

Prof. PhDr. František Ochraňa, DrSc.

## Východiska pro tvorbu postupů při hledání a dosahování úspor v rezortu Ministerstva obrany ČR

INFORMACE

**Motto:** Je nutné nastavit systém ekonomického řízení Ministerstva obrany tak, aby fungoval maximálně efektivně. Je nezbytně lépe organizovat a řídit procesy a odpovědně volit priority. Proto je potřebné optimalizovat strukturu výdajů a aktiv a hledat dodatečné finanční prostředky ...

(*Bílá kniha o obraně*, 5.14)

Článek se zabývá teoretickými a praktickými souvislostmi hledání „dodatečných“ úspor v rezortu Ministerstva obrany. S odvoláním se na závěry *Bílé knihy o obraně* ukazuje na potřebu důsledně rozlišovat mezi racionální úsporou a neracionální úsporou (tzv. pseudoúsporou). Racionální úspora vede k úspoře původně kalkulovaných zdrojů, kdy se vyšší hospodárností, efektivností a účelností podaří realizovat původně stanovené cíle a dosáhnout jejich ukazatele.

Neracionální úspora představuje nesystémový krok, kdy jí odpovídající „škrť“ pouze jevově přináší úsporu. Ve skutečnosti vede ke ztrátě schopnosti, nesplnění cíle či jeho ukazatele. V konečném důsledku (obvykle v delším časovém horizontu) vyvolává vyšší společenské náklady nežli bylo daným „škrtem“ dosaženo. V kontextu rozlišování mezi racionální a neracionální úsporou jsou navrhována doporučení pro dosahování účinných úspor a odstraňování plýtvání při řízení obranných zdrojů.

### Úvodem

V současné době stojí všechny kapitoly státního rozpočtu před problémem trvalého omezování zdrojů. S ohledem na systémový charakter krize lze očekávat, že ve střednědobém a s velkou pravděpodobností i v dlouhodobém časovém horizontu budou jednotlivé kapitoly stát před problémem hledání „dodatečných“ zdrojů potřebných ke krytí veřejných potřeb. Rezort ministerstva obrany není žádnou výjimkou, spíše je z různých příčin „terčem restrikcí“ státních financí. Vrcholový management rezortu obrany proto stojí před otázkou, jak získávat „dodatečné“ zdroje. Ty kapitoly státního rozpočtu, které dokážou zformulovat a realizovat odpovídající strategii pro dosahování úspor a nalézt účinné postupy pro dosahování úspor, budou ve výhodě. Mohou lépe překonávat těžkosti spojené s restrikcí zdrojů. Tato studie ukazuje na možné východiska řešení problému.

### 1. Východiska problému – co je „racionální úspora“?

Problém efektivního nakládání se zdroji je řešen v řadě teoretických prací. V našich podmínkách je analyzován problém potřeby efektivního nakládání se zdroji na obranu

v řadě publikací (např. Ivančík, Krč, Pernica) či hledán vhodný alokační systém, který by umožňoval optimalizovat výdaje na obranu (Pernica). Nejedná se o řešení jednoduchého problému, jak ukazuje i diskuze na stránkách časopisu *Vojenské rozhledy* (Krč, Krulík, Pernica, Rašek, Vávra) a diskuze v tematicky zaměřených publikacích (viz např. Grasseová a kol., Horák, Vyleťal). V souvislosti s existující systémovou krizí se ukazuje, že je potřebné nastavit celý systém nakládání s veřejnými zdroji tak, aby generoval úspory a odstraňoval plýtvání. Tento problém je všeobecně známý, není snad nikdo, kdo by zpochybňoval potřebu takového nakládání se zdroji.

V praxi však, což platí pro celý veřejný sektor, dochází k určitým *systémovým* nesprávnostem při pojímání toho, co je „úspora“. Setkáváme se s případy, kdy za úsporu je považován „každý rozpočtový škrt“, aniž by byly prozkoumány důsledky takového rozhodnutí. Na dopady takových nesystémových kroků v oblasti investic dostatečně upozorňuje *Bílá kniha o obraně*. V praxi není při rozpočtových škrttech jednoznačně ex ante prozkoumáno, zda dané opatření je ekonomicky racionální. Stává se, že „rozhodovatelé o škrttech“ se nerozhodují s ohledem na skutečnost, co lze považovat za „racionální úsporu“ a „odstraňování plýtvání“.

O **racionální úspoře** můžeme hovořit zejména tehdy, jestliže tato odstraňuje plýtvání se zdroji. „Plýtváním“ se rozumí takové nakládání se zdroji, kdy při jejich alokaci dochází k narušení principů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Důsledkem je vyšší vynaložení veřejných zdrojů, nežli odpovídá optimu.

