

VOJENSKÁ AKADEMIE V BRNĚ

Fakulta velitelská a štábní, Katedra managementu a práva
ve spolupráci s Akademií, o.p.s. Šumavská 31/33, Brno



EKONOMIKA ARMÁDY

(teoretická východiska)

Sborník z 2. mezinárodní konference



Vojenská zotavovna Měřínský újezd, 4. – 6. prosince 2002

VOJENSKÁ AKADEMIE V BRNĚ
Fakulta velitelská a štábní, Katedra managementu a práva
ve spolupráci s Akademií, o.p.s. Šumavská 31/33, Brno



EKONOMIKA ARMÁDY

(teoretická východiska)

Sborník z 2. mezinárodní konference
pořádaného Katedrou vojenské logistiky

Editoři: pplk. Ing. Roman HORÁK, CSc.
plk. doc. Ing. Lubomír ODEHNAL, CSc.
RNDr. Rudolf SCHWARZ, CSc.

Vojenská zotavovna Měřín
4. – 6. prosince 2002

Cíl semináře:

Poskytnout prostor pro diskusi a prezentaci aktuálních ekonomických a finančních problémů, prezentovat nové teoretické poznatky i praktické zkušenosti, s cílem prohloubení teorie efektivnosti v ekonomickém chování v ozbrojených silách.

Organizační výbor:

předseda: Ing. Roman Horák, CSc.
členové: Ing. Zdeněk Kvasnička
doc. Ing. Lubomír Odehnal, CSc.

Kontakt:

Vojenská akademie v Brně
Katedra vojenské logistiky
Kounicova 65
612 00 Brno
fax: 973 442 316 nebo 973 442 888
E-mail: e-mail: xk109@vabo.cz

Organizační výbor děkuje všem aktivním účastníkům semináře, jímž je věnován tento sborník prezentující 10 autorských příspěvků.

Systémem \LaTeX 2 ϵ vysázel RNDr. Rudolf Schwarz, CSc.
Sborník neprošel jazykovou a redakční úpravou v plném rozsahu.
Jednotlivé příspěvky vyjadřují názory autorů, pracovních skupin nebo jejich organizací.

Obsah

ODEHNAL, Lubomír	4
<i>Východiska pro konstituování ekonomiky armády — dosavadní výsledky zkoumání a naznačení cest řešení</i>	
HORÁK, Roman	7
<i>Zásady alokace veřejných financí v obraně</i>	
HUŠKOVÁ, Iveta	9
<i>Problémy hodnocení efektivnosti výdajů v AČR</i>	
KLADIVA, Kenneth	11
<i>Zpráva o řízení zdrojů v AČR</i>	
KRČ, Miroslav	21
<i>Efektivnost a náklady v prostředí Ministerstva obrany</i>	
KUNC, Svatopluk	26
<i>Dýchavičnost reformy ekonomického myšlení a chování</i>	
KVASNIČKA, Zdeněk	37
<i>Aktuální problémy financování vojenského školství</i>	
PERNICA, Bohuslav	39
<i>Problém alokace zdrojů v ozbrojených silách České republiky (podstata a rozpory)</i>	
ŠEFČÍK, Vladimír	47
<i>Vojenský rozpočet — východisko i cíl pro konstituování ekonomiky armády</i>	
ZBOŘIL, Zdeněk, RYCHEL, Jozef	50
<i>Nákladovost vojenských činností</i>	
Závěry z konference	57

Východiska pro konstituování ekonomiky armády — dosavadní výsledky zkoumání a naznačení cest řešení

Lubomír ODEHNAL 

Resumé:

Príspevok shrnuje problémové oblasti veřejných financí. Jako aktuální problémy k řešení jsou označeny: chápání ekonomiky obrany, neznalost zásad alokace ve veřejné ekonomice a nekritické přebírání zahraničních zkušeností.

Veřejná ekonomika současnosti vykazuje vysoký stupeň své politizace v teoretické i praktické rovině. Vysoké školy vykazují v této oblasti nízký stupeň výzkumu, nebádá se a nezávislý výzkum veřejných financí absentuje. Vysoké školy (snad vycházejí z politických zkušeností) především zdůvodňují vládní rozhodnutí, přednáší a obhajují, resp. podporují vládní politiku.

K širšímu rámci našeho zkoumání je dobré tuto skutečnost postihnout, uvědomit si ji a pokusit se o její eliminaci. Je to v bytostném zájmu teoretické i praktické fronty, která se problematikou veřejné ekonomiky zabývá.

Aktuální problémy veřejných financí — problémy, které vyžadují rozpracování, byly vytýčeny na konferenci pořádané Vysokou školou Karla Engliše v Brně dne 25. září 2002 (Sborník bude k dispozici v roce 2003). Konference měla vysoce reprezentativní zastoupení, úvodní referát přednesl prof. Václav Klaus, který vyjádřil přesvědčení, že soukromé vysoké školy jsou pravděpodobně méně „zpolitizované“ a ve svém výzkumu budou svobodnější.

Za ústřední problém veřejných financí byl označen problém veřejného rozhodování. Nerespektování teorie veřejné volby čehož dopadem je stav, resp. vývoj stavu veřejných financí státu. Za povšimnutí stojí názorová shoda se závěry zpracovaného projektu obranného výzkumu EKONOMIE. Dále bylo výtýčeno osm oblastí, které aktuálně vyžadují řešení:

1. Problém finančního aktivismu veřejných financí (vlády).
2. Problém rozpočtového deficitu a jeho důsledků.
3. Problém vytlačování (tržních subjektů státními výdaji).
4. Problém struktury cen (rozsahu veřejných financí) a absence normativní taxonomie (nevíme, co co stojí).
5. Problém daní a kvazidaní v ČR.
6. Problém struktury daňového výnosu.
7. Problém mandatorních výdajů, jejichž velikost brzdí rozvoj veřejných financí.
8. Problém „ekonomizace“ veřejných statků.

[♠] plk. doc. Ing. Lubomír ODEHNAL, CSc.

Taktéž tyto aktuální úkoly jsou v plném kontextu se závěry POV EKONOMIE, což nás naplňuje přesvědčením, že kráčíme správnou cestou. Chápání ekonomiky obrany (armády) jako ekonomiky veřejného statku je nám blízké a koncepčně odpovídající.

Můžeme tedy vstoupit do etapy **ekonomizace** obrany státu, etapy vyjadřující objektivní jevy kultivace veřejného statku a poskytující taktéž účelný a vhodný název.

Teoretických studií bylo vytvořeno dost, praxe však vyžaduje velice aktuálně konkrétní řešení. Teoretickou výzbroj včetně možností aplikací moderních metod managementu do veřejných financí jsme postupně získali, přistupme k řešení praktických aplikací.

Projekt obranného výzkumu EKONOMIE naznačil ústřední problémy, které aktuálně vyžadují další řešení. Pokusme se o jejich uvedení a vytýčení. Definujme je a začněme řešit.

Obrana zaujímá v rámci veřejné ekonomiky významné místo. Jde o čistý veřejný statek, což význam veřejné ekonomiky podtrhuje a na rozdíl od ostatních segmentů má zkušenosti z bezprostředního kontaktu se zeměmi s vyspělými veřejnými ekonomikami (NATO).

Aktuální úkoly, resp. problémy vyplývající z negativních aktualit současnosti:

1. Problém chápání ekonomiky obrany (doposud je popíráno její místo ve veřejné ekonomice).

- přežívají názory, že obrana je sektorem národního hospodářství (jen tak lze postihnout výrobní vztahy) s absencí ekonomiky armády (vždyť jde pouze o řízenou spotřebu, neřeší se výrobní vztahy — v 70.-tých letech byl za novátorské pokusy „odsouzen“ A. Lagovskij, který se v SSSR pokoušel aplikovat Mc. Namaru);
- strategie (vojenská) dominuje ekonomice státu (dává jí směr a podřizuje ji svým úkolům, tj. rys příkazové ekonomiky); tato skutečnost se projevuje v myšlení i v praxi (např. hospodářská mobilizace); všeobecně se neuznává, že ekonomika je limitou strategie (převažuje válečně ekonomické myšlení válečné ekonomie SSSR z konce 2. světové války).

2. Neznalost zásad alokace ve veřejné ekonomice (zásad veřejného rozhodování, zásad pro hospodaření se státními prostředky, neznalost teorie volby, teorie byrokracie atd.). Rozhodovací mechanismy tedy ani nemohou být dodržovány.

- cílem alokace je chápán nákup, ne zabezpečení funkce (v resortu značně rozšířeno!); není řešena podujatost profesní atd.;
- zásadně se nezvažují alternativy (varianty) řešení k naplnění cíle (zpravidla se diskutuje pouze o jednom řešení);
- nevyužívá se možnosti pracovat s moderními manažerskými metodami;

- nepracuje se s náklady, ale s výdaji (systém účetnictví náklady neumožňuje vyjadřovat, brání tomu i stávající organizační struktury);
 - materiály NATO pracují běžně s náklady, my s výdaji;
 - v AČR nevíme co co nákladově stojí! (co stojí např. prapor, nevíme, co lze např. za 2,2 % HDP provozovat, pořídit atd.);
- nepracuje-li se s náklady, nelze vyjadřovat efektivitu! (nezná se metodologický aparát, např. input–outputové metody, nehledají se cesty řešení);
- znalost nákladů je nezbytná pro rozhodování, je podmínkou pro plnění aliančních povinností a úkolů (např. naplňování teorie aliance, nákladovost misí apod.);
- nezkoumá se problematika externalit!

Lze mít veřejné osvětlení, které nesvítí; lze mít armádu, která necvičí (stát to nebolí!). Co je to efektivní voják, kdy je efektivní ho mít a kdy ne (pozor na kontext s profesionalizací). Jak vypadají úvahy o zcivilnění některých vojenských profesí, když neznáme náklady ani cenu vojáka.

3. Pozor na přebírání zkušeností a jejich aplikaci

- ve veřejné ekonomice je vyžadováno vlastní (originální) řešení (např. financování církví);
- při nesprávné aplikaci nefunguje ani to, co by jinak fungovat mělo, z důvodů např. špatného pochopení nebo špatných vstupů; příklady:
 - SPPR — metoda k řízení realizace primárního rozhodnutí byla povýšena na primární rozhodnutí o obraně;
 - DRMM — sleduje efektivitu nákladů; nemá-li nákladové vstupy, je nepoužitelný.

Aktuálních úkolů je tedy celá řada. Základem jejich řešení je nezbytná změna v myšlení zainteresovaných osob a přechod na nákladový systém hospodaření (způsob vyjadřování nákladů).

Resumé:

The article summarizes controversial areas of public finance. Following are indicated as actual problems to be solved: defense economics understanding, ignorance of allocation principles in public economy and non-critical acceptance of foreign experience.

Zásady alokace veřejných financí v obraně

Roman HORÁK [Ⓟ]

Resumé:

Financování obrany jako čistého veřejného statku je zajišťováno prostřednictvím veřejných financí. V rámci koaliční obrany významnou položku tvoří tzv. alianční finanční zdroje. Je naší povinností tyto zdroje efektivně využívat a přispívat nejen k zajištění vlastní obrany, ale i plnění spojeneckých závazků. Dodržování zásad efektivní alokace veřejných financí je nezbytným předpokladem úspěšné obrany státu, NATO, ale i humanitární pomoci v rámci OSN.

Úvod

Obrana jako čistý veřejný statek je zabezpečována prostřednictvím veřejných financí. V tomto smyslu se někdy hovoří o vojenských financích. Alokace je stěžejní funkcí veřejných financí. Zkoumejme působení alokační funkce v obraně. Můžeme se zabývat okruhem problémů, které je nutno v rámci ekonomiky obrany (armády) řešit. Jsou to:

- místo a úloha (funkce) obrany v ekonomice státu, ve veřejném sektoru, vliv veřejných financí na plnění této funkce,
- podíl výdajů na obranu a jeho vliv na národní důchod, na hrubý domácí produkt,
- vliv financí, určených pro obranu, na rozvoj průmyslu, produktivitu práce,
- uspořádání resortu obrany a způsob jeho řízení včetně finančního řízení,
- hodnocení pozitivních a negativních externalit jako výsledek rozhodování o obraně a v obraně
- způsob rozhodování o výběru veřejných výdajů v obraně (analýza veřejného rozhodování) a využití veřejné volby,
- předpovídání reakce daňových poplatníků (občanů i firem) na změny, které souvisí s objemem financí pro obranu apod.

Zásady alokace veřejných financí v obraně

Při rozhodování o alokaci veřejných financí je nutno vycházet ze zásad platných pro řízení ekonomiky veřejného sektoru. V případě obrany to znamená:

- Veřejnou volbou rozhodnout o poměru mezi národní a koaliční obranou.
- Poskytování obrany a o výdajích na obranu má rozhodovat centrální vláda a parlament, protože obrana je poskytována všem občanům a pro celé území státu. Decentralizaci výdajů v obraně je možné uplatnit u výdajů, které svým významem nepřesahují regionální význam, ale mohou motivovat prvky řízení na nižší než centrální úrovni k efektivnímu hospodaření se zdroji.

[Ⓟ] pplk. Ing. Roman Horák, CSc., náčelník sk. fin. zabezpečení, Katedry vojenské logistiky, VA Brno

- Rozhodovat o alokaci zdrojů lze na základě předem připravených možných scénářů s ohledem na ocenění bezpečnostních rizik a priorit (vojensko politických ambicí státu).
- Pro každý scénář je nutno připravit varianty alternativních programů s jejich oceněním. Výběr varianty programů závisí na přidělených zdrojích a na analýze nákladů a užitku variant programů.
- Rozvojové programy mají zahrnovat veškeré náklady (věda, výzkum, provoz, personální výdaje, údržba, likvidace) v celé délce životního cyklu zbraňového či jiného obranného systému. Akviziční procesy je nutno přizpůsobit programům.
- Rozpočtování je třeba chápat jako konkretizaci etap programů, jako vytváření podmínek pro naplnění funkce obrany. Tzn., že rozpočtování by mělo vycházet z finančního vyhodnocení činností dílčích aktivit programu.
- Je vhodné uplatňovat metody funkčního managementu v řízení ekonomiky veřejného sektoru, tedy i armády. (Informační, kontrolní i motivační systémy).

Zavedení programování a rozpočtování podle cílů a tomu odpovídajících podporujících nástrojů (účetnictví, nákladová efektivnost apod.), předpokládá provedení změn v řadě oblastí (např. změna rozpočtových pravidel, účetnictví, vzdělávání a příprava lidí atd.) Lze předpokládat, že to bude znamenat změny stávajících zákonů i prováděcích předpisů. Jedná se o skutečně revoluční změnu v řízení obranných zdrojů v obraně i přímo v AČR.

Závěr

Efektivní alokace veřejných financí v obraně je jednou z hlavních podmínek úspěšného naplnění funkce obrany státu i splnění koaličních závazků. Je jedním z projevů ekonomizace obrany. Je podstatným příspěvkem k úspěchu reformy ozbrojených sil.

Reforma veřejných financí v obraně by měla být součástí reformy veřejných financí, o které se zatím jen hovoří. Jestliže se podaří provést reformu veřejných financí, mělo by to mít zásadní význam i pro resort obrany. Je zajímavé, že obrana předbíhá reformu veřejných financí. Může to přinést určité komplikace, které neumožní přijetí racionalizačních opatření v obraně.

Abstract:

The national defence is a public goods and there is financed by the state budget. Our republic is a member of the NATO and uses significant resources for allied programmes. We are responsible for an economic spending of all resources who are allocated not only for the national defence, NATO tasks also for the U.N. peace keeping and humanitarian missions. Defence resources are limited but defence tasks are very costly. Principles of the effective defence resource allocation are an essential condition of successful realization of clear public goods, defence.

Problémy hodnocení efektivnosti výdajů v AČR

Iveta HUŠKOVÁ [☉]

Resumé:

Příspěvek poukazuje na skutečnost, že v AČR stejně jako v jiných oblastech veřejných výdajů našeho státu dosud nebyly zásady efektivního vynakládání prostředků aplikovány. Nastartovaná reforma AČR neodstranila systémové problémy v hospodaření s prostředky. Jednou z podmínek uplatňování ekonomicky racionálních postupů plánování a rozhodování o alokaci je sledování nákladů.

Z ekonomické a právní podstaty obrany jako veřejného statku vyplývá jednoznačný požadavek na hospodárnost, účelnost a efektivnost při jeho zajišťování. Nejsou však k dispozici prakticky použitelné postupy k vyhodnocení, zda skutečně jsou veřejné prostředky v prostředí armády v souladu s takto formulovanými požadavky vynakládány.

Z pohledu veřejné ekonomie je zajímavé podrobit armádní ekonomiku zkoumání z hlediska efektivnosti veřejných výdajů. Smutnou skutečností ovšem je, že v žádné oblasti veřejných výdajů našeho státu dosud nebyly zásady efektivního vynakládání prostředků důsledně aplikovány. Podle doc. Ochrany je naléhavým úkolem veřejného sektoru vyřešit problém efektivnosti jeho fungování. Řešení spočívá v nutném přechodu od formální procesní kontroly veřejných výdajů ke kontrole výsledků. *Ve veřejném sektoru nejsou dosud zabudovány systémové postupy a nástroje, které by sledovaly hledisko účelnosti a efektivnosti veřejného výdaje. Jsou nutné systémové změny v oblasti kontroly výsledků veřejných výdajů, jejímž kritériem je sledování naplnění alokačních cílů, kontrola účinků přijatých opatření a kontrola ekonomického efektu z hlediska relace vynaložených vstupů a získaných výstupů.*¹⁾ Lze důvodně předpokládat, že dobře vyřešená otázka primární alokace ve vazbě na cíle podmiňuje i úspěšnost ekonomického řízení zdrojů uvnitř resortu.

Ke splnění deklarovaných úkolů AČR je zapotřebí nemalých prostředků. Samozřejmě, nejde jen o prosté vynaložení prostředků (jejich spotřebu), nýbrž o jejich smysluplné a ekonomicky racionální využití. Můžeme konstatovat, že přijetí naší země do NATO přineslo velmi užitečnou konfrontaci naší armády s armádami ostatních členských států.

Náš vstup do aliance ukázal jasně nutnost modernizace našich ozbrojených sil, ale také, a to především, se ukázal jako naprosto neudržitelný náš systém plánování a rozpočtování prostředků v AČR. Pod tlakem reality je více než tři roky po našem vstupu do NATO konečně nastartována reforma armády. Armádním velením nastíněná reforma však podle mého názoru dosud nenachází lék na ekonomickou racionalitu hospodaření s přidělenými prostředky. Domnívám se, že ani v navržené reformě nejsou odstraněny systémové problémy, především v rozhodovacím procesu o primární alokaci. Vychází se z objemu obranných výdajů 2,2 % HDP s tím, že na všechny navržené a vytýčené cíle výstavby AČR budou postačovat. Cíle však byly stanoveny dříve, než byly nákladově oceněny. Přes deklarovanou nutnost provázat věcné a finanční plánování jsou rozhodnutí

[☉] Ing. Iveta Hušková

¹⁾ OCHRANA, F. Veřejné výdajové programy — od procesní kontroly ke kontrole výsledků ACTA Oeconomica Pragensia 7/2001, roč. 9, č. 7, s. 54–55.

nadále přijímána bez vymezení funkcí nutných k dosažení cílového stavu. Bez předložení a nákladového vyhodnocení více variant, které by vedly k naplnění požadovaných cílů nelze následně vybrat to, co je ekonomicky racionální.

Tyto skutečnosti však nelze přičíst výhradně zpracovatelům koncepce reformy. Problém se vine celým našim veřejným sektorem. Kromě setrvačnosti ve způsobu ekonomického myšlení podle zvyklostí minulých let je limitujícím faktorem a zdrojem problémů i současná účetní a rozpočtová legislativa, která neefektivní způsoby alokace a nemožnost kontroly naplnění fiskálních cílů konzervuje. Resort MO může být zdrojem inspirace v prosazování změn, nemůže však uvnitř organizační složky překročit zákonný rámec rozpočtových pravidel a účetnictví.

Současný stav ekonomiky armády je ovlivňován našim zapojením do struktur NATO. Zvýšila se potřeba investic a vyšší investice s sebou nesou zvýšené náklady na jejich provoz. Tento vliv dynamizuje potřebu hledat co nejrychlejší cestu k efektivnosti hospodaření, což nás opravňuje v teoretické rovině k překračování konvencí dosud platných v oblasti veřejných výdajů.

