** spočívá v tvorbě výpovědí o zmiňované množině jevů (označených jako „jevy ekonomiky obrany státu“). Výstupem této funkce je teoreticky konzistentní systém poznatků, hypotéz a dílčích teorií v rámci vědní disciplíny „teorie ekonomiky obrany státu“. Zmíněná explanační funkce může být kauzální, genetická či teleologická.

Prakticko-doporučující funkce vyjadřuje vztah mezi výpověďmi „teorie ekonomiky obrany státu“ jako teoretického systému, a významem této teorie jako návodem pro činnost politických aktérů. Vztah mezi „výpověďmi“ teorie ekonomiky obrany státu a jejím významem pro praktickou činnost má charakter dvou otevřených cyklů.

První je vyjádřen vztahem: teoretická výpověď [1] – činnost politických aktérů [1] – teoretická výpověď [2] – činnost politických aktérů [2] ... atd. V tomto ohledu teoretická reflexe „předbíhá“ realitu, „popisuje“ ji, resp. hodnotí prostřednictvím explanační funkce.

Prakticko-doporučující funkce je založena na „opačně“ startujícím cyklu, kdy výchozískem je činnost politických aktérů [1] – teoretická výpověď [1] – činnost politických aktérů [2] ... atd. Praxe v tomto případě vystupuje jako „zadavatel“ teoretických problémů. Teorie se v tomto smyslu rozvíjí v závislosti na praxi. Řeší praktické problémy a ve formě teoretických doporučení je metodologickým návodem pro činnost aktérů zabývajících se problémy ekonomického zabezpečení obrany státu.

Obr. 6: Deduktivně induktivně odvozená teorie



Závěr

To jsou, podle mého názoru, základní teoreticko-metodologické problémy, které by měly být součástí sebereflexe „teorie ekonomiky obrany státu“ konstituované jako vědní disciplíny. Obdobnou analýzu problémů bychom mohli nastolit ve vztahu k „teorii ekonomiky ozbrojených sil (armády)“.

Závěrem znovu připomínám, že uvedený příspěvek je potřebné pojímat v souladu s názvem jako metodologickou poznámku k uvedené problematice, která si v žádném případě nečiní nárok na úplnost analýzy. Jde spíše o námět do diskuze, podnět pro teoretickou reflexi daného problému v rámci komplexního výzkumu, jímž se může zabývat Fakulta ekonomiky a managementu Univerzity obrany v Brně.

Literatura:

- [1] HOLCNER, V. et al. *Selected Issues of National Defense Economics*. Brno: University of Defence. Faculty of Economics and Management. 2006. ISBN 80-7231-125-5.
- [2] KRČ, M. *Nástin dějin ekonomiky obrany*. Vydalo Ministerstvo obrany-AVIS, Praha 2001, ISBN 80-7278-100-6.
- [3] KRČ, M. a kol. *Metodologie vědy a vědeckého poznání*. Brno. UO. 2005. ISBN 80-7231-004-6.
- [4] MILL, J. S. Systém deduktivnej a induktivnej logiky. In *Antológia z diel filozofov. Pozitivismus. Voluntarismus. Novokantovstvo*. Bratislava. VPL 1967, s. 126-138.
- [5] OCHRANA, F. *Věda: studie k filozofii vědy*. Bratislava. VVPŠ 1991.
- [6] OCHRANA, F. Nový duch vědy Gastona Bachelarda. In *Filosofický časopis*. Praha. 2/1998, s. 203-211.
- [7] POPPER, K. R. *Logika vědeckého bádání*. Praha: Oikoymenh 1997.
- [8] REICHENBACH, H. *The Rise of Science Philosophy*. Berkeley and Los Angeles. 1954.
- [9] REICHENBACH, H. Vznik vedeckej filozofie. In *Antológia z diel filozofov: Logický empirizmus a filozofia prírodných vied*. Bratislava: VPL 1968.
- [10] RUSSELL, B. *Logika, jazyk a věda*. Praha 1967.
- [11] *Vojenské rozhledy*. Ročník 1-14. Praha, 1992-2005.
- [12] VOLNER, Š. *Geopolitika. Metodológia. Zdroje. Prax. História*. Zvolen: Bratia Sabovci, 2004.
- [13] VOLNER, Š. *Geopolitika pre 21. storočie?* Zvolen: Bratia Sabovci 2004.

Jestliže podstatu paradigmatu teorie ekonomiky obrany státu jako vědy, která se formovala ve 20. století, lze vyjádřit dvěma postuláty: existencí obranné ekonomiky jako specifického systému národního hospodářství v době míru i za války a ekonomickou mobilizací jako způsobu realizace válečně-ekonomického potenciálu, pak v současnosti základ nového paradigmatu by měl tvořit formující se nový způsob ekonomického zabezpečování možných ozbrojených konfliktů (válek) 21. století, který musí být založen na podpoře kritické vojenské síly a připravenosti k multivariantní ekonomické mobilizaci.

Dr. Luboš Štancl, CSc.

Aktuální problémy teorie ekonomiky obrany státu na počátku 21. století
Vojenské rozhledy 3/2006

Výstavba obranného systému České republiky vychází z dlouhodobých predikcí možných bezpečnostních rizik a plánů zdrojů dostupných pro obranu, zahrnujících i plánování obranných výdajů. Tento článek se zaměřuje na problém časové hodnoty peněz v prostředí obrany. Snaží se odpovědět na otázku, zda obrana pro vyjadřování inflace vyžaduje koncipování vlastního cenového indexu nebo zda lze k tomuto účelu využít civilní ukazatele v podobě deflátoru HDP či indexu spotřebitelských cen.

Úvod

Rezort Ministerstva obrany ČR představuje nosný prvek systému zajištění vnější bezpečnosti státu. Tento rezort v průběhu posledních dvou dekad prošel a stále prochází zásadními změnami postihujícími jeho velikost, strukturu, systém řízení i ekonomiku. Z pohledu rezortní ekonomiky je obzvláště významná situace, která vznikla ve druhé polovině roku 2004, kdy Parlament ČR schválil novelu zákona o rozpočtových pravidlech vycházející z koncepce reformy veřejných financí. [1] Hlavní novinkou této novely bylo zavedení závazných střednědobých výdajových rámců, neboli výdajových stropů za účelem podpory snižování schodku státního rozpočtu. Ministerstvo financí a vláda musí nadále při sestavování návrhu zákona o státním rozpočtu dodržovat celkové výdaje státního rozpočtu ve výši střednědobého výdajového rámce, který je schvalován parlamentem. Již v roce 2004 na podzim parlament schvaloval nejen zákon o státním rozpočtu na rok 2005, ale i střednědobý výdajový rámec na léta 2006 a 2007. Účelem zahrnutí mandatorních výdajů do závazných rozpočtových rámcích bylo přimět jednotlivé rezorty k tomu, aby nenavrhovaly zákony, které by vedly k výdajům překračujícím stanovené výdajové rámce. Výdajové stropy mají také zaručit to, že případné vyšší daňové příjmy například z titulu vyššího tempa růstu HDP budou použity na další snižování deficitu a nerozpustí se ve výdajích. To by mělo umožnit, aby výdaje ze státního rozpočtu začaly v ekonomice plnit svoji stabilizační funkci.

Schválený státní rozpočet na rok 2005 počítal s hrubým meziročním nárůstem výdajů v obraně ve výši 4,39 %. [2] Po očištění tohoto nárůstu meziroční mírou růstu spotřebitelských cen ve výši 1,9 % je možno výsledný čistý nárůst o 2,49 %. [3] Jistým problémem výše uvedených údajů je skutečnost, že ne všechny výdaje kapitoly 307 státního rozpočtu – ministerstvo obrany plánované pro rok 2005 byly v tomto roce opravdu vyčerpány. Další problém spočívá v otázce aplikovatelnosti indexu spotřebitelských cen v oblasti obrany.

Záměrem tohoto článku je tak odpovědět na to, jaká jsou specifika inflačního procesu v prostředí obrany, posoudit, zda-li jsou civilně zjišťované indexy optimálním ukazatelem míry růstu cenové hladiny v obranných výdajích, a uvést příklady řešení tohoto problému z prostředí vybraných zahraničních armád.

Inflace v obranných výdajích

Inflaci je možno v obecné rovině označit jako „trvalejší růst cen, vyjadřovaný procentním nárůstem všeobecné cenové úrovně za jednotku času“. [4] Jedná se tedy o růst cenové hladiny jako celku, pro kterou nárůst ceny jedné z dílčích komodit ještě nemusí nezbytně znamenat

růst inflace. Pokud se mění cena jedné komodity, pak hovoříme o změně relativních cen. Ta je ve většině případů způsobena jen změnami agregátní nabídky nebo poptávky a jejím důsledkem zpravidla není růst nebo pokles cenové hladiny, ale změna v alokaci zdrojů. [5]

Oblast obranných výdajů je ovšem mimořádně specifická, z čehož vyplývá i specifičnost inflace, kterou obranné výdaje nutně vykazují. Za zásadní odlišnosti od běžné inflace, která probíhá v „civilním“ sektoru je možné označit následující:

1. Odlišnosti ve skladbě inflačního koše.
2. Specifický charakter trhu, v rámci kterého inflace vzniká. [6]
3. Velký vliv změn směnných kurzů na velikost obranných výdajů.
4. Administrativní omezení sledující ochranu národních zájmů a národní bezpečnost.
5. Snaha o „vyhledávání renty“ na straně subjektů obchodujících s rezortem obrany aj. [7]

Za pravděpodobně nejvýznamnější problém v měření inflace v obranných výdajích je možné považovat složení a strukturu koše určeného pro výpočet změny úrovně cenové hladiny, resp. výše inflace. V této souvislosti je poměrně častým jevem přesvědčení, že pro potřeby měření inflace obranných výdajů je možné použít některý z indexů „civilního určení“, např. index spotřebitelských cen (CPI - Consumer Price Index) nebo index cen průmyslových výrobců (IPPI - Industrial Product Price Index). Měření inflace je ale vždy založeno na existenci relevantního spotřebního koše, který zahrnuje reprezentanty (položky) nakupované (resp. produkované [8]) zkoumaným subjektem nebo souborem subjektů v takové míře, kdy změna ceny každého z reprezentantů působí na celkový pohyb cenové hladiny koše. Český statistický úřad (ČSÚ) považuje v případě stanovení míry inflace prostřednictvím CPI za nutnou míru podílu reprezentanta na spotřebě subjektu nebo souboru subjektů 0,05 %. [9]

Tab. 1 a 2 zachycují skladbu košů užívaných k měření CPI a IPPI. Index IPPI je vzhledem k faktu, že se jedná o zachycování cen generované produkce na straně producentů zjevně nevhodný. V případě CPI je důvodem pro takové tvrzení zejména charakter reprezentantů a velikost jejich podílu na celkové spotřebě.

Tab. 1: Váhy kategorií pro výpočet CPI

Název kategorie CPI	Váha pro index bez vývozu r. 2001 (%)
Potraviny a nealkoholické nápoje	197,569564
Alkoholické nápoje a tabák	79,243183
Odívání a obuv	56,926059
Bydlení, voda, energie, paliva	236,401711
Bytové vybavení, zařízení domácnosti, opravy	67,922158
Doprava	101,407268
Pošty a telekomunikace	22,543210
Rekreace a kultura	95,531747
Vzdělávání	4,495471
Stravování a ubytování	74,153115
Ostatní zboží a služby	49,457837
Celkem	985,651323

CPI - index spotřebitelských cen.

Zdroj: Spotřební koš pro výpočet indexu spotřebitelských cen od ledna 2001. Český statistický úřad 2001.
URL: <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/mira_inflace>, [cit. 2006- 03-08].

Tab. 2: Váhy kategorií pro výpočet IPPI

Název kategorie IPPI	Váha pro index bez vývozu r. 1999 (‰)
Dobývání energetických surovin	26,999916
Dobývání ostatních nerostných surovin	8,241404
Průmysl potravinářský a tabákový	210,218476
Textilní a oděvní průmysl	27,026772
Kožený průmysl	4,620514
Dřevozpracující průmysl	20,697698
Papírenský a polygrafický průmysl	48,056496
Koksování a rafinérské zpracování ropy	38,836404
Chemický a farmaceutický průmysl	46,983566
Gumárenský a plastikařský průmysl	35,304643
Průmysl skla, keramiky, porcelánu a stav. hmot	59,237844
Výroba kovů a kovodělných výrobků	128,568671
Výroba strojů a zařízení	67,869035
Výroba elektrických a optických přístrojů	73,753841
Výroba dopravních prostředků	60,017374
Zpracovatelský průmysl jinde neuvedený	26,708598
Výroba a rozvod elektřiny, plynu a vody	116,858749
Celkem	1000,00000

IPPI - index cen průmyslových výrobců.

Zdroj: *Indexy cen průmyslových výrobců - Revize 2000*. Český statistický úřad 2001. URL: <<http://www.czso.cz>>, [cit. 2006-03-08].

Zejména v důsledku rozdílného složení košů je obecně přijímán náhled na vztah mezi civilní a obrannou inflací. Míra inflace v obranných výdajích je tak považována kvůli vysokému podílu zbraní, munice a speciálních technických zařízení na celkových obranných výdajích za přirozeně vyšší než inflace v oblasti civilních výdajů. Na základě minulých zkušeností bylo vysledováno, že meziroční nárůst cen zbrojního materiálu představoval přibližně 10 %. Rovněž existuje obecné přesvědčení, že cena zbraní a zbraňových systémů se zdvojnásobuje každých cca 18 let. [10] Vzhledem k akceleraci technologického pokroku v oblasti zbrojní produkce je opodstatněné domnívat se, že srovnatelná relace bude existovat i budoucnosti. Vyloučit nelze ani zesilování tohoto trendu.

Vzhledem ke skutečnosti, že zbraně, munice a zbraňové systémy jsou komodity obchodovatelné na světovém trhu a světový trh je místem, kde dochází ke konstituci jejich tržních cen, jsou tyto poznatky o chování cen zbrojní produkce uplatnitelné celosvětově. Uvedené komodity lze ve smyslu zákona jedné ceny [11] rovněž označit za zdroje mezinárodní transmise inflace. V neposlední řadě je rovněž nutné připomenout významný vliv pohybu měnových kurzů na cenu importované zbrojní produkce. Právě změny směnných kurzů jsou potenciálním zdrojem dodatečné inflace/deflace a způsobují zvýšenou volatilitu cen v korunovém vyjádření.

Dalším faktorem, který má potenciálně silný vliv na inflaci v obraně, je personální politika ozbrojených sil. Přejít na konskripční systém může pro ozbrojené síly znamenat „snížení“ ceny pracovní síly. Profesionalizace naopak bude pravděpodobně znamenat zvýšení ceny tohoto výrobního faktoru.

Přístup k měření inflace v obranných výdajích ve Spojených státech

Vláda USA za účelem vyjadřování inflace v obraně využívá index cen nákupů Ministerstva obrany, který je sestavován Úřadem finančního náměstka ministra obrany USA (Office of the Under Secretary of Defense, Comptroller, US DOD). Skládá se z meziročních plánů vycházejících z fiskální směrnice Úřadu pro řízení a rozpočet (Office of Management & Budget) v návaznosti na zkušenosti s cenami obranných nákupů kalkulované Úřadem ekonomických analýz Ministerstva obchodu (Bureau of Economic Analysis, Commerce Department).

Při konstruování indexu cen obranných nákupů se stejně jako u jiných cenových indexů vychází z tzv. bazického (výchozího) roku, který je vztažným bodem představujícím fixní cenovou hladinu (vyjadřován jako 1,00). Další významnou veličinou při konstruování cenového indexu je agregátní cena, která představuje vážený průměr cen jednotlivých komodit, kdy je každá cena vážena podílem dané komodity na celkových výdajích. Agregátní cena je tedy pomyslnou cenovou hladinou konstruovanou za účelem měření inflačních pohybů. Do značné míry je ovlivňována kombinací zahrnutých komodit a změn v jejich poměrném zastoupení v daném koši za určité časové období.

Posledním stěžejním ukazatelem využívaným v procesu plánování obranných výdajů USA při zohledňování cenových změn je **index TOA** (Table of Allocation) nebo-li alokační index, který vyjadřuje dopad změn inflace na rozvržení alokovaných finančních zdrojů pro daný rozpočtový rok. Je významný zejména pro časové rozložení činností (a výdajů) v rámci rozpočtového roku a obvykle je koncipován na bázi běžného tempa výdajů pro jednotlivé výdajové položky. Index TOA měří rozpočtované změny inflace vůči fixnímu objemu výdajů.

Níže uvedené tabulky uvádí některé vybrané údaje o hodnotách cenových změn ve Spojených státech. Již z tab. 1, která shrnuje vývoj deflátoru HDP, indexu spotřebitelských cen a inflace v rezortu obrany USA bez zahrnutí výdajů na platy vlastního personálu [12] a souhrnných výdajů rezortu, je možno vyvodit některé zajímavé skutečnosti. Z tabulky uvádějící jako bazický rok 2006 je patrné, že s výhledem do roku 2006 Spojené státy předpokládají nárůst cen v ekonomice obecně (deflátor GDP) o 8,62 %. Spotřebitelé mohou za stejné období počítat s nárůstem cen o 9,95 %, což je údaj téměř shodný s inflací očekávanou v rezortu obrany bez zahrnutí výdajů na platy (9,71 %). Situace se však výrazně změní při zahrnutí výdajů na platy. V této situaci je v obraně očekáván do roku 2010 nárůst cen o 10,42, což převyšuje všeobecný růst cen v ekonomice o nikoliv nevýznamná 1,8 %.

Ač je na první pohled zřejmé, že se ve Spojených státech změny v inflaci obranných výdajů výrazným způsobem neodlišovaly od trendů růstu cen v celé ekonomice, naměřená i odhadovaná data poukazují na odlišnou dynamiku cenových změn v obraně vůči „civilní“ části ekonomiky. Výrazný je zejména rozdíl mezi změnami spotřebitelských cen a cen komodit nakupovaných v obraně. Z toho lze vyvodit, že využívání indexu růstu spotřebitelských cen pro potřeby obrany může vést k poměrně výrazným nepřesnostem. [13]

Obzvláště po zohlednění výdajů na platy do souhrnných obranných výdajů se jeví užitečným konstruovat ukazatel cenových změn v obraně, soustavně sledovat a vyhodnocovat shromážděné údaje a na jejich základě koncipovat odhad budoucího vývoje těchto cen. Je to zřejmě jediná cesta, jak může management rezortu obrany snižovat míru nejistoty ve vztahu k reálné hodnotě v budoucnu alokovaných finančních zdrojů.

Tab. 3: Indexy růstu cenové hladiny v rezortu obrany a ekonomice USA za období 2000-2001 s bazickým rokem v roce 2001

Rozpočtový rok	I _{dGDP2006}	I _{CPI2006}	I _{DSPbP2006}	I _{DSPC2006}
2000	88,80	87,85	89,33	85,37
2001	90,90	89,96	91,72	87,98
2002	92,59	91,05	92,30	90,31
2003	94,25	93,14	93,18	92,32
2004	96,13	95,19	95,45	95,02
2005	98,08	97,85	98,00	97,81
2006*	100,00	100,00	100,00	100,00
2007*	102,06	-	102,28	102,47
2008*	104,21	-	104,60	104,99
2009*	106,36	-	107,11	107,66
2010*	108,62	-	109,71	110,42

I - index, **dGDP** - deflátor HDP, **CPI** - index spotřebitelských cen, **DSPbP** - inflace v obranných výdajích bez výdajů na platy, **DSPC** - celková inflace v obranných výdajích.

Zdroj: WISE G. A., CORCHAN Ch. B. DoD Inflation Handbook. McLean, Virginia USA: MCR Federal LLC. 2006. 166 s.

Pozn.: * odhadované hodnoty.

Tab. 4: Míry inflace v rezortu obrany a v ekonomice USA za období 2000-2010

Rozpočtový rok	míra dGDP	Míra CPI	Celková míra DSP	Míra DSP bez platů
2001	2,36	2,40	3,06	2,68
2002	1,86	1,21	2,65	0,63
2003	1,79	2,30	2,23	0,95
2004	1,99	2,20	2,92	2,44
2005	2,03	2,79	2,94	2,67
2006*	1,96	2,20	2,24	2,04
2007*	2,06	-	2,47	2,28
2008*	2,11	-	2,46	2,27
2009*	2,06	-	2,54	2,40
2010*	2,12	-	2,56	2,43

dGDP - deflátor HDP, **CPI** - index spotřebitelských cen, **DSP** - inflace v obranných výdajích.

Zdroj: přepočteno z WISE G. A., CORCHAN Ch. B. DoD Inflation Handbook. McLean, Virginia USA: MCR Federal LLC. 2006. 166 s.

Kanadský přístup k měření inflace v obranných výdajích

Kanadské ministerstvo obrany (DND - Department of National Defence) se otázkou měření inflace v obranných výdajích zabývá již od roku 1973. Pro potřeby zjišťování tohoto typu inflace používá **cenový index obranných statků** a tzv. **ekonomický model (EM)** k predikci trendů v oblasti pohybu cen. Vzhledem k přesvědčení, že statky a služby pořizované za účelem zajištění národní obrany jsou značně specifické, a tak podléhají jiným inflačním tlakům než statky a služby běžné, nejsou kanadským ministerstvem národní obrany užívány civilně zjišťované indexy, jako jsou **index spotřebitelských cen CPI** nebo **deflátor HDP**.

EM byl až do poloviny 80. let aktivně užíván pro potřeby plánování, kdy kanadské ministerstvo financí poskytovalo prostředky ministerstvu národní obrany ve výši odpovídající výstupům EM, popřípadě ve výši, která se pohybovala někde mezi hodnotou zjištěnou EM a hodnotou deflátoru HDP. Tento přístup byl ovšem koncem 80. let porušen z důvodu nutnosti zastavení rychlého nárůstu rozpočtového deficitu Kanady. Jak uvádí Salomon, vojenské výdaje byly v důsledku těchto kroků sníženy až o 30 % [14], a tak nebylo možné EM aplikovat bez výrazných omezení. I přesto byly v obou obdobích publikovány studie potvrzující značný rozdíl mezi inflací, kterou zaznamenala ekonomika jako celek, a inflací dosaženou ministerstvem národní obrany. [15]

EM je publikován každý rok, zpravidla v květnu po ukončení předchozího rozpočtového roku. Obsahuje předpověď změny cen pro daný rozpočtový rok a pro dalších pět let. [16] Dalšími dokumenty, které se inflací zabývají, jsou Defence Management System [17] a Defence Planning Guidance z roku 1999. V té se konkrétně uvádí, že „Jakkoli tento index (deflátor HDP) odráží velikost inflace v národní ekonomice, nezachycuje odpovídajícím způsobem inflační tlaky v oblasti Programu obranných služeb. Ministerstvo se v této souvislosti snaží přesvědčit ministerstvo financí a Úřad pro správu rozpočtu, aby v této oblasti došlo k zásadní korekci, která by zabezpečila odpovídající úroveň financování při zohlednění skutečnosti, že inflace v obranných výdajích je vyšší než její běžný průměr zachycený deflátorem HDP.“ [18]

Inflaci je v EM označována jakákoliv změna v ceně vyvolaná některým z následujících faktorů:

1. Změna úrovně domácích cen.
2. Změna úrovně zahraničních cen.
3. Změna měnových kurzů.
4. Změna v daňové oblasti.
5. Změny v oblasti akviziční politiky.

Hlavními zdroji inflace jsou zpravidla změna úrovně domácích cen, změna úrovně zahraničních cen a změna měnových kurzů. Domácí inflace je ohodnocována pomocí jednorozměrných nebo vícerozměrných inflačních modelů, které jsou založeny jak na historickém vývoji cen komodity, tak na řadě proměnných odrážejících specifika obranných výdajů. Míra zahraniční inflace je získávána od soukromých analytických firem a Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD – Organization for Economic Cooperation and Development). Pohyby směnných kurzů jsou vyhodnocovány a predikovány ve spolupráci s Bank of Canada, prostřednictvím jejich standardních modelů. [19]

Tab. 5 a 6 zachycují vývoj civilně zjišťované inflace i inflace v obranných výdajích. Z tab. 5 jsou patrné rozdíly ve vývoji míry inflace v jednotlivých letech. Ačkoli míra inflace v obranných výdajích se v některých letech vyvíjela velmi podobně jako míry inflace v civilním sektoru, lze tuto skutečnost považovat spíše za náhodu než za pravidlo. To je ještě více zřejmé z tab. 6, která zachycuje vývoj kumulované inflace pomocí indexu sází v rozpočtovém roce 1982/83. I přesto, že se hodnoty indexu v rozpočtovém roce 2000/01 v případě CPI a DSP mimořádně podobají, je nutné se rovněž zaměřit na jejich vzájemný vývoj v 90. letech, kde se jejich hodnoty značně liší. Tato skutečnost dokazuje, že ačkoliv se výše civilně zjišťované inflace a inflace v obranných výdajích mohou v některých obdobích shodovat, v jiných mohou naopak vykazovat značné rozdíly. Tyto rozdíly jsou patrné zejména pokud je sledováno delší období, ve kterém je nutné hodnotit dopad vývoje inflace naplánované zdroje.

Užití civilně zjišťované inflace pro potřeby plánování obranných výdajů tedy může vést k nedostatku nebo nadbytku přidělovaných zdrojů, z čehož obojí není ani pro rezort, ani pro národní ekonomiku optimální.

Tab. 5: Míry inflace v rezortu obrany a v ekonomice Kanady za období 1982/83-2000/01

Rozpočtový rok	Míra dGDP	Míra CPI	Míra DSP
1982/83	7,872	11,538	10,308
1983/84	4,769	7,464	5,905
1984/85	2,890	5,471	5,699
1985/86	3,483	3,654	5,391
1986/87	3,122	4,192	4,799
1987/88	4,738	4,023	4,107
1988/89	4,486	4,002	3,101
1989/90	4,390	4,555	4,401
1990/91	3,203	5,514	5,398
1991/92	2,367	6,194	-2,000
1992/93	1,363	1,648	3,696
1993/94	1,452	2,313	1,301
1994/95	1,304	0,201	2,299
1995/96	2,198	1,866	1,002
1996/97	1,792	1,252	2,005
1997/98	0,654	2,197	2,396
1998/99	-0,650	1,030	3,200
1999/00	2,516	0,732	4,302
2000/01	3,602	2,663	2,768

dGDP - deflátor HDP, **CPI** - index spotřebitelských cen, **DSP** - inflace v obranných výdajích.

Zdroj: přepočteno z SOLOMON, B. Defence Specific Inflation: A Canadian Perspective. Defence and Peace Economics. London: Carfax Publishing 2003 a URL: <<http://www.bankofcanada.ca>>, [cit. 2006-03-15].

Shrnutí – specifický index cen v obraně nebo CPI/deflátor HDP?

Výše uvedené zahraniční příklady představují cestu aplikace specifických indexů růstu cen v obraně namísto „civilních“ indikátorů. Je však nutno podotknout, že ani v těchto státech nejde o zcela vyřešený a uzavřený problém. Řešení předpokládá dlouhodobější analýzu vzájemných vztahů jednotlivých typů inflace a odchylek, které tyto vztahy vykazují. K tomu zatím ani v případě USA ani v případě Kanady skutečně nedošlo.

V USA je specifický deflátor obranných výdajů kalkulován na základě směrnice vydávané ústředním vládním orgánem (OMB) pro celý vládní sektor. Tato instituce navíc koncipuje i „civilní“ ukazatele inflace. To zaručuje potřebnou míru kompatibility jednotlivých indexů na základě stejné nebo obdobné metodiky výpočtu. Ministerstvo obrany navíc nemůže být nařčeno, že se prostřednictvím nadhodnocování inflace v obraně snaží získat dodatečnou rentu v podobě větších objemů veřejných prostředků alokovaných do obranného rozpočtu.

Situace je poněkud odlišná v případě Kanady, kde iniciativa koncipovat specifický index inflace obranných výdajů zůstala v rovině rezortu obrany, který navíc aplikoval odlišnou

Tab. 6: Indexy růstu cenové hladiny v rezortu obrany a ekonomice Kanady za období 1982/83-2000/01

Rozpočtový rok	I _{dGDP1982/83}	I _{CPI1982/83}	I _{DSP1982/83}
1982/83	100,000	100,000	100,000
1983/84	104,769	107,464	105,905
1984/85	107,797	113,344	111,940
1985/86	111,552	117,485	117,975
1986/87	115,034	122,410	123,637
1987/88	120,484	127,335	128,715
1988/89	125,889	132,430	132,706
1989/90	131,416	138,463	138,546
1990/91	135,625	146,097	146,025
1991/92	138,834	155,147	143,105
1992/93	140,727	157,703	148,394
1993/94	142,771	161,350	150,324
1994/95	144,633	161,673	153,780
1995/96	147,812	164,690	155,321
1996/97	150,462	166,752	158,436
1997/98	151,446	170,416	162,232
1998/99	150,462	172,171	167,424
1999/00	154,247	173,432	174,627
2000/01	159,803	178,050	179,461

dGDP - deflátor HDP, **CPI** - index spotřebitelských cen, **DSP** - inflace v obranných výdajích.

Zdroj: přepočteno z SOLOMON, B. Defence Specific Inflation: A Canadian Perspective. Defence and Peace Economics. London: Carfax Publishing 2003 a URL: <<http://www.bankofcanada.ca>>, [cit. 2006-03-15].

metodiku výpočtu inflace v obraně od metodiky využívané k výpočtu CPI nebo deflátoru HDP. Tento nedostatek byl však v průběhu času překonán. Výraznější problém ovšem v případě Kanady znamenalo drastické snižování výdajů na obranu v 90. letech a nedůsledné uplatňování EM.

V předcházející části popsané odlišné vývoje cenových hladin různých košů komodit v případě USA a Kanady mohou kumulací za delší časové období způsobit značné rozdíly mezi dnes plánovanými a skutečnými cenami těchto komodit v budoucnosti. Tento fakt je pro obranný sektor o to významnější, čím více utváření obranného systému země vychází z dlouhodobých plánů výstavby sil a prostředků obrany.

Vzhledem ke skutečnosti, že obranné plánování v zásadě vychází z dlouhodobého horizontu předpokládaných bezpečnostních hrozeb, autoři tohoto článku pokládají za významné a užitečné věnovat pozornost vývoji cen komodit charakterizujících obrannou spotřebu. Přesnější a spolehlivější predikce finančních zdrojů nezbytných ke krytí budoucích obranných potřeb země znamenají transparentnější, stabilnější a spolehlivější systém výstavby ozbrojených sil jako klíčového pilíře zajišťování národní bezpečnosti.

Poznámky:

- [1] *Rozpočtový výhled 2003- 2006. Koncepce reformy veřejných rozpočtů*, Ministerstvo financí ČR < <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RV.pdf> >, [cit. 2006-03-07].

- [2] *Rezortní rozpočet* (2005), Ministerstvo obrany ČR < <http://www.army.cz/mo/doc/rozpocet2005cz.pdf> >, [cit. 2006-03-03].
- [3] *Inflace*, Český statistický úřad < http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/mira_inflace >, [cit. 2006-03-03].
- [4] PEARCE, D. W. *Macmillanův slovník moderní ekonomie*. Praha: Victoria Publishing, 1995. 549 s. ISBN 80-856-05-42-2. s. 139.
- [5] Více viz McNABB, R., McKENNA, C. *Inflation in Modern Economies*, London: Harvester Wheatsheaf 1990.
- [6] Trh, na kterém jsou vynakládány prostředky na obranu, má často charakter oligopol-monopson, což samo osobě vyvolává vyšší míru fluktuace cen.
- [7] GLUSTEIN, M. In SOLOMON, B. Defence Specific Inflation: A Canadian Perspective. *Defence and Peace Economics*. London: Carfax Publishing 2003.
- [8] V případě indexu cen průmyslových výrobců.
- [9] MRÁZEK, J. *Indexy spotřebitelských cen: Metodická příručka pro uživatele*. ČSÚ, Odbor statistiky cen. URL: <http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/mira_inflace>. [2006-03-08]
- [10] HARTLEY, K. *The All-Volunteer Force: An Economic Perspective*. University of York, Centre of Defence Economics. 2000.
- [11] Zákon jedné ceny odráží přesvědčení, že mezinárodně obchodovatelné statky nemohou být obchodovány na různých trzích za různé ceny, neboť by taková situace přiměla nakupující subjekty k realizaci nákupů na trhu s nejnižší relativní cenou.
- [12] Pozn.: Výdaje na platy je po jistém zjednodušení možno považovat za ekvivalent osobních mandatorních výdajů sledovaných Ministerstvem obrany České republiky.
- [13] Pozn.: Při hodnocení obranných výdajů USA z pohledu České republiky je třeba neopomenout fakt, že výdaje rezortu Department of Defense jsou definovány poněkud odlišným způsobem, než je tomu v případě výdajů kapitoly 307 Státního rozpočtu České republiky – Ministerstvo obrany (např. zahrnutí výdajů na financování zahraničních vojenských misí).
- [14] SOLOMON, B. *Defence Specific Inflation: A Canadian Perspective. Defence and Peace Economics*. London: Carfax Publishing, 2003.
- [15] Tamtéž.
- [16] Tamtéž.
- [17] Ten je v současné době nahrazen manuálem Defence Planning and Management, ale jeho východiska zůstávají rámcovou úpravou pro kanadské ministerstvo národní obrany.
- [18] *Defence Planning Guidance (1999) §402*, <<http://www.vcds.forces.gc.ca>>, [cit. 2006-03-10].
- [19] SOLOMON, B. Defence Specific Inflation: A Canadian Perspective. *Defence and Peace Economics*. London: Carfax Publishing, 2003.

Literatura:

- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Inflace*, < http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/mira_inflace >, [cit. 2006-03-03].
- Defence Planning Guidance (1999) §402*, < <http://www.vcds.forces.gc.ca> >, [cit. 2006-03-10].
- HARTLEY, K. *The All-Volunteer Force: An Economics Perspektive*. University of York, Centre of Defence Economics. 2000.
- McNABB, R., McKENNA, C. *Inflation in Modern Economies*, London: Harvester Wheatsheaf 1990.
- Rozpočtový výhled 2003-2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů*, Ministerstvo financí ČR < <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RV.pdf> >, [cit. 2006-03-07].
- Koncepce výstavby profesionální AČR a mobilizace OS ČR přepracovaná na změněný zdrojový rámec*, Ministerstvo obrany ČR < <http://www.army.cz/scripts/detail.php?id=5238> >, [cit. 2006-03-01].
- Rezortní rozpočet (2005)*, Ministerstvo obrany ČR < <http://www.army.cz/mo/doc/rozpocet2005cz.pdf> >, [cit. 2006-03-03].
- PEARCE, D. W. *Macmillanův slovník moderní ekonomie*. Praha: Victoria Publishing, 1995. 549 s. ISBN 80-856-05-42-2. s. 139.
- SOLOMON, B. Defence Specific Inflation: A Canadian Perspective. *Defence and Peace Economics*. London: Carfax Publishing 2003.
- URL: <<http://www.bankofcanada.ca>>, [cit. 2006-03-15].

Některá teoretická a metodologická východiska zkoumání zapojování vnějších zdrojů pro potřeby ozbrojených sil

Všechny země NATO a jejich armády hledají cesty k efektivnímu využívání společenských zdrojů pro potřeby zajištění obrany a bezpečnosti. Je již zřejmé, že nároky a požadavky na udržování nejen moderních armád, ale také nutné infrastruktury pro její činnost kladou na veřejné finance takové nároky, které není často schopen státní rozpočet akceptovat a pokrýt tak v plné míře často zdůvodněné potřeby ozbrojených sil. Proto se musí manažeři rezortu rozhodovat o možnosti kdy, jak a do jakých činností zapojí existující vnější zdroje nejen mimo rezort, ale také mimo sféru státního vlivu. Teprve v několika posledních letech se stává i v Armádě České republiky realitou hledání cest, metod a způsobů, jak tyto vnější zdroje (především finanční) účinně a účelně zapojit do procesu financování potřeb ozbrojených sil. Tento problém s bližším zaměřením na existující reálné a dostupné finanční zdroje je předmětem pozornosti jednoho specifického úkolu vědeckého záměru katedry ekonomie a následující článek je jedním z výstupů, který řešitelé předkládají veřejnosti jako výstup své činnosti.

Vnější zdroje a možnosti jejich využití pro potřeby ozbrojených sil

Armáda jako součást veřejného sektoru je tradičně financována z prostředků státního rozpočtu země. Tyto rozpočtové prostředky slouží k celkovému zajišťování aktivit, které jsou armádě svěřovány základními dokumenty obranné politiky státu a kterými ozbrojené síly naplňují své konkrétní poslání. Státní rozpočet je páteří celého systému financování chodu armády a je zřejmé, že i nadále tomu tak bude i přes to, že právě v současnosti je jasné, že armády musí hledat ještě další dostupné zdroje, které jim umožní realizovat aktivity, na které by tyto rozpočtové prostředky nestačily.

Nutnost vyrovnat se s napjatým rozpočtem na obranu jako veřejný statek a zároveň snaha minimalizovat vliv tohoto tlaku vedou k hledání nových možností financování, k rozšíření úlohy soukromého sektoru při zajišťování služeb pro obranu a k důraznější aplikaci komerčního uvažování ve vojenských institucích. Armáda je organickou součástí společnosti a nutně se v ní promítají všechny politické, ekonomické a společenské rysy společnosti a v podobě společenského prostředí ovlivňují její každodenní realitu.

V celém veřejném sektoru se stalo již běžnou praxí, že vedle rozpočtových zdrojů, které do veřejného sektoru plynou, je nezbytné hledat i nové formy, metody a způsoby aktivit, které umožní financovat i další nutné projekty spojené s poskytováním veřejných služeb ve veřejném zájmu. Souhrnu těchto možností, existujících mimo subjekty veřejného sektoru, se říká obecně **vnější zdroje**. Zapojením těchto vnějších zdrojů se doplňují možnosti dané státním rozpočtem a rozšiřuje se spektrum aktivit, které subjekty veřejného sektoru (tedy i armáda) mohou plnit ve prospěch společnosti. V souvislosti s tím musí ovšem také změnit způsoby vnímání společenského okolí a uzpůsobit i své vnitřní mechanismy možnosti takové zdroje efektivně využívat. Všeobecně můžeme konstatovat, že vnější zdroje, které armádě poskytují bližší společenské okolí, jsou především:

- ❑ personální zdroje;
- ❑ materiálové zdroje;
- ❑ finanční zdroje;
- ❑ technické a technologické zdroje.

Souhrn těchto zdrojů tvoří reálné možnosti existence armády. My jsme se zaměřili na jeden ze zdrojů, a to jsou vnější zdroje, které lze použít k financování potřeb a aktivit armády, které mohou vedle rozpočtových prostředků rozšířit možnosti pořizování potřebných prostředků. Nebo tyto možnosti alespoň rozšířit a zefektivnit jejich využití.

O tom, zda vůbec používat vnější zdroje pro potřeby armády, se dnes už snad ani nevede vážně míněná polemika. Tento princip se stal realitou v mnoha armádách NATO a bohaté zkušenosti z tohoto procesu mají především v USA, Kanadě, Rakousku a Německu.

Stejně tak jako ve světě existuje i u nás stav, kdy se v rukou soukromého sektoru akumulovaly postupně volné finanční zdroje, které mají soukromé instituce a firmy snahu uplatnit v reálných projektech a na druhé straně existuje reálný zájem institucí veřejného sektoru takové zdroje využít pro zkvalitnění a rozšíření svých aktivit ve prospěch společnosti. Souběh těchto zájmů vytváří příznivé podmínky pro možnosti financování části potřeb veřejného sektoru soukromými investicemi a soukromými aktivitami. Je nutné vytvořit pro tyto možnosti reálné podmínky. Budeme se věnovat dvěma základním problémům, a to:

Jak jsou vnější zdroje využívány v některých armádách NATO a jaké jsou možnosti využití koncepce Public Private Partnerships ve veřejném sektoru a v Armádě České republiky?

Využívání vnějších zdrojů v podmínkách zahraničních armád

V podmínkách armády USA stálo velení před úkolem snížit do roku 2002 deficit federálního rozpočtu v rezortu na nulu. Znamenalo to, že při plánování budoucích rozpočtových potřeb rezortu obrany nebylo možné kalkulovat při úkolech modernizace, zvýšení kvality podpory bojových jednotek s navýšením rozpočtu. MO navrhlo řadu iniciativ zaměřených na zvýšení efektivity vlastní činnosti, jejichž cílem bylo získat za každý vynaložený dolar co nejvyšší hodnotu. Především šlo o následující kroky: [6]

- ❑ Ministerstvo obrany výrazně omezilo náklady na infrastrukturu předurčením nebo dokonce uzavíráním vybraných základů (base realignment and closure - BRAC). Očekávaným výsledkem čtyř cyklů změn bylo dosažení roční úspory kolem 5,5 miliardy dolarů.
- ❑ Ministerstvo obrany zahájilo důkladnou reformu akvizičního procesu. V minulosti se na postupu opatrování pro armádu podílela řada komisí a speciálních týmů a tento způsob byl pomalý, drahý a nepřehledný. Po přijetí Federálního zákona o reformě postupu (Federal Acquisition Reform Act) při pořizování z roku 1996 a Směrnice MO 5000.1 a Nařízení 5000.2 vedou k zjednodušení postupů při opatrování a dosažení úspor.
- ❑ Ministerstvo obrany systematicky revidovalo své podpůrné činnosti a hledalo oblasti v nichž by tržní síly mohly zlepšit obecnou výkonnost při nižší ceně. Zapojení vnějších zdrojů, privatizace a přestavba řízení nabízely významné možnosti tvorby úspor nutných pro financování modernizace a připravenosti.

Pro dosažení cílů modernizace a efektivní podpory bojových sil byl přijat průběžný program garantovaný náměstkem ministra obrany USA jehož úkolem bylo identifikovat ty funkce, které by mohly být zajištěny vnějšími zdroji. Při tom zapojení vnějších zdrojů realizovat jen za následujících podmínek: [6]

1. Soukromé firmy musí být schopny provádět danou aktivitu a musí vyhovovat bojovému poslání podporovaných jednotek. Vnější zdroje nezapojovat do aktivit tvořících jádro voj. činnosti.

2. Pro danou aktivitu musí existovat trh s konkurenčním prostředím. Trh nutí organizace ke zvyšování kvality, zvyšování kvality a dodržování cen. Vnější zdroje zapojovat jen tam, kde jsou předpoklady pro trvalé zlepšování služby.
3. Přesunutí aktivity na vnější zdroj musí přinést vládě a tím i daňovým poplatníkům co nejvyšší hodnotu.

O zapojení vnějšího zdroje je výhodné uvažovat jen tehdy, bude-li soukromý sektor v souladu s trendem dlouhodobě se vyvíjející hospodářské soutěže schopen udržovat požadovanou výkonnost a snižovat cenu. V souvislosti s realizací procesu zapojování vnějších zdrojů do procesu akvizic je nezbytná průběžná analýza aktivit ministerstva obrany.

V podmínkách kanadské armády byl vyvinut systém **alternativního zajišťování služeb** (AZS) v oblastech vytipovaných jako méně důležité funkce kanadského ministerstva národní obrany a kanadských ozbrojených sil. Za méně důležité funkce jsou považovány všechny aktivity, které se přímo nevztahují k bojové činnosti a potřebám s ní spojeným, k potřebám bojové podpory nebo k činnostem ve veřejném zájmu. Princip zavedení systému spočíval v přezkoumání všech méně důležitých aktivit, zda je možné zajišťovat pomocí alternativních zdrojů. Tam, kde bylo shledáno, že je to možné a praktické, byly tyto aktivity převedeny v jeden celek a zahájeno jednání s dodavatelem s nejvýhodnější cenovou nabídkou.

Možnosti alternativního zajišťování služeb je možné rozdělit do pěti kategorií: [5]

1. Převedení na jiné ministerstvo.
2. Privatizace.
3. Partnerství.
4. Najmutí dodavatele.
5. Interní zajištění: vytvoření speciálních operačních organizací (SOA - Special Operating Agency) nebo organizací pro poskytování služeb (SA - Service Agency).

V rámci alternativního zajišťování služeb bylo dosaženo úspor vztaženo k roku 2000 v hodnotě asi 500 milionů kanadských dolarů.

Se zapojováním vnějších zdrojů mají své zkušenosti také v sousedním Rakousku. I Rakousko zjistilo, že zapojováním vnějších zdrojů se lze výhodně vypořádat s úspornými opatřeními a plnit tak lépe stanovené rozpočtové cíle. Proces zavedení privátních peněz byl vedle snahy po konsolidaci rozpočtu motivován také úsilím Rakouska splnit požadavky určené maastrichtskou dohodou. Tedy podobný problém, který budeme muset řešit i v našich podmínkách. Rakušané definují využívání vnějších zdrojů jako nakupování služeb jak od soukromého sektoru, tak od kapitálových společností ve veřejném sektoru.

Uveďme jaká jsou základní kritéria, která se berou v úvahu při možném využívání vnějších zdrojů pro armádu v Rakousku: [7]

- ❑ vnější zdroj musí věrohodně prokázat, že je hospodárnější, tedy že při své realizaci odčerpá méně rozpočtových prostředků,
- ❑ musí být zabráněno ztrátě vojenského know-how,
- ❑ spolehlivost zdroje a jistota jeho dodávek,
- ❑ existence konkurence na trhu dodávaného zboží/služeb, aby bylo zabráněno monopolu,
- ❑ k využití vnějšího zdroje se uchýlit vždy tehdy, když nejsme schopni zajistit si zboží nebo službu z vlastních zdrojů.

Armáda České republiky přešla po zrušení povinné vojenské služby také k systému širšího využívání vnějších zdrojů. Nebylo to ani tak výsledkem promyšlené koncepce, jako spíše objektivní nutnost. Po odchodu vojáků základní služby bylo nezbytné zajistit bezproblémový

chod útvarů a pracovišť dodávkou služeb externími dodavateli. Nebyla to převratná novinka, protože již několik let se externí dodavatelé v některých oblastech na dodávkách (především v oblasti společného stravování, ale i dalších služeb) podíleli.

Prvky outsourcingu byly aplikovány v první etapě ve třech oblastech, a to:

- úklidu vnitřních a vnějších prostor,
- vstupu a ochrany objektů,
- stravování.

Postupně se podle plánu implementace outsourcingu oblasti, do nichž vstupují externí dodavatelé, rozšiřují a v současné době je již realitou celkem osm oblastí, kde se počítá s jejich konkrétním působením. Kromě výše uvedených jsou to oblasti:

- technické ochrany objektů,
- vystrojování,
- pronájmu osobních vozidel,
- školící a výcviková zařízení,
- vojenské ubytovny. [10]

Tyto oblasti jsou definovány a mají přidělené konkrétní osoby, které zodpovídají za aktivity v těchto oblastech. Musíme konstatovat, že v oblasti praktické realizace outsourcingu stojí AČR na samotném počátku a k dispozici má teprve poměrně krátkou dobu praxe a může hodnotit a porovnávat teprve výchozí informace. Na nějakou podrobnou analýzu jak zkušeností z organizace, tak na ekonomickou analýzu je poměrně brzy. Zveřejnění konkrétních ekonomických údajů z procesu zabezpečení outsourcingem ve vymezených oblastech zodpovědnými orgány Ministerstva obrany se teprve očekává. Co je však možné říci již dnes je to, že v procesu zabezpečení i když nebyl jistě bez problémů, nenastaly žádné kolapsové stavy a nedošlo k selhání fungování systému jako takového. Jak jsou tyto postupy a způsob zabezpečení hospodárný ukáže právě až provedená ekonomická analýza.

Aplikace PPP ve veřejném sektoru

V oblasti zabezpečení dodávek pro zajištění běžného života jednotek a systémových prvků rezortu obrany bylo rozhodnutí pro outsourcing sice víceméně vynucenou, ale jasnou a zřejmou alternativou. Zůstával jen problém jak bude postupně řešen.

V oblasti investiční výstavby a budování infrastruktury situace už tak jednoznačná není. V čem spočívají hlavní rozdíly? Především zde existuje stále volba o tom, z jakých zdrojů a prostředků se budou jednotlivé prvky infrastruktury pořizovat. Jednotky musí své základní potřeby uspokojovat denně, ale v investičních rozhodnutích a budování prvků infrastruktury se musí vycházet z ujasněných premis, které na dlouhou dobu ovlivní život součástí rezortu a jeho ekonomickou stabilitu. Jedná se o ryze strategické rozhodnutí. V posledním období subjekty veřejného sektoru nejen v České republice, ale všude ve světě reagují na skutečnost, že ve společnosti existují naakumulované volné finanční zdroje, jejichž převážně soukromí vlastníci hledají příležitosti k jejich vhodnému produktivnímu užití. A partnerem pro toto užití se jeví právě veřejný sektor. Do popředí se tak dostává koncepce **Public Private Partnership (PPP)**. U nás se vžilo poněkud kontroverzní pojmenování „Partnerství veřejného a soukromého sektoru.“ Především proto, že tam, kde jde o peníze, je otázka partnerství poněkud zpochybnitelná. Ale samotný název

je realitou a stejně tak snaha zapojit do financování investičních a infrastrukturních projektů volné soukromé finance. Forma účasti soukromého sektoru na financování veřejných investic se mění postupem doby a stát od státu. Zatím nejen, že neexistuje jednoznačná definice tohoto konceptu, ale jednotlivé země se liší rozsahem a způsoby jeho užití v praxi. Vzhledem k obecnému nedostatku investičních prostředků a enormní potřebě budování infrastruktury je PPP významnou alternativou pro téměř všechny státy.

V podmínkách České republiky se tomuto konceptu přikládá nadějná budoucnost o čemž svědčí praktické kroky vlády ČR. Vláda schválila svým usnesením č. 7 ze dne 7. ledna 2004 zásadní dokument obsahující principy přístupu vlády k problematice „Partnerství“ a definoval rámec pro další postup státní správy. [1] V poměrně krátké době vzniklo koordinační centrum pro realizaci projektů PPP, které poskytuje metodickou a věcnou pomoc předkladatelům návrhů jednotlivých projektů. Proces implementace PPP v České republice pokračuje průběžně. Vládním usnesením č. 791 z 25. srpna 2004 byl schválen další koncepční dokument popisující právě proces praktické implementace PPP v podmínkách ČR s věcnými přílohami. [2] V průběhu roku 2005 již byly schváleny první pilotní projekty na kterých chtěla vláda vyzkoušet praktické fungování konceptu. Už 19. ledna 2005 vzala vláda ČR na vědomí svým usnesením [3] první pilotní projekty PPP. Jedním z nich je také projekt ubytovny hotelového typu a parkoviště v Ústřední vojenské nemocnici v Praze Střešovicích. Podáno bylo ještě dalších sedm investičních projektů. [3]. Další čtyři investiční projekty byly přijaty usnesením Vlády ČR už v srpnu roku 2005 [4]. Byly to následující projekty:

- a) výstavba, financování, údržba a provozování dálnice D3 Tábor Bošilec;
- b) vybudování nové soudní budovy v Ústí nad Labem;
- c) vybudování pobočky Krajského soudu Plzeň v Karlových Varech;
- d) vybudování věznice typu s ostrahou pro výkon trestu odsouzených osob.

Vláda považuje projekty PPP za jednu z možných součástí reformy veřejných financí a tomu je podřízená i legislativní aktivita. V měsíci březnu byly Parlamentem ČR schváleny dvě rozhodující právní normy umožňující snazší realizaci těchto projektů a upravující vztahy mezi účastníky takových vztahů. Jsou to především zákon o zadávání veřejných zakázek a tzv. „koncesní zákon“. V souvislosti s rozvojem koncepce PPP se připravuje v celém veřejném sektoru celá řada nových projektů. nejvíce v rezortech školství, zdravotnictví a dopravy. Zvažovány jsou například:

v oblasti financování veřejných vysokých škol

- univerzitní kampus v Ústí nad Labem;
- rekonstrukce a výstavba vysokoškolských kolejí např. Masarykovy university, UJEP v Ústí nad Labem, VŠE Praha, ČVUT Praha, VUT Brno a VŠB TU Ostrava;
- univerzitní sportovní areál při ZU Plzeň atd.

v oblasti zdravotnických zařízení

- Krajská nemocnice v Pardubicích;
- rekonstrukce kardiocentra v Jihlavě a další.

v oblasti infrastruktury měst a obcí

- přestavba a provoz budovy Krajského úřadu v Hradci Králové;
- interaktivní vzdělávací a zábavné centrum Explorer Vaňkovka v Brně a další.

Jak je ze stručného přehledu patrné, subjekty veřejného sektoru si uvědomují, že za pomoci soukromých investic mohou připravit daleko víc projektů k realizaci, než by jim bylo umožněno pouhým využitím prostředků ze státního rozpočtu. Podle šéfa PPP Centra pana Filipa Drápáka

se spolupráce státu a soukromých firem a bankovních subjektů má naplno rozjet kolem roku 2008 a do té doby mají ministerstva připravovat odpovídající pilotní projekty. V rezortu obrany se počítá s využitím PPP především v oblasti výzbroje a speciální infrastruktury.

PPP v rezortu obrany

Rezort obrany byl jedním ze dvou prvních úspěšných předkladatelů pilotního projektu v rámci koncepce PPP. Prokázal tak schopnost podobný projekt vypracovat a obhájit. To je bezesporu dobrá zpráva pro subjekty působící v systému rezortu, protože se dá očekávat, že se postupně zlepší možnosti budování infrastruktury v rámci rezortu.

Ministerstvo obrany vydalo v souladu se zněním zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím publikaci o základních údajích rozpočtu kapitoly MO, kde je uveden jako pramen informací zákon č. 543/2005 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2006.

Jaká je tedy fiskální situace rezortu pro toto období a měli bychom počítat s aplikací PPP u některých vhodných projektů? Především původně přidělené rozpočtové prostředky kapitole MO ze státního rozpočtu na rok 2006 v původní výši 55 694 mil. Kč byly redukovány o prostředky vyčleněné pro stabilizaci situace ve Všeobecné zdravotní pojišťovně na počátku tohoto roku. Takže se v nominální výši pohybují na úrovni minulých let a ve vztahu k vytvořenému HDP a celkovým výdajům státního rozpočtu se podíl kapitoly MO snižuje již od roku 2002 [8]. Materiál konstatuje, že v rámci programů pořízení a reprodukce majetku ve výši asi 17,5 miliardy Kč jsou zahrnuty modernizační projekty vyzbrojování s celoarmádní působností a projekty na výstavbu, rekonstrukci a modernizaci infrastruktury. Přitom se zde zdůrazňuje, že významným rysem rozpočtu rezortu MO na rok 2006 je skutečnost, že se důraz klade na vícezdrojové financování. tato myšlenka je zde konkretizována částkami asi 1,3 miliardy Kč ze zdrojů NATO, 719 mil. Kč z deblokace ruského dluhu a asi 300 mil. Kč z prodeje nepotřebného movitého a nemovitého majetku AČR. O financování z jiných existujících zdrojů zde zmínka není. Mělo by to znamenat, že rezort nebude zvažovat zapojení zdrojů z možných projektů PPP pro potřeby budování investičních projektů a infrastrukturních prvků? Přičemž právě zmíněná vládní restrikce přímo vede k úvaze, že zmíněné prostředky, kterých se musel rezort vzdát, buď najdeme jinde, nebo se vzdáme některých investičních aktivit, které jsme považovali za nutné a potřebné. Na konkrétní postoj a rozhodnutí velení rezortu si musíme počkat.

Využitelné formy PPP v rezortním plánu

Koncepce PPP je jednou z možných metod a forem financování projektů v rámci veřejného sektoru. Už tuto metodu známe a umíme pojmenovávat její jednotlivé prvky. Je zřejmé, že to není všelék na potřeby obecně podfinancovaného veřejného sektoru, ale metoda, jejíž vhodné využití může podpořit realizaci investičních projektů. Koncepce PPP není plochým a jednovrstevným projektem a je možné tuto koncepci využít v mnoha jejích typech. Na tyto možnosti chci především poukázat, protože v diskuzích jsem narážel stále na problém, že pod tímto pojmem si mnozí představují jen jeden typ možného vztahu. Soukromý partner postaví a provozuje objekt vlastními silami a subjekt veřejného sektoru mu za užívání definovaných služeb platí nájemné.

Ale koncepce PPP nabízí poměrně bohatou škálu forem PPP, které je možné využít při přípravě konkrétního projektu. Volba odpovídající formy PPP je strategicky důležitým roz-

hodnutím, které v mnohém ovlivňuje budoucnost reálného projektu. Z něho se odvíjí forma a obsah přípravy smluvních vztahů, finančních vztahů a ujednání k vzájemné konsolidaci vztahů mezi poskytovatelem a uživatelem. Forma konkrétního projektu PPP musí odpovídat způsobu fungování projektu, musí umožnit plnění přijatých závazků oběma stranami a vytváří předpoklady pro odstranění možných sporů a vlastnických vztahů.

O jakých formách konceptu PPP můžeme tedy uvažovat? Jaké možnosti pro zvážení konkrétní podoby můžeme využít?

- 1. Joint ventures** – je poměrně známou formou uspořádání vzájemných vztahů, která je realizovaná podnikatelskými subjekty již řadu let. Její princip spočívá v založení podniku se společnou účastí, kdy subjekt veřejného sektoru a soukromý subjekt společně sdílejí zodpovědnost za financování a provoz takového účelově založeného podniku. Vzájemné vztahy jsou upraveny systémem smluvních ujednání.
- 2. Provozovatelské a manažerské smlouvy** – subjekt veřejného sektoru má k dispozici vlastní prostory se zaměstnanci a soukromý sektor se na základě ujednání účastní chodu projektu jen dodávkou specifických služeb a nebo zajišťuje řízení za pomoci najatých odborníků ve vyjmenovaných oblastech a úrovních řízení, kteří disponují zkušenostmi a poznatky, které subjekt veřejného sektoru postrádá.
- 3. Koncesní vztahy** – soukromý subjekt má koncesi na provozování specificky určených a vyjmenovaných služeb a disponuje schopností takové služby v požadovaném rozsahu a kvalitě subjektu veřejného sektoru dodávat. Jeho příjmy tvoří buď dohodnuté platby od státu a nebo (a to lépe) podíly ze zisku provozovaného prvku.
- 4. Smlouvy PPP** - jsou to smlouvy typické pro tento druh obchodního vztahu. V jejich názvech je zakomponován systém vzájemných vztahů a odpovědností všech zúčastněných stran.

BOOT – (build, own, operate, transfer) při této formě PPP nese soukromý sektor přímou zodpovědnost za financování, výstavbu a provoz po dobu určenou smlouvou. Ta by měla odpovídat době splacení úvěrů a tvorbě očekávaného zisku z investice. Na konci tohoto období přechází objekt infrastruktury do vlastnictví státu za specifikovaných podmínek ve smlouvě. Jde patrně o nejvyužívanější formu soukromé účasti a existují další možné modifikace tohoto vztahu. Uvedeme některé:

BOT – (build, operate, transfer)

ROT – (rehabilitate, operate, transfer)

DBFO – (design, build, finance, operate)

BTO – (build, transfer, operate)

DCMF – (design, construct, manage and finance)

BFSR – (build, finance, share, revenue)

BLT – (build, lease, transfer)

Především podle povahy projektu, způsobu jeho využití a zvážené výhodnosti vzájemných vazeb mohou být naznačené formy dále vnitřně kombinovány. Návrhy na konkrétní podobu použité formy bude jedním z klíčových problémů jednání o konkrétní podobě partnerství, protože mezi oběma subjekty samozřejmě existují zájmové rozpory. Pro tyto případy připravilo vládní Centrum PPP vzory smluvních ujednání. Předpokládá se, že největší část projektů bude mít formu koncesní smlouvy a vzor takové smlouvy je uživatelům k dispozici na webových stránkách Centra PPP. Pro zajímavost a představu o komplikovanosti smluvního ujednání svědčí fakt, že vzor smlouvy obsahuje 168 stran i s příslušnými přílohami.

Pro realizaci projektů PPP jsou tedy vytvořeny příznivé základní podmínky a záleží jen na odpovědných orgánech na kolik nebude účast v projektech jen formální záležitostí, ale stane se praktickým východiskem pro zlepšování infrastruktury v rezortu obrany.

V současné době rezort MO obhospodařuje majetek v celkové účetní hodnotě téměř 230 miliard Kč, z čehož 84 miliard představuje hodnota nemovitě infrastruktury. [9] Přes několik let trvající snahu zbavit se nepotřebného majetku je třeba pro existující struktury postupně budovat moderní zázemí odpovídající požadavkům na činnost moderní armády.

V souladu s cíli a úkoly Střednědobého plánu činnosti a rozvoje rezortu MO na roky 2006 až 2011 je schváleným rozpočtem výdajů kapitoly MO na financování programů pořízení a reprodukce majetku v roce 2006 zabezpečena realizace 585 akcí/projektů, z toho 291 pokračujících ve výši 11,8 miliard Kč a 294 nově zahajovaných akcí/projektů ve výši 5,7 miliardy Kč. [9] Vedle vyzbrojovacích a modernizačních projektů v oblasti vojenské techniky jsou to projekty na výstavbu a rekonstrukci infrastruktury, zejména leteckých základen v Čáslav a Náměšti nad Oslovou a v dalším horizontu základen pozemního vojska například v Jincích, Žatci a Přáslavicích. Jde zejména o objekty sloužící k výcviku, ubytování a využití volného času. Před realizací je také rekonstrukce budovy Generálního štábu a Domu armády v Praze Dejvicích o které bylo rozhodnuto na zasedání vedení MO již 31. ledna 2005. V poslední době se hovoří také o výstavbě nových kapacit v objektech Univerzity obrany v Brně. Pro celou řadu výše uvedených objektů se bude hledat vhodný způsob realizace, a právě tady je na místě myšlenka spojení prostředků veřejného a soukromého sektoru tak, aby bylo možné dosáhnout co nevyššího efektu pro rezort obrany.

Závěr

Využití vnějších zdrojů v podmínkách rezortu obrany se stalo v posledních několika letech realitou. V současné době je nanejvýš potřebné zhodnotit dosavadní zkušenosti z této oblasti, vytyčit další směry realizace těchto aktivit, sestavit týmy odborníků, kteří budou schopni spolupracovat při výběru nejvhodnějších variant dalšího postupu vedení rezortu, protože se jedná o poměrně nové aktivity v systému činnosti rezortu, vysoké částky, a mimo jiné i kvalitu života pracovníků rezortu na nejrůznějších místech a pozicích.

Literatura:

- [1] *Usnesení vlády České republiky* ze dne 7. ledna 2004 č. 7 o Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice.
- [2] *Usnesení vlády České republiky* ze dne 25. srpna 2004 č. 791 k Informaci o stavu systémové implementace Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice.
- [3] *Usnesení vlády České republiky* ze dne 19. ledna 2005 č. 76 k pilotním projektům Partnerství veřejného a soukromého sektoru.
- [4] *Usnesení vlády České republiky* ze dne 17. srpna 2005 č. 1017 k předložení pilotních projektů Partnerství veřejného a soukromého sektoru – 2. vlna
- [5] HOWARD, Kathryn. Alternativní zajišťování služeb: nasměrovat dolary na obranu tam, kam patří! In MO ČR AVIS. Sborník přednášek *Úloha soukromého sektoru v rámci obrany státu*. Praha 1997, s. 69-75.
- [6] SHUE, Robert: Zvyšování bojeschopnosti zapojováním vnějších zdrojů. MO ČR AVIS. Sborník přednášek *Úloha soukromého sektoru v rámci obrany státu*. Praha 1997, s. 102-118.
- [7] HUBSCH, Dietmar. Rakouské zkušenosti při využívání vnějších zdrojů. In Sborník přednášek *Úloha soukromého sektoru v rámci obrany státu*. Praha: MO ČR AVIS, 1997, s. 129-130.
- [8] *Zpráva o zajištění obrany České republiky*. Praha: www.army.cz.
- [9] *Základní údaje o kapitole MO ČR státního rozpočtu na rok 2006*. www.army.cz.
- [10] *Outsourcing*. www.army.cz

Public Private Partnership v odvětví obrany některých států NATO

V zahraničí jsou zkušenosti s různými typy projektů Public Private Partnership (PPP). Existuje mnoho oblastí, ve kterých již projekty fungují nebo se jejich realizace připravuje. Dávají tak názorný příklad, kam by se mohl pohybovat i vývoj v České republice, pokud se nechá tuzemský veřejný a soukromý sektor některými z nich inspirovat. Tento článek prezentuje zkušenosti s využitím formy PPP, jako moderního způsobu zajištění veřejných služeb využívaný v zahraničí se specifickým zaměřením na odvětví obrany. Je zde popsána základní charakteristika PPP projektů, jejich zaměření a přínosy a v neposlední řadě jsou zde popsány zahraniční zkušenosti s PPP v evropských anglosaských státech NATO.

Úvod

Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) je považováno za možný nástroj pro zajištění a rozvoj služeb poskytovaných občanům. Cílem této spolupráce je najít efektivnější způsob zajišťování služeb, za jejichž zřízení a poskytování je tradičně odpovědný veřejný sektor. Použití PPP se nevyhýbá ani odvětví obrany.

Charakteristika PPP a jeho výhody

PPP je obecně užívanou zkratkou pro Partnerství veřejného a soukromého sektoru, převzatou z anglického termínu **Public Private Partnership**. Je možné se setkat také s výrazem Private Finance Initiative (PFI). Tento pojem je používán ve Velké Británii a jedná se o podмноžinu z mnoha forem PPP. [2]

O přesném vymezení pojmu nebo jednotné definici PPP by se dalo polemizovat, neboť ani Evropská unie nemá dnes k dispozici definici tohoto pojmu v zákonodárství, na které by se zúčastněné země shodly. V České republice je často používaným synonymem pro pojmenování projektů PPP *koncese*. Koncesí se označuje licence nebo úřední povolení k provozování činnosti. V souvislosti s PPP se ve smyslu koncese rozumí **koncesní smlouva**. Obecnou představu principu, který se pod pojmem PPP skrývá, lze potom jako koncesí chápat.

Smlouvy o PPP jsou dlouhodobé (většinou 20-40 let) a veřejné správní orgány musí předem poskytnout dodavateli velice přesné specifikace služeb, které má soukromý dodavatel poskytovat během smluvního období. Smluvní platby jsou obvykle strukturovány tak, že veřejno-správní orgán nebo uživatelé platí pouze za poskytované služby a ne za aktiva potřebná pro poskytování služeb. U PPP se běžně předpokládá, že soukromý partner ponese zodpovědnost za výstavbu nových nebo přestavbu stávajících aktiv, která jsou po skončení smluvního vztahu převedena na veřejný sektor. Specifikem koncesní smlouvy je rozdělení rizika mezi veřejný a soukromý sektor.

Zelená kniha Komise Evropské unie, která byla vydána dne 4. května 2004, uvádí, že pod pojmem PPP se obecně označují *formy spolupráce mezi orgány veřejné správy a podnikatel-*

ským sektorem za účelem zajištění financování, výstavby, obnovení, správy či údržby veřejné infrastruktury nebo poskytování veřejné služby. [3]

Cílem použití jednotlivých variant PPP je zvyšování kvality a efektivnosti veřejných služeb včetně výkonu státní správy a urychlení realizace významných projektů s pozitivním dopadem na rozvoj ekonomiky. Podstatou úspěšného projektu PPP je předpoklad, že většího přínosu pro veřejný sektor (v poměru k jím vynaloženým prostředkům) může být dosaženo využitím schopností a zkušeností soukromého sektoru a rozdělením rizik mezi zúčastněné strany tak, že každá strana nese takové riziko, které dokáže nejlépe řídit.

Stanovit obecné podmínky pro posouzení vhodnosti dané služby pro partnerství na bázi PPP není vzhledem k rozsahu a rozdílnosti veřejných služeb smysluplné. Daleko důležitější je vymezit kritéria, pomocí kterých bude možné hodnotit konkrétní projekty z hlediska jejich připravenosti a propracovanosti. Vždy se musí jednat o službu, u které lze jasně stanovit a kvantifikovat požadovaný výstup a u které se očekává splnění podmínky „value for money“. Projekty PPP mají význam pouze tehdy, přinesou-li „hodnotu za peníze“, jinými slovy, když budou jejich uživatelé v konečném důsledku moci využívat kvalitnějších a spolehlivějších služeb než v případě tradičních řešení.

Typickými příklady realizace formou PPP jsou projekty **v následujících oborech** [2]:

- doprava a komunikace,
- školství,
- zdravotnictví,
- technická infrastruktura,
- infrastruktura státní správy,
- vězeňství,
- ubytovací zařízení,
- kulturní a sportovní zařízení,
- energetika,
- obrana – výbroj, speciální infrastruktura,
- sociální péče,
- ekologie.

Výhody PPP:

1. Zachování kontroly.
2. Kvalita.
3. Přenos rizik.
4. Efektivní realizace.
5. Transparentnost.
6. Motivace.
7. Ekonomický růst.
8. Čerpání fondů Evropské unie.

V případě **zachování kontroly** jde o to, že PPP umožňuje veřejnému sektoru plně se věnovat tomu, co umí nejlépe, a realizaci infrastrukturních projektů přenechává soukromému sektoru, aniž by nad nimi ztratil kontrolu.

Veřejný sektor získává vyšší **kvalitu** veřejných služeb za vynaložení stejných nebo nižších nákladů.

PPP **přenáší podstatná rizika** na soukromý sektor a smluvní dokumentace jasně rozděluje zodpovědnosti za náklady a rizika mezi oba sektory tak, že každý sektor nese takovou zodpovědnost, kterou dokáže nejlépe řídit.

PPP umožňuje **realizaci** infrastrukturních projektů dříve, rychleji a bez rizika překračování rozpočtu pro veřejný sektor.

Výhoda **transparentnosti** spočívá v tom, že se jedná o jednu kvalifikovaně provedenou veřejnou soutěž, tzn. že se projekt nedělí na velké množství menších zakázek obvyklých za dobu trvání projektu.

Soukromý sektor je **motivován** možností dlouhodobých příjmů. Ty ovšem získá pouze při dodržování přísných smluvních podmínek o kvalitě dodané služby.

Další výhodou je možnost **ekonomického růstu** a růstu přímých zahraničních investic podporou soukromých investic do veřejné infrastruktury a veřejných služeb.

Jednou z dalších výhod je posílení možností **čerpání fondů Evropské unie** zvýšením podílu spolufinancování soukromým sektorem na projektech veřejného zájmu.

PPP a jeho uplatnění v ČR

V České republice existuje také velmi výrazný zájem na rozšíření spolupráce veřejného a soukromého sektoru. Již v roce 2002 iniciovala podnikatelská a bankovní skupina Sekyra Group vznik tzv. „expertní skupiny“ pro PPP, jejímiž členy byly společnosti: Sekyra Group (CZ); The Royal Bank of Scotland (UK); C’M’S’Cameron McKenna (UK); WS Atkins (UK,CZ); Česká spořitelna (CZ); a Raiffeisen Bank (CZ). Tato skupina zorganizovala několik setkání zástupců obou sektorů, konference a semináře, z nichž nejdůležitější byla konference o PPP konaná v roce 2003 pod záštitou ministra financí ČR. Souběžně probíhaly přípravné aktivity nejen na úrovni jednotlivých zainteresovaných ministerstev, ale i na úrovni možných zadavatelů a dodavatelů. Začaly vznikat první pilotní projekty jako např. projekt AIRCON, jehož obsahem je modernizace železniční trati Praha-Kladno s výstavbou připojení na Letiště Ruzyně, včetně provozu a údržby (zadavatelem je Ministerstvo dopravy ČR) a **projekt ÚVN Praha, kde jde o vybudování ubytovny hotelového typu a parkoviště v areálu Ústřední vojenské nemocnice v Praze** (zadavatel ÚAN Praha). [4]

Vláda České republiky přijala dne 7. ledna 2004 usnesení „O Partnerství veřejného a soukromého sektoru v České republice“. Odborná diskuze na téma PPP a o možnostech uplatnění tohoto konceptu v České republice tak pomalu překonala prvotní etapu. Debata se posunula z obecné roviny, zda PPP ano či ne, k hledání konkrétní odpovědi na otázku „jak na to“. Významné k tomuto posunu přispívá činnost organizací, jejichž cílem je podpora rozvoje problematiky PPP. Na straně veřejného sektoru bylo z podnětu Ministerstvem financí zřízeno PPP Centrum, veřejná instituce, jejímž posláním je podporovat implementaci PPP v ČR. Kromě PPP Centra byla také založena Asociace PPP, sdružení soukromých subjektů, které mají zájem podílet se na projektech partnerství s veřejným sektorem. Aktivity obou organizací jsou mimo jiné zaměřené na rozšiřování povědomí o problematice PPP a vedou ke zviditelňování a propagaci probíhající odborné diskuze. Výsledkem je situace, kdy se do diskuze mají možnost zapojit další a další subjekty z různých oblastí veřejné i soukromé sféry. Problematika PPP se tak postupně stává všeobecně známou, což je pro její rozvoj velmi důležité. Dne 18. 8.

2005 Vláda schválila 2. vlnu pilotních projektů PPP. Jedná se o projekty spadající do rezortů dopravy a spravedlnosti a jde o výstavbu dvou nových úseků dálnice D3, o výstavbu justičních areálů v Karlových Varech a Ústí nad Labem a o vybudování věznice s ostrahou. [5]

Velmi důležité je schválení tzv. „koncesního zákona“, který byl 14. 3. 2006 schválen Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR poté, co byl na začátku února vrácen Senátem s pozměňovacími návrhy. Sněmovna přijala předlohu i s návrhy senátorů, kteří prosadili zvýšení limitu, při jehož překročení by bylo nutné postupovat podle navrhovaného zákona. Z původně navržených dvou milionů korun se limit zvedl na desetinásobek. Limit se má určovat podle předpokládaného příjmu soukromého dodavatele – koncesionáře. Zákon tak nyní prošel celým legislativním procesem a čeká jen na podpis prezidenta. [6]

Samotný zákon má podle vlády posílit právní jistotu a vytvořit rámec pro projekty označované jako PPP. Současně stanoví proceduru pro výběr koncesionáře, tedy dodavatele, a regulační mechanismy. Jasně nastavené procesy schvalování by měly zlepšit průhlednost ve veřejném zadávání, a tím by měly vést i k boji proti korupci.

PPP a jeho uplatnění v zahraničí

Praktické zkušenosti s projekty partnerství veřejného a soukromého sektoru jsou rozvinuté ve vyspělých zemích. Nejvíce projektů probíhá ve Velké Británii, která je považována za průkopníka problematiky a je vzorem pro implementaci principů PPP, neboť se zde tato metoda úspěšně používá od roku 1992. Zde bylo PFI započato v době vlády strany konzervativců s cílem zajištění bližší spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem. Po několika přehodnoceních i současná vláda pokračuje v podpoře Partnerství veřejného a soukromého sektoru.

Faktem ovšem je, že už od osmdesátých let pracovalo britské ministerstvo financí na metodických pokynech a pravidlech, které měly umožnit soukromé financování veřejných projektů. Ministerstvo financí ČR ve své zprávě o zahraničních zkušenostech uvádí, že jedním z prvních a současně nejvíce sledovaných projektů byl eurotunel, na kterém byla práce zahájena v roce 1985. Následně v letech 1987 a 1990 udělila britská vláda i další dopravní koncese (Darford, Second Severn Crossings). Samotné vyhlášení projektu PFI konzervativní vládou výraznější pokrok v uskutečňování projektů spolupráce mezi soukromým a veřejným sektorem nepřineslo. V roce 1997 Batesova zpráva navrhla konkrétní a zásadní změny, včetně požadavku centralizované podpory pro jednotlivá ministerstva v těchto projektech. Byl vytvořen pracovní tým PFI, složený ze zkušených investičních bankéřů, z právníků zaměřených na projektové financování a ekonomů. Tato pracovní skupina dostala mandát podílet se bezprostředně na práci nad jednotlivými projekty, společně se sektorovými ministerstvy. Úkolem pracovní skupiny bylo mj. také ocenit komerční životaschopnost jednotlivých projektů ještě před tím, než byla vyhlášena veřejná zakázka.

Zřízení pracovní skupiny znamenalo novou etapu v této oblasti. Převážná většina z projektů v celkovém objemu cca 30 miliard liber, které byly podepsány v rámci vládního projektu PFI, byla připravena touto pracovní skupinou. Pracovní skupina také vypracovala směrnice pro standardizaci smluv, které sehrály významnou úlohu při omezení časové a finanční náročnosti při negociaci smluv se soukromými partnery. Pracovní skupina, která byla od počátku své existence vnímána jako dočasná, byla v roce 2000 nahrazena dvěma novými institucemi. Jedná se o OGC (Office of Government Commerce) a PUK (Partnerships UK).

OGC je zodpovědná za politiku státních zakázek a je součástí Ministerstva financí. PUK je akciovou společností, kde má veřejný sektor sice minoritu ale významnou kontrolní úlohu vyplývající ze statutu společnosti a také jasně definované zadání, které spočívá ve výhradně veřejné misi PUK. Majoritu mají soukromé firmy, které upsaly akcie emitované v roce 2001. Úkolem PUK je identifikovat a připravit nové projekty v oblasti komerční spolupráce mezi soukromou a veřejnou sférou. Model řízení PUK je vytvořen tak, aby disciplína soukromé firmy byla spojena s prací na uskutečňování úkolů veřejného sektoru. Většina členů představenstva je ze soukromého sektoru, veřejný sektor je v představenstvu zastoupen dvěma členy, kteří jsou jmenováni Ministerstvem financí a nemají ve firmě výkonné pozice. Obecný zájem je současně představován řídícím výborem, složeným ze zástupců veřejného sektoru. [7]

Podle nedávno publikované zprávy NAO (Národní kontrolní úřad ve Velké Británii) jsou projekty PFI dokončovány včas a v rámci plánovaných rozpočtů a vykazují lepší výsledky než projekty zadávané tradičním způsobem. Tak například projekty, které přesáhly svůj rozpočet, činily tradičním způsobem až 73 %, v případě PFI jen 20 % a projekty, které byly dokončeny se zpožděním, činily tradičním způsobem 70 % a v případě PFI jen 24 %. Zpráva zmiňuje, že rozpočty byly navyšovány pouze v případech, kdy zadavatel měnil své původní zadání projektu v průběhu přípravy (výstavby). Důvodem, proč jsou projekty PFI dokončovány v termínech, je fakt, že příjem investora začíná až ve chvíli, kdy je dané aktivum dokončeno a investor začne zajišťovat službu veřejnosti. [1]

Britská organizace Partnerships UK eviduje v současné době téměř 700 projektů, které jsou funkční a zajišťují veřejné služby ve vysoké kvalitě. Jedná se především o projekty z oblasti silniční infrastruktury, školství, zdravotnictví, věznice, soudní budovy a sociální a vojenské ubytování. Od roku 1997 bylo takto postaveno či rekonstruováno a provozováno 68 velkých a 36 středně velkých nemocnic, 558 škol (v rámci 49 projektů zaměřených na školy v hodnotě více než 1,3 mld. liber), 45 armádních projektů (v hodnotě 2,3 mld. liber) a 7 věznic.

PPP a odvětví obrany

Koncept PPP je využíván i v odvětví obrany a bezpečnosti. Jedná se o projekty správy a provozu některých zařízení, která souvisejí s výcvikem obranných a bezpečnostních sil. Příkladem jsou tréninková centra, vybavená trenažéry pro výcvik specialistů. Do této oblasti spadají i projekty realizace objektů infrastruktury či zajištění jiných podpůrných služeb. Příkladem pilotního PPP projektu v rámci odvětví obrany ČR schváleného vládou je již výše zmiňovaný projekt ÚVN Praha.

Zkušenosti s PPP v tomto rezortu mají právě ve Velké Británii Jako konkrétní příklad z mnoha je možné uvést Army Foundation College v Yorkshiru, kde zadavatelem je Ministerstvo obrany, kapitálová hodnota činí 73 milionů liber. Kontrakt byl uzavřen v roce 2000 na 30 let, poskytované služby obsahují kurzy celoživotního vzdělávání vojáků z povolání (výcvik a vzdělávání), dopravu, zásobování, sportovní a sociální zázemí, ubytování pro 1700 osob a péči o nemovitý a movitý majetek. [8]

Dalším příkladem ve Velké Británii je projekt Medium Support Helicopter Aircrew Training Facility, jehož předmětem je výstavba a provoz centra pro pozemní výcvik pilotů na trenažérech. Kontrakt byl uzavřen v roce 1999 na 40 let, kapitálová hodnota činí 114 milionů liber. [9]

Další příklady projektů PPP [1]:

- ❑ skladování radioaktivního materiálu,
- ❑ výcvik posádek vrtulníků,
- ❑ dodávka těžkých transportérů pro síly pozemního vojska,
- ❑ výcvik posádek obrněných vozidel atd.

Projekty PPP jsou v současné době intenzivně zvažovány v Německé spolkové republice. Jako příklady oblastí, ve kterých se nejvíce využívá PPP, je možno uvést oblast obhospodařování posádky (nemovitosti a služby), což činí asi 34 % výdajů a oblast logistiky, kam spadá údržba, obhospodařování a oprava techniky, provoz a doprava, což činí asi 29 % výdajů. Mezi další oblasti můžeme uvést:

- ❑ nákup materiálu a najímání personálu (4 %),
- ❑ hlídání vozového parku (7 %),
- ❑ stravování (5 %),
- ❑ odívání (3 %),
- ❑ rozpočtnictví a účetnictví (6 %),
- ❑ výcvik a vzdělávání (5 %),
- ❑ informační technologie (7 %).

Do budoucna Německo plánuje soustředit se především na oblast stravování a vzdělávání. [10]

Závěr

Příprava a realizace projektů PPP je velmi komplikovaným procesem nejen ekonomickým, ale i právním. Obecně proces přípravy legislativy netrvá dlouho, pokud je politická vůle. Je možné se domnívat, že v Česku tento proces netrval vůbec dlouho a je otázkou, zda to nebude na úkor kvality. Příprava a realizace projektů PPP je dlouhodobou záležitostí, nikoli úkolem na jeden nebo dva roky. Jakákoliv povrchnost se časem projeví a může nepříjemně zkomplikovat realizaci projektu. V zásadě lze konstatovat, že podle zkušeností z Velké Británie příprava jednoho projektu trvá kolem pěti let. Nikde v zahraničí neexistuje univerzální norma o PPP, kterou bychom mohli jen přeložit a řídit se jí. Určitě jsou ale u nás využitelné zahraniční zkušenosti. Jak bylo uvedeno výše, tuto problematiku má nejlépe propracovanou Velká Británie. Díky precizně organizované veřejné správě a jasné zpětné vazbě z neúspěšných projektů mají Britové největší zkušenosti a veřejný i soukromý sektor ze zbytku Evropy k nim jezdí na zkušenou.

