

Motto: „Jeden z nejdůležitějších aspektů vojenských problémů se jeví aspekt ekonomický: efektivní rozdělení a využití zdrojů.“

Charles J. Hitch a Rolland McKean

Smyslem následujícího příspěvku je poukázat na možnosti, jak nastavit systém ekonomického řízení rezortu MO, aby nebyl ještě více zbyrokratizován (to je zátěž každého systému), ale aby umožňoval veliteli se zdroji skutečně hospodařit (musí mít kvalitní ekonomické informace pro přijímání vojensko-odborných rozhodnutí) a aby např. také každý odborný orgán nesl plnou odpovědnost za svou oblast. Velitel odpovídá za rozhodnutí, k němuž mu odborník připraví podklad. Za odbornou činnost musí ale odpovídat odborný orgán (rozumná decentralizace pravomoci), rozhodne vždy velitel (bez oslabení pravomoci).

Úvod

Důsledky realizovaných vládních škrťů ve veřejných rozpočtech mají více než kdy dříve negativní dopad na utváření schopností ozbrojených sil (OS) především v tom smyslu, že snižování rozpočtu kapitoly Ministerstva obrany (MO) se jako výrazné omezení bude promítat do plnění stanovených cílů jak v oblasti **nákupu majetku a pořízení služeb**, což se již stalo letitým, tradičním přístupem ke zdrojovým restrikcím, tak i **do personální situace**.

Jako předpokládané **dopady na schopnosti** lze očekávat nejen nedostatečné zajištění materiálem a službami ve většině **funkčních oblastí**, [1] ale i v daném okamžiku nenahraditelné ztráty personálu, občanských zaměstnanců, vojáků, kteří mohou mít nejvyšší předpoklady k uplatnění se na trhu práce. [2]

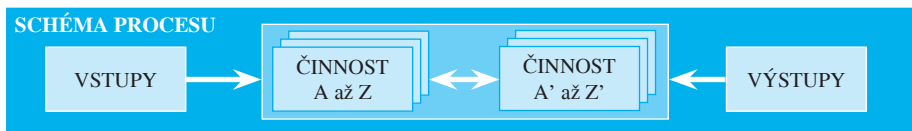
Odvrácenou stranou propagovaných masivních úspor tedy bude zvýšení míry nepříznivých podmínek pro plnění stanovených úkolů, které se projeví podfinancováním potřeb a demotivací personálu. Tyto zhoršené podmínky vstupují do procesů a ovlivňují kvalitu a objem výstupů.

Nejobtížnější situaci lze předpokládat tam, kde je realizován **přímý výkon**, tedy na stupni vojenského útvaru a zařízení (dále jen útvaru), jehož hospodaření je v účetní struktuře na pozici **nákladového střediska**. [3] Avšak, ani za těchto podmínek nikdo především z velitele, ředitele či náčelníka (dále jen velitele) útvaru nesejme odpovědnost za plnění stanovených úkolů, a to s reálnou nutností **nakládat s omezenými prostředky co neekonomičtěji**, tzn. s co nejvyšší mírou racionality ve všech oblastech činností útvaru. Ve struktuře manažerských činností velitele tak nabývá velmi významné místo **ekonomické řízení**, které je nemyšlitelné bez odpovídajících znalostí principů ekonomického rozhodování.

Odpovědnost za úkoly a zdroje

Posláním každého útvaru jako součásti organizační složky státu Ministerstvo obrany je přispívat k plnění cílů rezortu MO realizací stanovených úkolů a opatření (dále jen úkoly). Tyto cíle a úkoly plynou ze základního, trvalého úkolu ozbrojených sil, stanoveného v § 9 zákona č. 219/1999 Sb., *o ozbrojených silách České republiky* (dále jen ČR), tj. připravovat se k obraně ČR, bránit ji proti vnějšímu napadení a současně plnit úkoly vyplývající z mezinárodních smluvních závazků ČR o společné obraně proti napadení. Z hlediska vazby na plnění uvedeného základního úkolu OS je právě útvar tím místem, kde se v plném rozsahu požadavků zajišťuje komplexní výcvik jak jednotlivce, tak jednotek pro jejich použití v národním i v aliančním zájmu na vlastním území a v zahraničí. [4]

Z hlediska *procesního řízení* je možné na úkoly OS nahlížet jako na *systém procesů*. Strukturu tohoto systému tvoří procesy *hlavní* (klíčové), *řídící* a *podpůrné*. [5] Jejich společným obecným základem je *proces transformace* přidělených prostředků (vstupů) na požadovanou úroveň schopností OS (výstupů), zajišťujících plnění stanovených cílů obrany.



Zdroj: vlastní

Obr. 1: Obecné schéma procesu podle ČSN EN ISO 9001:2001.

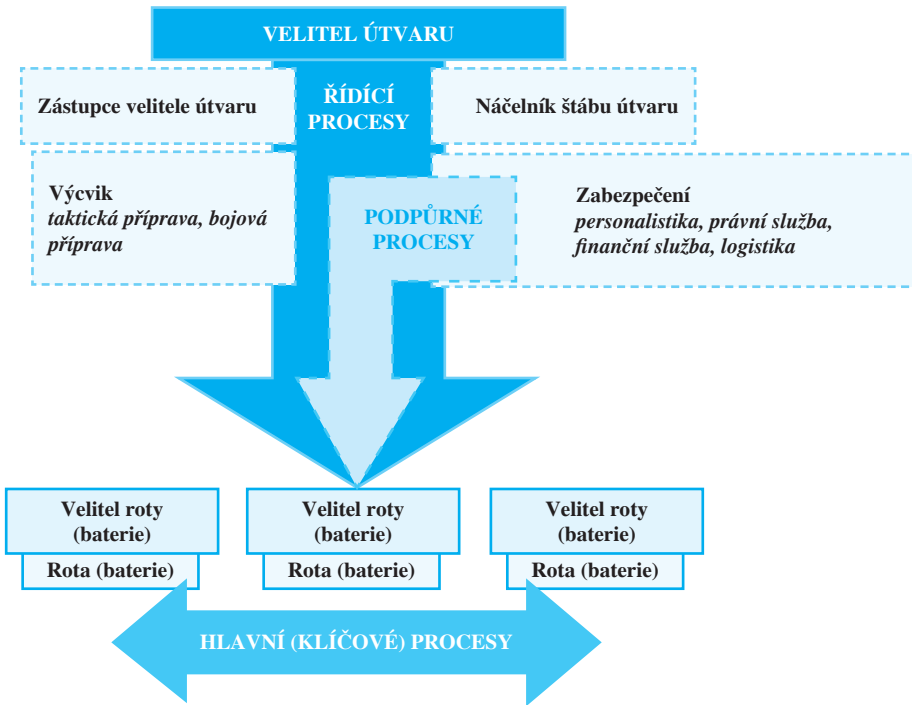
V zájmu dosažení koordinovaného průběhu plnění příslušných aktivit se systém procesů rozšiřuje o úroveň subprocesů. Do tzv. oblasti **hlavních procesů**, tj. do oblasti procesů „Výstavba a příprava ozbrojených sil ČR“ a do oblasti procesů „Použití ozbrojených sil ČR“, [6] patří výcvik jednotek i jednotlivce, působení v zahraničních misích nebo nasazení vojsk při živelních pohromách. Pro jejich koordinované plnění musí u útvaru souběžně probíhat subprocesy v oblasti **procesů řídicích**, kam patří zejména plánování, řízení a kontrolní činnost, a v oblasti **procesů podpůrných**, kam spadá např. logistické či finanční zabezpečení, při kterém se zohledňuje dosažení optimální úrovně hospodárnosti a účinnosti při účelné realizaci opatření a úkolů (aktivit) v rámci hlavních a řídicích (sub)procesů.

Popisem úkolů z hlediska procesního řízení směřuje tato část k definování odpovědnosti velitele útvaru a jemu podřízených osob za *hospodárné* (z ekonomického hlediska) a za *účelné* (z vojenského hlediska) nakládání s vyčleněnými prostředky v jednotlivých (sub)procesech.

Při určitém zjednodušení lze schematicky vyjádřit (sub)procesy u útvaru jako na obr. 2 (str. 122).