Teoretikové i praktikové hledají shodu v tom, jaké ekonomické nástroje ve veřejném sektoru používat, jaké údaje v jakém rozsahu budou k tomu nutné a jak je získávat bez nutnosti zvýšené administrativní zátěže. Pozornost se často zaměřuje na náklady, jako na univerzální prostředek k řešení výše uvedených okruhů problémů. Za současných podmínek náklady v takové podobě, jak je známe z podnikového prostředí, ani objektivně sledovat nelze. To způsobuje, že je v armádě tato ekonomická a účetní kategorie často nedostatečně chápána. Ekonomové s upřímnou snahou pomoci efektivnímu řízení zdrojů v resortu začínají používat také další pojmy bez jejich jasného vymezení v podmínkách veřejné ekonomiky. Jedná se o výkony, výnosy, kapitál a další — převzaté z oblasti podnikového účetnictví a podnikové ekonomiky.

Lze důvodně předpokládat, že armáda se v budoucnu neobejde bez sledování a vyhodnocování nákladů. Je to hlavní podmínkou uplatňování racionálních postupů plánování a rozhodování o alokaci. Zavedení sledování nákladů umožní definování závazků národní a koaliční obrany. Na základě výše uvedeného bude struktura armády upravena tak, aby se sladily strategické cíle s ekonomickými možnostmi našeho státu. Předpokladem bude definování funkcí k naplnění cílů a vypracování variant reálně nákladově oceněných cest k naplnění definovaných funkcí. Pak rozhodnutí o výběru varianty může být provedeno podle zásad veřejné volby, nikoli funkcionáři armády. Na základně srozumitelně stanovených nákladových kritérií se mohou na plánování kvalifikovaně podílet i ti, kdo budou deklarované cíle naplňovat. Ti pak mohou nést odpovědnost za provedené výkony a tomu odpovídající spotřebované zdroje — náklady a bude možno provádět i kontrolu hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.

Summary:

The article refers to the fact that in the Czech Armed Forces as well as in other public areas of our country, principles of effective economic management have not been applied yet. The started reform of the Czech Armed Forces has not eliminated severe system problems in economic management. One of the preconditions for any application of economically rational allocation planning and decisions procedures is a cost control.

Zpráva o řízení zdrojů v AČR

Kenneth KLADIVA [§]

Na konferenci byla prezentována profesorem Kennethem Kladivou *Zpráva o řízení zdrojů v AČR*, která byla poprvé zveřejněna v březnu roku 2002. V textu sborníku je uvedena v původním znění v překladu npor. Ing. Vladana Holcnera.

Summary:

Zpráva charakterizuje závažné nedostatky řízení zdrojů v AČR. Jedná se o ne-respektování formalizovaných postupů plánování a rozhodování, dále o nezohledňování nákladů, nevyhovující informační systémy řízení a prostředí neefektivního řízení zdrojů.

Úvod

Řízení zdrojů v Armádě České republiky vykazuje závažné nedostatky.¹⁾ Těmito nedostatky jsou:

1. Neexistence formalizovaných postupů plánování a rozhodování.
2. Nedostatečné povědomí o nákladech.
3. Nevyhovující informační systémy řízení.
4. Prostředí neefektivního řízení zdrojů.

O každém z těchto nedostatků je pojednáno níže.

1. Neexistence formalizovaných postupů plánování a rozhodování

Absence komplexních postupů plánování a rozhodování představuje nejzávažnější nedostatek a je hlavní příčinou katastrofické finanční situace Armády České republiky. Rozhodnutí o struktuře vojsk a zdrojích jsou přijímána bez zvažování nákladů a vyváženosti prvků ozbrojených sil. Nedávné hodnocení NATO označilo absenci postupů plánování za elementární příčinu zhoršujícího se stavu Armády České republiky.

Všechny západní členské státy NATO realizují komplexní a transparentní postupy plánování a rozhodování. „Transparentní postupy plánování a rozpočtování“ byly podle

[§] Kenneth L. Kladiva, CPA [Pozn. překladatele: CPA (Certified Public Accountant) = autorizovaný účetní znalec (USA — držitel státem kontrolované koncese po složení státních zkoušek).], Profesor řízení zdrojů, Defense Acquisition University [Pozn. překl.: Defense Acquisition University = Univerzita obranných akvizic.], Ft. Belvoir, Virginia, 13. března 2002

¹⁾ Definice jsou uvedeny v Dodatku 1, s. 14.

iniciativy Partnerství pro mír nezbytným předpokladem pro členství v Alianci. V roce 1995 Armáda České republiky zavedla komplexní postupy plánování a rozhodování (známé jako SPPR/E)²⁾, aby splnila předpoklad pro členství v NATO. Od těchto postupů však bylo upuštěno krátce poté, co se Česká republika stala členem NATO. Absence formalizovaných postupů plánování a rozhodování vysílají Alianci vzdorný — možná neúmyslný — signál, že „další dodržování vstupních kritérií není po dosažení členství v alianci nezbytné“.

V optimálním případě by formalizované a transparentní postupy vojenského plánování a rozhodování měly být stanovovány zákonem zajišťujícím kontinuitu směřování i pružnost v době změn v civilním vedení resortu. Bez stabilních postupů plánování a rozhodování je jakýkoliv pokus transformovat či reformovat Armádu České republiky odsouzen k nezdaru.

2. Nezohledňování nákladů

Při řízení resortu se nelze racionálně rozhodovat bez jasných informací o nákladech. Otázka „Kolik to bude stát?“ a „Jak za to zaplatíme?“ musí být zodpovězena u každého rozhodnutí o zdrojích. Neexistuje však žádná metoda či organizační složka pro shromažďování údajů o nákladech a provádění předběžných kalkulací (odhadů) nákladů. Spolehlivé odhady nákladů jsou pro efektivní plánování a rozhodování klíčové.

Rozhodování o struktuře vojsk bez ohledu na náklady je základní příčinou „úpadku“ financování Armády České republiky. Náklady stávající struktury ozbrojených sil překračují možnosti rozpočtu, který je na její zabezpečení k dispozici. Výsledkem je, že vojenské útvary realizují svoji činnost na mnohem nižší úrovni, než jaká je úroveň efektivní a hospodárná. Nebude-li obranný rozpočet zvýšen nad současnou hodnotu 2,2 % HDP, budou finanční dopady leteckých programů L-159 ALCA a Grippen pro resort zničující. K dispozici budou jen nepatrné, nebo vůbec žádné rozpočtové prostředky pro výstavbu mobilní, dobře vycvičené a vyzbrojené pozemní armády, kterou Aliance České republiky doporučila.

Spojenými státy financovaný a podporovaný model ozbrojených sil/nákladů známý jako Defense Resource Management Model (DRMM) (Model řízení obranných zdrojů) byl Armádě České republiky poskytnut zdarma. Model byl konstruován specificky s cílem napomoci bývalým nečlenským zemím NATO vytvořit finančně omezené alternativní struktury ozbrojených sil. Model DRMM představuje základní nástroj efektivního plánování a rozhodování. Nevyužívání modelu DRMM při plánování struktury ozbrojených sil zaručuje, že stávající katastrofický stav armádních financí nebude překonán.

3. Nevyhovující informační systémy řízení

Účelem informačních systémů řízení je poskytovat správné a včasné informace jak členům vyššího managementu tak i operačním velitelům v době řízení činností. Aby byla

²⁾ SPPR/E (Systém plánování, programování, rozpočtování/provádění)

zajištěna přesnost a konzistence údajů, měly by systémy být konstruovány na základě jednotné a integrované databáze. Finanční informace by měly zaznamenávat finanční výdaje i náklady na zdroje využitě/spotřebované organizačními součástmi a pro účely hlavních druhů vojenské techniky.

Informační systémy řízení Armády České republiky nesplňují ani jedno z výše uvedených kritérií. Informační tok směřuje převážně „nahoru“ do centrálních řídicích středisek. Informace užitečné pro operační (provozní) struktury buď neexistují nebo přicházejí příliš pozdě, než aby mohly být použitelné pro řídicí/kontrolní funkci vedení. V současné době existují alespoň čtyři samostatné, avšak neintegrovane informační systémy v různých stádiích vývoje. Finanční informace sestávají převážně z finančních výdajů (finanční účetnictví). Náklady využitých/spotřebovaných zdrojů (nákladové/manažerské účetnictví) neexistuje.

Efektivní řízení zdrojů je závislé na včasných a přesných informacích. Dokud nebudou odstraněny výše uvedené nedostatky informačního systému, je nemožné Armádu České republiky řídit efektivně a hospodárně.

4. Prostředí neefektivního řízení zdrojů

Řízení zdrojů a jejich monitorování spadá do pracovní náplně vedoucích pracovníků. To zahrnuje povinnost vedoucích (velitelů) plánovat a realizovat rozpočet. Manažeři na operačním stupni Armády České republiky však nejsou do procesu plánování a realizování rozpočtu efektivně zapojeni. Rozpočtovým odhadům přicházejícím od jednotek není přiřazována patřičná priorita a tyto odhady dalece přesahují rozpočtové prostředky, které jsou nakonec k dispozici. Vyšší vedení vysvětluje rozdíly mezi požadovanými rozpočtovými prostředky a skutečně přidělenými prostředky na zabezpečení činnosti nedostatečně nebo je nevysvětluje vůbec. Plánování a realizování rozpočtu je centralizované na Ekonomické sekci Ministerstva obrany a na Ministerstvu financí. Hlavní pozornost je věnována sledování výše a termínování výdajů. Takový postup je neefektivní a v rozporu se všemi moderními principy řízení zdrojů. Zdroje jsou nejefektivněji řízeny v místě využití a ne někde daleko v centru. Jedním z cílů formalizovaných postupů plánování a rozhodování je decentralizovat řízení zdrojů a učinit operační velitele a vedoucí pracovníky zodpovědné za zdroje, které jim byly svěřeny. *Dokud však nebudou vytvořeny formalizované postupy plánování a rozhodování, je tento centralizovaný řídicí systém financování nezbytný, aby nedošlo k čerpání prostředků překračujícímu parlamentem schválený rozpočet.*

Řada armádních velitelů má pocit, že finanční řízení nepatří k povinnostem velitele. To má své kořeny zřejmě v éře socialismu, kdy hlavní povinností velitelů bylo „velet“ (řídit) vojskům v boji. Problematika financování řešena nebyla. Hlavním důvodem rozpadu sovětského bloku však byla skutečnost, že náklady na udržování struktury ozbrojených sil přivedly systém k „úpadku“. Velitelé stále „velí“ vojskům (řídí vojska). Ozbrojené síly však představují zdroje, zdroje stojí peníze a objem finančních prostředků je omezený. Proto musí být velitelé na všech stupních aktivně zapojeni do řízení zdrojů, aby z vynaložených finančních prostředků získávali co nejvyšší „hodnotu“. Formalizované postupy plánování a rozhodování musí velitele učinit zodpovědnými za finanční řízení

zdrojů, které mají pod kontrolou. Absolutně zásadní je v tomto směru vzdělávací program obeznamující velitele a příslušníky štábů s formalizovaným finančním řízením.

Určité napětí mezi Ministerstvem obrany a Generálním štábem je nevyhnutelné a prospěšné. Napětí však nesmí svévolně přecházet do stadia, kdy začíná být destruktivní. Zničující napjatá situace blokuje spolupráci nezbytnou pro efektivní řízení zdrojů. Díky vymezení konkrétních funkcí a povinností zúčastněných pracovníků by formalizované a zdokumentované postupy plánování a řízení takové destruktivní trendy eliminovaly.

Ostatní

Rámec obecných procesů plánování a rozhodování je uveden v Dodatku 2, str. 15.

Dodatek 1 — DEFINICE

Finanční řízení: Využívání finančních (peněžních) ukazatelů k řízení zdrojů. Většinu zdrojů je možné uvádět a řídit v peněžních jednotkách. Kupříkladu rozpočet na zabezpečení osob představuje určitou sumu peněz. Rozpočet byl kalkulován po zvážení počtu osob, platových zařazení atd. Výše prostředků vynaložených na zabezpečení osob se pak stává nástrojem „peněžního rozměru“ pro řízení lidských zdrojů.

Peníze: Univerzální zdroj. Téměř všechny zdroje lze uvádět v peněžních jednotkách. Peníze jsou společným jmenovatelem měření spotřeby zdrojů.

Výdaj: Peněžní úhrada.

Postupy plánování a rozhodování: Definované a logické postupy vycházející z vymezení žádoucích cílů/úkolů a umožňující splňování těchto cílů/úkolů v rozsahu realizovatelném s danými omezeními finančních a dalších zdrojů. Obecnými fázemi vojenských postupů plánování a rozhodování je plánování, programování, rozpočtování a realizování (PPRE — Planning, Programming, Budgeting, and Execution).

Plánování zahrnuje vymezení požadovaných cílů.

Programování představuje přiřazování priorit žádoucím cílovým stavům v závislosti na potřebách a výši dostupných finančních prostředků.

Rozpočtování obsahuje

1. vyžádání prostředků;
2. přidělení rozpočtových limitů operačním (provozním) útvarům.

Realizování zahrnuje

1. získávání (nákupy) zdrojů;
2. monitorování vynakládání prostředků s cílem nepřekročit rozpočtové limity a
3. revidování priorit na základě skutečné situace.

Zdroje: Zdrojem je cokoliv využitě ke splnění úkolu či dosažení cílového stavu. Příkladem jsou pracovní síly, výzbroj a výstroj nebo finance.

Řízení zdrojů: Plánování a usměrňování zdrojů k požadovanému cílovému stavu.

Dodatek 2 — OBECNÉ POSTUPY PRO PLÁNOVÁNÍ VOJENSKÝCH ZDROJŮ Z NÁRODNÍHO POHLEDU

Krok 1: DEFINOVÁNÍ NÁRODNÍCH ZÁJMŮ

Účel: Vytvoření východiska pro plánování všemi ministerstvy/resorty.

Postup: Předseda vlády, generální štáb, pověřeni političtí představitelé ministerstev a politické strany formulují oficiální postoj k hospodářské, sociální a fyzické bezpečnosti včetně vztahů s mezinárodními bezpečnostními organizacemi, jakými je NATO, EU, OBSE aj.

Mechanismus: Setkání, vyjednávání, dokumenty formalizující stanoviska, průzkumy preferencí občanů. Jako koordinátor vystupuje ministr vnitra nebo jiný pověřený činitel.

Výstupní dokument: Písemný dokument, tzn. Národní strategie; Národní cíle/úkoly; Národní vize; Bílá kniha atd.

Časový rámeček: Proměnlivá veličina, závisí na konkrétní situaci. Může činit 20 nebo i více let.

Současný stav: Existuje.

Krok 2: VYMEZENÍ HROZBY FYZICKÉ BEZPEČNOSTI

Účel: Definovat hrozby fyzické bezpečnosti státu.

Postup: Analýza a ověření informací získaných vojenskými a civilními zpravodajskými službami a na základě dohod o zpravodajské spolupráci s jinými státy.

Mechanismus: Poradní skupina sestávající z osob zastávajících vyšší funkce a zabývající se vojenskou strategií, vědou a technologiemi a zahraničními vztahy. Skupina pravidelně posuzuje souhrnné zpravodajské informace předkládané profesionálními zpravodajskými analytiky.

Výstupní dokument: Zpravodajský posudek pro plánování. Tento dokument vytváří obecná východiska pro plánování struktury ozbrojených sil.

Časový rámeček: Posudek je vytvářený na 15–20 let. Aktuální situaci ve světě reflektuje krátkodobý (s výhledem 5 let), vyvíjející se situaci ve světě popisuje střednědobý (5–15 let) a pokrok vědy a technologií dlouhodobý posudek; časové rámce jsou relativní.

Současný stav: Neexistuje.

Nezbytná opatření: Je nutné začít provádět výše zmíněné postupy a vytvořit popsaný mechanismus.

Krok 3: VYTYČENÍ VOJENSKÝCH ZÁVAZKŮ VŮČI MEZINÁRODNÍM BEZPEČNOSTNÍM ORGANIZACÍM

Účel: Vytyčit závazky ozbrojených sil vůči mezinárodním organizacím.

Postup: Posouzení mezinárodních úmluv, formálních dohod a neformálních závazků vůči mezinárodním a regionálním bezpečnostním organizacím a státům.

Mechanismus: Zástupci ministerstva obrany a ministerstva zahraničí monitorují mezinárodní vztahy. Sekce zahraničních vztahů ministerstva obrany vede aktualizovaný seznam závazků.

Výstupní dokument: Závazky vůči mezinárodním bezpečnostním organizacím strukturované podle jednotlivých složek ozbrojených sil a doby trvání závazku.

Časový rámec: Závisí na smlouvě s nejdelsí dobou platnosti.

Současný stav: Neexistuje.

Nezbytná opatření: Vytvoření oficiální meziresortní (Ministerstvo obrany/zahraníčí) pracovní skupiny pravidelně doplňující seznam vojenských závazků ozbrojených sil.

Krok 4: VYTVOŘENÍ STRUKTURY OZBROJENÝCH SIL „ELIMINUJÍCÍ RIZIKA“

Účel: Definovat „rizika eliminující“ strukturu ozbrojených sil.

Postup: Separace všech prvků existujících hrozeb a výběr složky ozbrojených sil vhodné k eliminaci (zastažení) či překonání jednotlivých hrozeb. Aplikace modulového přístupu vycházejícího z prvků ozbrojených sil/zabezpečení sil a výběru struktury velení vyhovující konkrétnímu zasazení vojsk. Každý z prvků ozbrojených sil musí průkazně vycházet z konkrétní hrozby či závazku vůči organizaci bezpečnostní spolupráce.

Výstupní dokument: Dokument Požadavky na ozbrojené síly (není plánem). Jde o přehled veškerých požadavků na ozbrojené síly.

Časový rámec: Závisí na dlouhodobosti hrozeb a délce platnosti závazků v rámci bezpečnostní spolupráce. (S výhledem 15–20 let; krátkodobý s výhledem 5–7 let je nejdůležitější)

Současný stav: Struktura ozbrojených sil se vytváří (únor 2002), avšak nevychází z analýzy hrozeb či závazků vůči mezinárodním a regionálním bezpečnostním strukturám.

Nezbytná opatření: Zřídit oficiální organizační prvek aplikující výše naznačené principy budování ozbrojených sil. Na strukturování ozbrojených sil se podílejí vyšší vojenští manažeři (velitelé).

Krok 5: VYTVOŘENÍ STŘEDNĚDOBÉHO PROGRAMU REALIZOVATELNÉ STRUKTURY OZBROJENÝCH SIL

Účel: Vytvoření struktury ozbrojených sil, která minimalizuje rizika, odpovídá závazkům v rámci bezpečnostní spolupráce a je dostupná (financovatelná). Zde jde o nejobtížnější fázi procesu vojenského plánování, protože je třeba koordinace a spolupráce mezi správci jednotlivých druhů ozbrojených sil a zabezpečení sil a civilním vedením. Po schválení se Střednědobý program struktury ozbrojených sil stává základem pro zadávání úkolů a vyžadování finančních prostředků od parlamentu.

Postup: Každému z prvků ozbrojených sil je přiřazována priorita v závislosti na pravděpodobnosti a závažnosti hrozby korespondující s daným prvkem. Jádrem celého procesu je substituční analýza. Většina rozpočtu je vyčleňována na „fixní náklady“ související s pokračujícími programy a pouze 10 % až 15 % je k dispozici pro nové iniciativy. Po konzultacích s analytiky zabývajícími se problematikou rozpočtu nákladů a operačním výzkumem vyšší civilní a vojenští vedoucí pracovníci sestavují konečný seznam doporučených priorit.