Jestliže odhalujeme plýtvání a hledáme způsoby, jak takové plýtvání eliminovat, pak pro účinnost této eliminace používáme pojem „úspora“. „**Úsporou**“ jsou dodatečné zdroje, které byly (budou) získány v rozpočtové kapitole v důsledku racionalizačních opatření ve srovnání s původně realisticky kalkulovanými zdroji. Úspory jsou výsledkem racionalizačního postupu či výsledkem opatření správce kapitoly a správců nákladových středisek, která vedou k vyšší hospodárnosti, efektivnosti a účinnosti při plnění stanoveného cíle. Formálně vzato, pro vyjádření úspory platí vztah:

(1)

$$US = PK - RPZ > 0, \text{ kde}$$

US    úspora

PK    původně kalkulované zdroje

RPZ   skutečně vynaložené zdroje po racionalizačním (úsporném) opatření

Má-li být úspora funkční, je nutné, aby nepostrádala rysy ekonomické racionality. Takovou úsporu můžeme dosáhnout třemi základními způsoby – nalezením úspor cestou vyšší hospodárnosti, formou nalezení vyšší efektivnosti a vyšší účinnosti (účelnosti) použitých zdrojů. Z hlediska periodicity (resp. opakovatelnosti) tvorby úspor hovoříme o jednorázové úspoře (ad hoc úspora), která se vztahuje k danému jedinečnému, neopakovatelnému opatření. Může to být například úspora, která vzniká při veřejném zadávání v rámci institutu rámcové smlouvy či úspora produkovaná snížením administrativních nákladů a vyšším konkurenčním prostředím vytvořeným elektronickým tržištěm, kdy otevřené formy veřejného zadávání vytvářejí konkurenční prostředí a snižují „vysoutěženou“ cenu. [1] Při dosahování úspor je klíčové, aby tato měla rysy racionální úspory, jak ukazuje tab. 1.

Také v rezortu obrany jde o to, aby veškeré „rozpočtové škrtky“ (resp. redukce požadovaných zdrojů) měly rysy racionální úspory. V opačném případě se jedná o neracionální

Tab. 1: Racionální a neracionální úspory (účinné a neúčinné úspory)

| Projev úspory<br>(kritérium)                    | Typ realizované úspory                                                                           |                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                 | Racionální úspora<br>(účinná úspora)                                                             | Neracionální úspora<br>(neúčinná úspora)                                                                        |
| Dosažení vyšší hospodárnosti                    | Snížení původně plánovaných nákladů, kdy úspora je v souladu s obsahem principu „hospodárnosti“. | Formální úspora nákladů porušující princip „hospodárnosti“. Vznik vyšších vyvolaných nákladů.                   |
| Dosažení vyšší efektivity                       | Zvýšení efektivity neohrožuje plnohodnotné splnění cíle.                                         | Vyšší efektivity v konečném důsledku narušuje původně plánovaný cíl nebo vede k indukovaní dodatečných nákladů. |
| Dosažení stanoveného účelu s vyšší racionalitou | Původně plánovaný postup je racionalizován.                                                      | „Pseudoracionalizace“, která v konečném důsledku vede k vyšším společenským nákladům.                           |

(čili neúčinnou) úsporu, pro kterou můžeme použít slangové označení „hloupá úspora“. Je proto „hloupou úsporou“, poněvadž je takovou redukcí zdrojů, která v konečném důsledku vyvolává zvýšené dodatečné náklady.

Pro racionální (účinnou) úsporu ve všech případech platí, že provedená úspora nesmí při plnění jiných aktivit (cílů) vyvolat dodatečné náklady, které by převýšily původně plánované náklady.

(2)

Platí:

 $C_p > C_r$ , kde $C_p$  původně plánované náklady $C_r$  reálně vynaložené náklady

Jak vyplývá z rovnice (2), racionalizační činností se podařilo snížit původně plánované náklady  $C_p$  na hodnotu  $C_r$ , přičemž rozdíl mezi původně plánovanými náklady  $C_p$  a reálně vynaloženými náklady  $C_r$  představuje úsporu v nákladech. Dosaženou úsporu  $U$  je pak možné vyjádřit rovnicí:

(3)

 $U = C_p - C_r > 0$ , kde $U$  dosažená úspora $C_p$  původně plánované náklady $C_r$  reálně vynaložené náklady

Uvedený vztah vyjadřuje nutnou, nikoli však dostačující podmínku pro vznik úspor  $U$ . **Úspora totiž musí být ekonomicky racionální.** To znamená, že musíme prověřit doplňující podmínku vzniku úspory, a tou je zjištění, zda (a jak velké) indukované (vyvolané) náklady  $C_v$  daná úspora vyvolá.