Podle člena řídícího výboru Asociace PPP Romana Kramaříka je v Česku mnoho lidí, kteří hledají důvody, a příliš málo lidí, kteří hledají způsoby. Veřejnost potřebuje vidět, že to v praxi funguje, pak se postoj k PPP určitě změní. Chce to prostě pár prvních odvážlivců. [4]

Proběhly desítky konferencí o problematice PPP, ale máme pouze několik pilotních projektů. Na jedné straně máme centrální projekty, které jsou slušně připraveny. Na druhé straně na úrovni měst a obcí se již v praxi řada projektů PPP realizuje, ale bohužel o nich nemáme velký přehled. Příkladem úspěšné spolupráce v oblasti PPP je společnost Eltodo,

kteřá provozuje veřejné osvětlení v Praze a již nyní má podepsáno 60 smluv s městy a obcemi o provozování veřejného osvětlení.

V rámci odvětví obrany existuje také daleko více možností, jak využít zdrojů soukromého sektoru. Může jít o plánované výstavby v areálu letišť v Čáslavi a v Náměšti nad Oslavou a nebo může některý ze soukromých partnerů vybudovat a pro armádu provozovat logistické zázemí, případně vybudovat ubytovací kapacity pro účely armády, neboť v rámci profesionalizace armády je potřeba zamyslet se nad jejich úrovní.

Literatura:

- [1] PINT, M. E. *Public-Private Partnerships: Background Papers for the U.S.-U.K. Conference on Military Installation Assets, Operations and Services*. 1st ed. London: RAND Corporation, 2001.
- [2] <http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=122>.
- [3] *Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu společenství o veřejných zakázkách koncepcích*. Komise evropských společenství, <http://www.pppcentrum.cz/res/data/002/000344.pdf>.
- [4] <http://www.asociaceppp.cz/kontent/bulletin/fines/bulletin0105.pdf>.
- [5] <http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&lang=cs&id=1149>.
- [6] <http://asociaceppp.cz/index.php?cnt=novinky>.
- [7] <http://www2004.mfcr.cz/index.php?d=195>.
- [8] http://www.munet.cz/ismoppp/iss2004/syst%e9mov%e1_aplikace.htm.
- [9] HES, J. *Možnosti uplatnění PPP v ČR* [diplomová práce]. 1. vyd. Praha: ČVÚT, 2006.
- [10] www.unibw.de/wow5_4/forschung/publikationen.

Je nasnadě, že problém nelze zjednodušovat. Nové paradigma nemůže být jen prostým souhrnem dílčích odpovědí na otázky o tom, jak řešit tyto rozpory. Toto nové paradigma musí vzniknout především jako výsledek *hledání* těchto odpovědí v rámci teoretického a aplikovaného vojensko-ekonomického výzkumu a konfrontace získaných výsledků s požadavky praxe. Proto je naprosto nezbytné a účelné problém formování nového paradigmatu teorie ekonomiky obrany státu formulovat jako aktuální úkol celé odborné vojenské i civilní komunity. Východiskem může být rozvinutí systematické široké diskuze právě na stránkách Vojenských rozhledů. Tato diskuze by měla mít ambice vykročit za rámec fundamentálního vědeckého problému a vytvořit prostor hledání odpovídajících teoretických i praktických řešení důležitých problémů ekonomického zabezpečování vojenské výstavby, národní bezpečnosti a obrany České republiky. To je v souladu s často vyslovovaným požadavkem, že plány výstavby a modernizace armády musí být naprosto transparentní a pochopitelné pro celou společnost.

Dr. Luboš Štancl, CSc.

*Aktuální problémy teorie ekonomiky obrany státu na počátku 21. století
Vojenské rozhledy 3/2006*

Úvod

Armáda České republiky se podobně jako jiné rezorty veřejného sektoru nachází v situaci, kdy je třeba uvážlivě hospodařit s prostředky uvolněnými ze státního rozpočtu. V požadavku účelné a efektivní alokace zdrojů v podmínkách Armády České republiky by mělo být pevně stanoveno, že **základní zásadou, která stojí za pozornost, je účelnost a hospodárnost v rámci vytvoření „produktu“ obrany.** Ozbrojené síly musí odpovídající kombinací sil a prostředků, buď s danými náklady dosáhnout co možná největšího užitku – resp. usilovat o co nejvyšší stupeň pokrytí potřeby (princip maxima) – nebo uspokojit s co nejmenšími prostředky určitý požadavek (princip minima). Abychom tento postup mohli naplnit, je potřebné znát náklady na své činnosti. [1]

Uvědomujeme si, že propočty nákladů v ozbrojených silách se podstatně liší od nákladů v soukromých podnicích. Zakládá se to na zvláštnosti armády. Nevyrábí žádné tržní produkty a výkony, a proto nemá tím na straně nabídky zpravidla žádný dotyk s trhem. Zisk a ztráta nejsou tak pro armádu žádným kritériem k měření výsledku své činnosti. Soukromý podnikatel má naproti tomu výsledek podnikového plánování a řízení zobrazen ve výšce svého zisku, tj. v rozdílu mezi nákladem a výnosem. Pod tlakem tržní konkurence je podnikatel neustále nucen pracovat s nejmenšími náklady.

Produkt armády „celkový vojenský výkon“ nemá žádnou tržní hodnotu v běžném smyslu. Z tohoto důvodu se může kontrola výsledku a hospodárnosti ve všech případech vztahovat na poměr mezi výkonem a nákladem jen v omezených dílčích oblastech, a to s cílem, aby krok za krokem docházelo ke snížení nákladů v poměru k výkonu.

Při rozvíjení zkoumání takto složité problematiky využíváme metodu analogie. Ta předpokládá systémový přístup. Abychom mohli metodu analogie úspěšně aplikovat, musí být splněny následující podmínky:

- ❑ Poznávané předměty musí mít stejné podstatné znaky.
- ❑ Nesmí to být předměty totožné – musíme vědět, v čem se liší.
- ❑ Za těchto podmínek je nutné studovat vztahy mezi vlastnostmi a zaměřit se především na ty, o nichž usuzujeme z analogie.

Metoda analogie bývá používána především na začátku zkoumání, kdy umožňuje vytvářet hypotézy pro další výzkum. Protože předvídaní je založeno na zvláštním druhu hypotézy (předvídáme, co se stane, budou-li splněny určité podmínky), uplatňuje se metoda analogie i při něm. Z těsného spojení mezi metodou analogie a formováním hypotéz plyne, že výsledky použití této metody jsou většinou pouze pravděpodobné. Tato skutečnost musí vést k určité opatrnosti při používání metody analogie. Častou chybou totiž bývá, že se výsledek analogie absolutizuje. Zvláště to vyniká při komparačních studiích zabývajících se sledováním ekonomického zabezpečení obrany ve zcela odlišných politických, ekonomických a nebo

sociálních systémech. Velká opatrnost při používání analogie je nutná při porovnávání dvou jevů vznikajících na základě jiných např. právních systémů a nebo struktury veřejných financí. Ve zkoumání v ekonomice obrany státu v rámci vědeckých výzkumů stávají se předmětem zkoumání často jedinečné a neopakovatelné události, předměty a jevy.

1. Úspora snižováním obranné kapacity

Mnozí ekonomové, odborní náčelníci a velitelé při snaze o efektivní alokaci si mnoho slibují od snižování vojenské kapacity. V jejich pojetí to znamená redukce personálu, počtu zbraní a seškrtání nových zbraňových systémů. To by se však rovnalo zřeknutí se účinných možností zásahu obecně, ale také účinné obrany se zřetelem na celosvětově hrozící útoky, a to nejen raketami. Výsledek těchto úvah je možné shrnout do jedné věty: Redukce potřeb pro AČR jako alternativa prakticky odpadá. Avšak naskytá se zde možnost, redukce pořizovacích cen vojenského zboží. To odráží prastaré pravidlo podnikatelů, výnos spočívá v nákupu. [2] To je beztak již v současnosti alternativou u podniků v oblasti služeb obyvatelstvu, kterým v důsledku rostoucího zadlužování se nedostává prostředků na zboží, které by mělo cenu vyšší. Nejspíše by mělo dojít k redukci pořizovacích cen. První možností je tlak na ceny dodavatelů, což je docela dobře možné, protože AČR je monopolnímu odběrateli v oblasti zbrojních a zabezpečovacích systémů. Z praktického hlediska zůstává tato reálná skutečnost, která sice neslibuje mnoho, ale přece jen něco. Například se nabízí šance redukce ceny u výrobců, včetně údržby, českých zbrojních systémů, jestliže by bylo možné exportními možnostmi dosáhnout degressi nákladů výrobců. Tuto cestu jsme si však sami zastavěli, na rozdíl od většiny ostatních zemí vyrábějících zbraně.

Významnější je redukce nároků. Ke znázornění tohoto přístupu uvedu základní přístup úspěšného provozu soukromého podniku. Postačující je ponechat, chybějící nezbytné pořídit a všeho vytouženého se vzdát. Jen z výsledků Nejvyššího kontrolního úřadu se setkáváme s celou řadou případů plýtvání a ne hospodárního vynakládání prostředků např. tím, že nakoupené prostředky nejsou nezbytně nutné k zabezpečení úkolů, tzn. že nejsou účelné. Přesto, že kontrolori nejsou nejzdatnější v problematice alokace zdrojů v obraně, neustále odhalují příklady skutečného plýtvání.

Po redukci potřeb a tlaku na dodavatele můžeme postupovat dále. Mělo by jít o dynamičtější majetkovou likvidaci. Jde o prodej nepotřebného zbrojního materiálu. Dalším výchozím bodem jsou úspory dosažené vlastním hospodařením, tedy snížení spotřeby jednotlivých vojenských zařízení, avšak bez poznání vlastních nákladů nejsme schopni říci, o jak velké úspory by mohlo jít. Možnosti úspor jsou omezeny – prakticky jde zpravidla o spotřebu energií, zatímco ostatní úspory nejsou klasickými úsporami prostředků. Úspory přispívají ke zvýšení kvality výkonů. Zvyšují tak kapacitu bez nutnosti zvyšování celkového vojenského rozpočtu. Bohužel po dlouhou dobu u vojenských zařízení k těmto úsporám scházely a někde schází podněty – teprve po dobu několika posledních let jsou v této oblasti patrné změny k lepšímu: převoditelnost ve věcném a časovém ohledu. Nyní je otázkou, zdali dosažené úspory nepovedou k redukci finančních prostředků vojenského rozpočtu.

Další cestou úspor je náhrada fixních nákladů náklady variabilními. U stávajících zařízení je efekt podobný jako u majetkové likvidace. Přenesení úkolů na třetí osobu přináší sice zisk státní pokladně, jsou to celkové výhody, ne však samotné armádě, pokud nebudeme znát vlastní náklady, tak abychom mohli efektivně zapojovat vnější zdroje.

2. Teoretické předpoklady propočtu nákladů a výkonů

Teoretickým předpokladem je objektivní vymezení pojmů [3], kategorií [4] a definic [5] v oblasti nákladů a výdajů a jejich sledování. Vycházíme z toho, že je nutná teorie pro poznání složitého procesu, který chceme řešit. Teorie jsou sice hodnoceny podle svých zásluh, podle toho, jak jsou úspěšné při řešení problémů, tj. při předvídání a vysvětlování skutečnosti, avšak žádná není schopna vyřešit všechny problémy (každá má své anomálie), a naopak žádná není při řešení problémů zcela bezúspěšná. Teorie jsou tvořeny většími diskursivními celky. Jsou to generalizované třídy faktů, smysluplné systémy vysvětlující vztahy mezi věcmi, formalizace jevů popsanými pojmy. Dají se chápat jako soubor pojmů a jejich vztahů racionalizující, predikující a vysvětlující svět; souvislosti mezi pojmy jsou testovatelné. Při vytváření teorie se postupuje od sbírání faktů přes jejich zobecnění a testování k vytvoření určitých zákonů. [6] Pojmy, kategorie a definice, které se v současnosti používají, mají rozdílný obsah a jsou zčásti používány rozličně. Příčina je v tom, že každé tvoření pojmů, kategorií a definic, je do určité míry svévolné a není následně falzifikováno. Pro lepší pochopení všech, kdo se na této činnosti podílejí, by bylo vhodné pojmy, kategorie a definice vysvětlit a navzájem vymezit. Především bude nutno definovat náklady, jedno z pojetí, které uvádíme, hovoří o tom, že náklady mohou být v účtování armády definovány jako penězi zhodnocená spotřeba statků a služeb pro dosažení příslušných výkonů. Podstatným znakem tohoto pojmu jsou spotřeba statků a služeb, relace k výkonu a zhodnocení přiměřenosti spotřeby. To znamená, že pojem nákladu může být používán jen tehdy, když v rámci podnikového výkonového procesu jsou přiměřené spotřeby vyhodnoceny cenami (náklady = množství spotřebovaných statků x hodnota (cena) statků). Výkonová relace by měla rozlišovat náklady od výdajů. Nikoliv platba, nýbrž provozní nasazení nějakého statku k dosažení výkonu je rozhodující, zda náklady vznikají. Moderní teorie nákladů zdůrazňuje, že mezi celkovými a jednotlivými náklady nemůže být žádný exaktní propočet podle příčinného principu. Připočtení se může provádět pouze podle principu identity, to znamená, že mohou být srovnávány jen tytéž náklady/výtěžky resp. vydání/příjmy, které je třeba přičíst stejným rozhodnutím.

Druhé členění nákladů pro plánování nestačí - má totiž pouze omezenou vypovídací schopnost: poskytuje informaci o výdajích na vstupy (co bude či bylo pořízeno, jaký materiál, služby apod.), není v něm však obsažena informace o účelu využívání zdrojů ve vazbě na plnění cílů, a s jakými náklady bude realizováno plnění cílů.

Důsledkem orientace plánování rezortu obrany na druhové členění výdajů je tak i faktická neprovázanost věcného a finančního plánování.

Pouhé stanovení druhového členění nákladů nedovoluje ani hodnotit, zda bude náklad vynaložen hospodárně a efektivně - teprve při plánování účelu, na který je náklad vynaložen, je možno hodnotit i hospodárnost a efektivnost, protože měřítko hospodárnosti a efektivnosti lze stanovit pouze ve vztahu k cíli vynaložení nákladů. Jde o konkrétní činnostně orientované programy, akce apod.

Před zavedením propočtu nákladů vzniká otázka, zda by nebylo účelné nejprve vedle existujícího hlásného systému účtování, vytvořit provozní účetnictví jako podklad pro propočet nákladů. Další možností by bylo přestavět systém účetnictví pro potřeby propočtu nákladů. Podstatnou roli hraje provozní účetnictví, které je zaměřeno na armádu, jemuž napomáhá systematika hospodaření, umožňující pružné a obranným nárokům odpovídající financování.

V podmínkách armády by se měly vytvořit nákladové účty. To je nanejvýš složitá situace a vyžadovala by spolupráci s odborníky z civilních průmyslových podniků.

Jako hospodářství krytí potřeb není armáda strukturována podle tržních hledisek. Zaměření na zisk a jisté postavení na trhu, tím jako stanovení cíle odpadají. Z toho plyne, že kontrola chování podniku na úrovni armády není jen úkolem propočtu nákladů. Vedle tohoto omezení, vyplývajícího ze stanovení cíle armády, chybějí tu také podstatné předpoklady ke kontrole jednání podniku, tak, jak se to provádí v soukromých podnicích. To však nevylučuje, že taková kontrola má v dílčích oblastech jisté možnosti a smysl.

Takovéto dílčí oblasti se vyznačují tím, že v nich je možné měřit výkon, a tím přiřazovat vzniklé náklady k dosaženým výkonům. Tento předpoklad je v první řadě v opravárenských závodech, ve výcvikových zařízeních a školách a ve vojenských nemocnicích. Jako prostředek kontroly chování podniku (provozu) by se mohlo v nákladovém účetnictví armády zjišťovat skutečné náklady vybraných míst. Srovnáním nákladů s předpokládanými veličinami (normami či plánem) je možno poznat odchylky od normy a analyzovat je z hlediska jejich příčin. [7] Propracování školení pracovníků nákladových míst o nákladech vznikajících na jejich úseku činnosti by vedla k posílení svědomitosti, a tím nepřímo ke zvyšování hospodárnosti.

Propočet nákladů by měl rozlišovat mezi druhy nákladů, nákladových míst a nositelů nákladů. Přitom by měl být propočet druhu nákladů základem a předpokladem pro propočet nákladových míst a nositelů nákladů ve vztahu k produktu a nebo službě, při spotřebovaných hmotných statcích a pracovních výkonech a jejich cenovém hodnocení. Jako důležitá zásada propočtu nákladů při členění druhu nákladů by měla být stanovena, zásada „jednotnosti“. Podle ní je třeba u druhu nákladů všechny připadající náklady připočíst jednoznačně. Při stanovení počtu druhu nákladů musí být respektována zásada hospodárnosti, To chápeme tak, že náklady by byly členěny jen potud, pokud to je pro armádu žádoucí.

Vedle plánu druhů nákladů by měl vzniknout plán nákladových míst, jenž by měl sloužit k účtování nákladů. K vytváření nákladových míst můžeme vytvořit i účtovací úseky. Takto vzniknuvší nákladové místo by bylo vymezenou jednotkou pro kontrolu, z toho by plynul větší tlak na kontinuální plánovací proces. Nákladové místo by mohlo být organizační plánovací jednotkou. Nejvýhodnější by bylo, kdyby nákladové místo bylo organizační plánovací jednotkou.

Účtování nákladů v souhrnu by mělo být seřízeno jako prostředek pro ten který sledovaný účel. Úkoly nákladového propočtu jako součást účetnictví armády **se musí řídit soustavně cíli této armády, potřebou bezpečnosti země a „produkovat“ odpovídající vojenské výkony při zachování principu hospodárnosti.** Tento propočet musí v první řadě vyvinout měřítko hodnocení pro přípravu jednotlivých rozhodnutí pro vytváření plánu armády a pro kontrolu jeho plnění a dát je k dispozici. V rámci těchto úloh by měl účet nákladů dbát na to, aby byly zjištěny skutečné náklady nákladových míst.

Teoretická fronta ve spolupráci s odborníky z praxe bude muset vypracovat měřítko srovnávání nákladů tak, aby podklady hodnocení pro druhy nákladů, místa nákladů a případně nositele nákladů postihovaly různé situace. Budou se muset vypočíst normativní hodnoty pro jednotlivé spotřeby. Výsledky, tj. informace z celkového rozsahu propočtu nákladů, je třeba statisticky připravit tak, aby byly jako podklady pro účely plánování vždy k dispozici.

V současné době je možné přistoupit k porovnání používaného příkazového – administrativního řízení s **řízením procesním, pomocí nákladů.** Při rozdílných typech řízení je nutno posoudit dosaženou hospodárnost v relacích mezi požadovaným cílem a vynaloženými

prostředky. Při volbě poměru mezi náklady a výsledkem musí být vybrána ta nejpříznivější varianta ve smyslu dodržení veškerých platných nařízení.

Požadavek na procesní řízení pomocí nákladů v armádě se střetává stále více s protichůdným diskutovaným vydáváním rozkazů, tzv. příkazovým nařizovacím prvkem, který sám v sobě není ekonomickým principem. V armádní praxi se ne vždy uvažuje o nejúčelnějším nasazením sil a prostředků vycházejících z dlouhodobě budovaných a propojených sdružených řídicích prostředků, není dostatek nezbytného času, sil a prostředků, jakož i poskytnutím patřičných práv k tomu, aby se velitel mohl rozhodovat a nařizovat dle měnící se ekonomické situace v odpovídajícím prostorově dostatečném čase pro jednání. Není zde možnost srovnávání cílů s přidělenými prostředky. Jako podstatný prostředek plánování, organizace a kontroly a vojenské činnosti by měl být zaveden **rozpočtově početní systém**. Je možné ho využít ke kalkulaci vojenských procesů, k vyčíslení konkrétních i dalších požadovaných nákladů. Praxe u vojsk by asi prokázala určité hranice, kdy náklady by byly převedeny čistě na peníze, které však těžko mohou vystihnout vojenské činnosti s podílem fiktivní hodnoty vojenského výkonného procesu. Proto by měly být použity k racionalizaci vojenských ekonomických procesů metody systémové analýzy, nauky o organizaci, analýzy výdajů, kalkulací požadavků a další matematicko-ekonomické metody. Šlo by vlastně o širokou škálu metod zpracování dat ve výpočtu nákladů armády v jednotlivých oblastech a úrovních jako jsou:

- ☐ nákladová místa,
- ☐ normované náklady nákladových míst,
- ☐ plánovaný propočet nákladových míst,
- ☐ účet nákladových míst,
- ☐ skutečné náklady nákladových míst včetně periodického zobrazení,
- ☐ propočet skutečných nákladů a normy nákladů,
- ☐ nositel nákladů,
- ☐ provozní materiální náklady,
- ☐ provoz nemovitostí,
- ☐ provozní náklady na infrastrukturu,
- ☐ hodnocení alternativních struktur,
- ☐ propočet nositelů nákladů,
- ☐ personální náklady.

V současné době jsou již vytvořeny v rámci finančního skladu sekce ekonomické předpoklady pro sledování nákladů. Máme dostatek informačních zdrojů o výdajích na vlastní činnosti, tak, abychom mohli provádět ekonomickou analýzu. K naplnění výše uvedených oblastí je možno provést celou řadu aktivit již v současnosti, jako např. provést analýzu současného stavu v oblasti vynakládání výdajů a návrhy na jeho transformační změnu z hlediska efektivní alokace vynaložených výdajů. Bylo by nanejvýš žádoucí, vytvářet další informační podporu pro sledování výdajů.

Místo ekonomické analýzy nalézáme také v logistické oblasti. Mohlo by jít o ekonomickou analýzu v případě oceňování nákladů a výnosů spojených s realizací programu nebo projektu. Bylo by možno využít ekonomickou analýzu pro oceňování investičních příležitostí, budoucích výnosů, rozhodování o výběru vhodných projektů a kapitálové rozpočtování na základě principu časové hodnoty peněz. To by umožnilo tvorbu a hodnocení alternativních investičních strategií. [8] To by zvýšilo roli ekonomické analýzy jako formálního oceňování nákladů

a výnosů spojených s realizací programu nebo projektu v logistické oblasti ve vojenském prostředí.

3. Skladba nákladů jednotky

Vlastní náklady by se měly vypočítávat na základě množství a druhu práce, kterou provádí. Délka pro sledování vlastních nákladů by měla být alespoň tříletá. Je tomu tak proto, aby se vyloučily nahodilosti, které provází jednotlivé činnosti. Vlastní náklady jednotky by měly zahrnovat všechny významné náklady spojené s vykonáváním aktivity jednotkou, které nejsou společné s ostatními jednotkami, zařízeními a nebo odděleními. [9] Vlastních náklady jednotky by měly být založeny na následujících nákladových kategoriích:

- ❑ Osobní náklady - platy, mzdy a ostatní výdaje spojené se zaměstnanci (příspěvky na stravu, vystrojení atd.).
- ❑ Náklady na materiál - pro odhad spotřebovaného materiálu se použijí účetní data z předchozích období. Při určování nákladů na materiál je potřeba vzít v úvahu plnou pořizovací cenu, tzn. kromě samotné ceny materiálu je nutno připočíst náklady spojené s dopravou, manipulací, uskladněním a následnou likvidací.
- ❑ Ostatní jednotkové náklady:
 - Odpisy - Odpisy představují náklady spojené s vlastnictvím a spotřebu zařízení v průběhu jeho životního cyklu. Vzhledem k tomu, že v současné době není stanovena velikost odpisů na zbraňové systémy, nosiče, velikost odpisů pro jednotlivé roky se určí tak, že se pořizovací cena zbraňového systému, nosiče nebo platformy zbrojního použití vydělí počtem let životního cyklu produktu. Pokud došlo k nabytí zařízení, které nemá vojenský charakter způsobem, kdy není známá pořizovací cena, určí se tato průzkumem trhu nebo znaleckým posudkem.
 - Náklady na kapitál.
 - Pronájmy - pronájmy se platí za využívání pozemků, budov, dlouhodobého majetku atd.
 - Údržba a opravy - do této kategorie se zahrnuje i modernizace.
 - Cestovné - náklady se dají zjistit velmi přesně.
 - Ostatní náklady - přímé náklady, které nelze zařadit do žádné z předchozích kategorií.
- ❑ Nepřímé náklady - lze rozdělit na dvě hlavní kategorie. První z nich zahrnuje ty náklady, které nelze stoprocentně přiřadit k aktivitě, která je předmětem nákladů, ale je spojena s řízením a podporou této aktivity. Druhou kategorií jsou administrativní náklady spojené s činnostmi nadřízených stupňů ve prospěch této aktivity.
- ❑ Dodatečné náklady.

Celkové vlastní náklady jednotky by se měly vypočítat jako součet: Osobní náklady, Náklady na materiál, Ostatní jednotkové náklady, Nepřímé náklady a Dodatečné náklady.

Budeme-li sledovat celkové vlastní náklady, můžeme velmi dobře dále plnit následující úkoly, mezi které mohou patřit:

- ❑ Analýza současného stavu v oblasti vynakládání výdajů (tzv. institucionální alokace) a jeho důsledky s ohledem na zákon č. 320 o finanční kontrole.
- ❑ Analýza cílového stavu – programově výkonové rozpočtování se střednědobým výhledem.

- ❑ Zavádění výkonnostního auditu (tvorba metodik pro audit ex ante, audit ex post) v duchu požadavků zákona.
- ❑ Metodiky a sledování efektivity a účelnosti výdajů (metodika tvorby hodnotících kritérií pro hodnocení výdajových programů, metodika přiřazování a výběru hodnotících technik, včetně výběru hodnotící metody pro analýzu výdajů).
- ❑ Metody nákladově užitkové analýzy výdajových programů.
- ❑ Aplikace metod minimalizace nákladů (CMA), analýza efektivity nákladů (CEA), analýzy nákladů a přínosů (CBA) a analýzy nákladů užitku (CUA) pro hodnocení výdajových programů (kontrola ex ante, kontrola ex post).
- ❑ Zpracování metodiky tvorby a hodnocení výdajových programů.
- ❑ Metodika postupu při použití kvalitativních a kvantitativních metod hodnocení výdajových programů.
- ❑ Postup při použití kvantitativních metod pro hodnocení výdajových programů a měření výkonnosti nákladových středisek v metodice programové výkonnostního rozpočtování.
- ❑ Problém (optimalizované) restrikce výdajových programů.
- ❑ Postup při aplikaci kritérií 3E (sledování efektivity vynaložených výdajů z hlediska hospodárnosti, z pohledu vztahu nákladů a výstupů a z hlediska kvantifikace účelu vynaložených výdajů). Případové studie.
- ❑ Použití nákladově výstupových metod pro hodnocení výdajových aktivit.
- ❑ Metody měření užitku výdajových programů.
- ❑ Použití stupnic a vah k hodnocení výdajových programů.
- ❑ Praktická aplikace stanovení užitku výdajových programů (hodnocení na základě metody RS, SG, TIO).
- ❑ Hodnocení výdajových aktivit na bázi stupnic.
- ❑ Hodnocení výdajových programů ordinárními stupnicí.
- ❑ Hodnocení výdajových programů kardinálními stupnicí.
- ❑ Hodnocení užitných vlastností výdajových programů, jejichž kritéria nelze stanovit číselně (aplikace zákona č. 40 o veřejných zakázkách, resp. Vyhlášky č. 240 o informačním systému a ekonomickém hodnocení nabídek).
- ❑ Stanovování vah pro hodnocení výdajových programů.
- ❑ Kalkulace nákladů a výdajových programů v metodice stálých a běžných cen.
- ❑ Použití peněžních metod pro hodnocení výdajových aktivit nereprodukčního charakteru výdajových programů.
- ❑ Vytvoření speciálních rozhodovacích tabulek pro hodnocení výdajových programů.
- ❑ Kalkulace nákladů u výdajových programů v metodice běžných cen a stálých cen.
- ❑ Metodika zapojování vnějších zdrojů sestavená na základě poznání vlastních nákladů.

4. Metodologické přístupy ke sledování nákladů a výdajů

Chceme sledovat náklady a výdaje na jednotlivé činnosti, pak zde vyvstává základní otázka, jakou metodologií [10] a jaké předpoklady musí být plněny. Musíme si také odpovědět na otázkou jak metodiku výzkumu uplatňovat. [11] Zůstávají tu však i další oprávněné otázky. Diskuze o nich jsou mnohostranné. Překvapujícím způsobem se však omezují zpravidla

na rozšíření podnikovo-hospodářských postupů v prostředí armády. Zavedení těchto nástrojů není samozřejmě samoúčelné. V metodologickém postupu by mělo jít především o stanovení zásadního a konkrétního cíle, transparentnost nákladů, výkonů, odpovědnost za náklady, transparentnost výkonů, operacionalizovatelných zadaných cílových úkolů. Souvislost mezi přidělením úkolu a přidělením prostředků. Svoboda jednání, propočet nákladů a výkonů, kontrola. [12]

Měli bychom si **zásadně určit cíle** a to tak, aby se použitelné finanční prostředky k dosažení vojenských úloh vynakládaly efektivně, k tomu se zavedla hospodářská kritéria v procesech velení a aby se tím tyto procesy kvalitativně zlepšily. [13] Přitom jsou vojenské úkoly a z toho plynoucí nároky na výkony vždy východiskem těchto ekonomických úvah. Toto stanovení cíle bychom mohli odvodit z poznatku, že v období napjatosti veřejných financí bude cílené nasazování zdrojů pečlivě plánované a pak zodpovědné zacházení se zmenšenými prostředky je nepominutelným předpokladem pro udržování připravenosti k použití moderních zbraňových systémů, kterými je armáda vybavena.

Schéma 1: Metodologické předpoklady aplikace účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti



V případě **konkrétního stanovení cíle vycházíme z toho**, že efektivní a výkonné nasazení zdrojů je možné jen v rámcových podmínkách, které doposud v AČR nejsou nebo existují jen v omezené míře. Nad těmito cíli „efektivnost“ a „výkonnost“ by měla stát aplikace rámcových podmínek ve vztahu k nárokům moderního velení a rozhodování, a to konkrétní stanovení cíle. [14] V jednotlivostech by to mělo znamenat:

- vývoj a zavedení metod, jimiž mohou být prokazovány náklady rozhodování, kdy by došlo k transparentnosti nákladů,
- výstavba systému, v němž ten, kdo má podat určitý výkon, je odpovědný také za náklady s ním spojené, hovořili bychom o odpovědnosti za náklady,
- vyvinutí a zavedení metod, které to umožní, výkon objektivně prokazatelných a hodnotitelných akcí, pak můžeme hovořit o transparentnosti výkonu,
- vyvinutí a zavedení metody přidělování úkolů, u nichž je požadovaný výkon kvantitativně i kvalitativně jasně definován, tím můžeme dojít k operacionalizaci cílových záměrů a předpokladů,
- vývoj a vytvoření systému předpokladů plnění úkolů, v němž úkoly a prostředků jsou vybilancované, resp. jsou ve spojitosti,

- ❑ vyvinutí a zavedení metod předložení účtu, jimiž se souvislosti nároků na výkon a k tomu přikázané prostředky při právě splněných výkonech a spotřebovaných prostředcích mohou vždy prokázat,
- ❑ vytvoření nezbytné svobody jednání, aby se tak i na nižších úrovních řízení mohla realizovat ekonomická opatření.

Proč právě takového stanovení cíle? Podrobné zkoumání ukazuje pozadí a nezbytnost takového procesu přeměny. Analyzujeme-li problematiku **transparentnosti nákladů**, pak za zmínku stojí připomenutí obchodně hospodářské systematiky. Řeč o tom, že procesní plánování nám vše vyřeší, i bez transparentnosti nákladů, není na této bázi možná. Nepočítá se tu s hospodařením orientovaným podle vydání a považuje se to dokonce za nevhodné. Proto potřebujeme jako bezpodmínečný předpoklad pro účinné nasazování prostředků propočet nákladů, který umožní ekonomickou kontrolu a připouští řízení záměrů.

Pouze malou část z činnosti nebo ze záměrů vzniklých nákladů se musí za daných postupů zodpovědět na místě, které náklady vyvolává, tak by mělo dojít k naplnění **odpovědnosti za náklady**. Náklady se podle daných úkolů evidují. Odpovědnost za náklady zůstává pouze v oblasti zdrojů, včetně zásob, které jsou na daném výkonovém místě účetně evidovány. Bez odpovědnosti za vzniklé náklady přece neexistuje žádná pobídka k ekonomickému jednání. Každý zná jednotlivé příklady, jako např. dopravu osob nákladním automobilem T 815, namísto přepravy mikrobusem anebo lehkým terénním vozem. Sem může například přesun po vlastní ose, když je zde rozšířena železniční síť apod. Avšak zde se dostáváme do další roviny, tzv. přesunu nákladů z vlastního dosahu odpovědnosti do anonymity centrálně obhospodařovaného titulu. To přesunutí je v rámci stávajícího systému srozumitelné, avšak není zastupitelné z hlediska ekonomického. Cílem by mělo být, aby odpovědnost za náklady a z nich vzniklé výkony byly v jedné ruce. V současné době se touto otázkou nikdo hluboce nezabývá, a přitom tato myšlenka, kterou dlouhodobě vyjadřujeme, je klíčem k efektivní spotřebě ekonomických zdrojů.

Navrhovaný metodologický přístup vyžaduje i rozvedení tzv. **transparentnosti výkonů**. Vycházíme z toho, že uvažování o nákladech v podmínkách AČR má smysl jen potud, když se nahlíží ve vztahu k výkonům, jimiž jsou dané náklady vyvolány. Nejsou-li náklady přiřazovány k odpovídajícím výkonům, pak nemá jakékoliv zpracování nákladů smysl. Zachycují-li náklady správně dosažené výkony, může se posoudit, zda je požadovaný výkon definován co do kvantity i kvality.

Tato myšlenka, kterou je možno teoreticky snadno vyvodit, vede v praktické transpozici k četným diskuzím. Hlavní bod kritiky se objevuje v otázce, *zda je vojenský výkon vůbec kvantifikovatelný*. Jednoznačně se nedá na tuto otázku odpovědět vůbec kladně. Je scestné kvantifikovat nasazení a všechny aspekty vojenských výkonů. Je však exaktní opak správný? Ve vojensko-odborné literatuře nalézáme celou řadu pokusů o definování nákladů a přínosů např. u vojenských operacích. [15] Otevírají se všechny aspekty vojenského výkonu pouze cvičenému oku a zhodnocení vojenského velitele a jiným způsobem je nelze zachytit? Pravda je někde uprostřed. Seriozní posuzování výkonů a efektivnosti vyžaduje, aby na všech úrovních velení byla vůle podřídit se objektivním měřitelným a posuzovatelným kritériím. Závěrečné zhodnocení učiní po uvážení všech věcných stránek a informací, vždy jen zodpovědný vojenský velitel. [16] Hodnocení výkonu vyžaduje existenci jasných **operacionalizovatelných zadaných cílových úkolů**. Ty se musí odvozovat logicky správně od nejvyšší úrovně velení

až dolů. Jen tak je možné srovnání má být/je. Postupy při stanovení (přidělování) úkolů se musí konkretizovat s tímto cíleným směrem. Jinak není hodnocení výkonu, a tím posouzení efektivnosti, možné.

V rámci dnešních postupů se úkoly přidělují bez hlubší ekonomické analýzy, asi proto, že chybí sofistikované metody tvorby standardů bez těsné **souvislosti mezi přidělením úkolu a přidělením prostředků**. Na jedné straně to vede k tomu, že naléhavě potřebné částky pro stěžejní úkoly se váží na nesprávné místo, na druhé straně pak je tu následek v podobě často nereálných požadavků úkol/prostředek. Tento stav pak nesmírně zatěžuje řídicí ekonomický personál, pokud se požaduje změna v čerpání finančních prostředků. Odpovědnost za náklady jako báze pro efektivní nasazení zdrojů proto vyžaduje plánovanou kumulaci udělených úkolů na základě standardů činností a pak můžeme hovořit o efektivním přidělení prostředků. Ten, kdo úkol přiděluje, musí dát k dispozici i odpovídající prostředky.

Řízení zdrojů je možné jen tehdy, když je v každém okamžiku známo, jaké zdroje byly již spotřebovány, jaké prostředky jsou ještě k dispozici, které výkony byly již realizovány a které jsou ještě otevřené. Toto nám umožní **účtování**. V současné době naše účetní osnova sleduje však jenom úbytek prostředků, které byly přiděleny nákladovému středisku, nikoliv však vznikající náklady. Účetnictví, které v agregované formě uvádí celkovou spotřebu prostředků a podání výkonů do souvislosti (vzájemného vztahu), není při existujícím hospodaření možné. Domníváme se, že by tento stav mohl být změněn, pokud se zavede periodické předkládání účtů a bilancování vztahu náklady/výkony jako součásti časově změřeného nástroje velení.

Hospodárné jednání je možné jen tehdy, když je tu ve stanoveném rozsahu **svoboda jednání**. Svoboda jednání nám umožňuje z hlediska hospodárnosti realizovat smysluplná opatření, která neohrožují plnění stanoveného úkolu. Jestliže v armádním prostředí je všechno reglementováno ústředními záměry, interními normotvornými akty a dalšími podmínkami, nemůže se odpovědnost za zdroje vůbec vyvinout. Druhý problémový okruh zahrnuje skutkové podstaty vojenskoekonomického rozhodování. Zde je třeba zkoumat stupně volnosti (svobody), které mohou být určovány nositeli rozhodnutí podle vlastního mínění. Při funkčním posuzování jsou ve středu pozornosti funkce hospodářské výkonnosti (zajištění a provedení výkonu).

Když se vytvoří z výše popsaných jednotlivostí souborný obrázek, pak bude celková představa o cílech zřejmá. Když vyjdeme z operacionalizovatelných cílových předpokladů, tj. úkolů stanovených vzhledem ke kvalitě a kvantitě, může být na bázi poznání struktury nákladů realizováno rozdělení úkolů a z toho odvozené přidělení zdrojů v hierarchické formě až na úroveň jednotek, nákladových středisek. Cílem tu je zabránit, aby úkoly nemohly být vykonávány bez přidělení zdrojů k nim patřících. Přidělování těchto zdrojů znamená, že odpovědný velitel, náčelník má moc rozhodovat o použití těchto prostředků, přičemž přejímá odpovědnost za jejich hospodářské využití při plnění daného úkolu.

Odpovědnost za plnění nákladů a výkonů v podmínkách nákladového střediska má velitel, odborný náčelník, a ten musí na svém místě podávat informaci o nákladech vzniklých v rámci daného úkolu. Průhlednost výkonu nákladového střediska ukazuje na to, které úkoly již jsou splněny a které jejich části zůstávají ještě otevřené. Souhrnné vedení těchto informací podává zprávu o tom, kde ještě nejsou požadavky na výkony splněny a jaké prostředky jsou ještě k dispozici pro vyrovnaní deficitů ve výkonech. Příslušný vedoucí nákladového střediska by mohl přidělené zdroje v rámci své odpovědnosti za náklady příslušně „přesunout“. Tento přesun by byl možný jen s cílem splnit stanovené úkoly. V případě, že by došlo k úspoře pro-

středků, a to předpokládáme, mohou být a měly by být využity pro splnění jiných úloh, u nichž je ještě anebo vznikl deficit. Nastane-li situace, kdy jsou splněny všechny úkoly, vznikne tak úspora, která může být přesunuta na jiné nákladové hospodářství, podle rozhodnutí sekce ekonomické. Je třeba brát v úvahu i „odměnu“ pro šetřící nákladové středisko. Musíme hledat osobní a finanční zainteresovanost na ušetřených prostředcích. Zde je jedno velké nebezpečí. Pokud budou nesprávně nastaveny standardy, může dojít k lehkému procesu úspor a nebo naopak. Nadměrné plnění úkolů je třeba hodnotit negativně a musíme se ptát – z jakých důvodů mohlo dojít k nadměrnému plnění?

Účinnost a efektivnost se musí posuzovat na všech úrovních velení. Každá úroveň velení se omezuje přitom na údaje a informace, které jsou nezbytné pro splnění vlastního úkolu a které jí tím přísluší. Navíc k dalším poznatkům dostává odpovědný velitel informace o stavu a vývoji v oblasti, která mu přísluší. Tyto informace by mohl získávat z finančního skladu. To, jak je zhodnotí a zváží, podléhá jeho rozhodnutí. [17]

Uvedená filozofie popisuje možný přístup k odpovědnosti za náklady a výkony. Je zde kardinální otázka, zda má smysl nebo je žádoucí tento proces realizovat. To znamená, že se musíme v první řadě zabývat těmito tématickými komplexy a teprve v druhé řadě jednotlivými nástroji, které se teprve vyvíjejí a musí být podle jejich využití v rámci konkrétních zámyslů přizpůsobeny. Již na této konferenci o jednotlivých nástrojích budeme hovořit. Upozorňuji, že by bylo vhodné rozpracovat takové oblasti jako jsou: **propočet nákladů a výkonů**, protože to je základní instrument, na němž by měl stavět systém transparentnosti nákladů a výkonů. V akademických diskuzích se soustřeďujeme na nákladovou stránku. Stabilní propočet nákladů je podkladem pro další rozvahy a opatření. Musí být tudíž vykonán jako první krok. Je nyní ještě náročný, jak časově, tak i vynaložením práce, a nebere doposud v úvahu dostatečně konkrétní potřebu v rozhodování. Zároveň by měla probíhat kontrola. Znalost nákladů by napomohlo finanční kontrole. V metodách finanční analýzy jsou zpracovávány zjištěné údaje a z nich odvozené ukazatele. Obecně lze úlohu managementu, tedy i v AČR, vyjádřit mnohými úkoly, které zahrnují, kromě jiného, i analytickou a kontrolní činnost vztahující se k hospodářské stránce procesů uvnitř řízeného objektu. Za tímto účelem musí umět management využívat výstupy z účetnictví, musí vědět, jakou mají ukazatelé vypovídající schopnost, jak odráží realitu a jak na ní reagovat.

Kontrola by nám podle daných rovin přinášela souhrnné informace v podobě čísel, dat a faktů, které rozšiřují podklad pro rozhodování odpovědného vojenského velitele. Ke kontrole by se používaly jen agregované údaje z podřízeného stupně, které jsou potřebné pro porozumění úkolům. Celý proces ekonomického řízení zdrojů s cílem zvyšování hospodárnosti a efektivnosti můžeme znázornit na schématu 2.

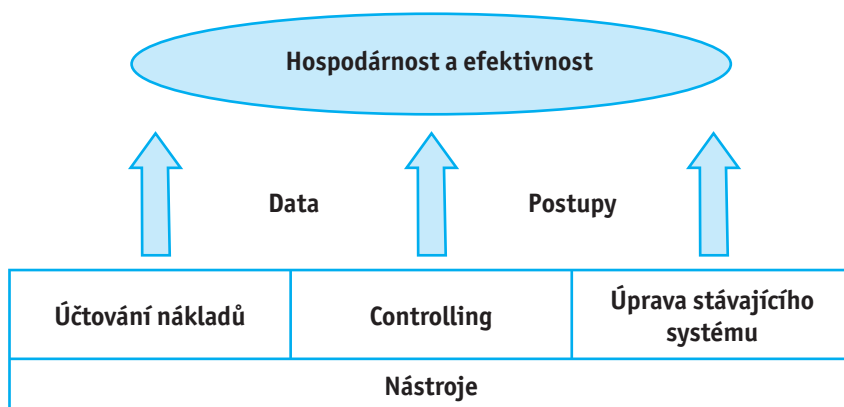
Důležité místo v tomto procesu má controlling. [18]

5. Využití nákladů v obchodních operacích v prostředí obrany

V podmínkách AČR navrhujeme, aby byl zřízen systém, jenž by umožňoval na základě nákladů sledovat jak náklady, tak i výnosy armádních aktivit spojených s nákupem a opravami v soukromém sektoru. To předpokládá, že v podmínkách armády by mohly být účtovány výkony stejnými způsoby, jakými se to běžně děje při podnikání v soukromém sektoru. Mohl by např. vzniknout Fond obranných obchodních operací na sekci ekonomické MO, a prostřednictvím spojením zásob jednotlivých druhů vojsk přes (asi) Ředitelství logistické a zdravotnické pod-

pory. Tento fond by měl zabezpečovat mechanismus financování pro strukturu v rámci MO a absorbovat rizika vyvstávající v souvislosti s plánováním investičních programů pro údržbu a zásobování v soukromém sektoru. To vyžaduje **nové pojetí struktury ministerstva obrany, vertikálně i horizontálně by se mělo jednat o podnikatelskou korporaci**, která uspokojuje potřeby ozbrojených sil. dodávkou různých produktů a služeb. Jako podnikatelský subjekt musí ministerstvo obrany přizpůsobovat své transakce, systém řízení a organizační strukturu měnícímu se bezpečnostnímu a tržnímu prostředí. Jestliže bychom zavedli model měření vstupu a výstupu umožňující měřit efektivnost transakcí, pak bychom přispěli ke zvýšení efektivní alokace zdrojů v prostředí obrany. [19]

Schéma 2: Struktura procesu zvyšování hospodárnosti a efektivnosti ve vojenském prostředí



Byl by to fond, který prodává MO a dalším uživatelům zboží a služby spojené s podporou. Jednotlivé síly by tyto transakce uskutečnily prostřednictvím svých pracovních skupin, přičemž by se měly používat ceny nezbytné na úhradu materiálu a provozních nákladů. V dlouhodobé perspektivě tento fond by představoval fond pro MO s nulovým ziskem – tj. platby za zboží v rámci nákupních aktivit by se přesně měly rovnat odpovídajícím nákladům. Základní rozdíl mezi fondem MO a způsobem, jakým fungují služby, údržba a výroba v soukromém sektoru, spočívá v tom, že komerční podniky usilují o zisk. To v případě tohoto „vojenského“ fondu by odpadlo. Mezi uživatele fondu by patřila jakákoliv součást MO či jakákoliv organizace, úřad či jiná složka působnosti AČR.

Cílem fondu by mělo být napomáhat zabezpečení následujících úkolů:

- ❑ poskytnout efektivnější nástroje kontroly nákladů potřebných pro zabezpečení aktivit,
- ❑ nabídnout nástroje, které umožní efektivnější a pružnější financování, rozpočtování a účtování nákladů v prostředí MO,
- ❑ napomáhat zakládání a identifikaci kontraktačních vztahů mezi aktivitami MO a těmi aktivitami, které rozpočtují cílové produkty a služby v soukromém sektoru,
- ❑ projektovým manažerům aktivit poskytovat finanční pravomoci a pružnost v rozhodování, které jsou potřebné při efektivním zabezpečování živé síly, materiálu a dalších zdrojů,
- ❑ podporovat větší míru spolupráce přes vzájemné poskytování služeb mezi jednotlivými složkami a agenturami MO,

- ❑ usnadnit rozpočtování a vykazování nákladů finálních produktů,
- ❑ posuzovat jaké důsledky z hlediska nákladů mají alternativní řešení.

Prostřednictvím pracovních skupin by fond prodával produkty a služby MO, ozbrojeným silám a dalším uživatelům. Měl by také umožnit subjektům aktivit (zákazníkům), aby nakupovaly podporu od pracovních skupin za ceny, které pokrývají materiál a provozní náklady. Tím by došlo k poskytování větší transparentnosti a zúčtovatelnosti a zvýšila by se kontrolovatelnost účtů. To by také mohlo znamenat, že se vytváří tlak na pracovní skupiny, aby poskytovaly kvalitní produkty a služby za nejnižší ceny, a zároveň se poskytují rozhodovacím orgánům MO informace, které potřebují pro efektivní management zdrojů.

Vzhledem k tomu by bylo vhodné zavést kontrakt typu „zodpovědnost za výkon celého systému“ Je to kontrakt, v němž je dodavateli ze soukromého sektoru dána zodpovědnost za zabezpečení údržby a za management zásobovacího řetězce. Při využití vlastního logistického systému. Tato praxe by měla být podporována rozmanitými iniciativami směřovanými na reformu akvizičního systému a rozmanitými směrnicemi na úrovni MO. Kontrakty typu „zodpovědnost za výkon celého systému“ mohou být za jistých podmínek velmi užitečné. Rozdíl mezi způsobem, jakým vykazují finance dodavatelé, a jakým je vykazuje Ředitelství logistické a zdravotnické podpory, vyplývá z jednoho základního faktu, dodavatel je schopen účtovat své náklady resp. vykazovat své náklady na úrovni každého systému. [20]

Bylo by vhodné vypracovat řešení založená na informačních technologiích pro účtování vládních nákladů spojených s činností AČR. Jeví se to jako nejrozumnější způsob identifikace nákladů na úrovni zbraňových systémů, který umožňuje využívání dat pro potřeby rozhodovacího procesu v reálném čase. I když se jedná o řešení, jehož implementace je velmi náročná, pokud se začne s budováním interaktivního „datového skladu“ od samého počátku, umožní to, aby daný systém automaticky využíval data v reálném čase tak, aby se rozhodování mohlo opírat o zcela aktuální informace. Snadný a pohotový přístup k údajům o vládních nákladech by měl představovat značné zlepšení, ať již by se jinak jako nejefektivnější (z hlediska daňového poplatníka či zbraňového systému) nejevil. Snadný a pohotový přístup k datům potřebným pro rozhodování v prostředí armády zároveň umožní přiblížit se ve větší míře k osvědčeným způsobům fungování firem soukromého sektoru.

Závěr

Ozbrojené síly mají za úkol řešit aktuální a potenciální vojensko-ekonomické problémy pomocí nauky o provozním hospodářství. Není přitom žádná okolnost, která by bránila ozbrojeným silám dosažení nejvyššího stupně účelnosti a efektivnosti nasazených prostředků, to se shoduje také s cíli podniků v soukromém sektoru.

Vojensko-ekonomické problémy, které mají být řešeny pomocí nových metod, vystupují především při optimalizaci zbraňových systémů, při problematice vlastní výstavby ozbrojených sil, při optimalizaci vytváření jednotek a při provozu vojenských činností. Mělo by se to týkat se organizačních opatření k podpoře vojenské výkonnosti, logistických problémů, ekonomických otázek obrany, personálních problémů (optimální doba služby, optimální personální struktury, využívání potenciálu záloh), optimalizace kombinace personálu a prostředků v jednotkách, jakož i osobní výstroje, problémy měření výkonů a mnohé jiné. Jako východisko vidíme podnik, který má pět subsystémů:

- ❑ **Cílový systém:** slouží jako orientační přístup, musí být definovány zvláštní cíle pro výkony a hierarchie jejich cílů.
- ❑ **Systém faktorů nasazení:** musí být brány do úvahy zvláštnosti jejich opatřování.
- ❑ **Systém prováděcích funkcí:** musí pojednávat o základních funkcích, tzn. musí být stanoven výkon, rozsahu zhodnocení výkonů.
- ❑ **Systém provozních cyklů životnost.**
- ❑ **Systém funkcí řízení:** zde se jedná o oblasti plánování, organizace a managementu.

Vcelku zjišťujeme, že racionální myšlení a některé provozně ekonomické postupy a metody již pronikly do vnějších oblastí a vedlejších funkcí vojenských výkonů, avšak neposunuly se ještě k funkci jádra, tzn. že nedošlo ke koncipování postupů, metod a procesů v celoar-mádním rozsahu. S obavami sledujeme, že žádoucí diskuze o provozní ekonomice by mohla být potlačena strukturálními inovacemi armády.

Pokus o efektivní alokaci zdrojů v prostředí ozbrojených sil podle nákladů a výkonů je nutno chápat jako šanci. Je to paradigma nové doby, nové situace. Zavedením tohoto postupu by armáda vstoupila do nové oblasti. Není tedy žádným hotovým produktem, který může být zaveden do jednotky v jediném dni. Základní myšlenky jsou známy, musí však být nyní naplněny životem. Účtování nákladů v podmínkách ozbrojených sil, přes mnoho kladů, nelze plně použít ve všech situacích. Ale na druhé straně je nutno poukázat na to, že účetnictví musí sloužit k tomu, aby mohly být získány správné poznatky a provedena správná rozhodnutí. Zlepšení hospodárnosti v AČR patří k centrálním úkolům.

Moderní teorie nákladů zdůrazňuje, že mezi celkovými a jednotlivými náklady nemůže být žádný exaktní propočet podle příčinného principu. Připočtení se může provádět pouze podle principu identity, to znamená, že mohou být srovnávány jen tytéž náklady, které je třeba přičíst stejným rozhodnutím. Z toho plyne podpora rozhodnutím, která vzniknou na základě metody počítání dílčích nákladů. Nedbání tohoto poznání vede často k tomu, že potenciál ekonomických úspor je porovnáván s celkovými náklady, což nutně vede k chybným výsledkům. Efektivní alokace vyžaduje zpřesnění dílčích nákladů, aby se vyloučila chybná manipulace.

Kalkulace nákladů by mohla také probíhat v prostředí posuzování efektivní spolupráce např. v oblasti programů bezpečnostních investic. Může jít o použití analýzy metod rozpočtování založené na výkonnosti a kalkulaci nákladů, založených na výkonnosti. Jde o to, abychom zvládli analýzu tří prvků podnikatelské činnosti organizace - zdrojů, činností a výstupů. [21]

Rozhodujícím krokem ke zvýšení efektivnosti a hospodárnosti je znalost vlastních nákladů. Plánování v rezortu obrany není orientováno na plánování výstupů (výkonů; činností realizovaných k plnění cílů) a jejich nákladů. To vede k tomu, že není možno stanovit, jak hospodárně a efektivně mají být zdroje užity a zda stanovené cíle bude či nebude možno realizovat, jakým konkrétním způsobem (co, kdy, kde, jak, s jakými prostředky, s jakou prioritou a proč má být realizováno a kdo to bude realizovat ke splnění stanovených cílů). Následně nelze analyzovat ani hospodárnost a efektivnost užitých zdrojů. Zkušenosti velkých organizací se zaváděním rozsáhlých racionalizačních programů ukazují, že je nezbytné centrální řízení tohoto procesu. Znalost kalkulace nákladů na základě výkonnosti by přispělo k efektivní alokaci zdrojů v obraně.

Poznámky:

- [1] Touto otázkou v případě outsourcingu se zabývá článek: KRČ, M., PICKA, J. Přístup k outsourcingu v ozbrojených silách USA a některá doporučení pro ČR. In *Vojenské rozhledy*, 2006, č. 1.
- [2] Postupy hodnocení veřejných zakázek jsou uvedeny: Sborník materiálů z teoreticko-praktického semináře *Hodnocení dodavatelů v rámci akvizičního procesu ČR*. Brno 2005. ISBN 80-7231-122-0. Je také všeobecně známo, že v akvizičních programech existuje přímá vazba mezi růstem nákladů a neefektivním uplatněním metod systémového inženýrství. Jestliže bychom dovedli tento nedostatek odstranit, získali bychom nemalé finanční prostředky. Měli bychom používat moderní manažerské metody. Z toho vyplývá požadavek, aby každý akviziční program měl plán systémového inženýrství pro každý kritický bod, ve kterém se rozhoduje o dalším pokračování programu. Podle: WYNNE, M, SCHAEFFER, M. Revitalization of systems engineering in DoD. In *Defense AT&L*, 2005, č. 2, s.14, 16.
- [3] Pojem je tvořen slovy, reprezentuje určité významy, je součástí vět. Pojmy mají složku denotační a konotační. Denotace vypovídá o tom, na co referujeme (označované), má vztah k observačním větám. Konotace jsou přidáné další významy, které nejsou bezprostředně s pojmem spojené. Pojmy individuální jsou jednoduché, spojené s denotacemi, používané v přirozeném jazyce. Pojmy obecné jsou spojeny s konotacemi, patří k vědění, vytvářejí vědecký jazyk. Pojmy odpovídají na otázku „co“? V metodologii vědy vyjadřujeme objekt poznání v přesně vymezených pojmech. Tomu říkáme první transformace. Následně můžeme formulovat soudy a výroky.
- [4] Kategorie jsou vyjádření podstatné vlastnosti objektu v nejobecnějším pojmu. Je to základní a nejobecnější pojem vědy. Pojem se stává kategorií, když pro tento pojem nemůžeme nalézt obecnější, nadřazený pojem.
- [5] Definice je slovní vymezení (obsahu) pojmu, výklad významu slova (termínu, výrazu) uvedení jeho podstatných znaků a rozlišujících vlastností, nesmí obsahovat záporny, musí být jednoznačná a přehledná.
- [6] Zákon je tvořen větami. Jsou to tvrzení, u kterých můžeme určit jejich pravdivostní hodnotu nebo argumenty. Zákon odpovídá na otázku „jak“? U zákona tedy platí, že se jeho platnost vztahuje ke všem zahrnutým jevům, procesům, stavům či vztahům, a to vždy a všude.
- [7] GAUSE, C. Die Ökonomisierung der Bundeswehr. *Strategische Neuausricht und organisationskulturelle Rahmenbedingungngem*. Wiesbaden 2004, s. 23.
- [8] RUSSELL, S. Logistics investment opportunities. In *Air Force Journal of Logistics*, 2003, č.3, s. 23, 43.
- [9] Jak postupovat při sledování nákladů navrhol již v roce 2003 HOLCNER, V. Sledování nákladů výcviku pomocí nákladově-procesní metody. In *Vojenské rozhledy*, 2003, č. 4, s. 141-145.
- [10] Metodologie je vyjádřením základního přístupu ke zkoumaným jevům, také se týká algoritmu badatelských postupů a metod používaných (způsob použití) v rámci procesu poznání.
- [11] Pojmům metodologie a metoda jsou blízké pojmy „metodika“ a „technika“. Jejich blízkost vede často k nepřesnostem při jejich používání. Metodikou vědeckého poznání rozumíme algoritmus poznávacích operací, uplatnění výzkumných metod a způsobů jejich použití. Je-li obsah metodologie a metody determinován především objektem poznání, pak obsah metodiky je determinovaný i cíli, potřebami a možnostmi subjektu. Je to konkrétní návod, jak v daných specifických podmínkách při studiu konkrétního výzkumného problému realizovat požadavky vědecké metody použitím dostupných výzkumných metod.
- [12] O těchto otázkách bylo poprvé veřejně diskutováno na semináři *Datový sklad a jeho místo v řídicích procesech MO*. Praha 5. prosince 2002.
- [13] GAUSE, C. Die Ökonomisierung der Bundeswehr. *Strategische Neuausricht und organisationskulturelle Rahmenbedingungngem*. Wiesbaden 2004, s. 21.
- [14] GAUSE, C. Die Ökonomisierung der Bundeswehr. *Strategische Neuausricht und organisationskulturelle Rahmenbedingungngem*. Wiesbaden 2004, s. 24.
- [15] V americkém vojensko-ekonomickém časopise *Air Space Power Journal* je široce popisována otázka hodnocení nákladů a přínosů vojenských operací také z ekonomického hlediska. Je zde zdůrazněna analýza a význam definování požadovaných přínosů vojenských operací a ocenění přímých a nepřímých nákladů, na jejich dosažení pro procesy strategického rozhodování. Zdůrazňuje se význam vlivu nových technologií na snižování přímých nákladů na vedení boje. Podle: WEEKS, M. Cost-Benefit Economics. In *Air Space Power Journal*, 17, 2003, č. 3, s. 27-37.
- [16] O těchto otázkách pojednává studie, která vznikla pod vedením plk. Ing. Zdeňka Zbořila, Ph.D. náčelníka ekonomického odboru Velitelství společných sil v Olomouci. Studie ukazuje jak získanými podklady může velitel rozhodovat podle ekonomických kritérií.
- [17] Vyšší motivace k efektivnímu chování nižších stupňů by měla být výhodou decentralizovaného systému, který bývá doplněn i tzv. zákaznickým financováním (Customer Funding), kdy útvar majetek a služby od logistických složek nezískává naturalně, ale nakupuje je od nich jako zákazník, což přispívá k větší transparentnosti a efektivnosti logistického zabezpečení. Na tomto principu je postaven například i Defense Business Operations Fund (DBOF) v resortu obrany USA.

- [18] Ve stati autorů THEISEN, E.-LINDEN, M. van der, Controlling in der Bundeswehr, která byla uveřejněna v časopise *Soldat und Technik* v čísle 7 v roce 2001, se píše, že tento prvek slouží k porovnání nákladů a výkonnosti v prostředí ozbrojených sil, a také je to pomocný prostředek velitele pro ekonomické plnění úkolů.
- [19] Podle: McDONOUGH, L. The industrial structure of national defence and transaction costs. In *Defence and Peace Economics*, 2005, č. 3, s. 249, 256.
- [20] Sborník materiálů ze semináře *Řízení pomoci ekonomických nástrojů v AČR*. Vyškov, 15. 6. 2004, s. 8-9. ISBN 80-85960-93-1.
- [21] DAVIS, B. Performance based costing. *The DISAM Journal*, 2003, XII, č. 1, s. 119, 122.

Literatura:

- Air Space Power Journal*, 2003, IX, č. 3.
- Bundeswehr – Kostenrechnung*. Bonn 1985.
- Defence and Peace Economics*, 2005, č. 3.
- Defense AT L*, 2005, č. 2, s. 14, 16.
- DUŠEK, Jiří. Nové finanční řízení MO ČR. In Horák, Roman (ed). *Ekonomika armády (teoretická východiska)*. 3. mezinárodní seminář, Měříň, březen 2004. s. 7-20. In <http://uzivatel.unob.cz/schwarz/texty/ekonacr2.pdf>.
- Ekonomické a finanční aspekty transformace veřejných financí*. Sborník materiálů ze semináře. 26. dubna 2004 Vyškov: Univerzita obrany, Brno 2004.
- Ekonomika, logistika a ekologie v armádě - II*. konference IDET 2001. Brno.
- Ekonomika, logistika a ekologie v ozbrojených silách*. Sborník z vědecké konference. Vojenská akademie v Brně, 2003.
- GAUSE, C. *Die Ökonomisierung der Bundeswehr. Strategische Neuausricht und organisationskulturelle Rahmenbedingungem*. Wiesbaden 2004.
- HOLCNER, Vladan. Sledování nákladů výcviku pomocí nákladově-procesní metody. In *Vojenské rozhledy*, 2003, č. 4. s. 141-145. ISSN 1210-3299.
- HORÁK, R. a kol. *Východiska pro konstituování ekonomiky armády*. Brno 2002. ISBN 80-85960-36-2.
- HORÁK, R. *Ekonomika armády (teoretická východiska)*. 3. mezinárodní seminář, Měříň, březen 2004. In. <http://uzivatel.unob.cz/schwarz/texty/ekonacr2.pdf>.
- KRČ, Miroslav a kol. *Metodologie vědy a vědeckého poznání*. Brno 2005. ISBN 80-7231-004-6.
- KRČ, Miroslav a kol. *Moderní ekonomické nástroje v obraně*. Brno 2003. ISBN 80-85960-55-9.
- KRČ, Miroslav. Co nás co stojí. In *Vojenské rozhledy*, 2005, č. 2, S.27-39. ISSN 1210-3299.
- KRČ, Miroslav. Efektivnost a náklady v prostředí MO. Konference *Datový sklad a jeho místo v řídicích procesech MO*. Praha 5. prosince 2002.
- KRČ, Miroslav. Moderní účtování nákladů v AČR. In *Vojenské rozhledy*, 2001, č. 4, s. 58-66. ISSN 1210-3299.
- KUNC, Svatopluk. Ekonomický management a hodnotové řízení. In Sborník materiálů z mezinárodní vědecké konference *Moderní ekonomické nástroje v obraně*. Brno, 9. prosince 2004, s. 80-96. ISBN 80-85960-94-X.
- Office of Management and Budget, *Circular No. A-76 - Revised*. Washington, D.C., May 29, 2003, cit. 11. listopadu 2005. Dostupné na World Wide Web <<http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/>>.
- Office of Management and Budget, *Circular No. A-76*. Washington, D.C., March, 1996, cit. 6. října 2005. Dostupné na World Wide Web: <<http://www.whitehouse.gov/omb/circulars/>>.
- OCHRANA, František. Metody sledování efektivnosti armádních výdajů. In *Teoretická východiska ekonomiky armády. Sborník 1. mezinárodního semináře*, Bedřichov 28. 9.- 1. 10. 2000. Vojenská akademie v Brně 2000.
- Rozkaz ministra obrany č. 33/2004*. Plánování činnosti a rozvoje rezortu MO, 29. října 2004.
- Sborník materiálů ze semináře *Řízení pomoci ekonomických nástrojů v AČR*. Vyškov 2004, ISBN 80-85960-93-1.
- Soldat und Technik*, č. 7, 2001.
- ŠEFČÍK, V. Efektivnost využívání ekonomických zdrojů při zabezpečování obrany státu. In KRČ, Miroslav, ODEHNAL, Lubomír a kol. *Ekonomika obrany státu*. Brno 1998.
- The DISAM Journal*, 2003, XII, č. 1.
- Truppenpraxis/Werhausbildung* č. 12, 1998.
- Vojenské rozhledy*, 2003, č. 4.

Úvod

Není náhoda, že výrazy „3E“ se citují téměř ve všech dokumentech i médiích. Řada vedoucích zaměstnanců rezortu MO je užívá, avšak některé výstupy jejich běžné činnosti a rozhodování v rámci své působnosti nás často přesvědčují, že jim klíčová podstata „3E“ buď není úplně známa, či ji neumí dostatečně realizovat v praxi. Svědčí o tom příklady z citací v různých koncepčních materiálech, plánovacích dokumentech, článcích vojenských časopisů, příklady nesystémového přístupu při reorganizacích, neuplatňování zásad 3E při procesu plánování a rozpočtování, a zejména při hodnocení jejich výsledků a celé řady dílčích rozhodnutí při řízení a velení na různých stupních.

I když oblast teorie v této problematice je velice pilná, ať již v odborné literatuře či ve vystoupeních účastníků konferencí, přesto chybí, a to si myslím, že je nejzávažnější, **srozumitelná forma aplikace zásad 3E do praxe našeho rezortu**. Příčiny tohoto stavu lze podle mého názoru přičítat nenavozené odpovídající spolupráci v této oblasti mezi teoretickou a praktickou frontou, která je pro realizaci tohoto úkolu nezbytná, a dosavadnímu malému zájmu managementu MO o realizaci tohoto přístupu k finančním prostředkům v rezortu.

Pokusím se tedy, při citované absenci, alespoň částečně vyplnit tuto mezeru článkem, jehož cílem je přesvědčit čtenáře,

- ❑ a především nastolit povědomí vedoucích zaměstnanců, že zásady 3E jsou naprosto nutným předpokladem **trendu vývoje veřejných financí**, a to se plně týká i rezortu MO,
- ❑ že zásady 3E nejsou pouze „nějaké zvyšování administrativního zatížení“, ale že správná interpretace je přínosem a **neoddělitelnou částí managementu finančních zdrojů** na všech stupních,
- ❑ že zásady 3E jsou v rezortu MO **aplikovatelné**,
- ❑ že nejdůležitější je pochopení smyslu zavádění 3E cestou uvedení konkrétních **příkladů z praxe** našeho rezortu,
- ❑ že zavedení zásad 3E se týká **splnění celé řady předpokladů**, které však povedou ke **zvýšení transparentnosti** alokace finančních zdrojů rezortu MO,
- ❑ na základě výsledků vyhodnocení podle zásad 3E lze **odhalit riskové oblasti** celého systému,
- ❑ že zavedením zásad 3E se zvýší **provázanost věcného a finančního plánování**, a tím i úroveň managementu rezortu MO vůbec,
- ❑ že systém managementu finančních zdrojů je třeba **zjednodušit** a plně podřídit hlediskům zvýšení efektivnosti alokace finančních zdrojů,
- ❑ že zásady 3E musí být metodicky zpracovány a **proškoleny** u pracovníků managementu ve všech úrovních (iniciátory a koordinátory však by měli být pracovníci ekonomické odbornosti),
- ❑ že zavádění nových přístupů musí **eliminovat kritizované nedostatky** současné praxe,

- ❑ že zavádění všeho „nového a progresivního“ sice bolí, ale každé další **odsouzení do budoucna bude bolet daleko více** (konzervativce je třeba přesvědčit porovnáním nevýhod starého systému a jejich eliminace či výhod při zavedení nového přístupu),
- ❑ že některé metody v oblasti plánování a rozpočtování jsou již **překonané** a že je nutné je změnit,
- ❑ že některé metodické pokyny v oblasti rozpočtování se jeví sice jako nevyhovující, ale že je to pouze důsledkem **nesprávné** či **nedůsledné jejich interpretace** centrem vůči zpracovatelům,
- ❑ že mnohé chyby jsou výsledkem **nedůsledné kontroly** na všech stupních a nedodržováním nebo neznalostí základních definic zavedeného systému.

Teoretická východiska

V této části se pokusím odpovědět na základní příčiny a problémy nových manažerských přístupů, proč se rozpočtově orientovat na výkony a náklady, proč přejít na poptávkový přístup a o nutnosti přechodu rezortu MO na programové rozpočtování.

a) Proč jsou třeba nové přístupy a metody?

Koncepce výstavby profesionální AČR a mobilizace ozbrojených sil předpokládá zavedení moderních způsobů řízení cestou aplikace moderních manažerských metod řízení do rezortu MO, a tak zajistit jeho stabilní dlouhodobý rozvoj. Ministr obrany k její realizaci stanovuje v cílech pilotních projektů reformy:

- ❑ dosažení definovaných operačních schopností a interoperability
- ❑ zkvalitnění podmínek výcviku a života vojsk
- ❑ zabezpečení **hospodárného a účelného využití vyčleněných finančních prostředků**
- ❑ **zajištění efektivního a účinného řízení procesů jejich přípravy a realizace.**

Podotýkám, že jde o dokumenty z let 2002, 2003 a že podle dále uvedeného rozboru je zřejmé, že proces naplnění cílů je z různých příčin dlouhodobý a tedy dosud trvá.

Ministerstvo financí ČR zveřejnilo v roce 2000 studii prof. Allena Schicka, zpracovanou v rámci grantu Světové banky, kde se autor nezávislým pohledem kriticky zabírá stavem veřejných financí ve vztahu k situaci v České republice. Avšak, jak se ukazuje, tak jeho názory se začínají naplňovat teprve v současnosti. Pro vyjádření souvislostí se současnými tendencemi v České republice, a tudíž i v rezortu MO, musím čtenáře seznámit s jeho některými tezemi.

Za závažný aspekt lze považovat citaci: „Mnoho práce, která je vynaložená na přípravu a plnění rozpočtu, má **charakter cvičení v zatřídování položek podle klasifikace rozpočtové skladby**. Zdá se, že rozpočtová klasifikace sleduje své vlastní cíle, mezi ně však nepatří to, aby zachycovala na co (na jaké potřeby) se vynakládají veřejné prostředky. Příliš mnoho pozornosti se věnuje mechanismu rozpočtování a **příliš málo analýzám výkonnosti** a dosaženým výsledkům. I iniciativní zavedení programového financování klade hlavní **důraz na dokumentaci investičních projektů**, nikoliv na analýzu jejich prospěšnosti.“

Myslím, že v tomto názoru je příliš mnoho pravdy a že se odpovídající nápravy v přístupu MF ČR zatím nepodařilo dosáhnout a tím spíše ani v našem rezortu. Podle mého osobního

názoru je finanční management rezortu MO dlouhodobě příliš spjat s operativou, kterou nastoluje MF a z hlediska využití moderních metod řízení (jak ve státech NATO, tak i v jiných rezortech v ČR), setrvává pouze v jejich verbální a popisné podobě. Např. již zmiňovaný negativní přílišný důraz na rozpočtovou skladbu a ne na nákladovost cílů či úkolů již řadu let kritizují, ale ke změně přístupu v praxi dojde pravděpodobně až po změně struktury požadavků na vykazování Ministerstvem financí. Právě však v souvislosti se zaváděním indikátorů 3E je změna přístupu v této oblasti přímo nutným předpokladem úspěšnosti. V části *Změny v přístupu finančního managementu* uvedu konkrétní návrhy podoby těchto změn.

Na podporu nutnosti reformy veřejných financí ČR, a tím i jejích dopadů v kapitole Ministerstva obrany je možno uvést i některé známé zahraniční zkušenosti, ať již jde o Planning, Programming and Budgeting System (PPBS), či britský Resource Accounting and Budgeting (RAB), avšak i informace ze států, které teprve v nedávné době opustily systém centrálně plánované ekonomiky a snaží se uplatňovat principy New Public Management. Svědčí o tom např. rozhodnutí ministra financí Ruské federace z roku 2004, který vyhláší zavádění výkonově orientovaného rozpočtování, ale i informace z mnoha dalších postkomunistických států.

b) Rozpočtování zaměřené na náklady a výkony

Porozumět způsobu řízení orientovaného na výkon a náklady znamená porozumět jejich podstatám, a zejména vzájemné vazbě. Co je však oběma kategoriím společné, je jejich **měřitelnost**. Máme-li například vyjádřit **relaci mezi vstupy a výstupy (výkony) nebo i cíli**, musíme ji nejprve umět definovat a stanovit jejich měřitelná kritéria. S ohledem na určité obtížnosti vyjádření výkonů u čistě veřejných statků, jako je obrana, je právě tato strana ukazatelů nejobtížnějším místem implementace 3E.

Výkonové rozpočtování vychází z filozofie fiskálního managementu, které se především zajímá o efektivní vynaložení nákladů na jednotlivé cíle a dekomponované úkoly, tedy jaké výkony daná entita plní a co nás to stojí. V této filozofii je druhové složení nákladů (v současnosti čerpání výdajů podle klasifikace rozpočtové skladby) jen formou digitálního vyjádření nákladů (výdajů) na daný úkol/cíl. Při výkonovém rozpočtování není tedy prioritou sledování jaký je objem jednotlivých rozpočtových podpoložek. **Každého manažera musí zajímat náklady na jednoznačně konkretizované úkoly, a to v podobě kalkulací nákladů přímých a režijních či variabilních nebo fixních.** Přesto jsme stále svědky snahy v různých dokumentech upřednostňovat celkové položkové členění rozpočtu výdajů rezortu MO, i když ve vztahu k úkolům nemá žádnou vypovídací schopnost. Toto pojetí můžeme pozorovat jak při zpracování kapitolního sešitu, tak při zpracování státního závěrečného účtu, změnovém řízení, ale i třeba při procesu střednědobého plánování.

Pokusím se stručně nastínit jádro problému, který se řadu let snažím (v rámci mých možností) prezentovat. Vycházím-li z obecné teorie **výkonově orientovaného rozpočtového procesu**, pak na jeho počátku musí věcné plánování stanovit cíle, určit hierarchii jejich priorit, rozpracovat je na úkoly (říkejme jim aktivity) a provést kalkulaci jejich základní alokace zdrojů. Potom následuje dekomponování obou (aktivit i finančních limitů) až k realizátoru. Dekomponování zdrojového rámce rezortu MO je v podstatě připraveno na manažerskou potřebu vydělení přímých nákladů (na výkony – aktivity AČR) a režie (v rozdělení na celorezortní aktivity a náklady spojené se zabezpečením běžného života), rovněž tak pro definování fixních nebo variabilních nákladů. Ovšem, že jsem si vědom rozdílu mezi „výdaji“ a „náklady“

v praxi rezortu MO, pro potřebu této ukázky však od tohoto problému abstrahuji. V další fázi rozpočtového procesu by s celkovým objemem rozpočtových prostředků na každou aktivitu měl velitel – rozpočtový kompetent – zacházet jako s **jediným limitem nákladů** v rámci své rozhodovací pravomoci. Ta by se měla projevovat i v přímé odpovědnosti za financování.

V materiálu vlády ČR k obsahu implementace auditů výdajových programů státního rozpočtu z roku 2003 je zavedení výkonově orientovaných metod rozpočtování konstatováno jako neopominutelná součást reformy veřejných financí. Jde tedy o systémovou změnu, tedy zásadní a komplexní změnu s dalekosáhlými dopady do činnosti rezortu MO. Již zmíněný Allen Schick však připomíná, že „Celé výkonové rozpočtování skončí neúspěchem, snaží-li se jej jeho navrhovatelé naroubovat na existující rozpočtové metody a postupy. Je nezbytné zbavit české rozpočtování požadavků, které by byly v rozporu se zaměřením na výkon“. Dále považují za významné jeho konstatování: „**Nelze provést reformu rozpočtu, aniž by byla provedena také reforma řízení institucí.**“, které je pro rezort MO přímo výzvou. Potvrzuje to však správnost nastoupené cesty provázanosti věcného a finančního plánování např. ve střednědobém plánování a stává se mottem dalšího postupu v managementu vůbec při plnění strategických cílů střednědobé ekonomické strategie rezortu MO.

V analýze SWOT, která je hlavním základem pro formulaci hlavních cílů **střednědobé ekonomické strategie**, je vyjádřena jako jedna ze slabých stránek (weaknesses) **neexistence manažerského informačního systému** propojující plánovací, programovací a rozpočtové procesy a vytvářející základ pro komplexní ekonomické řízení v rámci rezortu MO. Proto je třeba na straně věcného plánování zvýšit úroveň definování cílů, jejich rozpracování do úkolů, které budou naprosto transparentně základem kalkulace odpovídajících finančních zdrojů. Zde se ukazuje jako největší problém správného vydefinování nákladů a znalost kalkulační metody tak, aby úkol byl kvantifikován pouze jednou, aby nositel úkolu byl i nositelem nákladů a jako takový aby byl schopen vyhodnotit alokaci nákladů z hlediska hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.

c) Přejít z nabídkového na poptávkový přístup k rozpočtu

Má-li se úspěšně transformovat veřejný sektor, musí dojít k implementování změn systémového charakteru, nestačí pouhé kosmetické úpravy. Jednou ze základních změn tohoto významu je přechod od nabídkového přístupu k tvorbě rozpočtu ke tvorbě rozpočtu poptávkovým přístupem.

Nabídkový přístup k tvorbě rozpočtu je založen na tom, že jednotliví správci dílčích rozpočtů si nakalkulují vlastní výdaje bez vazby na specifiku úkolů a priority v rozpočtovaném období, protože jejich rozhodovacím kritériem pro financování je **institucionální hledisko**. Metodickým základem pro sestavování rozpočtu je rozpočet předchozího roku, tedy báze, která vznikla v minulosti bez toho, že by její kvantita byla přezkoumávána s ohledem na oprávněnost jejího rozsahu. Ten je pak zpravidla upraven indexovou metodou o prostředky předpokládané inflace. To vede k neefektivní alokaci rozpočtových prostředků, kdy prvotním důvodem financování je důvod ontologický, tedy **fakt samotné existence instituce**, a nikoli důvod teleologický, tedy **vlastní účel dané instituce**. Myslím, že podíváme-li se na způsob reorganizací v rezortu MO (které jsou v podstatě permanentní), pak je tento nabídkový přístup k tvorbě rozpočtu pro něj typický. Vždy se nejprve vytvořila organizační struktura jednotlivých prvků a teprve potom se na ně hledalo odpovídající zabezpečení nákladů. Mohu

dokonce (jako co-chairman česko-amerického týmu v roce 1995) potvrdit, že ani zavedení systému modelování Defence Resource Management Model (DRMM) nevyužilo jeho největší přednosti, tj. ohodnocení bojové síly jednotek variantně ve vztahu k nákladům, k modelování variant transformace organizační struktury AČR. A stejně tak ani (v upravené verzi) v oblasti tvorby organizační struktury velení, řízení a administrativy rezortu MO.

Z uvedeného je zřejmé, že soudobá alokace veřejných výdajů musí být založena na systémové analýze, která bude kvantifikovaně sledovat relace mezi vstupy (náklady na činnosti) a výstupy (efekty, produkty) daných institucí. Základní východiska k překonání současného stavu tedy spočívají v nalezení **kvantifikovaného účelu financované instituce, v identifikaci a kvantifikaci potřeb a cílů**, jež má daná instituce plnit. A to je parketa pro poptávkový systém alokace zdrojů.

Poptávkový přístup k tvorbě rozpočtu vychází z předem definovaných veřejných zájmů, které jsou transformovány do cílů a v okamžiku rozhodnutí o jejich realizaci je zároveň rozhodováno o alokaci zdrojů. V rámci rezortu MO je tento přístup v zásadě obecně přijat od doby zavádění zásad PPBS do podmínek rezortu, avšak ne vždy důsledně a ne vždy úspěšně. Za základní příčinu tohoto stavu, při předpokladu, že již většina účastníků plánovacího a rozpočtového procesu kladně přijímá tezi o alokaci zdrojů z hlediska potřeb ke splnění cílů, považují **malou znalost praktických metod, jak zajistit správnou realizaci**. Tady nepomůže zvládnutí a publikování teoretických poznatků v dané oblasti, ale pouze a jedině vypracování aplikační formy metodiky nového přístupu k tvorbě rozpočtu. Vzhledem k tomu, že podstata poptávkového přístupu je teoreticky jasná, zdálo by se, že by neměl být problém v aplikaci na podmínky rezortu. Avšak je-li opak pravdou, ptám se: Je tomu tak proto, že se management nemůže shodnout na výběru některé z forem v oblasti rozpočtových metod? Nebo je příčinou dosud plně nerealizovaná provázanost v rámci komplexního pojetí plánování? Anebo je klíčem praktické nezvládnutí nových principů managery a nezavedení osobní motivaci pracovníků? A protože nechci spekulovat, zůstávají tyto otázky nezodpovězeny. Jedno je však jisté, vývoj se nedá zastavit a jak dokazují i materiály MF, jsou např. programový přístup a podpora výkonově-orientovaných rozpočtů již akceptovány.

d) Přechod na programové rozpočtování

Jak již bylo řečeno, tak nabídkovému přístupu k tvorbě rozpočtu jsou vlastní rozpočtové metody, které primárně zohledňují historickou bázi s prioritním financováním institucí. V důsledku neprověřování přínosu (užitečnosti či účelnosti) jednotlivých nákladových prvků ve formě měření jejich výstupů zpravidla tím dochází ke konzervaci existujícího stavu.

Poptávkovému přístupu k tvorbě rozpočtu je zcela logicky vlastní eliminace hlavních nedostatků nabídkového přístupu, spočívajícího v přírůstkové metodě s indexováním. **Rozpočtování s nulovou bází** tím, že začíná na „zelené lince“ s definováním cílů (bez ohledu na organizační strukturu institucí předešlého rozpočtového cyklu) a kalkulací zdrojů pro jednotlivé programy podle priorit, je metodou s vyšší kvalitou, která neguje nedostatky přírůstkové metody s indexováním. Teorie však uvádí i její nedostatky v zaměření se na krátkodobé, maximálně střednědobé období a velké časové nároky na kalkulace (právě tím, že začíná od nuly).

V rezortu MO byla snaha tento přístup realizovat v období zavádění PPBS, avšak pro odpor některých „konzervativců“, kteří podporovali institucionálního hlediska, plně neuspěl. Nikdo

se v potřebné míře nezaobíral kalkulacemi nákladů na jednotlivé výkony nebo rozkrytím „režie“ rezortu z hlediska hospodárnosti, efektivnosti nebo účelnosti výdajů. Odpovídalo to tehdejšímu stavu velmi malé provázanosti věcného a finančního plánování a teprve začínající tvorbě programů.