Za **průběh procesu a jeho výsledek** odpovídá jeho manažer (velitel, zástupce velitele, náčelníci). Můžeme odvodit, že:

- za **procesy řídicí** odpovídají ve své přímé podřízenosti **velitelé na všech stupních** (prapor, rota, četa, družstvo) s tím, že velitelé nižších stupňů odpovídají nadřízenému veliteli za průběh subprocesu ve své působnosti,



Zdroj: vlastní

Obr. 2: Zjednodušené vyjádření (sub)procesů ve struktuře útvaru.

- za **proces hlavní (klíčový)** na úrovni své působnosti (v rozsahu jemu zadaného úkolu nebo subprocessu) odpovídá velitel jednotky (roty či baterie) veliteli útvaru,
- za **procesy (subprocesy) podpůrné** odpovídají ve své působnosti jednotliví příslušníci štábu, např. náčelník logistiky za logistické zabezpečení, personalista za personální práci, finanční orgán za finanční zabezpečení, právní poradce za právní problematiku.

Za všechny procesy, respektive za jejich realizaci a kvalitní výsledky (transformací vstupů ve výstupy) však v konečném důsledku odpovídá **velitel útvaru**, z jehož úrovně je každý proces řízen či koordinován od počátku až do konce. K tomu má nedílnou velitelskou pravomoc, kterou vykonává prostřednictvím štábu a organických jednotek za pomoci rozkazů. Velitel útvaru se nemůže věnovat pouze řídicímu procesu nebo jen řízení klíčového procesu přípravy a nasazení jemu podřízených jednotek, protože je současně v **postavení osoby oprávněné jednat za útvar** v rozsahu pověření, kterým jej statutární orgán (ministr obrany) pověřil vybranými pravomocemi (ve vnitřním předpise či v písemném pověření).

Velitel útvaru tedy prokazuje, jak svou řídicí a koordinační činností v těchto procesech zabezpečil transformaci poskytnutých vstupů na průkazně kvalitní výstupy. Je **odpovědný prakticky za všechny funkční oblasti** [7] života útvaru, které lze z jeho úrovně ovlivnit (netýká se např. tvorby doktrín – mimo působnost), a jeho pozice je

upravena tzv. *regulátory řízení* se stanovením jasných pravidel. [8] U regulátorů však zůstává diskutabilní oblastí jejich *kvalita* (srozumitelnost, vzájemná provázanost, vazba na racionalitu hospodaření apod.) a *kvantita* (nadměrné množství způsobuje nepřehlednost pravidel a postupů, jejich přemíra působí kontraproduktivně vůči prostoru pro tvůrčí přístup).

Fungování útvaru v rámci tak složitého „organismu“ s byrokratickou strukturou, jakým je rezort MO, klade velkou odpovědnost na velitele a jeho podřízené, kteří ve své působnosti zprostředkovávají **odborné řízení** a garantují kvalitní znalost i právní názor. To vyžaduje stabilizaci systému pravidelné vojensko-odborné přípravy (formou účelových kurzů či odborných shromáždění). Tím se významně sníží rizika pochybení, jejichž závažnost je nejvyšší při právních úkonech s často nevratnými důsledky. V následující tabulce je příklad některých subprocesů (jejich činností) ve vazbě na personál a hospodaření s prostředky.

Tab.: Příklad (sub)procesů a činností ve vazbě na personál a hospodaření s prostředky

VSTUPY	(SUB)PROCES / ČINNOSTI	VÝSTUPY
Personál (VZP a o. z.)		
pracovní výkon	<i>výcvik /instruktor vs. cvičící/</i> <i>plnění úkolů zahraniční mise - příprava, nasazení do mise, plnění operačního úkolu</i>	vycvičenost personálu splnění úkolů mise
hodnocení úrovně práce	<i>personální opatření – provedení personál.pohovoru (záznam, rozkaz)</i>	odměny, tresty, vydání platového výměru
reorganizace útvaru	<i>hromadné propouštění personálu (jednání s odbory, s úřadem práce, zpracování výpovědí a pers. rozkazů)</i>	snížení stavu personálu (VZP, o.z.)
Majetek		
položky akvizičního plánu decentrálních dodávek (APDD) pokryté rozpisem rozpočtu	<i>nákup majetku dle zákona o veřej. zakázkách (č. 137/2006 Sb.) – výběr. řízení, uzavř. smlouvy, evidence, fin. kontrola, převzetí maj., úhrada faktur</i>	majetek nakoupený k užívání
soupisy majetku (účetní stav) majetek užívaný útvarem (skutečný stav)	<i>inventarizace (zjištění a porovnání skutečného stavu se stavem účetním, zjištění rozdílů, zpracování zápisu)</i>	znalost skutečného stavu majetku, soulad s účetní evidencí, „obraz“ o stavu hospodaření s majetkem
Finanční prostředky [9]		
uživatelské požadavky akvizičních potřeb (UPAP) k rozvoji schopností	<i>proces tvorby střednědobého plánu (SDP) – plánování investičních potřeb</i>	zplánované UPAP (1. rok SDP v rozpočtu – položky v APCD)
požadavky na finanční prostředky pro udržování schopností útvaru	<i>proces přípravy podkladů pro návrh státního rozpočtu kapitoly 307-MO (potřeby z ostatních běžných výdajů)</i>	rozpis rozpočtu (finanční zajištění centrálně/decentrálně hrazených potřeb k udržování schopností)
požadavky na změnu nebo navýšení limitů rozpočtu	<i>návrh rozhodnutí o rozpočtovém opatření – věcný důvod, posouzení</i>	provedení požadované změny v rozpočtu útvaru

Zdroj: vlastní

Hospodaření s prostředky a postavení velitele útvaru

V rámci procesů, kde se realizují cíle, opatření a úkoly (vůči schopnostem), dochází tedy (dle výše uvedené tabulky) k **hospodaření s prostředky**, přičemž vznikají **náklady** spotřebou práce (výkon služby vojáka, pracovní činnost občanského zaměstnance), věcných prostředků (spotřeba či opotřebení vojenského materiálu a techniky) a finančních prostředků (zpravidla) z rozpočtu (provoz majetku, nákup materiálu a služeb).

Smyslem soustředění pozornosti na **hospodaření s prostředky** je:

1. na jedné straně již zmíněná nutnost **nakládat s omezenými zdroji co neekonomičtěji** (velitel si uvědomuje *vzácnost ekonomických statků a omezenost zdrojů*), [10]
2. na druhé straně **dodržování závazných regulátorů**, z nichž nejvýznamnější jsou zákony č. 218/2000 Sb., *o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů* (rozpočtová pravidla), zákon č. 219/2000 Sb., *o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích*, a zákon č. 320/2001 Sb., *o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů* (zákon o finanční kontrole).

Zákon o finanční kontrole se z nich nejvíce věnuje ekonomickým kategoriím **hospodárnost, efektivnost a účelnost** a jeho cílem je:

- zajistit dodržování právních předpisů a opatření, přijatých orgány veřejné správy, v mezích předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky k zajištění stanovených úkolů,
- zajistit ochranu veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem a nedostatkům, způsobeným zejména porušením právních předpisů, **nehospodárným, neúčelným a neefektivním nakládáním** s veřejnými prostředky nebo trestnou činností,
- včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky, o prováděných operacích, usměrňování činnosti orgánů veřejné správy v souladu se stanovenými úkoly,
- **hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy**, přičemž *veřejnými prostředky* jsou pro účely zákona o finanční kontrole veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu (popř. právnické osobě státem zřízené).

Jeho aplikace do podmínek rezortu MO byla primárně zajištěna vydáním RMO č. 42/2002, *Organizace finančního zabezpečení a hospodaření s finančními prostředky v působnosti Ministerstva obrany*, který mimo jiné určuje *rolí a soubor povinností* veliteli, finančnímu orgánu a odborným a dalším funkcionářům útvaru, jejichž výběr dále uvádíme:

Velitel útvaru dle tohoto RMO odpovídá v oblasti finančního zabezpečení zejména:

- *za včasné, úplné a řádně odůvodněné zpracování a předložení stanovených podkladů pro sestavení návrhu rozpočtu MO na základě platných finančních norem a standardů,*
- *za dodržování ukazatelů rozpisu rozpočtu stanovených útvaru na příslušný rok,*

- za včasné a reálné provádění jejich změn v průběhu kalendářního roku a
- za účelné, hospodárné a efektivní využití finančních prostředků, tj. prostředků rozpočtových a mimorozpočtových z NATO a EU včetně prostředků fondu kulturních a sociálních potřeb (FKSP) a za dodržování závazných ukazatelů platového vývoje a vedení příslušné evidence,
- **za plnění povinností příkazce operace** ve smyslu ustanovení zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (o finanční kontrole).