**Vyvolané náklady**  $C_v$  jsou takové náklady, které vznikají v důsledku provedené racionalizační akce. Příkladem může být, že provedená úspora v původně plánovaných nákladech povede k tomu, že vzniknou vyšší nároky na ošetřování techniky, či dojde např. ke zkrácení životního cyklu dané investice.

Pro **racionální úsporu**  $U_r$  platí, že

(4)

$$U_r = C_p - C_R > 0,$$

za podmínky, že

(5)

$$U_r - C_v > 0, \text{ kde}$$

$U_r$  dosažená úspora

$C_v$  vyvolané náklady

Racionální úspora  $U_r$  tedy nesmí svými důsledky vyvolat dodatečné náklady  $C_v$ , které by vedly k celkovým vyšším společenským ztrátám. Pokud tato podmínka neplatí, pak se jedná o tzv. neracionální úsporu.

Pro **neracionální úsporu**  $U_n$  platí, že snížením nákladů dojde ke konečnému výsledku, že dosažená úspora  $U$  nakonec vyvolává ve výdajích či v jiné aktivitě (plnění jiného cíle) takové dodatečné vyvolané náklady  $C_v$ , přičemž platí:

(6)

$$U_n = (C_p - C_R) - C_v < 0, \text{ kde}$$

$U_n$  neracionální úspora (peněžní jednotky)

$C_p$  původně plánované náklady

$C_R$  reálně vynaložené náklady

$(C_p - C_R)$  pseudoracionální úspora

$C_v$  vyvolané náklady

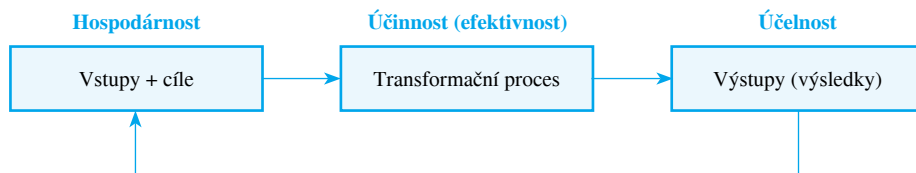
Rozdíl mezi  $(C_p - C_R)$ , třebaže je kladný, představuje v případě neracionální úspory  $U_n$  tzv. **pseudoúsporu**, neboť vyvolané náklady  $C_v$  převyšují rozdíl mezi plánovanými náklady  $C_p$  a mezi reálně vynaloženými náklady  $C_R$ .

Celkově tak vzniká **záporný užitek**  $U_n$ . Taková aktivita je z ekonomického hlediska neracionální, nesmyslná. Je v rozporu s principem účelného nakládání se zdroji. Proto tento případ označujeme termínem **neracionální úspora**. [2] Příkladem takto neuvážehných škrtů může být i zrušení vojenského útvaru, kdy tímto krokem dochází k likvidaci (či redukci) obranných schopností.

Výstižně charakterizuje podstatu problému A. Rašek ve studii *Bílá kniha o obraně České republiky*. Píše: „Škrty sice přinášejí okamžité úspory pro státní rozpočet, ale násobně se promítají do zvyšování dlouhodobého vnitřního dluhu rezortu. Důsledkem je ohrožení schopnosti naplnit současné politicko-vojenské ambice a zajistit obranu země.“ (Rašek, 2001, s. 91) S tím lze bezvýhradně souhlasit, neboť se jedná o případ tzv. neúčinné úspory („hloupých škrtů“). Je to ukázka nesprávného (neodpovídajícího) použití principů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti jako podmínky pro dosahování úspor ve výdajích na obranu.

## 2. Odpovídající použití principů hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti – východisko pro tvorbu strategie dosahování racionálních úspor ve výdajích na obranu

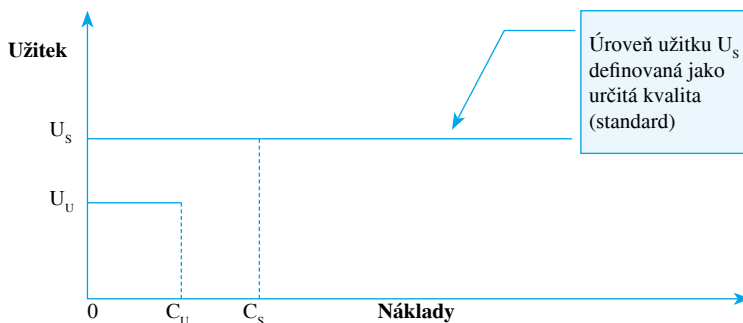
Nyní stojíme před problémem, jak tvořit „vnitřní úspory“, tedy takové *racionální* úspory, které souvisejí s fungováním jednotlivých nákladových středisek. Podstatu problému vyjadřuje obrázek 1.