Progresivnější metody poptávkového přístupu k tvorbě rozpočtu jsou **programové rozpočtování a výkonové rozpočtování**, které jsou obvykle v současné praxi kombinovány. Protože není cílem tohoto článku popisovat jejich teoretické principy, které jsou v dané oblasti silně publikovány, dovolím si připomenout pouze některé. Zároveň se chci u každého principu pozastavit s osobním pohledem na situaci v rezortu MO.

Princip sestavení programů s ohledem na cíle je základním krokem a podstatou metody. Stanovit cíle rezortu MO (tedy cíle prvního řádu) samo o sobě není tak složité, protože jsou uváděny ve všech dokumentech koncepční povahy. Problémem je však jejich rozpracování na cíle nižšího řádu až do konkrétních úkolů realizátorů, dále pak jejich kvantifikovatelnost a zajištění prioritního pořadí. Z hlediska zavádění identifikátorů 3E je pak **největším problémem nastavit hierarchii měřitelnosti cílů** při hodnocení ve vztahu k nákladům na ně vynaloženým. Speciálně jde o stanovení **ukazatele účelnosti**, který posuzuje stupeň naplnění cíle (tedy očekávané budoucí stavy, výsledky) daného programu. Vždyť pouze za předpokladu současně kladně hodnocených ukazatelů efektivnosti a účelnosti lze považovat vynaložení zdrojů za ekonomicky racionální.

Za závažné však považuji vysvětlení obsahu cílů (které mnozí mylně chápou ve finančním vyjádření), jejich kvantifikaci, a na druhé straně stanovení nákladů na ně.

Pro objasnění použiji konkrétní návrh jedné sekce MO ke **zřízení výdajového bloku**, který je konstruován jako současný předstupeň budoucího programu. Již však ze zvoleného názvu je patrné jeho nesprávné chápání. Nelze přece navrhovat výdajový blok s názvem „Zabezpečení provozu VVP, výcvikových zařízení a cvičišť“, protože by název měl být odvozen od hlavního cíle tohoto bloku, tedy k čemu byl vytvořen (k jakým výstupům). Takže by mohlo jít např. o bloky „Bojová příprava pozemních vojsk“, „Výcvik pozemního vojska ve VVP a výcvikových zařízeních“, „Dosažení cílových operačních schopností“ apod.

Měřitelná kritéria mají vyjadřovat jednotlivé stupně škály plnění cílů programu či výdajového bloku. Při hodnocení nastavených indikátorů efektivnosti, v našem případě nákladové efektivnosti, musí být výsledkem konstatování např., že nákladovost na jednoho vycvičeného vojáka je tolik a tolik, a že cíl – vycvičenost vojáka v dané odbornosti byl splněn např. na 90 % (což představuje ukazatel účelnosti). V kombinaci ukazatelů jednak efektivnosti (kde jsou porovnány výsledky s minulými obdobími, nebo s nákladovostí stejného druhu jiných armád apod.) a účelnosti je v našem případě možno konstatovat zřejmé rezervy, což by se mělo projevit v plánování dalších období. Byla-li v případě citovaného výdajového bloku provedena dekomponace cílů na cíle typu „opravy a údržba stávajících trenažérů a simulátorů, střelnic a speciálních cvičišť, zabezpečení provozu techniky atd.“, jde o nepochopení podstaty definování programu a zároveň nevytvoření předpokladu pro sledování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti alokace zdrojů. Z toho vyplývá úkol pro vedoucí pracovníky MO zpracovat metodiku a její proškolení na definování konkrétních cílů, plněních v rezortu MO.

Tím se dostávám k **propojení programového rozpočtování s výkonovým rozpočtováním**. Jde o měření výkonů (aktivit, činností), tedy výstupů sledovaných programů. Uvedu jako příklad cíl nultého řádu (nejvyššího stupně obecnosti) „Obrana území ČR“, rozpracovaný na cíl x-tého řádu: „Střežení muničních skladů“. Máme-li zajistit měřitelnost tohoto cíle,

tedy výkon (aktivitu), hodnotu výstupu, musí být nastaveno určité hledisko výkonu na splnění dané aktivity v souladu s určitou normou, standardem. **Ukazatel účelnosti** tak konstatuje míru splnění cíle z hlediska stupně dodržení dané normy (např. střežení bezchybné, se závadami, podle četnosti narušení bezpečnostního systému, v procentuálním plnění norem atd.). Rozhodně je však vhodné tento ukazatel kombinovat s **ukazatelem nákladové efektivity**, v daném případě porovnání např. finančního standardu (dále jen FS) nákladů na střeženou plochu, na střežícího pracovníka apod., s možným využitím porovnatelnosti mezi jednotlivými agenturami nebo s výsledky předchozího období.

Vyjádření výkonu (potřebného ke splnění cíle) není vždy jednoduchá záležitost, avšak v některých případech lze z čeho dovozovat. Jestliže není např. problém stanovit stupnici úspěšnosti střežení, tak obdobně by měly být nastaveny stupnice hodnocení výkonů dalších disciplín v oblasti výcviku. Chceme-li implementovat indikátory 3E, potom kvantifikace cílů, plněných výkonů (aktivitami), je naprosto nezbytný předpoklad.

Dovolte mi ale také poukázat na problematiku stránku při aplikaci programově-výkonového rozpočtování. Jde o problémy managementu při **současné existenci organizační a programové struktury**. V případech, kdy správce programové struktury není totožný se správcem rozpočtu určité úrovně (tedy velitelem - rozpočtovým kompetentem), nastává střet zájmů, který samozřejmě úrovní řízení nepřidává. Odborná literatura i některé zkušenosti ze zahraničí eliminují tyto negativa **transformací organizační struktury do programové**. V případě našeho rezortu je tento aspekt stále více aktuálnější, protože rozšíření zásad programového financování na celkový rozpočet rezortu M0 je ministerstvem financí predikováno na rok 2009.

Výchozí analýza – předpoklad implementace 3E

Pokud se mluví o potřebě zavedení nových, progresivních metod do současného managementu rezortu M0, potom je namístě vždy uvést první krok, který je třeba provést, bez ohledu na zvolenou metodu, tj. **vyhodnocení současného stavu ve všech dílčích částech ekonomiky rezortu**. Jde vlastně o inventarizaci nezkresleného stavu v jednotlivých oblastech managementu rezortu M0 a jeho nedílné části, tj. finančního managementu. Po zmapování situace a sběru podkladů musí následovat analýza, která vyvodí návrhy na řešení problémů.

Rozborová činnost – ekonomická analýza – se tak musí stát nezastupitelnou částí ekonomického řízení. Na námitku, že vlastně v rezortu se provádějí různá hodnocení a analýzy, lze souhlasit, avšak z hlediska kvality výstupů máme co dohánět. Vždyť např. z hlediska tématu našeho článku **jde často o pouhý popis**, který je často nesprávně strukturovaný a hlavně nepoužitelný pro vyhodnocení hospodárnosti, efektivity a účelnosti alokace zdrojů. Tak např. vezmeme-li Závěrečný účet státního rozpočtu ČR na rok 2004 – kapitola M0, z vyhodnocení „Výcvik pilotů taktického letectva“ se dovíme, že:

- ❑ skutečné čerpání na zabezpečení výcviku bylo ve výši 1 177 mil. Kč, z toho v oblasti programového financování ve výši 827 mil. Kč a v ostatních běžných výdajích 349 mil. Kč,
- ❑ prostředky byly použity na odbornou literaturu, pořízení kombinéz, výpočetní techniku, opravy leteckých motorů a nákup náhradních dílů, nákup materiálu pro provoz, údržbu a opravy nemovitého majetku, fotografický materiál, PHM, dlouhodobé kurzy v tuzemsku i v zahraničí, školení techniků, čištění letecké a jiné techniky a opravy a udržování movitého majetku.

Z ukázky je zcela zřetelný **přístup z hlediska klasifikace rozpočtových položek**, jehož úloha je, z hlediska programově-výkonového rozpočtování a pro vyhodnocení ukazatelů hospodárnosti, efektivnosti či účelnosti alokace zdrojů, naprosto podružná.

Aby **vyhodnocení v Závěrečném účtu odpovídalo potřebám pro reálné zhodnocení ukazatelů 3E**, mělo by např. uvést:

- ❑ celkový počet odlétaných hodin ve srovnání s plánem a předchozím rokem
- ❑ skutečný počet letových hodin na pilota oproti plánovaným
- ❑ skutečné náklady na letovou hodinu (podle typů letadel) oproti plánovaným
- ❑ skutečné celkové náklady na výcvik pilota (podle typů letadel) oproti plánovaným
- ❑ dosažený stupeň vycvičenosti pilotů (skutečnost vs. plán) jako vyhodnocení cíle úkolu (aktivity) v porovnání s náklady
- ❑ porovnání dosažené úrovně s ostatními státy NATO apod.

Samozřejmě ještě chybí vyhodnocení příčin úpravy prostředků (snížení plánovaného objemu!) během rozpočtového období a důvod převodu nevyčerpaných prostředků do rezervního fondu.

Z uvedeného příkladu lze vidět rozdíl v pojetí popisného hodnocení a rozborového pojetí, které umožňuje vyjádřit ukazatele 3E. Zároveň poukazují na nutnou spolupráci ekonomů, kteří Závěrečný účet završují, s managery-veliteli a dalšími odbornostmi. Za podstatný problém lze považovat malou institucionalizaci analýz, rozborů a základů programování, prostě pracovníci-analytici tohoto typu chybí. I to svědčí o přístupu managementu, který ani po doložení některých zkušeností ze zahraničí (např. na ministerstvu obrany Chorvatska mají pro analýzy a programování celý odbor), nevážil realizaci této instituce, podle mého názoru velmi potřebné. Na některých odborech sekce ekonomické bych např. spíše viděl funkci analytika-rozboráře, který by ovládal základní metody v této oblasti, než např. místa právníka.

Realizace analyticko-rozborářské činnosti je rovněž základním východiskem k odhalení oblastí, které vykazují největší známky neefektivního využití finančních zdrojů. A těmito oblastmi se musí při uplatňování zásad 3E začít.

Změny v přístupu finančního managementu v souvislosti se zaváděním 3E (porovnání současného stavu a možných změn)

Především je třeba **přesvědčit** pracovníky rezortu M0, že zavádění zásad a indikátorů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti alokace zdrojů v rezortu M0 má prioritní význam a že zvládnutí metodiky je velmi důležitý první krok k jejich postupné realizaci.

Pokusím se proto nastínit některé nezbytné další předpoklady, které považuji za zásadní, a které znamenají podstatné změny oproti současnému stavu:

a) Zásada komplexního přístupu je zřejmě nejdůležitější potřebnou změnou. Její důležitost je zřetelná již v etapě dlouhodobého a střednědobého plánování, kde provázanost věcného a finančního plánování nelze uskutečnit bez nejširší koordinace všech subjektů managementu v rezortu M0.

Pokud by byl uplatněn opravdu komplexní přístup na proces **sestavování střednědobého plánu**, tzn. při uvědomění si jeho cílů a úlohy, tak by se neměl realizovat decentralním sběrem dat, ale **centrálním způsobem tvorby**. K tomuto konstatování mě vedou tato fakta:

- ❑ **realizace cílů a úkolů rezortu MO** vyžaduje natolik zásadní rozhodnutí, které **musí být úkolem centra** jak z hlediska stanovení jejich priorit a určení zpracovatelů, tak i z hlediska alokace zdrojů,
- ❑ **o reálnosti dat v kmenových listech na druhý až šestý rok** lze úspěšně pochybovat již z hlediska zvolené indexace,
- ❑ **duálnost** současného zpracování kmenových listů, které jsou základním způsobem sběru dat pro sestavení finanční části střednědobého plánu a na druhé straně zpracování podobného sběru dat (přesto s rozdílnými hodnotami) na kalkulačních listech pro sestavení ročního návrhu rozpočtu,
- ❑ **administrativní náročnost** zpracování obou dokumentů, které s rozdílnou metodikou jsou zatěžováním pracovníků od koncového vojenského útvaru–nákladového střediska až po pracovníky SPS MO,
- ❑ **nejistota v plánování výdajů na aktivity** vzhledem k nedostatku informací k zajištění odpovídajících kvantifikovaných vstupů při zpracování kmenových listů u koncových vojenských útvarů,
- ❑ **zahraníční praxe** nezná systém zpracování střednědobého plánu v podobě sběru dat od koncových realizátorů úkolů. Většinou jde o centrálně nastavené cíle a úkoly a zároveň rámcové stanovení finančních zdrojů. Nejsou zpracovány v takové míře detailnosti (až do konečného uživatele), ale jen do úrovně hlavních správců rozpočtů či programů. Vždyť délka cyklu jeden plus pět let přímo volá stanovení pouze základních dat rozvoje či úkolu. Teprve ve fázi ročního plánování a rozpočtování dochází k decentralizaci a dekomponování úkolů i zdrojů na konečné uživatele,
- ❑ **centrální rámcové stanovení úkolů a zároveň rámcové rozdělení finančních zdrojů (odshora dolů) na určitý stupeň (operačně–taktická velitelství) podporuje zvýšení rozhodovací pravomoci** na dalších stupních velení a řízení. Zároveň vycházím ze zkušenosti, že současná specifikace úkolů u koncového vojenského útvaru a jejich postupná agregace vede, při aktuální úrovni znalosti informací velitele koncového vojenského útvaru, k neadekvátnímu „nabalování“ výdajů. Je to logické, protože převládá tendence nejnižších velitelů, raději naplánovat více, protože určitě budou nějaké úkoly navíc, které se do zahájení realizace rozpočtu objeví. Připojíme-li k tomu častou obavu z plošné redukce výdajů, prováděnou nadřízeným velitelem, vzniká sběr dat kmenových listů, které nemají správnou vazbu mezi úkoly a odpovídajícími náklady (výdaji),
- ❑ **nesprávné objemy finančních zdrojů střednědobého plánu**, které vznikají na základě agregace výše popsaných nepřesností v rámci systému „od zdola nahoru“, mají být **základním podkladem pro fázi rozpočtování v kalkulačních listech**. Praxe mě však přesvědčila, že tomu tak není. Proč tedy neustále vysvětlovat rozdíly mezi kmenovými listy a konečným dílčím rozpočtem zpracovaným podle kalkulace v kalkulačních listech?

b) Nutnost změny kvality některých disciplín vidím, z hlediska působnosti sekce ekonomické MO, zejména ve změně účetnictví, jako jednoho ze základních předpokladů pro zvýšení kvality celého systému, na **účetnictví manažerské**, ovšem upravené na specifické potřeby a charakter našeho rezortu. Myslím, že otázka důležitosti účetnictví jako podkladů pro rozhodování a zpětné vazby je již nezpochybnitelná, avšak zůstává otevřena její forma.

c) **Problém podílu centralizace a decentralizace rozhodovací pravomoci** je citlivá záležitost, avšak jeho vyřešení je jedním z předpokladů zavedení nových přístupů do finančního managementu.

Decentralizace rozhodovací pravomoci při řízení ekonomických procesů je pozitivním jevem, který zvyšuje kreativní myšlení, a zároveň i osobní odpovědnost na nižších stupních řízení. Podaří-li se managementu vhodným způsobem při změně svého přístupu zvýšenou měrou uplatnit osobní motivaci za plnění nastavených ukazatelů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti v rámci jím stanovených působností, věřím i ve zlepšení finančních výsledků plánování a ekonomiky rezortu vůbec.

Filozofii decentralizace rozhodovací pravomoci v rezortu MO vidím v praktickém uplatnění zásady: „kdo rozhoduje, ten financuje (tedy disponuje s finančními prostředky)“, což samozřejmě musí platit i obráceně. Uplatnění této zásady navrhuji, např. u převodu výstrojního zabezpečení AČR do působnosti centrálního rozpočtování sekcí podpory MO (příp. Ředitelství logistické a zdravotnické podpory). Především by se tím:

- ❑ odstranil nesoulad mezi současnou decentrální kalkulací v kalkulačních listech jednotlivých vojenských útvarů a centrálním financováním zabezpečovanou centrální logistikou, tj. bez možnosti rozhodování kalkulujících útvarů o jejich užití,
- ❑ rovněž lépe uplatnil nákladový přístup, protože centrální zpracovatel bude vyzván k rozpočtování výdajů rozpočtu pouze s přihlédnutím ke skladovým zásobám,
- ❑ rozpočet výdajů stal transparentnějším, protože odpadne dosud anonymní užití věcné struktury celkové hodnoty z kalkulace jednotlivých finančních standardů na výstrojní body vojáků z povolání centrální logistikou,
- ❑ dalo předpokládat celkové snížení výdajů na výstrojní zabezpečení, protože bude větší tlak na nákup sortimentu, který se skutečně vydá zabezpečovaným osobám ze skladu. Bude rovněž vyžadováno uplatnit „odpočet“ výdajů za předpokládanou úsporu výstrojních bodů vojáky z povolání, kteří si je „šetří“ pro vyplacení ve formě náhrady za výstrojní body,
- ❑ snížila administrativní náročnost zpracování kalkulačního listu (snížením o cca 50-60 finančních standardů, které vyplňují zpracovatelé, ačkoliv jde o centrální financování).

Centralizace rozpočtového procesu je vhodná v případech, kdy není účelné nebo ani prakticky možné dekomponovat rozhodovací pravomoc na nižší články řízení.

V případě našeho rezortu jde o celorezortní aktivity nebo některé další režijní náklady. Rovněž tak v případě, že jde o rezortní program, projekt nebo akci, který je výhodnější nedekomponovat na nižší úroveň. Vždy by však měla být dodržena zásada souladu věcného a finančního rozhodování (disponování s finančními prostředky). Tím ale neodmítám decentrální pojetí některých tzv. „průřezových programů, projektů“, které jsou dotaženy do nejnižších článků, koncových uživatelů.

Při zhodnocení např. současného financování nemovité infrastruktury rozpočtu rezortu MO si myslím, že došlo k opuštění původně proklamované zásady, tj. „chceme vědět, co nás každý vojenský útvar stojí“, která znamenala, že VUSS oblast výdajů nemovité infrastruktury plánovaly a vykazovaly na nákladová střediska-správce objektu. Vzhledem k tomu, že praktické rozhodovací pravomoci (až na malé výjimky) byly na straně VUSS, které tyto výdaje stejně „polocentrálně“ financovaly, tak navrhuji kompletně převést plánování a financování nemovité infrastruktury do působnosti VUSS, která by pouze ve vnitřní analytice sledovala

nákladovost na jednotlivé objekty rezortu MO. Z hlediska zařídění jde o součást fixních nákladů, které patří do „Zabezpečení běžného života“.

Obdobné řešení se nabízí u rozpočtování nákladových středisek, zejména logistického zabezpečení, které vykonávají činnost (např. opravy, služby) ve prospěch jiných vojenských útvarů. Mělo by se tak zabránit zbytečným rozpočtovým opatřením a k zajištění transparentnějšího vyjádření vazby nákladů k výkonům těchto nákladových středisek. Je-li systémově nastaven mechanismus „chcete-li, abychom vám něco opravili, či poskytl služby, potom nám rozpočtovým opatřením převedte finance“, nelze tuto metodu zastřené fakturace akceptovat a je tedy třeba přistoupit na podstatně transparentnější a administrativně jednodušší systém.

S tím souvisí i zajištění transparentnějšího financování ve vztahu vůči příspěvkové organizaci VLRZ, která poskytuje služby ve prospěch organizačních celků zřizovatele, tj. MO. Domnívám se, že je daleko transparentnější zajistit předpokládané výdaje za služby přímo do příspěvku příspěvkové organizace již v etapě plánování, než převádět rozpočtovými opatřeními během roku rozpočtové prostředky z přidělených limitů jednotlivých organizačních celků MO (zejména v oblasti pohoštění tak dochází k silnému zkrácení čerpání výdajů vůči původním limitům).

Ke snížení počtu rozpočtovaných aktivit by pomohla realizace dalšího návrhu – převedení jednotlivých cílů výstavby sil – Force Goals (dále jen FG) – do nákladů na ostatní zásadní aktivity (vesměs v oblasti přípravy vojsk a záloh) a tedy je zrušit jako samostatné aktivity. Podstata návrhu je v tom, že každý cíl výstavby všeobecný – EG, vzdušných sil – EA, pozemních sil EL) je zároveň **totožný** s úkoly – činnostmi jednotlivých vojenských útvarů, vyjádřené v ostatních aktivitách a tak samostatné plánování FG často znamená buď vyjádření „vaty“ nebo dochází k nevyužití prostředků, protože není správná komunikace mezi centrálním plánovatelem (sekcemi MO) a koncovým uživatelem. Časté případy v historii též ukazovaly opakované alokování finančních prostředků na FG (např. určeného jako cíl výstavby pozemního vojska) na nákladová střediska některé sekce MO, takže v agregaci pro kapitální sešit působilo velice podivně, že např. výdaj na tanky je alokován na sekci GŠ. Zrušení FG jako samostatné aktivity je rovněž navrhováno ve skupině cílů výstavby, které již nejsou sledovány velením NATO a tak zanikl důvod pro jejich plánování. Navíc z hlediska věcného obsahu (režijního charakteru) a malému objemu výdajů na některé FG byly rozpočtovány částky a druhové členění naprosto neadekvátní významu „cíle výstavby sil“. Přijetím tohoto návrhu by se zvýšila transparentnost výdajů (nákladů) a snížila by se administrativní náročnost zpracování kalkulačního listu (v daném případě zmenšením počtu aktivit o cca 120).

Nastavení optimálního poměru centralizace a decentralizace rozpočtového procesu je důležitý úkol managementu rezortu MO, který by měl vzít v úvahu všechny aspekty vedoucí ke zvýšení efektivity alokace zdrojů. Tato problematika úzce souvisí s dalším předpokladem pro změnu přístupu managementu v souvislosti se zaváděním 3E v rezortu MO.

d) Zajištění potřebných informací pro manažerské rozhodování je jedním z hlavních předpokladů pro změnu přístupu managementu rezortu MO. Vzhledem tomu, že tato problematika je spíše vnímaná teoreticky a v praxi rezortu MO nebyla dosud konkretizována a komplexně vydefinována, je tento bod pouhou diskuzí, které informace by současný manager-velitel-vedoucí pracovník na různých úrovních mohl ke svému rozhodování potřebovat a které nemá k dispozici v potřebné míře nebo vůbec.

Začnu z **pohledu velitele-rozpočtového kompetenta, koncového uživatele finančních zdrojů**. Hovoříme-li o nutnosti přiřazování nákladů k plněným úkolům, které dané nákladové středisko plní, potom je třeba změnit současně praktikované předkládání informací-sestav regionálních finančních odborů velitelům nákladových středisek. Mají-li totiž velitelé plnit úlohu manažera, musí mít informace o **nákladech** (tedy podle definice konečnou spotřebu hospodářských prostředků na činnost organizace ve sledovaném období) **ve vztahu k plněným úkolům-činnostem**, kdežto současné sestavy o čerpání výdajů rozpočtových podpoložek podle třídění rozpočtové skladby, tedy neúčelově tříděné, jsou pro něho nerevalentní. Možným řešením (při neexistenci výstupů nákladového účetnictví) je sestava, která by **vykazovala stav čerpání rozpočtových prostředků ve vztahu k celkovým limitům na aktivity – výkony**. To však souvisí se změnou (zjednodušením) metodiky změnového řízení. Velitel-rozpočtový kompetent by neměl být nucen převádět rozpočtovými opatřeními chybějící prostředky na jednotlivých rozpočtových podpoložkách dané aktivity, tzn., že by rozpočtové opatření prováděl pouze v případě nedostatečného celkového přiděleného limitu na aktivitu. Samozřejmě, že tu zůstává problém sledování výdajů verzus nákladů, protože ne vždy jsou náklady kryty výdaji (např. spotřeba materiálu ze skladu) a výdaje nejsou vždy doprovázeny vznikem nákladů (např. nákup materiálu na sklad). Tento problém však souvisí se systémovým řešením centra v oblasti účetnictví a není tedy hlavním předmětem mého příspěvku.

Chceme-li od velitele-manažera, aby narozpočtoval všechny decentralně financované náklady, potom musí mít k dispozici zejména tyto informace:

- ❑ znalost rozpočtových počtů osob a provozní techniky,
- ❑ znalost kvantifikovatelných věcných úkolů, které jsou pro něj nadřízeným orgánem plánovány a které bude kalkulovat v kalkulačním listu jako náklady na aktivity a po rozpisu decentralně financovat,
- ❑ znalost způsobu kalkulace cestou finančních standardů, které se chovají jako náklady variabilní (mění se s počtem měrných jednotek),
- ❑ znalost nákladů fixní povahy,
- ❑ znalost věcného obsahu (taxativně vyčleněné druhové členění rozpočtové skladby) ke kalkulaci „Zabezpečení běžného života“, rozděleného na limit „Mzdových a souvisejících nákladů“, limit „Ostatní osobní mandatorní náklady“ a „Ostatní nezbytné režijní náklady útvaru“,
- ❑ znalost úkolů, které budou plánovány a financovány centrálně a zabezpečení jeho vojenského útvaru bude cestou centrálního naturálního plnění (nákupů a služeb),
- ❑ znalost rizik plánování a financování jednotlivých aktivit ke stanovení rezerv (na úrovni operačně-taktického velitelství).

Z pohledu managerů od úrovně brigád až na úroveň ústředního orgánu MO jde zejména o zvýšení úrovně propojenosti věcného a finančního plánování ve střednědobém plánu přechodem na centrální proces v režii SPS MO (jak jsem uvedl již dříve).

Současné pojetí střednědobého plánování v rezortu MO má některé další systémové nedostatky, které by měly být eliminovány. Vycházím z faktu, že **současné členění úkolů střednědobého plánu z hlediska druhů sil** (a tím i rozdělování finančních zdrojů) je nevhodné pro zpracování jednoho ze základních plánovacích a vyhodnocovacích dokumentů NATO, tj. Dotazník obranného plánování – Defence Planning Questionnaire (DPQ). V našem současném pojetí střednědobého plánu je rezort MO rozdělen pouze na tři plánovací celky (velitelství

společných sil, sil podpory a výcviku a centrální „zbytek světa“), což způsobuje zejména v rozdělení finančních zdrojů střednědobého plánu velké problémy. Pro osvětlení uvádím, že současná kategorizace jednotlivých druhů sil rezortu MO pro potřeby všech mezinárodních hlášení (nejen v metodice DPQ, ale i v metodice OSN), ale i pro statistiku ČR i mezinárodní (SIPRI), je následující:

- ❑ **Pozemní síly** – kromě útvarů vzdušných sil sem patří všechny ostatní útvary Velitelství společných sil, dále útvary Vojenského zpravodajství, Vojenské policie,
- ❑ **Vzdušné síly** – útvary vzdušných sil ve Velitelství společných sil,
- ❑ **Správa a velení** – MO ústřední orgán (ve finančních zdrojích jsou pro potřeby DPQ uváděny i výdaje sociálních dávek),
- ❑ **Centrální zabezpečení** – útvary Velitelství sil podpory a výcviku a PPÚZ MO
- ❑ **Ostatní síly** – Hradní stráž a Vojenská kancelář prezidenta republiky.

Je-li tedy střednědobý plán nastaven jen na tři strukturálně zcela odlišné celky a jsou-li např. finanční zdroje predikovány až šest let do budoucna, potom je zcela zřetelná obtížnost při zpracování finančních predikcí jednotlivých druhů sil. Ostatně ani agregace dílčích rozpočtů v kapitolním sešitu a státním závěrečném účtu neodpovídá potřebám mezinárodních hlášení, takže je třeba je získat cestou samostatného filtrování. Přitom **mezinárodní srovnání v oblasti vojenských výdajů je významným hlediskem při posuzování např. nákladové efektivnosti finančních zdrojů.**

e) Zvýšení osobní motivace velitelů-managerů na všech stupních je dalším důležitým předpokladem pro změnu přístupu k rozhodovacímu procesu v rámci finančního managementu. Jsem přesvědčen o pozitivním přínosu osobní finanční motivace vedoucích pracovníků všech stupňů, budou-li **hodnoceni za splnění úkolů i v oblasti rozpočtování a programování**. A právě vyhodnocení plnění indikátorů, při správném nastavení měřitelnosti, může být základním kritériem pro hodnocení osobní odpovědnosti. V zemích, kde je osobní motivace za splnění úkolů v oblasti finančních zdrojů zavedena, dochází někdy i k posílení rozhodovací pravomoci při splnění úkolů úsporným racionálním způsobem tím, že je umožněno dotyčným managerům volně disponovat s těmito finančními prostředky ve prospěch „svého“ útvaru. Podle mého názoru v rezortu MO by se finanční hodnocení managerů mělo zaměřit, kromě plnění indikátorů 3E, zejména na plnění termínů v rámci programového financování, a tak nepřipustit vysokou míru převodu akcí do dalších let. V oblasti běžných výdajů se pak nabízí vyhodnocení sestavení a plnění dílčích rozpočtů jako celku, dodržení limitů a stanovených FS, úspěšnost plánování hodnocená počty rozpočtových opatření apod.

Zavedení indikátorů 3E do praxe rezortu MO

Na základě rozhodnutí výboru pro ekonomické řízení bylo uloženo zpracovat návrh postupu pro realizaci úkolů k zavádění indikátorů 3E v rezortu MO. Vzhledem k tomu, že v době napsání tohoto článku nebylo známo konečné rozhodnutí, prosím, aby čtenáři brali tuto pasáž pouze jako návrh možného zadání úkolů k implementaci indikátorů 3E v rezortu MO.

Navržené indikátory jsem seřadil z hlediska obtížnosti a potřebné časové kapacity k jejich realizaci:

a) **Indikátory hospodárnosti jsou nejjednoduššími přímými ukazateli**, kteří jsou měření na vstupu. V případě rezortu MO jde tedy o minimalizaci nákladů, které lze nastavit již na začátku plánovacího, potažmo rozpočtového procesu. Ukazatele hospodárnosti předpokládám nastavovat již v etapě predikování základního rozdělení finančních zdrojů ve střednědobém plánu. Za základní tendenci považuji **zvyšování výkonů (aktivit) rezortu MO na úkor snižování režie**. V souvislosti s všeobecným snižováním vojenských rozpočtů jde o celosvětový trend. Právě při hodnocení výsledků nastavených indikátorů hospodárnosti si lze odpovědně položit otázku, zda je dosažená úroveň režijních nákladů opravdu nutná a srovnatelná s adekvátními subjekty (včetně mezinárodních). Kromě toho ukazatele hospodárnosti považuji za využitelné v rámci přípravy reorganizací v rezortu MO, která by měla brát v úvahu i hlediska ekonomická.

Navržení ukazatelé hospodárnosti:

❑ **Výdaje na zabezpečení běžného života rezortu MO**

- Stanovené jako procentní podíl na celkových výdajích rozpočtu rezortu MO. Při jeho stanovení se budou (alespoň v nejbližších letech) střetávat v podstatě dvě tendence: růst platových a souvisejících výdajů a snižování výdajů v souvislosti se snižováním celkových počtů osob v rezortu MO. Přesto by tento ukazatel (vyjadřující základní nárokové výdaje a nezbytné výdaje, které nejsou určeny na plnění úkolů-aktivit, tedy v podstatě nutné režie rozpočtových subjektů) měl mít, zejména v nejbližším období, tendenci snižování či alespoň nezvyšování. Upozorňuji, že nutnou reží rozpočtových subjektů není myšlena celorezortní režie (viz výdaje na celorezortní aktivity MO).
- Předpokladem je správné dodržování definovaných druhů výdajů, které tvoří obsah této kategorie. V praxi to znamená zvýšení kontroly při zařizování jak již v etapě rozpočtování, tak i v rámci účtování. V obou oblastech je v současnosti velká chybavost, zejména v zahrnování výdajů, které zcela jednoznačně patří do jednotlivých aktivit. To potom podstatným způsobem zkresluje výsledný ukazatel procentního podílu na celkových výdajích rezortu MO. Právě správným zařazením lze odhadovat podstatné snížení objemu tohoto ukazatele oproti současně uváděnému.

❑ **Výdaje na aktivity (výkony) AČR** – stanovené jako procentní podíl na celkových výdajích rezortu MO, by měly mít v současnosti jednoznačnou tendenci růstu, protože vyjadřují plnění hlavních cílů a úkolů v působnosti AČR.

- Z hlediska současného zařazení, některé aktivity neodpovídají původnímu záměru tvorby této kategorie a je proto na místě optimalizace její struktury a věcného obsahu (např. v souvislosti s převedení FG do oblasti přípravy vojsk, možného zařazení výzkumu a vývoje jako dílčího ukazatele oblasti rozvoje, odstranění velké roztříštěnosti v oblasti výcviku, podstatné zjednodušení dalších aktivit apod.) Zásadním úkolem v oblasti aktivit AČR je realizace rozšíření finanční standardizace k zajištění jednotné kalkulace, zejména pak v oblasti přípravy vojsk.

❑ **Výdaje na celorezortní aktivity MO** – stanovené jako procentní podíl na celkových výdajích představují, při současném zařazení, střet dvou protichůdných tendencí: na jedné straně nelze tlumit přirozenou valorizaci sociálních dávek a je třeba podporovat výzkum a vývoj, na druhé straně je nežádoucí zvyšovat některé další aktivity např. výdaje na pohoštění a dary, některé náhrady obyvatelstvu apod.

- Rovněž tato oblast aktivit vyžaduje její přehodnocení (sociální dávky, jakožto ryze mandatorní výdaje, inklinují k zařazení jako samostatná část do Zabezpečení běžného života, výdaje na výzkum a vývoj pak do oblasti Výstavba a rozvoj rezortu MO).

❑ **Výdaje na pohoštění a věcné dary** – stanovené jako procentní podíly na celkových výdajích rezortu MO. Ukazatele byly již zavedeny vydáním RMO č. 1/2006. Jejich cílem je zastavit stále rostoucí tlaky na zvyšování těchto výdajů, které jsou vysloveně neproduktivního charakteru, a tím umožnit větší podíl produktivních výdajů na aktivity (výkony) AČR. Nastavená metodika rozpočtování těchto výdajů bude nutit jednotlivé držitele limitu **zvažovat priority** při alokaci těchto finančních prostředků a současně dodržet nastavené limity, které celou oblast standardizují.

Před stanovením indikátorů hospodárnosti je třeba zejména **přehodnotit současné chybné zařazování výdajů do jednotlivých aktivit a transparentně vydefinovat „Zabezpečení běžného života“**. Nelze stavět na chybných datech, protože právě měřitelnost indikátorů 3E je založena na přesnosti dodržení definic, a tím i nezkráceného vyhodnocení, včetně osobního podílu na výsledcích.

b) Indikátory efektivnosti

Chceme-li v rezortu MO zavést indikátory efektivnosti (nákladové efektivnosti, náklady na jednotku výstupu), tedy sledování produktivity výstupu z realizovaných vstupů, je nutno splnit některé nezbytné předpoklady.

Optimalizace finančních standardů (dále jen FS) je základním předpokladem, který je možno realizovat bez podstatných systémových změn. Některé FS již neodpovídají aktuální potřebě, jiné již neplní klíčovou úlohu, spočívající u FS typu „všichni“ v shodném zajištění základních mandatorních potřeb jednotlivých kategorií osob. Jinými slovy, FS, které tvoří obsah některých aktivit (výkonů) nemohou být směřovány s FS, které tvoří obsah kalkulace Zabezpečení běžného života. Musíme mít na mysli zcela transparentní, oddělenou regulaci těchto dvou pohledů, tj. výdaje na výkony (aktivity) AČR a výdaje základní existenční povahy.

Zohlednění stavu zásob při rozpočtování je v podstatě zástupné řešení při absenci nákladového účetnictví. Má-li velitel k dispozici nákladovou kalkulaci např. jednotlivých aktivit, potom by měl zohlednit své požadavky z hlediska aktuálního stavu zásob a predikce jejich vývoje.

Vytvoření nových FS na výcvik a provoz techniky je další závažný úkol, který umožní sledování nákladovosti prostřednictvím indikátorů efektivnosti. K tomu je třeba zredukovat příliš mnoho FS na některé výcvikové specializace, které je velmi těžké kvantifikovat a u kterých je často potřebná informace zjistitelná jiným způsobem. Zásada transparentnosti je narušena zejména u aktivit přípravy pozemních sil, kde je pro zpracovatele velmi obtížné kvantifikovat FS na kalkulaci výdajů výcviku podle programů bojové přípravy a nad normy těchto programů nebo třeba praporní cvičení. Vždyť pro ekonomické zhodnocení je plně postačující informace, kolik nás výcvik daného útvaru stojí celkem a jaká je nákladovost výcviku na účastníka. Rovněž vytvořená aktivita přípravy záchranných praporů nemá smysl, protože jde vlastně o výcvik pouze šesti záchranných praporů, a to je lehce sledovatelné z agregace jejich kalkulačních listů. Z mého pohledu by byl ideální **typový FS na výcvik podle jednotlivých druhů sil** (obdobně jako u některých států NATO), vždy však z hlediska reali-

zátora aktivity. Tzn., že by centrální zabezpečení bylo kalkulováno podle FS pro jednotlivé druhy zabezpečení (logistické, zdravotnické, veterinární apod.) u vojenských útvarů, které je realizují a financují. Čili základní výcvik jednotlivce, výcvik ve VVP, výcvikových zařízeních a cvičištích by podle stanovených FS a podle druhů sil kalkuloval gestor – ŘeVD.

Myslím, že je žádoucí sjednotit názor na nastavení aktivit a FS podle toho, co vlastně chceme sledovat. Vzhledem k tomu, že preferuji výkonové pojetí rozpočtování i vyhodnocení indikátorů 3E, apeluji na podstatné zjednodušení zavedené systému aktivit a FS. Máme-li optimalizované aktivity (výkony) a oblast FS, je možno zavést následující základní identifikátory efektivnosti:

- ❑ **Celková nákladovost vojáka z povolání** je dána vydefinovanými náklady, které připadnou na jednoho VZP (tedy obligátní, „co nás VZP stojí“). Důležité je se sjednotit (i pro mezinárodní srovnání či s jinými subjekty) na vydefinování druhů nákladů, které budou tvořit celkový výstup. Samozřejmě jde vytvořit odvozené ukazatele jako např. nákladovost výcviku VZP, mzdová nákladovost VZP, nákladovost pilotů atd.
- ❑ **Celková nákladovost občanského zaměstnance** – jde o obdobný ukazatel.
- ❑ **Celková nákladovost vojenského studenta** – zde bych podpořil jednoduchou variantu, tzn. celkové výdaje školy (včetně nákladů na stálý stav, provoz) děleno počtem studentů, umožní to jednoduché srovnání s civilními školami obdobného charakteru.
- ❑ **Nákladovost na vybranou techniku** – je možné sledovat především z hlediska provozních nákladů.
- ❑ **Nákladovost organizačních celků MO** – by měl být jeden z aspektů při reorganizacích. Samozřejmě i zde lze použít specifické dílčí ukazatele nákladovosti pro různé typy.

c) Indikátory účelnosti

Jak jsem již několikrát zdůraznil, tak implementace indikátorů účelnosti je z hlediska 3E nejobtížnější, protože základním předpokladem je **vydefinování cílů jednotlivých výkonů rezortu a zajištění jejich měřitelnosti**. Kromě již citovaných předpokladů k implementaci indikátorů hospodárnosti a efektivnosti je třeba připojit:

- ❑ **Optimalizaci integrované programové struktury** rezortu MO (zahrnující programy a výdajové bloky) s navržení postupné redukce počtu programů. V rámci organizačního auditu **verifikovat organizační strukturu** rezortu MO s cílem odstranění duplicitních činností a nepotřebných byrokratických procesních vazeb. Eliminovat možná negativa při současném působení organizační a programové struktury.
- ❑ Připravit **postupné zavedení aplikovaného systému manažerského (nákladového) účetnictví** na podmínky rezortu MO.
- ❑ Vytvořit **systém řízených plánovacích a rozpočtových rezerv** na krytí neplánovaných potřeb zejména v rizikových oblastech. V každém případě zabránit nesystémovému „plošnému krácení výdajů“.
- ❑ **Zvýšit podíl dlouhodobého smluvního zajištění** nákupů materiálu, techniky a služeb ke zvýšení rovnoměrnosti čerpání výdajů v průběhu fiskálního roku.
- ❑ Uzpůsobit **softwarovou podporu** k implementaci indikátorů 3E v rámci plánování a rozpočtování včetně zajištění provázanosti informačních systémů.
- ❑ Zajištění široké **metodické podpory** zpracovatelům při určení priorit a definování jednotlivých cílů se zajištěním jejich měřitelnosti.
- ❑ Realizace **pilotních projektů** k zajištění sledovanosti implementovaných indikátorů.

Po zajištění uvedených předpokladů je sledování účelnosti (tedy stupně naplnění cílů ve vztahu ke zdrojům) možné uskutečnit v těchto kategoriích:

- ❑ **Úroveň vycvičenosti AČR** (podle druhů sil) k dosažení cílových operačních schopností
- ❑ **Úroveň plnění úkolů AČR v oblasti zahraničních misí**
- ❑ **Úroveň modernizace a reprodukce majetku rezortu MO**
- ❑ **Úroveň plnění cílů výzkumu a vývoje**
- ❑ **Úroveň plnění cílů příspěvkových organizací**

Při návrhu těchto indikátorů vycházím, při vědomí si obtížnosti měřitelnosti cílů a jejich dekomponování, z některých zkušeností v zahraničí i v jiných rezortech České republiky. Věřím, že se podaří **presvědčit odpovídající vedoucí pracovníky**, že potřebná měřitelnost cílů k vyhodnocení indikátoru účelnosti má v kombinaci s indikátory efektivnosti a hospodárnosti svůj praktický význam a že přispěje ke zvýšení kvality rozhodování.

Závěr

V článku jsem se pokusil zobecnit některé praktické problémy spojené s připravovanou implementací 3E v rezortu MO. Při tom jsem čerpal z dokumentů v oblasti plánování a rozpočtování a z praktické realizace jednotlivých odborných nařízení managementu MO se snahou aplikovat některé známé teoretické poznatky na podmínky rezortu MO. Znovu musím čtenáře odkázat na úvod, kde jsem naznačil cíle mého příspěvku. V případě, že alespoň u poloviny z nich jsem v jejich pochopení uspěl, potom měl tento článek smysl.

V záležitosti zavádění 3E v rezortu MO jsem přesvědčen, že se prosadí, jen když se začneme na finanční zdroje dívat z hlediska obsahu jejich definic. Věřím, že právě tento úhel pohledu na finanční prostředky v rezortu MO nahradí současně převažující zájem o to, zda rezort MO má finanční prostředky na realizaci svých úkolů, či nemá, bez náležité analýzy jejich možného a efektivního využití. Vždyť dodržení hledisek hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti při vynakládání prostředků daňových poplatníků musí být zájem nás všech.

Literatura:

- SCHICK, A. *Strategie pro zavedení střednědobého a výkonově orientovaného rozpočtování v České republice*, září 2000, překlad MF ČR.
- OCHRANA, F. *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*, 2003.
- Návrhy státního rozpočtu České republiky* – kapitola 307 – Ministerstvo obrany.
- Návrhy závěrečného účtu státního rozpočtu České republiky* – kapitola 307 – Ministerstvo obrany.
- Odborná nařízení pro rozpočtování v rezortu MO.

Výdaje a náklady, jejich místo v ekonomickém řízení AČR

Cílem příspěvku je vysvětlit podstatu ekonomických kategorií náklady a výdaje, výdajový a nákladový systém hospodaření a jeho vazbu na účetnictví, charakterizovat náklady a výdaje jako účetní položku a jako ukazatel, objasnit vzájemnou vazbu mezi ekonomickou racionalitou a postavením manažera v ozbrojených silách.

Každý **ekonomický systém** je svým způsobem systémem abstraktním, protože se vymezuje na základě abstrakce (odhlédnutí) od celé řady dalších rozměrů a aspektů. K těmto krokům přistupujeme při relativním uzavírání systému, do kterého nezahrnujeme nevýznamné faktory. Pokud se nám do zkoumaného systému podaří zahrnout všechny relevantní faktory, můžeme říci, že se nám podařilo soustavu „uzavřít“.

Je to úloha nelehká, obzvláště pak v podmínkách AČR. Není snadné najít mezi *různorodými, svým způsobem jedinečnými nákladovými středisky sjednocující hledisko, což v konečném důsledku vyvolává řadu pochybností odrazujících od těchto snah*. Ptejme se však, co je cílem ekonomického systému!

Musíme mít na paměti, že ačkoli AČR hospodářskou činnost, jejímž cílem je hospodářský výsledek neprovádí, obdobně jako podnik tržního sektoru v průběhu transformačních procesů využívá **vzácných-nedostatkových zdrojů**, se kterými právě proto, že jsou vzácné, musí nakládat co nejuvážlivěji. Znamená to, že by měla hospodařit *podle zásad racionálního ekonomického chování*. Co to vlastně znamená, že ekonomický systém musí zajišťovat prvky ekonomické racionality (hospodárnost, efektivnost, účelnost), proč je tento cíl tak důležitý a proč v AČR vyvolává tolik diskuzí? *Je to proto, že specifickým znakem každého ekonomického systému je, že pracuje s omezenými zdroji, které se musí snažit cílevědomě a maximálně (optimálně) využít, resp. sladit s potřebami*. [1, s. 56] Ekonomický systém, jako podsystém řízení rezortu, má za úkol spolupůsobit a vytvářet předpoklady pro splnění hlavního cíle rezortu tak, aby jej bylo dosaženo **s hospodárným a efektivním využíváním vzácných zdrojů**. A tato skutečnost se musí promítnout do všech, byť plněním věcných úloh odlišných nákladových středisek. Platí totiž, že ekonomický systém můžeme vymezit i na úrovni nákladového střediska.

Zajímavé jsou například snahy některých „logistů“ o takové pojetí, při kterém logistické procesy probíhají **uvnitř ekonomického systému**. Všimněme si, že logistika taktéž pracuje s omezenými zdroji, operuje s hospodárností, jíž se též podmiňuje dosažení konečného efektu. **Jde tedy o takové účelové vymezení části reality, ve které probíhají procesy ekonomické povahy**. [1, s.57] Jak do toho všeho zapadá ekonomického řízení?

Chování ekonomického systému je nemyslitelné bez chápání tohoto systému jako jednoty prvků uměle vytvořených či přírodních a lidí, kteří tyto prvky ovládají a rozhodují na základě informací podle určitých pravidel vypovídajících o minulých stavech řízeného systému (podsystému), o záměrech řídicího systému (podsystému), resp. o odchylkách od cílového stavu. [1, s. 57]

V opačném případě, tedy za předpokladu, že jsou uvnitř organizace tato pravidla chybně nastavena, jsou závažným způsobem narušeny rozhodovací procesy managementu. A nejen

to, kontrolní mechanismus nemůže objektivně určovat řídicí kvalitu velitele a jeho odborných funkcionářů, měřenou dopadem jejich rozhodnutí na paralelních, jmenovitě ekonomických výsledcích plněných úloh. V konečném důsledku také ne na chování ekonomického systému jako celku. A tady se dostáváme k problému ekonomického řízení.

Již bylo řečeno, že úlohou ekonomického systému je zajistit splnění základních cílů rezortu s efektivním a hospodárným využitím věcných, finančních a lidských zdrojů. Tato úloha se však neprosazuje sama o sobě, má svoji dynamiku, realizují a usměrňují ji lidé, řídicí pracovníci, velitelé. Je to proto, že každý pohyb majetku, který je spojován s lidskou činností, má ekonomický dopad. Každý ekonomický dopad je třeba evidovat a vyčíslit. Každé vyčíslení ekonomického dopadu je třeba vyhodnotit. A každé vyhodnocení ekonomického dopadu je podkladem pro řízení budoucí činnosti. Chceme-li tedy dosáhnout konkrétní, účelové změny stavu ekonomického systému ve stanoveném časovém intervalu, musíme ekonomický systém řídit [2, s. 12]. Shrneme-li si to, můžeme říci, že výše zmiňované cíle ekonomického systému jsou dynamicky, účelně uskutečňovány ekonomickým řízením. ***Předmětem ekonomického řízení pak budou aktivity, slabá místa, analytické a rozhodovací procesy z výsledků permanentního porovnávání plánu a skutečnosti.***

Jistě jste se již ve své profesní praxi setkali s rozpornými názory na vztah managementu a ekonomiky. Není divu. Přibližně posledních 15-20 let je poznamenáno novými, někdy i zcela převratnými manažerskými trendy, koncepcemi, metodami a přístupy. Příznějme si, že i mnohé z nás některý ze „staronových“ nebo i celkem nových pojmů znejistil a hledali jsme pro jeho obsah přiměřené vysvětlení. Jen namátkou můžeme vzpomenout pojmy jako *hodnotové řízení, controlling, outsourcing, marketing, procesní řízení, Total Quality Management, reporting, benchmarking, Balanced Scorecard, Value Management, ale i Just in Time, manažerské účetnictví, náklady, výdaje, nákladovost, kalkulační systém ...apod. A rázem tu máme problém!!!*

Zkušenosti ukazují, že nestačí si jen povrchně nebo jen účelově ozřejmit teoretický obsah některých pojmů. Svádí to pak k jejich zkreslenému ponímání jako samostatných problémových oblastí, které obvykle vzbuzují nepřiměřené naděje, čímž iniciují snahy o jejich urychlenou implementaci. Od ní se přirozeně a jaksí samo sebou očekává přínos deklarovaný jejich posláním. ***Bez toho, aby byl jejich budoucí úspěch podmiňován přírou vzbou na funkční ekonomický systém a ekonomické řízení.*** Takové pojetí „novátorství“ ve skutečnosti zaměřuje cíl s prostředkem k jeho dosažení. Inhibitorem kritizovaných postojů obvykle bývá nesystémový přístup, generující přílišnou složitost a nevládnutelný rozsah problémů, nejasné vazby na ostatní prvky a nástroje ekonomického řízení, obtížnost stanovování priorit. Rodí pak konformitu, ale i nezastíraný nezáměr jako přirozený ohlas praxe. Jen proto, že již počátek změn byl poznamenán nedostatečnou hloubkou porozumění jejich samotné podstaty. Retardačně působí i jistá nedůvěra k rezortním vědeckým výstupům. K nesystémovému přístupu řešení problematiky ***ekonomického řízení v ČR*** přispívají tím, že autoři některé své návrhy, ačkoliv si zasluhující zvláštní pozornost, ***v kontextu ekonomického řízení*** nepromítají vůbec nebo jen v omezené míře. Tím, že jsou tyto návrhy jakoby vytrženy z celistvosti, jsou mnohdy obtížně pochopitelné právě v širších souvislostech. Musíme se totiž ptát, jaké nutné podmínky musí být splněny pro jejich úspěšnou realizaci. Pokud se přece jen vyskytne jejich brilantní výčet, většinou je odrazem úvah a konstrukcí uskutečnitelných jen v teoretické rovině. Je to proto, že mnohé z primárních předpokladů nebyly v podmínkách ČR dosud řešeny, a proto nemůže být zaručeno ani jejich synergické spolupůsobení. Při praktické realizaci se pak

hledají zástupné a méně efektivní konstrukce a vazby, které v konečném důsledku devalvují možný užitek přijímaných opatření.

Chceme-li v podmínkách AČR trvale zajišťovat ekonomickou racionalitu, nemůžeme přehlížet fakt, že úspornost a výtěžnost v případě hospodárnosti, účinek v případě efektivnosti, ale i účelnost těch nejjednodušších aktivit hodnotově vyjadřujeme spotřebou veřejných prostředků a živé práce. Především, že její výši lze vyjádřit jen a jen pomocí vhodné členěných **nákladů**. Je absurdní se domnívat, že mohou být suplovány **výdaji**, svou podstatou finančními toky s naprosto odlišným ekonomickým obsahem. Přesto se to běžně děje. O obou kategoriích, ale i o jiných skutečnostech, které určují výsadní postavení nákladů při hodnocení racionality, budeme hovořit dále.

Náklady a výdaje, jejich charakteristika

V dalších částech, ve zkráceném rozsahu a proto ani zdaleka ne vyčerpávajícím způsobem, si přiblížíme tyto pojmy jako *ekonomickou kategorii, účetní položku nebo ekonomický ukazatel*. Pokládáme to za důležité proto, že mnohé diskuze k těmto pojmům bývají často opředeny záhadou, co ten který diskutující nebo autor má právě na mysli.

a) Náklady jako ekonomická kategorie

Náklady (costs) lze vymezit jako **účelové a účelné vynaložení prostředků a práce, vyjádřené v peněžní formě**. V této definici se ve znaku **účelovosti** zdůrazňuje, že výsledkem vynaložených nákladů musí být vždy nějaký výkon se specifickou užitečností. Ve znaku **účelnosti** se pak zdůrazňuje, že celý proces vynakládání nákladů a zhotovování výkonů musí být uskutečňován s odpovídající ekonomickou racionalitou. [3, s. 39-52]

Náklady se obecně definují i jako v penězích vyjádřené vynaložení (obětování) ekonomických zdrojů, skutečně za určitým, předem vymezeným užitečným účelem [3, s. 39-52]. Náklady mají vždy svůj konkrétní objekt, se kterým se příčinně spojují. Může to být např. vyráběný výrobek, poskytovaná služba, provedená práce, ale i konkrétní aktivita, prováděná v podmínkách nákladového střediska.

Náklady **vždy** účelově souvisí s určitou aktivitou a jejími výsledky. Důležité je určit jejich optimální strukturu a výši již před zahájením činnosti, protože v průběhu její realizace je spotřeba zdrojů již nezvratná.

Neexistují náklady bez aktivity, aktivita je nemyslitelná bez vynaložení nákladů. Činnost organizace je rozložitelná na velké množství rozmanitých aktivit, které je účelné sledovat, posuzovat a vyhodnocovat z různých stránek.

Platí, že pouze náklady mohou charakterizovat skutečné množství a strukturu spotřebovaných prostředků na činnost organizační složky státu (OSS) a pouze náklady lze využít k posouzení vlastního hospodaření OSS jako celku i jejich organizačních útvarů. Náklady považujeme za základní ukazatel provozu OSS. [4, s. 52]

b) Výdaje jako ekonomická kategorie

Výdaje (expenditure) jsou, v nejširším slova smyslu, jakýmkoliv vynaložením majetku organizace, bez ohledu na účel použití. Podle prof. Schrolla se jedná o tzv. „vyjmutí ze stavu“ a jsou tím myšleny veškeré výdaje k zajištění výrobního procesu (spojují výrobní proces se stavem a pohotovostí jednotlivých druhů prostředků).

Nejčastěji jsou však chápány jako snížení finančních, kapitálových zdrojů.

Výdaji pro účely rozpočtové skladby jsou veškeré nenávratně poskytnuté prostředky, především charakteru plateb za nakoupené zboží a služby, včetně platů a úhrad souvisejících s vykonanou prací zaměstnanců a transferů prostředků.

c) Náklady jako účetní položka ve finančním účetnictví

Zavedením podvojného finančního účetnictví do resortu MO započalo období sledování nákladů (1995). V prvních fázích byly do tohoto systému určité správně, avšak zcela mechanicky implementovány zásady „**Postupů účtování**“, přičemž nákladovým účtům byla přiřknuta role evidence údajů **o druhové spotřebě zdrojů (co, kde a kolik** bylo spotřebováno).

Na otázku, za jakým účelem, tedy na CO (na jakou činnost, aktivitu) byly zdroje spotřebovávány, v současnosti neexistuje v resortu MO žádná odpověď (nejen finanční, ale veškeré veřejné prostředky, které zahrnují věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty). Nemáme-li tuto odpověď, nemůžeme pochopitelně ani říci, zda-li zdroje byly spotřebovávány s odpovídající mírou racionality. A to i přesto, že časové účtování těchto výdajů je obvykle identické s účtováním nákladů. Skutečné poslání finančního účetnictví a jí odpovídající metodika neumožňuje přičleňovat k výkonům ani ostatní, bohatě využívané zdroje (externí náklady, režijní náklady, další nutné náklady...).

Musíme doplnit, že **Účtová osnova a postupy účtování** plní funkci nástroje účetní standardizace, s jednotně stanovenou ekonomickou náplní jednotlivých účtů. Všimněme si, že vymezení nákladů je svou interpretací **úctové třídy 4 - Náklady** zaměřeno právě na tuto skutečnost (představuje vynaložení hospodářských prostředků **v různých formách**, například ve formě spotřeby materiálu, vynaložení prostředků za práce a služby provedené jinými organizacemi, cestovné a ostatní výplaty fyzickým osobám a ostatní náklady, vyplacené sociální dávky a finanční náklady).

Má to však zásadní nedostatek, který spatřujeme v rozdílnosti druhového a účelového členění nákladů. Slovy prof. Schrolla, nákladový druh neposkytuje informaci o tom, na jaký účel byl náklad vynaložen. *Pouhé zjištění, o jaký druh nákladu jde a jaká je jeho skutečná výše nedovoluje usuzovat, jak hospodárně nebo nehospodárně byl náklad vynaložen. Teprve při určení účelu, na nějž je náklad vynaložen, je možné měřit hospodárnost, protože i měřítka hospodárnosti lze odpovědně stanovit pouze ve vztahu k účelu vynaložení nákladů* [3, s.209]. Tento požadavek umí zajistit manažerské účetnictví, které ve stručnosti přiblížíme v dalším textu.

d) Výdaje jako účetní položka ve finančním účetnictví

Rozpočtová skladba Ministerstva obrany upravuje jednotné třídění příjmů a **výdajů**, které se uplatňuje při plánování a uskutečňování peněžních operací státního rozpočtu kapitoly MO, fondů zřízených MO a fondů jim zřízených organizačních složek státu. Třídí peněžní operace z hlediska odpovědnostního (kapitola 307 – Ministerstvo obrany), **druhového (jednotlivé druhy příjmů a výdajů – nás bude zajímat hlavně třída 5 – Běžné výdaje)**, odvětvového (druh činnosti, na kterou se výdaje vynakládají) a konsolidačního (výdaje a příjmy vznikající uvnitř soustavy veřejných rozpočtů). Pro účely sestavení, odůvodnění, rozpisu a hodnocení plnění rozpočtu MO se položky člení na rozpočtové podpoložky (sedmimístný číselný symbol).

Pokud si v přípustné míře zjednodušíme účtování běžných výdajů v účetnictví RFO, pak skutečnou výši čerpání finančních zdrojů zachycuje účetní věta na straně kreditní (DAL), na jejímž počátku stojí synteticko analytický účet (podle Účtového rozvrhu Ministerstva

obraný ČR). Tímto synteticko analytickým účtem je v případě **běžných výdajů účet Účtové třídy 2 – Vztahy ke státnímu rozpočtu, rozpočtu organizačních složek státu, k rozpočtu územních samosprávních celků a rozpočtové a ostatní finanční účty (223xxxx, Bankovní účty k limitům organizačních složek státu, resp. 26x xxxx, Peníze)**. Skýtá nám informaci, **že byl uskutečněn výdaj finančních prostředků z Bankovních účtů nebo z Pokladny RFO**. Jedině pak ve spojení s druhovým tříděním rozpočtové skladby (odpovídající druh výdaje vyjádřený odpovídající rozpočtovou podpoložkou třídy 5 – Běžné výdaje) je přesně specifikován druh uskutečněného výdaje (platy, služby, potraviny, nákup materiálu apod.).

Shrňme-li si to, pak pomocí zápisu v účetnictví zaznamenáváme údaj o tom, že dochází k pohybu finančních zdrojů (z bankovních účtů nebo pokladny) reprezentovaných **konkrétním druhem výdaje (rozpočtovou podpoložkou)**. Do účetní věty můžeme dokonce vkládat i kódovaný údaj o tom, na jakou aktivitu byl výdaj uskutečněn. To je pro nás zdánlivě dobrá zpráva, která by mohla znamenat, že jsou pro nás transparentní všechny vstupy do té které aktivity. Ve skutečnosti tomu tak ale není a ani být nemůže. Náklady účtované shodně s výdajem mohou být na aktivitu účtovány v časové shodě, ale právě tak nemusí. **Kromě toho aktivita spotřebovává i jiné než-li finanční zdroje, které nijak nesouvisí s plánovanými nebo uskutečňovanými výdaji na ni**. Potřeba aktivity se jimi do jisté míry uspokojí, nicméně účetnictví tuto skutečnost ve vztahu k ní nezaregistruje. Proto si něco řekněme o vzájemném vztahu nákladů a výdajů.

e) Vztah mezi náklady a výdaji

Výdaje a náklady představují dva párové, komplementární pojmy. Výdaje jsou předpokladem nákladů, náklady určují smysl uskutečněných výdajů. Výdaje se orientují na řešení otázek zajištění potřebných druhových, kvantitativních a časových proporcí v průběhu zhotovování konečných výkonů, náklady pak na vlastní racionalitu tohoto procesu [3, s. 20-21]. Jakkoli jde o dvě strany téže mince a účtují se v zásadě souvztažně, je obvykle mezi nimi věcný a časový rozdíl. V případě časového nesouladu se účtují přes meziúčet, jako je účet pořízení, materiál na cestě, závazky za pracovníky, náklady či výdaje příštích období apod. Časový rozdíl, přesahující účetní období, se promítá do výše vykázaného majetku. Časové rozdíly jsou také jedním ze zdrojů rozdílů mezi výsledkem finančního a nákladového okruhu. **Nákladový okruh podle účelově členěných nákladů však bohužel v AČR zaveden není, a to je jeden z hlavních důvodů, proč se vůbec tímto tématem zabýváme**. Navíc ne každý výdaj účtovaný shodně i jako náklad musí být pro organizaci účelně vynaloženým, produktivním (mimořádné výdaje, pokuty, penále, manka, škody...). Je to sice v rozporu s úvodní definicí nákladů o jejich účelnosti a účelovosti, nicméně i tyto náklady musí být do výsledného hospodaření organizace zahrnuty (objektivizují skutečnou nákladovou náročnost výkonů organizace).

Pro ilustraci uvádíme jen některé případy účtování provozních prostředků, které nám mohou ozřejmit vzájemný vztah mezi výdaji a náklady, ale právě tak i disproporcii mezi záměry plnění rozpočtu útvaru a účetnictvím deklarovanou skutečností. *Lépe si to asi představíme, když budeme předpokládat (což se běžně stává), že od rozpočtovaných a účtovaných výdajů na činnost nákladového střediska na příslušný rozpočtový rok se očekává, že se změní ve spotřebu (náklady)*. Předpokládáme, že se vám tato představa záhy rozplyne v realitě běžně účtovaných účetních operací, přičemž dochází k tomu, že:

- ❑ **Rychlejší růst výdajů je doprovázen relativním poklesem nákladů**. Tento „pohyb“ může vyvolat celá řada okolností, jako je např. časový nesoulad mezi účtováním výdajů

a nákladů. Může jít o účtování výdajů za pořízení zásob, poskytnutí stálé zálohy nákladovému středisku, úhradu zálohy na neinvestiční výdaje a přeúčtování výdajů do účetnictví nákladového střediska apod., kdy se náklady do účetnictví promítají opožděně nebo v běžném rozpočtovém roce vůbec.

- ❑ **Rychlejší růst nákladů je doprovázen relativním poklesem výdajů.** Vyšší náklady mohou vzniknout např. dočerpáváním zásob z minulých let, které již nemají vazbu na výdaje uskutečněné v běžném účetním období, dále pak spotřebou materiálu získaného převodem od jiných útvarů, zaúčtovaným mankem a škodou, účtováním podílu mzdových nákladů do termínů vyúčtování, termínů odvodů daní, sociálního a zdravotního pojištění za zaměstnance, účtování předpisu faktury do doby účtování o její úhradě... apod.
- ❑ Z výše uváděných příčin **mohou být výdaje s náklady vyrovnány**, přičemž je tento zdánlivě pozitivní jev vyvolán růstem výdajů bez vzniku nákladů, u jiných účetních případů růstem nákladů neprovázený vznikem výdajů.
- ❑ **Náklady se do hospodaření nákladového střediska účetně nepromítají.** Nákladovému středisku jsou poskytovány služby nebo výkony, které se účtují na tíhu poskytovatele, a tudíž se v účetnictví nákladového střediska vůbec neobjeví. Např. náklady VUSS, účtované na správce vojenského objektu, externí logistické služby, služby RFO, opravy techniky, ale i odpisy (opotřebení) dlouhodobého majetku střediska, což se jako náklad reálně chová i bez ohledu na to, zda-li jsme či nejsme tuto skutečnost ochotni akceptovat.

Je to jen část případů, které jsou předmětem záznamu v účetnictví jako jednoznačně určené hospodářské operace, přesto mohou být interpretovány, zejména ve vztahu k aktivitám, činnostem, ale i úrovni hospodaření nákladového střediska zkresleně. Tím naznačujeme rozmanitost praktické stránky hospodaření a o to více potřebu tyto jevy umět předvídat a řídit. V současném systému hospodaření rezortu může naprosto legitimně dojít k tomu, že náklady, tedy skutečná spotřeba zdrojů, o které víme, že je již nezvratná, může u nákladového střediska nekontrolovatelně růst. Hypoteticky může i několikanásobně překročit objem vyčerpaných finančních prostředků v závěrečném bilancování na konci roku. A to dokonce bez toho, že by tato skutečnost měla vliv na negativní hodnocení hospodárnosti a efektivnosti. Připomínáme, že na straně vstupů *hospodárnost a efektivnost* hodnotíme pomocí nákladů, nikoli výdajů.

Asi jste si někteří z vás již položili otázku, co je pro nás důležitější, zda-li je to řízení pomocí nákladů nebo výdajů. Je skutečně nezbytné náklady neustále zdůrazňovat a zda-li nepostačuje systém hospodaření hodnotit jen pomocí výdajů? Tento názor se totiž vyskytuje velmi často. V této fázi výkladu už asi víte, že je to špatně položená otázka. Obě tyto kategorie mají svůj význam, každá z nich však plní jinou roli.

Odmysleme si pro tuto chvíli pro některé možná příliš akademický přístup k objasňování nákladů a výdajů a ověříme si jejich smysl na jednoduchém příkladu.

Představte si vlastní podnikatelskou činnost, při které by jste svým zaměstnancům ostentativně dávali najevo, že vás podíl skutečné spotřeby výrobních faktorů (materiálu, energie, mezd apod.) na jednotlivých výrobcích nebo službách nezajímá, dokonce by jste se bránili snaze jejich spotřebu měřit, hodnotit, porovnávat, nebo dokonce činit za její výši někoho odpovědným. Absurdní představa. Nebo podobný příklad ze soukromého života, např. ve vztahu k provozu vlastního vozidla. Při nákupu PHM provádíte výdaj finančních prostředků.

V průběhu provozu nebo po dosažení cíle cesty tuto skutečnou a již nezvratnou spotřebu neustále kontrolujete. A určitě ji také s naprostou samozřejmostí poměřujete s normovanou. Spotřebujete-li na dovolené polovinu nádrže, velmi rychle si spočítáte, zda tomu odpovídá počet ujetých km a kolik máte k dispozici na zbytek dovolené nebo na bezpečný návrat domů. Pokud by k návratu postačovala polovina nádrže a přesto, „pro každý případ“, ji naplníte plnou, určitě po dojezdu nespotřebované PHM již nebudete spojovat s náklady na dovolenou. Váš poslední **výdaj** měl sice charakter nákupu PHM, budoucí **spotřebu-náklady** si však po určitou dobu můžete zajistit např. denní dojíždění do zaměstnání.

Bez ohledu na naše možnosti a přání, bez ohledu na to, zda-li nákladům a nesčíslněkrát praxí ověřené teorii přisuzujeme správný význam, **náklady při námi prováděných činnostech objektivně vznikají**. Ať se nám to líbí či nikoliv, bez ohledu na to, zda-li umíme stanovit a sledovat jejich objem, hospodářské prostředky (zdroje) se spotřebovávají neustále, a sice vždy ve vztahu k nějaké konkrétní činnosti. Zprostředkujeme-li metodicky odraz této skutečnosti, vytváříme si rozhodně širší prostor pro management a pro plné rozvinutí jeho řídicích a rozhodovacích funkcí. V opačném případě můžeme jen krčit rameny, případně se přít, výsledek je zaručeně tentýž. Propletenec, který nerozuzlí ani celá armáda renomovaných odborníků a který se od pojetí racionálního hospodaření na míle vzdaluje.

f) Náklady a výdaje jako ekonomičtí ukazatelé

Východním materiálem každé analytické-rozborové činnosti jsou informace o objektu zkoumání. Tyto informace nám zprostředkovávají ve většině případů ukazatelé. Odborné zdroje se touto problematikou podrobně zabývají, a proto některé z těchto názorů můžeme volně parafrázovat.

Zdůrazňují, že ukazatel není bezprostředním, ale zprostředkovaným odrazem skutečnosti. Mezi objektivním ekonomickým procesem a ukazatelem mohou být **mezistupně**, které určují jejich vzájemný vztah. Vezměme si například **náklady**. Objektivním ekonomickým procesem, který je jejich základem, je *spotřeba národního bohatství*. Dosah tohoto procesu na ukazatele je zprostředkován dalším mezistupněm – *ekonomickou teorií*, pomocí kategorie hodnoty a vlastních nákladů. Zahrnuje však i takové položky, které mají negativní dopad na jejich výši, jako jsou např. penále, škody, úroky, ... apod. *Proto je potřebné zprostředkovávat i tuto skutečnost. Z toho tedy vyplývá nutnost rozlišovat mezi ekonomickým procesem a ukazatelem, který proces odráží.* Mohou totiž nastat případy, kdy se ukazatel vyvíjí jinak, než stejnojmenný objektivní proces. Tento rozpor může vzniknout v důsledku nepřesnosti zjišťování, nedostatku vhodných podkladů, nesprávnou metodikou zjišťování, jejich nesprávným hodnocením v následné analýze apod. Např. pokles nákladů nemusí signalizovat jen pozitivní jev. Platí to např. o snižování nákladů vyjadřovaných ukazatelem spotřeby materiálu v důsledku jeho nižší pořizovací ceny. Bohužel však také v důsledku jeho horší kvality, kterou tato cena objektivně vyjadřuje.

Nebo jiný příklad. Nižší mzdové náklady mohou vzniknout nahrazováním pracovní síly v důsledku zavádění nových, investičně náročných technologií, přičemž jejich návratnost je nízká, mají vysoké odpisové zatížení apod. Proto je k ukazatelům potřebné přistupovat velmi citlivě, **protože i ten relativně nejsyntetičtější odráží pouze určitý aspekt ekonomické reality**. Proto by si každá organizace měla vypracovat **komplexní systém ukazatelů**, odvozený z ekonomické vědy a praxe, vhodně jej doplňovat, kombinovat a hodnotit tak, aby úplně a věrně odrážel ekonomickou realitu organizace.

I v AČR objektivně probíhají reálné ekonomické procesy, jejichž odraz je při **současné kategorizaci ukazatelů** zprostředkováván nedostatečně, a jak již bylo řečeno, s obsahovým pojetím ekonomické racionality, vyjadřované hospodárností, efektivností a účelností, mají málo co společného. Odrážejí jen dílčí pohled, bez vazby na logickou strukturu ostatních ukazatelů, jejich hierarchii a vzájemnou podmíněnost. Nejsou proto ani předmětem kvalifikovaného rozboru-analýzy a pokud přece jen ano, poskytují nedokonalý nebo zkreslený obraz o tom, s jakou racionalitou byly zdroje využity.

Manažerské účetnictví

Dosud jsme se seznamovali jen s problematikou finančního účetnictví. Toto účetnictví je jednotně upravováno pro různé typy organizací (podnikatelské organizace, organizační složky státu, banky atd.).

Zopakujme si, že **finanční účetnictví** eviduje účetní případy, které zachycují stav a změny stavu majetku, závazků a kapitálu **účetní jednotky jako celku**. Taktéž sleduje náklady a výnosy účetní jednotky jako celku a vyjadřuje hospodářský výsledek v předepsaném členění umožňujícím zjištění základu pro výpočet daně.

Zájmem managementu je analyzovat faktory příznivých či nepříznivých důsledků, tedy zejména zjistit, jak k celkové úspěšnosti organizace přispěly (respektive budou přispívat) jednotlivé výkony, útvary či činnosti. Proto je nutno v účetní jednotce organizovat vedle finančního účetnictví ještě další evidenci, která sleduje hospodaření uvnitř podniku. Tento úkol plní manažerské (nákladové, pro rozhodování) účetnictví.

Požadavky na vnitropodnikové řízení se mohou v účetnictví plnit různými metodami a formami. Je několik činitelů, které ovlivňují jejich volbu. Je to především typ a organizace výroby, způsob řízení podniku, úroveň vybavení výpočetní technikou a konečně i úroveň pracovních sil.

Účtová osnova a postupy účtování neřeší nijak podrobně organizaci a obsahovou náplň vnitropodnikového účetnictví. Pouze stanoví jeho zásadní úkoly, které má zabezpečovat pro potřeby finančního účetnictví.

Vlastní organizace a náplň vnitropodnikového účetnictví je tedy plně v pravomoci účetní jednotky.

Co se dá očekávat od zavedení nákladového (manažerského) účetnictví do AČR, **jehož jádrem jsou bezesporu náklady? Ukažme si, jaké základní úkoly by mohlo plnit u nákladového střediska.**

Poskytovat informace o druhovém a účelovém členění nákladů. Druhové členění je primární pro kontrolu nákladů vymezených účtovou osnovou a postupy účtování a jedná se o tzv. externí činitele na vstupu do nákladového procesu. Rozsah těchto činitelů je určen potřebou zajistit předpokládaný objem činností-výkonů. V podnikovém hospodářství plní navíc úlohu globálního zjišťování hospodářského výsledku, kdežto u nákladového střediska (podle výstupů finančního účetnictví) globálního ukazatele (salda) vzešlého z poměřování rozpočtových výdajů a skutečné spotřeby (vyjádřené v nákladech). Je to však veličina, která nevyjadřuje přesně časovou a místní souvislost s konkrétními ročními výdaji (spotřeba zásob minulého roku, převody zásob...). ***Účelové členění odpovídá na otázku, na co byl náklad vynaložen, na jakou činnost, k jakému účelu. Tato činnost (aktivita), jako elementární prvek produkčního procesu, lze vymezit minimálně z hlediska nákladů, které je třeba***

v souvislosti s ní vynaložit, a popř. i z hlediska měřitelného výkonu, jenž je výsledkem této aktivity.

Poskytovat informace o výkonech. Je to jeho prvořadá úloha, která má velmi těsné sepětí s kalkulačními potřebami. Výkony nákladového střediska by však musely být předmětem plánování nákladů před jejich uskutečněním, ve struktuře kalkulačního vzorce, zahrnujícího všechny stálé a proměnlivé náklady.

Poskytovat informace o útvarech. Splněním této úlohy získáme údaje o režijních nákladech středisek, které participují na plnění konkrétních výkonů a které bychom mohli, pomocí vhodných kalkulačních metod (na daný případ) dále přerozdělovat.

Zavést kalkulační systém. Po jeho zavedení, předpokládáme v horizontu více let, by se postupně objektivizoval. Kalkulační proces by musel započít předběžnými kalkulacemi (operativní, plánová, rozpočtová), následně s orientací na minulost (informace o výkonech ve výsledné kalkulaci) by se zpřesňovaly, a dále by se mohl více orientovat na budoucnost s úzkou vazbou na rozpočetnictví.

Zavést útvarové odpovědnostní řízení. Souvisí se všemi doposud uvedenými úkoly a sehraává zvláště důležitou úlohu při decentralizaci odpovědnosti a pravomoci.

Běžnou kontrolu nákladů. Z krátkodobého hlediska umožňuje kontrolu dodržování norem spotřeby, předběžných kalkulací podle jednotlivých položek kalkulačního vzorce, rozpočtů, limitů a zjišťování odchylek podle příčiny a místa vzniku.

Rozpočtovat režie. S vazbou na útvarové odpovědnostní řízení, tak i kalkulační systém (předběžné kalkulace). V AČR bude zpočátku velmi problematické rozčlenit režijní náklady ve vazbě na konkrétní výkony. V této souvislosti chceme upozornit na velmi významnou skutečnost, která je ověřena podnikovou praxí a kterou potvrzují a zároveň respektují odborné prameny. **Hledání plošného klíče pro jednotný způsob rozpočtování režijních nákladů s ohledem na různá omezení a zvláštnosti není co do odvětví, velikosti ani stejného výrobního zaměření firmy možné.** Každá taková organizace, zdánlivě srovnatelná, má svůj specifický charakter. Zvolená metoda rozpočtování musí tento fakt respektovat. Nelze ji naordínovat bez předchozí analýzy a bez těsné spolupráce s jejím managementem. Je pak zřejmé, že se přístupy, metody a techniky rozpočtování budou, někdy i zcela zásadním způsobem lišit. Jejich cílem však bude jediné, naleznout co nejtěsnější vztah mezi nutnými režijními náklady a jejich účelem. Přístupy se však nemohou lišit v tom, že ve vazbě na konkrétní výkon nerespektují a tedy ani nezahrnují všechny související náklady podle jejich příčiny a místa vzniku. Tedy i ty náklady, které vznikají mimo útvar, nicméně v jeho prospěch, tedy s nutností účtovat na jeho tíži.

Rozpočtovat střediskové náklady a výnosy. Z pohledu nákladového střediska můžeme hovořit o rozpočtu nákladů podle kalkulačního systému a útvarového odpovědnostního řízení. Jak vyplývá ze zvláštností hospodaření organizačních složek státu, resp. nákladových středisek ve struktuře AČR, obsah pojmu výnos je zdánlivě s principy jeho hospodaření **neslučitelný**. Nemáme-li však na mysli výnosy z realizace, jsou účty výnosů velmi dobře využitelné při vzájemné zúčtování předávaných výkonů mezi středisky.

Přestože v AČR prozatím jen zkoumáme možnosti zavedení nákladového (manažerského) účetnictví, chceme upozornit, a to již poněkud předbíháme, že tento nástroj řízení má v podnikovém hospodaření velmi těsný vztah k finančnímu účetnictví, k finanční analýze, k rozpočetnictví, ke statistice a controllingu. Tyto základní vazby **mimo systém manažerského účetnictví** jsou v odborné literatuře velmi podrobně popisovány. Nejsou již jen výsadou tržního

sektoru. O zkušenostech vzájemného propojení s controllingem lze získat podrobné informace z uplatňování metod a nástrojů „Odpovědnosti za náklady a výkony v Bundeswehru“.

Zaměříme-li svůj pohled na kontrolu hospodaření jednotlivých středisek, nabízejí se nám **dvě základní formy** organizace vnitropodnikového účetnictví. **Jednookruhové účetnictví** v analytické evidenci finančního účetnictví (analytické účty k účtovým třídám 5 a 6) a **dvouokruhové účetnictví** (vnitropodnikové účetnictví tvoří samostatný okruh vedle finančního účetnictví) s použitím volných účtových tříd 8 a 9.

Připomeňme si z podnikatelského účetnictví jen formu jednookruhového účetnictví, kterou jsme již několikrát navrhovali jako využitelnou v podmínkách AČR. Při této formě se běžně sledují náklady a výnosy (podnikatelské účetnictví) podle hospodářských středisek na analytických účtech účtových tříd 5 – Náklady a 6 – Výnosy. Tedy jednotlivé syntetické účty pro náklady a výnosy se člení analyticky podle středisek. O tyto účty se musí doplnit účtový rozvrh.

Příklad:

Finanční účetnictví

331 – Zaměstnanci	521 – Mzdové náklady
1. 1 265 500	1. 1 265 500

Vnitropodnikové účetnictví (na analytických účtech)

521 / 10 – Výroba	521 / 20 – Správa
1. 900 500	1. 180 000
521 / 30 – Zásobování	521 / 40 – Odbyt
1. 105 000	1. 80 000

Příklad uvádí **vznik** mzdových nákladů na konkrétních střediscích. Jde o tzv. **prvotní náklady**. Protože ve střediscích se mimo prvotních nákladů a výnosů vyskytují také **druhotné náklady** a výnosy (přímé převody mezi středisky), je třeba doplnit účtovou třídu 5 a 6 o tyto účty. Podniky zpravidla používají účty 599 pro **vnitropodnikové náklady** a 699 pro **vnitropodnikové výnosy**.

Příklad:

Středisko 20 – Elektrárna - dodalo elektrickou energii středisku 10 - Hlavní výroba - v částce 7 300,- Kč.

699 / 20 – Elektrárna	599 / 10 – Hlavní výroba
1. 7 300	1. 7 300

Způsob vedení účetnictví na analytických účtech účtové třídy 5 a 6 je jednoduchý, může být prováděn různou technikou (místo účtů odpočty středisek). Používá se tam, kde je **malý počet středisek**, při malé vnitropodnikové kooperaci, zpravidla v podnicích služeb a malých výrobních organizacích.

Praktický význam řízení pomocí nákladů

- Výdajový systém hospodaření rezortu umožňuje hodnotit **úroveň hospodaření jen ve vztahu k rovnoměrnému plnění ukazatelů (limitů rozpočtových výdajů) rozpočtového roku**. Námitce, že i ve vztahu k aktivitám a k prvkům ekonomické racionality dovedeme oponovat již na základě toho, co bylo v předchozích částech vysvětleno.
- Kdežto řízení pomocí nákladů umožňuje paralelně, v reálném čase hodnotit **úroveň hospodaření ve vztahu k plánovaným, rozpracovaným a ukončeným aktivitám (činnostem)** na bázi ekonomické racionality. Tedy ve vztahu k hospodárnosti a efektivnosti plnění **věcných úloh**, což naplňuje cíle ekonomického řízení.

Pokud by se někomu podařilo stanovit hospodárnost a efektivnost splněných úloh, a sice jen **z objemových-druhových ukazatelů výdajů**, rozpočtovaných a čerpaných za vymezený časový horizont, zasluhoval by mimořádné společenské ocenění. Jak je však zřejmé, že s nezloznomou vůlí a energií se o to opakovaně pokoušíme každý rozpočtový rok. Vysvětlili jsme si také, že ač bychom se o to snažili sebevíce, relevantní informace nám neposkytne ani druhové členění nákladů, nýbrž jen účelové.

Příliš nás nectí, že se pro tento neuskutečnitelný způsob řešení snažíme získávat funkcionáře nákladových středisek. Vzpomeňme si jen na opakované výzvy v preambulích závazných dokumentů. Pak je jen přirozené, že se jim problémy jeví jako nesmírně složité a v důsledku toho neřešitelné. Příčinou je i skutečnost, že budoucí potřeba zdrojů se primárně neopírá o analýzu a schválenou (objektivní) kalkulaci nutných faktorů spotřeby (nákladů) a až poté se transformuje do rozpočtových výdajů, na které „slyší“ státní rozpočet. Takovýmto modelem stanovený objem nákladů a následně výdajů by tvořil jen parciální část celkových výdajů AČR (týkal by se běžných výdajů a mohl by dokonce uvažovat s dispozicí skladových zásob, které by snižovaly požadavky na rozpočet, nezahrnoval by však výdaje s odloženou spotřebou, nekalkulovatelné výdaje, úhrady závazků do struktur NATO apod.), čímž zároveň odpovídám na očekávanou námitku, která je stále ještě chybně, bohužel však velmi často fixována představou o shodném obsahu finančních toků a spotřeby (výdajů a nákladů). Tuto skutečnost jsme si již objasnili výše. Všimněme si však, jaký zajímavý efekt by se v případě řízení pomocí nákladů na konkrétní aktivity mohl dostavit.