Dále je **velitel útvaru** zejména **povinen**:

- a) *osobně řídit a organizovat finanční zabezpečení útvaru* podle platných právních a vnitřních norem a závazných odborných nařízení funkcionářů oprávněných je vydat,
- b) jako *příkazce operace* **zabezpečit** před rozhodnutím nebo uzavřením smlouvy, které zavazují k výdajům rozpočtu MO:
 - prověření nezbytnosti uskutečnění připravované operace pro financování stanovených úkolů vzhledem ke stanoveným prioritám,
 - kontrolu věcné správnosti, *účelnosti, efektivnosti* a souladu s právními předpisy,
 - vyhodnocení souvisejících rizik, stanovení opatření k jejich odstranění nebo zmírnění,
 - potvrdit oprávněnost, nezbytnost a správnost připravované operace svým podpisem,
 - finanční krytí operace a před rozhodnutím o realizaci zabezpečit rozpočtové zajištění,
 - následné postoupení připravovaného rozhodnutí či návrhu smlouvy správci rozpočtu k předběžné kontrole,
- c) zabezpečit *účelné, hospodárné a efektivní* vynakládání rozpočtových prostředků dle příslušných právních předpisů, v souladu se stanovenými úkoly nebo rozhodnutími nadřízených velitelů.

Finanční orgán útvaru odpovídá dle tohoto RMO, jako odborný orgán velitele útvaru pro řešení problematiky finančního zabezpečení, především:

- *za plnění povinností správce rozpočtu ve smyslu ustanovení zákona o finanční kontrole,*
- *za kontrolu a kompletaci věcně správných, úplných a řádně odůvodněných podkladů pro sestavení návrhu rozpočtu příjmů a výdajů, který předkládají příslušní odborní funkcionáři útvaru za respektování platných finančních standardů,*
- *za vedení předepsané operativní účetní evidence a dodržování ustanovení platných právních a vnitřních předpisů, které upravují finanční zabezpečení v AČR,*
- *za evidenci čerpání finančních limitů stanovených útvaru na příslušný kalendářní rok, za včasné a reálné vyžadování jejich změn a úprav v průběhu roku,*

V této oblasti je **finanční orgán útvaru** **povinen** zejména:

- a) organizovat finanční zabezpečení útvaru v souladu s platnými právními a vnitřními předpisy a nařízeními velitele útvaru,

- b) navrhovat veliteli útvaru potřebná opatření pro správné a včasné rozhodnutí v oblasti finančního zabezpečení a jako **správce rozpočtu** zabezpečit provedení předběžné kontroly připravované operace z hlediska:
- dodržení pravidel stanovených zvláštními právními předpisy (rozpočtová pravidla),
 - souladu operace se schválenými programy, projekty či jinými rozhodnutími o nakládání s finančními prostředky,
 - dodržení stanovených limitů schváleného nebo upraveného rozpisu rozpočtu,
 - posouzení dopadu připravované operace na rozpočtové potřeby v příštím období.
- c) v písemné podobě připravit rozpočtové opatření velitele o přesunech finančních prostředků na základě návrhů odborných funkcionářů útvaru,
- d) správné a včas zpracovávat účetní doklady o stavu a pohybu finančních prostředků,
- e) vést předepsanou operativní účetní evidenci stanoveným způsobem v souladu s právním předpisem (zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů).

Je však také oprávněn vydávat **odborná nařízení** na úseku finančního zabezpečení a požadovat příslušné **podklady k ověření** správnosti a přípustnosti připravovaného výdaje.

Zákon o finanční kontrole v § 26 stanovuje na úseku hospodaření s rozpočtem u orgánu veřejné správy **tři klíčové hráče**, provádějící předběžnou kontrolu operací. Jsou to:

- **příkazce operace** (vedoucí tohoto orgánu nebo vedoucí zaměstnanec jím pověřený k nakládání s veřejnými prostředky orgánu veřejné správy). Z předchozího víme, že je tato role v podmínkách rezortu obrany delegována (čl. 51 RMO č. 42/2002) na *velitele útvaru*,
- **správce rozpočtu** (vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za správu rozpočtu orgánu veřejné správy nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu vedoucím tohoto orgánu jako správce rozpočtu). Touto rolí je pověřen *finanční orgán* (čl. 34 téhož RMO),
- **hlavní účetní** (vedoucí zaměstnanec organizačního útvaru odpovědný za vedení účetnictví orgánu veřejné správy nebo jiný zaměstnanec pověřený k tomu vedoucím tohoto orgánu jako hlavní účetní). Tím je *zaměstnanec regionálního finančního odboru* (oddělení) či vojenského finančního úřadu, jimž odpovědnost za vedení účetnictví plyne z pracovního zařazení na příslušné funkci v organizační struktuře (čl. 18 RMO č. 42/2002).

Ekonomické kategorie, jejich definice a význam v podmínkách veřejné správy

V cílech finanční kontroly je zdůrazněna **metodologie 3E**. Při její aplikaci volíme mezi Economy (hospodárností), Effectiveness (produktivitou) a Efficiency (účinností, „praktickým dopadem“ výdajů). [11]

Zásada *hospodárnosti* – kritériem – je *minimalizace výdajů (úspornost)*. Vůbec si nestaví otázku: potřebuji realizovat dané výdaje? Vidíme, že při sledování minimalizace výdajů odhlížíme od skutečnosti, jak dané výdaje napomáhají plnění armádních cílů.

Druhou zásadou metodologie 3E je *sledování produktivity armádních výdajů*. Při této analýze sledujeme výstup na jednotku použitých výdajů, a to buď z hlediska *maximalizace výstupu* z daných výdajů, či *minimalizace výdajů na dané výstupy*. Je třeba zdůraznit, že *produktivitu je nutné měřit v jednotkách reálného výstupu*.

U manažerů armádních výdajů je namíště sledovat *hledisko účinnosti armádních výdajů*. Sledování tohoto kritéria má principiální význam, neboť to, že daný prvek pracuje s minimálními náklady (*hospodárně*), popřípadě s vysokou *produktivitou*, ještě automaticky neznamená, že pracuje účinně, neboli že jeho výstupy jsou nepochybně žádoucí. Problém účinnosti je tedy komplexnější otázkou. To, *zda daný programový prvek funguje účinně, je otázkou účelu*, cílů (a v případě rozšířeného pohledu na správní úroveň pak otázkou verifikovatelné působnosti dané ministerské instituce).

Se zřetelem na uvedené souvislosti bychom tedy měli při stanovování účinnosti výdajů na armádní prvek hledat odpověď na otázku, *nakolik jsou danými výstupy naplňovány cíle rezortu MO*, na nichž se daný prvek podílí. K tomu je možné použít některý z postupů *kvantifikace* cílů a posléze kvantifikovat přínos („užitečnost“) armádního prvku ve vztahu k plnění obranných cílů. Z hlediska hodnocení *kvality* cílů je pak posuzována otázka účelu.



Zdroj: vlastní

Obr. 3: Vazba ekonomických kategorií 3E na cíle, vstupy a výstupy.