Obr. 1: Nákladové středisko jako produkční systém

Na každé nákladové středisko můžeme pohlížet jako na produkční systém, který má na vstupu definované cíle a jejich indikátory. Cíle (viz systém cílově orientovaného rozpočtování) jsou očekávané výsledky, pro jejichž realizaci kalkulujeme zdroje, abychom dosáhli dané užítky. Pro poměření relace mezi cíli a výsledky používáme tři základní ukazatele (principy nakládání se zdroji): hospodárnost, efektivnost a účelnost. Pokud byly dosaženy všechny ukazatele stanovených cílů s nižšími nežli plánovanými náklady, **pak dané nákladové středisko dosáhlo racionální úspory**. Musí ale být dodržen obsah zmíněných tří principů racionálního nakládání se zdroji.

**Hospodárností** se rozumí takové použití zdrojů, kdy stanovené cíle jsou splněny s co nejnižším vynaložením nákladů. Z pohledu ekonomické racionality a hledání úspor to znamená „dosahovat stanovené cíle s minimálními náklady“ (kritérium na vstupu), avšak **za podmínky, kdy jsou dosaženy všechny původně plánované ukazatele výstupu**. To jsou například ukazatele, které má rezort Ministerstva obrany k dispozici ve formě různých standardů. Taktéž k těmto ukazatelům patří indikátory vypovídající o vojenských schopnostech. Pro názornost problému zjednodušeně předpokládáme, že k vyjádření standardu použijeme agregovaný ukazatel  $U_s$ , jak ukazuje obr. 2.

**Legenda:**

$U_s$  užitek definovaný jako požadovaný standard

$U_U$  užitek pod úrovní standardu

$C_s$  původně kalkulované náklady na dosažení užítku  $U_s$

$C_U$  redukované náklady (neúčinná úspora, „hloupé škrty“)

Obr. 2: Problém hledání úsporného opatření z pohledu „rozpočtových škrty“

Nákladové středisko jako nositel daného cíle má v rezortních dokumentech stanoveny parametry (indikátory) cíle. Pro zjednodušení předpokládáme, že tyto lze vyjádřit agregovaným ukazatelem očekávaného užítku  $U_s$ . Nechť správce nákladového

střediska stojí před „vnější nutností“ redukce zdrojů. Dostává příkaz provést restrikcí („škrt“), takže po realizaci „škrtu“ vynaloží na produkci výstupu náklady ve výši  $C_U$ . Zdálo by se, že došlo k úspoře ve vynaložených zdrojích, která je dána rozdílem mezi původně kalkulovanými zdroji  $C_S$  a mezi redukovánými náklady  $C_U$ . V tomto případě se ale jedná o neúčinnou úsporu, protože redukcí nákladů nebyl dosažen očekávaný standard. Takovou redukcí zdrojů bychom neměli provádět. Pro tuto redukci zdrojů totiž platí:

(7)

$$USN = C_S - C_U > 0, \text{ kde}$$

USN úspora provedená formou snížení nákladů

$C_S$  náklady potřebné na dosažení standardizované kvality (užitku  $U_S$ )

$C_U$  redukované náklady v důsledku prováděného škrtu

Na první pohled by se zdálo, že se jedná o racionální krok, neboť došlo k úspoře ve výši USN. Ve skutečnosti jde o případ neefektivní (neúčinné) úspory. Provedená úspora totiž vede k poklesu očekávaného užítku, což se projevuje např. v tom, že nejsou dosaženy stanovené parametry obranných cílů (resp. dosaženy potřebné atributy dané vojenské schopnosti). Z ekonomického hlediska v tomto případě platí, že:

$$U_S > U_U, \text{ kde}$$

$U_S$  požadovaná úroveň užítku ve standardizované výši

$U_U$  užitek pod úrovní standardu dosažený po „pseudoúsporném“ opatření

Jak je zřejmé, při prováděné redukcí nákladů nebyly splněny dvě klíčové podmínky, a to že vzniklá úspora je pouze tehdy legitimní, jestliže zároveň je dosažena požadovaná úroveň kvality resp. standardu, který např. „garantuje“ potřebnou požadovanou úroveň vojenské schopnosti. Musí tudíž platit:

1. první podmínka, že  $C_S - C_U > 0$ ,
2. druhá podmínka, že  $U_U = U_S$

Poněvadž druhá podmínka nebyla v našem případě splněna, je provedená redukce zdrojů **neúčinnou úsporou** („pseudoúsporou“). Neměli bychom ji realizovat. Daná úspora totiž způsobí ztrátu užítku ve výši  $U_Z$ , kdy