- Na konci roku by nebylo běžné **utrácení zbytku finančních prostředků** do výše limitů. Předpokládáme-li totiž, že by v závěru roku mohly být kalkulované úkoly z větší části splněny a dokonce s nižšími než plánovanými náklady, nemůžeme očekávat, že odpovědná osoba za splnění úkolu (a tedy i za náklady) bude ve spotřebě zdrojů pokračovat. Zvyšoval by se totiž objem nákladů (ex post) ve výsledných kalkulacích (úkol je splněn) a tato skutečnost by negativně ovlivňovala výsledky hodnocení ekonomické racionality. Z těchto příčin by nedocházelo ani k **neúčelnému čerpání zásob nebo k externím dodávkám zvyšujících spotřebu**.

- ❑ Pokud by odpovědný pracovník hodlal umrtvit zbývající finanční prostředky **samoúčelným nákupem** do skladových zásob (už víme, že by se uskutečnil výdaj neprovázený nákladem), měl by se dostat do kolize s **finančním limitem pojistné zásoby** (není stanovena). S limitem pojistné zásoby by se dostal do „křížku“ i v případě externích dodávek materiálu na sklad nákupem nebo i převodem mezi útvary.

Pokládáme za důležité zdůraznit, že problémy, o kterých jsme tady hovořili, nejsou jen problémy našeho rezortu, ale celé veřejné správy ČR a připomenout, že na rozdíl od ostatních OSS je rezort příznivě nakloněn přijímání nových myšlenek a neustále hledá účinnější formy řízení.

Je mnoho příčin, které účinnost těchto snah příznivě či nepříznivě ovlivňují. Příspěvek měl poukázat na některé z nich. Zejména upozorňuje na nutnost pochopit podstatu některých jevů a umět si je začlenit do širších souvislostí. Problematika řízení pomocí nákladů není v ekonomii ani zdaleka nová, zdomácněla však v podmínkách tržního sektoru a veřejnému sektoru prozatím nastavuje jen zrcadlo. Nikterak složitými implikacemi zákonitostí (notorií) můžeme předvídat nezvratnost budoucího vývoje ekonomického řízení i v podmínkách veřejného sektoru, a tedy i v AČR. Jeden z trvale platných závěrů, který příspěvek podtrhuje, je význam nákladů a jejich místo v ekonomickém řízení. Jsou přirozeným těžištěm, východiskem pro rozhodování, neustálým předmětem zkoumání, pramenem nekonečného množství názorů, doporučení. Jejich ústřední místo je zvyrazňováno právě v pojmech, které jsme si uváděli v úvodní části (*controlling, outsourcing, procesní řízení, Total Quality Management, Balanced Scorecard, Value Management, Just in Time apod.*).

Hodláme-li se zabývat myšlenkou některý z těchto přístupů začlenit do ekonomického řízení AČR, nemůžeme přehlížet jejich společný princip, postavený na racionálním využívání vzácných zdrojů a vyjadřovaný jejich účelnou a účelovou spotřebou ..., a to bychom se už vraceli na začátek.

Literatura:

- [1] PERNICA, P. *Logistický management-teorie a podniková praxe*. Praha: Radix, 1998, s. 56-57.
- [2] MARTÍŠEK, K. *Systém ekonomického řízení vojenské nemocnice Brno v míru*. Závěrečná práce, VA v Brně, 2002, s.12.
- [3] SCHROLL, R., BÁČA, J., JANOUT, J. *Kontrola nákladů v průmyslu*. Praha: SNTL, 1990.
- [4] NOVÁKOVÁ, Š. *Účetnictví rozpočtových organizací*. 1. vydání, Praha, VŠE, 1993, s. 52.

Controlling v ekonomickém systému řízení zdrojů Bundeswehru

Úvod

Hospodaření s finančními prostředky ve veřejném sektoru je vystaveno celé řadě pokusů o jejich neefektivní spotřebu. Tato pokusů vyplývají především z neznalosti aplikovat podnikohospodářská kritéria ve veřejném sektoru. Vzhledem k tomu, že obrana jako čistý veřejný statek patří do priorit spotřeby každé vlády, je nutné se zamyslet jakým způsobem zvýšit účelné, hospodárné a efektivní vynakládání prostředků v oblasti obrany. Je třeba více rozšířit používání metod a nástrojů, které jsou především známy v sektoru podnikatelském.

Specifičnost obrany jako veřejného statku umocněná historickými souvislostmi v podmínkách ČR komplikuje provedení potřebných změn v řízení veřejných výdajů směřovaných do obrany. Armáda má byrokratickou strukturu. Řízení a velení v armádě je založeno na nedílné velitelské pravomoci. Ta ukládá jednotlivým velitelům být odpovědní za plnění úkolů a rozkazů v rámci svých pravomocí podle velitelských stupňů. Je výsostným právem a zároveň povinností daného velitele velet a řídit svůj organizační stupeň. K tomu velitelé využívají administrativních nástrojů jako je rozkaz. Plnění rozkazu je povinností každého podřízeného. Odpovědnosti a pravomoci jsou odstupňovány podle úrovně řízení a velení. Velitel v rámci svých kompetencí odpovídá za veškerou činnost součásti, tedy i za hospodářskou činnost.

Na řídicí procesy v rezortu obrany je nutno pohlížet jako na zvláštní součást řízení veřejného sektoru. Specifika řízení jsou dána charakterem obrany jako veřejného statku. Pojem řízení v podmínkách obrany je chápán jako velení a řízení. Jedná se o funkční proces cílevědomého působení orgánů velení na podřízené, zaměřený na efektivní splnění stanovených úkolů. Velení je plánovací a rozhodovací proces velitele prosazujícího svou vůli, zahrnující pravomoc a odpovědnost za rozhodnutí. Řízení chápeme jako proces organizování, řízení a kontrolování činnosti za pomoci štábu. Nástroje řízení je možné členit také podle toho, zda se jedná o administrativní či ekonomické nástroje. V armádě převažuje uplatnění administrativních nástrojů řízení nad ekonomickými nástroji.

Jedním z možných efektivních ekonomických nástrojů, které jsou uplatňovány ve veřejném sektoru, je decentralizace pravomocí a odpovědností vedoucích zaměstnanců. Tento nástroj je postupně uplatňován od konce devadesátých let dvacátého století. Dochází k postupnému oslabování centralismu a zavádění decentralizačních kroků v armádě. Dalším ekonomickým nástrojem řízení je zavedení systému plánování, programování a rozpočtování. Jeho správná realizace umožňuje na základě dlouhodobých předpovědí a střednědobých výhledů propojit výstavbu armády s průmyslovou základnou státu. Propojení klouzavého rozpočtování s výše uvedenými fázemi umožní racionální plánování obranných zdrojů. Doposud se nepodařilo tento systém správně nastavit a vzájemně propojit.

Možným ekonomickým nástrojem řízení ekonomiky armády v budoucím období je i aplikace controllingu. To si však vyžádá celou řadu opatření na úseku účetnictví, kalkulací, standardů a výkaznictví. Tento nástroj, který využívá zpětnou i dopřednou vazbu, umožňuje provádět

korekce vývoje ve prospěch stanoveného cíle dané součástí. Soustřeďuje se přitom jak na náklady, tak i na výkony související s dosažením cílového stavu.

1. Controlling a jeho úlohy

Během posledních dvaceti let se controlling v podnikové praxi trvale vyvíjel a stal se vedoucí funkcí, která je nedílnou součástí každého moderního podniku.

Proč controlling?

Zcela mylně a přitom často se controlling srovnává s kontrolou. Controlling je ale mnohem více. Je to koncepce řízení zaměřená na výsledek, která překračuje hranice funkcí a koordinuje plánování, kontrolu a informační toky. Controller je do určité míry hospodářským svědomím podniku. Musíme rozlišovat mezi controllingem jako funkcí a controllerem jako nositelem funkce. Ve skutečnosti je controlling ve smyslu řízení hlavním úkolem managementu. Každý řídicí pracovník má na zřeteli v rámci svého úkolu také funkci controllingu. Controlling jako proces a způsob myšlení vzniká v týmu za součinnosti manažera a controllera a představuje průnik obou množin. Jde o souvislost mezi řídicí úlohou manažera, controllingem a úlohou controllera. Controlling nepředstavuje primárně pozici nebo osobu, ale soubor úkolů, které mohou být plněny různými osobami nebo samotným vedením, aniž by byla některá z osob nositelem označení controller. Controlling není pouhou službou managementu. Jde o ideu, kterou je nutné přiblížit všem zaměstnancům v podniku. Tato idea obsahuje jak jednání zaměřené na úspěch podniku a plánování s osobní odpovědností, tak myšlení nad rámcem vlastní oblasti ve smyslu managementu na rozhraní oblastí. [1]

Úlohy systému controllingu

Každý podnik sleduje určitou strategii, jejíž dosažení je zajištěno účelnou tvorbou provozních procesů a vytvořením vhodné organizační struktury. Do této struktury je vložen systém controllingu. Controlling musí s ohledem na úkoly, organizaci a nástroje dávat jak celek, tak systém. Nejdůležitější součástí systému řízení, na které se zaměřuje práce controllera, jsou systém plánování a kontroly a systém zásobování informacemi. [2]

Controlling a jeho komponenty slouží jako celek managementu, ten jej v rámci plánovacího systému využívá k tvorbě konkrétního plánu a zpracovává k tomu účelu controllerem připravené informace získané v systému toku informací. Realizace rozhodnutí managementu probíhá prostřednictvím plnění jednotlivých výkonů. [3]

S tvorbou nového štábního prvku – **controllingu** – byla vytvořena nová rovina udávající směr, se kterou může velitel jednotky efektivně užívat novou manažerskou metodu pro svou řídicí práci.

Máme-li se zabývat pojmem controlling v ozbrojených silách, musíme nejdříve vysvětlit jeho podstatu. Teoreticky si tedy ujasníme pojem controlling, a to bez ohledu vyskytuje-li se tento prvek v civilní organizaci, veřejné státní organizaci či v organizaci ozbrojených sil. Objasníme si nejen obsah pojmu controlling, ale i jeho postavení v organizaci. Navážeme následně tím, proč je vlastně controlling vhodným nástrojem ke sledování nákladů v ozbrojených silách na příkladu Bundeswehru (Bw), a které skutečnosti vedly k zavedení controllingu do řízení finančních zdrojů v Bundeswehru.

1.1 Pojem controlling

Výraz controlling se v praxi obvykle překládá jako kontrola. Tento překlad je avšak příliš úzký, neboť controlling znamená v podstatě určitý způsob řízení podniku. **Controlling** je ve své podstatě **nástroj řízení organizace**. Controlling není ani kontrola, ani revize. Je to v širokém smyslu určitá filozofie systematického řízení podle cílů orientovaného na budoucnost, na dosažení podnikatelských záměrů, na zajištění dlouhodobé budoucí existence organizace. [4] Nejpodstatnějším cílem controllingu je zvýšení hospodárnosti. Osobu controllera tak může v této souvislosti chápat jako navigátora, který pomáhá kapitánovi, tedy řízení organizace, dosáhnout cíle. Controlling tedy není samoúčelný, nýbrž to je nástroj, jež pomáhá velení při tvorbě a dosažení cíle při záruce efektivnosti a hospodárnosti provozu organizace (ozbrojených sil).

Controlling je nástroj řízení, překračující funkční rámec dosavadního řízení a má vedení organizace a řídicí pracovníky podporovat při jejich rozhodování. Tento přístup vychází z předpokladu, že v organizaci je k dispozici metodika plánování, která vychází z cílů stanovených vedením organizace a ostatními řídicími pracovníky. Při kontrole se zjišťují metodou porovnávání plánu a skutečnosti odchylky z jednotlivých odpovědnostních oblastí organizace. Vedení organizace by pak na základě těchto informací mělo provést nápravná opatření tak, aby bylo nakonec stanovených cílů organizace dosaženo. Znamená to, že v organizaci probíhá neustále zpětnovazební proces.

Aby v organizaci mohl být controlling účinně prováděn, je třeba vybudovat pro něj vhodný informační systém. Průběžnou kontrolou plánovaných hodnot v porovnání s hodnotami skutečnými se totiž včas rozpoznají slabá místa v podniku. Vedení podniku a řídicí pracovníci mají pak možnost relativně rychle provést potřebná opatření. Controlling je navíc též koncepcí orientující se na úzké profily. Úzkými profily se označují nejslabší články organizace. Tato oblast pak v konkrétní obtížné situaci jako první způsobuje těžkosti. Růst organizace bez odstranění tohoto úzkého profilu by byl značně omezen.

Prosazení controllingu je věcí managementu organizace. Je však jasné, že takovéto řízení podniku bez plánování, které mu má předcházet, a bez průběžné kontroly důležitých procesů v organizaci, není možné. [5] K tomu můžeme dodat: „*Controlling nežije ze správného plánování, ale naopak žije z plánování nesprávného. Jsou to právě odchylky, které stálým porovnáváním požadovaného a skutečného stavu vyvolávají nepřetržité procesy učení se a které tak představují tzv. feedback, zpětnou vazbu s minulostí.*“ [6]

Pro zlepšení takového řízení organizace se zpětnou vazbou je třeba zavést nákladové propočty s dobrou vypovídací schopností (Účetnictví nákladů a výkonů – ÚNV). Přitom je zároveň nutno vytvořit jasné vymezené oblasti odpovědnosti (Odpovědnost za náklady a výkony – ONV) a tyto podmínky platí shodně jak pro oblast civilní tak i pro oblast provádění controllingu v ozbrojených silách. Vedoucí těchto oblastí musí být vybaveni také příslušnými kompetencemi. Organizační schémata v mnohých organizacích by měly být přezkoušeny a vylepšeny. Pro každého řídicího pracovníka musí být vypracován popis práce.

Avšak controlling by nebyl úplný, kdyby se vykonávalo jen toto zajišťování toku informací. Tím je míněno to, že porovnání skutečnosti s plánem, včetně analýzy odchylek, představuje jen feed-back (zpětnou vazbu), tj. signalizuje stav, který již nastal. Poněvadž ale poznání toho, jak jsme se měli dříve rozhodnout a jednat, již nemůže běžně sloužit jako nástroj k odstranění odchylek, ale bohužel představuje jen signál pro potřebné změny, nesmí controller zůstat pouze u zpětnovazebně orientované analýzy. [7]

Poněvadž controller v podniku má být nikoliv registrátorem, ale hlavně inovátorem, musí se analýza orientovaná do minulosti považovat pouze za nástup k protipatřením namířeným do budoucnosti. Způsob uvažování orientovaný do budoucnosti by měl mít přednost. V oblasti řízení, tedy v těžišti úkolů controllera, musí controller zajistit, aby i přes vyskytující se odchylky probíhalo řízení podniku tak, aby cílové veličiny, ve kterých je dominujícím faktorem pro veřejné organizace hospodárnost, bylo dosaženo. To znamená, že každé přijaté opatření je nutno přezkoumat v tom smyslu, zda bude také pozitivně působit na stanovené cíle. [8]

1.2 Postavení controllingu v organizaci

Pro konkrétní volbu pozice controllingového oddělení v organizačním schématu (organogramu) organizace připadají v úvahu tyto následující možnosti:

Controlling jako štábní oddělení: Pokud je controllingu přisuzována pouze servisní funkce, spočívající v pomoci a tím ulehčení při řízení, má být zařazen na pozici štábu. Controller pak bývá začleněn do osobního štábu vrcholového vedení, nejčastěji představenstva. Controller provádí svou činnost v organizaci bez potřeby vlastních liniových vazeb ve formě všeobecného štábu, který poskytuje služby ostatním manažerům. V tomto případě je nutné poznamenat, že funkce inovační a koordinační je naplněna velmi obtížně. I pro konkrétní volbu pozice controllingového oddělení v organizačním schématu (organogramu).

Controlling jako liniové oddělení: Úplné převzetí liniových úloh controllingem a posílení jeho liniového začlenění je odůvodnitelné především v krizových situacích. Controller opouští dosavadní pozici čistě poradního orgánu a stává se zodpovědným za přijatá rozhodnutí. Praxe však ukázala poměrně nízkou stabilitu tohoto uspořádání při běžném chodu organizace. Toto řešení bývá přijatelné zejména při zařazení controllingu do nižších úrovní řízení.

Controlling jako průřezová funkce: V tomto případě vzniká tzv. promotérský model, kde liniový vedoucí a controller tvoří dvojici promotérů, kteří realizují řízení jak po linii výkonové (liniový vedoucí), tak odborné (controller). Controllerovi jsou přiděleny určité příkazovací pravomoce, např. v systémových otázkách plánování či kontroly s tím, že rozhodování pro předem vyčleněné situace probíhá společně s liniovou instancí. Též existuje možnost udělit controllerovi právo veta v určitých záležitostech, které souvisejí s jeho úkoly.

Externí controlling: Pripadá v úvahu v řadě menších a středních organizací, kde není zřízení controllingového oddělení ekonomicky výhodné, nebo není k dispozici kvalifikovaný personál. Tato možnost asi není tím optimálním řešením pro ozbrojené síly.

2. Přístupy k efektivní alokaci zdrojů v Bundeswehru

Ukazuje se, že ozbrojené síly se mohou chápat jako historicky nejstarší velkopodnik. Je třeba si uvědomit, že i dnes jde o největší podnik ve veřejném sektoru. Ozbrojené síly jako nejstarší velkopodnik uvádí Hahnův přístup k aplikaci vojenské ekonomiky v oblasti ekonomických úseků, v úsecích v nichž ekonomové potřebují vojenské vědění a v čistě vojenských úsecích. [9] Ozbrojené síly chápané jako nejstarší velkopodnik jsou nejstarším místem institucionální provozně-hospodářského působení a velitelé jednotek byli, jsou a vždy budou hospodářskými správci. [10] Bundeswehr tedy přistupuje k hospodárnosti a efektivnosti na základě přirovnání podobnosti své existence s fungováním civilního podniku. Takovýto přístup vyjadřoval už Johanes Gerberger v 50. letech 20. století, ačkoliv tehdy ho nebrali

příliš vážně ani novináři, kteří pro jistotu jeho článek s názvem Moderní nákladové účetnictví pro armádu dali do uvozovek.

Historie podnikohospodářského myšlení je však v Německu zakotvena mnohem hlouběji, a to již na přelomu 19. a 20. století se touto problematikou zabývalo mnoho odborníků z hospodářské praxe, pravda zatím pouze v civilní oblasti. Zpočátku byla podnikohospodářská nauka zkoumána zástupci národohospodářské nauky. Ale založení vysokých obchodních škol (1898 Cáchy, Lipsko a Vídeň; 1901 Kolín a Frankfurt; 1906 Berlín; 1908 Mannheim; 1910 Mnichov; 1915 Königsberg a 1919 Norimberk) může být považováno jako zrod podnikohospodářské nauky. Nejdůležitější nestor podnikohospodářské nauky byl toho času Eugen Schmalenbach (1873-1955). Jako další významní podnikohospodáři mohou být jmenováni Heinrich Nicklisch (1876-1946) a Wilhelm Rieger (1878-1971). [11]

Jako nejvýznamnější teoretický princip podnikohospodářské nauky může být označován systém Ericha Gutenberga. Gutenberg považoval produkční proces za kombinační proces produkčních faktorů. Těmi jsou práce, pracovní prostředky a materiál. Za přední element označil dispoziční faktor (řízení, plánování, organizace). Pomocí teorie spotřební funkce (souvislost mezi použitím faktorů a výkonností) a přízpusobením se na kolísání činnosti (zaměstnanosti) bylo zobrazováno dosažení maximálních výnosů. [12]

Základem zkoumání při tvorbě vojenské ekonomiky se tedy stala teze o analogii mezi Bundeswehrem a podnikem služeb, což znamená, že výsledkem činnosti ozbrojených sil je vytváření obranného potenciálu státu. Tato analogie působila zároveň jako postulát, aby se majetek armády nebral pouze v rozměru ukazatelů bojeschopnosti, ale také v rozměru hodnotových ukazatelů jeho technického a morálního opotřebení. Potřebnost takového přístupu je v tom, že fungování ozbrojených sil musí být podrobena hodnocení podle kritéria hospodárnosti a efektivnosti.

Konfrontace teorie podnikové ekonomiky s praxí velení zdůrazňovala často záležitosti organizace a práce velitele v roli manažera. Východiskem racionální organizace sil a prostředků je úkol organizace. Vojenské úkoly mají získávat znaky úkolů hospodářských, což by si současně mělo vynutit vystupování velitele v roli manažera. [13]

Dnešní podnikohospodářské myšlení v Bundeswehru je třeba vidět nejen na základě výše uvedených skutečností, ale i na základě politické objednávky, probíhající reformy veřejných financí.

2.1 Controlling ve veřejné správě Německa

Zavedení controllingu ve veřejné správě Německa bylo iniciováno dvojí krizovou situací, na jedné straně rostoucím zadlužením, na druhé straně občany, kteří kritizovali špatnou kvalitu služeb veřejného sektoru.

Při bližším zkoumání jsou příčiny krizové situace zřejmé, ve srovnání s podnikem v soukromém sektoru neexistují ve veřejné správě žádné výkonové programy, produkty nejsou definovány. Také zcela chybí výkaznictví, které představuje podstatnou část informačních toků pro soukromý podnik. Na základě nedostatečné kalkulace nákladů byla kontrola výkonu na většině míst nemožná nebo nedostatečná.

Další příčinou byly absence koncepce pro informační technologie (IT). Kromě toho byly vážné nedostatky v prezentaci správy vůči adresátům, občanům, a v oblasti personalistiky. Další okruh problémů spočíval ve špatném rozdělení, resp. vymezení kompetencí mezi správou a obecní radou, což stále vedlo ke konfliktům a diskuzím.

Proto byl organizací Komunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) vyvinut tzv. **nový model řízení** (NSM, Neuer Steuerungsmodell) pro reformu komunální správy.

NSM byl startovním výstřelem pro zavedení controllingu ve veřejné správě. KGSt přitom chápala správní controlling jako všeobecný koordinační a podpůrný systém pro vedení správy.

Pro správní controlling, resp. cílené plánování, řízení a kontrolu nositelů úloh se podle *Beckera a Weise* nejlépe osvědčila koncepce 3E model (efektivita, efektivnost, ekonomika).

Sociální demokraté se domnívají, že transformace Bundeswehru je realizovatelná se stávajícím rozsahem finančních prostředků, a to i za situace, že ze strany Severoatlantické aliance je po Německu požadováno zlepšení vojenských schopností. Cílů reformy lze dle SPD dosáhnout vnitřními úsporami v rámci rezortu, zejména snižováním provozních nákladů a odbouráním nadbytečných personálních nákladů. V každém případě tedy platí, že prioritu má u sociálních demokratů před navyšováním obranných výdajů ozdravení německých veřejných financí. [14] Proto Bundeswehr po dlouholetém zkoumání možného zavedení podniko-hospodářských prvků řízení do svého hospodaření a i dílčího zavádění určitých nástrojů a principů, přistoupil v 90. letech k realizaci tohoto kroku.

Důležitým prvkem německé vojenské ekonomiky je přístup k principu hospodárnosti, jež se uznává za samozřejmý a chápe se jako společný jmenovatel, na který lze převádět všechny armádní i ekonomické problémy. Zdůrazňuje se, že každá maximalizace efektu při disponibilních zdrojích nebo minimalizace nákladů pro dosažení předpokládaného efektu se musí dít cestou vytváření kombinace odpovídající struktury a vztahu mezi jednotlivými funkčními elementy ozbrojených sil.

2.2 Reforma v komunální oblasti – nový řídicí model

Směrnice nového řídicího modelu (NŘM) v komunální správě utváří reformní hnutí ve veřejném sektoru Německa. Obce jiných zemí (Nizozemska, skandinávských zemí, USA, Velké Británie, Nového Zélandu, Švýcarska) šly v reformním úsilí napřed. V Německu se k reformnímu úsilí připojily nejprve jednotlivé spolkové země, samotná Spolková republika Německo následovala až poté. *Důvody pro přípravu změn* jsou:

- ❑ Trvalá finanční krize vynucující si změny.
- ❑ Soutěž jako mechanismus ve veřejném sektoru je méně reprezentativní (základní předpoklad však zní: soutěž vede k vzestupu výkonu).
- ❑ Úroveň v nárokovém myšlení občanů je k uvážení.
- ❑ Změna hodnot vyžaduje i změny hodnot od spolupracovníků.

Stanovená ústřední opatření NŘM lze shrnout jako následující:

- ❑ Rozpočtování se svobodnějším užitím přidělených finančních prostředků, schopnost krytí personálními a věcnými prostředky, přenesení pozitivních nebo negativních rozpočtových zůstatků do následujícího roku.
- ❑ Orientace na výstup s odpovídajícími definicemi produktů k dosažení řídicí schopnosti (produkty jako nositelé nákladů).
- ❑ Decentrální odpovědnost za finanční zdroje a výsledky.
- ❑ Zavedení **účetnictví nákladů a výkonů – ÚNV** (Pozn.: dříve u nás byl tento pojem překládán jako výpočet nákladů a výkonů – VNV), controllingu a výkaznictví.

- ❑ Organizační opatření (uvolnění od průřezových jednotek jako hlavní úřad, personální úřad atd. v podpůrných servisních místech).
- ❑ Využití možnosti veřejného služebního oprávnění ke kvalifikování a zvyšování výkonnosti spolupracovníků.
- ❑ Ohled na zákazníky (heslo: občanské kanceláře).
- ❑ Použití manažerských návrhů (obchodní reengineering, optimalizace pracovního procesu, kvalitativní management, Trvalý program zlepšení – TPZ).
- ❑ Zavedení mezikomunální (meziobecní) srovnávací databáze s odpovídajícími hodnotami (soutěž).

Otázky hospodaření přinášející výkony posouvají racionální úsilí o dosahování výkonů do popředí. Podnikohospodářské znalosti, zejména v účetnictví, dosahují při personálním výběru vysokých hodnot. Obce se budou bránit proti vysokým regulacím. Soutěž lokalit bude silnější než dříve, bude muset být také poháněna novými nabídkami. Rozdíly mezi privátním hospodařením a veřejným hospodařením budou srovnány. Otázka už nesmí znít „Jak dosáhnout schválení rozpočtu“, nýbrž „Čeho se budu moci zříknout k zajištění lokality“. Kvalita a rychlost podávání výkonu bude muset nabývat zcela jiný význam. Řízení komunálních podílů se bude muset zintenzivnit. Konečně je potřebné zlepšení komunikační infrastruktury.

Díky spolkové vládě byl v roce 1995 iniciován koncept „štíhlého státu“. Zřízená rada odborníků „štíhlého státu“ předložila v roce 1997 třístupňovou zprávu. Cíl byl mimo jiné redukce záplavy nařízení, organizačního napětí a zavedení ***hospodářských nástrojů řízení (ÚNV, controlling)*** při současném širším použití výpočetní techniky. V důsledku toho předložil spolkový ministr financí v roce 1997 standardizovaný návrh pro zavedení účetnictví nákladů a výkonů na spolkové úrovni. Tímto vznikla hrubá představa, uvnitř které jednotlivá ministerstva ve vlastní kompetenci mohou provádět konkrétní výstavbu svého ÚNV.

Specifické koncepční varianty v Bundeswehru nesou název „Odpovědnost za náklady a výkony“ (ONV). Podstatné složky jsou zavedení a realizace ÚNV, použití „Trvalého programu zlepšení“ (TPZ), tak i prosazení controllingu. Za původní základy můžeme považovat market-testing a benchmarking. Dodatečnou podporu prodělává ONV pomocí souběžně prováděného analytického stanovení personální potřeby, které staví vybavení personálem na objektivním a přezkoumatelném základě. Sledovaný návrh tehdejší spolkové vlády se jmenuje „Moderní stát – moderní správa“ (vládní usnesení z 1. 12. 1999).

Sledované cíle byly určeny takto:

- ❑ Nová dělba odpovědnosti („společné působení státních, polostátních a privátních aktérů k dosažení společného cíle“).
- ❑ Větší orientace na občany („transparentní správa, přechod z průmyslové výroby k vědecky podporované společnosti služeb“).
- ❑ Státní rozmanitost („zesílení vlastní odpovědnosti, subsidiárního principu a federální rozmanitosti odbouráním spolkových právních výhod“).
- ❑ Efektivní správa („účinnost a efektivita státního obchodu, soutěže, srovnávání výkonu, efektivita použití personálu a prostředků“).

Programová prohlášení byla konkretizována patnácti hlavními projekty:

1. Příručka pro zákonem sledované ohodnocení (spolkové ministerstvo vnitra, „Příručka zákonem sledovaného ohodnocení“ existuje od roku 2000, vyzkoušena na osmi pilotních

- zákoněch; výbor státního sekretáře doporučil 24. 6. 2002 podle úspěšného praktického testu příručky a návodu zavedení do spolkových ministerstev jako pracovní pomůcku).
2. Identifikace a odbourávání právních překážek pro nové služby (spolkové ministerstvo vnitra, spolkové ministerstvo pro vzdělání a vědu; ukončení projektu původně plánováno na 2001, projekt ještě není ukončen).
 3. Uvolnění kompetencí (spolková vláda; ukončení projektu dosaženo na podzim 2001).
 4. Osobní závazek k lepší účasti zemí a obcí (spolkové ministerstvo vnitra; ukončení projektu bylo plánováno na jaro 2000).
 5. Nová struktura stavebních úkolů SRN (spolkové ministerstvo financí; konec projektu byl plánován na 2002).
 6. Právní uspořádání pro „obecně důvěrnou společnost“ – Public Private Partnership (spolkové ministerstvo vnitra; konec projektu původně plánován na 2001, toho času jsou předloženy expertízy; uskutečnění změny plánováno na příští legislativní periodu).
 7. „Německo 21 – pozdvížení v informačním věku“ (spolková vláda; ukončení projektu původně plánováno na 2002; souhrn opatření a projekty mají být nyní změněny v mezích akčního programu „Inovace a pracovní místa 21. století“, cílový bod rok 2005), v rámci projektu existuje pět pracovních skupin: Meze pořádku a přístup k internetu, Předjezdová úloha státu při použití moderní technologie, Vzdělání a kvalifikace, Základní ofenzíva, Podpora žen v zaměstnání s informačními technologiemi.
 8. Podpora ověřování myšlenek na případy ochrany dat (spolkové ministerstvo vnitra; ukončení projektu bylo naplánováno na polovinu roku 2001).
 9. Zavedení moderního řízení ve spolkové správě a u ozbrojených sil (spolkové ministerstvo vnitra, ministerstvo zahraničí, spolkové ministerstvo financí, spolkové ministerstvo pro hospodaření a technologie, spolkové ministerstvo vzdělání a vědy, spolkové ministerstvo obrany; konec projektu byl plánován na rok 2002). Jmenovitě se vyžaduje řízení kvality jako vize vrcholového managementu, dosažení cílových dohod, controlling, ÚNV, postup k TPZ, rozpočtování/tvorba rozpočtu.
 10. Vyzkoušení a zjištění stavu aktualizace standardizovaného ÚNV – norma ÚNV (spolkové ministerstvo financí; dlouhodobý projekt).
 11. Benchmarking-Ring (srovnávací testování); (spolková vláda; ukončení projektu původně plánováno na 2001, od léta 2000 byly založeny tři Benchmarking-Ring v 11 ministerstvech a 8 úřadech).
 12. Zákon volného šíření informací (spolkové ministerstvo vnitra; konec projektu byl naplánován na rok 2001), jde zde o přístup občanů k úředním informacím; návrh Zákonu volného šíření informací je od poloviny roku 2001 v diskuzi.
 13. Strategie informačních technologií (spolkové ministerstvo pro dopravu, výstavbu a bydlení, spolkové ministerstvo vnitra; konec projektu byl naplánován na rok 2002).
 14. Novela služebního práva (spolkové ministerstvo vnitra; konec projektu původně plánován na polovinu roku 2001, zpráva se zkušenostmi byla předložena v polovině 2001, změny se promítly do zákona o platové struktuře dne 21. 3. 2002); plánovány jsou: uspořádání proměnných platových koridorů, optimalizace vedoucích funkcí, modernizace mzdového systému podle výkonnostních principů, především ve vzdělávacích a vědních oborech, posílení výkonnostních principů v kariérním řádu, organizování zaměstnávání na částečný úvazek.
 15. Personální vývoj ve spolkové správě (spolková vláda; konec projektu původně plánován na rok 2001, po ukončení výborem státního sekretáře byl zrealizován Návrh personálního

vývoje až do roku 2002; hesla: koncept dalšího vzdělávání zaměstnanců, cílová úmluva, vzdělávací opatření, individuální vývojové plány).

Od značných restrukturalizací Bundeswehru na počátku 90. let (redukce počtu vojáků z přibližně 520 000 na přibližně 340 000, podobná redukce civilních zaměstnanců z přibližně 200 000 na přibližně 133 000) se projevuje *situace obranného potenciálu* v tomto duchu: Spolková republika Německo po vstupu Polska, Maďarska a České republiky do NATO je prvně obklopena jen přáteli a partnery. Z této geopolitické situace se vycházelo do budoucna i pro další personální chování. Navíc po redukci personálu (dle rezortního Návrhu rozmístění z 16. 2. 2001) následuje restrukturalizace Bundeswehru, která má význam ve vojenské oblasti při tvorbě základny ozbrojených sil (SKB = Streitkräftebasis) a v civilní oblasti při reorganizaci spolkového úřadu pro vojenskou techniku a nákup. Rámcová smlouva „Inovace, investice a hospodárnost v Bundeswehru“ z 25. 4. 2001 se vyznačuje kroky Bundeswehru k dosažení vyšší hospodárnosti. Provozně podmíněné personální výpovědi jsou přitom vyloučeny. Jednotlivá opatření:

1. Spolkový ministr obrany reformoval ustanovení k vývoji a způsob nákupu materiálu, výzbroje a výstroje pro Bundeswehr těmito opatřeními:
 - ❑ Zkrátit období vývoje a pořízení.
 - ❑ Obvyklé materiály pokud možno pořizovat podle tržně obvyklých pravidel.
 - ❑ Usměrnovat finanční a platební pravidla podle těchto civilních trhů.
 - ❑ Zesílit odpovědnost podniků funkcionálním popisem výkonů; to by mělo být současně doprovázeno controllinem ze strany úřadů.K tomu byl určen postup nařízením EBMat, tzv. CPM (zákazník, produkt, management).
2. Spolkový ministr obrany zřídil soukromou hospodářskou organizaci „Agenturu pro vývoj, pořízení a provoz“ (GEBB), aby byla dosažena soustavná a institucionálně zajištěná nejvyšší míra hospodárnosti pro pořizování a provoz Bundeswehru. Agentura GEBB podporuje ministerstvo obrany při výběru a úpravě nákupních, provozních, finančních a platebních pravidel, aby mezi nynějšími formami a modalitami vytipovávala a navrhovala k realizaci nejhospodárnější varianty.

Právní forma umožňuje GEBB zakládat společnosti, pomocí kterých spolkové ministerstvo obrany bude získávat investiční majetek a movitý majetek a kde podílnické vztahy a finanční nástroje budou rozhodující. Podle projektu rozhodují obchodní společnosti jak o použití osvědčených finančních nástrojů při hospodaření, ale i o nejhospodárnějším způsobu spolupráce, jako např.: obchodní společnost, agenturně řešená společnost nebo společný podnik se zahraniční majetkovou účastí.

Hlavní účastníci se dohodli, který z úkolů Bundeswehr již nadále nebude vykonávat. Dohoda se týká úkolů, které nepaří k základním vojenským činnostem a díky moderní formě kooperace a financování mohou být vykonávány hospodárněji. Tento vytyčený cíl též formalizuje nařízení § 7 IS. 2 spolkového rozpočtového řádu BHO – Bundeshaushaltssordnung (pozn. v ČR by to byla rozpočtová pravidla), které určuje podmínky přezkoušení a stanovení, do jaké míry mohou být splněny státní a veřejné úkoly, které slouží pouze hospodářským činnostem, vyčleněním, odstátněním nebo privatizací z úkolů Bw. K tomuto účelu bylo zahájeno několik projektů (např. Projekt k reorganizaci řízení nemovitostí ve správě vojenského obvodu podle těchto hospodářských hledisek: dle podílu vlastníků,

uživatelů, provozovatelů a stavební správy a podle použití odborných znalostí podniků v oblasti facility managementu [15]).

3. Okruh působnosti GEBB se vyvinul z pilotních projektů. Nyní zajišťuje tyto oblasti:

- ❑ Vývoj obchodu.
- ❑ Nemovitosti (uvedení na trh a vývoj nemovitostí Bundeswehru, facility management, plánovaná většinová účast SRN skrze GEBB, původně naplánované zavedení v polovině roku 2003).
- ❑ Informační technologie – IT (poradenská funkce GEBBu pro IT-ředitele, prosazení plánovaných opatření leží u IT-ředitele na ministerstvu).
- ❑ Výstroj (založení LH oděvní společnosti Bundeswehru s. r. o. s 25,1 % podílem SRN skrze GEBB v srpnu 2002).
- ❑ Dopravní management (dopravní a transportní výkony; založení vozového servisního parku Bundeswehru s.r.o. 6. 6. 2002, hlavní společník je se svými 75,1 % SRN).

V rámci tzv. „Rezortní úmluvy“ (úmluva mezi spolkovými ministerstvy financí a obrany) ze 14. června 2000, mohou od roku 2002 zůstat neplánované příjmy za pronájem (ve prospěch výdělečných i nevýdělečných činností), z prodeje pozemků a movitého majetku v rozpočtu obrany. Mohou sloužit k financování Bundeswehru (až do výše 0,6 miliard eur ročně). To je přibližně 80 % tržeb. Zisky z efektivnosti na základě zvýšení hospodárnosti zůstávají ve 100% výši v rozpočtu obrany.

Několik výše uvedených IT projektů je včleněno do Projektu HERKULES (IT-ředitel a IT-výbor na ministerstvu od srpna 2000). Zde mají být nalezeny nové formy spolupráce s průmyslem. Ministr obrany Scharping schválil 16. ledna 2002 zřízení spolkového úřadu pro informační management a informační techniku Bundeswehru (tzv. IT-úřad). Potom má být společně s nějakým průmyslovým partnerem založena IT-společnost (podíl SRN 49,9%). Finanční objem Projektu HERKULES činí 6 až 6,5 miliard eur za 10 let. Pro IT-společnost jsou tržby předvídány přes třístranné obchody. Průmyslový partner zde nese hospodářské riziko. Pro úspěšnou realizaci společnost vypracuje nutné strukturní a procesní organizační předpoklady. Zavedení softwarového produktu SAP R/3 (firmy SAP) je spatřováno jako část IT-projektu HERKULES. Organizačně je SAP R/3 začleněno do tzv. programového řízení SASPF, zaváděcího řízení a procesního řízení. IT-vzdělávací potřeby mají být rovněž kryty ve spolupráci s průmyslem na příslušných, kompetenčních centrech IT (KIT) v Koblenzi a Drážďanech. Přitom se nejedná speciálně jen o uživatelské školení. Tento úkol, výstavba a provoz, má být v dalším vývoji převeden z Bundeswehru na průmysl.

2.3 Skutečnosti vedoucí k zavedení controllingu v Bundeswehru

Systém účetnictví SRN je postaven na kamerálním principu. [16] Účetní jednotky státu si však mohou zvolit způsob vedení účetnictví, pakliže vyhovuje ustanovení článku 114 německé ústavy (Grundgesetz) a je-li zajištěna transparentnost a hospodárnost používání veřejných prostředků. [17]

Vedení vnitropodnikového účetnictví dovoluje § 7 zákona o rozpočtových pravidlech SRN (Bundeshaushaltsordnung), který nařizuje při přípravě a realizaci státního rozpočtu dbát hospodárnosti a efektivnosti. Dosažení těchto kritérií dovoluje ve vhodných oblastech vést nákladové a výkonové účetnictví (**Kosten- und Leistungsrechnung – KLR**). Bundeshaushalt-

sordnung vstoupil v platnost 1. ledna 1970. [18] Možnosti dané tímto zákonem a Základním zákonem využilo spolkové ministerstvo obrany (Bundesministerium der Verteidigung – BMVg) hned od začátku platnosti zákona. Bylo rozhodnuto zavést podvojný účetnictví a zavedeno bylo také vnitropodnikové účetnictví. Požadavek na sledování nákladů pro potřeby řízení Bundeswehru byl však vznesen již krátce po vzniku Bundeswehru. [19]

Bundeswehr je v tomto směru pokrokový, protože veřejným standardem se vnitropodnikové účetnictví ve SRN stalo až v červnu 1997 [20], kdy spolkové ministerstvo financí (Bundesministerium der Finanzen – BMF) vydalo příručku pro nákladové a výkonové účetnictví (**KLR-Handbuch**) a s konečnou platností zakotvilo vnitropodnikové účetnictví ve veřejném sektoru až do 1. 1. 1998. [21] V SRN již dlouho existuje obor zabývající se řízením ozbrojených sil na ekonomických základech, tzv. **Betriebswirtschaftslehre der Streitkräfte**, který přepokládá existenci kalkulace nákladů a jejich evidenci s pomocí podvojného účetnictví (okruh nákladů výkonů). [22] Rokem 2004 se v SRN datuje vznik controllingu. [23] ČR je zatím v začátcích, ve kterých byl Bundeswehr na konci 60. let 20. století. [24]

Ve zmiňovaném období přebíraly ozbrojené síly SRN označením **Planierung, Programmierung und Durchführung** metodu Planning, Programming and Budgeting System (PPBS), který u nás známe jako *systém plánování, programování a rozpočtování (SPPR)*. Od fiskálního roku 1968 je kapitolní rozpočet BMVg (Einzelplan 14) určován právě na základě aplikace metody SPPR. Současně se zavedením SPPR bylo rozhodnuto vytvořit systém nákladového účetnictví. [25]

Rozhodnutí zavést nákladové účetnictví se opíralo o Bílou knihu z roku 1970. Ucelenou podobu získal systém vnitropodnikového účetnictví v Bundeswehru (**Kostenrechnung der Bundeswehr**) [26] již v roce 1971, kdy byla BMVg vydána publikace **Kostenrechnung im Planungssystem der Bundeswehr**. V Bundeswehru se tak začaly evidovat a kalkulovat náklady a vedla se nákladová statistika, která umožňovala srovnávat stejné nebo srovnatelné objekty nákladového účetnictví a analyzovat trend vývoje nákladů a jejich struktury. Smyslem těchto opatření bylo zvýšení hospodárnosti. K aktualizaci nákladového účetnictví došlo v závěru 70. let, kdy byla vydána publikace **Bundeswehr-Kostenrechnung**. [27]

Od konce 70. let se v Bundeswehru projevuje tendence spojovat odpovědnost velitelů útvarů s odpovědností za hospodaření jejich útvarů a za výkony těchto útvarů. Toto vyústilo v přijetí systému účtování nákladů ve vztahu k výkonům (**Kosten- und Leistungsrechnung – KLR**) organizačních elementů Bundeswehru, který je jednoznačně spojen s odpovědností za náklady a výkony (KLV) [28]. Jde o orientaci vnitropodnikového účetnictví směrem k efektivnosti a k podpoře rozhodování managementu o výši budoucích provozních výdajů.

Velení ozbrojených sil Německa si uvědomilo, že při trvale snižujících se výdajích na obranu je prakticky odkázáno pouze na vnitřní zdroje a zaměřilo se na dosahování efektivnosti při používání veřejných zdrojů při zabezpečování úkolů odvětví obrany. V roce 1992 byla ustanovena pracovní skupina pro omezení provozních výdajů Bundeswehru, která ve spolupráci se soukromou konzultační firmou měla vytipovat útvary a oblasti s potenciálem pro snížení provozních výdajů. V roce 1997 byl projekt rozšířen na dalších 220 útvarů a do května 1998 byl koncept odpovědnosti za náklady a výkony (**Kosten- und Leistungsverantwortung – KLV**) rozšířen na celý Bundeswehr. [29]

Stávající účetnictví, rozpočetnictví a statistika ovšem neskýtaly potřebnou strukturu, množství a kvalitu dat pro kvalitní realizaci konceptu KLV. Proto je tento koncept spojen se zaváděním controllingu (**Controlling im Rahmen Kosten- und Leistungsverantwortung**). V tomto směru vnitropodnikové účetnictví vytváří základ controllingu, což je v německy mluvících zemích běžné. [30]

S postupným rozšířením controllingu jako systému řízení, tj. systémem evidence o chování řízeného systému a systému tvorby rozhodnutí, jež ovlivňuje chování tohoto systému, počítala i přijatá koncepce rozvoje Bundeswehru. [31] **Controlling** se stal integrujícím nástrojem (systémem) řízení zdrojů v Bundeswehru, a proto byl v květnu 2001 vytvořen na spolkovém ministerstvu obrany štáb pro controllingové řízení (Stab Leitungscontrolling). [32]

Dílčí závěr

V Německu se používá označení nákladové účetnictví (**Kostenrechnung**), případně účetnictví nákladů a výkonů (**Kosten- und Leistungsrechnung**), pokud je orientováno na ovlivňování efektivity spotřebovávaných zdrojů. Dalším k tomuto přistupujícím prvkem je odpovědnost za náklady a výkony (Kosten- und Leistungsverantwortung) jako souběžně užívaný ekonomický nástroj řízení. Toto vše postupně přerůstá v **controlling**, který je však jinou kvalitou, než vnitropodnikové účetnictví a jeho ekvivalenty. **Vnitropodnikové účetnictví** či jeho ekvivalenty je druh zaznamenávání ekonomických informací, nepředstavuje účetní soustavu, ale je zaměřeno na evidenci hospodaření uvnitř organizační jednotky. [33]

Manažerské účetnictví představuje nástroj, který shromažďuje a poskytuje informace pro přípravu, projednání, přijetí, řízení kontrolu provádění rozhodnutí, která se týkají uspořádání procesů a zapojení zdrojů do těchto procesů uvnitř vymezeného organizačního prvku. Vnitropodnikové účetnictví se orientuje na podporu přípravy a přijímání ekonomických někdy nazývaných manažerských rozhodnutí. Pro tento typ rozhodování je typická snaha o hospodárnost a efektivnost používaných zdrojů při zabezpečování činností svěřených vymezené organizaci. [34]

Nákladové účetnictví je zaměřeno na kontrolu spotřeby zdrojů, tj. na evidenci této spotřeby a hodnotí ji zejména z pohledu hospodárnosti. Manažerské účetnictví je zaměřeno na rozhodování za účelem dosažení efektivity. Nákladové účetnictví má kontrolní funkci, tzn., zajišťuje pohled do minulosti, soustředí se na zjišťování skutečnosti. Manažerské účetnictví se orientuje na budoucnost, na zajištění informací pro řízení. [35]

4. Controlling jako instrument pro efektivní hospodaření

Praktickým projevem ekonomického myšlení je aplikace nákladového účetnictví v Bundeswehru – podle vzoru účetnictví používaného v podnicích, které by dovolilo provádění analýzy efektivity vojenských činností. [36] Princip hospodaření, jako integrální součásti přijímání vojenských rozhodnutí, by se měl realizovat ekonomickým propočtem. První podmínka spočívá v institucionálních změnách na úrovni státní organizace, druhá, založená na využívání zkušeností a metod civilní podnikavosti v ozbrojených silách, a třetí, spočívá v uznání, že každé vojenské rozhodnutí je také rozhodnutím ekonomickým. [37]

Postupně docházelo k zavádění jednotlivých prvků, až bylo možno vytvořit celý systém podpory ekonomického řízení – **controlling**.

V praxi Bundeswehru se zažila pozice controllingu na štábní úrovni. Controlling je tak úspěšně zřizován jako štábní prvek vedle původních oblastí štábu jednotky. [38] S implementací controllingu do Bundeswehru budou použitelné v hospodaření osvědčené manažerské systémy. Úkol štábního prvku controllingu je provádění účetnictví nákladů a výkonů (ÚNV) a controllingu pro samotný štáb jednotky a stejně tak i koordinace controllingových prvků podřízených jednotek. Controlling je tak v této situaci dislokován, aby radil velení jednotky

při otázkách plánování úkolů a řízení jejich plnění se zřetelem na **hospodárnost**. Mimo to má controlling na zřeteli úkoly v rámci trvalého programu zlepšení (TPZ). Přitom jde o využití a dosažení potenciálu myšlenek spolupracovníků z pracoviště a o optimalizaci pracovního místa a procesu. Tyto nástroje ruší staré navrhování v Bundeswehru a vyznačují se velkou flexibilitou, rychlým zpracováním a realizací jakož i honorováním návrhu.

K efektivní alokaci přistupuje Bundeswehr na základě podniko-hospodářského řízení, přičemž k tomu využívá controllingu jako podporu řízení se svými nástroji. Těžištěm controllingu je řízení. Na základě analýzy odchylek musí být vyhledána ta místa, na kterých by měla být provedena protipatření, aby bylo dosaženo společně stanovených cílů. Controller má informovat jednotlivé odpovědnostní oblasti prostřednictvím svých zpráv o dosahování stanovených cílů a stejně tak, objeví-li se odchylky, poukázat na jejich příčiny.

Skupiny controllingových úloh tak můžeme dělit na **plánování**, kam patří stanovení cílů organizace, **kontrolu**, kde provádíme porovnání plánu a skutečnosti a analýzu odchylek, a **řízení**, které obsahuje provádění nápravných opatření. Controllingový systém musí obsahovat orientaci na cíle organizace, orientaci na budoucí vývoj a orientaci na úzké profily, což jsou nejslabší články organizace, tak jak již byly zmiňovány výše.

Controlling pomáhá strukturovat a analyzovat relevantní informace pro rozhodování a umožňuje řízení, velení solidní rozhodování. Tato potřeba vychází především ze soustavně rostoucího a zohlednitelného množství dat. Funkčně a organizačně je možno od sebe strategický a operativní controlling oddělit.

Strategický controlling je pozorován controllerem A. Ten podporuje vedení, řízení, velení při vývoji a formulaci cílového systému a popř. při potřebném a nevyhnutelném následném řízení. Z těchto důvodů byla provedena implementace nástroje řízení Balanced Scorecard (BSC). [39] Vedle formulace kréda („vůdčí představy“) jednotky a z toho odvozeného motta je tvorba souboru ukazatelů spojena s měrnými veličinami hlavního úkolu strategického controllingu. Na základě těchto souborů ukazatelů jsou optimalizovány strategie řízení a tak efektivně komunikují. Mimo to je hlášeno dosahování cíle pomocí zpětné vazby transparentní a aktuální pro řízení a tím je umožněno proaktivní a z hlediska zvoleného cíle správné zpětnovazební řízení.

V rámci **operativního controllingu** je uskutečňována komplexní analýza procesů a toků a popř. jejich zlepšení v rámci optimalizace procesů. Potřebná data jsou získávána, zpracovávána, analyzována a pro vedení připravována controllerem B ve spolupráci s úředním (kancelářským) referentem controllingu (jakási pomocná síla controllera, která zadává data do systému – controller BSB), za užití účetnictví nákladů a výkonů (ÚNV). Natolik potřebná data poskytuje operativní controlling strategickému controllingu.

4.1 Nástroje controllingu v Bundeswehru

S tvorbou nového štábního prvku – **controllingu** – byla vytvořena nová rovina udávající směr, se kterou může velitel jednotky efektivně užívat novou manažerskou metodu pro jeho rozhodování.

Controlling na pracovištích Bundeswehru je především chápán v souvislosti s konceptem Odpovědnost za náklady a výkony (ONV), Kosten- Leistungverantwortung (KLV), který v sobě zahrnuje nástroje Účetnictví nákladů a výkonů (ÚNV), Kosten- Leistungrechnung (KLR), a Trvalý program zlepšení (TPZ), Kontinuerlicheverbesserung-program (KVP). Jako další

podpůrný koncept slouží Směrnice pro ekonomickou prověrku (MT), Market Testing (MT). Snahou těchto konceptů je rozšířit řízení o provozně ekonomické prvky, které budou mít větší vliv na rozhodovací proces.

Účetnictví nákladů a výkonů (ÚNV) je systém, který zjišťuje náklady, přiřazuje je k provedeným výkonům a významně tím přispívá k rostoucímu povědomí o nákladech. Přiřazení nákladů k jednotlivým výkonům však není jednoduché. Výkony jsou v rámci ÚNV zobrazeny aktivitami, procesy a hlavními procesy. Přitom aktivity se slučují do procesů a procesy do hlavních procesů. Na základě údajů z ÚNV může tak vedoucí pracoviště (velitel) lépe než doposud při svém rozhodování zohlednit nákladové aspekty. Aktuální údaje o nákladech a výkonech se poskytují vedení pracoviště periodicky, zpravidla měsíčně. V mnohých knihách se setkáváme s názvem *Výpočet nákladů a výkonů (VNV)*. Tento termín je vhodné používat tehdy, hovoříme-li skutečně o výpočtu. V rámci VNV se vypočítávají náklady podle druhů, tj. jaké náklady vznikají, náklady podle středisek, tj. kde tyto náklady vznikají a v neposlední řadě náklady podle nositele nákladů, tj. vypočítávají se náklady na jednotku výkonu, či podle okamžiku vzniku nákladů. Uvádíme-li však tento nástroj v souvislosti s celým systémem controllingu, považují z metodologického hlediska vhodnější název Účetnictví nákladů a výkonů (ÚNV). Tento nástroj používá pro svou realizaci a podporu i softwarový program KOLIBRI (Účetnictví nákladů a výkonů v Bundeswehru pro racionalizaci a vnitřní optimalizaci), který dokáže na základě pravidelně zadávaných údajů vypočítávat náklady a výkony tak, jak to požaduje VNV.

Trvalý program zlepšení (TPZ) je systém, pomocí kterého má být intenzivněji a systematictěji zohledněn potenciál kreativity a zkušenosti všech pracovníků. Spolupracovníci mají být přivedeni k systematickému podávání zlepšovacích návrhů, aby ve své vlastní působnosti zlepšili a zohospodárnili pracovní postupy. Návrhy proto musí být rychle realizovány a odměněny. Návrhy TPZ mají za úkol zajistit, popř. zvýšit hospodárnost plnění úkolu, zachovat, popř. zvýšit kvalitu práce, zachovat, popř. zvýšit pracovní spokojenost zaměstnanců, zlepšit bezpečnost provozu, bezpečnost práce a ochranu životního prostředí. Na tomto místě lze poukázat na určitou analogii ke kroužkům kvality, které své rozšíření našly v některých systémech řízení využívaných především v Japonsku. Jde tedy o jakési zlepšovateľské hnutí. Zaměstnanci se mohou na tomto programu podílet dobrovolně nebo jsou vytvářeny tzv. projektové skupiny. V případě potřeby jim v práci pomáhají moderátoři TPZ, zmocněnci TPZ a controlleři. Jako základu TPZ je využíváno k identifikaci a kvantifikaci problémů především údajů zjištěných v rámci účetnictví nákladů a výkonů.

Market Testing (MT) představuje metodu, která umožňuje srovnání výkonnosti mezi veřejným a soukromým sektorem. Tento nástroj je využíván v procesu privatizace služeb, které nepatří mezi klíčové v rámci rezortu obrany. Umožňuje porovnat, zda-li je výhodnější a hospodárnější využít nabídky na dodávku určité služby pro armádu soukromou firmou nebo využívat vlastních zdrojů. Přitom je rozhodující, že Bundeswehr převádí na soukromý sektor jen takové úkoly, které pro něj samotný znamenají ekonomický přínos. Jedná se o tzv. *outsourcing*. Protože Bundeswehr je obvykle jediným odběratelem této služby, je určitým způsobem více zainteresován na hledání varianty, která přináší levnější a hospodárnější řešení. Market Testing je členěn do čtyř fází, a to přípravné fáze, soutěžní fáze, prováděcí fáze, kontrolní fáze.

Benchmarking (BM) je učení se od nejlepších. Můžeme ho definovat jako kontinuální a systematické srovnávání vlastní efektivnosti v produktivitě, kvalitě a procesního průběhu s podniky a organizacemi, které představují špičky v podávání srovnatelných výkonů. Benchmarking podporuje souvislý, plynulý proces učení a předpokládá připravenost ke změně. Cíl je být „nejlepší třídou“ ve svém oboru.

Qualitätsmanagement (QM) jde o systému managementu kvality, jehož budování se stává nezbytnou součástí řízení každé úspěšné organizace a je zaměřeno do všech jejích oblastí: plánování, provozu, kontroly, personalistiky a ekonomiky. Náročnost výstavby systému managementu kvality závisí na úrovni stávajícího systému řízení, na rozsahu a kvalitě vnitřních předpisů, postupů, na schopnosti pracovníků realizovat potřebné změny a především na míře podpory celého projektu vrcholovým vedením. Z hlediska určité administrativní náročnosti je rozhodující přípravné období, ve kterém je nutno definovat jednotlivé procesy, stanovit dokumentované postupy a zavést jejich trvalé řízení, aktualizaci a dodržování. Rozsah a formální úpravy si volí organizace. V následném období udržování a zlepšování systému se zpracovávají analýzy a vyhodnocují záznamy, s cílem získat důkazy o správném fungování systému a též získat náměty k zlepšování a rozhodování založeném na faktech. Vybudování systémů řízení kvality představuje poměrně náročný proces a trvale zasahuje do řízení organizace. Podporu při budování systému řízení kvality jsou např. standardy ISO 9001. [40] Bundeswehr tohoto nástroje využívá prozatím jen opravárenských závodů, kde aplikuje standardy a normy DIN, EN, ISO 9001:2000, TÜV CERT.

Flexibilní rozpočtování bylo zavedeno, aby při hospodářském jednání nedocházelo ke kolizi mezi zákonným rámcem kameralistiky a parlamentní kontrolou hospodaření s rozpočtovými prostředky. Velitelům by měly být rozšířeny pravomoce v obchodním jednání a z titulu úspor by měla vzrůst motivace všech zúčastněných. Skutečnost, že šetření se vyplatí, by měla přivést jednotky k hospodárnosti. Změny se pomítají i do oblasti krytí rozpočtu a možnosti přenosu zůstatku prostředku na výdaje do následujícího roku. Tím dochází i k posilování decentrálního řízení.

Balanced Scorecard (BSC) je systém vyvážených ukazatelů výkonnosti organizace. Velitelské síly rozličných úrovní vyvíjejí společnou a jednotnou představu, vizi, strategii o fungování a organizaci. Této vize se pak snaží dosáhnout pomocí pevně stanovených cílů. Zaměřením se na hlavní strategické cíle, se tak organizace vyvaruje informačního přetížení vedoucích osob. Pokrok na cestě k dosažení cíle je podmíněn na sledování společně vyvinutého rámce. Na základě do budoucna orientovaných ukazatelů mohou být včas rozpoznány odchylky od plánovaného vývoje a aplikována odpovídající protipatření. Použitím BSC, jako přehledného komunikačního nástroje, je zvýšena transparentnost, a tím také i identifikace s organizací na všech úrovních. Od tohoto nástroje se očekává výrazné zkvalitnění řízení velitelských složek. Ať již pomocí účtnictví nákladů a výkonů prováděného operativním controllingem, které integruje strategické a operativní řízení, transparentností a reálností cílů rozpočtu, motivaci personálu, zlepšením komunikačního a informačního toku mezi řídicími, velitelskými úřady a štábními úseky.

Bundeswehr se snaží zefektivnit a zhospodárnit svoji činnost, a to především přejímáním mechanismů využívaných v civilní podnikové sféře. Jedná se o snahu přiřadit ekonomický rozměr všem prováděným aktivitám, proto vznikl koncept „Odpovědnost za náklady a výkony“.

Patrná je snaha o zprůhlednění účetnictví a zlepšení jeho vypovídací schopnosti. Proto také zavádí účetnictví nákladů a výkonů jako jakousi formu vnitropodnikového účetnictví. Zavedením trvalého programu zlepšení lze vysledovat vliv moderních provozních systémů v podnikové sféře se záměrem zvýšené identifikace zaměstnanců s armádou. Důraz na racionalizaci ekonomických procesů v Bundeswehru se projevuje i užší spoluprací s domácím průmyslem v různých formách. Možnosti zapojení soukromého kapitálu jsou zjišťovány prostřednictvím Market Testingu. *To všechno jsou prvky, které stojí za zamyšlení do budoucna nejen z pohledu AČR, ale také i jiných rezortů veřejné správy.* [41]

Závěr

Na základě výše uvedených skutečností je zřejmé, že problematika controllingu v ozbrojených silách je aktuální. V článku je definován pojem controlling v ekonomickém systému řízení zdrojů, jeho hlavní nástroje a jsou analyzovány nejvýznamnější faktory, které vedly k zavedení controllingu do ekonomického systému řízení zdrojů v ozbrojených silách Německa.

Článek podhaluje aktuální stav ekonomického systému německých ozbrojených sil. Byly vymezeny přístupy k hospodaření ozbrojených sil Bundeswehru. Byla provedena podrobná deskripce přístupů, kterými se německá armáda usiluje dosáhnout tří základních cílů hospodaření: efektivnost, hospodárnost a účelnost. K dosažení těchto cílů využívá Bundeswehr celou řadu metod, nástrojů a systému ukazatelů vycházejících z podnikohospodářské teorie. Jsou tak nastiňovány možnosti aplikace manažerského účetnictví, programu zlepšení a controllingu v ozbrojených silách.

Poznámky:

- [1] HORVÁTH, P. a kol. *Nová koncepce controllingu*. Praha: Proffes Consulting s.r.o., 2004.
- [2] HORVÁTH, P. a kol. *Nová koncepce controllingu*. Praha: Proffes Consulting s.r.o., 2004.
- [3] HORVÁTH, P. a kol. *Nová koncepce controllingu*. Praha: Proffes Consulting s.r.o., 2004.
- [4] KONEČNÝ, M., REŽŇÁKOVÁ, M. *Controlling*. Brno: PC-DIR s.r.o., 1997.
- [5] VOLLMUTH, H. J. *Controlling nový nástroj řízení*. Praha: Profess Consulting s.r.o., 2002, s. 12. ISBN 80-85235-54-4.
- [6] STEINÖCKER, R. *Strategický controlling*. Praha: Babtext, 1998. ISBN 80-85816-00-7.
- [7] VOLLMUTH, H. J. *Controlling nový nástroj řízení*. Praha: Profess Consulting s.r.o., 2002, s. 36 - 37. ISBN 80-85235-54-4.
- [8] VOLLMUTH, H. J. *Controlling nový nástroj řízení*. Praha: Profess Consulting s.r.o., 2002, s. 38. ISBN 80-85235-54-4.
- [9] KRČ, M. a kol. *Moderní ekonomické nástroje v obraně*. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2003, s. 50. ISBN 80-85960-55-0.
- [10] Pozn.: Ačkoliv je zde nejprve uváděn Hahnův přístup, je třeba zdůraznit, že Hahn vystupuje spíše jako následovník Gerbergra a dalekosáhle rozvíjí jeho přístupy k podnikohospodářskému myšlení v ozbrojených silách.
- [11] ESTLER, O., KNAACK, A. *Modul1: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre*. Mannheim/Berlin: Bundesakademie für Wehrverwaltung und Wehrtechnik, 2004, s. 4.
- [12] JIRÁNOVÁ, B. Zavedení podnikohospodářských nástrojů do veřejného sektoru Německa (Cíle a obsah podnikohospodářské nauky). In *Moderní ekonomické nástroje v obraně*. Brno: Univerzita obrany, 2004.
- [13] KRČ, M. a kol. *Moderní ekonomické nástroje v obraně*. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2003, s. 40-41. ISBN 80-85960-55-0.
- [14] KRÍŽ, Z. *Německá bezpečnostní politika v militární dimenzi: Politické souvislosti, průběhu a důsledky reformy Bundeswehru v letech 1998-2002*. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2002, s. 87.
- [15] **Facility Management** – je smluvní zajištění správy, obsluhy, údržby a servisu energetických zařízení prostřednictvím externí firmy. Předmětem smlouvy obvykle nejsou dodávky energetických komodit, ale zajišťování smlouveného rozsahu výkonů. Při této službě lze měřit zlepšování efektivity smlouvou dotčených činností oproti počátečnímu referenčnímu stavu a podřídit tomuto cíli i systém odměňování dodavatele služby. Službou může být pokryta jak výroba a distribuce energie, tak i zajištění provozu spotřebičů.

- [16] *Das System der Öffentlichen Haushalte*. Berlin: BMF, 2002, s. 60.
- [17] VINCENCOVÁ, E. *Předpoklady a možnosti zavedení vnitropodnikového účetnictví v účetní jednotce MO ČR* [písemná práce]. Vyškov: Vysoká vojenská škola pozemního vojska, 2004, s. 18.
- [18] *Das Haushaltssystem der Bundesrepublik Deutschland*. (Stand zu Okt. 2001) Berlin: BMF, 2001, s. 4.
- [19] GERBER, J. *Moderne Kostenrechnung beim Militär?* Frankfurter Allgemeine Zeitung. 1957. Jg.9, Nr. 172, 29. 7. 1957.
- [20] *Das System der Öffentlichen Haushalte*. Berlin: BMF, 2002, s. 68.
- [21] *Das Haushaltssystem der Bundesrepublik Deutschland*. (Stand zu Okt. 2001) Berlin: BMF, 2001, s. 5.
- [22] KRČ, M. *Nástin dějin ekonomiky obrany*. Praha: MO ČR, 2001, s. 141–153 Vojenská ekonomika ve Spolkové republice Německo. ISBN 80-7278-100-6.
- [23] *Bundeswehr 2002 – Sachstand und Perspektiven*. Berlin: BMVg, 2002, s. 45.
- [24] VINCENCOVÁ, E. *Předpoklady a možnosti zavedení vnitropodnikového účetnictví v účetní jednotce MO ČR* [písemná práce]. Vyškov: Vysoká vojenská škola pozemního vojska, 2004, s. 19.
- [25] *Bundeswehr-kostenrechnung*. Bonn: BMVg Fü S VI 2, 1985, s. 21.
- [26] *1000 Stichworte zur Bundeswehr*. Hamburg, Berlin, Bonn: Mittler, 1997. ISBN 3-8132-0536-3.
- [27] VINCENCOVÁ, E. *Předpoklady a možnosti zavedení vnitropodnikového účetnictví v účetní jednotce MO ČR* [písemná práce]. Vyškov: Vysoká vojenská škola pozemního vojska, 2004, s. 20.
- [28] *1000 Stichworte zur Bundeswehr*. Hamburg, Berlin, Bonn: Mittler, 1997. ISBN 3-8132-0536-3.
- [29] BÖLL, T. Fast alles ausgefächert. *Truppenpraxis*. 1999, Jg. 43, Nr. 2, s. 92–95.
- [30] SCHRÖLL, R. Vývoj a pojetí manažerského účetnictví. *Účetnictví*, 1993, sv. 28, č. 8. s. 315–320.
- [31] *Die Bundeswehr – sicher ins 21. Jahrhundert*. Berlin: BMVg, 2000. Art. 68, 69.
- [32] *Willkommen im Bundesministerium der Verteidigung*. Berlin: BMVg, 2001.
- [33] *Willkommen im Bundesministerium a možnosti zavedení vnitropodnikového účetnictví v účetní jednotce MO ČR* [písemná práce]. Vyškov: Vysoká vojenská škola pozemního vojska, 2004, s. 7.
- [34] VINCENCOVÁ, E. *Předpoklady a možnosti zavedení vnitropodnikového účetnictví v účetní jednotce MO ČR* [písemná práce]. Vyškov: Vysoká vojenská škola pozemního vojska, 2004, s. 7–8.
- [35] VINCENCOVÁ, E. *Předpoklady a možnosti zavedení vnitropodnikového účetnictví v účetní jednotce MO ČR* [písemná práce]. Vyškov: Vysoká vojenská škola pozemního vojska, 2004, s. 9.
- [36] KRČ, M. a kol. *Moderní ekonomické nástroje v obraně*. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2003, s. 41–42. ISBN 80-85960-55-0.
- [37] KRČ, M. a kol. *Moderní ekonomické nástroje v obraně*. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2003, s. 42. ISBN 80-85960-55-0. Pozn.: Wirtschaftlichkeit bei Streitkräften. Das ökonomische Prinzip als militärischer Führungsgrundsatz.
- [38] Pro správné chápání pojmů v této větě doplňuji, že štáb pluku je chápán jako štáb z vojenského hlediska a štábní pozice controllingu z hlediska organizačního začlenění, tedy udává pozici controllingu v organizačním schématu (organogramu).
- [39] Luftwaffeninstandhaltungsregiment 2. *Einsatzbereit – jederzeit, weltweit*. Diepholz: Luftwaffeninstandhaltungsregiment 2, 2003.
- [40] www.hexpert.cz/management-kvality.php.
- [41] POLÁŠEK, R. Podnikohospodářské prvky v podmínkách hospodaření Bundeswehru. In KRČ, M. a kol. *Moderní ekonomické nástroje v obraně*. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2003, s. 84–100. ISBN 80-85960-55-0.
- [42] *Odpovědnost za náklady a výkony v Bundeswehru*. Odborný koncept spolkového ministerstva obrany SRN. Bonn: SMO 1996.
- [43] *Směrnice pro ekonomickou prověrku (Market Testing)*. Směrnice spolkového ministerstva obrany SRN. Bonn: SMO 1998.

Literatura:

- BÖLL, T. Fast alles ausgefächert. *Truppenpraxis*, 1999, Jg. 43, Nr. 2.
- ESTLER, O., KNAACK, A. *Modul1: Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre*. Mannheim / Berlin: Bundesakademie für Wehrverwaltung und Wehrtechnik, 2004.
- GERBERGER, J. *Betriebswirtschaftslehre und Bundeswehr – Ergebnisse und Einsichten aus 30 Jahren*. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag, 1988.
- GUTENBERG, E. *Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre*, Bd. III: *Die Finanzen*, 8. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York, 1980.
- HORÁK, R. Racionalizace řízení finančních zdrojů v obraně a ozbrojených silách ČR. *Obrana a strategie*, 2004 č. 1. Brno: Ústav strategických studií Vojenské akademie v Brně, 2004.
- HORÁK, R. a kol. *Východiska pro konstituování ekonomiky armády*. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2002. ISBN 80-85960-36-2.

- JIRÁŇOVÁ, B. Zavedení podnikohospodářských nástrojů do veřejného sektoru Německa (Cíle a obsah podnikohospodářské nauky). In *Moderní ekonomické nástroje v obraně*. Brno: Univerzita obrany, 2004.
- KONEČNÝ, M., REŽŇÁKOVÁ, M. *Controlling*. Brno: PC-DIR s. r. o., 1997.
- KRČ, M. *Nástin dějin ekonomiky obrany*. Praha: MO ČR, 2001. Vojenská ekonomika ve Spolkové republice Německo. ISBN 80-7278-100-6.
- KRČ, M. a kol. *Moderní ekonomické nástroje v obraně*. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2003. ISBN 80-85960-55-0.
- KRČ, M., KUČERA, J., RADVAN, E. *Metodologie vědy a vědeckého poznání v ekonomice obrany státu*. Brno: Univerzita obrany, 2005.
- KRČ, M., ODEHNAL, L. a kol. *Ekonomika obrany státu*. Brno: Vojenská akademie v Brně, 1998. ISBN 80-85960-06-00.
- KŘÍŽ, Z. *Německá bezpečnostní politika v militární dimenzi (Politické souvislosti, průběhu a důsledky reformy Bundeswehru v letech 1998-2002)*. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2003. ISBN 80-85960-52-4.
- KUNC, S. *Hospodárnost a efektivnost v rezortu MO ČR*. In Sborník VVŠ PV Vyškov, 2001. ISBN 80-7231-073-9.
- MERVART, J. *Způsoby poznávání světa*. Brno: Masarykova Univerzita, 2003. ISBN 80-210-3227-8.
- NĚMEC, P. *Vybrané materiály o reformě pozemních sil Bundeswehru a informace o některých institucích*. Brno: Ústav strategických studií Vojenské akademie v Brně, 2002.
- ODEHNAL, L. *Ekonomika armády (teoretická východiska)*. In *Sborník Vojenské akademie v Brně, Řada C-D (Aplikované sociální a ekonomické vědy)*, č. 2. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2001.
- OCHRANA, F. *Vybrané problémy financování a ekonomiky obrany*. Praha: VŠE, 1998.
- POLÁŠEK, R. Podnikohospodářské prvky v podmínkách hospodaření Bundeswehru. In KRČ, M. a kol. *Moderní ekonomické nástroje v obraně*. Brno: Vojenská akademie v Brně, 2003, s. 84-100. ISBN 80-85960-55-0.
- SCHROLL, R. Vývoj a pojetí manažerského účetnictví. *Účetnictví*, 1993, sv. 28, č. 8.
- Steinöcker, R. *Strategický controlling*. Praha: Babtext, 1998. ISBN 80-85816-00-7.
- STEINSEIFER, D. F., FLUME, W. et al. *Taschenbuch Deutsche Bundeswehr*. Sankt Augustin: CPM GmbH, 2003.
- VOLLMUTH, H. J. *Controlling nový nástroj řízení*. Praha: Profess Consulting s.r.o., 2002. ISBN 80-85235-54-4.
- VYSUŠIL, J. *Integrované názvosloví v controllingu*. Praha: Profess Consulting s.r.o., 2001. ISBN 80-7259-007-3.
- Bundeswehr-Kostenrechnung*. BMVg FÜ S VI 2, Bonn, 1985.
- Bundeswehr 2002 – Sachstand und Perspektiven*. Berlin: BMVg, 2002, s. 45.
- Die Bundeswehr – sicher ins 21. Jahrhundert*. Berlin: BMVg, 2000.
- Das Haushaltssystem der Bundesrepublik Deutschland*. /Stand zu Okt. 2001/ Berlin: BMF, 2001.
- Das System der „Öffentlichen Haushalte*. Berlin: BMF, 2002.
- Fachkonzept Kosten- und Leistungsverantwortung in der Bundeswehr (Fachkonzept KLV)*. BMVg Org 4 vom 31. 08. 1996. [42]
- Market Testing-Richtlinie (MT-RL)*. BMVg Org 4 vom 13. 07. 1998. [43]
- Luftwaffeninstandhaltungsregiment 2. Einsatzbereit – jederzeit, weltweit*. Diepholz: Luftwaffeninstandhaltungsregiment 2, 2003.
- Willkommen im Bundesministerium der Verteidigung*. Berlin: BMVg, 2001.
- 1000 Stichworte zur Bundeswehr*. Hamburg, Berlin, Bonn: Mittler, 1997. ISBN 3-8132-0536-3.

Seznam použitých zkratek:

BM	Benchmarking
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BSC	Balanced Scorecard
Bw	Bundeswehr
KGSt	Komunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KLV	Kosten- und Leistungsverantwortung
KVP	Kontinuierliche Verbesserungsprogramm
MT	Market Testing
NŘM	Nový řídicí model
NSM	Neuer Steuerungsmodell
ONV	Odpovědnost za náklady a výkony
PPBS	Planing, Programing and Budgeting System
QM	Qualitäts Management
SPPR	Systém plánování, programování a rozpočtování
TPZ	Trvalý program zlepšení
ÚNV	Účetnictví nákladů a výkonů
VNV	Výpočet nákladů a výkonů

Hodnocení procesů na základě hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti

Cílem článku je ukázat možný způsob hodnocení procesů na základě hospodárnosti, účinnosti a efektivnosti. Článek na příkladu procesu střednědobého plánování rozvoje a činnosti rezortu obrany ukazuje možný způsob hodnocení při využití tzv. 3E, tj. hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti.

Článek je příspěvkem do diskuze k uplatnění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti v hodnocení výkonů rezortu obrany. Příspěvek se věnuje problematice hodnocení procesů plánování činnosti a rozvoje rezortu obrany. Jedná se o nesmírně složitou a zatím nepříliš zkoumanou oblast.

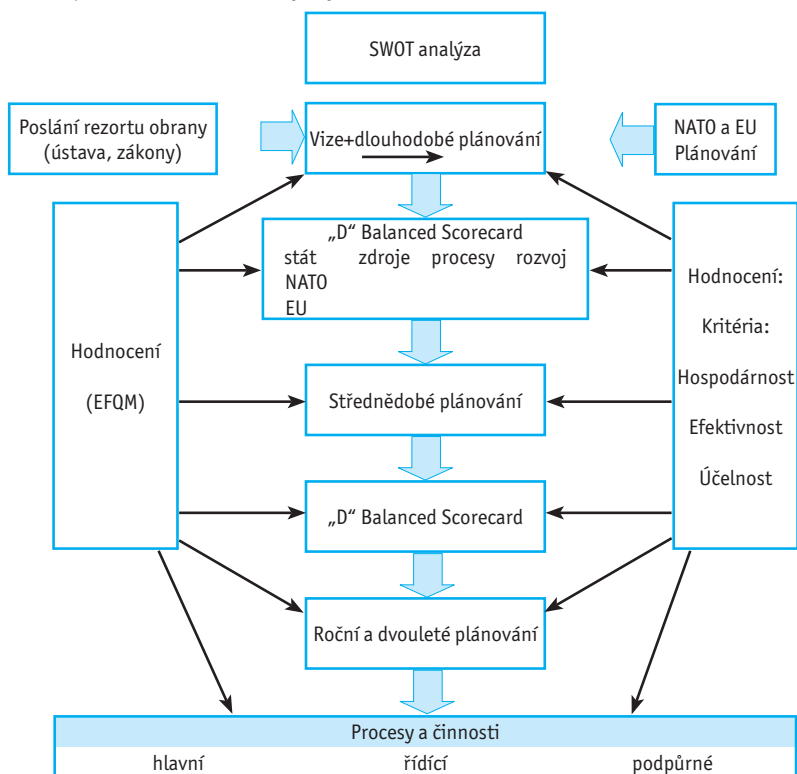
Nezbytnou součástí řízení jsou hodnotící procesy. Podávají reálný obraz o schopnostech ministerstva obrany předvídat a plánovat svou činnost včetně svých zdrojových potřeb. Měly by být nápomocny analyzovat příčiny odchylek od plánu a ke zlepšení úrovně plánování činnosti a rozvoje rezortu obrany a zvýšit efektivnost, účinnost a hospodárnost výkonů v rezortu obrany. Pro hodnocení procesů se využívá celá řada metod a nástrojů, jako např. EFQM, benchmarking, aj. které jsou využívány v ozbrojených silách vyspělých států NATO, jako např. Velká Británie. [7]

V souvislosti s hodnocením plánování výdajů je využívána aplikace metod na bázi tzv. „3E“. [11] Ta vychází z definice uvedené v obecné terminologii manažerského účetnictví. Posléze byla upravena do podmínek rezortu obrany. Jako součást zásad a postupů finančního řízení v rezortu obrany je objasněna následovně:

- ❑ **Hospodárnost (Economy)** se vyjadřuje jako poměr skutečných nákladů na vstupu k plánovaným.
 - V souvislosti s Programem výkonnosti ministerstva obrany se hospodárnosti dosahuje snižováním vstupů a z toho vyplývajícím přiměřeným snížením výstupů.
- ❑ **Efektivnost (Effectiveness)** je charakterizován jako rozsah dosažení cíle. Vyjadřuje se jako poměr dosaženého výstupu k plánovanému.
 - V souvislosti s Programem výkonnosti ministerstva obrany se efektivnost hodnotí jako vztah výstupu dosažených a požadovaných (plánovaných).
- ❑ **Výkonnost - účinnost (Efficiency)** je popsána jako poměr výstupů činnosti ke zdrojům, které by měly být využity pro tyto výstupy.
 - V souvislosti s Programem výkonnosti ministerstva obrany se účinností rozumí změna ve vztahu mezi vstupem a výslednými výstupy. Lze ji dosáhnout dvěma způsoby. Buď stejné výstupy jsou realizovány pomocí nižších vstupů (tzv. účinnost vstupů) nebo je více výstupů produkováno stejnými vstupy (tzv. účinnost výstupů).

Jejich místo v plánování činnosti a rozvoje rezortu obrany je schematicky znázorněno na obr. 1. Prolíná se nejen dlouhodobým, střednědobým a krátkodobým plánováním, ale veškerou činností rezortu, v níž dochází k použití veřejných zdrojů.

Obr. 1: Schéma plánování v rezortu obrany s využitím hodnocení tzv. 3E a EFQM



V našich podmínkách se doposud uvedená metodika ani EQPM doposud běžně nepoužívají při hodnocení výkonu orgánů veřejného sektoru. Obecné vymezení tzv. 3E vycházejí ze zákona o finanční kontrole. [8] Obecné zásady ke stanovení kritérií hospodárnosti, efektivnosti, účelnosti činností a operací jsou zahrnuty v metodické pomůcce MF ČR pro audit výkonů v orgánech veřejné správy: [9]

- ❑ „Hospodárností se rozumí takové použití prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení kvality plněných úkolů. [8]
 - *Hospodárnost* je definována jako minimalizace veřejných výdajů veřejných prostředků na vstupu za předpokladu dosažení přiměřené (odpovídající) kvality výstupu. Prověruje se případná možnost využití levnějších vstupů, za předpokladu zajištění stabilní kvality v požadovaném čase (případě zajištění ostatních kritérií a priorit). [9]
- ❑ Efektivností se rozumí takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění. [8]
 - *Efektivnost* je vyjádřením maximalizace výsledků činností ve vztahu k použitým disponibilním veřejným prostředkům. V rámci prověřování efektivnosti se zaměřujeme na to, zda je zajištěn požadovaný výstup. K plnému ocenění efektivnosti je vhodné porovnání informací o poměru vstupů a výstupů v jiné (podobné) organizaci (benchmarking). [9]

- Účelností se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů. [8]
 - Účinnost se týká měření toho, do jaké míry bylo dosaženo cílů, a vztahu mezi zamýšleným a faktickým dopadem činnosti. [9]

Pokud srovnáme výše uvedené definice, vidíme rozdíly v chápání pojmů odrážející nejen rozdílnost obou jazyků, ale i poněkud odlišné přístupy k řešení problému výkonnosti a řízení organizací veřejného sektoru.

Česká definice tzv. 3E vychází ze zákona o finanční kontrole a především se vztahuje ke kontrole veřejných výdajů. Britská definice spíše přikládá význam na výkon a následně na výši nákladů s výkonem spojených. Tuto definici můžeme najít právě v normě ISO 9001-2001. Metodická pomůcka MF ČR (CHJ-16) [9] ani ISO norma není právně relevantní. Záleží na rezortu obrany, zda je přijme a zavede. Pro rezort obrany je zavazující zákon o finanční kontrole.

Orientace řízení ve veřejném sektoru na výkony a výsledek předpokládá zvolit kritéria pro hodnocení plánovacích procesů v souladu se zásadami výše vzpomínané metodické pomůcky MF ČR. Hodnocení plánovacích procesů je možné vidět ve dvou rovinách:

1. První úroveň je hodnocení odchylek skutečnosti od plánu. Jde o vyjádření odchylek ve finančním objemu a v jejich četnosti. Tato kritéria nám poskytují informace o kvalitě, hospodárnosti, ale i o efektivnosti plánovacích procesů.