V ekonomické teorii lze tyto kategorie a racionalitu ekonomického chování vnímat **širším pohledem**, prezentovaným již dříve Univerzitou obrany (NEDBAL, J., 2007) takto:

„*Souhrnným vyjádřením racionálního hospodaření se zdroji a metodologickým základem racionalizace je teorie ekonomické efektivity. Východí princip je v ekonomické teorii chápán jako porovnávání užitečného efektu (výstupu) určité ekonomické činnosti k vynaloženým nákladům (vstupům) na jeho dosažení. Je nutno rozlišovat technicko-ekonomickou efektivity vypočítající o vztahu mezi dosaženým výstupem (výsledkem) a náklady na jeho dosažení. Toto pojetí však nevypovídá o tom, zda dosažené výstupy odpovídají společenské potřebě, zda jsou účelné.*

Naproti tomu *sociálně-ekonomická efektivity* vyjadřuje vztah mezi výstupy (produkcí) a stanovenými společenskými cíli či potřebami. Toto pojetí se plně týká i efektivity zabezpečování obrany jako jednoho z cílů demokratické společnosti. Toto pojetí lze tedy rozložit na tři dílčí stránky sociálně – ekonomické efektivity:

- **Hospodárnost** – vyjadřuje vztah mezi vstupy a výstupy, například jaký výstup byl dosažen při dané spotřebě nákladů (kolik ujetých kilometrů na danou spotřebu PHM),

- **Výslednost** – vyjadřuje jakého uspokojení potřeb, cíle bylo dosaženo zavedením nového produktu či služby. Výslednost lze měřit například dosaženými technickými parametry nově zkonstruované zbraně (dostřel, přesnost zásahu apod.), nebo dosaženými efekty při vojenských činnostech (například zavedením outsourcingu v oblasti stravování vojsk bylo dosaženo snížení nákladů oproti zajišťování stravování vlastními silami a prostředky),
- **Účelnost** – vyjadřuje vztah výsledného efektu určité činnosti k objektivním společenským potřebám. Cílem je zjistit, zda daný výrobek, služba (daná vojenská činnost) byla, je či bude společensky potřebná (například instalace protiletadlových děl na spojeneckých obchodních lodích za druhé světové války vedla ke snížení počtu potopených lodí při stejném počtu náletů nepřátelského letectva až 2,5krát, což ukázalo, že zavedení těchto zbraní bylo účelné, a tedy efektivní). “ [12]

V užším významu užívá tyto kategorie zákon o finanční kontrole, a to následovně:

- **správností finanční a majetkové operace** její soulad s právními předpisy a dosažení optimálního vztahu mezi její **hospodárností, účelností a efektivností**,
- **hospodárností** použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s jejich co nejnižším vynaložením při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů,
- **efektivností** použití veřejných prostředků, kterými se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění,
- **účelností** použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.

Z toho můžeme vidět, že hodnotí *efektivnost* ve smyslu výslednosti (účinnosti) nebo jako *technicko-ekonomickou efektivnost*, a také že váže hodnocení ekonomické efektivnosti na majetkovou a finanční operaci (teorie ji váže na procesy).

Omezením pro hodnocení všech stránek ekonomické efektivnosti v podmínkách vojenského útvaru (platí pro všechny stupně řízení a velení v rezortu MO) je, že rezort MO dosud nezavedl tzv. **manažerské účetnictví**. Tím bychom získávali informace o nákladech a výnosech (nejen o výdajích či příjmech) u **nákladového střediska** (NS), informace o výkonech (včetně toho, jaké náklady se na daný výkon vztahují) a dokázali bychom sledovat také náklady na činnosti (v procesech). Data za NS (výstupní sestavy FIS) poskytují údaje o příjmech a výdajích. Náklady a výdaje se v objemu a čase zpravidla nerovnají, a tak účetnictví, jako důležitý nástroj systému ekonomického řízení, neposkytuje NS pro sledování *hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti* dostatečně relevantní podklady. Účetnictví rezortu MO splňuje kritéria podvojnosti, sledování finančních i majetkových toků, nákladovosti a hospodaření s rozpočtovými prostředky, má tedy charakter **finančního účetnictví**, kde se náklady (a výnosy) sledují za účetní jednotku jako celek. Sledování těchto kategorií na úrovni NS a poskytování dat, která lze užívat jako podklad manažerských rozhodnutí na všech stupních řízení a velení, velitel útvaru zákonitě postrádá. [13]

Velitel útvaru je povinen zabezpečit *účelné, hospodárné a efektivní vynakládání rozpočtových prostředků* podle příslušných právních předpisů a v souladu se stanovenými

úkoly či rozhodnutími nadřízených velitelů (dle RMO č. 42/2002). Cílem *zákona o finanční kontrole* je zase prověřovat *hospodárny, efektivní a účelný výkon veřejné správy*.

Vidíme zde **rozdílný přístup** v uplatňování 3E kategorií. RMO klade důraz na 3E u vynakládání prostředků a *zákon o finanční kontrole* se soustřeďuje na 3E u výkonu. Z hlediska **pozice v procesu** můžeme odvodit, že důraz RMO je orientován na vstupy (vynakládání prostředků) a požadavek *zákona o finanční kontrole* na výstupy (výkony). Pro hodnocení *efektivnosti procesu* (nebo lépe jeho *účinnosti*) potřebujeme znát obojí.

- porovnáním vstupů (*vynakládání rozpočtových prostředků*) s cíli, opatřeními a úkoly (definovaným zadáním) můžeme posuzovat hospodárnost (formou úspornosti). K tomu se zpravidla využívá metody CMA (analýza minimalizace nákladů),
- porovnáním výstupů (*výkonů*) s definovaným zadáním můžeme posoudit účelnost. K tomu se zpravidla využívá metody CUA (analýza užitečnosti nákladů),
- porovnáním výstupů se vstupy dochází k posouzení efektivnosti (ve smyslu účinnosti). [14] K tomu se nejčastěji užívá metodou CBA (analýza společenských nákladů a přínosů). [15]

Praktické propojení vojenských a ekonomických cílů (příklad měřitelného hodnocení)

Z hlediska definovaných *funkčních oblastí* [16] byla jako *příklad* vybrána oblast **výcvik a vzdělávání**, ve které se přijímají opatření pro vyvážený rozvoj personálu. Stojí za to zmínit, že sloučení výcviku a vzdělávání do jedné funkční oblasti ukazuje na nezbytnost propojení teoretických znalostí s praktickými dovednostmi. Obsahem je vytváření podmínek pro vyváženou přípravu personálu s ohledem na předpokládané použití OS ČR a s důrazem na zvýšení její efektivnosti, spojené s moderními trendy a metodami (např. kurzy k ovládnání nově pořízené techniky, SW pro automatizované zbraňové systémy, využití trenážerových a simulačních technologií apod.).

U vojenského útvaru je jedním z neoddiskutovatelných procesů **výcvik**. Velitel útvaru je odpovědný za jeho výstup, [17] kterým je kritériálně (kvantitativně i kvalitativně) měřitelná *vyzručenosť personálu* (např. uskutečněním plánovaného cvičení a dosažením stanovených cílů cvičení nebo absolvováním certifikace jednotky dle norem NATO). Veliteli odpovídá za přípravu výcvikem jeho zástupce (dle své působnosti) a velitelé jednotek. Vstupem je cvičící personál a vynaložené finanční a věcné prostředky. Za jeden ze subprocessů v procesu výcviku (taktické přípravy) lze označit *střeleckou přípravu* složenou z více činností, z nichž tou závěrečnou je provedení cvičení střeleb. S tím jsou spojeny např. tyto činnosti:

- *v oblasti řídicích procesů*: naplánování, určení řídicího střeleb, řízení zaměstnání (od schválení písemné přípravy, přes poučení osob, výdej munice až po vyhodnocení),
- *v oblasti podpůrných procesů*: přeprava osob a materiálu, zajištění zbraní a munice, zabezpečení přepravy (kontrola technického stavu, řízení techniky oprávněným řidičem, řízení přepravy proškoleným velitelem vozu, doplnění pohonných hmot a maziv atd.),

- v oblasti hlavních (klíčových) procesů: provedení zaměstnání střelb dle stanoveného cvičení (uvedeno v příslušném vojenském předpise).

Z toho vidíme, že (sub)proces, takto charakterizovaný věcnou náplní, má smyslu- plnou, racionální transformaci vyčleněných vstupů dosáhnout požadovaných výstupů („s minimem maximum“). Základní podmínkou **hodnocení**, jak byly vstupy ekonomicky transformovány do výstupů, je jejich **měřitelnost** (co lze měřit, lze i řídit). Velitel zvaží a určí kritéria, za kterých bude provedené zaměstnání *účelné* (vynaložené vstupy budou za daných podmínek nejlepším způsobem splnění cíle), *efektivní – účinné* (výsledkem se co nejvíce přiblížíme očekávanému stavu) a *hospodárné* (úsporné – cíl dosáhneme s co nejmenšími vstupy).