(8)

$$U_Z = U_S - U_U$$

Protože výše  $U_Z$  měří ztrátu užítku, je v konečném důsledku způsobena společenská újma. Ta se projevuje například **ve ztrátě schopností AČR**. Na tento případ upozorňuje *Bílá kniha o obraně*: „Vzhledem k momentální rozpočtové situaci a jejímu budoucímu výhledu se Ministerstvo obrany nachází na křižovatce.“

Pokud rychle a důsledně provede organizační a strukturální změny doporučené *Bílou knihou*, které přinesou úspory z optimalizace, a zároveň se obranný rozpočet začne v příštích letech navyšovat, je možné se začít k naplnění ambicí znovu přibližovat. Pokud ovšem bude pokračovat trend posledních deseti let, kdy docházelo k opakovaným škrtům a nekoncepčním zásahům do obranného plánování, naplnění politicko-vojenských ambicí bude znovu odkládáno. V nejhrošším případě bude nutné přistoupit k jejich snížení. To s sebou ponese ztrátu některých schopností.“ (*Bílá kniha o obraně*, 7.1.3)

Průvodním jevem nekoncepčních zásahů jsou právě zmiňované „hloupé škrtý“. Jejich konečným společenským důsledkem je, že **na konec vždy vedou ke společenské ztrátě**, již je například *Bílou knihou o obraně* právě zmiňovaná ztráta schopnosti. Opravdu nám jde o to, abychom měli takto na schopnostech „oklešťovanou“ armádu?

Co to pro řídící, analytické a koncepční pracovníky znamená, abychom se vyhnuli nesprávným škrtům? Především je žádoucí prověřit dopady navrhovaných úsporných opatření. Příklad uvádí tab. 2. Je vhodné připomenout, že povinnost takového prověření vyplývá každému řídícímu pracovníkovi rezortu Ministerstva obrany ze zákona o finanční kontrole (viz povinnost zavedení a fungování tzv. vnitřního kontrolního systému, část IV. zákona o finanční kontrole).

**Tab. 2:** Prověření regulérnosti zamýšleného nového hospodárnějšího efektu

| Prověřovací problémová otázka                                                                                                                        | Odpověď na danou otázku (ano/ne) |    | Komentář |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|----|----------|
|                                                                                                                                                      | Ano                              | Ne |          |
| 1. Je zamýšlená hospodárnější úspora zcela v souladu s principem „hospodárnosti“, jak ji vymezuje zákon o finanční kontrole (§ 2, písmeno m)?        |                                  |    |          |
| 2. Je možné v rámci předběžné kontroly (auditu ex ante) jednoznačně prokázat, že vyprodukovaný výstup plně dosáhne původně stanovené ukazatele cílů? |                                  |    |          |
| 3. Nepovedou úsporná opatření k nějakému budoucímu růstu nákladů v rezortu obrany?                                                                   |                                  |    |          |

Výchozí otázka prověřuje soulad navrhovaného hospodárnějšího postupu s principem hospodárnosti. Její podstatou je zjišťování, zdali použitím „šetrnějšího“ (s menšími náklady navrhovaného) postupu nedojde ke snížení původně očekávaného užitku, resp. zda nebude ohroženo naplnění stanovených cílových ukazatelů. Jestliže lze auditem ex ante dostatečně doložit, že i za podmínek redukce původně plánovaných nákladů bude dosažena původně předpokládaná užitná hodnota (řečeno slovy zákona o finanční kontrole, že budou dosaženy stanovené úkoly, § 2, písmeno m), je z tohoto pohledu uvažovaný postup ekonomicky racionální (účinný), a tedy regulérní.

Druhá otázka je zaměřena na prokazování, že redukcí nákladů nedojde ke snížení užitných hodnot žádného ukazatele, které jsou vyjádřeny v ukazatelích plnění cílů. Podstatou řešení tohoto problému je ověření, zda uvažovaným snížením nákladů nebudou „oklešťovány“ či „amputovány“ plánované schopnosti AČR.

K tomu lze v rámci obranného plánování v propojení na ostatní systémy, zejména s ekonomickým, personálním a akvizičním řízením rezortu obrany, stanovit pro každou schopnost minimální (resp. maximální) prahovou hodnotu jejich ukazatelů, které jsou nutné k tomu, **aby nedošlo k amputování dané schopnosti AČR**. Podstatu možného prověřování ukazuje tab. 3.