V prvé rovině se hodnotí schopnost převést z víceletého plánu jedno roční období do ročního prováděcího plánu a připravit návrhu rozpočtu. Tzn., že v roce 2006 by se rok 2007 ze střednědobého plánu (např. pro střednědobý plán na období 2007-2012) by se po určitých úpravách daných MF ČR a z toho vyplývajících vnitřních opatření měl převést do ročního plánu a návrhu rozpočtu na rok 2007. Zdánlivě jednoduchá činnost se v nestabilním zdrojovém rámci stává pro rezort obrany značně složitou. Může významně ovlivnit a změnit věst i ke změně zadání střednědobého plánu.

Jako možné kritérium by mohl být stanoven rozsah odchylek, na příklad v procentní sazbě k objemu rozpočtu (v našem případě k roku 2007). Porovnáním k původnímu plánu lze hodnotit jako efektivnost plánování (pohybuje se v daném rozmezí), nebo běžné narušení plánu (lze také stanovit rozpětí), a narušení, které znamená radikální zásah do střednědobého plánu. Dosažení další hranice rozpětí by mohlo znamenat změnu zadání a přepracování celého střednědobého plánu. S objemem zdrojů souvisí i četnost odchylek.

Vysoký počet odchylek i s nižším objemem zdrojů svědčí o neefektivní plánovací činnosti příslušných orgánů a může znamenat tzv. rozkmitání plánu vedoucí až k jeho přepracování či ke změně zadání již realizovaného ročního plánu (schváleného rozpočtu). Velká četnost odchylek svědčí o špatně definovaných cílech a z nich vyplývajících úkolů.

Konkretizace jak vysoký počet odchylek může být rizikový pro plánování není jednoznačná. Rozsah počtu odchylek lze stanovit v souladu s dlouhodobými zkušenostmi s plánování. Počet odchylek může být různý pro jednotlivé stupně řízení. Vyšší stupeň řízení může častými změnami plánu může ohrozit činnost podřízených prvků. V opačném směru může nadřízený prvek omezit či přímo eliminovat rizika častých změn v plánu podřízených prvků.

Opatřením pro snižování počtu změn oproti plánu je stanovení si reálných a konkrétních cílů a z toho vyplývajících úkolů. Reálně dosažitelné cíle ve střednědobém plánu by měly vycházet ze zásady opatrnosti a přiměřenosti a reálného zhodnocení našich schopností

včetně zdrojového krytí. Vysoké politické ambice politiků a některých úředníků či generálů mohou způsobit porušení těchto zásad. Vedou až k následnému zrušení střednědobých plánů. Omezení těchto vlivů je značně problematické a přísluší do oblasti politického rozhodování. S negativními dopady těchto faktorů se potýkáme i v současnosti.

2. Druhou rovinou je sledování a hodnocení plněných plánovaných úkolů a cílů. Toto hodnocení sleduje stupeň naplnění cílů a rozpracovaných úkolů. Dokládá nám efektivnost plánování. Jedná se o významný prvek plánování spojený s vnitřním řízením. Jde o uplatnění zkušeností, znalostí a vůle zaměstnanců rezortu obrany. Předpokladem je provedení analýzy cílů včetně analýzy potřeby zdrojů, které jsou s dosažením cílů spojeny.

Např. cíl: Dosažení počátečních operačních schopností OS ČR k 31. 12. 2006 a vytvoření podmínek pro postupné dosažení cílových operačních schopností ozbrojených sil. Schopnosti lze vyjádřit jako způsobilost organizace splnit daný úkol ve smyslu technologickém, lidském, věcném i finančním. Jsou je vyjádřena stupněm naplnění požadavků, které musí být splněny v požadovaném množství a kvalitě a v čase.

V podmínkách rezortu obrany jsou schopnosti definovány v rozkaze ministra obrany [10] jako: „... stav charakterizující stupeň připravenosti organizačního celku splnit stanovené úkoly. Pro zabezpečení měřitelnosti je stanovena celá řada ukazatelů. Za nejvýznamnější lze považovat naplněnost stanoveným počtem osob, naplněnost stanovenými druhy techniky a materiálu, dosažení požadované úrovně vycvičenosti apod.“ Každá operační schopnost obsahuje řadu vojenských, technických aj. požadavků, které lze vyčíslit ve finančních i nefinančních ukazatelích.

Jedná se o měřitelné výkony, jež lze sledovat, vyhodnocovat, plánovat i usměrňovat. V některých případech je možno k těmto úkonům přiřadit relevantní výdaje (náklady) a posuzovat uplatnění hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynaložených zdrojů v čase. Kde nebude možné a vhodné uplatnit finanční ukazatele, budou se volit jiná relevantní kritéria podle metodické pomůcky MF ČR. [9] Jejich uplatnění v podmínkách rezortu obrany by mělo být společnou věcí generálního štábu, velitelů, vojenských odborníků a ekonomů, ale i civilních specialistů zejména zabývajících otázkou řízení jakosti výkonů.

Každou schopnost lze rozložit pro potřeby hodnocení do dílčích schopností, pro které se využijí základní ukazatele podle kvalitativních a kvantitativních hledisek. Pro přesnější vyjádření je možno stanovit jejich poměrové ukazatele (ve finančním či nefinančním vyjádření). Např. při zjištění úrovně operační schopnosti počet osob, tj. naplnění tabulkových počtů osob, je možno postupovat podle kvalitativního hlediska jako je například poměr:

- ❑ zkušených (ze zahraničních misí) vojáků k novým, nezkušeným vojákům,
 - ❑ vojáků s předepsanými dosaženými kvalifikačními požadavky a předpoklady k těm, kteří požadavky a předpoklady nesplňují,
- nebo kvantitativní hledisko, jako je například poměr:
- ❑ počtu důstojníků či praporčíků k celkovému počtu osob,
 - ❑ počtu přítomných a nepřítomných vojáků atd.

Lze vytvořit tzv. pyramidu poměrových ukazatelů analýzy jednotlivých operačních schopností. Vrcholem pyramidy by byl stupeň dosažené operační schopnosti – zasaditelnosti daného prvku do operací NATO.

Mohl by být pak určen minimální stupeň daných schopností a vrcholového ukazatele zasaditelnosti, který by ještě umožnil splnění úkolu daného organizačního prvku. Např.:

Ukazatel, který by dosahoval hodnoty:

1 až 0,9 znamenal by, že daný prvek je schopen nasazení do operací NATO,

0,89 až 0,75 znamenal by, že daný prvek je schopen do určité doby provést doplnění a být schopen nasazení,

0,59 až 0,5 znamenal by, že daný prvek vyžaduje delšího období (např. půl roku) než bude schopen nasazení,

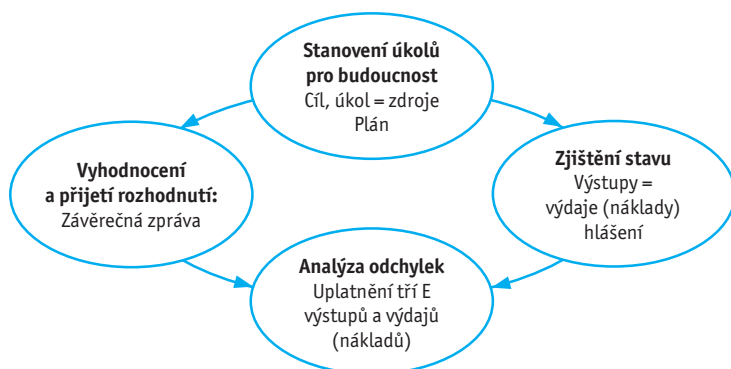
úroveň nižší než 0,5 znamenala by, že organizační prvek není schopen nasazení a bude potřeba provést reorganizaci a přijmout zásadní opatření k nápravě.

Pravidelné sledování a hodnocení ukazatelů umožňuje mít stálý přehled o schopnostech jednotky, útvaru či úkolových uskupení po stránce kvalitativní i kvantitativní. Budou moci být analyzovány nedostatky u organizačních prvků a přijímány včas potřebná opatření.

Hodnocení střednědobého plánování by probíhalo vždy po ukončení prvního roku plánovacího cyklu. Mělo by směřovat k naplnění cílů a úkolů např. prvního či druhého období výcvikového cyklu. Vyhodnocení by byla zpracovávána ročně tvůrci plánu a předkládána a obhajována před nadřízeným stupněm ve formě výročních zpráv. Po ukončení jednoho plánovacího cyklu by proběhlo hodnocení tohoto cyklu a zobecňovány poznatky z plánování. Součástí výroční zprávy by se staly analýzy založené na uplatnění tzv. 3E, které by tvořily podkladový materiál.

Za ministerstvo obrany by byla zpracována závěrečná zpráva za rok a za střednědobý plánovací cyklus. Tato zpráva by mohla sloužit jako základní podklad pro zpracování závěrečného účtu rozpočtu MO ČR. Ministr obrany by ji předložil vládě i výboru pro obranu a bezpečnost Parlamentu ČR k projednání.

Zvýšení účinnosti plánování je otázkou systémového propojení a spolupráce všech zainteresovaných součástí a složek MO ČR a AČR. Nástrojem, který by mohl koordinovat plánování, kontrolu i hodnocení činností v rezortu, by mohl být controlling. Součástí controllingu je plánování, kontrola, ale i požadovaná informační základna včetně manažerského účetnictví (finančního a nákladového). Controlling klade důraz na důslednou vazbu mezi plánem (cíl, úkol) a jeho kontrolou a hodnocením. Vzniká tzv. řídicí okruh znázorněný schematicky na obr. 2. Prostředky na zavedení controllingu by mohly být např. částečně využity ze zdrojů MFČR v rámci projektu státní pokladny či v rámci racionalizace státní správy. Jejich návratnost by zřejmě mohla být řádově do deseti let od jeho zprovoznění.



Obr. 2: Fáze systému řízení (upraveno autorem) [6]

Problematika hodnocení plánovacích procesů je složitou činností vyžadující spolupráci nejen ekonomů, ale i velitelů a odborných orgánů (specialistů) a všech účastníků plánovacích procesů. Metody na bázi tzv. 3E jsou v praxi využívány v kontrolní činnosti NKÚ, MF ČR či jiných institucí včetně rezortu obrany. Uveřejněné kontrolní závěry z kontrolních akcí např. NKÚ potvrzují možnost jejich aplikace v praxi, ale zejména i nutnost tyto metody v rezortech běžně využívat nejen v plánovacích procesech.

Literatura:

- [1] GRASSEOVÁ, M. Srovnání procesního a funkčního přístupu k řízení. In *Interoperabilita managementu ochrany obyvatelstva. Sborník konference s mezinárodní účastí*. Brno: Fakulta ekonomiky a managementu Univerzity obrany v Brně, 2006, s. 45-50. ISBN 80-7231-138-7.
- [2] GRASSEOVÁ, M., HORÁK, R. Procesní řízení v ozbrojených silách České republiky. *Vojenské rozhledy*, červenec 2005, č. 3, s. 115-126. ISSN 1210-3292.
- [3] GRASSEOVÁ, M. Procesní podpora systému řízení v rezortu obrany. In *Problémy velení a řízení profesionální armády. Sborník z vojensko-odborné konference*. Editor K. Janíček. Brno: Ústav strategických studií Vojenské akademie v Brně, 2004, s. 94-101. Č.j. 1153-68/2004-1404.
- [4] HORÁK, R. *Racionalizace řízení veřejných zdrojů v rezortu obrany, skripta*, Ústav operačně taktických studií, UO Brno, 2006.
- [5] JIRÁNOVÁ, B. *Teoretická a metodologická východiska německé vojenské ekonomiky při řešení hospodárnosti v ozbrojených silách*, Závěrečná zpráva projektu VGA č. 5/2004, UO Brno, 2006.
- [6] KRÁL, B. a kol. *Manažerské účetnictví*. Praha: Management Press, 2002, s. 25, ISBN 80-7261-062-7.
- [7] OLEJNÍČEK, A., KUNC, S. Aplikace metod a nástrojů ekonomického řízení do AČR: Závěrečná zpráva projektu. VGA č. 1/2004, UO Brno, 2006.
- [8] Sbírky zákonů České republiky.
- [9] www.mfcr.cz.
- [10] Interní normativní akty Ministerstva obrany ČR.
- [11] *Financial Management Policy Manual, JSP 462*, MoD London, United Kingdom; *Summary of Performance against SR2002 Public Service Agreement Objectives and Targets: Annual Report and Accounts 2003-2004*, MoD London, United Kingdom.

TŘÍ ÚROVNĚ ŘÍZENÍ VÝKONNOSTI	TŘÍ FAKTORY VLIVU NA VÝKONNOST		
	Cíle	Struktura	Řízení
Úroveň organizace	Cíle organizace	Struktura organizace	Řízení organizace
Úroveň procesů	Cíle procesů	Struktura procesů	Řízení procesů
Úroveň výkonná	Cíle pracovníků	Struktura výkonné úrovně	Řízení pracovníků

Obr. 1: Faktory výkonnosti (k článku na str. 140) [6]

Základní perspektivy měření procesů

Cílem článku je charakterizovat měření procesů, jehož základem je soustava metrik. Metriky, respektive ukazatele, vychází z obecných základních požadavků kladených na procesy. Mezi požadavky na procesy patří především: výkonnost procesů, stabilita procesů, osvojení procesů v organizaci, způsobilost procesů pro zajištění požadovaných výstupů a možnosti pro jejich trvalé zdokonalování. Uvedené základní perspektivy měření procesů budou v článku popsány především ve vztahu k výkonnosti procesů.

Výkonnost

Podle Evropské nadace pro kvalitu řízení (EFQM - European Foundation for Quality Management) je výkonnost definována jako: **výkonnost je míra dosahovaných výsledků jednotlivci, skupinami, organizací i procesy**. Jestliže tedy chceme výkonnost měřit, musíme tak činit v porovnání s definovanou, tzv. cílovou hodnotou výsledku. Cílovou hodnotou výsledku lze charakterizovat jako **parametr výkonnosti**. Dalším důležitým pojmem je **ukazatel výkonnosti** (je používán i pojem indikátor nebo metrika, který lze použít jako ekvivalent k pojmu ukazatel), kterým je stanoveno na základě čeho bude výkonnost hodnocena. Parametr výkonnosti nám tedy udává, jakých „hodnot“ u zvolených ukazatelů výkonnosti chceme dosáhnout.

Každý definovaný ukazatel musí být stanoven jako měřítko pro sledování a hodnocení definovaného cíle. Posloupnost stanovení ukazatelů ve vazbě na cíle je tedy následující:

1. Definování **cíle** (jaké cíle jsou nezbytné pro dosažení strategie?) s následným
2. stanovením **ukazatelů** (jakými ukazateli lze cíle změřit?)
3. a určením **parametrů** (jaké hodnoty ukazatelů jsou pro cíle adekvátní?)
4. v návaznosti na **procesy/aktivity** (jaké procesy podporují dosažení cílů?, jaké další aktivity jsou pro dosažení cílů nezbytné?).

O strategii organizace vypovídají pouze všechny tyto čtyři prvky současně. Pokud některý z nich chybí, není strategie organizace jasná a/nebo vyvážená.

Výkonnost musí být měřena a monitorována ve všech třech úrovních, kterými jsou:

1. Úroveň organizace.
2. Úroveň procesů.
3. Úroveň výkonná (pracovníci) – činnosti.

Rozeznáváme devět faktorů výkonnosti, které jsou kombinací tří úrovní řízení výkonnosti a tří faktorů vlivu na výkonnost, viz obr. 1 na str. 139.

Obecné požadavky na systém měření výkonnosti pro všechny tři úrovně řízení lze shrnout následovně:

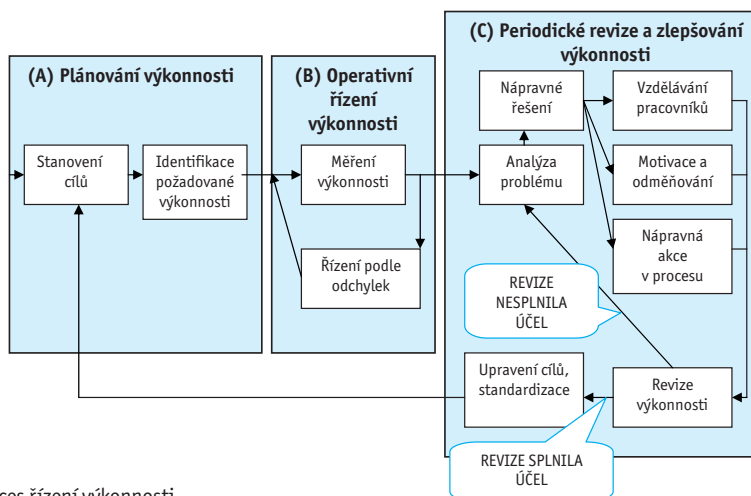
- Měřit správné věci. Jde tedy o to, provést vhodnou volbu ukazatelů výkonnosti.
- Nastavit ucelený systém měření. Efektivnost organizace lze zabezpečit tehdy, jsou-li organizace, procesy a činnosti řízeny a poměřovány na základě jednoho společného cíle. Jednotný systém měření pak umožňuje: Měření výkonnosti a zjišťování nedostatků na všech třech úrovních, např. nedostatek ve výkonnosti na úrovni organizace je

vysledovatelný až k problémovému procesu a jeho konkrétní činnosti, u které musí být podniknuta nápravná opatření. Sledování vlastní výkonnosti a vlastního vlivu na celý proces všemi pracovníky podílejícími se na daném procesu.

- Správně využívat výsledků měření. Propracovanost systému měření může svést manažery k trestání systémem zjištěných „viníků“. Smyslem měření je využívat výsledky měření jako podklad pro zlepšování výkonnosti na všech třech úrovních.
- Zvážit náklady na měření. Každé měření je spojeno s náklady na přípravu měření, provedení měření a zpracování naměřených dat.

Proces řízení výkonnosti lze rozdělit do tří subprocesů, viz obr. 2.

- Plánování výkonnosti.
- Operativní řízení výkonnosti.
- Periodické revize a **zlepšování výkonnosti**.



Obr. 2: Proces řízení výkonnosti

Pro **měření a monitorování výkonnosti organizace** lze využít **model excelence EFQM** (dále v textu bude využíván zkrácený název - Model EFQM). Model EFQM je komplexní přístup (na základě devíti kritérií) k sebehodnocení organizace pro dosažení excelence (tj. výjimečnosti, výtečnosti, znamenitosti, úspěšnosti, dokonalosti, apod.) ve všech činnostech organizace, na základě trvalého zlepšování. Model EFQM bere v úvahu společnost, která obklopuje organizaci, a další zainteresované strany, jako jsou zákazníci, zaměstnanci, partneři, dodavatelé atd.

Model EFQM je využitelný v podmínkách různých organizací, bez ohledu na jejich velikost, charakter procesů, či sektor působnosti, ke třem základním účelům:

- ❑ k procesům tzv. „samohodnocení“. Tento model je porovnávací základnou pro odhalování silných stránek a zejména příležitostí ke zlepšování organizací,
- ❑ k oceňování těch organizací, které při aplikaci tohoto modelu dosahují dlouhodobě nejlepších výsledků tzv. Evropskou cenou za jakost (European Quality Award), jež je dnes nejprestižnější cenou za činnost organizací různého charakteru (včetně organizací neziskových) v Evropě,

- jako nástroj zlepšování pro ty organizace, které hledají směry dalšího rozvoje a zdokonalování systémů managementu.

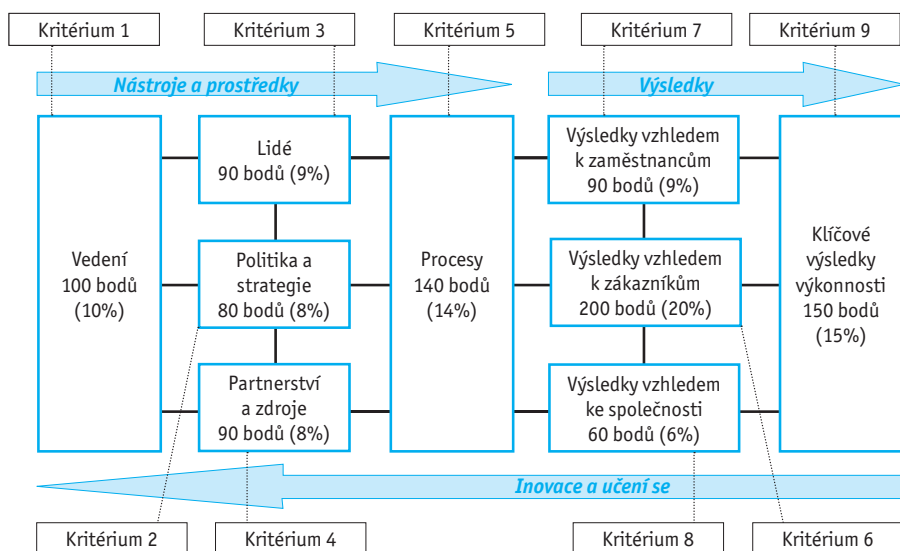
Model EFQM byl vytvořen jako primární rámec pro sebehodnocení a zlepšování organizací, aby tyto mohly dosáhnout udržitelné excelence. Excelence je chápána jako komplexní praktika v řízení organizace a dosahování výsledků, vše na základě souboru těchto **osm podstatných konceptů**:

1. **Orientace na výsledky** – excelence je dosahování výsledků, které přináší užitek všem zainteresovaným stranám organizace.
2. **Zaměření na zákazníka** – excelence je vytváření „udržitelné“ hodnoty pro zákazníka.
3. **Vedení** (je používán také pojem vůdcovství) **a stálost záměru/cílů** – excelence je vizionářské a inspirativní vůdcovství, spjaté se stálostí záměru /cílů.
4. **Řízení pomocí procesů a faktů** – excelence je řízení organizace prostřednictvím souboru vzájemně provázaných a souvisejících systémů, procesů a faktů.
5. **Rozvoj a zapojení pracovníků** – excelence je maximalizací přispívání zaměstnanců prostřednictvím jejich rozvoje a zapojení.
6. **Neustálé učení, zlepšování a inovace** – excelence je odmítnutí stagnace prostřednictvím učení vytvářející inovace a příležitosti ke zlepšování.
7. **Rozvoj partnerství** – excelence je rozvojem a udržováním partnerství přidávajícího hodnotu.
8. **Odpovědnost vůči společnosti** – excelence je přesahování povinné minimální míry regulačního rámce v němž organizace funguje a usilování o porozumění a odezvu na očekávání zainteresovaných ve společnosti.

Tyto koncepty excelence nejsou teorií. Vztahují se ke konkrétním úspěchům organizace v tom, co dělá a jak to dělá, k výsledkům, kterých dosahuje a k důvěře, že tyto výsledky budou udržitelné i v budoucnu.

Logika Modelu EFQM je v zásadě jednoduchá, ovšem jeho aplikace je poměrně náročná. Model EFQM a jeho kritéria jsou znázorněna na obrázku č. 3. Pochopit jeho podstatu musí především vrcholový management organizace a skupina, která provádí hodnocení. Model má **devět hlavních kritérií**, jelikož vychází z předpokladu, že vynikající výsledky výkonnosti (kritérium 9) mohou být organizací dosaženy pouze za podmínky maximální spokojenosti externích zákazníků (kritérium 6), spokojenosti vlastních zaměstnanců (kritérium 7) a při respektování okolí (kritérium 8). Tyto efekty, souhrnně označované jako **výsledky** (kritéria 6 až 9), jsou však podmíněny precizním zvládnutím a řízením procesů (kritérium 5), což vyžaduje nejenom vhodně definovanou a rozvíjenou politiku a strategii (kritérium 2), ale i propracovaný systém řízení všech druhů zdrojů a budování vztahů partnerství (kritérium 4). To je umožněno adekvátní kulturou a přístupy vedení všech úrovní managementu (kritérium 1). Tato kritéria (kritérium 1 až 5) tvoří **nástroje a prostředky** pro dosahování výsledků. Zatímco prvních pět kritérií (tj. nástroje a prostředky) doporučuje, jak by mělo být v organizaci postupováno, kritéria výsledků ukazují, co bylo dosaženo. Analýzou dat o výsledcích lze v procesech učení se a inovací dávat podněty k dalšímu rozvoji přístupů a nástrojů systémů managementu. Šipky zdůrazňují dynamickou podstatu modelu. Ukazují, jak inovace a učení pomáhají zlepšovat předpoklady, které pak vedou ke zlepšeným výsledkům. Procenta uvedená u jednotlivých kritérií udávají relativní podíl jednotlivých kritérií na tvorbě celkové hodnoty

organizace. Z obrázku je patrné, že nástroje a prostředky (50%) a výsledky (50%) mají stejný podíl na hodnotě organizace. Uváděný počet bodů má smysl pro hodnocení jednotlivých kritérií, které souvisí s propracovanou metodikou RADAR.



Obr. 3: Schéma rozvedení Modelu EFQM [4]

Každé z hlavních kritérií se dále člení na kritéria dílčí, Model EFQM má celkově 9 hlavních a 32 dílčích kritérií. Odborníci doporučují při realizaci sebehodnocení začít s hodnocením výsledků a poté pokračovat v hodnocení nástrojů a prostředků. Prvotní hodnocení jednotlivými hodnotiteli (proškoleným managementem) se může zdát subjektivní. Subjektivita se však v procesu aplikace modelu vytrácí, protože každé z 9 kritérií má různou váhu. V další fázi nastupuje týmové hodnocení a ujednání pohledu na danou oblast.

Součástí modelu je též jednoduchá metodika určující, jak má organizace postupovat na cestě k úspěšnosti označovaná jako RADAR. Organizace má určit svoje výsledky [Results] (ve významu určení cílového stavu), dále zvolit vhodné přístupy [Approach] pro dosažení výsledků a tyto určené přístupy vhodně aplikovat [Deployment], dále má hodnotit [Assessment] a přezkoumávat [Review] prakticky dosažené výsledky. Metodika RADAR je využívána také pro hodnocení jednotlivých kritérií Modelu EFQM, jelikož zahrnuje kvantitativní hodnocení a organizace tak může získat i celkovou bodovou hodnotu. Metodika RADAR je tedy složena ze čtyř prvků:

1. Výsledky (Results).
2. Přístup (Approach).
3. Dislokování, respektive rozsah uplatnění (Deployment).
4. Hodnocení a přezkoumání (Assessment and Review).

Při měření podnikových procesů lze obecně vycházet z principu příspěvku procesu k přidané hodnotě pro zákazníka. Přidaná hodnota pro zákazníka stanoví jak proces vytvářející výsledek v určitém standardu kvality přispívá k užtku pro zákazníka. Je ovšem nutné chápat rozdílné pojetí přidané hodnoty pro zákazníka z pohledu ekonomického a z pohledu procesního.

Ekonomický pohled na přidanou hodnotu pro zákazníka znamená určit náklady a zisk přidané k materiálu, polotovaru, výrobku nebo službě. Při stanovení možného rozsahu přidaného hodnoty bývá zpravidla limitujícím faktorem přijatelnost ceny pro zákazníka.

Procesní pohled na přidanou hodnotu pro zákazníka vychází z priority orientace na zákazníka, znalosti jeho potřeb, požadavků, přání, chování a jejich promítnutí do příslušných procesů.

Měření výkonnosti procesu kvantifikuje a umožňuje hodnocení schopnosti procesu dodávat produkty odpovídající požadavkům zákazníků především ve vztahu ke kvalitě, času a nákladům. Výkonnost je možné popisovat dvěma způsoby: měřením ukazatelů produktů, které procesy produkují, nebo měřením ukazatelů samotných procesů. Pokud se ukazatele výkonnosti nepravidelně mění v čase, je proces neřízený a bez kontroly.

Stabilita

Stabilita procesu je obecně považována za základ procesního managementu. Pro pochopení významu stability procesů je nutné vzít v úvahu, že veškeré prvky a parametry procesů i produktů mají stochastický charakter a spadají do jistého statistického rozložení. Stabilitou procesu se potom rozumí nevybočování měřených parametrů z daného rozložení. Pokud se toto děje, pak není proces stabilní a je nepředvídatelný. K získání kontroly nad procesy je nutné zajistit, aby případná variabilita procesu byla stabilní. Ovšem i za relativně stálých podmínek každý proces vykazuje variabilitu, která je způsobena různými vlivy (příčinami). Tyto vlivy lze v zásadě rozdělit na dvě skupiny [2], [5]:

- a) Náhodné vlivy (96 %)** jsou v procesu vnitřně obsažené, tzv. inherentní vlivy. Vlivem těchto příčin mají procesy předvídatelné chování, avšak tyto vlivy není možné zcela eliminovat. Jejich působení však může být také určitými zásahy do procesu omezeno (úprava kolísání teploty, použití přesnějšího přístroje, změna momentálního psychického stavu pracovníka apod.).
- b) Identifikovatelné vlivy (4 %)**, nazývané také jako vymezitelné příčiny, obecně nejsou předvídatelné. Ovlivňují proces tak, že hodnoty znaku jakosti mění náhle (např. vliv nástupu nového pracovníka, zlomení nástroje), nebo postupně (např. pozvolné opotřebování nástrojů a zařízení). Za předvídatelné lze považovat pouze ty vymezitelné příčiny, které vyplývají z fyzikální podstaty procesu, např. již uvedené pozvolné opotřebování. Identifikovatelné vlivy mohou být eliminovány či minimalizovány v relativně krátké době a při relativně nízkých nákladech.

Cílem je dosažení přijatelné, pokud možno stabilní, úrovně variability procesu a postupné snižování této variability na požadované optimum. Díky variabilitě nelze vytvářet zcela totožné produkty, ale lze tyto vlivy identifikovat, analyzovat a následně řídit. Tento postup pak můžeme začlenit do procesu neustálého zlepšování, požadovaného normou ISO 9001, kapitola 8 „Měření analýza a zlepšování“. [1]

Osvojení

K zajištění stability procesu a jeho předpověditelnosti je nutné, aby procesy probíhaly shodným a předem definovaným způsobem. Znamená to tedy, že organizace musí být připravena podporovat a zajišťovat provádění procesů. Tuto podporu lze poměřovat ve třech aspektech:

- Schopnost provádění procesu – kvalifikovaní a vyškolení pracovníci, zajištěná technika a materiál, apod.

- Provádění definovaného procesu – procesy jsou prováděny na základě předem nastaveného průběhu. Jakákoliv odchylka způsobuje nestabilitu.
- Zajištění dohledu nad procesy, např. formou průběžného benchmarkingu. Procesy bez dohledu jsou vždy náchylné ke zhoršování.

Způsobilost

Způsobilost procesu produkovat výstupy, které odpovídají požadavkům zákazníků a způsobilost procesu tyto produkty produkovat s takovou výkonností, která odpovídá strategii organizace a potřebám společnosti. Podrobněji viz Nenadál [4].

Zdokonalování

Na základě měření výkonnosti procesů a jejich výstupů a identifikace případných odchylek od stanovených požadavků, nastupuje nepřetržité hledání nových možností pro nápravu a zdokonalení procesů. Za tímto účelem je využívána celá řada nejrůznějších technik a nástrojů pro řešení problémů, případně nástrojů pro hledání průlomových řešení. Pro skupinové řešení problémů je vhodná **metodika FADE**, kterou lze rozdělit do čtyř fází:

- 1. Focus = Nalezení a vymezení problému**
 - a. Sestavení seznamu problémů
 - b. Výběr jednoho problému
 - c. Prověření a formulace problému
- 2. Analysis = Analýza problému**
 - a. Rozhodnutí co je zapotřebí vědět
 - b. Shromáždění informací
 - c. Určení nejvlivnějších faktorů
- 3. Development = Návrh řešení problému**
 - a. Tvorba seznamu „slibných“ řešení problému
 - b. Výběr jedno řešení
 - c. Tvorba plánu realizace
- 3. Execution = Realizace řešení problému**
 - a. Získání podpory
 - b. Realizace plánu
 - c. Monitorování dopadů realizace

V rámci metodiky FADE jsou pro každou z jejích fází vhodné jiné techniky řešení problémů. Vhodnost použití technik se odvíjí od toho, co má být danou fází dosaženo, tedy jaký má být výstup z dané fáze.

Ad 1. Focus = Nalezení a vymezení problému - výstupem z této fáze je písemná formulace problému. V rámci této fáze se provádí výběr a popis problému. Vhodné techniky pro fázi Focus jsou následující:

- ☐ Brainstorming
- ☐ Multivolving
- ☐ Výběrová mřížka
- ☐ Analýza dopadů
- ☐ Formulace problému - Occamova břitva

Další použitelné techniky pro fázi Focus, které jsou vhodné především pro některou z následujících fází - viz níže:

- Dotazníková akce/šestislovný graf
- Měření a monitorování
- Popis procesu
- Graf rybí páteř

Ad 2. Analysis = Analýza problému - výstupem z této fáze jsou základní údaje o problému a seznam zásadních příčin a vlivů. V rámci této fáze je nezbytné se na základě údajů poučit o problému. Vhodné techniky pro fázi Analysis jsou následující:

- ☐ Kontrolní seznam a dotazníková akce
- ☐ Graf rybí páteř
- ☐ Paretovy grafy
- ☐ Histogram
- ☐ Šestislovný graf/ 5 proč

Další použitelné techniky, pro fázi Analysis, které jsou vhodné především pro některou z jiných fází metodiky FADE:

- Brainstorming
- Měření a monitorování
- Prezentace

Ad 3. Development = Návrh řešení problému - výstupem z této fáze je popis řešení problému a plán realizace řešení. V rámci této fáze je nutné najít řešení problému a sestavit plán postupu řešení. Vhodné techniky pro fázi Development jsou následující:

- ☐ Kontingentní diagram
- ☐ Analýza přínosů a nákladů
- ☐ Analýza podpůrných a bránících sil = analýza silového pole
- ☐ Akční plán

Další použitelné techniky, pro fázi Development, které jsou vhodné především pro některou z jiných fází metodiky FADE:

- Brainstorming
- Dotazníková akce
- Prezentace
- Multivolving
- Výběrová mřížka

Ad 4. Execution = provedení plánu a sledování výsledků řešení problémů - výstupem z této fáze je realizovaný plán řešení problému. V rámci této fáze je nutné získat podporu zaměstnanců pro realizaci plánu, následně plán provést a sledovat dopady praktického řešení problému. Vhodné techniky pro fázi Execution jsou následující:

- ☐ Zajištění individuální podpory
- ☐ Prezentace
- ☐ Měření a monitorování

Další použitelné techniky, pro fázi Execution, které jsou vhodné především pro některou z jiných fází metodiky FADE:

- Brainstorming
- Akční plán
- Dotazníková akce
- Paretova analýza
- Popis procesu

Při praktickém řešení problémů existuje celá řada tzv. „zábran“, které v konečném důsledku neumožňují výběr optimálního řešení. Nejčastěji se vyskytující „zábrany“ jsou následující:

- ❑ Stereotypy z minulých zkušeností – řešitelé uvažují o aktuálním problému jako o pouhé obměně problémů, které v minulosti již řešili.
- ❑ Jediný jazyk myšlení – řešitelé uvažují o problému pouze v pojmech = slovní popis problému. Je vhodné použít i vizuální druh myšlení = grafy, myšlenkové mapy.
- ❑ Vertikální myšlení – řešitelé berou v potaz pouze základní příčinu způsobující problém a o ostatních podstatných příčinách vzniku problému neuvažují.
- ❑ Neoddělování podstatného od nepodstatného – řešitelé nedokáží nebrat v potaz nepodstatné informace a/nebo neidentifikují zásadní informace vedoucí k lepšímu řešení.
- ❑ Operativní myšlení – řešitelé mají zpravidla tendenci být aktivní v řešení detailů na úkor času věnovaného posuzování celkového řešení problému a jeho dopadu.
- ❑ Nedostatek zvědavosti – řešitelé se obávají, že při kladení otázek se budou jevit jako neznalí a nekompetentní.
- ❑ Umělé zužování problému – řešitelé se domnívají, že některé možnosti řešení problému jsou mimo přípustné limity.

Závěr

Nelze předpokládat, že navržené ukazatele a způsoby měření budou od samého počátku zcela bezchybné, proto i tvorba systému ukazatelů (metrik) podléhá procesnímu zdokonařování. S uvedeným souvisí i ověřování správnosti vlastních ukazatelů vůči okolí prostřednictvím měnících se zákaznických požadavků na produkty (tyto mění se požadavky přímo ovlivňují typ i hodnotu ukazatelů) a prostřednictvím srovnávání s ostatními organizacemi (benchmarking).

Literatura:

- [1] ČSN EN ISO 9001:2001: *Systémy managementu jakosti - Požadavky*. 2. vydání. Praha: ČNI, 2002.
- [2] FIALA, A. a kol. *Management jakosti s podporou norem ISO 9000:2000*. Praha: Verlag Dashöfer, 2004. ISBN 80-86229-19-X.
- [3] GRASSEOVÁ, Monika, HORÁK, Roman. Procesní řízení v ozbrojených silách České republiky. *Vojenské rozhledy*, červenec 2005, č. 3, s.115-126. ISSN 1210-3292.
- [4] NENADÁL, Jaroslav. *Měření v systémech managementu jakosti*. 2. vydání. Praha: Management Press, 2004. ISBN 80-7261-110-0.
- [5] NOSKIEVIČOVÁ, Darja. *Statistické metody v řízení jakosti*. Ostrava: VŠB-TU, 2000. ISBN 80-7078-318-4.
- [6] *Trénink pro procesní specialisty*. Praha: IDS Scheer, 2004. Školící materiály pro kurz.

Článek je prakticky prvním veřejným pojednáním o systému finančních standardů v rámci rezortu Ministerstva obrany České republiky. Autor popisuje současný systém finančních standardů v krátkodobém a střednědobém plánování, objasňuje jejich tvorbu, poukazuje na některé nedostatky a nastiňuje oblasti vhodné k dalšímu zkoumání. Článek vznikl na základě podkladů získaných v projektu specifického výzkumu SV05-VVŠ-K02-10-ING.

Kalkulační proces rozpočtování v rezortu MO

Jednou z fází rozpočtového procesu v České republice je fáze návrhu rozpočtu, respektive návrhu zákona o státním rozpočtu. Práce na vypracování návrhu tohoto zákona řídí ministerstvo financí, kterému správci rozpočtových kapitol a jiné subjekty požadující prostředky ze státního rozpočtu předkládají údaje potřebné pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu. Tyto údaje se kalkulují v procesu rozpočtování. V rezortu Ministerstva obrany (MO) se **procesem rozpočtování** rozumí „*souhrn činností a postupů, které vedou k zabezpečení prostředků ze státního rozpočtu v kapitole MO (popřípadě ostatních zdrojů) pro plnění stanovených úkolů*“. [1] Proces sběru dat k sestavení návrhu rozpočtu probíhá s využitím aplikačního programového vybavení systému návrhu rozpočtu APV SNR 99 formou kalkulačních listů od prvotních zpracovatelů (vojenských útvarů a zařízení) cestou nadřazených složek v rámci organizační struktury až na úroveň *hlavních správců dílčích rozpočtů (HSDR)*.

HSDR a další určené subjekty kontrolují úplnost, věcnou správnost a návaznost dat pořízených prostřednictvím APV SNR 99 na stanovené úkoly. Tato data se pak dále předkládají na odbor rozpočtu sekce ekonomické MO, kde probíhá závěrečná kontrola a verifikace dat. Poté jsou tato data importována do databáze finančního informačního systému (FIS) a pomocí modulu balancování rozpočtu (BAR) probíhá balancování návrhu rozpočtu. Kalkulační proces je završen vypracováním agregovaných sestav za HSDR a celorezortních sestav pro přípravu návrhu rozpočtu na Ministerstvo financí ČR.

Proces rozpočtování je, mimo jiné, každoročně usměrňován Odborným nařízením pro rozpočtování v rezortu MO na daný rok, které vydává odbor rozpočtu sekce ekonomické MO. Metodika rozpočtování v rezortu MO stanovuje, že „*za základní prvek pro rozpočtování je považován vojenský a organizační útvar, který je odpovědný za rozpočtování všech nezbytných výdajů pro finanční zabezpečení jemu stanovených úkolů*.“ Tento útvar zpracovává podklady ke kalkulacím realizovaných formou kalkulačních listů (APV SNR 99) maximálně do výše limitů výdajů stanovených v Predikci limitů výdajů rozpočtu kapitoly MO na daný rok.

Finanční standardy krátkodobého plánování

Základem kalkulace v kalkulačních listech jsou finanční standardy pro jednotlivé druhy běžných výdajů. **Finanční standard** je „*centrální plánovací (kalkulační) norma, kterou se v procesu rozpočtování regulují rozpočtové výdaje státního rozpočtu kapitoly MO. Vyjadřuje výši finančních*

prostředků ve vztahu k měrné (kalkulační) jednotce (výkon, osoba, časové období, apod.)“.

[2] V rezortu MO jsou vypracovány některé finanční standardy, pomocí nichž se provádějí kalkulace. Tyto standardy jsou obsaženy v příloze k Odbornému nařízení pro rozpočtování v rezortu MO na daný rok a jsou rozděleny z hlediska rozsahu použití do čtyř skupin:

- ❑ **typ „všichni“** pro výdaje, které jsou kalkulovány jako základní zajištění pro celou kategorii osob ve stejné hodnotě;
- ❑ **typ „zvýšení“**, který představuje standardy pro jednotlivé specifické funkce nebo činnosti jednotlivých kategorií osob;
- ❑ **typ „variantní“**, který umožňuje alternativní kalkulaci výdajů (konkrétně v oblasti stravování a praní prádla);
- ❑ **typ „kolektivní užití“**, vyjadřující standardizované výdaje na kolektivní zařízení (běžné výdaje na lůžka ošetřoven, kuchyňské bloky, lůžek ubytoven atd.). [3]

Standardy jsou tvořeny jednotlivými relevantními výdaji podle rozpočtových položek, např. finanční standard *voják z povolání (typ všichni)* je tvořen výdaji na odbornou literaturu, časopisy a tisk, kancelářské a psací potřeby, toaletní potřeby, jízdné, stravné, cestovní náhrady atd. Obdobným způsobem jsou kalkulovány ostatní standardy. Zde je nutné uvést, že se v rámci rezortu MO, a to i v oficiálních dokumentech, stále v hojné míře užívá výrazu náklady. Tento výraz ale neodpovídá svému pravému významu. Nekalkulují se náklady, nýbrž výdaje. Tuto terminologii autor v článku striktně odlišuje.

Tab. 1: Finanční standard číslo 113001000 „Voják z povolání“ (os./rok)

Popis rozpadu finančního standardu	Rozpočtová položka	Kč
Odborná literatura, časopisy, tisk	5136101	200,-
Kancelářské a psací potřeby, toaletní potřeby	5139109	400,-
Chemické čištění v civilním sektoru	5169108	500,-
Úprava oděvů, ortopedická obuv	5169108	200,-
Jízdné, stravné (ŘD, rehabilitace) - tuzemské	5173301	900,-
Oslavy st. sv. ČR a významných dnů AČR a NATO	5175301	60,-
Celkem		2 260,-

Zdroj: *Odborné nařízení pro rozpočtování v rezortu MO na rok 2005 a zpracování střednědobého výhledu státního rozpočtu kapitoly 307 – Ministerstvo obrany na léta 2006 a 2007 ve znění pozdějších doplňků.* Č.j. 51870 -6/2003/DP-8201. Praha: MO, 2005.

Tab. 2: Finanční standard číslo 113001100 „VZP – výstrojní body a obměna součástek svěřených k používání při výcviku“ (os./rok)

Popis rozpadu finančního standardu	Rozpočtová položka	Kč
Součástky svěřené k užívání - obměna	5134101	2 600,-
Výstrojní body	5134101	12 840,-
Celkem		15 440,-

Zdroj: tamtéž.

Uvedené standardy patří do kategorie „**všichni**“, tzn. že jsou platné pro každého VZP (mimo nově přijímaných a v případě standardu na výstroj se jedná o muže) bez rozdílu funkcí nebo hodnot (kromě generálů a Hradní stráže opět v případě standardu na výstroj) na jeden kalendářní rok. Velmi různorodé prostředí v rámci AČR, mimo jiné, znemožňuje jednoduchou aplikaci standardů. To je vidět na uvedeném příkladu, kde jsou zobrazeny základní standardy na VZP, které samy již obsahují čtyři výjimky. Další zvláštnosti představují standardy typu „variantní“ a „zvýšení“.

„**Variantní**“ standardy zohledňují například různý způsob zabezpečení stravování pro většinu zaměstnanců (decentrálně civilní firmou v objektu kasáren, centrálně cizí firmou v objektu kasáren, civilní firmou mimo objekt kasáren – stravenky) nebo pro určité funkce (výkonný letec, výkonný výsadkář). Tyto standardy jsou kalkulovány na osobu na rok a zahrnují příslušné stravní dávky, přídavky potravin a doplatky do cen obědů civilním firmám.

Finanční standardy typu „**zvýšení**“ zohledňují například vojáky v 24hodinové nepřetržité směně, službu lékařů a zdravotnického personálu, příslušníků štábů útvarů a vyšších velitelství, přídavek na bydlení, specialistů komunikačních a informačních technologií, vojáků, kteří mají nařízeno používání civilního oděvu atd. Patří sem také stravní dávky a příslušné přídavky potravin, vyšší nároky na nákup odborné literatury, časopisů, tisku, kancelářských a psacích potřeb, ochranné pracovní a hygienické pomůcky, praní v civilním sektoru, apod. Dále sem patří finanční standardy na výstroj a obměnu zohledňující vykonávané funkce. Většina všech standardů je plánována na osobu na rok. Nově přijímaní VZP mají zvláštní finanční standardy č. 1136420100 a 1136420400, které nekalkulují vojenské útvary, ale pouze výcviková střediska. Tyto standardy jsou na kalkulovány na osobu na tři měsíce (po dobu náhradní vojenské služby).

Finanční standardy jsou jakousi normovou metodou pro regulaci výdajů státního rozpočtu. Jejich smyslem je zajistit stejnou hodnotu základních výdajů pro stejnou kategorii spotřebitelů a zároveň zajistit regulaci těchto výdajů podle disponibilních zdrojů a mají být nástrojem pro objektivizaci a harmonizaci plánovacího procesu rozpočtu. Standardy jsou vázány k určitému výkonu (např. výdaje na jeden kilometr provozu, jednu provozní hodinu, jednu letovou hodinu atd.) nebo k určitému časovému období (jeden rok, tři měsíce). Finanční standardy představují určitou výdajovou normu, která obsahuje složku věcnou a hodnotovou. **Věcná složka** je naturálním vymezením spotřeby, která je definovaná v určité adekvátní jednotce a veličině (množství, hmotnosti, objemu, čase). **Hodnotová složka** vyjadřuje vymezení jednotky spotřeby v peněžním vyjádření. Z pohledu vypovídací hodnoty standardů je nutná jejich každoroční aktualizace, kdy se posuzují odchylky od standardů po analýze jejich příčin se stanovují pro další rozpočtové období vždy standardy nové. [4]

Kalkulace se v Armádě České republiky provádějí decentrálním a centrálním způsobem. Decentrálním způsobem se kalkulují výdaje jednotlivých kategorií osob, zvířat a kolektivních zařízení, které jsou založeny na užití finančních standardů. Standardní hodnoty jsou tvořeny hodnotou finančního standardu a počtem jednotlivých kategorií osob pro každý kalkulující vojenský útvar. U těchto kalkulací se využívají finanční standardy rozdělené z hlediska rozsahu použití na již zmíněné typy „všichni“, „zvýšení“, „variantní“ a „kolektivní užití“. Dále se decentrálním způsobem kalkulují provozní výdaje nemovité infrastruktury, ekologie a běžné výdaje kalkulované v rámci činností a aktivit. U provozních výdajů na nemovitou infrastrukturu a běžných výdajů činností a aktivit se nevyskytují finanční standardy založené na reálných kalkulacích, ale je zde použit jednotný tzv. kvazi-standard v nominální

výši 1 000 Kč. Centrálním způsobem se kalkulují platové prostředky vojáků z povolání (VZP) a občanských zaměstnanců (OZ), ostatní osobní výdaje, pojistné a přiděl do FKSP a ostatní neinvestiční výdaje.

Finanční standardy střednědobého plánování

Uvedené standardy se používají pro krátkodobé roční plánování rozpočtu. Pro střednědobé plánování a sestavení střednědobého plánu se používají odlišné standardy, které jsou obsažené v kmenových listech. Návrh střednědobého plánu se sestavuje pomocí programu Kmenový list. Zde jsou finanční standardy členěny podle oblastí na standardy pro:

- ❑ **provoz věcných prostředků** (jedná se o finanční standardy na provoz 1 km, 1 Mh a 1 výstřelu);
- ❑ **opravy věcných prostředků** (jedná se o generální opravy zbraní, techniky a zařízení);
- ❑ **náklady na výstroj** (jednotlivé kategorie osob, tzn. VZP, OZ, žáci a studenti vojenských škol, aktivní zálohy a vybraná pracoviště);
- ❑ **náklady na stravování** (VZP, OZ, žáci a studenti, služební dravci);
- ❑ **jiné osobní náklady** (patří sem stravné a jízdné při služebních cestách, věcné dary, školení atd.);
- ❑ **materiál a služby** (revize, výpočetní technika, kancelářské potřeby, drobný dlouhodobý majetek, náhradní díly atd.);
- ❑ **poplatky** (pošta, internet, správní poplatky, dálniční známky, autorské poplatky atd.);
- ❑ **jiné** (dopravné, nákup knih a učebních pomůcek, výdaje na služební psy, software atd.).

Střednědobý plán činnosti a rozvoje rezortu MO zpracovává sekce plánování sil, zatímco krátkodobý plán zpracovává odbor rozpočtu sekce ekonomické MO. Finanční standardy vytvářejí jednotlivé odborné orgány na sekci podpory MO a Ředitelství logistické a zdravotnické podpory ve Staré Boleslavi. Zde jsou standardy tvořeny třemi složkami (výdajovými kategoriemi) – pohonné hmoty a maziva, nákup movitého materiálu a opravy a udržování movitého majetku. Příklad finančního standardu ze střednědobého plánu kategorie „provoz věcných prostředků“ je zobrazen v tab. 3.

Tab. 3: Finanční standard TV2310FP0000534K Land Rover (km/rok)

Hodnota finančního standardu po výdajových kategoriích	Kč
PHM	2,50
Nákup materiálu – movitý	0,63
Opravy a udržování movitého majetku	1,54
Celkem	4,67

Zdroj: APV Kmenový list.

Většina standardů vzniká na základě příslušných právních norem (stravní dávky, přídatky potravin, výstrojná a jiné normy, apod.). Jiné standardy je nutné vytvořit na základě vlastních zkušeností nebo odhadů (výdaje na kancelářské potřeby, nákup literatury a tisku). Při tvorbě

standardů se tedy v první řadě vychází ze znalosti právních norem, ze kterých se vyvozuje hodnotová nebo věcná složka standardu. V tomto případě většinou známe hodnotovou složku, ze které pak na základě zkušeností odhadujeme věcnou část (například jízdné a stravné při služebních cestách). Oblasti finančních standardů ve střednědobém plánu jsou typickou ukázkou smazávání rozdílů mezi výdaji a náklady. Zde jsou uvedeny termíny „náklad“, přestože se jedná o „výdaj“. Státní rozpočet se totiž sestavuje výdajovým způsobem a pokud bychom chtěli mluvit o nákladech, museli bychom zohlednit minimálně amortizaci zařízení.

Oblasti dalšího zkoumání

Oblast finančních standardů skýtá několik oblastí vhodných pro další zkoumání. V první řadě je to určitý nesoulad finančních standardů obsažených v Odborném nařízení pro rozpočtování a standardů v Kmenových listech. V kalkulačních listech jsou finanční standardy v „netisícikorunové“ podobě použity pouze pro osoby, zvířata a kolektivní zařízení a výdaje v oblasti ekologie, tak v kmenových listech se finanční standardy využívají i pro výpočet fixních a variabilních výdajů na techniku. Dále se při zpracovávání návrhu státního rozpočtu kapitoly 307 – MO a střednědobého plánu využívají naprosto odlišné a nekompatibilní softwarové produkty – APV SNR 99 a APV Kmenový list. Jestliže je kmenový list jako datový podklad střednědobého plánu zpracováván v MS Excelu, tak potom při zpracovávání kalkulačního listu je využíván program MS Access, jehož výstupy jsou dále zpracovávány v modulech APV GINIS. Navíc výstupy z kalkulačních listů jsou generovány opět do podoby tabulkového procesoru MS Excel. Tím dochází k omezování principu vzájemné propojenosti jednotlivých fází cyklu obranného plánování rezortu MO. [5] V obou systémech pak úplně chybí finanční standardy týkající se například nemovité infrastruktury, aktivit a procesů, což může být v současné době nových trendů v oblasti rozpočtování (programové a výkonově orientované rozpočtování) a se zaváděním metodologie 3E do rezortu MO výrazným handicapem.

Poznámky a literatura:

- [1] *Odborné nařízení pro rozpočtování v rezortu MO na rok 2005 a zpracování střednědobého výhledu státního rozpočtu kapitoly 307 - Ministerstvo obrany na léta 2006 a 2007 ve znění pozdějších doplňků.* Č.j. 51870-6/2003/DP-8201. Praha: MO, 2004.
- [2] Tamtéž.
- [3] DUŠEK, J. *Státní rozpočet a rozpočtování v rezortu MO* (2. díl). Brno: Vojenská akademie, 2001. 127 s.
- [4] Tamtéž.
- [5] *Analýza stavu sledování a vyhodnocování nákladů v působnosti společných sil.* Č.j. 12460-5/2005/DP-2802-J8. Olomouc: Velitelství společných sil, 2005.
- [6] *Rozpočtový výhled 2003-2006. Koncepce reformy veřejných rozpočtů.* Praha: Ministerstvo financí, 2002.
- [7] Zákon č. 218/2000 Sb. *o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).*

Řízení stojí na začátku, uprostřed i na konci vytváření hodnot a stává se hnací silou rozvoje dané společnosti nebo odvětví. Jinak řečeno, je to lidská činnost, pomocí které člověk ovlivňuje průběh objektivně nutného procesu tak, aby dosáhl předem stanoveného cíle. Jeho dosažení je možné jen tehdy, když je vytyčený cíl stanoven na základě znalostí zákonitostí všech souvisejících procesů. Řízení je jedna z nejdůležitějších lidských činností. Od doby, kdy lidé začali vytvářet skupiny, aby dosáhli cílů, kterých nemohli dosáhnout jako jednotlivci, se stalo řízení nezbytné pro zabezpečení koordinace individuálních úsilí. Řízení vychází z ekonomické teorie. Využívá psychologii, sociologii a další společenské vědy. Vzhledem k tomu, že předmětem řízení je rezort obrany, který je složitě strukturovaný, je nezbytné využívat systémové přístupy. Při analýze zkoumaného subjektu využívá řízení statistické metody (vycházející z počtů pravděpodobností, operační analýzu optimalizační metody, metody vstupu a výstupu, metody kritické cesty aj.).

Řízení je teda konkrétní činnost subjektů, velitelů, odborných funkcionářů, v našem případě náčelníků ekonomické služby na všech stupních velení na konkrétní objekty, tj. ekonomickou službu od stupně útvar až po nejvyšší stupně velení AČR.

Řízení chápeme jako praktickou i jako vědeckou činnost. Praxe v řízení je umění. Znalosti o které opírá můžeme označit za vědu. Teorie je systematické seskupování vzájemně souvisejících koncepcí a principů. Z obecné definice řízení vyplývá, že současný management je chápán jako řízení lidí, uskutečňování předmětů řízení a procesů k dosažení perspektivních cílů. V tom je obsažena příprava k rozhodnutí, k vytvoření potřebných podmínek pro úspěšný průběh celého rozhodovacího procesu a také pro implementaci přijatého rozhodnutí. Takto pojatou definici řízení s jejími zákonitostmi bychom měli rovněž aplikovat do řízení procesů v AČR, kde jsou organizační struktury uspořádány do soustavy, která je nazývána pyramidovou strukturou s určitým vyjádřením míry vertikálního a horizontálního členění.

Vertikální členění – představuje základní stupně a mezistupně řízení podle jejich organizační struktury.

U tohoto vertikálního členění ekonomické služby hovoříme také o takzvaném:

- ❑ **přímém velení** – kde velitelé jednotlivých stupňů přímo řídí ekonomickou službu u daného útvaru, brigády atd.
- ❑ **odborném řízení** – kde náčelník ekonomické služby odborně řídí ekonomickou službu jemu podřízených útvarů nebo brigád.

Základní stupně řízení jsou doplňovány mezistupni řízení, zpravidla štáby nebo speciálními skupinami k řízení určitého procesu. Speciální skupiny se zpravidla vytvářejí na vyšších stupních organizační struktury AČR. V ekonomické službě se to projevuje hlavně v oblasti spolupráce ekonomického orgánu útvaru (brigády) s ostatními odbornými funkcionáři štábu při realizaci nákupu, oprav a služeb, ale i při finančním zabezpečení příslušníků útvaru, tj. vojáků z povolání a občanských zaměstnanců, dále jen VZP a OZ, jak v oblasti platů, mezd a ostatních peněžních náležitostí.

Horizontální členění – má za základ organizační strukturu útvaru.

U tohoto členění ekonomická služba vystupuje ve dvou rovinách, a to:

1. V rámci daného organizačního celku (útvaru, brigády).
2. Ve vztahu k takzvanému okolí:
 - a) hlavně regionálnímu finančnímu odboru, který realizuje plnění útvarem požadovaných úkolů v oblasti rozpočtování, financování, účetnictví, zpracování a výplaty peněžních náležitostí, finančně právní oblasti, FKSP a podobně,
 - b) jiným institucím jako jsou například Vojenský úřad sociálního zabezpečení, Vojenský úřad pro právní zastupování, úřady práce nebo centrální registr obyvatelstva.

Do roku 1989 se v armádě ČSFR uplatňovaly tyto funkce řízení:

- ☐ organizování,
- ☐ plánování,
- ☐ operativní řízení,
- ☐ evidence,
- ☐ kontrola,
- ☐ motivování,

kteřé byly charakteristické pro danou organizační strukturu armády a politické zřízení v té době, kde například kontrola plnila funkci poznávací, výchovnou a nápravní.

Dále se funkce řízení členily na obecné a specifické.

Obecná funkce řízení byla odvozena z obsahu a podstaty řízení bezprostředně se vztahující k cyklu řízení a uskutečňovala se v každé řídicí činnosti na všech stupních velení a řízení.

Specifická funkce řízení vyjadřovala zvláštnosti v řízení u jednotlivých druhů vojsk, speciálních druhů vojsk a služeb, ve zvláštnostech materiálně technického zásobování, v sociálně politických a sociálně psychologických otázkách velení.

Po roce 1989 došlo k renezanzi moderních metod řízení v Československu a odrazilo se to i na velení a řízení samotného rezortu ministerstva obrany, zejména po roce 1993, kdy došlo k rozdělení Československé federativní republiky na dva samostatné státy. V učebnicích se setkáváme s různým členěním funkcí řízení. Pro zajímavost uvádím dvě varianty členění funkcí řízení, které jsou v podstatě stejné, ale liší se v počtu funkcí nebo názvosloví.

1. V učebnici Procesní řízení a jeho vliv na rozvoj firmy, VŠE Praha 1999, se uvádí, že řízení se stává součástí managementu, kde management je definovaný jako systém teoretických a praktických řídicích znalostí, dovedností a činností. Je to proces tvorby a udržování prostředí, ve kterém jednotlivci pracují ve skupinách a účinně dosahují vytyčených cílů. Management je realizován manažery na různých úrovních řízení, je spojen s produktivitou, která předpokládá efektivnost a účinnost.

Zahrnuje čtyři základní funkce:

- plánování,
- organizování,
- vedení,
- kontrolování.

Management je tedy proces systematického plánování, organizování, vedení lidí a kontrolování, který vede k dosažení cílů organizace. Tato verze funkcí řízení by se měla plně uplatňovat i v ekonomické službě na všech stupních velení a k tomu by

měla být zaměřena i výchova nových vojáků z povolání-ekonomů v rámci jejich studia, či už v bakalářské nebo magisterské formě vzdělávání.

Z mého pohledu, jako dlouholetého pracovníka finanční a později ekonomické služby, kdy jsem vykonával různé funkce ve finanční službě od základního stupně na útvaru až po ředitele úřadu konstatuji, že v této oblasti jsou ještě určité nedostatky, které by se mohly napravit změnou přístupu při výchově a vzdělávání nových vojáků z povolání, studijního modulu řízení kvality. Konkrétně se k tomu vyjádřím při samotném definování jednotlivých funkcí řízení.

V další části se zaměřím na specifikování jednotlivých funkcí řízení s konkrétním názorem z mého pohledu, jako učitele odborných předmětů ve vztahu k studentům, absolventům ČVO 950. Je to můj subjektivní názor, a proto nemusí být v souladu s názorem jiných odborných funkcionářů v oblasti ekonomické služby.

Plánování – znamená volbu úkolů, určování jejich priorit a sestavení pořadí jejich realizace tak, aby bylo dosaženo organizačních cílů. Podle organizační úrovně a řešených problémů mohou být plány strategické a operativní, nebo krátkodobé a dlouhodobé.

Velitel-manažer, ale i ekonom rozhoduje z alternativních možných budoucích způsobů vykonávané činnosti. Této problematice je v rámci výuky věnována minimální pozornost, a to málo je zaměřeno ještě na dokumentaci *náčelníka ekonomické služby útvaru* (dále jen NES) při BOPO. Z mého pohledu by se této problematice měla věnovat větší pozornost, protože NES útvaru se každoročně podílí na zpracování plánu hlavních úkolů a opatření u útvaru, kde samostatnou část plánu tvoří také oblast ekonomické služby. Tato oblast by měla být také předmětem odborné práce u vojsk v období plánování, i když jen krátkodobá, ale určitě by byla prospěšná pro jejich další výkon funkcí u vojsk.

Organizování – znamená přidělování úkolů členům nebo útvarům organizace a koordinace jejich činností, přidělování a distribuce zdrojů, které jsou nezbytné k úspěšnému vykonání těchto úkolů. Organizování by mělo každému členovi organizace vyjasnit jeho místo v procesu řízení a osobní přínos k úspěšnému plnění úkolů. Organizační struktura se stane nástrojem řízení tehdy, jestliže vytvoří prostředí a podmínky pro efektivní plnění úkolů. Tato funkce úzce navazuje na funkci plánovací. Těžko může nový důstojník ekonomické služby něco organizovat, když nebude mít správně a kvalitně zpracovanou plánovací dokumentaci, která zahrnuje hlavní úkoly ekonomické služby s konkrétním určením, které pracovník ekonomické služby plní.

Vedení – je proces motivování a ovlivňování aktivit podřízených pracovníků. Manažeři by měli motivovat pracovníky tak, aby vyvinuli nejvyšší možné úsilí, a usměrňovat přístup pracovníků k plnění úkolů. V současné době není tolik možností k motivaci, ale i přesto pokud je to schopný manažer, dokáže motivovat své podřízené nejen finančně, ale i jinou formou jako ústní pochvala, vyzvednutí splněného úkolu, kladné vyhodnocení přístupu při zpracování závěrky, včasné zpracování změnového řízení při změnách v rámci celého útvaru a podobně. Vedení kromě motivace zahrnuje i styl a přístupy manažerů, a také komunikaci s podřízenými. To se ale v převážné většině noví ekonomové učí až v praxi.

Kontrolování – je sběr, vyhodnocování a srovnávání informací s plánovanými cíli, které umožňují napravovat chybné či nedostatečné plnění úkolů a určit, v čem lze aktivity členů organizace zlepšit. Tady jsem zastáncem toho, aby se absolventi bakalářského studia v rámci své teoretické přípravy alespoň jednou v rámci své praxe zúčastnili kontroly u vojsk s kontrolní komisí ze stupně operačního velení nebo aspoň brigáda. Napomohlo by to nejen k rozšíření jejich pohledu na celou problematiku ekonomické služby, ale pomohlo i v studiu jiných

předmětů na škole. Kontrolování jako jedna z funkcí řídicího procesu zahrnuje nejen měření a korekci individuálních a společenských aktivit útvaru, ale také odstranění odchylek od přijatých cílů, případně úpravu plánu. V případě potřeby, z kontrolní činnosti musí být ukázán směr koordinace našeho úsilí.

Částečně souhlasím s názorem některých kolegů, že vysoká škola má připravovat absolventy všeobecně v daném oboru, jak je to na civilních vysokých školách, ale na druhé straně si také musíme uvědomit, že vojenská škola připravuje odborné funkcionáře na konkrétní výkon funkce v rezortu MO, jako ekonomická služba, služba PHM, personalistika a podobně, kde je možno v rámci zkvalitňování absolventů předejít tomu, aby například absolvent bakalářského studia modulu RK nemusel po ukončení studia absolvovat další čtyřměsíční aplikační kurz. Nejsou to zbytečné další náklady?

2. Pro změnu v učebnici Základy teorie řízení I a II., VVŠ PV Vyškov, 1991, se uvádí, že pro snadnější hodnocení kvality řízení je výhodné ji dezintegrovat do pěti funkcí řízení, a to:

- plánování,
- organizování,
- personalistika,
- vedení,
- kontrolování.

Na rozdíl od předešlého dělení vidíme, že tady je navíc ještě funkce personalistika, která je určitě neodmyslitelnou součástí řízení jak v civilním sektoru, tak i v samotném rezortu ministerstva obrany. Cílem personalistiky je udržování naplněných funkcí útvaru jednotlivci na takové úrovni, aby měli předpoklady dosáhnout stanovený cíl.

Při respektování charakterizovaných funkcí řízení je předpoklad úspěšného uplatňování mechanismu rozhodovacího procesu. Rozhodovací proces je závislý na kvalitě rozhodnutí, který zahrnuje etapy jako jsou:

- poznávání,
- příprava rozhodnutí,
- vlastní rozhodování,
- vedení,
- kontrola.

Pokud v první fázi je úkol špatně definován a specifikován, nemůže vést k efektivnímu výsledku, ale naopak povede ke ztrátám. Toto se může poměrně často vyskytovat u začínajících ekonomů na útvarech, protože s otázkou rozhodovacího procesu se poprvé setkávají až při nástupu k útvaru. Základem úspěšného řízení ekonomické služby je zvolení klíčových cílů po jednotlivých oblastech činnosti, stanovení priorit tak, aby celý rozhodovací proces byl řízeným procesem směřujícím k naplnění stanovených úkolů. Znovu se vracím k tomu, že i této problematice by se měla věnovat jejich příprava na škole, a to formou vstupních přednášek z problematiky řízení a rozhodovacího procesu, a pak na modelových příkladech řešit konkrétní příklady rozhodování na základním stupni velení, a to z pozice náčelníka ekonomické služby útvaru. Pokud studenti zvládnou alespoň částečně tuto problematiku na škole, vyvarujeme se zbytečných problémů při samotném výkonu jejich funkcí. U útvaru jsou postaveni před konkrétní úkoly a často je nutné se rozhodnout a krátkém časovém

intervalu. Z pohledu velitele je tak NES považován za odborníka v dané oblasti a očekává se z jeho strany kvalifikovaný návrh na řešení konkrétních úkolů. V rámci kontrolní činnosti stáží studentů pátého ročníku prezenčního studia jsem se setkal s názorem náčelníků ekonomické služby útvarů, kde stáže probíhaly, že studenti mají problémy při řešení základních úkolů ekonomické služby, protože jim chybí právě teoretické základy z oblasti řídicího a rozhodovacího procesu. Samozřejmě, že rozhodovací proces je také ovlivňován charakteristickými rysy jednotlivých osobností – ekonomů. Někteří k tomu přistupují optimisticky, kde zpravidla volí alternativu s očekávaným úspěchem a nebojí se i riskovat při rozhodování a předkládání návrhů, jiní zase z obavy, že by jejich rozhodnutí nevedlo k úspěšnému zvládnutí daného úkolu, jsou váhaví, neumí se rozhodnout a spoléhají na náhodu úspěchu. Ve své praxi jsem se setkal několikrát, hlavně u začínajících náčelníků, že při rozhodování o jednoduchých úkolech hledali v tom složitost, komplikovali situaci bez toho, aby hledali variantu řešení na základě svých teoretických znalostí, případně praktických zkušeností. NES útvaru je dnes při plně profesionální armádě u útvaru, kde je několik stovek vojáků z povolání a desítek občanských zaměstnanců, postavem do role, kdy musí průběžně a neodkladně řešit problémy týkající se ekonomické služby, či už je to v oblasti rozpočtu, platů, ostatních peněžních náležitostí nebo finančně právní problematiky. Musí umět reagovat na dotazy a žádosti nejen v rámci vlastního útvaru, ale i na požadavky nadřízených stupňů velení a skloubit činnosti tak, aby se na této práci podíleli všichni pracovníci ekonomické služby, pokud není u útvaru sám. A právě v této oblasti řízení a rozhodování by měl získat první a základní poznatky a zkušenosti po dobu studia jak teoretické, tak i částečně praktické v rámci stáží u vojsk. Řízení ekonomické služby u útvaru založené na znalostech se musí zaměřit na všeobecné rozvíjení lidského kapitálu.

Pod všeobecným rozvíjením lidského kapitálu je myšlena připravenost vojáka-manage-ra-ekonomy podávat požadované výkony, způsobilost, kompetence, zvyšování inteligence a podobně. Rozhodujícím kritériem pro vojáka-profesionála je zejména odpovědnost vycházející z dovedností a širokých znalostí, kvalitního plnění funkce a ochota se trvale učit.

Tyto atributy vojáka profesionála-ekonomy jsou rozhodující pro úspěšné zvládnutí funkce od základního stupně velení útvaru, až po nejvyšší stupeň řízení ekonomické – sekci ekonomickou Ministerstva obrany ČR.

V managementu znalostí hmotné statky nemají prvořadou úlohu. Pro řízení útvaru, ekonomické služby u útvaru, jsou důležitější nehmotné statky. Můžeme je pojmenovat také jako **intelektuální bohatství**.

To určuje hodnotu ekonomy. Jsou to dovednosti, schopnosti, zkušenosti a znalosti. Znalosti a dovednosti je možno naučit v škole, ale získané zkušenosti a schopnosti se projeví až v praxi u někoho v kratším u někoho v delším časovém horizontu. Takové hodnoty mají nejvýznamnější vliv na splnění nebo nesplnění úkolů a dosažení cíle za předpokladu, že je vše technicky, materiálně a finančně zabezpečeno. Znalosti neboli vědění jsou dnes považovány za základní zdroj bohatství. Proto se zase vracím k tomu, že škola musí připravit studenty tak, aby maximum všeobecných, ale hlavně odborných znalostí získali po dobu prezenčního studia, pokud možno, a ne doškolováním v aplikačních kurzech.

Management znalostí – je systematický proces hledání, vybírání, organizování, analýzy a prezentování informací způsobem, který zlepšuje porozumění pracovníka specifické oblasti zájmu. Za znalostní pracovníky můžeme považovat vojenské profesionály a občanské zaměst-

nance. Jsou vybaveni dostatečnými dostupnými znalostmi a jsou schopni je v potřebném okamžiku využít. Uplatnění prvků procesního řízení v rozhodovacím procesu ekonoma povede k přechodu od individuálního rozhodování k skupinovému přístupu. Důležitá je role velitele, který takový proces musí usměrňovat k přijetí kvalitního rozhodnutí. Manažer-velitel, ale i manažer-ekonom, si musí být vědomi toho, že pokud zaměstnanci mají dosahovat stanovených cílů, musejí být také správně vedeni. V praxi se jedná o jejich podporu, ale i o kontrolu. Udržovat tuto rovnováhu bývá obtížné a závisí to zpravidla na typu manažera a jeho stylu. Proto jak hledat optimální poměr mezi kontrolou a podporou zaměstnanců hledá odpověď činnost označovaná stále častěji jako **supervize**.

Zjednodušeně se manažeri pověřeni oficiální formou dohledu a podpory nazývají pracovní **supervizory**. V našich podmínkách a poměrech nejde zcela o zavedený a běžný pojem. Výhody supervize spočívají v dobré koordinaci řízení a kontroly. **Za některé základní přednosti supervize se považují:**

- ❑ ujištění zaměstnanců, že dostávají pro svoji práci potřebné zdroje a že s nimi nakládají správně,
- ❑ umožnit jim mít vlastní vliv na vykonanou práci,
- ❑ uvědomit si, že zaměstnanci, v našich podmínkách vojáci z povolání a občanskí zaměstnanci, plní především cíle organizace-útvary, ale přitom realizují také vlastní cíle a zájmy.

Supervize je proto řídicí proces, kde prioritní je vždy práce, kterou je třeba udělat, a také podpůrný proces směřující k uspokojení potřeb jednotlivců v rámci celé organizace.

Primárním vztahem mezi supervizorem a zaměstnancem je vztah založený na vzájemné důvěře. Pokud je důvěra vysoká, dá se očekávat také vysoká úroveň autonomie a seberegulace. Tento stav nemusí nutně znamenat nedostatek řízení a koordinace. Ze své praxe mohu potvrdit, že pokud velitel důvěřoval NES, výsledky v ekonomické službě byly na velmi dobré úrovni. Setkal jsem se ale i s případy, kdy velitel posuzoval nového NES podle jeho předchůdce, kde spolupráce nebyla na požadované úrovni a trvalo dlouho, než si nový NES získal důvěru a přesvědčil velitele, že je schopen plnit úkoly v požadované kvalitě i bez dostatečných praktických zkušeností. Důležitost mezilidských vztahů je při supervizi velmi významná. To platí dvojnásob o procesním řízení.

Součástí stylu řízení, který uplatňuje supervizi, jsou také pracovní porady. Porady mohou být formální a neformální.

Cíle těchto porad jsou:

- ❑ vytvořit atmosféru důvěry a prostor pro diskuzi,
- ❑ poskytnout pravidelnou zpětnou vazbu o výsledcích práce,
- ❑ posílit vědomí společné odpovědnosti.

Zavede-li se pravidelný systém porad, posílí se tím i jejich účinnost. Hlavním jejich cílem je získat i poskytnout přehled o tom, co se událo od poslední rady, a diskutovat o tom, čeho se podařilo a čeho se nepodařilo dosáhnout. Aby bylo možné koordinovat práci, nebo poskytovat potřebnou podporu zaměstnancům, je třeba vědět a také rozumět tomu, jak a proč se jim daří nebo nedaří plnit požadované cíle. Vymlouvat se na nedostatek času, nebo na množství úkolů, je neopodstatněné, protože se to může odrazit negativně při samotném plnění těchto úkolů. Příležitostně se může ukázat vhodné zvyšování koordinace nebo důslednější řízení pracovních úkolů. Stejně tak se někdy objeví potřeba zvýšit podporu jednotlivcům.

Cílem supervizora-velitele – by mělo být, aby se zaměstnanci (VZP a OZ) stali relativně nezávislími. To vyžaduje podporu ve trojím smyslu:

- ❑ poznání pozitiv a negativ své práce,
- ❑ vytvoření priorit, na kterých je nutné se dohodnout,
- ❑ sebereflexi a analýzu vlastního pokroku zaměstnance při naplňování stanovených cílů.

Závěr

Lidem, kterým chceme delegovat úkoly, musíme důvěřovat, jinak budou považovat zaskakování nadřízeného za demoralizující. Zaměstnanci, na které se delegují úkoly, se cítí lépe v případě, že se začne s mírnějším stupněm jejich supervize. To plně platí také v ekonomické službě, kde je nutné zohlednit to, že absolvent vysoké školy magisterského nebo bakalářského studia nastupuje k útvaru bez praktických zkušeností. Očekává od svých nadřízených nejen od velitele, ale i odborných nadřízených pomoc. Mohu potvrdit, že pokud se s novými pracovníky ekonomické služby začne pracovat opatrně, citlivě a systematicky, stanou se z nich kvalitní a samostatní NES, protože ještě nemají vžitě tzv. zlovyky. Vyžaduje to však často hodně trpělivosti. Příklad „trpělivost růže přináší“ se právě v této oblasti vyplatí, protože ulehčí to práci potom nejen veliteli, ale i nadřízeným odborným orgánům a celé ekonomické službě AČR.

Cílem mého pojednání nebylo poukázat na nedostatky v oblasti výchovy nových vojáků z povolání-ekonomů, ale nastínit určitý směr a poukázat na možné způsoby, jak by měla probíhat jejich výchova a příprava na jejich začlenění do praktického života u útvarů a zařízení AČR po ukončení studia.

Literatura:

- ROSICKÁ, Z. Velitel-manažer a řešení konfliktů. In *Vojenské rozhledy*, 2005, č.1, s. 157-160.
- TRUNEČEK, J. *Procesní řízení a jeho vliv na rozvoj firmy*. VŠE Praha, 1999.
- VANĚČEK, O., ZOBÁČ, J. *Základy teorie řízení I a II*. VVŠ PV Vyškov, 1991.
- FLACHBART, A. *Zhodnocení obsahu, forem a metod odborného řízení finanční služby útvaru a svazku*. VA-AZ Brno, 1986.
- PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI Publishing, 2002, ISBN 80-86395-21-9.
- STÝBLO, J. Supervize-kontrola, podpora nebo obojí. *Práce a mzda*, 2005, č. 11, Praha: ASPI Publishing, s. 34-42.

Výkonnostní audit a použití metody CMA a CUA pro hodnocení výdajových aktivit a služeb v podmínkách rezortu MO ČR [1]

Při hodnocení výdajových aktivit v rezortu obrany je potřebné vedle dokumentační kontroly a kontroly účetní provádět i audit výsledků a výkonů, tak jak to definuje zákon o finanční kontrole a Evropské směrnice pro implementaci auditních standardů INTOSAI. Zákon o finanční kontrole ukládá všem řídícím pracovníkům (v podmínkách rezortu MO do útvaru v to) realizovat v rámci vnitřního kontrolního systému a řídicí kontroly audit hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynaložených výdajů. Stať analyzuje možnosti použití vybraných nákladově užitkových metod pro hodnocení (zejména metody CMA a CUA) výdajových aktivit v rezortu obrany.

V současné době se na úrovni správních složek vede diskuze, jak realizovat výkonnostní audit v oblasti monitorování veřejných výdajů. Tuto povinnost definuje zákon č. 320 o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole) ze dne 9. srpna 2001, který ukládá v rámci vnitřního kontrolního systému (tedy až do roviny vojenského útvaru včetně) vytvářet podmínky pro „hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy“ (§ 25.1 a). Tato povinnost je i obsahem interního auditu (a to jak v rámci působení specializovaných pracovišť zabývajících se interním auditem, tak i jednotlivých pracovníků pověřených provádět interní audit), kdy se uvádí, že interní audit zahrnuje „audity výkonu, které zkoumají výběrovým způsobem hospodárnost, efektivnost a účelnost operací“ (§ 28.4 c).

Obdobně definují povinnost realizovat audit výkonů Evropské směrnice pro implementaci auditních standardů INTOSAI. Protože působím jako expert, člen různých komisí a lektor v oblasti veřejných výdajů na různých institucích (zejména ústřední státní správa, mohu zodpovědně prohlásit, že **rezort obrany je v oblasti monitorování veřejných výdajů průkopníkem ve srovnání s jinými výdajovými ministerstvy**. (Opomenuli Nejvyšší kontrolní úřad, který má v této oblasti pravděpodobně nejpropracovanější systém permanentní přípravy vlastních pracovníků.) Přesto, domnívám se, je celkový existující stav ve veřejném sektoru (včetně rezortu MO ČR) neuspokojivý a zdaleka neodpovídá požadavkům a potřebám na hospodárné, efektivní a účelné vynakládání veřejných zdrojů.

Stojíme tedy před problémem, jak realizovat audit výkonů v oblasti monitorování výdajů na obranu. Řešení tohoto problému zahrnuje řadu systémově propojených úkolů. Klíčem k jejich řešení spočívá v manažerské způsobilosti řídicích pracovníků zavádět v okruhu své působnosti takový vnitřní kontrolní systém (a tzv. zákonem o finanční kontrole definovanou řídicí kontrolu), který umožní monitorovat výdaje na obranu z pozice hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Vedle manažerských schopností je potřebné vyškolit analytické a výkonné pracovníky v oblasti používání metod umožňujících sledování kritérií 3E. K tomu je možné použít nákladově výstupové metody, a to např. způsobem, jak naznačuje následující tab. 1.

Uvedenému členění nákladů a výstupů odpovídají i čtyři základní ekonomické metody, a to: analýza minimalizace nákladů (CMA - cost-minimization analysis), analýza nákladů a přínosů (CBA - cost-benefit analysis), analýza efektivnosti nákladů (CEA - cost-effectiveness

Tab. 1: Možnosti použití nákladově výstupových metod v rezortu MO ČR

Sledování hlediska nákladů	Hledisko výstupů	Poznámka (metoda)
Prostá minimalizace nákladů na vstupu	Výstup sledován implicitně vcelku jako standard za minimální cenu.	Analýza minimalizace nákladů (CMA) Metoda: CMA Příkladem je použití výběru nabídky na základě kritéria nabídkové ceny.
Relační vztah s ohledem na výstupy	Peněžně	Ve formě čistého přínosu jako vztah mezi přínosy a náklady, resp. jako poměr mezi přínosy a náklady při hodnocení celospolečenských dopadů výstavby kasáren, letišť, výcvikových základen. Metoda: CBA Výstupy můžeme (v rámci tzv. redukované formy CBA) kalkulovat i v jiných jednotkách (např. v časových jednotkách, kdy změnová varianta povede ke zvýšení kvality pohotovosti). Metoda: CBA-Time
	Naturálně	Ve formě nákladů na naturální jednotku výstupu, resp. inverzně jako nákladová efektivnost. Lze použít např. pro hodnocení efektivnosti logistických základen. Metoda: CEA
	Utilita	Změna užítku v závislosti na změně v jednotce nákladů. Lze použít např. pro hodnocení obranných (zejména technických) systémů. Metoda: CUA

analysis) a analýza nákladů a užítku (CUA - cost-utility analysis), které můžeme využít pro hodnocení výdajových programů a projektů v rezortu obrany. Z nich budeme blíže analyzovat metodu CMA a metodu CUA.

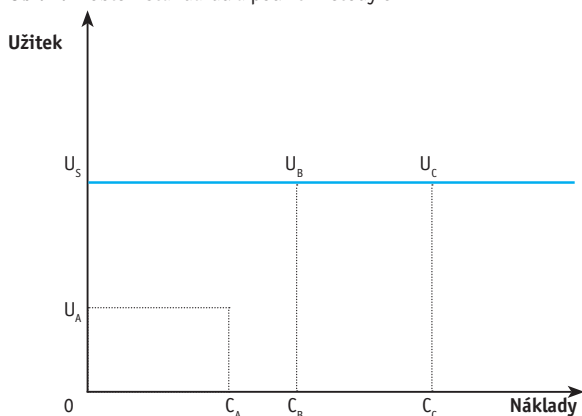
Metoda CMA je založena na použití kritéria minimálních nákladů. Toto kritérium se velmi často používá i v rezortu obrany. Také i zde, jako i v jiných rezortech, dochází k nesprávnému použití kritéria minimalizace nákladů. Co je podstatou problému? To, že se stává, že byla sice vybrána varianta (např. ve výběrovém řízení) s nejnižší nabídkovou cenou, avšak jak se později ukáže, nebyla dostatečně stanovena potřebná hladina užítku (ve formě standardu), která by zaručovala, že zvolená varianta bude funkční. Podstatu problému vyjadřuje obr. 1.