Ve zjednodušeném podání je dále uveden *modelový příklad* týkající se střelb, který byl uveřejněný ve Vojenských rozhledech (VYLEŤAL, P., FOLTIN, P., 2007), [18] a který demonstruje *realizovatelnost* měřitelného hodnocení ekonomických kategorií v rezortu MO.

Modelový příklad:

Předběžná kalkulace celkových nákladů na provedení střelb činila 25 000,- Kč a byl stanoven počet 50 účastníků. Průměrné náklady na osobu tedy činily 500,- Kč a odchylka (jako měřítko hospodárnosti) byla stanovena do 10 %. Pro střelby z pistole, cvičení 1b) (3 rány na terč, maximum 30 bodů) jsou pravidla hodnocení ve čtyřech pásmech (alespoň 25 bodů – výtečně, alespoň 21 bodů – dobře, alespoň 18 bodů – vyhověl, méně – nevyhověl), bylo hodnocení výsledků převedeno do škály koeficientu jakosti (výtečně – 300 bodů, dobře – 200 bodů, vyhověl – 100 bodů a nevyhověl – 0 bodů). Plánovaná hodnota parametru jakosti (kvalita výkonu střelících) činila 220 bodů.

Po provedení střelb bylo zjištěno, že skutečných účastníků bylo 47, skutečné náklady činily 25 145,- Kč a průměrné náklady na osobu tak dosahovaly 535,- Kč. Odchylka průměrných nákladů byla 7 % a průměrná hodnota jakosti byla 230 bodů (o 10 více). Celkové hodnocení střelb bylo, že **hodnota výkonu** (suma nákladů vstupů) dosáhla 535,- Kč na jednoho vojáka. Z hlediska **hospodárnosti** proběhl výcvik podle zadání (v nákladech je odchylka méně než 10 %). Výcvik střelb proběhl z hlediska hodnocení **ekonomické efektivnosti** a dosaženého parametru jakosti neefektivně (odchylka činila – 2,2 %). Z hlediska **účelnosti** proběhl výcvik v souladu se zadanými a plánovanými cíli pro procvičení vojáků ve střelbě z pistole na 94 % (47 vojáků místo 50 vojáků, odchylka zde nebyla stanovena).

Poznámky k příkladu:

Uvedený příklad ukazuje zejména to, že je možné a žádoucí **propojit vojenské cíle** (opatření, úkoly) s **cíli ekonomického řízení** a postupně dosahovat optimální racionality v hospodaření (proces optimalizace). [19] Příklad byl součástí jiného pojednání (zpracován pro jiný účel) a pro potřeby tohoto článku byl zkrácen. Proto je třeba dodat, že není vhodné podlehnout iluzi, že prostým stanovením vyhodnotitelných kritérií pro ekonomické kategorie 3E se v rezortu MO jednoduše zavede *management by objectives* (řízení pomocí cílů). V ekonomii obecně, a tedy i v ekonomice armády, jde o více než o určení a pak hodnocení stanovených kritérií. Jde o jejich optimální určení ve vazbě na kontinuální vyhodnocování prováděných rozborů a hledání optimální

varianty vojensky účelného a ekonomicky hospodárného a efektivního splnění cíle. Přitom se nevyhneme posuzování hypotetických alternativ s definováním omezujících předpokladů i rizik a jejich hodnocení z ekonomického pohledu nákladů a efektů. Tím se přibližujeme zvyšování míry efektivnosti (či snižování míry neefektivnosti) v činnostech, v procesech, v systému hospodaření.

U našeho případu by vyhodnocení závěrů takové analýzy za určité období zpět (nejen za jedno zaměstnání) mohlo ukázat, že „ostré“ střelby mohou mít vyšší efekt, když mu bude předcházet úspornější příprava na trenažéru a bude položen důraz na individuální přípravu „nejslabších“ střelců. Zřejmě nebude nutné provádět „ostré“ střelby tak často, čímž lze omezit vznik některých přímých i režijních nákladů (spotřeba munice, přesun, provoz a opravy vybavení střelnice atd.). Sniží se náklady *na vstup* a zvýší se efekt (účinek) *na výstup*.

Jednalo se o jednoduchý příklad *činnosti*. Celý systém hospodaření s prostředky u vojenského útvaru je pochopitelně mnohem složitější. Odborné i velitelské orgány potřebují pro ekonomické hodnocení uskutečňování cílů (opatření, úkolů) vytvořit vhodné, uživatelsky přijatelné softwarové vybavení, které s využitím dat stávajících *informačních systémů* provede a vyhodnotí závěry vojensko-ekonomické analýzy v celé škále činností a (sub)procesů. [20] To bude v rezortu MO (i v celé státní správě) zřejmě během „na dlouhou trat“.

U procesu optimalizace lze s určitou nadsázkou říci, že „cesta je cíl“, protože vzhledem k „nezadržitelnému“ vývoji zítra nemusí platit dnešní závěry pro typologicky stejnou situaci (chybí horizont „konce“). Hodnocením závěrů pozitivního ekonomického přístupu (jak to je) a normativního přístupu (jak by to mělo být) docházíme tedy k novým poznatkům i k novým závěrům. A to je obecným důvodem pro systematické uplatňování vojensko-ekonomické analýzy při rozhodování o způsobu plnění úkolů, opatření a cílů.

Vojensko-ekonomická analýza – komplexní nástroj pro podporu rozhodování

Vojensko-ekonomická analýza (V-EA) zkoumá vojenskou i ekonomickou stránku činnosti (plánů) v jejich jednotě. Předmětem vojensko-ekonomické analýzy jsou specifické ekonomické vztahy, které vznikají na základě hledání cest (způsobů) vysoce *hospodárného a účelného (efektivního)* užití materiálních, pracovních a finančních prostředků při plnění úkolů vojenskými útvary a zařízeními. Tvoří pojmový rámec pro systematické řešení problémů *volby*, jako součásti každého manažerského *rozhodovacího procesu*, tj. *řídícího procesu*. Spolu s ostatními vědami *řeší úkoly* přípravy rozhodnutí o objemech nezbytných výdajů na zabezpečení činnosti armády a volby neúčinnějších způsobů realizace opatření ve vojskové praxi (i v praxi nevojskové – Vojenské opravárenské podniky, Vojenské lesy a statky apod.). Je neoddelitelnou součástí aplikace systémové analýzy v rezortu MO.

Objektem V-EA jsou opatření související se zabezpečováním každodenního života vojsk a jejich přípravy k plnění úkolů obrany (tj. vnější bezpečnosti), která jsou uskutečňována v rámci celé organizační struktury OS ČR a v podnicích MO. Opatření chápeme jako všechnu cílevědomou činnost, prováděnou v rámci struktury OS ČR

a související s rozdělováním a užitím prostředků (materiálních, finančních, pracovních) vyčleněných na obranu.

Vojensko-ekonomická analytická činnost k realizaci opatření se provádí formou:

- a) *apriorní analýzy* (zdůvodnění variant užití zdrojů a optimalizace dle zadaných kritérií),
- b) *průběžné analýzy* (při realizaci plánů),
- c) *ex post analýzy* (během kontroly a revizí apod.).

Slouží tedy jako soustavný podpůrný nástroj rozhodovacího procesu. Předpokládá jasnou formulaci cíle a existenci více variant jeho plnění. Pro každou variantu zjišťuje na jedné straně předpoklady a omezující podmínky a na straně druhé její náklady a přínosy. Volbou kritérií a porovnáním analytických zjištění pak dochází k seřazení variant a testuje se citlivost hlavních nejistot (rizik či úzkých míst) výsledků analýzy.