Jak ukazuje tab. 3, pro každou obrannou schopnost se stanoví její ukazatele. Ty mají zároveň definovány prahové hodnoty, které vyjadřují přípustnou hranici, kdy ještě je daná obranná schopnost uchována. Zároveň jsou k tomuto uchování **vykalkulovány**

**Tab. 3:** Prověřování ekonomické oprávněnosti redukce nákladů a riziko amputace dané obranné schopnosti

| Daná obranná schopnost | Ukazatele dané schopnosti | Prahová hodnota daného ukazatele, za níž je daná schopnost ještě funkční a jí odpovídající náklady |
|------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A                      |                           |                                                                                                    |
| B                      |                           |                                                                                                    |
| ...                    |                           |                                                                                                    |
| Z                      |                           |                                                                                                    |

**minimální nutné náklady potřebné pro udržení dané obranné schopnosti. Pod tuto hranici není možné jít.** Došlo by ke ztrátě dané obranné schopnosti a s tím souvisejících **vyšších vyvolaných (budoucích) společenských nákladů na obranu.** To se týká zejména oblasti investic.

Při navrhování úspor v oblasti investic je nutné rovněž prověřit, zda očekávaný úsporný efekt v čase nepovede k vyšším (nežli původně plánovaným) nákladům souvisejícím s životním cyklem. Při pořizování investice bychom měli brát na zřetel, že náklady na pořízení a provoz dané investice  $C_{pp}$  mají dvě základní složky, a to pořizovací cenu  $C_p$  a provozní náklady  $C_c$ . Platí tedy, že:

(9)

$$C_{pp} = C_p + C_c, \text{ kde}$$

$C_{pp}$  náklady na pořízení a provoz dané investice

$C_p$  pořizovací cena

$C_c$  provozní náklady po dobu životního cyklu

Poznatky z analýzy veřejných zakázek ve státní správě ukazují, že nezřídka je prioritizována váha nabídkové ceny (až 55 % z celkové váhy), a to na úkor kvality dané investice či projektu.

Hledání dodatečných úspor v oblasti pořizovací ceny  $C_p$  je samozřejmě správné, avšak za předpokladu, že bude prověřeno, že daná úspora je ekonomicky účinná. V takovém případě platí, že:

(10)

$$C_{pp1} < C_{pp0}, \text{ resp. } (C_p + C_c)_1 < (C_p + C_c)_0, \text{ kde}$$

$C_{pp1}$  náklady na pořízení a provoz dané investice kalkulované v rámci hledání úspory

$C_{pp0}$  původně plánované náklady na pořízení a provoz dané investice

$(C_p + C_c)_1$  pořizovací a provozní náklady dané investice pro případ navrhované úspory nákladů

$(C_p + C_c)_0$  původně plánované pořizovací a provozní náklady dané investice

Za splnění těchto podmínek je navrhovaná úspora v nákladech účinná. Můžeme ji proto realizovat. V opačném případě, jestliže by platilo, že

$C_{pp1} > C_{pp0}$ , resp.  $(C_p + C_c)_1 > (C_p + C_c)_0$  je navrhované opatření ekonomicky iracionální, a tudíž ekonomicky neoprávněné.



### 3. Ověřování regulérnosti navrhovaných úspor plynoucích ze snížení jednotkových nákladů a prověřování účinnosti navrhovaných změn

Taktéž v případě, kdy hledáme úspory formou zvýšení efektivnosti, je nutné prověřit racionalitu navrhovaných postupů a opatření. Dodatečnou úsporu můžeme v případě racionalizačních postupů zvyšujících efektivnost dosáhnout buď snížením nákladové efektivnosti (měřené náklady na jednu vyprodukovanou jednotku výstupu) nebo zvýšením produktivity nákladů, kdy sledujeme, kolik vyprodukovaných jednotek dosáhneme z jedné jednotky vstupu. K prověření regulérnosti úsporných opatření dosahovaných formou nákladové efektivnosti můžeme prověřit postupem, který přibližuje tab. 4.

**Tab. 4:** Prověření regulérnosti navrhovaných postupů snižujících jednotkové náklady (resp. zvyšujících produktivitu nákladů)

| Prověřovací problémová otázka                                                                                         | Odpověď na danou otázku (ano/ne) |    | Komentář |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|----|----------|
|                                                                                                                       | Ano                              | Ne |          |
| 1. Nedochází daným opatřením k ohrožení plnění stanoveného cíle?                                                      |                                  |    |          |
| 2. Jsou i v případě snížení jednotkových nákladů dosaženy všechny plánované parametry cílů (dané obranné schopnosti)? |                                  |    |          |
| 3. Nevymolává navrhovaná racionalizace v budoucím čase nějaký růst nákladů ve výdajích na obranu?                     |                                  |    |          |
| atd.                                                                                                                  |                                  |    |          |

