

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.

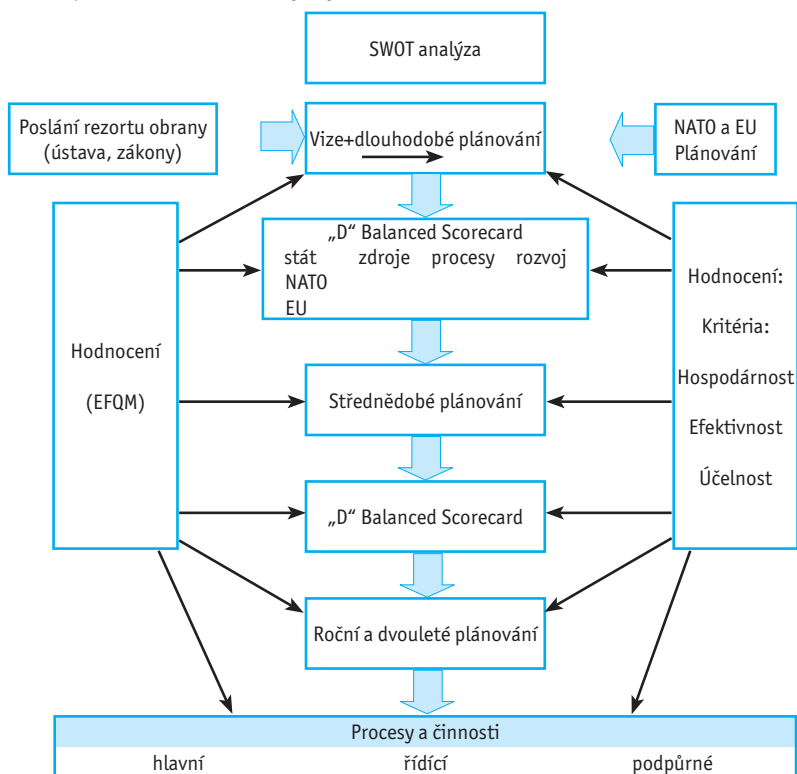
Nezbytnou součástí řízení jsou hodnotící procesy. Podávají reálný obraz o schopnostech ministerstva obrany předvídat a plánovat svou činnost včetně svých zdrojových potřeb. Měly by být nápomocny analyzovat příčiny odchylek od plánu a ke zlepšení úrovně plánování činnosti a rozvoje rezortu obrany a zvýšit 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 vstupy 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. Prověřuje 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 plánováním. 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,

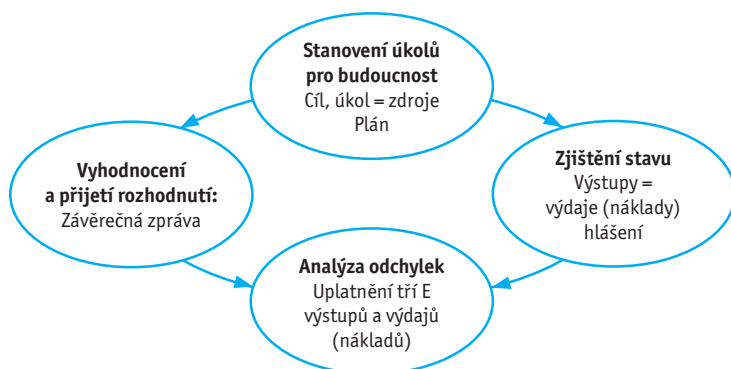
úroveň nižší než 0,5 znamenala by, že organizační prvek není schopen nasazení a bude potřeba provést reorganizaci a přijmout zásadní opatření k nápravě.

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]