Volba kritérií k hodnocení *ekonomické efektivity* (ve všech 3E) má velmi důležitou pozici. *Cílově orientované rozpočtování* ve státní správě (nejen jako metoda rozpočtování, ale jako systém ekonomického řízení) zavádí evaluaci cílů měřitelnými kritérii, čímž jsou vyjádřeny požadavky *na výstupy* procesů (subprocesů). Lze říci, že se tím vytváří podmínky pro měření ekonomických kategorií s vazbou na tyto výstupy, tj. měření účelnosti (porovnává plněný cíl s výstupem) a efektivity či účinnosti (porovnává vstupy s výstupem). Ke kritériím plnění cílů se velitel útvaru jako realizátor vyjadřuje na úrovni výdajového prvku. [21]

Je zřejmé, že vytvoření vyvážené soustavy hodnotících kritérií není jednorázovou záležitostí, ale opakovaným procesem optimalizace (viz výše). Vojensko-ekonomická analýza nebyla v minulosti jako nástroj pro podporu při rozhodovacích procesech často využívána. Zejména ve vazbě na cílově orientované rozpočtování (jako aplikace metody řízení pomocí cílů – *management by objectives*) je však její pozice v systému ekonomického řízení nezpochybnitelná a její role komplexního analytického nástroje nezastupitelná.

Závěr

V článku zmíněné jevy, týkající se hospodaření s prostředky na stupni útvar a postavení velitele v něm, jsou jen malou částí toho, co se rezort MO chystá v budoucnu změnit v souvislosti se závěry Bílé knihy o obraně. Zajištění souladu mezi vojensko-odborným a ekonomickým přístupem při řízení útvaru spočívá plně v rukách velitele útvaru, který nese veškerou odpovědnost za jeho řízení ve všech funkčních oblastech, je rozhodujícím subjektem racionálního hospodaření s prostředky útvaru a má povinnost hledat optimální řešení problémů a harmonizovat činnost všech subsystémů útvaru ke splnění stanovených cílů.

K širší diskuzi zůstává otázka, jaký servis mu stávající podpůrné subjekty poskytují, popř. zda disponují odpovídajícími vojensko-ekonomickými znalostmi, dovednostmi či návyky ekonomického hodnocení cílů, úkolů a opatření. Článek přispívá k tomu, jak lze vidět aktuálnost požadavků na změny v systému ekonomického řízení rezortu MO a tento závěr je malým shrnutím.

Aktuálnost požadavků na změnu systému ekonomického řízení je zesílena postupným zaváděním *integrovaného informačního systému státní pokladny*, což se nejvíce projevuje v oblasti plánování, rozpočtování a účetnictví. [22]

Článek sice popisuje potřebu změnit přístupy k hospodaření s prostředky na stupni útvar (pro zlepšení pozice velitele jako manažera), ale osvědčenou praxí je, že změna musí přijít systémově – „shora“. To je předpoklad zvýšení efektivnosti a racionality hospodaření s veřejnými prostředky. Předpokladem systémového zavedení změn k optimalizaci řízení ekonomického systému rezortu MO je nepochybně *cilově orientované rozpočtování (COR)*, které prosazuje měřitelné hodnocení ekonomických kategorií. K tomu je potřeba propojit jeho implementaci se zavedením *moderních metod řízení a ekonomických nástrojů*, Jde zejména o:

- a) plné zavedení **procesního řízení** (nástroj optimalizace procesů a zvýšení racionality činností v nich) a zavedení **manažerského účetnictví** (nástroj pro řízení nákladů),
- b) zavedení uznávaných analytických metod pro použití **vojensko-ekonomických analýz** (nástroj zlepšení ekonomizace činností a jejich standardizace), což nepochybně vyvolá
- c) změnu **regulátorů řízení**, tedy souvisejících předpisů (vnitřních i právních), kde by se mohlo projevit jejich zjednodušení, zpřehlednění a sjednocení přístupů k ekonomickým principům jako žádoucí sociálně-ekonomický trend.

Ad a) Aktuální situace nedostatečného rozpočtu a podfinancovaných potřeb je „motorem“ hledání volných finančních prostředků pro splnění stanovených cílů a zajištění jejich objektivního rozdělování a racionálního využití. Předpokladem toho je zavedení **procesního řízení a manažerského účetnictví**. Plné zavedení systému procesního řízení by umožnilo optimalizovat procesy (očistění od zbytečných struktur a duplicit, snížení administrativních úkonů apod.) a vytvořit prvotní předpoklady pro zavedení manažerského účetnictví, které je orientováno nikoliv na finanční a majetkové operace (v zásadě na účetní případy), ale právě na procesy a činnosti, u kterých se vyhodnocují kategorie ekonomické efektivnosti (3E). Jako nutný předpoklad zavedení **manažerského účetnictví** je pochopitelně sledování a systém řízení nákladů (a výkonů) na všech úrovních řízení a velení, který prozatím jako podklad pro manažerská rozhodnutí také nebyl v rezortu MO zaveden.

Navzdory závěrům z několika auditů neměly tyto změny až donedávna jednoznačnou podporu vedení rezortu MO. Přesto sekce obranné politiky a strategie MO v minulých letech zajistila, aby byl pro systém procesního řízení v etapách dokončen popis procesů s využitím příslušného programového vybavení (procesní řízení je přístupné odkazem na portálu štábního informačního systému). Zavedení jeho užívání by znamenalo další, avšak pouze *jednorázové náklady*. **Dlouhodobě** však budou přínosy takové změny vysoce rentabilní, protože trvalé *provozní náklady* se postupnou optimalizací procesů zracionalizují. [23]

Ad b) Po zavedení COR jako rozpočtové metody je nutno v rezortu MO realizovat jeho plné **zavedení jako systému ekonomického řízení**, a to jako transparentního a komplexního nástroje hospodaření. K tomu je nezbytná široká podpora vrcholového managementu MO v celém spektru plánovacích činností přes rozpočtování až po hospodaření s přiděleným rozpočtem až do nejnižší úrovně (NS v to). Nelze opomenout

ani návaznost na dnes zčásti pozastavený projekt integrovaného informačního systému státní pokladny (ve vazbě na systém ekonomického řízení celé státní správy), který dal zavedení COR první impuls, a ani plánovací vazbu k NATO nebo k EU.

Těmto krokům, mají-li být úspěšné, musí předcházet provedení strategické systémové analýzy rezortu MO a odpovídající příprava vyvážených scénářů řešení. Možnosti řešení budou vyžadovat intenzivní průřezovou týmovou spolupráci na všech stupních řízení a velení rezortu MO. Vyvolání takové změny však znamená, že se změní nejen systém, ale také lidé a jejich stávající, zakonzervované přístupy k hospodaření s veřejnými prostředky. Takový proces změn lze označit procesem **ekonomizace**. [24] Patří však k němu pevné zasazení nástroje vojensko-ekonomických analýz především do procesů hospodaření s rozpočtem a s majetkem státu. K takovému rozsahu změn neexistuje „kouzelný proutek“, jehož mávnutím se vše změní. Podstatou předpokládaného zlepšení (efektu) je, že půjde o změnu chtěnou, rozumnou, promyšleně připravenou, a také trvalou. I v tom aplikujeme ekonomický princip. Velitelé útvarů k získání maxima relevantních informací pro rozhodování nemusí být ekonomickými experty na použití vojensko-ekonomické analýzy. Mají k dispozici odborné orgány, které se jí mohou zabývat v rámci své pracovní (služební) náplně. Úloha velitele spočívá v tom, že definuje zadání, podmínky a omezení, a následně zváží důsledky, plynoucí z jejich jednotlivých příspěvků a návrhů na řešení. Odborné orgány nemají velitele zatěžovat problémy spojenými s užitím disponibilních prostředků. Mají je učinit předmětem zkoumání vojensko-ekonomické analýzy, kterou zabezpečí (zájem velitele je primárně splnění cíle, nikoliv zájem o prostředky k jeho dosažení).

Ad c) Určitý problém vždy vzniká s tzv. **regulátory řízení**. *Zákon o finanční kontrole*, jako jeden ze základních regulátorů, se v dikci směrem k hodnocení 3E liší od pojetí teorie ekonomické efektivity (nepřesně užívaný pojem efektivity namísto účinnosti, vztahuje hodnocení 3E k majetkové a účetní operaci namísto k procesu a činnosti). Je namístě v tomto zákoně upřesnit stávající zjednodušené pojetí ve smyslu principů skutečné ekonomické efektivity a promítnout jej i ve vnitřních předpisech, zejména v RMO č. 42/2002. Taková změna by však byla nedostatečná. Nutná bude diskuze nad celkovým zjednodušením a zvýšením transparentnosti interních norem a principiálního souladu s právními předpisy.