Mechanismus: Ministr obrany vydává obecnou směrnici vymezující „vhodnou“ strukturu ozbrojených sil a výši rozpočtových prostředků, které jsou k dispozici. Pro každý z hlavních prvků ozbrojených sil, tzn. v případě České republiky pozemní síly a vzdušné síly, jsou vytvářeny dvě roviny výborů. V nižších výborech „pracovní úrovně“ jsou zastoupeni funkční odborníci (logistickí, spojari, personalisté apod.) v hodnostech vyšších důstojníků. Mezi jejich povinnosti patří shromažďování a analyzování informací o nákladech a stavu z operačních (provozních) složek, příprava doporučení alternativ a priorit a identifikace vážných problémů k řešení na vyšším stupni. S cílem koordinovat činnost a zjišťovat problematické oblasti či nedostatky jsou konána společná mezioborová setkání. Většina priorit je přiřazována na „pracovní“ úrovni. Nejzávažnější problémy a nové iniciativy jsou projednávány výborem „rozhodovací úrovně“ sestávajícím z důstojníků v generálských hodnostech a vyšších civilních řídicích pracovníků. Zde je těmto problémům a iniciativám taktéž přiřazována konkrétní priorita. Konečné seřazení priorit je předkládáno orgánu pro analýzu a hodnocení programu, který zajišťuje, aby byly posouzeny a sladěny veškeré údaje o nákladech a organizaci. Kromě toho se orgán pro analýzu a hodnocení projektu může zabývat vlastním řazením priorit prvků ozbrojených sil a doporučovat nová uspořádání těchto priorit. Ministr obrany naslouchá oběma stranám a přijímá konečné rozhodnutí.

Alternativou výše nastíněného mechanismu vytváření struktury ozbrojených sil, kdy jejich počty nepřesahují 100 000 příslušníků, je model aplikovaný britskými a kanadskými obrannými strukturami. Přímo pod ministrem obrany figurují na stejné úrovni civilní zmocněnec a náčelník generálního štábu. Jejich společným úkolem je vytvářet, udržovat a aktualizovat strukturu ozbrojených sil z pohledu vymezené politiky a existujícího potenciálu. Většina každodenních problémů souvisejících se strukturou ozbrojených sil je řešena na úrovni pracovního štábu, a to konsensuálně a vyjednáváním. Rozpory mezi civilní

politikou a vojenskými doporučeními jsou řešeny stálým výborem (pracovní skupinou), která se schází k řešení závažných problémů. Tento proces sleduje stejný cíl, tj. strukturu ozbrojených sil za daných omezení zdrojů maximálně eliminující rizika, avšak vylučuje většinu časově náročných „formálních postupů“.

Výstupní dokument: Plán (program) ozbrojených sil, které budou vykonávat svoji činnost, a příslušných nákladů s výhledem na pět až šest let. Každá položka je podložena podrobným rozpisem naznačujícím počty osob, hlavních typů techniky, vymezujícím kategorie provozních nákladů apod. Tento dokument se běžně označuje jako střednědobý plán, tzn. Program struktury a financování ozbrojených sil.

Časový rámeček: Pět až šest let.

Současný stav: Připravuje se. Neexistují však oficiální (formalizované) postupy a údaje o nákladech nejsou ověřovány. O validitě obsahu právě připravovaného plánu je proto možné polemizovat.

Krok 6: PROVÁDĚNÍ PŘEDBĚŽNÝCH ROZPOČTOVÝCH KALKULACÍ (ODHADŮ)

Účel: Zpracovat rozpočtový požadavek pro parlament.

Zodpovídá: Ministr obrany.

Mechanismus: Struktura ozbrojených sil a finanční data střednědobého plánu týkající se nadcházejícího roku jsou zpřesňovány a je ověřována jejich dosažitelnost. Faktory odhadů nákladů používané ve fázi „programování“ mohou být nahrazeny aktuálními provozními údaji, aby byla zvýšena věrnost údajů o nákladech. Informace jsou převáděny do formátu požadovaného parlamentem. Jsou vyhotovována popisná a vysvětlující zdůvodnění, aby pracovníci parlamentu/ministerstva financí mohli posuzovat opodstatněnost požadavku.

Časový rámeček: Každoročně: v září předkládáno ministerstvu financí, ministerstvo předkládá vládě, vláda parlamentu, parlament schvaluje v prosinci.

Současný stav: Proces funguje, ale řada rozhodnutí je přijímána kariéerními civilními a vojenskými představiteli namísto civilních zmocněnců.

Krok 7: PŘÍPRAVA PLÁNU REALIZACE ROZPOČTU

(tzn. provozního plánu)

Účel: Získat odhady nákladů na plnění zadaných úkolů z provozních/operačních složek (plnění úkolů).

Zodpovídá: Útvary, operační velitelství, ministerstvo obrany.

Postup: Operační velitelství/útvary předkládají předběžné kalkulace/odhady operačních/provozních nákladů na rozpočtový rok. Ministerstvo obrany porovnává odhady jednotlivých útvarů se souhrnnými kalkulacemi.

Mechanismus: Útvary jsou obeznámeny s cílovou výší rozpočtových prostředků, která jim bude podle očekávání přidělena. Operační/provozní útvary provádějí předběžné kalkulace nákladů na rozpočtový rok, k čemuž využívají informace o cenách potřebných zdrojů (nákladech na potřebné zdroje). Tyto odhady jsou porovnávány s cílovou výší rozpočtu, která bude pravděpodobně přidělena. Nezbytné fixní nákladové položky jsou pokrývány v rámci první úrovně financování. Diskrečním položkám jsou přiřazovány priority v závislosti na potřebách. Všechny nefinancované položky jsou seřazeny v pořadí priorit. Finanční plán je předkládán vyššímu velitelství. Kalkulace operačního stupně jsou nakonec porovnávány se střednědobým programem a rozpočtovými požadavky pro parlament/ministerstvo financí. Rozpory se analyzují a přizpůsobuje se přidělení úkolů. Cílem je zajistit, aby prostředky jsoucí k dispozici směřovaly k činnostem s nejvyššími přiřazenými prioritami. To může vyžadovat drastické přizpůsobování úrovní plnění úkolů či operačních/provozních útvarů.

Výstupní dokument: Finanční plán (provozní plán) operačních/provozních útvarů; shrnutí se pro ministerstvo obrany stává Finančním plánem.

Časový rámeček: Optimální je příprava v době posuzování rozpočtu parlamentem. V České republice je však předkládán Ministerstvu obrany v dubnu/květnu. Z důvodu neexistence formalizované fáze/procesu programování se stává základem Rozpočtového požadavku na další fiskální rok.

Současný stav: Funguje, ale nedostatečně. Útvary nejsou seznamovány s cílovými výšemi rozpočtů a předkládají neomezené finanční požadavky. Útvary dostávají méně než požadují, a to bez vysvětlujícího zdůvodnění.

Krok 8: REALIZACE SCHVÁLENÉHO ROZPOČTU

Účel: Vytvoření a udržování struktury ozbrojených sil, jak je obsažena ve Střednědobém plánu.

Postup: Přizpůsobení zadání úkolů operačním/provozním strukturám o změny učiněné parlamentem během procesu schvalování rozpočtu a o „reálné“ změny cen a poměrů.

Mechanismus: Ministr obrany vydává „Směrnici provozního/operačního rozpočtu“, která reflektuje priority struktury ozbrojených sil vyplývající z procesu schvalování rozpočtu parlamentem. Rozpočtové prostředky jsou přidělovány operačním/provozním útvarům v závislosti na charakteru úkolu. Přípravuje se strukturování rozpočtu podle nákladových položek (tzn. platy civilních zaměstnanců, cestovní náhrady, správa budov, materiál apod.) pro organizační prvky operačního (provozního) stupně. Konkrétní výdaje a zkušenosti z vývoje nákladů se porovnávají s výší prostředků vyčleněných v rámci programu. Odchytky jsou analyzovány (např. cena nebo množství) a operační/provozní programy se přizpůsobují nebo se od parlamentu požaduje navýšení rozpočtu.

Výstupní dokument: Směrnice provozního/operačního rozpočtu;
Stav provozního/operačního rozpočtu; Revize rozpočtových cílů.

Časový rámec: Soustavné.

Současný stav: Funguje, avšak v omezené míře. Soustřeďuje se hlavně na výdaje finančních prostředků a nikoliv na provozní/operační náklady. Povědomí o provozních/operačních nákladech a zapojení velitelů na operačním stupni je neuspokojivé.

POZNÁMKA: Kontrola finančních prostředků v průběhu realizace rozpočtu je v současné době silně centralizována. Operační/provozní vedoucí pracovníci (velitelé) sehrávají jen nevýznamnou roli, pokud vůbec nějakou mají. Tento stav je však naprosto nezbytný, aby se zabránilo utrácení více prostředků, než kolik bylo parlamentem v rámci rozpočtu uvolněno. Stávající struktura ozbrojených sil je větší, než umožňuje rozpočet na její zabezpečení. Dokud nebude zaveden účinný systém plánování a rozhodování udržující v rovnováze strukturu ozbrojených sil a výši dostupných rozpočtových prostředků, bude centralizovaná kontrola financování a realizace rozpočtu nezbytná. Zdroje (tzn. finanční prostředky) jsou nejlépe řízeny v místě spotřeby. Stávající systém se pokouší zdroje řídit z místa, které je spotřebě zdrojů nejvíce vzdáleno.

Summary

The Report describes serious resource management failings in the Czech Armed Forces. These are: absence of any formal planning and decision process, further lack of cost awareness, inadequate management information systems and ineffective resource management environment.

Efektivnost a náklady v prostředí Ministerstva obrany

Miroslav KRČ 

Resumé:

Článek charakterizuje sledování nákladovosti jako podmínku hodnocení efektivity. Podle názoru autora bude moderní účtování nákladů vyžadovat, aby ozbrojené síly byly chápány jako podnik. Jsou definovány základní podmínky efektivního čerpání zdrojů.

Úvod

Ve svém vystoupení hned na počátku uvedu, že o nezbytnosti vědecké analýzy ekonomických aspektů vojensko–ekonomického komplexu „AČR“ jsou přesvědčení jak teoretikové tak i praktikové. Ukazuje to nejnovější diskuse o otázce o sledování nákladů a výdajů v podmínkách AČR.

Ekonomika obrany a ekonomika armády má za úkol přispívat aktivně k řešení ekonomických problémů ozbrojených sil. Je tomu tak proto, že je prakticko–normativní vědou. Její výkladové úkoly spočívají v deskriptivní analýze ekonomické rozhodovací oblasti v ozbrojených silách. Tvořivá úloha by pak měla zahrnout vydávání pokynů pro jednání (chování), které garantují co možná vysoký stupeň dosahování vojensko–ekonomických cílů.

Když vyjdeme z hodnocení rozhodovacích alternativ, musí být nejdříve prozkoumány vojenskoekonomické cíle. Systematickému zkoumání cílů jsou stavěny jako těžiště následující úkoly:

- empirické zkoumání cílů (obsah, rozsah a časová vazba cílů),
- analýza vztahů mezi cíli (komplementárnost, konkurence, indiferentnost),
- koncepce vojenskoekonomického cílového systému.

Další problémový okruh zahrnuje skutkové podstaty vojenskoekonomického rozhodování. Zde je třeba zkoumat stupně volnosti (svobody), které mohou být určovány nositeli rozhodnutí podle vlastního mínění. Při funkčním posuzování jsou ve středu pozornosti funkce hospodářské výkonnosti (zajištění a provedení výkonu).

Dále je třeba vyvinout vojenskoekonomické objasňovací modely, určit důsledky alternativ rozhodnutí. Vysvětlení a prognóza důsledků rozhodnutí jsou centrálním úkolem výzkumu vojenskoekonomického rozhodování. Je možno rozlišit matematické a verbální modely vysvětlení. V rámci problémového okruhu stanovení (určení) výkonu přísluší teoretickým modelům nákladů velký význam. Teorie nákladů je jádrem vojenskoekonomické teorie.

[♯] doc. PhDr. Miroslav Krč, CSc., Vojenská akademie v Brně

Z toho vychází, že ekonomický problém zabezpečení obrany je nutno formulovat jako výběr strategie, technologie a struktury sil, pomocí kterých bude možno realizovat cíle obranné politiky s nejmenšími náklady ve světle limitovaných zdrojů. Je třeba vést politiky a poté i ozbrojené síly k rozhodování o těchto otázkách pod tlakem rozpočtových limitů a při respektování stanovených cílů. Subjekty rozhodování tak ponese břímě nákladů svých vlastních rozhodnutí. Avšak aby tento úkol byl splnitelný je potřebné na všech stupních a u všech rozhodovacích subjektů provádět ekonomickou analýzu. Jako následně je nutno v armádních podmínkách přistoupit k efektivní alokaci zdrojů. „Efektivnost je takové použití ekonomických zdrojů, které přináší maximální úroveň uspokojení, dosažitelnou při daných vstupech a technologii.“¹⁾ Dále je nutno se zabývat moderním účtováním nákladů, základními podmínkami pro efektivní čerpání zdrojů a také jaké jsou možnosti datového skladu při sledování ekonomických nákladů a vojenských výkonů a jejich transparentnosti. Naplnění těchto cílů není vůbec jednoduché.

1. Dosažení efektivnosti

Na jeden z možných přístupů ukazuje doc. Šefčík. Podle něj jde o aplikaci:

Efekt vstupu a výstupu. Rozhodující kritérium je racionálnost využití vstupu.

Efekt substituce. Náhrada jednoho zbraňového prostředku za druhý.

Efekt konkurence. Soupeření mezi jednotlivými součástmi armády, mezi armádou a soukromými firmami.

Efekt obrany. Jde o hledání motivace chování a činnosti příslušníků ozbrojených sil k racionální a efektivní činnosti při obhospodařování prostředků vyčleněných na zabezpečení obrany.

Efekt růstu. Hledání takového modelu obranných potřeb, který by zabezpečil požadovanou úroveň obrany i při nižší „spotřebě“ prostředků vyčleněných na zabezpečení obrany.²⁾

2. Moderní účtování nákladů

Teoretické impulsy k provozně ekonomickému myšlení byly v našich podmínkách již založeny.³⁾ Avšak účinek těchto podnětů zůstával omezený. Časové údobí od druhé poloviny

¹⁾ Coufal, I., Brunclík, M.: Hospodárnost, efektivnost a prohlubování ekonomické transformace resortu MO. In: Ekonomika, Logistika a ekologie v armádě – II. Konference IDET 2001. Brno.

²⁾ Šefčík, V.: Efektivnost využívání ekonomických zdrojů při zabezpečování obrany státu. In: Krč, M., Odehnal, L. a kol.: Ekonomika obrany státu. Brno 1998, s. 132 – 133.

³⁾ Výsledkem těchto snah je publikace: Horák, R. a kol.: Východiska pro konstituování ekonomiky armády. Brno 2002.

90. let však přineslo intenzifikaci v chápání provozně ekonomických souvislostí v ozbrojených silách. Jednou z cest může být moderní účtování nákladů. **Moderní účtování nákladů bude vyžadovat, abychom ozbrojené síly chápaly jako podnik a podle toho budeme muset upravit celou institucionální a personální strukturu ozbrojených sil.**

Východisko k řešení složité situace v hospodaření se svěřenými zdroji vidíme v tom, budeme-li počítat ve vojenském prostředí s ekonomickými daty jako jsou kapitál, jmění, náklady a výnosy.⁴⁾

Při sledování ekonomických údajů se spokojujeme se sledováním čerpání prostředků. Není tudíž příliš často v popředí otázka, za co byly peníze vydány, nýbrž snaha, aby z příjmů bylo získáno nezbytné krytí výdajů. Proto požadavek, aby byl zúčtováván majetek a náklad, má pro ozbrojené síly stále větší význam. Požadavek, aby se vedle starosti o krytí výdajů měřilo s použitím ekonomického principu — totiž, aby se s nejmenšími prostředky mohlo dosahovat největšího užitku, není vzhledem k požadavku racionalizace a zvýšení hospodárnosti v podmínkách armádního mechanismu vůbec neoprávněný.

Racionalizace se dosahuje zvýšeným využitím ekonomických metod, které vedou ke snížení provozních nákladů, přičemž uspořené prostředky mohou být využity na zvýšení investičních výdajů, zejména na pokrytí potřeby doplnění a obnovení výzbroje ozbrojených sil.

Tento požadavek však může být splněn jen tehdy, když ozbrojené síly budou používat ekonomické nástroje — kapitál, majetek, náklad, výnos.⁵⁾

Tak jako každý podnik potřebují ozbrojené síly ke splnění své úlohy věcný majetek. O věcném jmění by se měl vést majetkový účet. Znamená to roční ohodnocení těchto statků. Tím budeme nuceni vždy znovu měřit hodnotu nabytých předmětů. To povede k tomu, že velmi lehce rozpoznáme chybné investice.

„Výnosnost“ ozbrojených sil je ve výkonu pro obranu. Proto se zdůrazňuje význam měření jmění a nákladů **Z ceny vlastních nákladů vyplývá tlak na snižování vlastních nákladů.** Srovnání mezi různými jednotkami mohou být rozšířeny srovnáním jednotek stejného druhu jedné země se zemí druhou.

Řešení úkolu zvýšení efektivity v obraně není možné bez rozsáhlého technického aparátu. O tomto věcném majetku je třeba vést účet, aby bylo možno vždy podat informaci o stavu kvantitativně i kvalitativně. Tam, kde je jmění, je také kapitál.

3. Základní podmínky efektivního čerpání zdrojů

Ty spočívají v tom, aby se použitelné finanční prostředky k dosažení vojenských úloh:

- vynakládaly efektivně,
- aby se zavedla hospodářská kritéria v procesech velení.⁶⁾

⁴⁾ Krč, M.: Moderní účtování nákladů v AČR. In: Vojenské rozhledy, 2001, č. 4, s. 58 – 66.

⁵⁾ Krč, M.: Moderní účtování nákladů v ozbrojených silách. In: Ekonomika, Logistika a ekologie v armádě – II. Konference IDET 2001. Brno.

⁶⁾ Barth, R.: Kosten — und Leistungsverantwortung im Heer — Zielsetzung und Einordnung. In: Truppenpraxis/Werhausbildung. č. 12, 1998.

To v našich podmínkách v bližším a vzdálenějším horizontu vyžaduje:

Transparentnost nákladů — zavedení metod, jimiž mohou být prokazovány ekonomické náklady rozhodování.

Výstavba systému — v němž ten, kdo má podat určitý výkon, je odpovědný také za náklady s ním spojené.

Odpovědnost za náklady — vyvinutí a zavedení metod, které umožní vojenský výkon objektivně hodnotit.

Operabilní cílové záměry a předpoklady — zavedení metody přidělování úkolů, kde požadovaný výkon je kvantitativně i kvalitativně jasně definován.

Soulad úkolů a finančních prostředků — vytvoření systému, v němž je soulad mezi úkoly a zdroji.

Předložení účtu — zavedení metod, jimiž se měří souvislost nároků na vojenský výkon a k tomu přidělené prostředky.

Svoboda jednání — vytvoření nezbytné svobody jednání, aby se i na nižších úrovních řízení mohla realizovat hospodářsky smysluplná opatření.⁷⁾

Transparentnost nákladů — hospodaření orientované podle nákladů.

Odpovědnost za náklady — Pouze malá část činnosti se může posuzovat podle vzniklých nákladů.

Nákladovost — nutno náležitě definovat. Nákladovost je poměrový ukazatel souhrnných anebo dílčích nákladů k dosaženým výkonům. Bez odpovědnosti za vzniklé náklady je jen malá nebo žádná pobídka k ekonomickému jednání.

Cílem tedy je, aby odpovědnost za náklady a z nich vzniklé výkony byly v jedněch rukou. Abychom mohli tyto náročné úkoly plnit, je potřebné mít potřebné podklady.

4. Řízení pomocí datového skladu

K řešení této problematiky by napomohl datový sklad, který by mohl být v prostředí MO vytvořen, bude sloužit ve dvou oblastech, které mohou fungovat zpočátku samostatně. Vytvoří podmínky pro efektivní rozhodování, a zároveň umožní sledovat ekonomicky náklady na jednotlivé činnosti.

Určení cíle záleží na tom, aby se podpořilo velení při zajišťování celkového plnění úkolu, zejména pak z hlediska účinnosti, efektivnosti, kvality a hospodárnosti. Řízení

⁷⁾ Barth, R.: Kosten — und Leistungsverantwortung im Heer — Zielsetzung und Einordnung. In: Truppenpraxis/Werhausbildung. Č. 12, 1998, s. 798.

podle daných rovin přináší souhrnné informace v podobě čísel, dat a faktů, které rozšiřují podklad pro rozhodování odpovědného vojenského velitele. *To je jedno z míst pro datový sklad v podmínkách rozhodování v armádním prostředí.*

Znamená to, že slouží k podpoře úkolů vlastní úrovně velení a nikoli jen kontrole podřízené úrovně velení. Kontrola k tomu používá jen agregované údaje z podřízeného stupně, které jsou potřebné pro porozumění úkolům.