První a druhá otázka prověřují regulérnost navrhovaných opatření z pohledu ekonomické racionality. Zjišťujeme, zda snížení jednotkových nákladů nepovede k ohrožení stanovených obranných cílů, resp. k nenaplnění některého z jejích ukazatelů. Jde o postup, kdy prozkoumáváme již zmiňované dopady redukce zdrojů (v tomto případě měřených formou jednotkových nákladů) na vojenské schopnosti. Taktéž je nutné prověřit, zda snížení jednotkových nákladů neindukuje vyvolané náklady, které by svojí výší překračovaly získanou úsporu na efektivnosti. Jestliže na základě zmíněných otázek prověříme ekonomickou oprávněnost navrhovaných racionalizačních postupů, můžeme daná opatření zvyšující efektivnost realizovat.

Vedle snížení nákladů (jako efektu hospodárnosti) a zvýšení efektivnosti (jako důsledku nižších jednotkových nákladů či vyšší produktivity nákladů) je potřebné prověřit účinnost (účelnost) úsporného efektu. [3] Navrhovaná opatření k úsporám totiž mohou vést k úspoře nákladů, či ke snížení nákladové efektivnosti, avšak z hlediska celkového efektu se mohou mít účinkem. Při prověřování účinnosti navrhovaných racionalizačních opatření si proto klademe tyto otázky (viz tab. 5).

Při hledání odpovědí na uvedené otázky bychom měli získat kladné odpovědi. V takovém případě je navrhované úsporné opatření ekonomicky zdůvodněné (racionální) a je možné jej realizovat.

Tab. 5: Prověření účinnosti navrhovaných změn

| Prověřovací problémová otázka                                                                                            | Odpověď na danou otázku (ano/ne) |    | Komentář |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|----|----------|
|                                                                                                                          | Ano                              | Ne |          |
| 1. Neohrozí zamýšlené změny původně stanovený cíl?                                                                       |                                  |    |          |
| 2. Povedou navrhované změny k lepšímu splnění stanoveného cíle?                                                          |                                  |    |          |
| 3. Jsou navrhované změny (společensky) akceptovatelné?                                                                   |                                  |    |          |
| 4. Jsou navrhované změny realistické?                                                                                    |                                  |    |          |
| 5. Jsou navrhované změny přiměřené s ohledem na stanovený cíl a principy hospodárního a efektivního použití zdrojů?      |                                  |    |          |
| 6. Jsou prováděné úspěšné změny v souladu se zákonem?                                                                    |                                  |    |          |
| 7. Nevyvolají úspěšné změny nežádoucí změny v parametrech stanoveného cíle a jim odpovídajících vojenských schopnostech? |                                  |    |          |
| a) Nepovede snížení nákladů ke ztrátě očekávané kvality vojenské schopnosti?                                             |                                  |    |          |
| b) Nesníží zvýšená efektivnost očekávané účinky (potencialitu) vojenské schopnosti?                                      |                                  |    |          |

## Závěry a doporučení

Na základě uvedené analýzy je možné formulovat následující závěry a doporučení:

1. Pro odhalování a dosahování úspor v kapitole státního rozpočtu Ministerstva obrany a tvorbu patřičné strategie je potřebné na všech úrovních řízení obranných zdrojů důsledně rozlišovat mezi racionální úsporou a pseudoúsporou. Nemusi totiž platit, že jakýkoliv rozpočtový „škrt“ znamená skutečný dodatečný přínos v *reálné* úspoře zdrojů. Může docházet k případům, kdy neuvážené a nesystémové provádění „škrtnů“ může vést k amputaci potřebné vojenské schopnosti, jakož i v budoucnu vyvolat větší náklady, nežli bylo danou procedurou „pseudoúspory“ dosaženo.
2. Z hlediska trvalého napětí mezi reálnou potřebou zdrojů a jejich disponibilní dostupností je vhodné v rámci rezortu obrany vypracovat postupy pro hledání a dosahování úspor na všech stupních rezortu a nákladových středisek.
3. K dosahování úspor a odstraňování plýtvání je vhodné vypracovat patřičné metodiky a postupy (včetně aplikací) dávající metodický návod, jak dosahovat úspory.
4. Pro dosahování účinných úspor a odstraňování plýtvání je potřebné mít k dispozici manažersky a odborně zdatný personál, který bude ovládat metody, techniky a alokační postupy hospodárního, efektivního a účelného nakládání se zdroji. To je i jedna z klíčových podmínek úspěšné implementace cílově orientovaného rozpočtování.