Jedním z problémů, který se k ekonomizaci a racionalizaci váže, jsou dva přístupy vrcholového managementu k řízení – **centralizace a decentralizace působnosti**. Stávající přístup je pro velitele útvaru velmi administrativně zatěžující. Řeší „*vše a nic pořádně*“ a administrativní zátěž mu brání skutečně vykonávat řídicí pozici. Z úrovně velitele jako příkazce operace „pro všechno“ lze vidět opomíjení principu **decentralizace pravomocí a odpovědnosti**. K napravení stavu lze využít **řízení dle cílů** (*management by objectives*), uplatňovaný v procesu COR. Velitelské i odborné orgány útvaru mohou být manažery za řízení dílčího cíle ve své působnosti včetně přiděleného limitu odpovídajících prostředků. Pro funkční členění by se cíle na úrovni útvaru musely propojit s procesy, které jsou spojeny s působností velitelských a odborných orgánů (odpovědnost lze postavit za jeden i více cílů). Jako příklad uveďme, že *logistické zabezpečení* činnosti útvaru by jako cíl spolu s režijními výdaji na provoz a údržbu majetku realizoval náčelník logistiky, cíle pro *výcvik* by spolu s vyčleněnými finančními prostředky manažersky řídil zástupce velitele útvaru, *finanční zabezpečení* osob u zajištění náhrad (cestovní náhrady, za úrazy apod.) by spolu s limitem řešil finanční orgán útvaru a velitel by

se staral např. „jen“ o práci s personálem včetně limitu osobních mandatorních výdajů. V rámci úpravy např. aplikace zákona o finanční kontrole (v RMO č. 42/2002) by však zřejmě zůstávalo nutností ponechat na útvaru jednoho správce rozpočtu, který bude hospodaření s rozpočtem analyzovat, kontrolovat a vyhodnocovat a přijímat opatření ve vazbě na platnou právní a vnitřní úpravu. Pravidelným hodnocením opatření a úkolů dle stanovených kritérií může být řízen stav a vývoj plněných opatření a úkolů k danému cíli a přehled o hospodaření celého útvaru i hospodaření s prostředky pro jednotlivé cíle by poskytovaly výstupy manažerského účetnictví.

Poznámky k textu:

- [1] V souladu s čl. 19 a 20 RMO č. 24/2010, Plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany můžeme funkčními oblastmi v rezortu MO rozumět ucelené oblasti sourodých činností a procesů, které se průřezově promítají celým rezortem a tvoří věcnou strukturu programů rozvoje schopností.
- [2] Odliv personálu nelze přeceňovat, avšak ani podceňovat. Domníváme se, že plánované snížení personálu k počátku roku 2011 o 700 občanských zaměstnanců a 350 vojáků z povolání (neobsazených míst) není konečné a bude pokračovat po dokončení tzv. Bílé knihy. Současně se domníváme, že pokračováním ve snižování příjmů vojáků z povolání (např. zdaněním přídatku na bydlení od roku 2012) bude rezort MO dále ztrácet významnou část kvalifikovaného, vycvičeného, zkušeného i jazykově vybaveného personálu, a to ve všech hodnostních sborech a úrovních řízení a velení. Tito příslušníci rezortu s největší pravděpodobností najdou v civilním sektoru široké uplatnění jak u domácích, tak i u zahraničních firem, např. v lépe placeném oboru informačních a komunikačních technologií, na různých manažerských postech, např. s orientací na krizový management nebo v dopravní či stavební sféře jako řidiči a strojníci pro těžkou a speciální techniku.
- [3] Článek č. 9 RMO č. 42/2002, Organizace finančního zabezpečení a hospodaření s finančními prostředky v působnosti Ministerstva obrany, a článek č. 4 předpisu Fin-1-2, Vedení účetnictví v působnosti rezortu Ministerstva obrany.
- [4] S určitým zjednodušením lze říci, že v současné době (pochopitelně díky vcelku stabilní bezpečnostní situaci) se na vlastním území vojsko využívá velmi omezeně, především při živelních pohromách (odstraňování následků povodní apod.). Mimo vlastní území je vojsko nasazováno v operacích, vyjma článku 5 Washingtonské smlouvy, tj. zpravidla při vojenských (Kosovo, Afghánistán), a také při civilních misích (např. v rámci působení provinčního rekonstrukčního týmu).
- [5] Dle ČSN EN ISO 9001:2001 je proces soubor vzájemně působících činností, který přeměňuje vstupy na výstupy. Procesy každé organizace, tedy i organizace veřejné správy, se dle přidávání hodnoty pro externího zákazníka (a obrana je čistý veřejný statek, který si daňový poplatník „hradí“ ze svých daní) člení na tři kategorie:
 - a) Hlavní/klíčové procesy – vytvářejí hodnotu v podobě výrobku nebo služby pro externího zákazníka a jsou tvořeny řetězcem přidané hodnoty, který představuje klíčovou oblast podnikání/existence společnosti.
 - b) Řídící procesy – určují a zabezpečují rozvoj a řízení výkonu společnosti a vytváří podmínky pro fungování ostatních procesů tím, že zajišťují integritu a fungování organizace.
 - c) Podpůrné procesy – zajišťují podmínky pro fungování ostatních procesů tím, že jim dodávají produkty (hmotné/nehmotné), ale přitom nejsou součástí hlavních procesů.
 Blíže: GRASSEOVÁ, M., HORÁK, R., Procesní řízení v ozbrojených silách České republiky, *Vojenské rozhledy*, 2005, roč. 14, č. 3, s. 117-118.
- [6] Tamtéž, s. 122.
- [7] Čl. 20 v RMO č. 24/2010 sděluje, že v tam uvedených funkčních oblastech se definují opatření, přijímaná ke splnění cílů rozvoje schopností. Velitel je tedy spíše odpovědný za splnění opatření a úkolů k dosažení, udržení a k rozvoji schopností ve své podřízenosti. Smyslem ale bylo ukázat komplexní pojetí jeho odpovědnosti.
- [8] Regulátory řízení (dokumentované znalosti) jsou „trvale platná“ pravidla. Při provádění procesu je nezbytné je respektovat (dodržovat). Jsou to zejména zákony, vyhlášky, normy, rozkazy apod. (je citováno z DUŠEK, J., GRASSEOVÁ, M., HORÁK, R., *Výkladový slovník česko anglické a anglicko české manažerské a ekonomické terminologie*, Praha: AVIS, 2007, str. 158.