Závěr

Jaké úkoly bychom měli plnit abychom přispěli k naplnění efektivnosti a sledování nákladů v prostředí Ministerstva obrany:

- armáda by měla být na cestě k ekonomickému účtu jako prostředku řízení,
- vyškolení příslušníků ozbrojených sil na úseku provozního hospodářství,
- zavést průběžné ekonomické školení v ozbrojených silách,
- příprava a provedení provozně ekonomického výzkumu na sledování nákladů na vojenské činnosti v prostředí MO,
- vytvořit předpoklady pro institucionalizované sledování nákladu — užitku,
- připravit datový sklad pro potřeby rozhodování velitelů a odborných náčelníků,
- pomocí controllingu zajistit pronikání hospodárnosti do ozbrojených sil,
- institucionalizovat přípravy podkladů pro sledování vojenských činností z ekonomických hledisek,
- transparentnost nákladů a výkonů a odpovědnosti za ně.

Problémy legitimacy rozhodování jednotlivce je třeba nahradit požadavkem aktuálních účtů nákladů a výkonů jako nositeli rozhodnutí, tzn. posílení stránky ekonomického rozhodování na základě flebilního rozpočtování, controllingu. **Zefektivnit a zhospodárnit činnost AČR můžeme především zavedením podnikohospodářských kritérií. Proces to bude velmi obtížný, bolestivý, ale nanejvýš potřebný.**

Summary:

The paper characterizes cost control as a prerequisite for effectiveness assessment. In author's opinion, an advanced cost accounting will require that the Armed Forces were seen as a business firm. Further, basic conditions of an effective resource consumption have been defined.

Dýchavičnost reformy ekonomického myšlení a chování

Svatopluk KUNC 

Resumé:

Příspěvek poukazuje na přetrvávající nedostatky v oblasti ekonomického řízení armády ČR, které mohou přibrzdit nebo i ohrozit očekávané výsledky reformy ozbrojených sil. Zejména si všímá okrajového postavení a omezených možností velitelů v procesech racionálního řízení zdrojů, ale i jejich nedostatečné připravenosti na změny, kterých mají být právě oni hlavními aktéry.

Úvod

V „Poselství ministra obrany všem příslušníkům ozbrojených sil“ (Praha 13. 11. 2002) se dozvídáme, že *reformní cíle ozbrojených sil zahrnují, kromě jiného, i představy o budoucí podobě armády, která bude vědět, jak přidělené zdroje plánovat a jak s nimi efektivně nakládat*. Nemohu nepřipomenout fakt, že do transformačních cílů a kroků, kterých jsme v nedávné minulosti byli svědky, byla taktéž zakomponována jakási imaginární představa o tom, že s vyvolanými změnami v jednotlivých oblastech (řízení zdrojů, realizace rozpočtu a způsobu financování, účetnictví a evidence majetku, dalšího budování armády) se souběžně dostaví i změny v racionalitě ekonomického chování. Jak se však později ukázalo, očekávané výsledky se dostavovaly buď velmi sporadicky nebo vůbec. Potvrdila se tím známá pravda, že bez prioritního zavádění vhodných nástrojů řízení (především pak ekonomického řízení) a paralelního vzdělávání managementu jsou podobná očekávání nereálná.

Proto se s Vámi podělím o jednu z mých nedávných pedagogických zkušeností, o které si myslím, že by mohla být jakýmsi mementem před opakováním chyb z minulosti a zároveň by mohla podhalit roušku, která zahaluje skutečné postavení velitele — realizátora reformy, systému řízení armády a konec konců i systému vzdělávání v AČR. Domnívám se, že tato zkušenost bez přikrašlování odráží, jaká je holá skutečnost a čím jsou živeny kritické soudy o tom, jak daleko a úspěšně jsme dospěli v transformačních procesech. Byť zmiňovaná zkušenost není ojedinělá, pro tentokrát ji ozvláštňují její protagonisté. Nabízí vysvětlení, proč se musíme stále znovu a znovu, opakovaně a do omrzení vracet k nesčíslněkrát vysloveným odpovědím na otázky, které tvoří jakoby nepřekonatelný předěl mezi nutným a možným, relevantním a irrelevantním, starým a novým, veřejným a tržním, teoretickým a praktickým, odborným a laickým.

Přednedávnem jsem měl překvapivě konfrontační diskusi s *veliteli vyšších řídicích stupňů* o perspektivách *ekonomiky a ekonomického řízení AČR*. Předmětem diskuse byly jejich pochybnosti o nutnosti některých změn. Vrcholila odmítáním jakýchsi cizokrajných „vzorů“ s poukazem na naše národní specifika, úkoly armády, její organizační strukturu, kvalitu výzbroje a vycvičenosti a především pak na relativně pevně zafixovaný systém řízení, značně rozporuplný s mnou vymezovanou kategorií ekonomického řízení. Protože se jednalo o pracovníky ve vrcholových řídicích funkcích AČR, ale

[♠] Ing. Svatopluk Kunc

i Polské a Slovenské armády, byl jsem jejich postoji k některým problémům, řeknu-li to velice mírně, zdrcen. S podporou některých jejich vnímavějších kolegů jsem musel vynaložit značné úsilí na objasnění toho, že vzorem nám není ta či ona národní armáda, ale jejich cílevědomá snaha, provázena již úspěšně realizovanými kroky, zaměřená na prosazování **obecně platných ekonomických kategorií, nástrojů a metod do procesů manažerského řízení**. A je úplně jedno, jakými specifickými se od nás tyto armády odlišují. Vzorem nám je totiž skutečnost, že dříve než my **rozlišili a formalizovali základní znaky jejich ekonomického systému, účelově vymezili části reality, ve kterých probíhají procesy ekonomické povahy, naučili se je předvídat a řídit**. Postupným zaváděním a využíváním nástrojů ekonomického řízení, o kterých my teprve začínáme diskutovat a které jsou determinantou každého řízení, zahájili kvalitativně novou etapu hospodaření se zdroji.

Jak úvodní zkušenost napovídá, u většiny velitelů přetrvává i nadále vžitá představa o současných, postačujících, dají-li se tak nazvat, *nástrojích ekonomického řízení*, v některých momentech je výrazně přeceňován jejich význam. Současně panuje i značně rozšířený názor, že plnění úkolů výcviku, jako prioritní úloha velitele, přirozeně a jaksí sama o sobě zastíňuje jiné, méně důležité stránky řízení. Tou méně důležitou stránkou řízení je v jejich pojetí **ekonomické řízení procesů výcviku a jiných činností vojsk v míru**. Své názory prezentovali naprosto otevřeně, bez skrupulí, s vědomím si svého postavení a vlastních zkušeností z praktické stránky velení. Možná říci, že jejich názory zrcadlily současnou rigiditu centrálního řízení, úroveň rezortního a odvozeně i jejich ekonomického myšlení, ale i konformitu chování, kterou nikterak neohrožuje ani nevyvážený a pasivně přijímaný rozsah odpovědnosti a pravomocí. Pakliže v edukačních (výchovně vzdělávacích) procesech analyzujeme vybrané ekonomické, svým charakterem objektivní, zákonité, navíc praxí některých armád již ověřované či ověřené kategorie, velmi obtížně nacházíme vzájemnou shodu. Přitom se vesměs zabýváme otázkami, které tvoří **základní kameny racionálního ekonomického myšlení, majících trvalou platnost v každé hospodářící organizaci, a tedy i v AČR**.

Jak jsem již uvedl, s některými vnímavějšími studenty, zřejmě v důsledku jejich pokročilejších odborných a životních zkušeností, ale možná i v důsledku toho, že byli více motivováni některými negativními zkušenostmi, jsem v mnoha problémových okruzích dosáhl zamýšlený a očekávaný výsledek. Nebylo tomu však v otázce hledání úspor výdajů, zejména pak v závěrečných fázích rozpočtového roku. Musím připomenout, že tento, v AČR neustále diskutovaný problém, byl z mé strany doslova *píchnutím do vosího hnízda* a že tímto okamžikem studenty opanovala jednota a vzácná shoda názorů.

Zřejmě již mnozí z Vás tušíte, co mám na mysli. Odpovědi typu, *proč bych to dělal, v příštím roce bych měl krácen rozpočet, stejně dostávám méně, než žádám, ani se to ode mne neočekává, apod.*, byly provázeny souhlasným přikyvováním ostatních. Řeknete si, nic nového pod sluncem. Pro mne ano. Znovu připomínám, že šlo o kurz vyšších důstojníků, se značně širokými pravomocemi a tedy i ekonomickým dopadem svých rozhodnutí. *Když už pro nic jiného, tak alespoň ať tato zkušenost dokládá, jaká je úroveň ekonomického myšlení po deseti letech od zahájení změn navržených MO ČR a schválených vládou ČR pro období let 1993–1996. S jistotou lze říci, že na nižších řídicích stupních se názory budou lišit jen s málo významnou odchylkou.*

Pozornější čtenář zajisté postřehl, že v závěrečných fázích rozpočtového roku *zmiňují úsporu výdajů, nikoliv nákladů*. Obecné ekonomické povědomí managementu AČR stále ještě kategorii nákladů do svých úvah nezahrnuje. A proč také. Byl jsem snad jeden z mála, kdo jim tuto ekonomickou kategorii rozkryl v poněkud širších souvislostech. Skutečnost, že odezvou byly různé (pozitivní i negativní), ale téměř okamžité reakce v postojevé, názorové a hodnotové orientaci (afektivní oblast), lze hodnotit jako zvlášť příznivý signál do budoucnosti.

Cílevědomě uskutečňované edukační procesy jsou však jen jednou stránkou věci, která je nutná, nikoliv však postačující. Musíme si být vědomi toho, že jen pouhým rozšiřováním vzdělání nenastanou (transformační) diskontinuální posuny v postojích a chováních, které konečně povedou k ozdravení ekonomického myšlení v AČR. A už vůbec ne, že se to uděje takřikajíc „zdola“. Podobná očekávání jsou utopistická, škodlivá, rozměňují a prodlužují časovou náročnost skutečných změn.

Důsledky si neseme sami. V myšlení velitelů se velmi zřetelně zakořenila nedůvěra, někdy hraničící až s rezignací, zpochybňující aktivní roli velitele, který by měl při svých náročných funkčních povinnostech ještě jakoby navíc, paralelně ekonomicky řídit. Nemí se co divit. S minimem ekonomických znalostí, které v komparaci s praktickými zkušenostmi vyvolávají jakýsi pocit rizika a nejistoty, je jejich myšlení a rozhodování poplatné formalizovanému chování se znaky byrokratické organizace.

O této skutečnosti mne přesvědčil jeden z velitelů, když na závěr diskuse pateticky prohlašoval, že jakékoliv další kroky k ozdravení ekonomického řízení jsou v jeho případě naprosto zbytečné, protože u jeho útvaru je již vše tak zaběhnuté, tak vyladěné, že již nemá co napravovat. Dotaz, s jakým objemem majetku hospodaří, resp. kolik objektivně nutných zdrojů potřebuje *pro splnění jednotlivých, konkrétních úloh*, pokládal za irelevantní s tím, že dostatek prostředků mu stejně zajišťuje změnové řízení.

Významný potenciál praktických zkušeností, prohlubujících se teoretických poznatků (cíleně zaměřené edukační procesy, přístupné zkušenosti jiných armád), nové a progresivní myšlenky, na druhé straně ale i určitá neochota, nezájem, chabé možnosti velitelů vybočit z konformního jednání, prosadit se, zúročit kreativitu pracovníků na nižších řídicích stupních; to je obraz **současného ekonomického řízení AČR**. V mnohém tento stav nepřekvapuje, ba dokonce možno říci, že je v naprosté shodě s často popisovanými negativními projevy v základních myšlenkových směrech moderního managementu. Stává se totiž, že nové myšlenky jsou v drtivé většině případů vnímány (vrcholovým managementem) jako „vyrušování“. Souvisí to se známou tendencí považovat tyto myšlenky za jednoduchý návod na okamžité řešení všech problémů, nebo je odsoudit jako nepraktické. Často se projevuje i ničím **nezastíraná neochota** vynaložit určité úsilí na jejich pochopení a převedení do praxe.

Stuart Grainer v této souvislosti hovoří o tzv. potřebách okamžiku či dne, které mají ve světě stále vyšších nároků na čas, energii a peníze vždy přednost. Problém tkví v tom, že *manažeréři očekávají a vyhledávají rychlá řešení*. Ve způsobu, jakým se chytají nových myšlenek, je stále něco zoufalého. Módní novinky a trendy jsou vítány s fanfárami a doprovázeny oslavnými ódami, aby se vzápětí vytratily skoro stejně rychle, jako se objevily.[1]

Ani od jednoduchých, mnohdy zcela samozřejmých a logicky prezentovaných myšlenek, které i přes svoji na pohled zdánlivou jednoduchost mohou signalizovat významné, pozitivní změny výsledků, nelze očekávat užitek, pokud jejich budoucí realizace nebude nejdříve podrobena *promyšlenému systémovému přístupu* a jestliže i nadále budou přetrvávat snahy separovat je do podoby krátkodobých, operativních, zaručeně „spasitelných“ centrálních zásahů.

„Neprovázanost a roztříštěnost takového chování je spíše intuitivní a dává za pravdu názorům, že máme sklony předpokládat, že všechny příčiny budou zhruba stejně důležité. Že každý problém má celou řadu příčin, takže nestojí za to zjistit *těch několik klíčových*. Zdá se, že existuje přirozené, téměř demokratické očekávání, že příčiny a výsledky jsou obecně v rovnováze. Tento „blud 50/50“ je jedním z nejnepřesnějších, neškodlivějších a zároveň nejhlouběji zakořeněných mentálních map. . . **Pravidlo 80/20 tvrdí, že menšina příčin, vstupů či úsilí obvykle vede k většině výsledků, výstupů či prospěchu**“.[2] Je to jedna z cest, která eliminuje zdánlivou složitost problémů cestou rozpoznání a sledování sil, které mají mnohem větší vliv, než by se očekávalo. V jiných odborných pramenech se hovoří o nutnosti překonat společensky všudypřítomnou krizi relevance, umění rozlišit podstatné od nepodstatného, důležité od méně důležitého, vynaložit úsilí na pochopení a prioritní řešení základních, určujících problémů.

Ekonomická racionalita naruby

Abychom přešli k meritu věci, položme si naprosto oprávněnou otázku, zda-li AČR vykazuje **znaky racionálního ekonomického chování, zda-li hospodáři se svými zdroji hospodárně, efektivně a účelně**. Rázem musíme čelit problémům, které jsou asociovány nesmírným množstvím dalších otázek a souvislostí. Poznenáhlu se obnaží složitost odpovědi v celé své šíři a možno očekávat, že s poukazem právě na tuto složitost budou odpovědi zamlžené, nejednotné nebo zcela protichůdné. Za hranicí těchto úvah však musí existovat odpověď, která naprosto jednoznačně prokáže skutečný stav věci. *Jen proto, že nedovedeme dát do jasných souvislostí obsah řídicích funkcí s probíhajícími procesy hospodaření nákladových středisek, utápíme se ve zbytečných „složitostech“, přijímáme interpretace nejednoznačných vysvětlení a dokonce přestáváme slyšet i na zcela jasné argumenty*. Jednoznačná odpověď existuje. Pokud by totiž jednoznačná odpověď neexistovala, pak by se ztrácel smysl těchto exaktně vymezených a praxí již dávno verifikovaných pojmů.

Při hledání odpovědi si můžeme zvolit za objekt našeho zkoumání, ale i pozdějšího zobecnění relativně samostatný prvek AČR, nákladové středisko (NS), které je *bez ohledu na své předurčení, v obecných principech formalizovaného hospodaření AČR, srovnatelné s jinými NS*.

Přestože nákladová střediska mohou plnit zcela rozdílné úkoly (podpůrné činnosti, výuka na VŠ, výcvik vojsk, apod.), ze zdánlivě složitě a nepřehledné situace se vymaníme, bude-li se validita našich závěrů opírat o průsečík jejich shodných činností, vlastností, prvků a hlavně o **účelovost procesů** sledovanou kritérii ekonomické racionality.

Co mají tato střediska společného? Jsou relativně uzavřeným systémem, který má **své cílové poslání**, vztahy jsou formalizovány jednotnými normativními akty, probíhají v nich procesy řízení, spotřebovávají zdroje na plnění konkrétně stanovených úloh, vše se děje v určitém časovém horizontu. Přestože v nich probíhá obrovský počet různých, bohatě diferencovaných procesů, každý z těchto procesů může být postižen ne jedním, ale často celou skupinou ukazatelů.

Již dříve jsem to několikrát zdůrazňoval, často jsem to uváděl v publikační činnosti, přesto to znovu zopakuji. **Pro ekonomické řízení a analytickou činnost je nutno tento prakticky nezvládnutelný počet ukazatelů redukovat. Tato redukce, která má většinou formu abstrakce a agregace, vychází z toho, že v každé ekonomice existuje omezený počet souvislostí, jejichž poznání a ovládnutí má rozhodující význam pro zvyšování hospodárnosti a efektivnosti. Tím dochází k omezenému počtu procesů, ukazatelů, příčin a důsledků, které je odrážejí.**

Selektivním pozorováním těchto relevantních skutečností a jejich popisem na úrovni každého nákladového střediska můžeme odpovídat nejen na otázky typu „Co se děje (dělo), Jak se to děje“, ale můžeme lépe usilovat i o odpovědi na otázky typu „Proč . . .?“.

Musíme si zavčas a otevřeně říci, že odpovědi nebudou uspokojivé. Zejména pak v otázkách, jaká ve skutečnosti je, a sice se značným časovým odstupem od zahájení tzv. transformačních kroků, **současná úroveň ekonomického řízení NS, jak probíhá rozpočtový proces u nákladových středisek a jaký v něm dostává prostor management NS, aby mohl cílevědomě a odpovědně řídit a rozhodovat v duchu zásad ekonomické racionality.**

Změny jsou nutné. Již nyní však musí být jasné, že trajektorie budoucích změn bude svým charakterem inkrementální, tedy strategie uskutečňování postupných změn. Podrobíme-li totiž zkoumání současný systém ekonomického řízení nákladového střediska, potvrdí se nám chybná sekvence kroků, které měly navázat na **počáteční změny, označované též transformační**. Úmyslně používám výraz — *změny*, protože podle amerického myslitele Richarda Pascala: „ . . . obsahem tohoto pojmu je *postupné zlepšování*, kdežto transformací rozumíme *diskontinuální posuny v postojích a chování*. Dále pak uvádí, že volbu mezi změnou a transformací obklopují myšlenkové zmatky vedoucí k tomu, že řada změn je vydávána za *transformace*. Existuje řada léčebných prostředků, ale jen velmi málo úspěšných příkladů transformace.“

Vraťme se ještě jednou k mé úvodem vzpomínané zkušenosti s veliteli, zejména **k problematice uzavírání rozpočtového roku**, resp. k fázi zúčtování finančních vztahů a vysvětleme si blíže příčinu shodné reakce velitelů k otázce úspor rozpočtových výdajů. S empatií si přiblížme roli velitele, který má jen základní ekonomické znalosti, přesto však ví, co hospodaření, hospodárnost a efektivnost znamená. Nejdříve, spolu s ním a bez pocitu viny přehlédneme část *Metodických pokynů pro uzavření finančního hospodaření roku*, každoročně vydávaných ES MO ČR. Mám na mysli tu část, vyzývající *k rovnoměrnému hospodaření a efektivnímu čerpání rozpočtových prostředků*, která není ničím jiným, než jakýmsi klišé a pro velitele nesplnitelným přáním. Končí rozpočtový rok a management NS je vyzván **k plnění úloh, které nemají kvantifikovatelnou**

vazbu na úlohy výcvikového roku, ale na splnění rozpočtu. Splnění úloh výcvikového roku již mohlo být nebo teprve bude hodnoceno, ať již verbálně či jinými kritérii pro jejich hodnocení. Kdo je však odpovědný za výsledky jejich ekonomického řízení, jak a kde máme hledat vzájemné propojení splněných úloh a hodnocení jejich ekonomických výsledků? Odpovědný za ně by měl být pochopitelně velitel. Vůbec si však nemusí dělat starosti podobného typu. Nikdo je po něm nebude a ani nemůže chtít.