Nechť máme hodnotit (vybírat) ze tří variant. Varianta A má náklady ve výši C_A . Tyto náklady jsou sice z uvažovaných variant nejnižší, avšak úroveň užítku (očekávaného uspokojení, např. stanovená v cílech obrany, který má varianta přinést, je pod očekávanou úrovní U_S . Úroveň U_S můžeme např. definovat ve standardech, v podmínkách veřejných soutěží či ve smlouvách. Ta varianta, která nesplňuje požadavky standardu, přestože její náklady mohou být i nejnižší, je z dalšího hodnocení vyřazena. Popíšeme-li cílový stav, k němuž ve veřejném sektoru směřujeme, pak bychom při hodnocení programů (v rámci programového financování) takovou variantu měli v rámci auditu ex ante vyloučit. V dokumentaci pak vedeme o tom záznam, který je podkladem pro externí audit (vykonávaný Nejvyšším kontrolním úřadem).

V našem případě je takovou variantou varianta A, která svojí úrovní užítku ($U_A < U_S$) nesplňuje požadovanou normu. Vybíráme tedy mezi zbývajících variantami. Z nich obě (B i C) dosahují potřebnou úroveň užítku, kterou stanovuje standard. Z hlediska úrovně užítku platí, že: $U_B = U_C = U_S$

Můžeme tedy pro konečné rozhodnutí použít kritérium minimálních nákladů (např. ceny), kdy v tomto případě je nejvhodnější variantou varianta B, protože platí, že její náklady jsou menší nežli náklady varianty C. Platí, že $C_B < C_C$.

Obr. 1: Problém standardu a použití metody CMA

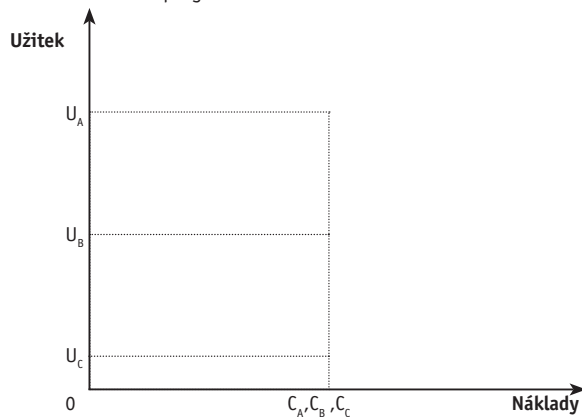


Legenda:

- U_S ... užitek definovaný jako požadovaný standard
- C_A ... náklady programu A na dosažení užítku U_A
- C_B ... náklady programu B na dosažení užítku U_S
- C_C ... náklady programu C na dosažení užítku U_S
- U_A ... užitek „podstandardního“ programu A
- U_B ... užitek programu B dosahujícího stanovený standard U_S
- U_C ... užitek programu C dosahujícího stanovený standard U_S

metodě CUA zjišťujeme, jak dodatečné náklady vedou ke změnám užítku u sledovaných programů. Ta varianta, u níž je změna užítku nejvyšší, je k realizaci dodatečných nákladů nejvhodnější. Příkladem mohou být dvě analogická nákladová střediska, kdy středisko A svojí produkcí

Obr. 2: Porovnání programů metodou CUA



Legenda:

- C_A ... náklady programu A na dosažení užítku U_A
- C_B ... náklady programu B na dosažení užítku U_B
- C_C ... náklady programu C na dosažení užítku U_C
- U_A ... užitek programu A
- U_B ... užitek programu B
- U_C ... užitek programu C

V běžném životě ale bývá problém použití kritéria minimalizace nákladů často komplikovanější. Jedná se zejména o případy, kdy bychom měli posoudit, zda vybraná varianta s nejnižšími náklady dává takovou úroveň užítku, kterou nebude potřebné v budoucnu měnit. Takové případy jsou mně z úrovně ústřední státní správy známy, kdy došlo k manažerskému selhání v důsledku výběru technického systému (bez ohledu na koncepci rezortu), který se během roku ukázal svými parametry jako nevhodný a musela být provedena nová akvizice.

Další významnou metodu, kterou je možné uplatnit při hodnocení výdajových aktivit v rezortu obrany, je **metoda CUA**. Při

plnění původně vytyčených cílů na 90 procent, a to při nákladech 10 peněžních jednotek. Nákladové středisko B vedlo při nákladech 9,5 peněžních jednotek ke splnění cílů na 85 procent. Nyní stojíme před problémem zvýšit výstupy. K tomu máme k dispozici dodatečné náklady ve výši 2 peněžní jednotky. Nechť při vynaložení 2 dodatečných jednotek u programu A nedojde ke zvýšení výstupu. Program, který předtím pracoval efektivně, narazil na hranice produkčních možností, a stává se v případě vynaložení dodatečných zdrojů neefektivním. Nechť program B při vynaložení 2 dodatečných jednotek zvýšil svoji produkční

schopnost, a to tak, že splnil nejen původně vytyčené cíle, ale i cíle dodatečně stanovené. Stal se nejvýše efektivním programem.

Na metodu **CUA** můžeme pohlížet i jako na **specifický případ metody minimalizace nákladů** (cost minimization - CM, resp. analýzy minimalizace nákladů - CMA). Podstatu problému vyjadřuje obr. 2.

Obr. vyjadřuje problém porovnávání užítku plynoucího ze tří programů. Sledovaným efektem je v tomto případě užitek plynoucí z programu A, resp. z programu B a C. Újmou na vynaložení užítku jsou náklady na daný užitek. Nechť jsou ve zkoumaném případě vynaložené náklady na program A ve výši C_A , na program B ve výši C_B a na program C ve výši C_C .

V našem případě platí, že $C_A = C_B = C_C$, tedy, že náklady na všechny programy jsou stejné. V tomto případě se CUA stává zvláštním případem metody CM (resp. CMA). Příkladem takové analýzy může být hodnocení splnění cílů analogických podpůrných prvků (např. logistických základů).

Při hodnocení programů předpokládáme racionálně se chovajícího hodnotitele programů (např. člena expertní komise, analytika hodnotícího programy), který se chová podle axiomů racionálně jednajícího spotřebitele, tj. ve svém chování koná tak, aby maximalizoval svůj užitek s ohledem na své preference.

Z teorie racionálně se chovajícího spotřebitele vyplývá, že hodnocení programů je volbou, která je založena na porovnávání preferencí z uvažovaných programů. Tyto preference můžeme zkoumat na základě následujících axiomů:

- a) Axiomu úplnosti srovnání, kdy předpokládáme, že dané programy můžeme porovnat z hlediska preferencí hodnotitele, resp. příjemce programu. Jak je zjevné, v našem případě platí, že program A je preferován před programem B ($A > B$) a program B je preferován před programem C ($B > C$). V případě, že některé programy by přinášely stejný užitek, (kdy $U_x = U_y$), pak by oba programy byly stejně atraktivní.
- b) Axiomu tranzitivity, kdy v našem případě platí, že jestliže program A je preferován před programem B a program B je preferován před C, pak podle pravidla tranzitivity je i program A preferován před C. Formálně vyjádřeno tedy platí: jestliže $A > B$, a zároveň $B > C$, pak je i $A > C$.
- c) Axiomu výběru, kdy předpokládáme, že hodnotitel (resp. příjemce programu) ve svém výběru volí nejvíce preferovaný stav.

Problém vzniká se stanovením užítku. Při použití metody CUA vycházíme z obecně přijatých tezí, pojímajících užitek jako veličinu, která vypovídá o směru preferencí. Hodnotitel (resp. příjemce) programu preferuje takovou situaci, která s ohledem na vynaložené náklady maximalizuje užitek. Znamená to, že z preferencí můžeme odvodit funkci užítku. Stanovení užítku můžeme provést z hlediska ordinálního nebo kardinálního. Taková metodika hodnocení programů je v rezortu obrany známa. Jsou zkušenosti z jejího použití.

Většina ekonomů dává přednost ordinálnímu přístupu, protože tento přístup je založen na mnohem jednodušších předpokladech nežli přístup kardinální. To pro oblast hodnocení programů znamená, že je mnohem jednodušší si představit a realizovat hodnocení programů jejich sestavením do pouhého pořadí, nežli se usilovat přesně kvantifikovaně určit, jak velké uspokojení dané programy přináší. Také v této oblasti jsou v rezortu obrany zkušenosti, a to jak na úrovni strategického plánování, tak i na úrovni programování.

Při **ordinálním stanovení užitku** předpokládáme, že dokážeme uspořádat dané programy podle preferencí, přičemž nestanovujeme kvantitativně, nakořím dané varianty programů preferujeme. Jestliže se tedy vrátíme k našemu obrázku č. 2, pak při daných nákladech, $C_A = C_B = C_C$ můžeme konstatovat, že doporučujeme program A před programem B a ten před programem C. Konkrétní stanovení výše užitku, čili závěr, zda je větší rozdíl užitku mezi programem A a programem B, nežli mezi programem B a C, není v tomto případě určující.

Tento přístup je např. v praxi uplatněn v případě hodnocení veřejných zakázek s ohledem na tzv. kritéria, která nelze vyjádřit číselně. Postup hodnocení upravuje vyhláška číslo 240 ze dne 21. dubna 2004 o informačním systému o zadávání veřejných zakázek a metodách hodnocení nabídek podle jejich ekonomické výhodnosti (§ 8.3).

Druhá možnost je **kardinální stanovení užitku**. Toto pojetí užitku předpokládá, že užitek je přímo měřitelný v kardinálních jednotkách. První forma kardinálního měření užitku (spíše teoretická), je založena na Jevonsově ideji měření užitku v *utilech*, což jsou jednotky měření užitku, kdy se předpokládá, že jednotlivým úrovním užitku je možné přiřadit absolutní čísla, která obdobně jako při měření výšky, hmotnosti, vzdálenosti, přiřazujeme k reálnému počátku (čili k nule). Takováto stupnice je vlastně „absolutní“ stupnicí k měření užitku.

Druhou formou kardinálního měření užitku je postup, kdy užitek vztahujeme pouze k intervalům. Tato stupnice je relativní, neboť při tomto měření užitku nepřisuzujeme absolutní čísla ke stanovení užitku, ale pomocí intervalové stupnice nebo poměrové stupnice určujeme příslušné úrovně užitku. Praktickou aplikaci takového přístupu podává vyhláška č. 240 ze dne 21. dubna 2004 o informačním systému o zadávání veřejných zakázek a metodách hodnocení nabídek podle jejich ekonomické výhodnosti ve vztahu k tzv. kritériím, jejichž hodnoty je možné vyjádřit číselně (viz § 8.3).

Nyní prozkoumáme případ, kdy se analýza nákladů a užitku (**CUA**) stává zvláštním **případem CBA** i specifickým **případem CEA**. Obecně řečeno, CUA používáme všude tam, kde je široké spektrum výstupu, které pojímáme jako jednotlivé dílčí vlastnosti tvořící celkovou užitnost programu. CUA vystupuje jako CEA za předpokladu, že výstup má pouze jednu dimenzi (např. u odpůrných logistických programů nebo v případě hodnocení programů vojenské zdravotní služby (kdy sledujeme tzv. kvalitu přepočtených let života, quality adjusted life year, QALY). Použití této metody může být významným manažerským podpůrným prostředkem pro výběr programů v oblasti vojenské zdravotní služby v souvislosti s účastí našich jednotek v rizikových oblastech, kdy je třeba brát na zřetel negativní dopady na zdraví vojáků.

K tomu můžeme použít ukazatel kvality přepočtených let života (QALY), kdy ve srovnání s metodou CEA, tuto kvalitu můžeme pojímat jako specifický výstup, kdy zdravotní program způsobuje efekty dvojího druhu:

- a) „žít déle“, což je možné měřit „počtem roků navíc“, jak daná léčba prodlouží život příjematele zdravotního programu,
- b) „žít zdravěji“, tedy mít „vyšší kvalitu života“, kdy tento efekt můžeme měřit počtem let „zdravějšího žití“, případně vyjádřením stupně spokojenosti (měřeného např. na škále) z přijatého zdravotního programu.

(Takový postup může být použit pro hodnocení účinků zdravotnických programů, jež mají za cíl léčit traumata válečných veteránů.)

Označme oba tyto efekty jako QALY a použijme princip zkoumání CEA, kdy budeme dané programy porovnávat na základě efektivnosti na peněžní jednotku nákladů. Platí vztah:

$$\frac{QALY_A}{C_A} > \frac{QALY_B}{C_B} \quad (1)$$

kde $QALY_A$ efekt kvality přepočtených let života výdajového programu A
 $QALY_B$ efekt kvality přepočtených let života výdajového programu B
 C_A současná hodnota nákladů programu A
 C_B současná hodnota nákladů programu B

Jedná se o analogický postup použitý při metodě CEA, kdy jednotkové náklady jsou inverzní hodnotou efektivity. Zároveň je metoda CUA zvláštním případem metody CBA. Pro CBA platí vztah:

$$\frac{P_A \times E_A}{C_A} > \frac{P_B \times E_B}{C_B} \quad (2)$$

kde P_A jednotková cena efektu programu A
 E_A efekty výdajového programu A
 P_B jednotková cena efektu programu B
 E_B efekty výdajového programu B
 C_A současná hodnota nákladů programu A
 C_B současná hodnota nákladů programu B

Protože v případě CUA (a zdravotních programů) měříme efekty E v jednotkách $QALY$ (resp. $E = QALY$), můžeme daný vztah upravit:

$$\frac{P_A \times QALY_A}{C_A} > \frac{P_B \times QALY_B}{C_B} \quad (3)$$

kde P_A jednotková cena jednoho roku $QALY$ programu A
 $QALY_A$ kvalita přepočtených let života programu A
 P_B jednotková cena jednoho roku $QALY$ programu B
 $QALY_B$ kvalita přepočtených let života programu B
 C_A současná hodnota nákladů programu A
 C_B současná hodnota nákladů programu B

Daný vztah vyjadřuje pořadí programů, kdy toto pořadí je podkladem pro rozhodnutí o výběru seřazených programů od nejefektivnějšího po nejméně efektivní. V případě rozpočtového omezení, kdy existuje možnost realizovat pouze jeden program, doporučujeme ten, který má nejvyšší čistý přínos, resp. poměr přínosů a nákladů

Součin $P_i \times QALY$ je peněžním vyjádřením přínosu programu (B). Metoda CUA je v tomto ohledu specifickým případem metody CBA, kdy s ohledem na uvedené vyjádření přínosu (B), a náklady na zdravotní program, můžeme zjišťovat čistý přínos z poskytnutého programu, zda platí, že:

$$P \times QALY > C \quad (4)$$

kde P jednotková cena jednoho roku $QALY$ daného programu
 $QALY$ kvalita přepočtených let života plynoucích z daného programu
 C současná hodnota nákladů daného programu

Protože $P \times QALY$ vyjadřuje současnou hodnotu přínosu programu vyjádřenou v peněžních jednotkách, a náklady jsou rovněž vyjádřeny peněžně, můžeme vypočítat čistý přínos programu NB :

$$NB = B - C \quad (5)$$

kde NB	čistý přínos z daného programu vyjádřený v peněžních jednotkách
B	současná hodnota přínosu daného programu
C	současná hodnota nákladů na daný program

Můžeme rovněž vypočítat poměr přínosů a nákladů a stanovit tak efektivnost z vynaložené nákladové peněžní jednotky. Platí vztah:

$$\frac{P \times QALY}{C} > 1 \quad (6)$$

kde P	jednotková cena jednoho roku QALY daného programu
$QALY$	kvalita přepočtených let života plynoucích z daného programu
C	současná hodnota nákladů daného programu

Protože platí, že $P \times QALY$ vyjadřuje celkovou současnou hodnotu přínosu programu vyjádřenou v peněžních jednotkách (B), a náklady jsou rovněž vyjádřeny peněžně, poměr B/C vyjadřuje, jaký přínos přinesla jedna peněžní jednotka nákladů daného programu. Je-li tento poměr větší nežli jedna, pak je, vyjádřeno peněžním poměrem B/C , přínosný.

Představili jsme vybrané metody nákladově užtkové analýzy, které je možné v rezortu obrany používat pro hodnocení výdajových programů a projektů. Jak je zřejmé, uvedené metody nejsou nikterak složité. Dávají přitom dostatečné informace potřebné ke sledování kritérií hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynaložených výdajů v rezortu obrany.

Poznámka:

- [1] Studie byla zpracována jako součást výzkumného projektu Grantové agentury ČR „Analýza způsobů zabezpečování veřejných služeb a zkoumání jejich dopadu na efektivnost veřejných výdajů (komparační analýza ČR a SR)“, jehož jsem vedoucím řešitelem.

Literatura:

- BRENT, R. J. *Cost-Benefit Analysis and Health Care Evaluations*. Edgar Publishing, Cheltenham, UK-Northampton, MA USA. 2003. 373 p., ISBN 1-84064-844-9.
- OCHRANA, F. *Nákladově užtkové metody ve veřejném sektoru*. Praha: Ekopress, 2005. ISBN 80-86119-96-3.
- OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů*. Praha: Ekopress, 2006. ISBN 80-86929-13-2.
- SOUKUPOVÁ, J., HOŘEJŠÍ, B., MACÁKOVÁ, L., SOUKUP, J. *Mikroekonomie*. Praha: Management Press, 1996, 535 s., ISBN 80-85943-17-4.
- Cost-Benefit Analysis*. Second Edition. Edited by Richard Layard and Stephen Glaister, University Press, Cambridge, 1994, 497 p., ISBN 0-521-46674-1.
- Hodnocení dodavatelů v rámci akvizičního procesu v AČR*. Brno. UO, 2005. ISBN 80-7231-122-0.
- Vyhláška č. 240 ze dne 21. dubna 2004 o informačním systému o zadávání veřejných zakázek a metodách hodnocení nabídek podle jejich ekonomické výhodnosti.

Organizace zaměřené na obranu čelí mnoha výzvám, neboť ve světě globalizace i ty nejúspěšnější zjišťují, že musí být efektivněji připraveny na změny. Účinné řídicí procesy jsou zapotřebí pro zavádění strategií a strategických cílů, stejně jako pro jejich realizaci. Informační technologie zaplavila řídicí management daty a vzniklý chaos volá po potřebě změny uvažování.

Balanced Scorecard (BSC) je výkonný nástroj, který napomáhá managementu přeměnit vizi a strategii do reality prostřednictvím sledování klíčových ukazatelů výkonnosti a jejich transformací do akčních plánů organizace; BSC zahrnuje soubor strategických map umožňujících zvažovat vzájemné souvislosti. Díky transparentnosti vztahů příčina-následek lze implementovat strategii a sdělovat ji jednotně na všech úrovních organizace.

Úvod

Státní organizace a úřady, ale také podniky zaměřené na zisk, dnes v důsledku globalizace čelí změnám dlouhodobých pravidel a i ty nejúspěšnější zjišťují, že nejsou dostatečně adaptibilní. Jejich management je zaplaven daty díky informačním technologiím a ty jej nutí neustále se přizpůsobovat změnám, nutí manažery myslet dynamicky.

Globalizace představuje prudký nárůst interakcí mezi jednotlivci, vládami, nevládními organizacemi, má za následek zvyšování počtu a velikosti nadnárodních korporací, mezinárodních organizací, režimů a regulací. Důsledky globalizace se tak liší od jedné země ke druhé, kde účast v procesech globalizace znamená, že obecně klesá identifikace s národním společenstvím a s národními zájmy. [1]

Ať tak či tak, každý účelově orientovaný systém musí být řízen, ať už jde o státní organizaci, úřad či podnik zaměřený na zisk. Někjaký způsob řízení, i když v různé struktuře a na různém stupni složitosti, má nejen výrobní organizace, ale také banka, dobročinná organizace, reklamní agentura, náboženská organizace atd. Nemusí jít tedy jen o organizaci, která přináší nadhodnotu ve formě zisku. Řízení se může uskutečňovat intuitivně, podvědomě nebo na něm může organizace pracovat uvědoměle a systematicky ho zlepšovat. Je však stále dost organizací, jejichž vedení o systému řízení příliš nepřemýšlí. [2] Avšak moderní organizace potřebuje výkonný systém řízení, jednoznačné priority a srozumitelná pravidla, požadavky a kritéria hodnocení.

Ten, kdo takový systém řídí, potřebuje solidní nástroj řízení a pomůcky, kterými může předvídat a hodnotit chování systému a především ovlivňovat chování lidí. Profesor Truneček uvádí: „Z jiného úhlu se dívá na podnik finanční manažer, jinak bude o podniku uvažovat personalista a zase jinak specialista zabývající se organizační architekturou.“ [3] Pro manažera je však účelné, aby lidé věděli, jaké jsou priority či očekávané změny, jak by strategickým záměrům jejich organizace měli přizpůsobit svou pracovní činnost, či co mají na své práci změnit.

V každé organizaci existuje nějaká forma organizační struktury, kde struktura systému a propojení jednotlivých prvků ovlivňuje vzájemné chování systému. Změní-li se struktura, změní se i chování. Bohužel, při problémech v organizaci prvním krokem obvykle bývá intuitivní

hledání snadných a rychlých řešení: za každým problémem je hledán nějaký viník. Nedostatky přitom mohou být v kterémkoli prvku organizační struktury, i když se jeví jako optimálně fungující. Systémové myšlení říká, **změníte-li správně způsob fungování systému, pak problém vyřešíte, vyměníte-li však lidi, systém zůstane, problém se obvykle trvale nevyřeší**. Přístup řízení je mnohokrát ponechán na schopnostech a dovednostech manažerů, kteří je získávají za pochodu, v průběhu řídicí praxe. Nedobří manažeři používají událostmi orientovaný neboli reakční přístup: objeví se problém a oni jej vyřeší, objeví se další, vyřeší jej atd. Tím se jejich vnímání reality znehodnotí a oni namísto vzorů chování v čase vidí pouze jednotlivé události ačkoli jádro problému je třeba hledat ve vztazích příčina-důsledek. Obecně platí, aby byl v organizaci odhalen původ problémů a změna úspěšně zavedena, lidé musí být informováni, mít motivaci a být schopni komunikovat v prostředí otevřené výměny názorů. [4]

Složitost řízení neustále stoupá. Manažerské myšlení a jednání se vyvíjí v závislosti na změně podmínek, ve kterých se organizace nachází. Teoreticky nejlépe propracovaný a také v praxi nejvíce používaný systémový přístup chápe podnik jako komplexní sociálně-ekonomický organismus, kde důraz je kladen na hledání příčin nedokonalostí a jejich odstraňování v rámci systému jako celku. Od systémového přístupu se pak očekává, že výrazně posune management směrem k exaktnosti a sníží dosavadní velkou míru subjektivity. [5]

Systémové myšlení

Systémové myšlení je specifický způsob pohlížení na svět spolu s příslušnými metodami a nástroji. Je to pohled, který se snaží překonávat určitá omezení našeho myšlení vzhledem k realitě, neboli představuje zjednodušení, které si vytváříme proto, abychom byli vůbec v realitě schopni nalézt smysl. Jinak řečeno, systémové myšlení se snaží překonat omezení našich vlastních mentálních modelů. Na základě našich mentálních modelů totiž běžně odhadujeme, co se může asi ve vnějším světě stát a jaké strategie a činy povedou ke kýženým cílům. Bohužel, často se mýlíme a nepředpokládané důsledky naše úmysly znehodnocují. Hlavní důvody těchto selhání spočívají v tom, že předpoklady, na kterých budujeme naše mentální modely, nejsou s realitou v dostatečném souladu, a že naše odhadování důsledků těchto mentálních modelů správně nepostihuje všechny podstatné důsledky. Systémové myšlení to odstraňuje a zvyšuje tak pravděpodobnost, že opravdu vyprodukujeme naším jednáním a rozhodnutími důsledky, které jsme předem zamýšleli. [6]

Systémové myšlení představuje metodu řešení problémů, která slouží pro vytváření mentálních modelů, jejich kvalitnější simulaci a efektivnější komunikaci. Systémová dynamika se pak zabývá chováním systémů v čase. Systémové modely reprezentují stále se opakující obecné vzory lidského chování a jsou pravzorem chování dynamických systémů nezávisle na oboru - mohou tak stejně dobře platit v managementu, biologii i technických oborech. Systémová dynamika představuje schopnost spíše analyzovat vzory chování, než zaměřovat se na jednotlivé události. Je to prakticky orientovaná disciplína, která napomáhá kvalitnějšímu poznávání okolních systémů, zejména těch, ve kterých se vyskytuje dynamická komplexita a mezi něž lze zařadit jakékoliv sociální systémy od rodiny, přes různé formy organizací, až po celky typu států, nebo globální ekonomiku. Systémové myšlení a systémová dynamika využívají společný jazyk, díky němuž lze popsat strukturu vytvářející chování jakéhokoliv systému v čase. Jsou-li jednotlivé prvky správně definovány, je možné v příslušném software (Powersim Studio, iThink/Stella, Vensim) model simulovat a interpretovat výsledky. [7]

Systémový přístup tedy spočívá v komplexním chápání jevů a v postižení všech vnitřních a vnějších souvislostí, chápe organizaci jako skupinu vzájemně propojených prvků, které mají společný cíl. Používají-li manažeři při řešení tento přístup, pak chápou organizaci jako dynamický celek a snaží se předvídat očekávané i neočekávané důsledky svých rozhodnutí; usilují o změny celého systému vzájemně propojených prvků pomocí manažerských funkcí plánování, organizování a kontrolování. [8] Profesor Jan Truneček vysvětluje:

Filozofickým východiskem systémového myšlení je holismus (z řeckého holos - celek), který odmítá analytické chápání struktur a mechanistický přístup k realitě na základě přesvědčení, že vlastnosti celku (systému) jsou kvalitativně odlišné od prostého souhrnu vlastností jeho jednotlivých částí (prvků, subsystémů). Podstatou bytí nejsou jednotlivosti (věci, entity) samy o sobě, ale vnitřní relační vztahy se schopností vytvářet celky (systémy) jako vyšší formy existence. Z tohoto pohledu je každý systém, např. podnik, především souborem relačních vztahů. Na základě vnějších změn a vnitřních iterací systémy mají schopnost se dále vyvíjet a kvalitativně měnit. [9]

Systémový přístup vyvozuje, že způsoby myšlení a metody vedení, které jsou účinné a úspěšné v jednoduchých systémech, nelze bez dalšího přenášet na složité systémy. Složité systémy lze dostat pod kontrolu pouze tehdy, jsou-li nástroje a systémy řízení právě tak rozmanité jako samotný systém, který má být řízen (viz Ashbyho zákon požadované rozmanitosti). Problémové situace v organizaci jsou totiž zpravidla výsledkem vzájemného působení organizačních jednotek uvnitř organizace a interakcí organizace s jejím vnějším okolím. Toto vzájemné působení je příčinou změny. Nejvyšší cíl managementu by měl spočívat v kultivaci vlastností systému, aby nemohly po delší dobu přetrvávat problémové situace. [10]

Každý systém je prvkem nějakého většího systému a chování systému je ovlivňováno chováním jednotlivých prvků. Systémové myšlení pomáhá interpretovat chování systému pomocí jeho vnitřní struktury. V managementu se zdá, že myšlenková setrvačnost v některých případech přetrvává a někteří lidé tvrdohlavě odmítají nové myšlenky, odmítají prostě změnit své vlastní mentální modely. Strnulý mentální model pak brání správnému úhlu pohledu manažera na odstranění problémů. [11] V návaznosti na tyto přístupy byly v minulosti implementovány různé metody systémového řízení, kde ale základní premisou je, že organizace se musí chovat jako adaptivní systém. [12]

Poslání, vize, strategie a strategické řízení

Při posuzování té které organizace či podniku je vhodné vycházet ze čtyř rozhodujících faktorů, kterými jsou: poslání, vize, strategie a strategické řízení organizace. Poslání organizace je determinujícím faktorem. Mělo by obsahovat komplex vnitřních vztahů a vazeb na prostředí, dispozice a omezení, prostě všechny relevantní faktory vztahující se k existenci organizace.

Vize plní funkci motivujícího obrazu budoucnosti a funkci formování identity. [13] Vychází z poslání a popisuje žádoucí podobu organizace v dohledném horizontu. Je většinou rozpracována do systému strategických cílů (goals), což jsou dílčí kroky umožňující se vizi přiblížit a tím naplňovat poslání.

Strategie je volitelný způsob jak naplnit vizi. Musí odpovídat vnitřním možnostem organizace a být v harmonii s vnějším prostředím. Logicky lze vyvodit, že nemá smysl snažit se o něco, co nepřináší užitek nebo čeho není vůbec možno dosáhnout. Nakolik se podaří

správně pochopit interní předpoklady, nakolik dobře odhadnout vývoj prostředí a jak důsledně interpretovat závěry z tohoto poznání, čili realističnost stanovených cílů, určuje kvalitu strategie. [14]

Výsledky té které organizace spočívají v důsledné realizaci přijaté strategie. Podle průzkumu se v průměru realizuje pouze 63 % potenciálu, který je v přijatých strategiích. Tyto ztráty spočívají v chybách strategického řízení při plánování a realizaci strategie a jsou tvořeny faktory, z nichž nejdůležitější jsou nedostatečné nebo chybějící zdroje, špatně komunikovaná strategie, nejasné definování podpůrných akcí k realizaci strategie a nevyjasněná odpovědnost za realizaci strategie. [15]

Strategické řízení - implementace strategie

Strategické řízení je nutnou podmínkou pro to, aby strategie organizace mohla vzniknout a být rozvíjena. Strategické řízení je vrcholným výkonem a není jen otázkou formálních mechanismů, ale především projevem pochopení a zvládnutí pravidel manažerské práce, která má především sociálně-ekonomickou závažnost. Tato část povinností manažerů představuje ty nejvyšší nároky na komplexnost zpracování informací, přípravu rozhodnutí a tvorbu koncepcí, často v podmínkách vysoké neurčitosti a rizik. V tomto smyslu Pavel Vyleťal zmiňuje:

Manažerské rozhodování je založeno v převážné míře na schopnosti manažera v racionálním využívání informací, technologií a metodik ve prospěch cílů a řízení na daném stupni organizační úrovně organizace. Jediné a univerzální řešení platné pro všechny situace neexistuje a ani existovat nemůže, použití nástrojů může však účastníkům procesů poskytnout racionální podklad pro konečné rozhodnutí. [16]

Strategické řízení představuje schopnost získávat a zpracovávat informace, které jsou podkladem při odhadu budoucnosti. Získat a zpracovat všechny užitečné informace znamená zapojit do procesu strategického řízení každého, kdo je schopen se k formulovaným východiskům a závěrům vyjádřit. Klíčovým je to, aby si lidé vysvětlili své představy, sjednotili pojmy a názory a jednoznačně označili důležité skutečnosti, kterými se musí všichni řídící pracovníci zabývat. V zájmu zakotvení strategie musí odpovědní pracovníci a manažeři intenzivně komunikovat dovnitř i ven z organizace. [17]

Bez trvalé aktualizace a zdokonalování strategie nemůže žádná organizace či podnik v budoucnosti přežít. Podmínky, které dříve byly konstantní, se mění se zvýšenou rychlostí. Použití dostupných metod, instrumentů pro strategické řízení často nevyhovuje aktuálním požadavkům, protože běžně dostupné metody představují zpravidla izolovaný, nekomplexní přístup ke strategii.

Jedním z dostupných řešení je uplatnění tzv. **komplexního strategického řízení**, které v sobě zahrnuje pět fází: 1. identifikaci výchozího stavu pro přijetí strategie - definování poslání a vize, 2. pochopení složitosti a dynamiky strategické situace, 3. vypracování návrhu možných strategií, 4. vyhodnocení a konkretizování zvolené strategie, 5. přezkoumání a realizování strategie. Komplexní strategické řízení takto nutí analyzovat strategickou situaci z různých úhlů pohledu, z pohledu všech zájmových skupin, porozumět četným faktorům a hnacím silám v jejich provázanosti a dynamice a kriticky se zabývat zpětnými vazbami a časovými závislostmi. [18]

Komplexní strategické řízení je zárukou, že bude zvolena taková strategie, která bude plně respektovat reálnou strategickou situaci ve vší komplexnosti a která bude mít velké

šance na úspěch při realizaci. Účelné se jeví dodatečné zhodnocení, zda existuje soulad mezi strategií a organizační strukturou a mezi strategií a kulturou dané organizace. To má za cíl zjistit, zda bude možné očekávat hladký, efektivní průběh realizace strategie, nebo zda může realizace strategie narazit na bariéry dosavadní struktury a kultury. [19]

Většina organizací má ambiciózní plány dalšího růstu, ale jen málokteré je dokážou realizovat. Ve studii poradenské společnosti Ernst&Young z roku 1997 s názvem *Measure What Matters* označilo 275 dotázaných manažerů „výkon strategie“ za důležitější než „kvalitu strategie“. Z 39 typů nefinančních dat se „realizace strategie“ umístila z hlediska významu na prvním místě, následována „důvěryhodností managementu“ a „kvalitou strategie“. Podle výzkumu časopisu *Fortune* pouze „méně než 10 % efektivně formulovaných strategií je také efektivně realizováno“. Jinými slovy, většina společností má problémy s realizací vytyčené podnikové strategie. [20]

Podle provedených průzkumů vzniká propast mezi formulováním strategie a její realizací tím, že mezi nimi chybí vazba. Podle těchto průzkumů 95 % zaměstnanců netuší, o čem je strategie organizace nebo tomu nerozumí. **Pokud zaměstnanci, kteří jsou zapojeni v interních procesech neznají strategii, zcela jistě nemohou firmě pomoci s její efektivní realizací.** [21]

V průzkumu uskutečněném v německých podnicích v letech 2003–2004 se ukázalo, že k úspěšnosti strategie přispívá zejména šest nejdůležitějších faktorů: integrovaná koncepce, chování konkurence, vývoj alternativních strategií, IT simulace, zapojení spolupracovníků, pravidelná aktualizace strategie. Výsledkem tedy je, že úspěšnější jsou ty organizace, které dokáží kombinovat a integrovat různé analytické přístupy než organizace uplatňující jeden izolovaný přístup – vývoj alternativních strategií zvyšuje naději na úspěšnost strategií. Přesto omylem obecně přetrvává důvěra ve správnost jediné zpracované strategie. Provedený průzkum také ukázal, že pouze 19 % dotázaných firem používá počítačovou simulaci v analytické fázi přípravy strategie a pouze 4 % firem ji používají při vývoji strategických alternativ. Ačkoli 70 % dotázaných firem označilo zapojení pracovníků jako vysoce důležitý faktor pro úspěšnost strategií, pouze 51 % dotázaných firem informuje své zaměstnance cílevědomě o obsahu strategií. Systematické vzdělávání zaměstnanců ve strategických otázkách probíhá jen ve 42 % dotázaných firem. [22]

Strategické řízení neznamená jenom stanovení správné strategie, ale především musí být obsaženo v **motivačním systému organizace**. To, jakým způsobem mají být hodnoceni a odměňováni pracovníci organizace, zásadním způsobem ovlivňuje jejich chování a tím i budoucnost organizace. Přímo v motivačním systému je obsažena zásadní součást strategie – hodnoty a priority.

Zapojovat spolupracovníky do strategických procesů vytváří předpoklady pro identifikaci zaměstnanců se strategickou orientací firmy a je zdrojem jejich hlubší motivace. Bez takového zapojení zaměstnanců zůstávají nevyužity znalostní potenciály zaměstnanců, kteří dokážou často zachytit slabé signály důležité ze strategického hlediska mnohem dříve než management.

V turbulentním prostředí dneška je pravidelné přizpůsobování strategií změněným podmínkám nevyhnutelné. Důvodem může být vyšší očekávání veřejnosti, změny v rozsahu a struktuře poskytovaných služeb, riziko omezení finančních zdrojů (organizace jako Ministerstvo obrany není imunní vůči pochybnostem o svém hospodaření a dosažených výsledcích) atp. Zásadní je, že by se nemělo čekat se změnou strategie až nastane krizová situace, nýbrž je třeba v organizaci uplatnit nepřetržitý hodnotící proces, který bude včas signalizovat potřebu aktualizace strategie. V této souvislosti lze opět připomenout Ashbyho zákon žádoucí

různosti, který říká, že pouze různost může řídit různost. Na nejružnější výzvy současného světa lze úspěšně reagovat jen tehdy, bude-li řídicí systém organizace vykazovat podobnou různost jakou vykazuje prostředí. [23]

Výše uvedená argumentace dává silný signál pro zavedení metody strategického řízení organizace jakou je **Balanced Scorecard (BSC)**. BSC se odlišuje od dříve používaných metrik zejména tím, že kauzálními vztahy příčina-účinek vzájemně propojuje a vyvažuje ukazatele stanovené pro čtyři různá hlediska (finanční, zákaznické, vnitřních procesů, učení a růstu), ze kterých je posuzována činnost organizace. Vyváženost se pak týká oblastí souvisejících s měřením, řízením a komunikací. Hlavní účel BSC umožňuje zaměřit pozornost a zdroje na to, co má význam pro naplňování poslání té které organizace – jádrem BSC je nejen strategie organizace, ale i schopnost důsledně a efektivně řídit její realizaci.

Pro doplnění je třeba také uvést, že mezi alternativní koncepty řízení se zařadily metody jako např. TQM (Total Quality Management), controlling, reengineering, orientace na projekty a zejména pak procesní řízení, které se stalo imperativem doby. Zavést a rozvíjet systém procesního řízení v souladu s normou ISO 9001:2001 s cílem měřit, optimalizovat a zvyšovat úroveň organizačních struktur bylo i krédem Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky. [24] V následné kapitole si proto dovoluji procesní model okomentovat.

Procesně orientovaná organizace

Procesní řízení organizace je trendem, který se v praxi prosazuje více než 15 let. Procesně řízená organizace a procesně řízené informační a komunikační technologie (ICT) se staly nositelem inovace v řízení. Již na konci minulého století bylo zřejmé, že útvarově řízená organizace narážela na problémy, kde zájmy jednotlivých útvarů mohly být v rozporu s cíli organizace; navíc také nejednoznačná doba reakce organizace na významné podněty či události. Odpovědí na tyto problémy bylo zavádění procesní orientace, kde klíčovými procesy byly: formulace strategie a její prosazení, vývoj nové služby či produktu a definice a optimalizace jednotlivých procesů. [25]

Při implementaci procesního řízení se však ukázalo, že je velmi nebezpečné aplikovat doporučené metodiky a standardy mechanicky. Každou z metodik je nutné přizpůsobit specifickým podmínkám konkrétní organizace či podniku. To si neuvědomují některé organizace, které přistupují k definici podnikových procesů jako k projektu, kterým se instaluje standardní softwarový produkt. Aplikace procesního řízení s vhodným propojením se službami ICT je dlouhodobá aktivita, která naráží na celou řadu kritických faktorů úspěchu a vyžaduje specifické znalosti a dovednosti. [26]

Kvalita procesního řízení je podmíněna řadou kritických faktorů úspěchu. Mezi nejvýznamnější se řadí změna způsobu uvažování manažerů, neboť procesní řízení vyžaduje jiné znalosti a dovednosti než klasické útvarové řízení. Někteří manažeři je nemají a nejsou tím schopni přijmout ani aplikovat nové zodpovědnosti a pravomoci z procesního řízení vyplývající.

Z tohoto pohledu se jeví zavedení metody Balanced Scorecard (BSC) ve spojitosti s aplikací procesního modelu velmi optimálním řešením pro takové komplexní organizace jakou je i Ministerstvo obrany, neboť systém řízení právě za použití zásad BSC dokáže integrovat souhrn strategických cílů, kritických faktorů, klíčových ukazatelů výkonnosti a opatření pro správné strategické řízení.

Balanced Scorecard

BSC představuje strategický systém řízení organizace, který rozpracovává a převádí poslání a vizi organizace do specifických cílů, do uceleného a srozumitelného souboru měřítek a ukazatelů finanční a nefinanční výkonnosti, které poskytují rámec pro posuzování úspěšnosti strategie a systému řízení. Původní koncept byl vyvinut na počátku 90. let Robertem Kaplanem a Davidem Nortonem na Harvard Business School. Výhodiskem byla kritika silného finančního zaměření amerických systémů řízení. Metoda BSC dokázala správně nasměrovat organizaci za současného měření (systém, který nelze měřit nelze ani řídit), stanovit pravidla a vytvořit podmínky pro fungování systému řízení, vyvážit celý systém hodnocení výkonnosti a preferovat ukazatele podle specifického zaměření organizace a v souladu se strategií. [27]

Organizace různých typů a zaměření, jako např. organizační složka státu zabývající se obrannou činností – Ministerstvo obrany – potřebuje informace, které popisují vztahy mezi vstupy a výstupy. Potřebuje chápat řízený systém komplexně, není možné se omezovat jen na využívání dílčích ukazatelů. Při uplatnění metody BSC, centrem je vize a strategie a toto centrum je obklopeno čtyřmi perspektivami (finanční, zákaznické, vnitřních procesů, zaměstnanců tj. učení a růstu). BSC právě umožňuje definovat vyvážené cíle z těchto klíčových hledisek či perspektiv (navíc, zákaznickou perspektivu a perspektivu učení se a růstu žádá z předchozích koncepcí řízení – controlling, procesní řízení či reengineering – nebrala v úvahu [28]). Finanční hledisko dává odpověď na otázku, jakých finančních výsledků musí organizace dosáhnout, aby uspokojila své vlastníky (investory). Zákaznické hledisko říká, jakou hodnotovou výhodu musí organizace nabídnout svým zákazníkům, tj. u státní organizace typu ministerstva obrany to odráží komplex vztahů mezi obyvatelstvem, státem a nadnárodními organizacemi typu NATO, EU, OSN, OBSE aj. Hledisko interních procesů definuje procesy potřebné pro vytvoření požadovaných hodnot a výsledků. Perspektiva učení se a růstu zahrnuje infrastrukturu nezbytnou k optimálnímu průběhu interních procesů a zahrnuje vedle znalostí a schopností zaměstnanců také technologie a pracovní klima. [29]

Celé fungování organizace determinují požadavky na výstupy, které určují potřebné parametry interních procesů. BSC při správné aplikaci umožňuje vzájemné propojení měřítek a zjištění příčinné souvislosti, stanovení individuálních i týmových cílů, alokaci zdrojů, rozpočtování, plánování, strategickou zpětnou vazbu a proces učení se. Díky transparentnosti vztahů příčina-následek lze tedy implementovat strategii a sdělovat ji jednoduše na všech úrovních dané organizace. [30]

BSC je tedy základem **integrovaného manažerského systému**, který určuje priority a kritické faktory úspěšnosti, slaďuje a podporuje následující klíčové procesy organizace:

- ❑ vyjasnění a aktualizace strategie,
- ❑ projednání strategie uvnitř organizace,
- ❑ určení strategických iniciativ,
- ❑ propojení cílů oddělení a jednotlivců s celkovou strategií,
- ❑ získání pružné zpětné vazby o výkonnosti procesů,
- ❑ stanovení procesu učení a neustálé zlepšování organizace,
- ❑ identifikace a analýza potenciálních rizik,
- ❑ zavedení důsledného řízení rizik.

Teprve propojením jednotlivých cílů organizace, znázorněním řetězců příčin a následků a zohledněním vzájemných závislostí mezi cíli dosáhne organizace uceleného pohledu na per-

spektivu svých strategických možností. Řetězec příčin a následků je vlastně vyjádřením samotné strategie formou strategické mapy, která obsahuje jednotlivé prvky strategie a jejich vzájemné vazby. Znalost všech souvislostí umožňuje modelovat dynamiku strategických scénářů a identifikovat cíle, jejichž splnění nejvíce koreluje s finálním úspěchem organizace. [31]

Pro správné pochopení a zavedení celého systému je nutné si uvědomit, že příčiny a důsledky nepůsobí v klasické lineární vazbě. Důležité je vystihnout vzájemný směr působení měřítka a hybného faktoru a znázornit podstatu – zpětnovazební smyčku. Je nutné si uvědomit, že pokud jeden faktor působí na druhý, tak ve většině případů také druhý působí na první a tímto působením vzniká nová kvalita. Navíc, organizace je složitý systém, který nemůžeme chápat jako uzavřený – postihnout všechny existující vazby je nemožné a s tímto omezením se musí počítat. Pro efektivní zvládnutí řízení organizace proto není nutné být expertem ve všech oblastech jeho fungování, ale vidět souvislosti a být schopen jednotlivé části spojit v produktivní celek – vnitřní vztahy v systémech odhalují uspořádání zpětných vazeb určujících chování. [32]

Dalším nepřehlédnutelným aspektem narušujícím uvažování v lineárních vazbách je **zpoždění**. Naprosto typicky očekáváme, že změna se odehraje rychleji, než je reálně možné. Naše netrpělivost má celou řadu negativních důsledků. Především nedokážeme dostatečně vnímat změny, zapomínáme na časovou setrvačnost, časovou prodlevu mezi realizací nápravného opatření a okamžikem, kdy se projeví výsledek opatření ve změně systému (v měřitelných ukazatelích). Pokračujeme v dalších nápravných opatřeních, i když pro změnu stavu bylo učiněno dost a je nutné čekat, až se změna projeví. Typickou reakcí bývá konstatování, že přijaté opatření zřejmě nefunguje a je tedy potřeba v lepším případě daného řešení použít více, nebo v horším případě vyzkoušet něco jiného. Nebo naopak, někdy věc vzdáváme, protože se zdánlivě nic neděje. Těmto omylům je třeba předejít vizualizací BSC, modelováním zpětných vazeb a zahrnutím jejich zpoždění. [33]

Celou koncepcí BSC tedy musí prostupovat systémové myšlení, které se soustřeďuje na základní organizační principy místo na základní stavební kameny systému (systémy jsou integrované celky, jejichž vlastnosti se nedají redukovat na vlastnosti menších jednotek). Jednotlivé části fungování organizace jsou dávány do kontextu a je s nimi zacházeno jako s celkem. A právě dle těchto principů jsou zobrazovány matice BSC. Takže výsledkem celého procesu sestavování BSC není vystižení všech procesů, ale vytipování a postihnutí důležitých faktorů, které výkonnost organizace utvářejí. Při změně okolních podmínek se pak nutně mění i matice BSC. [34]

Metoda BSC je nejučinnější, je-li použita k vyvolání kvalitativních změn. Záměry k jejich dosažení by měly být nastaveny pro dobu tří až pěti let. Každá organizace potřebuje nositele změn, kteří tvorbu BSC v organizaci pomohou zavést jako nový manažerský systém. Vývoj a zavedení BSC v organizaci musí začít od vrcholového managementu organizace. Hlavní je, aby proces vývoje BSC nebyl ponechán na středním managementu. **Vrcholový management nesmí svou strategii tajit, nýbrž implementovat pomocí centrálního vedení a kontroly.** Zavádění strategie pak začíná učením se a zapojováním lidí (získání maximálního užitku je podmíněno sdílením vize a strategie v celé organizaci). Komunikací strategie a jejím propojováním s osobními cíli se pomáhá vytvářet sdílené chápání mezi všemi spolupracovníky. Složení vrcholového managementu a jeho oddanost jsou nezbytným předpokladem získání užitku z BSC. [35]

Shrnu-li, BSC umožňuje formulovat strategii transparentním způsobem s orientací na její realizaci. Předpokládá formulaci strategických cílů ze čtyřech již zmíněných hledisek

(finanční, zákaznické, vnitřních procesů, zaměstnanců tj. učení a růstu). Tím, že BSC definuje konkrétní ukazatele plnění strategických cílů, zajišťuje jejich měřitelnost, plánovatelnost a kontrolovatelnost. Jednoznačná definice strategie je pak podpořena přiřazením konkrétních činností k jednotlivým strategickým úkolům, určením jejich náročnosti na lidské a finanční zdroje a přiřazením odpovědnosti za jejich dosažení. BSC je tedy východiskem pro zajištění strategické konformity procesů v organizaci a je platformou pro komunikaci strategie napříč organizací – rozkládá strategii do řetězců kauzálních vztahů, měří stupeň dosažení strategie pomocí systému měřítek ze strategicky relevantních oblastí, umožňuje rozklad strategických cílů na vzájemně se doplňující činnosti různých funkčních oblastí, organizačních jednotek a zaměstnanců. [36]

Metoda BSC není statická, ale dynamická. Měla by být neustále hodnocena a aktualizována, aby odrážela nové vnější prostředí a vnitřní dynamiku organizace. Opožděným zavedením či nezavedením metody BSC ztrácí organizace příležitost k získání efektivního a dynamického systému řízení, který má pružně definovány zpětné vazby a měřítko úspěchu.

Zavádění BSC

Ve veřejné správě existuje reálná možnost uplatnit účinné a moderní přístupy řízení jakým je i BSC s cílem alternovat či odstranit řízení jednostranně orientovaná a neefektivní. Zavádění BSC do oblastí veřejné správy a neziskových organizací je však stále doprovázeno značnou skepsí. To je dáno tím, že metoda BSC se přenáší bez nutného přizpůsobení a odpovídající modifikace. Ve veřejné správě lze reálně zavést BSC i přes tvrzení, které uvádí Horváth: „Politici a úředníci státní správy rádi používají argumentu, že činnost státní správy není v žádném případě otázkou strategie, protože hlavním cílem je dobré zabezpečení operativních úkolů.“ [37]

Zavádění BSC do organizace by mělo začít týmovou prací vrcholového managementu. Během procesu tvorby BSC v organizaci se musí vyjasnit strategické cíle a identifikovat kritické hybné síly, které tyto cíle podporují. Strategické cíle musí být odvozovány z vize a zvolené strategie za obecného konsenzu zúčastněných manažerů. Někteří autoři proces vytváření a sjednocování modelů strategie označují za základ BSC - úspěch je pak přímým důsledkem tohoto „prvotního stadia“ vytváření matice BSC. Ta také poskytuje základ pro komunikaci a sdílení odpovědnosti výkonných manažerů a představenstva za realizaci strategie dané organizace. [38] Předpokladem zavádění BSC je, aby zaměstnanci rozuměli strategii a mechanismu dosažení strategických cílů. Základem jsou komunikační a vzdělávací programy na téma strategie a posilování učení se pomocí zpětné vazby o aktuální výkonnosti. Jakmile je strategie pochopena, musejí jednotlivci a týmy převést strategické cíle do osobních a týmových cílů. Angažovanost musí být bezpodmínečně motivována systémem odměňování.

Zavádění BSC lze rozdělit do tří fází, do pilotní realizace, do implementace BSC a nakonec do kontinuální optimalizace. **Pilotní realizace** je nekomplexnější a také časově nejnáročnější částí zavádění BSC. Jejím výstupem je funkční model soustavy scorecardů pro dané jednotky organizace, vč. funkčního prototypu softwarové podpory a integrace do procesů plánování. **Implementace BSC** je zaměřena na přizpůsobení stávající komunikace konceptu BSC a vyjasnění informačních potřeb jednotlivých úrovní řízení. Jejím výstupem je návrh nového systému komunikace, zajištění datové základny pro BSC na úrovni základního systému a přizpůsobení

řídících prvků podle požadavků managementu. **Kontinuální optimalizace** zahrnuje dohled nad projektem implementace softwarové podpory, zakotvení filozofie BSC v nižších úrovních řízení a vedení modifikovaných řídících procesů s využitím BSC. Tady platí, že každá skupina uživatelů BSC má jiné požadavky na informace z hlediska podrobnosti, prezentace i analýz. Navíc se tyto požadavky mění nejen s růstem a vývojem firmy, ale obvykle i v samotném průběhu zavádění BSC, což klade velké nároky na flexibilitu technologie a její otevřenost. [39]

Kancelář strategického managementu (OSM)

Některé organizace dosáhly pozitivního zlomu ve výkonnosti tím, že uplatnily BSC a k tomu příslušné nástroje, které jim umožnily mnohem účinněji řídit a monitorovat realizaci strategie. Ovšem některé organizace dosáhly ještě lepších a déletrvajících výsledků ve výkonnosti tím, že zřídily nový organizační útvar s názvem **Office of Strategy Management (OSM)**, tedy kancelář strategického managementu. Na první pohled se může zdát, že to je jen nový název *útvary strategického plánování*. Oba útvary se však od sebe hodně odlišují. Tradiční útvar strategického plánování usnadňuje proces sestavování střednědobých či ročních strategických plánů, ale nehraje žádnou nebo téměř žádnou roli v řízení realizace strategie.

Úspěšné organizace si tedy uvědomily, že realizace strategie vyžaduje komunikovat strategii a přetlumočit ji do plánů jednotlivých organizačních jednotek a útvarů, napojit na realizaci strategie osobní cíle a motivovat vedoucí a zaměstnance. A navíc si uvědomily i to, že strategie musí být testována, ověřena v praxi a podle potřeby adaptována v souladu se změnami okolního prostředí. OSM se v těchto organizacích stala ústředním koordinačním centrem pro všechny tyto úkoly. Nedělá samozřejmě všechnu práci za všechny útvary, ale usnadňuje celý proces tak, aby se stal realizovatelným napříč celou organizací. [40]

OSM ve skutečnosti zastřešuje všechny štábní útvary. Vytvoření centrálního útvaru pro strategii a její realizaci se může jevit jako nástroj posílení rozhodování shora dolů a potlačení iniciativy zdola. Ve skutečnosti ale tento útvar vyvolává zcela opačný účinek. OSM, jako jednotka s odpovědností za realizaci strategie, je vhodným ústředním cílovým bodem pro myšlenky, které pak pronikají celou organizací. Tyto myšlenky se dostávají na pořad pracovních manažerských porad a nejlepší z nich se přijímají k realizaci a začleňují se do strategií funkčních jednotek. Tak dochází k tomu, že OSM je usnadňujícím a inspirujícím orgánem, nikoli diktujícím a direktivním. [41]

Realizovat strategii obvykle znamená uskutečňovat takové změny, ke kterým může dát souhlas jen vedoucí organizace. Proto **OSM bude fungovat neefektivněji, pokud bude mít přímý přístup k vedoucímu organizace**. Pokud by OSM byla utopena kdesi ve struktuře finančního útvaru nebo útvaru strategického plánování, těžko by získávala pozornost manažerů pro strategické priority. Nejjednodušší řešení je proto umístit OSM v organizační struktuře vedle útvarů přímo podřízených vedoucímu organizace, v podmínkách Ministerstva obrany tedy přímo ministrově či jeho výkonnému náměstkovi.

OSM se může stát významným funkčním útvarem, ale to neznamená, že musí jít o velký útvar. Nejde o to vytvořit v organizaci novou byrokracii. Plně funkční OSM by mělo vystačit se šesti až osmi lidmi. Přitom není nutné, aby to byli špičkoví odborníci získaní za drahé peníze z externích zdrojů. Do OSM se mohou dostat lidé, kteří mají zkušenosti s BSC, se strategickým plánováním nebo s finančními funkcemi, takže vytvoření OSM nemusí představovat přírůstek personálu. Navíc podle zkušeností dochází často k tomu, že činnost OSM umožňuje zeštíhlit

některé manažerské procesy a snížit štábní personál. Nicméně úspěšnost OSM je třeba především hodnotit podle toho, jakou hodnotu pro firmu vytvoří úspěšnou realizací strategie, nikoli podle toho, kolik lidí ušetří. [42]

Kanceláře strategického managementu vznikají většinou z projektových týmů, které zavádějí BSC. Přejímají především nové funkce, které zavedly projektové týmy BSC, postupně však přejímají i některé existující funkce, které dosud byly soustředěny v jiných útvech, nebo tyto funkce kontrolují a koordinují.

OSM by tedy měla plnit následující základní funkce:

1. vytvoření a řízení BSC,
2. napojení dílčích strategií na strategii organizace,
3. přezkoumání strategie a hodnocení výsledků,
4. inovace strategie a vývoj alternativních strategií,
5. komunikace strategie,
6. řízení strategických iniciativ,
7. integrace strategických priorit s ostatními funkčními útvary. [43]

Závěr

Metoda BSC již překročila fázi, která tuto metodu označovala za komerčně výhodnou a módní záležitost. Je dokázáno že organizace, které dobře uplatnily BSC a použily k tomu příslušející nástroje, dosáhly pozitivního vývoje ve výkonnosti. Bohužel, systém strategického řízení ve většině státních organizací, tedy organizací nevytvářejících zisk, podléhá zastaralému mentálnímu modelu a je doposud převážně tvořen procesy prováděnými izolovaně různými útvary s různými liniemi komunikace a reportování. Problém tohoto tradičního přístupu je v tom, že aktivity se provádějí bez koordinace ze strategického hlediska. Tím vzniká propast mezi strategií a procesy v organizaci.

Mnohým zahraničním organizacím, obdobných Ministerstvu obrany, se podařilo zlepšit výkonnost důsledným soustředěním se na realizaci strategie zavedením metody BSC (probíhá s různou intenzitou a úrovní přibližně od r. 1998). Zkušenosti z praxe těchto organizací potvrzují účelnost zavedení BSC, stejně tak i vytvoření kanceláře strategického managementu (OSM), která v organizaci vytváří roli ústřední řídicí a iniciativní jednotky celého strategického managementu. To zajišťuje, že strategie je plně promítnuta na všech řídicích úrovních a do všech navazujících aktivit.

Literatura:

- [1] HUNTINGTON S. P. (2004). *Kam kráčíš, Ameriko*. Rybka Publisher, 2005, str. 269-270.
- [2] TRUNEČEK J. Systémový přístup k řízení organizací. *Moderní řízení* 1/2005, str. 31-33.
- [3] Ibid.
- [4] ŠUSTA M. a NEUMAIEROVÁ I., 2004. *Cvičení ze systémové dynamiky*. VŠE v Praze, str. 12.
- [5] TRUNEČEK J. Systémový přístup k řízení organizací. *Moderní řízení* 1/2005, str. 31-33.
- [6] VOJTOK V. *Co je systémové myšlení*, <www.proverbs.cz/media/art/sys_think.pdf>.
- [7] ŠUSTA M. (2004). *O systémové dynamice a systémovém myšlení*, <www.proverbs.cz/media/art/SM_ST.pdf>.
- [8] DONNELLY J. H., GIBSON J. L., IVANCEVICH J. M., (1997), *Management*, Grada Publishing, str. 43.
- [9] TRUNEČEK J, str. 31-33.
- [10] ESCHENBACH R. a kol, (2004) *Controlling*, ASPI, str. 31-32.
- [11] ŠUSTA M. a NEUMAIEROVÁ I. (2004). *Cvičení ze systémové dynamiky*. VŠE v Praze, str.9 a 14.

- [12] RUMLER G. A., BRACHE A. P. *Improving Performance: How to Manage the White Space on the Organization Chart*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, str. 11.
- [13] Komplexní přístup ke strategii. *Moderní řízení* 2/2006, str. 18-20. Převzato z PROBST G., MAERZ A., WIEDEMANN CH., *Die Komplexität nicht verdrängen*. io new management 12/2005, str. 10-4.
- [14] Podniková strategie a Balanced Scorecard, <www.proverbs.cz /Šusta/BSC/Podniková strategie a Balanced Scorecard.mht>.
- [15] Propast mezi strategií a výkonností firmy. *Moderní řízení*. 11/2005, str. 21-23. Převzato z MANKINS M. C., STEELE R., Turning great strategy into great performance, *Harvard Business Review* 7/8 2005, str. 65-72.
- [16] VYLEŤAL P. *Nástroje řízení v AČR*. Fakulta ekonomiky a managementu, VVŠ PV Vyškov.
- [17] *Podniková strategie a Balanced Scorecard*, <www.proverbs.cz/\Šusta/BSC/Podniková strategie a Balanced Scorecard.mht>.
- [18] Komplexní přístup ke strategii. *Moderní řízení* 2/2006, str. 18-20. Převzato z PROBST G., MAERZ A., WIEDEMANN CH. *Die Komplexität nicht verdrängen*. io new management 12/2005, str. 10-14.
- [19] Ibid.
- [20] *Balanced Scorecard: od konceptu k realizaci*. Contrast Consulting Praha, <www.contrastconsulting.cz>.
- [21] Kancelář strategického managementu. *Moderní řízení* 1/2006, str. 18-23.
- [22] Strategický management je nutno modernizovat. *Moderní řízení* 1/2005, str. 21-23. Převzato z Behnam, M., Gilbert, U., Kleinfeld, A. Strategisches Management muss „verjüngt“ werden. *New Management* 10/2004, str. 26-31.
- [23] Ibid.
- [24] *Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil České republiky*, schválená usnesením vlády č. 1140 z 13. 11. 2002.
- [25] VORÍŠEK J. (2006). *Posilování procesní orientace firmy*. moderní řízení.ihned.cz.
- [26] Ibid.
- [27] HORVÁTH a Partners, (2002) *Balanced Scorecard v praxi*, Profess Consulting s.r.o., str. 8-56.
- [28] VYLEŤAL P. *Nástroje řízení v AČR*, Fakulta ekonomiky a managementu, VVŠ PV Vyškov.
- [29] NEUMAIEROVÁ I. a kol. (2005). *Řízení hodnoty podniku*. Profess Consulting, str. 198-200.
- [30] VYSUŠIL, J. *Metoda Balanced Scorecard, její implementace a úspěšná realizace v podniku*, < www. e-profess. cz>.
- [31] NEUMAIEROVÁ I. a kol. (2005), *Řízení hodnoty podniku*, Profess Consulting, str. 198-200.
- [32] Ibid.
- [33] Ibid.
- [34] Ibid.
- [35] KAPLAN R. S., NORTON D. P. (2000) *Balanced Scorecard: Strategický systém měření výkonnosti podniku*. Praha: Management Press. Přeložil Marek Šusta, str. 193.
- [36] *Balanced Scorecard: od konceptu k realizaci*. Contrast Consulting Praha, <www.contrastconsulting.cz>.
- [37] HORVÁTH and Partners (2002). *Balanced Scorecard v praxi*, Profess Consulting s.r.o., str. 345.
- [38] Ibid.
- [39] Ibid.
- [40] Kancelář strategického managementu. *Moderní řízení* 1/2006, str. 18-23, převzato z KAPLAN R. S., NORTON D. P. The office of strategy management. *Harvard Business Review* 10/2005, str. 72-80.
- [41] Ibid.
- [42] Ibid.
- [43] Ibid.

Vyhledávání a volba dodavatele je v podnikové, ale i armádní praxi mimořádně důležitým, možno říci klíčovým případem rozhodování, neboť dodavatel a jím zajišťované komponenty rozhodují o úspěšnosti odběratele na trhu v oblasti kvality nákupní produkce, nákladovosti a úrovni poskytovaných služeb. Čím větší nákupní možnosti a tedy čím více dodavatelů máme k dispozici, tím toto rozhodování nabývá na závažnosti.

Pro zajištění efektivní činnosti nákupního oddělení je nutné nejdříve zjistit kvalitní informace o dodavatelích. Dobrá znalost dodavatele, jeho slabín a předností, jeho záměrů, problémů, jeho pověsti, image a značky, to vše přispívá k efektivnímu řízení nákupu. Abychom správně rozhodli od koho budeme nakupovat, musí být informace objektivní a intenzivní a musí být správně nastavena kritéria, která musí být brána na zřetel při volbě dodavatele.

Výběru dodavatele tedy předchází náročné získávání informací, k němuž dochází prostřednictvím výzkumu na nákupním trhu. Při tomto výzkumu mohou být využita data z primárních i sekundárních zdrojů. Primární informace jsou získány přímo v terénu obvykle metodou dotazování, mohou být povahy jak kvantitativní, tak i kvalitativní. Druhý typ dat se většinou používá před samotným výzkumem k upřesnění jeho cílů.

Šíře potřebných podkladů je dána také tím, zda se jedná o první nákup, modifikovaný nákup nebo o opakovaný nákup. Při prvním nákupu je novost vysoká, potřeba informací maximální a je nutné projít všemi nákupními fázemi a brát v úvahu všechny možné alternativy. Pokud se jedná o modifikovaný nákup, objekt nákupu již částečně známe, potřeba informací již není tak velká a nové alternativy jsou omezené. V případě opakovaného nákupu již detailně známe možnosti dodavatele, není třeba širších informací a již nebereme zřetel na další alternativy.

Velkou roli hraje také důležitost dodávaného produktu pro podnik. Daleko pečlivěji a detailněji se bude vybírat dodavatel suroviny, která tvoří podstatnou část výrobku a která zásadní způsobem ovlivňuje stav našeho konečného produktu, než dodavatel zásobující firmu pomocným materiálem.

Mezi základní zdroje informací pro výběr a vyhodnocování dodavatelů patří:

- ❑ osobní kontakty (známí a kolegové v útvech nákupu jiných podniků),
- ❑ vlastní evidence o výkonech dodavatelů (evidence dodávek, fakturace),
- ❑ odborné časopisy, regionální firemní katalogy,
- ❑ odborné komory,
- ❑ poradenské firmy,
- ❑ výstavy a veletrhy,
- ❑ zprávy z obchodních jednání,
- ❑ inzeráty a reklama dodavatele (brožury, katalogy, prospekty),
- ❑ internetové stránky dodavatele.

Nákupčí musí umět získat nejužitečnější informace o trhu, správně je vyhodnocovat a využívat, aby byl schopen zvolit kvalitního dodavatele.

Rozhodování o dodavateli je složitý proces, při němž je nutno brát v úvahu řadu kritérií týkajících se celého marketingového nákupního mixu a dalších vnitropodnikových i vnějších faktorů. Kvalita volby následně ovlivňuje výsledky hospodaření a v konečném důsledku má vliv na realizaci cílů dlouhodobé strategie rozvoje. Samotnému rozhodování předchází náročná fáze získávání početných souborů informací, po němž následuje další nákupní komunikace s dodavatelem.

I když je nakonec o dodavateli na základě uskutečněného výběrového řízení rozhodnuto, nelze ustát v hledání nových nákupních příležitostí, tzn. v posuzování a výběru jiného nového dodavatele, který nabízí lepší podmínky spolupráce.

Při vlastním rozhodování o dodavateli může nákupčí využít některou z těchto metod:

- ☐ expertní odhad (týmu nebo jednotlivce), kdy členy týmu jsou pracovníci nákupu a management podniku,
- ☐ porovnání nabídek – z hlediska nákladovosti dodavatele,
- ☐ kombinované metody – jedná se o kombinaci předchozích metod, nejvíce využívaná v praxi,
- ☐ scoring model.

Pro hodnocení dodavatele pomocí **scoring modelu**, je nutné nejprve stanovit si na základě subjektivního hodnocení tzv. hodnotící kritéria a přidělit jim váhy. Každý podnik má jiné priority a záleží pouze na něm, které parametry si zvolí a jaké váhy jim přidělí.

Mezi základní hodnotící kritéria patří:

- ☐ spolehlivost dodávky,
- ☐ pružnost dodávky,
- ☐ kvalita,
- ☐ platební podmínky,
- ☐ cena,
- ☐ rychlost dodávky,
- ☐ přístup zaměstnanců,
- ☐ možnosti slev,
- ☐ záruky a servis,
- ☐ výkony a potenciál vývoje, vybavení pracovníky a technikou dodavatele,
- ☐ výrobně-technická bezpečnostní opatření,
- ☐ kvalifikace pracovníků a jejich případné doškolování,
- ☐ balení,
- ☐ odhad životaschopnosti dodavatele atd.

Na základě získaných informací je každý dodavatel ohodnocen body u všech nadefinovaných kritérií. Dále se pak u každého faktoru a dodavatele vypočítá složené ohodnocení, a to vynásobením bodového ohodnocení dodavatele u daného faktoru a důležitostí tohoto faktoru, která je reprezentovaná vahou. Součtem složených ohodnocení jednotlivých faktorů se získá celkové ohodnocení dodavatele, které lze již srovnávat.

V konečné fázi provedeme zařazení jednotlivých dodavatelů do kategorií na základě dosaženého celkového hodnocení.

Zákon rozlišuje dva základní druhy kritérií pro výběr vhodného dodavatele veřejné zakázky, a to jednak ekonomickou výhodnost nabídky nebo nejnižší nabídkovou cenu. Rozhodne-li se zadavatel hodnotit nabídky podle ekonomické výhodnosti, pak hodnotí nabídky podle dílčích kritérií, která stanoví tak, aby co nejlépe vystihovala předmět zadání. Přesná specifikace kritérií zakázky se zdá být klíčovým problémem, neboť na ní závisí úspěch celého procesu. Zadavatel je následně povinen stanovit jednotlivým kritériím váhy, podle důležitosti a dále kritériím jednotlivých dodavatelů ohodnotit body, podle toho, jak daná nabídka odpovídá kritériím.

Z mého pohledu by měla být tato bodovací metoda doplněna o hodnocení další nezávislou stranou, čímž by se celý proces výběru a hodnocení dodavatele více zprůhlednil a objektivizoval. Využít k těmto účelům by se dala např. hodnotící metoda ČANL – tzv. S.P.A. a zadavatel by své rozhodnutí mohl opírat o výsledky analýzy, čímž by se zabránilo případným pokusům o zpochybnění výběrového řízení.

S.P.A. znamená Supplier Potential Analysis neboli analýza potenciálu dodavatele.

Produkt České asociace nákupu a logistiky (ČANL) vznikl jako reakce na potřeby ředitelů a vedoucích nákupních útvarů s cílem: jednoduše, systematicky a maximálně efektivně hodnotit své dodavatele.

Jde o snahu uplatnit jednotnou metodiku hodnocení potenciálu dodavatelů, a to především z pohledu jejich budoucnosti a identifikace možností rozvoje spolupráce.

Produkt S. P. Analysis je komplexní analýza společnosti v oblasti vedení, strategie, marketingu, zdrojů, procesů a výsledků podnikání, během níž je zjištěn stav firmy a potenciál budoucího zlepšení.

Analýza je prováděna třetí, nezávislou stranou dle jednotné metodiky schválené Českou asociací pro nákup a logistiku (ČANL). Metodika je uznávána členy ČANL a model S. P. Analysis je kompatibilní s obdobnými hodnotícími modely běžnými v EU (např. model business excellence EFQM).

K čemu je S.P. Analysis?

Cílem je vytvořit jednotnou databázi dodavatelů a zamezit poměrování dodavatelů různé kvality a velikosti ve výběrovém řízení/aukci, současně zjednodušit a zkrátit proces kvalifikace do VŘ/aukcí.

Do výběrových řízení jsou následně zváni pouze dodavatelé kvalitativně a kvantitativně srovnatelní a jediným hodnotícím kritériem už je pouze cena.

V další etapě budování partnerské spolupráce bude skrytý potenciál dodavatele využit při optimalizaci nákladů vedlejšího pořízení (kromě ceny dodávky se jedná o množstevní rabaty, náklady na přepravu, skladování, riziko ztrát z důvodu nedodání či vad z nejakosti až po zapojení do procesů u zákazníka).

Jaké výhody plynou oběma stranám z partnerské spolupráce?

na straně odběratele:

- ☐ snížení počtu dodavatelů,
- ☐ možnosti zkracování objednacích cyklů,
- ☐ snížení nákladů (přepravených, skladovacích, aj.),
- ☐ omezení nákupních rizik (nedodání, vadné dodávky, pozdní dodávky);

na straně dodavatele:

- ❑ záruky dlouhodobých objednávek,
- ❑ přesné dispozice ze strany odběratele,
- ❑ podpora zlepšování ze strany odběratele, výměna know-how,
- ❑ minimum pozastávek při placení.

Další výhody z nezávislé S.P. Analysis pro dodavatele

Úspora času managementu firmy při individuálních zákaznických auditech prováděných zákazníky.

V případě souhlasu se zařazením dotazníku a výsledku hodnocení S.P. Analysis do jednotné databáze dodavatelů ČANL – reklama firmy, automatické poptávání do VŘ ostatních členů ČANL nebo jiných subjektů (vč. zahraničních), které požádají o spolupráci při výběru dodavatelů.

Poradenství ke zlepšení podnikatelských výsledků – zpráva z auditu obsahuje kromě celkového hodnocení řadu doporučení ke zlepšení ze všech hlavních oblastí podnikatelské činnosti. V individuálních oblastech je možné doporučit specializované poradenské firmy.

V poslední době je AČR kritizována, že na řadu výběrových řízení nevyhlašuje soutěž a oslovuje stále jednu firmu. Příkladem může být smlouva se společností OKD Doprava na dodání 177 nákladních aut Tatra 815 Multilift za 1,2 miliardy korun nebyl vyhlášen tendr. O nákupu ministerstvo média neinformovalo. V minulosti čelilo kritice jak ze strany novinářů, tak opozičních stran za to, že na řadu modernizačních projektů nevyhlašuje výběrová řízení a oslovuje jen jednu zbrojovku.

Kromě tater se to týká například švédských radarů Arthur či protiletadlových kompletů RBS-70. Z porušování zákona při zadávání veřejné zakázky armádu obvinil i Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS) v souvislosti s opravou vrtulníků Mi-17 na kterou nebyl vyhlášen tendr. Předloni vojsko nakoupilo bez standardního tendru techniku za osm miliard korun.

Ministerstvo se hájí tím, že má na takový postup právo, protože uvedené zakázky patří mezi strategické, a v takovém případě zákon umožňuje tendr nevyhlašovat. V případě vozů Tatra 815 je OKD Doprava navíc smluvním partnerem kopřivnické společnosti Terex-Tatra a má pověření vyrábět a prodávat atypické úpravy nákladních aut na bázi tater.

Na závěr bych chtěla poznamenat, že vzhledem k výše uvedeným skutečnostem nemusí být nejnížší cena vždy nejlepším (popř. jediným) kritériem hodnocení, jak je tomu v AČR (centrální nákupy realizuje Ministerstvo obrany, jednotlivé složky AČR realizují decentrální nákupy, ale jsou v podstatě organizační složkou státu – MO) dodnes a investice do kvalitního provedení výběrových řízení se každé organizaci jednoznačně vyplatí.

Literatura:

OCHRANA, František. *Hodnocení veřejných projektů a zakázek*. Praha: ASPI Publishing, s.r.o., 2004, s. 16-19.
LUKOSZOVÁ, Xenie. *Řízení nákupu*. Ostrava: VŠB-Technická univerzita Ostrava, 2000, s. 33-35.

Využití dynamického modelu procesů při zadávání outsourcingu v AČR

Článek se zabývá marketingovými východisky pro realizaci outsourcingu v rámci vybraných procesů v AČR, autoři poukazují na zvláštnosti nakupovaného produktu-sloužby, které musí být respektovány při plánování, realizaci akvizice služby včetně jejího poskytování. Dále se zabývá uplatněním dynamického modelu procesů při identifikaci uvažované služby určené pro zajištění outsourcingem a naznačuje jeho možné využití v praxi AČR.

Úvod

Outsourcing je metoda, kdy na základě smluvního vztahu o zajištění služeb se subjektem stojícím vně AČR jsou zajišťovány služby ve specifických, požadovaných oblastech sloužících k podpoře činnosti útvarů a zařízení AČR. Outsourcing je souhrnný název pro metodu zajištění služby, a proto je nezbytné formulovat pro orientaci přístupu k zabezpečení outsourcingu, co se službou rozumí a jaké má jako produkt-sloužba, který AČR nakupuje, obecné vlastnosti. „Služba je jakákoliv činnost nebo výhoda, kterou jedna strana může nabídnout druhé straně, je v zásadě nehmotná a jejím výsledkem není vlastnictví. Produkce služby může, ale nemusí být spojena s jiným hmotným produktem.“ [1] Na základě uvedené definice je zřejmé, že při přístupu k predikci potřeb a k akvizici služeb je nezbytné přijmout jiný postup, než při běžné predikci potřeb a akvizici produktů-výrobků, a to právě pro určité zvláštnosti, kterými se produkt-výrobek odlišuje od produktu-sloužba. Rozlišení zvláštností pak determinuje celý další proces, při kterém dochází k přípravě, plánování a realizaci dané služby.

1. Marketingová východiska produktu-sloužby

Pro objasnění přístupu k službě je nutné provést na základě poznání vlastností produktu-sloužby formulaci následujících marketingových východisek.

Nehmotnost služby je vlastností, která při jejím nákupu určuje řadu úkolů, jež musíme vyřešit či formulovat již při zadání požadavku na rozsah služby. Při respektování uvedené vlastnosti je zřejmé, že musíme při formulaci poptávky po službě nastavit řadu kritérií, kterými můžeme rozlišit jednotlivé nabídky při poskytování nabízené služby od jednotlivých dodavatelů. Rovněž stanovením kritérií pro samotný výkon služby v podobě metrik (tvrdých i měkkých) [2] musíme získat orientaci pro posuzování služby se zaměřením na její požadovanou kvalitu. Při nedokonalém pochopení uvedené vlastnosti je snaha hodnotit kvalitu služby pouze cenou, což při absenci výše uvedených kritérií nemusí být vždy optimální pro očekávání, co může služba vlastně poskytnout.

Neoddělitelnost služby je vlastnost, kdy služba je neoddělitelná od nástrojů její produkce (např. služba „střežení objektů“ musí být přítomen objekt, který je střežen, služba „poskytování stravy“ musí být přítomen příjemce stravy ap.). V tom případě, při nákupu služby je nutné vědět, že zákazník – AČR (jeho objekt, uživatel, spotřebitel) – je spoluproducentem služby a často se podílí na vytváření služby společně s jejím poskytovatelem, např. jaký je stav

objektu a stupeň jeho významnosti z hlediska nároku na střežení včetně chování zaměstnanců AČR při výkonu služby jiným subjektem, vše musí odpovídat vzájemně nastaveným vztahům, jinak by služba nemohla být poskytována v požadované kvalitě a rozsahu. Při nákupu takové služby je nutné doplnit kritéria uvedená u charakteristiky nehmotnosti služby o požadavky vzájemně nastavených vztahů, včetně jejich řízení např. pomocí směrnic a norem, technických podmínek apod.

Variabilita služby je vlastností, která souvisí především se standardem kvality služby. [3] V procesu poskytování služby jsou přítomni uživatelé či spotřebitelé ze strany AČR a zaměstnanci poskytovatele služby. Pro zabezpečení požadované kvality je při realizaci nákupu nutné nastavit nejen pravidla pro hodnocení služby jako takové, ale také pravidla týkající se chování jednotlivých osob účastných při poskytování služby, a to zejména tehdy, kdy uživatel služby není totožný s objednavatelem či zadavatelem služby. Při absenci takových norem, nebo pravidel je možné očekávat, že služba nebude mít totožnou – očekávanou kvalitu (pro zadavatele či uživatele služby) a z tohoto důvodu musí být soustředěna maximální pozornost při výběru a plánování rozsahu stávajících činností, které budou zabezpečovány outsourcingem. Je možné konstatovat, že uvedená vlastnost je dominantní při rozhodování kdy, kde, jakou a jak budeme stávající činnost outsourcingem zajišťovat.

Zničitelnost služby je vlastností vyplývající z nehmotnosti služby. Nelze-li službu skladovat, uschovávat je možné také konstatovat, že služba, která nebyla poskytnuta je pro daný čas nenávratně zničena. Z uvedeného plyne, že při nákupu služby bude nutné stanovit takové metriky, které by zabezpečily její kvalitativní a kvantitativní hodnocení a v návaznosti na to možnou reklamovatelnost takto zničené služby, či stanovení postupů vzájemných vztahů pro aktualizaci vztahů v případě, že služba nebyla nebo nebude poskytnuta pro její nadbytečnost nebo naopak pro její vymezenou nedostatečnost.

Nemožnost vlastnictví je vlastností související s její nehmotností a zničitelností. Při nákupu služby je nutné si uvědomit, že na zadavatele outsourcingu (subjekt AČR) nepřechází vlastnické právo, ale právo na poskytnutí požadované služby. S tím úzce souvisí stanovení metrik v jakém rozsahu je služba považována za poskytnutou, na jakou službu má AČR právo, jaká služba byla za dohodnutou cenu poskytnuta, apod. Skutečnost plného uplatnění práva na vymezenou službu vede k realizaci požadavku na velmi pečlivý výběr dodavatele služby. Výběr dodavatele musí probíhat podle kritérií navazujících na samotný výkon služby (např. úroveň nabídnutých technických podmínek výkonu služby, apod.).

Dílíčí závěr

Z vlastností služeb vyplývají tato základní východiska pro přípravu, plánování, akvizici a užívání vybraných činností prostřednictvím outsourcingu:

- Výběr druhu služby musí být zdůvodnitelný z hlediska přínosů pro zadavatele a uživatele – AČR.
- Pro rozsah služby (proces) musí být formulovány technické, technologické a jiné požadavky a v souvislosti s tím musí být nastaveny tvrdé a měkké metriky – měřitelné a hodnotitelné ukazatele a vyjádření jednotlivých kontrolovatelných činností a úloh, ze kterých se požadovaná služba (požadovaný proces) skládá.
- Výběr dodavatele služby musí být odpovědný a založený na možném vyhodnocení zadaných kritérií výběru (nejen cena služby).

- ❑ Vzájemné vztahy dané obchodní smlouvou by měly být flexibilního charakteru pro jejich možnou disponibilní úpravu podle potřeb zadavatele (uživatel) služby.
- ❑ Je nezbytné normativně vymezit vztahy a chování jak poskytovatele služby ve vztahu k účastníkům procesu poskytování (zadavatel, uživatel), tak i vztahy a chování zadavatele a uživatele k poskytovateli.

2. Procesní pohled na službu

Pro AČR lze definovat komplexní proces poskytující konečný produkt jako: „Systém činností a úloh, který využívá vstupy, stanovenou strukturu a organizační stupně tak, aby v určeném čase, za stanovených nákladů a požadavků uspokojil cíl svého zřízení - potřeby veřejnosti (obranu, apod.), nebo vytvořil prostředí pro uspokojení veřejnosti.“ Vzhledem ke skutečnosti, že v rámci jednotlivých prvků systému organizace AČR probíhají jednotlivé transformační - dílčí procesy, lze definovat transformační proces uvnitř subjektu AČR jako: **„Systém činností, který v rámci vybraného segmentu organizace využívá vstupy, strukturu a organizační stupně tak, aby v určeném čase, za stanovených nákladů a požadavků provedl jejich transformaci a tím zajistil výstup – produkt, který má efekt pro následný proces v rámci systému subjekt.“** Uvedené definice lze vyjádřit prostřednictvím statického modelu procesu – viz schéma 1.