- [9] Jak upozornil jeden z recenzentů, výstupem není „papír“. Při plánování a rozpočtování jsou ale požadavky na potřeby či jejich změny (jsou-li zařazeny) součástí výstupu jako příslušná položka plánu či rozpočtu, definovaná rozpočtovou/plánovací větou v příslušné zdrojové databázi (tak figuruje ve výstupní sestavě daného dokumentu).
- [10] Ekonomické statky jsou vzácné, protože neexistuje dostatek zdrojů k výrobě (produkci) všech statků (včetně obrany jako čistě veřejného statku), které chtějí lidé spotřebovávat – zákon vzácnosti (blíže objasněno např.: SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W. D., *Ekonomie*, Praha, 1991, str. 24).
- [11] OCHRANA, F., *Sborník VA* Brno 2/2000, s. 124.
- [12] NEDBAL, J., Racionální hospodaření se zdroji ve sféře obrany – obecný pohled, *Vojenské rozhledy*, 2007, zvláštní, ekonomické číslo, str. 132.
- [13] Více objasněno: KUNC, S., *Manažerská ekonomika v podmínkách Armády České republiky*, Brno, 2007, kapitola 4, str. 91 až 111 (zavedení manažerského účetnictví by však předpokládalo také plné zavedení procesního řízení v rezortu MO).
- [14] Používání **pojmu efektivnost** v zákoně o finanční kontrole ve veřejné správě se v oblasti procesů shoduje s pojmem účinnost. Účinnost procesu dle normy ČSN EN ISO 9000:2001 je vztahem mezi dosaženými výsledky a použitými zdroji a dosažený výsledek (kvantita i kvalita) je hodnocen k použitým zdrojům.
- [15] Metody k posuzování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti – více objasněno: GRASSEOVÁ, M. a kol., *Procesní řízení ve veřejném i soukromém sektoru*, Brno, 2008, str. 150 až 152.
- [16] Viz čl. 20, *RMO č. 24/2010*, Plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany.
- [17] V obecné ekonomii jsou **vstupy** statky nebo služby, které používají firmy ve svých výrobních procesech a jsou spojovány za účelem výroby výstupů. **Výstupy** sestávají ze souboru různorodých užitečných statků nebo služeb, které jsou buď spotřebovávány, nebo použity pro další výrobu (převzato z SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W. D., *Ekonomie*, Praha, 1991, str. 25 až 34). „Firmou“ zde rozumíme rezort MO a „výrobními“ procesy „transformační“, kdy měníme vstupy na výstupy (pozn. autora). Vstupy se využívají při spuštění procesu. Do procesu jsou získány z výstupů předchozích procesů či od dodavatelů. Ke vstupu do procesu je přidána hodnota. Rozdíl mezi vstupy a zdroji je ten, že zdroje jsou využívány pro přeměnu vstupů na výstupy. Výstup je výsledkem procesu, tzv. výkonem, je předán zákazníkovi ve formě výrobku nebo služby. Je shodný se vstupem do následného procesu se zárukou efektivnosti, která určuje, nakolik jsou realizované výstupy z procesu shodné s výstupy požadovanými, dle ČSN EN ISO 9000:2001 (převzato z GRASSEOVÁ, M. a kol., *Procesní řízení ve veřejném i soukromém sektoru*, Brno, 2008, str. 10).
- [18] VYLETAL, P., FOLTIN, P., Model ekonomické efektivnosti a vyhodnocování výkonu procesu, *Vojenské rozhledy*, zvláštní, ekonomické číslo, ročník 16 (48), Praha: MO-AVIS, 2007, str. 76 až 83.
- [19] Správnou připomínkou může být, že výcvik ve stělbě není vojenským cílem, ale prostředkem k jeho splnění. Tím je dosažení, udržení i zvýšení úrovně nasaditelnosti či bojeschopnosti. Stělby jsou z pohledu procesního přístupu činnostmi subprocesu střelecké přípravy a z manažerského hlediska plněním úkolu (pro dosažení cíle).
- [20] S odhlédnutím od některých technických problémů či od faktu, že se řeší jen jedna operace (nikoliv činnost nebo proces) lze říci, že takový servis poskytuje **systém elektronické podpory obchodování** (SEPO), který řeší veřejnou zakázku od A do Z, aby její průběh odpovídal vnitřním i právním předpisům, čímž velitele „chrání“.
- [21] Podle čl. 6 *Odborného nařízení pro zpracování návrhu státního rozpočtu a střednědobého rozpočtového výhledu v rezortu Ministerstva obrany*, čj. 80-34/2010-8201 ze dne 30. dubna 2010, je výdajový prvek (VP) podrobnějším členěním podmnožiny VP na základě charakteru či rozmanitosti činností a k nim stanovených cílů. Je tvořen objemem výdajů na financování ucelené části podmnožiny VP nebo konkrétního druhu výdaje. Může mít stanoven samostatný cíl (dílčí cíl), jako dílčí ve vztahu k podmnožině VP/množině VP, jejichž je součástí a v návaznosti na ně i kritérium (kritéria) hodnocení umožňující změření ohodnocení úspěšnosti jeho plnění. V oblasti běžných výdajů je zpravidla ztotožněn s nákladovým střediskem. Pro zabezpečení kalkulací prostředků na plnění cílů a řízení čerpání se zpracuje dokumentace VP (povinnost v cílově orientované struktuře rozpočtu).
- [22] **Projekt státní pokladny** lze popsat jako soubor hlavních sedmi činností: (1) finanční a rozpočtové plánování, (2) realizace rozpočtu, (3) centrální systém účetních informací státu, (4) řízení likvidity a dluhu, (5) finanční a řídicí kontrola, (6) centrální zpracování stat. výkazů a finančních analýz, (7) platební styk a realizace jediného účtu státu. Předpokladem je zavedení cílově orientovaného rozpočtování podle vyhlášky MF ČR č. 415/2008.
- [23] Procesy na sebe navazují (nedublují se – při vyloučení duplicity je systém hospodárnější). Musí být zaručena efektivnost jejich výstupů (výstup z daného procesu musí být shodný se vstupem do násled-

- ného procesu). Více o této problematice: GRASSEOVÁ, M. a kol., *Procesní řízení ve veřejném i soukromém sektoru*, Computer Press, a. s., Brno 2008, str. 10.
- [24] **Ekonomizaci** se rozumí změna k ekonomičtějšímu myšlení a jednání v okruhu svého působení odpovědných manažerů a každého vykonavatele. Cílem ekonomizace činností je zlepšit struktury veřejného sektoru, a tak dosáhnout zvýšení hospodárnosti. Celkově lze mít na mysli chtěnou změnu organizace ozbrojených sil vedoucí k racionálnější, někdy též podnikatelské, ekonomické orientaci spojené s promyšlením vztahu účel-prostředek, jejímž protikladem je ekonomická orientace spočívající na procesu, tradičním zásobovacím hospodářství a hodnotových vztazích. Více objasněno: KRČ, M., URBAN, R., *Správní kultura a ekonomizace činnosti v prostředí obrany*, *Vojenské rozhledy*, 2008, ročník 17 (49), str. 22 a 23.

Použitá literatura:

- Zákon č. 218/2000 Sb.*, o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 219/2000 Sb.*, o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 320/2001 Sb.*, o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.
- RMO č. 24/2010*, plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany.
- RMO č. 42/2002*, organizace finančního zabezpečení a hospodaření s finančními prostředky v působnosti Ministerstva obrany.
- Předpis Fin-1-2*, Vedení účetnictví v působnosti rezortu Ministerstva obrany.
- Obdobně nařízen pro zpracování návrhu státního rozpočtu a střednědobého rozpočtového výhledu v resortu Ministerstva obrany*, čj. 80-34/2010-8201, Praha, dne 30. dubna 2010.
- DUŠEK, J., GRASSEOVÁ, M., HORÁK, R. *Výkladový slovník česko anglické a anglicko české manažerské a ekonomické terminologie*, AVIS, Praha 2007.
- GRASSEOVÁ, M. a kol. *Procesní řízení ve veřejném i soukromém sektoru*, Computer Press, a. s., Brno 2008.
- GRASSEOVÁ, M., HORÁK, R. *Procesní řízení v ozbrojených silách České republiky*, *Vojenské rozhledy*, 2005, ročník 14 (46), č. 3.
- KRČ, M., URBAN, R., *Správní kultura a ekonomizace činnosti v prostředí obrany*, *Vojenské rozhledy*, 2008, ročník 17 (49), str. 22 a 23.
- NEDBAL, J., *Racionální hospodaření se zdroji ve sféře obrany – obecný pohled*, *Vojenské rozhledy*, 2007, zvláštní, ekonomické číslo, str. 132.
- OCHRANA, F. *Sborník VA*, Brno 2/2000, s. 124.
- VYLEŤAL, P., FOLTIN, P., *Model ekonomické efektivnosti a vyhodnocování výkonu procesu*, *Vojenské rozhledy*, zvláštní, ekonomické číslo, ročník 16 (48), Praha: MO-AVIS, 2007, str. 76 až 83.

Prvním a nepochybně hlavním cílem Bílé knihy a úkolem vedoucích pracovníků ministerstva obrany a ozbrojených sil ČR je nalezení takových systémových a metodických postupů, které zvýší efektivitu vynakládaných prostředků. Jde zejména o nově pojaté centrálně řízené obranné plánování, směřující k uchování a později, pokud to rozpočty dovolí, i k rozvoji schopností, jakož i zcela transparentní nastavení akvizičního procesu. K tomu požaduje Bílá kniha zásadní změny v řídicí a rozhodovací struktuře ministerstva obrany, jakož i v řídicí, koncepční a velitelské struktuře AČR. Zkrácení rozhodovacích procesů, omezení dosud nadměrného byrokratického aparátu ministerstva obrany a snížení počtu velitelských stupňů AČR usnadní řízení a nepochybně zlepší efektivitu rozhodovacího procesu a přinese i jistou úsporu mandatorních výdajů.

Luboš Dobrovský, člen odborné komise pro Bílou knihu o obraně
<http://www.army.cz/informacni-servis/bila-kniha/bila-kniha-o-obrane-miri-do-vlady-54924/>