Zkoumáním jednotlivých funkcí ekonomického řízení v závěrečné fázi rozpočtového roku (ve fázi zúčtování finančních vztahů), se nabízí závěr, že bytí mají (dle Metodiky ...) zajišťovat **rovnoměrné hospodaření a efektivní čerpání rozpočtových prostředků**, není výzva k naplnění tohoto cíle ekonomického řízení ničím jiným, než zakrýváním skutečnosti obvyklou frazeologií. **Souhlasit se dá pouze s tím, že metodicky stanovené úkoly usměrňují závěrečnou fázi výcvikového roku ve vztahu k závaznému plnění ukazatelů rozpočtu.**

V době, kdy již obvykle můžeme předpokládat splnění úloh výcvikového roku a kdy odvisle od nich „dobíhají“ sezónní nákupy a dodávky materiálu a služeb, **jsou pojmy hospodárnost a efektivnost oficiálně spojovány jen s výdajovou stránkou hospodaření. Tedy s něčím, s čímž naprosto nesouvisí.** Management nákladového střediska si proto pokládá za povinnost, a metodika ani jiné vysvětlení nepřipouští, dokončit **limitované ostatní běžné výdaje.** V metodických pokynech, bohužel, není ani zmínka o **zajištění konečné, účelné a účelové spotřeby (nákladů) k dokončení úkolů výcvikového roku.**

Pokusme se vymodelovat situaci, která může u NS v závěru roku běžně nastat. Připustíme-li u něj jakoukoliv další zvýšenou spotřebu hospodářských prostředků, tedy nákladů na spotřebu materiálu, zboží, energie, aktivaci výkonů, externí služby logistiky, apod., které jsou sice vynakládány ve prospěch NS, ale které bezprostředně nekorespondují s jeho rozpočtovanými výdaji (ty se mohly uskutečnit v běžném období na jiném místě nebo i před více léty, tedy v časovém a místním nesouladu se sledovanými rozpočtovými výdaji), může sice NS splnit ukazatele rozpočtu (výdajů), k hospodárnosti a efektivnosti však rozhodně nepřispělo. Evidentně mohlo dosáhnout vysokých nákladů (při současné metodice plánování a řízení nákladů můžeme klidně říci bezhraničných), přesto jej slovy „Metodiky“ budeme hodnotit jako středisko, které rovnoměrně hospodaří a efektivně čerpá rozpočtové prostředky. Z různých důvodů může jiné NS překročit, byť jen nepatrně, některou z položek limitovaných rozpočtových výdajů, vzápětí bude muset čelit nanejvýš nepříznivému hodnocení. Nikdo se již dále nebude zabývat tím, že skutečná a pro hodnocení hospodárnosti jediná objektivní hranice spotřeby zdrojů (náklady) byla u něj nesrovnatelně nižší, než-li u předchozího nákladového střediska. A třeba i několikanásobně.

Každým rokem jsme svědky paradoxu, který je již dávno veřejným tajemstvím. Tento paradox spočívá v tom, že blížící se závěr roku nemusí současně předznamenávat závěrečnou fázi realizace úloh. V podmínkách rozpočtového hospodaření má tento fakt za následek reciproký dopad na efektivnost a hospodárnost (sezónní plnění, snaha dočerpat limitované výdaje)

V resortu oddělovaná a vzájemně neprovázaná výdajová a nákladová stránka (finanční, věcná) hospodaření staví problém do dvou protikladných poloh.

- *Správné ekonomické řízení úzce souvisí s hospodárným a efektivním plněním **věcných úloh**, při existenci funkčních nástrojů ekonomického řízení, s orientací (cestou nákladů) na racionalitu procesů. Pak nemůže být problém plně rozvinout funkce řízení a úlohy řešit na bázi vymezených cílů s tím, že hospodárnost a efektivnost budeme vztahovat k **plánované, rozpracované nebo ukončené úloze (realizaci)**.*
- *Kdežto metodicky preferovaná výdajová stránka rozpočtového hospodaření umožňuje hodnotit výsledky hospodaření jen ve vztahu k rovnoměrnému plnění ukazatelů (limitů rozpočtových výdajů) **rozpočtového roku**.*

Pokud by se kdy někomu podařilo stanovit hospodárnost a efektivnost splněných úloh, a sice jen z **objemových — druhových ukazatelů výdajů**, rozpočtovaných a čerpaných za časový horizont (rozpočtový rok), zasluhoval by mimořádné společenské ocenění. Jak je však zřejmé, s nezlomnou vůlí a energií se o to opakovaně, nicméně neúspěšně, pokoušíme každý rozpočtový rok. Ač bychom se o to snažili sebevíce, relevantní informace nám neposkytne ani druhové členění nákladů.

„Pouhé zjištění, o jaký druh nákladu jde a jaká je jeho skutečná výše, nedovoluje usuzovat, jak hospodárně nebo nehospodárně byl náklad vynaložen. Teprve při určení účelu, na nějž je náklad vynaložen, je možné měřit hospodárnost, protože i měřítka hospodárnosti lze odpovědně stanovit pouze ve vztahu k účelu vynaložení nákladů.“ [3]

Příliš nás nectí, že se pro tento neuskutečnitelný způsob řešení snažíme získávat i velitele a odborné funkcionáře NS. Byť jen výzvami v preambulích závazných dokumentů. Pak je jen přirozené, že se jim problémy jeví jako nesmírně složité a v důsledku toho neřešitelné. Příčinou je to, že rozpočtování běžných výdajů se prioritně odvozuje z centrálně určených standardů, namísto toho, aby se opíralo o analýzu a schválenou (objektivní) kalkulaci nutných faktorů spotřeby (nákladů), účelně a účelově vynakládaných na aktivity a až poté se „překlápělo“ do limitů rozpočtových výdajů. Takovýmto modelem stanovený objem nákladů a následně výdajů by tvořil jen parciální část celkových výdajů AČR (tedy nezahrnoval by výdaje s odloženou spotřebou, nekalkulovatelné výdaje, úhrady závazků apod.), čímž zároveň odpovídám na očekávanou námitku, která je stále ještě chybně, bohužel však velmi často, fixována představou o shodném obsahu finančních toků a spotřeby (výdajů a nákladů).

Konečně by také byly řešitelné dva zásadní problémy, které se vzdalují představě o ekonomickém myšlení v závěrečných fázích rozpočtového roku. Hypoteticky připusťme, že předběžnou kalkulací stanovená spotřeba zdrojů na **konkrétní úkoly** výcvikového roku by u NS byla ve shodě s následně odvozenými rozpočtovými výdaji; jinak řečeno, náklady by byly totožné s rozpočtovými výdaji.

- Pak by nemohlo docházet k **hromadění nespotřebovaných nákupů** (i z minulých let), protože by se vytvářel přirozený tlak na omezování výdajů *stanovených kalkulací* a z uspořené zdrojů stanovenou finanční *hranicí pojistné zásoby*. Externí dodávky, zvyšující objem kalkulovaných nákladů, ale i ostatní, nekalkulované a ve *výsledné* kalkulaci rozvrhované náklady, by průkazně ovlivňovaly výsledky hodnocení racionálního chování managementu NS.

- Na konci rozpočtového roku by nebyl sebemenší důvod k tomu, aby se do výše limitu ***utrácely zbytky finančních prostředků***. Jednak proto, že jejich časový soulad se vznikem nákladů by zhoršoval ekonomické hodnocení plněných úloh, ale taktéž proto, že při předpokládané odložené spotřebě, provázené zvýšením hladiny rozpočtových výdajů, by management musel respektovat již vzpomínaný objem pojistné zásoby.

Ze strany velitelů jsou to již léta nejčastěji zdůrazňované nedostatky současného pojetí „hospodárného“ čerpání zdrojů. Děje se tak s tichým souhlasem odpovědných pracovníků resortu a řekněme si zcela otevřeně, že popsané bariéry ekonomického řízení ani jiný manévrovací prostor pro správné pojetí „ekonomické racionality“ neumožňují.

Kde hledat řešení

Domnívám se, že je vhodné, abych svůj pragmatický pohled podepřel vlastní zkušeností z ekonomického řízení výrobní organizace (mimořádně, Bundeswehr bohatě využívá zkušeností podnikového hospodářství), ale i některými, s naší problematikou souvisejícími názory renomovaných odborníků. Předpokládám, že ve zkrácené podobě ozřejmí některé vnitřní souvislosti, a dokonce bych byl rád, kdyby asociovaly několikrát zdůrazňovanou nutnost a časovou naléhavost změn. Pokud se tak nestane, zájemcům doporučuji rozšířenou a zaručeně přesvědčivější podobu hierarchicky uspořádaných ekonomických pojmů a dalších souvislostí, kterou formou studijní pomůcky chystáme vydat na VA v Brně v červnu 2003 pod názvem „Minilexikon ekonomických pojmů a souvislostí pro management AČR“.

Začnu tím, že svého času jsem vedl vnitropodnikový okruh účetnictví (nákladové — manažerské) v hutním podniku kombinátního uspořádání. Tedy v uspořádání hospodářských středisek hlavní výroby, vnitropodnikových služeb, pomocné výroby, režijních středisek, ale i hospodářských středisek s naprosto odlišnou produkcí. Značně složitá organizační a výrobová struktura však nebyla na překážku přesnému přiřazování ***nákladů podle odpovědnosti, výrobků a hospodářských středisek***. Jestliže finanční účetnictví (při 50 mil. Kč výdajů) vykazalo v měsíčním cyklu 30 mil. Kč a 10 haléřů ***nákladů za podnik***, vnitropodnikové účetnictví muselo vykazat stejnou částku ve výše uvedeném členění. Úmyslně jsem uvedl 10 haléřů, protože i tato nepatrná finanční částka musela najít svého adresáta, jinak by oba účetní okruhy nebyly v souladu. Nutno dodat, že ***každé řízení můžeme realizovat až teprve tehdy, máme-li nejdříve vytvořeny vhodné nástroje řízení; totéž musí platit i o ekonomickém řízení a jeho nástrojích***. V tomto případě nemůže být pochyb o tom, že manažerské účetnictví v podmínkách zmiňovaného podniku plnilo funkci jednoho ze základních nástrojů ekonomického řízení, bez kterého by jakékoliv hodnocení ekonomických výsledků a odpovědnosti managementu při rozhodování bylo nemyslitelné.

- „Větší pozornost věnovaná řešení konkrétních otázek propojení a zpracování finančního a nákladového (manažerského) účetnictví ***nebrání řešit relativně samostatně a odděleně problémy každého z obou systémů*** účetních infor-

mací, a přitom zároveň dosáhnout i jejich koordinace z hlediska ovlivňování ekonomického rozhodování organizace jako celku. V určitém směru je možno dosáhnout tímto způsobem i zkvalitnění vypovídací schopnosti obou systémů účetních informací.“[4]

- „Náklady se obecně definují jako v penězích vyjádřené vynaložení (obětování) ekonomických zdrojů, uskutečněné za určitým, předem vymezeným užitečným účelem. Náklady *vždy účelově souvisí s určitou aktivitou a jejími výsledky*. Neexistují náklady bez aktivity, aktivita je nemyslitelná bez nákladů.“[5]
- „Výdaje a náklady představují dva párové, komplementární pojmy. **Výdaje** jsou předpokladem vzniku nákladů, náklady určují smysl uskutečněných výdajů. Výdaje se orientují na řešení otázek zajištění potřebných druhových, kvantitativních a časových proporcí v průběhu výrobního procesu, **náklady pak na vlastní racionalitu procesu zhotovování konečných výkonů**.“[6]
- „Náklady rozpočtových organizací vyjadřují vždy konečnou spotřebu hospodářských prostředků v určitém období, bez ohledu na to, kdy byly skutečně čerpány prostředky z bankovního účtu. Proto pouze náklady mohou charakterizovat skutečné množství a strukturu spotřebovaných prostředků na činnost rozpočtové organizace a **pouze náklady lze využít k posouzení vlastního hospodaření rozpočtové organizace jako celku a jejich vnitřních organizačních útvarů**. **Náklady považujeme za základní ukazatel provozu rozpočtové organizace**.“[7]
- Věřím, že mnozí z Vás se již obeznámili s publikací *Horák, R. a kol.: Východiska pro konstituování ekonomiky armády. VA Brno, 2002*. Tato publikace předkládá výsledky projektu obranného výzkumu „Cesty racionalizace ekonomického zabezpečení součástí rozpočtového úseku MO ČR“. V příloze č. 13, nazvané „*Náklady a ekonomické řízení AČR*“, předkládám studii, která vymezuje některé nástroje ekonomického řízení, přičemž prostřednictvím kategorie náklady (v základních rysech) modelují a na taktickém stupni (nákladové středisko) objasňují, co je nutné, možné, ale i zcela nemožné akceptovat z racionálních prvků podnikového hospodaření v podmínkách AČR. Velmi rád a ochotně přijmu širší diskusi těch z Vás, kterým tyto problémy nejsou cizí, nějak se jich, ať již přímo či nepřímo, dotýkají nebo se cítí být nějakým způsobem povoláni se k problematice nákladů a nákladovosti v AČR vyjadřovat.

Závěrečné myšlenky jsou předkládány s cílem doplnit pohled na řešenou problematiku, vnést do ní určitý řád, případně inspirovat, nemohou však suplovat komplexní pohled se všemi teoretickými, praktickými, systémovými, organizačními a jinými předpoklady.

Závěr

Často je mi kladena otázka, u koho, jak a s kým začít. Obhájením vědeckého projektu „Cesty racionalizace ekonomického zabezpečení součástí rozpočtového úseku MO ČR“ a návazně vydáním publikace „Východiska pro konstituování ekonomiky armády“ byl učiněn ne sice jediný, leč významný krok. Závěry týmové práce byly oponentskými posudky hodnoceny pozitivně a vesměs se shodovaly v názoru, že je potřebné ve vědeckém úkolu pokračovat, ať již v oblasti teorie, tak v oblasti implementace.

Při hledání odpovědi na nastolené otázky *...jak dále...?* se nemohu zbavit dojmu, že cílové řešení, *zakotvit prvky racionálního myšlení a jednání všech pracovníků AČR*, se nám bude vzdalovat, pokud o jeho nutnosti nebude doslova bytostně přesvědčen a k jeho postupnému naplňování aktivně zapojen vrcholový management resortu MO ČR. Důvody pro mé tvrzení nám může poskytnout odborný koncept „Odpovědnost za náklady a výkony v Bundeswehru“ [8], na jehož vypracování a realizaci spolupracovaly stovky odborníků a výkonných pracovníků. Značný rozsah úloh a jejich vzájemná provázanost jiný postup vylučoval. Taktéž však byli na počátku shodně postaveného cíle a museli si klást podobné otázky. Tedy máme shodný cíl, ale, a to nelze přehlédnout, i smysluplné odpovědi na některé naše otázky. Několikeré naše analýzy se často odvolávají na tyto materiály a zdůrazňují prvotní, mimochodem velmi pozitivní výsledky. Je obtížné pak hledat vysvětlení, proč tento model, který byl u nás znám již v r. 1996, zůstává na pokraji zájmu vedoucích funkcionářů MO ČR. Anebo skutečně platí Laubeho výrok, uváděný v mottu: „*Kdo nemá moc, žádnou teorii neprosadí; kdo má moc, tomu je každá teorie na obtíž*“.[9]

Literatura

- [1] **Greiner, S.:** Moderní management, základní myšlenkové směry. Management Press, Praha, 2000. ISBN 80-7261-019-8.
- [2] **Koch, R.:** Pravidlo 80/20, umění dosáhnout výsledků s co nejmenším úsilím. Management Press, Praha, 2000. ISBN 80-7261-008-2.
- [3] **Schroll, R. a kol.:** Kontrola nákladů a kalkulace v průmyslu. SNTL, Praha, 1990. ISBN 80-03-00382-2.
- [4] **Ogerová, B., Fibírová, J.:** Řízení nákladů. Editio s.r.o., Praha, 1998. ISBN 80-86009-24-6.
- [5] **Král, B.:** Nákladové a manažerské účetnictví. Prospektrum, Praha, 1997. ISBN 80-7175-060-3.
- [6] **Schroll, R. a kol.:** Kontrola a kalkulace v průmyslu. SNTL, Praha, 1990. ISBN 80-03-00382-2.
- [7] **Nováková, Š.:** Účetnictví rozpočtových organizací. Skriptum, VŠE Praha, Praha, 1996. ISBN 80-7079-411-9.

[8] **Horák, R. a kol.:** Východiska pro konstituování ekonomiky armády. VA v Brně, Brno, 2002.

[9] **Horák, R. a kol.:** „tamtéž“

BREATHLESSNESS OF REFORM OF ECONOMIC THINKING AND BEHAVIOUR

Abstract:

Author points out continuing shortages in the area of economic management in the military, which can impede or even, jeopardize final success of the armed forces reform. Especially, he notes marginal position and limited possibilities of commanders in resource management processes, but also their insufficient preparedness for changes in which they should play the key role.

Aktuální problémy financování vojenského školství

Zdeněk KVASNIČKA [Ⓟ]

Jistě je nezpochybnitelné, že rozhodující pro jakékoliv rozbor je v souladu se zákonem o účetnictví skutečný zachycený stav na účtech. Osobně se dále domnívám, že mezi základní problémy, které ve sledovaném období výrazně ovlivňují procentuální stav čerpání RPP a celou oblast rozpočtové politiky patří:

- *sezónnost některých výdajů* případně jejich vázání z důvodů jejich specifického použití (5027 201, 5029 204, 5179 101 — výdaje budou z uvedených RPP realizovány po nástupu nových studentů v měsících červenci, srpnu a září 2003. RPP 5175 301 — bude vyčerpán vzhledem k pozdnímu rozpisu u příležitosti pracovních návštěv a při slavnostním vyřazení studentů a imatrikulace studentů 1. ročníků v následujícím období). RPP 5491 301 — bude čerpáno podle zásad „Stipendijního řádu VA v Brně“ ve prospěch prospěchového, sociálního a mimořádného stipendia studentům VZP a civilního studia.
- *nepružnost stávajícího přebujelého administrativně byrokratického aparátu* a z toho plynoucích časových prodlev (zejména u účelů 644, 411, 412, ...).
- *smluvně závazkové vztahy* (plány, výběrová řízení, objednávky, dodávky zboží, samotná fakturace a prodlevy u RFO při jejich proplácení).
- *neschopnost RFO k danému datu poskytovat velitelům nákladových středisek patřičný servis ve smyslu aktuálního přehledu o stavu čerpání na jednotlivých RPP*, což by odstranilo „nařízení o zavedení útvarové analytické evidence“ (sestavy o stavu čerpání RPP se dostávají k velitelům nákladových středisek opožděně a tudíž jsou k danému datu neaktuální).
- *nesmyslnost neustálých vyhodnocování*, ze kterých není možno činit stejně žádné velké závěry (faktury/peníze/ na cestě, časové prodlevy ve vyúčtování stálých záloh, proplácení faktur, ...). Pokud si uvědomíme jako ekonomové, že *limity jsou rozepisovány všem nákladovým střediskům na základě „kalkulačních listů“ podle finančních standard a tento rozpis, které vycházejí z „kalkulačních listů“, jsou však každoročně upravovány (snižovány) z titulu nedostatku finančních prostředků, tekoucích do resortu ze státního rozpočtu. Musí být tedy úplně v kompetenci odpovědného velitele jak finanční zdroje využije a je zcela lhostejné, jestli je velitel nákladového střediska vyčerpá v rámci přiděleného limitu u některých RPP v lednu, červnu či listopadu*. Nerovnoměrné čerpání tedy nesmí být v žádném případě hlavním důvodem k odebrání přidělených finančních prostředků nebo k direktivnímu snížení již přidělených rozepsaných stávajících limitů. Hospodaření se zdroji přece v žádném případě není o tom zda vyčerpám přesně stanovená procenta objemů zdrojů k určitému datu.