## Poznámky k textu:

- [1] Takovou úsporu je možné realizovat i v oblasti neinvestičních výdajů. Tak například podle tvrzení tajemníka úřadu druhé městské části Michala Kopeckého „na prvních elektronických aukcích, které Praha 2 vyzkoušela při nákupu kancelářských potřeb a elektřiny, ušetřila radnice až 28 procent nákladů“. In *Metro*, Praha 2 ušetřila v aukcích téměř třetinu nákladů. 26. ledna 2012.
- [2] Nejčastěji se s takovým postupem setkáváme pod heslem „minimalizace nákladů“, a to zejména ve veřejném zadávání, kdy je nesprávně použito jediné hodnotící kritérium „nejnižší nabídkové ceny“. Problém je blíže analyzován v časopise *Vojenské rozhledy*, č. 4, 2011.
- [3] V českých právních předpisech se k označení dané problematiky používá termín „účinnost“. Má se jím na mysli to, co odpovídá obsahu pojmu „účinnost“ jakožto výkonnosti. V textu používáme terminologii, která odpovídá vymezení, které je podáno v českých právních předpisech. Na problém taktéž ukazuje ve svých publikacích B. Pernica.

Článek vznikl v rámci výzkumného projektu TD010059 (TD – Program na podporu aplikovaného společenskoveždního výzkumu a experimentálního vývoje OMEGA).

## Literatura:

- GRASSEOVÁ, M. a kol. *Procesní řízení ve veřejném i soukromém sektoru*. [Monografie]. Brno: Computer Press, 2008, 266 s. ISBN 978-80-251-1905-1.
- HORÁK, R. a kol. *Cesty racionalizace ekonomického zabezpečení součástí rozpočtového úseku MO ČR*. Projekt CEP MO, kód Ekonomie, MO 11711199104, Brno: VA, 2002.
- IVANČÍK, R. Bezpečnost Slovenska v ére globalizácie a po vstupe do EÚ z konferencie „Bezpečné Slovensko a Európska únia“. In Zborník príspevkov z 5. medzinárodnej vedeckej konferencie *Bezpečné Slovensko a Európska únia*. 10.-11. november 2011. Vysoká škola bezpečnostného manažérstva v Košiciach, s. 162-69, ISBN 978-80-89282-65-4.
- KRČ, M. Teoretické a metodologické předpoklady účelné a efektivní alokace zdrojů v obraně. *Vojenské rozhledy*, 2006, roč. 15 (47), č. 3 (k ekonomické problematice), s. 71-86, ISSN 1210-3292.
- KRČ, M. Identifikace rezerv efektivnosti v oblasti obranného sektoru v podmínkách nedostatečného vojenského rozpočtu. *Vojenské rozhledy*, 2000, roč. 9 (41), zvláštní číslo k problematice vyzbrojování. Praha, s. 22-31, ISSN 1210-3292.
- KRULÍK, J. Možné přístupy k reformě bezpečnostního systému. *Vojenské rozhledy*, roč. 20 (52), č. 4, 2011, s. 48-64, ISSN 1210-3292.
- PERNICA, B. Plánování v bezpečnostním systému a problém pohybu cen na příkladu Ministerstva obrany. *Vojenské rozhledy*, roč. 20 (52), č. 4, 2011, s. 97-104. ISSN 1210-3292.
- PERNICA, B. Plánování a investiční výdajové programy v odvětví obrany České republiky – spirála dějin nebo bludný kruh? In *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí*. XIII. ročník mezinárodní odborné konference. Vysoká škola ekonomická v Praze 11.-12.4. 2008, Praha: Oeconomia, 2008.
- PERNICA, B. Odvětví obrany a řízení podle cílů. *Vojenské rozhledy*, 2008, roč. 17 (49), č. 3, str. 25-28, ISSN 1210-3292.
- PERNICA, B. *Profesionální armáda v České republice: prvních pět let*. Praha: Hlávkova nadace, 2011.
- RAŠEK, A. Bílá kniha o obraně České republiky. *Vojenské rozhledy*, 2011, roč. 20 (52), č. 4, s. 86-92, ISSN 1210-3292.
- VÁVRA, K. Kam kráčíš, rezorte obrany? *Vojenské rozhledy*, 2009, roč. 18 (50), č. 1, s. 68-75. ISSN 1210-3292.
- VYLEŤAL, P. a kol. *Ekonomické nástroje a metody řízení jakosti v akvizčním procesu*. Praha: AVIS, 2008.
- Bílá kniha o obraně*. Praha: MO ČR – OKP, 2011, 168 str., ISBN 978-80-7278-564-3.
- Pokyny k implementaci zásad cílově orientovaného rozpočtování (COR) v resortu ministerstva obrany*. Praha: MO, 2010.
- Vyhláška č. 415 ze dne 20. listopadu 2008 (s přílohou „Metodická pomůcka pro cílově orientované rozpočtování“)*.
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů*.
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů*.