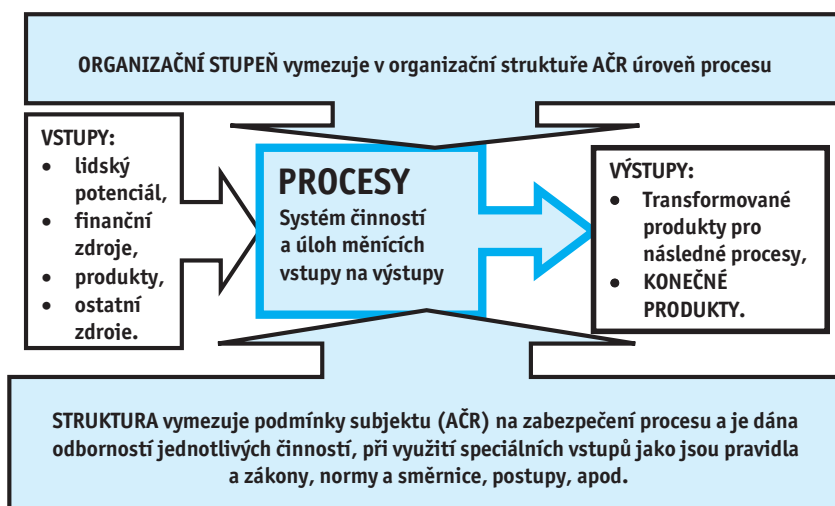


Schéma 1: Statický model procesu

Je možno konstatovat, že služba zajišťovaná outsourcingem je transformačním procesem poskytující výstup - transformovaný produkt pro další následné procesy v činnosti AČR. Služba, kterou hodláme zabezpečovat outsourcingem, bude mít z hlediska statického procesu minimálně podobu transformovaného produktu.

Vstupy:

- ❑ činnost dodavatele, který zabezpečuje daný proces a poskytuje transformovaný produkt pro další použití,

- ❑ finanční zdroje určené na úhradu dohodnutého rozsahu požadovaného transformovaného produktu,
- ❑ lidský potenciál a materiální, technické nebo jiné zdroje z vlastní organizační struktury AČR podílejících se na poskytování služby jako objekt služby, uživatelé, nebo např. vykonávající kontrolní funkce.

Organizační stupeň, který respektuje danou organizační úroveň prováděného procesu v rámci AČR.

Struktura, která vymezuje normativně prováděný proces a určuje vlastnosti transformovaného produktu a vymezuje strukturně segment odborných činností AČR, kde proces probíhá.

Transformovaný produkt je smluvně identifikovaná služba s požadovanými vlastnostmi za dohodnutou cenu a podmínek poskytování.

Pomocí vztahů mezi vstupy, strukturou a organizačními stupni lze ve statické podobě identifikovat každý proces a jeho výstup v kterémkoliv segmentu a úrovni AČR. Dynamiku a turbulenci ve které se daný proces a jeho výstup nachází lze vyjádřit prostřednictvím času. Tento popis procesu je obecně znám. Dále lze vyjádřit daný proces a jeho výstup (úplný či transformační) hodnotově tzn. prostřednictvím kvalitativních požadavků na jakost procesu tj. prostřednictvím kritérií a měkkých metrik na hodnocení vlastností výstupu a také prostřednictvím kvantitativních požadavků (tvrdých metrik) např. nákladů, které byly v souvislosti s tímto procesem na jeho výstup vynaloženy.

Každý zkoumaný proces (nebo jeho elementární část) lze popsat a vyjádřit prostřednictvím parametrů času, požadavků (kritérií a měkkých metrik) a nákladů (tvrdých metrik) – viz schéma 2. Hodnotíme-li jakou charakteristiku má AČR musíme konstatovat, že se jedná o velmi složitou organizaci, víceoborový subjekt s mnohočetnou strukturou a mnoha organizačními stupni. V rámci takové organizace pak probíhají sta a tisíce transformačních procesů a řadu z nich lze řešit prostřednictvím outsourcingu.

Pojetím znázorněném ve schématu 2 je nám dán prostor pro stanovení a hodnocení hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti ve vzájemných vazbách. Stanovením hodnot pro každý sledovaný proces – časových, kvalitativních i kvantitativních, nám umožní řešit jak standardizaci služby, tak i možnou optimalizaci uváděných veličin, a tím zlepšovat proces poskytování služby.

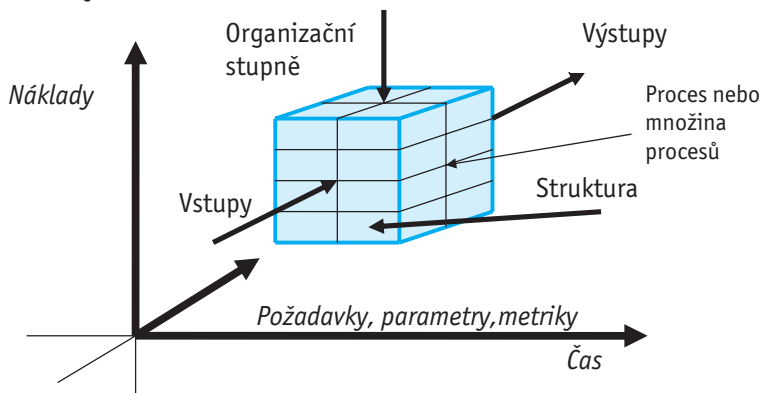


Schéma 2: Dynamický model procesu (DMP)

Výše uvedeným upozorněním na velmi velkou rozmanitost a rozsáhlost transformačních procesů v AČR jsme chtěli zdůraznit, že z hlediska efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti nás zajímají především **procesy vybrané pro realizaci prostřednictvím outsourcingu**.

Pro znázornění jednotlivých vazeb uvažované služby a dalších procesů použijeme Ishikawův diagram příčin a následků (rybí kost), v rámci kterého je možné zdokumentovat jednotlivé transformační procesy v návaznosti. Pomocí něj lze stanovit jednotlivý transformační proces nebo jeho průběh a následně odhadnout, jaké předpoklady musí být naplněny z hlediska fungování takového procesu z hlediska času, požadavků a nákladů. Nemusí nás zajímat vše, v řadě případů můžeme hodnotit stav s dílčími, ale známými omezeními a teprve, když se objeví nutnost řešit vše komplexně, přistoupit k takovému komplexnímu řešení (schéma 3).

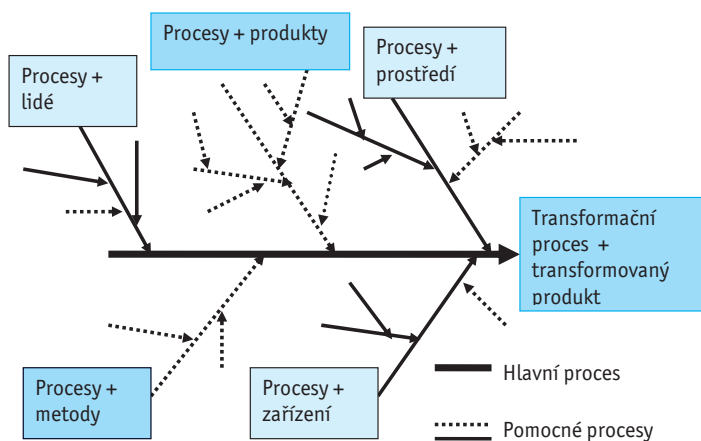


Schéma 3: Isikawův diagram – Znáznornění jednotlivých větví hlavního procesu [4]

Dílčí závěr

Mezi základní možnosti využití DMP v praxi patří:

- ❑ Zpracování popisu průběhu transformačního procesu včetně požadovaných parametrů, požadavků - metrik a času.
- ❑ Doplnění zkoumaného transformačního procesu včetně parametrů, požadavků a času v případě, že nejsou, nebo dosud nebyly stanoveny,
- ❑ Analýza rozpadu prvotních nákladů vyúčtovaných organizací na druhotné (pro jednotlivé prvky struktury, organizační stupně a vstupy) popř. v AČR nebo jeho části vzniklých ve vztahu ke zkoumanému procesu, standardizovaným způsobem tak, aby mohla být zjištěna předběžná nákladová cena procesu např. pro budoucí orientaci v nabídkách poskytovatelů outsourcingu.
- ❑ Prostředek pro vypracování norem a směrnic pro zabezpečení služby z hlediska vnitřní činnosti a úloh procesu a z hlediska vazeb na okolí procesu.
- ❑ Prostředek pro analýzu nákladů jednotlivých procesů, úloh a činností a pro následné zlepšování procesů a dosahování jejich vyšší jakosti.
- ❑ Postup pro vytváření nákladových (finančních) standardů produktů, procesů, úloh a činností.

- ❑ Prostředek pro plánování, regulaci a kontrolu procesu, úloh a činností.
- ❑ Získání prostředků pro omezení vzniku rizik při zajišťování a provádění služby, včetně vazeb mezi procesy, apod.
- ❑ Získání dalšího důvodu pro provedení popisu procesů (stejně k tomu musí dojít v souvislosti s řešením aplikace souboru norem ISO 9000:2000 a souvisejících do armádní praxe).

Je možno konstatovat, že je k dispozici nástroj, prostřednictvím kterého by bylo možné provádět v rezortu obrany vyhodnocování účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti po celý životní cyklus produktu.

3. Možný postup při využití dynamického modelu procesů při zabezpečení daného transformačního procesu prostřednictvím outsourcingu

Pro stanovení možného aplikačního postupu je proveden dílčí výčet činností, které je nezbytné absolvovat při plánování, formulaci potřeby a akvizici prostřednictvím outsourcingu:

- ❑ Analýza stávající situace provádění služby, která by měla být prostřednictvím outsourcingu zabezpečována minimálně v rozsahu:
 - Popis vazeb procesů prostřednictvím využití Ishakowova grafu příčin a následků pro zjištění (hlavního) transformačního procesu předpokládané outsourcingované služby a souvisejících procesů a jiných transformačních produktů.
 - Identifikace vybraného (transformačního) procesu podle dynamického modelu – DPM, tj. určení vstupů, organizačního stupně, požadované struktury, stanovení požadavků – kritérií, měkkých metrik času, nákladů – tvrdých metrik, včetně jejich vyhodnocení souvisejících s požadovanou kvalitou očekávanou cenou.
 - SWOT analýza procesu.
- ❑ Podle metodického pokynu ke zpracování specifikace zakázky v rezortu Ministerstva obrany pro oblast centrálně hrazených výdajů č.j. 51983-10/2005/DP-2697 zpracovat požadované údaje pro akvizici procesu tak, aby jednou z podmínek výběrového řízení bylo zpracování technických podmínek (TP) dodavatelem na základě mu poskytnutých kritérií, měkkých a tvrdých metrik pro danou službu ve smyslu ČOS 051625. Zpracováním TP budou získány podklady ve kterých lze promítnout další požadavky a souvislosti na zabezpečení procesu-slужby a prostor pro vyhodnocení a výběr dodavatele.
- ❑ Ve smyslu Rozkazu ministra obrany č.2/2005 a podle Odborné směrnice k úplatnému nabývání majetku a pořizování služeb v rezortu Ministerstva obrany, kterou se upravuje závazný postup zaměstnanců Ministerstva obrany při procesu úplatného nabývání majetku a pořizování stavebních prací a služeb č.j. 52343-92/2005/DP-2697 a na základě stanovených podkladů řešit pořízení služby.

Uvedeným postupem by mohly být zabezpečeny jak marketingové předpoklady uvažované služby zadávané pro outsourcing, tak i realizovány možnosti, které poskytuje dynamický model procesů.

Závěr

Outsourcing lze považovat za jednu z metod, která při své realizaci napomůže rezortu obrany zabezpečovat v plné šíři řadu dílčích úkolů – procesů, které v rámci jeho činnosti probíhají, a které nemůže nebo nechce zajišťovat vlastními kapacitami. Pro zkvalitnění činnosti při plánování, akvizici a samotné realizaci outsourcingu je však nutné splnit úkoly, které podmiňují úspěšnou realizaci předpokládané nakupované služby. Námět ve využití dynamického modelu procesů uvedený v článku může být příspěvkem, který pomůže v rámci AČR řešit situaci při zadávání a užívání služeb prostřednictvím outsourcingu.

Poznámky:

- [1] JANEČKOVÁ, L., VAŠTÍKOVÁ, M. *Marketing služeb*. Praha: Grada Publishing, 2000, s. 12, ISBN 80-7169-995-0.
- [2] **Metriky** jsou objektivně měřitelné ukazatele a hodnotitelná vyjádření na určitých úrovních řízení. „**Tvrdé metriky**“ jsou měřitelné ukazatele, „**měkké metriky**“ jsou formulačním vyjádřením procesů, úloh a činností, které lze hodnotit.
- [3] JANEČKOVÁ, L., VAŠTÍKOVÁ, M. *Marketing služeb*. Praha: Grada Publishing, 2000, s. 16, ISBN 80-7169-995-0.
- [4] PLURA, J. *Plánování a neustálé zlepšování jakosti*. Praha: Computer Press, 2001, s. 200, ISBN 80-7226-543-1.

Literatura:

JANEČKOVÁ, L., VAŠTÍKOVÁ, M. *Marketing služeb*. Praha: Grada Publishing, 2000. 180 s. ISBN 80-7169-995-0.
PLURA, J. *Plánování a neustálé zlepšování jakosti*. Praha: Computer Press, 2001, ISBN 80-7226-543-1.

Historie dokládá velmi přesvědčivými důkazy, že zaostávání rozvoje teorie ekonomiky obrany za potřebami teoretického zdůvodnění a výkladu vyvíjející se praxe vždy celé lidstvo zaplatilo velmi vysokou cenu. Londýnský Mezinárodní ústav pro strategická studia ocenil hlavní válečné konflikty ve 20. století částkou téměř 10 bilionů USD ve stálých cenách roku 1995 (první světová válka stála 2 850 mld; druhá světová válka již 4 000 mld; korejská válka – 340 mld; vietnamská válka – 720 mld; arabsko-izraelské války – 24 mld; afghánská válka – 116 mld; irácko-iránská válka – 150 mld; válka v Perském zálivu – 102 mld). V současnosti by pravděpodobnou cenou obdobného válečného střetnutí byl zánik lidstva. Z pohledu této hrozby je nutné vnímat hlavní důvod, proč je v současnosti vysoce aktuální otázka nového paradigmatu teorie ekonomiky obrany státu jako vědy o ekonomickém zabezpečování požadované úrovně vojenské síly v době míru a ozbrojeného střetnutí.

*Dr. Luboš Štancl, CSc.
Aktuální problémy teorie ekonomiky obrany státu na počátku 21. století
Vojenské rozhledy 3/2006*

Ekonomická racionalita při decentralním nabývání majetku v Armádě České Republiky

Ministerstvo obrany České republiky, jako jiné rezorty veřejného sektoru, se nachází v situaci, kdy je třeba uvážlivě hospodařit s prostředky uvolněnými ze státního rozpočtu. Příspěvek v úvodu řeší problematiku vztahu státního rozpočtu a rozpočtu MO ČR, jeho tvorbu a strukturu, to vše v návaznosti na naplňování zásad racionálního ekonomického chování. V druhé části se příspěvek zaměřuje na čerpání (vynakládání) veřejných prostředků ve vojenských zařízeních AČR. Poukazuje na určité nedostatky při realizaci výdajů, které nejsou uskutečňovány v souladu s hospodárným, efektivním a účelným využíváním zdrojů, jak to vymezuje zákon o finanční kontrole ve veřejné správě.

Vývoj rozpočtu Ministerstva obrany ČR ve vztahu ke státnímu rozpočtu, jeho tvorba a struktura

Výdaje rezortu obrany rostly v běžných cenách z přibližně 24 mld Kč v roce 1993 na cca 56 mld v roce 2006. Výdaje a příjmy rezortu v letech 1993–2006 znázorňuje tab. 1. Z tabulky je zřejmé, že v období let 2002 až 2004 došlo k významnějšímu nárůstu příjmů rezortu obrany, což bylo způsobeno především růstem příjmů z pojistného a příjmy získanými odprodejem nepotřebného majetku z rezortu obrany. Od roku 2003 jsou poprvé celkové příjmy tvořeny především z příjmů z pojistného a méně již z příjmů nedaňových a kapitálových.

V roce 2006 je plánován příjem z pojistného ve výši cca 90,2 % veškerých příjmů. Přechodný nárůst výdajů rezortu obrany byl způsoben v první fázi reformy ozbrojených sil (rok 2003, 2004), a to zejména v důsledku enormního rozsahu redukce počtu osob v rezortu obrany, opouštění posádek, zahajování modernizačních projektů a zbavování se nepotřebného a nadbytečného majetku a materiálu (např. provádění ekonomických rozvah rezortem MO o tom, který materiál nebo nemovitost jsou pro rezort potřebné a využitelné ve srovnání s náklady na jejich udržování a uskladnění). [2]

Tab. 1: Výdaje a příjmy kapitoly MO

Rok / mil. Kč	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Výdaje kapitoly MO	23.776,6	27.007,7	28.275,2	30.508,8	31.328,3	37.643,1	41.688,1
Příjmy kapitoly MO	2.181,3	2.102,6	2.045,8	2.256,6	2.295,8	2.540,4	2.349,6

Rok / mil. Kč	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*
Výdaje kapitoly MO	44.669,7	44.977,5	48.924,1	53.193,9	52.481,2	52.953,2	55.694,0
Příjmy kapitoly MO	2.460,1	2.607,4	4.732,3	3.791,6	4.006,6	2.779,9	2.760,9

Pramen: www.army.cz, Rezortní rozpočet ze dne 10. 4. 2006.

* schváleno (ostatní skutečnost)

Se vznikem a růstem nových bezpečnostních rizik na přelomu tisíciletí se stala stále aktuálnější potřeba zapojení České republiky do širšího systému kolektivní obrany. Proto

Česká republika usilovala o vstup do NATO a stala se jejím členem v roce 1999. Česká republika spolu s členskými státy NATO usiluje o uchování míru a stability ve světě, zavázala se, že bude poskytovat potřebné síly pro kolektivní obranu a jednotlivé mise Aliance, včetně přiměřeného zapojení do její vojenské struktury a kolektivního plánování obrany. V souladu s novými úkoly NATO se bude podílet na humanitárních operacích Aliance. K zajištění úkolů obrany vláda ČR prosazuje budování moderní armády, která bude schopna zabezpečit suverenitu státu, plnění jeho mezinárodních závazků a bude kompatibilní s armádami členských států NATO. Bude vytvářet podmínky pro rozvoj domácího obranného průmyslu. Současně se budou realizovat sociální programy, které povedou k celkové změně vojenského prostředí tak, aby se podmínky pro službu a život vojáků postupně přiblížily na úroveň srovnatelnou s armádami NATO. [17]

Aby ČR mohla začít plnit tyto závazky, byl již v roce 1996 schválen usnesením vlády č. 478/1996 záměr postupného zvyšování podílu vojenských výdajů na HDP zhruba o 0,1 % ročně, tak aby výdaje rezortu v roce 2002 dosáhly zhruba 2 % HDP (skutečnost v roce 2002 2,23 %). Na něj navazovalo usnesení vlády ČR ke Koncepci výstavby rezortu č. 560/D ze dne 9. června 1999, které stanovilo, že podíl celkových výdajů rezortu obrany na HDP v jednotlivých letech do roku 2004 nepoklesne pod hranici 2,2 % HDP. Rozpočtová politika rezortu obrany začala být silněji orientována na rozvoj rezortu, a to zejména ve vazbě na členství ČR v NATO.

V rámci Koncepce reformy veřejných rozpočtů (usnesení vlády č. 624 ze dne 23. června 2003), která významně ovlivnila i rezort MO, byl přehodnocen závazek vlády, který vyplýval z usnesení vlády č. 1140 ze dne 13. listopadu 2002, které garantovalo, že celkové výdaje rezortu obrany nepoklesnou do dosažení cílových operačních schopností, až do roku 2010, pod úroveň 2,2 % HDP. Podíl výdajů kapitoly MO na HDP a na výdajích státního rozpočtu znázorňuje tab. 2.

Usnesení vlády č. 1154 ze dne 12. listopadu 2003 Koncepce reformy na změněný zdrojový rámec již stanovuje vojenské výdaje ve výši, která garantuje pokrytí nezbytně nutných výdajů pro její realizaci. Na léta 2005 až 2010 je určena v absolutních částkách s tím, že pod tuto hranici v jednotlivých letech nepoklesnou. O snížení původně deklarované výše celkových výdajů rezortu obrany rozhodla vláda počínaje rokem 2004. Stanovené celkové výdaje rezortu MO v letech 2004–2010 znázorňuje tab. 3.

Tab. 2: Vývoj podílů výdajů kapitoly MO na HDP a na výdajích státního rozpočtu

Rok / %	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*
Podíl výdajů kap. MO na HDP	2,25	2,35	2,10	2,23	2,21	1,9	1,81	1,8
Podíl výdajů kap. MO na výdajích státního rozpočtu	7,0	7,1	6,5	6,6	6,6	6,0	5,8	5,8

Pramen: www.army.cz, Rezortní rozpočet ze dne 10. 4. 2006.

* schváleno (ostatní skutečnost).

Tab. 3: Výše výdajů rezortu MO pro období realizace Koncepce po roce 2006

Rok	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
mld. Kč	50,7	53,8	58,4	61,3	64,2	67,4	70,3

Pramen: *Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil přepracovaná na změněný zdrojový rámec*, schválená vládou ČR usnesením č. 1154 ze dne 12. listopadu 2003.

Největší podíl výdajů rezortu obrany tvoří výdaje na pokrytí mandatorních nároků k plánovaným počtům jednotlivých kategorií osob (platy a OPPP, pojistné, přiděl FKSP a sociální dávky). Tyto výdaje měly rostoucí tendenci do roku 2004, kdy dosáhly maxima. Byly spojeny s enormním rozsahem redukce počtu osob v rezortu MO (především nárůst sociálních dávek, odstupného a důchodů) v návaznosti na reformu ozbrojených sil a ukončení základní vojenské služby k 31. 12. 2004. Od roku 2005 dochází ke snižování tohoto podílu a ve struktuře výdajů ke změně proporcí mezi výdaji programového financování a běžnými výdaji. Dochází ke změně struktury výdajů rozpočtu MO ČR.

Podle Koncepce vychází optimální rozdělení zdrojů přibližně na 50 % osobních (mandatorních) výdajů, okolo 20–25 % investičních a 25–30 % běžných a souvisejících výdajů rezortu MO. [2] Strukturu výdajů kapitoly MO v letech 1999–2006 znázorňuje tab. 4 a trend vývoje proporcí mezi hlavními skupinami výdajů kapitoly MO v letech 1999–2006 znázorňuje tab. 5.

Tab. 4: Struktura výdajů kapitoly Ministerstva obrany v letech 1999 až 2006

Druh výdajů (v mil. Kč)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*
Kapitálové výdaje	10.385,6	12.401,7	11.114,0	10.753,0	12.570,7	11.317,1	9.505,0	12.584,7
Platy a OPPP, pojistné, přiděl FKSP a soc. dávky	16.425,6	17.013,2	18.142,2	20.049,3	21.469,5	20.950,2	21.241,3	21.673,7
Ostatní neinvestiční výdaje	14.876,9	15.254,8	15.721,3	18.121,3	19.153,7	20.213,9	22.206,9	21.435,6

Tab. 5: Trend vývoje proporcí mezi hlavními skupinami výdajů kapitoly MO v letech 1999–2006

Druh výdajů (v %)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006*
Kapitálové výdaje	25	28	25	22	24	22	18	23
Platy a OPPP, pojistné, přiděl FKSP a soc. dávky	39	38	40	41	40	40	40	39
Ostatní neinvestiční výdaje	36	34	35	37	36	38	42	38

Pramen: DOUBKOVÁ, Jana: *Rozpočet – fakta a trendy 2003, 2004, 2005, 2006*. Praha: MO ČR – Agentura vojenských informací a služeb, AVIS, 2003, 2004, 2005, 2006.

* schváleno (ostatní skutečnost)

Problémy rozpočtu rezortu obrany v minulosti byly způsobeny řadou neprůhledných a nerozvážných zakázek, které významným způsobem zatěžovaly rozpočet obrany po řadu let. Největší zatížení je spojeno s dokončením dříve započatých rozvojových projektů modernizace, především s nákupem letounů L-159 v počtu 72 kusů, které se postupem času ukázaly jako přebytné (objednávka ve výši 708 milionů dolarů) a s nákladnou modernizací tanku T-72 M4 CZ.

Další problémy způsobuje např. pronájem stíhacích letounů. V důsledku nejasnosti reformy byly vynakládány nevhodně stamilionové částky na modernizace posádek a kasáren, které byly záhy zrušeny a naopak zůstávají zachovány ty, které byly pouze „udržovány při životě“ a jejich modernizace si nyní vyžádá stamilionové částky.

V rámci reorganizace AČR bylo celkem zrušeno 124 útvarů a zařízení, vytvořeno 16 nových útvarů a zařízení, reorganizováno 168 útvarů a zařízení. [16] Předpokladem tvorby rozpočtu obrany, v rámci stanoveného zdrojového rámce, s ohledem na zásadu naplňování racionálního ekonomického chování, je i vyvarovat se podobných zakázek a rozvojové projekty plánovat v návaznosti na cíle Armády ČR stanovené Koncepty.

Rezort obrany by měl hledat oblasti, kde lze dosáhnout úspor. Úspory v budoucnosti lze hledat např. v těchto oblastech:

1. Specializace

Specializace ozbrojených sil ČR je orientována do oblasti ochrany proti zbraním hromadného ničení, zejména na identifikaci, detekci a odstraňování následků použití chemických a biologických zbraní, v integrovaném systému protivzdušné obrany NATO v Evropě na rozvoj a modernizace pasivních sledovacích systémů a do oblasti zdravotnického zabezpečení, poskytnutí polní nemocnice, mobilního týmu biologické ochrany a statické Bio nemocnice. [3] Tato specializace AČR je finančně zabezpečenou prioritou v rámci NATO. Současně ji chápeme jako nabídku ČR na mezinárodním poli. Specializace je vedena snahou dosáhnout úspor v oblastech, kde je možné pokrytí rizik ve spolupráci s partnery, aby na druhé straně bylo zdrojově možné být důvěryhodným partnerem, ochotným přispívat ke společné bezpečnosti. [2] Tím, že se AČR specializuje na určité oblasti, bude schopna zabezpečit těmito prostředky nejen vlastní bezpečnost, ale bude i připravena dostát svým závazkům vůči NATO a ostatním spojencům. Specializací lze dosáhnout úspor z množství.

2. Možnosti nepřímého financování (vícezdrojové)

Úspor v rozpočtu rezortu obrany může ČR dosáhnout i formou využívání jiných zdrojů jako je např. deblokace ruského dluhu (použití finančních prostředků v oblasti programového financování reprodukce majetku), využití fondů z programu „zahraničního vojenského financování“, poskytovaných USA, a využití zdrojů z rezervního fondu rezortu MO (příjmy získané odprodejem ručních zbraní a optiky, munice, výstrojního majetku a významného množství náhradních dílů k vojenské technice, které by jinak musely být vynaložené zejména na ekologickou likvidaci munice a sřezení odprodáných objektů), zejména k zabezpečení dalšího rozvoje a udržení schopností ozbrojených sil ČR. [16]

3. Co nejeefektivnější využívání spolupráce s privátním sektorem

AČR by měla využívat služeb privátního sektoru především v oblastech, kde není nutné, aby si ozbrojené síly ČR udržovaly svoje vlastní schopnosti, a tam, kde je to výhodnější. Stoupl zejména podíl privátního sektoru při zabezpečení pohonných hmot, stravování, úklidu a sřezení. [16]

4. Zjednodušení organizačních struktur

Zásadní redukcí a změnou organizační struktury MO, novou dislokací AČR a snížením počtu velitelství (vytvoření pouze dvou operačně taktických velitelství) dojde k úspoře celkového počtu zaměstnanců rezortu [4], a tím i k úspoře mandatorních výdajů.

Výše prostředků na zajištění obrany a bezpečnosti bude záviset na politických a ekonomických vlivech a na vývoji bezpečnostní situace. Základním pilířem obrany ČR je členství v NATO založené na transatlantické vazbě. ČR se zapojuje do evropské bezpečnostní a obranné politiky EU a prosazuje své zájmy v různých mezinárodních organizacích, rozvíjí bilaterální a multilaterální vztahy. Svou obrannou politiku realizuje podílem na transformaci vojenských schopností NATO, důsledným plněním přijatých spojeneckých závazků a koordinovanou výstavbou svých ozbrojených sil. Za nejpravděpodobnější bezpečnostní hrozbu lze považo-

vat teroristické útoky, vážným problémem zůstává proliferace zbraní hromadného ničení, jejich nosičů a některých konvenčních zbraní a technologií. Naopak velmi nepravděpodobné je ohrožení ČR a jejich aliančních a unijních spojenců masivním vojenským konfliktem. ČR se podílí na stabilizaci krizových oblastí, které by mohly ohrozit bezpečnost v euroatlantickém prostoru, především v oblasti Balkánu, Afghánistánu a Iráku. [16]

Reforma veřejných financí přinesla snížení podílu obranných výdajů na hrubém domácím produktu z 2,21 % v roce 2003 na 1,81 % v roce 2005 a do roku 2008 se předpokládá pokles na 1,68 %. Snižování tohoto podílu pod úroveň 1,81 %, vyvoluje pozitivní tlak na efektivnější využívání přidělených finančních prostředků.

Ovšem ČR se ocitla v roce 2005 pod průměrnou úrovní obranných výdajů evropských členských zemí NATO, která činí 1,85 % HDP. Pokračování tohoto trendu může v budoucnu vést k nutnosti přehodnocení politicko-vojenských ambicí ČR, může mít negativní dopad na proces modernizace a rozvoje schopností ozbrojených sil ČR a na dosažení operačních schopností. [16]

Ekonomická racionalita při decentrálním nabývání majetku v Armádě ČR

Finanční zdroje jsou rezortu obrany přidělovány ze státního rozpočtu rok co rok (i když podle jiných zdrojových rámců), což vyplývá z toho, že jde o čistý veřejný statek, a obrana musí být vždy zabezpečena. Nemůžeme v tomto případě hovořit o nedostatečnosti rozpočtových, tj. finančních prostředků, ale spíše o nedostatečné úrovni jejich racionálního vynaložení. Jinak je tomu v podniku, tedy v tržní sféře, který se snaží dosáhnout co nejvyššího zisku, a proto je pro něj nezbytně nutné, aby se choval ekonomicky racionálně, tj. hospodárně, efektivně a účelně při využívání zdrojů. Chováme se v rezortu obrany ekonomicky racionálně? Tedy hospodárně, efektivně a účelně vynakládáme finanční prostředky? Určitě ne. A je to vůbec nezbytně nutné? Domníváme se, že ano.

O ekonomické racionalitě rozpočtových výdajů hovoří i samotná Koncepce a zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, který vymezuje hospodárnost, efektivnost a účelnost jako nezbytné atributy nakládání s veřejnými prostředky, tedy i rozpočtovými prostředky v podmínkách AČR. Tyto pojmy si vysvětlíme dále. Otázkou zůstává jak zabezpečit ekonomicky racionální vynakládání prostředků v praxi. Odpovědi na tuto otázku se pokusíme najít v tomto příspěvku.

Finanční prostředky jsou vynakládány při úplatném nabývání majetku a pořizování stavebních prací a služeb v rezortu Ministerstva obrany (dále „majetek“) na dvou úrovních. Majetek se nabývá centrálním a decentrálním způsobem (zde zařazujeme vojenská zařízení). [9] V tomto příspěvku se zaměříme na druhou oblast, tj. nabývání majetku decentrálním způsobem.

Decentrálním způsobem lze nabývat majetek, je-li jeho pořízení předmětem zakázky, jehož předpokládaná cena bez DPH u jednoho organizačního celku rezortu MO nepřesáhne částku 2 mil. Kč a nejedná-li se o majetek vymezený v normativním výnosu Ministerstva obrany (pro rok 2006 se jedná o normativní výnos náměstka ministra obrany pro finanční řízení č. 3/2005 Věstníku) a nejedná-li se o dlouhodobý nehmotný a hmotný majetek. [9,11,12] Jednotlivé organizační celky realizují decentrální nákupy k zabezpečení vlastních potřeb. Požadavky na pořízení majetku se realizují pouze zadáním zakázky a uzavřením smlouvy. [9]

Zaměstnanci MO (vykonávají funkce správce, zadavatele a přejímajícího) [9] jsou povinni při nabývání majetku postupovat s odbornou péčí, transparentně a nediskriminačně na prin-

cipu rovného přístupu umožňujícího veřejnou kontrolu a nakládat s finančními prostředky státního rozpočtu kapitoly MO účelně, efektivně a hospodárně. [12]

Hospodárnost, efektivnost a účelnost využívání veřejných prostředků vymezuje pouze zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. O tento zákon se opírá i prověřování hospodárného, efektivního a účelného výkonu veřejné správy, což patří mezi hlavní cíle finanční kontroly. Zákon o finanční kontrole ve veřejné správě vymezuje hospodárnost, efektivnost a účelnost využívání veřejných prostředků takto:

- ❑ *hospodárností* rozumí takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů,
- ❑ *efektivností* rozumí takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění a
- ❑ *účelností* rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.

Zajistit účelné, efektivní a hospodárné vynakládání veřejných prostředků mají jednotliví vedoucí zaměstnanci (ředitelé, náčelníci, dále „zadavatel“) organizačních celků, kteří nákupy realizují (mají k realizaci nákupu písemné pověření vydané ministrem obrany.). Jaké povinnosti vyplývají zadavatelům? Vymežíme si některé z nich.

Zadavatel je povinen, mimo jiné, před nákupem majetku zjistit, zda potřebný majetek není součástí skladových zásob, nebo je již nakoupen. Přitom vychází z dostupných informací a zdrojů, tedy z informačního systému logistiky nebo požádá o vyjádření příslušného odborně nadřízeného vedoucího zaměstnance. [9, 12] Jak by to mělo probíhat. Pokud např. zadavatel není schopen zajistit rozlétanost letecké techniky (LT) pro poruchu agregátu, kterou není schopen vlastními silami opravit, má buď možnost nakoupit agregát nový od výrobce/dodavatele, nebo jej nechat opravit. Přitom musí respektovat přiměřené dodací lhůty a hospodárnost.

Nejprve zjistí možnosti využití skladových zásob cestou oprávněného pracovníka logistiky z informačního systému logistiky (ISL). Pokud je požadovaný agregát na skladě, zadá neprodleně požadavek na jeho vyexpedování a namontování na LT. Vadný agregát může být, pokud je opravitelný, dodatečně opraven a zařazen do skladových zásob, nebo pokud je neopravitelný, je s dostatečnou časovou rezervou řešen jeho nákup. Rozlétanost LT je v tomto případě zajištěna efektivním využitím skladových zdrojů a v krátkém čase. Ale zjišťuje se v praxi vždy možnost využití skladových zásob? Myslíme si, že tomu tak není.

Jinou povinností zadavatele je, aby při úplatném nabývání majetku sjednával cenu obvyklou v čase a místě plnění. [12] K zajištění této ceny je zadavatel povinen vyvinout veškeré úsilí a odbornou péči a musí provést průzkum trhu, tj. seznámit se se situací na trhu (v rámci prováděného průzkumu trhu s výjimkou zakázek nepatrného rozsahu, tj. zakázek s výší plnění do 5 tisíc Kč bez DPH, musí získat minimálně tři relevantní nabídky [12] a průzkum trhu se nevztahuje pro nákupy informačních a komunikačních technologií uskutečněných na elektronickém tržišti veřejné správy). [12]

Ale jak je tomu v praxi. Příkladem může být nákup permanentek. Zadavatel osloví tři zájemce, kteří stanoví svoji cenovou nabídku (kritériem výběru při veřejné zakázce je stanovena cena). Vybere zájemce, který nabídl permanentky za nejnižší cenu. Je ovšem opravdu

zabezpečeno, že tato cena je optimální, tedy cena, která není vyšší, než cena v čase a místě obvyklá? V praxi to mnohdy zajištěno není a zadavatel se tím ani nijak nezabývá.

V případě, že zadavatel provádí nákup stejné komodity opakovaně, je oprávněn využít předchozí výsledky svého průzkumu trhu, pokud od jeho provedení neuplynuly více než tři měsíce a nedošlo ke zvýšení cen nakupované komodity. [12] Tímto způsobem ušetří náklady za nový průzkum trhu. Zadavatel může zakázku zadat také přímým zadáním jednomu nebo více dodavatelům, tedy bez předchozího provedení průzkumu trhu, z důvodu naléhavé potřeby (ohrožení života nebo zdraví, havárie). Dále v případech, kdy z charakteru zakázky je zřejmé, že všechny nabídky budou shodné (nákup kolků, dálničních známek) nebo jestliže by úspora veřejných prostředků nebyla úměrná vynaloženým nákladům spojených s průzkumem trhu, může-li ji plnit pouze určitý dodavatel (např. z technických důvodů), jsou-li k úhradě zakázky použity zvláštní rozpočtové prostředky Vojenského zpravodajství apod. [9]

Při nákupu je ale také někdy vhodné využívat určité výhody. Pokud zadavatel předpokládá zadání zakázky stejného nebo obdobného charakteru opakovaně v jednom rozpočtovém období, je povinen na tuto skutečnost upozornit zájemce, které vyzývá k podání nabídky a reflektovat při svém rozhodování o přidělení zakázky případné množstevní slevy, pokud je zájemce ochoten se k nim zavázat. [12] Zadavatel může využít nákupu na leasing, pokud jsou s tímto nákupem spojeny jiné služby (odtah apod.). Měly by být využity všechny možnosti slev, bonusů, mimořádných servisních podmínek ap.

Zadavatel by měl nakupovat materiál vzhledem ke svému účelu použití. Pokud je nakupován radiopřijímač za účelem přijímání aktuálních informací, nesmí zadavatel nakoupit hi-fi soustavu, ale pouze standardní radiopřijímač adekvátní účelu použití. Pokud dojde ke škodě na vozidle a je nutná výměna předního skla, stojí před rozhodnutím, jaké sklo je možné nakoupit a přitom neporušit zásadu hospodárnosti a účelnosti. Je nutné provést výměnu za „tmavá“ skla, která jsou dražší? V tomto případě by šlo spíše o nadstandardní obměnu, která jde nad účel použití vozidla.

Proč jsou v armádě nakupovány nebo přijímány darem vozidla starší, která potřebují rozsáhlejší a nákladnější opravy, když výhodnější by bylo investovat do nákupu nového vozidla. I v případě zajišťování opravy vozidla je zadavatel povinen se přesvědčit o jeho další předpokládané využitelnosti. Je oprávněn nakoupit pouze opravu přiměřenou a nezbytně nutnou k účelu použití, byť krátkodobého. Pokud lze předpokládat, že vozidlo bude v krátké době vyřazeno z používání, nesmí nakoupit jeho rozsáhlou opravu. Není však výjimkou, že je na jednom vozidle několikrát během roku opravována stejná závada, i když by bylo výhodnější nakoupit nový náhradní díl. Stejně tak je to např. v případě nákupu vozidla – koupit fiabii nebo mercedes. Nebo při nákupu kopírky – není vždy nutné zakoupit barevnou kopírku, když bude využita pouze ke kopírování předpisů. Není ani nutné mít v kanceláři hi-fi, video, televizi, kožená křesla apod. Raději bychom měli kancelář vybavit potřebnými výkonnými informačními a komunikačními systémy. Jaký má smysl nakoupit myčku nádobí, když v místě jejího uložení není odpad, který se v nejbližším roce ani nebude realizovat? Na první pohled žádný. Není to ani účelné, když ji nelze používat, ani efektivní. Možná byla příznivá cena. Co třeba záruční lhůty, když se až po roce, po dvou zjistí, že není myčka funkční.

Podobných případů je víc. Nákup klimatizací, které nebudou mocí být používány minimálně dva roky, za které se plánuje oprava elektrického vedení. Je to v souladu s optimalizací hospodárného, efektivního a účelného vynaložení veřejných prostředků? A takových příkladů nákupu materiálu, kde lze přinejmenším pochybovat o naplnění hospodárného, účelného

a efektivního vynaložení veřejných prostředků, je celá řada (nákup reklamních předmětů, které jsou distribuovány mezi zaměstnance...).

Možnosti řešení problému ekonomické racionality při decentrálním nabývání majetku Armády ČR

Největší problém spatřuji, a to nejen já, ale především pracovníci, kteří se s tímto problémem setkávají dennodenně, v tom, že *nejsou objektivně definovány kategorie hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti a nejsou vytvořeny elementární předpoklady, tj. určena žádná závazná kritéria, standardy, které by určovaly, kdy se jedná opravdu o účelné, efektivní a hospodárné využití veřejných prostředků.*

V současnosti vlastně neumíme hospodárnost a efektivnost definovat ani měřit. Je tedy nutné začít od stanovení závazných kritérií nebo standardů, které by určovaly, co je hospodárné, efektivní a účelné vynakládání finančních prostředků. K tomu potřebujeme objektivně tyto kategorie definovat. O toto vymezení by se opírali jak zaměstnanci MO realizující nákupy, tak i finanční kontrola, která by tímto získala nástroje pro kontrolu a případný postih jejich neplnění.

V praxi se již uplatňuje určité vymezení pro hodnocení nabídek. Např. pro veřejné zakázky je základním kritériem pro hodnocení nabídek buď nejnižší nabídková cena, nebo ekonomická výhodnost (provádí se bodovací metodou). Více je používáno kritérium nejnižší nabídkové ceny, které zadavatelé nemusí obhajovat, protože je víceméně jasné. Musíme si ovšem neustále klást otázku, zda nejlevnější je také nejlepší nákup. Neměli bychom přemýšlet o tom, že zdánlivě nevýhodnější cenová nabídka např. o 5 % nám může přinést i o 10-20 % vyšší efekt? Právě z důvodu hospodárnosti a efektivnosti bychom neměli přeceňovat váhu pořizovací ceny. Obecně totiž platí, že co je cenově výhodnější nemusí být současně výhodnější ekonomicky.

Při hodnocení podle ekonomické výhodnosti nabídky posuzuje zadavatel nabídku podle dílčích kritérií (např. provozní náklady, technické, jakostní, ekologické nebo funkční vlastnosti předmětu veřejné zakázky, požadavky na údržbu, doba provedení díla, doba dodání apod.) a těmito jednotlivým kritériím přisuzuje rozdílné váhy podle jejich významu. Váha jednotlivých kritérií musí být stanovena s ohledem na zajištění maximální účelnosti a hospodárnosti nabývaného majetku nebo služby. Volba kritérií, jejich počtu a stanovení vah je plně v kompetenci zadavatele. Musí být ale stanoveny s ohledem na předmět veřejné zakázky a potřeby uživatele, právě s prioritním hlediskem efektivního, hospodárného a účelného vynakládání veřejných prostředků. [8, 10]

Jaká kritéria vybrat, jaké jim přisoudit váhy, aby byla vybrána opravdu optimální varianta? Opět se dostáváme k otázce: Co považujeme za efektivní, hospodárné a účelné vynaložení veřejných prostředků?

K hodnocení hospodárnosti a efektivnosti se nabízí celá řada metod. Různými metodami ohodnocování veřejných zakázek a branných projektů (výdajových projektů) se zabývá např. doc. PhDr. František Ochraňa, DrSc., který k ohodnocování používá stupnice a váhy. Problémem však může být již zmíněné stanovení jednotlivých kritérií a jejich vah pro hodnocení. V rezortu obrany lze uplatnit pro hodnocení výdajových programů **analýzu minimalizace nákladů** (CMA - cost-minimization analysis), analýzu nákladů a přínosů, analýzu efektivnosti nákladů, analýzu užitečnosti nákladů. Atributem všech těchto metod je analýza nákladů. Zde

narážíme na problém vypovídací schopnosti nákladů v rezortu obrany a sledování vztahu náklady – výkony. Ale to už by bylo nad rámec tohoto příspěvku.

Zamysleme se nad tím, co může být příčinou popisovaných nedostatků v rozhodování o nákupech? Mnohdy jde „pouze“ o nesoulad, nekoncepčnost v plánování úkolů (nákupech) a skutečnou realizací nákupů a oprav majetku. Příslušné instituce, které rozhodují o nákupech, nespolupracují, jejich vzájemná informovanost nebo snaha řešit problémy je podřizována lokálními zájmům.

Lze tyto nedostatky odstranit? Domníváme se, že ano. Musíme se naučit plánovat, a to efektivně. Ne nejprve schválit a uskutečnit nákup a teprve poté přemýšlet o tom, zda to bude potřeba nebo zda to dokonce může být vůbec využíváno.

Chybí zde odpovědnost za chybné rozhodnutí o nákupu, které může být v milionových částkách, což snižuje snahu efektivně plánovat. Zaměstnanci MO jsou často vedeni snahou učinit zadost rozpočtovému systému hospodaření a limitované prostředky proporcionálně, nikoli však již racionálně využít. A zde nastupuje otázka odpovědnosti za nákupy, nespolehlující jen na postoje samotných zaměstnanců, ale na celkové regulaci systému směřujícího k dodržování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti při vynakládání finančních prostředků.

Naším příspěvkem k řešení popisovaných problémů je snaha prohloubit edukační procesy u studentů, kteří jsou připravováni na kariéru vojskových velitelů nebo ekonomických specialistů.

Studenti získávají teoretické poznatky, které mohou v budoucí praxi co nejlépe využít. Nemělo by se však zapomínat na stávající zaměstnance, kteří již činí rozhodnutí o nákupech. Právě u nich by mělo být neustále zvyšováno ekonomické povědomí. Měly by být častěji pořádány kurzy, právě na Univerzitě obrany v Brně nebo ve školících střediscích ve Vyškově. Pozornost je nutné věnovat formám, metodám a způsobům dalšího vzdělávání.

Závěr

Armáda potřebuje lidi, kteří jsou schopní a připravení vést obchodní jednání, přičemž zárukou úspěšných výsledků je jejich bezchybná orientace v této náročné problematice. Jejich cílem musí být nejen uspokojení potřeb rezortu po věcné stránce, ale zároveň musí umět naplňovat kritéria efektivní alokace finančních zdrojů.

Možnosti řešení:

- ☐ objektivně definovat kategorie hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti,
- ☐ stanovit závazná kritéria a standardy pro hodnocení hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti,
- ☐ dopracovat a implementovat vhodné nástroje řízení, které podněcují kreativitu a osobní odpovědnost managementu na nižších řídicích stupních,
- ☐ zvyšovat ekonomické povědomí realizátorů nákupů (pořádání různých kurzů),
- ☐ vychovávat si vlastní specialisty,
- ☐ vytvořit metodiky pro používání různých metod hodnocení hospodárnosti a efektivnosti,
- ☐ plánovat náklady a ostatní otázky spojené s náklady [15],
- ☐ apod.

Problém hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládání finančních prostředků je velmi diskutovaný. Ing. Kunc Svatopluk to vyjadřuje ve svém článku Modelování výstupů z finančního účetnictví pro rozborovou činnost NS AČR: [14]

... managementu NS ... se normativně „ukládá, aby každý svůj zámysl, každé své rozhodnutí zvažoval podle kritérií ekonomické racionality. Ta jsou v základní myšlence vyjadřována trojicí pojmů – hospodárnost, efektivnost a účelnost. Zanechávají svůj viditelný obtisk v záměrech všech dosavadních koncepcí, reforem, zákonných, vykonávacích a z nich odvozených interních norem. Dalo by se o nich říci, že jsou jejich ústředním mottem, které si i přesto vysloužilo stigma formálnosti. Je to proto, že stanovují výsledek bez předchozího řešení, bez podrobných a každému srozumitelných pravidel, bez zajištění nutných předpokladů (organizačních, metodických, personálních, legislativních apod.), modifikujících zásadním způsobem existující systém hospodaření. Za těchto okolností managementu postačuje jediné účetní období k rozpoznání, že racionalitu hodnotit nelze“.

Literatura a poznámky:

- [1] STEFEC, J., PROCHÁZKA, J., VELČOVSKÝ, V. *Ekonomické aspekty bezpečnosti*. Dostupné z http://cese.cuni.cz/abp/doc/04Sbornik_BC_CR_vyzvy_problemy.pdf.
- [2] *Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a mobilizace ozbrojených sil přepracovaná na změněný zdrojový rámec*, schválená vládou ČR usnesením č. 1154 ze dne 12. listopadu 2003.
- [3] DOUBKOVÁ, Jana. *Rozpočet – fakta a trendy 2003*. Praha: MO ČR – Agentura vojenských informací a služeb, AVIS, 2003.
- [4] DOUBKOVÁ, Jana. *Rozpočet – fakta a trendy 2004*. Praha: MO ČR – Agentura vojenských informací a služeb, AVIS, 2004.
- [5] DOUBKOVÁ, Jana. *Rozpočet – fakta a trendy 2005*. Praha: MO ČR – Agentura vojenských informací a služeb, AVIS, 2005.
- [6] DOUBKOVÁ, Jana. *Rozpočet – fakta a trendy 2006*. Praha: MO ČR – Agentura vojenských informací a služeb, 2006.
- [7] *Zákon č. 320/2001 Sb.*, o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů.
- [8] *Zákon č. 40/2004 Sb.*, o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.
- [9] *Rozkaz ministra obrany č. 2/2005*. Úplatné nabývání majetku a pořízování stavebních prací a služeb v rezortu MO.
- [10] *Vyhláška č. 240/2004 Sb.*, o informačním systému o zadávání veřejných zakázek a metodách hodnocení nabídek podle jejich ekonomické výhodnosti, ve znění pozdějších předpisů.
- [11] *Odborné nařízení k realizaci decentrálních nákupů* č.j. 50871-77/DP/2002-8201 ze dne 26.2.2004.
- [12] *Odborná směrnice k úplatnému nabývání majetku a pořízování služeb v rezortu MO* č.j. 52343-92/2005/DP-2697 ze dne 30.9.2005.
- [13] <http://www.iir.cz/upload/bezptemata22003.pdf>.
- [14] KUNC, Svatopluk. *Modelování výstupu z finančního účetnictví pro rozborovou činnost NS AČR*, dostupné z <http://fem.unob.cz/fakulta/katedry/k102/katedra/publikace/financniucetnictvi.doc>.
- [15] KUNC, Svatopluk. *Ekonomický management a hodnotové řízení v AČR*. dostupné z <http://kmi.vvs.v.cz/fakulta/katedry/k102/katedra/publikace/ekonomickymanagement.doc>.
- [16] *Zpráva o zajištění obrany České republiky*, dostupné z <http://www.army.cz>.
- [17] *Programové prohlášení vlády ČR*. Praha 1998, dostupné z <http://wtd.vláda.cz>.

Ekonomické řízení a ekonomické vzdělávání v AČR

Zobecného pohledu, armáda každé země spotřebovává ze státního rozpočtu nemalé zdroje. Jsou to nutné výdaje státu, protože obrana státu patří mezi priority každé země. Nejinak je to i v České republice. Armáda České republiky má za sebou první etapy reformy, během kterých prošla zásadní reorganizací. Takto zreorganizovaná armáda, která je ve svém důsledku mnohem menší, ale také modernější, odpovídá potřebám našeho státu, nejen z pohledu jeho vojenskopolitických ambicí, ale i z pohledu jejího ekonomického zabezpečení. Nutno však dodat, že ačkoliv nově zreorganizovaná armáda je menší, její udržování na úrovni mobilní a moderní armády je z ekonomického hlediska velmi náročné.

Budeme-li abstrahovat od nedemokratických společností, kde jsou výdaje na armádu často prioritními výdaji, platí všeobecně pravidlo, že každá moderní demokracie citlivě zvažuje, kolik prostředků ze svého státního rozpočtu si může dovolit uvolnit ve prospěch zabezpečení obrany, přičemž platí, že čím více finančních prostředků vynaloží, tím kvalitnější obranu si může dovolit. [1] Zdánlivě se to zdá být jednoduché, ale při zvažování o velikosti výdajů na obranu každá země si musí umět odpovědět na otázku „do jaké míry se společnost cítí ohrožena a jakou míru bezpečnosti si může dovolit?“ [2]

Vývoj vědy a techniky v posledních desetiletích posunul techniku, tedy i vojenskou, na mnohem vyšší úroveň. Vojenská technika morálně a technicky zastarává velmi rychle a nová, modernější technika je někdy až v řádech dražší. Na jedné straně jsou požadavky ze strany armády na prostředky ze státního rozpočtu, které jsou, zejména z již uvedeného důvodu rychlého zastarávání zbraní, zbraňových systémů a všeho, co s provozem armády souvisí, velmi často oprávněné. Mnohdy však vyšší požadavky na finanční prostředky plynou například i z důvodu přehnaných ambicí politiků a vojenských představitelů. [3] Na druhé straně je státní rozpočet a potřeba alokace výdajů do zdravotnictví, školství, na sociální politiku Je nakonec věcí jen a jen politiků, kolik finančních prostředků v konečném důsledku bude uvolněno ze státního rozpočtu do rozpočtu armády.

Omezené množství finančních prostředků, které jsou uvolňovány ze státního rozpočtu do rozpočtu kapitoly ministerstva obrany lze využít s různou mírou efektivnosti. Rezort obrany, potažmo armáda, může dál žít svým, v mnoha směrech neefektivním životem, nebo na druhou stranu, může do svého každodenního života zavést nové prvky ekonomického řízení, tudíž z prostředků, které má k dispozici, může dostat mnohem vyšší užitek. Vedení rezortu si tuto situaci uvědomuje a tak nastartovalo procesy, které ve svém důsledku vedou ke zvýšení efektivnosti při využívání přidělených rozpočtových prostředků. Jsme ovšem na začátku procesu, který nikdy neskončí.

Pohled na ekonomiku armády prošel za poslední roky zásadním vývojem. Před rokem 1989 ekonomika v armádě nehrála nijak zásadní roli. Příčina tohoto stavu nebyla v tom, že by v armádě byl nadbytek prostředků, ovšem armáda byla ve zcela jiné situaci. V bipolárním světě byla armáda Československa na hrotu obou znepřátelených světů a obrana „zájmů socialismu“ měla prioritu. Výdaje na armádu byly v popředí zájmu tehdejší politické reprezentace. Nutno

ovšem podotknout, že už tehdy armáda využívala v rámci své činnosti mnoho ekonomických prvků, které byly opodstatněné. Například každý odborný náčelník na stupni vojenského útvaru spravoval svoje rozpočtové podpoložky, které spadaly do jeho působnosti, a tudíž byl i odpovědný za hospodaření s rozpočtovými prostředky alokovanými na těchto rozpočtových podpoložkách. Umožňovala to struktura tehdejšího účetnictví a nakonec i struktura armády. Byla zde jasně vymezená pravomoc na straně jedné a vymahatelná odpovědnost za realizované zdroje na straně druhé, což dnes mnohdy chybí. Jako příklad bychom mohli uvést všeobecně nízkou úroveň řízení a pocitu odpovědnosti gestorů aktivit za realizaci výdajů rozpočtových prostředků alokovaných na jednotlivých aktivitách. [4]

Reálné snahy o zavedení nových ekonomických prvků řízení do života rezortu obrany byly započaty brzy po roce 1989. V první polovině devadesátých let vedení rezortu upnulo svoji pozornost na původem americký Planning, Programming and Budgeting System (dále jen PPBS). Bylo uskutečněno mnoho kroků a pokusů, jak implementovat tento systém do podmínek rezortu obrany ČR, ovšem bez výrazného úspěchu. Při objektivní analýze zjistíme, že několikaletá systematická snaha o zavedení systému PPBS změnila všeobecné vnímání ekonomiky v každodenní činnosti celého rezortu obrany. Začalo se hovořit, jednat a myslet o věcech, které byly do té doby ve své podstatě na okraji zájmu. Začalo se hovořit o **plánování výdajů, jejich sledování a vyhodnocování**. V této době nebyli zaměstnanci rezortu na takovou změnu prakticky připraveni. Nikdo si v té době nedokázal představit, jak, podle čeho a na jakých principech plánovat výdaje na jednotlivé vojenské činnosti [5], stejně jako další kroky, které měly metodicky následovat. Je na místě si položit také otázku, zda měli v té době příslušníci armády a vedení rezortu zájem na tom, tyto ukazatele sledovat a plnit.

Po několika letech zavádění PPBS (česky: systému plánování, programování a rozpočtování - SPPR) došlo k určité modifikaci na podmínky rezortu obrany ČR. SPPR bylo modifikováno do dvou samostatných plánů. Jedná se o, v mnoha směrech přeceňovaný, střednědobý plán a krátkodobý finanční plán (roční plán). Dlouhodobý rozvoj rezortu přestal být aktuální.

Střednědobý plán specifikuje v nejobecnějším smyslu slova ve střednědobém horizontu činnosti jednotlivých prvků rezortu obrany do úrovně vojenského útvaru jako nákladového střediska, včetně jejich finančního ohodnocení. O střednědobém plánu, a o tom, jak by se měl sestavovat a pracovat s ním bylo napsáno a řečeno mnoho. [6] Lze mít i zde určité pochybnosti o tom, zda střednědobé plánování v tom pojetí, jak jej známe nyní, je tím správným krokem k prosazování vyšší formy efektivnosti využívání přidělených rozpočtových prostředků rezortem obrany, a to i navzdory tomu, že sestavení střednědobého plánu se v rezortu obrany doposud věnuje velká pozornost a na jeho sestavení se podílí velká část zaměstnanců rezortu obrany, které tato činnost stojí velké množství práce a času.

Na finanční výstupy ze střednědobého plánu navazuje krátkodobý – **jednoletý finanční plán**. Zatímco střednědobý plán umožňuje plánovat výdaje na určité činnosti armády do úrovně plánovací výdajové kategorie, [7] krátkodobý finanční plán na něj navazuje a podrobněji člení tyto výdaje na rozpočtové podpoložky a komodity. V takto pojatém systému plánování je zatím mnoho kritických míst, které bude nutno vyřešit. Mezi nejzávažnější lze zařadit následující:

- ❑ Střednědobý plán se zpracovává klouzavým způsobem. To znamená, že nejbližší plánovací rok se převede ze střednědobého plánu do ročního plánu a do střednědobého plánu se doplní (doplňuje) nový rok. Tento přístup má zatím vážné nedostatky v tom, že se v podstatě každý nový cyklus střednědobého plánu mění (přepracovává) tak

zásadním způsobem, že můžeme hovořit, že každý cyklus střednědobého plánu se tvoří prakticky znovu.

- ❑ Každý z plánů (střednědobý, krátkodobý) tvoří a za jeho sestavení odpovídá jiná složka rezortu ministerstva obrany. Zatímco střednědobý plán, včetně ekonomických ukazatelů sestavuje sekce plánování sil ministerstva obrany, za krátkodobý finanční plán odpovídá sekce ekonomická ministerstva obrany.
- ❑ Každý z těchto plánů je zpracováván v jiném programovém prostředí a navíc každý plán využívá v mnoha směrech rozdílné finanční standardy.

Přes všechna úskalí je střednědobý plán základním dokumentem, v němž je obsažen směr vývoje armády na následujících šest let, včetně finanční náročnosti, to znamená, kolik ta či ona činnost bude stát finančních prostředků.

Při vlastním sestavování střednědobého plánu se rezort dopouští několika nepřesností, což v konečném důsledku snižuje míru využitelnosti střednědobého plánu. Tím základním nedostatkem je skutečnost, že při sestavování střednědobého plánu je použita ekonomická kategorie „výdaj“, nikoliv „náklad“. To je hlavní problém a zároveň odpověď na otázku, proč střednědobý plán nemá vypovídací schopnost, která je od něj očekávána.

Dále se autoři plánu snaží s co možná největší přesností vypočítat potřebu finančních prostředků na celé plánovací období, ovšem málo se bere do úvahy například stav skladových zásob, kde jak je známo, jsou mnohamilionové hodnoty.

Pro bližší objasnění zde uvedených pojmů „výdaj“ a „náklad“. Základní rozdíl je v tom, že výdaje znamenají ve své podstatě pouze změnu ve struktuře majetku, a to jak podniku, tak i armády. Koupíme-li například benzín, vydáme za tento benzín finanční prostředky a tyto se nám transformují do majetku – v tomto případě benzínu. Natankujeme-li benzín do vozidla, které bude plnit danou činnost, je spotřebovaný benzín nákladem této činnosti.

Základními nákladovými kategoriemi jsou:

- ❑ náklady na materiál,
- ❑ platové náklady a ostatní osobní náklady,
- ❑ jiné finanční náklady (např. poplatky...),
- ❑ náklady na externí služby (opravy, nájemné, střežení...). [8]

Jak je výše uvedeno, k tomu, aby střednědobý plán mohl plnit úlohu základního rezortního plánovacího dokumentu, je nevyhnutné, aby byl tvořen, resp. sestaven v základní výdajové kategorii „náklad“. Na druhou stranu ovšem nelze plánovat v nákladových kategoriích, pokud neznáme náklady na jednotlivé vojenské činnosti. Jsme tedy v situaci, kdy je nezbytné začít se intenzivně zabývat problémem, jak zjistit náklady na jednotlivé vojenské činnosti.

V současné době probíhají na úrovni sekce ekonomické MO práce na sestavení číselníků jednotlivých činností. [9] Vzhledem k tomu, že je tato problematika v současné době ve fázi rozpracovanosti, můžeme diskutovat o tom, jak budeme v budoucnu jednotlivé vojenské činnosti dělit. Jednou z možných variant je jednotlivé vojenské činnosti rozdělit do základních bloků, nebo-li kategorií:

- ❑ „Běžný život“ útvarů a zařízení, jako činnost, na kterou budeme náklady sledovat;
- ❑ Další činnosti, na které bude z jiných důvodů nutné a potřebné náklady sledovat. Zde můžeme zařadit jednotlivá vojenská cvičení, jednotlivé druhy výcviku, reprezentaci armády na veřejnosti a další činnosti, které zpravidla bývají obsaženy v Plánu hlavních úkolů a opatření na výcvikový rok.

Co rozumět pod pojmem náklady „běžného života“? [10] Jsou to výdaje, které souvisí například s tím, že vojáci chodí do zaměstnání, vykonávají běžný výcvik v kasárnách, platové výdaje, výdaje na stravování, zabezpečení provozu nemovité infrastruktury, praní prádla apod.

V současné době je v této oblasti mnoho nejasností. Dosud není jednoznačně vydefinováno, co zařadit do aktivity „00000 – zabezpečení běžného života“, a kde již začíná činnost, na kterou bychom měli, nebo chtěli sledovat náklady odděleně. Někteří velitelé tvrdí, že například jízda vozidlem pro prádlo či poštu je pro vojáka – řidiče výcvikem, protože se zdokonaluje v řízení vozidla. To je ale chybný výklad. To je právě ta činnost, která je spojena s běžným každodenním životem u útvaru.

Na základě uvedených skutečností se jeví jako žádoucí přepracovat stávající číselník aktivit, na číselník „činností“, s vydefinováním jejich obsahu. Takto zpracovaný číselník, principiálně postavený na cílech a úkolech rezortu, by měl v budoucnu tvořit základ, resp. strukturu střednědobého plánu. Je zde ale jeden základní problém. I když se podaří v průběhu roku 2006 tento číselník vytvořit, nebude prozatím nikdo umět do střednědobého plánu k dané činnosti doplnit náklady. Ty neznáme a bude nutno se k nim dopracovat. Otázka ovšem zní – jak?

V zásadě jsou dva základní způsoby:

- ❑ První možností je tyto náklady kvalifikovaně odhadnout a v průběhu následujících let je upravovat podle toho, jak bude skutečnost tyto náklady reflektovat.
- ❑ Druhou možností je vysledovat alespoň částečně náklady ex post, to znamená zjistit, kolik alespoň některé činnosti stály a tyto veličiny uchopit jako základ k sestavení nákladů na vybrané činnosti.

Na Velitelství společných sil v Olomouci se snažíme aktivně rozpracovávat a v praxi zkoušet druhou variantu. V roce 2005 byl položen tomuto procesu základ tím, že ve spolupráci se sekci ekonomickou ministerstva obrany ČR bylo v praxi vyzkoušeno u vybraného útvaru u jednoho vojenského cvičení vysledovat náklady a dostat je do účetnictví. V celém procesu hledání způsobů a cest ke sledování nákladů to byl malý krůček, nicméně byl učiněn. Předpokladem je, že v roce 2006 bude proces dále pokračovat.

Jak již bylo dříve uvedeno, ve spolupráci se sekci ekonomickou ministerstva obrany pracujeme na vytvoření nového číselníku činností, který by mohl být nasazen do ostrého provozu účetnictví již od roku 2007. Pokud by se tento záměr podařil, byl by to významný krok v procesu sledování nákladů a napomohlo by to významně tomu, abychom se naučili náklady prioritně plánovat. Z principiálního hlediska je to první a základní předpoklad k tomu, abychom mohli prostřednictvím plánování a následně účtování o nákladech s mnohem vyšší mírou efektivnosti využívat státem přidělené rozpočtové prostředky. V budoucnu budou rezortu přiděleny ze státního rozpočtu prostředky a pokud budou kompetentní manažeři znát náklady na činnosti, budou moci s mnohem vyšší přesností než nyní umět tyto prostředky naplánovat a řídit a rozhodovat o tom, kterou činnost, jako drahou a neefektivní bude nutno potlačit a kde naopak bude nutno prostředky alokovat, protože jejich vynaložením získá armáda vyšší efekt spočívající například ve vyšší úrovni vycvičenosti vojsk.

Při již výše zmiňovaném zkušebním testování nákladů byla zjištěna podstatná skutečnost. Zaměstnanci rezortu, vzato ze širšího úhlu pohledu, mají velmi rozdílné ekonomické znalosti. Mnozí zaměstnanci se jen velmi těžce orientují v jednotlivých ekonomických kategoriích, jako je výdaj a náklad a tudíž mnoho z nich ani nechápe nutnost a podstatu toho, proč náklady sledovat. Je nevyhnutné rychle a zásadním způsobem ovlivňovat ekonomické myšlení a chování zaměstnanců rezortu.

Donedávna se procesy, které jsou výše popsány, zabývala velmi omezená skupina zaměstnanců na ministerstvu obrany, generálním štábu AČR (dnes součástí integrovaného ministerstva), vyšších stupních řízení a velení a v neposlední řadě také na vojenských školách. Je ale zřejmé, kdo bude proces sledování nákladů na stupni vojenského útvaru naplňovat. Budou to současní zaměstnanci útvaru, ať už se jedná o vojáky z povolání, nebo občanské zaměstnance. Budou to velitelé, orgány ekonomické služby, zaměstnanci evidenčních a účetních pracovišť logistiky a nakonec všichni zaměstnanci logistiky, neboť orgány logistiky armády řídí toky majetku. Jsou na to tito zaměstnanci odborně připraveni? Lze předpokládat, že se zaměstnanci rezortu bude v následujícím období nutné intenzivně pracovat. Je na místě otázka, na co bude vypracovaný systém účetnictví, který bude schopen vysledovat náklady na činnost, když nebudou k dispozici zaměstnanci, kteří budou data do účetnictví schopni vkládat, nebudou chápat podstatu a smysl této práce a činnosti, které budou nuceni vykonávat budou chápat pouze jako nutné zlo a komplikace, které zásadně narušují pro ně zaběhnutý systém, řád a organizaci práce.

V armádě, která se v posledních letech významně omladila, pracuje velká část zaměstnanců, kteří o těchto ekonomických procesech mají vysoké vědomí, protože absolvovali školu přibližně v posledních deseti letech. Ale umí se tito zaměstnanci zorientovat v tom, jak své teoretické znalosti přenést do praxe? A dále jsou rovněž v armádě i starší zaměstnanci, kteří absolvovali školy v době, kdy se o podobných ekonomických kategoriích, jakými jsou například výdaje verzus náklady, vůbec nehovořilo. Proto bude nezbytné, pojmut rok 2006 jako rok, který bude nutno obětovat práci se zaměstnanci a částečně rovněž k testování toho, jak data do účetního systému editovat a následně jak vyhodnocovat pořízená data. Proto v první polovině roku 2006 předpokládáme proškolení nosné zaměstnance útvarů v působnosti Velitelství společných sil ve spolupráci s Univerzitou obrany v Brně. Ve druhé polovině roku, pokud to bude možné, u každého útvaru provést alespoň jeden krátký test podobný tomu, který byl proveden v roce 2005, a to s jediným cílem – připravit zaměstnance na provoz v roce 2007, kdy by se základní prvky procesu sledování nákladů na vybrané činnosti v AČR mohly dostat do ostrého provozu, bude-li tomuto procesu z úrovně vedení rezortu dána priorita.

Ovšem ekonomicky vzdělávat příslušníky rezortu nelze pouze výše popsaným nahodilým způsobem. Krátkodobá osvěta má své místo v dnešní situaci, kdy je žádoucí a nutné připravit zaměstnance na krátkodobé testování sledování nákladů. Nicméně vzdělávání zaměstnanců armády, potažmo **ekonomické vzdělávání, je nutno chápat v současné době jako prioritu**, a do budoucna je nutné se tomuto problému intenzivně věnovat, neboť na ekonomické dopady v každodenní činnosti je, a do budoucna bude, kladen velký důraz, a to zdaleka ne jen v armádě.

Formy ekonomického vzdělávání v podmínkách rezortu obrany lze v zásadě rozdělit do následujících kategorií:

1. Vzdělávání formou studia v systému vojenského školství pro nové příslušníky rezortu.
2. Vzdělávání formou kurzů pro stávající příslušníky rezortu.
3. Krátkodobé, účelově zaměřené školení a semináře.

Ad 1. Za základní formu ekonomického vzdělávání lze pokládat studium na vojenských školách, ať už se jedná o vojenské střední školy, vlastně se dnes jedná již jen o střední školu v Moravské Třebové a potom na Univerzitě obrany v Brně. Je nutné si uvědomit, že vojenské

školy hrají v systému vzdělávání příslušníků armády zásadní roli. Největší přednost spočívá v tom, že posluchači, zejména Univerzity obrany, dostávají své vzdělání v ucelené formě, čímž pod vedením zkušených pedagogů získávají své znalosti v logicky uspořádané formě, což vytváří posluchačům ucelený obraz o dané problematice.

Pro naše potřeby, hovoříme-li o ekonomickém vzdělávání, sehrává hlavní úlohu **katedra ekonomie při Univerzitě obrany**. Ta musí být z logiky věci tím dominantním prvkem na úseku ekonomického vzdělávání, musí být koordinátorem informací, které předávají posluchačům i jiné katedry, které k ekonomice mají blízký vztah, jako například katedry, kde se vyučuje logistika, personální problematika a jiné. Musíme mít stále na paměti, že je nutné, aby informace pro posluchače byly řazeny logicky a jednotlivé prvky vzdělávání musí na sebe logicky navazovat a vytvářet komplexní obraz o dané problematice.

Další, a palčivější problém je v tom, komu jsou ekonomické informace předkládány a v jakém rozsahu. Je zcela mylný názor, že největší díl ekonomických informací musí dostat posluchači, kteří v praxi budou vykonávat funkce na ekonomických, popřípadě logistických funkcích. Potřeba je zcela jiná. Posluchači, kteří budou v praxi vykonávat funkce na postech velitelů (náčelníků, manažerů), musí dostat velmi kvalitní ekonomické vzdělání, i když je snad logické, že v jiné struktuře, než například ekonomové. Jak již bylo uvedeno, každá činnost, každé rozhodnutí velitele, mění toky peněz a majetku. Velitelé musí být ekonomicky vzdělaní a na základě informací, které mu předloží odborníci (ekonomické orgány, orgány logistiky, personalisti a jiní) musí umět problém analyzovat a přijmout efektivní rozhodnutí, se kterým dosáhne kýženého cíle s co nejnižšími náklady.

V praxi se setkáváme s tím, že právě zde jsou velké rezervy. Velitelé se mnohdy rozhodují na základě intuice a kvalifikovaného odhadu s cílem splnit úkol za každou cenu. Velitelé musí být tedy nejen vojáci, kteří plní rozkazy a nařízení, ale rovněž, z jiného úhlu pohledu, ekonomové, kteří budou přijímat efektivní a z ekonomického pohledu zdůvodněná rozhodnutí.

Jsmе v začarovaném kruhu. Na jedné straně od velitelů očekáváme efektivní rozhodnutí, ale velitelé často neví, které rozhodnutí bude efektivnější, než kterékoliv jiné. Důvod je v tom, že velitel, ani jeho odborné orgány neznají náklady jednotlivých alternativ jeho rozhodnutí, a to nás opět vede k tomu, že začít sledovat náklady je ta správná cesta.

Neznalost výše nákladů na jednotlivé procesy a činnosti vzbuzují nezáměr managementu o ekonomiku nejen na úrovni vojenského útvaru. To se projevuje například i v laxním přístupu k plánovacímu procesu, neboť velitelé nevidí v plánování efektivní nástroj řízení a je na místě i konstatovat, že pouze v ojedinělých případech velitel skutečně dostane to, co si pracně naplánoval.

Ad 2. V současné době v armádě pracuje na třicet tisíc vojáků a mnoho tisíc občanských zaměstnanců, kteří mají různou úroveň ekonomických znalostí. Tito zaměstnanci budou pracovat pro systém třeba i několik desítek let a tudíž se s nimi musí pracovat a ekonomické vzdělání jim doplnit. Otázkou zůstává „jak“, neboť zde již není situace tak jednoznačná, jako u řádného studia na vojenských školách. Jednou z možných alternativ je **studium v rámci kurzů**. Tento systém vzdělávání nelze ovšem přeceňovat. Na jedné straně se může tato forma vzdělání jevit, jako velice efektivní, ovšem pouze z toho úhlu pohledu, že vojenské školící zařízení, ať je to Univerzita obrany, nebo Vojenská akademie ve Vyškově má zaměstnance armády k dispozici mnohdy na několik měsíců a tudíž logicky mají tyto instituce možnost postupně realizovat nejen ekonomické vzdělávání. Nelze ovšem v současné době konstatovat, že všechny organizované kurzy jsou efektivní a často jsme svědky toho, že vojáci jsou

odesílání do vojenských kurzů pouze za tím účelem, aby zaměstnanec – voják absolvoval daný kurz a splnil si nutnou podmínku vzdělání, která je pro výkon jeho funkce požadována v tabulkách počtů. Malá pozornost je věnována tomu, do jaké míry je kurz efektivní a zda splnil to, za jakým účelem byl zřízen.

V nedávné době prošel systém vojenského školství rozsáhlou reorganizací a v současnosti probíhá období konsolidace a každé vojenské zařízení, ať už se jedná o Univerzitu obrany, nebo o Vojenskou akademii hledá optimální metody a formy plnění úkolů v oblasti vzdělávání.

Je ale na místě upozornit na to, že každý kurz je pro daňového poplatníka velmi drahou záležitostí. Provoz školy stojí nemalé prostředky a po dobu kurzu je vojákovi vyplácen plat. To je jedna strana mince – nákladová. Na druhé straně musí být výstup – vyšší forma znalostí a dovedností. Je tomu tak vždy? Není vinou absolventů kurzů, že velmi často sami vidí čas strávený ve školní lavici jako čas ztracený a neefektivní.

Na tomto místě rovněž nelze opomenout problém, se kterým se rezort obrany potýká již mnoho let. Kvalitní vzdělání se v mnoha případech nedostává těm, kteří si jej zaslouží, kteří by jeho dosažení dokázali ocenit a v praxi přetavit do vyšší formy plnění úkolů. Je nutno si přiznat, že vzdělávání, nejen ekonomické, ale například i jazykové je velmi často dopřáváno těm, kteří mají čas se vzdělávat, nebo kterým bylo účelově nabídnuto. Ti zaměstnanci, kteří vykonávají klíčové a exponované funkce nemají na vzdělávání mnohdy čas a v krátké době se dostaneme do paradoxní situace. Vojáci, kteří si mohou dopřát vzdělání, ať už ty důvody jsou jakékoliv, splní všechny požadavky na výkon služby v armádě a ti ostatní budou nuceni řady armády opustit.

Zde se nabízí jako jedna z alternativ studium vojenských kurzů, nebo alespoň jejich částí formou „e-learningu“. Jedná se sice o dosud netradiční přístup, ale v době informační revoluce by jistě tato nová a ve světě dynamicky se rozvíjející forma studia byla pro systém vojenského vzdělávání přínosem.

Ad 3. Alternativou několikaměsíčních kurzů jsou krátkodobé, účelově zaměřené kurzy, nebo lépe řečeno školení, nebo také semináře. Lze si představit, že vojáci, nebo nakonec všichni zaměstnanci rezortu budou cíleně proškolení v intenzivních krátkodobých kurzech, kde dostanou v relativně krátké době dostatečné informace cíleně zaměřené na danou oblast. Místo průřezových několikaměsíčních kurzů, kterých se účastní příslušníci jednotlivých odborností z různých stupňů velení a řízení, v rámci kterých dostávají posluchači často prázdné informace by se jednalo o intenzivní kurzy, přesně zaměřené pro danou skupinu zaměstnanců na srovnatelných místech řízení a velení a informace budou z teoretického pohledu zhuštěné a zaměřené zejména na to, jak teoretické znalosti cíleně využívat v každodenním životě. Takto lze vzdělávat na potřebná témata velitele útvarů, ekonomy útvarů, psychology, velitele mechanizovaných čet a podobně. Zde, u těchto kurzů, by bylo vhodné spojit úsilí obou našich vzdělávacích institucí – Univerzity obrany a Vojenské akademie.

V současné době bychom v rezortu potřebovali takovýto **kurz účelově zaměřený na problematiku objasňující rozdíl mezi výdaji a náklady a jak náklady sledovat v praxi**. S různou mírou podrobnosti a cíleným zaměřením by tímto kurzem prošli velitelé. Jiný kurz, nebo lépe řečeno jinak zaměřený by absolvovali ekonomové a možná stejný, nebo trochu odlišný logisté. Takovýto kurz, v délce několika pracovních dnů, by neměl fatální následky na chod útvaru z důvodu absence funkcionářů. Bylo by možno zaměstnance školit efektivně, aktuálně, informace by byly předkládány intenzivním způsobem bez zbytečných a „prázdných“ informací.

V roce 2006, který bude rokem, kdy většina útvarů z podřízenosti společných sil projde zkušebním testem sledování nákladů, bude nutné předat penzum informací velitelům, ekonomům a logistickým funkcionářům z problematiky sledování nákladů v praxi. Situace je taková, že žádná ze vzdělávacích institucí nemá potřebný krátkodobý kurz zaměřen na to, aby nosní funkcionáři dostali potřebné informace. Pomocnou ruku nabídla Univerzita obrany a ve spolupráci se zaměstnanci ekonomického odboru Velitelství společných sil budou potřební zaměstnanci proškoleni.

Takto důležitý a zejména složitý problém by si ovšem zasloužil jiný, systematický a profesionální přístup. Není snad chybou vzdělávacích institucí, že na takovýto kurz nejsou připraveny. V této oblasti totiž není v rezortu nastaven systém. Postup by zřejmě měl být takový, že z úrovně vedení rezortu by měl vzejít požadavek na provedení kurzu. Zástupci obou institucí problematiku rozeberou, zpracují anotaci kurzu, plán, cíl a zformulují, jaká úroveň znalostí bude u absolventů kurzu dosažena. Systém by byl pružnější, schopen lépe reagovat na potřeby armády bez dlouhodobé absence na pracovišti.

Hovoříme-li o nákladech a o efektivnosti, je nutné si uvědomit, že proces efektivnosti musí být nastolen i v procesu ekonomického vzdělávání. Tak jako každé rozhodnutí velitele rozpohybuje toky peněz a majetku, které rezortu svěřil daňový poplatník, tak je nutné si rovněž uvědomit, že vytrhnout zaměstnance z pracovního procesu a vyslat jej ke studiu je z ekonomického pohledu velmi nákladné a je proto nutné důsledně zvažovat, zda náklady budou adekvátní výstupu, to je ve vyšší formě vzdělání.

Závěrem by možná bylo vhodné použít lidovou moudrost a zamyslet se nad tím, zda méně neznamená někdy více.

Poznámky a literatura:

- [1] Blíže viz CHAN, S., MINTZ, A. *Defense, Welfare, and Growth*. London: 1992. ISBN 0-415-07599-8.
- [2] ŠEŤČÍK, V. *Analýza ekonomického zabezpečení obrany*. Vyškov: VVŠ PV, 1998, str. 70.
- [3] *Koncepce výstavby profesionální AČR a mobilizaci ozbrojených sil ČR přepracovaná na změněný zdrojový rámec*, čj. V42579/2003-3691, jasně deklaruje ambice AČR směrem k vojenským zahraničním misím. Dlouhodobě je tato deklarovaná ambice překračována.
- [4] Povinnosti jsou specifikovány v *Odborném nařízení k realizaci výdajů na aktivity uskutečňované v podmínkách Ministerstva obrany*, čj. 52380-25/2005/DP-8201.
- [5] Činnosti v tomto článku rozumíme jednotlivé vojenské aktivity, na které chceme znát náklady. V praxi se může jednat o jednotlivá vojenská cvičení, jednotlivé druhy výcviku, prezentace armády na veřejnosti, nebo to, co dnes zařazujeme do aktivity „00000 zabezpečení běžného života“.
- [6] Viz např. *RMO č. 33/1994 - Plánování činnosti a rozvoje resortu Ministerstva obrany*. Dále např. *Odborné nařízení k aktualizaci střednědobého plánu činnosti a rozvoje resortu MO na roky 2006-2011*, čj. 1107-9/2005/DP-1203, *Odborné nařízení ZNGŠ AČR-ŘSPS MO ke zpracování střednědobého plánu činnosti a rozvoje resortu MO na roky 2006-2011*, čj. 50405-11/2004-1203, *Směrnice NGŠ AČR pro aktualizaci střednědobého plánu činnosti a rozvoje resortu MO na roky 2006-2011*, čj. 1107-82005/DP-1203/2.
- [7] Např. movitý majetek, pohonná hmota apod.
- [8] Podrobně např. Miroslav SYNEK a kolektiv. *Manažerská ekonomika*. Třetí přepracované a aktualizované vydání. Praha: Grada Publishing, 2002.
- [9] Jednotlivé vojenské činnosti budou obsaženy v katalogu činností pod logicky uspořádaným číselným kódem, který bude sloužit jako entita účetní věty. Porovnej s *Odborným nařízením k realizaci výdajů na aktivity uskutečňované v podmínkách Ministerstva obrany*, čj. 52380-25/2005/DP-8201.
- [10] Jsou to náklady, které jsme zatím z velké části zvyklí, podle současné vnitřorezortní úpravy sledovat na aktivitě „00000 – zabezpečení běžného života“. To znamená, že jsou to výdaje, které souvisí s běžným každodenním životem útvaru, který vykonává běžné, rutinní činnosti.

Sdílené hodnoty organizace a jejich vliv na výkonnost a efektivitu

Příspěvek se zabývá oblastí sdílených hodnot organizace neboli organizační kulturou, jejím významem, včetně vazby na výkonnost a efektivitu.