[Ⓟ] Ing. Zdeněk Kvasnička, náčelník FS VA

- *existence některých vnitro útvarových specifických nařízení.* V podmínkách Vojenské akademie v Brně se jedná zejména o rektorem povolené „přerozdělení“ přidělených limitů na zabezpečení potřeb fakult a kateder a tento princip váže i na podmínku sběru podkladů a následného rozhodnutí kam finanční prostředky alokují. Jak známo potřeby převyšují zdroje a toto je jeden ze zásadních důsledků proč nebylo do 31. března 2003 možno realizovat velkou většinu logistických výdajů.
- *období dovolených* (snížení procentuálního čerpání lze očekávat v měsících srpen a prosinec běžného kalendářního roku).
- nemohu než zatleskat *prozíravosti a realizované věštbě z křišťálové koule* s jakou byla realizována úprava stávajících limitů u některých RPP. Zejména to, že 18. dubna 2003 má nákladové středisko předložit vyhodnocení čerpání finančních prostředků a již 16. dubna 2003 se zdůvodněním „*Pro zabezpečení efektivního a hospodárného čerpání rozpočtových prostředků v rámci 19 bloku — Běžné výdaje a z důvodů prioritních úkolů*“ je škoře odebíráno 2.000.000,- Kč z bloku o kterém jsem 28. února 2003 sdělil, že nejsou pokryty potřeby zdrojů na položce Potravin a není také laicky řečeno pokryto proplácení výstrojních bodů. Provedené rozpočtové opatření svědčí o hluboké znalosti celého okruhu problémů v oblasti rozpočtové politiky u naší součásti.
- v neposlední řadě obdivuji potřebu vypracování různých tabulek, přehledů a dalších evidencí, které neukládají, žádné právní předpisy ani nařízení NFS AČR a pokud mám následně předkládat hlášení předtím než dostanu účetní sestavy z RFO tak opravdu nevím mám-li spočítat listy na stromech nebo zavést po Vašem vzoru nějakou přebujelou byrokratickou evidenci, která z hlediska účetního, nákladového a manažerského účetnictví nemá žádnou vypovídající hodnotu.

Závěrem bych chtěl připomenou, že osobně neznám resort, ve kterém by se rozpočtové výdaje, v důsledku organizace finančního hospodaření, mohly u nákladových středisek realizovat pouze po dobu 11 měsíců, tedy v období od ledna — do listopadu běžného kalendářního roku. Vzhledem k tomuto systému se tak rozpočtové výdaje v hotovosti, oproti veškeré logice, u útvarů realizují pouze do konce listopadu respektive cestou RFO do konce první dekády měsíce prosinec běžného kalendářního roku, stejně tak, jako všechny výdaje v bezhotovostním styku.

Jako ekonom a člověk s 10 letou praxí u Vojenské akademie jen s úsměvem sleduji jak nadřízené stupně nařizují, že většina rozpočtových výdajů bude realizována již do konce měsíce září a neberou v potaz skutečné potřeby součásti, neznají princip efektivního řízení zdrojů, vůbec jak jsem se na některých odborných shromážděních dozvěděl neznají ani zásadní principy Veřejných financí. Domnívám se, že výše popsané problémy lze vyjádřit následovně:

- nedostatečné povědomí o nákladech;
- nevyhovující informační systém;
- prostředí neefektivního řízení zdrojů;
- není řešena problematika financování z pohledu zdrojů, ale dochází k byrokraticky direktivnímu velení a to s dopadem na zdroje.

Problém alokace zdrojů v ozbrojených silách České republiky (podstata a rozpory)

Bohuslav PERNICA [♣]

Resumé:

Autor se zabývá problémem alokace zdrojů ve smíšených ekonomikách pro potřeby ozbrojených sil. Určená výše finančního kapitálu ozbrojených sil představuje základní ekonomickou limitu. Vrcholový management ozbrojených sil se musí vyrovnat se základním rozporem, který se vyskytuje v oblasti alokace zdrojů, tj. s nemezenými potřebami a omezenými rozpočty. K tomu je zapotřebí vytvořit vlastní systém řízení alokace zdrojů.

ÚVOD

Již několik let se snaží ozbrojené síly České republiky přizpůsobit postupům, které dlouhodobě fungují v ozbrojených silách NATO. Jedním z nejdůležitějších problémů, který je v této souvislosti řešen, je **problém alokace zdrojů ve smíšených ekonomikách pro potřeby ozbrojených sil** a řízení této alokace uvnitř ozbrojených sil podle ekonomických kritérií hospodárnosti a efektivnosti. Cílem tohoto textu je vysvětlit podstatu alokace zdrojů v resortu obrany ČR a ukázat na základní rozpor, ke kterému zde dochází.

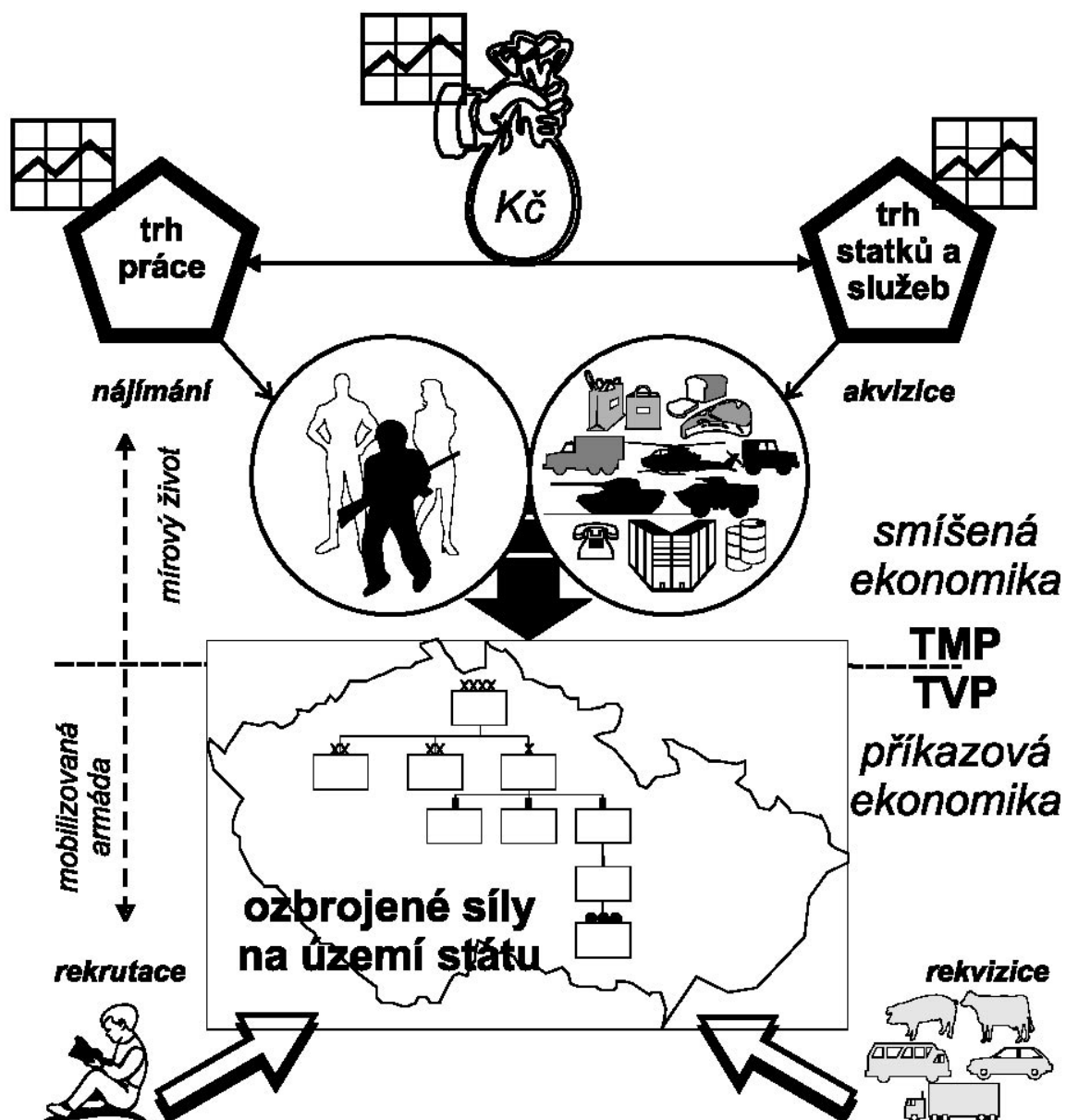
Alokace zdrojů, zdroje a produkční činitele, limity ozbrojených sil

Bavíme-li se o otázkách alokace zdrojů, měli bychom nejdříve vysvětlit slovo „**alokace**“ z jazykového hlediska. Vhodné je použít angličtiny, odkud do češtiny tento termín připutoval. Původním základem termínu je však latina a podstatné jméno „*locus*“ s významem: místo, postavení. V anglickém jazyce [9] lze najít dvě tvarově podobná substantiva: „*allocation*“ a „*location*“. „*Location*“ znamená polohu, místo, nalezení (identifikaci v prostoru či v čase). „*Allocation*“ má význam přidělení, tj. určení věci někomu, do něčeho (prostoru, struktury, organizace apod.). U obou podstatných jmen se jedná se o výsledek činnosti alokování a lokace. Pro tyto činnosti existují dvě slovesa: „*allocate*“ a „*locate*“. „*Locate*“ má význam umístit, najít (v prostoru či v čase). „*Allocate*“ má význam přidělit (za účelem použití). Vedle „*allocate*“ se vyskytuje i „*allocating*“ pro vyjádření stále se opakujícího přidělování.

Pojmy „*alokace*“ a „*alokování*“ se vyskytují v oblasti řízení institucí, ve smyslu řízení těchto sociálních útvarů pomocí přidělování zdrojů potřebných pro jejich činnost. Jedná se o základní činnost managementu. V tomto směru **ten, který provádí alokaci zdrojů, určuje místo, kde bude zdroj použit k danému účelu**, tj. kde dojde

[♣] kpt. Ing. Bohuslav Pernica

finálního použití z pohledu určených funkcí dané instituce. Zdroj je umísťován v organizačním prostoru (v organizační struktuře) instituce. Vedle toho je umístěn i v prostoru geografickém. Tento aspekt je důležitý pro rozsáhlé instituce, jako je např. stát či jeho složky vykonávající správu, obranu, popř. jiné funkce, které si vyžadují ovládnutí zemského povrchu. V neposlední řadě je umístění zdroje vztaženo také k času (viz obr. č. 1).



Obrázek 1: Problém alokace zdrojů v ozbrojených silách

Pro akt alokace je důležitá finalita použití zdroje, tj. jeho účel. V jazykovém úzu je účel ztotožněn s latinským „*finis*“ (konec, úkol, cíl, smrt, hranice). [4] Jsou-li zdroje přidělovány účelově, jsou přiděleny na úkoly. Zdroje tak představují prostředky pro plnění

úkolů. Zákon č. 320/2001 Sb., . . . (*zákon o finanční kontrole*) hovoří v případě používání veřejných prostředků pro plnění veřejných úkolů uložených veřejným institucím zákonem nebo na základě zákona o **účelnosti**. Tou chápe: „. . . *takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.*“

V zásadě lze rozlišit tři druhy hmotných zdrojů: lidské, věcné a finanční. Ačkoliv zákon č. 320/2001 Sb., . . . (*zákon o finanční kontrole*) rozlišuje pro veřejný sektor, kam ozbrojené síly patří, jen prostředky ve formě peněžních zdrojů a majetku, pro činnost ekonomických institucí, tj. institucí realizujících transformaci zdrojů na ekonomické statky, je třeba brát v úvahu všechny tři druhy zdrojů. Ty představují ekonomické činitele činnosti ozbrojených sil, jenž z ekonomického hlediska produkují **veřejný statek obrana státu**. [11] Pokud zařadíme tyto zdroje ke klasickým výrobním faktorům, pak lidské zdroje ve formě personálu ozbrojených sil jsou zdrojem práce a zdroje věcné (majetek) a finanční jsou součástí kapitálu. S ohledem na účel ozbrojených sil lze odhlédnout od výrobního faktoru půdy.

Univerzálním produkčním činitelem je finanční kapitál, který se vyskytuje v ozbrojených silách ČR ve formě zákonodárným sborem určeného strukturovaného rozpočtového limitu. V tomto směru se ozbrojené síly a všechny součásti rozpočtového sektoru liší od produkčních jednotek sektoru výrobního. [10] Nemají možnost si svou činností získávat finanční zdroje pro zabezpečení svých funkcí. Pro úplnost, v českém veřejném sektoru mají také všechny jeho rozpočtové součásti, které podléhají zákonu č. 218/2000 Sb., . . . (*rozpočtová pravidla*), zakázáno získávat prostředky ve formě úvěru. Vzhledem k tomu, že tím jsou odkázány na rozhodnutí politických orgánů o přidělení finančních prostředků, **představuje určená výše finančního kapitálu ozbrojených sil základní ekonomickou limitu**. Tu je ve finanční ekonomice možno považovat za nepřekonatelnou a peníze je třeba chápat za základní faktor vzácnosti celé zdrojové základny ozbrojených sil.

Na tomto místě je třeba si uvědomit, že ostatní činitele (zdroje) jsou sice také limitované, ale jejich omezenost (vzácnost) není určena byrokratickým rozhodnutím (byť učiněným orgánem zastupitelské demokracie), jako je tomu v případě přidělení strukturovaného podílu na výdajovém rozpočtu státu. Jejich omezení je dáno ve směnné ekonomice množstvím přidělených peněz a cenami na příslušných trzích, kde se tyto činitele pořizují. V tomto ohledu nemají ozbrojené síly v době míru žádnou moc, aby ovlivnily nárůst množství těchto nefinančních činitelů ve své struktuře, tj. aby zvýšily svou moc (potenciál). Jediným způsobem je zvýšení množství alokovaných peněz ze státního rozpočtu. **Posun rozpočtového omezení** však záleží na vůli orgánů veřejné volby, tzn. na orgánech politické kontroly ozbrojených sil.

Zde je nutné si přiznat, že ozbrojené síly jsou složkou státu, která by měla fungovat nezávisle na tržních podmínkách a nezávisle na území svého použití. Tato autarkie je příznačná hlavně pro ozbrojené síly ve válečném konfliktu mezinárodního rozsahu. Doplnování personálu a pořizování věcí do takových ozbrojených sil totiž není omezeno tržně a snižuje se také působení finančního omezení. K doplňování personálem (rekrutace) v době válečného konfliktu dochází na základě příkazu a zde je jediným zdrojovým omezením demografická limita. Příkazem (rekvizice) jsou získávány také zdroje věcné.

Legální je též nabývání válečné kořisti ve formě zbraňových a technických systémů protivnických ozbrojených sil. Zde je limitou výkonnost ozbrojených sil a válečné ekonomiky.

Vzhledem k tomu, že i ve válečné ekonomice smíšeného typu bývají zpravidla zachovány finanční vztahy, nebo tyto vztahy bývají zachovány na mezinárodní úrovni, zachovává se i funkce peněz pro fungování válečného hospodářství. [3] Finanční limita je v tomto případě překonávána zadlužováním, odprodejem státního majetku, kořistěním a v případě papírových peněz inflací, tzn. postupným znehodnocením měny. Závislost válečných ozbrojených sil na penězích však není díky příkazovému systému jejich doplňování tak velká, jako je závislost mírových ozbrojených sil na penězích, jež fungují ve smíšené ekonomice.

Řízení a alokace zdrojů (z pohledu rozpočtového omezení)

Pohlížíme-li na problém alokace zdrojů z pohledu řízení a stanovíme-li si, že toto řízení by mělo být centralizované, mělo by mít univerzální základ, a mělo-li by být co nejúčinnější, pak lze přistoupit na tezi, že by se mělo jednat o řízení finanční, o řízení prostřednictvím přidělování finančních zdrojů ve formě přidělení finančního limitu. Koneckonců, to je v mírové tržní ekonomice také jediná řídicí informace, které se díky působení trhu musí ozbrojené síly přizpůsobit. V tomto smyslu je alokace peněz nástrojem účinného řízení věcné struktury ozbrojených sil, přestože alokace personálu a alokace věcných zdrojů představuje také řízené procesy, které jsou v ozbrojených silách do určité míry nezávislé.

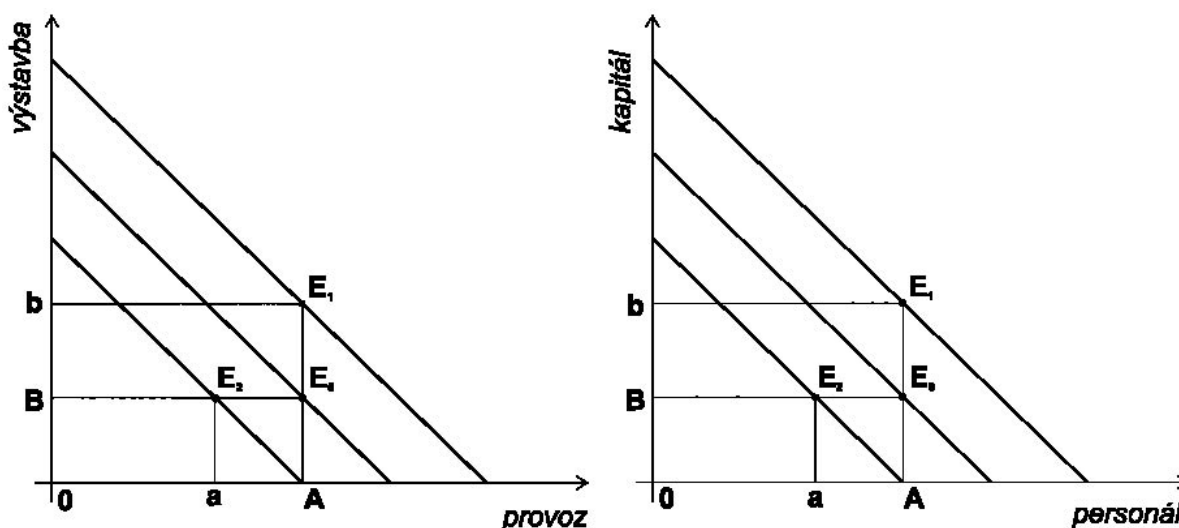
Alokace personálu představuje rozmisťování personálu v organizační struktuře a vytváření personální struktury ve stanovených parametrech. Tyto parametry byly odvozeny podle účelu ozbrojených sil, nároků na kvalifikaci funkcí a možností ozbrojených sil. Tuto alokaci a udržování personální struktury lze modelovat pomocí nákladů potřebných na udržování takové personální struktury. Samo udržení pořízení a udržování personální struktury lze považovat za užitek, který přináší náklady na personál (personální náklady). Ty představují nenávratně spotřebované výdaje určené pro najímání personálu a jeho udržování v aktivním vztahu k ozbrojeným silám. V tomto případě se hovoří o **osobních výdajích**. Alokaci personálu lze považovat za předmět personálního managementu.

Alokace věcných zdrojů představuje vybavování personálu kapitálem. V našem případě je to jeho umístování do infrastruktury, přidělování zbraní, zbraňových a technických systémů, přidělování zásob a dalších nefinančních zdrojů potřebných pro účinnou činnost personálu. Alokaci věcných zdrojů a jejich udržování v provozuschopném stavu lze sledovat **výdaji na provoz a údržbu**. I tyto výdaje mají zpravidla charakter nenávratně spotřebovaných peněžních zdrojů, tj. nákladů. Údržba a zajištění služeb personálu představují činnosti zaměřené k dosažení akceschopnosti ozbrojených sil. Vzhledem k tomu, že akceschopnost je v civilizovaných zemích považována za jejich obvyklou vlastnost dobře fungující (běžící) instituce, jsou tyto výdaje považovány za **běžné výdaje**.

Vedle udržování ozbrojených sil v chodu však existuje i budování (výstavba) a modernizace ozbrojených sil, kde cílem takové činnosti je získat tok nových užitků na období

delší než 1 rok, nebo obnova tohoto toku. Tato alokace věcných zdrojů s novými (obnověnými) vlastnostmi se provádí za pomoci investičních prostředků, tzn. **kapitálových výdajů**. Tyto výdaje lze považovat za náklady, jsou-li majetky z nich pořízené spotřebovány (opotřebovávány) během rozpočtového období, ve kterém byly pořízeny. Toho lze dosáhnout např. válkou, jinak se ovšem používá vyjádření postupného opotřebení ve formě **odpisu**, tzn. účetní konvencí. Alokační věcných zdrojů lze považovat částečně za předmět logistiky, především se však jedná o úkol vojenského managementu při vytváření organizačních uskupení sil a prostředků pro ničení protivníka, nebo plnění jiných úkolů.