Organizační kulturu lze vnímat podobně jako čas. Čas, stejně jako organizační kultura, není vidět, není cítit, nelze jej uchopit, avšak stejně jako organizační kultura, ovlivňuje příliš mnoho

Úvod

Turbulentní doba, neustálé nové výzvy a cíle, neustále se zvyšující nároky, rychlost probíhajících změn, nutí managementy organizací k nalézání nových přístupů ve všech souvisejících oblastech. Z výsledků dosavadních výzkumů vyplývá, že v organizaci sehrávají sdílené hodnoty dosti podstatnou úlohu, i když definice a přístupy k nim se liší podle pojetí jednotlivých autorů, nebo odlišností organizací. Zjednodušeně lze říci, že organizační kultura dává organizaci identitu, jejíž žádoucí aspekty lze prezentovat v komunikaci s okolím. Sdílené hodnoty – organizační kultura velmi úzce souvisí s lidským faktorem. Člověk je nositel a tvůrce nehmotných i hmotných aktiv, a proto je pro organizaci prospěšné se zabývat také otázkou působení lidského faktoru v jednotlivých činnostech organizace.

Zaměstnanci předávají informace sami jednak svým chováním a dále samozřejmě tím, jak se o organizace vyjadřují („by word of mouth“). Jejich sdělení značným dílem přispívají k tomu, jak je organizace vnímána zevnitř i zvenčí. V tomto případě je pro organizaci klíčová kontinuita a konzistence organizační kultury, schopnost organizace se přizpůsobovat změnám a její komunikační aktivity k veřejnosti.

Pokud je organizační kultura nejasná a roztříštěná, každý zaměstnanec má jiné (nebo vlastní) představy o organizaci, pro kterou pracuje, o jejích hodnotách, pak bude tato organizace působit málo přesvědčivě, protože je postavena na uměle vykonstruovaných hodnotách. V této souvislosti je na místě připomenout, že budování vhodné organizační kultury, dobrého jména je dlouhodobý proces, kde je třeba se rovněž zabývat se jak jeho přínosem při tvorbě hodnoty, rovněž tak okolnostmi, které mají vliv, nebo podíl na jeho pracovní výkonnost, a potažmo efektivitě organizace.

Optimální je vytvoření takové organizační kultury, ve které se posilují schopnosti a hodnoty jednotlivců, které se transformují do celkového pojetí aktivit organizace a tím budou zvyšovat její výkonnost i efektivitu organizace. Při řešení této problematiky je nezbytné brát do úvahy souvislosti se sociologickými, psychologickými i ekonomickými aspekty.

1. Pojem organizační kultura

Přístupy a definice organizační kultury, přesné a úplné vymezení pojmu organizační kultury, je velmi obtížné, protože se liší podle pojetí jednotlivých autorů, což dokladují i následující definice významných autorů, kteří se danou problematikou zabývají:

„Organizační kultura je vzorec základních a rozhodujících představ, které určitá skupina nalezla či vytvořila, odkryla a rozvinula, v rámci nichž se naučila zvládat problémy vnější adaptace a vnitřní integrace a které se tak osvědčily, že jsou chápány jako všeobecně platné. Noví členové organizace je mají pokud možno zvládat, ztotožnit se s nimi a jednat podle nich.“

„Organizační kultura tvoří základní hodnoty, názory a předpoklady, které existují v organizaci, vzorce chování, které jsou důsledkem těchto sdílených významů a symboly, které vyjadřují spojení mezi předpoklady, hodnotami a chováním členů organizace (Denison, 1990, s. 27, podle Lukášová R.).“

„Organizační kultura je vzorec sdílených a stabilních přesvědčení a hodnot, které se vyvíjejí v organizaci postupem času (Gordon, G. G. a DiTomaso, N., 1992, s. 784).“

„Organizační kulturu tvoří kolektivní soubor názorů nebo referenční rámec, který odděluje jednu skupinu lidí od jiné. Organizační kultura formuje souvislou vazbu, která stanovuje unikátní soubor formálních a neformálních základních pravidel jak mají lidé myslet, chovat se, a které předpoklady by měli považovat za správné.“

„Organizační kultura je soubor základních předpoklad, hodnot, postojů a norem chování, které jsou sdíleny v rámci organizace a které se projevují v myšlení, cítění a chování členů organizace a v artefaktech (výtvorech) materiální a nemateriální povahy (Lukášová, Nový a kol. 2004, s. 22).“

Pod pojem organizační kultura je možné zařadit složky organizace, které nelze jasně zařadit do schématu organizace, například způsob řízení a rozhodování, komunikace v rámci organizace, chování mezi personálem i k externímu okolí.

Lukášová, Nový a kol. (2004, s. 40) uvádějí shodné charakteristiky organizační kultury podle současných světových autorů:

- ❑ Organizační kultura je významným subsystémem organizace, determinantou efektivnosti organizace a kvality pracovního života členů organizace.
- ❑ Organizační kultura nemá objektivní formu existence. Existuje v podobě základních přesvědčení, názorů, hodnot, norem a vzorců chování, sdílených jedinci v organizaci a je manifestována prostřednictvím chování a artefaktů.
- ❑ Organizační kultura je skupinovým fenoménem, i když existuje pouze prostřednictvím jednotlivců a vnitřní integrace, má nadindividuální povahu.
- ❑ Organizační kultura je nahromaděná zkušenost organizace, která je novým členům předávána v procesu socializace, je relativně stabilní. Jako produkt dynamické tenze vznikající na základě neustálého střetávání požadavků prostředí a interních možností organizace však vždy obsahuje určitý potenciál ke změně.

Základní rysy organizační kultury formují její zakladatelé nebo zřizovatelé. Do organizace vnášejí své postoje, vizi, realizují své hodnoty. Organizační kultura stojí na základních pilířích – vize, příkladné chování managementu, komunikace všech zaměstnanců na dobré úrovni, její přijetí zaměstnanci. Vedle toho se na formování organizační kultury podílejí i zaměstnanci, kteří do ní vnášejí své zkušenosti z předchozích zaměstnání a své vlastní ideály. [1]

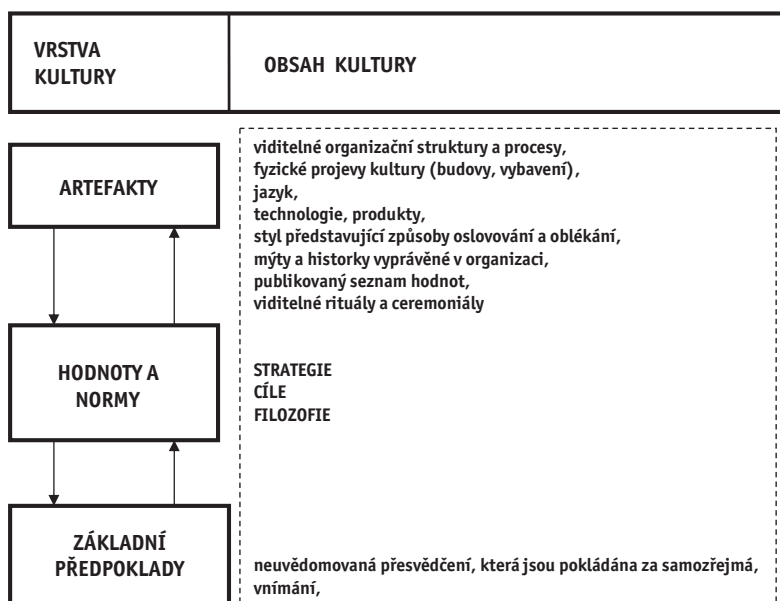
Základní prvky organizační kultury tvoří zejména artefakty, hodnoty a normy, které jsou sdíleny členy organizace (obr. 1).

Organizační kultura představuje tedy soustavu hodnot, norem, přesvědčení, postojů a domněnek. Formuje způsob chování a jednání lidí a způsoby vykonávání práce. Hodnoty se týkají toho, o čem se věří, že je důležité v chování lidí a organizace. Normy jsou pak nepsaná pravidla chování. Uvedená definice klade důraz na to, že se kultura organizace týká řady abstraktních

výrazů, jako jsou hodnoty a normy, které existují v organizaci jako celku nebo v nějaké její části. Podnik, firma, organizace je chápána jako celek ve smyslu určitého druhu kulturního systému. Podnik rozvíjí vlastní, originální a nezaměnitelné představy, hodnotové systémy a vzory jednání, které se projevují ve shodném či alespoň obdobném jednání jednotlivců uvnitř podniku i směrem vůči jeho vnějšímu okolí.

Organizační kulturu si nemůžeme představovat jen jako velkolepou průmyslovou architekturu, pěkný výrobní design, umění a obrazy v kancelářích. Nejsou to pouze náročně vybavené knihovny organizace, velké oslavy či slavnostní shromáždění, příplatky na dovolenou, benefity, nebo vyhlašování nejlepšího pracovníka organizace. Pod tím vším si můžeme představit jen dílčí části, atributy organizační kultury, avšak nespočívá v nich její podstata. Nemůžeme ani říci, že by organizační kultura byla záležitostí „příznivého klimatu“, (tedy záležitostí, kterou si podnik může dovolit až tehdy, když dobře vydělává, nebo má zajištěnou určitou výši příjmů) neboť nezávisí pouze na výši disponibilních finančních zdrojů.

Obr. 1: Schéma organizační kultury dle Scheina



Zdroj: Upraveno podle SCHEIN, E. H., 1992, s. 17.

Organizační kultura je soustavně ovlivňována jak zevnitř, tak i zvenčí. Vliv vnějšího působení se projevuje zejména v oblasti ekologie, legislativy, politické preference, ekonomického systému, geografické dislokace organizace, charakteristiky kultury vyšších řádů, národní mentality, kultury mateřské organizace, tržní pozice, úroveň vědy a výzkumu v oboru činnosti.

Vnitřní vlivy záleží od velikosti organizace, historie organizace firmy, zaměstnanců, úrovni jejich vzdělání, mentality, řídicí síly, obor činností, cílů organizace, technologií, právní formy organizace. Dá se říci, že neexistuje ideální model organizační kultury, ale pro organizaci je ideální taková kultura, které maximálně podporuje dosahování cílů, poslání organizace.

1.1 Klasifikace organizační kultury

Bylo učiněno mnoho pokusů klasifikovat nebo kategorizovat kulturu organizace, aby se tak vytvořila základna pro analýzu kultury v organizacích a pro podnikání kroků, které by směřovaly k jejich posílení nebo změně. Obecně je tato klasifikace vyjádřena:

Harrisovo pojetí [2]

- ❑ orientované na moc – soutěživé, kladně reagující spíše na osobnost než na odbornost;
- ❑ orientované na lidi – konsenzuální, kontrola managementem je odmítána,
- ❑ orientované na úkol – zaměření na schopnost, dynamické,
- ❑ orientované na roli – zaměření na legálnost, legitimitnost a byrokracii.

Handyho typologie [3]

- ❑ kultura moci je kulturou, kde moc pramení z centra, které řídí a kontroluje,
- ❑ kultura role je kulturou, v níž se práce řídí procedurami a pravidly,
- ❑ kultura úkolu je kulturou, jejímž cílem je dát dohromady správné lidi a nechat je pracovat,
- ❑ kultura osoby je kulturou, v níž jedinec je středem zájmu.

Scheinovy kategorie [4]

- ❑ kultura moci je kulturou, kde vedení je v rukou několika málo lidí a opírá se o jejich schopnosti,
- ❑ kultura role je kulturou, v níž je moc rozdělena mezi vůdce a byrokratickou strukturu,
- ❑ kultura úspěchu je kulturou, v níž je zdůrazňována osobní motivace a oddanost,
- ❑ kultura podpory je kulturou, v níž lidé přispívají k úspěšnosti organizace ve smyslu oddanosti a solidarity.

1.2 Struktura a úrovně organizační kultury

Na organizační kulturu je možné pohlížet jako na vícevrstvý jev, který je složen z jednotlivých částí. Mezi autory, který je v odborné literatuře nejčastěji citován, je E. H. Schein. [5] Jeho koncepci úrovní organizační kultury je znázorněna na obr. 2

G. Hofstede [6] považoval organizační kulturu za vícevrstvou strukturu a přirovnával ji k cibuli. Pohled autora G. Hofstedeho na organizační kulturu představuje jiný zorný úhel, který vyjádřil v tzv. cibulovém diagramu. Jádrem „cibule“ pak pro Hofstedeho tvoří hodnotu, kterou členové organizace považují právě za důležitou. Dle Hofstedeho organizační kulturu představují symboly (gesta) imaginární obrazy, které se mění v prostoru a čase (staré mizí, nové se vytvářejí). Hrdiny jsou vážené osobnosti (skutečné nebo imaginární, současné

Obr. 2: Organizační kultura a její úrovně

SOUSTAVA SYMBOLŮ

Řeč, formy společenského styku,
Obřady, rituály, oblečení, logo

SOCIÁLNÍ NORMY A STANDARDY JEDNÁNÍ

*Zásady, pravidla, standardy,
podniková ideologie, linie jednání*

ZÁKLADNÍ PŘEDSTAVY, VÝCHODISKA

*Vztah k ostatnímu světu,
představy o povaze člověka,
příčinách jeho jednání a povaze mezilidských
vztahů,
co je zdrojem a kdo je nositelem pravdy.*

Pramen: SCHEIN, E. H. Organizational Culture and Leadership, San Francisco, 1991.

nebo z minulosti), které reprezentují ideální model. Rituály jsou pozdravy, ceremonie, které jsou v organizaci vykonávané podle vžitých společenských zvyklostí.

Organizační kultura provází zaměstnance v každodenní činnosti a není vždy snadno viditelná. Tyto způsoby ovlivnění každodenního jednání organizace kulturou, která je reprezentována **symboly** (viditelné a vědomě ovlivnitelné skutečnosti, které vyjadřují a přesně vystihují cíle a prezentují organizaci navenek. Záměrný, otevřený a přímý vliv na jednání. Například: stanovené cíle, politiky, logo, pracovní podmínky, ceremoniály, jednotné oblečení, manuály procedur a vyjádření filozofie společnosti).

Mezi symboly patří i ty, které jsou ovlivnitelné **pravidly jednání** (patří sem způsob tvorby strategie a cílů, informovanost zaměstnanců o organizaci, vymezení kompetencí, uplatňovaný styl řízení, způsob a tvorba motivačních faktorů) a **základními životními představami** (vznikají spontánně, jsou více méně nevědomé a pro vnějšího pozorovatele neviditelné. Např. neformální základní pravidla, neoficiální návody k jednání nebo „způsob jak se věci tady dělají“).

Tento vliv je velmi těžké změnit, protože je pod úrovní naší vědomé pozornosti. Představy jsou individuálně odlišné. Jsou závislé na věku, dosavadních pracovních i životních zkušenostech, na odborném zaměření, na dosaženém stupni vzdělání, na rodinné výchově, rodinném zázemí).

Na vědomé úrovni organizace jedná podle vzorců věr a pozorovatelného chování, zatímco na nevědomé úrovni je ovlivňována kolektivními domněnkami, podle nichž lidé jednají.

2. Organizační kultura, výkonnost a efektivita

V současnosti existuje celá řada názorů na pojmy organizační kultura, výkonnost, efektivnost. Pochopitelně existují názorové odlišnosti výkladu tohoto pojmu, které platí v oblasti podniků privátního sektoru a v oblasti organizací veřejného sektoru. Synek [7] vyjadřuje efektivnost poměrem výstupu ke vstupu. Wöhe [8] ztotožňuje efektivnost a hospodárnost. Podle Lamminga [9] je výkonnost totožná s efektivností. Podle Nenadála [10] výkonnost je míra dosažených výsledků jednotlivci, týmy, organizací a procesy. Podle Šešlovského [11] se efektivností rozumí takové použití veřejných prostředků, se kterým se dosáhne nejvyššího možného rozsahu, kvality a přínosu plnění úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění. Výkonnost pak určuje pomocí různých metod a ukazatelů, které se užívají k hodnocení vstupů, výstupů a výsledků. Podle Rektořika [12] existují v případě veřejného sektoru vnější a vnitřní faktory efektivnosti jako nástroje odvětvové a institucionální efektivnosti, kde stanovení výkonu souvisí charakteristikou jednotlivých odvětví.

Souvislost organizační kultura s výkonností a efektivností v organizacích je dovozována na základě názorů našich i zahraničních odborníků na problematiku výkonnosti. Organizační kultura je jednou z nejsilnějších oblastí vlivu působících na výkonnost a efektivitu. Není bez zajímavosti, že ve vnímání pojmu organizační kultura nepadá mezi autory zcela názorová jednotnost, avšak mezi nimi panuje naprostá jednotnost v myšlence, že kultura má výrazný vliv na výkonnost a efektivitu organizace. Výzkumy vlivu organizační kultury na výkonnost a efektivitu organizace se datují do počátku osmdesátých let a trvají dodnes.

S určitými teoretickými východisky se setkáme již v dílech T. Parsonse, jednoho z hlavních představitelů strukturního funkcionalismu. Parsons patřil k obhájčům „velké teorie,“ pokusu spojit veškeré sociální vědy překlenujícím teoretickým rámcem. Jeho rané dílo „The Structure

of Social Action“ shrnuje myšlenky jeho velkých předchůdců, zejména Maxe Webera, Vilfreda Pareta a Émilia Durkheima. Pokouší se o jejich propojení v jedinou „teorii akce“, založenou na předpokladu, že lidské jednání je dobrovolné, úmyslné (účelné) a má symbolický rozměr.

Metodický rámec jeho výkladu sociálního útvaru spočívá v odlišení čtyř hierarchicky uspořádaných rozhodujících dílčích subsystémů:

- ❑ Biologicko-organický systém, který je tvořen programovými elementy, jež determinují fyziologickou stránku jednání.
- ❑ Psychologický systém, zahrnující potřeby a další motivy jednání sociálních aktérů.
- ❑ Sociální systém, tvořený soustavou sociálních rolí uvnitř skupin, jejichž specifická interakce probíhá na základě existujících sociálních norem, je zdůvodněna sociálními hodnotami a na hodnoty je orientována.
- ❑ Kulturní systém, tj. hodnotová a významová základna jednání, která vytváří a mění strukturu hodnotových spojení ve vztahu k cílové realitě.

Uvedená posloupnost dílčích subsystémů společenského útvaru má ten význam, že každý následující plní řídicí funkci vůči předchozímu. Znamená to, že psychologický (osobnostní) systém je řídicím systémem pro instinktivně jednající organismy. Sociální subsystém řídí osobnosti prostřednictvím vlivu sociálních norem na své členy a kulturní systém je řídicím systémem pro systém sociální.

T. Parsons vycházel z předpokladu, že podstatné funkcionální podmínky existence každého sociálního útvaru je možné redukovat na tyto čtyři základní:

- a) **stanovení cílů** – vztahuje se k otázce, jak dalece jsou k dispozici vlastní cíle, které umožňují nejen vnitřní orientaci jednotlivců, ale mají i motivační funkci ve směru jejich dosažení,
- b) **udržení struktury** – vztahuje se k nutnosti udržet relativní stabilitu kulturních vzorců, které definují strukturu systému,
- c) **integrace** – vztahuje se k mnohostrannému přizpůsobení se subsystémů hlavnímu aspektu svého příspěvku pro efektivní fungování celostního systému,
- d) **adaptace** – umožňuje přežití a zachování samostatnosti systému ve vztahu k okolí.

Postupně v čase bylo publikováno množství prací, které hledaly vztah nebo vazbu mezi určitými aspekty organizační kultury a výkonností organizace. Kritériem byla např. míra loajality, míra spokojenosti, finanční a nefinanční ukazatele. Bylo také publikováno dosti případových studií, které se zaměřovaly na vliv změny v organizaci, a jak se změna projevila v její výkonnosti. Pro pochopení vazby mezi organizační kulturou a výkonností organizace jsou používány modely, typologie, které vychází buď z odborné literatury, nebo vychází z empirických výzkumů. Mezi nejvýznamnější výzkumy patří práce D. R. Denisona [13] a jeho spolupracovníků (Denison, 1990, Denison a Mishra, 1995) a výzkumy J. P. Kottera, L. Hesketa aj. [14]

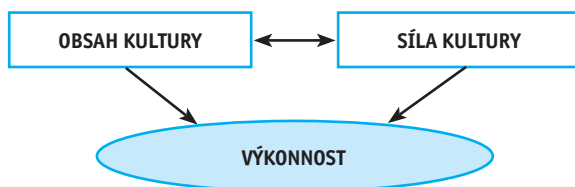
Podle autorů Lukášová, Nový a kolektiv [15] pak rysy organizační kultury, u nichž byla prokázána souvislost s výkonností organizace, lze teoreticky vyjádřit:

1. Silná kultura jako determinanta výkonnosti organizace.
2. Participativní/angažovaná kultura jako determinant výkonnosti organizace.
3. Kontextuálně a strategicky vhodné kultury jako determinanty výkonnosti organizace.
4. Adaptivní kultury jako determinanty výkonnosti organizace.
5. Kulturní přiměřenost manažerských praktik jako determinanty výkonnosti organizace.

2.1 Souvislost vlivu obsahu organizační kultury na výkonnost organizace

Na výkonnost organizace mají vliv i jiné parametry. Jsou to obsah a síla organizační kultury (obr. 3)

Obr. 3: Vliv organizační kultury na fungování a výkonnost organizace



Podle LUKÁŠOVÁ, R., NOVÝ, I. a kol. (2005) s. 53. Upraveno.

Sílu a obsah organizační kultury ovlivňují další faktory. Např.:

- ❑ pracovní prostředí,
- ❑ pracovní klima,
- ❑ vlastníci, manažeři, dominantní vůdce,
- ❑ využívané technologie,
- ❑ organizační struktura
- ❑ systémy a styly řízení
- ❑ a popřípadě další.

Síla organizační kultury se označuje jako soudržnost (koheze), stejnorodost (homogenita) hodnot, stability a intenzita hodnot. Síla organizační kultury ukazuje, jak je obsah kultury sdílen mezi pracovníky nebo členy organizace, jak jsou uznávána základní přesvědčení, hodnoty a normy chování a jednání.

Silná kultura jako determinanta výkonnosti organizace má podle Denisona své výhody a nevýhody. Lukášová, Nový a kolektiv uvádí:

Výhody silné organizační kultury:

- ❑ Silná kultura vytváří soulad ve vnímání a myšlení pracovníků, čímž jsou redukovány konflikty uvnitř organizace. Lidé v organizaci se shodují v tom, co považují za důležité, vnímání situace obdobným způsobem a mají větší snahu o dosažení konsenzu. Komunikace a rozhodování je v organizaci snadnější.
- ❑ Silná kultura usměrňuje chování lidí. Lidé v organizaci sdílejí společné hodnoty a normy, což znamená, že díky uznávaným hodnotám směřují stejným směrem a díky existenci sociálních norem dodržují určité způsoby chování. Sdílením norem a uplatňováním „psychologických sankcí“ při jejich případném nedodržování je zabezpečen neformální způsob kontroly, což snižuje potřebu budovat formální kontrolní systémy (které by jinak mohly oslabovat motivaci a eliminovat inovační přístupy pracovníků) a zvyšuje schopnost koordinovaného postupu uvnitř organizace.
- ❑ Silná kultura znamená sdílení společných hodnot a cílů. Tím že lidé sdílejí společné hodnoty a cíle, pociťují sounáležitost s organizací, jsou k ní loajálnější a mají pozitivní postoj ke spolupráci. Organizační kultura se tak stává výrazným zdrojem soudržnosti organizace a rovněž nezanedbatelným zdrojem motivace pracovníků.

Nastíněné výhody silné organizační kultury jsou výhodami z pohledu organizace a její výkonnosti, avšak jsou přínosné i pro jednotlivce. Přijaté vzorce chování snižují nejistotu v organizaci a pomocí sdílení určitých hodnot je vytvářeno příznivé pracovní klima, které vede k vyšší výkonnosti organizace.

Nevýhody silné organizační kultury, zde je autory upozorňováno především na:

- ❑ Silná organizační kultura fixuje organizace na minulou zkušenost a vede k uzavřenosti, k přehlížení a ignorování signálů z vnějšího prostředí. Management snáze podléhá dojmu, že vše bude i nadále fungovat, jako doposud, není vnímána potřeba změn, nových strategií (viz pojem „strategická myopie“, Losch, 1985). Koster a Heskett (1992) dokonce poukazují na to, že silná organizační kultura získává „rys arogance“ a zahleděnosti do sebe, což v konečném důsledku poškozuje ekonomickou výkonnost organizace.
- ❑ Silná organizační kultura zabraňuje myšlení v alternativách, podporuje konformitu.
- ❑ Silná organizační kultura způsobuje rezistenci vůči změnám. V případě, že se manažeři rozhodnou učinit změnu, silné sdílení určitých názorů, hodnota norem způsobuje, že ji personál uvnitř organizace nechápe.

Silná organizační kultura může být klíčem nebo pastí úspěšnosti prováděné změny, reorganizace, restrukturalizace, kontinuálního zlepšování procesů, moderních metod a nástrojů řízení a procesů změn. Pochopení a interpretace organizační kultury má prvořadý vliv na tvorbu strategických opatření v krizové oblasti. Právě tyto funkcionální podmínky existence vystupují do popředí u organizací s podnikatelským zaměřením. Lze konstatovat, že silná organizační kultura je v určité fázi vývoje organizace přínosem (má-li vhodný obsah), je-li negativní, může se stát, že je tomu naopak a v případě nutné změny se najednou stává její překážkou.

Mezi autory nepanuje jednotnost, které hodnoty či hodnota by měly být v organizaci zdůrazňovány tak, aby organizace dosahovala vždy vysoké výkonnosti, protože každý autor klade důraz na jiné hodnoty, které vedou k vyšší výkonnosti organizace.

V minulosti nebyly autoři zajedno v názoru, jestli je z pohledu vysoké výkonnosti organizace vhodnější silná nebo slabá organizační kultura. Ojedinele se bylo možné se setkat s autory, kteří byli skeptičtí ke vlivu organizační kultury na výkonnost. V současnosti panuje u autorů názorová shoda v oblasti obsahu vlivu organizační kultury na výkonnost a efektivitu.

Existuje skupina autorů, která zastává názor, že slabší organizace jsou pružnější na podněty zvenčí, a proto se dokáží lépe adaptovat na změny. Naproti tomu jsou autoři, kteří zastávají názor, že pouze prostřednictvím silné organizační kultury je v organizacích dosahováno vyšší výkonnosti a lepších výsledků. Je považováno za nutnost, aby obsah organizační kultury byl v souladu s vnějším prostředím, ve shodě s podmínkami, které panují v daném oboru, a strategií organizace. Platí závislost, že čím větší bude shoda mezi organizační kulturou a strategií organizace, tím lepších výsledků je organizace schopna dosáhnout. Výkonnost organizace lze řídit pomocí motivačních programů.

2.2 Řízení a hodnocení výkonnosti

Řízením pracovní výkonnosti, tím i efektivnosti, je organizace úzce spojena s využitím lidských zdrojů. Každá organizace touží zaměstnávat výkonný a motivovaný personál. Moti-

vovat zaměstnance však není jednoduché. Pro každého člověka má práce více rozměrů, než je pouhé zajištění obživy prostřednictvím mzdy. Společenská prestiž, naplněné ambice, touha uplatnit své přednosti, nebo se něčemu naučit. Očekává, že práce umožňuje kontakt s lidmi, být součástí něčeho, nebo cestovat. V praxi však tyto zájmy a potřeby často bývají uspokojovány, nebo neuspokojovány, mohou zůstat nenaplněné. Personál, který ztrácí motivaci, podává stále horší výkony, případně frustrovaný upadá do apatie. Ke zvyšování výkonnosti zaměstnanců slouží motivační program, který napomáhá při přijímání změn.

Každá změna v organizaci je významným zásahem do jejího života. Proto by se změny neměly provádět neorganizovaným, neřízeným způsobem a dokonce reagovat až v důsledku absolutní nutnosti. Organizace by se měla na změny připravovat plánovaně, otevřeně je přijímat a snažit se z nich vytěžit maximum. Organizační změny by tedy měly mít vlastní strategii řízení změn, zaměstnanci by na ně měli být připravováni, aby byli schopni je vnímat a přijímat pozitivně. Jestliže se tomu tak neděje, pak to má negativní důsledky na výkonnost personálu.

Manažeři změny by se těchto problémů měli být schopni zbavit a svoje zaměstnance dostatečně motivovat. Při realizaci změny je nutné zaměřit se na skupiny s averzí ke změně, které představují největší hrozbu, ale zároveň i jednotnou sílu změny, zvolí-li manažer správnou motivaci. Organizace, která chce uspět se svými výsledky, nemůže změny ignorovat, ale musí se učit, je předvídat. K tomu účelu jsou využívány tzv. **motivační programy zaměstnanců**. Účelem motivačního programu je komplexně a cílevědomě působit na zaměstnance, a tím i na členy pracovních skupin. Kvalitní motivační program obsahuje všechny skutečnosti, které jsou pro zaměstnance důležité (pro vymezení ekonomického a společenského postavení organizace a k zařazení, uplatnění a perspektivy pracovníků organizace) a stimulují je k větší výkonnosti. Například:

- zabezpečení podmínek pro optimální využití pracovníků,
- postupy spojené s přípravou, prováděním a hodnocením změn,
- vymezení zdravotní, sociální a kulturní péče o zaměstnance,
- vymezení vztahů mezi zaměstnanci a organizací.

Motivační program se zaměřuje na otázky hodnocení dosažených výsledků, podporování iniciativy a tvořivosti zaměstnanců. Je nutné vyčlenit v podniku nebo ve skupině ty oblasti, kde není dosahováno potřebných výsledků a které mohou negativně ovlivnit realizaci nebo dosahování očekávaných výsledků. Výkonnost je ovlivňována také pracovními podmínkami, pracovním prostředím. Jsou to atributy, které jsou předpokladem očekávaného výkonu a v zájmu každé organizace. Pracovní prostředí tvoří souhrn všech materiálních podmínek pracovní činnosti (stroje a zařízení, manipulační prostředky, osobní ochranné prostředky, suroviny a materiál, stavební řešení pracoviště; technologie, organizace) a ostatní společenské podmínky práce.

Dohromady vytváří faktory: fyzikální, sociálně psychologické, které ovlivňují pracovníka v průběhu pracovního procesu. Skladba a jejich úroveň působí na pracovníka, ovlivňuje jeho výkon, pohodu a zdravotní stav. Náročná adaptace vyvolává nespokojenost, odpor, který se odrazí ve vztahu výkonu a k zaměstnavateli. To je oblast personální práce, která se ve vazbě na pracovní prostředí musí soustředit na prostorové řešení pracoviště, fyzické podmínky práce, a sociálně psychologické podmínky (motivaci).

Stanovení růstu výkonnosti v organizaci jako cílovou hodnotu je možné definovat v ukazatelích výkonnosti, které slouží jako:

- ❑ Příznaky výkonnosti organizace.
- ❑ Vyjádření hodnot, které organizace má za žádoucí a považuje za důležité.
- ❑ Podpora strategie organizace ze shora dolů.
- ❑ Podpora výsledků procesů zdola nahoru.
- ❑ Kontrola a zlepšení v oblastech managementu, ohodnocení příležitostí.

2.3 Hodnocení výkonnosti

K problematice hodnocení výkonnosti organizace je třeba upozornit na skutečnost, že se jedná o téma velmi široké, ke kterému je možné přistupovat z různých hledisek.

Například přístup z hlediska:

- ❑ **času** (jako veličiny popisující minulost nebo očekávanou veličinu),
- ❑ **zainteresovaných subjektů**,
- ❑ **kvantitativního** (objem, příjem, tržby, obrat, zisk, velikost příjmu),
- ❑ **tvorby hodnoty** (hledisko růstu přidané hodnoty pro organizaci).

Vždy je třeba respektovat existující spojitost mezi zvolenou strategií organizace, organizační kulturou a použitou metodou měření výkonnosti. Proces neustálého zlepšování výkonnosti a potřeba dlouhodobé úspěšnosti vyžadují, že systém hodnocení musí obsahovat i ukazatele směřující do budoucnosti. Autoři Kaplan a Norton [16] označují metodu **Balanced Scorecard** (dále BSC) jako strategický systém měření výkonnosti. Měření výkonnosti pomocí BSC používá čtyři vyvážené perspektivy – finanční, zákaznické, interních procesů a učení se růstu.

Ukazatelé výkonnosti KPIs (Key Performance Indicators) jsou ukazatele, které měří pokrok směrem k cílovým hodnotám, a to buď přímo, nebo nepřímo. Cílové hodnoty představují cíle, jejichž dosažení se hodnotí jako úspěch organizace. Cílové hodnoty jsou obvykle definovány v rámci strategických cílů (sdílené hodnoty organizace), ale mohou být také vyjádřeny na nižší úrovni (tj. procesů a podprocesů). Ukazatele jsou definovány v následujících kategoriích:

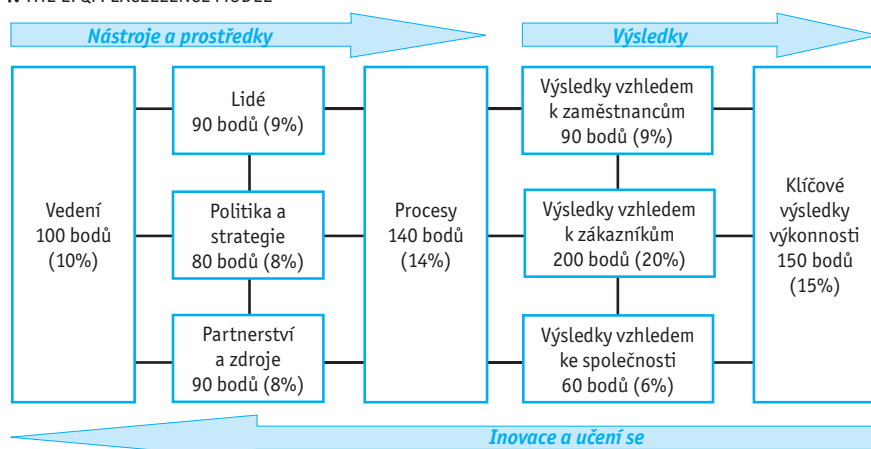
- ❑ **ČAS**: Jak dlouho to trvá?
- ❑ **NÁKLADY**: Používáme naše zdroje efektivně?
- ❑ **KVALITA**: Odpovídá/neodpovídá výsledek požadavkům?
- ❑ **VÝKON**: Plníme/neplníme, nebo překonáváme očekávání?
- ❑ **RŮST**: Zvyšuje se naše tempo růstu nebo náš přínos pro společnost (u podniků podíl na trhu)?
- ❑ **FINANCE**: Jaké jsou naše zdroje (příjmy)?

Při definování ukazatelů je důležité, aby v nich byla vyjádřena rovnováha jak finančních ukazatelů, které dokládají výsledky již provedených činností, tak operativních ukazatelů, jejichž splnění ovlivní budoucí finanční výkonnost. Kritérium výsledků výkonnosti (finanční, tak i nefinanční) se zaměřuje na to, čeho organizace dosáhla s ohledem na plánovanou výkonnost. Musí být pojata tak, aby se kromě dosavadních ekonomických ukazatelů stala centrem pozornosti i jiná, mimoekonomická měřítka výsledků činnosti organizací: Klíčové ukazatele výkonnosti je nutné definovat vůči procesům, externím zdrojům, majetku, informacím, znalostem apod.

Jedním z nástrojů měření a tudíž efektivního řízení organizace je **the EFQM Excellence** (dále jen EFQM), což je to nástroj určený ke komplexnímu posuzování organizace a jejího výkonu. Byl vytvořen ve spolupráci zakladatelů Evropské nadace jakosti řízení (EFQM – European Foundation for Quality Management) již v roce 1988. Registrovaná značka, model, EFQM není složitý. Vychází z předpokladu, že **organizace mohou dosahovat vynikajících výsledků pouze za předpokladu maximální spokojenosti externích zákazníků, spokojenosti vlastních zaměstnanců a při respektování okolí**. Tyto efekty, souhrnně označované jako výsledky, jsou však podmíněny precizním zvládnutím a řízením procesů, což vyžaduje nejenom vhodně definovanou a rozvíjenou politiku a strategii, ale i propracovaný systém řízení všech druhů zdrojů (lidské zdroje nevyjímaje) a budování vztahů partnerství. To je umožněno adekvátní kulturou a přístupů vedení všech úrovní managementu.

Analýzou dat o výsledcích lze v procesech učení se a inovací dávat podněty k dalšímu rozvoji přístupů a nástrojů systémů managementu. Zatímco prvních pět kritérií (tj. nástroje a prostředky) doporučují, jak by mělo být v organizaci postupováno, kritéria výsledků ukazují, co bylo dosaženo (obr. 4).

Obr. 4: THE EFQM EXCELLENCE MODEL



Pramen: www.efqm.org podle NENADÁL, J. (2000).

Problematika organizační kultury a její vliv na výkonnost a efektivitu má mnohem širší rozměr, než by se na první pohled mohlo zdát. Od zaměstnanců se očekává, že budou rozvíjet vytyčené plány a plnit s nadšením očekávané cíle. Avšak v případech, že se v rámci organizace vyskytují různé deformace či patologické jevy, má takováto organizační kultura negativní dopad nejen na organizaci jako celek, ale zejména na její personál (jeho psychický stav), ale zejména na jeho výkonnost. Naproti tomu organizace, které mají pozitivní přístup k personálu (kladou velký důraz na spolupráci, povzbuzují pozitivní přístup a ochotu ke kompromisu), se vyznačují tvořivým řídicím stylem a v konečném důsledku dosahují vysoké výkonnosti.

3. Výzkum organizační kultury v rezortu MO ČR

Teoretické poznatky si vyžadují ověření a implementaci v praxi, jinak nenaplní svůj význam. V souvislosti s implementací organizační kultury se nabízí řada otázek. Má organizační kultura vliv na výkonnost organizace? Je organizační kultura hodnotitelná? Lze kulturu organizace změnit? Ano, je to možné, vyžaduje to však citlivý a kvalifikovaný přístup. Základem každého programu změny firemní kultury je podrobná diagnostika stávajícího stavu. Její součástí je kvalitativní i kvantitativní hodnocení názorů a přístupu zaměstnanců. Dá se říci, strategický význam lidských zdrojů je v organizacích velmi často ve srovnání s řízením, výcvikem, financemi a logistikou, podceňován. Pro diagnostiku vlivu organizační kultury na výkonnost a efektivitu v rezortu MO byl využit **dotazník - průzkum**.

Průzkum sdílených hodnot se uskutečnil v rámci specifického výzkumu. Měl ukázat, jak tomu je s organizační kulturou v rezortu MO a jejím vlivu na výkonnost a efektivitu. Konceptce průzkumu organizační kultury rezortu MO vycházela z principů projektivních technik psychologického výzkumu. Dotazník byl zaměřen výhradně na personál rezortu MO. Nebylo rozlišováno, zda se jedná o občanského zaměstnance, nebo vojáka z povolání, muže, ženu, dosaženého stupně vzdělání, pracovní pozice. Respondenti byli osloveni na různých útvarech a úrovních rezortu MO, s cílem získat reprezentativní vzorek. Výzkum byl anonymní. Dotazník byl respondentům předkládán tak, aby personál mohl vyjádřit své názory, postoje k jednotlivým otázkám. Dotazníkovým šetřením bylo osloveno 102 respondentů. Navrátilo se 80 dotazníků, což činí 81,6 % z celkově odeslaných. Vyhodnocování dotazníků bylo prováděno tak, že všichni dotazovaní tvořili jednu skupinu.

Otázky v dotazníku byly strukturovány do několika částí, které sledovaly především otázky z oblasti komunikace, výkonnost a motivaci, etiky a otázky souhrnného charakteru.

Má-li být učiněn výkon v kvalitě a čase, je k tomu potřeba mít patřičné informace. Na otázku, jak získávám informace, které potřebuji ke své práci, pouze 21 % respondentů odpovědělo, že je získává výhradně oficiální cestou, 46 % odpovědělo, že oficiální cestou získává jen část a zbytek neformální cestou, 23 % většinu informací získává neformálně. Pouze 10 % z dotazovaných dostává informace potřebné k práci včas.

Výzkum potvrdil, že pracovníci se většinou domnívají, že nejsou systémem odměňování stimulováni k vyšší výkonnosti. Z odpovědí je motivováno 12 %, 21 % spíše ano, 36 % spíše ne a 31 % není vůbec motivováno. Mají za to, že manažer ani nemá dosti prostředků a nástrojů, jak po této stránce personál motivovat. Motivace pracovníků formou mzdového ohodnocení a využívání osobních příplatků není realizována v souladu s představami dotazovaných. Představa dotazovaných je taková, že mzdové ohodnocení by mělo být obdobné, jako tomu je v armádách NATO. V odpovědích se vyskytly i ojedinělé názory, že jako motivace slouží dotazovaným uspokojení z dobře vykonané práce, protože vykonávají povolání, které je uspokojuje.

Co se týká produktivity práce, 17 % dotazovaných se domnívá, že je velmi vysoká, pracovníci jsou výkonní a pracují na hranici svých možností. 61 %, že je na střední úrovni a v práci se vyskytují rezervy, 22 % se domnívá, že produktivita práce je nízká a pracovníci pracují hluboko pod své možnosti. Dále, směrnice téměř na vše má na pracovišti 23 % dotazovaných, 41 % směrnice jen pro mezní situace a pro případ krize, 36 % nemá na pracovišti žádné směrnice.

Podle průzkumu nové nápady a myšlenky jsou podle 9 % oceňovány a podporovány, 37 % si myslí, že jsou formálně přijata, ale nepracuje se s nimi, 25 % se domnívá, že nejsou ani očekávány a 29 % neví.

Etický kodex vojenského profesionála nebo zaměstnance ve veřejné správě 44 % dotazovaných jej nezná a neví o něm, 24 % si myslí, že vyjadřuje uznávané hodnoty společnosti, 18 % jej považuje za správný s tím, že je potřeba ho dodržovat, 14 % považuje etický kodex za zbytečný a domnívá se, že je k ničemu.

Dle průzkumu vyplývá: 59 % dotazovaných si myslí, že v rezortu MO je možné hospodařit lépe, 24 % to považuje za lhostejné, neboť se rozpočet stejně spotřebuje a 17 % se domnívá, že v současném stylu ekonomického řízení není možné hospodařit lépe.

Na téma korupce 52 % odpovědělo, že v rezortu MO je pro ni velký prostor, 33 % malý prostor a 15 % se domnívá, že pro korupci v rezortu MO není žádný prostor.

Z výzkumu vyplývá, že problematice sdílených hodnot, jejich vlivu na výkonnost a efektivitu není v rámci rezortu MO ČR věnována dostatečná pozornost. Obecně je spokojenost zaměstnanců vyjádřena rozdílně. Nelze vyloučit míru subjektivity dle jejich funkčního postavení, které v rezortu MO zastávají, které u respondentů nebylo rozlišováno.

Závěr

Sdílené hodnoty organizace – organizační kultura – umožňuje a usnadňuje humanitním disciplínám určitou syntézu doposud dílčích a mnohdy i izolovaných témat. Smyslem tohoto článku bylo jednak přiblížení problematiky organizační kultury, a jednak vyjasnění specifického vztahu organizace mezi personálem a jeho výkonností.

Organizační kulturu je možné podporovat například personálním výběrem, kdy jsou při výběru preferováni takoví uchazeči, kteří odpovídají organizační kultuře, nebo když si vedoucí pracovníci tvoří modely chování, podle kterých potom ohodnocují zaměstnance a přizpůsobují je zvykům organizace.

V rámci organizací existují různé kultury a subkultury. Například se zcela jistě liší organizační kultura podle typů nebo účelu organizace a také v rámci jednotlivých středisek organizace.

Přední světový odborník v oblasti lidských zdrojů Brian Friedman před nedávnou dobou napsal, že stále ještě mnoho organizací přistupuje k lidem jen jako k surovině nebo výrobnímu prostředku. Chtěl tak upozornit na velkou chybu, které se organizace dopouštějí tím, když se zbavují se významné kompetitivní výhody. Totiž péče o kvalitní personál se přímo odráží ve vyšší kvalitě všech procesů ve firmě a potažmo vede k vyšší výkonnosti. V případě, že v organizaci panuje nesoulad mezi formálně ustavenými pravidly organizace na jedné straně a na straně druhé mezi vžitými, neformálními zvyky, je výkonnost personálu ovlivňovaná negativně.

Mnohé negativní jevy, které v organizaci existují, mohou komplikovat cestu k efektivnosti. Například příliš silné zhlédnutí se v úspěchu založeném na vlastních normách, pravidlech a hodnotách tak vede k uzavřenosti, podceňování až opovrhování informacemi a ostatními vlivy přicházejícími z vnějšího prostředí. Fixace na tradiční vzory, nedostatek flexibility a blokování nové orientace v rámci silné kultury organizace vytváří emotivní vazbu na takové myšlenkové vzory a postupy, které v minulosti vedly k úspěchu. Naproti tomu nové myšlenky jen těžko nacházejí návaznost na dosavadní představy a postupy, a proto jsou často odmítány.

Kolektivní snaha vyhnout se kritice, konfliktům a vynutit si konformitu, vede velmi často ke kolektivní snaze vyhnout se kritické sebereflexi a veškerou kritiku chápat jako nelegitimní.

Předpokladem úspěchu profesionální AČR je systematická péče o lidské zdroje a neustálé rozvíjení pozitivních vlivů na organizační kulturu a odstranění negativních vlivů. Získání a udržení kvalitních a vysoce motivovaných lidí pro práci v ozbrojených silách České republiky je klíčovou podmínkou pro realizaci cílů vyplývajících z politicko-vojenských ambicí Vojenské strategie ČR i očekávání našich aliančních partnerů.

Poznámky:

- [1] COULTER, M., ROBBINS, S. *Management*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2004. ISBN 80-247-0495.
- [2] HARRIS, L. C. Cultural domination: the key to market-oriented culture? In *European Journal of Marketing*, 1997, Vol. 32, No 3-4, s. 354-373.
- [3] HANDY, Ch. *Understanding Organizations*. Harmondsworth: Penguin Books Ltd, 1993. ISBN 0-14-015603-8.
- [4] SCHEIN, E. H. How culture forms, develops and changes. In KILMANN, R., SAXTON, M., SEPRA, R. a kol. *Gaining control of the corporate culture*. San Francisco, London: Jossey-Bass Publishers, 1985, s. 17-42. ISBN 0-87589-666-9.
- [5] SCHEIN, E. H. *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992. ISBN 1-55542-487-2.
- [6] HOFSTEDE, G. *Cultures and Organizations: Software of the Mind*. McGraw-Hill Book Company, London 1991. ISBN 0-07-707474-2
- [7] SYNEK, M. *Podniková ekonomika*. Skripta VŠE. Praha: C. H. Beck, 1999, 2000, 2002.
- [8] WÖHE, G. *Úvod do podnikového hospodářství*. Praha: C. H. Beck, 1995.
- [9] LAMMING, R., BESSANT, J. *Macmillanův slovník podnikání a managementu*. Praha: Management Press. 1995. s. 294. ISBN 80-85603-47-0
- [10] NENADÁL, J. a kol. *Moderní systémy řízení jakosti: Quality Management*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2001. ISBN 80-85943-63-8.
- [11] ŠELEŠOVSKÝ, J. Veřejné finance. *Politická ekonomie*. Praha: VŠE. ISSN 0032-3223, vol. 2006.
- [12] REKTORÍK, *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*, Brno: Ekopress, 2002. ISBN 80-86119-60-2.
- [13] DENISON, D. R., MISHRA, A. K. Toward a Theory of Organizational Culture and Effectiveness. *Organization Science*, March-April 1995, Vol. 6, No. 2, s. 204-222.
- [14] KOTTER, J. P., HESKETT, J. L. *Corporate Culture and Performance*. New York: Free Press, 1992. ISBN 0-02-918467-3.
- [15] LUKÁŠOVÁ, R., NOVÝ, I. a kol. *Organizační kultura*. 1. vyd. 2004, Praha: Strada Publishing. ISBN 80-247-0648-2.
- [16] KAPLAN, R. S., NORTON, D. P. *Balanced Scorecard: Strategický systém měření výkonnosti podniku*. 2. vyd. Praha: Management Press, 2001, ISBN 80-7261 037-6.

Literatura:

- WILEY, J. W., BROOKS, S. M. The high-performance organizational climate. In ASHKANASY, N., WILDEROM, C., PETERSON, M. (Eds). *Handbook of organizational culture & climate*. London: Sage Publications, 2000, s. 177-191.
- PITRA, Z. *Zvyšování podnikatelské výkonnosti firmy*. Ekopress, 2001. ISBN 80-86119-64-5.
- KOUBEK, J. *Řízení lidských zdrojů – základ moderní personalistiky*. 2. vyd. Praha: Management Press, 2001. ISBN 80-7261-033-3.
- PITRA, Z. *Zvyšování podnikatelské výkonnosti firmy*. Ekopress, 2001. ISBN 80-86119-64-5.
- SCHEIN, E. H. *Corporate Culture: Survival Guide*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1999. ISBN 0-13-272220-8.
- GORDON, G. G., DiTOMASO, N. Predicting Corporate Performance from Organization Culture, *Journal of Management Studies*. Vol. 29, No 6, 1992.

English Annotation

1st Part

Topical Problems of the Theory of Economy of State Defence at the Beginning of the 21st Century by Dr. *Luboš Štancl, CSc.*

The author follows the mainstream economics, i.e. leading economics of defence policy, ranging from economics of defence in the nuclear age, via economics of Iraq conflict, to current fight against terrorism. New paradigm must be drawn, taking into account source management, the distribution economics weight of individual national economies of all countries participating in the fight against global terrorism.

New Phenomena in Defence Economy of State after Breaking up Bipolarity by Ing. *Aleš Olejníček.*

The purpose of this article is to get readers acquainted with new facts that are arising in the sphere of defence and security of state and at the same time they might influence defence economics research. This recent phenomena came into existence as a consequence of new world layout and events especially tied with massive terrorist attacks after September 2001.

Methodological Comment to the Theory of State Defence Economics by Prof. *PhDr. František Ochraňa, DrSc.*

The main aim of this essay is more to open the way for solving methodological problems, point to directions defence economics ought to follow, rather than to find easy answers to all of them. That is the very theme of Economy Department of Faculty of Economics and Management, Defence University Brno. It is the base for defence economy, constituted as a science discipline.

Inflation in Defence Expenses: Opening Discussion

by Maj. Ing. *Vladan Holcner, Ph.D., Lt. Ing. Gamil Al-Madhangi.*

Developing Czech national defence system is based on long-term predictions of potential security threats and planning of resources available for defence, including defence spending plans. This paper analyses the issue of current value of defence expenditures. It attempts to give an answer to the question whether defence requires a specific price index or if common civilian indicators like GDP deflator or consumer price index can be used in defence.

Some Theoretical and Methodological Starting Points for Examination and Involvement of Outside Sources for the Use of Armed Forces by Dr. *Jindřich Nový*

Ph.D. All NATO nations and their armies are looking

for effective exploiting social sources for defence and security. It is clear now that effective spending of public expenses asks for changed infrastructures of forces and their activities. It is necessary to form teams of experts who will cooperate with leading defence officials while setting the most suitable variants of further advance.

Public Private Partnership in Defence Branches of Some NATO States by Ing. *Denisa Kryštofová.*

This article presents the experiences with the use of Public Private Partnership (PPP) as a modern way of arrangement of public services how is used abroad, with specific bias to defence sector. The problem is solved best in Great Britain that has perfectly organised public administration and transparent feedback. Even in our country we run several PPP projects, unfortunately, overall data on them are not satisfactory.

2nd Part

Theoretical and Methodological Prerequisites for Functional and Effective Allocation of Sources in Defence by Prof. *PhDr. Miroslav Krč, CSc.*

Economy of production, economies to scale, in civilian sector are quite different than economy pattern in defence sphere, as specifying the allocation of sources for the Army of the Czech Republic is not based on exact calculation of costing, payments as we could not observe the substantial terms of comparable partial and overall expenses. At present, we are not fully able to compare defence outputs, nor effectivity of spent sources.

Will the Economy, Effectiveness and Efficiency Get Ahead in Defence Sector? by Ing. *Jiří Dušek.*

Those three E are much in use both in official documents and mass media. Dozens of defence officials use them every day, but actual outputs present that they do not know the key essence of 3E, or they are not aware of how to put them into practice. This article would like to help them to make understand the practical application of basic principles of 3E in practise. The reason of this gap, according to the author, lies in insufficient ties between theoretical and executive spheres of defence sector.

Expenditures and Expenses: their Position in ACR Economy Management by Ing. *Svatopluk Kunc.*

The purpose of this article is to explain the essence of

above mentioned economic categories, their linkage to cost accounts, accountancy, to characterize accounting items as an important signpost, to clear mutual ties between the so-called economic rationality and the position of a manager in armed forces. It is not easy task to find unifying point of view. For that purpose the author explains methods of controlling, outsourcing, process management, total quality management, balanced scorecard, value management, etc.

Controlling in Economic System of Source Management in the Bundeswehr by Lt. Ing. Blanka Jiráňová.

The specificity of defence as a public estate rather complicates necessary changes in public expense management, namely those chapters designated for the armed forces. One of prospective tools for defence economic management is controlling, which is more than mere control. It coordinates planning, information flows, it concentrates on final effects. The authoress explains and depicts how this method is working in the German Federal Forces (Bundeswehr).

The Evaluation of Processes on the Grounds of Economy, Effectiveness, and Efficiency by Doc. Ing. Roman Horák, CSc.

Using the example of medium-term planning of development and activities of defence department, the article demonstrates one of possible ways of using the so-called 3E methods. The Czech definition of 3E is based upon the Act on Financial Control, Control of Public Expenditures, Regulation ISO 9001-2001, and Methodical Instruction MF CR (CHJ-10). The author compares them with e.g. Financial Management Policy Manual JSP 462, MoD, London, UK.

Basic Perspectives of Process Measuring by Ing. Monika Grasseová, Ph.D.

The article characterises process measuring, the base of which is a system of metrics. They, or indicators come out from principal requirements laid down: process efficiency, process stability, embrace of processes by an organization, qualification of processes for arrangements of outputs and chances for their permanent innovation. Stated qualities are described above all in relation with process performances. The authoress uses the definitions introduced by the EFQM.

Financial Standards in the ACR by Lt. Ing. Michael Ingr.

This essay is practically the first public essay concerning the system of financial standards within the scope of the Czech Ministry of Defence. The author describes current system of financial standards in short-term a medium-term planning. He clarifies their creation, points at some absences and outlines areas suitable for further research. The document is based upon data collected in the specific research project SV05-VVŠ-K02-10-ING. The article is accompanied by several tablets of financial items and cost sheets for individual financial standards.

Functions of Management and their Applications within Economic Service of the Army of the Czech Republic by Ing. Alojz Flachbart.

Under the definition, the present management covers leading the people, implementation of tasks, processes, so that the organization could achieve set prospective targets. Its structure in the ACR is pyramidal and it is divided into vertical and horizontal elements, so is economic management. The purpose of this article is to outline orientation in the education scheme of new professional soldiers – economic experts - to make easier to integrate them into everyday life in units and institutions of the ACR.

Efficiency Audit and Using CMA and CUA Methods for the Evaluation of Expenses Activities and Services in MoD CR Department by Prof. PhDr. František Ochraňa, DrSc.

While evaluating spending activities of defence department, it is required to make an audit of results and outputs, besides ordinary accounting and documentation controls. This standard is defined by the European directive for the implementation of audit standards INTOSAI. The author, who is an expert-member in various economy commissions, can seriously declare that the Czech Army is a pioneer institution in the field of monitoring public expenses, namely in comparison with civilian spending ministries.

Management in Defence Sphere Using Principles of Balanced Scorecard and System Dynamics by Lt.Col. Ing. Miroslav Švejda, MA.

Mentioned Balanced Scorecard-BSC is an efficient tool that helps to the official management to transform vision and strategy into reality, by means of monitoring key efficiency indicators and their transformation into action plans: BSC covers the package of strategy maps enabling to consider mutual connections. Owing to the transparency cause-consequence relation, we can implement cohesive strategy into all level of the organization.

Analysis of Selected Methods and Procedures of Selection and Evaluation of Contractors by Ing. Jana Ondráčková.

It is extraordinary important decision-making, because offered products determine the successfulness of arranged contracts. For evaluating suppliers we use the so-called scoring model, in which we specify evaluating criteria and assign the weights. To prevent challenging accepted resolution, our decision ought to be supported by the analysis of the third party. This method is called S.P.A. – Supplier Potential Analysis.

Dynamic Model of Processes and Employing Outsourcing in the ACR by Ing. Pavel Vyleťal and Capt. Ing. Pavel Foltín, Ph.D.

The practice of a company sending work to outside factories to reduce production costs is called outsourcing. Outsourcing is one of many methods

that might help defence department to fulfil a number of various tasks that either can't be accomplished within the armed forces or such work or services can be obtained at low-costs in civil sector. The authors propose several practicable techniques using dynamic outsourcing model to identify prospective services to support given transformation process.

Economic Rationality during Decentralized Gaining Properties in the Army of the Czech Republic

Ing. Renata Kočí. Czech MoD has to be economical with resources provided from the state budget. The article deals with the distribution and structure of state budget in relation to MoD itemized summary of expected income and expenditures. The authoress discusses several patterns used in this field, e.g. cost-minimization analysis, or assessing the total amount of money allocated for a specific purpose during specified period. She also points to several unintended mistakes done by MoD officials.

Economic Management and Economic Education in the ACR by *Col. Ing. Zdeněk Zbořil, Ph.D.* From economic point of view, the army of every nation

spends immense sources from the state budget. To spend sources economically, the officers - managers - economists have to be educated in economic science, i.e. they ought to acquire proper economic knowledge, systematically, during his military studies, in army college, or defence university. One of many things the ACR is missing is an economic course explaining army officials above all how to find adequate proportion between costs and incomes, not to make decision only intuitively.

Shared Values of Organization and their Influence on Efficiency and Effectiveness by *Ing. Eva Vincencová, CW2 Kateřina Strnadová.* This paper deals with the area of

organization values or to say it better, by organisation culture, including its importance for overall efficiency and effectivity. It is a set of values, norms, beliefs, attitudes, assumptions. The authoresses explain those terms, cite their definitions. They underline the fact that highly motivated servicemen are the real assets for our forces. We have to do our best to recruit them, to set up such quality of military life, so that they would like to serve for longer periods.

Představení autorů tohoto čísla

Por. Ing. Gamil Al-Madhagi, nar. 1981, do AČR nastoupil v roce 1999 jako student VVŠ PV ve Vyškově. V roce 2005 absolvoval Královskou vojenskou akademii Sandhurst a následně Univerzitu obrany, obor ekonomika obrany státu. V současné době působí jako interní doktorand na katedře ekonomie Fakulty ekonomiky a managementu Univerzity obrany. Ve své výzkumné činnosti se zaměřuje zejména na oblast ekonomické teorie Severoatlantické aliance.

Ing. Jiří Dušek (plk. v. v.), nar. 1936, Intendanční učiliště Žilina, VŠE Praha (obor finance a úvěr). Vykonal funkce v rámci finanční služby, za postoje v roce 1968–1969 propuštěn v roce 1971 do zálohy, řidič trolejbusu, řidič tramvaje. Po rehabilitaci v roce 1990 reaktivován, výkon různých funkcí v ekonomickém úseku M0, odboru rozpočtu ekonomické sekce M0; v současnosti občanský zaměstnanec sekce plánování sil-SPS. Autor skript pro VA Brno „Standardizace v NATO“ (1999), „Státní rozpočet a rozpočtování v rezortu M0“ (2001).

Ing. Alojz Flachbart, nar. 1953, VVŠ-TTŽ Žilina (1979), v oboru organizátorsko-ekonomickém-finančním. Poté pracoval jako náčelník finanční služby útvaru a svazku až do roku 1994. V letech 1985–1987 absolvoval postgraduální studium na VA Brno. Od roku 1994 ředitel vojenského finančního úřadu, v letech 2002–2004 právník územní vojenské správy. Od roku 2005 působí jako učitel na Univerzitě obrany Brno. V současné době je odborným asistentem katedry ekonomie, Fakulty ekonomiky a managementu Univerzity obrany Brno. Věnuje se otázkám finančního zabezpečení, rozpočtování a plánování v AČR a problematice finančně právní. Publikuje ve Vojenských rozhledech, v roce 2005 publikoval v Maďarsku v časopise Maďarská vojenská věda.

Kpt. Ing. Pavel Foltin Ph.D., nar. 1976, absolvoval Vysokou vojenskou školu pozemního vojska ve Vyškově (2000). V roce 2004 absolvoval doktorandské studium. Je vysokoškolským učitelem na Univerzitě obrany v Brně, FEM, katedra logistiky, a v rámci výuky se věnuje oboru logistická podpora v poli. Při své činnosti je pověřován organizací za UO a aktivně se zúčastňuje se studenty i samostatně mezinárodních akcí-cvičení logistického zabezpečení činnosti vojsk. Je autorem vědecko-výzkumných prací a studijních materiálů týka-

jící se oblasti logistiky Armády České republiky. V dané problematice má řadu tuzemských publikací v časopisech a aktivních vystoupení včetně publikací na odborných seminářích a konferencích.

Ing. Monika Grasseová, Ph.D., nar. 1973, VŠB-TU v Ostravě, Fakulta ekonomická, studijní obor management (1991–1996). Tamtéž získala akademický titul doktor v doktorském studijním programu ekonomika a management (2002). Účastník Mobile International Defence Management Course, organizované Naval Postgraduate School, Monterey (v Brně). Jako pedagog působí již sedm let (VŠB-TU, EkF a VA v Brně, nyní UO). Specializuje se na problematiku procesního řízení, plánování a metod rozhodování. V současnosti pracuje jako odborná asistentka na UO v Brně, Ústav operačně taktických studií, odd. řízení obrany státu. Je spoluautorkou skript Řízení nákupu (Ostrava: EkF, VŠB-TU, 1999) a Technologie tvorby systémů velení a řízení II. Rozsáhlá publikační činnost. Přípravuje, garantuje (za ÚOTS) a vede kurzy procesního auditu pro pracovníky M0 a GŠ.

Mjr. Ing. Vladan Holcner, Ph.D., nar. 1975, po absolvování inženýrského studia v oboru ekonomika obrany státu na VVŠ PV ve Vyškově zahájil vojenskou kariéru důstojníka AČR, zároveň pokračoval ve studiu doktorského studijního programu na stejné škole a ve stejném oboru. Titul Ph.D. v oboru ekonomika obrany státu získal na Univerzitě obrany. Od září 2004 zastává funkci odborného asistenta na katedře ekonomie Fakulty ekonomiky a managementu Univerzity obrany. Jeho pedagogická a výzkumná činnost se zaměřuje na různé problémy teorie ekonomiky obrany státu, zejména pak otázky související s kvantifikací vojenských výdajů.

Doc. Ing. Roman Horák, CSc. (pplk. v zál.), nar. 1957, vystudoval VVŠ TTŽ Žilina, obor finance armády, postgraduální studium na VA Brno, vědecká aspirantura tamtéž byla ukončena v roce 1993. Vykonal funkce ve finanční službě u útvaru a svazku. Od roku 1993 působí jako vysokoškolský pedagog. Učil na katedře vojenské logistiky Fakulty velitelské a štábní Vojenské akademie v Brně, v současné době je odborným asistentem na odd. řízení obrany státu, Ústav operačně taktických studií, Univerzita obrany Brno. Specializuje

se na finanční řízení ve veřejném sektoru a ozbrojených silách. Autor řady článků, publikací a příspěvků na konferencích, řešitel vědeckých úkolů zaměřených na ekonomiku armády.

Por. Ing. Michal Ingr, nar. 1980, v letech 1999–2004 studoval Vysokou vojenskou školu pozemního vojska ve Vyškově, Fakultu ekonomiky a managementu, obor finanční zabezpečení AČR. Od roku 2004 student doktorského studia na katedře ekonomie, obor ekonomika obrany státu, Fakulta ekonomiky a managementu, Univerzita obrany Brno. V říjnu 2005 studijní pobyt na Universität der Bundeswehr v Mnichově. Věnuje se otázkám ekonomiky ozbrojených sil. Publikuje do sborníků z konferencí.

Por. Ing. Blanka Jiráňová, nar. 1978, VVŠ PV Vyškov (1998–2003), doktorandské studium v oboru ekonomika obrany státu na Fakultě ekonomiky a managementu nyní již na Univerzitě obrany v Brně. V letech 2004–2005 absolvovala tři zahraniční stáže na spolkové akademii, jež slouží jako školicí středisko pro pracovníky controllingu oddělení v Bundeswehru. Současně zpracovávala projekt Vnitřní grantové agentury VVŠ PV na téma „Teoretická a metodologická východiska německé vojenské ekonomiky při řešení hospodárnosti v ozbrojených silách“. V současné době píše disertační práci právě na téma „Místo a úloha controllingu v ekonomickém systému řízení zdrojů v Bundeswehru“.

Ing. Renata Kočí, nar. 1973, absolventka Vysoké vojenské školy pozemního vojska ve Vyškově v oboru obchodní činnost a finanční podnikání (r. 1997). Od roku 2002 působí jako učitelka na vojenské vysoké škole. V současné době je odborným asistentem katedry ekonomie Fakulty ekonomiky a managementu Univerzity obrany v Brně.

Prof. PhDr. Miroslav Krč, CSc. (plk. v zál.), nar. 1948, Vojenské železniční učiliště (1970), VA Bratislava, obor politická ekonomie (1975), CSc., v oboru válečná ekonomie (1984). V r. 1989 byl jmenován docentem pro obor politické ekonomie, v r. 1997 habilitován v oboru ekonomika obrany státu a v témže oboru jmenován v r. 2003 profesorem. Od roku 1980 přednášel ekonomiku obrany na Vojenské akademii v Brně. V letech 1980–1991 odborný asistent, 1992–2003 vedoucí katedry sociálních věd na VA Brno. Od roku 2003 vedoucí katedry ekonomie na VVŠ PV Vyškov. Po reorganizaci vojenského vysokého školství v roce 2004, vedoucí katedry ekonomie Fakulty ekonomiky a managementu Univerzity obrany. Ve vědecké práci se zabývá problematikou ekonomického zabezpečení obrany. Publikuje doma i v zahraničí.

Ing. Denisa Kryštofová, nar. 1973, v roce 1996 absolvovala VVŠ PV v oboru obchodní činnost a finanční

podnikání a poté začala pracovat jako odborná asistentka na katedře obchodně finanční Fakulty ekonomiky obrany státu a logistiky VVŠ PV ve Vyškově. V letech 1998–2001 byla vedoucí skupiny finančních předmětů. Nyní pracuje ve skupině řízení finančních zdrojů jako odborná asistentka na katedře ekonomie Fakulty ekonomiky a managementu Univerzity obrany v Brně. Je členkou České společnosti ekonomické.

Ing. Svatopluk Kunc, nar. 1947, absolvoval Vojenské automobilní učiliště v Nitře (1968). V r. 1970 byl z armády propuštěn. Následuje Vysoká škola ekonomická v Bratislavě, Fakulta ekonomie a řízení výrobních odvětví (1982), zastával ekonomické a řídicí funkce v informační soustavě podniku, šest let funkci výrobně-obchodního náměstka. Po rehabilitaci a reaktivaci (1990) se stává starším důstojníkem finanční služby divize, později ved. odd. rozpočtu a účetnictví VFÚ. Od r. 1995 byl odborným asistentem střídavě na VVŠ-PV ve Vyškově a na VA v Brně. Nyní je odborným asistentem Fakulty ekonomie a managementu UO v Brně. Aktivně se zabývá problematikou ekonomického řízení a implementovatelností prvků podnikového hospodářství do podmínek AČR. Publikuje v časopisech a sbornících z odborných seminářů a konferencí.

Dr. Jindřich Nový, Ph.D. (mjr. v zál.), nar. 1957, v roce 1991 ukončil studium na Vysoké vojenské pedagogické škole v Bratislavě státní zkouškou z ekonomie a ekonomiky obrany státu. V letech 1993–94 postgraduální studium na European Business School s následnou praxí v Německu. Od roku 1990 je pedagogem na katedře ekonomie na VVŠ PV Vyškov, nyní na Univerzitě obrany. V období let 1995–2001 byl pověřen vedením katedry ekonomie. Je autorem řady skript a učebních textů v oblasti podnikové ekonomiky a obecné ekonomické teorie, výzkumných zpráv v oblasti ekonomiky obrany státu a řešitelem specifických výzkumných úloh pracoviště. V současnosti pracuje jako odborný asistent na katedře ekonomie Fakulty ekonomiky a managementu UO Brno.

Ing. Jana Ondráčková, nar. 1981, Vysoká škola báňská-Technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta, studijní obor marketing a obchod (1999–2004). V r. 2004 začala pracovat na Fakultě ekonomiky a managementu Univerzity obrany v Brně jako odborný asistent skupiny obecné ekonomické teorie.

Prof. PhDr. František Ochraňa, DrSc., nar. 1952, VPA KG Bratislava (1976), postgraduální studium FF UK (filozofie, historie, 1994), European Business School (1992–1994). Po studiu vědecké aspirantury učitelem na VPA, katedra filozofie, později na VVPŠ. 1991–1996 pracovníkem ekonomického úseku M0. Od roku 1996 dosud učitelem na katedře veřejných financí na VŠE v Praze. Docentem v oboru filozofie (1986), docentem v oboru financí (2000). V roce 2005 jmenován

profesorem v oboru finance. Přednáší na domácích a zahraničních univerzitách. Je členem mezinárodních institucí IIPF a NISPA. Pravidelně se aktivně zúčastňuje jejich světových kongresů. Pracuje jako mezinárodní expert, profesně se zabývá optimalizačními alokačními modely. Je autorem 10 monografií z veřejných financí, spoluautorem cca 30 zahraničních a domácích publikací, více než 200 vědeckých statí publikovaných v odborných časopisech a sbornících ze zahraničních, mezinárodních a domácích konferencí. Má přes 200 ohlasů na vědecké publikace.

Ing. Aleš Olejníček, nar. 1971, VÚT Brno, fakulta podnikatelská, obor ekonomie a řízení strojírenské výroby. Je vedoucím předmětové skupiny ekonomiky obrany státu, katedry ekonomie, fakulty ekonomiky a managementu, Univerzity obrany v Brně. Vyučuje předměty veřejná ekonomika a ekonomika veřejného sektoru. Zabývá se problematikou veřejného sektoru, ekonomikou obrany a historií vojensko-ekonomického myšlení.

Prap. Kateřina Strnadová, nar. 1983, studentka třetího ročníku Fakulty ekonomiky a managementu, UO Brno, studijní obor ekonomika řízení lidských zdrojů.

Dr. Luboš Štancl, CSc. (pplk. v zál.), nar. 1949, Vyšší dělostřelecké učiliště v Martině (1971), dálkové studium Vojensko-pedagogické fakulty VA v Bratislavě, obor politická ekonomie a válečná ekonomika (1977), externí studium vědecké aspirantury v SSSR, CSc. v oboru obecná ekonomická teorie (1989). Vysokoškolský učitel politické ekonomie VVVTŠ v Martině (1971-1977), odborný asistent VVŠ TTZ v Žilíně (1977-1982), VVŠ PV Vyškov (1982-1992), 1992 odchod do zálohy. Od roku 1995 vedoucí předmětové skupiny ekonomické teorie katedry ekonomie a ekonomiky obrany státu Fakulty ekonomiky a managementu VVŠ PV Vyškov. 2004-2005 zástupce vedoucího katedry ekonomie a od roku 2005 vrchní vědecký pracovník katedry ekonomie FEM UO. Zabývá se obecnou ekonomickou teorií, dějinami ekonomického myšlení, ekonomikou obrany státu. Ve vědecké práci se zaměřuje především na analýzu tendencí v rozvoji zbrojní výroby a mezinárodního obchodu s produkcí vojenského určení.

Pplk. Ing. Miroslav Švejda, MA, nar. 1957, VA Brno, VVŠ Liptovský Mikuláš, obor radiolokace. Od r. 1981 technik RL dálkoměru, velitel čtyř roty, důstojník velitelského stanoviště, náčelník plánovacího oddělení, náčelník skladů Radiolokační základny v Olomouci, náčelník Domu armády Olomouc. Od r. 1999 příslušníkem sekce zahraničních vztahů MO přejmenované následně na sekci vojenské bezpečnostní politiky MO, pak sekci strategického plánování a nyníjší sekci

obraně politiky a strategie MO, odbor rozvoje organizace a managementu. 1999-2000 velitel sektoru zahraniční mise OSN v Iráku, 2005 politický poradce velitele MNB(C) v Kosovu. 2002-2004 studium na Naval Postgraduate School, bezpečnostní politika, civilně-vojenské vztahy. Od r. 2004 se věnuje procesnímu modelu a zavádění řídicích systémů, účastník mezinárodních seminářů Performance Management in Defence v r. 2004 v Bruselu k otázkám moderního řízení a aplikace BSC do těchto organizací.

Ing. Eva Vincencová, nar. 1964, absolventka Podnikatelské fakulty, VÚT Brno, studijní obor daňové poradenství a podnikové finance a obchod. V současné době pracuje na Univerzitě obrany, Fakultě ekonomiky a managementu, katedra ekonomie.

Ing. Pavel Vylefal, nar. 1949, absolvoval VUT v Brně, obor organizace a technika řízení strojírenské výroby (1983). Pracoval v různých technicko-hospodářských funkcích (vedoucí odboru organizace a techniky řízení, obchodně-ekonomický náměstek, ředitel organizací) a zabýval se tvorbou norem a jejich aplikací na konkrétní podmínky dané organizace, zaváděním a využitím výsledků výpočetní techniky, ekonomickým a obchodním řízením firem, zaváděním nových produktů, zakládáním firem s vyřešením jejich organizační, ekonomické a technické struktury, podnikatelskými záměry pro jejich realizaci na určeném úseku podnikání. Od r. 2001 je vysokoškolským učitelem na Univerzitě obrany v Brně, FEM, katedra ekonomie, a zabývá se problematikou marketingu, akviziční činností a řízením jakosti v Armádě České republiky. V dané oblasti publikuje v rámci UO, dále ve sbornících z odborných seminářů a konferencí na národní i mezinárodní úrovni.

Plk. Ing. Zdeněk Zbořil, PhD., nar. 1963, VVŠ PV, obor ekonomika armády-finance. V roce 1995 vyšší akademický kurz při VA Brno a v roce 2002 ukončeno doktorské studium při VVŠ PV ve Vyškově. Praxe u vojsk ve funkci náčelníka ekonomické služby útvaru. Od roku 1993 zastával funkci vedoucího staršího důstojníka na finančním oddělení Vojenského velitelství Střed v Olomouci. Od 1. 2. 1994 vykonával funkci ředitele Vojenského finančního úřadu 634 Vyškov. Z této funkce byl vyslán do mise SFOR jako vedoucí starší důstojník NSE-kontraktátor. Od roku 2001 do roku 2002 působil na VVŠ PV ve funkci vedoucího katedry obchodně finanční. Od 1. 9. 2002 do 30. 11. 2003 pracoval ve funkci zástupce náčelníka odboru rozpočtování a financování GŠ. Od 1. 12. 2003 dosud zastává funkci náčelníka ekonomického odboru Velitelství společných sil v Olomouci.

CONTENTS

1st Part: Topical Problems of Theory and Practice of State Defence Economy

Dr. Luboš Štancil, CSc.

Topical Problems of the Theory of Economy of State Defence at the Beginning of the 21st Century	5
--	----------

Ing. Aleš Olejníček

New Phenomena in Defence Economy of State after Breaking up Bipolarity	25
---	-----------

Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc.

Methodological Comment to the Theory of State Defence Economics	40
--	-----------

Maj. Ing. Vladan Holcner, Ph.D., Lt. Ing. Gamil Al-Madhagi

Inflation in Defence Expenses: Opening Discussion	47
--	-----------

Dr. Jindřich Nový, Ph.D.

Some Theoretical and Methodological Starting Points for Examination and Involvement of Outside Sources for the Use of Armed Forces	56
---	-----------

Ing. Denisa Kryštofová

Public Private Partnership in Defence Branches of Some NATO States	64
---	-----------

2nd Part: Topical Problems of Theory and Practice of Army Economy

Prof. PhDr. Miroslav Krč, CSc.

Theoretical and Methodological Prerequisites for Functional and Effective Allocation of Sources in Defence	71
---	-----------

Ing. Jiří Dušek

Will the Economy, Effectiveness and Efficiency Get Ahead in Defence Sector?	87
--	-----------

Ing. Svatopluk Kunc

Expenditures and Expenses: their Position in ACR Economy Management	104
--	------------

Lt. Ing. Blanka Jiráňová

Controlling in Economic System of Source Management in the Bundeswehr	116
--	------------

Doc. Ing. Roman Horák, CSc.

The Evaluation of Processes on the Grounds of Economy, Effectiveness, and Efficiency	134
---	------------

Ing. Monika Grasseová, Ph.D.

Basic Perspectives of Process Measuring	140
--	------------

Lt. Ing. Michal Ingr

Financial Standards in the ACR	148
---	------------

Ing. Alojz Flachbart

Functions of Management and their Applications within Economic Service of the Army of the Czech Republic	153
---	------------

CONTENTS

Prof. PhDr. František Ochrana, DrSc. Efficiency Audit and Using CMA and CUA Methods for the Evaluation of Expenses Activities and Services in MoD CR Department	160
Lt.Col. Ing. Miroslav Švejda, MA Management in Defence Sphere Using Principles of BSC (Balanced Scorecard) and System Dynamics	167
Ing. Jana Ondráčková Analysis of Selected Methods and Procedures of Selection and Evaluation of Contractors	179
Ing. Pavel Vyleřal and Capt. Ing. Pavel Foltin, Ph.D. Dynamic Model of Processes and Employing Outsourcing in the ACR	183
Ing. Renata Kočí Economic Rationality during Decentralized Gaining Properties in the Army of the Czech Republic	190
Col. Ing. Zdeněk Zbořil, Ph.D. Economic Management and Economic Education in the ACR	200
Ing. Eva Vincencová, CW2 Kateřina Strnadová Shared Values of Organization and their Influence on Efficiency and Effectiveness	208
English Annotations	222
Who is Who In This Issue	225
English Contents	228

OBSAH

I. část: Aktuální problémy teorie a praxe ekonomiky obrany státu

Dr. Luboš Štancil, CSc.

Aktuální problémy teorie ekonomiky obrany státu na počátku 21. století	5
---	---

Ing. Aleš Olejníček

Nové jevy v ekonomice obrany po rozpadu bipolarity	25
---	----

Prof. PhDr. František Ochraňa, DrSc.

Metodologická poznámka k teorii ekonomii obrany státu	40
--	----

Mjr. Ing. Vladan Holcner, Ph.D., por. Ing. Gamil Al-Madhagi

Inflace ve výdajích na obranu: otevření diskuze	47
--	----

Dr. Jindřich Nový, Ph.D.

Některá teoretická a metodologická východiska zkoumání zapořádání vnějších zdrojů pro potřeby ozbrojených sil	56
--	----

Ing. Denisa Kryštofová

Public Private Partnership v odvětví obrany některých států NATO	64
---	----

II. část: Aktuální problémy teorie a praxe ekonomiky armády

Prof. PhDr. Miroslav Krč, CSc.

Teoretické a metodologické předpoklady účelné a efektivní alokace zdrojů v obraně	71
--	----

Ing. Jiří Dušek

Prosadí se sledování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti výdajů v rezortu MO?	87
--	----

Ing. Svatopluk Kunc

Výdaje a náklady, jejich místo v ekonomickém řízení AČR	104
--	-----

Por. Ing. Blanka Jiráňová

Controlling v ekonomickém systému řízení zdrojů Bundeswehru	116
--	-----

Doc. Ing. Roman Horák, CSc.

Hodnocení procesů na základě hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti	134
---	-----

Ing. Monika Grasseová, Ph.D.

Základní perspektivy měření procesů	140
--	-----

Por. Ing. Michal Ingr

Finanční standardy v AČR	148
---------------------------------------	-----

Ing. Alojz Flachbart

Funkce řízení a jejich aplikace v podmínkách ekonomické služby Armády České republiky	153
--	-----

OBSAH

Prof. PhDr. František Ochрана, DrSc.

Výkonnostní audit a použití metody CMA a CUA pro hodnocení výdajových aktivit a služeb v podmínkách rezortu MO ČR	160
--	------------

Pplk. Ing. Miroslav Švejda, MA

Řízení ve sféře obrany za použití zásad BSC (Balanced Scorecard) a systémové dynamiky	167
--	------------

Ing. Jana Ondráčková

Analýza vybraných metod a postupu výběru a hodnocení dodavatelů	179
--	------------

Ing. Pavel Vyleřal, kpt. Ing. Pavel Foltin, Ph.D.

Využití dynamického modelu procesů při zadávání outsourcingu v AČR	183
---	------------

Ing. Renata Kočí

Ekonomická racionalita při decentralním nabývání majetku v Armádě České republiky	190
--	------------

Plk. Ing. Zdeněk Zbořil, Ph.D.

Ekonomické řízení a ekonomické vzdělávání v AČR	200
--	------------

Ing. Eva Vincencová, prap. Kateřina Strnadová

Sdílené hodnoty organizace a jejich vliv na výkonnost a efektivitu	208
---	------------

Anglické anotace	222
-------------------------------	------------

Představení autorů tohoto čísla	225
--	------------

Obsah v angličtině	228
---------------------------------	------------

VOJENSKÉ ROZHLEDY

Časopis **VOJENSKÉ ROZHLEDY**
čtvrtletník

Vydává:

MO ČR - AVIS (Agentura vojenských informací a služeb)
Rooseveltova 23, 161 05 Praha 6-Dejvice

IČO: 60162694

Vojenské rozhledy č. 3/2006

Ekonomické číslo

Aktuální úkoly teorie a praxe ekonomického řízení v prostředí obrany

Tematicky připravil dr. Luboš Štancl, CSc.

Ročník: XV. (XLVII.)

Datum vydání: 28.července 2006

Rozšiřuje:

AVIS, distribuce, Rooseveltova 23, 161 05 Praha 6
Olga Endlová, tel. (973) 215 563, endlovao@army.cz

Redakce:

Jaroslav Furmánek (redaktor), telefon: (973) 215 733
E-mail: voj.rozhledy@army.cz
Fax: (973) 215 569

Redakční rada: doc. Ing. Josef Janošec, CSc. (vedoucí), PhDr. Miloš Balabán, Ph.D.,
Ing. Jan Doksanský, brig. gen. Ing. Jiří Halaška, plk. gšt. Ing. Vladimír Karaffa, CSc.,
doc. Ing. Josef Kašpar, CSc., plk. prof. Ing. Aleš Komár, CSc., Mgr. Antonín Konrád,
pplk. doc. Ing. Dušan Sabolčík, CSc., plk. doc. Ing. Vítězslav Stodůlka, CSc.,
PaedDr. Jaroslav Ševčík, mjr. Ing. Vlastimil Šlouf, PhD., Ing. Milan Štembera, CSc.,
Ing. Štefan Zigo.

Sídlo redakce: Rooseveltova 23, 161 05 Praha 6-Dejvice.

Časopis Vojenské rozhledy v elektronické podobě naleznete na:
http://www.army.cz/avis/voj_rozhl.htm

Grafická úprava: Ing. Bořivoj Beránek

Tiskne: AVIS – Praha

Evidenční číslo: MK ČR E 6059

Identifikační číslo: ISSN 1210-3292