Ekonomická teorie používá pro vyjádření vztahu mezi možnostmi spotřeby (výroby) ve vztahu k rozpočtovým omezením spotřebitele (výrobce) analýzu spotřebitele (výrobce). Jejím základem je předpoklad, že při stejném rozpočtovém omezení představují různé kombinace spotřeby dvou statků stejný užitek, anebo různé výrobní kombinace lze zajistit stejnou technologií. Schématické ilustraci problému alokace peněz mezi výstavbu a provoz, mezi kapitálové vybavení ozbrojených sil a jejich velikost při omezeném rozpočtu se věnuje obr. č. 2).



Obrázek 2: Problém alokace zdrojů v ozbrojených silách a rozpočtové omezení

Na obr. č. 2 jsou zachyceny tři kombinace zajištění provozu a výstavby ozbrojených sil při třech různých rozpočtových omezeních. Výstavba je ztotožněna s nákupem věcného kapitálu, provoz je ztotožněn s velikostí ozbrojených sil, která je měřena množstvím personálu. Ozbrojené síly se nacházejí při původním rozpočtovém omezení 0 v bodě E_0 , kdy je možno zabezpečit provoz v rozsahu $0A$ a výstavbu v rozsahu $0B$. V případě, že je zvýšen rozpočet ozbrojených sil, je možné za jinak nezměněných podmínek při novém rozpočtovém omezení 1 pořídit více výstavby na úrovni $0b$. Naopak při krácení rozpočtu, kdy vzniká rozpočtové omezení 2, musíme rozhodnout, zda zajistit rozvoj ozbrojených sil jejich výstavbou, nebo jejich provoz. V našem případě je zachována výstavba na úrovni $0B$ a provoz je zmenšen na úroveň $0a$.

Přirozeně že existují i další kombinace při rozpočtových omezeních 1 a 2. Zde se však předpokládá, ozbrojené síly zvětšují svůj provoz (velikost) pouze v souvislosti s možností bojového nasazení, a proto mírové ozbrojené síly volí v době svého pokoje výstavbu namísto svého zvětšení. I proto je voleno zmenšení ozbrojených sil v době míru v případě krácení rozpočtu.

V resortu obrany ČR se alokace personálu a věcných zdrojů provádí jako **stanovení tabulek počtů**, přičemž je rozlišováno mezi tabulkami mírových počtů (TMP) a tabulek válečných počtů (TVP). Je tedy kalkulováno s extrémními situacemi, v nichž mohou ozbrojené síly působit. V této souvislosti je zajímavé, že tyto alokace u nás existují bez užšího vztahu s alokací rozpočtových prostředků, tj. lze je provádět, aniž bychom museli vzít v úvahu existenci rozpočtové limity, kterou vytvořily orgány politické kontroly ozbrojených sil. **Zde je evidentní rozpor s úvodní tezí, že peníze jako nástroj řízení jsou limitou, které se v době míru musí přizpůsobit ostatní zdrojové oblasti.** Tento rozpor ukazuje, že TMP a TVP jsou vytvářeny pouze z pozice válečných ozbrojených sil, kdy se uvolňuje rozpočtový rámec pro výstavbu a provoz ozbrojených sil, pomocí výše popsaných opatření. Existence uvedeného rozporu před nás klade další otázky týkající se řízení.

Podle teorie [7, 12] se instituce snaží přizpůsobit existujícím a očekávaným podmínkám. Provádějí mezičasový výběr mezi existencí a rozvojem (výstavbou). V tomto směru se u nich předpokládá inteligentní chování, kdy instituce má zájem nejen na přežití v přítomnosti, ale především v budoucnosti. Aby se přizpůsobila očekávaným trendům, musí se rozvíjet, a aby přežila v přítomnosti, kdy se hodnotí její přínos, musí být akceschopná. Vzhledem k tomu, že první podmínka znamená zachování standardní (konstantní) akceschopnosti, a druhá znamená přizpůsobit se růstu všeobecné úrovně technického rozvoje, a zároveň existuje omezenost finančních zdrojů, pomocí nichž je zajišťován provoz a rozvoj ozbrojených sil, stojí **rozvoj a provoz ozbrojených sil ve vzájemném protikladu**, jak to ukázal obr. č. 2 (str. 43). Nalezení a udržení hranice mezi těmito dvěma cíli přizpůsobení ozbrojených sil, které zajistí rovnovážný rozvoj ozbrojených sil, je patrně cílem řízení ozbrojených sil. Lze ovšem tento rozvoj zabezpečit, když budeme v době míru alokovat zdroje, jako bychom byly v době války, kdy finanční limita je uvolněna podle potřeby ozbrojených sil, protože potřeby ozbrojených sil jsou ztotožněny s potřebami celé společnosti?

Bez podrobných výzkumů nelze na tuto otázku odpovědět, byť existuje vědecký obor, který na otázku budování ozbrojených sil odpovídá víceméně normativně, např. [1, 8]. Nicméně i jeho nositelé si problém zjednodušují předpokladem, že ozbrojené síly ve smíšené ekonomice jsou stejné a chovají se stejně, jako ozbrojené síly socialistických států, a že nejsou výrazné rozdíly mezi ekonomikou moderních ozbrojených sil a sil známých ze závěru 19. století. Pokud se však máme řídit takovými radami, pak bychom se měli ptát, jestli spíše než příslušníky vědecké obce nejsme příslušníky tzv. kargokultu.

Kargokult je označení, které používá R. D. Feynman pro označení napodobování, od něhož si ti, kteří ho provádějí, slibují stejné výsledky, jaké mají ti, kteří danou činnost provádějí v originále: „*V Tichomoří žijí kmeny, které vyznávají kargokult. Během války tu vidali přistávat letadla se spoustou prima věcí a chtějí, aby se to samé dělo i nyní. Takže tu postavili cosi, co vypadá jako rozjezdové dráhy, a po jejich stranách*

rozdělávají ohně. Mají dřevěnou boudu pro muže, který v ní sedí se dvěma kusy dřeva na hlavě jako se sluchátky a s bambusovým prutem trčícím jako anténa — to je dispečer — a čekají, až letadla přistanou. Všechno dělají dobře. Formálně je to dokonalé. Vypadá to přesně, jako to vypadalo tenkrát. Ale nefunguje to: Žádná letadla nepřistávají. Proto všechny podobné postupy nazývám kargokultickou vědou. Navenek se řídí předpisy a formami vědeckého bádání, ale něco podstatného jim uniká, protože letadla nepřistávají.“ [5] Tvrdit proto, že nemobilizované ozbrojené síly se v době míru mají chovat jako v době války, nelze považovat za argument řízení a už vůbec nelze podle něj provádět alokaci zdrojů v ozbrojených silách, byť akt alokace probíhá i ve velmi vyspělých ozbrojených silách států NATO.

ZÁVĚR

Pokud mají být ozbrojené síly České republiky trvale akceschopné a má být zajištěn jejich rozvoj, pak se jejich vrcholový management bude muset vyrovnat se základním rozporem, který se vyskytuje v oblasti alokace zdrojů, tj. s neomezenými potřebami a omezenými rozpočty pro jejich uspokojení. Pohříchu to neznamená dělat přesně ty činnosti, které provádějí v oblasti alokace vyspělé ozbrojené síly se stejnými orgány, ale znamená to vytvořit vlastní systém řízení alokace zdrojů, který bude dosahovat stejných a lepších výsledků, než které vykazují obdobné zahraniční systémy. Používají-li tyto systémy východisek veřejné ekonomie, protože se nacházejí ve smíšené ekonomice, pak se ozbrojené síly ČR musí postupům veřejné ekonomie přizpůsobit, je-li Česko smíšenou ekonomikou. Pakliže to se zdaří, můžeme hovořit o účinném managementu obrany ve smyslu pojmu „management“, který tomuto termínu připisujeme ve smíšené ekonomice (dařit se komu, dokázat, dokázat, stačit co, dosáhnout účelu, hospodařit, ovládat), namísto pojmu „velení“ — příkazování, rozkazování. K překonání stávající „cargokultury“ může přispět i ekonomika armády, jenž by měla v sobě integrovat veřejnou ekonomii, veřejné finance a management.

Použitá literatura

- [1] ANDRÁŠIK, L. aj. *Válečná ekonomika*. 1. vyd. Praha: Naše vojsko, 1989. ISBN 80-206-0124-4.
- [2] *A-report. — Zvláštní číslo* [Koncepce výstavby profesionální Armády České republiky a Mobilizace ozbrojených sil České republiky]. 1. vyd. Praha: MO ČR, 2002. ISSN 1211-801X.
- [3] *Armáda a národ*. 1. vyd. Praha: Národní rada Československá, 1938.
- [4] BRUGGER, W. *Filosofický slovník*. 1. vyd. Praha: Naše vojsko, 1994. ISBN 80-206-0406-X
- [5] ČECH, V. *Alokace zdrojů v resortu obrany*. [závěrečná práce kursu generálního štábu] 1. vyd. Brno: VA v Brně, 2001.

- [6] FEYNMAN, R. D. *To snad nemyslíte vážně*. Praha: Mladá fronta, 1989.
- [7] KOONTZ, H., WEINRICH, H. *Management*. 1. vyd. Praha: East Publishing, 1998. ISBN 80-7219-014-8.
- [8] KRČ, M., ODEHNAL, L. aj. *Ekonomika obrany státu (vybrané kapitoly)*. 1. vyd. Brno: Vojenská akademie, 1998. ISBN 80-85960-06-00.
- [9] *Password*. 1.vyd. Praha: Mladá fronta, 1991. ISBN 80-204-0288-8
- [10] PEARCE, D., W. aj. *Macmillanův slovník moderní ekonomie*. 2.vyd. Praha: Victoria publishing, 1995. ISBN 80-85605-42-2.
- [11] PERNICA, B. *Vybrané kapitoly financování ozbrojených sil ČR*. 1. vyd. Vyškov: VVŠ PV, 2000.
- [12] VODÁČEK, L., VODÁČKOVÁ, O. *Management Teorie a praxe 80. a 90. let*. 1. vyd. Praha: Management Press, 1994. ISBN 80-85603-55-1.
- [13] zákon č. 218/2000 Sb., ... (*rozpočtová pravidla*) ve znění pozdějších předpisů
- [14] zákon č. 320/2001 Sb., ... (*zákon o finanční kontrole*)
- [15] zákon č. 219/2000 Sb., *o majetku České republiky a ...* ve znění pozdějších předpisů

Summary

The author deals with the issue of resource allocation in mixed economies with respect to armed forces needs. The assigned volume of financial capital represents the basic economic limit. The Armed Forces top management has to face the essential inconsistency present within the frame of resource allocation, i.e. unlimited requirements and limited budgets. For this purpose, it is necessary to establish an inherent resource allocation management system.

Vojenský rozpočet — východisko i cíl pro konstituování ekonomiky armády

Vladimír ŠEFČÍK [Ⓐ]

Resumé:

Príspevek se zabývá problematikou sestavování vojenského rozpočtu ve vztahu k efektivnosti alokace zdrojů. Kritizuje existující způsob sestavování rozpočtu. Zdůvodňuje přechod od rozpočtů založených na vstupech k rozpočtům programovým neboli výstupovým.

Ve světě, ve kterém panuje logika, je zřejmé, že potřebnou výši vojenského rozpočtu (veřejných financí) pro žádnou zemi nelze určit, dokud si tato země nezvolí strategii, na jejímž základě bude schopna odhadnout své požadavky. To však není způsob, jakým se v ČR vojenský rozpočet a veřejné finance sestavují. V našem reálném světě „rozpočet řídí strategii, místo toho aby strategie řídila rozpočet“.

Na škodu věci však je, že rozpočet, který takto „řídí strategii“, není ani zdaleka určován racionálním způsobem. V ČR jsou proto bezpečnostní politika a armáda pro kreativní politiky tzv. dojnou krávou, která dává posty, zisky a úplatky. Nikoli tedy logika a racionalita, ale domácí politické „hrátky“ a rivalita řídí proces sestavování rozpočtu. A tak argumenty o tom jak velký má být rozpočet na obranu, jsou spíše argumentací pro boj o peníze ze státního rozpočtu, než skutečnou debatou o podobě strategie. Svědčí to o dnešním špatném chápáním transformace vztahů mezi ekonomikou a armádou, mezi blahobytem a obranou.

Na vojenský rozpočet můžeme proto pohlížet dvojitým způsobem. Můžeme jej chápat jako odraz společenského významu obrany země, nebo jako na výsledek politického vyjednávání mezi různými zájmovými skupinami. Bez ohledu na způsob, kterým na rozpočet pohlížíme, nám ale vojenský rozpočet země vždy ukazuje jakým způsobem dochází k alokaci zdrojů na obranu a k zajištění jednotného výstupu — obrany země.

Obranné rozpočty zároveň mohou být prezentovány několika způsoby, v závislosti na potřebách ministerstva obrany, vlády, na společenské průhlednosti, nutnosti utajení, nebo naplnění ústavních požadavků. Jedním z těchto pohledů je i zaměření se na vstupy ukazující výši každoročních výdajů ministerstva obrany. Možnosti tohoto typu rozpočtu, jako prostředku pro posouzení efektivnosti alokace zdrojů, jsou ovšem omezené. *Neukazují jiný výstup než poněkud vágní pojem „obrana“*, neumožňují uvést do odpovídajících souvislostí *vstupy a výstupy*, nelze z nich vyčíst *možnosti substituce* mezi jednotlivými prvky obrany a složkami armády, ani *možné dopady těchto substitucí na konečný výstup*. Další omezení možností rozpočtu založeného na vstupech představuje skutečnost, že se soustřeďuje na využívání prostředků v rámci pouze jednoho rozpočtového období (jeden rok), a ukazuje pouze finanční výdaje a nikoliv **skutečné zdrojové náklady**

[Ⓐ] doc. PhDr. Vladimír Šefčík, CSc., VVŠ PV Vyškov

(real resource costs). Jinými slovy lze tedy shrnout, že takto sestavovaný rozpočet neposkytuje ten typ informací, který je zapotřebí k posouzení efektivity, tj. nelze si z něho udělat představu o výsledných produktech (výstupech) a nákladech (v ideálním případě mezních nákladech) na jejich výrobu popřípadě akvizici.

Odborníci na ekonomiku obrany již v roce 1960 objasnili (platí to ale i pro ostatní sféry veřejného sektoru), že efektivní využívání zdrojů vyčleněných na zabezpečení obrany, představuje specifický problém, neboť zde chybějí pobídkové mechanismy, které v soukromém sektoru působí na růst efektivity. Z hlediska dosahované efektivity působí v soukromém sektoru jako pobídka k růstu zejména snaha o vytvoření zisku a nutnost vyrovnat se s konkurenčním tlakem. Z tohoto pohledu je možno si pak položit otázku, zda-li rozpočet na obranu vůbec poskytuje potřebné informace o výkonnosti, které jsou automaticky generovány soukromými firmami působícími v tržním, tj. konkurenčním prostředí?

Kritika rozpočtů založených na vstupech, které kromě sektoru obrany využívají i ostatní ministerstva vedla v zemích NATO, a vede v současnosti i u nás k vytvoření alternativního přístupu, tzv. programového neboli výstupového rozpočtu. Svým důrazem na realizaci programu za období jednoho roku z hlediska konečných cílů, výstupů a celkových nákladů, stojí takto koncipovaný rozpočet v ostrém protikladu k rozpočtům vstupovým. K získání informací nutných pro zhodnocení efektivity, s kterou ministerstvo obrany využívá svých zdrojů si ovšem vyžaduje naši schopnost odpovědět na čtyři otázky:

1. Jaké jsou záměry ministerstva obrany? Je následně možné formulovat soubor programů, které by tyto záměry naplňovaly?
2. Jaké jsou současné a očekávané náklady životního cyklu každého programu?
3. Jaké jsou výsledky, tj. výstupy každého programu? Zde vyvstávají určité problémy vzhledem k povaze výstupů ve formě míru, ochrany, bezpečnosti nebo odstrašení. Navíc platí, že zatímco ke stanovení odhadu konečného výsledku (např. výkonnost a efektivita při ozbrojeném střetu) lze využít řady simulačních metod, válečných her nebo vojenských cvičení, příležitosti ke skutečnému ověření dosaženého výstupu se nabízejí pouze v případě skutečného válečného konfliktu. Publikovaná (existující) data však zpravidla ukazují pouze průměrné hodnoty výstupů, namísto hodnot výstupu finálního.
4. Existují alternativní metody splnění cílů daného programu, jaké jsou s nimi spojené náklady a jak vypadají konečné výstupy jednotlivých alternativ (např. využití studií nákladové efektivity)?

Přesun k programovým rozpočtům je i odrazem kvalitativních změn, ke kterým v současnosti ve vývoji vojenských technologií dochází. Nesmírná technická náročnost dnešních zbraňových systémů, dlouhý čas potřebný k jejich vývoji, jejich účinnost ale i enormní náklady s nimi spojené, učinily z možné volby vhodných zbraňových systémů naprosto klíčovou záležitost. Je proto nutné začít celou problematiku rovněž posuzovat

z hlediska vztahu obrany a národní bezpečnosti, namísto dřívějšího pohledu upřednostňujícího při výběru nového a drahého zařízení zájmy jednotlivých ozbrojených složek. Ty se totiž tradičně řídily zejména svými vlastními prioritami a cíli, které byly navíc často v rozporu s cíli společnými, to vše ve snaze získat z celkového obranného rozpočtu pro sebe a své vlastní systémy co největší podíl. Tato snaha starat se pouze o uchování své vlastní velikosti pak někdy probíhala i na úkor konečné bojové připravenosti.

Rizikem je, že náklady prezentované programovými rozpočty neodpovídají vždy podmínkám efektivních řešení, a že celý systém nenabízí dostatek pobídek k tomu, aby příslušní úředníci ministerstva obrany a GŠ AČR poskytovali tolik ceněné a požadované informace a následně je i využívali. Tyto limitující faktory pak vedly k hledání i dalších cest pro vytváření obranných rozpočtů. Velká Británie i Německo například přešly ze systému programového rozpočtnictví na systém manažerský. Tento systém byl vytvořen ve snaze zvýšit vnitřní efektivitu. Přesně definuje jednotlivé adresáty rozpočtu i jejich konkrétní obranné úkoly a deleguje zároveň i přesnou míru rozpočtové odpovědnosti příslušející splnění daného úkolu. I tento systém se však musí potýkat s problémy a to tehdy, dostane-li se správce rozpočtu do situace, kdy má jen malou kontrolu nad většinou svých vstupů a nákladů (resp. má jen velmi omezenou volbu) a kdy jeho smluvní kontrakt neposkytuje žádné pobídky ke zvýšení efektivity.

Programové rozpočtnictví a zejména pak studie nákladové efektivity mají velký dopad na tvorbu volby obranného systému a tím i na jeho ekonomické zabezpečení. Soustřeďuje pozornost na náklady celého životního cyklu nových zbraňových systémů, zejména pak na náklady vývojové, výrobní a servisní. Zároveň však vytvářejí tlak, který ministerstvo obrany nutí zvyšovat přesnost metod využívaných k odhadu nákladů a který je rovněž vede k odklonu od využívání kontraktů nabízejících dodavatelům pobídky pro předkládání „optimistických“ nabídek v úvodní fázi výběrového řízení. Je samozřejmé, že finanční zabezpečení AČR je nákladné, nákladný je ovšem i celý zabezpečovací proces, který se k vývoji i výcviku pojí. Tyto skutečnosti, v rámci reformy AČR, vyvolávají dvě zásadní změny. První z nich znamenala nárůst zájmu ministerstva obrany o snížení nákladů spojených s celým životním cyklem nových zdrojů. Druhá změna se pak projevila větší ochotou ministerstva přistoupit na alternativní řešení. Vzrůstající náklady (skutečné), na pořízení moderního vybavení pro AČR pochopitelně znamenají, že je i stále nákladnější podporovat domácí zbrojní průmyslovou základnu a tak se musí tyto problémy řešit v rámci koaliční spolupráce.

Summary

The article discusses military budgeting in relationship with resource allocation effectiveness. It comments current budgeting methods and justifies the transition from input based budgets to program or output budgets.

Nákladovost vojenských činností

Zdeněk ZBOŘIL, Jozef RYCHEL [♯]

Resumé:

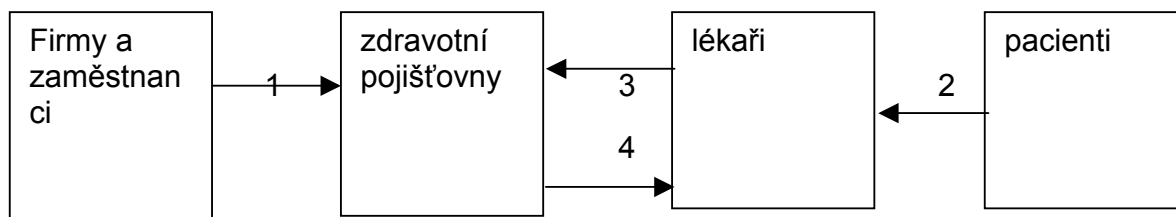
V příspěvku jsou posuzovány možnosti oceňování výkonů AČR, které by umožnilo sledovat efektivitu výkonu a porovnávat mezi jednotlivými jednotkami. V úvahu připadá bodový systém výkonů podobně jak byl zaveden v resortu zdravotnictví, či úpravy účetního systému v AČR. Dále je poukázáno na nutnost přechodu od sledování výdajů ke sledování nákladů a využití předběžných kalkulací s následnou kontrolou.

V poslední době lze zaznamenat v odborných vojenských kruzích diskusi o problému stanovení nákladů na určitou vojenskou činnost, jakož i zvýšení efektivnosti a hospodárnosti při manipulaci jak s materiálními, lidskými, ale zejména s finančními prostředky, které jsou resortu obrany svěřeny. V této souvislosti vystupují do popředí diskuse o zavedení vnitropodnikového, resp. vnitroúvarového účetnictví do podmínek resortu. Jak vyplývá z dikcí některých odborných článků, ekonomové, kteří volají po této změně v systému účetnictví si slibují od zavedení tohoto vnitroúvarového účetnictví, že vyřeší jak problém určení, resp. sledování nákladovosti na konkrétní činnost, tak i celkové zvýšení efektivnosti a hospodárnosti. Je tento jejich předpoklad oprávněný? Není až příliš optimistický?

Nejprve si musíme odpovědět na otázku, co to vnitropodnikové účetnictví v podstatě je. Je to proces sledování vstupů a výstupů uvnitř účetní jednotky (podniku, útvaru). Sledování velikosti vstupů a výstupů jednotlivých činností je ve své podstatě jednoduchá činnost a dá se předpokládat, že v podmínkách ekonomiky ČR se jedná o zavedenou a rutinní činnost. Ovšem to platí za předpokladu, že vstupy jsou ohodnoceny v penězích a výstupy lze ohodnotit opět v penězích. Tam, kde výstupem je výrobek, nebo služba realizovatelná na trhu, tam je to s ohodnocením výstupu vcelku jednoduché. Co ale v podmínkách armády? Lze činnosti, které personál a technika vykonávají ohodnotit? V zásadě se domnívám, že to možné je, ale jaký bude výsledný efekt?

Na počátku 90. let se podobným problémem zabýval resort zdravotnictví. Šlo o ohodnocení každého jednotlivého lékařského výkonu tzv. „body“ a v závěru, až byl zpracovaný velmi rozsáhlý katalog činností, podle předpokladu výběru prostředků zdravotními pojišťovnami se k bodu přiřadila určitá finanční hodnota. Potom už princip oběhu finančních prostředků byl vcelku jednoduchý. Organizace a zaměstnanci hradí prostředky na všeobecné zdravotní pojištění, čímž naplní pokladny zdravotních pojišťoven. Dále organizace a zaměstnanci platí daně, kde opět část přerozdělených prostředků formou státního rozpočtu se dostane do resortu zdravotnictví, ovšem takto získané prostředky nejsou již určeny pro lékaře, kteří vykazují své činnosti směrem ke zdravotním pojišťovnám (schéma na straně 51).

[♯] plk. Ing. Zdeněk Zbořil, plk. Ing. Jozef Rychel



1. Firmy a zaměstnanci odvádějí prostředky zdravotním pojišťovnám
2. Pacienti jsou ošetřováni lékařem
3. Lékař vyúčtuje výkon za ošetření pacienta zdravotní pojišťovně
4. Zdravotní pojišťovna zaplatí v penězích lékaři jeho výkon

Obrázek 1:

Výše popsaný okruh činností je v praxi českého zdravotního systému od roku 1993. I přesto, že principiálně podobné zdravotní pojištění fungovalo na území našeho státu již v minulosti a podobný systém pracuje v okolních zemích (Rakousko a Německo), které sloužily našemu systému jako vzor, je nutno konstatovat, že systém je neustále v pohybu a ze strany všech zainteresovaných (lékařů, státu i pacientů) je předmětem sporů.

Jak tedy jednoduše, rychle a účinně zavést podobný systém do života armády? V zásadě lze konstatovat, že systém ohodnocení jednotlivých činností v armádě na principu bodového systému lze zpracovat. Ovšem co bude výstupem tohoto systému? Zjistíme, že voják za den výcviku „vykázal“ určitý počet bodů. Stejně počet bodů vykáže za svůj pracovní den i výkonný praporčík a osádka tanku, nebo letadla. Z toho vyplývá, že vypracování seznamu jednotlivých činností s jejich bodovým ohodnocením by asi nebyla věc jednoduchá. Takový katalog by byl zřejmě velmi rozsáhlý, pokud budeme mít snahu zmapovat a následně vykazovat činnosti podrobně. Otázka, jak podrobný by onen katalog byl by bylo zřejmě podrobeno dlouhé diskusi.

Tím ovšem problém nekončí. K jednotlivé činnosti, která by byla uvedena v katalogu by bylo nutné přiřadit patřičný počet bodů. Množství bodů by muselo odrážet cenu vstupů. Těmito vstupy by byly zejména:

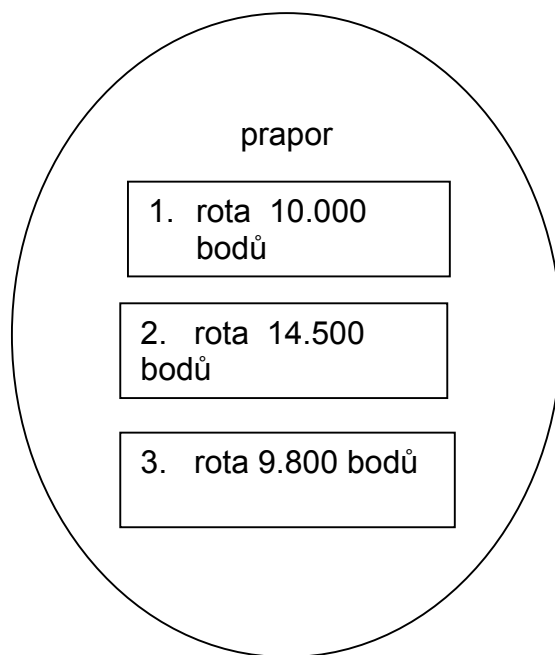
- Užitá technika. Vezmeme-li např. letoun, jeho hodnota za časovou jednotku provozu musí být ohodnocena;
- další materiální vstupy. Těmito vstupy může být spotřebované palivo, střelivo, popř. další materiál;
- mzdové náklady, v tomto konkrétním případě mzdové náklady pilota, pozemního personálu atd.

Podobně můžeme ohodnotit všechny činnosti, které se v resortu vyskytují. Ovšem jaký bude efekt z činnosti? Předpokládáme, že se dopracujeme kvalifikovaného odhadu,

že v roce 200X resort obrany vykoná práce v hodnotě 100 mld. bodů. Za předpokladu, že rozpočet resortu bude v tomtéž roce 50 mld, vyjde nám, že hodnota bodu bude 0,50 Kč. V dalším roce vzhledem k upřesnění množství bodů a rozpočtu resortu dojdeme k novému výpočtu, že hodnota bodu bude 0,46 Kč, nebo třeba také 0,78 Kč. Do jaké míry dokážeme tyto hodnoty využít? Není rovněž zanedbatelné, že problematika vykazování výkonů lékařů směrem ke zdravotním pojišťovnám je problematika velmi složitá, administrativně pracná a náročná.

Předpokládejme, že podobný systém by byl do resortu zaveden. Jeho využití by bylo možné např. v případě vyhodnocování nákladovosti na určitou činnost.

Pokud bychom využili tento systém v rámci útvaru, bylo by možné vyhodnocovat efektivitu výcviku mezi jednotlivými jednotkami. Např. bychom zjistili, že k dosažení přibližně stejné úrovně vycvičenosti v určitém oboru (např. ve střelbě z pistole) v rámci útvaru jedna jednotka spotřebovala určitý počet bodů (výkonů) a další jednotky na tom byly hůře, či naopak lépe (schéma na straně 52).



Obrázek 2:

Pokud bychom byli schopni dopracovat se podobné analýzy, byla by jistě široce využitelná a velmi užitečná. Opět podotýkám, že vypracovat podobný systém bude velmi náročné, ovšem nejen jeho vypracování, ale zároveň i jeho „provozování“.

Z výše uvedeného je zřejmé, že tzv. bodový systém, používaný v oblasti lékařství by byl pro náš resort prakticky nepoužitelný a nakonec velmi finančně a administrativně náročný. Je na snadě tedy najít systém, který by byl resortu bližší, universálně použitelný a aby svým objemem administrativní náročnosti nebyl kontraproduktivní.

Jednou z dalších možných variant je sledovat určitou finanční náročnost srovnatelných útvarů. K tomu ve své podstatě máme vytvořeny podmínky a současně fungující účetní systém by potřeboval pouze malé změny.

Předpokládejme, že máme dva přibližně stejné vojenské útvary. Každý z těchto útvarů provádí stejný výcvik a oba tyto útvary v závěru svého snažení budou podrobeny prověrce, jak byl výcvik zvládnut. Předpokládejme opět, že úroveň vycvičenosti bude přibližně stejná. Potom, aniž by byl potřebný složitý a náročný systém se dopracujeme k ohodnocení efektivity výcviku obou útvarů. Oba útvary totiž jsou nákladovými středisky a tudíž v současném systému účetnictví se o těchto útvarech účtuje. Z účetních dat zjistíme, že za určité období bylo spotřebováno X finančních prostředků na nákup materiálu, Y prostředků bylo spotřebováno na platy apod. Z výkazů o spotřebě paliva a střeliva zjistíme, kolik materiálu bylo spotřebováno výcvikem a tak bychom mohli pokračovat. Faktem zůstane, že při použití tohoto systému se nedopátráme přesných hodnot o nákladech a efektivitě. Zároveň je nutné dodat, že tento systém by vyžadoval zásah do systému účetnictví. Pravděpodobně by došlo ke změnám ve vykazování účelů (přepřepování číselníku účelů). Změny by se dotkly i materiálové části účetnictví apod.

Domnívám se, že tyto problémy jsou řešitelné a snad i finančně méně náročné, než první popsaný proces. Dále změny ve druhém popsaném případě by mohly být uvedeny do praxe relativně velmi rychle. Pokud ovšem budeme přešlapovat na místě a čekat na příhodnou dobu, abychom začali vypracovávat dokonalý systém podobný tomu, který jsem popsal v úvodu tohoto zamyšlení, výsledků se nedočkáme dříve, než za 6 a více let.

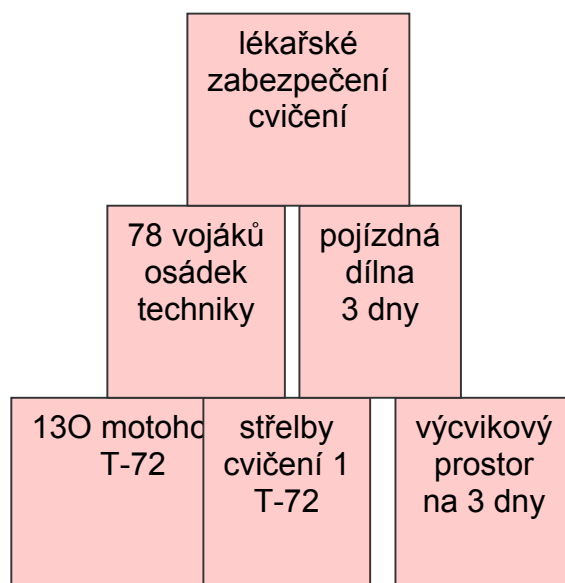
Samozřejmě lze nalézt způsob mnohem propracovanější, náročnější jak administrativně tak i finančně, ale také s mnohem vyšší vypovídací schopností. Předpokládám, že ještě hodně času nám zabere diskuse na téma, jak by ten systém mohl a měl pracovat, aby získaná data byla účelná a jejich využití odpovídalo potřebám resortu. Ten systém by možná mohl vypadat následovně (schéma na straně 54).

Jednou z možných cest, jak do činnosti armády zavést proces kalkulování nákladů spočívá v rozložení činnosti armády na množinu parciálních funkcí, pomocí nichž budeme kalkulovat složitější činnosti. Takovéto kalkulace potom budou připomínat skládání kostek, nebo puzzle.

Tento problém ovšem se jeví velmi jednoduše a dokonce lákavě. Uvědomujeme si, co to obnáší? Najít množinu oněch parciálních kroků nebude vůbec jednoduchou záležitostí a jejich „znormování“ už vůbec ne. Minimálně to bude velmi časově náročné a bude do tohoto procesu muset být zahrnuta celá široká škála odborností resortu.

Když jsem přemýšlel o vhodném příkladu, vybral jsem nakonec takový, který je blízký mnohým z nás. Vybral jsem příklad nákupu automobilu a vybral jsem tento příklad proto, že většina z nás jsou řidiči.

Na úvod svého příkladu chci uvést, že se jedná o příklad, tedy jsem abstrahoval od všech reálných technických dat a vše, co je v příkladu uvedeno je uvedeno pouze pro názornost. Dále jsem abstrahoval od ušlé příležitosti, do příkladu jsem kalkuloval pouze přímé náklady a všechna data týkající se cen jsou uvedena jako roční. Snad by nějak takto měla vypadat i kalkulace na životní cyklus techniky.



Obrázek 3:

Uvažujme tedy, že armáda koupí pro svoji potřebu vozidlo, např. Land Rover s pořizovací hodnotou 1 000 000 Kč. Toto vozidlo bude po celou svoji dobu životnosti, kterou jsem odhadl na 10 let uloženo ve skladu s podmínkou, že musí být připraveno kdykoliv plnit požadované úkoly.

Náklady jsem v tomto příkladu rozdělil do pěti kategorií:

- pořizovací cena — 1 000 000 Kč;
- náklady na temperování dílen, náklady na vodu a ostatní výdaje související s parkováním. Jedná se o náklady režijní bez ohledu na to, zda v autoparku je zaparkováno jedno vozidlo, nebo deset;
- parkování vozidla s požadavkem jeho okamžitého použití vyžaduje v daných intervalech provádět na vozidle kontroly a výměny některých, např. gumových součástí a provozních kapalin. Ceny těchto gumových částí jsem odhadl ročně na 1 000 Kč, výměnu provozních kapalin rovněž na 1 000 Kč a např. za uvedených 10 roků bude potřeba 2× vyměnit pneumatiky v celkové hodnotě 30 000 Kč;
- náklady spojené s vozidlem budou vyžadovat mimo jiné i mzdové náklady. Práci mechaniků při údržbě vozidla, kterou jsem výše popsal si bude ročně vyžadovat dva dny práce jednoho mechanika, tedy asi 2 000 Kč a nesmíme zapomenout na plat řidiče, protože co by nám bylo platné vozidlo bez řidiče. Bez dalších nákladů, které s výplatou platu souvisí, při platu 15 000 Kč měsíčně je to ročně 180 000 Kč;
- nakonec po deseti dlouhých letech skladování, protože vozidlo bylo zachované, nepoužívané se podařilo armádě toto prodat za 100 000 Kč.

Když shrneme vše, co bylo výše uvedeno, dojdeme k následující rekapitulaci:

pořizovací cena	1 000 000 Kč
parkování	10 000 Kč
obměna dílů	10 000 Kč
obměna provozních kap.	10 000 Kč
pneumatiky	30 000 Kč
plat mechaniků	20 000 Kč
plat řidiče	1 800 000 Kč
<u>zůstatková cena</u>	<u>-100 000 Kč</u>
<u>celkem:</u>	<u>2 780 000 Kč</u>

Stejným způsobem jsem se pokusil odhadnout náklady na jednu motohodinu provozu. Bylo by chybou se domnívat, že výpočet bude jednodušší. Právě naopak, ale nad tímto problémem se zamyslíme až jindy.

Zkusili jste se také zamyslet nad tím, co z výše uvedeného příkladu bychom byli schopni získat z našeho výdajového způsobu účetnictví? Nejjednodušší odpověď je, že všechno. Ve své podstatě je to pravda. Nakonec všechno, co armáda někde a nějak zaplatí se někde a u někoho musí projevit ve výdajích. Vtip je ovšem v tom, že se nám ta data nikdy nepotkají a mi nikdy se vlastně nedozvíme, kolik zařízení takového vozidla armádu stojí. Mnoho funkcionářů, i těch vysoce postavených nám totiž odpoví, že to vozidlo nás stojí přece jenom ten milion. Všechno ostatní nikdo nepočítá. To je všechno jen jakási samozřejmost, že v armádě máme zaměstnance. A když nebude mechanik opravovat naše výše uvedené vozidlo, tak nebude mít co na práci, tak že to vlastně žádný náklad není.

Ovšem tento článek nemá za cíl opět poukazovat na nutnost, že nákladové účetnictví potřebujeme a že je nutné jej uvést do života. O tom jsme snad v armádě, alespoň my, kteří do toho máme co hovořit, přesvědčeni. Ale jak na to?

Jak je již výše uvedeno, proces bude vyžadovat zapojení širokého okruhu odborníků z celé armády. Na úrovni GŠ bude muset dojít k vytvoření první varianty výpočtu, nebo chcete-li kalkulace nákladů na jednotlivé parciální činnosti. Bylo by asi mylné se domnívat, že ono první kolo výpočtu bude přesné a výpočty, resp. kalkulační jednotky přečkají roky. Naopak. První kalkulace bude více či méně přesným odhadem a v mnohých činnostech se může kalkulace lišit i ve velkých rozměrech. Proto celý systém musí být dvojokruhový, aby existovala zpětná vazba. Např. Na úrovni GŠ dojde ke zkalkulování určitého, jak bylo výše uvedeno, parciálního kroku. Po zaúčtování se data promítnou v účetnictví a budou součástí „datového skladu“, kde bude možnost postavit proti sobě požadovaná data a získat potřebné výstupy. Na GŠ bude tedy zpětná kontrola na původní kalkulaci. Po několika letech (cyklech) by se nám mohl systém ustálit a změny v kalkulacích by se mohly odehrávat pouze v procentech. Ale to už hovoříme o velmi vzdálené budoucnosti.

Zde, v tomto článku jsem nastínil, nebo z článku vyplývá mnoho otázek, např. jak budeme účtovat o určitých výkonech tak, aby se nám potkala všechna účtovaná a potřebná data.

Vzhledem k tomu, že se jedná o oblast velmi širokou, prakticky neprobádanou a k tomu, že se jedná z mé strany pouze o první článek týkající se této oblasti, doufám, že v brzké době budou následovat další články, které budou čtenářům předkládat odraz toho, jak postupují kroky týkající se zavádění nákladového účetnictví do života armády.

Summary:

The paper assesses possibilities of the Czech Armed Forces outputs appraising which could enable to control training effectiveness and to compare outputs of individual units. One of potential solutions is a point based system of outputs similar to the system introduced to national health sector or certain modifications of the Czech Armed Forces accounting system. Further, authors underline the necessity to pass from an expenditure control to a cost control and to application of cost estimates followed by an ex post control.

Závěry z konference

Došlo k posunu v chápání ekonomiky armády a k teoretickému sjednocení zainteresovaných.

Je třeba rozpracovat metodologii a teorii ekonomiky armády (obranu) a realizovat ji ve vzdělávání jak v rámci studijních programů vstupního vzdělávání, tak i v rámci všech forem vzdělávání celoživotního.

Za podmínek naplnění požadavků veřejného rozhodování (veřejné volby) v podmínkách ozbrojených sil je nutno považovat přechod ze systému výdajového účetnictví na nákladové (manažerské). K tomu je třeba připravit metodologii a zabezpečit případný zkušební provoz.

Měřín, 7. 12. 2002



Sborník z 2. konference s mezinárodní účastí

Ekonomika armády (teoretická východiska)

Vydala: Vojenská akademie v Brně ve spolupráci s Akademií, o.p.s.

Náklad: 100 výtisků

Počet stran: 58

BRNO, 2003

ISBN 80-85960-45-1

